अध्याय–II: अनुपालन लेखापरीक्षा

कारखाना और बॉयलर्स निरीक्षण विभाग

2.1 कारखाना श्रमिकों के लिए सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण प्रावधानों का क्रियान्वयन

कारखाना और बॉयलर्स निरीक्षण विभाग की स्थापना 1971 में कारखाना अधिनियम, 1948 और इसके तहत बनाए गए नियमों में निर्धारित सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण प्रावधानों को लागू करने के लिए की गई थी। विभाग के पास कारखाना मालिकों द्वारा सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण मानकों के अनुपालन को सुनिश्चित करने के लिए कोई प्रभावी तंत्र नहीं था। आवंटित निरीक्षण को पूरा करने में निरीक्षण अधिकारी विफल रहे। सुरक्षा प्रशिक्षण कुछ श्रमिकों को ही दिया गया था। अधिकारियों के पास आवश्यक उपकरण उपलब्ध नहीं थे। रासायनिक दुर्घटनाओं की स्थिति में संकट प्रबंधन के लिए गठित विभिन्न संकट समूहों की बैठकें निर्धारित समयानुसार नहीं हुईं। कारखानों के संयुक्त निरीक्षण में पाया गया कि सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण मानकों की अनुपालना नहीं हो रही थी, जैसे मशीनों के गतिशील भागों की घेराबंदी नहीं करना, श्रमिकों को व्यक्तिगत सुरक्षा उपकरण प्रदान नहीं करना, श्रमिकों का चिकित्सा परीक्षण/जांच नहीं करना, अग्निशमन सुविधाओं, शिशुगृहों, शौचालयों और कारखानों में प्राथमिक चिकित्सा सुविधाओं की अनुपलब्धता, जो कि अधिनियम और नियमों के प्रावधानों का उल्लंघन है।

विभाग ने अधिनियम की अनुपालना को लागू करने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की और इन मानकों का उल्लंघन करने वाले कारखानों के खिलाफ अभियोजन मामले दर्ज करने में भी विफल रहा।

2.1.1 प्रस्तावना

श्रमिक, उत्पादन का एक सक्रिय घटक हैं, जो निर्माण प्रक्रिया में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। राजस्थान राज्य में 31 मार्च 2022 को 7.06 लाख कारखाना श्रमिक कार्यरत थे। वर्ष 2017-18 से 2021-22 की अवधि के दौरान कारखाना श्रमिकों की संख्या में 38 प्रतिशत की वृद्धि हुई। कारखाना अधिनियम, 1948 (अधिनियम) और सरकार द्वारा बनाए गए अन्य नियम और विधियाँ, कारखाना[1] श्रमिकों के स्वास्थ्य, सुरक्षा और कल्याण से संबंधित प्रावधानों को निर्धारित करते हैं।

[1] कारखाना अधिनियम, 1948 की धारा 2 (एम) के अनुसार कारखाना का अर्थ यह है कि कोई भी स्थल जिसमें विद्युत की सहायता से निर्माण प्रक्रिया की जाती है और पिछले 12 महीनों में किसी भी दिन 20 या उससे अधिक श्रमिक काम कर रहे हैं। यदि निर्माण प्रक्रिया बिना विद्युत की जाती है, तो अधिनियम में ऐसे स्थल को कारखाना के रूप में मान्यता दी जाती है जहां 40 या उससे अधिक श्रमिक निर्माण प्रक्रिया में लगे होते हैं।

कारखाना अधिनियम, 1948 की धारा 92 में प्रावधान है कि यदि अधिनियम के किसी भी नियम या इसके तहत बनाए गए किसी भी प्रावधान का उल्लंघन होता है, तो कारखाना का स्वामी और प्रबंधक, प्रत्येक अपराधी होंगे और उन्हें कारावास या अधिकतम एक लाख रुपये तक के जुर्माने या दोनों के साथ दंडित किया जा सकता है। यदि दोषसिद्धि के बाद उल्लंघन जारी रहता है, तो यह अधिकतम एक हज़ार रुपये प्रतिदिन जब तक उल्लंघन जारी रहता है, के अतिरिक्त जुर्माने का प्रावधान करता है।

राजस्थान सरकार के 'कारखाना और बॉयलर्स निरीक्षण विभाग' (विभाग) को वर्ष 1971 में स्थापित किया गया था। यह विभाग कारखानों और बॉयलरों का निरीक्षण करता है जिससे कि कारखाना अधिनियम, 1948, बॉयलर्स अधिनियम, 1923 तथा इनके अधीन बनाए गए नियमों के प्रावधानों को श्रमिकों की सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण के लिए लागू किया जा सके। इस विभाग के अधीन 21 इकाई कार्यालय हैं जो कारखानों के पंजीकरण/नवीनीकरण तथा उनके नियंत्रण वाले क्षेत्रों में श्रमिकों के सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण प्रावधानों के विनियमन के लिए जिम्मेदार हैं।

2.1.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य और लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली

2.1.2.1 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आंकलन करना था कि:

- नियमों और मानकों (सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण) की अनुपालना को प्रभावी कार्यान्वयन और निगरानी के माध्यम से सुनिश्चित किया गया था; तथा उल्लंघनकर्ताओं के खिलाफ त्वरित कार्रवाई की गई थी;
- कारखाना श्रमिकों की सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण के प्रावधानों हेतु हितधारकों में जागरूकता बढ़ाने के लिए पर्याप्त प्रयास किए गए थे; और
- विभागीय व्यवस्था कारखाना श्रमिकों के सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण प्रावधानों को लागू करने के लिए पर्याप्त थी।

2.1.2.2 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए लेखापरीक्षा मानदंड निम्नलिखित स्रोतों से अपनाये गये:

(i) कारखाना अधिनियम, 1948;

(ii) राजस्थान कारखाना नियम, 1951;

(iii) राजस्थान औद्योगिक प्रमुख दुर्घटना जोखिम नियंत्रण नियम, 1991;

(iv) रासायनिक दुर्घटना (आपातकालीन योजना, तैयारी और प्रतिक्रिया) नियम, 1996 और

(v) इन अधिनियमों और नियमों के तहत जारी परिपत्र और अधिसूचनाएं।

2.1.2.3 लेखापरीक्षा का दायरा और कार्यप्रणाली

लेखापरीक्षा ने वर्ष 2017-18 से 2021-22 की अवधि के लिए विभाग के अभिलेखों की समीक्षा की। लेखापरीक्षा की जांच में मुख्य निरीक्षक, कारखाना और बॉयलर्स, जयपुर और उप-निरीक्षक, कारखाना और बॉयलर्स, जयपुर के कार्यालयों के साथ 21 में से पांच[2] इकाई कार्यालयों के अभिलेखों की समीक्षा की थी। लेखापरीक्षा ने दिनांक 26 मई 2022 से दिनांक 8 सितंबर 2022 के मध्य विभाग के प्रतिनिधियों के साथ 60 कारखानों ***(परिशिष्ट-3)*** का संयुक्त भौतिक निरीक्षण भी किया। संयुक्त निरीक्षण के लिए इकाइयों और कारखानों का चयन इंटरएक्टिव डेटा निष्कर्षण और विश्लेषण सॉफ्टवेयर के माध्यम से रैंडम सैंपलिंग पद्धति पर आधारित था। इसके अलावा, जयपुर स्थित सुरक्षा संग्रहालय और प्रशिक्षण केंद्र और औद्योगिक स्वच्छता प्रयोगशाला के कार्यालयों के अभिलेखों की भी समीक्षा की गई।

लेखापरीक्षा उद्देश्यों और कार्यप्रणाली पर चर्चा के लिए दिनांक 11 जुलाई 2022 को एक प्रारंभिक बैठक आयोजित की गयी थी। लेखापरीक्षा टिप्पणियां सरकार को दिनांक 27 मार्च 2023 को प्रतिवेदित की गई। एक समापन बैठक का आयोजन उप सचिव, श्रम, ईएसआई और कारखाना और बॉयलर्स निरीक्षण विभाग के साथ दिनांक 24 अप्रैल 2023 को किया गया। सरकार का प्रत्युत्तर माह मई 2023 में प्राप्त हुआ जिसे संबंधित अनुच्छेदों में शामिल कर लिया गया है।

2.1.3 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

उद्देश्य-1: क्या नियमों और मानकों (सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण) की अनुपालना को प्रभावी कार्यान्वयन और निगरानी के माध्यम से सुनिश्चित किया गया था; तथा क्या उल्लंघनकर्ताओं के खिलाफ त्वरित कार्रवाई की गई थी।

इस उद्देश्य के अंतर्गत सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण मानकों की अनुपालना न होने के कई मामले पाए गए, जैसे कि मशीनों के गतिशील भागों की घेराबंदी नहीं करना, श्रमिकों को व्यक्तिगत सुरक्षा उपकरण नहीं प्रदान किया जाना, अग्निशमन सुविधाओं की अनुपलब्धता, धूल और धुएं के निकास की व्यवस्था नहीं करना, श्रमिकों का चिकित्सा परीक्षण/जांच नहीं करना, शिशुगृह, शौचालयों और प्राथमिक चिकित्सा सुविधाओं की अनुपलब्धता आदि, जो अधिनियम और नियमों के प्रावधानों का उल्लंघन है। विभाग ने अधिनियम की अनुपालना लागू करवाने के लिए पर्याप्त कार्रवाई नहीं की और ना ही सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण मानकों के उल्लंघन करने वाले कारखानों के खिलाफ अभियोजन मामले दर्ज किए। इन मुद्दों पर अनुवर्ती अनुच्छेदों में चर्चा की गई है।

[2] अजमेर, भीलवाड़ा, बूंदी, पाली एवं सीकर।

2.1.3.1 सुरक्षा मानकों की अनुपालना

कारखाना अधिनियम, 1948 और राजस्थान कारखाना नियम, 1951 में श्रमिकों की सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए विभिन्न उपायों को निर्देशित किया गया है। अधिनियम और नियमों में दिए गए सुरक्षा उपायों की अनुपालना पर नीचे चर्चा की गई है।

1. **मशीनों के गतिशील भागों की घेराबंदी**	कारखाना अधिनियम, 1948 की धारा 21 में यह प्रावधान है कि मशीनों के खतरनाक हिस्सों, जैसे कि प्रमुख चालक के हर चलते हिस्से और प्रमुख चालक से जुड़े हर फ्लाईव्हील आदि की मजबूत सुरक्षा संरचनाओं से सुरक्षित रूप से घेराबंदी की जानी चाहिए और वह तब तक उसी जगह पर रखनी चाहिए जब तक कि मशीनरी के हिस्से चल रहे हों या उपयोग में हों। मुख्य निरीक्षक, कारखाना और बॉयलर्स, जयपुर के अभिलेखों से पता चला कि वर्ष 2017-18 से 2021-22 के दौरान मशीनों के गतिशील भागों की घेराबंदी न होने के कारण पांच घातक दुर्घटनाएं हुईं जिसमें पांच श्रमिकों की मौत हो गयी। इन मामलों में, कार्यरत श्रमिकों के कपड़े मशीन के गतिशील भागों में फंस गए थे। संयुक्त निरीक्षण से पता चला कि चयनित किये गये 60 कारखानों में से 11 कारखाने ***(परिशिष्ट-4)*** सुरक्षा मानदंडों का पालन नहीं कर रहे थे क्योंकि मशीनों और कन्वेयर बेल्टों की सही तरीके से घेराबंदी नहीं की गई थी। विभाग ने वर्ष 2017-18 से 2021-22 के दौरान इन 11 में से सात कारखानों का निरीक्षण किया था तथा तीन कारखानों में इन नियमों का उल्लंघन पाया था। इन कारखानों को मशीनरी के गतिशील भागों को सुरक्षित या घेराबंदी करने के लिए निर्देश दिए गए थे, लेकिन दिशा-निर्देशों की अनुपालना को सुनिश्चित करने के लिए कोई अनुसरण प्रक्रिया नहीं अपनाई गई। संयुक्त निरीक्षण से यह पता चला कि उक्त कारखाने विभाग के निर्देशों की अनुपालना नहीं कर रहे थे।
2. **टैंकों, गड्ढों और खुले स्थानों को ढ़का जाना**	कारखाना अधिनियम, 1948 की धारा 33 यह निर्दिष्ट करती है कि यदि कोई निश्चित पात्र, टैंक, गड्ढा या कोई खुला स्थान एक खतरे का स्रोत है, तो उसको सुरक्षित रूप से ढ़का या घेराबंदी की जानी चाहिए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 15 फरवरी 2019 को भिवाड़ी में स्थित एक कारखाने में एक दुखद दुर्घटना हुई, जिसमें पहली मंजिल पर एक खुले स्थान से गिरने के कारण एक श्रमिक की मौत हो गई।

