



RAJIV GANDHI  
INSTITUTE FOR CONTEMPORARY STUDIES

# पॉलिसी वाच

वॉल्यूम 10, अंक 2  
फरवरी 2021, नयी दिल्ली

## संवैधानिक मूल्य तथा लोकतांत्रिक संस्थान

इस अंक में

परिचय

सूचना का अधिकार  
अधिनियम, 2005

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण  
रोज़गार गारंटी अधिनियम, 2005

अनुसूचित जनजाति और अन्य  
पारंपरिक वन निवासी (वन अधिकारों  
की मान्यता) अधिनियम, 2006

असंगठित श्रमिक सामाजिक  
सुरक्षा अधिनियम, 2008

बच्चों को मुफ्त और अनिवार्य शिक्षा  
का अधिकार अधिनियम, 2009  
(शिक्षा का अधिकार अधिनियम)



## विषय-सूची

संपादकीय.....	3
प्रस्तावना .....	6
<b>1 सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005 .....</b>	<b>9</b>
1.1 पृष्ठभूमि.....	9
1.2 प्रमुख मुद्दे.....	10
1.3 सिफारिशें .....	13
<b>2 महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, 2005 .....</b>	<b>15</b>
2.1 पृष्ठभूमि.....	15
2.2 महत्वपूर्ण मुद्दे.....	16
2.3 कोविड महामारी के दौरान मनरेगा का महत्व .....	18
2.4 सिफारिशें .....	19
<b>3 अनुसूचित जनजाति और अन्य पारंपरिक वनवासी (वन अधिकारों की मान्यता) अधिनियम, 2006 .....</b>	<b>22</b>
3.1 पृष्ठभूमि.....	22
3.2 महत्वपूर्ण मुद्दे.....	24
3.3 सिफारिशें .....	26
<b>4 असंगठित श्रमिक सामाजिक सुरक्षा अधिनियम, 2008 .....</b>	<b>29</b>
4.1 प्रस्तावना .....	29
4.1.1 स्वतंत्र भारत में सामाजिक सुरक्षा कानून .....	30
4.1.2 सामान्य कानून.....	30
4.1.3 विशेष कानून.....	32
4.1.4 भारत में असंगठित क्षेत्र: सामाजिक सुरक्षा की आवश्यकता.....	34
4.2 असंगठित श्रमिक सामाजिक सुरक्षा अधिनियम, 2008: प्रमुख विशेषताएँ.....	35
4.2.1 सामाजिक सुरक्षा योजनाओं के लिए रूपरेखा को सक्षम बनाना.....	36
4.2.2 राज्य और राष्ट्रीय सामाजिक सुरक्षा सलाहकार बोर्ड की स्थापना:.....	36
4.2.3 असंगठित क्षेत्र के कामगारों के लिए पंजीकरण और स्मार्ट कार्ड का प्रावधान:.....	36
4.3 प्रमुख मुद्दे.....	36
4.4 सिफारिशें .....	39
<b>5 बच्चों का मुफ्त और अनिवार्य शिक्षा का अधिकार अधिनियम, 2009 (शिक्षा का अधिकार अधिनियम) .....</b>	<b>42</b>
5.1 पृष्ठभूमि.....	42
5.2 महत्वपूर्ण मुद्दे.....	43
5.3 स्कूली शिक्षा पर कोविड-19 लॉकडाउन का प्रभाव .....	48
5.4 सिफारिशें .....	49

## संपादकीय

राजीव गांधी समकालीन अध्ययन संस्थान (RGICS) राजीव गांधी फाउंडेशन का ज्ञान सहयोगी विभाग है। RGICS भारत के सामने आने वाली समसामयिक चुनौतियों पर अनुसंधान और विश्लेषण के साथ-साथ नीतिगत वकालत (सिफारिश) करता है। RGICS वर्तमान में सामान्य सार्वजनिक उपयोगिता के निम्नलिखित पाँच विषयों पर शोध अध्ययन कर रहा है -

- संवैधानिक मूल्य और लोकतांत्रिक संस्थान
- रोज़गार के साथ विकास
- शासन और विकास
- पर्यावरण, प्राकृतिक संसाधन और स्थिरता
- विश्व में भारत का स्थान

RGICS, विषय के तहत संवैधानिक मूल्य और लोकतांत्रिक संस्थाओं ने यूपीए-1 और यूपीए-2 शासन की अवधि के दौरान यानी 2004 से 2014 तक अधिनियमित अधिकारों पर आधारित कानूनों का अध्ययन किया। ये अधिनियम नीचे सूचीबद्ध हैं -

1. सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005
2. महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोज़गार गारंटी अधिनियम (मनरेगा), 2005
3. वन अधिकार अधिनियम, 2006
4. असंगठित श्रमिक सामाजिक सुरक्षा अधिनियम, 2008
5. शिक्षा का अधिकार अधिनियम, 2009
6. भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 2013
7. राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013
8. हाथ से मैला ढोना निषेध अधिनियम, 2014
9. स्ट्रीट वेंडर्स आजीविका अधिनियम, 2014 और
10. विकलांग व्यक्तियों के अधिकार अधिनियम, जो 2016 में पारित हुआ

कुलमिलाकर, ये कानून भारत के नागरिकों, विशेष रूप से वंचित लोगों के लिए एक संपूर्ण नए "अधिकार विधेयक" को तैयार करते हैं। इनमें से कई अधिकार संविधान में प्रदान किए गए विभिन्न अधिकारों के तहत निहित या शामिल थे, विशेष रूप से अनुच्छेद 19 (सी) के तहत - आजीविका का अधिकार और अनुच्छेद 21 के तहत - जीवन का अधिकार। अन्य का उल्लेख संविधान के निदेशक सिद्धांत अध्याय के तहत किया गया था। जैसे कि - रोज़गार गारंटी कार्यक्रम और सरकारों द्वारा मुफ्त स्कूली शिक्षा प्रदान करना; परंतु यह एक न्यायोचित अधिकार के रूप में नहीं था। इसके मिले बिना नागरिक सरकार को अदालत तक नहीं ले जा सकता। इन दो अधिनियमों के अधिनियमन द्वारा वह सब बदल दिया गया

था। उस अर्थ में, पूरी तरह से वे संविधान की प्रस्तावना - न्याय, स्वतंत्रता, समानता व बंधुत्व में निर्धारित मूल्यों और दृष्टि को पाने के लिए एक विशाल संवैधानिक कदम का प्रतिनिधित्व करते हैं।

पॉलिसी वॉच का यह अंक 2000-2014 की अवधि के संक्षिप्त परिचय और उस अवधि की सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक आवश्यकताओं के साथ शुरू होता है। यह उस प्रक्रिया का विस्तृत वर्णन है, जिसके द्वारा इनमें से अधिकांश अधिनियम संसद में पेश किए जाने से पहले इस पर काफी विचार-विमर्श किया गया था। असंगठित श्रमिक सामाजिक सुरक्षा अधिनियम, (NCEUS) 2008 के अपवाद के साथ, जिसे डॉ अर्जुन सेनगुप्ता की अध्यक्षता में 'असंगठित क्षेत्र में रोजगार' पर राष्ट्रीय आयोग (NCEUS) द्वारा प्रस्तावित किया गया था। यूपीए अध्यक्ष श्रीमती सोनिया गांधी द्वारा गठित एक निकाय, NAC जिसमें कुछ सबसे प्रतिष्ठित कार्यकर्ता और नागरिक समाज के गणमान्य नेता इसके सदस्य थे। अधिकांश विधेयकों को संसद में पेश किए जाने से पहले NAC में निश्चित रूप से, पुनरीक्षण की सामान्य प्रक्रिया का पालन किया जाता था।

शेष दस्तावेज़ प्रत्येक अधिनियम के मुख्य प्रावधानों के कार्यान्वयन की 2020-21 में स्थिति से संबंधित हैं। इसका मतलब कुछ अधिनियमों की अधिसूचना के पंद्रह साल बाद, कुछ के लिए एक दशक और नवीनतम अधिनियमों के लिए भी सात से आठ साल की स्थिति से संबंधित हैं। इस संबंध में समग्र सारांश यह है कि - अधिनियमों को विधिवत पारित किया गया है, अधिकांश मामलों में राज्य सरकारों द्वारा भी अपनाया गया है, तथा सरकारी कार्यक्रमों व योजनाओं में अनुवादित किया गया है, निर्धारित बजट व निर्दिष्ट मंत्रालयों/विभागों द्वारा उसे कार्यान्वित किया गया है, मुख्य कार्य के कार्यान्वयन पर प्रगति प्रावधान वांछित होने के लिए बहुत कुछ छोड़ दिया गया है। मनरेगा में शायद सबसे बड़ी प्रगति हुई है, जिसमें 2020-21 के लिए 120,000 करोड़ रुपये से अधिक का बजटीय आवंटन किया गया है; और क्रियान्वयन और निगरानी के लिए एक राष्ट्रव्यापी मशीनरी स्थापित की गयी है, सूचना अधिकार (RTI) के बाद, हालाँकि कई कार्यकर्ता इससे असहमत हो सकते हैं। जबकि वहाँ इसमें कोई संदेह नहीं है कि संस्थागत बाजीगरी आगे बढ़ रही है, जैसा कि सूचना का अधिकार (RTI) या वन अधिकार अधिनियम (FRA) की समीक्षाओं से स्पष्ट है। प्रस्तावना मूल्यों के संदर्भ में परिणाम - "न्याय, स्वतंत्रता, समानता और बंधुत्व तक सीमित कर दिए गए हैं।

प्रत्येक अध्याय, संबंधित अधिनियम के प्रमुख प्रावधानों का वर्णन करता है कि कैसे राज्य सरकार (भूमि अधिग्रहण अधिनियम के मामले में) और 2014 में सत्ता में आयी वर्तमान केंद्र सरकार द्वारा (सूचना का अधिकार अधिनियम के मामले में) इन्हें कैसे अधिकतर संरक्षण दिया गया या कुछ मामलों में कमज़ोर किया गया। यह कुछ चिंताओं को साझा करता है जो प्रावधानों से संबंधित हैं क्योंकि उन्हें लागू करने का प्रयास किया गया। तत्पश्चात प्रत्येक अध्याय प्रावधानों और कार्यान्वयन में आने वाली बाधाओं के प्रदर्शन पर ध्यान केंद्रित करता है। अध्यायों का समापन मुख्यतः सरकार के लिए और सिविल सोसाइटी संगठनों के लिए भी कई सुझावों के साथ आगे का रास्ता सुझाता है।

RGICS ने 2020-21 में विभिन्न अधिनियमों का विस्तृत अध्ययन करने के लिए राष्ट्रीय विधि विद्यालय भारतीय विश्वविद्यालय, बेंगलूर से सार्वजनिक नीति स्नातक श्री अर्नब बोस को नियुक्त किया। जिन्होंने RGICS के निदेशक, श्री विजय महाजन के मार्गदर्शन में अपने कार्य को अंजाम दिया

है। इसकी मूल योजना इन अध्यायों के लिए चर्चा का मसौदा थी, जिसके चारों ओर हम प्रत्येक अधिनियम पर प्रमुख हितधारकों के साथ अलग-अलग परामर्श बैठकें आयोजित करनी थीं। हालाँकि, COVID महामारी के कारण इस इरादे को लागू नहीं किया जा सका। अतः इस अनुसंधानिक कार्य को कुछ टेलीफोनिक वार्तालापों द्वारा निभाया गया। फिर भी, यह एक बहुत बड़ा कार्य है जिसे श्री बोस ने 2020 और 2021 की सबसे कठिन परिस्थितियों में सश्रेय पूरा किया। अतः अधोहस्ताक्षरी, श्री बोस के परिश्रम, दृढ़ता और निष्पक्षता के लिए अपनी प्रशंसा को रिकॉर्ड में रखना चाहेंगे।

हमें उम्मीद है, कि हमारी यह समीक्षा विभिन्न अधिकार आधारित विधि-निर्माणों में हितधारकों के लिए उपयोगी सिद्ध होगी!

**विजय महाजन, निदेशक**

**राजीव गांधी समकालीन अध्ययन संस्थान्**



## प्रस्तावना

स्वतंत्रता के समय, भारतीय संविधान निर्माताओं ने लागू करने योग्य कुछ मौलिक अधिकारों के बीच अंतर किया; जिन्हें राज्य द्वारा उल्लंघन और गैर-प्रवर्तनीय निर्देशक सिद्धांतों से संरक्षित किया जाना था, जो राज्यों के लक्ष्य और कर्तव्य थे, और जो मानवाधिकारों की सार्वभौम घोषणा में हाइलाइट किए गए सामाजिक और आर्थिक अधिकारों में शामिल थे। मसौदा समिति के अध्यक्ष डॉ. बी. आर. अम्बेडकर ने कहा था कि यह "विधानसभा का इरादा था कि भविष्य में विधायिका और कार्यपालिका दोनों को इस भाग में बनाए गए इन सिद्धांतों के लिए केवल हॉठ-सेवा/ अपने तक सीमित नहीं करनी चाहिए, बल्कि उन्हें सभी कार्यकारी और विधायी कार्यों का आधार बनाया जाना चाहिए। जिसके बाद उसे देश के शासन के मामलों में शामिल किया जा सकता है"<sup>1</sup>।

इस प्रकार, संविधान निर्माताओं ने राज्य की आर्थिक क्षमता पर निर्भर बुनियादी सामाजिक और आर्थिक अधिकारों की पूर्ति की। पहले कुछ दशकों के लिए भारत के सर्वोच्च न्यायालय ने भी राज्य की आर्थिक सीमाओं का हवाला देते हुए इसका समर्थन किया।<sup>2</sup> लेकिन 1980 के दशक तक अदालत ने इस विचार को स्थानांतरित कर दिया, कि मौलिक अधिकारों और निर्देशक सिद्धांतों के बीच सामंजस्य संविधान की मूल संरचना<sup>3</sup> का हिस्सा है। परिणामतः, निर्णयों की एक शृंखला जो जीवन के मौलिक अधिकारों की प्राप्ति को भोजन, स्वास्थ्य और शिक्षा<sup>4</sup> जैसी बुनियादी सामाजिक आर्थिक जरूरतों से जोड़ती रही। उपेंद्र बक्सी ने जिसे 'न्यायिक सक्रियता'<sup>5</sup> कहा, उसका उदय हुआ, जिसने नागरिक समाज आंदोलनों के लिए सरकार के साथ सीधे जुड़ने के लिए नए स्थान खोलने की अनुमति दी।

भारत में अधिकार आधारित शासन का उदय 1980 के दशक की न्यायिक सक्रियता में निहित है। 2000 के दशक के मध्य में, नागरिकों को गुणवत्तापूर्ण सेवाएँ प्रदान करने में राज्य की विफलता की पृष्ठभूमि के खिलाफ संयुक्त प्रगतिशील गठबंधन के तहत कई अधिकार आधारित कानून बनाए गए। जो अधिकारों के समर्थकों के लिए, अधिकार-आधारित कानूनों के माध्यम से बुनियादी अधिकारों का कानूनी प्रवर्तन नागरिकों को अपनी कल्याणकारी नीतियों के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए राज्य को जवाबदेह ठहराने के लिए सशक्त बनाने का एक साधन था। इसे सक्षम बनाने के लिए इनमें से अधिकांश कानूनों में नागरिक भागीदारी के लिए जगह बनाने और अधिक जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए अंतर्निहित प्रक्रियात्मक आवश्यकताएँ थीं। इसकी व्यापक दृष्टि राज्य के रोजमर्रा के कामकाज को बदलने की थी। इस तरह की स्थिति कांग्रेस की नेता सोनिया गांधी के बयान से स्पष्ट हो गई थी, जिन्होंने कहा था, "...हमारा अधिकार-आधारित दृष्टिकोण... लोगों को श्रम अधिकार प्रदान करता है, अधिकारियों पर अधिक उत्तरदायी

<sup>1</sup> Constituent Assembly Debates, 19 November 1948.

<sup>2</sup> Rao, Justice K. Subba. 1970. Human rights. *SCC (Jour)* 1(56). State of Madras v. Champakam Dorairajan, 1951.

<sup>3</sup> *Minerva Mills v. Union of India*, 6 SCC 325 (1980).

<sup>4</sup> *Francis Coralie Mullin v. Union Territory of Delhi*. 1981 AIR 746, 1981 SCR (2) 516. Also see *Bandhua Mukti Morcha vs Union of India*. 1984 AIR 802, 1984 SCR (2) 67.

<sup>5</sup> Baxi, U. (1985). Taking Suffering Seriously: Social Action Litigation in the Supreme Court of India. *Third World Legal Studies*, 4(1), 107-132.

और जवाबदेह होने का दबाव डालता है, और शिकायतों के निवारण के लिए एक विश्वसनीय तंत्र भी स्थापित करता है। मेरा मानना है कि यह दृष्टिकोण हमारे देश में एक सशक्तिकरण क्रांति ला रहा है..."<sup>6</sup>

आज, भारत अपनी अधिकार आधारित कल्याणकारी नीतियों के लिए तुलनीय आर्थिक विकास वाले देशों के बीच खड़ा है। हालाँकि दस्तावेजों पर अधिकार हमेशा वास्तविकता में अनुवादित नहीं होते हैं। अपर्याप्त धन, अधिकारियों की कम क्षमता, खराब नीति डिजाइन और प्रशासनिक सुधारों की आवश्यकता जैसे खराब कार्यान्वयन के अंतर्निहित संरचनात्मक कारणों का समाधान नहीं किया गया है, जिसने राज्यों को केवल कमजोर रूप से उत्तरदायी बना दिया है। यह रिपोर्ट कुछ अधिकार आधारित कानूनों की समीक्षा करने का प्रयास करती है जो प्रमुख मुद्दों और कार्यान्वयन बाधाओं की पहचान करने की दृष्टि से भारत में समकालीन कल्याण व्यवस्था के लिए आधार प्रदान करते हैं। इस रिपोर्ट में मूल्यांकन किए गए कानूनों में सूचना का अधिकार (RTI), महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (MNREGA), फॉरवर्ड रेट एग्रीमेंट (FRA), शिक्षा का अधिकार (RTE), राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम (NFSA), भूमि अधिग्रहण, पुनर्वास और पुनर्स्थापन (RFCTLARR) में उचित मुआवज़े और पारदर्शिता का अधिकार और स्ट्रीट वेंडर्स एक्ट शामिल हैं।

---

<sup>6</sup> <https://www.livemint.com/Politics/vqUdJeKgesXbG2NdZ6e5PM/Food-Bill-Govt-reaches-out-to-political-parties.html>



# RIGHT TO INFORMATION



# 1 सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005

## 1.1 पृष्ठभूमि

भारत में स्वतंत्रता के बाद के शुरुआती दशकों में सरकार में अधिक पारदर्शिता की मांग शुरू हुई। परन्तु ये मांगें ज्यादातर छिटपुट थीं और कुछ विशिष्ट मुद्दों और घटनाओं से संबंधित थीं<sup>7</sup>। हालाँकि, 1975 में भारत के सर्वोच्च न्यायालय ने राज नारायण बनाम यूपी सरकार 1975 में ही इस मांग का संज्ञान लिया था। एक अधिकार के रूप में सूचना पाने के विचार को एसपी गुप्ता से और ताकत मिली। 1982 में अन्य बनाम भारत के राष्ट्रपति ने सुप्रीम कोर्ट के हवाले से सूचना के अधिकार को मौलिक अधिकार माना।

सुप्रीम कोर्ट द्वारा आरटीआई को बार-बार मान्यता दिए जाने के बावजूद सरकार द्वारा इस अधिकार को एक उपयुक्त कानून के माध्यम से संस्थागत बनाने के लिए बहुत कम प्रयास हुए। 1990 के दशक में मज़दूर किसान शक्ति संगठन (एमकेएसएस) के नेतृत्व में विभिन्न जन आंदोलनों के उदय के साथ ही संस्थागतकरण की दिशा में एक ठोस प्रयास हुआ। एमकेएसएस आंदोलन किसानों और मजदूरों का एक आंदोलन था जिसने प्रशासन के निचले स्तरों पर लगान की मांग को उजागर करने के लिए ग्राम स्तर के खातों के सामाजिक अंकेक्षण (social audit) की मांग की। उन्होंने अधिक पारदर्शिता के लिए अपनी लड़ाई में एक सीधा अर्थात् **जन सुनवाइस** या **जन सुनवाई**<sup>8</sup> के उपयोग का तरीका अपनाया।

यह आंदोलन जमीनी स्तर पर शुरू हुआ, जबकि इसका प्रभाव पूरे देश में महसूस किया गया। और इसने राष्ट्रीय सूचना के अधिकार अभियान (NCPRI) को जन्म दिया। जिसे मज़दूर किसान शक्ति संगठन (MKSS) के लिए एक सहायता समूह के रूप में और राष्ट्रीय स्तर पर सूचना के अधिकार पर वकालत करने के लिए गठित किया गया था। MKSS और NCPRI के प्रयासों के परिणामस्वरूप कई राज्य सरकारों ने, तमिलनाडु (1997) और गोवा (1997)<sup>9</sup> से शुरू होकर अपने स्वयं के राज्य स्तरीय RTI अधिनियम पारित किए। इसके बाद राजस्थान (2000), महाराष्ट्र (2000), कर्नाटक (2000), दिल्ली (2001), असम (2002), और जम्मू व कश्मीर (2003) ने ये अधिनियम पारित किए। राष्ट्रीय स्तर पर सूचना की स्वतंत्रता विधेयक 2000 में पेश किया गया था।

इसी समय के आसपास सरकार के कई वर्ग पारदर्शिता की बढ़ती मांगों के बारे में चिंतित होने लगे और इसने प्रस्तावित विधेयक<sup>10</sup> के संगठित विरोध की शुरुआत को चिह्नित किया। सूचना के अधिकार के विरोध की सीमा को देखते हुए, जबकि सूचना की स्वतंत्रता अधिनियम 2002 में पारित किया गया था,

<sup>7</sup> <http://www.iipa.org.in/www/iipalibrary/RTI-PDF/Chap--4.pdf>

<sup>8</sup> <https://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/india/history.htm>

