कार्यकारी सारांश

कार्यकारी सारांश

प्रतिवेदन के बारे में :

भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार भारत में असंगठित श्रमिकों का एक बहुसंख्यक और सबसे कमजोर वर्ग है। इनके कार्य का स्वभाव, इनकी आकस्मिक प्रकृति, नियोक्ताओं और कर्मचारियों के बीच अस्थायी संबंध, अनिश्चित कार्यावधि, बुनियादी सुविधाओं की कमी और कल्याणकारी सुविधाओं की अपर्याप्तता है।

ऐसे कर्मकारों पर लागू मजदूरी, काम करने की दशा, सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण उपायों को विनियमित करने के लिए, भारत सरकार (भा.स.) ने भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार (रोजगार और सेवा की शर्तों का विनियमन) अधिनियम (बीओसीडब्ल्यू अधिनियम), 1996 अधिनियमित किया (अगस्त 1996)। बीओसीडब्ल्यू अधिनियम हर उस प्रतिष्ठान[1] पर लागू होता है जो दस या अधिक भवन कर्मकारों को रोजगार देता है। ऐसे प्रत्येक प्रतिष्ठान को कार्य शुरू होने से 60 दिनों के अंदर अधिनियम के अंतर्गत पंजीकृत किया जाना होता है। आगे, अधिनियम के अंतर्गत लाभार्थी के रूप में पंजीकृत प्रत्येक भवन कर्मकार को, अपनी निधि से लाभ प्रदान करने के लिए प्रत्येक राज्य सरकार को भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड का गठन करना अपेक्षित है। भारत सरकार ने भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 (उपकर अधिनियम) भी अधिनियमित किया (अगस्त 1996), जिसमें बीओसीडब्ल्यू अधिनियम के प्रयोजनार्थ उपकर का आरोपण और संग्रहण की परिकल्पना की गई है।

झारखण्ड सरकार (झा.स.) ने भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (रोजगार एवं सेवा शर्तों का विनियमन) झारखण्ड नियमावली, 2006 (झारखण्ड नियमावली) अधिसूचित किया (अगस्त 2007) और झारखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड (बोर्ड) का गठन किया (जुलाई 2008)। बोर्ड एक कोष संचालित करता है, जिसे झारखण्ड भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण कोष के नाम से जाना जाता है।

---

[1] सरकार, किसी निगम, निकाय या फर्म, किसी व्यक्ति या संगठन या व्यक्तियों के अन्य निकाय से संबंधित या उसके नियंत्रण में कोई प्रतिष्ठान, जो किसी भवन या अन्य सन्निर्माण कार्य में सन्निर्माण कर्मकारों को नियोजित करता है; और इसमें संवेदक से संबंधित प्रतिष्ठान शामिल है, लेकिन इसमें ऐसा व्यक्ति शामिल नहीं है जो ऐसे कर्मकारों को अपने निवास के लिए, किसी भवन या सन्निर्माण कार्य में नियोजित करता है, जिस निर्माण की कुल लागत दस लाख रुपये से अधिक नहीं है।

हमने इस प्रतिवेदन को क्यों लिया?

भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकारों की सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण के इच्छित उद्देश्यों को प्राप्त करने के महत्व को ध्यान में रखते हुए, वित्तीय वर्ष 2017-18 से वित्तीय वर्ष 2021-22 तक की अवधि को आच्छादित करते हुए "भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकारों के कल्याण" पर यह निष्पादन लेखापरीक्षा अक्टूबर 2022 और जनवरी 2023 के बीच किया गया था।

