अध्याय-1

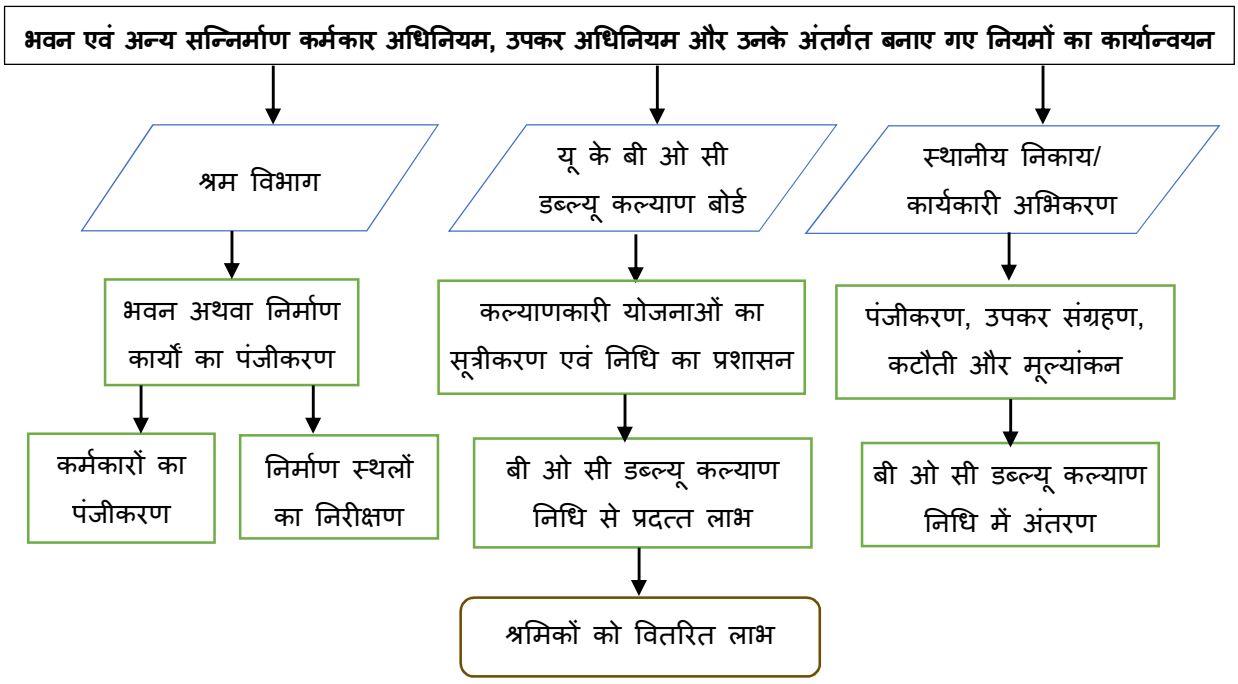
परिचय

अध्याय-1

परिचय

भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार (रोजगार और सेवा की शर्तों का विनियमन) अधिनियम (बी ओ सी डब्ल्यू अधिनियम) 1996 में अस्तित्व में आया ताकि श्रमिकों के रोजगार, उनकी सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याणकारी उपायों तथा उनसे संबंधित या प्रासंगिक अन्य मामलों को विनियमित किया जा सके। अक्टूबर 2005 में, उत्तराखण्ड सरकार ने राज्य में निर्माण कर्मकारों हेतु कल्याणकारी योजनाओं को कार्यान्वित करने के लिए भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड का गठन किया। बोर्ड ने वर्ष 2017-22 के बीच 17 कल्याणकारी योजनाओं के अन्तर्गत लाभ प्रदान किया, हालांकि, मार्च 2018 में माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्देशों के अंतर्गत एक समग्र मॉडल योजना[1] तैयार की गई थी। माननीय सर्वोच्च न्यायालय के आदेशानुसार, केवल पंजीकृत अधिष्ठानों में कार्यरत कर्मकार ही भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम के अन्तर्गत किसी भी लाभ के हकदार हैं।

