अध्याय 1: परिचय

1.1 परिचय

भारत सरकार ने भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (नियोजन तथा सेवा–शर्त विनियमन) अधिनियम[1], 1996 तथा भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिक कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 (उपकर अधिनियम) अधिनियमित (अगस्त 1996) किया। जबकि भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम, भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिकों के रोजगार और सेवा की शर्तों, सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण उपायों को विनियमित करने की दृष्टि से अधिनियमित किया गया था, उपकर अधिनियम का उद्देश्य भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण मंडल के संसाधनों को बढ़ाने की दृष्टि से नियोक्ता द्वारा किया गया निर्माण लागत पर उपकर लगाने और संग्रहण करने का प्रावधान करना था। भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (नियोजन तथा सेवा–शर्त विनियमन) अधिनियम, 1996 की धारा 40 और धारा 62 द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए छत्तीसगढ़ शासन ने छत्तीसगढ़ भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (नियोजन तथा सेवा–शर्त विनियमन) नियम 2008 बनाया (मई 2008)। एकत्रित उपकर से निर्माण श्रमिकों के लिए कल्याणकारी योजनाओं को लागू करने के लिए राज्य सरकार द्वारा सितंबर 2008 में छत्तीसगढ़ भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण मंडल का गठन किया गया था।

वर्ष 2017–22 के दौरान कुल 11.21 लाख श्रमिकों ने भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण मंडल के साथ अपना पंजीयन कराया था एवं मार्च 2022 तक भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण मंडल के पास ₹ 631.58 करोड़ का कल्याण कोष उपलब्ध था।

1.2 लेखापरीक्षा का कार्य क्षेत्र एवं पद्धति

''भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार के कल्याण'' का यह निष्पादन लेखापरीक्षा अक्टूबर 2022 से मार्च 2023 के मध्य वर्ष 2017–18 से 2021–22 तक की पांच वर्षों की अवधि को शामिल करते हुए संपादित किया गया था। निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान राज्य और जिला स्तर पर श्रम विभाग और भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण मंडल के कार्यालय में अभिलेखों की जांच की गई। इसके अतिरिक्त, संबंधित निर्माण विभाग, लोक स्वास्थ्य एवं यांत्रिकी विभाग तथा उपकर के संग्रहण/कटौती में शामिल स्थानीय प्राधिकारियों को भी लेखापरीक्षा में कवर किया गया था।

कुल पांच जिलों[2] (दो कल्याणकारी योजनाओं के अंतर्गत लाभ की अधिकतम राशि के आधार पर तथा तीन उपकर निधि में अधिकतम योगदान के आधार पर) का चयन किया गया था।

स्तरीकृत यादृच्छिक नमूनाकरण के आधार पर नीचे उल्लिखित 10 कल्याणकारी योजनाओं के चयन के लिए श्रम विभाग से डेटा (वर्ष 2017–2022) प्राप्त किया गया था:

- अधिकतम वित्तीय सहायता वाली पाँच योजनाएं।
- मध्यम मात्रा में वित्तीय सहायता वाली तीन योजनाएं।

---

[1] भवन और अन्य निर्माण श्रमिक (नियोजन तथा सेवा–शर्त विनियमन) अधिनियम, 1996 को सितंबर 2020 में भारत सरकार द्वारा अधिसूचित ''व्यावसायिक सुरक्षा, स्वास्थ्य और कामकाजी स्थिति (ओएसएच) कोड, 2020'' के खंड 143 के अंतर्गत निरस्त कर दिया गया है।

[2] बस्तर, बिलासपुर, जांजगीर–चांपा, रायगढ़ एवं रायपुर।

- शून्य हितग्राही वाली दो योजनाएं।

इसके अतिरिक्त, प्रति जिला 100 हितग्राही (प्रत्येक चयनित योजना से 10) सर्वेक्षण हेतु चयनित किये गये थे। जिलों एवं योजनाओं के चयन के लिए अपनाई गई पद्धति **परिशिष्ट–1.1** में दी गई है।

सचिव, श्रम विभाग, छत्तीसगढ़ शासन एवं सचिव, भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण मंडल के साथ आगम एवं निर्गम बैठकें क्रमशः 11 जनवरी 2023 एवं 18 जनवरी 2024 को आयोजित की गई। निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सचिव, श्रम विभाग, छत्तीसगढ़ शासन एवं भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण मंडल को जारी (जुलाई 2023) की गई थी और राज्य सरकार से प्राप्त (अप्रैल 2024) उत्तरों/टिप्पणियों को निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से सम्मिलित किया गया है।