	संयुक्त निरीक्षण से पता चला कि पांच कारखाने ***(परिशिष्ट-5)*** सुरक्षा नियमों का पालन नहीं कर रहे थे। गारा टैंक, पानी के टैंक और खुले स्थान ठीक से सुरक्षित या ढंके हुए नहीं थे। विभाग ने इनमें से दो कारखानों का पहले निरीक्षण किया था और एक कारखाने को पानी के टैंक को ठीक से सुरक्षित करने के लिए निर्देश (23 अप्रैल 2018) दिए थे। हालांकि, संयुक्त निरीक्षण के दौरान पता चला कि इस कारखाने ने निर्देशों का पालन नहीं किया था।
3. हॉइस्ट, लिफ्ट, उठाने वाली मशीनों, चेन और रस्सियों की जांच	कारखाना अधिनियम, 1948 की धारा 28 और धारा 29 यह निर्दिष्ट करती है कि प्रत्येक कारखाने में हॉइस्ट, लिफ्ट, उठाने वाली मशीनें, चेन, रस्सियां और लिफ्टिंग टैकल्स अच्छी यांत्रिक संरचना, उपयुक्त सामग्री तथा पर्याप्त शक्ति के होने चाहिए, और उनका नियमित रूप से रख रखाव किया जाना चाहिए। इन्हें प्रत्येक छः महीने में कम से कम एक बार सक्षम व्यक्ति[3] द्वारा पूरी तरह से जांचा जाना चाहिए। राजस्थान कारखाना नियम, 1951 के नियम 58(7) में भी प्रावधान है कि प्रत्येक दबाव पात्र (प्रेशर वेसल) को प्रत्येक छः महीने में एक सक्षम व्यक्ति द्वारा बाहरी रूप से पूरी तरह से जांचा जाना चाहिए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग के पास निरीक्षण के अलावा कारखाना मालिकों द्वारा इन प्रावधानों के अनुपालन की निगरानी के लिए कोई अन्य तंत्र नहीं था। संयुक्त निरीक्षण से पता चला कि पिछले छः माहों में 13 कारखानों ***(परिशिष्ट-6)*** में उठाने वाली मशीनों/दबाव पात्रों की जांच सक्षम व्यक्तियों द्वारा नहीं की गई थी। विभाग ने वर्ष 2017-18 से 2021-22 के दौरान इनमें से छः कारखानों का निरीक्षण किया और तीन कारखानों को चिन्हित कर निर्देश भी दिए। हालांकि, संयुक्त निरीक्षण से स्पष्ट हुआ कि कारखाना मालिकों ने विभाग के निर्देशों का पालन नहीं किया ।
4. श्रमिकों के लिए व्यक्तिगत सुरक्षा उपकरण	राजस्थान कारखाना नियम, 1951 के नियम 65K यह निर्दिष्ट करता है कि सभी श्रमिकों को अधिनियम या नियमों के किसी भी प्रावधान के तहत आवश्यक व्यक्तिगत सुरक्षा उपकरण अनिवार्य रूप से प्रदान किये जाने चाहिए। कारखाना मालिकों को श्रमिकों को ऐसे व्यक्तिगत सुरक्षा उपकरणों का उपयोग करने के लिए कहना चाहिए और कारखाना

[3] सक्षम व्यक्ति से अभिप्राय ऐसा व्यक्ति या संस्था है जिसे मुख्य निरीक्षक द्वारा कारखाना अधिनियम, 1948 के तहत कारखाने में किए जाने वाले परीक्षणों, जांचों और निरीक्षणों को पूरा करने के उद्देश्य से मान्यता दी गई हो।

	मालिकों को इन व्यक्तिगत सुरक्षा उपकरणों को उचित कार्यशील स्थिति में बनाए रखा जाना चाहिए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2017-18 से 2021-22 के दौरान विभिन्न कारखानों में 12 दुर्घटनाएं हुईं जिनमें व्यक्तिगत सुरक्षा उपकरणों के उपयोग न होने के कारण 10 लोगों की मृत्यु हो गयी। संयुक्त निरीक्षण से पता चला कि लकड़ी की वस्तुओं, पीवीसी पाइपों, आरा मिलों, पत्थर क्रेशर इकाइयों, आइस प्लांट्स, लोहे की ढलाई, कताई और बुनाई मिलों आदि के निर्माण में लगे 24 कारखानों ***(परिशिष्ट-7)*** में श्रमिकों को व्यक्तिगत सुरक्षा उपकरणों किट (फेस मास्क, हाथ के दस्ताने, सुरक्षा जूते, गॉगल्स और हेलमेट) प्रदान नहीं किए गए थे। विभाग ने 13 कारखानों का निरीक्षण किया (जुलाई 2017 से फरवरी 2022 के बीच) और पांच कारखानों में गैर-अनुपालन पाया, लेकिन कारखानों द्वारा निर्देशों का पालन नहीं किया। विभाग ने अपने उत्तर में व्यक्तिगत सुरक्षा उपकरणों का उपयोग न करने के सम्बन्ध में सामान्य कारणों जैसे कि श्रमिकों के कार्यों के दौरान व्यक्तिगत सुरक्षा उपकरण पहनने में असुविधा होना, छोटे कारखानों द्वारा वित्तीय बाधाएं, छोटे कारखानों की खराब वित्तीय स्थिति और इन छोटे कारखानों में विशेष रूप से प्रवासी दैनिक वेतन श्रमिकों की अस्थायी प्रकृति का उल्लेख किया।
5. अग्निशमन सुविधाएं	कारखाना अधिनियम, 1948 की धारा 38 में प्रावधान है कि आग लगने और इसके प्रसार को रोकने के लिए आंतरिक और बाहरी सभी व्यावहारिक उपाय किए जाने चाहिए, और आग की स्थिति में सभी व्यक्तियों के लिए सुरक्षित बचाव के साधन प्रदान और बनाए जाने चाहिए। प्रत्येक कारखाने में आग बुझाने के लिए आवश्यक उपकरण और सुविधाएं भी प्रदान की जानी चाहिए। संयुक्त निरीक्षण से यह पता चला कि आठ कारखानों ***(परिशिष्ट-8)*** में अग्निशमन सुविधाएं उपलब्ध नहीं थीं और छः कारखानों ***(परिशिष्ट-9)*** में अग्निशामक यंत्रों की अवधि समयपार हो चुकी थी। विभाग ने इन कारखानों में से 10[4] कारखानों का निरीक्षण (जून 2017 से फरवरी 2022 के बीच) किया था और तीन कारखानों को निर्देश जारी किये थे। तथापि, विभाग ने कारखानों द्वारा निर्देशों की अनुपालना को सुनिश्चित नहीं किया।

[4] चार कारखाने जहां अग्निशामक यंत्रों की अवधि समयपार हो चुकी थी और छह कारखाने जहां अग्निशमन सुविधाएं उपलब्ध नहीं थी।

6. सुरक्षा सावधानियों के बोर्ड का प्रदर्शन	कारखाना अधिनियम, 1948 की धारा 108 में प्रावधान है कि इस अधिनियम के तहत प्रदर्शित किए जाने वाले नोटिसों के अलावा, प्रत्येक कारखाने में एक सहजदृश्य स्थान पर एक नोटिस प्रदर्शित किया जाएगा, जिसमें इस अधिनियम और इसके तहत बनाए गए नियमों के सारांश तथा निरीक्षक और प्रमाणित सर्जन का नाम एवं पता भी शामिल होगा। संयुक्त निरीक्षण से पता चला कि 29 कारखानों ***(परिशिष्ट-10)*** ने अधिनियम की आवश्यकता के अनुसार सुरक्षा सावधानियों के बोर्ड प्रदर्शित नहीं किए थे। विभाग द्वारा इनमें से 12 कारखानों का निरीक्षण किया गया था और सात कारखानों को निर्देश दिए थे। हालांकि, संयुक्त निरीक्षण में पता चला कि कारखानों द्वारा निर्देशों का पालन नहीं किया गया था।
7. कार्यस्थल तक सुरक्षित पहुंच की व्यवस्था	कारखाना अधिनियम, 1948 की धारा 32 में यह प्रावधान है कि प्रत्येक कारखाने में सभी फर्श, कदम, सीढ़ियां, रास्ते और गलियारे मजबूत निर्माण के होने चाहिए, उन्हें उचित से बनाए रखा जाना चाहिए और उन्हें बाधाओं और ऐसे चीजों से मुक्त रखा जाना चाहिए, जो व्यक्तियों को फिसलने का कारण बन सकते हैं। प्रत्येक स्थान, जहां भी किसी व्यक्ति को किसी समय काम करने के लिए आवश्यक हो, वहां सुरक्षित पहुंच बनाई एवं अनुरक्षित की जानी चाहिए। संयुक्त निरीक्षण से पता चला कि चार कारखानों ***(परिशिष्ट-11)*** में उचित पहुंच की व्यवस्था की कमी थी, जो कि श्रमिकों को चोट पहुंचा सकती थी। विभाग ने माह जनवरी 2018 से माह फरवरी 2022 के मध्य इनमें से तीन कारखानों के छः निरीक्षण किए, लेकिन निरीक्षण प्रतिवेदनों में इस मुद्दे का उल्लेख नहीं किया।

उदाहरणार्थ चित्र नीचे दर्शाया गया है:

लक्ष्मी उद्योग (जयपुर)
लक्ष्मी उद्योग, जयपुर में, श्रमिकों को ढालने के लिए पिघला हुआ लोहा भरना पड़ता था, लेकिन संयुक्त भौतिक निरीक्षण के दौरान पाया गया कि श्रमिकों के पास सांचों को सुरक्षित रूप से भरने के लिए सुरक्षित पहुंच नहीं थी।

2.1.3.2 स्वास्थ्य मानकों की अनुपालना

उत्तम स्वास्थ्य बनाए रखना कारखाना श्रमिकों के लिए निःसंदेह महत्वपूर्ण है, क्योंकि वे कार्य वातावरण के दौरान स्वास्थ्य के लिये जोखिम वाले वातावरण में निरंतर रहते हैं। इसलिए, कारखानों में श्रमिकों के स्वास्थ्य पर ध्यान देना बेहद आवश्यक हो जाता है। लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि कारखानों द्वारा स्वास्थ्य मानकों का पालन नहीं किया गया था, जिनकी अनुवर्ती अनुच्छेदों में चर्चा की गई है।

कारखानों द्वारा श्रमिकों के लिए स्वास्थ्य मानकों से संबंधित प्रावधानों की अनुपालना की निम्नलिखित रूप में चर्चा की गयी है:

1. सफाई	कारखाना अधिनियम की धारा 11 यह निर्दिष्ट करती है कि, हर कारखाने को साफ रखना चाहिये और किसी भी नाली, शौचालय या अन्य असुविधा से उत्पन्न दुर्गंध से मुक्त रखा जाना चाहिए। प्रत्येक कार्य

	कक्ष के फर्श को प्रत्येक सप्ताह में कम से कम एक बार धोकर, आवश्यकतानुसार कीटाणुनाशक का उपयोग करके, या अन्य किसी विधि द्वारा साफ किया जाना चाहिए। संयुक्त निरीक्षण में पाया गया कि 25 कारखानों ***(परिशिष्ट-12)*** में कार्यस्थलों, फर्श, शौचालयों और मार्गों की सफाई की कमी थी। विभाग द्वारा 2017-18 से 2021-22 के मध्य इन 25 कारखानों में से 13 का निरीक्षण किया गया था और उनमें से दो कारखानों में उक्त नियम का पालन करना नहीं पाया गया तथा इन कारखानों को निर्देश भी दिए गए थे। लेकिन विभाग के पास इन निर्देशों की अनुपालना दर्शाने के लिए कोई भी अभिलेख उपलब्ध नहीं था।
2. धूल और धुएं की व्यवस्था	कारखाना अधिनियम की धारा 14 के अनुसार, प्रत्येक कारखाने जो विनिर्माण प्रकिया में लगा हुआ हैं, जिसमें धूल, धुआं या अन्य अशुद्धि उत्पन्न होती है, को रोकने के लिए प्रभावी उपाय करने होते हैं ताकि यह किसी कार्य कक्ष में जमा न हो और श्रमिकों के लिए हानिकारक न हो। यदि इसके लिए किसी निकास उपकरण की आवश्यकता होती है, तो इसे धूल, धुएं या अन्य अशुद्धि के उत्पत्ति बिंदु के जितना निकट हो सके, लगाया जाना चाहिए। संयुक्त निरीक्षण में पाया गया कि 11 कारखानों ***(परिशिष्ट-13)*** ने धूल और धुएं के प्रसार को रोकने के लिए उचित उपाय नहीं किए थे, जिससे श्रमिकों के स्वास्थ्य पर दुष्प्रभाव हो सकता था। विभाग द्वारा 2017-18 से 2021-22 के मध्य इन 11 कारखानों में से पांच कारखानों का निरीक्षण किया, लेकिन निरीक्षण प्रतिवेदन में धूल और धुएं के निराकरण के संबंध में उपायों की अपर्याप्तता का उल्लेख नहीं था।
3. पृथक और पर्याप्त संख्या में शौचालय	कारखाना अधिनियम की धारा 19 के अनुसार, प्रत्येक कारखाना में पुरुष और महिला श्रमिकों के लिए पर्याप्त, सुविधाजनक और हर समय साफ़ और स्वच्छ स्थिति में शौचालय सुलभ स्थान पर होने की व्यवस्था होनी चाहिए। राजस्थान कारखाना नियम, 1951 के नियम 40 के अनुसार, 25 श्रमिकों पर कम से कम एक शौचालय होना चाहिए और जहाँ 100 से अधिक श्रमिक कार्यरत हैं, वहाँ प्रथम 100 तक प्रत्येक 25 पुरुषों पर एक और उसके बाद प्रत्येक 50 पुरुषों पर एक पृथक शौचालय होना चाहिए। संयुक्त निरीक्षण में पता चला कि रींगस (सीकर) के एक कारखाने[5] ने पाँच महिला श्रमिकों के लिए अलग शौचालय उपलब्ध नहीं कराया था।

[5] जितेन फूड्स एंड फ्लेवर्स लिमिटेड, खाटू श्यामजी औद्योगिक क्षेत्र, रींगस (सीकर)

	एक अन्य कारखाना[6] जो कि रीको औद्योगिक क्षेत्र, बगरू, जयपुर में है, इसमें 255 पुरुष श्रमिकों के लिए पर्याप्त शौचालय सुविधाएं नहीं थीं, क्योंकि उनके उपयोग के लिए केवल पाँच शौचालय उपलब्ध थे जबकि नियमानुसार न्यूनतम सात शौचालय[7] की आवश्यकता थी।
4. चिकित्सा परीक्षण और स्वास्थ्य पंजिका का रखरखाव	राजस्थान कारखाना नियम, 1951 के नियम 65-SS के अनुसार, खतरनाक प्रक्रिया में लगे श्रमिकों की नियुक्ति से पहले और उसके बाद प्रत्येक छः माह में चिकित्सा जांच होनी चाहिए ताकि व्यक्ति की शारीरिक क्षमता और स्वास्थ्य की स्थिति का पता चल सके। नियुक्ति पूर्व और समय-समय पर की गई चिकित्सा जांच का विवरण स्वास्थ्य पंजिका फॉर्म संख्या 19 में दर्ज किया जाना चाहिए। खतरनाक प्रक्रिया[8] में संलग्न 36 कारखानों (13 जोखिमभरा, 18 खतरनाक और 5 प्रमुख दुर्घटना संभावित) के संयुक्त निरीक्षण में पाया गया कि 13 कारखानों में स्वास्थ्य पंजिका का संधारण नहीं किया गया था। इसके अलावा, 13 कारखानों ***(परिशिष्ट-14)*** में से 10 कारखानों में पिछले छः महीनों[9] की श्रमिकों की चिकित्सा जांच का कोई दस्तावेजी प्रमाण नहीं था। दो कारखानों में स्वास्थ्य पंजिका संधारित थी, लेकिन श्रमिकों की चिकित्सा जांच दर्ज नहीं की गई थी। लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि विभाग ने 2017-18 से 2021-22 के मध्य 13 कारखानों ***(परिशिष्ट-15)*** में से पाँच कारखानों का निरीक्षण किया था। हालांकि, केवल एक कारखाना को स्वास्थ्य पंजिका का संधारण करने और श्रमिकों की चिकित्सा जांच कराने के निर्देश दिए गए थे, जिसने भी निर्देशों का पालन नहीं किया। विभाग ने निर्देशों का पालन न करने पर कारखानों के खिलाफ कोई कार्रवाई नहीं की।

2.1.3.3 कल्याण मानकों की अनुपालना

कारखाना अधिनियम में कारखाना परिसर के भीतर और बाहर जैसे कि भोजनकक्ष, विश्राम और अवकाश सुविधाओं, आवास और श्रमिकों के कल्याण के लिए अन्य सुविधाओं के लिए कल्याण मानकों को निर्दिष्ट किया गया है। प्रावधानों की अनुपालना पर चर्चा नीचे की गई है:

---

6 दिलीप इंडस्ट्रीज प्राइवेट लिमिटेड, रीको औद्योगिक क्षेत्र, बगरू (जयपुर)

7 100 श्रमिकों तक चार शौचालय आवश्यक थे, और अगले 50 श्रमिकों के लिए एक अतिरिक्त शौचालय की आवश्यकता थी। इस प्रकार 255 श्रमिकों के लिए सात शौचालयों की आवश्यकता थी।

8 **"खतरनाक प्रक्रिया"** का अर्थ किसी उद्योग से संबंधित वह प्रक्रिया या गतिविधि है, जो प्रथम अनुसूची में निर्दिष्ट है, जहां विशेष देखभाल न करने पर उसमें प्रयुक्त कच्चे माल, मध्यवर्ती या तैयार उत्पाद, उप-उत्पाद, अपशिष्ट या अपशिष्ट जल द्वारा: (i) उसमें लगे या उससे जुड़े व्यक्तियों के स्वास्थ्य को गंभीर हानि हो सकती है, या (ii) सामान्य पर्यावरण में प्रदूषण हो सकता है।

9 संयुक्त भौतिक निरीक्षण की तिथि से पिछले छः महीने की गणना की गई थी।

1. आश्रय-स्थल/विश्राम कक्ष और भोजन कक्ष	कारखाना अधिनियम, 1948 की धारा 47 के अनुसार, प्रत्येक कारखाने में श्रमिकों के लिए (जिसमें 150 से अधिक श्रमिक हों) पर्याप्त और उपयुक्त आश्रय, विश्राम कक्ष और पीने के पानी की व्यवस्था के साथ एक उपयुक्त भोजन कक्ष होना चाहिए। संयुक्त निरीक्षण में पाया गया कि चयनित 60 कारखानों में से चार कारखानों में पर्याप्त आश्रय, विश्राम कक्ष और भोजन कक्ष नहीं थे, जबकि वे 150 से अधिक श्रमिकों को रोजगार दे रहे थे। वर्ष 2017-18 से 2021-22 के मध्य विभाग ने इन सभी कारखानों का निरीक्षण भी किया था, लेकिन निरीक्षण प्रतिवेदन में उक्त प्रावधान के अनुसार इन सुविधाओं की कमी का उल्लेख नहीं किया गया था।
2. शिशुगृह की उपलब्धता	कारखाना अधिनियम, 1948 की धारा 48 के अनुसार, प्रत्येक कारखाना जिसमें 30 से अधिक महिला श्रमिक सामान्यतया कार्यरत हैं, वहाँ उन महिला श्रमिकों के छः वर्ष से कम उम्र के बच्चों के लिए उपयुक्त कमरा या कमरे (शिशुगृह) उपलब्ध होने चाहिए। संयुक्त निरीक्षण में यह पाया गया कि तीन कारखानों में 30 से अधिक महिला श्रमिकों के कार्यरत होने के बावजूद शिशुगृह सुविधा नहीं थी। विभाग द्वारा इन सभी कारखानों का निरीक्षण (2018-19 से 2021-22) किया था, लेकिन निरीक्षण प्रतिवेदन में महिला श्रमिकों की संख्या और शिशुगृह सुविधा की अनुपलब्धता का उल्लेख नहीं किया गया था।
3. प्राथमिक चिकित्सा सुविधाएँ	कारखाना अधिनियम, 1948 की धारा 45 के अनुसार, प्रत्येक कारखाने में काम के सभी घंटों में तुरंत उपचार के लिए निर्धारित सामग्री से सुसज्जित प्राथमिक चिकित्सा बॉक्स या अलमारियाँ बनाए रखनी चाहिए। कारखाने में एक समय में सामान्यतया कार्यरत प्रत्येक 150 श्रमिकों के लिए कम से कम एक प्राथमिक चिकित्सा बॉक्स होनी चाहिए। संयुक्त निरीक्षण के दौरान पाया गया कि सात कारखानों में प्राथमिक चिकित्सा बॉक्स/अलमारी नहीं थी, जिससे चिकित्सा आपातकाल के दौरान कारखानों में उपचार की आवश्यकताओं को पूरा करने में बाधा उत्पन्न हो सकती थी।
4. सीसीटीवी सुविधाएँ	विभाग द्वारा निर्देश (17 जुलाई 2018) जारी किए गए थे कि कारखानों को कार्यस्थल की सुरक्षा की निगरानी के लिए कारखानों