इस निष्पादन लेखापरीक्षा का मुख्य उद्देश्य यह आकलन करना था कि क्या: (i) झारखण्ड सरकार (झा.स.) द्वारा अधिसूचित नियमावली अधिनियम की भावना के अनुरूप थे (ii) प्रतिष्ठानों और लाभार्थियों के पंजीकरण के लिए एक प्रभावी प्रणाली विद्यमान थी (iii) उपकर का निर्धारण, साथ ही साथ इसका संग्रहण और कल्याण कोष में अंतरण, को कुशलतापूर्वक किया गया था (iv) झा.स. ने उपयुक्त स्वास्थ्य और सुरक्षा मानदंड निर्धारित किए थे और नियोक्ताओं द्वारा इन मानदंडों के अनुपालन का वातावरण सुनिश्चित करने में सक्षम थे (v) श्रम उपकर के अपवंचन की जाँच करने और नियोक्ताओं द्वारा स्वास्थ्य और सुरक्षा मानदंडों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए झा.स. ने निरीक्षण की एक पारदर्शी और प्रभावी प्रणाली लागू की थी और (vi) बोर्ड द्वारा कल्याणकारी योजनाओं के कार्यान्वयन पर निधियों का उपयोग और प्रशासन कुशल और प्रभावी था।

हमने क्या पाया और हम क्या अनुशंसा करते हैं?

आयोजन और नियंत्रण

भारत सरकार द्वारा बीओसीडब्ल्यू अधिनियम अधिनियमित किये जाने (अगस्त 1996) के दस वर्ष बाद झा.स. ने भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (रोजगार एवं सेवा शर्तों का विनियमन) झारखण्ड नियमावली, 2006 अधिसूचित किया गया (अगस्त 2007)। इसके परिणामस्वरूप बोर्ड और कल्याण कोष के सृजन (जुलाई 2008) में विलंब हुआ था। दो लाभों से संबंधित योजनाएं, अर्थात् (i) घरों के निर्माण के लिए लाभार्थियों के ऋण और अग्रिम और (ii) बीओसीडब्ल्यू अधिनियम के तहत अनिवार्य लाभार्थियों के, समूह बीमा योजनाओं का प्रीमियम, बोर्ड के गठन के 10 वर्षों से अधिक समय बाद भी लागू नहीं किया गया था। बीओसीडब्ल्यू अधिनियम के लागू करने से उत्पन्न किसी भी मामले पर, राज्य सरकार को सलाह देने के लिए आवश्यक राज्य सलाहकार समिति का नियमित अंतराल पर पुनर्गठन नहीं किया गया था। विभाग में विशेषकर बीओसीडब्ल्यू अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार अधिकारियों के पदों में बड़ी संख्या में रिक्तियां थीं। वित्तीय वर्ष 2019-20 से राज्य में कोई उपकर निर्धारण पदाधिकारी नहीं रहा था। बड़ी संख्या में लाभार्थियों को कल्याण कोष के माध्यम से उन्हें उपलब्ध होने वाले लाभों की जानकारी नहीं थी। बोर्ड वित्तीय वर्ष 2017-18 से 2021-22 के दौरान राज्य में की गई निर्माण गतिविधियों की जानकारी एकत्र करने और मूल्यांकन के आदेश पारित करने में भी विफल रहा था। बोर्ड ने जुलाई 2016 से नींव क्षेत्रफल दरों में संशोधन नहीं किया था, जिसके परिणामस्वरूप भवन योजना

अनुमोदन प्राधिकरणों द्वारा स्रोत पर उपकर का कम शुल्क आरोपित किया गया। इसके अलावा, लाभार्थियों के बीच वितरण के लिए खरीदी गई ₹ 5.57 करोड़ मूल्य की साड़ियां और शर्ट-पैंट के कपड़े, उनकी खरीद के बाद तीन वर्ष से अधिक समय तक जिला कार्यालयों में पड़े हुए थे।

अनुशंसा 1: राज्य सरकार अधिकारियों की भर्ती के प्रस्ताव पर अनुवर्ती कार्रवाई करते समय संबंधित विभागों के अधिकारियों को प्रासंगिक शक्तियां प्रत्यायोजित करके जिम्मेदारी के सभी स्तरों पर पर्याप्त मानव-बल तैनात कर सकती है।

अनुशंसा 2: बोर्ड, पंजीकृत कर्मकारों को उपलब्ध कल्याण योजनाओं के बारे में जानकारी प्रसारित करने के लिए जागरूकता गतिविधियां शुरू कर सकता है।