<sup>9</sup> <https://www.hindustantimes.com/books/excerpt-the-rti-story-power-to-the-people-by-aruna-roy-with-the-mkss-collective/story-V5AWqGRa84dCxyoVsR2o4L.html>

<sup>10</sup> <http://www.iipa.org.in/www/iipalibrary/RTI-PDF/Chap--4.pdf>

यह कार्यकर्ताओं<sup>11</sup> द्वारा तैयार किए गए मूल विधेयक का एक अत्यधिक पतला संस्करण था। इसके बाद, मई 2004 में संयुक्त प्रगतिशील गठबंधन (यूपीए) राष्ट्रीय स्तर पर सत्ता में आया और एक साझा न्यूनतम कार्यक्रम (CMP) लाया जिसमें सूचना का अधिकार अधिनियम को "अधिक प्रगतिशील, भागीदारीपूर्ण और सार्थक"<sup>12</sup> बनाने का वायदा शामिल था। NCPRI द्वारा एक मजबूत कानून प्राप्त करने के लिए इसे एक दुर्लभ अवसर के रूप में मान्यता दी गई थी, जिसने लोगों की सूचना तक पहुँच को अधिकार के रूप में मान्यता दी थी। रणनीति के तहत पूरी तरह से नया कानून लाने के बजाय मौजूदा कानून में संशोधन करने का फैसला किया गया<sup>13</sup>। नतीजतन, मजबूत पैरवी करने के कारण, मई 2005 में भारतीय संसद के दोनों सदनों द्वारा लगभग 150 संशोधनों के साथ RTI अधिनियम पारित किया गया।

अधिनियम के लागू होने के बाद प्रशासन के विभिन्न स्तरों पर भ्रष्टाचार से लड़ने के लिए RTI अधिनियम का प्रभावी ढंग से उपयोग किया गया है और इसने भारत में गहरी जड़ें जमा ली हैं। प्रत्येक वर्ष 40-60 लाख आरटीआई आवेदनों के साथ, यह सुशासन के लिए एक गेम-चेंजर साबित हुआ है, जिसमें लोगों को उनका बकाया प्राप्त करने के सशक्तीकरण को उजागर करने वाली कहानियाँ हैं। हालाँकि, वर्षों से सरकारी कार्रवाई और न्यायिक व्याख्या के माध्यम से इस कानून को कमजोर करने के लगातार प्रयास किए गए हैं, और इसके परिणामस्वरूप इसके कार्यान्वयन की प्रभावशीलता लुप्त होती दिख रही है। सबसे हालिया चिंता 2019 का वह संशोधन है जिसने विभिन्न सूचना आयुक्तों की सेवा शर्तों में बदलाव किए हैं, जिससे विभिन्न कार्यकर्ताओं में भारी आक्रोश है, जो यह मानते हैं कि परिवर्तनों का आयुक्तों की स्वायत्तता पर सीधा प्रभाव पड़ेगा।

निम्नलिखित खंडों में कार्यान्वयन के दौरान आने वाली कुछ प्रमुख बाधाओं पर प्रकाश डाला गया है जिसमें आवेदनों के लिए प्रतीक्षा अवधि को लंबा करना, सूचना के स्वतः प्रकटीकरण की कमी, महत्वपूर्ण प्रावधानों का लगातार उल्लंघन और इन उल्लंघनों के लिए बहुत कम दंड शामिल हैं। यह कुछ व्यापक चिंताओं को भी उजागर करता है, जैसे कि RTI कार्यकर्ताओं को व्यापक हिंसा का सामना करना और ग्रामीण व शहरी आबादी में आरटीआई का उपयोग कर उनका बकाया प्राप्त करने में भारी मतभेद होना।

## 1.2 प्रमुख मुद्दे

- i. **सूचना आयुक्तों की नियुक्ति सरकार द्वारा नियंत्रित** : 2004 के मूल विधेयक<sup>14</sup> में केन्द्रीय सूचना आयोग (CIC) के चयन के लिए चयन समिति में प्रधानमंत्री, विपक्ष के नेता और सुप्रीम कोर्ट के मुख्य न्यायाधीश (CJI) शामिल होते हैं। (SIC के समान) मानक औद्योगिक वर्गीकरण, CJI को सरकार द्वारा नियंत्रित नियुक्ति के लिए 2005 के अधिनियम में कैबिनेट मंत्री द्वारा प्रतिस्थापित किया गया था।

<sup>11</sup> ibid

<sup>12</sup> <https://www.rediff.com/election/2004/may/21cmptext.htm>

<sup>13</sup> <http://www.iipa.org.in/www/iipalibrary/RTI-PDF/Chap--4.pdf>

<sup>14</sup> [https://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/india/national/rti\\_Bill\\_2004\\_tabled\\_version.pdf](https://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/india/national/rti_Bill_2004_tabled_version.pdf)

- ii. **संशोधन 2019 स्वायत्तता को प्रभावित कर रहा है** : केंद्र और राज्यों में विभिन्न सूचना आयुक्तों की सेवा शर्तों में बदलाव करने के लिए 2019 में RTI अधिनियम में संशोधन किया गया था<sup>15</sup>। यह संशोधन केंद्र और राज्य सरकारों को कार्यकाल और सेवा की अन्य शर्तें तय करने की अनुमति देता है। जो सूचना आयुक्तों (ICs) की स्वायत्तता को प्रभावित करता है।
- iii. **अलग-अलग राज्यों में अलग-अलग नियम** : RTI का अधिकार प्रत्येक राज्य सरकारों को अपने राज्य में उपयुक्त नियम बनाने की अनुमति देता है। जिसमें सैकड़ों नियम हैं जिनमें प्रत्येक राज्य का अपना नियम होता है। RTI के तहत देश में कहीं भी किसी भी सार्वजनिक प्राधिकरण से जानकारी प्राप्त की जा सकती है, इसलिए नियमों में बदलाव होने से सूचना चाहने वालों के लिए अनावश्यक समस्याएँ पैदा होती हैं।
- iv. **सरकारी निर्णयों के फैसलों में प्रवेश अस्वीकार** : RTI के लिए प्रत्येक सार्वजनिक प्राधिकरण को "प्रभावित व्यक्तियों को अपने प्रशासनिक या अर्ध-न्यायिक निर्णयों के कारण" सक्रिय रूप से प्रदान करने की आवश्यकता होती है। राष्ट्रीय स्तर पर 12%<sup>16</sup> आवेदन सार्वजनिक प्राधिकरणों द्वारा लिए गए निर्णयों के बारे में होते हैं। कई (PIO) भारतीय मूल के व्यक्ति इस प्रावधान का उल्लंघन करते हैं, और जहाँ कारण मांगे जाते हैं वहाँ जानकारी से इनकार करते हैं<sup>17</sup>।
- v. **स्वतः मोटो प्रकटीकरण का अनुपालन न करना** : धारा 4(2) के लिए सभी सार्वजनिक प्राधिकरणों को नियमित अंतराल पर जनता को अधिक से अधिक जानकारी प्रदान करने की आवश्यकता है ताकि वे इस अधिनियम के उपयोग का कम-से-कम कुछ सहारा ले सकें। सक्रिय जानकारी जनता को किसी भी निर्णय के बारे में जागरूक करने और नीति निर्माण को अधिक सहभागी बनाने के लिए प्रतिक्रिया प्रदान करने की अनुमति देती है। राष्ट्रीय स्तर पर 50% से भी अधिक आरटीआई आवेदन ऐसी जानकारी के बारे में ही हैं जिसे अनुपालन में विफलता दिखाते हुए सक्रिय रूप से खुलासा किया जाना चाहिए था<sup>18</sup>। 2011 में सीबीएसई बनाम आदित्य बंदोपाध्याय और अन्य में सुप्रीम कोर्ट द्वारा लिए गए स्वतः-संज्ञान का महत्व<sup>19</sup>।
- vi. **RTI आवेदनों का अवैध हस्तांतरण** : धारा 6(3) किसी आवेदन को किसी अन्य सार्वजनिक प्राधिकरण से संबंध होने की स्थिति में स्थानांतरित करने की अनुमति देती है। यह इस मान्यता के आधार पर प्रदान किया जाता है कि आम नागरिकों को आवश्यक जानकारी रखने वाले विभागों के बारे में पता नहीं हो सकता है। एक ही सार्वजनिक प्राधिकरण के भीतर भी कई पीआईओ भारतीय मूल के नागरिक को आवेदन स्थानांतरित करने के लिए धारा 6(3) के दुरुपयोग के मामले<sup>20</sup> सामने आए हैं।

<sup>15</sup> <https://prsindia.org/Billtrack/right-information-amendment-Bill-2019>

<sup>16</sup> TAG. 2015. *Empowerment Through Information: The Evolution of Transparency Regimes in South Asia Vol. 2 Empirical Studies*. New Delhi.: Transparency Advisory Group.

<sup>17</sup> CIC/000018 dated 13.08.2013

<sup>18</sup> TAG 2015

<sup>19</sup> SLP [C] No.7526/2009

<sup>20</sup> RaaG. 2017. *Tilting the Balance of Power: Adjudicating the RTI Act for the Opressed and the Marginalised*. New Delhi.: Research, Assessment and Analysis Group.

- vii. **गैर कार्यरत सूचना आयुक्तों और स्टाफ की कमी** : आंध्र-प्रदेश का (SIC) राज्य सूचना आयोग का कार्यालय मई 2017 से अक्टूबर 2018 तक 17 महीनों के लिए निष्क्रिय रहा। त्रिपुरा का SIC अप्रैल 2019 से गैर-कार्यात्मक बना हुआ है। राजस्थान का SIC दिसंबर 2018 से मुख्य सूचना आयुक्त के बिना काम कर रहा है। तमिलनाडु मई 2019 से SIC के बिना काम कर रहा है। सेंट्रल सूचना आयोग में 4 आयुक्तों का स्थान रिक्त है और महाराष्ट्र, यूपी, कर्नाटक, पश्चिम बंगाल और ओडिशा के SIC में लगभग 4-5 आयुक्तों की कमी है<sup>21</sup>।
- viii. **सूचना आयुक्तों की पृष्ठभूमि में विविधता का अभाव** : अधिनियम में विभिन्न क्षेत्रों से आयुक्तों का चयन करने की आवश्यकता है, लेकिन डेटा से पता चलता है कि अधिकांश नियुक्त सेवानिवृत्त सिविल सेवक हैं।<sup>22</sup> एक और चिंता महिलाओं के प्रतिनिधित्व की कमी है। अधिनियम के पारित होने के बाद से केवल 10% आयुक्त महिलाएँ हैं।
- ix. **बैकलॉग/बकाया और देरी** : सूचना आयोग में द्वितीय अपील की सुनवाई के लिए कोई निर्धारित समय सीमा नहीं है। कर्मचारियों की कमी के अलावा इस विसंगति के कारण मामलों का भारी बैकलॉग हो गया है। 2019 तक राष्ट्रीय स्तर पर लंबित अपीलों की कुल संख्या 2,18,347 है<sup>23</sup>। फरवरी 2019 में (SC) सुप्रीम कोर्ट ने आदेश दिया था कि अपीलों पर कुछ महीनों के भीतर फैसला किया जाना चाहिए<sup>24</sup>।
- x. **(PIO) भारतीय मूल के नागरिकों के प्रति कथित उदारता** : धारा 20 में सूचना के दुर्भावनापूर्ण इनकार या निर्दिष्ट समय का पालन नहीं करने के मामले में PIO को दंडित करने के लिए सूचना आयुक्तों को जिम्मेदारी दी गयी है। सूचना आयुक्तों में PIO के प्रति नरमी दिखाने की प्रवृत्ति रही है। राष्ट्रीय स्तर पर 59% अपीलों ने धारा 20 के तहत उल्लंघन दर्ज किया है जिनमें जुर्माना लगाया जा सकता था; जबकि वास्तविक जुर्माना केवल 1.3% मामलों में ही लगाया गया है<sup>25</sup>। इस तरह कुल जुर्माने से राजस्व का कुल 285 करोड़ रुपये का नुकसान हुआ है। जुर्माना न लगाने से सरकारी खजाने को भी भारी नुकसान हुआ है। इस तरह का उल्लंघन प्रतिरोध की कमी को दर्शाता है।
- xi. **वार्षिक रिपोर्ट का अनियमित प्रकाशन** : धारा 25(1) के लिए सूचना आयुक्त को वर्ष में RTI के प्रावधानों के कार्यान्वयन की स्थिति पर वार्षिक रिपोर्ट प्रकाशित करने और संबंधित विधानसभाओं को प्रस्तुत करने की आवश्यकता है। प्राप्त आँकड़ों से पता चलता है कि 29 में से 22 सूचना आयुक्त (76%) ने 2018 के लिए अपनी रिपोर्ट प्रकाशित नहीं की<sup>26</sup>। पंजाब (SIC) मुख्य सूचना आयुक्तों ने 2012 से रिपोर्ट प्रकाशित नहीं की है। तेलंगाना और आंध्र प्रदेश ने 2017 में अपने सुधार के बाद से रिपोर्ट प्रकाशित नहीं की। 26% सूचना आयुक्तों ने वेबसाइटों पर अपनी नवीनतम रिपोर्ट प्रकाशित नहीं की। उत्तराखंड के SIC ने 2018 तक सभी रिपोर्ट प्रकाशित की लेकिन 2014 से विधानसभा में प्रस्तुत नहीं की है।

<sup>21</sup> SNS. 2019. *Report Card of Information Commissions in India*. New Delhi.: Satark Nagrik Sangathan.

<sup>22</sup> SNS 2019

<sup>23</sup> ibid

<sup>24</sup> *Anjali Bhardwaj and Ors. vs Union of India, 2019*

<sup>25</sup> RaaG 2017

<sup>26</sup> SNS 2019

- xii. **RTI कार्यकर्ताओं के खिलाफ हिंसा** : 2014 से 2019 के बीच 80 से अधिक आरटीआई कार्यकर्ताओं की हत्या कर दी गई है और कई पर हमला या उत्पीड़न किया गया है<sup>27</sup>। मुखबिर प्रोटेक्शन एक्ट, 2011, जिसे 2014 में पारित और अधिसूचित किया गया था जो अभी भी चालू है<sup>28</sup>। 2017 में कार्मिक एवं प्रशिक्षण विभाग (DoPT) ने एक मसौदा नियम 12 जारी किया था जिसमें सीआईसी को अपीलकर्ता की मृत्यु पर लंबित अपीलों को समाप्त करने के लिए कहा गया था<sup>29</sup>। परन्तु यदि यह नियम लागू हो जाता तो कार्यकर्ताओं के जीवन को और अधिक संकट में डाल देता। इसलिए विरोध के बाद इसे वापस ले लिया गया। भ्रष्टाचार को बाहर लाने में आरटीआई के प्रभावी होने के लिए यह सुनिश्चित करना महत्वपूर्ण है कि इसमें आम जनता सुरक्षित महसूस करें।
- xiii. **ग्रामीण शहरी विभाजन** : प्राप्त डेटा महानगरों से 20% और शहरी क्षेत्रों से 60% और गाँवों से महज 24 फीसदी आवेदन आरटीआई आवेदन प्राप्त होना दिखाता है<sup>30</sup>। ग्रामीण क्षेत्रों के प्रतिनिधित्व के तहत जहाँ 60% आबादी रहती है।

### 1.3 सिफारिशें

- i. सूचना आयुक्त की स्थिति को संवैधानिक प्राधिकार के रूप में ऊँचा करना। मुख्य न्यायाधीशों को कैबिनेट मंत्रियों के बजाय सूचना आयुक्त को चयन समिति में शामिल करें।
- ii. सभी सार्वजनिक प्राधिकरणों के लिए नियमों का एक सेट रखें।
- iii. नीतिगत निर्णयों के कारणों सहित सक्रिय प्रकटीकरण के प्रावधानों का पालन सुनिश्चित करने के लिए कदम उठाएँ।
- iv. सभी आवश्यक आयुक्तों की समय पर नियुक्ति सुनिश्चित करें। विविध क्षेत्रों से नियुक्तियाँ करें और लैंगिक समानता सुनिश्चित करें।
- v. बैकलॉग को कम करने के लिए उन मामलों की संख्या का मानकीकरण करें जिन्हें प्रत्येक आयुक्त एक वर्ष में संभाल सकता है।
- vi. सूचना आयुक्तों को RTI आवेदनों के अवैध हस्तांतरण सहित PIO द्वारा उल्लंघन के बारे में सख्त होने की जरूरत है। जब भी लागू हो कठोर दंड लगाने की आवश्यकता है।
- vii. सूचना आयुक्त को अपनी वार्षिक रिपोर्ट का समय पर प्रकाशन और उपयुक्त विधायिका को प्रस्तुत करना सुनिश्चित करने की आवश्यकता है।
- viii. मुखबिर प्रोटेक्शन एक्ट 2011 को तत्काल आधार पर लागू करने की आवश्यकता है।
- ix. गाँवों के लिए आरटीआई जागरूकता अभियानों पर अधिक ध्यान देने की जरूरत है।

<sup>27</sup> Counterview. December 12, 2019. '80 RTI activists killed since 2014, yet Modi govt 'refuses' to implement whistleblowers Act,' *Counterview*

<sup>28</sup> <https://economictimes.indiatimes.com/news/company/corporate-trends/where-the-law-stands-on-whistleblowers-in-india/icici-loan-scam-exposed-by-shareholder/slideshow/71770817.cms>

<sup>29</sup> <https://www.theindiaforum.in/article/defanging-rti-step-step>

<sup>30</sup> TAG 2015

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम  
Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act



महात्मा गांधी नरेगा

**Mahatma Gandhi NREGA**

ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार

Ministry of Rural Development, Govt. of India

## 2 महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोज़गार गारंटी अधिनियम, 2005

### 2.1 पृष्ठभूमि

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोज़गार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) भारत की राष्ट्रीय सामाजिक सुरक्षा लक्ष्य का एक प्रमुख घटक है, और यह दुनिया में सबसे बड़े रोज़गार कार्यक्रम के लिए कानूनी आधार प्रदान करता है। 2006 में अपनी स्थापना के बाद से, इसने ग्रामीण श्रमिकों को आय का एक स्रोत प्रदान किया है, मज़दूरी दरों में वृद्धि की है, उच्च महिला भागीदारी दर हासिल की है और टिकाऊ संपत्ति बनाई है। किसी भी अन्य प्रमुख भारतीय सामाजिक सुरक्षा योजना (विश्व बैंक 2011) की तुलना में मनरेगा में संबंधित जनसंख्या की भागीदारी कवरेज दर अधिक है।

हालाँकि मनरेगा अपेक्षाकृत एक नया अधिनियम है, यह वंचितों और ग्रामीण समूहों के लिए सामाजिक सुरक्षा पहलों के एक लंबे इतिहास में अंतर्निहित है। तथापि इनमें से अधिकांश मामलों की कवरेज में महत्वपूर्ण अंतर रहा है और वांछित परिणाम भी प्राप्त नहीं हुए हैं। इनमें से कुछ अंतरालों को भरने और भारत की ग्रामीण आबादी को आय का स्रोत प्रदान करने के लिए 2005 में मनरेगा अधिनियम बनाया गया था। 7 सितंबर 2005 को यूपीए के तहत भारतीय संसद द्वारा सर्वसम्मति से अपनाए जाने के बाद, इसे तीन चरणों में लागू किया गया था, जिसकी शुरुआत वर्ष 2006-07 में 200 जिलों से हुई थी। इसके बाद 2007-08 में अन्य 130 जिले और शेष ग्रामीण जिलों को 1 अप्रैल 2008 से इस योजना के तहत शामिल किया गया था। आज इस अधिनियम को अपने नीति ढाँचे के लिए राष्ट्रीय और अंतरराष्ट्रीय स्तर पर ऐतिहासिक कानून के रूप में सम्मानित किया गया है।

मनरेगा संसद के एक अधिनियम और इसके अधिकार-आधारित चरित्र के रूप में अपने कानूनी आधार के संदर्भ में भारत में पहले की रोज़गार और कल्याणकारी योजनाओं की तुलना में नया है। मनरेगा का रोज़गार गारंटी खंड कानूनी रूप से ग्रामीण आबादी के लिए सार्वभौमिक पहुँच सुनिश्चित करता है। यह अधिनियम अकुशल कार्यों को प्राथमिकता देता है, और सभी को उनके प्रशिक्षण के स्तर की परवाह किए बिना भाग लेने के लिए प्रोत्साहित करता है एवं (अनुसूची-I)<sup>31</sup> में ठेकेदारों के उपयोग पर आधिकारिक रूप से प्रतिबंध लगा दिया गया है। (अनुसूची-II)<sup>32</sup> में आवागमन की सुगमता सुनिश्चित करने के लिए गाँव के 5 किमी के दायरे में रोज़गार उपलब्ध कराया जाता है। योजना में भागीदारी मांग के आधार पर तैयार की जाती है, और आवेदन की तारीख से 15 दिनों के भीतर प्रदान की जाती है। इसके अलावा, अधिनियम महिलाओं के लिए न्यूनतम एक तिहाई भागीदारी दर (अनुसूची-II)<sup>33</sup> में निर्धारित करता है।

<sup>31</sup> NREGA Act, 2005

<sup>32</sup> ibid

<sup>33</sup> ibid

यह अनुसूचित जाति (एससी) और अनुसूचित जनजाति (एसटी) आबादी की भागीदारी का भी समर्थन करता है<sup>34</sup>।