	के संवेदनशील स्थानों पर सीसीटीवी कैमरे लगाने चाहिए। सीसीटीवी की रिकॉर्डिंग से सटीक कारण का पता लगाने में मदद मिल सकती है और भविष्य में इसी तरह की दुर्घटनाओं को रोकने में मदद मिल सकती है। संयुक्त निरीक्षण में पाया कि छः कारखानों ने सीसीटीवी कैमरे स्थापित नहीं किए थे। विभाग ने मई 2018 से दिसंबर 2020 के मध्य इन कारखानों में से दो का निरीक्षण किया और एक कारखाने को सीसीटीवी कैमरे लगाने के निर्देश (सितम्बर 2019) जारी किए थे। हालाँकि, कारखाना मालिक ने निर्देशों की पालना नहीं की।
5. पहचान पत्र	राजस्थान कारखाना नियम, 1951 के नियम 108 ए के अनुसार, प्रत्येक कारखाना प्रबंधक द्वारा प्रत्येक श्रमिक को सेवा में प्रवेश की तारीख से एक महीने के अन्दर फॉर्म संख्या 36 में फोटो पहचान पत्र (आईडी) जारी किया जाएगा। जारी किए गए फोटो पहचान पत्र के संबंध में श्रमिकों से प्राप्त की गई पावतियों को कारखाना निरीक्षक द्वारा माँगने पर प्रस्तुत किया जाना चाहिए। संयुक्त निरीक्षण में पाया गया कि 27 कारखानों ने अपने श्रमिकों को फोटो पहचान पत्र जारी नहीं किए थे। विभाग द्वारा वर्ष 2017-18 से 2021-22 के मध्य इन 27 कारखानों में से 16 का निरीक्षण किया था, लेकिन निरीक्षण प्रतिवेदन में फोटो पहचान पत्र से संबंधित प्रावधानों की अनुपालना का उल्लेख नहीं था।

लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि विभाग ने निरीक्षण प्रतिवेदनों के माध्यम से गैर-अनुपालन टिप्पणियाँ जारी की थी, लेकिन यह सुनिश्चित करने के लिए कोई अनुवर्ती और निगरानी तंत्र नहीं था कि कारखाना मालिकों द्वारा विभाग के निर्देशों का पालन किया। एक पर्याप्त और उचित निगरानी तंत्र के अभाव में, विभाग ने अधिनियम का पालन कराने के लिए कोई कार्यवाही नहीं की और सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण मानकों के उल्लंघन करने वाले कारखानों के खिलाफ मुकदमा दायर करने में भी विफल रहा।

सरकार ने जवाब (मई 2023) में कहा कि सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण प्रावधानों की अनुपालना के लिए कारखानों को निर्देश जारी किए गए थे और संबंधित कारखानों से लेखापरीक्षा आक्षेप की अनुपालना प्राप्त हुई थी। हालांकि, सरकार के जवाब में कारखाना मालिकों द्वारा प्रस्तुत अनुपालन रिपोर्टों की सत्यता की पुष्टि करने के लिए किसी तंत्र की अनुपस्थिति के बारे कुछ नहीं बताया था।

उद्देश्य-2: क्या कारखाना श्रमिकों के सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण के प्रावधानों हेतु हितधारकों में जागरूकता बढ़ाने के लिए पर्याप्त प्रयास किए गए थे।

इस उद्देश्य के अंतर्गत हमने पाया कि सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण के प्रावधानों के बारे में हितधारकों में जागरूकता बढ़ाने के लिए विभाग द्वारा पर्याप्त प्रयास नहीं किए गए थे, क्योंकि केवल कुछ श्रमिकों को ही प्रशिक्षण प्रदान किया गया था। प्रशिक्षण की अनुपस्थिति में विभिन्न प्रावधानों के बारे में जागरूकता सुनिश्चित नहीं की जा सकी। इस मुद्दे पर निम्नलिखित प्रकार से चर्चा की गई है:

2.1.3.4 श्रमिकों को सुरक्षा सम्बन्धी प्रशिक्षण

कारखाना अधिनियम, 1948 की धारा 111A के अनुसार, प्रत्येक श्रमिक को जहाँ तक संभव हो कारखाने में प्रशिक्षण प्राप्त करने का अधिकार है, या, उसे किसी कारखाना स्वामी द्वारा प्रायोजित हो कर ऐसे प्रशिक्षण केंद्र या संस्थान (जहाँ कार्यस्थल पर श्रमिकों के स्वास्थ्य और सुरक्षा के लिए प्रशिक्षण दिया जाता है) में प्रशिक्षण प्राप्त करने का अधिकार है, जिसे मुख्य निरीक्षक द्वारा अनुमोदित किया गया हो।

विभाग के पास श्रमिकों को प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए एक प्रशिक्षण केंद्र (सुरक्षा संग्रहालय और प्रशिक्षण केंद्र) था। विभाग ने वर्ष 2017-18 से 2021-22 के दौरान गंभीर या घातक दुर्घटनाओं को कम करने के उद्देश्य से श्रमिकों को मुफ्त सुरक्षा प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए चार निजी संस्थानों/प्रशिक्षण केंद्रों को भी अनुमोदित किया था। सुरक्षा संग्रहालय और प्रशिक्षण केंद्र ने वर्ष 2017-18 से 2021-22 के दौरान 331 प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किए जिसमें 8,155 श्रमिकों को प्रशिक्षण प्रदान किया।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सुरक्षा संग्रहालय और प्रशिक्षण केंद्र ने अधिकतम श्रमिकों को प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए कोई समयबद्ध लक्ष्य या समय सारणी निर्धारित नहीं की थी। इसके अतिरिक्त, विभाग के पास निजी प्रशिक्षण केंद्रों/संस्थानों द्वारा आयोजित प्रशिक्षण कार्यक्रमों या कारखाना मालिकों द्वारा आयोजित प्रशिक्षण कार्यक्रमों और प्रशिक्षण कार्यक्रमों से लाभान्वित हुए श्रमिकों की संख्या की सूचना उपलब्ध नहीं थी। इस प्रकार, वर्ष 2017-18 से 2021-22 के दौरान पंजीकृत कारखानों में कुल श्रमिकों की संख्या जो सुरक्षा संग्रहालय और प्रशिक्षण केंद्र के प्रशिक्षण कार्यक्रमों से लाभान्वित हुई, 0.13 और 0.35 प्रतिशत के बीच थी। संयुक्त निरीक्षण के दौरान यह पाया गया कि 20 कारखानों ने अपने श्रमिकों को सुरक्षा और स्वास्थ्य पर प्रशिक्षण प्रदान नहीं किया था। सुरक्षा संग्रहालय और प्रशिक्षण केंद्र द्वारा किए गए प्रशिक्षण की अल्प संख्या और कारखाना मालिकों द्वारा प्रशिक्षण प्रदान नहीं किए जाने से यह प्रतीत होता है कि श्रमिकों की सुरक्षा और स्वास्थ्य की प्रशिक्षण आवश्यकताएँ विभाग और कारखाना स्वामियों द्वारा काफी हद तक नज़रअंदाज की गईं।

सरकार ने उत्तर दिया (मई 2023) कि कारखाना प्रबंधन श्रमिकों को प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए जिम्मेदार था। इनके पास कारखाना श्रमिकों को प्रदान किए गए सुरक्षा प्रशिक्षण के बारे में अभिलेख उपलब्ध नहीं थे। विभाग ने कहा कि वह ऑनलाइन प्रणाली के माध्यम से अभिलेख एकत्र करने और ऑनलाइन प्रणाली के माध्यम से जागरूकता उत्पन्न करने के प्रयास करेगा।

अनुशंसा 1: सरकार यह विचार कर सकती है कि वार्षिक विवरणी में सुरक्षा प्रशिक्षण प्राप्त करने वाले कारखाना श्रमिकों की संख्या को दिखाने का प्रावधान किया जाए। इसके अतिरिक्त, यह कारखाना मालिकों को पर्याप्त प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए आवश्यक दिशा-निर्देश जारी कर सकती है।

उद्देश्य-3: क्या विभागीय व्यवस्था कारखाना श्रमिकों के लिए सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण प्रावधानों को लागू करने के लिए पर्याप्त थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि विभागीय व्यवस्था अधिकारियों को आवंटित निरीक्षणों के होने की निगरानी करने, कारखाना मालिकों द्वारा वार्षिक विवरणी की प्रस्तुतियों और रासायनिक दुर्घटनाओं की स्थिति में प्रबंधन के लिए बनाए गए राज्य/जिला/स्थानीय संकट समूहों की नियमित बैठकों की निगरानी के लिए पर्याप्त नहीं था। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा में यह भी पाया कि मामलों के निपटारे में धीमी प्रगति और निरीक्षकों के पास पर्याप्त उपकरणों की अनुपलब्धता थी। इन मुद्दों पर चर्चा निम्नलिखित प्रकार से है:

2.1.3.5 सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण प्रावधानों के प्रवर्तन के लिए प्रणाली

कारखाना अधिनियम, 1948 की धारा 9 में विभाग के निरीक्षक को कारखानों में कारखाना अधिनियम के प्रावधानों हेतु निरीक्षण के लिए प्रवेश करने की शक्ति प्रदान की गयी हैं। व्यवसाय सुधार कार्य योजना[10] 2017 के तहत निरीक्षणों को सुव्यवस्थित करने के लिए राजस्थान सरकार ने एक केंद्रीय निरीक्षण प्रणाली आरम्भ की थी। यह एक एकल खिड़की (सिंगल विंडो) सिस्टम पोर्टल है जो विभाग से संबंधित सभी अनुपालन निरीक्षणों को उत्पन्न करता है। केंद्रीय निरीक्षण प्रणाली जोखिम मानदंडों के आधार पर निरीक्षणों हेतु कारखानों/संस्थानों की पहचान करता है। निरीक्षकों को केंद्रीय निरीक्षण प्रणाली के माध्यम से स्वचालित रूप से निरीक्षण आवंटित किये जाते है। इस संबंध में सूचना संबंधित निरीक्षक को भेजी जाती है, जिसे निरीक्षण रिपोर्ट, 48 घंटे के अन्दर पोर्टल पर अपलोड करनी होती है। कोई भी निरीक्षक किसी भी कारखाने का लगातार दो बार निरीक्षण नहीं कर सकता। हालांकि, शिकायतों के आधार पर विभागाध्यक्ष से विशेष अनुमति प्राप्त कर औचक निरीक्षण किए जा सकते हैं।

अतः निरीक्षण बेहद महत्वपूर्ण हैं और कारखाना अधिनियम के सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण प्रावधानों के प्रवर्तन में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं।

(i) केंद्रीय निरीक्षण प्रणाली के माध्यम से आवंटित निरीक्षणों में कमी

वर्ष 2017-18 से 2021-22 के दौरान केंद्रीय निरीक्षण प्रणाली के माध्यम से आवंटित निरीक्षणों एवं उनके विरुद्ध किये गए निरीक्षणों की स्थिति निम्नलिखित **तालिका 2.1** में दर्शाई गई है।

---

[10] निरीक्षणों को सुव्यवस्थित करने और देश को 'इंस्पेक्टर राज' से मुक्त करने के लिए 10 विभिन्न देशों में बेहतरीन प्रथाओं का अध्ययन किया गया। इन सर्वोत्तम प्रथाओं के आधार पर कई सुधारों को सूचीबद्ध किया गया, जिन्हें विभिन्न राज्यों द्वारा लागू किया गया।

तालिका-2.1: केंद्रीय निरीक्षण प्रणाली के माध्यम से आवंटित और किए गए निरीक्षणों की संख्या

वर्ष	कुल कारखानों की संख्या	केंद्रीय निरीक्षण प्रणाली के माध्यम से आवंटित किये गए संयुक्त निरीक्षणों की कुल संख्या	किए गए निरीक्षण, जो केंद्रीय निरीक्षण प्रणाली के माध्यम से आवंटित थे	किये गए निरीक्षणों में कमी का प्रतिशत
2017-18	11,066	685	685	0
2018-19	11,387	1,344	1,344	0
2019-20	11,741	2,386	1,902	21
2020-21	12,166	3,023	1,565	48
2021-22	12,385	2,903	1,584	45
कुल		**10,341**	**7,080**	**32**

