अध्याय 7

# अन्य महत्वपूर्ण बिन्दु

अध्याय

7

# अन्य महत्वपूर्ण बिन्दु

## 7.1 श्रमिक एवं श्रम कल्याण

श्रम विभाग, श्रमिकों को न केवल आर्थिक लाभ जैसे न्यूनतम मजदूरी, ओवरटाइम, बोनस आदि प्रदान कराने बल्कि रोजगार के दौरान उनके कल्याण, स्वास्थ्य और सुरक्षा को भी सुनिश्चित कराने से सम्बन्धित विभिन्न श्रम विधानों को लागू करने के लिये उत्तरदायी है।

महाकुम्भ मेले के दौरान हजारों की संख्या में श्रमिक (1) स्थायी एवं अस्थायी अवसंरचनाओं के निर्माण और (2) सेवायें प्रदान करने हेतु नियोजित किये गये थे। केवल महाकुम्भ मेला क्षेत्र में लगभग दस हजार श्रमिक एक ही समय में नियोजित किये गये थे। इस बात को ध्यान में रखते हुए कि महाकुम्भ मेले के दौरान विभिन्न विभागों द्वारा बड़ी संख्या में श्रमिक नियोजित किये जायेंगे, श्रम कानूनों का समुचित अनुपालन आवश्यक था। उप श्रमायुक्त, इलाहाबाद और विभागों के अभिलेखों की जॉच में पाया गया कि विभिन्न विभागों द्वारा महाकुम्भ मेले में नियोजित किये गये श्रमिकों के कल्याण के सम्बन्ध में निम्नलिखित कमियाँ थीं:

### *7.1.1 श्रमिकों के रोजगार का अपर्याप्त पंजीकरण*

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम, 1996 के प्रावधानों[1] के विपरीत, वर्ष 2012–13 के दौरान महाकुम्भ मेले के कार्यों के लिये मात्र पन्द्रह श्रमिक प्रतिष्ठानों को पंजीकृत किया गया था। महाकुम्भ मेले हेतु (अप्रैल 2012 से मार्च 2013 के दौरान) केवल इलाहाबाद में कार्य एवं सेवायें प्रदान करने के लिये विभिन्न विभागों द्वारा लगभग 565 श्रम संविदायें की गयी थीं। इसके अतिरिक्त, वर्ष 2012–13 के दौरान किसी भी नियोक्ता द्वारा कार्य प्रारम्भ करने की जानकारी/सूचना उप श्रमायुक्त को नहीं दी गयी थी, जो भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम की धारा 46 के अन्तर्गत अनिवार्य था।

*शासन द्वारा कोई उत्तर नही दिया गया (मार्च 2014)।*

### *7.1.2 उपकर का प्रावधान एवं कटौती*

असंगठित क्षेत्र के भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकारों की सेवा शर्तों के विनियमन एवं कल्याणकारी योजनाओं का लाभ देने हेतु भारत सरकार द्वारा अधिनियमों और नियमों[2] को पारित किया गया था, जिसे शासन द्वारा भी अपनाया गया था। अधिनियम के अनुसार, बिलों के भुगतान से, कार्य के कुल मूल्य के एक प्रतिशत की दर से उपकर की कटौती करके कटौती की धनराशि को श्रमिकों के कल्याण हेतु बनाये गये उत्तर प्रदेश भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड को भेजा जाना था। निविदा

[1] भवन एवं सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम की धारा 7।

[2] भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (रोजगार के विनियम और सेवा शर्तें) अधिनियम 1996, भवन एवं सन्निर्माण कर्मकार उपकर अधिनियम 1996, भवन एवं सन्निर्माण कर्मकार उपकर नियम 1998 और भवन एवं सन्निर्माण कर्मकार (रोजगार के विनियम और सेवा शर्तें) नियम 2009।

प्रपत्रों की शर्तों में सन्निहित था कि ठेकेदार द्वारा दी गयी दरों में विक्रय और अन्य अधिभार, शुल्कों, रायल्टी, उपकर, केन्द्र एवं राज्य सरकार, स्थानीय निकायों और प्राधिकरणों के द्वारा अधिरोपित पथकर शामिल रहेंगे, जिसका भुगतान संविदा के निष्पादन में ठेकेदार द्वारा किया जायेगा।

अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि लोक निर्माण विभाग के पांच खण्डों[3] में से चार खण्डों[4] द्वारा उपकर जैसी अन्य वैधानिक कटौतियाँ नहीं की जा रही थीं। इसके बजाय खण्डों द्वारा पहले तो किये गये कार्य के मूल्य का एक प्रतिशत जोड़ा गया तत्पश्चात उपकर की कटौती की गयी। परिणामस्वरूप, ₹ 1.85 करोड़ का भुगतान राज्य सरकार द्वारा किया गया न कि ठेकेदारों द्वारा, जिसके कारण ठेकेदारों को अनुचित लाभ पहुँचाया गया।

*शासन द्वारा उत्तर नहीं दिया गया (मार्च 2014) तथापि अधिशासी अभियन्ता, निर्माण खण्ड–3 द्वारा बताया गया (अगस्त 2013) कि कार्य का मूल्य जोड़े जाने के बाद सभी प्राक्कलनों पर एक प्रतिशत उपकर जोड़ा जाता है। अतः एक प्रतिशत कार्य की दरों में शामिल नही था और उनके अनुसार उपकर की कटौती, एक प्रतिशत जोड़ने के बाद लगायी गयी थी। खण्ड का उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि निविदा प्रपत्रों के अनुसार ठेकेदारों द्वारा उद्धृत दरें उपकर सहित थीं।*

लोक निर्माण विभाग के पाँच खण्डों में से तीन खण्डों और बाढ़ खण्ड द्वारा ठेकेदारों के बिलों से निविदा की शर्तों के अनुसार उपकर की कटौती की गयी थी। इन खण्डों की माँग पर शासन द्वारा ₹ 1.97 करोड़ उपकर के भुगतान के लिये निर्गत भी किये गये थे। फिर भी खण्डों द्वारा ठेकेदारों के बिलों से ही उपकर की कटौती की गयी। अतः शासन से प्राप्त ₹ 1.97 करोड़ समर्पित एवं शासकीय खातों में प्रेषित कर दिया जाना चाहिए था।

*शासन द्वारा कोई उत्तर नही दिया गया (मार्च 2014)।*

अग्रेतर, इलाहाबाद नगर निगम के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि ठेकेदारों के बिलों से उपकर की कटौती नहीं की गयी थी और महाकुम्भ मेले के कार्यों के लिये प्राप्त निधियों में से ₹ 38.99 लाख (कराये गये कार्य के मूल्य का एक प्रतिशत) सीधे बोर्ड को दे दिया गया था। परिणामस्वरूप, ठेकेदारों को ₹ 38.99 लाख का अनुचित लाभ हुआ।

*शासन द्वारा उत्तर में बताया गया (नवम्बर 2013) कि प्राक्कलनों में उपकर शामिल नहीं था। बाद में, शासन द्वारा उपकर के लिये अनुमानित धनराशि प्रदान की गयी थी जिसे बोर्ड को उपलब्ध करा दिया गया था। उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि उपकर की कटौती ठेकेदारों के बिलों से की जानी थी। अतः अपनायी गयी प्रक्रिया अधिनियम के प्रावधानों के विपरीत थी।*

[3]प्रान्तीय खण्ड., निर्माण खण्ड–1, निर्माण खण्ड–2, निर्माण खण्ड–3 एवं निर्माण खण्ड–4, लोक निर्माण विभाग, इलाहाबाद।

[4]निर्माण खण्ड–1, निर्माण खण्ड–2 (केवल एक मार्ग को छोड़कर–चौड़ीकरण/सुदृढ़ीकरण जीटी रोड किमी. 198 से 202 तक), निर्माण खण्ड–3 एवं निर्माण खण्ड–4।

### *7.1.3 श्रमिकों हेतु सुविधायें सुनिश्चित न किया जाना*

लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

(i) भवन एवं सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम की धारा 28 के अनुसार श्रमिकों का नियोजन निश्चित घंटों हेतु किया जाना चाहिए एवं सात दिनों की लगातार सम्बद्धता पर एक दिन के विश्राम का प्रावधान था। इसके विपरीत, मेला अधिकारी द्वारा समतलीकरण के कार्य हेतु 88 श्रमिकों को दिन और रात की पालियों में लगाया गया। अग्रेतर, लगातार सात या सात दिनों से अधिक की निरन्तर सेवा पर एक दिन के विश्राम का प्रावधान न करने से 88 में से 55 श्रमिकों, जो विश्राम के दिनों में कार्य करने के बदले ओवरटाईम[5] (₹ 0.62 लाख) के हकदार थे, उन्हें ओवरटाईम का भुगतान नहीं किया गया था;