मांग-आधारित रोजगार के अधिकार को देखते हुए, अधिनियम केंद्रीय रूप से संभावित प्रतिभागियों के उनके अधिकारों के बारे में ज्ञान और इन अधिकारों का दावा करने की उनकी क्षमता पर निर्भर करता है। इसलिए अधिनियम के अन्य प्रावधान, जैसे अनिवार्य सूचना व शिक्षा अभियान और शिकायत निवारण व्यवस्था तक वैधानिक पहुँच का विशेष महत्व है। अधिनियम के दायरे में आने वाले लोगों के अधिकारों और आत्मसम्मान का सम्मान उनके गाँव में किए जाने वाले कार्यों पर निर्णय लेने में उनकी भागीदारी के माध्यम से भी मजबूत होता है। मनरेगा, (PRI) पंचायती राज संस्थाओं (अनुच्छेद 16)<sup>35</sup> के स्थानीय राजनीतिक निकायों को निर्णय लेने और कार्यान्वयन की जिम्मेदारियों को सौंपता है, और किये गए कार्यों का कम से कम 50 प्रतिशत स्थानीय रूप से तय किये जाने का आदेश पारित करता है। नागरिक-केंद्रित निगरानी केंद्रों द्वारा संरचनाओं के माध्यम से अधिकारों और गरिमा को और मजबूत किया जाता है जो जवाबदेही को बढ़ाते हैं। जबकि मनरेगा का नीतिगत ढाँचा अधिकार-आधारित अधिकारों को मांग-संचालित रोजगार और नागरिक-केंद्रित निगरानी के साथ जोड़ता है, जब हम अधिनियम के प्रावधानों से कार्यान्वयन के अभ्यास की ओर मुड़ते हैं तो यह स्पष्ट हो जाता है कि इन सभी नवीन विशेषताओं को पूरी तरह से महसूस नहीं किया गया है।

## 2.2 महत्वपूर्ण मुद्दे

i. **न्यूनतम मज़दूरी** : वर्तमान मज़दूरी दर 180 रुपये प्रति दिन है जो बाजार दर से काफी कम है<sup>36</sup>। अनूप सत्पथी समिति ने जुलाई 2018 तक न्यूनतम वेतन 375 रुपये प्रति दिन निर्धारित करने की सिफारिश की थी<sup>37</sup>। इसके बावजूद भी 23 राज्यों में न्यूनतम मज़दूरी दर से कम मज़दूरी दी जाती है<sup>38</sup>। कम मज़दूरी दरों के परिणामस्वरूप स्थानीय स्तर पर ठेकेदारों और बिचौलियों के अधीन काम करने के लिए श्रमिकों के बीच रुचि की कमी हुई।

ii. **वेतन भुगतान में देरी** : अधिनियम में 15 दिनों के भीतर मज़दूरी का भुगतान करने का प्रावधान है। परन्तु भुगतान में बार-बार देरी की जाती है। 2016-17 और 2017-18 में एक अध्ययन के अनुसार भारत में 10 राज्यों के लिए धन जारी करने में भारत सरकार द्वारा औसतन 56 दिन की देरी हुई। 2016-17 की राष्ट्रीय स्तर की निगरानी रिपोर्ट से पता चलता है कि सर्वेक्षण किए गए लगभग 17% गाँवों में मज़दूरी के वितरण में एक महीने की देरी हुई और 40% गाँवों में एक महीने से अधिक की देरी हुई<sup>39</sup>। वर्तमान में अक्टूबर 2019 से अभी तक 30% से अधिक वेतन लंबित है<sup>40</sup>।

<sup>34</sup> ibid

<sup>35</sup> ibid

<sup>36</sup> <https://www.thehindu.com/news/national/government-to-peg-mgnrega-wages-to-inflation-in-bid-to-hike-incomes/article29443145.ece>

<sup>37</sup> <https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1564590>

<sup>38</sup> <https://www.livemint.com/news/india/is-mgnregs-the-answer-to-the-rural-slowdown-11579685377701.html>

<sup>39</sup> <https://nrega.nic.in/netnrega/writereaddata/Circulars/2243findings.pdf>

<sup>40</sup> <https://www.livemint.com/news/india/is-mgnregs-the-answer-to-the-rural-slowdown-11579685377701.html>

iii. **मज़दूरी भुगतान में देरी के लिए कोई मुआवज़ा नहीं** : मज़दूरी भुगतान में देरी के मामले में नरेगा को मुआवज़े के भुगतान का नियम है। वर्तमान में (MIS) प्रबंध सूचना प्रणाली फंड ट्रांसफर ऑर्डर जेनरेट होने की तारीख तक की देरी की गणना करता है। इसकी गणना उस तारीख तक की जानी चाहिए जब तक मज़दूरी दी जाती है। 2017-18 के आँकड़ों से पता चलता है कि फंड ट्रांसफर ऑर्डर (FTO) की देरी के बाद में गैर-रिकॉर्डिंग के कारण 86% मुआवज़ा बेहिसाब है<sup>41</sup>। केंद्रीय वित्त मंत्रालय के सर्वोच्च न्यायालय<sup>42</sup> के आदेश और सरकार के आदेश के बावजूद, अभी तक MIS में पूर्ण वेतन देरी की गणना और उसके लिए मुआवज़े के भुगतान के लिए कोई प्रावधान नहीं किया गया है।

iv. **प्रदान किए गए रोज़गार में कमी** : यह योजना 100 दिनों के रोज़गार की गारंटी देती है। जबकि, 2012 से 18 तक रोज़गार के दिनों की औसत संख्या 45.5 दिन थी, 2015-16 में अधिकतम 49 दिन<sup>43</sup>, 2017-18 में 49 दिन का रोज़गार दिया गया। साथ ही 2018-19 में काम की मांग करने वाले केवल 84 फीसदी श्रमिकों को ही रोज़गार मुहैया कराया गया<sup>44</sup>।

v. **नहीं दिया गया बेरोज़गारी भत्ता** : यदि मांग के 15 दिनों के भीतर काम उपलब्ध नहीं कराया जाता है, तो अधिनियम में बेरोज़गारी भत्ता भुगतान का प्रावधान है। परन्तु 2018 के आँकड़ों से पता चलता है कि वर्ष 2017-18 में कुल 8.4 करोड़ लोगों ने काम की मांग की थी, लेकिन केवल 7.2 करोड़ को ही काम करने का मौका मिल सका। और शेष 1.2 करोड़ को कोई काम या बेरोज़गारी भत्ता नहीं मिल पाया<sup>45</sup>।

vi. **प्रशासनिक चूक के लिए कर्मचारियों को दंडित किया जाना** : मंत्रालय उन राज्यों के श्रमिकों के लिए वेतन भुगतान को रोक देता है जो राज्य निर्धारित समय अवधि के भीतर प्रशासनिक आवश्यकताओं को पूरा नहीं करते हैं<sup>46</sup> (उदाहरण के लिए, पिछले वित्तीय वर्ष के ऑडिटेड फंड स्टेटमेंट, उपयोग प्रमाण पत्र, बैंक समाधान प्रमाण पत्र, आदि जमा करना)। राज्य प्रशासन की गलतियों के लिए भुगतान कर्मचारियों को पड़ता है।

vii. **अपर्याप्त फंडिंग** : जमीनी स्तर पर नरेगा की सफलता राज्यों को उचित और अबाधित निधि प्रवाह के अधीन होती है। लगभग हर साल के पहले छह महीनों के भीतर ही 80 प्रतिशत से अधिक धनराशि समाप्त हो जाती है। 2020-21 के लिए आवंटित धन राशि पिछले साल के 60,000 करोड़ से मामूली रूप से बढ़कर 61,500 करोड़ हो गयी है<sup>47</sup>। पिछले वर्ष के लिए संशोधित अनुमान 71,002 करोड़ था जो इस वर्ष के आवंटन से 9.1% अधिक था। नरेगा संघर्ष मोर्चा<sup>48</sup> के अनुसार सुचारु कार्यान्वयन के लिए आवश्यक आवंटन लगभग 1 लाख करोड़ रुपये है, जिसमें वेतन के लिए 66,960 करोड़ की आवश्यकता है, यदि केवल 248 प्रति भुगतान किया जाता है, सामग्री लागत के लिए 16,740, पिछले वर्ष की लंबित देनदारियों के लिए 13,252 करोड़, कुल 92,767 करोड़ आवश्यकता है। 10% महंगाई को देखते हुए यह

<sup>41</sup> <https://azimpremiuniversity.edu.in/SitePages/pdf/PaymentDelayAnalysisWorkingPaper-2018.pdf>

<sup>42</sup> <http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/MGNREGA%20Supreme%20Court%20Judgement%202018%20wage%20payment.pdf>

<sup>43</sup> <https://prsindia.org/parliamenttrack/budgets/demand-grants-analysis-rural-development>

<sup>44</sup> ibid

<sup>45</sup> <https://www.newsclick.in/BJP-Government-Efforts-Reduce-MGNREGA-Just-Another-Scheme>

<sup>46</sup> <https://www.indiaspend.com/19-states-freeze-mgnrega-payments-Centre-not-releasing-funds-2/>

<sup>47</sup> <https://thewire.in/labour/budget-2020-nirmala-sitharaman-mgnrega>

<sup>48</sup> ibid

आँकड़ा करीब 1 लाख करोड़ हो सकता है। इस प्रकार जमीनी स्तर पर उचित कार्यान्वयन सुनिश्चित करने के लिए यह निधि आवंटन अपर्याप्त है। यह कम मज़दूरी, मुआवज़े और बेरोज़गारी भत्ते के प्रावधान की कमी और 100 दिनों से कम काम की आपूर्ति सहित कई समस्याओं की जड़ है।

**viii. प्रौद्योगिकी के साथ समस्याएँ :** मनरेगा का कार्यान्वयन तेजी से प्रौद्योगिकी पर निर्भर है। हालाँकि, कई कार्यकर्ताओं के अनुसार प्रौद्योगिकी के उपयोग ने श्रमिकों के लिए नरेगा को कम पारदर्शी बना दिया है, फ्रंटलाइन कार्यकर्ताओं की जवाबदेही कम कर दी है और कार्यक्रम के केंद्रीकरण में सहायता की है<sup>49</sup>।

- कई क्षेत्रों में ई-मस्टर रोल/ इलेक्ट्रॉनिक उपस्थिति रजिस्टर के उपयोग में समस्या आ रही है। एक रजिस्टर में उपस्थिति बनी रहती है और इस रजिस्टर का उपयोग पोस्ट-डेटेड कार्य मांग और इलेक्ट्रॉनिक मेडिकल रिकॉर्ड्स (EMRs) उत्पन्न करने के लिए किया जाता है<sup>50</sup>।
- नकद भुगतान, बैंक (या डाकघर) खातों में, फिर इलेक्ट्रॉनिक भुगतानों में, और अब आधार-आधारित भुगतानों में बदलाव, पारदर्शिता बढ़ाने और रिसाव को कम करने वाले थे। हालाँकि, ऐसे सबूत हैं जो दिखाते हैं कि कैसे वास्तविक समय में प्रबंधन सूचना प्रणाली (MIS) हर साल लाखों श्रमिकों को अवैतनिक छोड़ रहा है<sup>51</sup>।

**ix. बहुत अधिक केंद्रीकरण :** एक वास्तविक समय पर MIS (प्रबंधन सूचना प्रणाली)-आधारित कार्यान्वयन और केंद्रीकृत भुगतान ने पंचायती राज संस्थानों को नरेगा<sup>52</sup> योजनाओं के कार्यान्वयन, निगरानी और शिकायत निवारण में कोई भूमिका नहीं छोड़ी है। नरेगा को प्रधानमंत्री आवास योजना (PMAY) से जोड़ने, घरेलू शौचालयों और आँगनवाड़ी केंद्रों के निर्माण जैसी स्थानीय प्राथमिकताओं पर विचार किए बिना अन्य योजनाओं के साथ अभिसरण का मतलब है कि ग्राम सभाओं और ग्राम पंचायतों की योजनाओं का सम्मान नहीं किया जा रहा है, जो अधिनियम का उल्लंघन है। केंद्र ने मनमाने ढंग से "स्वीकृत श्रम बजट" के माध्यम से राष्ट्रीय इलेक्ट्रॉनिक फंड प्रबंधन प्रणाली के माध्यम से धन की सीमा तय की है। राष्ट्रीय इलेक्ट्रॉनिक-निधि-प्रबंधन-प्रणाली (NEFMS) दिशानिर्देशों के अनुसार, राज्यों को स्वीकृत श्रम बजट द्वारा सहमत सीमा से अधिक रोजगार पैदा करने की अनुमति नहीं दी जाएगी, जिससे यह मांग से प्रेरित होने के बजाय केवल होने वाली आपूर्ति से संचालित हो<sup>53</sup>।

## 2.3 कोविड महामारी के दौरान मनरेगा का महत्व

विश्व बैंक के अनुसार, महामारी से संबंधित नौकरी छूटने के कारण भारत में 1.2 करोड़ लोग गरीबी रेखा से नीचे खिसक सकते हैं<sup>54</sup>। कम-कुशल प्रवासी मजदूरों और अनौपचारिक श्रमिकों के लिए COVID-19 संकट के नतीजे बहुत भारी रहे हैं। सामाजिक सुरक्षा चक्र और औपचारिक लाभों की कमी के कारण, इन

<sup>49</sup> <https://www.ideasforindia.in/topics/poverty-inequality/mnrega-technology-vs-technocracy.html>

<sup>50</sup> ibid

<sup>51</sup> <https://www.epw.in/journal/2017/6/web-exclusives/ten-ways-mgnrega-workers-do-not-get-paid.html>

<sup>52</sup> <https://www.ideasforindia.in/topics/poverty-inequality/mnrega-technology-vs-technocracy.html>

<sup>53</sup> <https://www.pressreader.com/india/the-hindu/20180516/281956018432902>

<sup>54</sup> <https://www.bloombergquint.com/coronavirus-outbreak/world-s-biggest-lockdown-to-push-12-million-into-extreme-poverty>

मजदूरों ने अपनी नौकरी खो दी है, और बिना किसी गारंटी के अपने गृहनगरों को वापस जाने के अलावा इनके पास कोई विकल्प नहीं बचा है। रिवर्स माइग्रेशन के आलोक में मनरेगा योजना से ग्रामीण आजीविका सहायता प्रदान करने में एक बड़ी भूमिका निभाने की उम्मीद की गई है। नतीजतन, 17 मई को, केंद्रीय वित्त मंत्री निर्मला सीतारमण ने सरकार के आत्मनिर्भर अभियान<sup>55</sup> के तहत घोषित आर्थिक प्रोत्साहन पैकेज के हिस्से के रूप में योजना के लिए अतिरिक्त INR 40000 करोड़ के आवंटन की घोषणा की। सरकार ने मनरेगा के तहत मजदूरों की दैनिक मज़दूरी दर 182 रुपये से बढ़ाकर 202 रुपये कर दी है<sup>56</sup>। हालाँकि, अगर मनरेगा से ग्रामीण संकट को प्रभावी ढंग से कम करने की उम्मीद है, तो इसके लिए पर्याप्त बजट की भी आवश्यकता होगी। जिससे ग्रामीण समुदाय महामारी से प्रेरित आर्थिक झटकों से निपटने में सक्षम हों।

पीपुल्स एक्शन फॉर एम्प्लॉयमेंट गारंटी (PAEG) / रोज़गार गारंटी के लिए लोगों की कार्रवाई ने हाल ही में कहा है, कि महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोज़गार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) महामारी<sup>57</sup> के दौरान ग्रामीण आबादी के लिए आय का मुख्य स्रोत बनकर उभरा है। समूह के अनुसार, अप्रैल से अब तक 5.8 करोड़ परिवारों को मनरेगा के तहत काम मिला है, जो पहले से ही इस योजना के सामान्य वार्षिक लाभार्थियों की संख्या 5 करोड़ से भी अधिक है। इसके अलावा इस वर्ष लगभग 85 लाख जॉब कार्ड जारी किए गए हैं, जो सामान्य वार्षिक औसत से 22 प्रतिशत अधिक हैं। मनरेगा के महत्व को देखते हुए समूह ने मज़दूरी दर में वृद्धि और प्रति परिवार काम के लिए स्वीकार्य दिनों की संख्या को 100 से 200 दिनों तक बढ़ाने की मांग की है। समूह के शोधकर्ताओं ने यह भी सुझाव दिया है, कि सरकार ने इस साल के बजट में मनरेगा के लिए 61,500 करोड़ रुपये आवंटित किए थे, जबकि कार्यक्रम की फंडिंग पहले ही घाटे में चली गई थी। इसलिए समूह ने सरकार से मई में घोषित अतिरिक्त 40,000 करोड़ रुपये की अतिरिक्त राशि जल्द से जल्द जारी करने का आग्रह किया है।

## 2.4 सिफारिशें

- i. वित्त पोषण की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए एक रोडमैप बनाने की आवश्यकता है।
- ii. कार्यक्रम के कार्यान्वयन को अति-केंद्रीकृत करने की प्रवृत्ति को रोकने की आवश्यकता है। और यह सुनिश्चित किया जाना अति आवश्यक है कि कार्यक्रम मांग आधारित बना रहे।
- iii. प्रौद्योगिकी का उपयोग करके कार्यान्वयन में प्रमुख अंतर को समझने के लिए सभी तकनीकी विशेषताओं की स्वतंत्र लेखापरीक्षा की आवश्यकता है। तमिलनाडु मॉडल जहां प्रौद्योगिकी को अच्छी तरह से रखा गया है, प्रतिकृति की संभावना का आकलन करने के लिए आगे अध्ययन करने की आवश्यकता है।

<sup>55</sup> <https://thewire.in/economy/coronavirus-nirmala-sitharaman-fifth-tranche-mgnrega-state-borrowing-limit>

<sup>56</sup> <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/finance/Centre-releases-rs-4431-crore-to-clear-pending-wages-under-mgnrega-to-pay-all-dues-by-april-10/articleshow/74849430.cms>

<sup>57</sup> <https://timesofindia.indiatimes.com/india/activists-demand-doubling-of-financial-grant-and-work-days-under-nrega/articleshow/78043722.cms>

- iv. यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए, कि न्यूनतम मज़दूरी का भुगतान किया जाए। और मांगे गए कार्य के लिए दिनांकित के हिसाब से रसीदें जारी की जानी चाहिए ताकि श्रमिक को जब भी आवश्यकता हो बेरोज़गारी भत्ता और मुआवज़े का दावा कर सकें।
- v. पंचायती राज संस्थाओं के निर्वाचित प्रतिनिधियों एवं अन्य पदाधिकारियों विशेषकर प्रौद्योगिकी के प्रयोग में प्रशिक्षण एवं क्षमता निर्माण नियमित रूप से किया जाना चाहिए।
- vi. सोशल ऑडिट, शिकायत निवारण और लोकपाल को मजबूत करने की जरूरत है। एवं एक स्वतंत्र सामाजिक लेखा परीक्षा इकाई स्थापित करना और सामाजिक लेखा परीक्षा कार्यकर्ताओं के लिए विस्तृत प्रशिक्षण कार्यक्रम तैयार करना।



## 3 अनुसूचित जनजाति और अन्य पारंपरिक वनवासी (वन अधिकारों की मान्यता) अधिनियम, 2006

### 3.1 पृष्ठभूमि

भारत में (एफआरए) फॉरवर्ड रेट एग्रीमेंट कानून का संदर्भ औपनिवेशिक काल के साथ-साथ स्वतंत्रता के बाद के युग में पारंपरिक वन निवास समुदायों के अधिकारों से वंचित करने के इतिहास में निहित है। पूर्व ब्रिटिश युग के दौरान जंगलों पर राजाओं का शासन था। स्थानीय लोगों को बिना किसी प्रतिबंध के वन संसाधनों के माध्यम से निवास करने, खेती करने, मवेशियों को चराने और अपनी आजीविका कमाने की अनुमति दी गई थी<sup>58</sup>। हालाँकि, अंग्रेजों के आगमन के साथ, इन लोगों को अपनी ही भूमि पर 'अतिक्रमणकर्ता' के रूप में देखा जाने लगा। 19वीं शताब्दी तक, भारतीय जंगलों में ब्रिटिश हितों को शाही जरूरतों ने निर्देशित करना शुरू कर दिया था और अंग्रेजों ने वन भूमि के विशाल भूभाग पर नियंत्रण करना शुरू कर दिया था<sup>59</sup>। इस अवधि के दौरान केंद्रीकृत वन प्रशासन ने भारत में अपनी जड़ें जमाना शुरू कर दिया था।

वनों पर राज्य के एकाधिकार और कानून बनाने का पहला बड़ा प्रयास 1864-65<sup>60</sup> के दौरान 1865 के वन अधिनियम के अधिनियमन के माध्यम से किया गया था। जैसा कि गाडगिल और गुहा (1992)<sup>61</sup> ने कहा, "वैज्ञानिक प्रबंधन के नाम पर, यह अधिनियम पूरे भारत में ग्रामीण आबादी द्वारा वनों के सदियों के पारंपरिक उपयोग को खत्म करने का एक प्रयास था।" इसके बाद, 1878 के अधिनियम ने औपनिवेशिक सरकार को किसी भी वन भूमि को 'सरकारी भूमि' घोषित करने की शक्ति दी, जिसके परिणामस्वरूप वनों का आरक्षण हुआ<sup>62</sup>। फिर, 1894 में, राष्ट्रीय वन नीति (NFP) ने वन क्षेत्रों में उपयोगकर्ताओं के अधिकारों का और अधिक विनियमन किया। वर्ष 1894 में भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894 का अधिनियमन भी देखा गया जिसने सार्वजनिक उद्देश्यों के लिए सरकार द्वारा भूमि का अधिग्रहण करने की अनुमति दी। यह अधिनियम अत्यंत कठोर साबित हुआ और 2014 तक स्वतंत्रता के बाद भी विभिन्न विकास परियोजनाओं के लिए आदिवासियों को विस्थापित करने के लिए इस्तेमाल किया जाता रहा<sup>63</sup>। 20वीं सदी की शुरुआत में 1927 वन अधिनियम पारित किया गया था। जबकि यह अधिनियम एक अधिक व्यापक कानून था, जो गांव के जंगलों के लिए जिम्मेदार था, इसके प्रावधानों को कभी भी लागू नहीं किया गया था।

<sup>58</sup> Guha, Ramchandra. 1983. *Forestry in British and Post-British India: A Historical Analysis*. Economic and Political Weekly, Vol. 18, No. 44, pp. 1882-1896

<sup>59</sup> Gadgil, M, Guha, R. 1992. *This Fissured Land : An Ecological History of India*. Oxford University Press, New Delhi.

<sup>60</sup> [https://shodhganga.inflibnet.ac.in/bitstream/10603/1876/7/08\\_chapter2.pdf](https://shodhganga.inflibnet.ac.in/bitstream/10603/1876/7/08_chapter2.pdf)

<sup>61</sup> Gadgil and Guha 1992

<sup>62</sup> Springate-Baginski, O. & Blaikie, P., ed. 2007. *Forests, People & Power- The Political Ecology of Reform in South Asia*. Earthscan, London.