स्रोतः विभाग द्वारा उपलब्ध करवाई गयी सूचना।

उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है कि विभाग वर्ष 2019-20 से 2021-22 के दौरान आवंटित निरीक्षण पूर्ण नहीं कर सका। इस अवधि के दौरान किये गये निरीक्षणों में 21 से 48 प्रतिशत के बीच कमी रही। लेखापरीक्षा की जांच में यह भी पता चला कि केंद्रीय निरीक्षण प्रणाली के कार्यान्वयन के बाद कुल 12,385 कारखानों में से 5,687 (46 प्रतिशत) कारखानों के निरीक्षण आवंटित नहीं किए गए थे।

सरकार ने कमी के कारणों को निरीक्षकों की कमी और 14 जिलों में कार्यालयों की अनुपस्थिति के रूप में बताया (मई 2023)। यह जवाब संतोषजनक नहीं था क्योंकि निरीक्षण केंद्रीय निरीक्षण प्रणाली के माध्यम से निरीक्षण अधिकारियों के नाम पर आवंटित किए गए थे और सभी जिलों के लिए जोखिम मानदंडों के आधार पर थे। उल्लेखनीय है कि कुल 33 निरीक्षण अधिकारियों में से केवल दो ने अपने आवंटित लक्ष्य प्राप्त किए, 23 निरीक्षण अधिकारियों ने 60 और 90 प्रतिशत के बीच अपने लक्ष्य प्राप्त किए और आठ निरीक्षण अधिकारियों ने आवंटित लक्ष्यों से 60 प्रतिशत से कम का निरीक्षण किया।

इसके अतिरिक्त, विभाग के पास उन निरीक्षकों के खिलाफ कार्रवाई करने की कोई क्रियाविधि नहीं थी जिन्होंने आवंटित निरीक्षण पूर्ण नहीं किए।

अनुशंसा 2 : विभाग को केंद्रीय निरीक्षण प्रणाली में एक मॉड्यूल लागू करने पर विचार करना चाहिए जो निरीक्षण अधिकारियों द्वारा नहीं किए गए निरीक्षणों को रेड फ्लैग करे और संबंधित अधिकारी के खिलाफ कार्रवाई करे।

(ii) वार्षिक विवरणियों की प्रस्तुतियाँ और दुर्घटना पंजिका का रखरखाव

राजस्थान कारखाना नियम, 1951 के नियम 105 के अनुसार, कारखानों को प्रत्येक वर्ष 31 जनवरी से पहले फार्म 23 में सम्बंधित निरीक्षक को वार्षिक विवरणी प्रस्तुत करनी होती है। लेखापरीक्षा ने देखा कि वार्षिक विवरणी में महत्वपूर्ण विवरणों को शामिल किया गया था जैसे कि वर्ष के दौरान कार्यरत श्रमिक (पुरुष, महिलाएं और बच्चे), कार्य के घंटों की संख्या, सुरक्षा अधिकारी/कल्याण अधिकारी, एम्बुलेंस का विवरण, जलपान गृह, शिशुगृह, दुर्घटनाएं, खतरनाक

परिस्थितियों में कार्यरत श्रमिक आदि। इसके अतिरिक्त राजस्थान कारखाना नियम, 1951 के नियम 109 के अनुसार कारखानों को दुर्घटनाओं और खतरनाक घटनाओं की एक पंजिका का फार्म 29 में भी संधारण करना होता है।

वर्ष 2017-18 से 2022-23 के दौरान कारखानों द्वारा प्रस्तुत वार्षिक विवरणी की स्थिति **तालिका-2.2** में दर्शाई गई है:

तालिका-2.2: कारखाना मालिकों/अधिवासी/प्रबंधकों द्वारा दाखिल वार्षिक विवरणी की स्थिति

वर्ष	कारखानों की संख्या	प्राप्त वार्षिक विवरणियों की संख्या	कमी का प्रतिशत
2017-18	11,066	630	94.30
2018-19	11,387	841	92.61
2019-20	11,741	1,135	90.33
2020-21	12,166	1,519	87.51
2021-22	12,385	3,881	68.66
2022-23	12,551	5,481	56.33
कुल	**71,296**	**13,487**	**81.08**

स्रोतः विभाग द्वारा उपलब्ध करवाई गयी सूचना।

उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है कि 56.33 से 94.30 प्रतिशत कारखाने वार्षिक विवरणी प्रस्तुत करने की वैधानिक आवश्यकता का पालन नहीं कर रहे थे।

इसके अतिरिक्त, 60 कारखानों के संयुक्त निरीक्षण के दौरान, यह पाया गया कि 24 कारखानों ***(परिशिष्ट-16)*** ने 2021 के लिए वार्षिक विवरणी प्रस्तुत नहीं की और 14 कारखानों ***(परिशिष्ट-17)*** ने दुर्घटना पंजिका का संधारण नहीं किया। विभागीय अधिकारियों ने जून 2017 से मार्च 2022 के मध्य 14 में से आठ कारखानों का निरीक्षण किया जो दुर्घटना पंजिका का रखरखाव नहीं कर रही थी, लेकिन अधिनियम के प्रावधानों की पालना को सुनिश्चित करने के लिए जारी कोई निर्देश लेखापरीक्षा को नहीं मिले।

विवरणियों की गैर-प्रस्तुति से विभाग महत्वपूर्ण जानकारियां प्राप्त करने में असमर्थ रहा जो कारखानों द्वारा कल्याण प्रावधानों की अनुपालना से संबंधित थी। इसी तरह, दुर्घटना पंजिका की अनुपस्थिति से कारखानों में होने वाली खतरनाक दुर्घटनाओं और घटनाओं की वास्तविक आवृत्ति और प्रभाव को सुनिश्चित करने का कोई आश्वासन नहीं मिला।

तथापि, विभाग ने नियमों के पालन को सुनिश्चित करने के लिए न तो कोई नोटिस जारी किया और न ही कोई कार्रवाई की।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया (मई 2023) और जवाब दिया कि दोषी कारखानों को निर्देश जारी किए गए थे। तथ्य यह है कि विभाग ने वार्षिक विवरणी की प्रस्तुतियों और दुर्घटना पंजिका के रखरखाव के नियमों के अनुपालन की निगरानी उचित रूप से नहीं की। इसके अतिरिक्त, दोषी कारखानों के खिलाफ उचित अनुवर्ती कार्रवाई नहीं की गई।

(iii) संकट प्रबंधन के लिए बनाई गई समितियों की बैठकें

रासायनिक दुर्घटना (आपातकालीन योजना, तैयारी और प्रतिक्रिया) नियम, 1996 में रासायनिक दुर्घटनाओं की स्थिति में संकट स्थितियों के प्रबंधन के लिए एक त्रि-स्तरीय व्यवस्था की गई थी। सरकार ने (9 जून 2010) को नियम 6 और नियम 8 के तहत राज्य संकट समूह, जिला संकट समूह और स्थानीय संकट समूह का गठन किया।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- राज्य संकट समूह को प्रमुख रासायनिक दुर्घटनाओं को संभालने के लिए विशेषज्ञ मार्गदर्शन प्रदान करने के लिए तिमाही बैठकों का आयोजन करना था। राज्य संकट समूह के लिये आवश्यक था कि वह ऑफ साइट आपातकालीन योजनाओं की समीक्षा करें, योजनाएं तैयार करने में सहायता करें, रासायनिक दुर्घटनाओं हेतु तैयारी करें और इनमें कमी के प्रयास करें, दुर्घटना पश्चात् स्थिति की निगरानी करें और जिला संकट समूहों द्वारा प्रस्तुत रिपोर्टों की समीक्षा करे। तथापि, राज्य संकट समूह ने गठन (2010) के बाद से केवल एक बैठक (सितंबर 2015) आयोजित की। इसके अतिरिक्त, अभिलेखों में ऐसा कुछ भी नहीं था जो कि इंगित करे कि नियमित बैठकें आयोजित करवाने के प्रयास किए गए थे।
- जिला संकट समूह को प्रत्येक 45 दिवस में एक बैठक आयोजित करनी थी। जिला संकट समूहों का गठन (जून 2010) उन 12 जिलों में किया गया था, जहाँ प्रमुख दुर्घटना खतरों की श्रेणी के 109 कारखाने स्थित थे। जिला संकट समूहों को जून 2010 से मार्च 2022 के दौरान प्रत्येक जिले में 94 बैठकें आयोजित करनी थीं। तथापि, इस अवधि में कुल 42 बैठकें[11] आयोजित की गईं जबकि आवश्यक बैठकों की संख्या 1,128[12] थी।
- स्थानीय संकट समूह को प्रत्येक महीने में एक बैठक करनी थी और जिला संकट समूह को कार्यवाही की एक प्रति प्रेषित करनी थी। स्थानीय संकट समूहों का गठन 12 प्रमुख दुर्घटना खतरे वाले जिलों में किया गया था। तथापि, विभाग द्वारा स्थानीय संकट समूहों की बैठकों का कोई भी विवरण प्रदान नहीं किया गया।

प्रमुख दुर्घटना खतरे वाले 109 कारखानों की उपस्थिति के बावजूद रासायनिक दुर्घटनाओं के प्रबंधन के लिए विभाग द्वारा की गयी तैयारी की पुष्टि लेखापरीक्षा द्वारा नहीं की जा सकी, क्योंकि इन्हीं उद्देश्यों के लिए बनी समितियों की आवश्यक बैठकों का आयोजन नहीं किया गया था।

सरकार ने उत्तर दिया (मई 2023) कि राज्य संकट समूह की नियमित बैठकों के आयोजन के प्रयास किए जाएंगे। जिला संकट समूहों और स्थानीय संकट समूहों की बैठकें कर्मचारियों की कमी और कोविड महामारी के कारण समय पर नहीं की जा सकी।

---

[11] आयोजित की गईं बैठकें: अजमेर-2, अलवर-3, भरतपुर-1, बीकानेर-2, चित्तौड़गढ़-8, जयपुर-2, झुंझुनू-3, जोधपुर-5, कोटा-9, पाली-1, सिरोही-3, उदयपुर-3

[12] एक वर्ष में 8 बैठकें (प्रत्येक 45 दिनों में एक बार) आयोजित की जानी चाहिए थी। इस प्रकार, कुल 1,128 बैठकें = {12 (जिला संकट समूहों की संख्या) x 8 (एक वर्ष में बैठकों की संख्या) x 11.75 (वर्षों की संख्या) (जून 2010 से मार्च 2022 तक 11 वर्ष और 9 महीने)} आयोजित की जानी थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अभिलेखों में ऐसा कुछ नहीं था जो कि इंगित करे कि राज्य संकट समूह की नियमित बैठकों को आयोजित करने के प्रयास किए गए थे। इसके अतिरिक्त, जिला संकट समूहों और स्थानीय संकट समूहों की बैठकें कोविड महामारी के पश्चात भी आयोजित नहीं की गईं।

नियमित बैठकों और निगरानी की अनुपस्थिति में, कठिन दुर्घटनाओं की स्थिति में रासायनिक संकट प्रबंधन प्रतिक्रिया कमजोर होगी।

अनुशंसा 3: सरकार को राज्य संकट समूह, जिला संकट समूह और स्थानीय संकट समूह की बैठकों को निर्धारित समय सीमा के अनुसार आयोजित करने के लिए सक्षम प्राधिकारियों को निर्देश जारी कर सकती है।