अनुशंसा 3: राज्य सरकार निर्माण गतिविधियों से संबंधित जानकारी बोर्ड के साथ साझा करने के लिए विभागों/अन्य संगठनों के लिए एक मानक संचालन प्रक्रिया विकसित कर सकती है।

बजट और निधियों का प्रबंधन

बोर्ड ने वित्तीय वर्ष 2017-18 से 2021-22 के लिए वार्षिक बजट तैयार नहीं किया था। इसके अलावा, इसने वित्तीय वर्ष 2017-18 से 2021-22 के दौरान कल्याणकारी योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए आवंटित निधियों का उपयोग नहीं किया था और औसत व्यय आवंटित निधि का 50 प्रतिशत तक था। बोर्ड ने वित्तीय वर्ष 2017-18 से 2021-22 के दौरान वार्षिक लेखा तैयार नहीं किया था, जैसा कि बीओसीडब्ल्यू अधिनियम के प्रावधानों के तहत आवश्यक था। राज्य सरकार ने राज्य विधान मंडल के समक्ष प्रस्तुत करने के लिए वार्षिक लेखाओं की तैयारी तथा लेखापरीक्षा भी सुनिश्चित नहीं की थी। भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों के अनुपालन में, भारत सरकार ने कल्याणकारी कार्यों को प्राथमिकता देते हुए एक मॉडल कल्याण योजना और कार्य योजना (एमडब्ल्यूएस व एपी) को अग्रेषित किया था (अक्टूबर 2018), जिसमें कल्याणकारी कार्यों को अन्य लाभों पर वरीयता दी जानी थी। हालांकि, आवास, जागरूकता, कौशल विकास और पेंशन जैसे घोषित कार्यों को प्राथमिकता देने के बजाय, बोर्ड ने अतिरिक्त लाभों, जैसे साइकिल सहायता, टूल-किट सहायता, विवाह सहायता, सिलाई मशीन सहायता, और साड़ियों तथा शर्ट-पैंट के लिए कपड़ों के वितरण पर 42 प्रतिशत खर्च किया था। बोर्ड ने अपने सृजन के 12 वर्षों के बाद भी, आयकर से छूट प्राप्त इकाई के रूप में स्वयं को अधिसूचित कराने के लिए अपेक्षित औपचारिकताएं पूरी नहीं की थीं, जिसके परिणामस्वरूप बैंक द्वारा इसके कल्याण कोष से टीडीएस के रूप में ₹ 91.15 लाख की कटौती की गई।

अनुशंसा 4: बोर्ड, आवास और जागरूकता सहित प्राथमिकता वाले कार्यों से संबंधित योजनाओं के कार्यान्वयन को प्राथमिकता दे सकता है।