प्रक्रिया चार्ट



1 मॉडल योजना में, परिभाषित वित्तीय मानदंड और समय सीमा के साथ लाभ प्रदान करने के लिए, सात योजनाएं शामिल हैं। ये योजनाएं हैं - जीवन और विकलांगता कवर, स्वास्थ्य और मातृत्व कवर, शिक्षा, आवास, कौशल विकास, जागरूकता कार्यक्रम तथा पेंशन।

कल्याणकारी योजनाओं के लिए पर्याप्त निधि की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए, भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम 1996 के प्रावधान के अनुसार नियोक्ता द्वारा किए गए निर्माण की लागत पर एक *प्रतिशत* उपकर लगाया जाता है। उपकर के संग्रहण के लिए दी गई छूट केवल व्यक्तिगत आवासीय घरों[2] के संबंध में है, जिनकी निर्माण लागत ₹ 10 लाख से अधिक नहीं है। इसके अतिरिक्त, प्रत्येक नियोक्ता[3] को निर्माण कार्य शुरू होने के 60 दिनों के भीतर निर्माण कार्य के पंजीकरण के लिए पंजीकरण प्राधिकारियों[4] के पास आवेदन करना होगा।

इसके अतिरिक्त, प्रत्येक भवन कर्मकार जो पिछले 12 महीनों में कम से कम 90 दिनों के लिए भवन एवं निर्माण कार्य में कार्यरत है और 18 से 59 वर्ष की आयु सीमा के अन्तर्गत आता है, कल्याणकारी योजनाओं का कोई लाभ प्राप्त करने के लिए बोर्ड के साथ पंजीकरण के लिए पात्र है। एक बार पंजीकृत होने के बाद, एक भवन एवं निर्माण श्रमिक, 60 वर्ष की आयु पूर्ण होने तक, राज्य सरकार द्वारा निर्धारित मासिक धनराशि, उपकर निधि में योगदान देगा। इसके अतिरिक्त, मॉडल कल्याण दिशा-निर्देशों के अनुसार पंजीकृत श्रमिक, यदि वे बोर्ड में कम से कम 10 वर्षों से पंजीकृत हैं, पेंशन पाने के हकदार होगें।

1.1 संगठनात्मक ढाँचा

सचिव श्रम, विभाग का प्रशासनिक अधिकारी है, जो भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम के उचित कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी है। प्रशासनिक विभाग की जिम्मेदारी है कि वह भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड की गतिविधियों की निगरानी करे और यह सुनिश्चित करे कि बोर्ड द्वारा निर्धारित अवधि के भीतर लेखों को अंतिम रूप दिया जाए और अपनाया जाए।

राज्य सरकार ने भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम के तहत प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करने और सौंपे गए कार्यों के निष्पादन के लिए उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड का गठन किया है। बोर्ड में अध्यक्ष सहित 12 सदस्य होते हैं। बोर्ड, सचिव की नियुक्ति करता है जो बोर्ड के मुख्य कार्यकारी अधिकारी के रूप में कार्य करता है। बोर्ड सचिव, बोर्ड द्वारा प्रदत्त प्रशासनिक और

[2] वाणिज्यिक और सरकारी निर्माण कार्यों के लिए नहीं।

[3] निर्माण के दौरान किसी भी दिन 10 या अधिक श्रमिकों को रोजगार देना।

[4] जैसा तालिका-1.1 में दर्शाया गया है।

वित्तीय शक्तियों का भी प्रयोग करता है। राज्य में बोर्ड के कामकाज से संबंधित संगठनात्मक ढाँचा ***परिशिष्ट-1.1*** में दिया गया है।

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम, उपकर अधिनियम और उसके तहत बनाए गए नियमों के कार्यान्वयन के लिए नामित प्राधिकारियों का विवरण **तालिका-1.1** में दिया गया है।