(iv) मामलों के निपटारे में धीमी प्रगति

कारखाना अधिनियम, 1948 की धारा 105 के अनुसार, इस अधिनियम के तहत किसी भी अपराध पर अदालत तभी संज्ञान ले सकती है, जब एक निरीक्षक द्वारा शिकायत या पूर्व में लिखित अनुमति हो। मजिस्ट्रेट[13] या प्रथम श्रेणी के नीचे की कोई भी अदालत इस अधिनियम के तहत दंडनीय किसी भी अपराध की सुनवाई नहीं कर सकता है।

मार्च 2022 को लंबित अभियोजन मामलों की वर्षवार सूचना निम्नलिखित **तालिका-2.3** में दर्शाई गई है।

तालिका-2.3: अभियोजन मामलों का विवरण

वर्ष	वर्ष के प्रारंभ में लंबित मामले	वर्ष के दौरान दायर मामले	वर्ष के दौरान निपटाए गए मामले	वर्ष के अंत में लंबित मामले
2017	249	39	19	269
2018	269	35	24	280
2019	280	28	25	283
2020	283	31	4	310
2021	310	22	7	325

स्रोतः विभाग द्वारा उपलब्ध करवाई गयी सूचना।

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि वर्ष के दौरान निपटाए गए मामलों की संख्या दायर किए गए मामलों की संख्या से बहुत कम थी, जिससे लंबित मामलों की संख्या में वर्ष दर वर्ष वृद्धि हो रही थी। उक्त यह दर्शाता है कि मामलों के अनुसरण और निपटारे के लिए विभाग के प्रयासों में कमी थी।

सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया और उत्तर दिया (मई 2023) कि मामलों के निपटारे के लिए निरंतर प्रयास किए जा रहे हैं।

[13] अब एक महानगरीय मजिस्ट्रेट या प्रथम श्रेणी के न्यायिक मजिस्ट्रेट (दंड प्रक्रिया संहिता, 1973)।

(v) निरीक्षकों के पास आवश्यक उपकरणों की अनुपलब्धता

कारखाना अधिनियम और नियमों में प्रकाश की तीव्रता, ध्वनि दबाव और ज्वलनशील गैसों के स्तर को बताया गया है, जिनके संपर्क में एक कारखाना श्रमिक के आने पर उसके स्वास्थ्य पर प्रतिकूल असर हो सकता है। ये नियम उन कारखानों पर लागू होते हैं जहां निर्माण प्रक्रिया में उच्च ध्वनि स्तर या इस प्रकार की धूल, गैस, धुएं या वाष्प का उत्पादन होता है जिनके प्रज्वलन होने पर विस्फोट हो सकते हैं।

मुख्य निरीक्षक और उप मुख्य निरीक्षक, कारखाना एंव बायलर विभाग, जयपुर के स्टॉक पंजिका की समीक्षा में पता चला कि आवश्यक उपकरण जैसे कि प्रकाशमापक, ध्वनिमापक और विस्फोटमापक यंत्र विभाग के पास उपलब्ध नहीं थे। इसलिए, इकाई कार्यालयों में नियुक्त निरीक्षक, निरीक्षण के दौरान प्रकाश की तीव्रता और खतरनाक ध्वनि दबाव की जाँच नहीं कर सकते थे।

सरकार ने उत्तर (17 मई 2023) दिया कि इन उपकरणों की आवश्यकता का आंकलन किया जा रहा है। इसके अतिरिक्त, औद्योगिक स्वास्थ्य प्रयोगशाला कार्यस्थल से नमूने एकत्र करने के लिए मौजूद है।

वाहनों पर कर

2.2 कर प्रशासन और लेखापरीक्षा के परिणाम

मोटर वाहनों पर करों से प्राप्तियां जो कि केंद्रीय एवं राज्य मोटर वाहन अधिनियमों और इनके अन्तर्गत बनाए गए नियमों के प्रावधानों के अन्तर्गत देय है, सरकार के स्तर पर प्रमुख सचिव (परिवहन) द्वारा प्रशासित की जाती हैं। परिवहन आयुक्त सह-शासन सचिव राजस्थान सरकार परिवहन विभाग (विभाग) के प्रमुख हैं तथा इनकी सहायता छः अतिरिक्त परिवहन आयुक्तों और चार उप परिवहन आयुक्तों द्वारा की जाती है। परिवहन सेवाओं के सुचारू संचालन एवं पर्यवेक्षण हेतु राज्य को 12 संभागों[14] में विभाजित किया गया है। इन संभागों को आगे 58 परिवहन जिलों[15] में विभाजित किया गया है।

क्षेत्रों में परिवहन गतिविधियों का समग्र प्रशासन क्षेत्रीय परिवहन अधिकारी के पास है। वह राजस्थान मोटर वाहन कराधान अधिनियम, 1951 के अंतर्गत अपीलीय प्राधिकारी भी हैं । जिला परिवहन अधिकारी परिवहन जिले के लिए लाइसेंसिंग और पंजीकरण प्राधिकारी है। वह राजस्थान मोटर वाहन कराधान अधिनियम/नियमों, 1951 के प्रयोजन के लिए कराधान अधिकारी भी हैं।

---

[14] संभागः अजमेर, अलवर, भरतपुर, बीकानेर, चित्तौड़गढ़, दौसा, जयपुर, जोधपुर, कोटा, पाली, सीकर और उदयपुर।

[15] जिलेः आबू रोड, बालोतरा, बांसवाड़ा, बारां, बाड़मेर, ब्यावर, भीलवाड़ा, भीनमाल, भिवाड़ी, बूंदी, चौमूं, चुरू, डीडवाना, धौलपुर, दूदू, डूंगरपुर, हनुमानगढ़, जैसलमेर, जालौर, झालावाड़, झुंझुनू, करौली, केकड़ी, खेतड़ी, किशनगढ़, कोटपूतली, नागौर, नोहर, नोखा, पीपाड़ शहर, फलौदी, पोकरण, प्रतापगढ़, राजसमंद, रामगंज मंडी, सवाई माधोपुर, शाहपुरा (भीलवाड़ा), शाहपुरा (जयपुर), सिरोही, श्रीगंगानगर, सुजानगढ़, सुमेरपुर, शादुलशहर, टोंक, रतनपुर (टीसीसी), शाहजहांपुर (टीसीसी) और क्षेत्रीय स्तर पर बारह जिले।

मार्च 2022 के अंत तक 56 परिवहन जिलों[16] में कुल 1.72 करोड़ वाहन पंजीकृत थे। परिवहन विभाग में लेखापरीक्षा के योग्य 58 इकाइयाँ थी। इनमें से 16 इकाइयों[17] को नमूना जांच के लिए चुना गया, जिनमें 94.59 लाख वाहन पंजीकृत थे। इनमें से 0.41 लाख वाहनों को नमूना जांच के लिए चयनित किया गया था। लेखापरीक्षा के दौरान कर की अवसूली/कम वसूली, ब्याज, शास्ति और कम्पाउंडिंग शुल्क के कम भुगतान, कर के अनिर्धारण/कम निर्धारण, मोटर वाहन कर की संगणना इत्यादि से संबंधित ₹ 13.70 करोड़ की अनियमितताओं से जुड़े कुल 2,543 मामले देखे गए। वर्ष के दौरान, विभाग ने 1,738 मामलों में ₹ 8.83 करोड़ के कम मूल्यांकन और अन्य अनियमितताओं को स्वीकार किया, जिनमें से ₹ 8.43 करोड़ से जुड़े 1,550 मामले वर्ष 2021-22 के दौरान लेखापरीक्षा में और शेष पिछले वर्षों के दौरान ध्यान में लाये गये थे । वर्ष 2021-22 के दौरान 186 मामलों में ₹ 0.48 करोड़ की वसूली की गई, जिनमें से 58 मामलों में ₹ 0.23 करोड़ की वसूली 2021-22 में और बाकी पिछले वर्षों में इंगित किये गये थे।

लेखापरीक्षा ने मालवाहक वाहनों से एकमुश्त कर की वसूली न होने को इंगित किया (जुलाई 2022 और जनवरी 2023)। इसके बाद विभाग ने कार्रवाई करते हुए 1,225 वाहनों से संबंधित ₹ 5.73 करोड़ की वसूली की। इस रिपोर्ट में इन प्रकरणों पर चर्चा नहीं की गई है।

प्रतिवेदन में ₹ 7.91 करोड़ की राशि के उदाहरणात्मक प्रकरण शामिल किए गए हैं, जो कि नीचे दिए गए हैः

अनुपालन लेखापरीक्षा अनुच्छेद

वाणिज्यिक वाहन अर्थव्यवस्था का एक अभिन्न अंग हैं, जो विभिन्न क्षेत्रों में वस्तुओं और सेवाओं की आवाजाही को सुविधाजनक बनाते हैं। परिवहन विभाग ने वाणिज्यिक वाहनों को उनकी विशिष्टियों के आधार पर कई श्रेणियों में विभाजित किया है, जैसे, परिवहन वाहन[18], गैर-परिवहन[19] वाहन, यात्री वाहन आदि। मोटर वाहन कर, विशेष पथ कर, एकमुश्त कर और एक बारीय कर इन वाहनों पर उनके विशिष्टियों के अनुसार लागू मुख्य कर थे।

मोटर वाहन कर और विशेष पथ कर

यात्री वाहनः मोटर वाहन कर और विशेष पथ कर, वाहन की बैठक क्षमता और तय की जाने वाली दूरी के लिए जारी परमिट, के आधार पर लगाया जाते थे।

माल वाहनः 9 जुलाई 2019 तक वाहन के चेसिस की लागत के अनुसार मोटर वाहन कर लगाया गया था, उसके बाद, 16,500 किलोग्राम से अधिक वाले वाहन के सकल वाहन भार के अनुसार मोटर वाहन कर लगाया गया था।

---

[16] दो परिवहन जिले, अर्थात् शाहजहांपुर और रतनपुर, केवल कर संग्रहण केंद्र थे।

[17] क्षेत्रीय परिवहन कार्यालयः अलवर, भरतपुर, बीकानेर, चित्तौड़गढ़, जोधपुर, कोटा, सीकर, टीसी कार्यालय जयपुर और उदयपुर।
जिला परिवहन कार्यालयः बालोतरा, बाड़मेर, भीलवाड़ा, धौलपुर, झुंझुनू, करौली और शाहपुरा (भीलवाड़ा)।

[18] परिवहन वाहनः सार्वजनिक सेवा वाहन, मालवाहक, शैक्षणिक संस्थान की बस या निजी सेवा वाहन।

[19] गैर-परिवहन वाहनः मोटर वाहन जो परिवहन वाहन नहीं है।

एकमुश्त करः 1 जुलाई 2007 को या उसके बाद 9 जुलाई 2019 तक पंजीकृत परिवहन वाहन एकमुश्त कर का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी थे । यह कर 10 जुलाई 2019 से समाप्त कर दिया गया है।

एकबारीय करः एकबारीय कर गैर-परिवहन वाहनों और अन्य श्रेणी के वाहनों यथा जेसीबी, क्रेन, अर्थ मूविंग उपकरण आदि पर लगाया जाता है। अधिसूचना 10 जुलाई 2019 के अनुसार, 16,500 किलोग्राम तक सकल वाहन भार वाले परिवहन वाहन और अन्य श्रेणी के वाहन यथा जेसीबी, क्रेन, अर्थ मूविंग उपकरण एकबारीय कर का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी हैं।

2.3 एकमुश्त कर की अवसूली/कम वसूली

राजस्थान मोटर वाहन कराधान अधिनियम, 1951 की धारा 4-सी के उल्लंघन में विभाग द्वारा 183 वाहनों से एकमुश्त कर की वसूली नहीं की गयी। इसके परिणामस्वरूप ₹ 1.42 करोड़ के एकमुश्त कर एवं अधिभार की कम वसूली/अवसूली हुई।

