अध्याय-1

परिचय

श्रम विभाग

'भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकारों के कल्याण' पर निष्पादन लेखापरीक्षा

अध्याय 1: परिचय

सन्निर्माण कर्मकार असंगठित क्षेत्र में कर्मकारों की सबसे बड़ी श्रेणियों में से एक हैं। उपकर की उगाही/संग्रहण के माध्यम से भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकारों (बीओसीडब्ल्यू) को सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याणकारी उपाय प्रदान करने के उद्देश्य से, भारत सरकार (भा.स.) ने भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार (नियोजन तथा सेवा शर्त विनियमन) अधिनियम, 1996 [बीओसीडब्ल्यू (आरई एंड सीएस) अधिनियम, 1996] और भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम (उपकर अधिनियम), 1996 (बीओसीडब्ल्यू कल्याण उपकर अधिनियम, 1996) बनाए और 1998 में भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर नियमावली (उपकर नियमावली) भी बनाई। रा.रा.क्षे.दिल्ली सरकार ने दिल्ली भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार नियमावली, 2002 (डीबीओसीडब्ल्यू नियमावली) को अधिसूचित किया (जनवरी 2002) और विभिन्न कल्याणकारी योजनाओं के माध्यम से बीओसी कर्मकारों को विभिन्न सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याणकारी उपाय प्रदान करने हेतु सितंबर 2002 में दिल्ली भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड (बोर्ड) का गठन किया।

उपकर अधिनियम, 1996 की धारा 3 में सन्निर्माण की लागत पर उपकर की अनिवार्य उगाही और संग्रहण का प्रावधान है और भारत सरकार द्वारा जारी अधिसूचना (सितंबर 1996) के अनुसार, नियोजक द्वारा किए गए सन्निर्माण की लागत का एक *प्रतिशत* उपकर लगाया जाएगा, जिसका भुगतान बोर्ड को किया जाएगा। मार्च 2023 तक, बोर्ड ने उपकर की उगाही, बीओसीडब्ल्यू से प्राप्त पंजीकरण शुल्क और उस पर अर्जित ब्याज से ₹ 3,579.05 करोड़ का संचय कर लिया था।

लेखापरीक्षा को प्रदान की गई सूचना के अनुसार, 2019-20 से 2022-23 की अवधि के दौरान सन्निर्माण गतिविधियों में लगे कुल 769 प्रतिष्ठान[1] श्रम विभाग के साथ

[1] प्रतिष्ठान से तात्पर्य सरकार, किसी व्यक्ति, निगम या फर्म, किसी व्यक्ति या संघ या व्यक्तियों के अन्य निकाय से संबंधित या उसके नियंत्रण में आने वाले किसी प्रतिष्ठान से है जो किसी भवन या अन्य सन्निर्माण कार्य में भवन कर्मकारों को नियोजित करता है, और इसमें संविदाकार से संबंधित प्रतिष्ठान शामिल है, किंतु इसमें ऐसा व्यक्ति शामिल नहीं है जो अपने निवास के संबंध में किसी भवन या सन्निर्माण कार्य में ऐसे कर्मकारों को नियोजित करता है, ऐसे निर्माण की कुल लागत ₹10 लाख से अधिक नहीं है।

पंजीकृत थे, जबकि मई 2023 तक बोर्ड के साथ पंजीकृत सन्निर्माण कर्मकारों की कुल संख्या 12.90 लाख थी। बीओसीडब्ल्यू नियमावली, 2022 के नियम 266 (1) के अनुसार, 18 से 60 वर्ष की आयु के प्रत्येक भवन सन्निर्माण कर्मकार, जो किसी भी कानून के तहत स्थापित किसी भी कल्याण निधि का सदस्य नहीं था और राज्य में एक सन्निर्माण कर्मकार के रूप में पिछले बारह महीनों के दौरान नब्बे दिनों की सेवा अवधि पूरी कर चुका था, अपेक्षित शुल्क[2] का भुगतान करने के बाद लाभार्थी के रूप में पंजीकृत हो सकता है। इसके अलावा, कर्मकारों को हर वर्ष अपने पंजीकरण को नवीकृत करने की आवश्यकता होती है क्योंकि लाभ केवल उन बीओसी कर्मकारों को उपलब्ध हैं जो पंजीकृत हैं और हर वर्ष अपना पंजीकरण नवीकृत करते हैं। बोर्ड पंजीकृत बीओसी कर्मकारों के कल्याण के लिए 17 योजनाओं[3] को लागू करने के लिए उत्तरदायी है।