तालिका-1.1: नामित प्राधिकारियों का विवरण

प्राधिकारी	विभाग	प्राधिकारी के कार्य
उप श्रम आयुक्त, सहायक श्रम आयुक्त	श्रम विभाग	(i) लाभार्थियों तथा अधिष्ठानों का पंजीकरण (ii) निर्धारण अधिकारी (iii) लाभार्थियों के कल्याण तथा प्रदत्त लाभों के लिए उत्तरदायी (iv) उपकर संग्रहण प्राधिकारी (iv) निरीक्षण प्राधिकारी
सचिव, विकास प्राधिकरण	विकास प्राधिकरण	(i) उपकर संग्राहक (ii) उपकर निर्धारण प्राधिकारी
सहायक अभियंता	विकास प्राधिकरण	निर्माण कार्य अधिष्ठानों का पंजीकरण
अधिशासी अभियंता	कार्यकारी अभिकरण	उपकर कटौतीकर्ता
सहायक अभियंता	कार्यकारी अभिकरण	निर्माण कार्य अधिष्ठानों का पंजीकरण

1.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का व्यापक उद्देश्य यह आकलन करना था कि क्या:

i. निर्माण कार्य अधिष्ठानों और लाभार्थियों के पंजीकरण के लिए एक प्रभावी प्रणाली थी।

ii. सरकार ने श्रम उपकर की चोरी और नियोक्ताओं द्वारा स्वास्थ्य और सुरक्षा मानकों के अनुपालन की जांच के लिए एक पारदर्शी और प्रभावी निरीक्षण प्रणाली लागू की।

iii. उपकर का निर्धारण, संग्रहण, एकत्रित उपकर को निधि में जमा करने के साथ-साथ कल्याणकारी योजना के कार्यान्वयन के लिए निधियों का प्रशासन और उपयोग, अधिनियम और उसके अंतर्गत बनाए गए नियमों के अनुसार कुशल और प्रभावी था।

iv. अधिनियम के तहत सरकार द्वारा अधिसूचित नियम, भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियमों के उद्देश्य के अनुरूप हैं।

1.3 लेखापरीक्षा मानदण्ड

उपर्युक्त लेखापरीक्षा उद्देश्यों के अनुसरण में विषय वस्तु का मूल्यांकन करने के लिए मानदण्ड का स्रोत, भारत सरकार तथा उत्तराखण्ड सरकार द्वारा जारी विभिन्न अधिनियम और नियम हैं। लेखापरीक्षा मानदण्ड का स्रोत था:

i. भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (रोजगार एवं सेवा की शर्तों का विनियमन) अधिनियम, 1996;

ii. उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (रोजगार एवं सेवा की शर्तों का विनियमन) नियम, 2005;

iii. भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम 1996 और उपकर नियम, 1998;

iv. उत्तराखण्ड वित्तीय नियम;

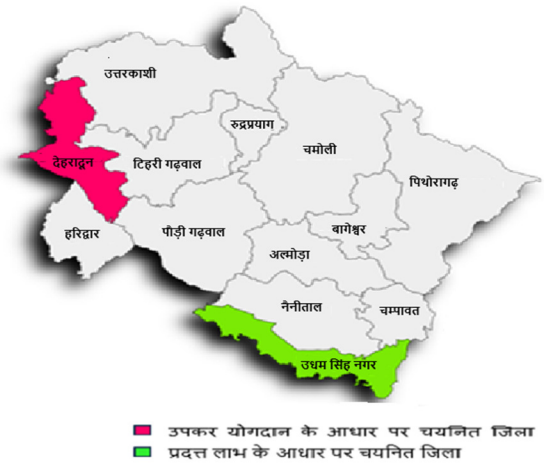
v. बोर्ड द्वारा पारित प्रस्ताव;

vi. भारत की राष्ट्रीय भवन संहिता, 2016 जिसका शीर्षक 'निर्माण प्रबंधन, व्यवहार और सुरक्षा' है और

vii. उत्तराखण्ड सरकार द्वारा अधिसूचित निरीक्षण नीति।

1.4 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

निष्पादन लेखापरीक्षा का आरंभ 12 अक्टूबर 2022 को सचिव, उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड, उत्तराखण्ड सरकार के साथ आयोजित एक प्रवेश गोष्ठी के साथ हुआ, जिसमें लेखापरीक्षा उद्देश्यों, कार्यक्षेत्र और लेखापरीक्षा मानदण्डों पर चर्चा की गई और विभाग के इनपुट प्राप्त किए गए। 13 जिलों में से देहरादून और ऊधम सिंह नगर[5] का चयन निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए किया गया। उप श्रम आयुक्त, देहरादून और सहायक श्रम आयुक्त, ऊधम सिंह नगर के अभिलेखों की जाँच की गई।