<sup>63</sup> Springate et al. 2007

स्वतंत्रता के बाद के युग में, (ST) अनुसूचित जनजातियों को कुछ संवैधानिक सुरक्षा के उपाय प्रदान किए गए थे, हालाँकि कई क्षेत्रों में आदिवासियों के वंचित रहने और वनों के उनके अधिकारों की गैर-मान्यता की समस्या वास्तव में खराब हो गई थी। 1952 की राष्ट्रीय वन नीति ने वन संसाधनों की रक्षा के लिए केंद्रीकृत नियंत्रण को सक्षम बनाया और वनवासियों को आजीविका से वंचित करते हुए इसके व्यावसायिक शोषण की अनुमति दी<sup>64</sup>। 1970 के दशक तक भारतीय संसद ने भी पर्यावरण की रक्षा के लिए नीतियाँ और नियम बनाने में सक्रिय रूप से रुचि लेना शुरू कर दिया था। इससे वनों और वन्यजीवों के संरक्षण के विभिन्न कानूनों के कारण जनजातीय अधिकारों के लिए और खतरा पैदा हो गया था। 1972 के वन्यजीव संरक्षण अधिनियम के बाद 1980 के वन संरक्षण अधिनियम ने विभिन्न राष्ट्रीय उद्यानों और वन्यजीव अभयारण्यों का निर्माण किया। इसके बाद, 1991 में 1972 (WPA) वाई-फाई संरक्षित पहुँच में संशोधन ने वन-आश्रित लोगों के आंदोलनों को प्रतिबंधित करने में योगदान दिया<sup>65</sup>।

1988 में तैयार की गई वन नीति ने पहले के विधानों में थोड़ा बदलाव किया क्योंकि इसमें संरक्षण, निर्वाह आवश्यकताओं के साथ-साथ अधिकारों की सुरक्षा पर व्यापक ध्यान दिया गया था<sup>66</sup>। इसने वन आश्रित समुदायों के लिए कुछ आशा पैदा की। और लगभग उसी समय 1990 के दशक में भारत सरकार ने भी कुछ दिशा-निर्देश जारी किए थे, जो अतिक्रमणों को नियमित करने और वन भूमि पर विवादित दावों को निपटाने की अनुमति देते थे<sup>67</sup>। हालाँकि, 1988 की अनुकूल नीति और 1990 के दिशा-निर्देशों के बावजूद वन विभाग की नौकरशाही मानसिकता के कारण आदिवासियों की समस्याएँ जस की तस बनी रहीं।

हाशिए पर रहने के इस इतने लंबे इतिहास ने आदिवासियों को देश के सबसे कमजोर और वंचित समुदायों में से एक बना दिया था। जबकि विभिन्न सरकारों ने भौतिक बुनियादी ढाँचे, भूमि अधिकारों के निपटान, गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों के प्रावधान के रूप में राज्यों के हस्तक्षेप के माध्यम से इनमें से कुछ नुकसान को कम करने का प्रयास किया है, ये विभिन्न संरचनात्मक कारकों और संसाधन बाधाओं के कारण काफी हद तक अप्रभावी रहे हैं। यह ऐतिहासिक अन्यायों को ठीक करने की दृष्टि से था जिसके कारण एफआरए कानून बनाया गया था। अनुसूचित जनजाति और अन्य पारंपरिक वनवासी (वन अधिकारों की मान्यता) अधिनियम 2006, 2007 में (MoTA) जनजातीय मामलों के मंत्रालय के माध्यम से अधिनियमित किया गया था। यह अधिनियम आदिवासियों और अन्य वनवासियों को उनके कब्जे वाली वन भूमि पर खेती के लिए व्यक्तिगत संपत्ति का अधिकार देता है और उन्हें प्रबंधित करने के लिए आवास प्राप्ति का अधिकार भी देता है। यह अधिनियम इन समुदायों को (NTFP) गैर-इमारती वन

<sup>64</sup> Government of India. 1952. National Forest Policy. Ministry of Environment and Forests, Department of Environment, Forests and Wildlife, New Delhi.

<sup>65</sup> Springate et al. 2007

<sup>66</sup> Government of India. 1988. National Forest Policy. Ministry of Environment and Forests, Department of Environment, Forests and Wildlife, New Delhi.

<sup>67</sup> Prasad, Archana. 2003. Forest Encroachments: Guidelines and Implications of Recent Orders. People's Democracy, Vol. XXVII, No. 1, January 5.

उत्पाद और (MFP) लघु वन उत्पाद के साथ-साथ सामुदायिक अधिकारों के लिए कुल स्वामित्व अधिकार भी प्रदान करता है।

FRA (वित्तीय पुनर्निर्माण प्राधिकरण) 2006 को एक ऐतिहासिक कानून माना जाता है जिसने इन वन आश्रित समुदायों के पारंपरिक अधिकारों की मान्यता के माध्यम से वनों के अधिक लोकतांत्रिक शासन की नींव रखी थी। इस अधिनियम के माध्यम से, वनवासी समुदायों ने कम से कम 40 मिलियन हेक्टेयर वन भूमि पर अपने अधिकारों को मान्यता देने का अवसर प्राप्त किया है, जिसका वे 170,000 से अधिक गांवों में प्रबंधन, संरक्षण और उपयोग कर रहे हैं<sup>68</sup>। हालाँकि, अधिनियम को पारित हुए एक दशक से अधिक समय हो गया है और इसका कार्यान्वयन बेहद निराशाजनक रहा है, जहाँ कुछ सफलताएँ बड़ी संख्या में विफलताओं से पूरी तरह से प्रभावित हुई हैं। जनवरी 2020 की नवीनतम (MoTA) जनजातीय मामलों के मंत्रालय की रिपोर्ट के अनुसार, देश भर के आदिवासी समुदायों ने स्वामित्व हासिल करने और वन भूमि के अधिकारों का उपयोग करने के लिए लगभग 4.25 मिलियन दावे पेश किए हैं, हालाँकि, केवल 1.9 मिलियन दावों (46%) को ही मंजूरी दी गई है। सामुदायिक वन अधिकार (CFR) और सामुदायिक वन संसाधन (CFRI) अधिकारों के लिए अनुमोदन दर भी लगभग 50% रही है। इस प्रकार, प्राप्त डेटा स्पष्ट रूप से यह बताता है कि अधिनियम की मुक्ति क्षमता के बावजूद, पिछले एक दशक में खराब कार्यान्वयन का मतलब यह है कि लाभ पूरी तरह से लाभार्थियों को जमीन पर नहीं मिला है।

## 3.2 महत्वपूर्ण मुद्दे

i. **कम संसाधन वाली नोडल /बुनियादी एजेंसियाँ** : वित्तीय पुनर्निर्माण प्राधिकरण (FRA) के कार्यान्वयन के लिए जनजातीय मामलों के मंत्रालय (MoTA) केंद्रीय नोडल एजेंसी है<sup>69</sup>। जोकि गंभीर रूप से अल्प-स्टाफ और अल्प-संसाधन है। राज्य के आदिवासी कल्याण विभागों में भी मानव और वित्तीय संसाधनों की कमी है। कई राज्यों में, वन अधिकारियों को आदिवासी विभागों में प्रतिनियुक्त पर भेजा जाता है जो अक्सर FRA के कार्यान्वयन में बाधा डालते हैं।

ii. **वित्तीय पुनर्निर्माण प्राधिकरण (FRA) के बारे में गलतफहमी** : अधिकारियों के बीच FRA के संबंध में गहरी नासमझी के कारण, विशेष रूप से अन्य वन कानूनों के संबंध में, अधिनियम के दायरे संबंधी गलतफहमी के कारण गलत व्याख्या हुई<sup>70</sup>। जिसमें सामुदायिक वन अधिकार (CFR) और सामुदायिक वन संसाधन के प्रावधानों (CFRI) के बारे में गलतफहमी उत्पन्न हुई। भूमिहीनों को भूमि वितरित करने और मौजूदा अधिकारों की मान्यता के बजाय हाशिए पर रहने वाले वनवासियों को अन्य उपयोगकर्ता अधिकारों के लिए एक कल्याणकारी कानून के रूप में एफआरए की गलत व्याख्या की गयी। गलत व्याख्या के कारण एक डर उत्पन्न हो गया है कि सभी वनवासियों को वन वितरित किए जा रहे हैं

<sup>68</sup> <http://www.rightsandresources.org/publication/potential-for-recognition-of-community-forestresource-rights-under-indias-forest-rights-act/>

<sup>69</sup> Promise and Performance Report 2016

<sup>70</sup> MoTA 2012. Regional Consultations on Implementation of the Forest Rights Act: Amendments in the Rules and the Way Forward. Ministry of Tribal Affairs, Gol.

जिससे अंततः वनों का विनाश हो जाएगा। अतः इन गलत व्याख्याओं के कारण प्रावधानों का बार-बार उल्लंघन होता है।

**iii. अधिनियम को कमजोर करने का प्रयास :** 2014 के बाद से जनजातीय मामलों के मंत्रालय (MoTA)<sup>71</sup> को दरकिनार करते हुए विभिन्न नियमों (जैसे ग्राम वन नियम) के निर्माण के माध्यम से FRA (वित्तीय पुनर्निर्माण प्राधिकरण) के प्रावधानों को कम करने के कई प्रयास किए गए हैं। ये नियम वनों के प्रबंधन में वन विभाग की शुरुआत की अनुमति देते हैं। इनमें से अधिकांश परिवर्तन उन राज्यों में हुए हैं जो खनिजों से समपन्न और समृद्ध हैं, और इन नियमों के साथ कार्यकर्ताओं के अनुसार, सरकार चाहती है कि वन विभाग वन संसाधनों के लिए मध्यस्थ बने। MoTA ने शुरू में इन नियमों का विरोध किया था लेकिन केंद्र के दबाव के कारण इसे मौन स्वीकृति मिल गई है।

**iv. वन अधिकारियों से सहयोग की कमी :** देश भर में वन विभाग का रुख FRA के प्रति शत्रुतापूर्ण रहा है, और वन अधिकारी कार्यान्वयन के इस एजेंडे को निर्धारित करते हैं। जिसमें सत्यापन कार्यवाही में सहयोग न करने, दावों पर अवैध आपत्तियाँ उठाने, CFR के रूप में दावा किए गए क्षेत्रों पर संयुक्त वन प्रबंधन लगाने, जिला स्तरीय समितियों द्वारा अनुमोदित शीर्षकों पर हस्ताक्षर करने से इनकार करने और बेदखली करने से दावे और मान्यता प्रक्रिया में बाधा के ऐसे कई मामले हैं। जहाँ दावा तो दायर किया गया है लेकिन अभी तक कोई भी दावा संसाधित नहीं किया गया है<sup>72</sup>।

**v. धारा 3(1) के तहत CFR अधिकारों के बजाय व्यक्तिगत अधिकारों पर ध्यान दें :** प्रशासनिक तंत्र सामुदायिक अधिकारों के बजाय व्यक्तिगत अधिकारों के दावों पर अधिक ध्यान केंद्रित कर रहा है। 31 जनवरी 2019 तक किए गए कुल मान्यता प्राप्त 19,05,155 दावों में से निवेश कोष आरक्षित निधि (IFR) 96 प्रतिशत है<sup>73</sup>। CFR से संबंधित कुछ मुद्दे, जिन्हें 2016 की प्रदर्शन रिपोर्ट द्वारा उजागर किया गया है -

- ग्राम सभाओं ने बड़ी संख्या में CFR दावे दायर किए हैं जो बिना किसी प्रतिक्रिया के (SDLC) प्रणाली/ व्यवस्था के विकास के जीवन चक्र और (DLC) विकास जीवन चक्र में लंबित हैं
- क्षेत्र सत्यापन के दौरान वन विभाग के अधिकारियों द्वारा मनमाने ढंग से बदली गई ग्राम सभाओं की परिसीमित सीमाएँ;
- कुछ राज्यों में FRA के उल्लंघन में संयुक्त वन प्रबंधन समितियों को CFR शीर्षक जारी किए जा रहे हैं।
- शीर्षक अवैध शर्तों के साथ जारी किए गए हैं, जैसे कि ग्राम सभाओं को CFR अधिकारों का प्रयोग करते हुए वन विभाग की कार्य योजनाओं का पालन करना पड़ता है।
- ग्राम सभा द्वारा CFR प्रबंधन के लिए कोई मार्गदर्शन और समर्थन प्रणाली नहीं है।

**vi. अस्वीकृति और अवैध निष्कासन की उच्च दर :** किसी भी उचित प्रक्रिया का पालन किए बिना ही बड़ी संख्या में वन अधिकारों के दावों को खारिज कर दिया गया है। जनजातीय मामलों के मंत्रालय की स्थिति पर आधारित रिपोर्ट के अनुसार, अप्रैल 2018 तक केवल 50% दावों को ही मंजूरी दी गई

<sup>71</sup> <https://www.downtoearth.org.in/news/forests/rights-overruled-53977>

<sup>72</sup> Promise and Performance Report 2016

<sup>73</sup> <https://www.downtoearth.org.in/blog/forests/10-interventions-government-must-make-to-protect-forest-rights-64863>

थी। और 13 फरवरी, 2019 के सुप्रीम कोर्ट के आदेश में पाया कि प्राप्त आँकड़ों में कुछ राज्यों में दावों की अस्वीकृति दर 75% तक है, जैसे कि उत्तर प्रदेश। इसके अतिरिक्त, संरक्षित और अन्य दोनों क्षेत्रों में व्यापक बेदखली भी बदस्तूर जारी है<sup>74</sup>। हिमाचल प्रदेश, तेलंगाना, आंध्र प्रदेश, कर्नाटक और असम से FRA के उल्लंघन में बड़े पैमाने पर बेदखली की सूचनाएँ मिली हैं। अधिनियम के प्रावधानों के बावजूद कानूनी रूप से अनिवार्य आजीविका का जानबूझकर विनाश भी जारी है।

**vii. संरक्षित क्षेत्रों में अधिकारों की गैर-मान्यता :** दावों की रफ्तार बेहद धीमी है। FRA के उल्लंघन में बाघ अभयारण्यों से लाभार्थियों को स्थानांतरित करने का प्रयास किया जा रहा है। संरक्षित क्षेत्रों में FRA के उल्लंघन<sup>75</sup> पर एक अध्ययन ने 2007 के बाद से बड़ी संख्या में उल्लंघन के प्रकारों का खुलासा किया है, जिसमें गैर इमारती लकड़ी वन उत्पाद (Non-Timber Forest Products, NTFP) तक पहुँच में कमी, चराई पर प्रतिबंध, ईंधन लकड़ी संग्रह पर प्रतिबंध, वन विभाग द्वारा ग्रामीणों का उत्पीड़न और बेदखली शामिल है।

**viii. गैर-इमारती वन उत्पादों (NTFP) पर राज्य का नियंत्रण :** अधिकांश राज्यों में (NTFP) गैर-इमारती वन उत्पाद के संबंध में नीतियाँ FRA प्रावधानों के अनुरूप नहीं हैं। बाँस जैसे उच्च मूल्य वाले (NTFP) उत्पादों पर राज्य का नियंत्रण जारी है<sup>76</sup>। वन विभागों द्वारा ग्राम सभाओं को ट्रांजिट परमिट से वंचित किया जाना भी जारी है और गैर-इमारती वन उत्पादों का परिवहन (NTFP) एक चुनौती बना हुआ है<sup>77</sup>। यह संशोधित FRA नियमों के बावजूद ग्राम सभाओं को ट्रांजिट परमिट जारी करने का अधिकार देता है।

**ix. विशेष रूप से कमजोर जनजातीय समूहों के आवास अधिकारों पर बहुत कम प्रगति :** विशेष रूप से कमजोर जनजातीय समूहों (PVTGs) के आवास अधिकारों के प्रावधान को उचित रूप से लागू नहीं किया गया है<sup>78</sup>। PVTGs के आवासों में खनन, संरक्षित क्षेत्रों से बेदखली के साथ-साथ, (CAMPA) क्षतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन एवं योजना प्राधिकरण (MNREGA) महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम और अन्य कार्यक्रमों के तहत उनकी पारंपरिक खेती की भूमि पर जबरन वृक्षारोपण जैसे निष्कर्षण उद्योग के लिए वन डायवर्जन के अनेक उदाहरण हैं।

### 3.3 सिफारिशें

i. जनजातीय मामलों के मंत्रालय (MoTA) के लिए वित्तीय पुनर्निर्माण प्राधिकरण (FRA) के कार्यान्वयन के लिए पर्याप्त स्टाफ और अलग फंड सुनिश्चित करें। अनुमंडल और जिला स्तर पर अधिकारियों की नियुक्ति, FRA कार्यान्वयन के लिए पूर्णकालिक समर्पित है।

<sup>74</sup> Promise and Performance Report 2016

<sup>75</sup> Siddhartha, A., Rai, N., & Menon, A. (2016). *An analysis of the violations of the Forest Rights Act in Protected Areas*. Ashoka Trust for Research in Ecology and the Environment. Bengaluru

<sup>76</sup> <https://www.downtoearth.org.in/blog/forests/freeing-bamboo-from-the-state-33345>

<sup>77</sup> <https://www.downtoearth.org.in/news/forests/despite-forest-right-titles-2-kalahandi-villages-denied-transit-permit-60504>

<sup>78</sup> Promise and Performance Report 2016

- ii. वित्तीय पुनर्निर्माण प्राधिकरण के लिए प्रशिक्षण सत्र/ प्रणाली के विकास के जीवन चक्र/ विकास जीवन चक्र के सदस्य प्रावधानों की स्पष्ट समझ सुनिश्चित करने के लिए कई भाषाओं में सरल, सटीक सामग्री का उपयोग करते हैं।
- iii. पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय (MoEFCC), और MoTA को यह सुनिश्चित करने के लिए समन्वय करने की आवश्यकता है कि सभी नियम व्यवस्थित समीक्षा करके (FRA) के साथ संरेखित हों। यहाँ यह भी स्वीकार करने की आवश्यकता है कि ग्राम सभा संयुक्त वन प्रबंधन समिति (JFMC) के बजाय केंद्रीय वन अनुसंधान (CFR) प्रबंधन के लिए वैधानिक संस्थान हैं।
- iv. वित्तीय पुनर्निर्माण प्राधिकरण (FRA) के क्रियान्वयन में बाधा को रोकने के लिए स्पष्ट निर्देश देते हुए सरकार वन अधिकारियों को सर्कुलर भेजें।
- v. मनरेगा की तरह ही सोशल ऑडिट भी शुरू किया जाना चाहिए। रिपोर्ट में CFR, CR, IFR और आवास अधिकारों पर अलग-अलग जानकारी शामिल होनी चाहिए।
- vi. संरक्षित क्षेत्रों का शासन वित्तीय पुनर्निर्माण प्राधिकरण (FRA) पर आधारित होना चाहिए केंद्रीय वन अनुसंधान (CFR) के प्रबंधन के लिए ग्राम सभा आधारित सभी योजनाएँ सहूलियत के लिए सह-अस्तित्व योजनाओं के लिए सर्वोत्तम अवसर प्रदान करती हैं।
- vii. अधिकार धारकों और ग्राम सभाओं द्वारा गैर-इमारती वन उत्पादों (NTFP) के संग्रह, बिक्री और परिवहन में प्रक्रियात्मक बाधाओं को दूर करने की आवश्यकता है। (NTFP) के लिए न्यूनतम समर्थन मूल्य प्रदान करने की आवश्यकता है।
- viii. विशेष रूप से कमजोर जनजातीय समूह (PVTG) के अधिकारों को जिला स्तर की समितियों द्वारा सक्रिय रूप से मान्यता देने और स्वप्रेरणा से घोषित किए जाने की आवश्यकता है। मानदंड जो उन्हें (PVTG) घोषित करने के लिए उपयोग किए गए हैं, उन्हें भी उनके वन अधिकारों के प्रमाण के रूप में लागू किया जाना चाहिए।



## 4 असंगठित श्रमिक सामाजिक सुरक्षा अधिनियम, 2008

### 4.1 प्रस्तावना

सामाजिक सुरक्षा शब्द जिसे अलग-अलग नामों से जाना जा सकता है (जैसे सामाजिक सहायता, सुरक्षा जाल, सामाजिक निधि और सामाजिक संरक्षण) आदि, इसे विकसित और विकासशील दोनों देशों में समझा और अभ्यास किया जाता है, जिसे आकस्मिकताओं को पूरा करने के लिए सामूहिक देखभाल व्यवस्था कहा जा सकता है। संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम (UNDP) कहता है, कि अधिकांश लोगों के लिए असुरक्षा की भावना, एक विनाशकारी विश्व घटना के भय से, दैनिक जीवन की चिंताओं से, अधिक उत्पन्न होती है<sup>79</sup>। एक व्यक्ति जो पहले से कार्यरत है वह मुख्य रूप से आकस्मिकताओं में अपनी आय की सुरक्षा से संबंधित है, जबकि एक व्यक्ति जो गरीब है, जिसके पास कोई रोजगार नहीं है, वह मुख्य रूप से एक रोजगार हासिल करने से संबंधित है और इस प्रकार वह बुनियादी जरूरतों की समस्या के साथ कुछ आजीविका से सम्बंधित है। इसलिए अनौपचारिक अर्थव्यवस्था के आयाम और विकासशील देशों में बड़े पैमाने पर और लगातार गरीबी को देखते हुए, सामाजिक सुरक्षा की अवधारणा को इन देशों की वास्तविक स्थिति के अनुकूल होना चाहिए और इसलिए गरीबी कम करने के विचार को एक आवश्यक शर्त के रूप में शामिल करना चाहिए।

विकासशील देशों के संदर्भ में सामाजिक सुरक्षा की अवधारणा को व्यापक बनाने का कुछ प्रयास पहले ही किया जा चुका है, उदाहरण के लिए Dreze और सेन द्वारा दो अलग-अलग पहलुओं, जैसे संरक्षण और पदोन्नति में अंतर करके<sup>80</sup>। संरक्षण का संबंध जीवन स्तर में गिरावट को रोकने के कार्य से है जबकि पदोन्नति सामान्य जीवन स्तर में वृद्धि और जनसंख्या की बुनियादी क्षमताओं के विस्तार से संबंधित है<sup>81</sup>। सामाजिक सुरक्षा के सुरक्षात्मक रूप को अंतर्राष्ट्रीय श्रम संगठन द्वारा अपने कन्वेंशन नंबर 102 में समझाया गया है, जिसमें निम्नलिखित नौ जोखिम या मुख्य आकस्मिकताएँ गिनी गई हैं (1) बीमारी, (2) मातृत्व, (3) रोजगार की चोट, (4) बेरोजगारी, (5) अमान्यता, (6) वृद्धावस्था, (7) मृत्यु, (8) दीर्घकालिक चिकित्सा देखभाल की आवश्यकता, और (9) बच्चों वाले परिवारों का समर्थन करने की आवश्यकता<sup>82</sup>; जिनसे असंगठित या अनौपचारिक श्रमिकों को संरक्षित करने की आवश्यकता होती है जिससे उनकी आय में ठहराव या पर्याप्त कमी आती है।

<sup>79</sup> India: Economic Reforms and Labour Policy

<sup>80</sup> Dreze, Jean and Sen, Amartya (1989), *Hunger and Public Action*, Oxford: Clarendon Press.