प्रतिष्ठानों और कर्मकारों का पंजीकरण

बीओसीडब्ल्यू अधिनियम यह निर्धारित करता है कि निर्माण कार्य शुरू होने के 60 दिनों के अंदर अधिनियम के तहत प्रतिष्ठानों को पंजीकृत कराना होगा। हालांकि, बोर्ड ऐसे प्रतिष्ठानों का पंजीकरण सुनिश्चित करने में विफल रहा था। नमूना-जाँचित चार जिलों में भवन और पथ निर्माण प्रमंडलों द्वारा किए गए 1,869 निर्माण कार्यों में से कोई भी बीओसीडब्ल्यू अधिनियम के तहत पंजीकृत नहीं पाया गया। बोर्ड ने उपकर की लागू राशि का आकलन करने के लिए चालू अथवा अनुमोदित निर्माण कार्यों के ब्यौरे प्राप्त करने के लिए संबंधित प्रशासनिक विभागों/योजना अनुमोदन प्राधिकरणों के साथ समन्वय नहीं किया था। संसद में प्रस्तुत किए गए (मार्च 2014) निर्माण कर्मकारों पर संसदीय स्थायी समिति के चवालीसवें प्रतिवेदन के अनुसार, जून 2013 तक झारखण्ड में सन्निर्माण कर्मकारों की अनुमानित संख्या 16.99 लाख थी। इसके विरुद्ध, झारखण्ड में 31 मार्च 2017 और 31 मार्च 2022 तक क्रमशः 5.96 लाख और 12.57 लाख पंजीकृत कर्मकार थे। इस प्रकार, बीओसीडब्ल्यू अधिनियम के तहत बड़ी संख्या में कर्मकारों का पंजीकरण होना बाकी था। बोर्ड कर्मकारों के पंजीकरण के लिए, अधिनियम के तहत आवश्यक जागरूकता अभियान चलाने और प्रमुख स्थानों पर सुविधा केंद्र स्थापित करने में विफल रहा था। बोर्ड प्रत्येक लाभार्थी को विशिष्ट पहचान संख्या (यूआईएन) का आवंटन सुनिश्चित करने में भी विफल रहा था, जिसके कारण एक ही लाभार्थी के द्वारा कल्याणकारी योजनाओं के तहत एक से अधिक बार लाभ उठाने के उदाहरण मिले थे। सेवा की गारंटी का अधिकार अधिनियम, 2011 के अंतर्गत निर्धारित समयसीमा का अनुपालन, कर्मकारों के तय सीमा के अंदर पंजीकरण को, सुनिश्चित करने में, नहीं किया गया था। पंजीकरण अधिकारियों ने आयु या पेशे से संबंधित दस्तावेजों को सत्यापित किए बिना पंजीकरण के आवेदनों को मंजूरी दे दी थी। लेखापरीक्षा में अल्प-आयु और गैर-बीओसी कर्मकारों के पंजीकरण के दृष्टांत पाये गए थे। पंजीकरण के ऑफलाइन मोड में, यूआईएन के बजाय, कर्मकारों को प्रखंड-स्तर पर पंजीकरण संख्या दी गई थी। एक ही पहचान वाले कर्मकारों, जो एक से अधिक प्रखंडों में पंजीकृत थे और एक से अधिक बार समान लाभ प्राप्त कर रहे थे, के उदाहरण पाये गए। प्रत्यक्ष लाभ अंतरण के लिए, केवल 26 प्रतिशत कर्मकारों के आवश्यक विवरण (आधार संख्या और बैंक खाता विवरण) को अद्यतन किया गया था। बोर्ड ने उन कर्मकारों की पंजीकरण स्थिति की समीक्षा नहीं की थी जो मृत्यु या 60 वर्ष की आयु प्राप्त करने के कारण पंजीकृत कर्मकार नहीं रह गए थे। वर्षों से, अंशदान का भुगतान करने वाले सदस्यों की संख्या में उल्लेखनीय कमी के बावजूद, न तो बोर्ड और न ही इसके क्षेत्रीय कार्यालयों ने कर्मकारों को नियमित अंशदान करने हेतु प्रोत्साहित करने के लिए कोई कदम उठाया था। पासबुक या रोजगार डायरी के रूप में पहचान पत्र जारी नहीं किए गए थे, जिससे कार्ड पर ही रोजगार के विवरण की प्रविष्टि सुनिश्चित हो जाती।

अनुशंसा 5: राज्य सरकार सरकारी विभागों/सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों/स्थानीय निकायों के उन अधिकारियों पर जिम्मेदारी तय कर सकती है, जिन्होंने बोर्ड के साथ नियोक्ताओं

की जानकारी साझा नहीं की। राज्य सरकार बीओसीडब्ल्यू अधिनियम के तहत प्रतिष्ठानों का अनिवार्य पंजीकरण सुनिश्चित करने के लिए राज्य सरकार/राज्य पीएसयू/स्वायत्त निकायों द्वारा किए जाने वाले सभी निर्माण कार्यों से संबंधित निविदा दस्तावेजों में एक खंड जोड़ने पर भी विचार कर सकती है।