(ii) मजदूरी में पुनरीक्षण[6] के बावजूद अपर निदेशक (चिकित्सा, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण) द्वारा 5,187 मजदूरों को 29 से 31 दिसम्बर 2012 (तीन दिन) तक ₹ 198 प्रतिदिन के बजाय ₹ 156 प्रति दिन की दर से मजदूरी भुगतान किया गया था। इस प्रकार, उन श्रमिकों को लगातार तीन दिनों (29 से 31 दिसम्बर 2012) का भुगतान कम दरों पर किया गया था, जिससे वे, ₹ 6.54 लाख के देय से वंचित रहे;

(iii) भवन एवं सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम की धारा 35 के अनुसार, 50 से अधिक महिला–श्रमिकों के नियोजन की स्थिति में क्रैच सुविधा उपलब्ध करायी जानी चाहिए थी। मेले क्षेत्र में कोई क्रैच स्थापित नहीं था जबकि अपर निदेशक (चिकित्सा, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण) द्वारा ही 1,824[7] महिला–श्रमिक सफाई कार्य हेतु तैनात की गयी थीं; और

(iv) अभिलेखों के जाँच एवं संयुक्त भौतिक सत्यापन में एकत्र साक्ष्यों में पाया गया कि सफाई कर्मियों को बहुत दूषित एवं गन्दे स्थानों पर टेन्ट/पण्डाल लगाने के लिये भूमि प्रदान की गयी थी। श्रमिकों के निवास हेतु छोलदारियाँ जनशौचालयों, अशुद्ध जल भण्डारण टैंकों, नालों आदि के पास स्थापित थीं। श्रमिकों एवं उनके परिजनों के स्वास्थ्य एवं जीवन को खतरे में डालकर कुछ छोलदारियाँ हाई टेन्शन तारों के नीचे स्थापित की गयी थीं।

**मनसैता नाला के किनारे स्थापित छोलदारियाँ, सेक्टर–12, दिनांक 31.01.2013**

**छोलदारियों की दयनीय स्थिति, अरैल पश्चिम, सेक्टर–13, दिनांक 02.02.2013**

[5] ओवरटाईम के लिये मजदूरी साधारण मजदूरी से दुगनी होनी चाहिये।
[6] शासन का आदेश संख्या 4974/9–1–2012–98 मेला/2012 दिनांक 29.12.2012 ।
[7] 7,296 श्रमिक (608 गैंग) सफाई कार्यों में लगे थे जिनमें से 1,824 महिला–श्रमिक (प्रत्येक गैंग में तीन) थीं।

गैंग (प्रत्येक गैंग में 12 सदस्य जिसमें एक मेठ[8] एवं एक मेठाइन[9] और आठ पुरूष श्रमिक एवं दो महिला श्रमिक) के सदस्य दयनीय परिस्थितियों में रह रहे थे, क्योंकि जो छोलदारियाँ उन्हें उपलब्ध करायी गयी थीं वह बहुत खराब स्थिति एवं आकार में छोटी (6 x 6 फीट) थीं और उनमें से कुछ एक क्षतिग्रस्त भी थीं।

**हाई टेन्शन तार के नीचे स्थापित छोलदारियाँ, सेक्टर–6, नागवासुकी उत्तरी, दिनांक 02.02.2013**

*शासन द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया (मार्च 2014) तथापि, श्रम विभाग ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया (जुलाई 2013) कि कार्यस्थलों के निरीक्षण हेतु कोई लक्ष्य निर्धारित नहीं किये गये थे। यह भी कहा गया कि श्रम प्रवर्तन अधिकारियों द्वारा कार्यस्थलों का निरीक्षण किया गया था। उत्तर सही नहीं था क्योंकि लेखापरीक्षा एवं विभागीय प्रतिनिधियों के संयुक्त सत्यापन के दौरान अधिकांश अनिवार्य सुविधायें कार्यस्थलों पर उपलब्ध नहीं पायी गयी थीं ।*

### *7.1.4 बाल–श्रम अधिनियम का अनुचित अनुश्रवण*

चूँकि, महाकुम्भ मेले के दौरान विभिन्न विभागों द्वारा बहुत बड़ी संख्या में श्रमिक लगाये गये थे। अतः श्रम विभाग द्वारा बाल–श्रम अधिनियम के अन्तर्गत प्रवर्तन का कार्य सघनता से किया जाना था। महाकुम्भ मेले के दौरान बाल–श्रम को रोकने हेतु जिलाधिकारी के दिनांक 16 जनवरी 2013 के आदेश पर उप श्रमायुक्त की अध्यक्षता में दो समितियाँ गठित की गयी थीं। लेखापरीक्षा के दौरान मांगे जाने पर निरीक्षणों का विवरण, कृत कार्यवाही आदि उपलब्ध नहीं कराया गया। इस आदेश से यह प्रतीत होता है कि समितियों द्वारा केवल एक दिन (19 जनवरी 2013, पूर्वान्ह 11 बजे) ही निरीक्षण किया जाना था। इस आदेश में समितियों के कर्तव्यों एवं दायित्वों के बारे में कुछ नहीं कहा गया था।