<sup>81</sup> Ibid

<sup>82</sup> The 1st ILO instrument to deal directly with family benefit was the Income Security Recommendation, 1944 (No. 67). In 1952, the Recommendation was codified in the Social Security (Minimum Standards) Convention (No. 102), which simply states “responsibility for the maintenance of children”

भारतीय संदर्भ में धन की असमानता देश में लगातार जारी है, और लगभग 22 प्रतिशत जनसंख्या गरीबी रेखा से नीचे जीवन यापन करती है<sup>83</sup>। पुरानी गरीबी और धन की असमानता हमेशा बनी रहती है क्योंकि हाशिए पर रहने वाली आबादी बेरोज़गारी, सामाजिक बहिष्कार, बीमारी, विकलांगता और बाजार में उतार-चढ़ाव जैसे कारकों से प्रभावित कठिनाइयों का सामना करती है। इन मुद्दों से निपटने के लिए सामाजिक सुरक्षा नीतियाँ और कार्यक्रम सर्वोपरि हैं। श्रम-बाजार दक्षता बढ़ाने और गरीबों और कमजोरों की आय की सुरक्षा प्रदान करने के अलावा, सामाजिक आर्थिक संकटों और झटकों के खिलाफ लचीलापन दिखाकर गरीबी के कई पहलुओं का सामना करते हैं, जैसे - स्वास्थ्य, विकलांगता, बेरोज़गारी और बुढ़ापा। सामाजिक बीमा, प्रत्यक्ष नकद-हस्तांतरण योजनाओं और सार्वजनिक कार्य कार्यक्रमों जैसे तंत्रों के माध्यम से सामाजिक सुरक्षा गरीबों के लिए सुरक्षा जाल प्रदान करती है और उनके जोखिम को कम करने में मदद करती है। विश्व बैंक के अनुसार, सामाजिक सुरक्षा जाल गरीबी के अंतर को 15 प्रतिशत और गरीबी की गणना दर को 8 प्रतिशत तक कम करते हैं<sup>84</sup>। भारत में श्रम पर राष्ट्रीय आयोग ने यह महसूस किया कि "सामाजिक सुरक्षा की परिकल्पना की जा सकती है, कि एक समुदाय के सदस्यों को सामाजिक जोखिमों के खिलाफ सामूहिक कार्रवाई द्वारा संरक्षित किया जाएगा, जिससे उन व्यक्तियों की अनुचित कठिनाई और निजीकरण हो सकता है जिनके प्रमुख संसाधन शायद ही कभी उनसे मिलने के लिए पर्याप्त हो सकते हैं"<sup>85</sup>।

#### 4.1.1 स्वतंत्र भारत में सामाजिक सुरक्षा कानून

भारत ने अपने श्रमिकों के लिए कई सामाजिक सुरक्षा कानून बनाए हैं। भारत का संविधान, संसद और राज्य विधान सभाओं द्वारा इन कानूनों को अधिनियमित करने का आधार प्रदान करता है। इन कानूनों को सामान्य और विशेष श्रेणी के अंतर्गत विभाजित किया जा सकता है। सामान्य कानून संगठित और असंगठित दोनों क्षेत्रों को कवर करते हैं जबकि विशेष कानून असंगठित क्षेत्र के श्रमिकों के कुछ समूहों के लिए लागू होते हैं। यद्यपि प्रथम दृष्टया सामान्य कानून असंगठित क्षेत्र को कवर नहीं करते हैं, लेकिन असंगठित श्रमिक न्यायिक व्याख्या द्वारा समर्थित कुछ अधिनियमित प्रावधानों के आधार पर उनके दायरे में आते हैं।

#### 4.1.2 सामान्य कानून

- i. **कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम, 1948:** कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम, काम से काम 10 या उससे अधिक कर्मचारियों वाले कारखानों और प्रतिष्ठानों को कवर करता है और कर्मचारियों और उनके परिवारों को बीमारी और मातृत्व के दौरान नकद लाभ के रूप में और मृत्यु या विकलांगता होने के मामले में मासिक भुगतान के रूप में व्यापक चिकित्सा देखभाल आदि की सुविधा प्रदान करता है।
- ii. **कर्मचारी भविष्य निधि और विविध प्रावधान अधिनियम, 1952:** यह अधिनियम 20 या उससे अधिक कर्मचारियों को नियोजित करने वाले विशिष्ट अनुसूचित कारखानों और प्रतिष्ठानों पर लागू

<sup>83</sup> Basic Statistics 2017 (CSV)," ADB Data Library

<sup>84</sup> The State of Social Safety Nets, World Bank Group, 2015.

<sup>85</sup> Report of National Commission on Labour, 1969

होता है और सेवा के दौरान मृत्यु के मामले में भविष्य निधि, सेवानिवृत्ति पेंशन और परिवार पेंशन के लिए समय-समय पर लाभ सुनिश्चित करता है। कोयला खदानों और चाय बागानों में काम करने वाले श्रमिकों के लिए समान लाभ के लिए अलग से कानून मौजूद हैं।

- iii. **कामगार मुआवज़ा अधिनियम, 1923:** इसके लिए कामगार/ श्रमिक या उसके परिवार को रोज़गार से संबंधित चोटों के परिणामस्वरूप मृत्यु या विकलांगता के मामलों में मुआवज़े के भुगतान की आवश्यकता होती है।
- iv. **मातृत्व लाभ अधिनियम, 1961:** यह मातृत्व सुख के दौरान 12 सप्ताह के वेतन के साथ-साथ कुछ अन्य संबंधित आकस्मिकताओं में सवैतनिक अवकाश प्रदान करता है।
- i. **ग्रेच्युटी भुगतान अधिनियम, 1972:** यह अधिनियम उन कर्मचारियों को अपनी सेवा के प्रत्येक वर्ष के लिए 15 दिनों के सवैतनिक अवकाश का प्रावधान करता है, यह अधिनियम केवल उन श्रमिकों पर लागू होता है जिन्होंने न्यूनतम 10 श्रमिकों वाले प्रतिष्ठानों में काम से काम पांच साल या उससे अधिक समय तक काम किया है।

**तालिका 1: भारत में सामान्य सामाजिक सुरक्षा कानून**

कानून	उद्देश्य	आवृत्ति क्षेत्र	योग्यता	लाभ
कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम, 1948	बीमारी, मातृत्व और रोज़गार संबंधी चोट के मामले में स्वास्थ्य देखभाल और नकद लाभ प्रदान करने के लिए	जिन कारखानों - प्रतिष्ठानों पर सरकार द्वारा कानून लागू किया गया है।	वेतन पाने वाले कर्मचारियों का वेतनमान 5000 प्रति माह से अधिक नहीं ।	आश्रितों के लिए बीमारी, मातृत्व, विकलांगता और मृत्यु में लाभ
कर्मचारी भविष्य निधि और विविध प्रावधान अधिनियम, 1952	अनिवार्य भविष्य निधि, पेंशन, जमा से जुड़ा बीमा प्रदान करना।	20 या अधिक कर्मचारियों को रोज़गार देने वाले कारखाने / प्रतिष्ठान (अनुसूचित उद्योगों में); केंद्र सरकार द्वारा अधिसूचित अन्य प्रतिष्ठान।	कवरेज के लिए कोई मज़दूरी सीमा नहीं है बशर्ते कि कामगार अधिनियम द्वारा कवर नहीं किया गया हो।	भविष्य निधि, पेंशन, और वापसी योग्य निकासी
कामगार/ श्रमिक मुआवज़ा अधिनियम, 1923	औद्योगिक दुर्घटनाओं/ व्यावसायिक रोगों के परिणामस्वरूप अपंगता या मृत्यु के मामलों में कामगारों को मुआवज़ा प्रदान करना।	अधिनियम की अनुसूची II में उल्लिखित कारखानों, खानों, बागानों, रेलवे और अन्य प्रतिष्ठानों में कार्यरत व्यक्ति।	यह लाभ कर्मचारी के आश्रितों को काम के दौरान चोटों के संबंध में देय हैं, जो ईएसआई अधिनियम द्वारा कवर नहीं किए जाते हैं।	मृत्यु, अपंगता और व्यावसायिक रोगों के लिए मुआवज़ा

मातृत्व लाभ अधिनियम, 1961	बच्चे के जन्म से पहले और बाद में मातृत्व सुरक्षा प्रदान करना	कारखाने, खदानें, बागान, वाणिज्यिक और अन्य प्रतिष्ठान जिन पर कानून लागू है।	कवरेज के लिए कोई मज़दूरी सीमा नहीं है बशर्ते महिला ESI अधिनियम द्वारा कवर नहीं की गई हो	औसत दैनिक मज़दूरी या न्यूनतम 10 रुपये दैनिक पर 12 सप्ताह तक वास्तविक अनुपस्थिति का भुगतान हो
ग्रेच्युटी भुगतान अधिनियम, 1972	पद पर बने रहने पर ग्रेच्युटी के भुगतान की व्यवस्था करना।	कारखानों, खानों, तेल क्षेत्रों, बागानों, रेलवे कंपनियों, दुकानों और प्रतिष्ठानों को भी अन्य प्रतिष्ठानों के लिए, जिन पर कानून का विस्तार किया गया है	ग्रेच्युटी की पात्रता के लिए पांच साल की निरंतर सेवा आवश्यक है	सेवा के प्रत्येक पूर्ण वर्ष या उसके किसी भाग के लिए 6 महीने से अधिक के लिए 15 दिन का वेतन, अधिकतम 3,50,000 रुपये मौसमी कर्मचारी प्रत्येक सीजन के लिए 7 दिन की मज़दूरी की दर से ग्रेच्युटी के हकदार हैं।

**संदर्भ :** असंगठित श्रमिकों के लिए श्रम और रोज़गार मंत्रालय, भारत में अनेक वर्षों तक महानिदेशक रहे A.C Dhas और M. Helen के सामाजिक सुरक्षा में रोज़गार और प्रशिक्षण पर आर्थिक सर्वेक्षण

#### 4.1.3 विशेष कानून

i. **ठेका श्रम (विनियमन और उन्मूलन) अधिनियम, 1970:** इसका उद्देश्य बीस या अधिक कामगारों को नियोजित करने वाले प्रत्येक प्रतिष्ठान में ठेका श्रमिकों के रोज़गार को विनियमित करना और कुछ परिस्थितियों में इसके उन्मूलन के लिए भी प्रावधान करना है।

ii. **अंतर-राज्यीय प्रवासी कामगार (रोज़गार का विनियमन और सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1979:** अंतरराज्यीय प्रवासी कामगारों को रोज़गार उपलब्ध कराने और उनकी सेवा शर्तों को पूरा करने के लिए अधिनियम।

iii. **सिनेमा-कर्मचारी कल्याण कोष अधिनियम, 1981:** कुछ सिने-कर्मचारियों के कल्याण को बढ़ावा देने के लिए गतिविधियों के वित्तपोषण के लिए एक अधिनियम। "सिनेमा-कार्यकर्ता" का अर्थ एक ऐसे व्यक्ति से है जिसे एक कलाकार (अभिनेता, संगीतकार या नर्तक सहित) के रूप में काम करने के लिए या कुशल, अकुशल, मैनुअल, पर्यवेक्षी के रूप में काम करने के लिए कम से कम पाँच फीचर फिल्मों के निर्माण के संबंध के लिए नियोजित किया गया है। और जिसका पारिश्रमिक किन्हीं पांच फीचर फिल्मों में से प्रत्येक के संबंध में, मासिक भुगतान के मामले में 1600/- प्रति माह से अधिक नहीं है, या रु 8000/- जहाँ ऐसा पारिश्रमिक एकमुश्त के रूप में दिया गया हो।

iv. लौह अयस्क खान, मैंगनीज अयस्क खान, और क्रोम/ एक ठोस अयस्क खान, श्रम कल्याण कोष अधिनियम, 1976: लौह अयस्क खानों, मैंगनीज अयस्क खानों और क्रोम अयस्क खानों में कार्यरत व्यक्तियों के कल्याण को बढ़ावा देने के लिए गतिविधियों के वित्तपोषण के लिए एक अधिनियम।

v. चूना पत्थर और डोलोमाइट/ एक प्रकार चट्टान खान श्रम कल्याण कोष अधिनियम, 1972: चूना पत्थर और डोलोमाइट/ एक प्रकार चट्टान खानों में कार्यरत व्यक्तियों के कल्याण को बढ़ावा देने के लिए गतिविधियों के वित्तपोषण के लिए चूना पत्थर और डोलोमाइट पर उपकर लगाने और संग्रह करने के लिए एक अधिनियम।

vi. अभ्रक खान श्रम कल्याण कोष अधिनियम, 1946: अभ्रक खनन उद्योग में कार्यरत श्रमिकों के कल्याण को बढ़ावा देने के लिए गतिविधियों के वित्तपोषण के लिए एक कोष का गठन करने के लिए अधिनियम।

vii. बीड़ी श्रमिक कल्याण कोष अधिनियम 1976: बीड़ी प्रतिष्ठानों में लगे व्यक्तियों के कल्याण को बढ़ावा देने के उपायों के वित्तपोषण के लिए एक अधिनियम।

viii. भवन और अन्य निर्माण श्रमिक (रोज़गार का विनियमन और सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1996: भवनों और अन्य निर्माण श्रमिकों के रोज़गार और सेवा की स्थिति को विनियमित करने और उनकी सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण उपायों के लिए और उससे जुड़े या उसके आनुषंगिक मामलों के लिए एक अधिनियम।

उपरोक्त के अलावा, केंद्र और राज्य दोनों सरकारों ने असंगठित कामगारों को बढ़ावा देने और सुरक्षात्मक दोनों की सहायता के लिए कुछ विशिष्ट योजनाएँ तैयार की हैं। जो असंगठित क्षेत्र के लिए सामाजिक सुरक्षा केंद्र वित्त पोषित सामाजिक सहायता कार्यक्रमों, सामाजिक बीमा योजनाओं और सामाजिक सहायता केंद्र और राज्य सरकार के कल्याण कोष और सार्वजनिक पहल के माध्यम से प्रदान की जा रही है। केंद्र द्वारा वित्त पोषित सामाजिक सहायता कार्यक्रम में (NSAP) राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम नामक एक योजना शामिल है, जिसे निम्नलिखित 3 उप-योजनाओं के माध्यम से शुरू किया गया था (i) राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजनाएँ (NOAPS); (ii) राष्ट्रीय परिवार लाभ योजनाएँ और (iii) राष्ट्रीय मातृत्व लाभ योजना<sup>86</sup>।

(NSAP) राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम, सामाजिक सहायता पैकेज को गरीबी उपशमन की योजनाओं और बुनियादी न्यूनतम सेवाओं के प्रावधान से जोड़ने के अवसर भी प्रदान करता है<sup>87</sup>। असंगठित क्षेत्र के लिए उपलब्ध ये (LIC) सामाजिक बीमा योजनाएँ के माध्यम से हैं जैसे सामाजिक सुरक्षा समूह बीमा योजना। जिसमें 24 स्वीकृत व्यवसाय समूहों से संबंधित 18 से 60 वर्ष की आयु वर्ग के सभी व्यक्तियों को शामिल किया गया है<sup>88</sup>। वर्तमान में, कुछ असंगठित श्रमिकों को सामाजिक सुरक्षा प्रदान करने के लिए विभिन्न समूहों के लिए कल्याण निधि, सरकार द्वारा बजट पर बोझ के बिना

<sup>86</sup> Planning Commission Reports on Labour and Employment in the 10th Plan (2002-2007)

<sup>87</sup> Ibid

<sup>88</sup> Ibid

स्थापित की गई है। इन कल्याणकारी योजनाओं को तैयार बेचने वाले व्यक्तियों से उपकर एकत्र करके विकसित किया गया है<sup>89</sup>।

राज्य स्तर पर, (OAPS) वृद्धावस्था पेंशन योजना सभी राज्यों और केंद्र शासित प्रदेशों में शुरू की गई थी। केरल 1982 में कृषि श्रमिकों के लिए यह पेंशन योजना लागू करने वाला पहला राज्य था, उसके बाद उसी वर्ष तमिलनाडु ने इस योजना को लागू किया था। आंध्र प्रदेश ने 1983 में भूमिहीन कृषि श्रमिकों के लिए OAPS की शुरुआत की। महाराष्ट्र सरकार ने 1980 में समाज के शारीरिक रूप से विकलांग और आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों का समर्थन करने के लिए एक पेंशन योजना शुरू की।

पश्चिम बंगाल सरकार ने असंगठित क्षेत्र के श्रमिकों (SASPFUW) के लिए भविष्य निधि की एक राज्य सहायता योजना शुरू की<sup>90</sup>। इसी तरह पंजाब सरकार ने ड्यूटी के दौरान मौत या चोट लगने की स्थिति में किसानों और मजदूरों के लिए सामाजिक सुरक्षा योजना लागू की है। मैनुअल श्रमिकों, ऑटो-रिक्शा वाले, धोबी, दर्जी, हस्तशिल्प श्रमिकों आदि के लिए सामाजिक सुरक्षा कवर का विस्तार करने के लिए, तमिलनाडु सरकार ने 2001 में एक नई सामाजिक सुरक्षा और कल्याण योजना शुरू की है<sup>91</sup>। इसी तरह की राज्यस्तरीय पहल केरल, बिहार, उत्तर प्रदेश, मध्यप्रदेश, हरियाणा और गुजरात में भी की जाती हैं।

#### 4.1.4 भारत में असंगठित क्षेत्र : सामाजिक सुरक्षा की आवश्यकता

भारतीय अर्थव्यवस्था को असंगठित श्रम के एक बड़े अनुपात के अस्तित्व की विशेषता है। 2009-10 में (NSSO) राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण संगठन द्वारा किए गए एक सर्वेक्षण के अनुसार, देश में कुल रोजगार 46.5 करोड़ था जिसमें संगठित क्षेत्र में लगभग 2.8 करोड़ और असंगठित क्षेत्र में शेष 43.7 करोड़ कर्मचारी शामिल थे। इन श्रमिकों में से 24.6 करोड़ कृषि क्षेत्र में, लगभग 4.4 करोड़ निर्माण कार्य में और शेष विनिर्माण और सेवा में कार्यरत थे। कुल कार्यबल का 90 प्रतिशत से अधिक अनौपचारिक श्रम एक आदर्श श्रम है, जो राष्ट्रीय आय में 50 प्रतिशत तक योगदान देता है<sup>92</sup>। अनौपचारिक श्रम की यह प्रधानता देश में उच्च संवेदनशीलता और सामाजिक सुरक्षा के निम्न स्तर का सुझाव देती है।

आज़ादी के बाद से विभिन्न सरकारों ने अपने संगठित क्षेत्र के लिए विभिन्न सुरक्षात्मक सामाजिक-सुरक्षा योजनाएँ स्थापित की हैं, जैसा कि पिछले खंड में बताया गया है। सैद्धांतिक तौर पर ये नीतियाँ औपचारिक और अनौपचारिक दोनों तरह के कामगारों पर लागू होनी चाहिए। हालाँकि, व्यवहार में, उनकी पहुँच लंबी अवधि के अनुबंध वाले औपचारिक श्रमिकों तक ही सीमित है। अंतर्राष्ट्रीय श्रम संगठन (ILO) के अनुसार, संगठित निर्माण में अनौपचारिक श्रमिकों का अनुपात 1990 से 2012 के बीच दोगुने से अधिक, 1990 के दशक के अंत में 15.6 प्रतिशत से बढ़कर 2011-12 में 34.7 प्रतिशत हो गया। फिर भी, ऐसे श्रमिकों में से केवल 79% के पास लिखित अनुबंध थे और केवल 23.8% ही सामाजिक-सुरक्षा लाभों के हकदार थे<sup>93</sup>। इसके अलावा, 68वें राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण के अनुसार, 2011-12 के दौरान गैर-

<sup>89</sup> Ibid

<sup>90</sup> The scheme covers all wage employed and self-employed workers between the age of 18 to 55 years in the unorganized sector having an average family income of not more than Rs. 3500 per month (Ibid).

<sup>91</sup> Ibid

<sup>92</sup> Report of the Committee on Unorganised Sector Statistics, National Statistical Commission, GoI, 2012.

<sup>93</sup> India Labour Market Update, International Labour Organisation, 2017.

