अध्याय 8: भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण मण्डल का निगरानी तंत्र

8.1 प्रतिष्ठानों एवं मजदूरों का पंजीयन सुनिश्चित करने हेतु कोई तंत्र न होना तथा सुरक्षा और अन्य स्वास्थ्य मापदंडों को लागू करने का निरीक्षण नहीं किया जाना

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम 1996 की धारा 43 (धारा 44 के साथ पढ़ें) सुरक्षा उपायों और श्रमिकों को प्रदान किए गए सुविधाओं की जांच करने के लिए निरीक्षकों को किसी भी प्रतिष्ठान के परिसर जहाँ निर्माण कार्य किया जा रहा है, का निरीक्षण करने का अधिकार देती है। इसके अलावा, छत्तीसगढ़ भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार नियम, 2008 का अध्याय VI, भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकारों के स्वास्थ्य और सुरक्षा के लिए नियोक्ताओं द्वारा अपनाए जाने वाले उपायों को निर्धारित करता है।

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम, 1996 की धारा 7 निर्धारित करती है कि निर्माण कार्य करने वाले प्रत्येक नियोक्ता को कार्य आरंभ होने के 60 दिनों के भीतर प्रतिष्ठान के पंजीयन के लिए पंजीकरण अधिकारी को आवेदन करना होगा। वहीं धारा 10 में प्रावधान है कि किसी प्रतिष्ठान का नियोक्ता जिसने अधिनियम की धारा 7 के अंतर्गत अपने प्रतिष्ठान को पंजीकृत नहीं किया है, 60 दिनों की अवधि की समाप्ति के पश्चात् प्रतिष्ठान में भवन निर्माण श्रमिकों को नियोजित नहीं करेगा। भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार नियम 2008 का नियम 23 प्रतिष्ठानों के पंजीयन के प्रणाली को निर्दिष्ट करता है।

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (नियोजन तथा सेवा–शर्त विनियमन) अधिनियम, 1996 की धारा 12 और 13 में हितग्राहियों के रूप में भवन निर्माण श्रमिकों के पंजीयन और उन्हें पहचान पत्र जारी करने की परिकल्पना की गई है।

वाणिज्य एवं उद्योग मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा जारी ''व्यवसाय करने में आसानी'' नीति के अनुपालन में श्रम विभाग, छत्तीसगढ़ शासन ने निरीक्षण और निरीक्षण के बाद की प्रक्रियाओं के अनुवर्ती कार्यवाही के लिए प्रक्रिया जारी की (नवंबर 2016)। उक्त अधिसूचना के अनुसार, नामित निरीक्षकों को वेब पोर्टल पर अपलोड की गई सूची के अनुसार निर्धारित प्रारूप में निर्धारित दिनांक को निर्धारित प्रतिष्ठान का निरीक्षण करना चाहिए।

वर्ष 2017–22 की अवधि के लिए चयनित कार्यालयों के अभिलेखों की जांच में निम्नलिखित कमियाँ सामने आईः

- सितंबर 2022 तक भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण मण्डल के साथ पंजीकृत 2,830 प्रतिष्ठानों में से किसी भी पंजीकृत प्रतिष्ठान को यादृच्छिक निरीक्षण के लिए नहीं चुना गया था और वर्ष 2017–22 के दौरान किसी भी पंजीकृत प्रतिष्ठान का निरीक्षण नहीं किया गया था।
- हालांकि, निर्माण कार्यों की निगरानी के लिए विभाग में निरीक्षण के अतिरिक्त कोई तंत्र मौजूद नहीं है। किसी अन्य निगरानी तंत्र के अभाव में प्रतिष्ठान के साथ–साथ निर्माण स्थल पर काम करने वाले सभी भवन निर्माण श्रमिकों का पंजीयन विभाग द्वारा सुनिश्चित नहीं किया जा सकता है। आगे, निर्माण स्थल पर कल्याणकारी सुविधाओं की उपलब्धता के साथ–साथ स्वास्थ्य एवं सुरक्षा मापदंडों का अनुपालन सुनिश्चित नहीं किया जा सका।
- केवल वे प्रतिष्ठान जिन्होंने स्व–पंजीयन शुरू किया था, उन्हें भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण मण्डल के साथ पंजीकृत किया गया था। जिन प्रतिष्ठानों ने अपने

