अध्याय 1

परिचय

अध्याय 1 परिचय

भारत सरकार (भा.स.) ने भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकारों के रोजगार और सेवा की शर्तों को विनियमित करने और उनकी सुरक्षा, स्वास्थ्य, कल्याण और उससे जुड़े या आकस्मिक मामलों के लिए उपाय प्रदान करने के लिए भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार (रोजगार और सेवा शर्तों का विनियमन), अधिनियम, 1996 (बीओसीडब्ल्यू अधिनियम) अधिनियमित किया (अगस्त 1996)।

बीओसीडब्ल्यू अधिनियम के तहत, प्रत्येक राज्य सरकार को एक भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड का गठन करना है, जो लाभार्थी के रूप में पंजीकृत प्रत्येक सन्निर्माण कर्मकार को लाभ प्रदान करता हो। इस उद्देश्य के लिए, बोर्ड को एक भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण कोष का गठन करना है, जिसमें (i) केंद्र सरकार द्वारा बोर्ड को दिया गया कोई अनुदान एवं ऋण (ii) लाभार्थियों द्वारा किए गए सभी अंशदान और (iii) बोर्ड द्वारा ऐसे अन्य स्रोतों, जो केंद्र सरकार द्वारा तय किए गए हों, से प्राप्त सभी राशियां शामिल हों। 18 से 60 वर्ष की आयु के बीच का प्रत्येक भवन कर्मकार, जो पूर्ववर्ती बारह महीनों के दौरान कम से कम 90 दिनों तक किसी भवन या अन्य सन्निर्माण कार्य[2] में संलग्न हो, बीओसीडब्ल्यू अधिनियम के तहत लाभार्थी के रूप में पंजीकरण के लिए पात्र है। बीओसीडब्ल्यू अधिनियम प्रत्येक प्रतिष्ठान[3] पर भी लागू होता है जो दस या अधिक निर्माण कर्मकारों को नियोजित करता है। प्रत्येक प्रतिष्ठान को कार्य शुरू होने की तारीख से साठ दिनों के अंदर अधिनियम के अंतर्गत पंजीकृत किया जाना है।

भारत सरकार ने भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 (उपकर अधिनियम) भी अधिनियमित किया (अगस्त 1996), जिसमें

---

[2] भवनों, गलियों, सड़कों, रेलवे, ट्रामवे, हवाई क्षेत्रों, सिंचाई, जल निकासी, तटबंध और नेविगेशन कार्यों, बाढ़ नियंत्रण कार्यों (तूफान जल निकासी कार्य सहित), उत्पादन, बिजली का संचरण और वितरण, जल कार्य (जल वितरण के लिए चैनलों सहित), तेल और गैस प्रतिष्ठानों, बिजली लाइनों, वायरलेस, रेडियो, टेलीविजन, टेलीफोन, टेलीग्राफ और विदेशी संचार, बांधों, नहरों, जलाशयों, जलकुंडों, सुरंगों, पुलों, नहर, जलसेतु, पाइप लाईन, टावरों, कूलिंग टावरों, संचरण टावरों और ऐसे अन्य कार्य जो इस संबंध में समुचित सरकार के अधिसूचना द्वारा विनिर्दिष्ट किए गए हों, परन्तु इसमें कोई भवन या अन्य सन्निर्माण कार्य शामिल नहीं हो, जिसके लिए कारखाना अधिनियम, 1948 या खान अधिनियम के उपबंध, 1952, लागू होते हों, के या उसके संबंध में, निर्माण, परिवर्तन, मरम्मत, रखरखाव या विध्वंस को संदर्भित करता है।