अनुशंसा 6: बोर्ड वेब पोर्टल में ऑफलाइन डेटाबेस के एकीकरण में तेजी ला सकता है, जिसमें आधार संख्या और आधार के साथ मैप किए गए बैंक खातों सहित सभी पहचान शामिल हों।

अनुशंसा 7: वेब पोर्टल के डेटाबेस को समय-समय पर उन पंजीकृत कर्मकारों के संबंध में अद्यतन किया जा सकता हैं, जिन्होंने पेंशन योग्य आयु प्राप्त कर ली है, जिनकी मृत्यु हो गई अथवा जो बीओसी कर्मकार नहीं रह गए थे।

अनुशंसा 8: बोर्ड पासबुक या रोजगार डायरी के रूप में कर्मकारों को पहचान पत्र निर्गत करना सुनिश्चित कर सकता है, जिसमें नियोक्ताओं के लिए कर्मकारों द्वारा किए गए कार्यों का विवरण दर्ज करने हेतु पर्याप्त स्थान हो। पंजीकृत कर्मकारों को लाभ के प्रावधान को पहचान पत्रों में दर्ज कार्यों के ब्यौरे के साथ जोड़ा जा सकता है।

कल्याणकारी योजनाओं का कार्यान्वयन

बोर्ड ने पंजीकृत मृत कर्मकारों के आश्रितों को भुगतान की जाने वाली सहायता की राशि को एमडब्ल्यूएस व एपी की सिफारिशों के साथ संबद्ध नहीं किया था। लाभार्थियों के लिए बीमा आच्छादन के अभाव में, बोर्ड ने अनुशंसा की गई दो लाख या चार लाख रुपये के बजाय केवल एक लाख रुपये, मृत्यु पर सहायता का भुगतान किया था। बोर्ड ने सभी पात्र लाभार्थियों या उनके आश्रितों को मृत्यु के बाद के सभी लाभों को प्रदान करना सुनिश्चित नहीं किया था। बोर्ड ने मृत कर्मकारों के आश्रितों को 60 दिनों के अंदर मृत्यु उपरान्त के लाभों का भुगतान भी सुनिश्चित नहीं किया था। 97 प्रतिशत मामलों में, मृत्यु पर सहायता का भुगतान 60 दिनों की निर्धारित अवधि के विरुद्ध तीन वर्ष से अधिक तक के विलंब से किया गया था। नमूना-जाँचित जिलों में, 11 मामलों में गैर-आश्रितों को ₹ 10.30 लाख की मृत्योपरांत सहायता का भुगतान किया गया था, जबकि 37 मामलों में अपात्र लाभार्थियों को ₹ 37 लाख का भुगतान किया गया था। पेंशन योजना का कार्यान्वयन अप्रभावी रहा था। नमूना-जाँचित जिलों में, वित्तीय वर्ष 2017-18 से 2021-22 के दौरान 60 वर्ष की पेंशन योग्य आयु प्राप्त करने वाले 10,710 पंजीकृत कर्मकारों में से केवल 159 कर्मकारों (एक प्रतिशत) को पेंशन स्वीकृत की गई थी। नि:शक्तता और अनाथ पेंशन का भुगतान नियमित रूप से नहीं किया गया था। ₹ 1.23 लाख के मातृत्व लाभ का भुगतान संदिग्ध दस्तावेजों के आधार पर या आवश्यक दस्तावेज प्राप्त किये बिना किया गया था। इसके अलावा, पात्रता से अधिक ₹ 2.84 लाख के मातृत्व लाभ का भुगतान किया गया था। बोर्ड ने 71 अपात्र लाभार्थियों को ₹ 0.89 लाख की टूल-किट और सुरक्षा-किट सहायता का भुगतान किया था। सात लाख रुपये की साइकिल सहायता अपेक्षित नकद रसीदों द्वारा समर्थित नहीं थी और 15 अपात्र लाभार्थियों को ₹ 52,500 का भुगतान किया गया था।