निर्माण कार्यों की जानकारी नहीं दी, वे पंजीकृत नहीं पाए गए। सितंबर 2022 तक मण्डल के साथ केवल 2,830 प्रतिष्ठान पंजीकृत थे जबकि वर्ष 2021–22 के दौरान ही नमूना जांच किए गए पांच जिलों में सरकारी विभागों और स्थानीय निकायों द्वारा 6,734[1] भवन निर्माण अनुमति/कार्य आदेश जारी किए गए थे।

इस प्रकार, अपने अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत किए गए निर्माण कार्यों पर नगर पालिका/नगर एवं ग्राम निवेश तथा अन्य सरकारी विभागों द्वारा श्रम उपकर के संग्रह/कटौती के बावजूद निर्माण गतिविधि करने वाले सभी प्रतिष्ठानों और उनमें लगे निर्माण श्रमिकों का पंजीयन सुनिश्चित करने के लिए कोई तंत्र नहीं था। निरीक्षण नहीं करने के कारण श्रम विभाग द्वारा सुरक्षा एवं अन्य स्वास्थ्य मापदंडों को लागू करना भी सुनिश्चित नहीं किया गया था।

राज्य शासन ने बताया (अप्रैल 2024) कि प्रतिष्ठानों के निरीक्षण, प्रतिष्ठानों के पंजीयन और श्रमिकों के स्वास्थ्य और सुरक्षा के अनुपालन के संबंध में लेखापरीक्षा टिप्पणियों के परिप्रेक्ष्य में आवश्यक कार्यवाही करने के लिए श्रम आयुक्त को पत्र जारी किए गए है। शासन ने आगे उत्तर दिया कि पोर्टल में ऑनलाइन आवेदन, सीएससी, मोबाइल ऐप और श्रम संसाधन केंद्र जहां श्रमिक अपना पंजीकरण करा सकते है, जैसे विभिन्न माध्यमों से श्रमिकों के पंजीयन की सुविधा विभाग द्वारा शुरू की गई है।

8.2 संयुक्त भौतिक सत्यापन के परिणाम

पांच चयनित जिलों में 50 नमूना जांच किए गए प्रतिष्ठानों के अक्टूबर 2022 से अप्रैल 2023 के दौरान किये गये संयुक्त भौतिक निरीक्षण के दौरान निम्नलिखित कमियां पायी गईः

1. पचास पंजीकृत एवं अपंजीकृत प्रतिष्ठानों में विभिन्न निर्माण कार्यों में लगे कुल 2,224 मजदूर भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण मण्डल में पंजीकृत नहीं पाए गए;
2. पचास में से 35 प्रतिष्ठानों में निर्माण स्थल पर श्रमिकों की पंजी संधारित नहीं की गयी थी जैसा कि भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम की धारा 30 के अंतर्गत आवश्यक था;
3. पचास में से 36 प्रतिष्ठानों के निर्माण स्थलों पर पुरुष और महिला श्रमिकों के लिए अलग–अलग शौचालय की सुविधा उपलब्ध नहीं थी। एक प्रतिष्ठान (जिला–बस्तर) में निर्माण स्थल पर शौचालय की कोई सुविधा नहीं थी;
4. रायपुर, जांजगीर–चांपा और रायगढ़ के 30 में से 17 प्रतिष्ठानों में, निर्माण कार्यों में लगे श्रमिकों के लिए निर्माण स्थलों पर कोई आवास सुविधा प्रदान नहीं की गई थी। हालांकि, एक परियोजना (कार्यपालन अभियंता, लोक निर्माण विभाग, सेतु संभाग, रायगढ़ का कार्यालय) में मुक्तिधाम प्रतीक्षालय में मजदूरों के रहने की व्यवस्था की गई थी जैसा कि **फोटोग्राफ क्रमांक 1** से स्पष्ट है।

[1] वर्ष 2021–22 के दौरान चयनित पांच जिलों (बस्तर, बिलासपुर, जांजगीर–चांपा, रायगढ़ एवं रायपुर) में 26 चयनित निर्माण संभागों एवं पांच चयनित स्थानीय निकायों द्वारा जारी भवन निर्माण अनुमति/कार्य आदेश की संख्या।