[3] 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।

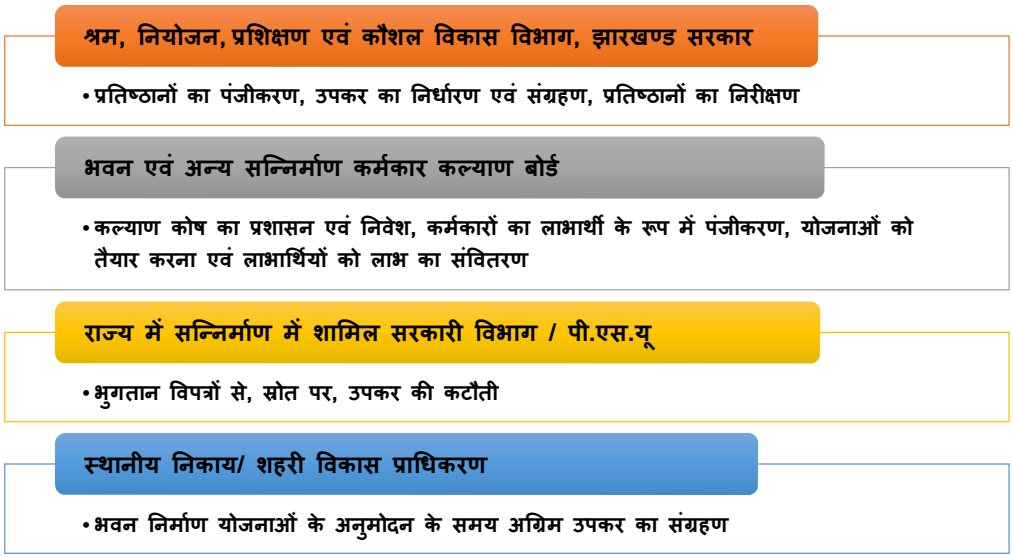
बीओसीडब्ल्यू अधिनियम के प्रयोजनार्थ उपकर का आरोपण और संग्रहण करने की परिकल्पना की गई है, जिसकी दर नियोक्ता द्वारा किए गए निर्माण लागत के दो प्रतिशत से अधिक नहीं परन्तु एक प्रतिशत से कम नहीं होगी। भारत सरकार ने निर्माण लागत के एक प्रतिशत की दर से उपकर अधिसूचित (सितम्बर 1996) किया। भारत सरकार ने उपकर अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर नियमावली, 1998 (उपकर नियमावली) भी तैयार की।

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) तथा झारखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड (बोर्ड) का गठन (जुलाई 2008) किया। बोर्ड के पास झारखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण कोष है। इसकी अध्यक्षता श्रम आयुक्त करते हैं और इसमें 16 अन्य सदस्य शामिल होते हैं, जिन्हें (i) केंद्र सरकार (एक) (ii) राज्य सरकार (पांच) (iii) कर्मकारों के प्रतिनिधि (पांच) और (iv) नियोक्ताओं के प्रतिनिधि (पांच) द्वारा नामित किया जाता है।