कृषि गतिविधियों में 93.3 प्रतिशत अनौपचारिक श्रमिक किसी भी प्रकार की सामाजिक सुरक्षा के हकदार नहीं थे<sup>94</sup>। अधिकांश दिहाड़ी मज़दूर खराब काम करने की स्थिति और कम मज़दूरी से पीड़ित हैं। वे व्यावसायिक खतरों के प्रति अत्यंत संवेदनशील हैं, विशेष रूप से वे जो निर्माण, खनन या रासायनिक कारखानों में काम कर रहे हैं। कम आय के साथ-साथ जोखिमों और आकस्मिकताओं के लिए उनके उच्च जोखिम को ध्यान में रखते हुए, एक व्यापक सामाजिक सुरक्षा प्रणाली समय की आवश्यकता है।

## 4.2 असंगठित श्रमिक सामाजिक सुरक्षा अधिनियम, 2008 : प्रमुख विशेषताएँ

असंगठित श्रमिक सामाजिक सुरक्षा अधिनियम (UWSSA) अक्टूबर 2008 में राज्य सभा और दिसंबर 2008 में लोकसभा द्वारा बहस के बाद पारित किया गया था<sup>95</sup>। यह अधिनियम 30 दिसंबर 2008 को राष्ट्रपति की स्वीकृति के लागू हुआ। यह कानून असंगठित क्षेत्र के श्रमिकों के साथ काम करने वाले संगठनों के वर्षों के अभियान का परिणाम था। 2006 और 2007 के दौरान, सोशल सिक्योरिटी का नारा विभिन्न शहरों में गूँज उठा था<sup>96</sup>। लाखों श्रमिकों ने अपनी समस्याओं की ओर ध्यान आकर्षित करने और अपने अधिकारों के लिए विरोध प्रदर्शनों में भाग लिया था। असंगठित श्रमिकों के सामने आने वाली चुनौतियों के आलोक में, अर्थशास्त्री अर्जुन सेनगुप्ता के नेतृत्व में (NCEUS) असंगठित क्षेत्र में राष्ट्रीय उद्यम आयोग ने 2007 में ट्रेड यूनियनों के इनपुट के आधार पर सिफारिशों के एक व्यापक सेट के साथ दो मसौदा विधेयकों (कृषि और गैर-कृषि श्रमिकों के लिए) का प्रस्ताव रखा। NCEUS ने 2006 में असंगठित क्षेत्र के श्रमिकों के लिए सामाजिक सुरक्षा पर एक रिपोर्ट भी प्रस्तुत की। NCEUS के सबमिशन का उद्देश्य असंगठित क्षेत्र के श्रमिकों के लिए रोज़गार और सेवा की शर्तों को विनियमित करना और उनको स्वास्थ्य, कल्याण, और सामाजिक सुरक्षा प्रदान करना है। असंगठित श्रमिक सामाजिक सुरक्षा अधिनियम, 2008 (UWSSA) असंगठित क्षेत्र में राष्ट्रीय उद्यम आयोग की NCEUS की रिपोर्ट का ही परिणाम था। अधिनियम के पीछे का मुख्य उद्देश्य असंगठित श्रमिकों की सामाजिक सुरक्षा और कल्याण प्रदान करना था एवं और सभी मामले इससे जुड़े हुए हैं।

असंगठित श्रमिक सामाजिक सुरक्षा अधिनियम (UWSSA) में छह अध्याय हैं। अध्याय-I में कवरेज का दायरा और शर्तों की परिभाषाएँ शामिल हैं; अध्याय-II सामाजिक सुरक्षा योजनाओं का नाम देता है और वित्त पोषण के स्रोतों की पहचान करता है; अध्याय-III और IV राष्ट्रीय और राज्य सामाजिक सुरक्षा बोर्डों के गठन और उनकी शक्तियों से संबंधित हैं; अध्याय-V असंगठित श्रमिकों के पंजीकरण और सामाजिक सुरक्षा लाभ प्राप्त करने की पात्रता से संबंधित है; और अध्याय VI विविध प्रावधानों से संबंधित है, जिसमें केंद्र और राज्य सरकारों को निर्देश देने और नियम बनाने की शक्तियाँ शामिल हैं। इसकी दो अनुसूचियाँ हैं: अनुसूची-I, असंगठित श्रमिकों के लिए सामाजिक सुरक्षा योजनाओं के नाम के साथ, और अनुसूची-II, असंगठित श्रमिकों पर लागू अधिनियमों की सूची के साथ।

<sup>94</sup> Informal Sector and Conditions of Employment in India, NSS 68th Round (Jun 2011–Jun 2012), Report 557.

<sup>95</sup> <https://www.prsindia.org/billtrack/the-unorganised-sector-workers-social-security-bill-2007-434>

<sup>96</sup> <https://thewire.in/labour/national-social-security-fund-unorganised-workers>

#### 4.2.1 सामाजिक सुरक्षा योजनाओं के लिए रूपरेखा को सक्षम बनाना

यह अधिनियम केंद्र सरकार को असंगठित क्षेत्र के श्रमिकों के लिए कल्याणकारी योजनाएँ तैयार करने में सक्षम बनाता है। इन कल्याणकारी योजनाओं में स्वास्थ्य और मातृत्व लाभ, जीवन और विकलांगता कवर, वृद्धावस्था सुरक्षा और सरकार द्वारा कई अन्य लाभ भी शामिल हैं। यह अधिनियम, असंगठित क्षेत्र के श्रमिकों के लिए कमसे कम 10 योजनाओं को सूचीबद्ध करता है<sup>97</sup>। इसके अलावा, अधिनियम राज्य सरकारों को भविष्य निधि, रोजगार चोट लाभ, बच्चों के लिए शैक्षिक योजनाओं, और श्रमिकों के कौशल उन्नयन, अंतिम संस्कार सहायता और वृद्धाश्रम से संबंधित कल्याणकारी योजनाएँ तैयार करने में सक्षम बनाता है। इन अधिसूचित योजनाओं को पूरी तरह से केंद्र या राज्य सरकार या दोनों द्वारा वित्त पोषित किया जाता है और इसके लिए असंगठित क्षेत्र के श्रमिकों के लिए योजनाओं के लाभार्थियों या उनके नियोक्ताओं को योगदान की आवश्यकता हो सकती है।

#### 4.2.2 राज्य और राष्ट्रीय सामाजिक सुरक्षा सलाहकार बोर्ड की स्थापना:

अधिनियम असंगठित क्षेत्र के श्रमिकों के लिए उपयुक्त कल्याणकारी योजनाओं के गठन और कार्यान्वयन की सिफारिश करने के लिए एक राष्ट्रीय सामाजिक सुरक्षा सलाहकार बोर्ड की स्थापना का प्रावधान करता है<sup>98</sup>। इस राष्ट्रीय बोर्ड में एक नियुक्त अध्यक्ष, एक सदस्य सचिव और 31 मनोनीत सदस्य शामिल होंगे। इसके अलावा, अधिनियम राज्य स्तरीय सामाजिक सुरक्षा सलाहकार बोर्ड स्थापित करने का प्रयास करता है। ये राज्य बोर्ड संबंधित राज्य और जिला स्तर पर केंद्रीय बोर्ड के समान कार्य करेंगे। प्रत्येक राज्य बोर्ड में एक नियुक्त अध्यक्ष, एक सदस्य सचिव और 26 मनोनीत सदस्य होते हैं।

#### 4.2.3 असंगठित क्षेत्र के कामगारों के लिए पंजीकरण और स्मार्ट कार्ड का प्रावधान:

अधिनियम में असंगठित श्रमिकों को जिला प्रशासन के साथ पंजीकरण के लिए अनिवार्य रूप से आवेदन करने की आवश्यकता है। अधिनियम के अनुसार, पंजीकरण के लिए एक व्यक्ति की आयु 14 वर्ष या उससे अधिक होनी चाहिए और उसे यह घोषित करना चाहिए कि वह एक असंगठित क्षेत्र का कर्मचारी है। पंजीकरण होने पर, जिला प्रशासन एक स्मार्ट कार्ड जारी करेगा जिसमें एक विशिष्ट पहचान संख्या होगी। इसके अलावा, यदि किसी योजना में कार्यकर्ता से योगदान की आवश्यकता होती है, तो कार्यकर्ता योगदान पर ही योजना के लिए पात्र हो जाएगा।

### 4.3 प्रमुख मुद्दे

i. **सामाजिक सुरक्षा परिभाषित नहीं** : यह अधिनियम इस बारे में कोई स्पष्टता नहीं दिखाता है, कि राज्य का 'सामाजिक सुरक्षा' या उसके द्वारा प्रस्तावित किसी भी लाभ से क्या मतलब है। अध्याय 11 (3(1)) में कहा गया है कि केंद्र सरकार समय-समय पर असंगठित श्रमिकों के लिए उपयुक्त कल्याणकारी योजनाओं को (ए) जीवन और विकलांगता कवर से संबंधित मामलों पर तैयार और अधिसूचित करेगी; (बी) स्वास्थ्य और मातृत्व लाभ; (सी) वृद्धावस्था पेंशन और (डी) केंद्र सरकार द्वारा निर्धारित कोई भी

<sup>97</sup> Unorganised Sector Workers Social Security Act, 2008 (Schedule 1)

<sup>98</sup> Unorganised Sector Workers Social Security Act, 2008, Chapters III, IV and V

और अन्य लाभ<sup>99</sup>। इसके बाद यह कथन (3(2)) है 'इस अधिनियम की अनुसूची-1 में शामिल योजनाओं को उप-धारा (1) के तहत कल्याणकारी योजनाओं के रूप में समझा जाएगा। सामाजिक सुरक्षा को योजनाओं तक सीमित नहीं किया जा सकता है, लेकिन संवैधानिक अधिकारों और सिद्धांतों से प्राप्त अधिकारों के दृष्टिकोण से ठोस अधिकारों के संदर्भ में इसे मूल रूप में व्यक्त किया जाना चाहिए।

ii. **आजीविका प्रणाली आधारित श्रमिकों को बाहर रखा गया** : परिभाषाएँ आजीविका प्रणालियों पर निर्भर श्रमिकों जैसे वन क्षेत्र के श्रमिकों और मछली श्रमिकों को बाहर करती हैं, क्योंकि इन्हें घर-आधारित श्रमिकों, स्व-नियोजित श्रमिकों और मज़दूरी श्रमिकों के दायरे में नहीं लाया जा सकता है<sup>100</sup>। उदाहरण के लिए, भारत में अधिकांश पारंपरिक मछली श्रमिक एक साझा प्रणाली का पालन करते हैं, जिसमें नाव के मालिक और चालक दल के बीच संबंध को साझा करते हैं। यह अधिनियम उन्हें 'श्रमिक' के रूप में माना जाने से बाहर कर देता है क्योंकि उन्हें दैनिक मज़दूरी नहीं मिलती है।

iii. **प्रवासी श्रमिक अपवर्जित** : यह अधिनियम असंगठित सीमा-पार अस्थायी प्रवासी कामगारों को कवर नहीं करता है, क्योंकि वह निर्माण, सफाई, घरेलू काम, पैरामेडिकल काम और निर्माण सेवा क्षेत्रों में ऐसे अन्य व्यवसायों जैसे गंदे, कठिन और खतरनाक काम करने के लिए दूसरे देशों में गए हैं। जब वे श्रमिक काम पर होते हैं, तो वे अपनी आमदनी में से राष्ट्रीय आय में योगदान करते हैं। ये कार्यकर्ता कमजोर होते हैं इसलिए उन्हें सामाजिक सुरक्षा की आवश्यकता होती है। इसी तरह, यह परिभाषा कमजोर आंतरिक प्रवासी श्रमिकों की विशिष्टता को संबोधित नहीं करती है। शब्द, 'प्रवासी श्रमिक', केवल मज़दूरी श्रमिकों की परिभाषा में दिखाई देते हैं,<sup>101</sup> हालाँकि प्रवासी श्रमिक वहाँ पर विभिन्न प्रकार के व्यवसायों में लगे हुए हैं, जिसमें वे वहाँ के स्थानीय श्रमिकों से अलग कमजोरियों का अनुभव करते हैं।

iv. **सामाजिक सुरक्षा की गैर-न्यायिकता** : न्यायोचित अधिकार वह अधिकार है जिसमें पीड़ित व्यक्ति न्यायालय में अपने हक की मांग कर सकता है। एक अधिकार को न्यायसंगत बनाने के लिए, इसे परिभाषित किया जाना चाहिए और एक व्यक्ति के लिए पर्याप्त रूप से लंबी अवधि के लिए उपलब्ध होना चाहिए। यद्यपि अधिनियम का घोषित उद्देश्य असंगठित श्रमिकों को सामाजिक सुरक्षा और कल्याण प्रदान करना है, लेकिन यह अधिनियम उनके लिए सामाजिक सुरक्षा का कोई परिभाषित अधिकार प्रदान नहीं करता है। अधिनियम में, सामाजिक सुरक्षा योजनाओं को अधिनियम के अंग के रूप में शामिल नहीं किया गया है और उन्हें एक अनुसूची में स्थान दिया गया है। इसका अनिवार्य रूप से मतलब यह है कि योजनाओं को किसी भी समय बिना संसद में चर्चा किए अधिसूचना को बदला जा सकता है, जिससे श्रमिकों को निरंतरता और न्यायसंगतता के लाभ से वंचित किया जा सके।

v. **कार्यान्वयन के लिए कोई नोडल मंत्रालय नहीं** : वैसे तो यह अधिनियम श्रम मंत्रालय द्वारा पेश किया गया है, इस अनुसूची में उल्लिखित सामाजिक सुरक्षा योजनाओं का प्रबंधन विभिन्न मंत्रालयों द्वारा किया जाता है। इसके अलावा, अध्याय IV खंड (8) जिला प्रशासन, पंचायत और स्थानीय शहरी निकायों को असंगठित श्रमिकों के लिए सामाजिक सुरक्षा के प्रावधान का रिकॉर्ड रखने का कार्य देता है। यद्यपि

<sup>99</sup> Unorganised Sector Workers Social Security Act, 2008 (Sec 3(1))

<sup>100</sup> Unorganised Sector Workers Social Security Act, 2008, Sec 2, Sec 2(n)

<sup>101</sup> Unorganised Sector Workers Social Security Act, 2008, Schedule 1, Chapter IV

श्रम मंत्रालय द्वारा यह असंगठित श्रमिक सामाजिक सुरक्षा अधिनियम पेश किया गया है, लेकिन अधिनियम को लागू करने के लिए श्रम प्रशासन को कोई भूमिका नहीं दी गई है। राष्ट्रीय और राज्य सामाजिक सुरक्षा बोर्ड के पास भी सामाजिक सुरक्षा योजनाओं को संचालित करने के लिए पर्याप्त शक्तियाँ नहीं हैं। इससे असंगठित श्रमिकों को सामाजिक सुरक्षा प्रदान करने के बारे में सरकार की प्रतिबद्धता पर संदेह पैदा होता है।

**vi. शिकायत निवारण तंत्र का अभाव :** श्रम संबंधी संसदीय स्थायी समिति की एक मजबूत सिफारिश के बावजूद<sup>102</sup>, भी अधिनियम किसी शिकायत निवारण तंत्र का प्रावधान नहीं करता है। अधिनियम के कार्यान्वयन की निष्पक्षता और प्रभावशीलता काफी हद तक शिकायत निवारण तंत्र की एक कार्यात्मक संस्था की उपलब्धता पर निर्भर करती है, जिसके माध्यम से श्रमिकों ने उल्लंघन के बारे में अपनी शिकायतों को व्यक्त करने के लिए एक विधि का सहारा लिया है।

**vii. बजटीय व्यय का अभाव :** 2012-2018 के बीच, भारत में प्रमुख सामाजिक सुरक्षा योजनाओं के लिए औसत केंद्रीय बजट परिव्यय सकल घरेलू उत्पाद का 0.07 प्रतिशत (कुल बजट व्यय का 0.57 प्रतिशत)<sup>103</sup> था। इस राशि में असंगठित श्रमिकों के राष्ट्रीय मंच के साथ-साथ असंगठित श्रमिक सामाजिक सुरक्षा अधिनियम (UWSSA) के तहत राष्ट्रीय स्वास्थ्य बीमा योजना (RSBY), राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम (NSAP) और आम आदमी बीमा योजना जैसी प्रमुख स्वतंत्र योजनाएँ शामिल हैं। इसमें अटल पेंशन योजना (APY) और प्रधानमंत्री जीवन ज्योति बीमा योजना जैसी स्वतंत्र योजनाएँ भी शामिल हैं। 2017-18 में, इन योजनाओं पर खर्च के लिए बजट अनुमान मात्र 11,425 करोड़ रुपए (114.25 बिलियन) था, जबकि भारत के असंगठित कार्यबल की हिस्सेदारी लगभग 46.8 करोड़ थी<sup>104</sup>। ये आँकड़े असंगठित कार्यबल के लिए सामाजिक सुरक्षा पर बजटीय खर्च की अपर्याप्तता को प्रदर्शित करते हैं। जबकि निजी क्षेत्र के कर्मचारी और सिविल सेवक वैधानिक रूप से अपने नियोक्ताओं के माध्यम से व्यापक लाभ और पेंशन के हकदार हैं, परन्तु असंगठित क्षेत्र के लिए प्रावधान मनमाने और घटिया किस्म के हैं।

**viii. अप्रयुक्त निधि :** अधिनियम की अनुवर्ती कार्रवाई के रूप में असंगठित श्रमिकों के लिए एक राष्ट्रीय सामाजिक सुरक्षा कोष की स्थापना 2010-11 में 1000 करोड़ रुपये की प्रारंभिक पूंजी के साथ की गई थी। श्रम और रोज़गार मंत्रालय को राष्ट्रीय लघु बचत कोष (NSSF) पर बजट घोषणा को लागू करने के लिए नोडल मंत्रालय बनाया गया था। इस निधि का उपयोग असंगठित क्षेत्र के श्रमिकों के कल्याण के लिए बनाई गई योजनाओं के लिए किया जाना था। NSSF से वित्तपोषित योजनाओं की सिफारिश करने के लिए एक समिति का भी गठन किया गया था। राष्ट्रीय सामाजिक सुरक्षा कोष को भारत की संचित निधि से NSSF में अंतरित किया जाना था। तालिका 2 (CAG) की रिपोर्ट 2016-17 के अनुसार NSSF को निधि के आवंटन को दर्शाती है।

<sup>102</sup> [https://www.prsindia.org/sites/default/files/bill\\_files/scr1197091003\\_unorganised\\_sector\\_1.pdf](https://www.prsindia.org/sites/default/files/bill_files/scr1197091003_unorganised_sector_1.pdf)

<sup>103</sup> World Social Protection Report, 2019, ILO.

<sup>104</sup> Total Union Budget Outlay for Major Social Security Schemes Union Budget Analysis 2017-18, CBGA.

## तालिका 2: राष्ट्रीय लघु बचत कोष (NSSF) को निधि आवंटन (करोड़ रुपये में)

वर्ष	स्वीकृत प्रावधान	NSSF को वास्तविक संवितरण	लघु रिलीज/ विमुक्तिकरण	लघु रिलीज का प्रतिशत
2010-11	1000	1000	0	0
2011-12	1000	500	500	50
2012-13	1000	120	880	88
2013-14	609.55	200	409.55	67
2014-15	607	107	500	82
2015-16	607	Nil	607	100
2016-17	0	Nil	-	-
<b>Total</b>		1927		

स्रोत: सीएजी रिपोर्ट 2016-17

हालाँकि, केंद्र सरकार के 2016-17 के खातों पर (CAG) कैग की ऑडिट रिपोर्ट में कहा गया है कि राष्ट्रीय सामाजिक सुरक्षा कोष में जमा पड़ी कुल धनराशि का उपयोग इसकी स्थापना के बाद से नहीं किया जा सका है, इसलिए अप्रयुक्त निधि 1927 करोड़ रुपये जमा हो गई है। इसके बाद, राष्ट्रीय लघु बचत कोष (NSSF) के तहत सार्वजनिक खाते में पड़ी कुल अप्रयुक्त/संचित राशि 1,927 करोड़ रुपये को आर्थिक मामलों के विभाग द्वारा मार्च 2017 में केंद्रीय वित्तीय संस्थान (CFI) को वापस लेने के लिए लिख दिया गया था।

### 4.4 सिफारिशें

सामाजिक सुरक्षा शब्द को अधिनियम के साथ जोड़ने की आवश्यकता है। इसे योजनाओं तक सीमित नहीं किया जा सकता है, लेकिन संवैधानिक सिद्धांतों से प्राप्त अधिकारों के दृष्टिकोण से व्यापक रूप से परिभाषित अपेक्षाओं और दिशानिर्देशों के साथ ठोस अधिकारों के संदर्भ में व्यक्त किया जाना चाहिए।

अधिनियम में उन सभी लोगों को शामिल करने के लिए "असंगठित श्रमिक" शब्द को फिर से परिभाषित करने की आवश्यकता है, जो संगठित क्षेत्र में औपचारिक रूप से शामिल नहीं हैं या आजीविका प्रणाली आधारित श्रमिकों और कृषि और अनुबंध श्रमिकों सहित कर्मचारी भविष्य निधि (IPF) और कर्मचारी राज्य बीमा योजना (ESIC) द्वारा कवर किए गए हैं। इसके अलावा, अधिनियम को उन व्यक्तियों और समूहों पर विशेष ध्यान देना चाहिए, जिन्होंने परंपरागत रूप से अधिकारों का प्रयोग करने में कठिनाइयों का सामना किया है। आदिवासियों के लिए पानी, जमीन और जंगल के अधिकार की रक्षा के लिए और प्रवासी श्रमिकों और दलितों के लिए अतिरिक्त उपाय आवश्यक हैं।

अधिनियम में उन सभी लोगों को शामिल करने के लिए "असंगठित श्रमिक" शब्द को फिर से परिभाषित करने की आवश्यकता है, जो संगठित क्षेत्र में औपचारिक रूप से शामिल नहीं हैं या आजीविका प्रणाली आधारित श्रमिकों और कृषि और अनुबंध श्रमिकों सहित कर्मचारी भविष्य निधि (IPF) और कर्मचारी राज्य बीमा योजना (ESIC) द्वारा कवर किए गए हैं। इसके अलावा, अधिनियम को उन व्यक्तियों और समूहों पर विशेष ध्यान देना चाहिए, जिन्होंने परंपरागत रूप से अधिकारों का प्रयोग करने में कठिनाइयों का सामना किया है। आदिवासियों के लिए पानी, जमीन और जंगल के अधिकार की रक्षा के लिए और प्रवासी श्रमिकों और दलितों के लिए अतिरिक्त उपाय आवश्यक हैं।