राजस्थान मोटर वाहन कराधान अधिनियम, 1951 की धारा 4-सी तथा इस अधिनियम के अंतर्गत बनाए गये नियमों के अनुसार, निम्नलिखित प्रकार के परिवहन वाहनों पर अधिसूचना के माध्यम से निर्धारित दरों पर एकमुश्त कर लगाया गया थाः

1. चार पहिया माल वाहनों की सभी श्रेणियां जिनका सकल वाहन भार 3,000 किलोग्राम से अधिक और 16,500 किलोग्राम तक है।
2. ड्राइवर और कंडक्टर को छोड़कर बीस तक बैठने की क्षमता वाले सभी श्रेणी के कॉन्ट्रैक्ट कैरिज, टूरिस्ट परमिट और निजी वाहन।

वाहन स्वामी के विकल्प पर, एकमुश्त कर का भुगतान या तो सम्पूर्ण अथवा छः समान किश्तों में (14 जुलाई 2014 से) एक वर्ष में किया जा सकता था। दिनांक 10 अक्टूबर 2017 तक, एकमुश्त कर पर 10 प्रतिशत की दर से अधिभार भी देय था। तत्पश्चात् अधिसूचना दिनांक 11 अक्टूबर 2017 के अनुसार अधिभार 12.50 प्रतिशत की दर से देय था। इसके अलावा, कराधान अधिकारी को राजस्थान मोटर वाहन कराधान अधिनियम,1951 के नियम 8 और 33 के अंतर्गत कर की वसूली के लिए नोटिस देने और राजस्थान मोटर वाहन कराधान अधिनियम, 1951 की धारा 13 ए के तहत भुगतान के लिए उत्तरदायी व्यक्ति की चल संपत्ति की कुर्की और बिक्री के माध्यम से देय कर या शास्ति वसूल करने का अधिकार था।

वर्ष 2021-22 के दौरान, 15 परिवहन कार्यालयों की नमूना जांच की गई और अप्रैल 2015 से मार्च 2021 के बीच की अवधि में नौ परिवहन कार्यालयों[20] में महत्वपूर्ण अनियमितताएं देखी गईं।

---

[20] जिला परिवहन कार्यालयः बालोतरा (04/2015 से 03/2021), बाड़मेर (04/2016 से 03/2021), झुंझुनू (04/2016 से 03/2021), करौली (04/2016 से 03/2021) और शाहपुरा भीलवाड़ा (04/2016 से 03/2021)।
क्षेत्रीय परिवहन कार्यालयः भरतपुर (04/2019 से 03/2021), कोटा (12/2018 से 03/2021), जोधपुर (04/2019 से 03/2021) और उदयपुर (01/2019 से 03/2021)।

कुल 38,843 वाहनों[21] में से 8,651 गाड़ियों के अभिलेखों की जांच की गयी। *वाहन* और ई-ग्रास[22] के डेटा के साथ कर खातों की जांच (जुलाई 2021 और दिसंबर 2021 के मध्य) से पता चला कि 36 वाहन स्वामियों द्वारा ₹ 33.47 लाख का एकमुश्त कर और अधिभार का भुगतान नहीं किया गया था। इसके अलावा, 147 वाहन स्वामियों द्वारा पहली या दूसरी किश्त का भुगतान करने के बाद शेष किश्तों की राशि ₹ 1.08 करोड़ का भुगतान नहीं किया गया।

यद्यपि कर अपवंचना करने वालों की जानकारी *वाहन* एप्लिकेशन में उपलब्ध थी, तथापि, यह इंगित करने के लिए रिकॉर्ड पर कुछ भी नहीं था कि कराधान अधिकारियों ने उपरोक्त प्रावधानों के अंतर्गत देय कर की वसूली के लिए कोई कार्रवाई शुरू की थी। इसके परिणामस्वरूप 183 वाहनों से सम्बंधित ₹ 1.42 करोड़ के कर और अधिभार की वसूली नहीं हुई।

मामला विभाग को बताया गया और सरकार को प्रतिवेदित किया गया (नवंबर 2022)। सरकार ने उत्तर दिया (अप्रैल 2023) कि 68 वाहनों से राशि ₹ 0.55 करोड़ की वसूली कर ली गयी थी।

2.4 मोटर वाहनों पर कर की अवसूली

वाहन स्वामियों द्वारा 781 वाहनों के सम्बन्ध में मोटर वाहन कर एवं विशेष पथ कर राशि ₹ 6.49 करोड़ का भुगतान नहीं किया गया। तथापि, विभाग ने बकाया राशि की वसूली के लिए कार्रवाई शुरू नहीं की।

राजस्थान मोटर वाहन कराधान अधिनियम, 1951 की धारा 4 एवं 4 बी तथा इसके अंतर्गत बनाये गए नियमों के अनुसार, सभी परिवहन वाहनों जिन्हें राज्य में उपयोग किया जा रहा था या उपयोग हेतु रखे गए थे, पर मोटर वाहन कर और विशेष पथकर का आरोपण एवं संग्रहण राजस्थान सरकार द्वारा समय समय पर निर्धारित दरों से किया जाता है। देय कर पर अधिभार भी लगाया जाता है। यह कर वार्षिक रूप से देय होता है और प्रत्येक वित्तीय वर्ष के 1 अप्रैल को देय था और इसे अगले वर्ष 31 मार्च तक जमा करना होता है।

वर्ष 2021-22 के दौरान 15 परिवहन कार्यालयों की नमूना जांच की गई और 14 क्षेत्रीय परिवहन/जिला परिवहन कार्यालयों में महत्वपूर्ण अनियमितताएं पाई गयी। इन कार्यालयों के 2016-17 से 2020-21 की अवधि के लिए पंजीयन अभिलेखों, कर खातों, सामान्य सूची पंजिकाओं एवं *वाहन* एप्लीकेशन की जांच के दौरान, यह देखा गया कि 781 वाहनों के मालिकों द्वारा देय कर का भुगतान नहीं किया गया था। अभिलेखों में इस तथ्य का कोई साक्ष्य नहीं पाया गया, जो सिद्ध करते हों कि उक्त वाहन सड़क पर नहीं चल रहे थे/अन्य जिले/राज्यों को स्थानांतरित हो गये थे या उनके पंजीकरण प्रमाण-पत्र समर्पित कर दिये गये थे। तथापि, कराधान

---

[21] कुल-38,843 वाहनः 37,197 मालवाहन और 1,646 टैक्सी/मैक्सी। 8,651 वाहन निर्णयात्मक आधार पर चुने गए थे।

[22] ई-ग्रास (ऑनलाइन सरकारी प्राप्ति लेखा प्रणाली) राजस्थान सरकार की एक ई-गवर्नेंस पहल है जो मिशन मोड परियोजना श्रेणी के अंतर्गत आती है और एकीकृत वित्तीय प्रबंधन प्रणाली का हिस्सा है। यह कर/गैर-कर राजस्व की ऑनलाइन और मैनुअल दोनों मोड में संग्रहण की सुविधा प्रदान करता है।

अधिकारियों द्वारा देय कर की वसूली हेतु कोई कार्यवाही प्रारम्भ नहीं की गयी। इसके परिणामस्वरूप ₹ 6.49 करोड़ के कर एवं अधिभार की वसूली नहीं हुई, जैसा कि **तालिका 2.4** में दर्शाया गया है।

तालिका 2.4: कर की अवसूली का विवरण

क्र.सं.	वाहनों की श्रेणी	वाहनों की संख्या	राशि (₹ करोड़ में)	कार्यालयों के नाम जहां अनियमितताएं पाई गई
1.	परिवर्तित माल वाहन[23]	330	1.71	जिला परिवहन कार्यालय - भीलवाड़ा और शाहपुरा भीलवाड़ा। क्षेत्रीय परिवहन कार्यालय - अलवर, भरतपुर, बीकानेर, चित्तौड़गढ़, जोधपुर, उदयपुर।
2.	कॉन्ट्रैक्ट कैरिज (अखिल भारतीय परमिट)	65	1.91	क्षेत्रीय परिवहन कार्यालय- बीकानेर, चित्तौड़गढ़, जोधपुर और उदयपुर। जिला परिवहन कार्यालय - बालोतरा, बाड़मेर, भीलवाड़ा और झुन्झुनू।
3.	डम्पर/टिप्पर	89	0.32	क्षेत्रीय परिवहन कार्यालय - चित्तौड़गढ़, सीकर, उदयपुर।
4.	माल वाहन	245	1.12	क्षेत्रीय परिवहन कार्यालय - भरतपुर, बीकानेर और उदयपुर। जिला परिवहन कार्यालय – धौलपुर, झुन्झुनू, करौली और शाहपुरा भीलवाड़ा।
5.	स्टेज कैरिज (ग्रामीण मार्ग)	4	0.05	क्षेत्रीय परिवहन कार्यालय - बीकानेर।
6.	स्टेज कैरिज (यात्री वाहन)	15	0.87	क्षेत्रीय परिवहन कार्यालय - बीकानेर, जोधपुर और झुन्झुनू।
7.	स्टेज कैरिज (अन्य मार्ग)	33	0.51	जिला परिवहन कार्यालय – बाड़मेर, झुन्झुनू और करौली।
योग		**781**	**6.49**	

स्रोतः परिवहन विभाग के अभिलेखों से लेखापरीक्षा द्वारा संकलित।

इन प्रकरणों को इंगित (अक्टूबर 2022 और नवंबर 2022 के मध्य) किए जाने के बाद, सरकार ने उत्तर दिया (मई 2023) कि 11 क्षेत्रीय परिवहन/जिला परिवहन कार्यालयों से सम्बंधित 255 वाहनों से ₹ 1.76 करोड़ की राशि की वसूली कर ली गई थी।

[23] एक परिवर्तित वाहन वह है जिसमें दो या अधिक अलग-अलग फ्रेम होते हैं जो उपयुक्त युग्मनों (सूटेबल कपलिंग्स) द्वारा जुड़े होते हैं।

खान विभाग

2.5 परिचय

सरकार स्तर पर शासन सचिव, खान एवं पेट्रोलियम, जयपुर तथा विभाग स्तर पर निदेशक, खान एवं भूविज्ञान, उदयपुर, संबंधित अधिनियमों एवं नियमों के प्रशासन एवं क्रियान्वयन के लिए उत्तरदायी हैं। एक अतिरिक्त निदेशक (प्रशासन), छः अतिरिक्त निदेशक, खान, छः अतिरिक्त निदेशक, भूविज्ञान और एक वित्तीय सलाहकार द्वारा निदेशक, खान एवं भूविज्ञान को सहायता प्रदान की जाती है। अतिरिक्त निदेशक, खान नौ वृत्तों के माध्यम से नियंत्रण करते है, प्रत्येक का नेतृत्व एक अधीक्षण खनि अभियंता करता है।

अपने नियंत्रणाधीन क्षेत्रों में राजस्व के निर्धारण तथा संग्रहण और खनिजों के अवैध उत्खनन और निर्गमन की रोकथाम के लिए 49 खनि अभियंता/सहायक खनि अभियंता उत्तरदायी हैं। खनिजों के अवैध उत्खनन एवं निर्गमन की रोकथाम के लिए विभाग में एक पृथक सतर्कता शाखा है जिसके प्रमुख अतिरिक्त निदेशक, खान (सतर्कता) है।