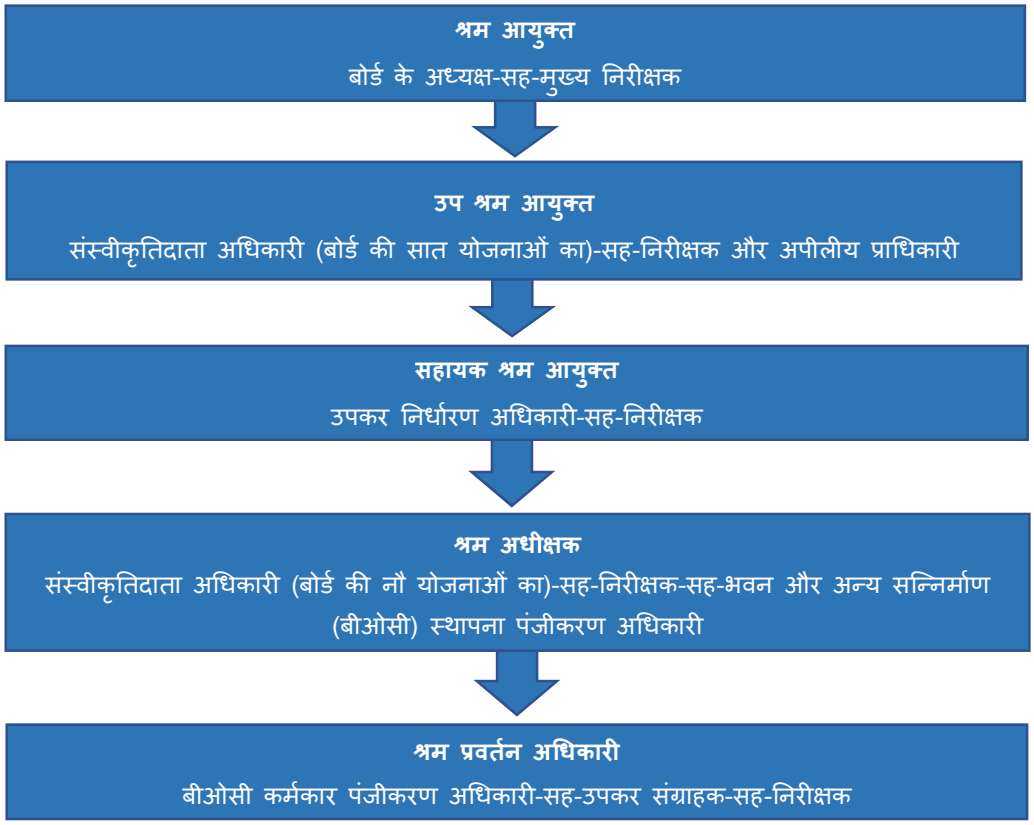
1.1 संगठनात्मक संरचना

श्रम, नियोजन, प्रशिक्षण एवं कौशल विकास विभाग (विभाग), झा.स., बीओसीडब्ल्यू अधिनियम, उपकर अधिनियम और उसके अंतर्गत बनाए गए नियमों के कार्यान्वयन में बोर्ड को सुविधा प्रदान करता है। उपकर का संग्रहण केंद्र/राज्य सरकार के विभिन्न कार्यालयों, स्थानीय निकायों, सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों और राज्य में स्थित स्वायत्त निकायों आदि द्वारा किया जाता है। बोर्ड/सरकार/सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के उत्तरदायित्वों और विभाग के विभिन्न प्राधिकरणों को सौंपे गए कार्यों का विवरण क्रमशः **चार्ट 1** और **2** में दर्शाया गया है।

चार्ट 1: बोर्ड/सरकार/पीएसयू की जिम्मेदारियां



चार्ट 2: विभाग के अधिकारियों को सौंपे गए कार्य



1.2 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा यह आकलन करने के लिए की गई थी कि क्या:

(i) अधिनियम के अंतर्गत 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, संग्रहण एवं संगृहीत उपकर का कल्याण कोष में अंतरण का कार्य कुशलतापूर्वक किया गया था।

(iv) झा.स. ने उपयुक्त स्वास्थ्य और सुरक्षा मानक निर्धारित किए थे और नियोक्ताओं द्वारा इन मानदंडों के अनुपालन का वातावरण सुनिश्चित करने में सक्षम थे।

(v) झा.स. ने नियोक्ताओं द्वारा श्रम उपकर के अपवंचन को रोकने और स्वास्थ्य एवं सुरक्षा मानकों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए निरीक्षण की एक पारदर्शी और प्रभावी प्रणाली कार्यान्वित की थी।

(vi) बोर्ड द्वारा कल्याण योजनाओं के कार्यान्वयन पर निधियों का प्रशासन और उपयोग कुशल और प्रभावी था और यह झा.स. द्वारा बनाए गए अधिनियम और नियमों के अनुसार था।

1.3 लेखापरीक्षा मानदंड

जिन मानदण्डों के आधार पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों का मानकीकरण किया गया था, वे निम्नलिखित स्रोतों से लिए गए हैं :

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

(ii) भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार (नियोजन और सेवा शर्तों का विनियमन), झारखण्ड नियमावली, 2006;

(iii) भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार उपकर अधिनियम, 1996 और भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार उपकर नियमावली, 1998;

(iv) झारखण्ड वित्तीय नियमावली;