1.1 संगठनात्मक ढांचा

सरकारी स्तर पर, आयुक्त (श्रम) की अध्यक्षता में श्रम विभाग प्रतिष्ठानों के पंजीकरण, 'श्रम कल्याण उपकर (उपकर)' के संग्रहण और निर्धारण तथा प्रतिष्ठानों के निरीक्षण के लिए उत्तरदायी है। जिला स्तर पर, उप श्रम आयुक्तों को निर्धारण अधिकारी तथा श्रम अधिकारियों और निरीक्षण अधिकारियों को उपकर संग्रहकर्ता के रूप में अधिसूचित किया गया है। इसी प्रकार, प्रतिष्ठानों के पंजीकरण के लिए सहायक श्रम आयुक्तों को पंजीकरण अधिकारियों के रूप में नियुक्त किया गया है।

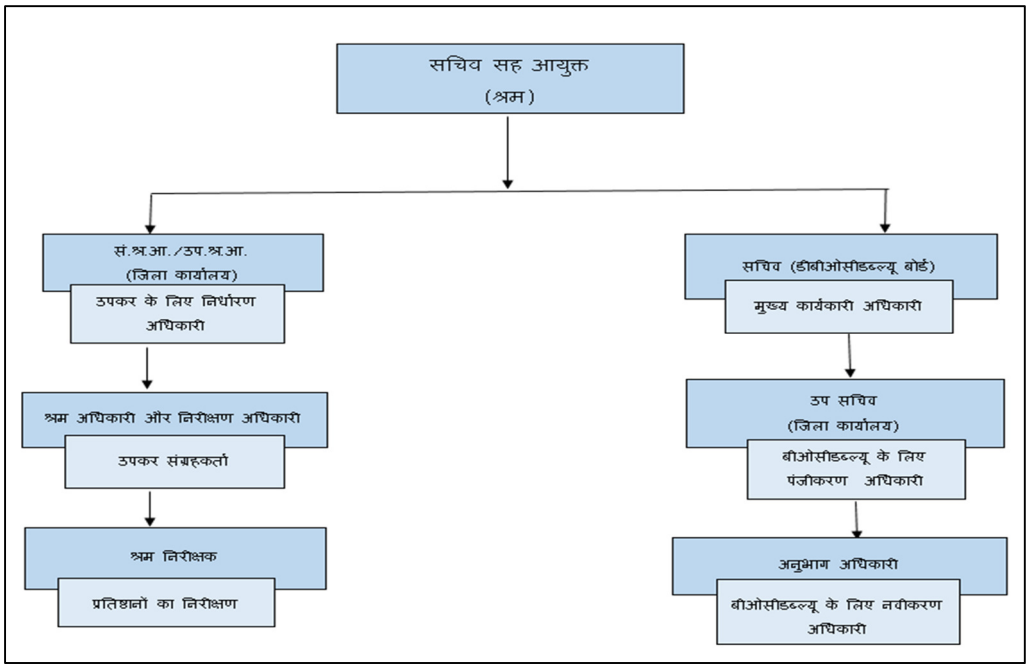
दिल्ली भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड (बोर्ड), श्रम विभाग के प्रशासनिक प्रभार के अंतर्गत कार्य करता है, जिसकी अध्यक्षता श्रम मंत्री पदेन अध्यक्ष के रूप में करते हैं तथा यह निधियों के प्रशासन एवं निवेश, लाभार्थियों के रूप में कर्मकारों का पंजीकरण, योजनाओं का निर्माण तथा लाभार्थियों को हितलाभ के अंतिम वितरण के लिए उत्तरदायी है। बोर्ड सचिव के अधीन कार्य करता है तथा इसके कार्यों में उप सचिवों और अनुभाग अधिकारियों द्वारा सहायता प्रदान की जाती