[5] उत्तराखण्ड राज्य में 13 जिले हैं जो दो क्षेत्रों में विभाजित हैं अर्थात गढ़वाल (सात जिले) और कुमाऊं (छह जिले)। 13 जिलों में से दो जिलों देहरादून और ऊधम सिंह नगर, का चयन किया गया था क्योंकि गढ़वाल क्षेत्र में देहरादून का उपकर निधि में अधिकतम योगदान था और कुमाऊं क्षेत्र में ऊधम सिंह नगर ने कल्याणकारी योजनाओं के अंतर्गत अधिकतम लाभ वितरित किए।

चयनित जिलों में चार[6] कार्यकारी अभिकरणों और दो[7] विकास प्राधिकरणों के अभिलेखों की नमूना जाँच की गई। इसके अतिरिक्त कुल 10 कल्याणकारी योजनाओं का चयन भी स्तरीकृत रैंडम सेंपलिंग विधि से किया गया।

निष्पादन लेखापरीक्षा अक्टूबर 2022 से मार्च 2023 तक आयोजित की गई थी, जिसमें वर्ष 2017-18 से 2021-22 तक पाँच वर्षों की अवधि शामिल थी।

कार्यप्रणाली में दस्तावेजों की जाँच, प्रश्नावली जारी करना एवं लेखापरीक्षा टिप्पणियों और देहरादून एवं ऊधम सिंह नगर में विभिन्न कार्य स्थलों का भौतिक निरीक्षण शामिल था।

निष्पादन लेखापरीक्षा के निष्कर्षों और संस्तुतियों पर 10 अक्टूबर 2023 को बहिर्गमन गोष्ठी में सचिव, श्रम विभाग के साथ चर्चा की गई और सरकार के विचारों को प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से सम्मिलित किया गया है।

1.5 बाधाएं/सीमाएं

विभिन्न प्राधिकरणों (बोर्ड, कार्यकारी अभिकरणों, मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण जैसा ***परिशिष्ट-1.2*** में विवरण दिया गया है) द्वारा अभिलेखों/ दस्तावेजों को प्रस्तुत न किए जाने के कारण लेखापरीक्षा में बाधा उत्पन्न हुई।

उपर्युक्त के अतिरिक्त, बोर्ड ने लेखापरीक्षा को अभिलेख/ दस्तावेज/ आंकड़े भी विलंब से प्रस्तुत किए। इसके अतिरिक्त, बोर्ड/मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण ने लेखापरीक्षा प्रश्नों और टिप्पणियों पर विलंब से उत्तर दिए, आंशिक उत्तर प्रस्तुत किए अथवा उत्तर प्रस्तुत नहीं किए।

1.6 प्रतिवेदन की संरचना

निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को पाँच विषयों में तैयार किया गया है: अधिष्ठानों और लाभार्थियों का पंजीकरण; उपकर संग्रहण, हस्तांतरण और निर्धारण; स्वास्थ्य तथा सुरक्षा उपायों और निरीक्षणों का अनुपालन; कल्याणकारी योजनाओं का कार्यान्वयन और शासन एवं प्रबंधन मुद्दे।

---

[6] 1-अधिशासी अभियंता, निर्माण खण्ड, देहरादून, 2-अधिशासी अभियंता, अस्थायी खण्ड, ऋषिकेश, 3- अधिशासी अभियंता, निर्माण खण्ड, खटीमा, 4-परियोजना प्रबंधक, निर्माण खण्ड, पेयजल संसाधन निगम, रुद्रपुर।

[7] मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण, देहरादून एवं जिला विकास प्राधिकरण, ऊधम सिंह नगर।