खान एवं भूविज्ञान विभाग में 136 लेखापरीक्षा योग्य इकाइयां[24] थीं। इनमें से 10 इकाइयों[25] का लेखापरीक्षा के लिए चयन किया गया, जिनमें 19,087 प्रकरणों[26] में से लेखापरीक्षा ने 4,703 प्रकरणों[27] (24.64 प्रतिशत) का चयन एवं जांच की। इनमें से 2,001 प्रकरणों में ₹ 1,257.97 करोड़ की कमियां पायी गयी। लेखापरीक्षा ने पूर्ववर्ती वर्षों में भी समान त्रुटियां ध्यान में लाई थी परन्तु ये अनियमितताऐं बनी रही तथा अगली लेखापरीक्षा किये जाने तक इनकी पहचान भी नहीं हो पाई थी। लेखापरीक्षा में पायी गयी त्रुटियों, कमियों और अन्य सम्बन्धित मुद्दों के सारभूत अनुपात ने इंगित किया कि सरकार को आंतरिक लेखापरीक्षा को मजबूत करने सहित आंतरिक नियंत्रण प्रणाली में सुधार करने की आवश्यकता थी ताकि ऐसी त्रुटियों के गठित होने/पुनरावृत्ति से बचा जा सके। वर्ष 2021-22 के दौरान, विभाग ने 216 प्रकरणों में ₹ 11.12 करोड़ के राजस्व की कम वसूली को स्वीकार किया, जिसमें से 51 प्रकरण जिनमें राशि ₹ 8.63 करोड़ निहित थी, वर्ष 2021-22 के एवं शेष पूर्व वर्षों की लेखापरीक्षा के दौरान ध्यान में लाये गये। विभाग ने पिछले

---

[24] शासन सचिव खान एवं भूविज्ञान विभाग, निदेशक खान एवं भूविज्ञान विभाग तथा निदेशक पैट्रोलियम, कार्यालय के अलावा 133 अन्य इकाईयां इसमें शामिल हैं।

[25] शासन सचिव, खान एवं पैट्रोलियम, जयपुर, निदेशक खान एवं भूविज्ञान, उदयपुर, निदेशक पैट्रोलियम, जयपुर, खनि अभियंताः आमेट, चित्तौड़गढ़, सिरोही, उदयपुर, राजसमन्द II, सोजत सिटी एवं भीलवाड़ा।

[26] कुल 19,087 प्रकरणः 4,631 खनन पट्टे, 15 पूर्वेक्षण लाइसेंस, 73 अधिशुल्क संग्रहण ठेके/अधिक अधिशुल्क संग्रहण ठेके, 983 खदान अनुज्ञप्ति, खनिज के अवैध खनन/परिवहन के 5,866 प्रकरण, राजस्थान भू राजस्व अधिनियम, 1956 के तहत वसूली के 432 प्रकरण, राजस्व निर्धारण के 2,724 प्रकरण, रिफंड के दो प्रकरण, बकाया के 220 प्रकरण एवं 4,141 अल्पावधि अनुज्ञापत्र।

[27] कुल 4,703 प्रकरणों का चयन कर जांच की गयीः 805 खनन पट्टे, 15 पूर्वेक्षण लाइसेंस, 73 अधिशुल्क संग्रहण ठेके/अधिक अधिशुल्क संग्रहण ठेके, 230 खदान अनुज्ञप्ति, खनिज के अवैध खनन/परिवहन के 1,251 प्रकरण, राजस्थान भू राजस्व अधिनियम, 1956 के तहत वसूली के 331 प्रकरण, राजस्व निर्धारण के 150 प्रकरण, रिफंड के दो प्रकरण, बकाया के 220 प्रकरण एवं 1,626 अल्पावधि अनुज्ञापत्र।

वर्षों से संबंधित 165 प्रकरणों में ₹ 2.34 करोड़ वसूल किये। एक उदाहरणात्मक प्रकरण राशि ₹ 0.83 करोड़ को इस प्रतिवेदन में सम्मिलित किया गया है, जैसा कि नीचे दर्शाया गया है।

2.6 अनुमत्य मात्रा से अधिक खनिजों का उत्खनन

विभाग ने खनन पट्टे की खनन योजना में उल्लेखित अनुमत्य मात्रा से अधिक उत्खनित एवं निर्गमित खनिज की मात्रा के लिये मांग कायम नहीं की जिसके परिणामस्वरूप ₹ 83 लाख की अवसूली रही।

यदि पट्टाधारक ने खनन योजना में निर्दिष्ट मात्रा से अधिक या लागू कानूनों के तहत अनुमत्य मात्रा से अधिक खनिज का उत्खनन किया हो तो वसूली की जाने वाली राशि का प्रावधान राजस्थान अप्रधान खनिज रियायत नियम, 2017 के नियम 28 (2)(iv)(बी) में बताया गया है:

- दस प्रतिशत की मात्रा तक केवल एक बारीय अधिशुल्क वसूल किया जाएगा;
- दस प्रतिशत से अधिक किन्तु पच्चीस प्रतिशत तक की मात्रा होने पर, सम्पूर्ण मात्रा पर अधिशुल्क का दो गुना वसूल किया जाएगा; तथा
- पच्चीस प्रतिशत से अधिक की कोई भी मात्रा पर, अनुमत्य मात्रा से अधिक सम्पूर्ण मात्रा को अनाधिकृत उत्खनन माना जाएगा तथा पट्टाधारक को ऐसे अतिरिक्त खनिज की कीमत का भुगतान करना होगा, जिसकी गणना प्रचलित दर पर देय अधिशुल्क राशि के दस गुना के रूप में की जाएगी तथा इस पर अन्य विभाग द्वारा कार्रवाई करने की शक्तियों पर कोई प्रभाव नहीं पड़ेगा।

खनि अभियंता, उदयपुर के अभिलेखों की जांच (दिसम्बर 2019) से पता चला कि एक पट्टाधारक ने वर्ष 2017-18 और 2018-19 के दौरान खनन योजना में अनुमत्य मात्रा से अधिक खनिज चिनाई पत्थर का उत्खनन किया। अनाधिकृत उत्खनन का विवरण **तालिका-2.5** में दिया गया है:

तालिका-2.5: अनाधिकृत उत्खनन का विवरण

वर्ष	खनन योजना के अनुसार मात्रा (मीट्रिक टन)	रवन्नाओं[28] के अनुसार उत्खनित मात्रा (मीट्रिक टन)	अधिक उत्खनन की मात्रा (मीट्रिक टन)	अधिक उत्खनन की मात्रा प्रतिशत मे	वसूली योग्य राशि (₹)
2017-18	38,567.88	95,983.00	57,415.12	148.87	57,415.12x28x10=1,60,76,233
2018-19	51,246.00	60,589.25	9,343.25	18.25	9,343.25x28x2= 5,23,222
योग					**1,65,99,455**

स्रोत: विभाग से एकत्रित जानकारी के आधार पर लेखापरीक्षा द्वारा संकलित।

[28] "रवन्ना" से तात्पर्य है कि विभाग द्वारा सम्यक रूप से जारी किया गया रवन्ना या विभाग के वेब पोर्टल से इलेक्ट्रॉनिक रूप से जनित ई-रवन्ना से है और इसमें खनिज के प्रेषण, उपभोग या प्रसंस्करण के लिए या किसी खनिज रियायत या अनुज्ञापत्र के अधीन मंजूर विनिर्दिष्ट क्षेत्र के लिये सरकार द्वारा अधिसूचित कोई भी अन्य प्रणाली सम्मिलित है।

प्रकरण सरकार को प्रतिवेदित किया गया (अप्रैल 2023)। सरकार ने उत्तर दिया (अगस्त 2023) कि पट्टाधारक ने पर्यावरण मंजूरी में अनुमत्य मात्रा 66,600 मीट्रिक टन के मुकाबले वर्ष 2017-18 में 95,983 मीट्रिक टन चिनाई पत्थर का उत्खनन किया। इस प्रकार, पट्टाधारक ने पर्यावरण मंजूरी में अनुमत्य मात्रा से अधिक 29,383 मीट्रिक टन चिनाई पत्थर का उत्खनन किया । पट्टाधारक ने एमनेस्टी स्कीम 2020 के तहत आवेदन कर अनुमति से अधिक मात्रा के लिए दो गुना अधिशुल्क राशि अर्थात ₹ 16.42 लाख जमा (23 दिसंबर 2020) करा दिए। उसी दिन विभाग ने पर्यावरण मंजूरी में अनुमत्य मात्रा से अधिक 29,383 मीट्रिक टन चिनाई पत्थर के उत्खनन के लिए ₹ 65.64 लाख माफ करने का आदेश जारी कर दिए। उत्तर मान्य नहीं है, क्योंकि वर्ष 2017-18 के लिए विभाग ने पर्यावरण मंजूरी से अधिक मात्रा के लिए जुर्माना राशि वसूल की ना कि खनन योजना के अनुसार। चूंकि खनन योजना में स्वीकृत मात्रा पर्यावरण मंजूरी से कम थी, इसलिए इस मामले में खनन योजना में स्वीकृत मात्रा से अधिक उत्खनन की गई मात्रा के लिए जुर्माना वसूला जाना चाहिए था। इस प्रकार विभाग ने ₹ 78.70 लाख[29] की मांग कम कायम की।

वर्ष 2018-19 के लिए सरकार ने उत्तर दिया (अगस्त 2023) कि पट्टाधारक ने 60,411 मीट्रिक टन चिनाई पत्थर का उत्खनन किया और खनन योजना में अनुमत्य मात्रा से 4,040.6 मीट्रिक टन का अधिक उत्खनन किया। इसलिए, अनुमत्य मात्रा 56,370.6 मीट्रिक टन (51,246x1.1) के दस प्रतिशत से अधिक मात्रा अर्थात 4,040.6 मीट्रिक टन (60,411-56,370.6) के लिए दो गुना अधिशुल्क राशि की वसूली की जाएगी। इसलिए ₹ 0.93 लाख[30] रुपये की अधिशुल्क राशि की वसूल की गई।

उत्तर मान्य नहीं है, क्योंकि सरकार ने बताया कि पट्टाधारक ने 60,411 मीट्रिक टन खनिज चिनाई पत्थर का उत्खनन किया था, जबकि खान एवं भूविज्ञान विभाग ऑनलाइन प्रबंधन प्रणाली के अनुसार यह 60,589.25 मीट्रिक टन था। इसके अलावा खनन योजना में अनुमत्य मात्रा से अधिक सम्पूर्ण मात्रा अर्थात 9,343.25 मीट्रिक टन पर दो गुना अधिशुल्क राशि की वसूली की जाएगी, लेकिन विभाग ने इस मात्रा को 4,040.60 मीट्रिक टन माना जोकि नियमों के विपरीत है। आगे, विभाग ने ₹ 5.23 लाख रुपये की वसूली योग्य राशि के मुकाबले केवल ₹ 0.93 लाख रुपये ही वसूल किए।

परिणामस्वरूप, वर्ष 2017-18 और 2018-19 के दौरान खनन योजना में निर्दिष्ट मात्रा से अधिक खनिज के अतिरिक्त उत्खनन के लिए राशि ₹ 83 लाख[31] वसूली योग्य थी।

---

[29] खनन योजना से अधिक उत्खनन के लिए जुर्माना राशि ₹ 160.76 लाख - पर्यावरण मंजूरी से अधिक उत्खनन के लिए जुर्माना राशि ₹ 82.06 लाख।

[30] नियमानुसार दो गुना अधिशुल्क राशि की वसूली की जानी थी, चूंकि खनिजों के प्रेषण के समय एक बार अधिशुल्क राशि की वसूली की जा चुकी थी, इसलिए विभाग द्वारा एक बार की अधिशुल्क राशि की वसूली की गई।

[31] 2017-18 के लिए कम शास्ति वसूली गयी ₹78.70 लाख + 2018-19 के लिए शास्ति ₹ 4.30 लाख।