(v) बोर्ड द्वारा पारित संकल्प; और

(vi) झारखण्ड राज्य सेवा देने की गारंटी अधिनियम, 2011

1.4 लेखापरीक्षा का दायरा और कार्यप्रणाली

निष्पादन लेखापरीक्षा वित्तीय वर्ष 2017-18 से वित्तीय वर्ष 2021-22 तक की अवधि को आच्छादित करते हुए राज्य स्तर पर बोर्ड के श्रम आयुक्त-सह-अध्यक्ष के अभिलेखों की जाँच के माध्यम से संचालित की गई थी। राज्य के 24 में से चार[4] जिलों को क्षेत्रीय इकाइयों के अभिलेखों की जाँच के लिए चुना गया था। दो जिलों (बोकारो और धनबाद) का चयन कल्याणकारी योजनाओं के लिए संवितरण राशि के आधार पर किया गया था, जबकि शेष दो जिलों (रांची और पूर्वी सिंहभूम) का चयन उपकर के संग्रहण की राशि के आधार पर किया गया था। इसके अतिरिक्त, 22 कल्याणकारी योजनाओं में से 10[5] का चयन इन योजनाओं में शामिल उच्च, मध्यम और कम संवितरण राशि के आधार पर उनके कार्यान्वयन का विश्लेषण करने के लिए किया गया था। चयनित योजनाओं में से, 400 पंजीकृत लाभार्थियों[6] को उनकी पात्रता का विश्लेषण करने और लाभों के समय पर वितरण के लिए यादृच्छिक रूप से चुना गया था। चयनित जिलों के उप श्रम आयुक्त, कार्यपालक अभियंताओं, पथ/भवन निर्माण प्रमंडलों (बीसीडी); नगर आयुक्त/शहरी स्थानीय निकायों के उपाध्यक्ष; एवं श्रम अधीक्षकों के अभिलेखों की जाँच, उपकर के संग्रहण एवं अधिनियम के कार्यान्वयन के मूल्यांकन हेतु की गई। लेखापरीक्षा ने निर्माण स्थलों पर कर्मकारों के लिए उपलब्ध सुरक्षा, स्वास्थ्य और अन्य कल्याणकारी

---

[4] बोकारो, धनबाद, पूर्वी सिंहभूम और रांची।

[5] **उच्चतम संवितरण** (1) मेधावी बच्चों की छात्रवृत्ति (2) मातृत्व लाभ (3) श्रम टूल किट सहायता (4) मृत्यु पर/अंत्येष्टि सहायता (5) श्रम सुरक्षा किट सहायता, **मध्यम संवितरण**: (6) साइकिल सहायता (7) आम आदमी बीमा योजना/ प्रधानमंत्री जीवन सुरक्षा बीमा योजना/प्रधानमंत्री जीवन ज्योति बीमा योजना (8) पारिवारिक पेंशन, और **सबसे कम संवितरण** (9) विकलांगता पेंशन और (10) अनाथ पेंशन योजना।

[6] चार चयनित जिलों में से प्रत्येक से, 10 चयनित योजनाओं में से प्रत्येक के लिए 10 लाभार्थी हैं।

उपायों के संबंध में सुविधाओं का आकलन करने के लिए विभाग के अधिकारियों के साथ 24 प्रतिष्ठानों[7] का भी दौरा किया। लेखापरीक्षा साक्ष्य, चित्रों, लेखापरीक्षा प्रश्नावली और लेखापरीक्षा ज्ञापन निर्गत करने, के माध्यम से एकत्र किए गए थे।

18 अगस्त 2022 को बोर्ड के सचिव के साथ एक अंतर्गमन सम्मेलन आयोजित किया गया, जिसमें निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, मानदंड, दायरा और कार्यप्रणाली पर चर्चा की गई।

13 सितंबर 2023 को विभाग के सचिव और बोर्ड के श्रम आयुक्त-सह-अध्यक्ष (एलसी-कम-चेयरमैन) के साथ एक बहिर्गमन सम्मलेन भी आयोजित की गई, जिसमें वित्तीय वर्ष 2017-18 से वित्तीय वर्ष 2021-22 तक की अवधि से संबंधित लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर चर्चा की गई। सचिव ने आश्वासन दिया कि सन्निर्माण कर्मकारों को कल्याण, सुरक्षा और स्वास्थ्य सेवाओं के वितरण में सुधार के साथ-साथ उपकर के निर्धारण और संग्रहण के लिए सकारात्मक कार्रवाई की जाएगी। विभाग के जवाब को प्रतिवेदन में शामिल कर लिया गया है।

1.5 प्रतिवेदन की संरचना

यह प्रतिवेदन, बोर्ड के समग्र कार्यों के आधार पर संरचित है। लेखापरीक्षा निष्कर्षों को विषयों के तहत सात अध्यायों में निम्नानुसार प्रतिवेदित किया गया है:

- अध्याय 2: आयोजन और नियंत्रण
- अध्याय 3: बजट और निधियों का प्रबंधन
- अध्याय 4: प्रतिष्ठानों और कर्मकारों का पंजीकरण
- अध्याय 5: कल्याणकारी योजनाओं का कार्यान्वयन
- अध्याय 6: प्रभाव आकलन; और
- अध्याय 7: उपकर का संग्रहण और जमा

[7] भवन निर्माण प्रमंडलों और शहरी स्थानीय निकायों से प्राप्त जानकारी से निर्माण स्थलों/प्रतिष्ठानों का चयन किया गया था