राष्ट्रीय और राज्य के सामाजिक सुरक्षा बोर्डों को जवाबदेही सुनिश्चित करने और जिला और उप-जिला स्तरों पर योजनाओं के कुशल कार्यान्वयन और निगरानी के लिए अपनी संरचनाओं और भूमिकाओं की फिर से जांच करनी चाहिए।

अधिनियम को ट्रेड यूनियनों के सहयोग से एक फीडबैक और शिकायत-निवारण तंत्र की अनुमति देनी चाहिए, ताकि विवाद निपटान और सहभागी योजना को सक्षम बनाया जा सके। इसके अलावा, राज्य सरकारों को (ILO) और अन्य अंतरराष्ट्रीय एजेंसियों के विशेषज्ञों के साथ भागीदारी या परामर्श करके अपनी सामाजिक-सुरक्षा वितरण प्रणाली में सुधार करना चाहिए।

किसी भी अधिनियम के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए, सामाजिक सुरक्षा अधिकारों और एक सुपरिभाषित प्रशासनिक तंत्र के प्रयोग में लाने के लिए सुसंगतता और निरंतरता लाने के लिए एक नोडल मंत्रालय का होना आवश्यक है।

इससे आगे बढ़ते हुए अधिनियम को सभी असंगठित श्रमिकों के लिए सामाजिक सुरक्षा योजनाओं तक सार्वभौमिक पहुँच की घोषणा करनी चाहिए, भले ही वे राष्ट्रीय गरीबी रेखा से नीचे आते हों। बजटीय आवंटन को भी पर्याप्त रूप से और बढ़ाने की आवश्यकता है और सभी निधियों का प्रभावी ढंग से उपयोग करने की आवश्यकता है। 2010 के (सेंटर फॉर बजट एंड गवर्नेंस एकाउंटेबिलिटी CBGA ) बजट और शासन जवाबदेही केंद्र के अनुसार, सार्वभौमिक सामाजिक सुरक्षा कवरेज के लिए 22841 करोड़ रुपये के आवंटन की आवश्यकता है।

श्रम को आकस्मिकताओं से बचाने के लिए सामाजिक सुरक्षा को राज्य की जिम्मेदारी के रूप में सार्वभौमिक रूप से स्वीकार किया गया है। भारत जैसे विकासशील देशों के संदर्भ में, इसे और भी व्यापक दृष्टिकोण से देखने की आवश्यकता है क्योंकि यह अत्यधिक गरीबी से निपटने और समान विकास सुनिश्चित करने में महत्वपूर्ण है। क्योंकि भारत में लगभग 90 प्रतिशत कार्यबल /श्रमिक असंगठित क्षेत्र से आते हैं, फिर भी, उन्हें वर्तमान सामाजिक सुरक्षा योजनाओं से बाहर रखा गया है। इस संबंध में (UWSSA) असंगठित श्रमिक सामाजिक सुरक्षा अधिनियम 2008 का अधिनियमन बड़े अनौपचारिक कार्यबल को किसी भी प्रकार की सुरक्षा प्रदान करने में एक महत्वपूर्ण मील का पत्थर साबित हुआ है। हालाँकि, अंतर्निहित संरचनात्मक अंतर और अपर्याप्तता के साथ अपर्याप्त बजटीय आवंटन और खराब कार्यान्वयन ने अधिनियम को पूरी तरह से अप्रभावी बना दिया है। हालाँकि, यह मूल प्रश्न असंगठित श्रमिकों के लिए पर्याप्त और न्यायसंगत सामाजिक सुरक्षा अधिकारों में कैसे परिवर्तित होगा, यह अभी भी एक सवाल बना हुआ है।



**SARVA SHIKSHA ABHIYAN**



**EDUCATION FOR ALL**



## 5 बच्चों का मुफ्त और अनिवार्य शिक्षा का अधिकार अधिनियम, 2009 (शिक्षा का अधिकार अधिनियम)

### 5.1 पृष्ठभूमि

भारत में आजादी के पहले से ही शिक्षा के मौलिक अधिकार की मांग उठती रही है। संविधान सभा की बहस के समय भी शिक्षा, को पहले मौलिक अधिकारों का एक हिस्सा माना जाता था<sup>105</sup>। परन्तु कुछ वित्तीय कारणों से इसे मौलिक अधिकार की सूची से हटा दिया गया था; तब इसे अनुच्छेद 45 के तहत निर्देशक सिद्धांतों के हिस्से के रूप में पेश किया गया था, जिसमें कहा गया था कि "राज्य सभी बच्चों को चौदह वर्ष की आयु पूरी करने तक ... मुफ्त और अनिवार्य शिक्षा प्रदान करने का प्रयास करेगा"। लेकिन, निर्देशक सिद्धांतों की अनुशासनात्मक प्रकृति के कारण, प्राथमिक शिक्षा पर कोई ध्यान नहीं दिया गया और दशकों के बाद भी इसमें बहुत कम प्रगति हुई। फिर 1991 की जनगणना ने इस बात पर प्रकाश डाला कि स्वतंत्रता के 40 वर्षों के बाद भी 61% महिलाएँ और 7 वर्ष से अधिक आयु के 36% पुरुष भी पढ़-लिख नहीं पा रहे थे<sup>106</sup>।

1992 में भारत में बाल अधिकारों पर संयुक्त राष्ट्र कन्वेंशन (UNCRC) की पुष्टि के बाद शिक्षा के अधिकार को देश में विशेष प्रोत्साहन मिला<sup>107</sup>। अनुसमर्थन के तुरंत बाद, भारत के सर्वोच्च न्यायालय ने, मोहिनी जैन बनाम भारत संघ में 1992 के एक फैसले में शिक्षा को जीवन के अधिकार के एक हिस्से के रूप में मान्यता दी<sup>108</sup>, और इसलिए शिक्षा के अधिकार को एक मौलिक अधिकार प्राप्त हुआ। हालाँकि, द्रढ़ता और राजनीतिक इच्छाशक्ति की कमी के कारण, इसे संविधान में परिलक्षित होने में 10 साल का लंबा समय लग गया<sup>109</sup>। और अंततः 2002 में, 86वें संशोधन के माध्यम से अनुच्छेद 21-ए को संविधान में शामिल किया गया, जिससे 6-14 वर्ष के बीच के सभी बच्चों की शिक्षा को मौलिक शिक्षा का अधिकार बना दिया गया। इस अधिकार के लिए एक सहायक कानून, जिसमें शर्तों को सूचीबद्ध किया गया था, को लागू होने में और आठ साल लग गए।

बच्चों को मुफ्त और अनिवार्य (RTE) शिक्षा का अधिकार अधिनियम आखिरकार 4 अगस्त 2009 को संविधान के अनुच्छेद 21-ए के जनादेश को पूरा करने के लिए लागू किया गया था। अधिनियम 6-14 वर्ष के बीच के सभी बच्चों को निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा प्रदान करने के तौर-तरीकों का वर्णन करता है। यह राज्य को यह सुनिश्चित करने के लिए कानूनी रूप से बाध्यकारी बनाता है, कि निर्धारित आयु वर्ग के सभी बच्चों को एक निश्चित मानक के औपचारिक तौर पर स्कूल में प्रवेश दिया जाए। कई लोग (RTE) को ऐतिहासिक मानते हैं क्योंकि यह अपने साथ उन लाखों लोगों की आशाओं और आकांक्षाओं

<sup>105</sup> Juneja, Nalini. January 2018. 'Constitutional History of Right to Education and Legislation in India,' *Norrag*, Special Issue 1. Geneva.: *Norrag*, pp. 37-39.

<sup>106</sup> Census of India 1991.

<sup>107</sup> Juneja (2018).

<sup>108</sup> Mohini Jain v. Union of India (1992) 3 SCC 666

<sup>109</sup> Juneja (2018).

को समेटे हुए हैं जिन्हें पहले वर्ग, जाति और समाज की पैतृक व्यवस्था के कारण शिक्षा के अधिकार से बाहर रखा गया था। हालाँकि भले ही इस ऐतिहासिक अधिनियम की 10 साल की सालगिरह बीत चुकी है, लेकिन इसका कार्यान्वयन अभी भी एक बड़ी चुनौती बनी हुई है।

## 5.2 महत्वपूर्ण मुद्दे

i. **अनुसूचित जनजाति (ST) और मुसलमानों का कम नामांकन** : शिक्षा का अधिकार (RTE) अधिनियम ने विशेष रूप से उच्च प्राथमिक स्तर पर कुल नामांकन को पूर्ण रूप से बढ़ाने में मदद की है। शिक्षा के आँकड़ों के लिए जिला सूचना प्रणाली (DISE) के अनुसार यह आँकड़ा 2008-09 में 5,33,50,189 से बढ़कर 2017-18 में 6,54,48,222 हो गया है<sup>110</sup>। हालाँकि, ST और मुसलमानों का नामांकन फिर भी कम ही रहता है। 2017-18 के आँकड़ों से पता चलता है, कि कुल कुल नामांकन में मुसलमानों का नामांकन 14.7 फीसदी और अनुसूचित जनजातियों का नामांकन 10.7 फीसदी है।

ii. **स्कूल से बाहर के बच्चों के आँकड़ों में विसंगति** : ताज़ा आँकड़ों की उपलब्धता का अभाव है और जो आँकड़े उपलब्ध हैं, उनमें भारी विसंगतियाँ हैं<sup>111</sup>। 2011 की जनगणना और मानव संसाधन विकास मंत्रालय द्वारा उपलब्ध कराए गए आँकड़ों में भी विरोधाभास है। यहाँ तक कि राज्य स्तर के आँकड़े भी भिन्नता से ग्रस्त हैं। उदाहरण के लिए, कर्नाटक में परियोजना अनुमोदन बोर्ड (PAB) के मिनट्स में 1 लाख बच्चों की कमी दर्ज की गई है। हालाँकि, राज्य द्वारा उपलब्ध कराए गए आँकड़ों के अनुसार 21,816 है।

iii. **उच्च प्राथमिक स्तर पर लड़कियों के लिए उच्च ड्रॉप-आउट और निम्न संक्रमण**: नवीनतम शिक्षा के लिए जिला सूचना प्रणाली (DISE) आँकड़ों के अनुसार<sup>112</sup>, 2017-18 में उच्च प्राथमिक स्तर पर लड़कियों की ड्रॉप-आउट दर 5.57% थी, जो लड़कों की तुलना में 4.49% अधिक थी। लड़कियों के लिए उच्च प्राथमिक से माध्यमिक में संक्रमण दर 87.54% थी, जबकि लड़कों के लिए यह 90.84% थी। जो उच्च प्राथमिक स्तर पर लिंग विभाजन की ओर इशारा कराती है।

iv. **खराब सीखने के परिणाम**: छात्रों के सीखने के परिणाम को शिक्षा की वार्षिक स्थिति रिपोर्ट (ASER) 2018 रिपोर्ट से लिया गया है<sup>113</sup>। कक्षा 3 में कक्षा 2 के स्तर के पाठ पढ़ने वाले बच्चों का प्रतिशत 2016 में 25.1% से बढ़कर 2018 में 27.2% हो गया है। कक्षा 5 में अनुपात 47.9% से बढ़कर 50.3% हो गया है और कक्षा 8 के स्तर पर यह आँकड़ा 2016 और 2017 के बीच 73% पर स्थिर रहा है। बुनियादी अंकगणितीय कौशल में, कक्षा 3 के छात्र जो बुनियादी विभाजन कर सकते थे, उनकी संख्या 27.6% से बढ़कर 28.1%, हो गई है, और कक्षा 5 के छात्र जो बुनियादी विभाजन कर सकते हैं, इस अवधि के दौरान 26% से बढ़कर 27.8% हो गए हैं। हालाँकि, आँकड़े थोड़ा बहुत सुधार दिखाते हैं, फिर

<sup>110</sup> U-DISE. 2018. *School education in India, 2017-18, Flash Statistics*. New Delhi.: National University of Educational Planning and Administration.

<sup>111</sup> RTE Forum. March 2018. *Status of Implementation of The Right of Children to Free and Compulsory Education Act, 2009*. New Delhi.: Right to Education Forum.

<sup>112</sup> U-DISE 2017-18 Flash Statistics

<sup>113</sup> ASER. 2018. *Annual Status of Education Report (Rural) 2018*. New Delhi.: ASER Centre.

भी वे सभी स्तरों पर बहुत खराब स्थिति के परिणामों का संकेत देते हैं। यह सबसे महत्वपूर्ण चिंताओं में से एक है क्योंकि उचित शिक्षा का स्तर नहीं होने पर स्कूल जाना व्यर्थ हो जाता है।

**v. शिक्षा के अधिकार (RTE) के बुनियादी ढाँचे के नियमों का कम अनुपालन :** भवन, पेयजल, शौचालय आदि जैसे अधिकांश मामलों में संख्या 95% से अधिक है और जो पिछले वर्ष के अनुरूप ही बनी हुई है<sup>114</sup>। हालाँकि, चारदीवारी, खेल के मैदान, किचन शेड और रैंप के आँकड़े लगभग 60% कम हैं। यहाँ यह भी ध्यान रखना महत्वपूर्ण है कि जब ऊपर दिए गए व्यक्तिगत आँकड़े उच्च प्रतीत होते हैं, तो यह इस तथ्य को छुपाता है कि जब आँकड़े एकत्रित किये जाते हैं, तो ये संख्याएँ काफी बदल कैसे जाती हैं। जबकि 95% से अधिक स्कूलों में पीने का पानी की व्यवस्था है, और लड़कों और लड़कियों दोनों के लिए अलग-अलग शौचालय हैं, सभी WASH सुविधाओं को मिलाकर केवल 53.85% स्कूलों में सभी सुविधाएँ मौजूद हैं। साथ ही, CAG 2017 की रिपोर्ट<sup>115</sup> के अनुसार राज्यों के लिए मौजूद कुल आँकड़े बेहद कम हैं। रिपोर्ट में कहा गया है कि 2016 में राष्ट्रीय स्तर पर पूर्ण अनुमति 8% थी और 34 राज्यों में से 20 राज्यों में 8% से कम।

**vi. शिक्षा आँकड़ों के लिए जिला सूचना प्रणाली में विसंगतियाँ :** चूँकि शिक्षा के लिए जिला सूचना प्रणाली (DISE) डेटा स्कूलों द्वारा स्वयं रिपोर्ट किया जाता है, इसलिए इसकी सटीकता संदिग्ध है। CAG 2017<sup>116</sup> की रिपोर्ट में DISE के आँकड़ों में कई विसंगतियाँ पाई गई हैं।

**vii. सर्व शिक्षा अभियान के तहत शिक्षकों की भारी रिक्तियाँ :** शिक्षा का अधिकार (RTE) ने क्रियान्वयन के समय शिक्षकों की भर्ती के लिए 3 वर्ष और उनका प्रशिक्षण पूरा करने के लिए 5 वर्ष की अनुमति दी थी। हालाँकि, वर्तमान डेटा<sup>117</sup> सर्व शिक्षा अभियान (SSA) के तहत निरंतर कमी को उजागर करता है। लोकसभा प्रश्न 2018 के अनुसार, जहाँ 19,33,398 शिक्षकों की भर्ती स्वीकृत की गई थी, जबकि आवश्यकता केवल 4,17,057 शिक्षकों है जोकि कुल रिक्ति से 21% अधिक है। विशेष आवश्यकता वाले बच्चों (CWSN) के लिए भी शिक्षकों की भी कमी है।

**viii. प्रशिक्षित शिक्षकों के गंभीर रूप से कम आँकड़े :** शिक्षा का स्तर जानने के लिए 2017-18 के जिला सूचना प्रणाली से प्राप्त आँकड़ों<sup>118</sup> से पता चलता है कि 'उच्च प्राथमिक और प्राथमिक' स्तर की श्रेणी में केवल 33% शिक्षक ही प्रशिक्षित हैं। शिक्षा में प्रगति की कमी के कारण, 2017 के संशोधन में 2019 तक शिक्षकों के प्रशिक्षण के लिए समय बढ़ा दिया। उस समय मानव संसाधन विकास मंत्री प्रकाश जावड़ेकर ने कहा था कि लगभग 7 लाख शिक्षक ऐसे थे जिनमें बुनियादी योग्यता की कमी थी, और यह संशोधन इन शिक्षकों को बी.एड की डिग्री, एवं अन्य व्यावसायिक कमियों और प्रशिक्षण को पूरा करने की अनुमति देना था।

<sup>114</sup> U-DISE 2017-18 Flash Statistics

<sup>115</sup> CAG. 2017. *Report of the National Controller and Auditor General of India on Implementation of Right of Children to Free and Compulsory Education Act, 2009: Report No. 23 of 2017*. New Delhi.: Ministry of Human Resource Development, Government of India.

<sup>116</sup> ibid

<sup>117</sup> RTE Forum. March 2018. *Status of Implementation of The Right of Children to Free and Compulsory Education Act, 2009*. New Delhi.: Right to Education Forum.

<sup>118</sup> U-DISE 2017-18 Flash Statistics

ix. शिक्षकों को दिए गए गैर शैक्षणिक कर्तव्य : शिक्षा का अधिकार, शिक्षण कार्य के अलावा अन्य गतिविधियों के लिए शिक्षकों के उपयोग पर रोक लगाता है। 2008 के सुप्रीम कोर्ट के आदेश<sup>119</sup> में गैर शैक्षणिक कर्तव्यों के लिए शिक्षकों का उपयोग करने पर रोक भी लगाई गई थी। हालाँकि, कई मीडिया रिपोर्टों से प्राप्त जानकारी के अनुसार यह प्रथा जारी है।

x. राज्यों में भारी भिन्नता के साथ निर्धारित मानदंड से नीचे धारा 12(1)(c) का कार्यान्वयन : धारा 12(1)(सी) निजी गैर-सहायता प्राप्त स्कूलों में आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों (EWS) और वंचित समूहों (DG) के लिए 25% आरक्षण की अनुमति देता है। यह अनुमान लगाया गया है कि इस प्रावधान के तहत लगभग 16 मिलियन बच्चों को प्रवेश मिलना चाहिए<sup>120</sup>। हालाँकि, प्रतिरोध और कई कार्यान्वयन बाधाओं के कारण नामांकन निर्धारित आँकड़ों से कम हैं। राज्यों में भी भारी भिन्नताएँ हैं। 2017 के एक पेपर<sup>121</sup> में पाया गया कि यूपी में 2013-14 में नामांकन दर केवल 3.62 प्रतिशत थी और एपी में यह इस प्रावधान के तहत कुल निर्धारित सीटों का 0.21 प्रतिशत था, जबकि एमपी में 88.2% सीटें भरी हुई थीं। RTI फ़ोरम ने यह भी नोट किया कि 36 राज्यों और केंद्र शासित प्रदेशों में से केवल 15 ने इस प्रावधान को लागू करने के लिए केंद्र सरकार से धन की मांग की।

xi. कोटा के तहत प्रवेश प्रक्रिया को पूरा करने में भारी देरी : धारा 12(1)(c) के लिए आवेदन पत्र की प्रक्रिया जटिल है, और कई माता-पिता को आवेदन को पूरा करने में कठिनाई होती है<sup>122</sup>। हेल्प डेस्क की भी कमी है<sup>123</sup>। नतीजतन, पूरी प्रवेश प्रक्रिया को पूरा करने में भारी देरी हो रही है। मप्र में पिछले साल 44,000 से अधिक छात्रों के प्रवेश में देरी हुई<sup>124</sup>।

xii. प्रति बच्चा लागत में विसंगति और प्रतिपूर्ति में देरी: धारा 12(1)(c) में स्कूलों को प्रति बच्चे की लागत की प्रतिपूर्ति की आवश्यकता है; हालाँकि, भारतीय प्रबंधन संस्थान अहमदाबाद (IIMA) के अध्ययन<sup>125</sup> के अनुसार, राज्यों में इस लागत पर पहुँचने में बहुत सी विसंगतियाँ हैं। भुगतान में भी बार-बार देरी हो रही है। जिसके नतीजतन, कुछ निजी स्कूल इस प्रावधान के तहत प्रवेश रोकने की धमकी दे रहे हैं<sup>126</sup>।

xiii. स्कूल प्रबंधन समितियों का गठन नहीं : 2016-17 में शिक्षा के लिए जिला सूचना प्रणाली डेटा से पता चलता है कि सभी श्रेणी के सरकारी और सहायता प्राप्त स्कूलों के भीतर, लगभग 76.88% ने एक स्कूल प्रबंधन समिति (SMS) का गठन किया है<sup>127</sup>। पिछले वर्ष की तुलना में इसमें मामूली गिरावट आई

<sup>119</sup> *Election Commission of India v. St. Mary's School*, (2008) 2 SCC 390

<sup>120</sup> RTE Forum Report 2018

<sup>121</sup> Sarin, Ankur, Ambrish Dongre, and Shrikant Wad. 2017. *State of the Nation: RTE Section 12(1)(c)*. Ahmedabad.: IIM Ahmedabad.

<sup>122</sup> ibid

<sup>123</sup> <https://timesofindia.indiatimes.com/city/pune/parents-pay-rs-100-to-fill-up-rte-admission-forms/articleshow/68433472.cms>

<sup>124</sup> <https://www.freepressjournal.in/cmcm/indore-44000-students-fail-to-get-admission-under-right-to-education-act>

<sup>125</sup> Sarin, Ankur, Ambrish Dongre, and Shrikant Wad. 2017. *State of the Nation: RTE Section 12(1)(c)*. Ahmedabad.: IIM Ahmedabad.