[2] पंजीकरण शुल्क ₹ 5 और एक वर्ष के लिए सदस्यता शुल्क ₹ 20

[3] (1) प्रसूति हितलाभ (2) पेंशन हितलाभ (3) घर खरीदने या बनाने के लिए अग्रिम (4) अशक्तता पेंशन (5) काम से संबंधित उपकरणों की खरीद के लिए ऋण (6) काम से संबंधित उपकरणों की खरीद के लिए अनुदान (7) अंतिम संस्कार सहायता के लिए भुगतान (8) मृत्यु हितलाभ (9) चिकित्सा सहायता (10) शिक्षा के लिए वित्तीय सहायता (11) विवाह के लिए वित्तीय सहायता (12) परिवार पेंशन (13) व्यावसायिक प्रशिक्षण प्रदान करना और कौशल विकास के लिए अकादमी का निर्माण (14) यात्रा पास (डीटीसी) के लिए वित्तीय सहायता (15) बीमा पॉलिसी (16) गर्भपात के लिए वित्तीय सहायता और (17) स्थायी अशक्तता के मामले में अनुग्रह राशि।

है। सन्निर्माण कर्मकारों के पंजीकरण के लिए उप सचिवों और अनुभाग अधिकारियों को क्रमशः पंजीकरण और नवीकरण अधिकारी के रूप में नियुक्त किया गया है। विभाग का संगठनात्मक चार्ट **चार्ट 1.1** में दिया गया है।

चार्ट 1.1: संगठनात्मक चार्ट



श्रम आयुक्त कार्यालय रा.रा.क्षे.दि.स. ने 16 अगस्त 2005 को एक आदेश जारी कर सभी सरकारी विभागों, सार्वजनिक उपक्रमों और अन्य सरकारी निकायों को निर्देश दिया कि वे संविदाकारों को भुगतान करते समय बिलों से निविदा अधिसूचना के अनुसार स्वीकृत सन्निर्माण लागत की राशि का एक *प्रतिशत* 'श्रम उपकर' के रूप में जमा करें। इसके अतिरिक्त, समय-समय पर संशोधित दिल्ली बीओसीडब्ल्यू नियमावली, 2002 में पंजीकृत कर्मकारों से ₹ 5 का एकमुश्त पंजीकरण शुल्क और ₹ 20 का वार्षिक सदस्यता शुल्क वसूलने का प्रावधान है।

दिल्ली भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड के कामकाज पर एक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 31 मार्च 2019 को समाप्त वर्ष के लिए भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) के प्रतिवेदन (2021 का प्रतिवेदन सं.1) में शामिल किया गया था। मार्च 2019 को समाप्त पिछले सीएजी प्रतिवेदन में बताई गई अधिकांश कमियां अभी भी बनी हुई हैं, जैसा कि इस प्रतिवेदन में सम्मिलित अनुवर्ती पैराग्राफों में देखा जा सकता है।

1.2 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का प्राथमिक उद्देश्य निम्नलिखित का आकलन करना था:

- क्या प्रतिष्ठानों और लाभार्थियों के पंजीकरण के लिए कोई प्रभावी प्रणाली थी;
- क्या उपकर का निर्धारण एवं संग्रहण कार्यक्षम था;
- क्या उपकर निधि का प्रशासन प्रभावी था और क्या वह संगत अधिनियम और नियमों के प्रावधानों के अनुसार था;
- क्या उपकर निधि का उपयोग विशेष रूप से विभिन्न कल्याणकारी योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए तथा नियमों/अधिनियमों के अनुसार किया गया था।

1.3 लेखापरीक्षा मानदंड

जिन मानदंडों के आधार पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों को मानकीकृत किया गया, वे निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त किए गए:

- भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार (नियोजन तथा सेवा शर्त विनियमन) अधिनियम, 1996;
- दिल्ली भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार (नियोजन तथा सेवा शर्त विनियमन) नियमावली, 2002;
- भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार उपकर अधिनियम 1996 और उपकर नियमावली, 1998;
- समय-समय पर बोर्ड की बैठकों में पारित संकल्प; और
- भारत सरकार और राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार (रा.रा.क्षे.दि.स.) द्वारा जारी आदेश और दिशा-निर्देश।

1.4 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली

वित्त वर्ष 2019-20 से 2022-23 तक की अवधि को सम्मिलित करते हुए राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार (रा.रा.क्षे.दि.स.) के अंतर्गत 'भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकारों' के कल्याण की लेखापरीक्षा श्रम विभाग, दिल्ली; भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड (बोर्ड) और औद्योगिक सुरक्षा और स्वास्थ्य निदेशालय के कार्यालयों में अभिलेखों की नमूना जांच के माध्यम से अप्रैल 2023 और नवंबर 2023 के बीच किया गया था।

नौ जिलों में से दो जिलों में विस्तृत लेखापरीक्षा की गई, जिसमें दक्षिण जिला सबसे अधिक उपकर संग्रहण करने वाला जिला था और उत्तर पश्चिम जिला सबसे अधिक पंजीकृत कर्मकारों वाला जिला था। विस्तृत लेखापरीक्षा के लिए दो चयनित जिलों (दक्षिण और उत्तर पश्चिम जिले) से पंद्रह *प्रतिशत* पंजीकृत प्रतिष्ठानों और निर्धारण आदेशों का चयन किया गया। प्रमुख उपकर संग्रहकर्ता विभाग[4] होने के नाते पांच विभागों के तेरह प्रभागों का चयन प्रतिस्थापन के बिना सरल यादृच्छिक प्रतिचयन का उपयोग करके किया गया। वित्तीय सहायता की मात्रा के आधार पर दस कल्याणकारी योजनाओं का चयन किया गया (शीर्ष 5, मध्यम वाली 3 और नगण्य वित्तीय सहायता वाली 2), साथ ही प्रत्येक जिले से 150 लाभार्थियों को 'एसआरएसडब्ल्यूओआर' पद्धति का उपयोग करके इस निष्पादन लेखापरीक्षा में चुना गया।

लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली में अभिलेखों की जांच, दस्तावेज़ विश्लेषण, लेखापरीक्षा प्रश्न और अंतिम उपयोगकर्ता संतुष्टि के लिए चयनित लाभार्थियों का लाभार्थी सर्वेक्षण शामिल था। इसके अतिरिक्त, बोर्ड से प्राप्त आंकड़ों का भी विश्लेषण किया गया।

28 अप्रैल 2023 को बोर्ड के अधिकारियों के साथ एक प्रवेश सम्मेलन आयोजित किया गया जिसमें लेखापरीक्षा उद्देश्यों, लेखापरीक्षा मानदंडों, लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली पर विस्तार से चर्चा की गई। लेखापरीक्षा समाप्त होने पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा करने के लिए 27 फरवरी 2025 को हितधारकों के साथ एक निकास सम्मेलन भी आयोजित किया गया। सरकार से प्राप्त उत्तरों को प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से शामिल किया गया है।

1.5 आभार

लेखापरीक्षा, लेखापरीक्षा के सुचारु संचालन में सहायता के लिए संबंधित विभागों और इसके क्षेत्रीय पदधारियों के सहयोग के लिए आभार व्यक्त करती है।

[4] लोक निर्माण विभाग, सिंचाई और बाढ़ नियंत्रण विभाग, दिल्ली पर्यटन और परिवहन विकास निगम, दिल्ली जल बोर्ड और दिल्ली शहरी आश्रय सुधार बोर्ड।