बोर्ड ने उन मामलों में लाभार्थियों को लाभों का पुनर्भुगतान सुनिश्चित नहीं किया था, जहां बैंकों ने लाभार्थियों के बैंक विवरण में विसंगतियों के कारण संस्वीकृतिदाता प्राधिकारी के खाते में राशि वापस कर दी थी।

अनुशंसा 9: बोर्ड यह सुनिश्चित कर सकता है कि एमडब्ल्यूएस व एपी के तहत, दुर्घटना/स्वाभाविक मृत्यु पर पंजीकृत कर्मकारों को अनुशंसित न्यूनतम आच्छादन प्रदान किया गया है। बोर्ड यह भी सुनिश्चित करे कि मृत्यु के बाद के लाभों का भुगतान, जो कि एमडब्ल्यूएस व एपी के तहत अनुशंसित राशि से कम नहीं हो और समय सीमा के भीतर, पंजीकृत कर्मकारों के आश्रितों को प्रदान किया जाय।

अनुशंसा 10: बोर्ड पेंशन योजनाओं के कार्यान्वयन की समीक्षा कर सकता है, ताकि सभी पात्र लाभार्थियों के लिये पेंशन आच्छादन का प्रावधान सुनिश्चित किया जा सके।

प्रभाव आकलन

बोर्ड ने नियोक्ताओं के अनिवार्य पंजीकरण, निर्माण स्थलों का निरीक्षण, सुरक्षात्मक उपायों के प्रावधान के साथ-साथ निर्माण स्थलों पर सन्निर्माण कर्मकारो के लिए बुनियादी सुविधाओं जैसे अस्थायी आवास, शौचालय, मूत्रालय और प्राथमिक उपचार पेटी जैसी बुनियादी सुविधाओं का प्रावधान सुनिश्चित नहीं किया था। निर्माण स्थलों के संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान कर्मकारों द्वारा उपयुक्त सुरक्षात्मक गियर जैसे हेलमेट, जूते, जैकेट आदि पहने बगैर कार्य करने के दृष्टांत पाये गए थे। आगे, यह देखा गया कि बोर्ड ने चयनित निर्माण स्थलों का निरीक्षण नहीं किया था।

अनुशंसा 11: बोर्ड, निर्माण स्थलों के निरीक्षण के लिए वार्षिक योजना बना सकता है, ताकि बीओसीडब्ल्यू अधिनियम के प्रावधानों के उल्लंघन की पहचान की जा सके और उस पर उचित कार्रवाई सुनिश्चित की जा सके।

उपकर का संग्रहण और जमा

झा.स. ने मार्च 2022 तक बोर्ड को ₹ 504.67 करोड़ की संगृहीत उपकर अंतरित नहीं की थी। रांची क्षेत्रीय विकास प्राधिकरण (एक स्थानीय निकाय) ने क्रॉस डिमांड ड्राफ्ट के स्थान पर उपकर की वसूली के लिए वाणिज्यिक बैंकों के चेक स्वीकार किए थे। इससे ₹ 28.79 लाख का उपकर की उगाही नहीं हो पायी थी, क्योंकि बैंकों ने 53 चेक अस्वीकृत कर दिए थे। स्थानीय निकायों ने बोर्ड के खाते में ₹ 37.47 करोड़ (वित्तीय वर्ष 2017-18 और 2021-22 के बीच संगृहीत) की राशि जमा नहीं की थी, हालांकि इसे संग्रहण के 30 दिनों के अंदर जमा करना आवश्यक था। बोर्ड 16 आवेदकों से संबंधित ₹ 75.48 लाख की उपकर राशि की वसूली के लिए किये गये सर्टिफिकेट केसों पर अनुवर्ती कार्रवाई सुनिश्चित करने में भी विफल रहा था।

अनुशंसा 12: राज्य सरकार, बोर्ड को उपकर की संगृहीत राशि का अंतरण सुनिश्चित कर सकती है। बोर्ड, स्थानीय निकायों के साथ समन्वय स्थापित कर सकता है, ताकि संगृहीत उपकर की राशि को अपने खाते में ससमय जमा करना सुनिश्चित किया जा सके।