फोटोग्राफ क्रमांक 1: मुक्तिधाम प्रतीक्षालय में मजदूरों के रहने की व्यवस्था को दर्शाते हुए

5. किसी भी प्रतिष्ठान ने निर्माण स्थल पर बाल श्रम पर रोक, न्यूनतम मजदूरी की दरें और ओवरटाइम मजदूरी आदि के संबंध में जानकारी प्रदर्शित नहीं की थी।

6. पचास में से 41 प्रतिष्ठानों ने निर्धारित स्वास्थ्य एवं सुरक्षा मानदंडों का पालन नहीं किया और श्रमिकों को सुरक्षा गियर जैसे हेलमेट, बूट और सुरक्षा बेल्ट आदि प्रदान नहीं किए गए थे जैसा कि आगे **फोटोग्राफ क्रमांक 2** और **3** में दर्शाया गया है। निर्माण एजेंसियों के साथ समझौते में सुरक्षा उपायों के प्रावधान के बावजूद कुछ सरकारी कार्यों में भी स्वास्थ्य एवं सुरक्षा मानदंडों का पालन नहीं किया गया। हालांकि, कुछ निजी बिल्डर सुरक्षा और स्वास्थ्य मानदंडों का अनुपालन कर रहे थे जैसा कि **फोटोग्राफ क्रमांक 4** और **5** में दर्शाया गया है।

स्वास्थ्य और सुरक्षा मानदंडों का अनुपालन नहीं करने वाले प्रतिष्ठान	
कार्यालय, कार्यपालन अभियंता, लोक निर्माण विभाग, सं.क्र–03, नवा रायपुर (फोटोग्राफ क्र. 02)	**कार्यालय, कार्यपालन अभियंता, लोक निर्माण विभाग, उत्तर बस्तर सं.क्र–01 (फोटोग्राफ क्र. 03)**
स्वास्थ्य और सुरक्षा मानदंडों का अनुपालन करने वाले प्रतिष्ठान	
श्री साई कंस्ट्रक्शन (जेएसपीएल), रायगढ़ (फोटोग्राफ क्र. 04)	**अविनाश वुड्स, जगदलपुर, बस्तर (फोटोग्राफ क्र. 05)**

7. पचास में से 40 प्रतिष्ठानों में फायर टेंडर की व्यवस्था नहीं पायी गयी।

8. कुल 28 प्रतिष्ठानों में निर्माण स्थलों पर प्राथमिक उपचार किट उपलब्ध नहीं थे।
9. किसी भी प्रतिष्ठान ने निर्माण स्थलों पर एम्बुलेंस और स्ट्रेचर की सुविधा उपलब्ध नहीं कराई।

राज्य शासन ने बताया (अप्रैल 2024) कि लेखापरीक्षा टिप्पणियों के परिप्रेक्ष्य में आवश्यक कार्यवाही करने के लिए श्रम आयुक्त के साथ पत्राचार किया गया है।

8.3 भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर का निर्धारण नहीं किया जाना

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर नियम, 1998 के नियम 7 के अनुसार, निर्धारण अधिकारी, नियोक्ता द्वारा देय उपकर की राशि को इंगित करते हुए निर्माण की अंतिम लागत पर निर्धारण आदेश देगा। आगे, छत्तीसगढ़ शासन ने अधिसूचित किया (मार्च 2010) कि सहायक श्रम आयुक्त और श्रम अधिकारी को भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम 1996 के अंतर्गत उपकर निर्धारण अधिकारी के रूप में नियुक्त किया गया था और पुनः छत्तीसगढ़ शासन ने अधिसूचित किया (मई 2018) कि कार्यपालन अभियंता, निर्माण विभाग, नगर निगम या नगर पालिका परिषद के संचालक, मुख्य कार्यपालन अधिकारी एनआरडीए/आरडीए/हाउसिंग बोर्ड, मुख्य चिकित्सा एवं स्वास्थ्य अधिकारी आदि को भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 के अंतर्गत उपकर संग्रहकर्ता एवं निर्धारण अधिकारी के रूप में नामित किया गया था।