<sup>126</sup> <https://www.tribuneindia.com/news/archive/not-paid-private-schools-say-no-to-ews-admissions-756038>

<sup>127</sup> U-DISE 2017-18 Flash Statistics

है जब यह 77.7% था। सीएजी रिपोर्ट (2017) ने राज्यों में (SMC) स्कूल प्रबंधन समिति गठन में भारी भिन्नता को उजागर किया था जो कि दिल्ली में 96 फीसदी थी तो वहीं पश्चिम बंगाल में मात्र 12 फीसदी स्कूलों ने स्कूल प्रबंधन समिति का गठन किया था<sup>128</sup>। रिपोर्ट में यह भी पाया गया कि 9 राज्यों में 2015-16 के दौरान कोई स्कूल विकास योजना नहीं बनाई गई थी।

**xiv. स्कूल प्रबंधन समिति (SMC) के बारे में जागरूकता की कमी:** SMC (स्कूल प्रबंधन समिति) के सामने कुछ महत्वपूर्ण चुनौतियाँ हैं। SMC के अस्तित्व और भूमिकाओं के बारे में कुछ माता-पिता और बड़े समुदाय के बीच जागरूकता की कमी सबसे महत्वपूर्ण बाधा है। एक एर्जेसी जोश द्वारा (2014) में किए गए एक अध्ययन से पता चला है, कि दिल्ली में किए गए एक सर्वेक्षण में 94% माता-पिता SMC के बारे में नहीं जानते थे<sup>129</sup>। RTE फोरम की रिपोर्ट के अनुसार SMC के चुनावों में भी गड़बड़ी हुई है<sup>130</sup>।

**xv. NCPCR और SCPCR में संसाधनों की भारी कमी देरी के लिए जिम्मेदार :** ऑक्सफैम (2015)<sup>131</sup> के अनुसार, राष्ट्रीय बाल अधिकार संरक्षण आयोग (NCPCR) और राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग (SCPCR) को कर्मचारियों और वित्तीय संसाधनों की भारी कमी का सामना करना पड़ता है, जिसके कारण शिकायतों की सुनवाई में अत्यधिक देरी होती है। CAG(2017) ने NCPCR में 2010-2016 के बीच 900 से अधिक लंबित शिकायतों के बारे में सूचना दी है<sup>132</sup>। RTE के नियमों का नियम 28 SCPCR को चाइल्ड हेल्पलाइन स्थापित करने के लिए अनिवार्य करता है, लेकिन कैग की रिपोर्ट के अनुसार, 12 राज्यों ने कोई हेल्पलाइन स्थापित नहीं की है।

**xvi. समग्र शिक्षा अभियान के तहत अभिसरण में स्पष्टता का अभाव :** मई 2018 में सरकार ने सर्व शिक्षा अभियान (SSA), राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान (RMSA) और शिक्षक प्रशिक्षण के अभिसरण के लिए समग्र शिक्षा कार्यक्रम शुरू किया<sup>133</sup>। इसका मुख्य उद्देश्य संसाधन आवंटन और खर्च को सुव्यवस्थित करके प्रशासनिक दक्षता हासिल करना था। हालाँकि, 5 राज्यों में सामान्य प्रक्रिया नियमों (CPR) द्वारा किए गए एक अध्ययन के अनुसार<sup>134</sup>, जमीनी स्तर पर स्पष्टता का अभाव है। वित्त, प्रशासनिक ढाँचे और निगरानी तंत्र का अभिसरण अधूरा रहता है। समग्र शिक्षा अभियान के तहत सहयोगात्मक योजना कैसे हासिल की जाएगी, इस पर एक प्रश्नचिह्न है। यह भी चिंता का विषय है, कि यदि किसी वर्ष माध्यमिक शिक्षा को विलय के बाद प्राथमिकता दी जाती है, तो इससे प्रारंभिक शिक्षा के लिए आवंटन कम हो सकता है। जबकि प्रत्येक योजना के बैंक खाते को कार्यान्वयन के लिए धन प्राप्त

<sup>128</sup> CAG Report 2017

<sup>129</sup> JOSH. 2014. *Status of Implementation of the Right of Children to Free and Compulsory Education Act, 2009: The Delhi Story 2012-13*. New Delhi.

<sup>130</sup> RTE Forum Report 2018

<sup>131</sup> Oxfam. November 2015. *Grievance Redress and Right to Information Act: Seeking Accountability for Effective Implementation of Right to Education Act: Learning from the Field*. ES-Education, No. 3. New Delhi. Oxfam in Action

<sup>132</sup> CAG Report 2017

<sup>133</sup> <https://pib.gov.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=179528>

<sup>134</sup> <https://scroll.in/article/941617/a-year-after-three-schemes-to-fund-school-education-were-merged-there-is-still-confusion-on-ground>

करने के लिए जोड़ा गया है, लेकिन अधिकारियों की भूमिकाओं पर स्पष्टता का अभाव है। निगरानी तंत्र को इससे कैसे जोड़ा जाएगा, इस पर भी स्पष्टता का अभाव है।

**xvii. नामांकन में गिरावट के लिए अग्रणी स्कूल समेकन :** राजस्थान में 2014-15 से 'आदर्श स्कूल' कार्यक्रम के तहत स्कूल समेकन को संस्थागत रूप दिया गया था, जहाँ पर 9895 ग्राम पंचायतों में से प्रत्येक ग्राम पंचायत में एक समय में एक ऐसा ही मॉडल स्कूल विकसित करने की कल्पना की गई थी<sup>135</sup>। इन मॉडल स्कूलों से उम्मीद की जाती थी कि बेहतर शिक्षा सुनिश्चित करने के लिए इनमें सभी आवश्यक सुविधाएँ प्राप्त होंगी। राजस्थान में शिक्षा विभाग के अनुसार 2014 से 2019 के बीच लगभग 22000 स्कूलों का 'आदर्श स्कूल' में विलय किया गया है<sup>136</sup>।

हालाँकि, राजस्थान में एक सामान्य प्रक्रिया नियम (CPR)<sup>137</sup> के अध्ययन में पाया गया है कि समेकन के बाद नामांकन में राज्य के सभी सरकारी स्कूलों (2014-15 में 1.4%) की तुलना में 7% से अधिक गिरावट आई है। इसके अलावा, अध्ययन में यह भी पाया गया कि नामांकन में गिरावट (CWSN) विशेष आवश्यकता वाले बच्चों में सबसे अधिक थी जिसके बाद SC और ST का स्थान रहा। लड़कों की तुलना में लड़कियों के नामांकन में अधिक गिरावट आई थी। समेकित विद्यालयों की अधिक दूरी भी गिरावट का प्राथमिक कारण प्रतीत हुई।

**xviii. SSA आवंटन MHRD द्वारा स्वीकृत प्रारूप से काफी नीचे :** वित्त मंत्रालय हर साल मानव संसाधन विकास मंत्रालय (MHRD) को SSA लागू करने के लिए बजट आवंटित करता है, जो परियोजना अनुमोदन बोर्ड (PAB) द्वारा अनुमोदित प्रारूप पर आधारित होना चाहिए। PAB वार्षिक कार्य योजना और बजट (AWP & B) पर आधारित है जिसमें SSA के लिए विभिन्न मदों को शामिल किया गया है। हालाँकि, MHRD द्वारा AWP & B में स्वीकृत की गई राशि और वित्त मंत्रालय द्वारा वास्तविक आवंटन के बीच एक बड़ा अंतर है। 2017-18 के लिए बजटीय अनुमानों के अनुसार स्वीकृत की गई राशि 55,000 करोड़ थी, लेकिन वास्तविक आवंटन केवल 26,129 करोड़ था, जो स्वीकृत राशि का 42.7% है<sup>138</sup>। यह भी गंभीर चिंता का विषय है कि 2013-14 के बाद से आवंटन प्रतिशत में भारी और लगातार गिरावट आई है, जो 2013-14 में 87.9% से घटकर 2017-18 में 42.7% हो गई है<sup>139</sup>।

**xix. सर्व शिक्षा अभियान का एक प्रमुख हिस्सा शिक्षा उपकर से आने वाला धन :** सर्व शिक्षा अभियान के वित्त पोषण का सबसे बड़ा हिस्सा शिक्षा उपकर (education cess) से आ रहा है। जबकि उपकर का प्रारंभिक उद्देश्य सरकारी धन की पूर्ति करना था, वर्षों से इसने सरकारी व्यय को लगभग बदल दिया है। डेटा से पता चलता है<sup>140</sup> कि SSA में उपकर का योगदान 2013-14 से बढ़ा है और लगातार 60% से ऊपर बना हुआ है।

<sup>135</sup> RTE Forum Report 2018

<sup>136</sup> Bordoloi, Mridusmita and Shukla, Ritwik. August 2019. *School Consolidation in Rajasthan: Implementation and Short Term Effects*. New Delhi.: Accountability Initiative, Centre for Policy Research.

<sup>137</sup> ibid

<sup>138</sup> Kundu, Protiva. 2017. *Is There Enough Public Resource for School Education? Examining the Available Evidences*. New Delhi.: Centre for Budget and Governance Accountability.

<sup>139</sup> ibid

<sup>140</sup> ibid

xx. सर्व शिक्षा अभियान के तहत फंड के उपयोग : सरकारी आँकड़ों के अनुसार<sup>141</sup>, आवंटित धन के प्रतिशत के रूप में (SSA) सर्व शिक्षा अभियान के लिए धन का उपयोग 2013-14 से 2015-16 तक 80% से कम रहा।

### 5.3 स्कूली शिक्षा पर कोविड-19 लॉकडाउन का प्रभाव

i. COVID-19 संकट के सामुदायिक प्रसारण / सम्पूर्ण समाज में फैलाने से बचाने के लिए सामाजिक दूरी बनाए रखने के लिए स्कूलों को बंद करना महत्वपूर्ण था। हालाँकि, लंबे समय तक स्कूलों के बंद रहने से सबसे कमजोर छात्रों पर प्रतिकूल प्रभाव भी पड़ा है और महामारी ने शिक्षा में मौजूदा असमानताओं को और बढ़ा दिया है। महामारी से प्रेरित ई-लर्निंग/ डिजिटल सीखने में तेजी से बदलाव ने भारत में असमानता और एक डिजिटल विभाजन के लंबे समय से चले आ रहे मुद्दों को फिर से शुरू कर दिया है। राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण संगठन (NSSO) की 2017-18 की रिपोर्ट के अनुसार केवल 23.8 प्रतिशत भारतीय परिवारों के पास इंटरनेट की सुविधा थी। इसके अलावा, ग्रामीण क्षेत्रों में इंटरनेट की सुविधा तक पहुँच केवल 42 प्रतिशत लोगों के पास थी शहरी क्षेत्र की तुलना में 14.9 प्रतिशत कम। इसके अतिरिक्त, लिंग के आधार पर, पुरुष 36% पर प्राथमिक उपयोगकर्ता हैं और महिलाएँ 16% हैं। और, स्मार्टफोन तक पहुँच रखने वाले छात्रों का प्रतिशत 12.5 प्रतिशत है। इसके अलावा, हाल ही में 2017-18 के एक सर्वेक्षण में, ग्रामीण विकास मंत्रालय ने पाया कि केवल 47% भारतीय घरों में 12 घंटे से अधिक बिजली प्राप्त होती है और भारत में 36% से अधिक स्कूल बिना बिजली के संचालित होते हैं।

ii. संसाधनों तक पहुँच की कमी के अलावा एक और महत्वपूर्ण मुद्दा प्रशिक्षित शिक्षकों की उपलब्धता की कमी है। 2017-18 जिला सूचना शिक्षा प्रणाली के आँकड़ों से पता चलता है, कि 'उच्च प्राथमिक के साथ प्राथमिक' श्रेणी के स्कूलों में केवल 33% शिक्षक ही प्रशिक्षित हैं। दूरस्थ शिक्षा की ओर बदलाव ने समस्या को और बढ़ा दिया है। चूँकि डिजिटल विभाजन न केवल शिक्षार्थियों के बीच बल्कि शिक्षकों के बीच भी मौजूद है, अधिकांश शिक्षक बिना किसी पूर्व प्रशिक्षण के इस तरह की शिक्षण विधियों को कम समय में अपनाने के लिए तैयार नहीं थे।

iii. स्कूल लंबे समय तक बंद रहने से ड्रॉप आउट में वृद्धि की संभावना भी बढ़ गई है। तालाबंदी से पहले भी स्कूल छोड़ने की दर काफी अधिक थी। 2016 - 2017 के बीच प्राथमिक स्तर पर कुल ड्रॉप-आउट दर 4.13 से बढ़कर 6.35 हो गई थी, और जिला सूचना शिक्षा प्रणाली (DISE) के अनुसार उच्च प्राथमिक स्तर पर 4.03 से 5.76 हो गई थी। नवीनतम जिला सूचना शिक्षा प्रणाली आँकड़ों के अनुसार, 2017-18 में यह क्रमशः 3.51 और 5.02 पर आ गयी है। मामूली गिरावट के बावजूद भी कुल मिलाकर ड्रॉप आउट का स्तर उच्च श्रेणी पर बना हुआ है। आजीविका के नुकसान और आय में भारी गिरावट को देखते हुए एक संभावना यह भी है कि कमजोर वर्गों के कई बच्चे तालाबंदी के बाद काम में घरवालों की मदद करने के लिए मजबूर हो जाएँ। यह विशेष रूप से खेतों और पारिवारिक व्यवसायों में होने की संभावना है, जिन्हें बाल श्रम (निषेध और विनियमन) अधिनियम, 1986 के तहत अनुमति है।

<sup>141</sup> CPR Budget Brief 2018-19

## 5.4 सिफारिशें

- i. आँकड़ों को अप टू डेट रखने और नामांकन न करने के कारणों को समझने के लिए स्कूल न जाने वाले बच्चों की मैपिंग की जानी चाहिए।
- ii. केवल नामांकन ही नहीं, बल्कि डेटाबेस के माध्यम से छात्रों की उपस्थिति को ट्रैक करने के उपाय भी करें। क्योंकि उपस्थिति डेटाबेस ही ड्रॉपआउट के जोखिम की पहचान करने में मदद कर सकता है।
- iii. वंचित समुदायों विशेष रूप से एसटी, मुस्लिम, प्रवासी श्रमिक और खानाबदोश जनजातियों के बच्चों को वापस लाने और उन्हें बनाए रखने पर विशेष ध्यान दिया गया। लक्षित जागरूकता अभियानों को बनाये रखने की आवश्यकता है।
- iv. उच्च प्राथमिक स्तर पर लड़कियों के स्कूल छोड़ने की दर में वृद्धि होती है। इसका एक संभावित कारण यह भी हो सकता है कि जब एक बार लड़कियाँ यौवन की अवस्था में कदम रखती हैं, तो मासिक धर्म के आसपास सामाजिक वर्जनाएँ और स्कूल में मासिक धर्म स्वच्छता सुविधाओं की कमी होने के कारण उन्हें स्कूल छोड़ना पड़ सकता है। महिला छात्राओं और माध्यमिक ग्रेड वाले सभी स्कूलों में मासिक धर्म स्वच्छता सुविधाओं को शामिल करने की आवश्यकता है। और लड़कियों के लिए अनुकूल और सहायक वातावरण सुनिश्चित करना अत्यंत आवश्यक है।
- v. मूलभूत कौशल पर ध्यान केंद्रित करते हुए सतत और व्यापक मूल्यांकन (CCE) का उचित कार्यान्वयन सुनिश्चित करें। निचले ग्रेड के लिए नियमित मौखिक मूल्यांकन की आवश्यकता है जो बुनियादी कौशल और कमजोरियों को दूर करने के लिए नियमित हस्तक्षेप पर ध्यान केंद्रित करता है। और मूलभूत कौशल पर जोर देने के लिए पाठ्यक्रम को पुनः व्यवस्थित करें।
- vi. निचली/ प्राथमिक कक्षाओं में शिक्षा का माध्यम जहाँ तक संभव हो केवल मातृभाषा में ही होना चाहिए। अंग्रेज़ी को बाद की कक्षाओं में धीरे-धीरे शुरू किया जाना चाहिए।
- vii. बच्चों के लिए अनुकूल और सुरक्षित सीखने के माहौल को सुनिश्चित करने के लिए सुरक्षा नियमों सहित शिक्षा के अधिकार के मानदंडों के तहत सभी सुविधाओं की उपलब्धता विशेष तौर पर सुनिश्चित करें। और विकलांग बच्चों के अधिकारों के (RPWD 2016) प्रावधानों के अनुसार, विशेष आवश्यकता वाले बच्चों (CWSN) के लिए समावेशी बुनियादी ढांचे पर विशेष ध्यान देने की आवश्यकता है।
- viii. शिक्षा के लिए जिला सूचना प्रणाली (DISE) डेटा के लिए स्वतंत्र लेखा परीक्षा की आवश्यकता है।
- ix. शिक्षकों के रिक्त पदों को जल्द से जल्द भरने की आवश्यकता है। और (CWSN) विशेष आवश्यकता वाले बच्चों के लिए भी शिक्षकों की भर्ती पर भी ध्यान देने की जरूरत है।
- x. शिक्षकों के लिए प्रशिक्षण में तेजी लाने की जरूरत है। प्रशिक्षण में (CCE) सतत और व्यापक मूल्यांकन की समझ के साथ-साथ लिंग और सामाजिक समावेशन के बारे में संवेदनशीलता के

साथ शामिल होना चाहिए। शिक्षक प्रशिक्षण संस्थानों को मजबूत करने और उनके लिए पर्याप्त धन उपलब्ध कराने की आवश्यकता है।

- xi. शिक्षकों के लिए उनकी शिक्षण गतिविधियों पर स्वायत्तता प्रदान करने की आवश्यकता है, ताकि वे बच्चों की विशिष्ट आवश्यकताओं को पूरा कर सकें। और शिक्षकों के लिए गैर-शैक्षणिक कर्तव्यों को पूरी तरह से बंद कर दिया जाना चाहिए।
- xii. अमीर और गरीब बच्चों के सामाजिक एकीकरण को सक्षम करने के लिए धारा 12(1)(c) का अनुपालन सुनिश्चित करें। और निजी स्कूलों के लिए नियामक तंत्र बनाने की जरूरत है।
- xiii. धारा 12(1)(c) के लिए आवेदन प्रपत्रों को सरल और मानकीकृत करने की आवश्यकता है। ऑफलाइन और ऑनलाइन दोनों प्रकार से फॉर्म भरने में सहायता करने के लिए पर्याप्त हेल्प डेस्क प्राथमिकता के आधार पर सुनिश्चित करने की आवश्यकता है।
- xiv. प्रति बच्चा पर लागत को निकालने के लिए तंत्र को प्रमाणीकृत करने की आवश्यकता है। और प्रतिपूर्ति का भुगतान समय पर होना चाहिए।
- xv. सभी स्कूलों में (SMC) स्कूल प्रबंधन समिति का तत्काल आधार पर गठन अनिवार्य किया जाना चाहिए।
- xvi. SMC (स्कूल प्रबंधन समिति) की चुनाव प्रक्रिया के लिए स्पष्ट दिशानिर्देश होने चाहिए और इस प्रक्रिया को पारदर्शी बनाया जाना चाहिए।
- xvii. PTA (माता-पिता-शिक्षक संघ) की बैठकों के माध्यम से SMC (स्कूल प्रबंधन समिति) की भूमिकाओं और उनके कार्यों तथा इसकी चुनाव प्रक्रिया के बारे में अभिभावकों के बीच जागरूकता बढ़ाना। SSA (सर्व शिक्षा अभियान) द्वारा अनिवार्य सूचना पारदर्शिता बोर्डों को भी स्कूलों के भीतर संचालित करने की आवश्यकता है।
- xviii. अल्पावधि में समय पर निवारण के लिए NCPCR (राष्ट्रीय बाल अधिकार संरक्षण आयोग) और (SCPCR) राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग के भीतर क्षमता को मजबूत करना और पर्याप्त स्टाफ और वित्त पोषण को सुनिश्चित करना। चूंकि NCPCR पहले से ही अन्य कार्यों के बोझ तले दब चुका है, इसलिए दीर्घावधि में पर्याप्त प्रवर्तन शक्तियों के साथ स्कूली शिक्षा के लिए तत्काल एक अलग न्यायाधिकरण प्रणाली की बनाने की आवश्यकता है।
- xix. समग्र शिक्षा के बाद अभिसरण के भीतर प्रशासनिक और वित्तीय कार्यों की स्पष्टता प्रदान करें।
- xx. स्कूलों को बंद करने और समेकन/ एकत्रीकरण को रोकने की जरूरत है क्योंकि इससे ड्रॉपआउट बढ़ रहे हैं, और इससे 1 किमी के भीतर पड़ोस के स्कूलों के शिक्षा के अधिकार के मानदंडों का उल्लंघन भी होता है।
- xxi. MHRD (मानव संसाधन विकास मंत्रालय) द्वारा अनुमोदित (SSA) सर्व शिक्षा अभियान को पर्याप्त धनराशि मिलना सुनिश्चित करें। 2013-14 में SSA को आवंटित स्वीकृत धन-राशि का प्रतिशत 88% तक पहुँच गया था, लेकिन उसके बाद से यह कम हो गया जो कि एक गंभीर चिंता

का विषय है। स्वीकृत राशि के शत-प्रतिशत आवंटन तक पहुँचने का स्पष्ट रोड मैप होना चाहिए और इसे जल्द से जल्द हासिल किया जाना चाहिए।

- xxii. शिक्षा उपकर, बजटीय आवंटन का पूरक होना चाहिए। अल्पावधि में SSA के लिए उपकर का उपयोग जारी रखा जा सकता है, हालाँकि, यह सुनिश्चित करने के लिए उचित समय सीमा के साथ एक स्पष्ट रोड मैप की भी आवश्यकता है, कि लंबे समय में एसएसए को बजटीय आवंटन के माध्यम से वित्त पोषित किया जाता है, जिसमें उपकर केवल अतिरिक्त सहायता प्रदान करता है।
- xxiii. आवंटित धन के उचित और समय पर उपयोग को सुनिश्चित करने के लिए SSA आवंटन को नियमित समीक्षा के साथ ट्रैक करने की आवश्यकता है।





RAJIV GANDHI  
INSTITUTE FOR CONTEMPORARY STUDIES

# राजीव गांधी समकालीन अध्ययन संस्थान्

जवाहर भवन,  
डॉ राजेंद्र प्रसाद रोड,  
नयी दिल्ली 110 001 भारत

सम्पर्क सूत्र : 011 -23755117, 23755118, 23755128

कृपया हमें यहाँ देखें : Web: [www.rgics.org](http://www.rgics.org)



[www.facebook.com/rgics/](http://www.facebook.com/rgics/)



<https://www.youtube.com/user/rgicsindia>