**18 वर्ष से कम की संदिग्ध उम्र, परिलक्षित होना, नागवासुकी उत्तरी, सेक्टर–6 दिनांक 31.01.2013**

**18 वर्ष से कम की संदिग्ध उम्र, परिलक्षित होना, सेक्टर–13 अरैल, दिनांक 31.01.2013**

[8] मेठ–गैंग का मुखिया।
[9] मेठाइन–गैंग के सदस्यों की देखभाल हेतु।

## 7.2 निःशक्त व्यक्तियों को सेवायें प्रदान करना

महाकुम्भ मेले जैसे आयोजन, जो पूरे देश एवं दुनिया में सभी तरह के लोगों को आकर्षित करते हैं, के अन्तर्गत निःशक्त व्यक्तियों के लिये पर्याप्त व्यवस्थायें होना आवश्यक है। निःशक्त व्यक्तियों हेतु व्यवस्था करने के सम्बन्ध में "विभिन्न विधिक एवं लागू प्रावधान"[10] आयोजकों के लिये इसे अनिवार्य भी करते हैं। अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि महाकुम्भ मेले के दौरान किसी भी विभाग/संस्था द्वारा निःशक्त व्यक्तियों के लिये आवश्यक सुविधाओं की व्यवस्था हेतु कोई योजना नहीं बनायी गयी थी, जिसकी मेला अधिकारी द्वारा पुष्टि की गयी (जून 2013)।

*शासन से कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (मार्च 2014)।*

## 7.3 लैंगिक संवेदनशील मुद्दे

अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि महिलाओं से सम्बन्धित विशिष्ट सुविधायें, संरक्षा एवं सुरक्षा की व्यवस्था अधिकांशतः अनुपलब्ध थी। महिला श्रद्धालुओं/आगन्तुकों की व्यवस्था से सम्बन्धित कुछ महत्वपूर्ण पहलू जैसे महिलाओं की संरक्षा एवं सुरक्षा हेतु पुलिस कर्मियों को विशेष प्रशिक्षण, महिला–पुलिस स्टेशन की स्थापना, महिलाओं के लिये पृथक घाट, महिलाओं की परेशानियों के निवारण हेतु महिलाओं द्वारा संचालित पृथक हेल्प लाईन, गाइड की तैनाती (जिसे विभिन्न भाषाओं का ज्ञान हो) आदि महाकुम्भ मेले के दौरान अनुपलब्ध पाये गये। मेला अधिकारी द्वारा तथ्यों की पुष्टि की गयी (जून 2013)।

*शासन द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया (मार्च 2014)।*

## 7.4 संस्तुतियाँ

- *मेला कार्यों में श्रमिकों की तैनाती में श्रमिक विधियों को लागू करने हेतु एक सुनियोजित योजना एवं पर्याप्त व्यवस्थाओं का प्रावधान किया जाना चाहिए तथा उक्त का सघन निरीक्षणों द्वारा अनुश्रवण किया जाना चाहिए; और*

- *महिलाओं एवं निःशक्त व्यक्तियों की व्यवस्थाओं हेतु योजना बनायी जानी चाहिए एवं लागू नियमों और अन्तराष्ट्रीय प्रतिबद्धताओं के अनुरूप उनका क्रियान्वयन एवं संचालन किया जाना चाहिए।*

[10] (i) निःशक्त व्यक्तियों को समान अवसर एवं अधिकार प्रदान करने हेतु (समान अवसर, अधिकारों की सुरक्षा एवं पूर्ण सहभागिता अधिनियम), 1995; (ii) आटिस्म, सेरिब्रल पाल्सी, मानसिक विकलांगता एवं अन्य प्रकार से विकलांगता अधिनियम 1999, में इन व्यक्तियों को यथा सम्भव स्वतंत्र रूप से रहने योग्य अनूकूल वातावरण प्रदान किया जाना निहित है; (iii) मानसिक रूप से बीमार व्यक्तियों को उपचार एवं देखभाल प्रदान करने हेतु मानसिक स्वास्थ्य अधिनियम 1987; और (iv) कर्मचारियों के बीमारी, मातृत्व एवं सेवा के समय दुर्घटना होने पर लाभ प्रदान करने हेतु कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम 1948।