1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आकलन करना था कि क्या

1. अधिनियम के अंतर्गत राज्य सरकार द्वारा अधिसूचित नियम दोनों अधिनियमों के उद्देश्य के अनुरूप हैं;
2. प्रतिष्ठानों एवं हितग्राहियों के पंजीकरण हेतु प्रभावी व्यवस्था थी;
3. उपकर निर्धारण, संग्रहण और कल्याण कोष में एकत्रित उपकर का हस्तांतरण कुशल था एवं कल्याण मंडल में वित्तीय प्रबंधन प्रणाली प्रभावी थी;
4. शासन द्वारा उचित स्वास्थ्य एवं सुरक्षा मानदंडों का निर्धारण किया गया है तथा नियोक्ताओं द्वारा उन मानदंडों के अनुपालन का वातावरण सुनिश्चित किया गया;
5. शासन ने नियोक्ताओं द्वारा श्रम उपकर की चोरी और स्वास्थ्य एवं सुरक्षा मानदंडों के अनुपालन की जांच के लिए निरीक्षण की पारदर्शी और प्रभावी प्रणाली लागू की;
6. मंडल द्वारा कल्याण योजना के कार्यान्वयन पर निधि का प्रबंधन एवं उपयोग कुशल और प्रभावी था और राज्य शासन द्वारा बनाए गए अधिनियम एवं नियमों के अनुसार था;

1.4 लेखापरीक्षा मानदंड

मानदंड जिसके विरुद्ध लेखापरीक्षा निष्कर्षों को मानकीकृत किया गया है वे निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त किए गए हैः

(i) भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (नियोजन तथा सेवा–शर्त विनियमन) अधिनियम, 1996;

(ii) छत्तीसगढ़ भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (नियोजन तथा सेवा–शर्त विनियमन) नियम 2008;

(iii) भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 और उपकर नियम, 1998;

(iv) राज्य वित्तीय नियम;

(v) भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण मंडल द्वारा पारित संकल्प;

(vi) राज्य सरकार द्वारा अधिसूचित निरीक्षण नीति और

(vii) आयकर (आईटी) अधिनियम, 1961

1.5 संगठनात्मक संरचना

श्रम विभाग, छत्तीसगढ़ शासन का नेतृत्व सचिव करते हैं और उसके बाद श्रम आयुक्त और सचिव, भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण मंडल होते हैं। भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण मंडल छत्तीसगढ़ शासन के श्रम विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण में कार्य करता है। इसके अलावा, श्रम कल्याण मंडल (निर्माण श्रम को छोड़कर), असंगठित श्रम के लिए राज्य सामाजिक सुरक्षा मंडल और औद्योगिक विवाद न्यायालय भी श्रम विभाग के अंतर्गत कार्य करते हैं। भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण मंडल में राज्य शासन द्वारा नियुक्त एक अध्यक्ष, सचिव श्रम विभाग, मुख्य निरीक्षक और मुख्य निरीक्षक (कारखाना) पदेन सदस्यों के रूप में, एक सदस्य भारत सरकार द्वारा नामित और 11 सदस्य राज्य शासन द्वारा नामित होते हैं, जिसमें श्रम विभाग और वित्त विभाग प्रत्येक से एक सदस्य शामिल होता है और शेष दो निर्माण विभाग से और पांच भवन निर्माण श्रमिकों और भवन निर्माण श्रमिकों के नियोक्ताओं का प्रतिनिधित्व करते हैं और दो राज्य विधायिका से होते हैं। भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण मंडल के सचिव भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (नियोजन तथा सेवा–शर्त विनियमन) अधिनियम 1996 में उल्लिखित अपने कार्यों का निर्वहन करते हैं।

श्रम विभाग के अंतर्गत, सहायक श्रम आयुक्त/श्रम अधिकारी उपकर के संग्रहण, उपकर के निर्धारण, हितग्राहियों के पंजीकरण, स्थापना और भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण मंडल की विभिन्न योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए जिम्मेदार हैं। जिला स्तर पर सहायक श्रम आयुक्त/श्रम अधिकारी योजनाओं के क्रियान्वयन की निगरानी और पर्यवेक्षण के लिए उत्तरदायी है।

श्रम विभाग और भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण मंडल की संगठनात्मक संरचना को **चार्ट 1.1** में ऑर्गेनोग्राम में दर्शाया गया है:

चार्ट 1.1: संगठनात्मक संरचना