चयनित कार्यालयों के अभिलेखों की जांच के दौरान यह पाया गया कि वर्ष 2017–22 की अवधि के दौरान उपकर का निर्धारण नहीं किया गया था और प्रासंगिक निर्धारण आदेश भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण मंडल द्वारा लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए जा सके। उपकर का निर्धारण न करने के परिणामस्वरूप नियोक्ता द्वारा उपकर के अल्प भुगतान की सम्भावना है।

इसके अतिरिक्त, 32 कार्य निष्पादन विभागों, पांच नगर निगमों और नगर एवं ग्राम निवेश विभाग के पांच कार्यालयों की लेखापरीक्षा के दौरान यह देखा गया कि उपकर का निर्धारण नामित अधिकारियों द्वारा नहीं किया गया था।

राज्य शासन ने उत्तर दिया (अप्रैल 2024) कि भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर के निर्धारण के संबंध में लेखापरीक्षा टिप्पणियों के परिप्रेक्ष्य में आवश्यक कार्यवाही करने के लिए श्रम आयुक्त को पत्र जारी किए गए हैं।

8.4 सामाजिक अंकेक्षण का आयोजन नहीं किया जाना

माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने अपने निर्णय (मार्च 2018) में अधिनियम के बेहतर और अधिक प्रभावी और सार्थक क्रियान्वयन के लिए भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम के क्रियान्वयन पर सामाजिक अंकेक्षण आयोजित करने का निर्देश दिया। सुप्रीम कोर्ट के निर्णय (बिंदु क्रमांक–75) के अनुसार राज्य सरकारों और प्रत्येक राज्य के कल्याण मंडलों को सामाजिक अंकेक्षण के लिए सीएजी के दिशानिर्देशों के अनुरूप सामाजिक अंकेक्षण करने की आवश्यकता है।

वर्ष 2017–18 से 2021–22 की अवधि के लिए भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण मण्डल, रायपुर के अभिलेखों की जांच के दौरान, यह पाया गया कि राज्य के भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण मण्डल द्वारा ऐसा कोई सामाजिक अंकेक्षण आयोजित नहीं किया

गया था। श्रम विभाग द्वारा भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम के क्रियान्वयन पर सामाजिक अंकेक्षण प्रारंभ करने के लिए कोई प्रयास नहीं किया गया।

राज्य शासन ने उत्तर में बताया (अप्रैल 2024) कि श्रम विभाग ने सामाजिक अंकेक्षण कराने के लिए पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग को एक प्रस्ताव भेजा है।

8.5 निष्कर्ष

प्रतिष्ठान अपनी इच्छा एवं प्रयास से पंजीकृत हुए थे। नगर पालिका/नगर एवं ग्राम निवेश तथा अन्य सरकारी विभागों द्वारा उनके अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत किए गए निर्माण कार्यों पर श्रम उपकर के संग्रह के बावजूद निर्माण गतिविधियों में लगे सभी प्रतिष्ठानों का पंजीयन सुनिश्चित करने के लिए कोई तंत्र नहीं था। निरीक्षण/वैकल्पिक निगरानी तंत्र के अभाव के कारण विभाग नियोक्ता द्वारा सुरक्षा और स्वास्थ्य मानदंडों का अनुपालन सुनिश्चित नहीं कर सका। भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम के क्रियान्वयन पर सामाजिक अंकेक्षण भी नहीं किया गया था।

8.6 अनुशंसाएं

- भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण मण्डल और श्रम विभाग को यह सुनिश्चित करने के लिए एक निगरानी तंत्र विकसित करना चाहिए कि नियोक्ताओं द्वारा निर्माण स्थलों पर निर्धारित स्वास्थ्य और सुरक्षा मानदंडों का अनुपालन किया जा रहा है।
- मौजूदा प्रावधानों के बेहतर और अधिक प्रभावी क्रियान्वयन के लिए सामाजिक अंकेक्षण को प्राथमिकता दिया जाना चाहिए।

य. कुमार

रायपुर
दिनांकः 9 मार्च 2025

(यशवंत कुमार)
प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा)
छत्तीसगढ़

प्रतिहस्ताक्षरित

संजय

नई दिल्ली
दिनांकः 17 मार्च 2025

(के. संजय मूर्ति)
भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक