

भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक यांचा
इमारत व इतर बांधकाम कामगार कल्याण, महाराष्ट्र
शासन अहवालावरील स्पष्टीकरणात्मक जापने
लोक लेखा समितीकडे पाठविण्याबाबत...

महाराष्ट्र शासन

वित्त विभाग

शासन परिपत्रक, क्रमांक क. भानिम २०२५ / प्र.क्र./९९ / लोलेस,

मंत्रालय, मुंबई- ४०००३२.

दिनांक - २० जानेवारी, २०२६

परिपत्रक

संदर्भ :- महाराष्ट्र शासन, वित्त विभाग ,परिपत्रक क्रमांक भानिम १२००/प्र.क्र.२०५/ लोलेस दि.१८
जानेवारी २००९.

१. भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक यांचा इमारत व इतर बांधकाम कामगार कल्याण महाराष्ट्र शासन यावरील अहवाल महाराष्ट्र विधानमंडळाच्या दोन्ही सभागृहांना दिनांक १४ डिसेंबर, २०२५ रोजी सादर करण्यात आला आहे. सदर अहवालाची एक प्रत सीडी स्वरूपात आणि PDF स्वरूपात या परिपत्रकासोबत आवश्यक त्या समयबद्ध कार्यवाहीसाठी पाठविण्यात येत आहे.सदर अहवाल भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक कार्यालयाच्या<https://cag.gov.in/ag/mumbai-i/en/audit-report> या संकेतस्थळावर देखील उपलब्ध आहे.
२. संबंधित मंत्रालयीन प्रशासकीय विभागांना सूचित करण्यात येते की,भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक यांचा इमारत व इतर बांधकाम कामगार कल्याण,महाराष्ट्र शासन यावरील अहवालात अंतर्भूत असलेल्या त्यांच्या विभागाशी / कार्यासनांशी संबंधित मुद्द्यांसंदर्भात स्पष्टीकरणात्मक जापनांच्या प्रती, संबंधित विभागांच्या सचिवांच्या मान्यतेने तसेच प्रधान महालेखापाल (लेखापरीक्षा) कार्यालयाची संमती (Vetting करून) घेऊन परस्पर लोक लेखा समिती कक्ष, विधानमंडळ सचिवालय, विधानभवन, मुंबई यांच्याकडे पाठविण्यात याव्यात. विभागातील संबंधित कार्यासनांनी वरीलप्रमाणे कार्यवाही करून स्पष्टीकरणात्मक जापनांच्या प्रती या कार्यासनास देखील सादर कराव्यात. सदर अहवाल प्राप्त झाल्याच्या दिनांकापासून त्यावरील स्पष्टीकरणात्मक जापनांच्या प्रती तीन महिन्यांच्या विहित मुदतीत लोक लेखा समितीस सादर करण्यात याव्यात.
३. लोक लेखा समितीच्या यापूर्वी झालेल्या साक्षींदरम्यान प्रशासकीय विभागांकडून स्पष्टीकरणात्मक जापने पाठविण्याबाबत होणारा विलंब आणि त्यामध्ये असलेल्या त्रुटी यांचा लोक लेखा समितीने गांभिर्यपूर्वक विचार केलेला आहे व त्याबाबत नाराजी व्यक्त केली आहे. यास्तव या विभागाच्या संदर्भाधीन दिनांक १८ जानेवारी, २००९ च्या शासन परिपत्रकातील सूचनांचे काटेकोरपणे पालन करावे, तसेच खालील सूचना प्रकर्षाने ध्यानात घ्याव्यात.
१. स्पष्टीकरणात्मक जापने परिपूर्ण आणि स्वयंस्पष्ट असावीत. त्यामध्ये चूकीची माहिती दिलेली नसावी. स्पष्टीकरणात्मक जापनाच्या २० इंग्रजी प्रती व तसेच ४० मराठी प्रती लोक लेखा समिती,

- विधानमंडळ सचिवालयास पाठवाव्यात. तसेच त्या पत्राची व स्पष्टीकरणात्मक ज्ञापनांची प्रत्येकी १ प्रत लोलेस कार्यासन, वित्त विभाग यांचेकडे देखील पाठवावी.
- II. उपरोक्त प्रयोजनासाठी विभाग प्रमुखांकडून / नियंत्रण अधिकाऱ्यांकडून काही माहिती मागविणे आवश्यक असेल तर ती माहिती "अत्यंत तातडीने पाठवावी" अशी त्यांना सूचना करावी.
 - III. या मध्ये क्षेत्रीय कार्यालयांकडून दिरंगाई झाल्यास त्याबाबतची वस्तुस्थिती संबंधित सचिवांच्या तात्काळ निदर्शनास आणावी.
 - IV. कोणत्याही परिस्थितीत स्पष्टीकरणात्मक ज्ञापने लोक लेखा समितीकडे पाठविण्याबाबत विलंब होता कामा नये, याची सर्व संबंधित विभागांनी कटाक्षाने काळजी घ्यावी.
 - V. मंत्रालयीन प्रशासकीय विभागांकडून लोक लेखा समितीला स्पष्टीकरणात्मक ज्ञापने फार विलंबाने प्राप्त होतात. याबाबत लोक लेखा समितीच्या अध्यक्षांनी शासनाकडे वेळोवेळी नाराजी व्यक्त केली आहे. त्यामुळे लोक लेखा समिती विषयक कामकाज गांभिर्याने व तत्परतेने हाताळण्यात यावे.
४. यासंदर्भात असेही निदर्शनास आणून देण्यात येते की, जर भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षकांच्या सदर अनुपालन अहवालातील परिच्छेदांची स्पष्टीकरणात्मक ज्ञापने महालेखापालांच्या मान्यतेने लोक लेखा समिती, महाराष्ट्र विधानमंडळ यांच्याकडे व त्याची एक प्रत वित्त विभागाकडे विहित मुदतीत पाठविण्यास संबंधितांकडून विलंब झाला, तर संबंधित अधिकाऱ्यांवर जबाबदारी निश्चित करून आवश्यक ती कारवाई करण्यात यावी.

सदर शासन परिपत्रक महाराष्ट्र शासनाच्या www.maharashtra.gov.in या संकेतस्थळावर उपलब्ध करण्यात आले असून त्याचा संकेतांक २०२६०१२०१५०१२८४९०५ असा आहे. हे परिपत्रक डिजिटल स्वाक्षरीने साक्षांकित करून काढण्यात येत आहे.

महाराष्ट्राचे राज्यपाल यांच्या आदेशानुसार व नावाने,

(रविकुमार लिंगनवाड)
शासनाचे उप सचिव

सोबत :- अहवालाची प्रत सिडी स्वरूपात / PDF स्वरूपात.

प्रति:- अपर मुख्य सचिव/ प्रधान सचिव / सचिव,
उद्योग उर्जा व कामगार विभाग मंत्रालय, मुंबई - ४०० ०३२.

प्रत माहितीसाठी:-

संचालक, लेखा व कोषागारे, मुंबई.

प्रधान महालेखापाल (लेखापरीक्षा)- १, महाराष्ट्र मुंबई.

प्रधान महालेखापाल (लेखा व अनुज्ञेयता) १ महाराष्ट्र मुंबई.

उप सचिव, लोक लेखा समिती कक्ष, महाराष्ट्र विधानमंडळ सचिवालय, मुंबई.



SUPREME AUDIT INSTITUTION OF INDIA
लोकहितार्थ सत्यनिष्ठा
Dedicated to Truth in Public Interest

भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक यांचा इमारत व इतर
बांधकाम कामगार कल्याण, महाराष्ट्र शासन यावरील अहवाल
Report of the Comptroller and Auditor General of India on
Welfare of Building and Other Construction Workers,
Government of Maharashtra

Marathi



English

महाराष्ट्र शासन
Government of Maharashtra

वर्ष 2025 चा अहवाल क्र. 4
Report No. 4 of 2025



SUPREME AUDIT INSTITUTION OF INDIA
लोकहितार्थं सत्यनिष्ठा
Dedicated to Truth in Public Interest

भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक यांचा इमारत व इतर बांधकाम कामगार कल्याण, महाराष्ट्र शासन यावरील अहवाल



महाराष्ट्र शासन
वर्ष 2025 चा अहवाल क्र. 4
(संपादनूक लेखापरीक्षण-नागरी)

भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक यांचा
इमारत व इतर बांधकाम कामगार कल्याण,
महाराष्ट्र शासन यावरील अहवाल

महाराष्ट्र शासन
वर्ष 2025 चा अहवाल क्र. 4

अनुक्रमणिका

	संदर्भ	
	परिच्छेद	पृष्ठ क्र
उपोद्घात		vii
कार्यकारी सारांश		ix
प्रकरण-I परिचय		
परिचय	1.1	1
संघटनात्मक संरचना	1.2	2
लेखापरीक्षणाची उद्दिष्टे	1.3	4
लेखापरीक्षण निकष	1.4	5
लेखापरीक्षण व्याप्ती आणि कार्यपद्धती	1.5	5
अभिस्वीकृती	1.6	7
प्रकरण-II इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियमाच्या अंमलबजावणीसाठी संस्थात्मक व्यवस्था		
परिचय	2.1	9
अधिनियम/नियमावलीतील तरतुदींचे पालन करणे	2.2	9
मानव संसाधन	2.3	11
प्रकरण-III आस्थापना व कामगारांची नोंदणी		
आस्थापनांची नोंदणी	3.1	17
कामगारांची नोंदणी	3.2	20

प्रकरण-IV उपकराचे निर्धारण, संकलन आणि हस्तांतरण		
उपकराचे निर्धारण, संकलन आणि हस्तांतरण	4.1	27
उपकराची आकारणी व संकलन	4.2	29
उपकर हस्तांतरणासाठी तंत्र	4.3	32
प्रकरण-V कामगारांचे आरोग्य व सुरक्षा आणि आस्थापनांची तपासणी		
परिचय	5.1	39
आरोग्य व सुरक्षा धोरण, सुरक्षा समिती व सुरक्षा अधिकारी	5.2	39
आस्थापनांची तपासणी	5.3	40
अपघातस्थळांची तपासणी	5.4	43
प्रकरण-VI कल्याणकारी योजनांचे आर्थिक व्यवस्थापन व अंमलबजावणी		
आर्थिक व्यवस्थापन	6.1	45
मंडळाची कार्ये	6.2	46
मध्यान्ह भोजन योजना	6.3	48
सुरक्षा संच आणि जीवनावश्यक वस्तू संचाचे वाटप	6.4	50
आरोग्य तपासणी योजना	6.5	54
कोविड महामारीच्या काळात देण्यात आलेली आर्थिक मदत	6.6	55
थेट लाभ हस्तांतरणांतर्गत दाव्यांचा निपटारा	6.7	57
अटल बांधकाम कामगार आवास योजना (ग्रामीण)	6.8	60
अटल बांधकाम कामगार आवास योजना (शहरी)	6.9	61
सामाजिक अंकेक्षण	6.10	63

परिशिष्टे	संदर्भ	
	परिशिष्ट	पृष्ठ क्र.
जिल्ह्यांची निवड, लेखापरीक्षण कार्यालये, योजना, विविध योजनांतर्गत लाभार्थ्यांचे अर्ज, आस्थापना/स्थळांची संयुक्त तपासणी व लाभार्थी सर्वेक्षण यासाठी अवलंबिलेली नमुना पद्धत	1.1	67
मार्च 2022 पर्यंतची मंडळाकडे नोंदणी केलेल्या कामगारांची जिल्हा-निहाय संख्या	3.1	70
विभागाने नियुक्त केलेले उपकर संकलक, निर्धारण अधिकारी व अपीलीय अधिकारी	4.1	71
मंडळाने 2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत राबविलेल्या योजनांवरील खर्च	6.1	72
सुरक्षा संच आणि जीवनावश्यक संचाच्या वितरणासाठी मंडळाने जारी केलेल्या प्रस्तावासाठी विनंतीमध्ये नमूद केलेल्या अनुभवाची आवश्यकता	6.2	73

उपोद्घात

उपोद्घात

31 मार्च 2022 रोजी संपलेल्या वर्षाचा हा अहवाल भारतीय राज्यघटनेच्या कलम 151 अन्वये महाराष्ट्राच्या राज्यपालांना सादर करण्यासाठी तयार करण्यात आला आहे.

2017-18 ते 2021-22 हा कालावधी व्यापणाऱ्या या अहवालात “इमारत व इतर बांधकाम कामगार कल्याण, महाराष्ट्र शासन” यावरील संपादनूक लेखापरीक्षणाचे परिणाम समितीत आहेत.

भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांनी जारी केलेल्या लेखापरीक्षण मानकांनुसार हे लेखापरीक्षण करण्यात आले आहे.

टिप: मूळ इंग्रजी अहवालावरून अनुवादित; शंका समाधानासाठी कृपया इंग्रजी अहवाल पहावा.

कार्यकारी सारांश

कार्यकारी सारांश

भारत सरकारने इमारत व इतर बांधकाम कामगारांच्या रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन करण्यासाठी आणि त्यांची सुरक्षा, आरोग्य व कल्याणकारी उपाययोजनांची तरतूद करण्यासाठी इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 (इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियम) लागू केला (ऑगस्ट 1996). 18 ते 60 वर्षे वयोगटातील व मागील बारा महिन्यांच्या कालावधी दरम्यान कमीत कमी 90 दिवसांच्या कालावधीसाठी कोणत्याही इमारतीचे किंवा इतर बांधकामाचे काम करणारी व्यक्ती इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियमांतर्गत लाभार्थी म्हणून नोंदणीसाठी पात्र होती.

इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार कल्याण मंडळांची संसाधने वाढविण्यासाठी, भारत सरकारने नियुक्त्यांनी केलेल्या बांधकाम खर्चावर उपकर आकारण्यासाठी आणि संकलन करण्यासाठी इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 (उपकर कायदा) देखील लागू केला (ऑगस्ट 1996). संकलित केलेला उपकर 'इमारत व इतर बांधकाम कामगार कल्याण निधी' मध्ये जमा केला जातो.

इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियमाद्वारे मिळालेल्या अधिकारांचा वापर करून, उद्योग, ऊर्जा आणि कामगार विभाग, महाराष्ट्र शासन (विभाग) यांनी, महाराष्ट्र इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार (रोजगार आणि सेवाशर्तीचे नियमन) नियम, 2007 अधिसूचित केले (फेब्रुवारी 2007). बांधकाम कामगारांसाठी कल्याणकारी योजना राबविण्यासाठी विभागाने महाराष्ट्र इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार कल्याणकारी मंडळ (मंडळ) देखील स्थापन केले (ऑगस्ट 2007).

राज्य शासनाने अधिनियमांतर्गत अधिसूचित केलेले नियम अधिनियमाच्या मतितार्थाशी सुसंगत आहेत किंवा नाहीत आणि अधिनियमाच्या तरतुदींचे पालन करण्यासाठी पुरेशी आहेत का हे मूल्यांकन करण्यासाठी "इमारत आणि इतर बांधकाम कामगारांचे कल्याण" या विषयावरील संपादनूक लेखापरीक्षण करण्यात आले. आस्थापना आणि लाभार्थ्यांच्या नोंदणीसाठी प्रभावी व्यवस्था आहे का हे लेखापरीक्षणात तपासण्यात आले. उपकर मूल्यांकन, संकलन आणि निधीमध्ये त्याचे हस्तांतरण यांची कार्यक्षमता लेखापरीक्षणात तपासण्यात आली. लेखापरीक्षणात कामगारांसाठी योग्य आरोग्य आणि सुरक्षितता निकषांचे अस्तित्व आणि तपासणीद्वारे त्यांच्या अनुपालनाचे मूल्यांकन करण्यात आले. मंडळाच्या कल्याणकारी योजनांच्या अंमलबजावणीतील कार्यक्षमता व परिणामकारकता याचेही मूल्यांकन लेखापरीक्षणात करण्यात आले.

जून 2021 नंतर संचालक मंडळावर नियुक्ता व बांधकाम कामगारांच्या प्रतिनिधींची नेमणूक करण्यात आली नसल्याचे लेखापरीक्षणात निदर्शनास आले. इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियमाच्या अंमलबजावणीमुळे उद्भवणाऱ्या मुद्द्यांवर राज्य

शासनाला सल्ला देण्यासाठी राज्य इमारत व इतर बांधकाम कामगार सल्लागार समिती राज्य शासनाने जून 2015 नंतर स्थापन केली नाही. मंजूर पदांच्या तुलनेत कर्मचाऱ्यांची कमतरता (89 टक्के) असूनही, कामगार/आस्थापनांची नोंदणी आणि योजनांच्या अंमलबजावणीसाठी अत्यंत महत्त्वाचे असलेले मनुष्यबळ नियुक्त करण्यासाठी आणि प्रशासकीय यंत्रणा मजबूत करण्यासाठी कोणतीही प्रभावी कार्यवाही करण्यात आली नाही.

लेखापरीक्षणादरम्यान 60 बांधकामांची चाचणी-तपासणी केली असता 73 टक्के आस्थापनांची नोंदणी झाली नसल्याचे निदर्शनास आले. बांधकाम उपक्रम हाती घेणाऱ्या आणि अधिकृत करणाऱ्या स्थानिक संस्था/विभागांना नोंदणी अधिकाऱ्यांना मंजूर आराखडे/बांधकामे सादर करण्याचे निर्देश देऊन आस्थापनांची विभागाने तयार केलेली नोंदणी सुधारण्यासाठीची यंत्रणा अंमलात आणली गेली नाही.

कामगार नोंदणी आणि कामगार कल्याण सेवा वाढविण्यासाठी आणि कामगारांना अधिक प्रभावी सेवा प्रदान करण्यासाठी मंडळाने (जुलै 2020) एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणाली ही वेब-आधारित ऑनलाइन प्रणाली कार्यान्वित केली. राज्यात नोंदणीकृत कामगारांची संख्या 2017-18 मधील 3.55 लाखावरून वाढून 2021-22 मध्ये 10.81 लाखांवर पोहोचली. तथापि, लेखापरीक्षणाने विभागाच्या प्रतिनिधींसमवेत केलेल्या 48 आस्थापनांच्या (ज्यापैकी 24 आस्थापना नोंदणीकृत होत्या) संयुक्त तपासणीत या आस्थापनांमध्ये काम करणाऱ्या कामगारांपैकी 64 टक्के कामगारांची मंडळाकडे नोंदणी नसल्याचे निदर्शनास आले. लेखापरीक्षणात असे ही निदर्शनास आले की, एप्रिल 2021 ते मार्च 2022 दरम्यान 48.17 टक्के कामगारांची नोंदणी आवेदनपत्राच्या तारखेनंतर 100 दिवसांपेक्षा जास्त विलंबाने झाली.

कामगार सुविधा केंद्र कोल्हापूर (जिल्हा कोल्हापूर) च्या संदर्भात, सहा कंत्राटदारांनी 6,178 कामगारांना 90 दिवसांचे काम प्रमाणपत्र दिले होते ज्याच्या आधारे 2020-21 आणि 2021-22 दरम्यान कामगारांची नोंदणी करण्यात आली होती. नोंदणीकृत आस्थापनांच्या विदासह एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणाली मधील विदाची उलटतपासणी केली असता असे दिसून आले की या सहा कंत्राटदारांपैकी कोणत्याही कंत्राटदाराने इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार अधिनियमांतर्गत त्यांच्या आस्थापनांची नोंदणी केलेली नव्हती. शिवाय, सहा कंत्राटदारांनी 6,178 कामगारांऐवजी फक्त 133 कामगारांना प्रमाणपत्रे दिली होती. त्याचप्रमाणे, कामगार सुविधा केंद्र इचलकरंजी (जिल्हा कोल्हापूर) मध्ये, आठ कंत्राटदारांनी 1,211 कामगारांना काम प्रमाणपत्रे दिली होती, तथापि, या आठ कंत्राटदारांपैकी कोणत्याही कंत्राटदाराने त्यांच्या आस्थापनांची नोंदणी केलेली नव्हती. तथापि, या कंत्राटदारांनी दिलेल्या माहितीवरून असे दिसून आले की त्यांनी 1,211 कामगारांऐवजी फक्त 118 कामगारांना काम प्रमाणपत्रे दिली होती. अशा प्रकारे, ज्या 7,138 काम प्रमाणपत्रांच्या आधारे कामगारांची नोंदणी करण्यात आली होती त्यांची सत्यता संशयास्पद होती. यावरून असे दिसून आले

की नोंदणीपूर्वी पुनर्पुष्टीकरणासाठी एका कंत्राटदाराने जारी केलेल्या मोठ्या संख्येने कामाच्या प्रमाणपत्रांच्या मुद्द्याला संभाव्य जोखीम क्षेत्र म्हणून चिन्हांकित करण्यासाठी एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणालीमध्ये तपासणीचा अभाव होता.

नोंदणी महानिरीक्षकांनी तयार केलेल्या वार्षिक दर विवरणपत्र विचारात घेऊन उपकर आकारणीसाठी बांधकामाचा अंदाजे खर्च निश्चित करायचा होता. तपासणीत 57 प्रकरणांमध्ये संपूर्ण बांधकाम क्षेत्रावर वार्षिक दर विवरण लागू न केल्याने ₹ 29.41 कोटी उपकराची अल्प वसुली झाल्याचे लेखापरीक्षणात निदर्शनास आले. तसेच, बांधीव क्षेत्रात समाविष्ट न होणाऱ्या लँडस्केपिंग, वॉकिंग ट्रॅक, गार्डन आदींवर होणारा खर्च उपकर आकारण्यासाठी विचारात घेण्यात आला नाही. बांधकामाचा अंतिम खर्च निश्चित केल्यानंतर या अधिनियमांतर्गत समाविष्ट कामांचे मूल्यमापन आदेश मूल्यमापन अधिकाऱ्याकडून काढले जात नसल्याने बांधकामाच्या अंतिम खर्चाऐवजी केवळ बांधकामाच्या अंदाजित खर्चावर उपकर वसूल करण्यात आला. 20 पैकी सात चाचणी तपासणी युनिटमध्ये उपकर संकलकांकडून उपकर पाठविण्यास विलंब झाला आणि चाचणी-तपासणी केलेल्या चार कार्यालयांमध्ये ₹ 3.72 कोटींचा उपकर जमा झाला नसल्याचे लेखापरीक्षणात निदर्शनास आले. ताळमेळ यंत्रणेअभावी संकलित केलेला संपूर्ण उपकर मंडळाकडे पाठविण्यात येऊन पाठविलेली रक्कम बँक संकलन खात्यात योग्य प्रकारे जमा झाली याची खात्री मंडळाला करता आली नाही. जुलै 2024 पर्यंत कंत्राटदाराने उपकर संकलन व लेखा आणि वित्त मॉड्यूल विकसित न केल्यामुळे उपकर संकलन प्रणालीचे चांगला ताळमेळ आणि व्यवस्थापनावर परिणाम झाला. ताळमेळाच्या समस्येवर तोडगा काढण्यासाठी, मंडळ उपकर संकलक, मूल्यांकन अधिकारी आणि अपिलीय अधिकाऱ्यांची संस्थानिहाय यादी अद्ययावत करण्याच्या आणि समर्पित उपकर संकलन पोर्टल विकसित करण्याच्या प्रक्रियेत होते.

नोंदणीकृत आस्थापनांनी महाराष्ट्र इमारत व इतर बांधकाम कामगार नियमावलीतील विविध तरतुदींचे पालन केले आहे की नाही याची सुनिश्चिती करण्यासाठी इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियमांतर्गत आस्थापनांची तपासणी करणे महत्वाचे होते. 24 नोंदणीकृत आस्थापनांच्या केलेल्या संयुक्त पडताळणीमध्ये असे निदर्शनास आले की, 21 आस्थापनांपैकी सहा (29 टक्के) आस्थापनांनी उचलण्याची उपकरणे, लूज गिअर्स, क्रेन व होईस्टस आदींच्या प्राथमिक व वेळोवेळी चाचण्या व तपासणीचे प्रमाणपत्र सादर केले नाही, आणि 24 पैकी 9 (37 टक्के) आस्थापनांनी कामगारांची वैद्यकीय तपासणी केली नाही. कामगार विभागाच्या आयुक्तांनी इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियमांतर्गत आस्थापनांचा डेटाबेस महाराष्ट्र प्रदूषण नियंत्रण मंडळाला केंद्रीय तपासणी प्रणालीमध्ये प्रविष्टीकरिता पाठवला नाही जेणेकरून जोखीम-आधारित तपासणीसाठी आस्थापनांची निवड सुलभ होईल. परिणामी, 2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियमांतर्गत समाविष्ट असलेल्या

कोणत्याही नोंदणीकृत आस्थापनांची तपासणी करण्यात आली नाही. लेखापरीक्षणाने निदर्शनास आणून दिल्यानंतर, नोंदणीकृत आस्थापनांचा विदा जून 2023 दरम्यान केंद्रीय तपासणी प्रणालीकडे पाठवून तपासणी करण्यात आली.

मंडळाने 2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत योजनांच्या अंमलबजावणीसाठी एकूण उपलब्ध निधीपैकी (म्हणजे ₹ 16,151.82 कोटी) केवळ ₹ 4,253.77 (26.34 टक्के) निधी वापरला. बांधकाम मजुरांना माध्यान्ह भोजन पुरविणाऱ्या अभिकरणांनी कराराच्या अटीनुसार ना वितरण कार्ड दिले ना क्लाऊड आधारित देखरेख प्रणाली विकसित केली.

लाभार्थ्यांना ₹ 18.36 लाख किमतीचे जीवनावश्यक संच आणि ₹ 5.69 कोटीच्या सुरक्षा संचाचे वाटप एकापेक्षा अधिकवेळा करण्यात आले. राज्याच्या खरेदी धोरणाचे उल्लंघन करून सुरक्षा संच आणि आवश्यक संचासाठी मंडळाने सहा वेळा पुनरावृत्ती आदेश देण्यास विभागाने मान्यता दिली. 2019-20 ते 2021-22 या दरम्यान, राज्यातील 19.49 लाख नोंदणीकृत कामगारांच्या तुलनेत, केवळ 2.97 लाख (15 टक्के) नोंदणीकृत कामगारांनी आरोग्य तपासणी योजनेचा लाभ घेतला. कोविड-19 महामारीच्या काळात, 24,347 प्रकरणांच्या बाबतीत, ₹ 2000 प्रति लाभार्थी (पहिला टप्पा), ₹ 3000 प्रति लाभार्थी (दुसरा टप्पा) आणि सर्व सक्रिय नोंदणीकृत लाभार्थ्यांना ₹ 1500 प्रति लाभार्थी (तिसरा टप्पा) अशी आर्थिक मदत एकाच बँक खात्यात एकापेक्षा जास्त वेळा करण्यात आली, ज्यामुळे ₹ 5.03 कोटी जास्त रक्कम जमा झाली. यावरून मंडळाकडून पुरेशी छाननी न होणे आणि बँकेशी ताळमेळ न घेणे दिसून आले. तसेच, कोविड-19 साथीच्या काळात 1.21 लाख लाभार्थ्यांना प्रत्येकी ₹ 3,000 आर्थिक मदतीपासून वंचित ठेवण्यात आले. विविध योजनांतर्गत लाभार्थ्यांकडून प्राप्त झालेल्या दाव्यांना मंजुरी देण्यासाठी मंडळाने कोणतीही कालमर्यादा निश्चित केलेली नव्हती. 60 टक्के दावे एका वर्षापेक्षा जास्त काळानंतर मंजूर झाले होते, ज्यामुळे दाव्यांच्या मंजुरीमध्ये देखरेखीच्या यंत्रणेचा अभाव दिसून येतो. शिक्षणासाठी प्रदान केलेल्या आर्थिक मदतीच्या योजनांमध्ये कागदपत्रांची चुकीची पडताळणी केल्यामुळे विद्यार्थ्यांना (लाभार्थ्यांवर अवलंबून असलेल्यांना) जास्त पैसे दिल्याचे दिसून आले.

शिफारशी

- ✓ शासनाने मंडळात नियोक्ता व कामगारांच्या प्रतिनिधींची नेमणूक कालबद्ध पद्धतीने करणे आवश्यक आहे.
- ✓ आस्थापना आणि कामगारांची नोंदणी, तपासणी आणि कामगारांचे कल्याण सुनिश्चित करण्यासाठी इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियमाच्या तरतुदींची प्रभावी अंमलबजावणी सुनिश्चित करण्यासाठी शासनाने मंजूर पदे प्राधान्याने भरण्यासाठी प्रभावी कार्यवाही करावी.

- ✓ उपकर संकलकाने संकलित केलेल्या आणि मंडळाकडे पाठविलेल्या उपकराचा ताळमेळ सुलभ करण्यासाठी एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणाली अंतर्गत उपकर संकलन मॉड्यूल विकसित आणि कालबद्ध पद्धतीने कार्यान्वित केले जाईल याची सुनिश्चिती करावी.
- ✓ शासनाने एकाच लाभार्थ्याला थेट हस्तांतरण प्रणालीतील अतिरिक्त प्रदाने करण्याची प्रकरणे टाळण्यासाठी अंगभूत नियंत्रणे विकसित करण्यासाठी तातडीने कृती करण्याची खात्री करणे गरजेचे आहे.
- ✓ शासनाने कर्मचारी व आस्थापनांची नोंदणी, तपासण्यांचे आयोजन आणि कर्मचाऱ्यांच्या कल्याणाची सुनिश्चिती या संदर्भातील इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियमाच्या तरतुदींच्या प्रभावी अंमलबजावणीच्या सुनिश्चितीसाठी, मंजूर पदे प्राधान्याने भरण्यासाठी प्रभावी कार्यवाही करावी.
- ✓ आस्थापना नोंदणीची प्रक्रिया बळकट करण्यासाठी, शासनाने सर्व विभाग आणि स्थानिक संस्थांना कार्य आदेश/मंजूर योजनांच्या प्रती नोंदणी प्राधिकरणांना सादर करण्याच्या सूचनांचे पालन करणे बंधनकारक करावे.
- ✓ उपकर आकारण्यासाठी शासनाने सर्व नियोजन अधिकाऱ्यांना एकूण बांधलेल्या क्षेत्राची किंमत आणि बांधकामात झालेल्या इतर खर्चाचा निर्देश द्यावेत.
- ✓ बांधकाम ठिकाणी होणाऱ्या घटना/अपघातांचा धोका कमी करण्यासाठी प्रत्येक आस्थापना सुरक्षा आणि आरोग्यविषयक नियमांचे पालन होत आहे याची खात्री शासनाने करावी.
- ✓ शासनाने, कामगारांनी सादर केलेल्या दाव्यांच्या मंजूरीसाठी एक कालमर्यादा जर दावे निर्धारित वेळेत मंजूर झाले नाहीत तर वाढीच्या तरतुदीसह वरिष्ठ अधिकाऱ्यांवर निश्चित करणे आवश्यक आहे.

प्रकरण I
परिचय

प्रकरण-I

परिचय

1.1 परिचय

भारत सरकारने इमारत व इतर बांधकाम कामगारांच्या रोजगार आणि सेवेच्या अटींचे नियमन करण्यासाठी आणि त्यांना सुरक्षा, आरोग्य आणि कल्याणकारी उपाययोजना प्रदान करण्यासाठी इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 लागू केला (ऑगस्ट 1996).

इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 नुसार इमारत व इतर बांधकाम कामगार कल्याण मंडळाची स्थापना करणे आणि प्रत्येक राज्य शासनाने या अधिनियमांतर्गत दिलेल्या अधिकारांचा वापर करण्यासाठी नियम तयार करणे बंधनकारक आहे. या अधिनियमातील तरतुदी, ज्या आस्थापनांनी कोणत्याही इमारतीत किंवा इतर बांधकाम कामांसाठी¹ मागील बारा महिन्यांच्या कोणत्याही दिवशी दहा किंवा त्यापेक्षा अधिक बांधकाम कामगारांना नोकरीवर ठेवले होते किंवा जे त्या आस्थापनेत नोकरी करत आहेत, अशा प्रत्येक आस्थापनेला² लागू होतात. इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार (रोजगार आणि सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 नुसार 18 ते 60 वर्षे वयोगटातील आणि मागील 12 महिन्यांत किमान 90 दिवसांच्या कालावधीसाठी कोणत्याही इमारत किंवा इतर बांधकाम कामात गुंतलेला प्रत्येक बांधकाम कामगार लाभार्थी म्हणून नोंदणीस पात्र होता.

इमारत व इतर बांधकाम कामगार कल्याण मंडळांची संसाधने वाढविण्यासाठी, भारत सरकारने नियुक्त्यांनी केलेल्या बांधकाम खर्चावर उपकर आकारण्यासाठी आणि वसूल करण्यासाठी इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 देखील लागू केला (ऑगस्ट 1996). भारत सरकारच्या कामगार मंत्रालयाने नियुक्त्याने केलेल्या एकूण बांधकाम खर्चाच्या एक टक्का दराने उपकर आकारणी अधिसूचित केली (सप्टेंबर 1996). तसेच, उपकर अधिनियमातील तरतुदींची अंमलबजावणी करण्यासाठी भारत सरकारने इमारत व इतर बांधकाम कामगार कल्याण उपकर अधिनियम, 1998 (उपकर नियम) लागू केले (मार्च 1998).

¹ इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 अधिनियमांतर्गत इमारत किंवा इतर बांधकाम कामाची व्याख्या इमारती, रस्ते, रेल्वे, ट्रामवे, हवाई क्षेत्र, पाटबंधारे, सांडपाणी यांचे किंवा यांच्याशी संबंधित बांधकाम, बदल, रस्ते यांची दुरुस्ती, देखभाल अथवा तोडकाम इत्यादी आणि राज्य शासनाने अधिसूचित केलेली अशी इतर कामे.

² आस्थापना म्हणजे शासनाच्या मालकीची किंवा नियंत्रणाखालील कोणतीही आस्थापना, कोणतीही कॉर्पोरेट संस्था किंवा कंपनी, एक व्यक्ती किंवा संघटना किंवा व्यक्तींची इतर संस्था जी किंवा जो कोणत्याही इमारतीत किंवा इतर बांधकाम कार्यात बांधकाम कामगारांना कामावर ठेवतो/नोकरी देतो आणि ज्यामध्ये कंत्राटदाराच्या मालकीची आस्थापना समाविष्ट आहे/असते

उद्योग, ऊर्जा व कामगार विभाग, महाराष्ट्र शासन यांनी इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार (रोजगार आणि सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 अंतर्गत प्राप्त अधिकारांचा वापर करून महाराष्ट्र इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) नियम, 2007 अधिसूचित केले (फेब्रुवारी 2007). बांधकाम कामगारांसाठी कल्याणकारी योजना राबविण्यासाठी या विभागाने महाराष्ट्र इमारत व इतर बांधकाम कामगार कल्याण मंडळाची स्थापना केली (ऑगस्ट 2007). अपघात झाल्यास लाभार्थ्याला तात्काळ मदत करणे, वयाची साठ वर्षे पूर्ण झालेल्या लाभार्थ्यांना निवृत्तीवेतन देणे, घरबांधणीसाठी कर्ज व आगाऊ रक्कम मंजूर करणे, लाभार्थ्यांच्या गट विमा योजनेचा हप्ता भरणे, मुलांच्या शिक्षणासाठी लाभार्थ्यांना आर्थिक मदत करणे, मोठ्या आजारांच्या उपचारासाठी वैद्यकीय खर्च देणे आणि महिला लाभार्थ्यांना मातृत्व लाभ देणे ही मंडळाची कामे होती.

नियोक्त्यांनी केलेल्या बांधकाम खर्चावर संकलित केलेला उपकर 'इमारत व इतर बांधकाम कामगार कल्याण निधी' मध्ये जमा करण्यात आला आणि अधिनियमांतर्गत नोंदणीकृत लाभार्थ्यांना या निधीतून लाभ देण्यात आले. 01 एप्रिल 2017 रोजी निधीची आरंभीची शिल्लक ₹ 5,857.29 कोटी होती. 2017-18 पासून 2021-22 पर्यंत मंडळाची एकूण जमा ₹ 10,294.53 कोटी होती, ज्यामध्ये ₹ 7,689.73 कोटी उपकर संकलन, ₹ 2,571.90 कोटी गुंतवणुकीवरील व्याज, नोंदणी शुल्क, इतर जमा आणि मागील वर्षाचे समायोजन ₹ 32.90 कोटी यांचा समावेश होता. 2017-18 ते 2021-22 दरम्यान मंडळाचा एकूण महसुली खर्च ₹ 4,482.22 कोटी होता, त्यापैकी मंडळाने राबविलेल्या विविध योजनांवर ₹ 4,253.77 कोटी खर्च झालेला असताना प्रशासकीय खर्च ₹ 228.45 कोटी झाला. मार्च 2022 पर्यंत या निधींतर्गत अखेरची शिल्लक रक्कम ₹ 11,669.60 कोटी होती.

2017-18 ते 2021-22 या वर्षादरम्यान मंडळाने बांधकाम कामगारांच्या हितासाठी 18 योजना राबविल्या होत्या. मंडळाने मध्यान्ह भोजन वाटप योजना, कामगारांना सुरक्षा व जीवनावश्यक वस्तूंच्या संचांचे वाटप, कोविड महामारीच्या काळात आर्थिक सहाय्य आणि शैक्षणिक, सामाजिक, आर्थिक व आरोग्यविषयक बाबींसाठी थेट लाभ हस्तांतरण या प्रमुख योजना राबविल्या होत्या ज्यावर 2017-18 ते 2021-22 या वर्षादरम्यान योजनेमधून 88 टक्के खर्च करण्यात आला होता. मार्च 2022 पर्यंत मंडळाकडे 10.81 लाख सक्रिय नोंदणीकृत कामगार होते.

1.2 संघटनात्मक संरचना

इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 नुसार, मंडळात एक अध्यक्ष³ आणि राज्य शासन, नियोक्ता आणि बांधकाम कामगारांचे प्रतिनिधित्व करणारे समान सदस्य असतात. राज्य शासनाने नेमलेल्या मंडळाचे सचिव

³ महाराष्ट्र शासनाच्या कामगार विभागाने डिसेंबर 2019 मध्ये कामगार मंत्र्यांची मंडळाच्या पदसिद्ध अध्यक्षपदी नियुक्ती केली होती.

हे मंडळाचे मुख्य कार्यकारी अधिकारी असतात. कामगारांची नोंदणी, कामगार नोंदणीचे नूतनीकरण आणि विविध कल्याणकारी योजनांतर्गत लाभांचे वितरण सुलभ करण्यासाठी मंडळाने राज्यात 43 कामगार सुविधा केंद्रे 31 मार्च 2022 पर्यंत स्थापन केली होती. मंडळाचा प्रशासकीय विभाग हा प्रधान सचिवांच्या अध्यक्षतेखालील महाराष्ट्र शासनाचा कामगार विभाग आहे.

विभागाचे अतिरिक्त कामगार आयुक्त/कामगार उपायुक्त यांच्या अध्यक्षतेखाली सहा⁴ विभागीय कार्यालये होती. जिल्हास्तरावर विभागाचे कामगार उपायुक्त/सहाय्यक कामगार आयुक्त यांच्या अध्यक्षतेखालील जिल्हा कामगार कार्यालयाकडे इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 च्या अंतर्गत आस्थापना नोंदणीची जबाबदारी होती. अतिरिक्त कामगार आयुक्त/कामगार उपायुक्त, सहाय्यक कामगार आयुक्त तसेच कामगार विभागातील इतर अधिकारी जसे शासकीय कामगार अधिकारी, वरिष्ठ कामगार अन्वेषक इत्यादी बांधकाम कामगारांची लाभार्थी म्हणून नोंदणी करण्यासाठी नोंदणी अधिकारी म्हणून अधिसूचित करण्यात आले. (सप्टेंबर 2021).

कामगार आयुक्तांना मुख्य निरीक्षक म्हणून अधिसूचित करण्यात आले (ऑगस्ट 2011) आणि ते राज्यात इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 च्या तरतुदी प्रभावीपणे पार पाडण्यासाठी जबाबदार होते तर जिल्ह्यातील शासकीय कामगार अधिकाऱ्यांना महाराष्ट्र शासनाने इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 च्या अंतर्गत निरीक्षक म्हणून अधिसूचित केले (जून 1997). या अधिनियमांतर्गत नियुक्त केलेला प्रत्येक निरीक्षक मुख्य निरीक्षकांच्या नियंत्रणाखाली होता आणि मुख्य निरीक्षकांच्या सर्वसाधारण नियंत्रण आणि देखरेखीखाली या अधिनियमांतर्गत त्यांचे अधिकार वापरायचे आणि त्यांचे कार्य करायचे होते.

मंजूर केलेल्या विकास योजना/पार पाडलेल्या कामांसाठी सार्वजनिक बांधकाम विभाग, सार्वजनिक उपक्रम, शहरी व ग्रामीण नागरी स्थानिक संस्था आणि महसूल विभागाच्या अधिकाऱ्यांना उपकर नियमावली अंतर्गत उपकर संकलन, उपकराचे निर्धारण करण्यासाठी आणि अपीलांसाठी, उपकर संकलक, निर्धारण अधिकारी आणि अपीलीय अधिकारी म्हणून अधिसूचित करण्यात आले होते (एप्रिल 2008).

इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 आणि महाराष्ट्र इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) नियम, 2007 नियमांच्या अंमलबजावणीसाठी आवश्यक असलेले, कार्य आणि अधिकारी **आलेख 1.1** मध्ये दर्शविले आहेत.

⁴ कोकण (मुंबई), पुणे, नाशिक, छत्रपती संभाजीनगर (पूर्वीचे औरंगाबाद म्हणून ओळखले जाणारे), नागपूर आणि अमरावती येथील विभागीय कार्यालये त्यांच्या अंतर्गत कार्यरत असलेल्या जिल्हा कामगार कार्यालयांचे प्रादेशिक प्रमुख आहेत.

आहेत किंवा कसे; आणि अधिनियमातील तरतुदींचे पालन सुनिश्चित करण्यासाठी विद्यमान व्यवस्था पुरेशी होती.

- आस्थापना व लाभार्थ्यांच्या नोंदणीसाठी प्रभावी यंत्रणा होती किंवा कसे;
- उपकर निर्धारण, संकलन आणि संकलित उपकराचे निधीत हस्तांतरण कार्यक्षम होते किंवा कसे;
- राज्य शासनाने आरोग्य आणि सुरक्षिततेचे योग्य निकष विहित केले होते आणि नियोक्त्यांद्वारे त्या निकषांचे पालन करण्यासाठी तपासणीद्वारे वातावरण सुनिश्चित केले किंवा कसे; आणि
- मंडळामार्फत कल्याणकारी योजनेच्या अंमलबजावणीवरील निधीचे प्रशासन व वापर कार्यक्षम व परिणामकारक होता आणि राज्य शासनाने तयार केलेल्या अधिनियम व नियमांनुसार होता किंवा कसे.

1.4 लेखापरीक्षण निकष

लेखापरीक्षणाचे निष्कर्ष खालील निकषांवर आधारित होते:

- इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996;
- महाराष्ट्र इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) नियम, 2007;
- इमारत व इतर बांधकाम कामगार कल्याण उपकर अधिनियम, 1996;
- इमारत व इतर बांधकाम कामगार कल्याण उपकर नियम, 1998;
- मंडळाचे ठराव व राज्य शासनाने वेळोवेळी जारी केलेले ठराव; आणि
- दिनांक 19 मार्च 2018 च्या रिट याचिकेवरील (दिवाणी क्रमांक 318/2006) सर्वोच्च न्यायालयाचा निर्णय

1.5 लेखापरीक्षण व्याप्ती आणि कार्यपद्धती

ऑक्टोबर 2022 ते जुलै 2023 या कालावधीत महाराष्ट्र शासनाचा कामगार विभाग, मंडळ व कामगार आयुक्त यांच्या 2017-18 ते 2021-22 या कालावधीशी संबंधित अभिलेखांची चाचणी-तपासणी करून "इमारत व इतर बांधकाम कामगार कल्याण" या विषयावर संपादनूक लेखापरीक्षण करण्यात आले.

राज्यातील 36 जिल्ह्यांपैकी सहा जिल्ह्यांची (कोल्हापूर, मुंबई शहर, मुंबई उपनगर, नागपूर, पुणे आणि ठाणे) लेखापरीक्षणासाठी निवड करण्यात आली. 2017-18 ते 2021-22 दरम्यान मंडळाने राबविलेल्या योजनांवर झालेल्या सर्वाधिक खर्चाच्या आधारे कोल्हापूर, पुणे आणि नागपूर जिल्ह्यांची निवड करण्यात आली, तर 2017-18 ते 2021-22 दरम्यान स्थूल राज्य उत्पन्नामध्ये सर्वाधिक योगदानाच्या आधारे ठाणे, मुंबई

शहर आणि मुंबई उपनगर जिल्ह्यांची निवड करण्यात आली. निवड झालेल्या सहा जिल्ह्यांतील कामगार आयुक्त व मंडळाच्या जिल्हा कार्यालयातील दस्तऐवजही तपासण्यात आले.

इमारत आराखडा मंजूर करताना लागू असलेला कामगार उपकर संकलित करून मंडळाकडे जमा करण्यात आला आहे अथवा कसे, याचा आढावा घेण्यासाठी प्रत्येक निवडलेल्या जिल्ह्यातून दोन स्थानिक संस्था/शहरी विकास प्राधिकरणे (नियोजन कार्यालय) देखील निवडण्यात आले. शिवाय, आस्थापना/नियोक्त्यांची नोंदणी, कामगार उपकर वजावट आणि तो मंडळाकडे वेळेवर जमा केला जातो हे तपासण्यासाठी, प्रत्येक निवडलेल्या जिल्ह्यातून दोन इमारत बांधकाम कामे राबविणारी कार्यालये निवडण्यात आली. अशा प्रकारे, **परिशिष्ट 1.1** मध्ये दर्शविल्यानुसार, निवडलेल्या सहा जिल्ह्यांमध्ये एकूण 20 कार्यालये (बृहन्मुंबई महानगरपालिका आणि मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरण निवडण्यात आले आहेत, जे दोन जिल्ह्यांच्या नमुन्यांमध्ये निवडले गेले होते म्हणजेच मुंबई शहर आणि मुंबई उपनगर म्हणून चार कार्यालयांऐवजी दोन कार्यालये म्हणून गणली गेली) निवडण्यात आले. निवडक 10 नियोजन कार्यालयांमध्ये 2017-18 ते 2021-22 दरम्यान मंजूर झालेल्या 34,802 बांधकाम आराखड्यांपैकी 169 बांधकाम आराखड्यांची पडताळणीसाठी निवड करण्यात आली. निवडलेल्या 10 कामांच्या कार्यकारी आस्थापनांच्या अंतर्गत असणारी एकूण 60 बांधकाम कामे म्हणजेच बृहन्मुंबई महानगरपालिका व मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरणातील प्रत्येकी 10 आणि उर्वरित आठ कामांच्या कार्यकारी आस्थापनांच्या अंतर्गत 2017-18 ते 2021-22 दरम्यान सर्वाधिक खर्च झालेल्या प्रत्येकी पाच बांधकाम कामांची तपासणीसाठी निवड करण्यात आली.

2017-18 ते 2021-22 दरम्यान मंडळाने राबविलेल्या 18 योजनांपैकी दहा योजनांची स्तरीय यादृच्छिक नमुना तपासणी तत्वावर पडताळणीसाठी निवड करण्यात आली. निवडलेल्या जिल्ह्यातील प्रत्येक निवडलेल्या योजनेतील लाभार्थ्यांचे 10 अर्ज पात्रतेच्या अटी व वेळेत लाभ वाटपासाठी तपासण्यात आले. लेखापरीक्षणात, निवडलेल्या जिल्ह्यांतील 48 आस्थापना (24 नोंदणीकृत व 24 अनोंदणीकृत आस्थापना) आणि निवडलेल्या जिल्ह्यातील 12 आस्थापना/स्थळे जेथे प्रसंग/अपघात घडला होता यांची संयुक्त तपासणी करण्यात आली. वरील आस्थापनांव्यतिरिक्त, निवडलेल्या सहा जिल्ह्यांतील 56 पैकी 37 अपघात प्रकरणांच्या निरीक्षण अहवालांची लेखापरीक्षणामध्ये चाचणी-तपासणी करण्यात आली. विभागाच्या प्रतिनिधींसह संयुक्तरीत्या 600 कामगारांचे⁵ (प्रत्येक जिल्ह्यातील 100 कामगार) लाभार्थी सर्वेक्षण करण्यात आले.

प्रधान सचिव, कामगार विभाग, महाराष्ट्र शासन यांच्यासमवेत सप्टेंबर 2022 मध्ये एक आगमन बैठक आयोजित करण्यात आली होती ज्यामध्ये लेखापरीक्षणाची उद्दिष्टे, लेखापरीक्षणाचे निकष, लेखापरीक्षणाची व्याप्ती आणि कार्यपद्धती यावर चर्चा करण्यात आली. लेखापरीक्षणाच्या निष्कर्षावर चर्चा करण्यासाठी जुलै 2024 रोजी कामगार

⁵ नोंदणीकृत कामगार:440; नोंदणी नसलेले कामगार:160.

विभागाच्या प्रधान सचिवांसमवेत निर्गमन बैठक आयोजित करण्यात आली होती. कामगार विभागाकडून प्राप्त झालेल्या उत्तरांचा (जुलै 2024) अहवालात समावेश करण्यात आला आहे.

महाराष्ट्र इमारत व इतर बांधकाम कामगार कल्याण मंडळाच्या कामकाजावरील लेखापरीक्षणाचे निष्कर्ष महाराष्ट्र शासनाच्या आर्थिक क्षेत्रावरील भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षकांच्या मार्च 2014 रोजी संपलेल्या वर्षासाठीच्या अहवालातील परिच्छेद 3.3 मध्ये समाविष्ट करण्यात आले होते (वर्ष 2015 चा अहवाल क्र. 3). ऑगस्ट 2017 मध्ये लोकलेखा समितीने त्यांच्या 2015-16 च्या 23^{व्या} अहवालात त्यांच्या शिफारशी विधिमंडळात सादर केल्या आहेत.

1.6 अभिस्वीकृती

लेखापरीक्षण सुरळीत पार पाडण्यासाठी विभाग, महाराष्ट्र इमारत व इतर बांधकाम कामगार कल्याण मंडळ, नागरी स्थानिक संस्था, मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरण आणि सार्वजनिक बांधकाम विभाग यांनी अभिलेख, माहिती व स्पष्टीकरण देण्यासाठी वेळोवेळी केलेल्या सहकार्यासाठी लेखापरीक्षण आभारी आहे.

प्रकरण II

**इमारत व इतर बांधकाम कामगार
अधिनियमाच्या अंमलबजावणीसाठी
संस्थात्मक व्यवस्था**

प्रकरण-II

इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियमाच्या अंमलबजावणीसाठी संस्थात्मक व्यवस्था

2.1 परिचय

इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियम, 1996 च्या कलम 62 नुसार इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियम, 1996 मधील तरतुदींची अंमलबजावणी करण्यासाठी नियम बनविण्याचा अधिकार राज्य शासनाला देण्यात आला आहे. तसेच, इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियम, 1996 च्या कलम 40 नुसार इमारत व इतर बांधकाम कामगारांची रोजगारादरम्यान सुरक्षितता, आरोग्य आणि संरक्षण सुनिश्चित करण्यासाठी नियम बनविण्यास राज्य शासनास प्राधिकृत करण्यात आले. उपकर अधिनियम, 1996 च्या कलम 14 नुसार या अधिनियमातील तरतुदींच्या अंमलबजावणीचे नियम बनविण्यासाठी केंद्र शासनाला प्राधिकृत करण्यात आले.

महाराष्ट्र शासनाने महाराष्ट्र इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) नियम, 2007 (महाराष्ट्र इमारत व इतर बांधकाम कामगार नियम) फेब्रुवारी 2007 मध्ये म्हणजेच इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियम, 1996 लागू झाल्यापासून दहा वर्षांहून अधिक कालावधीनंतर अधिसूचित केल्याचे लेखापरीक्षणात आढळून आले. त्याचप्रमाणे, भारत सरकारने उपकर नियम, 1998 लागू केल्यापासून दहा वर्षांहून अधिक कालावधीनंतर, महाराष्ट्र शासनाने उपकर अधिनियम व उपकर नियमांची अंमलबजावणी सुनिश्चित करण्यासाठी उपकर संकलन व उपकर निर्धारण प्राधिकरणांची नियुक्ती (एप्रिल 2008) अधिसूचित केली.

2.2 अधिनियम/नियमावलीतील तरतुदींचे पालन करणे

इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियम, 1996 आणि महाराष्ट्र इमारत व इतर बांधकाम कामगार नियम, 2007 मध्ये इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियम, 1996 च्या प्रभावी अंमलबजावणीसाठी समित्या स्थापन करणे, कल्याण निधी उभारणे आणि मनुष्यबळ पुरविणे यांची तरतूद आहे. संस्थात्मक व्यवस्थेशी संबंधित अधिनियम/नियमांच्या तरतुदींच्या पालनाबाबत लेखापरीक्षण निरीक्षणांची चर्चा पुढील परिच्छेदांमध्ये केली आहे.

2.2.1 मंडळाची स्थापना

इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियम, 1996 च्या कलम 18(1) आणि 18(3) नुसार राज्य शासनाने अधिसूचनेद्वारे अध्यक्ष आणि राज्य शासन, नियोक्ता आणि बांधकाम कामगारांचे प्रतिनिधित्व करणारे समान सदस्य असलेले परंतु 15 पेक्षा जास्त सदस्य नसलेले एक मंडळ स्थापन करावे. तसेच महाराष्ट्र इमारत व इतर बांधकाम

कामगार नियमावलीच्या नियम 35 नुसार मंडळाचे अध्यक्ष व सदस्य यांचा कार्यकाळ राजपत्रात त्यांच्या नेमणुका अधिसूचित केल्याच्या तारखेपासून तीन वर्षांचा होता.

जून 2018 मध्ये मंडळाची शेवटची पुनर्रचना करण्यात आल्याचे लेखापरीक्षणात आढळून आले. मात्र, 30 जून 2021 पर्यंत म्हणजेच तीन वर्षे उलटून गेल्यानंतरही संचालक मंडळावर नियोक्ता व बांधकाम कामगारांच्या प्रतिनिधींची नियुक्ती करण्यात आलेली नव्हती. पदसिद्ध सदस्य असलेले शासकीय प्रतिनिधी⁶ मंडळाचे सदस्य म्हणून कार्यरत राहिले आणि जून 2021 मध्ये नियोक्ता आणि बांधकाम कामगारांच्या प्रतिनिधींची मुदत संपल्यानंतर डिसेंबर 2022 मध्ये केवळ एक बैठक घेतली.

उत्तरादाखल शासनाने सांगितले की (जुलै 2024), नियोक्ता आणि बांधकाम कामगारांचे प्रतिनिधी होण्यासाठी इच्छुक असलेल्या व्यक्तींच्या नावांची शिफारस करणारा मंडळाने पाठविलेला (जुलै 2021 व फेब्रुवारी 2023 च्या दरम्यान) प्रस्ताव शासनाच्या विचाराधीन आहे.

2.2.2 राज्य सल्लागार समितीची स्थापना

इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियमाच्या कलम 4 मध्ये नमूद केले आहे की, राज्य शासनाने राज्य इमारत व इतर बांधकाम कामगार सल्लागार समिती स्थापन करावी, ज्यात इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियमाच्या प्रशासनामुळे उद्भवणाऱ्या बाबींवर राज्य शासनाला सल्ला देण्यासाठी एक अध्यक्ष, राज्य विधीमंडळाचे दोन सदस्य, भारत सरकारचा एक सदस्य, मुख्य निरीक्षक म्हणून राज्याचे कामगार आयुक्त, नियोक्तांचे, इमारत कामगारांचे प्रतिनिधित्व करणारे राज्य शासनाने नियुक्त केलेले किमान सात व कमाल अकरा सदस्य यांचा समावेश असतो. तसेच महाराष्ट्र इमारत व इतर बांधकाम कामगार नियम 2007 च्या नियम 10(6) नुसार दर तीन वर्षांनी राज्य इमारत व इतर बांधकाम कामगार सल्लागार समितीची पुनर्रचना केली जाईल.

जून 2015 नंतर राज्य शासनाने राज्य इमारत व इतर बांधकाम कामगार सल्लागार समितीची स्थापना केली नसल्याचे लेखापरीक्षणात निदर्शनास आले. मुंबई उच्च न्यायालयाने⁷ राज्य शासनाला चार आठवड्यांत राज्य इमारत व इतर बांधकाम कामगार सल्लागार समिती स्थापन करण्याचे निर्देश दिले होते (नोव्हेंबर 2016), असेही लेखापरीक्षणात निदर्शनास आले. सर्वोच्च न्यायालयाने 2006 च्या रिट याचिका क्रमांक 318 मध्ये राज्य शासनाला राज्य इमारत व इतर बांधकाम कामगार सल्लागार समिती स्थापन करण्याचे निर्देश दिले होते (मार्च 2018). मंडळाने जुलै 2015 ते एप्रिल 2018 या कालावधीत सात वेळा राज्य शासनाला राज्य इमारत व इतर बांधकाम कामगार सल्लागार समिती स्थापन करण्याची विनंती केली होती. मात्र, राज्य शासन आठ वर्षांहून

⁶ विभागाचे प्रधान सचिव, विभागाचे उप-सचिव व कामगार आयुक्त

⁷ 2015 ची जनहित याचिका क्र.34, निर्वाण बांधकाम कामगार संघटन विरुद्ध महाराष्ट्र राज्य आणि इतर प्रकरणी, माननीय मुंबई उच्च न्यायालयाने 22 नोव्हेंबर 2016 च्या आदेशात राज्य शासनाला निर्देश दिले होते की, चार आठवड्यांत राज्य सल्लागार समिती स्थापन करावी.

अधिक काळ राज्य इमारत व इतर बांधकाम कामगार सल्लागार समितीची स्थापना करण्यात अपयशी ठरल्याने इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियमाच्या अंमलबजावणीमुळे उद्भवणाऱ्या बाबींवर मंडळाला योग्य मार्गदर्शनापासून वंचित राहावे लागले.

उत्तरादाखल, राज्य इमारत व इतर बांधकाम कामगार सल्लागार समिती स्थापन करण्याचा मंडळाचा प्रस्ताव शासनाच्या विचाराधीन असल्याचे शासनाने नमूद केले (जुलै 2024).

2.3 मानव संसाधन

आस्थापनांची नोंदणी, बांधकाम कामगारांची लाभार्थी म्हणून नोंदणी, कल्याणकारी योजनांची देखरेख व अंमलबजावणी, आस्थापनांची तपासणी, इमारत व इतर बांधकाम कामगारांच्या रोजगार व सेवेच्या अटींचे प्रभावी नियमन करणे व त्यांची सुरक्षा, आरोग्य व कल्याणकारी उपाययोजना व इतर बाबींसाठी पुरेशा मनुष्यबळाची उपलब्धता आवश्यक आहे.

पुढील परिच्छेदांत चर्चा केल्याप्रमाणे कर्मचाऱ्यांची कमतरता असल्याचे लेखापरीक्षणात निदर्शनास आले.

2.3.1 मंजूर मनुष्यबळाच्या तुलनेत कर्मचाऱ्यांची कमतरता

विभागाने मंडळासाठी मुख्यालय व जिल्हा स्तरावर 56 पदे मंजूर केली होती (ऑक्टोबर 2012). मार्च 2022 पर्यंत मंजूर पदे आणि पदावर कार्यरत असलेल्या व्यक्ती तक्ता 2.1 मध्ये दर्शविल्या आहेत.

तक्ता 2.1: मंजूर पदांच्या तुलनेत 31 मार्च 2022 पर्यंत पदावर कार्यरत असलेल्या व्यक्ती

अनु क्र.	पदनाम	मंजूर		पदावरील व्यक्ती	
		मंडळ स्तर	जिल्हा कार्यालय	मंडळ स्तर	जिल्हा कार्यालय
1	सहाय्यक कामगार आयुक्त ⁸	1	-	1 (अतिरिक्त प्रभार)	-
2	शासकीय कामगार अधिकारी ⁹	1	19	1 (प्रतिनियुक्तीवर)	-
3	अधीक्षक	1	-	0	-
4	लेखा व वित्त अधिकारी (वर्ग ब)	1	-	1*	-
5	लेखापाल	1	-	1	-
6	वरिष्ठ लिपिक	2	-	2 (अतिरिक्त प्रभार)	-
7	आशुलिपिक(मराठी/इंग्रजी)	1	-	0	-
8	लिपिक/टंकक	4	19	0	0
9	इतर वर्ग ड कर्मचारी (3 पदनामे)	6	-	0	-
	एकूण	18	38	6	0

स्रोत: ऑक्टोबर 2012 चा शासन निर्णय आणि मंडळाने सादर केलेली माहिती.

*महाराष्ट्र वित्त व लेखा सेवांच्या संवर्गातून प्रतिनियुक्तीवर

⁸ ऑक्टोबर 2018 मध्ये जिल्हा कार्यकारी अधिकारी (मंडळ स्तरावर) म्हणून पुन्हा नियुक्त करण्यात आले.

⁹ ऑक्टोबर 2018 मध्ये उपजिल्हा कार्यकारी अधिकारी (मंडळ स्तरावर) म्हणून पुन्हा नियुक्ती

(i) तक्ता 2.1 वरून निदर्शनास आल्याप्रमाणे 56 (18+38) मंजूर पदांपैकी केवळ सहा पदे भरण्यात आली. या सहापैकी पाच पदे प्रतिनियुक्तीद्वारे आणि विभागीय अधिकाऱ्यांना अतिरिक्त प्रभार देऊन भरली गेली होती. अशा रीतीने मंजूरीच्या तुलनेत कर्मचाऱ्यांची कमतरता 89 टक्के होती. तसेच ऑक्टोबर 2012 मध्ये पदे मंजूर झाली असली तरी तीन पदनामांसाठी¹⁰ (चार पदे) भर्ती नियमावलीला शासनाकडून मंजूरी देण्यात आली नव्हती (जुलै 2024). ऑगस्ट 2017 मध्ये अतिरिक्त पदे तातडीने भरण्याची लोक लेखा समितीची शिफारस होती, तथापि लेखापरीक्षणाच्या असे निदर्शनास आले की रिक्त पदांवरील भर्ती आणि उपरोल्लेखित चार पदांसाठी भर्ती नियमावलीला मंजूरी अजूनही प्रलंबित होती (जुलै 2024).

उपरोक्त व्यतिरिक्त, 15 कंत्राटी कर्मचारी (जसे की, लिपिक/टंकक/डाटा एन्ट्री ऑपरेटर, कनिष्ठ लेखापाल, आशुलिपिक आणि इतर वर्ग ड कर्मचारी) मंडळ स्तरावर नियुक्त केले गेले, तर कंत्राटी कर्मचारी पुरविण्यासाठी नियुक्त करण्यात आलेल्या अभिकरणाद्वारे मार्च, 2022 पर्यंत, जिल्हा स्तरावर, 223¹¹ कंत्राटी कर्मचारी 43 कामगार सुविधा केंद्रांमध्ये नियुक्त करण्यात आले.

(ii) कामगारांची संख्या वाढविण्यासाठी मंडळाचा प्रस्ताव

कामगारांची नोंदणी, नूतनीकरण आणि योजनांची अंमलबजावणी यांसाठी जिल्हा स्तरावर कामगार सुविधा केंद्रे स्थापन करण्यात आली होती. कामगार विभागामध्ये जास्तीत जास्त पदे रिक्त होती आणि कामगार विभागातील अधिकारी, इतर कामगार अधिनियमांची अंमलबजावणी आणि देखरेख करण्यात देखील व्यस्त असल्या कारणाने, मंडळाची प्रशासकीय यंत्रणा बळकट करण्यासाठी मंडळाने डिसेंबर 2022 मध्ये 602 पदांसाठी सुधारित प्रस्ताव पाठविला होता. तथापि, मंडळाने मंजूरी दिलेल्या प्रस्तावावर शासनाने कोणतीही कार्यवाही केली नाही (जुलै 2024).

निर्गमन परिषदेमध्ये (जुलै 2024) प्रधान सचिवांनी नमूद केले की, मनुष्यबळाची कमतरता ही एक मोठी समस्या आहे आणि म्हणूनच मंडळाच्या सुधारित कर्मचारी संरचनेला नुकत्याच झालेल्या संचालक मंडळाच्या बैठकीत मान्यता देण्यात आली आहे, (जुलै 2024).

लेखापरीक्षणात असे निदर्शनास आले की, मंडळातच नव्हे तर कामगार विभागातही कर्मचाऱ्यांची कमतरता होती, ज्यांच्याकडे विविध इतर कामगार अधिनियमांची देखरेख व अंमलबजावणी या त्यांच्या नियमित कामाबरोबरच इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियमाच्या अंमलबजावणीशी संबंधित कामेही सोपविण्यात आली होती. मार्च 2022 पर्यंत सहाय्यक कामगार आयुक्तांची 26 पदे (32 टक्के) आणि शासकीय कामगार अधिकाऱ्यांची 89 पदे (61 टक्के) रिक्त असल्याचे निदर्शनास आले.

¹⁰ लेखा व वित्त अधिकारी, लेखापाल व वरिष्ठ लिपिक

¹¹ लिपिक/टंकक/ डाटा एन्ट्री ऑपरेटर:158, कनिष्ठ लेखापाल:45, शिपाई:17, वरिष्ठ वाहनचालक:2, अधीक्षक: 1

कामगार विभागातील कर्मचाऱ्यांच्या कमतरतेबाबत प्रधान सचिवांनी नमूद केले की, नवनियुक्त सहाय्यक कामगार आयुक्त व शासकीय कामगार अधिकारी प्रशिक्षण घेत आहेत आणि त्यांची नियमित कर्तव्यांवर नियुक्ती झाल्यानंतर कर्मचाऱ्यांच्या कमतरतेचा प्रश्न बऱ्याच अंशी सुटू शकेल. मंडळाच्या सुधारित कर्मचारी संरचनेनुसार भरती झालेल्या कर्मचाऱ्यांची माहिती मंडळाकडून (नोव्हेंबर 2024) मागविण्यात आली होती, जी प्रतिक्रित होती.

2.3.2 कंत्राटी कर्मचाऱ्यांना प्रदाने

ऑक्टोबर 2012 मध्ये मंजूर झालेली 56 पदे भरली नसल्याने, जिल्हा कार्यालये, प्रादेशिक कार्यालये व मुंबई येथील मंडळाच्या कार्यालयासाठी मंडळाने कंत्राटी पद्धतीने विभागाद्वारे नियुक्त अभिकरणामार्फत जसे की ब्रिस्क इंडिया प्रायव्हेट लिमिटेडकडून 100 कंत्राटी कर्मचाऱ्यांच्या¹² (डाटा एंट्री ऑपरेटर:50; लिपिक: 50) नियुक्तीस मान्यता¹³ (जुलै 2014) दिली. राज्य शासनाने ऑगस्ट 2014 मध्ये कंत्राटी कर्मचाऱ्यांच्या नियुक्तीस प्रशासकीय मान्यता दिली. मंडळाने ब्रिस्क इंडिया प्रायव्हेट लिमिटेड सोबत तीन वर्षांचा करार केला (ऑगस्ट 2014) आणि ऑगस्ट 2014 मध्ये कार्यादेश जारी करण्यात आला.

जिल्हा कार्यालये, प्रादेशिक कार्यालये व मंडळाच्या मुंबई येथील कार्यालयासाठी मंडळाने उपरोल्लेखित अभिकरणामार्फत (ऑक्टोबर 2015) अतिरिक्त 156 कंत्राटी कर्मचारी (डाटा एंट्री ऑपरेटर:50, लिपिक:50; कनिष्ठ लेखापाल:49; आशुलिपिक:4; स्वीय सहाय्यक: 1 व शिपाई:2) नियुक्त करण्यास मान्यता¹⁴ दिली व डिसेंबर 2015 मध्ये कार्यादेश जारी करण्यात आला. कर्मचाऱ्यांच्या नोंदणीसाठी आणि मंडळाच्या विविध योजनांबाबत मोहिमा राबवून जनजागृती करण्यासाठी कर्मचाऱ्यांचा वापर करता येईल, या कारणास्तव अतिरिक्त कर्मचाऱ्यांची नेमणूक रास्त होती. अशा रीतीने मंडळाने एकूण 256 कंत्राटी कर्मचाऱ्यांच्या नेमणुकीस मंजुरी दिली. विभागाने (सप्टेंबर 2017) कराराला आणखी तीन महिने किंवा निविदा प्रक्रियेद्वारे नवीन अभिकरणाची निवड होईपर्यंत जे नंतर असेल तोपर्यंत मुदतवाढ दिली. ब्रिस्क इंडिया प्रायव्हेट लिमिटेडने पाच वर्षांहून अधिक काळ म्हणजेच जुलै 2023 मध्ये नवीन अभिकरणाची नियुक्ती होईपर्यंत काम सुरू ठेवल्याचे लेखापरीक्षणात निदर्शनास आले.

जिल्ह्यातील सहाय्यक कामगार आयुक्तांनी प्रमाणित केलेल्या कंत्राटी कर्मचाऱ्यांच्या हजेरी पुस्तिकेसह ब्रिस्क इंडिया प्रायव्हेट लिमिटेड कडून मासिक देयके सादर करण्यात आली. 2020-21 व 2021-22 या कालावधीतील मासिक देयकांची चाचणी-तपासणी केली असता खाली तपशीलवार दर्शविल्याप्रमाणे ₹ 1.69 कोटींची अनियमित प्रदाने झाल्याचे निदर्शनास आले.

¹² मंडळ स्तरावर: 6; प्रादेशिक स्तर: 10; जिल्हे: 84.

¹³ 30 जुलै 2014 रोजी झालेल्या संचालक मंडळाच्या बैठकीद्वारे

¹⁴ दिनांक 01 ऑक्टोबर 2015 रोजी झालेली संचालक मंडळाची बैठक.

- मंडळ स्तरावर नेमणुकीसाठी केवळ दोन शिपाई मंजूर करण्यात आले होते. मात्र, 14 जिल्हे¹⁵ व कोकण विभागीय कार्यालयात प्रत्येकी एक शिपाई नियुक्त करण्यात आला होता व मंडळ स्तरावर चार शिपाई नियुक्त करण्यात आल्याने (दोन शिपाई जादा नियुक्त करण्यात आले) 2020-21 व 2021-22 या कालावधीत ₹ 44.03 लाखांचे अनियमित प्रदान झाल्याचे लेखापरीक्षणात निदर्शनास आले.
- कामगार सुविधा केंद्रे/विभागीय कार्यालयांसाठी 188 लिपिक/डाटा एन्ट्री ऑपरेटर आणि मंडळ स्तरावर 12 लिपिक/ डाटा एन्ट्री ऑपरेटर मंजूर करण्यात आले होते. नऊ जिल्ह्यांत¹⁶ लिपिक/डाटा एन्ट्री ऑपरेटर यांच्या मंजूर संख्येपेक्षा एक ते सहा जास्त कर्मचाऱ्यांची नेमणूक करण्यात आल्याने ₹ 67.97 लाखांचे¹⁷ अनियमित प्रदान झाल्याचे लेखापरीक्षणात निदर्शनास आले.
- कामगार सुविधा केंद्रे /विभागीय कार्यालयांसाठी 47 कनिष्ठ लेखापाल आणि मंडळ स्तरावर दोन कनिष्ठ लेखापाल मंजूर करण्यात आले होते. एक ते तीन दरम्यान असणाऱ्या कनिष्ठ लेखापालांच्या मंजूर संख्येपेक्षा अधिक नेमणुका करण्यात आल्याच्या परिणामी नागपूर जिल्ह्यात व मंडळ स्तरावर ₹ 24.30 लाखांचे अनियमित प्रदान झाल्याचे लेखापरीक्षणात निदर्शनास आले.
- कोल्हापूर जिल्हा व मंडळात चालक नेमण्यास मान्यता नसतानाही प्रत्येकी दोन चालक नियुक्त करण्यात आले होते. परिणामी ₹ 25.28 लाखांचे अनियमित प्रदान झाले. नागपूर जिल्ह्यात अधीक्षकांच्या नियुक्तीला मंजुरी नसतानाही एका अधीक्षकाची नेमणूक करण्यात आल्याने ₹ 7.58 लाखांचे अनियमित प्रदान झाले.

अनियमित प्रदानामुळे मंडळात अंतर्गत नियंत्रणाचा अभाव दिसून येतो कारण प्राप्त झालेली मासिक देयके, कार्यादेश/मंडळाच्या मंजुरीसोबत तपासली गेली नाहीत, ज्यामुळे प्रदाने देण्यापूर्वी कर्मचारी नेमणुकीस मान्यता देण्यात आली आहे अथवा नाही याची खातरजमा केली गेली नाही.

उत्तरादाखल, शासनाने नमूद केले की (जुलै 2024), मंडळाच्या निर्देशानुसार सर्व पदे भरण्यात आली आहेत. निर्गमन परिषदेमध्ये (जुलै 2024) मंडळाच्या मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यांनी सांगितले की, मंडळाने कर्मचारी नियुक्त करण्यास कार्योत्तर मंजुरी दिली आहे. तथापि, लेखापरीक्षणास या दाव्याच्या समर्थनार्थ कोणतेही दस्तऐवज सादर केले गेले नाहीत.

¹⁵ अहिल्यानगर (पूर्वीचे अहमदनगर म्हणून ओळखले जाणारे), छत्रपती संभाजीनगर, बीड, धुळे, हिंगोली, जालना, कोल्हापूर, लातूर, मुंबई उपनगर, मुंबई शहर, नांदेड, नंदुरबार, परभणी आणि रायगड.

¹⁶ नागपूर, मुंबई उपनगर, जालना, परभणी, वर्धा, यवतमाळ, लातूर, गोंदिया आणि कोल्हापूर.

¹⁷ नागपूर ₹ 24.26 लाख, मुंबई उपनगर ₹ 4.88 लाख, जालना ₹ 5.33 लाख, परभणी ₹ 1.02 लाख, वर्धा ₹ 4.13 लाख, यवतमाळ ₹ 2.63 लाख, लातूर ₹ 15.58 लाख, गोंदिया ₹ 7.35 लाख आणि कोल्हापूर ₹ 2.79 लाख

निष्कर्ष

जून 2021 पासून मंडळावर नियोक्ता व कामगारांच्या प्रतिनिधींची नेमणूक करण्यात आली नसल्याचे लेखापरीक्षणात निदर्शनास आले. जून 2015 नंतर राज्य शासनाने राज्य सल्लागार समिती स्थापित केली नाही. मंजूर पदांच्या तुलनेत कर्मचाऱ्यांची कमतरता (89 टक्के) असतानाही मनुष्यबळाच्या नियुक्तीसाठी आणि प्रशासकीय यंत्रणेच्या बळकटीकरणासाठी कोणतीही प्रभावी कार्यवाही केली गेली नाही, जे कर्मचाऱ्यांच्या/ आस्थापनांच्या नोंदणीसाठी व योजनांच्या अंमलबजावणीसाठी महत्वाचे आहे. मंडळाने जिल्ह्यात मंजूर केलेल्या संख्येपेक्षा जास्त कंत्राटी कामगार नियुक्त केले, परिणामी 2020-21 आणि 2021-22 या कालावधीत अनियमित प्रदाने केली गेली.

शिफारस 1: शासनाने मंडळात नियोक्ता व कामगारांच्या प्रतिनिधींची कालबद्ध पद्धतीने नेमणूक करणे आवश्यक आहे.

शिफारस 2: शासनाने कर्मचारी व आस्थापनांची नोंदणी, तपासण्यांचे आयोजन आणि कर्मचाऱ्यांच्या कल्याणाची सुनिश्चिती या संदर्भातील इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियमाच्या तरतुदींच्या प्रभावी अंमलबजावणीच्या सुनिश्चितीसाठी, मंजूर पदे प्राधान्याने भरण्यासाठी प्रभावी कार्यवाही करावी.

प्रकरण III
आस्थापना व कामगारांची नोंदणी

प्रकरण-III

आस्थापना व कामगारांची नोंदणी

3.1 आस्थापनांची नोंदणी

इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार (रोजगार आणि सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 मधील तरतुदी मागील बारा महिन्यांत कोणत्याही दिवशी कोणत्याही इमारतीत किंवा इतर बांधकाम कामात¹⁸ दहा किंवा त्यापेक्षा जास्त बांधकाम कामगारांना कामावर नियुक्त केले होते किंवा नियुक्त केले आहे अशा 'प्रत्येक आस्थापनेला' लागू होतात. इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार (रोजगार आणि सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 अंतर्गत आस्थापना म्हणजे शासनाच्या मालकीची किंवा शासनाच्या नियंत्रणाखाली असणारी, कोणतीही कॉर्पोरेट संस्था किंवा व्यावसायिक संस्था, एखादी व्यक्ती किंवा संघटना किंवा व्यक्तींची इतर संस्था जी कोणत्याही इमारत किंवा इतर बांधकामात बांधकाम कामगारांना कामावर ठेवते आणि तसेच यात कंत्राटदाराच्या मालकीची आस्थापना देखील समाविष्ट आहे.

इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार (रोजगार आणि सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 च्या कलम 7 नुसार, ज्या आस्थापनेला हा कायदा लागू आहे, त्या आस्थापनेशी संबंधित प्रत्येक नियोक्त्याने¹⁹ अशा आस्थापनेच्या नोंदणीसाठी ज्या भागात इमारत किंवा इतर बांधकाम करायचे आहे त्या भागातील नोंदणी अधिकारी (सहाय्यक कामगार आयुक्त) यांच्याकडे 60 दिवसांच्या कालावधीत अर्ज करावा. नियोक्त्याने अर्ज सादर करणे, नियोक्त्याने शुल्क भरणे आणि नोंदणी प्रमाणपत्र जारी करण्याची संपूर्ण प्रक्रिया कामगार विभागाच्या वेब-आधारित ऑनलाइन प्रणालीद्वारे करण्यात आली होती. आस्थापनांच्या नोंदणीसाठी अर्ज करताना, नियोक्त्याने जी इमारत आणि इतर बांधकाम कामे करावयाची आहेत अशा आस्थापनेचे नाव आणि ठिकाण,

¹⁸ इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 अंतर्गत इमारत किंवा इतर बांधकाम कामाची व्याख्या - इमारती, रस्ते, हमरस्ते, रेल्वे, ट्रामवे, हवाई क्षेत्र, पाटबंधारे, सांडपाणी यांचे किंवा यांच्याशी संबंधित बांधकाम, बदल, दुरुस्ती, देखभाल अथवा तोडकाम इत्यादी आणि राज्य शासनाने अधिसूचित केल्याप्रमाणे अशी इतर कामे.

¹⁹ इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार (रोजगार आणि सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 च्या कलम 2 (1) (i) नुसार, एखाद्या आस्थापनेच्या संदर्भात नियोक्ता म्हणजे त्याचा मालक, आणि (i) इमारत किंवा केलेल्या बांधकाम कामांच्या संदर्भात त्यांच्या अखत्यारीत शासनाच्या कोणत्याही विभागाने किंवा विभागाच्या अधिकाराखाली कोणत्याही कंत्राटदाराशिवाय निर्दिष्ट केलेले प्राधिकरण, किंवा जिथे कोणतेही प्राधिकरण निर्दिष्ट केलेले नाही तिथे विभागप्रमुख; (ii) प्रत्यक्ष स्थानिक प्राधिकरण किंवा अन्य आस्थापनेने किंवा त्यांच्या वतीने कोणत्याही कंत्राटदाराशिवाय केलेल्या इमारतीच्या किंवा इतर बांधकामाच्या संदर्भात, त्या प्राधिकरणाचे किंवा आस्थापनेचे मुख्य कार्यकारी अधिकारी; (iii) कंत्राटदाराने किंवा त्याद्वारे केलेली इमारत किंवा इतर बांधकाम कामे किंवा कंत्राटदाराने पुरविलेल्या बांधकाम कामगारांच्या रोजगारासंदर्भात, कंत्राटदार.

कामाचे स्वरूप, कोणत्याही दिवशी नियुक्त करावयाच्या इमारत कामगारांची प्रस्तावित संख्या, कामाची सुरुवात आणि पूर्णत्व ह्याची अंदाजित तारीख इत्यादि तपशील नमूद करणे आवश्यक आहे.

3.1.1 राज्यात आणि निवडलेल्या जिल्ह्यांत आस्थापनांची नोंदणी

आस्थापनेची नोंदणी नियोक्त्यांना इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार (रोजगार आणि सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 च्या आणि महाराष्ट्र इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार (रोजगार आणि सेवा शर्तीचे नियमन) नियमांच्या कक्षेत आणते, ज्यामुळे कामगारांची सुरक्षा, आरोग्य आणि कल्याणकारी उपायांचे अनुपालन सुनिश्चित होते.

2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत राज्यातील नोंदणीकृत आस्थापनांची संख्या 9,891 होती, तर चाचणी-तपासणी केलेल्या सहा जिल्ह्यांमध्ये नोंदणीकृत आस्थापनांची संख्या 6,997 होती जे तक्ता 3.1 मध्ये दर्शविले आहे.

तक्ता 3.1: निवडलेल्या सहा जिल्ह्यांमध्ये आणि राज्यात 2017-18 ते 2021-22 दरम्यान नोंदणीकृत आस्थापना

वर्ष	राज्य	निवडलेले जिल्हे (सहा)						निवडलेल्या सहा जिल्ह्यांची एकूण
		कोल्हापूर	पुणे	ठाणे	नागपूर	मुंबई शहर	मुंबई उपनगर	
2017-18	1,434	10	465	189	47	53	204	968
2018-19	1,805	27	551	213	43	130	373	1,337
2019-20	2,276	5	837	193	58	104	331	1,528
2020-21	1,901	2	827	180	23	46	186	1,264
2021-22	2,475	6	1,160	223	32	124	355	1,900
एकूण	9,891	50	3,840	998	203	457	1,449	6,997

स्रोत: कामगार आयुक्तांनी सादर केलेली माहिती

तक्ता 3.1 मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे चाचणी-तपासणी केलेल्या सहा जिल्ह्यांमध्ये नोंदणीकृत आस्थापनांची 6,997 संख्या राज्यात नोंदणी झालेल्या आस्थापनांच्या एकूण संख्येच्या (71 टक्के) होती.

तसेच, लेखापरीक्षणाने चाचणी-तपासणी केलेल्या 60 बांधकामांमध्ये, 73 टक्के (60 पैकी 44) आस्थापनांची नोंदणी झाली नव्हती. लेखापरीक्षणाच्या असेही निदर्शनास आले की, चाचणी-तपासणी केलेल्या 37 पैकी 19 (51 टक्के) अपघात प्रकरणांमध्ये आस्थापना नोंदणी केलेल्या नव्हत्या.

यावरून असे दिसून येते की सर्व आस्थापनांची नोंदणी झाली नव्हती. उत्तरात, शासनाने नमूद केले (जुलै 2024) की, मंडळाने वेळोवेळी शासकीय संस्थांना, त्यांच्या अधिकारक्षेत्रात सुरू असलेल्या बांधकामांचा तपशील द्यावा आणि कार्यादेश/प्रारंभ प्रमाणपत्राच्या प्रती सादर कराव्यात अशी विनंती केली होती. हे असे दर्शविते की आस्थापनांच्या नोंदणीची संपूर्ण प्रक्रिया केवळ आस्थापनांच्या स्वयंअहवालावर अवलंबून

होती आणि इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार (रोजगार आणि सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 अंतर्गत नोंदणीसाठी नोंदणी नसलेल्या आस्थापना शोधून काढण्यासाठी कोणत्याही प्रभावी तंत्राचा अभाव होता.

निर्गमन बैठकीमध्ये (जुलै 2024) प्रधान सचिवांनी सांगितले की, एक नवीन पोर्टल विकसित केले जात आहे, ज्यामध्ये महाराष्ट्र स्थावर संपदा नियामक प्राधिकरणाने मंजूर केलेल्या ₹ 50.00 कोटीपेक्षा जास्त किंमतीचे सर्व प्रकल्प नोंदणी करणे बंधनकारक आहे.

3.1.2 मंजूर आराखडे/कार्यादेश यांच्या प्रती प्राप्त न होणे

इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार (रोजगार आणि सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 कायद्यांतर्गत आस्थापनाची नोंदणी न करणाऱ्या नियोक्त्यांची मोठी संख्या लक्षात घेऊन लोक लेखा समितीने नोंदणी नसलेल्या आस्थापनांचा शोध घेण्यासाठी यंत्रणा उभी करण्याची आणि आस्थापनांची नोंदणी न केल्यास दंडात्मक तरतुदींची काटेकोर अंमलबजावणी करण्याची शिफारस केली होती (ऑगस्ट 2017).

आस्थापना आणि बांधकाम कामगारांच्या नोंदणीची प्रक्रिया सुलभ करण्यासाठी मंजूर आराखडे/कार्यादेशांच्या प्रती नोंदणी अधिकाऱ्यांना उपलब्ध करून देण्याची सुनिश्चिती करावी, असे परिपत्रक विभागाने नगर विकास विभाग, गृहनिर्माण विभाग आणि सर्व नागरी स्थानिक संस्थांना जारी केले (नोव्हेंबर 2020). लेखापरीक्षणात असे निदर्शनास आले की, मुंबई शहर, कोल्हापूर, मुंबई उपनगर, पुणे आणि ठाणे या पाच जिल्ह्यांमध्ये²⁰ 2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत निरीक्षकांना कोणतेही मंजूर आराखडे/कार्यादेश प्राप्त झाले नव्हते.

उत्तरात, शासनाने नमूद केले (जुलै 2024) की, मंडळाने वेळोवेळी शासकीय संस्थांना त्यांच्या अधिकारक्षेत्रात सुरू असलेल्या बांधकामांचे तपशील सादर करण्याची आणि कार्यादेश /प्रारंभ प्रमाणपत्रांच्या प्रती सादर करण्याची विनंती केली होती. म्हणूनच, बांधकाम करणाऱ्या आणि अधिकृत करणाऱ्या स्थानिक संस्था/विभागांना मंजूर आराखडे/कार्यादेश नोंदणी अधिकाऱ्यांना सादर करण्याचे आदेश देऊन विभागाने आखलेल्या आस्थापनांची नोंदणी सुधारण्याची यंत्रणा कार्यान्वित करण्यात आली नाही.

3.1.3 काम सुरू करण्याची सूचना

इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार (रोजगार आणि सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 च्या कलम 46 नुसार प्रत्येक नियोक्त्याने कोणतीही इमारत किंवा इतर बांधकाम सुरू होण्यापूर्वी किमान 30 दिवस आधी कामगार विभागाच्या संबंधित निरीक्षकाला काम सुरू करण्याबाबत सूचना पाठविणे आवश्यक होते. तसेच, इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार (रोजगार आणि सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 च्या कलम 48 नुसार, जर नियोक्ता इमारत किंवा इतर बांधकाम सुरू करण्याची सूचना

²⁰ नागपूर जिल्ह्याकडून माहिती प्राप्त झाली नव्हती.

देण्यास असमर्थ ठरला तर नियोक्त्याला तीन महिन्यांपर्यंत कारावास किंवा ₹ 2,000 पर्यंत दंड किंवा दोन्ही शिक्षा होऊ शकतात.

लेखापरीक्षणात असे निदर्शनास आले की निवडलेल्या सहा जिल्ह्यांपैकी पाच म्हणजेच पुणे, ठाणे, कोल्हापूर, नागपूर आणि मुंबई शहर या जिल्ह्यांत निरीक्षकांना 2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत नियोक्त्यांकडून इमारत किंवा इतर बांधकाम सुरू करण्याची कोणतीही सूचना प्राप्त झाली नव्हती. मुंबई उपनगरीय जिल्ह्यात 2017-18 ते 2021-22 दरम्यान बांधकाम सुरू करण्याच्या केवळ दोन सूचना प्राप्त झाल्या होत्या. अधिनियमातील तरतुदींचे अनुपालन न करण्याबाबत केलेली कारवाई, काही केल्यास, विभागाकडून प्रलंबित होती.

मंजूर आराखडा/कार्यादेशाच्या प्रती प्राप्त होण्याबरोबरच काम सुरू करण्याची नोटीस मिळाली असती तर आस्थापनांच्या नोंदणीत सुधारणा होण्यास मदत झाली असती.

3.2 कामगारांची नोंदणी

इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार (रोजगार आणि सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 च्या कलम 12 नुसार 18 ते 60 वर्षे वयोगटातील आणि मागील बारा महिन्यांत कमीत कमी 90 दिवसांच्या कालावधीसाठी कोणत्याही इमारत किंवा इतर बांधकाम कामात गुंतलेला प्रत्येक इमारत बांधकाम कामगार इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार (रोजगार आणि सेवा शर्तीचे नियमन) कायद्यांतर्गत लाभार्थी म्हणून नोंदणीस पात्र आहे.

बांधकाम कामगारांच्या नोंदणीसाठी कामगार विहित कागदपत्रे (वयाचा पुरावा, इमारत किंवा बांधकाम कामात सहभागी झाल्याचा दाखला व छायाचित्र) आणि प्रति वर्ष ₹ एक नोंदणी शुल्कासह कामगार विभागाने प्राधिकृत केलेल्या जिल्ह्यातील नोंदणी अधिकाऱ्यांकडे विहित नमुन्यात अर्ज करतो. नोंदणीनंतर, जिल्ह्यातील कामगार सुविधा केंद्रामार्फत मंडळाकडून कामगाराला ओळखपत्र जारी केले जाते. मंडळाने कामगार नोंदणी आणि कामगार कल्याण सेवा वाढविण्यासाठी आणि मजुरांना अधिक प्रभावी सेवा प्रदान करण्यासाठी एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणाली ही वेब-आधारित ऑनलाइन प्रणाली (जुलै 2020) कार्यान्वित केली. एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणालीमुळे कामगारांना नोंदणी आणि नूतनीकरण, स्कॅन केलेली कागदपत्रे अपलोड करणे आणि विविध योजनांतर्गत लाभासाठी दावे सादर करण्यासाठी अर्ज/आवेदनपत्र (थेट किंवा कामगार सुविधा केंद्रांद्वारे) भरणे शक्य झाले. एक वर्षांनंतर नोंदणीचे नूतनीकरण न केल्यास कामगार लाभार्थी राहात नाही.

3.2.1 राज्यातील कामगारांची नोंदणी

2017-18 ते 2021-22 दरम्यान राज्यातील नोंदणी केलेल्या कामगारांची संख्या तक्ता 3.2 मध्ये दर्शविली आहे.

तक्ता 3.2: 2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत नोंदणी केलेल्या कामगारांची संख्या

वर्ष	वर्षभरात झालेल्या नवीन नोंदण्यांची संख्या	वर्षभरातील नूतनीकरण	एकूण
	(लाखात)		
2017-18	3.55*		3.55
2018-19	6.62*		6.62
2019-20	7.56*		7.56
2020-21	0.79	0.33	1.12
2021-22	8.31	2.50	10.81
	*नूतनीकरण आणि नोंदणीचा वेगळा विदा लेखापरीक्षेला सादर करण्यात आला नाही		

स्रोत: मंडळाने सादर केलेली माहिती

तक्ता 3.2 मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे 2017-18 च्या तुलनेत 2021-22 मध्ये नोंदणीकृत कामगारांच्या संख्येत लक्षणीय वाढ झाली. 2020-21 दरम्यान नोंदणीत झालेली घट कोविड महामारी आणि बांधकाम कामांसह सर्व क्रियाकलाप काही कालावधीसाठी थांबल्यामुळे असू शकते.

मार्च 2022 अखेरीस राज्यात नोंदणीकृत कामगारांची जिल्हा-निहाय संख्या परिशिष्ट 3.1 मध्ये दर्शविली आहे आणि तक्ता 3.3 मध्ये सारांशित केली आहे.

तक्ता 3.3: मार्च 2022 अखेरीस राज्यात नोंदणीकृत कामगारांची जिल्हा-निहाय संख्या

अनु.क्र.	जिल्ह्यातील नोंदणीकृत कामगारांची संख्या	जिल्ह्यांची संख्या (टक्केवारी)
1	25,000 पेक्षा कमी	17 (50)
2	25,000 ते 50,000 दरम्यान	10 (29)
3	50,000 ते 75,000 दरम्यान	6 (18)
4	75,000 ते 1,00,000 दरम्यान	0
5	एक लाखांहून अधिक	1(3)

स्रोत: एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणालीमधून संकलित केलेली माहिती

तक्ता 3.3 मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे 17 जिल्ह्यांत (50 टक्के) नोंदणी झालेल्या कामगारांची संख्या 25,000 पेक्षा कमी होती. नऊ जिल्ह्यांत²¹ (26 टक्के) कामगारांची नोंदणी 10,000 पेक्षा कमी होती. 2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत नोंदणी झालेल्या आस्थापनांची संख्या केवळ 50 असली तरी नाका कामगारांच्या²² नोंदणीमुळे राज्यात कोल्हापूर जिल्ह्यात सर्वाधिक (1.87 लाख) नोंदणीकृत कामगार होते.

²¹ सिंधुदुर्ग, रायगड, गोंदिया, भंडारा, नाशिक, हिंगोली, रत्नागिरी, धाराशिव (पूर्वी उस्मानाबाद म्हणून ओळखले जात होते) आणि नंदुरबार.

²² 'नाका' म्हणजे चौक. नाका कामगार म्हणजे ते कामगार जे सकाळी नाक्यांवर जमतात आणि कामगार कंत्राटदारांकडून काम मिळण्याची वाट पाहतात.

निवडलेल्या सहा जिल्ह्यांतील एकूण 6,997 आस्थापनांपैकी नोंदणी केलेल्या 24 आणि नोंदणी न केलेल्या 24 आस्थापनांच्या लेखापरीक्षणाने विभागाच्या प्रतिनिधींसमवेत केलेल्या संयुक्त तपासणीत असे निदर्शनास आले की, या आस्थापनांमध्ये कार्यरत असलेल्या 1,391 कामगारांपैकी 894 कामगारांची (64 टक्के) मंडळाकडे नोंदणी केलेली नव्हती. ह्यावरून स्पष्टपणे दिसून येते की, सर्व पात्र कामगारांची नोंदणी झाली नव्हती, परिणामी, मंडळाकडून राबविल्या जाणाऱ्या विविध योजनांच्या कक्षेत ते येऊ शकले नाहीत.

3.2.2 मध्यान्ह भोजन व आरोग्य तपासणी योजनेतर्गत असलेल्या नोंदणी न केलेल्या कामगारांना शोधून काढणे

मंडळाने सेवा पुरवठादारांशी (परिच्छेद 6.3 आणि 6.5 मध्ये चर्चा केल्याप्रमाणे) बांधकाम कामगारांना मध्यान्ह भोजन पुरविणे आणि वैद्यकीय तपासण्या करणे यांसाठी करार केले होते (फेब्रुवारी 2019, मार्च 2019 आणि डिसेंबर 2019). करारातील अटी व शर्तीनुसार सेवा पुरवठादारांनी जिल्ह्यातील बांधकाम स्थळांवरील नोंदणीकृत व अनोंदणीकृत कामगारांचे सर्वेक्षण करून बांधकाम स्थळांचा पत्ता, मालकांचे नाव व संपर्क तपशील, नोंदणीकृत व अनोंदणीकृत कामगारांची संख्या आदिंशी संबंधित माहितीसह सर्वेक्षण अहवाल मंडळाकडे सादर करणे आवश्यक होते. लेखापरीक्षणात असे निदर्शनास आले की, सेवा पुरवठादारांनी सर्वेक्षण अहवाल सादर केला नव्हता.

उत्तरात, शासनाने नमूद केले (जुलै 2024) की, मध्यान्ह भोजन व आरोग्य तपासणी योजना राबविणाऱ्या अभिकरणांना बांधकाम/नाका स्थळ व कामगारांच्या संख्येचे तपशील मंजुरीसाठी जिल्हा कार्यालयांकडे सादर करण्याच्या सूचना देण्यात आल्या आहेत. मंडळाने ज्यामुळे बांधकाम/नाका स्थळांवर कामगारांची नोंदणी करणे सुलभ करण्याची एक संधी गमावली असे लेखापरीक्षणाचे मत आहे.

3.2.3 कामगारांच्या नोंदणीसाठी लागलेला कालावधी

लेखापरीक्षणात असे निदर्शनास आले की, बांधकाम कामगाराने अर्ज सादर केल्यानंतर मंडळाने लाभार्थी म्हणून कामगारांची नोंदणी करण्यासाठी कोणतीही कालमर्यादा निश्चित केली नव्हती. एप्रिल 2021 ते मार्च 2022 या कालावधीत कामगारांची नोंदणी करण्यास लागलेल्या कालावधीचे लेखापरीक्षणाने विश्लेषण केले आणि तक्ता 3.4 मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे अर्जाच्या तारखेपासून 100 दिवसांपेक्षा जास्त काळानंतर 48.17 टक्के कामगारांची नोंदणी झाल्याचे निदर्शनास आले.

तक्ता 3.4 : 2021-22 मध्ये अर्जांच्या मंजूरीसाठी लागलेला कालावधी (टक्क्यांत)

कालावधी	नोंदणीकृत कामगारांची संख्या	अर्ज प्राप्ती आणि नोंदणी दरम्यानच्या दिवसांची संख्या			
01.04.2021 ते 31.03.2022	10,81,140	त्याच दिवशी	1-10 दिवस	11-100 दिवस	100 दिवसांपेक्षा जास्त (101 ते 833 दिवस)
		3,654	77,049	4,79,542	5,20,895
		0.34%	7.13%	44.35%	48.18%

स्त्रोत: एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणालीमधून संकलित केलेली माहिती

नोंदणी/नूतनीकरणासाठी होत असलेल्या विलंबामुळे मंडळाने सुरु केलेल्या योजनांपासून कामगार वंचित राहतील. याबाबत, मंडळाकडून उत्तर प्रतिक्षित होते (ऑक्टोबर 2024).

3.2.4 अपात्र कामगारांची नोंदणी

कामगारांचे अर्ज मंजूर करण्यापूर्वी त्यांनी सादर केलेली कागदपत्रे पडताळण्यासाठी जिल्हा स्तरावरील नोंदणी अधिकारी जबाबदार असतात. राज्यात जुलै 2020 मध्ये एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणाली ह्या ऑनलाइन यंत्रणेची अंमलबाजवणी झाल्यानंतर कामगार अर्ज भरू शकले आणि नोंदणीसाठी प्रस्तावित कागदपत्रे अपलोड करू शकले. कामगारांनी मागील 12 महिन्यांमध्ये कमीत कमी 90 दिवस कोणत्याही इमारत किंवा इतर बांधकामाच्या कामात गुंतले असल्याचे नियोक्त्याने जारी केलेले बांधकाम कामातील सहभागाचे प्रमाणपत्र²³ अपलोड करणे आवश्यक होते.

एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणालीवर अपलोड केलेल्या सर्व कागदपत्रांची पडताळणी झाल्यानंतर, नोंदणी अधिकारी नोंदणीसाठी आलेला अर्ज स्वीकृत किंवा अस्वीकृत करतात.

लेखापरीक्षणात कामगारांनी सादर केलेल्या संशयास्पद प्रमाणपत्रांच्या आधारे अपात्र कामगारांची केलेली नोंदणी निदर्शनास आली जे पुढील परिच्छेदांत चर्चिते आहे.

कामगार सुविधा केंद्र, कोल्हापूर (कोल्हापूर जिल्हा) संदर्भातील एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणालीच्या विदासंचामध्ये सहा कंत्राटदारांनी 6,178 कामगारांना 90 दिवसांच्या कामाची प्रमाणपत्रे जारी केली होती, ज्याच्या आधारे 2020-21 आणि 2021- 22 मध्ये कामगारांची नोंदणी करण्यात आली होती. या सहा कंत्राटदारांनी मोठ्या संख्येने प्रमाणपत्रे जारी केलेली असल्याने लेखापरीक्षणाने कामगार आयुक्तांकडे उपलब्ध

²³ यामध्ये नियोक्त्याचे नाव व नोंदणीचे तपशील, नियोक्त्याचा जिल्हा आणि तालुका, प्रमाणपत्राचा दिनांक/तारीख, नियोक्त्याकडे कामगाराच्या नोकरीचा कालावधी इत्यादीचा समावेश असतो

आस्थापना नोंदणीच्या आकडेवारीसह एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणालीमधील या माहितीची उलट तपासणी केली असता या सहा कंत्राटदारांपैकी एकाही कंत्राटदाराने इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार (रोजगार आणि सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 अंतर्गत आस्थापनाची नोंदणी केली नसल्याचे निदर्शनास आले. या सहा कंत्राटदारांनी किती कामगारांसाठी कामाची प्रमाणपत्रे जारी केली याचीही माहिती लेखापरीक्षणात मागविण्यात आली. या सहा कंत्राटदारांनी सहाय्यक कामगार आयुक्त कोल्हापूर यांना सादर केलेल्या माहितीत असे निदर्शनास आले की, 6,178 कामगारांपैकी केवळ 133 कामगारांना प्रमाणपत्रे जारी केली होती.

तसेच, कामगार सुविधा केंद्र, इचलकरंजी (कोल्हापूर जिल्हा) येथे आठ कंत्राटदारांनी 1,211 कामगारांना प्रमाणपत्रे जारी केली होती. लेखापरीक्षण तपासणीत असे उघडकीस आले की, या आठ कंत्राटदारांपैकी एकाही कंत्राटदाराने इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार (रोजगार आणि सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 अंतर्गत आपल्या आस्थापनेची नोंदणी केली नव्हती. तसेच, आठ कंत्राटदारांनी सादर केलेल्या माहितीनुसार त्यांनी 1,211 कामगारांपैकी केवळ 118 कामगारांना प्रमाणपत्रे जारी केली होती. त्यामुळे, 7,138 कामांच्या प्रमाणपत्रांच्या (कामगार सुविधा केंद्र कोल्हापूर व इचलकरंजी येथे) आधारे कामगारांची केलेली नोंदणी संशयास्पद होती.

ज्या प्रमाणपत्रांची सत्यता संशयास्पद होती अशा प्रमाणपत्रांच्या आधारे कामगारांची केलेली नोंदणी, नोंदणीपूर्वी पुनर्पुष्टीसाठी संभाव्य जोखीम क्षेत्र म्हणून एका कंत्राटदाराने मोठ्या संख्येने दिलेले कामाचे दाखले जारी करण्यासाठी एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणाली प्रणालीत तपासणीचा अभाव दर्शविते. तसेच, कामगारांनी सादर केलेले अर्ज मंजूर करण्यापूर्वी नोंदणी अधिकाऱ्यांची अपर्याप्त पडताळणी देखील दर्शविते. अपात्र कामगारांच्या नोंदणीमुळे मंडळाने राबविलेल्या योजनांचा अदेय लाभही मिळतो.

उत्तरादाखल, शासनाने नमूद केले की (जुलै 2024), याबाबत इचलकरंजी आणि कोल्हापूरच्या सहाय्यक कामगार आयुक्तांकडून सविस्तर अहवाल मागविण्यात आला आहे. निर्गमन बैठकीत (जुलै 2024), प्रधान सचिवांनी अपात्र कामगारांची नोंदणी होण्याची शक्यता नाकारता येत नसल्याचे मान्य केले. त्यांनी पुढे असेही सांगितले की, एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणाली अभिकरणाला पडताळणीसाठी एकाच आस्थापनेने जारी केलेल्या प्रमाणपत्रांच्या आधारे मोठ्या संख्येने कामगारांची नोंदणी असलेल्या लाल-फितीतील प्रकरणांची व्यवहार्यता तपासण्याचे निर्देश दिले जातील.

3.2.5 ओळखपत्र जारी करणे

इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार (रोजगार आणि सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 च्या कलम 13 नुसार मंडळाला प्रत्येक लाभार्थ्याला इमारतीचा तपशील किंवा केलेल्या इतर बांधकाम कामांचा तपशील नोंदविण्यासाठी पुरेशी जागा असलेले ओळखपत्र जारी करणे बंधनकारक आहे. अधिनियमाच्या कलम 13(2) नुसार,

प्रत्येक नियोक्त्याने लाभार्थ्याने केलेल्या इमारतीचा किंवा इतर बांधकाम कामाचा तपशील ओळखपत्रात प्रविष्ट करणे आणि त्याची पडताळणी करणे आवश्यक होते.

लेखापरीक्षणात असे निदर्शनास आले की, मंडळाने जुलै 2020 पासून लाभार्थ्याने केलेल्या कामाचा तपशील नोंदविण्यासाठी पुरेशी जागा असलेले ओळखपत्र जारी करणे बंद करून स्मार्ट कार्ड सुरू केले होते. स्मार्ट कार्डवर कामगारांचे नाव, वय, छायाचित्र असे तपशील असले तरी इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार (रोजगार आणि सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 च्या कलम 13(2) च्या आवश्यकतेनुसार लाभार्थ्याने केलेल्या कामाचा तपशील उतरवणे शक्य नव्हते.

निर्गमन बैठकीत (जुलै 2024) प्रधान सचिवांनी सांगितले की, इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार (रोजगार आणि सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 अंतर्गत आवश्यक असलेल्या कामांचा तपशील न उतरविणाऱ्या स्मार्ट कार्ड संदर्भातील बाबींचा विचार केला जाईल.

निष्कर्ष

स्थानिक संस्था/विभागांना मंजूर आराखडे/कार्यादेश नोंदणी अधिकाऱ्यांना सादर करण्याचे निर्देश देऊन विभागाने निर्मिलेल्या आस्थापनांची नोंदणी सुधारण्याची यंत्रणा कार्यान्वित करण्यात आली नव्हती.

मंडळाने कामगारांच्या नोंदणीसाठीचे अर्ज निकाली काढण्यासाठी मंडळाने कोणतीही कालमर्यादा निश्चित केली नव्हती. ज्या कामाच्या दाखल्याच्या आधारे कामगारांची नोंदणी करण्यात आली, त्याची सत्यताही चाचणी-तपासणी केलेल्या जिल्ह्यात संशयास्पद असल्याचे आढळून आले.

शिफारस 3: शासनाने आस्थापना नोंदणीची प्रक्रिया बळकट करण्यासाठी सर्व विभाग आणि नागरी स्थानिक संस्था कार्यादेश/प्रारंभ प्रमाणपत्रांच्या प्रती नोंदणी प्राधिकरणांना सादर करण्याच्या सूचनांचे पालन करतील याची सुनिश्चिती करावी.

शिफारस 4: शासनाने ज्या रोजगार प्रमाणपत्रांची सत्यता संशयास्पद आहे अशा रोजगार प्रमाणपत्रांच्या आधारे कामगारांची नोंदणी रोखण्यासाठी तसेच कामगारांना देण्यात येणाऱ्या सेवांच्या योग्य संनियंत्रणाची सुनिश्चिती करत कामगारांची नोंदणी अधिक मजबूत केली जाईल याची सुनिश्चिती करावी.

प्रकरण IV
उपकराचे निर्धारण, संकलन
आणि हस्तांतरण

प्रकरण-IV

उपकराचे निर्धारण, संकलन आणि हस्तांतरण

4.1 उपकराचे निर्धारण, संकलन आणि हस्तांतरण

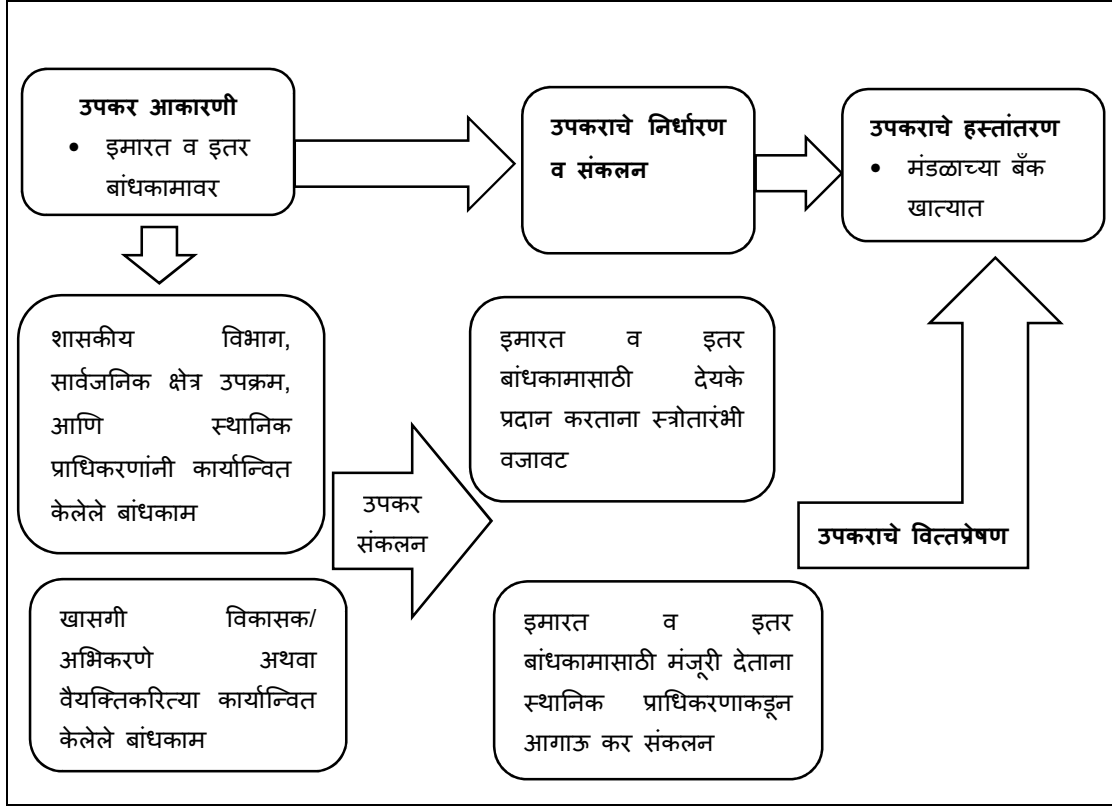
इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार कल्याण मंडळाची संसाधने वाढविण्यासाठी, भारत सरकारने इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 (उपकर अधिनियम) लागू केला (ऑगस्ट 1996) जेणेकरून नियोक्त्यांनी केलेल्या बांधकाम खर्चावर उपकर आकारण्याची आणि संकलन करण्याची तरतूद असेल. उपकर कायद्याची अंमलबजावणी करण्यासाठी भारत सरकारने इमारत आणि इतर बांधकाम कामगार कल्याण उपकर नियम, 1998 (उपकर नियम) अधिसूचित केले (मार्च 1998).

नियोक्त्याने केलेल्या बांधकाम अथवा इतर बांधकाम खर्चाच्या एक टक्का दराने हा उपकर आकारावयाचा होता. उपकर अधिनियमाच्या कलम 3 आणि उपकर नियमाच्या नियम 5 नुसार संकलित केलेला उपकर हा संकलन झाल्यापासून 30 दिवसांच्या आत मंडळाकडे हस्तांतरित करायला हवा. उपकर संकलन दोन प्रकारे केले जात होते (i) इमारत किंवा इतर बांधकाम कामांची देयके प्रदान करताना स्त्रोतारंभी वजावट (ii) इमारत किंवा इतर बांधकाम कामांना मंजूरी देताना स्थानिक प्राधिकरणाकडून उपकर संकलन. त्यानंतर उपकर संकलक हा उपकर मंडळाकडे जमा करतो.

उपकर अधिनियमाच्या कलम 14 मध्ये उपकर कायद्यातील तरतुदींची अंमलबजावणी करण्यासाठी नियम बनविण्याचा अधिकार केंद्र शासनाला देण्यात आला आहे. या अधिकाराचा वापर करून केंद्र शासनाने उपकर नियम लागू केले. उपकर नियमावलीतील नियम 2(एफ), 2(जी) आणि 2(एच) मध्ये राज्य शासनाकडून 'उपकर संकलक', 'निर्धारण अधिकारी' आणि 'अपीलीय प्राधिकरण' यांची नियुक्ती करण्याची तरतूद आहे. त्यानुसार, विभागाने एप्रिल 2008 मध्ये जारी केलेल्या अधिसूचनेद्वारे शासकीय विभाग, सार्वजनिक उपक्रम इत्यादींसाठी पदनामानुसार विविध अधिकाऱ्यांची नेमणूक केली. उपकर संकलक, मूल्यमापन अधिकारी आणि अपीलीय अधिकारी म्हणून अधिसूचनेनुसार विविध प्रकारच्या बांधकामांसाठी नियुक्त उपकर संकलक, मूल्यमापन अधिकारी आणि अपीलीय अधिकारी **परिशिष्ट 4.1** मध्ये दिले आहेत.

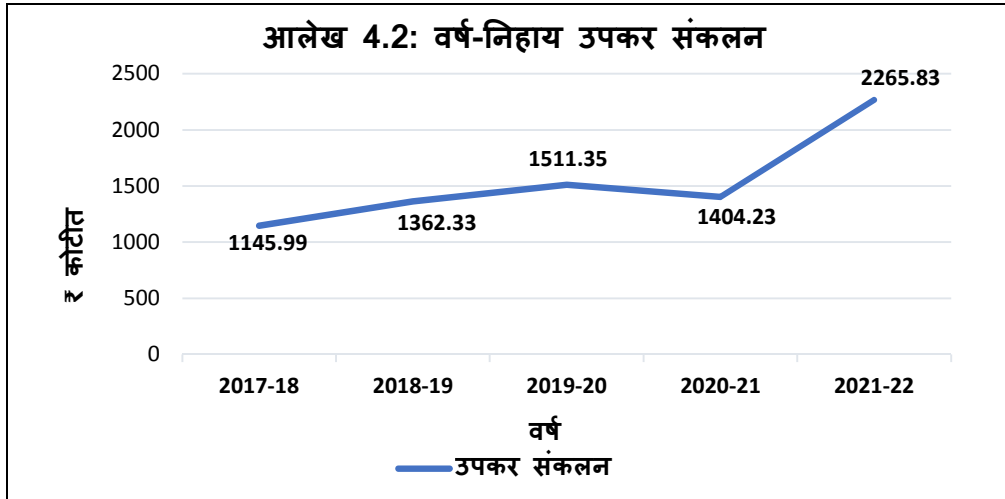
उपकर संकलन, निर्धारण आणि त्याचे हस्तांतरण यांची यंत्रणा, **आलेख 4.1** मध्ये दर्शविली आहे.

आलेख 4.1: उपकर संकलन, निर्धारण आणि त्याचे हस्तांतरण यांची यंत्रणा



2017-18 ते 2021-22 दरम्यान मंडळाच्या बँक खात्यात ₹ 7,689.73 कोटी हस्तांतरित करण्यात आले होते. 2017-18 ते 2021-22 दरम्यान मंडळाच्या बँक खात्यात भरणा केलेली उपकराची वर्ष-निहाय रक्कम आलेख 4.2 मध्ये दर्शविली आहे.

आलेख 4.2: 2017-18 ते 2021-22 दरम्यान मंडळाच्या बँक खात्यात वर्ष-निहाय भरलेला उपकर



स्त्रोत : मंडळाने 2017-18 ते 2021-22 या वर्षासाठी मंजूर केलेल्या वार्षिक खात्यामधून संकलित केलेल्या उपकराच्या वर्षनिहाय संकलनाची माहिती

4.2 उपकराची आकारणी व संकलन

उपकर अधिनियमाच्या कलम 3 (1) नुसार, भारत सरकारने अधिसूचित केले (सप्टेंबर 1996) की इमारत किंवा इतर बांधकाम अधिनियम, 1996 च्या हेतूसाठी उपकर नियोकृत्याने इमारत किंवा इतर बांधकाम कामांवर केलेल्या बांधकाम खर्चाच्या एक टक्का दराने आकारला जाईल.

उपकराची आकारणी आणि संकलनामधील त्रुटींची चर्चा पुढील परिच्छेदांमध्ये केली आहे.

4.2.1 उपकर संकलनासाठी बांधकाम खर्च निश्चित करणे

उपकर नियमांच्या नियम 3 नुसार, उपकर आकारणीसाठी बांधकाम खर्चात नियोकृत्याने जमिनीची किंमत आणि कामगार नुकसान भरपाई अधिनियम, 1923 अन्वये कामगार किंवा त्याच्या नातेवाईकांना दिलेली किंवा देय असलेली कोणतीही भरपाई वगळून इमारती संदर्भात किंवा इतर बांधकाम कामासंदर्भात केलेला सर्व खर्च समाविष्ट असणे आवश्यक आहे.

4.2.1.1 बिगर-चटई क्षेत्र निर्देशांक क्षेत्र वगळणे

कामगार विभागाने शासन निर्णय जारी केला (जून 2010) आणि निर्देश दिले की, नोंदणी व मुद्रांक शुल्क विभाग, महाराष्ट्र शासन यांच्या नोंदणी महानिरीक्षकांनी तयार केलेल्या वार्षिक दर विवरणाचा विचार करून बांधकामाच्या अंदाजित खर्चाची परिगणना करावी. लेखापरीक्षणाच्या असे निदर्शनास आले की, निवडलेल्या सहा जिल्ह्यांतील चाचणी-तपासणी केलेल्या 10 नियोजन प्राधिकरणांमध्ये उपकर संकलकांनी आकारावयाच्या उपकरासाठी नियोजन प्राधिकरणांनी वार्षिक दर विवरण आणि बांधकामाच्या बांधीव क्षेत्रफळाच्या²⁴आधारे बिगर- चटई क्षेत्र (बिगर-चटई क्षेत्र म्हणजे जिना, उद्वाहन, तळघर इत्यादिचे क्षेत्रफळ जे महाराष्ट्र शासनाच्या नगर विकास विभागाने जारी केलेल्या विकास नियंत्रण नियमावली/एकात्मिक विकास नियंत्रण व प्रोत्साहन नियमावलीनुसार वापरल्या जाणाऱ्या चटई क्षेत्र निर्देशांकाची²⁵ गणना करताना विचारात घेतले जात नाही) वगळून बांधकामाचा अंदाजित खर्च निश्चित केला होता.

²⁴ नगर विकास विभागाने जारी केलेल्या एकात्मिक विकास नियंत्रण व प्रोत्साहन नियमावली 2020 नुसार आणि महानगरपालिका/नगरपरिषदा/प्राधिकरणांच्या नगररचना विभागांद्वारे नियंत्रित केलेले बांधकाम क्षेत्र म्हणजे कॅन्टिलिह्वर मजले, मेझनिन मजले यासह सर्व मजल्यांवर इमारतीने व्यापलेले क्षेत्र, परंतु या नियमानुसार चटई क्षेत्र निर्देशांकाच्या मोजणीतून विशेषतः वगळण्यात आलेले क्षेत्र वगळून.

²⁵ चटई क्षेत्र निर्देशांक म्हणजे एकूण अनुमत बांधकाम क्षेत्र आणि एकूण भूखंड क्षेत्रफळाचे गुणोत्तर

निवडलेल्या सहा जिल्ह्यांतील चाचणी-तपासणी केलेल्या 10 नियोजन प्राधिकरणांमधील 169 बांधकाम आराखड्यांच्या छाननीत असे निदर्शनास आले की, 57²⁶ प्रकरणांमध्ये चार²⁷ नियोजन प्राधिकरणांनी बिगर-चटई क्षेत्र निर्देशांक वगळून केवळ बांधीव क्षेत्रफळावर वार्षिक दर लागू केले. बिगर-चटई क्षेत्र निर्देशांक क्षेत्र वगळून बांधकामाचा अंदाजित खर्च निश्चित केल्याने तक्ता 4.1 मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे ₹ 29.41 कोटी उपकराची अल्प वसुली झाली.

तक्ता 4.1: चाचणी-तपासणी केलेल्या कार्यालयांमधील उपकराची अल्प वसुली

अनु. क्र.	चाचणी-तपासणी केलेले कार्यालय	प्रकरणांची संख्या	उपकराची अल्प वसुली (₹ लाखात)
1	कुळगाव बदलापूर नगरपरिषद	1	1.31
2	बृहन्मुंबई महानगरपालिका	35	295.27
3	मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरण	18 ²⁸	2,643.90
4	लोणावळा नगरपरिषद	3	0.17
	एकूण	57	2,940.65

स्त्रोत: चाचणी-तपासणी केलेल्या प्रकरणांच्या छाननीवर आधारित संकलित

ठाणे महानगरपालिकेतील एका प्रकरणात उपकर आकारणीसाठी बांधकामाचा खर्च निश्चित करताना स्टिल्ट क्षेत्राचा विचार करण्यात आला नव्हता, परिणामी ₹ 1.21 कोटीची अल्प वसुली झाली. लेखापरीक्षणाने सदर बाब निदर्शनास आणून दिल्यानंतर (मे 2023) ठाणे महानगरपालिकेने जून 2023 मध्ये ₹ 1.21 कोटीची वसुली केली. सहायक नगर रचनाकार कुळगाव-बदलापूर महानगरपालिका यांनी नमूद केले (जून 2023) की विकासकाकडून रक्कम वसूल करण्यासाठी कार्यवाही केली जात आहे. सहायक नगर रचनाकार लोणावळा महानगरपालिका यांनी नमूद केले (जुलै 2023) की लेखापरीक्षणाने निदर्शनास आणून दिलेली प्रकरणे तपासली जातील आणि वसुली केली जाईल.

²⁶ उर्वरित 105 प्रकरणांमध्ये (ठाणे महानगरपालिकेचे एक प्रकरण व इचलकरंजीतील सहा प्रकरणे वगळून, ज्यांत कमी वसुली नव्हती) इमारतीचे आराखडे/प्रारंभ प्रमाणपत्रे ही उपकर आकारणी निश्चित करण्यासाठी बिगर-चटई क्षेत्र निर्देशांक घटक दर्शवित नव्हते.

²⁷ बृहन्मुंबई महानगरपालिका, मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरण, लोणावळा नगरपरिषद, कुळगाव-बदलापूर नगर परिषद.

²⁸ नऊ प्रकरणांमध्ये, बिगर-चटई क्षेत्र निर्देशांक क्षेत्र प्रारंभ प्रमाणपत्रांमध्ये दर्शविले गेले नसल्याने लेखापरीक्षणाला हे प्रकल्प ज्यांच्यामध्ये चटई क्षेत्र निर्देशांक आणि बिगर-चटई क्षेत्र निर्देशांक यातील गुणोत्तर निश्चित करण्यासाठी एकूण बांधीव क्षेत्र (चटई क्षेत्र आणि बिगर-चटई क्षेत्र) दर्शविणाऱ्या पर्यावरण प्रभाव निर्धारण अहवालावरच अवलंबून राहावे लागले. हे गुणोत्तर लेखापरीक्षणाने उपकराच्या अल्प वसुलीच्या परिगणनासाठी इमारती आराखडे/जारी केलेली प्रारंभ प्रमाणपत्रे यामधील बिगर-चटई क्षेत्र निर्देशांकाचे मोजमाप करण्यासाठी वापरले.

4.2.1.2 भूप्रदेश रेखाटन, चालण्याचे मार्ग, उद्याने यांच्यावरील खर्च अंतर्भूत न करणे

- लेखापरीक्षणाच्या असे निदर्शनास आले की भूप्रदेश रेखाटन (लँडस्केपिंग), चालण्याचे मार्ग (वॉकिंग ट्रॅक), उद्याने आदींवर होणारा खर्च, ज्यात बांधीव क्षेत्राचा समावेश नसतो, उपकर आकारणीसाठी बांधकामाचा खर्च निश्चित करताना निवडलेल्या सहा जिल्ह्यांतील 10 पैकी एकाही नियोजन प्राधिकरणाने विचार केला नव्हता.

अशाप्रकारे, बांधकामाचा खर्च निश्चित करताना भूप्रदेश रेखाटन, चालण्याचा मार्ग, उद्याने आदींवर होणारा खर्च आणि बिगर-चटई क्षेत्र निर्देशांक वगळल्याच्या परिणामी उपकराची अल्प वसुली झाली.

मुख्य अभियंता (विकास आराखडा), बृहन्मुंबई महानगरपालिका यांनी लेखापरीक्षण निष्कर्ष स्वीकारताना (जुलै 2023) सांगितले की, आयुक्तांनी जुलै 2023 मध्ये मंजूर केलेल्या नव्या धोरणानुसार एकूण बांधकाम क्षेत्रावर उपकर वसूल केला जाईल. मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरणाने सांगितले की, बृहन्मुंबई महानगरपालिकेने अनुसरण केलेल्या पद्धतीनुसार उपकर वसूल केला जाईल आणि उपकर भरण्यासाठी विकासकांना कळविले जाईल.

निर्गमन बैठकीत प्रधान सचिवांनी सांगितले की, बिगर-चटई क्षेत्र निर्देशांक क्षेत्रावर उपकर न आकारण्याची बाब नियोजन प्राधिकरणासमोर मांडली जाईल.

4.2.2 बांधकामाच्या प्रत्यक्ष खर्चाऐवजी बांधकामाच्या अंदाजित किंमतीवर उपकराची आकारणी

उपकर नियमांच्या नियम 7 नुसार परिच्छेद 4.2 मध्ये चर्चा केल्याप्रमाणे, नियोजन प्राधिकरणाने निश्चित केलेल्या बांधकामाच्या अंदाजित खर्चावर उपकर आकारला होता. बांधकामाच्या अंतिम खर्चावर उपकर आकारणे आवश्यक असल्याने कर निर्धारण अधिकाऱ्यांना बांधकामाच्या अंतिम खर्चाचे निर्धारण करून निर्धारण आदेश जारी करणे आवश्यक आहे.

उपकर नियमांच्या नियम 6 नुसार प्रत्येक नियोक्त्याने काम सुरु झाल्यापासून 30 दिवसांच्या आत प्रपत्र । मधील माहिती कर निर्धारण अधिकाऱ्याकडे सादर करणे आवश्यक आहे. प्रपत्र । मध्ये काम सुरु होण्याची तारीख, कामाचा अंदाजित खर्च, भरलेल्या उपकराची रक्कम आणि कामावर असलेल्या कामगारांची संख्या याची माहिती होती. उपकर नियमांच्या नियम 7 नुसार कर निर्धारण अधिकाऱ्याने नियोक्त्याने सादर केलेल्या माहितीची छाननी करून बांधकामाची अंतिम किंमत ठरवून प्रपत्र । मधील माहिती प्राप्त झाल्यापासून सहा महिन्यांच्या कालावधीत निर्धारण करणे आवश्यक आहे. लेखापरीक्षणात खालील गोष्टी निदर्शनास आल्या:

- निवडलेल्या सहा जिल्ह्यांतील चाचणी-तपासणी केलेल्या 10 महानगरपालिका/परिषदा आणि विकास प्राधिकरण (नियोजन प्राधिकरण) मध्ये 2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत नियोक्त्यांनी कर निर्धारण अधिकाऱ्यांकडे प्रपत्र 1

सादर केले नव्हते किंवा प्रपत्र 1 मिळविण्यासाठी या प्राधिकरणांनी कोणतीही कार्यवाही केली नव्हती.

- उपकर नियमांच्या नियम 10 मधील अधिकारानुसार जो निर्धारण अधिकाऱ्यांना इतर गोष्टींबरोबरच बांधकाम खर्चाच्या किंवा कामगारांच्या संख्येच्या निर्धारणाशी संबंधित कोणतीही विहित नोंदवही किंवा इतर कोणतेही दस्तऐवज सादर करण्याची आवश्यकता प्रतिपादित करतो, अशा बांधकामाच्या खर्चाच्या वाजवी निर्धारणासाठी अत्यंत आवश्यक मानल्या गेलेल्या अधिकारांचा वापर करून बांधकामाची किंमत निश्चित केल्यानंतर वसूल करण्यात आलेल्या उपकराचे निर्धारण करण्यातही निर्धारण अधिकारी अपयशी ठरले.
- 2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत निवडलेल्या सहा जिल्ह्यांतील चाचणी- तपासणी केलेल्या 10 महापालिका/नगरपरिषद व विकास प्राधिकरणाने विकास नियंत्रण नियमावलीअंतर्गत विकासाची परवानगी मागणाऱ्या अर्जदारांना 34,802 प्रारंभ प्रमाणपत्रे²⁹ जारी केली होती. मात्र, कोणतेही निर्धारण न झाल्याने व निर्धारण आदेश जारी केल्याने बांधकामाच्या अंतिम खर्चाएवजी बांधकामाच्या अंदाजित खर्चावर उपकर आकारला जात होता.

अशाप्रकारे, उपकर कायद्यातील तरतुदीनुसार निर्धारण आदेश जारी करण्यासाठी पावले उचलण्याची लोक लेखा समितीने 2015-16 च्या 23^{व्या} अहवालात केलेली शिफारसही अंमलात आणली नाही.

उत्तरात, शासनाने सांगितले की, बांधकामाच्या अंतिम खर्चावर आधारित निर्धारण आदेश सादर न करण्यासंदर्भात सर्व संबंधित निर्धारण अधिकाऱ्यांना पत्र जारी करण्यात आले आहे. उपकर नियमांचे पालन न करणे आणि मंडळ/विभागाकडून देखरेखीचा अभाव याकडे उत्तरात लक्ष वेधते/वेधण्यात आले आहे. निर्गमन बैठकीत प्रधान सचिवांनी सांगितले की, निर्धारण आदेशांसंदर्भात लेखापरीक्षणाने उपस्थित केलेल्या मुद्द्यांचा विचार केला जाईल.

4.3 उपकर हस्तांतरणासाठी तंत्र

उपकर अधिनियमाच्या कलम 3 आणि उपकर नियमांच्या नियम 5 नुसार संकलन केलेला उपकर संकलित झाल्यापासून 30 दिवसांच्या आत मंडळाकडे हस्तांतरित करावयास हवा. उपकर संकलकाला मंडळाकडे उपकर जमा करण्यापूर्वी उपकर संकलित करण्याचा खर्च राखून ठेवण्याची मुभा देण्यात आली होती. लेखापरीक्षणात असे निदर्शनास आले की, राज्यातील उपकर प्राधिकाऱ्यांनी म्हणजेच स्थानिक संस्था आणि सार्वजनिक बांधकाम विभाग यांनी संकलित केलेला उपकर बँक हस्तांतरणाद्वारे

²⁹ प्रारंभ प्रमाणपत्र म्हणजे विकास नियंत्रण विनियमावली अंतर्गत करावयाच्या कामांसाठी अर्जदाराला दिलेली परवानगी

मंडळाच्या संकलन खात्यात जमा केला जात होता किंवा नियोक्त्याकडून मंडळाच्या संकलन खात्यात थेट जमा केला जात होता.

4.3.1 मंडळाकडे उपकराचा भरणा करण्यातील विलंब

निवडलेल्या सहा जिल्ह्यांतील चाचणी-तपासणी केलेल्या 20 कार्यालयांमधील (10 नियोजन आणि 10 बांधकाम खर्च कार्यालये) मधील अभिलेख्यांच्या तपासणीतून असे निदर्शनास आले की 2017-18 ते 2021-22 दरम्यान संकलित केलेल्या ₹ 1,986.10 कोटी उपकरांपैकी ₹ 1,965.28 कोटी मंडळाकडे जमा करण्यात आला होता. लेखापरीक्षणात असेही निदर्शनास आले की, चाचणी-तपासणी केलेल्या 20 कार्यालयांपैकी सात कार्यालयांमध्ये तक्ता 4.2 मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे उपकर संकलकांकडून उपकर जमा करण्यास विलंब झाला.

तक्ता 4.2: 2017-18 ते 2021-22 दरम्यान उपकर जमा करण्यात झालेला विलंब

अ.क्र.	चाचणी तपासणी केलेल्या कार्यालयाचे नाव	2017-18 ते 2021-22 दरम्यान संकलित रक्कम (₹ कोटींमध्ये)	2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत मंडळाकडे जमा केलेली रक्कम (₹ कोटींमध्ये)	जमा केलेल्या एकूण रकमेपैकी भरणा करण्यास विलंब झालेली रक्कम (₹ कोटींमध्ये)	30 दिवसांपेक्षा जास्त विलंब झालेला कालावधी
1.	मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरण	216.25	214.48	34.47	12 दिवस ते 325 दिवस विलंब
2.	कांपटी नगरपरिषद	0.26	0.26	0.12	एक महिना ते दोन वर्षांचा विलंब
3.	पुणे महानगरपालिका	542.28	536.86	536.86	दोन ते आठ महिन्यांचा विलंब
4.	लोणावळा नगरपरिषद	8.06	7.99	5.35	एक ते आठ महिन्यांचा विलंब
5.	ठाणे महानगरपालिका	207.55	205.48	205.50	एक ते 25 महिन्यांचा विलंब
6.	सार्वजनिक बांधकाम विभाग (दक्षिण), कोल्हापूर	7.02	7.02	0.68	15 दिवस ते 2.5 महिन्यांचा विलंब
7.	सार्वजनिक बांधकाम विभाग (पूर्व), पुणे	36.69	36.69	5.75	एक महिना ते सात महिन्यांचा विलंब
	एकूण	1,018.11	1,008.80	788.73	

तक्ता 4.2 मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे 2017-18 ते 2021-22 दरम्यान मंडळाकडे जमा केलेल्या ₹ 1,008.80 कोटीपैकी निवडलेल्या सहा जिल्ह्यांतील चाचणी-तपासणी केलेल्या सात कार्यालयांमध्ये 2017-18 ते 2021-22 दरम्यान ₹ 788.73 कोटी (78 टक्के) जमा करण्यात विलंब झाला होता.

4.3.2 मंडळाकडे उपकराचा भरणा न करणे

निवडलेल्या सहा जिल्ह्यांतील चाचणी-तपासणी केलेल्या 20 कार्यालयांच्या अभिलेख्यांच्या छाननीमध्ये मंडळाकडे उपकर जमा केला नसल्याचे निदर्शनास आले, जे तक्ता 4.3 मध्ये दर्शविले आहे.

तक्ता 4.3: संकलित उपकर मंडळाकडे जमा न करणे

अ.क्र.	चाचणी-तपासणी केलेल्या कार्यालयाचे नाव	संकलन केलेल्या उपकराची रक्कम (₹ लाखात)	लेखापरीक्षण निष्कर्ष
1	कोल्हापूर महानगरपालिका	86.60	एप्रिल 2019 ते नोव्हेंबर 2022 दरम्यान संकलित ₹ 86.60 लाख उपकर जमा (डिसेंबर 2022) करण्यात आला नव्हता. लेखापरीक्षणाने निदर्शनास आणून दिल्यानंतर डिसेंबर 2022 मध्ये कोल्हापूर महानगरपालिकेने ₹ 86.60 लाखांपैकी केवळ ₹ 23.85 लाख जमा केले होते. कोल्हापूर महानगरपालिकेच्या मुख्य लेखापालांनी सांगितले (डिसेंबर 2022) की, उर्वरित रक्कम नगर रचना विभागाशी ताळमेळ केल्यानंतर प्रदान केली जाईल.
2	इचलकरंजी महानगरपालिका	235.00	एप्रिल 2018 ते मार्च 2022 दरम्यान संकलित ₹ 2.35 कोटी उपकर जमा (डिसेंबर 2022) करण्यात आला नव्हता. लेखापरीक्षणात ही बाब निदर्शनास आणून दिल्यानंतर महानगरपालिकेने मार्च 2023 मध्ये संकलन खर्चापोटी ₹ 0.02 कोटी राखून ₹ 2.33 कोटी जमा केल्याचे चलन सादर केले.
		2.24	इचलकरंजी महानगरपालिकेत नियोक्त्यांनी मंडळाच्या संकलन खात्यात रक्कम थेट जमा केल्याचे दर्शविणाऱ्या चाचणी-तपासणी केलेल्या 20 पैकी 2 चलान मध्ये ₹ 2.24 लाख मंडळाच्या संकलन खात्यात जमा झाल्याचे आढळून आले नाही. ह्यावर, इचलकरंजी महानगरपालिकेने दोन्ही पक्षांना थकित उपकराची रक्कम जमा करण्याविषयी नोटिसा जारी केल्या. तथापि, दोन्ही पक्षांकडून वसुली बाकी होती.
3	बृहन्मुंबई महानगरपालिका	43.97	चाचणी-तपासणी केलेल्या 40 पैकी सात इमारत आराखड्यांमध्ये 2017-18 ते 2021-22 दरम्यान संकलित ₹ 43.97 लाख उपकर चुकून वसुलीचा खर्च मानला गेला आणि त्यामुळे तो मंडळाकडे (डिसेंबर 2022) जमा करण्यात आला नाही. बृहन्मुंबई महानगरपालिकेच्या उप-मुख्य लेखापाल, (महसूल-3) यांनी असे सांगितले (जून 2023) की, अशा प्रकारच्या जमा न केलेल्या इतर प्रकरणांची पडताळणी केल्यानंतर ही रक्कम मंडळाकडे जमा केली जाईल.
4	मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरण	4.19	एका प्रकरणात मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरणाने बृहन्मुंबई महानगरपालिकेला त्यांच्या प्रसूतीगृहासाठी प्रारंभ प्रमाणपत्र जारी केले आणि ₹ 4.19 लाख उपकर भरण्याचे निर्देश दिले (सप्टेंबर 2021). मात्र, मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरणाने महानगरपालिकेला देय असलेल्या थकबाकीतून उपकर समायोजित करण्याची विनंती (फेब्रुवारी 2022) महानगरपालिकेने मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरणाला केली. लेखापरीक्षणात असे निदर्शनास आले की, मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरणाने ही रक्कम समायोजित न करता मंडळाला उपकर भरला (डिसेंबर 2022).
		372.00	

तक्ता 4.3 मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे चाचणी-तपासणी केलेल्या 20 पैकी चार कार्यालयांनी ₹ 3.72 कोटी उपकर मंडळाच्या संकलन खात्यात जमा केला नव्हता आणि लेखापरीक्षणात ही बाब निदर्शनास आणून दिल्यानंतर मंडळाकडे ₹ 3.72 कोटी पैकी ₹ 2.57 कोटी हस्तांतरित केले.

4.3.3 प्राप्त उपकराचा ताळमेळ

उपकर नियमांच्या नियम 5 मध्ये उपकर संकलकाने मंडळाकडे विहित चलनाच्या प्रपत्रासह उपकर मंडळाच्या खातेप्रमुखांकडे हस्तांतरित करावा, अशी अट घालण्यात आली होती. लेखापरीक्षणात असे निदर्शनास आले की, जरी बँक हस्तांतरणाच्या माध्यमातून ही रक्कम मंडळाला प्राप्त झाली होती तरी उपकर संकलकाने चलने सादर केली नव्हती. तसेच, प्रत्येक नियोक्त्याच्या देयकातून वजावट केलेल्या उपकराचा तपशील, भरणा केलेली रक्कम, भरणा केल्याची तारीख आणि चलन क्रमांक यांचा तपशील उपकर संकलकांनी मंडळाच्या संकलन खात्यात भरणा केलेल्या रकमेशी ताळमेळ घेण्यासाठी विहित नमुन्यात मंडळाकडे पाठवावा, असे निर्देश (जून 2010) विभागाने दिले होते. तसेच, उपकर संकलकाने संकलन केलेल्या व भरणा केलेल्या उपकराचा वार्षिक तपशील विहित नमुन्यात मंडळाकडे पाठविणे आवश्यक होते.

लेखापरीक्षणात असे निदर्शनास आले की, संकलन खात्यात भरणा केलेल्या रकमेशी ताळमेळ घेण्यासाठी मंडळाला विहित नमुन्यातील मासिक व वार्षिक तपशील प्राप्त झाले नव्हते. अशा ताळमेळाअभावी, संकलित केलेला संपूर्ण उपकर मंडळाकडे भरणा केला गेला आहे आणि जमा केलेली रक्कम बँक संकलन खात्यात योग्य प्रकारे भरलेली आहे याची मंडळाला सुनिश्चिती करता आली नाही ज्यामुळे बँक खात्यात पैसे न भरण्याचा किंवा चुकीच्या बँक खात्यात भरणा होण्याचा धोका निर्माण झाला.

उत्तरात, शासनाने नमूद केले की, मंडळ उपकर संकलक, निर्धारण अधिकारी आणि अपीलीय अधिकाऱ्यांची संस्था-निहाय यादी अद्ययावत करण्याच्या प्रक्रियेत आहे आणि मंडळ एक समर्पित इमारत व इतर बांधकाम कामगार उपकर संकलन पोर्टल विकसित करण्याच्या प्रक्रियेत आहे. त्यांनी पुढे असेही नमूद केले की, शासकीय कार्यालये, सार्वजनिक उपक्रम आणि स्थानिक संस्थांना संकलित आणि जमा केलेल्या उपकराचा मासिक व वार्षिक अहवाल मंडळाकडे सादर करण्याचे निर्देश जारी केले आहेत आणि उपकर कायद्याच्या कलम 3 आणि उपकर नियमांच्या नियम 5 मधील तरतुदींचे पालन करण्याच्या सूचना देण्यात आल्या आहेत.

4.3.4 एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणाली अंतर्गत उपकर संकलन आणि लेखांकन मॉड्यूल

मंडळाने एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणालीची अंमलबजावणी, संचालन आणि देखभालीचे कंत्राट मेसर्स आयटीआय लिमिटेड (भारत सरकारचा उपक्रम) यांना मेसर्स आर्सेस इन्फोटेक प्रायव्हेट लिमिटेड यांच्या सहकार्याने ₹ 88.60 कोटी खर्चाचे कंत्राट दिले (मार्च 2019). कामाच्या व्याप्तीमध्ये इतर गोष्टींबरोबरच कामगार सहाय्यता

केंद्रामध्ये संगणक हार्डवेयर/मनुष्यबळ पुरवणे, कामगारांची नोंदणी, दावे व्यवस्थापन, योजना व्यवस्थापन, उपकर संकलन आणि लेखांकन व वित्तीय मॉड्यूल पुरविणे यांचा समावेश होता.

उपकर संकलन मॉड्यूलमध्ये उपकर संकलन संनियंत्रण व उपकर संकलनाच्या लेखा प्रक्रियेचा मागोवा घेण्यासाठी एकात्मिक पेमेंट गेटवे परिकल्पित केला होता. प्रणालीमध्ये ऑनलाइन प्लॅटफॉर्मद्वारे पेमेंट गेटवे इंटीग्रेशनच्या माध्यमातून मंडळाकडे उपकरदात्याने देय असलेल्या उपकराची रक्कम दर्शविणाऱ्या निर्धारण आदेशांचा तपशील अपलोड/अद्ययावत करण्याची तरतूद परिकल्पित केली होती. मंडळाची कार्यक्षमता सुधारण्यासाठी, कंत्राटामध्ये एकात्मिक दुहेरी प्रवीण्टी (डबल एंट्री) वित्तीय लेखा प्रणालीची कल्पना सुद्धा केली होती.

लेखापरीक्षणात असे निदर्शनास आले की, कामगारांची नोंदणी, दावे व्यवस्थापन, योजना व्यवस्थापन, व्यवस्थापन माहिती प्रणाली आणि विश्लेषण यासाठीची मॉड्यूल जुलै 2020 पासून कार्यरत होती. तथापि, करारानुसार उपकर संकलन, आणि लेखांकन आणि वित्तीय मॉड्यूल ऑगस्ट 2019 पर्यंत पूर्ण होणे आवश्यक असताना अभिकरणाने जुलै 2024 पर्यंत ही मॉड्यूल विकसित केली नव्हती.

कंत्राटाच्या अटीचे पालन करण्यात अपयशी ठरल्याबद्दल मंडळाने अभिकरणाला कोणतीही कसूरदार नोटीस बजावली नाही किंवा कंत्राटाच्या अटीनुसार दंडही आकारला नाही.

उत्तरात, शासनाने नमूद केले की, मंडळ नवीन अभिकरणामार्फत समर्पित इमारत व बांधकाम कामगार उपकर संकलन पोर्टल विकसित करण्याच्या प्रक्रियेत आहे ज्यासाठी मार्च 2024 मध्ये कार्यादेश जारी करण्यात आले आहेत.

या अनुषंगाने लेखापरीक्षणात असेही निदर्शनास आले की, एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणालीच्या अंमलबजावणीसाठी मागवलेल्या निविदेला प्रतिसाद म्हणून तांत्रिक निविदेसह सादर केलेल्या मेसर्स आयटीआय लिमिटेडच्या वार्षिक लेख्यांमध्ये मार्च 2017 पर्यंत ऋण निव्वळ संपत्ती (₹ 866.06 कोटी) दर्शवित होते. अशाप्रकारे, मेसर्स आर्सेस इन्फोटेक लिमिटेड (कंसोर्टियम) सह कंसोर्टियममधील मेसर्स आयटीआय लिमिटेड निविदा प्रक्रियेत भाग घेण्यास पात्र नव्हती कारण प्रत्येक निविदाकार किंवा कंसोर्टियमच्या प्रत्येक सदस्याकडे धन निव्वळ संपत्ती असणे आवश्यक होते. मात्र, तांत्रिक मूल्यमापन अहवालात ₹ 866.06 कोटीच्या सकारात्मक निव्वळ संपत्तीऐवजी ₹ 866.06 कोटी निव्वळ संपत्ती दर्शविण्यात आली आणि निविदा प्रक्रियेत सहभागी होण्याची परवानगी देण्यात आली. निविदा प्रक्रियेनंतर सर्वात कमी बोली लावणाऱ्या कंसोर्टियमशी करार करण्यात आला. अशाप्रकारे, चुकीच्या तांत्रिक मूल्यमापनाचा परिणाम अपात्र अभिकरणाला आदेश देण्यात झाला. यासंदर्भात शासनाकडून उत्तर प्रतिक्रित होते (डिसेंबर 2024).

निष्कर्ष

बांधकामाचे बिगर-चटई क्षेत्र आणि भूप्रदेश रेखाटन, चालण्याचे मार्ग आदींवर होणारा खर्च उपकर आकारणीसाठी वगळण्यात आल्याने संपूर्ण बांधकाम क्षेत्रावर उपकर आकारला जात नसल्याचे लेखापरीक्षणात निदर्शनास आले. निर्धारण अधिकारी बांधकामाच्या अंतिम खर्चावरील उपकराचे निर्धारण, करीत नव्हते. संकलित केलेला उपकर पूर्णपणे मंडळाकडे पाठविला जात नव्हता आणि ताळमेळ प्रणालीअभावी संकलित केलेला संपूर्ण उपकर मंडळाकडे पाठविला जाईल याची सुनिश्चिती मंडळ करू शकले नाही. कंत्राटदाराकडून उपकर संकलन व लेखा व वित्त मॉड्यूल विकसित न केल्याने उपकर संकलन प्रणालीचा योग्य ताळमेळ व व्यवस्थापन यावर परिणाम झाला.

शिफारस 5: शासनाने उपकर आकारणीसाठी एकूण बांधकाम क्षेत्रावरील बांधकामाचा खर्च व बांधकामात होणारा इतर खर्च निश्चित करण्याचे निर्देश जारी करावे.

शिफारस 6: शासनाने संकलित उपकर मंडळाकडे वेळेत पाठविण्यासाठी सर्व उपकर संकलकांना उपकर अधिनियम व उपकर नियमावलीतील तरतुदींचे पालन करण्याचे निर्देश द्यावे.

शिफारस 7: उपकर संकलकाने संकलित केलेल्या आणि मंडळाकडे पाठविलेल्या उपकराचा ताळमेळ सुलभ करण्यासाठी एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणाली अंतर्गत उपकर संकलन मॉड्यूल विकसित आणि कालबद्ध पद्धतीने कार्यान्वित केले जाईल याची सुनिश्चिती करावी.

प्रकरण V
कामगारांचे आरोग्य व सुरक्षा
आणि आस्थापनांची तपासणी

प्रकरण-V

कामगारांचे आरोग्य व सुरक्षा आणि आस्थापनांची तपासणी

5.1 परिचय

इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियमांत इमारत व इतर बांधकाम कार्यामध्ये गुंतलेल्या कामगारांच्या आरोग्य व सुरक्षिततेसाठी तरतुदी करण्यात आल्या असून त्यात राज्य शासनाला बांधकाम कामगारांच्या सुरक्षिततेसाठी नियम तयार करण्याचे अधिकार समाविष्ट आहेत. महाराष्ट्र इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) नियमांमध्ये इतर गोष्टींबरोबरच नियमावलीत कामगारांची वैद्यकीय तपासणी, व्यावसायिक आरोग्य केंद्रे, रुग्णवाहिका, कामगारांच्या आरोग्यासाठी प्रथमोपचार पेटीयांची उपलब्धता अशा तरतुदी ही आहेत.

छाननीत असे निदर्शनास आले की, राज्य शासनाने कामगारांच्या आरोग्य आणि सुरक्षिततेसाठी नियम तयार केले (फेब्रुवारी 2007) होते. तरीही, नियोक्त्यांनी सुरक्षा व आरोग्य धोरण सादर करणे, बांधकामात वापरण्यात येणारी उपकरणे व उपकरणांची विविध चाचणी प्रमाणपत्रे व तपासणी करणे, सुरक्षा समिती स्थापन करणे, सुरक्षा अधिकारी नेमणे आदी नियमांच्या पालनाची सुनिश्चिती केली नाही. तसेच, पुढील परिच्छेदांत चर्चितल्याप्रमाणे इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) नियमांतर्गत नोंदणीकृत आस्थापना आणि अनोंदणीकृत आस्थापनांची तपासणी करण्यात आली नव्हती.

5.2 आरोग्य व सुरक्षा धोरण, सुरक्षा समिती व सुरक्षा अधिकारी

महाराष्ट्र इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) नियमावलीच्या नियम 66 (1) नुसार 50 किंवा त्यापेक्षा अधिक बांधकाम कामगारांना रोजगार देणाऱ्या प्रत्येक आस्थापनेने बांधकाम कामगारांच्या सुरक्षितता व आरोग्यासंदर्भात धोरणाचे लेखी निवेदन तयार करून ते मुख्य निरीक्षक (कामगार आयुक्त) यांच्या मान्यतेसाठी सादर करणे आवश्यक आहे. या धोरणात इतर गोष्टींबरोबरच बांधकाम कामगारांचे आरोग्य, सुरक्षा आणि पर्यावरण संरक्षण याचा हेतु व बांधिलकी, पदानुक्रमाच्या विविध स्तरांवर त्याच्या अंमलबजावणीची जबाबदारी, आरोग्य व सुरक्षिततेच्या जोखमीचे निर्धारण करण्याचे तंत्र आणि पद्धती, आणि पर्यावरणीय आणि उपचारात्मक उपाययोजना, बांधकाम कामगार, प्रशिक्षक, पर्यवेक्षक किंवा बांधकाम कामात गुंतलेल्या इतर व्यक्तींच्या प्रशिक्षणाची व्यवस्था करणे समाविष्ट होते.

कामगार आयुक्तांनी सादर केलेल्या माहितीनुसार, 2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत राज्यात 50 हून अधिक कामगारांना रोजगार देणाऱ्या 3,578 आस्थापनांनी

(निवडलेल्या सहा जिल्ह्यांतील 2,519 आस्थापना) इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम 1996 अंतर्गत नोंदणी केली होती. मात्र, 2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत संपूर्ण राज्यात बांधकाम कामगारांच्या सुरक्षिततेबाबत कोणतेही धोरणात्मक निवेदन कामगार आयुक्तांच्या मान्यतेसाठी प्राप्त झाले नव्हते.

निवडलेल्या सहा जिल्ह्यांमध्ये 48 आस्थापनांपैकी (24 नोंदणीकृत आणि 24 अनोंदणीकृत) लेखापरीक्षणाद्वारे संयुक्तपणे तपासण्यात आलेल्या (प्रत्येक जिल्ह्यातून आठ) 16 आस्थापनांमध्ये 50 किंवा त्यापेक्षा अधिक कामगार कार्यरत होते. या 16 नोंदणीकृत आस्थापनांपैकी 14 आस्थापनांनी बांधकाम कामगारांच्या सुरक्षितता आणि आरोग्याबाबत धोरणाचे लेखी निवेदन तयार केले होते, मात्र ते कामगार आयुक्तांना सादर केले नव्हते.

महाराष्ट्र इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) नियमावलीच्या नियम 235 नुसार, ज्या आस्थापनांमध्ये 500 किंवा त्यापेक्षा जास्त बांधकाम कामगार कार्यरत आहेत, त्या आस्थापनांमध्ये नियोक्ता आणि बांधकाम कामगारांचे समान संख्येने प्रतिनिधी प्रतिनिधित्व करणारी एक सुरक्षा समिती स्थापन करणे आवश्यक आहे. महाराष्ट्र इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) नियमावलीच्या नियम 236 नुसार, अशा आस्थापनांमध्ये सुरक्षा अधिकाऱ्याची नेमणूक करण्यात यावी, अशी देखील अट घालण्यात आली आहे. राज्यात, 500 किंवा त्याहून अधिक कामगारांना रोजगार देणाऱ्या 301 आस्थापनांनी 2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत नोंदणी केली होती, तर निवडलेल्या सहा जिल्ह्यांमध्ये याच कालावधीत 155 आस्थापनांची नोंदणी करण्यात आली होती (ज्यांनी 500 किंवा त्याहून अधिक कामगारांना रोजगार दिला). लेखापरीक्षणात असे निदर्शनास आले की, या आस्थापनांनी सुरक्षा समिती स्थापन करून सुरक्षा अधिकाऱ्याची नेमणूक केली आहे किंवा कसे, याची खातरजमा करण्यासाठी विभागाने पाहणी केली नव्हती.

उत्तरात, शासनाने धोरणात्मक निवेदने मंजुरीसाठी प्राप्त झालेली नसल्याची बाब स्वीकारली (जुलै 2024). निर्गमन बैठकीत (जुलै 2024) प्रधान सचिवांनी सांगितले की, कामगार अधिकारी आग्रह धरत नसल्याने धोरणाचे निवेदन प्राप्त होत नव्हते, परंतु यापुढे सूचना जारी केल्या जातील आणि कायद्यातील तरतुदींचे पालन सुनिश्चित केले जाईल.

5.3 आस्थापनांची तपासणी

इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम 1996 च्या अंतर्गत नोंदणीकृत आस्थापनेने महाराष्ट्र इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) नियमांमधील विविध तरतुदींचे पालन करणे आवश्यक होते, जसे की:

- कामगारांना विविध सुरक्षा उपकरणे पुरविणे (महाराष्ट्र इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) नियमांतील नियम 73);
- सुरक्षा पट्टा आणि सुरक्षा जाळीची तरतूद (महाराष्ट्र इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) नियमांतील नियम 205 आणि 206);
- क्रेन, रहाटयंत्र किंवा इतर (जडवस्तू) उचलण्याची उपकरणे, वाहतूक उपकरणे किंवा वाहन चालविण्यात गुंतलेल्या कामगारांची अशा चालकांची नेमणूक करण्यापूर्वी वैद्यकीय तपासणी (महाराष्ट्र इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) नियमांतील नियम 250);
- (जडवस्तू) उचलण्याची उपकरणे, लूज गिअर्स, क्रेन आणि उच्चलन यंत्र इत्यादींच्या प्राथमिक आणि वेळोवेळी चाचण्या आणि परीक्षांचे प्रमाणपत्र सादर करणे. (महाराष्ट्र इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) नियमांतील नियम 101).

कामगारांची सुरक्षितता आणि आरोग्य सुनिश्चित करण्यासाठी इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 अंतर्गत आस्थापनांची तपासणी म्हणूनच अत्यंत महत्त्वाची होती. राज्य शासनाने इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 अन्वये कामगार आयुक्तांना इमारत व बांधकाम कामाचे मुख्य निरीक्षक आणि जिल्ह्यातील शासकीय कामगार अधिकाऱ्यांना निरीक्षक म्हणून अधिसूचित केले होते (ऑगस्ट 2011). महाराष्ट्र इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियमाच्या नियम 262 मध्ये निरीक्षकांचे इमारत व इतर बांधकाम कामांची तपासणी करण्याचे अधिकार स्पष्ट केले आहेत.

शासनाच्या व्यवसाय सुलभतेचे धोरण लक्षात घेऊन विभागाने कामगार विभागाच्या कामगार आयुक्त, औद्योगिक सुरक्षा व आरोग्य संचालक, आयुक्त, महाराष्ट्र कामगार कल्याण मंडळ ह्या सर्व कामगार कायदा अंमलबजावणी विभागांसाठी आणि पर्यावरण विभागांतर्गत असलेल्या महाराष्ट्र प्रदूषण नियंत्रण मंडळासाठी स्वतंत्र तपासणी प्रणाली एकत्रित करण्यासाठी केंद्रीय तपासणी प्रणाली स्थापन करण्याचा निर्णय शासन निर्णयाद्वारे (ऑगस्ट 2017) घेतला. केंद्रीय तपासणी प्रणालीचा अवलंब करण्याचा हेतू एकाधिक तपासण्या समक्रमित करणे आणि तपासणी वेळापत्रकाद्वारे प्रणालीची पूर्णपणे तपासणी करणे हा होता. शासन निर्णयानुसार, निरीक्षकांना दरमहा 10 आस्थापनांची तपासणी करणे आवश्यक होते, जे केंद्रीय तपासणी प्रणालीच्या माध्यमातून यादृच्छिकपणे देण्यात आले होते. तसेच, निरीक्षकांनी विभागप्रमुखांची विशिष्ट परवानगी घेऊन तक्रारींच्या आधारे अनपेक्षित तपासणी किंवा तपासणी करणे आवश्यक होते. त्यासाठी महाराष्ट्र प्रदूषण नियंत्रण मंडळाने राखलेल्या केंद्रीय तपासणी प्रणालीमध्ये संकलित करण्यात येणाऱ्या आस्थापनांची माहिती विभागाच्या अंमलबजावणी विभागांना पाठवावी लागत होती.

लेखापरीक्षणात असे निदर्शनास आले की, जोखीम-आधारित तपासणीसाठी आस्थापनांची निवड सुलभ करण्यासाठी इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियमांतर्गत आस्थापनांचा विदा कामगार विभागाच्या आयुक्तांनी केंद्रीय तपासणी प्रणालीमध्ये अपलोड करण्यासाठी महाराष्ट्र प्रदूषण नियंत्रण मंडळाकडे पाठविला नव्हता. परिणामी, 2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत राज्यातील इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियमांतर्गत समाविष्ट 9,891 नोंदणीकृत आस्थापनांपैकी (निवडलेल्या सहा जिल्ह्यांतील 6,997) एकाही आस्थापनेची तपासणी करण्यात आली नव्हती.

कामगार आयुक्तांनी अनोंदणीकृत 12 आस्थापनांची शासकीय कामगार अधिकाऱ्यांमार्फत आणि अनोंदणीकृत सहा आस्थापनांची इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियमांतर्गत सहाय्यक कामगार आयुक्तांमार्फत तपासणी करण्याची मासिक उद्दिष्टे निश्चित केली (मे 2016) होती. मात्र, ऑगस्ट 2017 मध्ये केंद्रीय तपासणी प्रणाली लागू झाल्यानंतर अनोंदणीकृत आस्थापनांची तपासणी इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियमांतर्गत करण्यात आली नव्हती.

उत्तरात, संबंधित विदा पाठविला नसल्याचे स्वीकारत शासनाने नमूद केले की, जून 2023 मध्ये विदा पाठविला आहे आणि केंद्रीय तपासणी प्रणालीद्वारे प्राप्त आस्थापनांची तपासणी करण्यात आली होती. निर्गमन बैठकीत (जुलै 2024) प्रधान सचिवांनी सांगितले की, अनोंदणीकृत आस्थापनांसह आस्थापनांची तपासणी करण्याचे सुनिश्चित केले जाईल. तथापि, असे निदर्शनास आले की, केंद्रीय तपासणी प्रणालीद्वारे डिसेंबर 2024 पर्यंत देखील अनोंदणीकृत आस्थापनांची तपासणी केली नव्हती.

चाचणी-तपासणी केलेल्या सहा जिल्ह्यांतील 24 नोंदणीकृत आणि 24 अनोंदणीकृत आस्थापनांच्या संयुक्त तपासणीत असे निदर्शनास आले:

- 24 नोंदणीकृत आस्थापनांमधील 21³⁰ आस्थापनांपैकी सहा (29 टक्के) आस्थापनांनी (जडवस्तू) उचलण्याची उपकरणे, लूज गिअर्स, क्रेन व परातीचे बांबू आदींच्या प्राथमिक व वेळोवेळी तपासण्या व तपासणीची प्रमाणपत्रे सादर केली नाहीत, तर 24 पैकी नऊ (37 टक्के) आस्थापनांनी कामगारांची वैद्यकीय तपासणी केली नव्हती तसेच, 19 आस्थापनांमध्ये महाराष्ट्र इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियमांच्या नियम 34 नुसार प्रपत्र VII मध्ये लाभार्थ्याची नोंदवही राखली नव्हती, 17 आस्थापनांमध्ये महाराष्ट्र इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियमांच्या नियम 53 नुसार प्रपत्र IX मध्ये इमारत कामगारांची नोंदवही राखली नव्हती आणि 22 आस्थापनांमध्ये नियम 54(1) (ए) नुसार प्रपत्र X मध्ये हजेरी पट राखला नव्हता.

³⁰ तीन आस्थापनांमध्ये क्रेन्स, उचलण्याची उपकरणे इत्यादीचा वापर केला जात नव्हता

- 24 अनौदणीकृत आस्थापनांमधील 16³¹ पैकी 15 (94 टक्के) आस्थापनांनी उचलण्याची उपकरणे, लूज गिअर्स, क्रेन व परातीचे बांबू आदींच्या प्राथमिक वेळोवेळी चाचण्या व तपासणीची प्रमाणपत्रे सादर केली नाहीत, तर 24 पैकी 19 (79 टक्के) आस्थापनांनी कामगारांची वैद्यकीय तपासणी केली नव्हती.

निर्गमन बैठकीत प्रधान सचिवांनी सांगितले की, यापुढे सूचना दिल्या जातील आणि कायद्यातील तरतुदींचे पालनाच्या सुनिश्चितीसाठी निर्देश जारी केले जातील.

5.4 अपघातस्थळांची तपासणी

इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम 1996 च्या कलम 39 अन्वये अपघातस्थळे/घटनास्थळांची तपासणी करणे बंधनकारक होते. कलम 39 नुसार कोणत्याही आस्थापनांमध्ये एखादा अपघात घडला ज्यामुळे मृत्यू होतो किंवा ज्यामुळे शारीरिक जखमी व्यक्तीला अड्ड्याळीस तास किंवा त्यापेक्षा जास्त काळ काम करण्यापासून रोखले जाते अशा वेळी नियोक्त्याने विहित प्राधिकरणाला³² विहित स्वरूपात आणि विहित केलेल्या वेळेत त्याची सूचना देणे आवश्यक आहे. तशी सूचना प्राप्त झाल्यानंतर प्राधिकरण आवश्यक वाटेल तशी तपासणी किंवा चौकशी करू शकते.

परिच्छेद 5.3 मध्ये चर्चा केल्याप्रमाणे केंद्रीय तपासणी प्रणालीच्या माध्यमातून आस्थापनांची वैधानिक तपासणी झाली नसली तरी 2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत निवडलेल्या सहा जिल्ह्यांपैकी चार³³ जिल्ह्यांमध्ये 65 कामगारांच्या मृत्यूशी संबंधित 56 अपघात प्रकरणांपैकी 37 अपघात प्रकरणांमध्ये (37 आस्थापना) कामगार विभागाच्या अधिकाऱ्यांनी चाचणी-तपासणी केली होती. 37 आस्थापनांपैकी केवळ 18 आस्थापनांची नोंदणी झाल्याचे लेखापरीक्षणात निदर्शनास आले. सुरक्षेच्या उपाययोजनांचे पालन करण्यात अपयशी ठरल्याने आणि सुरक्षा उपकरणांचा अभाव असल्याने काम बंदचे आदेश जारी करण्यात आले होते. त्यानंतर कामगार आयुक्तांनी सुरक्षेच्या उपाययोजनांची खात्री करून हे काम बंद आदेश रद्द केले. लेखापरीक्षणासाठी उपलब्ध करून देण्यात आलेल्या 20 काम बंद आदेशांची छाननी केली असता (निदर्शनास आलेल्या 37 प्रकरणांपैकी) मृताच्या कायदेशीर वारसांना देण्यात येणारी नुकसान भरपाई या आस्थापनांच्या मालकांनी आयुक्त, कामगार नुकसान भरपाई यांच्याकडे जमा केल्याचे निदर्शनास आले.

³¹ अनौदणीकृत आठ आस्थापनांमध्ये क्रेन्स, उचलण्याची उपकरणे इत्यादींचा वापर केला जात नव्हता.

³² महाराष्ट्र इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) नियमावलीचा नियम 237 असे उद्धृत करतो की सहाय्यक आयुक्त, कामगार आणि उप आयुक्त, कामगार ज्यांचे अपघात झालेल्या जागेवर अधिकारक्षेत्र आहे त्यांना इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम 1996 च्या कलम 39 नुसार अधिकारी म्हणून प्राधिकृत केले जाते.

³³ पुणे, ठाणे, मुंबई शहर आणि मुंबई उपनगर. नागपूर आणि कोल्हापूर जिल्ह्यांत 2017-18 ते 2021-22 दरम्यान एकाही अपघाताची नोंद झाली नव्हती.

निष्कर्ष

बांधकाम कामगारांच्या सुरक्षिततेच्या संदर्भात नोंदणीकृत आस्थापनांकडून सुरक्षा धोरण तयार करण्यासाठी विभागाने कोणतीही कार्यवाही सुरू केली नाही. 2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत एकाही नोंदणीकृत आस्थापनांची तपासणी करण्यात आली नाही आणि नोंदणी नसलेल्या आस्थापना केंद्रीय तपासणी यंत्रणेच्या कक्षेबाहेर राहिल्या. नोंदणीकृत आस्थापनांच्या संयुक्त तपासणीत सुरक्षा व आरोग्याच्या नियमांचे पालन केले जात नसल्याचे निदर्शनास आले.

शिफारस 8: शासनाने इमारत व इतर बांधकाम कामगार (रोजगार व सेवा शर्तीचे नियमन) अधिनियम, 1996 च्या तरतुदींचे अनुपालन तपासण्यासाठी नोंदणीकृत आस्थापनांच्या तपासणीसाठी केंद्रीय तपासणी प्रणालीमध्ये विदाचे वेळोवेळी अद्ययावतीकरण आणि नोंदणीकृत आणि अनोंदणीकृत आस्थापनांचे नियतकालिक निरीक्षणाची सुनिश्चिती करावी.

शिफारस: 9 शासनाने बांधकाम स्थळांवरील घटना/अपघातांच्या धोक्याचे शमन करण्यासाठी प्रत्येक आस्थापना सुरक्षा व आरोग्य मानकांचे पालन करीत आहेत ह्याची सुनिश्चिती करावी.

प्रकरण VI
कल्याणकारी योजनांचे आर्थिक
व्यवस्थापन व अंमलबजावणी

प्रकरण-VI

कल्याणकारी योजनांचे आर्थिक व्यवस्थापन व अंमलबजावणी

6.1 आर्थिक व्यवस्थापन

6.1.1 निधीचा वापर

इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियमाच्या कलम 24 नुसार मंडळाला अधिनियमातील तरतुदीनुसार आपला खर्च भागविण्यासाठी इमारत व इतर बांधकाम कामगार कल्याण निधी नावाचा निधी स्थापन करणे आवश्यक होते. या निधीत केंद्र शासनाने मंडळाला दिलेले अनुदान किंवा कर्ज, लाभार्थ्यांनी दिलेले सर्व अंशदान आणि केंद्र शासनाने नेमून दिलेल्या स्त्रोतातून मंडळाला प्राप्त होणाऱ्या सर्व रक्कम जमा करणे आवश्यक होते. इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियमाच्या कलम 22 नुसार मंडळाचे कामकाज पार पाडताना होणारा खर्च, मंडळाचे सदस्य, अधिकारी व इतर कर्मचारी यांचे वेतन, भत्ते व इतर मानधन तसेच इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियमाने प्राधिकृत केलेल्या ध्येय व उद्दिष्टांवरील खर्च भागविण्यासाठी हा निधी होता. सप्टेंबर 2007 मध्ये मंडळाने हा निधी स्थापित केला. मंडळाने याबरोबरच कामगारांना सुरक्षा आणि जीवनावश्यक संचाचे वाटप, कोविड महामारीदरम्यान आर्थिक मदत आणि कामगारांच्या मुलांच्या शिक्षणासाठी आर्थिक सहाय्य योजना, प्रसूती लाभ, अंत्यसंस्कार सहाय्य आणि गंभीर आजारांसाठी इतर सहाय्य योजना राबविल्या होत्या. 2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत मंडळाच्या निधीतील जमा व त्यातून झालेला खर्च तक्ता 6.1 मध्ये दर्शविण्यात आला आहे.

तक्ता 6.1 : 2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत मंडळाच्या निधीतील जमा व खर्च

(₹ कोटीत)

वर्ष	आरंभीची शिल्लक	उपकर संकलन	प्राप्त व्याज	नोंदणी शुल्क व इतर जमा	पूर्व कालावधी समायोजन	उपलब्ध निधी	खर्च	अंतिम शिल्लक	उपलब्ध निधीतील खर्चाची टक्केवारी
2017-18	5,857.29	1,145.99	342.88	3.31	-	7,349.47	78.53	7,270.94	1.07
2018-19	7,270.94	1,362.33	634.39	5.67	54.76	9,328.09	402.47	8,925.62	4.31
2019-20	8,925.62	1,511.35	615.79	6.13	-39.29	11,019.6	1,118.01	9,901.59	10.15
2020-21	9,901.58	1,404.23	564.92	2.38	-7.83	11,865.29	1,079.90	10,785.39	9.10
2021-22	10,785.39	2,265.83	413.92	7.68	0.09	13,472.91	1,803.31	11,669.60	13.38
एकूण		7,689.73	2,571.90	25.17	7.73		4,482.22		

स्त्रोत: मंडळाकडून मंजूर झालेले 2017-18 ते 2021-22 या वर्षांचे वार्षिक लेखे

तक्ता 6.1 मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे 2017-18 ते 2021-22 दरम्यान उपलब्ध निधीच्या तुलनेत खर्च 1.07 टक्के ते 13.38 टक्के इतका होता. कामगारांच्या कल्याणासाठी निधीचा कमी वापर झाल्याने मंडळाने मार्च 2022 अखेरीस राष्ट्रीयकृत बँकांमध्ये मुदत ठेवींमध्ये ₹ 11,350 कोटींची गुंतवणूक केली होती. 2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत ₹ 4,482.22 कोटी एकूण खर्चापैकी कल्याणकारी योजनांच्या

अंमलबजावणीवर ₹ 4,253.77 कोटी खर्च करण्यात आला होता. अशाप्रकारे, मंडळाने 2017-18 ते 2021-22 दरम्यान उपलब्ध असलेल्या ₹ 16,151.82 कोटी (2017-18 ची आरंभीची शिल्लक मिळून) फक्त 26.34 टक्के निधी कल्याणकारी योजना कार्यान्वित करण्यासाठी खर्च केला.

उत्तरादाखल शासनाने नमूद केले (जुलै 2024) की, 2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत सुरुवातीला योजनांवर कमी खर्च झाला परंतु नंतर लाभार्थ्यांच्या नोंदणीत व नूतनीकरणामध्ये वाढ झाल्याने योजनांवरील खर्च वाढला.

6.1.2 वार्षिक अहवाल व वार्षिक लेखे

इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियमाच्या कलम 26 मध्ये असे नमूद केले आहे की, मंडळाने मागील आर्थिक वर्षातील कामकाजाचा संपूर्ण लेखाजोखा दर्शविणारा वार्षिक अहवाल तयार करावा आणि त्याची प्रत राज्य शासन व केंद्र शासनाला सादर करावी. तसेच, इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियमाच्या कलम 27 मध्ये असे नमूद केले आहे की, मंडळाने भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक यांच्याशी सल्लामसलत करून विहित केलेल्या स्वरूपातील लेखे, इतर संबंधित दस्तऐवज ठेवावेत आणि वार्षिक लेखांचे विवरण तयार करावे. भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक यांच्या सेवा, अधिकार व शर्ती अधिनियमाच्या कलम 19 (2) सह इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियमाच्या कलम 27 (3) अन्वये भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक यांच्याद्वारे मंडळाच्या लेखांचे लेखापरीक्षण केले जाते. महाराष्ट्र इमारत व इतर बांधकाम कामगार नियमावलीच्या नियम 44 सह अधिनियमाच्या कलम 27 (4) नुसार मंडळाने 31 मार्च रोजी संपलेल्या मागील वर्षाच्या मंडळाच्या कामकाजाचा लेखापरीक्षण झालेला वार्षिक अहवाल तसेच लेखापरीक्षकांचा अहवाल राज्य शासनाला 31 ऑक्टोबरपूर्वी सादर करणे आवश्यक होते.

लेखापरीक्षणात असे निदर्शनास आले की, वर्ष 2020-21 पर्यंतचे मंडळाचे अहवाल व वार्षिक लेखे तयार करून त्याचे लेखापरीक्षण करण्यात आले होते. वर्ष 2020-21 आणि 2021-22 च्या वार्षिक लेखांना मंडळाने विलंबाने अनुक्रमे डिसेंबर 2022 आणि जुलै 2024 मध्ये मान्यता दिली. वर्ष 2020-21 व 2021-22 चे वार्षिक अहवाल व वार्षिक लेखे अद्याप (जुलै 2024) राज्य शासनाला सादर करणे प्रलंबित होते.

उत्तरादाखल मंडळाने नमूद केले (ऑगस्ट 2023) की, कोविड-19 महामारी आणि त्यामुळे जाहीर झालेली टाळेबंदी यामुळे वर्ष 2020-21 चे वार्षिक लेखे सादर करण्यास विलंब झाला आणि राज्य शासनास लेखे सादर करण्याची प्रक्रिया प्रगतीपथावर होती.

6.2 मंडळाची कार्ये

इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियम, 1996 च्या कलम 22 अंतर्गत मंडळाची कार्ये खालीलप्रमाणे नमूद केली आहेत:

- अपघात झाल्यास लाभार्थ्याला तात्काळ मदत देणे;
- वयाची साठ वर्षे पूर्ण झालेल्या लाभार्थ्यांना निवृत्तीवेतन देणे;

- iii. विहित केल्याप्रमाणे घर बांधण्यासाठी लाभार्थ्यास कर्ज व अग्रिम मंजूर करणे;
- iv. विहित केल्याप्रमाणे लाभार्थ्याच्या गट विमा योजनेच्या हप्त्याच्या संदर्भात प्रदाने;
- v. विहित केल्याप्रमाणे लाभार्थ्याच्या मुलांच्या शिक्षणासाठी आर्थिक मदत;
- vi. विहित केल्याप्रमाणे लाभार्थी किंवा त्यांच्या आश्रितांच्या प्रमुख आजारांच्या उपचारांसाठी वैद्यकीय खर्च भागविणे;
- vii. महिला लाभार्थ्यांना मातृत्व लाभ देणे;
- viii. विहित केल्याप्रमाणे इतर कल्याणकारी उपाय योजना व सुविधांची तरतूद व त्यांच्यात सुधारणा करणे;
- ix. कोणत्याही आस्थापनातील बांधकाम कामगारांच्या कल्याणाशी संबंधित हेतूने राज्य शासनाने मंजूर केलेल्या कोणत्याही योजनेच्या सहाय्याने स्थानिक प्राधिकरण किंवा नियोक्त्याला कर्ज किंवा अनुदान देणे; आणि
- x. बांधकाम कामगार आणि त्यांच्या कुटुंबातील सदस्यांच्या फायद्यासाठी मंडळाने निर्दिष्ट केलेल्या दर्जाच्या मंडळाच्या समाधानाइतक्या कल्याणकारी उपाययोजना आणि सुविधा प्रदान करणाऱ्या स्थानिक प्राधिकरणास किंवा नियोक्त्याला अनुदान देणे.

• **मंडळाने निवृत्तीवेतन आणि गट विमा यांसाठी योजना तयार केल्या नाहीत:**

इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियमाच्या कलम 22 (1) (ब) आणि (ड) नुसार मंडळाने वयाची साठ वर्षे पूर्ण केलेल्या लाभार्थ्यांच्या निवृत्तीवेतनाचा भरणा करावा आणि योग्य वाटेल त्यानुसार लाभार्थ्यांच्या गट विमा योजनेच्या हप्त्याशी संबंधित रक्कम भरावी. वयाची 60 साठ वर्षे पूर्ण झालेल्या लाभार्थ्यांना निवृत्तीवेतन देण्याबाबत तसेच लाभार्थ्यांच्या गट विमा योजनेचा हप्ता भरण्याची योजना मंडळाने आखली नसल्याचे लेखापरीक्षणात निदर्शनास आले.

उत्तरादाखल, शासनाने लाभार्थ्यांना निवृत्तीवेतन देण्याबाबत योजना आखणे आणि गट विमा योजनेचा हप्ता भरण्याची योजना प्रगतीपथावर असल्याचे नमूद (जुलै 2024) केले. निर्गमन बैठकीत (जुलै 2024) प्रधान सचिवांनी नमूद केले की, लेखापरीक्षणात निदर्शनास आणून दिल्यानंतर मंडळाने विमा योजनांसाठी आयुर्विमा महामंडळाशी संपर्क साधला आहे. लाभार्थ्यांसाठी निवृत्तीवेतन योजना लागू करण्यापूर्वी नोंदणीचा किमान कालावधी निश्चित केला जाईल, असेही प्रधान सचिवांनी नमूद केले.

6.2.1 सुरु असलेल्या कल्याणकारी योजनांची स्थिती

उपरोक्त कार्यासाठी 2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत मंडळाने 18 योजना राबविल्या होत्या ज्यावर ₹ 4,253.77 कोटी खर्च झाला होता. प्रत्येक योजनेवरील योजना-निहाय खर्च **परिशिष्ट 6.1** मध्ये एकत्रित दर्शविला आहे. 18 योजनांपैकी ₹ 4,187.85 कोटींचा (98 टक्के) खर्च समाविष्ट असलेल्या 10 योजना लेखापरीक्षणासाठी निवडण्यात आल्या होत्या चाचणी-तपासणी करण्यात आलेल्या 10 योजनांवर राज्यात आणि राज्यातील निवडलेल्या सहा जिल्ह्यांत झालेला खर्च **तक्ता 6.2** मध्ये दर्शविला आहे.

तक्ता 6.2: राज्य व निवडलेल्या जिल्ह्यांतील 2017-18 ते 2021-22 दरम्यान चाचणी-तपासणी केलेल्या योजनांवरील खर्च

अनु. क्र.	योजनेचे नाव	2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत राज्यात झालेला खर्च (₹ कोटीत)	एकूण खर्चाशी टक्केवारी	निवडलेल्या सहा जिल्ह्यांमध्ये योजनेचा खर्च (₹ कोटीत)	ज्या लाभार्थ्यांना लाभ देण्यात आला त्यांची संख्या
1	मध्यान्ह भोजन	925.91	22.12	585.77	170440
2	सुरक्षा संचाचे वाटप	828.96	19.79	155.26	2,98,690
3	जीवनावश्यक संचाचे वाटप	841.52	20.09	166.69	3,21,425
4	कोविड-19 दरम्यान दिलेले सहाय्य	684.07	16.34	*	*
5	शिक्षण, सामाजिक, आर्थिक व आरोग्यविषयक विविध योजनांतर्गत थेट लाभ हस्तांतरण	461.63	11.02	50.85	42799
6	अवजारे खरेदीसाठी ₹ 5,000/- चे आर्थिक सहाय्य	322.23	7.70	64.17	1,28,350
7	वैद्यकीय तपासणी	59.19	1.41	16.37	86,381
8	अटल बांधकाम कामगार आवास योजना				
8(i)	नागरी	6.82	0.16	अंमलबजावणी झाली नाही	अंमलबजावणी झाली नाही
8(ii)	ग्रामीण	6.67	0.16	*	*
9	इतर मंडळानी राबविलेल्या योजना (महाराष्ट्र कामगार कल्याण मंडळ)	22.20	0.53	*	*
10	पूर्व शिक्षण योजनेची मान्यता	28.65	0.68	*	*
	एकूण	4,187.85	100	1,039.11	

स्त्रोत : मंडळाने दिलेली माहिती. माध्यान्ह भोजन योजनेत नोंदणीकृत आणि नोंदणी नसलेल्या कामगारांचा समावेश होता.

* मंडळाने लेखापरीक्षणास माहिती सादर केली नाही.

तक्ता 6.2 वरून निदर्शनास आल्याप्रमाणे मंडळाने मध्यान्ह भोजन योजना, सुरक्षा/जीवनावश्यक संच व कोविड-19 महामारी कालावधीत सहाय्य वाटपावर प्रामुख्याने मोठा खर्च केला.

निवडलेल्या योजनांच्या लेखापरीक्षणात निदर्शनास आलेली निरीक्षणे यापुढील परिच्छेदांत चर्चिली आहेत.

6.3 मध्यान्ह भोजन योजना

बांधकामाच्या ठिकाणी कामगारांना पोषक आहार मिळावा आणि त्यांच्या आरोग्यावर व कार्यक्षमतेवर सकारात्मक परिणाम व्हावा या उद्देशाने मंडळाने मध्यान्ह भोजन योजना प्रस्तावित केली (फेब्रुवारी 2018). 50 पेक्षा जास्त आणि 250 पेक्षा कमी नोंदणीकृत कामगार असलेल्या बांधकाम स्थळांवर मध्यान्ह भोजन योजना राबविण्यात येणार होती. याशिवाय, रेडिओ फ्रिक्वेन्सी आधारित वितरण कार्ड आणि क्लारुड बेस्ड देखरेख प्रणाली मंडळाच्या इतर यंत्रणांशी जोडून ती हाती घेण्याचा ही प्रस्ताव आहे. विभागाने मार्च 2018 मध्ये मध्यान्ह भोजन योजनेला मंजूरी दिली. कोविड-19 चा प्रादुर्भाव आणि त्यानंतरच्या टाळेबंदीमुळे विभागाने (एप्रिल 2020) रात्रीच्या वेळी जेवण देण्यासह नोंदणी नसलेल्या

कामगारांना मध्यान्ह भोजन योजनेअंतर्गत लाभ दिला. या योजनेला वेळोवेळी मुदतवाढ देण्यात आली आणि नोव्हेंबर 2023 पासून विभागाने ती बंद केली.

मार्च 2022 पर्यंत मंडळाच्या निधीतून या योजनेवर ₹ 925.92 कोटी खर्चून 14.90 कोटी भोजनांचे वाटप करण्यात आले. कामगारांना पुरविण्यात येणाऱ्या मध्यान्ह भोजन योजनेसंबंधीच्या दस्तावेजांच्या चाचणी-तपासणीत खालील अनियमितता निदर्शनास आल्या.

6.3.1 करार व्यवस्थापनामधील त्रुटी

बांधकाम स्थळे आणि कामगार नाका (जेथे मजूर रोज जमतात ते ठिकाण) येथे नोंदणीकृत कामगारांना ताजे शिजवलेले मध्यान्ह भोजन तयार करून पुरविणे आणि वितरित करण्यासाठी मंडळाकडून तीन वर्षांच्या कालावधीसाठी निविदा मागविण्यात आल्या होत्या (मार्च 2018). प्राप्त निविदांच्या आधारे मंडळाने तीन अभिकरणांशी³⁴ तीन वर्षांसाठी करार (मार्च 2019) केले. करारात मेनू, वाहतूक व वाटप, मनुष्यबळ संसाधने आणि वाटप कार्ड प्रणाली या मूल्य घटकांसह प्रति माध्यान्ह भोजन दर नमूद केला होता. मेसर्स गुणिना कमर्शियल प्रायव्हेट लिमिटेड, मेसर्स इंडो अलाइड प्रोटीन फूड्स प्रायव्हेट लिमिटेड आणि मेसर्स जस्ट किचन प्रायव्हेट लिमिटेड यांना देण्यात आलेल्या करारानुसार प्रति भोजन खर्च अनुक्रमे ₹ 62.75, ₹ 62.73 आणि ₹ 62.70 होता ज्यात प्रति भोजन अनुक्रमे ₹ 5.64, ₹ 5.95 आणि ₹ 5.29 (वस्तू व सेवा करासहित) दराने कार्ड वितरण प्रणालीच्या खर्चाचा समावेश होता.

- करारातील अटी व शर्तीनुसार रेडिओ फ्रिक्वेन्सी आयडेंटिफिकेशन टॅग, वितरण कार्डचा युनिक आयडी क्रमांक, प्रत्येक कामगाराला जास्तीत जास्त देण्यात येणाऱ्या भोजनाची संख्या, प्रत्येक कामगाराच्या भोजनाची दैनंदिन निश्चित मर्यादा असे नमूद केलेले छेडछाड प्रतिरोधक वितरण कार्ड तयार करण्याची जबाबदारी या अभिकरणांवर होती. हे कार्ड कामगारांना वितरित³⁵ करण्यात येणार होते आणि अभिकरणांनी वितरण कार्ड रीडरच्या मदतीने कार्ड स्वाइप केल्यानंतरच नोंदणीकृत कामगारांना भोजन वाटप करणे आवश्यक होते. कामगारांनी सेवन केलेल्या भोजनाचे प्रमाणीकरण करणाऱ्या नोंदवह्या विहित नमुन्यात ठेवून, ऑनलाइन वितरण प्रणाली उपलब्ध नसल्यास ईमेलद्वारे सर्व ऑफलाइन अहवाल सादर करण्याची मुभा देणारी कलमे (कलम 2.8.7 व 2.10.30.7) ही देखील करारात होती. नोंदणीकृत कामगारांची नोंद करण्यासाठी सॉफ्टवेअरचा पुरवठा, स्थापना आणि अंमलबजावणी³⁶ करणे, भोजनाच्या नोंदींचे दैनंदिन वितरण करणे आणि करार कालावधीसाठी मंडळाला आवश्यक असलेल्या

³⁴ मेसर्स गुणिना कमर्शियल प्रायव्हेट लिमिटेड, मेसर्स इंडो अलाइड प्रोटीन फूड्स प्रायव्हेट लिमिटेड आणि मेसर्स जस्ट किचन प्रायव्हेट लिमिटेड

³⁵ 5 मार्च 2019 रोजी कार्यादेश देण्यात आले. कार्यादेश जारी केल्याच्या तारखेपासून पाच आठवड्यांच्या आत कार्ड वाटप सुरू होणार होते

³⁶ कार्यादेश दिल्यानंतर तीन आठवड्यांच्या आत अंमलबजावणी करावी.

विविध अहवालांची माहिती मिळविण्यासाठी क्लाऊड बेस्ड देखरेख ही देखील अभिकरणांची जबाबदारी होती.

या तिन्ही अभिकरणांनी करारानुसार वितरण कार्ड पुरविली नसल्याचे लेखापरीक्षणात निदर्शनास आले. तथापि, कार्ड वितरण प्रणाली लागू झाली नसली तरी मंडळाने खर्च कमी न केल्याने मार्च 2022 पर्यंत 14.90 कोटी भोजन वाटपावर ₹ 81.56 कोटीचे³⁷ जास्त प्रदान झाले. पुढे असेही निदर्शनास आले की, करारानुसार क्लाऊड आधारित देखरेख यंत्रणा विकसित केली गेली नव्हती.

करारातील कलम 2.8.7 व 2.10.3.7 नुसार ऑनलाइन वितरण प्रणाली उपलब्ध नसल्यास बांधकाम कामगारांनी सेवन केलेल्या भोजनाचे प्रमाणीकरण करणारी नोंदवही विहित नमुन्यात राखणे आणि सर्व ऑफलाईन अहवाल ई-मेलद्वारे सादर करणे ही अभिकरणाची जबाबदारी आहे, असे शासनाने उत्तरादाखल नमूद केले (जुलै 2024). रेडिओ फ्रिक्वेन्सीवर आधारित कार्ड वितरण प्रणालीवर करावयाच्या खर्चापुरती देयके मर्यादित असल्याने अतिरिक्त देयके नसल्याचेही नमूद करण्यात आले. मंडळाच्या मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यांनी सांगितले की, कोविड परिस्थितीमुळे अन्न वितरण कार्ड सुरू होऊ शकले नाही. परंतु 2022-23 आणि 2023-24 मध्ये मंडळाने अन्न वितरण कार्ड वितरित करण्यास सुरुवात केली आणि प्रत्यक्ष लिखित नोंदी देखील ठेवल्या. निर्गमन बैठकीमध्ये (जुलै 2024) प्रधान सचिवांनी क्लाऊड आधारित देखरेख प्रणाली विकसित झाली नसल्याचे मान्य केले. हे उत्तर स्वीकाराई नाही कारण नमूद केलेली कलमे केवळ ऑनलाइन प्रणाली उपलब्ध नसल्यास नोंदी ठेवण्यासाठी सक्षम कलमे होती आणि ऑनलाइन प्रणालीसाठी पर्याय नव्हती.

शिवाय, असेही निदर्शनास आले की, अभिकरणांनी सादर केलेल्या देयकांत नोंदणीकृत कामगारांनी नावे आणि प्रत्येक कामगारास दिलेल्या भोजनांची संख्या यांसारखा तपशील नव्हता. वितरण कार्ड प्रणालीच्या अभावी, कामगारांवर वितरित केलेल्या भोजनांच्या संख्येची सत्यता लेखापरीक्षणात पडताळता आली नाही.

उत्तरादाखल शासनाने नमूद केले (जुलै 2024) की, कामगार नाका व बांधकाम स्थळांवरील भोजन वाटपाचा तपशील मार्च 2023 मध्ये प्रादेशिक कार्यालयांकडून मागविण्यात आला होता.

6.4 सुरक्षा संच आणि जीवनावश्यक वस्तू संचाचे वाटप

मंडळाने नोंदणीकृत कामगारांना सुरक्षा संच (संरक्षक बूट, धूळ मुखपट्टी, श्रवण संरक्षक, संरक्षण शिरस्त्राण, संरक्षण हातमोजे, संरक्षण पट्टे आणि परावर्तीत जॅकेट) आणि जीवनावश्यक संच (प्लास्टिक चटई, मच्छरदाणी, सौर विजेरी, टिफिन बॉक्स, पाण्याची बाटली, आउटर बॅग, गॅल्वेनाइज्ड ट्रंक) देण्याचा निर्णय (सप्टेंबर 2017) घेतला. विभागाने दोन्ही प्रस्तावांना नोव्हेंबर 2017 मध्ये मंजूरी दिली

³⁷ ₹ 5.64 * 3,70,53,593 जेवणे + ₹ 5.29 * 8,97,14,349 जेवणे + ₹ 5.95 * 2,21,92,097 जेवणे = ₹ 81,56,14,148.

मंडळाने 2.25 लाख सुरक्षा संच आणि 2.25 लाख जीवनावश्यक संचांच्या वितरणासाठी निविदा मागविल्या. प्राप्त निविदांच्या आधारे इंडो अलाइड प्रोटीन फूड प्रायव्हेट लिमिटेडला 2.25 लाख सुरक्षा संच (₹ 4,661 प्रति संच अधिक वस्तू व सेवा कर या दराने ₹ 104.87 कोटी) वितरणाचा पुरवठा आदेश देण्यात (14 जून 2018) आला.

त्याचप्रमाणे 2.25 लाख जीवनावश्यक वस्तूंच्या संचांच्या वितरणाचा पुरवठा आदेश (₹ 4,579 प्रति संच अधिक वस्तू व सेवा कर या दराने ₹ 103.03 कोटी) गुणिना कमर्शियल्स प्रायव्हेट लिमिटेडला देण्यात आला (14 जून 2018). त्यानंतर विभागाच्या मान्यतेने त्याच कंत्राटी अभिकरणांना अतिरिक्त संचांच्या वितरणाचा आदेशही देण्यात आला.

मार्च 2022 पर्यंत सुरक्षा आणि जीवनावश्यक संच वितरणावर ₹ 1,670.48 कोटी खर्च करण्यात आले.

लेखापरीक्षणात निविदा अटीतील त्रुटी, एकाच लाभार्थ्याला अनेकदा संचांच्या वाटपाची प्रकरणे व खरेदी धोरणाचे उल्लंघन करून देण्यात आलेले पुनरावृत्ती आदेश अशी प्रकरणे निदर्शनास आली जी खालील परिच्छेदांत चर्चिली आहेत.

6.4.1 निविदा अटीतील त्रुटी

मंडळाने जारी केलेल्या प्रस्ताव विनंतीमध्ये (नोव्हेंबर 2017) निविदेमध्ये भाग घेण्यास पात्र होण्यासाठी निविदाकाराचा अनुभव निर्दिष्ट करण्यात आला होता. प्रस्ताव विनंतीमध्ये निर्दिष्ट केले आहे की, निविदाकाराने मूल्याच्या दृष्टीने किंवा प्रमाणाच्या दृष्टीने पुरवठा, वाटप आणि वितरणासाठी किमान कार्यादेशाची अंमलबजावणी करणे आवश्यक आहे.

प्रस्ताव विनंतीमध्ये नमूद केलेली अनुभवाची अट सदोष होती कारण त्यात (i) जीवनावश्यक वस्तू आणि सुरक्षा संच पुरवठ्यातील अनुभव निर्दिष्ट केला नव्हता (ii) **परिशिष्ट 6.2** च्या अनु.क्र. 1 (ब), 2 (ब) आणि 3 (ब) मध्ये नमूद केल्याप्रमाणे पुरविलेल्या वस्तूंचे मूल्य निर्दिष्ट न करता 1.80 लाख वस्तू/बाबींच्या वितरणाचा अनुभव (किमान एक कार्यादेश) किंवा 1.20 लाख वस्तू/बाबींचे वितरण (किमान दोन कार्यादेश) किंवा 0.90 लाख वस्तू/बाबींचे वितरण (किमान तीन कार्यादेश) विनिर्दिष्ट केले होते. परिणामी, **तक्ता 6.3** मध्ये दर्शविल्यानुसार, कार्यादेशाचे मूल्य विचारात न घेता शालेय विद्यार्थ्यांना पुरविल्या जाणाऱ्या वस्तूंच्या संख्येच्या आधारे विजेते निविदाकार पात्र ठरले.

तक्ता 6.3: प्रस्ताव विनंतीत नमूद केलेल्या संख्येच्या आधारावर निविदाकारांना पात्र मानले गेले

अभिकरणाचे नाव	वस्तू	प्रमाण/संख्या (लाखात)	मूल्य (₹ कोटीत)
गुणिना कमर्शियल्स प्रायव्हेट लिमिटेड (जीवनावश्यक संच)	शाळेसाठी दप्तरे संच	10.88	44.15
	एकूण		44.15
इंडो अलाइड प्रोटीन फूड प्रा.लि. (सुरक्षा संच)	वह्या	2.93	10.15
	मोज्यांसहित काळे बूट	1.54	5.47
	एकूण		15.62

स्त्रोत: निविदेच्या वेळी निविदाकारांनी सादर केलेले तांत्रिक प्रस्ताव

उत्तरादाखल शासनाने नमूद केले की (जुलै 2024), केंद्रीय दक्षता आयोगाने 7 मे 2004 च्या संक्षेपलेखाद्वारे निविदा दस्तऐवजामध्ये नमूद केलेले पूर्व-पात्रता निकष निविदाकारांच्या प्रवेशावर निर्बंध आणण्यासाठी/प्रवेश सुलभतेने होण्यासाठी फार कडक किंवा अतिशय शिथिल करू नयेत, असे नमूद केले आहे. त्यामुळे वरील केंद्रीय दक्षता आयोग मार्गदर्शक तत्वांनुसार मंडळाने कामांचे मूल्य किंवा घटकांच्या पुरवठ्यासाठी योग्य पर्याय उपलब्ध करून दिले होते.

निविदेतील बोली लावलेल्या वस्तू सोडून इतर वस्तूंच्या पुरवठ्यातील निविदाकारांचा अनुभव विचारात घेऊन मंडळाने निविदा स्वीकारून मंजूर केल्याने हे उत्तर ग्राह्य धरले जात नाही. निविदेतील सुरक्षा आणि जीवनावश्यक संचातील वस्तूपेक्षा वह्या, शाळेसाठी दप्तरे, शाळकरी मुलांना बूट-मोजे अशा वेगळ्या वस्तूंचा पुरवठा करण्यात या निविदाकारांचा अनुभव होता. अशा रीतीने निविदा अटींतील त्रुटीमुळे निविदाकारांचा अनुभव निश्चित करताना कार्यादेशाच्या किंमती मंडळाने विचारात घेतल्या तर नाहीच शिवाय निविदेत नमूद केलेल्या वस्तूंशी संबंधित नसलेल्या वस्तूंच्या पुरवठ्यातील अनुभवही ग्राह्य धरला.

6.4.2 एकाच लाभार्थ्याला अनेकदा संचाचे वितरण

कराराच्या अटीनुसार कंत्राटी अभिकरणांना संच वितरीत करणे आणि ज्या नोंदणीकृत कामगारांना संच देण्यात आलेत त्यांच्याकडून लेखी स्वरूपात वितरित संचाच्या पोच पावत्या प्राप्त करणे आवश्यक होते. कंत्राटी अभिकरणांनी नोंदणीकृत कामगारांची स्वाक्षरी, अंगठ्याचे ठसे, संच स्वीकारणाऱ्या लाभार्थ्याची छायाचित्रे आणि मंडळाच्या प्राधिकृत नोडल अधिकाऱ्याची स्वाक्षरी घेणे आवश्यक होते.

31 मार्च 2022 पर्यंत राज्यात सुरक्षा आणि जीवनावश्यक संचांच्या वितरणावर अनुक्रमे ₹ 828.96 कोटी आणि ₹ 841.52 कोटी खर्च करण्यात आले होते. जुलै 2020 ते डिसेंबर 2021 दरम्यान नोंदणी केलेल्या 5.81 लाख कामगारांपैकी मार्च 2022 पर्यंत 1.37 लाख नोंदणीकृत कामगारांना (24 टक्के) सुरक्षा व जीवनावश्यक वस्तूंचे संच प्राप्त झाले नव्हते असे लेखापरीक्षणाच्या निदर्शनास आले.

संच वितरण मॉड्यूल' सुरू होण्यापूर्वी आणि 'संच वितरण मॉड्यूल' सुरू झाल्यानंतर 31 मार्च 2022 पर्यंतच्या संच वितरणाचा विदा मंडळाने उपलब्ध करून दिला होता.

लेखापरीक्षणात संच वितरण विदेच्या विश्लेषणातून खालील बाबी समोर आल्या.

- 401 लाभार्थ्यांना 802 जीवनावश्यक संचाचे दोनदा वितरण करण्यात आले.
- 12,215 लाभार्थ्यांना 24,430 सुरक्षा संचाचे दोन वेळा वाटप करण्यात आले. 18 लाभार्थ्यांना तीन वेळा सुरक्षा संचांचे वितरण करण्यात आले.

अशा प्रकारे, लाभार्थ्यांना ₹ 18.36 लाख किमतीचे (वस्तू व सेवा कर वगळून) जीवनावश्यक संच आणि ₹ 5.69 कोटीचे (वस्तू व सेवा कर वगळून) सुरक्षा संचांचे अनेकदा वितरण करण्यात आले.

उत्तरादाखल शासनाने नमूद केले की (जुलै 2024), अनेकदा संच पुरविलेल्या लाभार्थ्यांची यादी जिल्हा- निहाय वेगळी करण्यात आली असून जिल्हा अधिकारी व संबंधित विक्रेत्यांना पडताळणी अहवाल सादर करण्यासाठी कळविण्यात आले (डिसेंबर 2023) आहे.

6.4.3 पुनरावृत्ती आदेश देणे

महाराष्ट्र शासनाच्या उद्योग ऊर्जा व कामगार विभागाने डिसेंबर 2016 मध्ये जारी केलेल्या शासन निर्णयाद्वारे राज्यातील शासकीय विभागांमार्फत भांडार खरेदीसाठी सध्याच्या खरेदी धोरणात सुधारणा केली आहे. सुधारित धोरणानुसार पुनरावृत्ती आदेश एकदाच देता येतील आणि त्याचे प्रमाण आणि मूल्य प्रारंभिक आदेशाच्या 50 टक्के किंवा ₹10 कोटी दोन्हीपैकी जे कमी असेल ते असावे. राज्याच्या खरेदी धोरणाचे उल्लंघन करत विभागाने तक्ता 6.4 मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे सुरक्षा संच आणि जीवनावश्यक वस्तूंच्या संचासाठी मंडळाद्वारे सहा पुनरावृत्ती आदेश जारी करण्यास मान्यता दिली.

तक्ता 6.4: सुरक्षा आणि जीवनावश्यक संच वितरणासाठी जारी केलेले पुरवठा आदेश

विभागाने मान्यता दिलेली तारीख	पुरवठा आदेशाची तारीख	संख्या (लाखात)	
		सुरक्षा संच	जीवनावश्यक संच
09-04-2018	14-06-2018 (पहिला आदेश)	2.25	2.25
13-06-2019	14-06-2019	1.85	1.85
15-06-2019	05-08-2019	2.68	2.68
15-06-2019	16-08-2019	2.50	2.50
21-12-2019	04-01-2020	4.53	4.53
02-06-2021	11-06-2021	3.50	3.50
15-12-2021	23-12-2021	4.00	4.00
एकूण		21.31	21.31

स्त्रोत : विभागाने दिलेल्या मंजूरी आणि मंडळाने दिलेल्या पुरवठा आदेशावरून संकलित

विभागाने सुरक्षा संच आणि जीवनावश्यक संचासाठी अनुक्रमे ₹ 888.39 कोटी आणि ₹ 872.76 कोटीचे सहा पुनरावृत्ती आदेश देण्यास मान्यता दिली, जी सुरुवातीच्या मागणी आदेशापेक्षा 847 टक्के जास्त होती. परिच्छेद 6.4 मध्ये नमूद केल्याप्रमाणे सुरक्षा व जीवनावश्यक संचाचा सुरुवातीचा खरेदी आदेश अनुक्रमे ₹ 104.87 कोटी व ₹ 103.03 कोटी होता.

उत्तरात, शासनाने नमूद केले की (जुलै 2024), प्रस्तावासाठी विनंतीच्या कलम 4.21 नुसार नोंदणीकृत कामगारांच्या पुढील नोंदणी/नूतनीकरणाच्या आधारे सुरक्षा आणि जीवनावश्यक संचांचा पुरवठा आणि वितरणासाठी वेळापत्रक आणि प्रमाण बदलण्याचा अधिकार मंडळाने राखून ठेवला आहे. नंतर असेही नमूद केले की, ज्या कामगारांना संच मिळाले नाहीत त्यांना संच वितरण करण्याची मागणी लोकप्रतिनिधींनी केल्यामुळे मंडळाने ठराव संमत करून शासनाच्या मान्यतेनंतर कोणतीही दरवाढ न करता विक्रेत्यांना पुनरावृत्ती मागणी आदेश दिले.

उत्तर स्वीकारार्ह नाही कारण करारामध्ये वेळापत्रक आणि प्रमाण बदलण्याची तरतूद असली तरी विभागाच्या खरेदी धोरणानुसार पुनरावृत्ती आदेश देणे सुरुवातीच्या मागणी आदेशाच्या 50 टक्के किंवा ₹ 10 कोटी दोन्हीपैकी जे कमी असेल त्यापुरते मर्यादित

असणे आवश्यक होते. नव्याने निविदा मागवल्यानंतर अतिरिक्त गरजा पूर्ण करता आल्या असल्या.

6.5 आरोग्य तपासणी योजना

मंडळाने (जानेवारी 2019) सर्व सक्रिय नोंदणीकृत कामगारांसाठी असलेल्या आरोग्य तपासणी कार्यक्रमाची अंमलबजावणी करण्यासाठी हिंदुस्तान लटेक्ष लाइफकेअर लिमिटेड (भारत सरकारचा उपक्रम) यांना नियुक्त करण्याचा निर्णय घेतला. मंडळाने (फेब्रुवारी 2019) हिंदुस्तान लटेक्ष लाइफकेअर लिमिटेड सोबत एक करार केला जो एक वर्षासाठी वैध होता. वैद्यकीय तपासणीत कामगारांची शारीरिक तपासणी, फुफ्फुसांच्या कार्याची चाचणी, श्रवण चाचणी, दृष्टी तपासणी आणि इतर प्रयोगशाळा तपासण्यांचा समावेश होता. प्रत्येक बांधकाम कामगाराच्या वैद्यकीय तपासणीचा दर ₹ 1,950 होता. आरोग्य तपासणी कार्यक्रम फेब्रुवारी 2023 पर्यंत विस्तारीत करण्यात आला (डिसेंबर 2019). कार्यक्रमाच्या विस्तारात महिला बांधकाम कामगारांची स्तनाच्या कर्करोगाची तपासणी देखील समाविष्ट होती आणि प्रत्येक महिला बांधकाम कामगाराच्या तपासणीचे दर ₹ 2,355 होते. हिंदुस्तान लटेक्ष लाइफकेअर लिमिटेड संपूर्ण आरोग्य तपासणी कार्यक्रमाचे अद्यतनिकरण, पुनरावलोकन आणि देखरेखीसाठी क्लाउड-आधारित अनुप्रयोग विकसित आणि कार्यान्वित करण्यासाठी देखील जबाबदार होते.

2019-2020 ते 2021-2022 या कालावधीत 2.97 लाख नोंदणीकृत कामगारांची आरोग्य तपासणी करण्यासाठी या योजनेवर ₹ 59.19 कोटी³⁸ खर्च करण्यात आला.

या संदर्भात लेखापरीक्षणात खालील बाबी निदर्शनास आल्या.

- 2019-20 ते 2021-22 या कालावधीत राज्यात 19.49 लाख नोंदणीकृत कामगारांपैकी केवळ 2.97 लाख (15 टक्के) नोंदणीकृत कामगारांनी या योजनेचा लाभ घेतला. मुंबई शहर, ठाणे आणि मुंबई उपनगर जिल्ह्याच्या उपायुक्तांनी (अनुक्रमे फेब्रुवारी 2023, मार्च 2023, जून 2023) कोविड महामारीमुळे कमी व्याप्ती, स्थलांतरामुळे वैद्यकीय शिबिराच्या ठिकाणी नोंदणीकृत कामगारांची अनुपलब्धता, बांधकामात अडथळा येईल या भीतीने बांधकाम कार्यस्थळ व्यवस्थापकाचा वैद्यकीय शिबिर घेण्यास नकार/अनुत्साह इत्यादी कारणे दिली.
- कंत्राट करारानुसार नमुने गोळा केल्याच्या तारखेपासून तीन दिवसांच्या आत चाचणी अहवाल कामगारांना देणे बंधनकारक होते. हिंदुस्तान लटेक्ष लाइफकेअर लिमिटेडने चाचणी अहवाल मिळाल्याबद्दल कामगारांकडून तीन प्रतीत पोचपावत्या गोळा करणे आणि प्रदानासाठी मासिक देयकांसह मूळ प्रत जिल्हा कार्यालयात सादर करणे आवश्यक होते. प्रदानांच्या मासिक पोचपावत्यांसह अशी पावती सादर करण्यात आली नसल्याचे लेखापरीक्षण पडताळणीत निष्पन्न झाले. तशी पावती नसल्याने चाचणी अहवाल किती कामगारांना देण्यात आले, याची माहिती मिळू शकली नाही.

³⁸ 2019-20: ₹ 7.14 कोटी; 2020-21: ₹ 17.65 कोटी आणि 2021-22: ₹ 34.40 कोटी

उत्तरादाखल शासनाने नमूद केले की (जुलै 2024), शिबिराच्या ठिकाणी लाभार्थ्यांना चाचणी अहवाल देण्यात येत असून, कामगारांना हिंदुस्तान लटेक्ष लाइफकेअर लिमिटेडच्या संकेतस्थळावरून अहवाल डाऊनलोड करता यावा, यासाठी मंडळाकडे नोंदणीकृत मोबाइल क्रमांकावर लाभार्थ्यांना एसएमएस लिंक देण्यात आली आहे. निर्गमन परिषदेत (जुलै 2024) मंडळाच्या मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यांनी असे नमूद केले की, पोचपावत्या आता प्राप्त होत आहेत.

6.6 कोविड महामारीच्या काळात देण्यात आलेली आर्थिक मदत

कोविड-19 दरम्यान सहाय्य या योजनेतर्गत कोविड महामारीच्या काळात सर्व सक्रीय नोंदणीकृत कामगारांना विभागाने (एप्रिल 2020) प्रति लाभार्थी ₹ 2,000 आर्थिक मदत मंजूर केली. ही मदत लाभार्थ्यांच्या बँक खात्यात हस्तांतरित करण्यात येणार होती. मंडळाने (एप्रिल 2020) जिल्हा कार्यालयांना लाभार्थ्यांच्या देयकांवर प्रक्रिया करण्यासाठी एक्सेल शीटमध्ये विहित नमुन्यात नोंदणीकृत कामगारांचा तपशील सादर करण्याचे निर्देश दिले. मिळालेल्या माहितीवर एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणालीचे व्यवस्थापन करणाऱ्या अभिकरणाने (मेसर्स अर्सेयास इंफोटेक लिमिटेड यांच्या सहकार्याने मेसर्स आयटीआय लिमिटेड ने) नकली लाभार्थी ओळखणे, आयएफएससी कोडची अचूकता पडताळणे इत्यादींवर प्रक्रिया केली आणि ती मंडळाकडे सादर केली. मंडळाने मंडळाच्या मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यांची मान्यता घेतल्यानंतर लाभार्थ्यांच्या बँक खात्यात आर्थिक मदत वितरित करण्यासाठी एक्सेल फाईल ई-मेलद्वारे बँकेकडे (सेंट्रल बँक ऑफ इंडिया) पाठविली. मंडळाने दिलेल्या माहितीनुसार, एप्रिल 2020 ते मार्च 2022 या कालावधीत 10.28 लाख लाभार्थ्यांना ₹ 205.53 कोटी वितरित करण्यात आले.

दुसऱ्या टप्प्यात, विभागाने ज्यांना पहिल्या टप्प्यात अर्थसहाय्य केले होते अशा लाभार्थ्यांना प्रति लाभार्थी ₹ 3,000 आर्थिक मदत मंजूर (ऑगस्ट 2020) केली. मंडळाने दिलेल्या माहितीनुसार, ऑगस्ट 2020 ते मार्च 2022 या कालावधीत 9.96 लाख लाभार्थ्यांना ₹ 298.71 कोटी वितरित करण्यात आले.

तिसऱ्या टप्प्यात विभागाने सर्व सक्रीय नोंदणीकृत लाभार्थ्यांना प्रति लाभार्थी ₹ 1,500 आर्थिक सहाय्य मंजूर (एप्रिल 2021) केले. मंडळाने दिलेल्या माहितीनुसार, मंडळाने एप्रिल 2021 ते ऑक्टोबर 2021 या कालावधीत 10.56 लाख लाभार्थ्यांना ₹ 158.37 कोटी वितरित केले. अशा प्रकारे, मार्च 2022 पर्यंत लाभार्थ्यांना ₹ 662.61 कोटी वितरीत करण्यात आले.

लेखापरिक्षणादरम्यान अतिरिक्त प्रदानाची प्रकरणे निदर्शनास आली जी पुढील परिच्छेदात चर्चिली आहेत.

6.6.1 प्रति लाभार्थी ₹ 2,000 चे आर्थिक साहाय्य देणे

लेखापरीक्षणात प्रत्येक लाभार्थ्याला ₹ 2,000 चे वितरण झाल्याच्या बँक व्यवहारांच्या विदेचे विश्लेषण केले असता खालील बाबी निदर्शनास आल्या:

- तक्ता 6.5 मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे 32,018 प्रकरणांत समान बँक खाते क्रमांक व खातेधारकाचे ही समान नाव असलेल्या बँक खात्यांना एकापेक्षा अधिक वेळा प्रति लाभार्थी ₹ 2,000 वितरण करण्यात आले.

तक्ता 6.5: समान बँक खाते क्रमांक असलेल्या खात्यांत वितरण

बँक खात्यांची संख्या	प्रदानांची संख्या	एकूण प्रकरणे	अतिरिक्त प्रदानांची संख्या	अतिरिक्त प्रदान (₹ लाखात)
1	2	3	4 (3-1)	5
1	6	6	5	0.10
4	5	20	16	0.32
109	4	436	327	6.54
306	3	918	612	12.24
15319	2	30638	15319	306.38
		32018	16279	325.58

स्त्रोत: मंडळाने सादर केलेल्या बँक व्यवहारांच्या विदेच्या विश्लेषणाच्या आधारे संकलित

समान बँक खाते क्रमांक असलेल्या खात्यांत वितरण झाल्यामुळे ₹ 3.26 कोटी जादा भरले गेले.

उत्तरात, शासनाने नमूद केले की (जुलै 2024), बँकेकडून प्राप्त झालेल्या व्यवहारांच्या सक्सेस अहवालाची पडताळणी सुरू असून त्या पडताळणी नंतर योग्य ती कारवाई केली जाईल.

6.6.2 प्रति लाभार्थी ₹ 3,000 चे आर्थिक साहाय्य प्रदान करणे

ज्या लाभार्थ्यांचे पहिल्या टप्प्याचे बँक व्यवहार यशस्वीपणे पार पडले आहेत, अशा सर्व लाभार्थ्यांना ₹ 3000/- अर्थसहाय्य देण्याचे निर्देश मंडळाने सेंट्रल बँक ऑफ इंडियाला दिले होते. लेखापरीक्षणात प्रति लाभार्थी ₹ 2,000 वितरित करून प्रति लाभार्थी ₹ 3,000 वितरण दर्शविलेल्या बँक व्यवहारांच्या विदेचे विश्लेषण केले असता खालील बाबी निदर्शनास आल्या:

- 1,20,764 लाभार्थ्यांना पहिल्या टप्प्यातील ₹ 2,000 चे अर्थसहाय्य देऊनही ₹ 3,000 देण्यात आले नाहीत.
- 15,920 लाभार्थ्यांना पहिल्या टप्प्यातील ₹ 2,000 चे अर्थसहाय्य देण्यात आले नसतानाही ₹ 3,000 देण्यात आले.

तक्ता 6.6 मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे 7,394 प्रकरणांत समान बँक खाते क्रमांक (बँक खातेधारकाचे नाव एकच होते) असलेल्या बँक खात्यांत प्रति लाभार्थी ₹ 3,000 एकापेक्षा जास्त वेळा वितरित करण्यात आले.

तक्ता 6.6: समान बँक खाते क्रमांक असलेल्या खात्यांत वितरण

बँक खात्यांची संख्या	प्रदानांची संख्या	एकूण प्रकरणे	अतिरिक्त प्रदानांची संख्या	अतिरिक्त प्रदान (₹ लाखात)
1	2	3	4 (3-1)	5
2	6	12	10	0.30
2	5	10	8	0.24
22	4	88	66	1.98
12	3	36	24	0.72
3,624	2	7,248	3,624	108.72
		7,394	3,732	111.96

स्त्रोत: मंडळाने सादर केलेल्या बँक व्यवहारांच्या विदेच्या विश्लेषणाच्या आधारे संकलित

- समान बँक खाते क्रमांक असलेल्या खात्यांत वितरण झाल्याने ₹1.12 कोटी जादा प्रदान केले गेले.

उत्तरादाखल शासनाने नमूद केले की (जुलै 2024), विभागीय कार्यालयांच्या सेवा प्रदाता कडून मिळालेली माहिती आणि बँकेकडून प्राप्त झालेल्या व्यवहारांच्या सक्सेस अहवालांची पडताळणी सुरू असून ती अंतिम झाल्यानंतर आवश्यक ती कार्यवाही केली जाईल.

6.6.3 प्रति लाभार्थी ₹ 1,500 चे आर्थिक साहाय्य प्रदान करणे

विभागाने निर्देश दिले की (एप्रिल 2021), प्रति लाभार्थी ₹ 1,500 केवळ सक्रिय नोंदणीकृत लाभार्थ्यांनाच देण्यात यावेत.

लेखापरीक्षणात 4,336 प्रकरणांमध्ये समान बँक खाते क्रमांक (खातेधारकाचे नाव एकच होते) असलेल्या बँक खात्यांमध्ये प्रति लाभार्थी ₹ 1,500 दोन वेळा वितरित करण्यात आल्याने ₹ 65.04 लाख अतिरिक्त प्रदान केल्याचे निदर्शनास आले.

उत्तरादाखल शासनाने असे नमूद केले (जुलै 2024) की, मंडळाकडून प्राप्त झालेल्या व्यवहारांच्या सक्सेस अहवालाची पडताळणी केली असता ₹ 42.35 लाख वसूल केल्याचे निदर्शनास आले असून संबंधित खातेदारांकडून वसुलीसाठी बँकेशी पत्रव्यवहार करण्यात आला आहे.

अशा प्रकारे, कोविड 19 च्या काळात अनुक्रमे ₹ 2000, ₹ 3000 आणि ₹ 1500 यांच्या आर्थिक मदतीच्या वितरणात ₹ 5.03 कोटीचे³⁹ अतिरिक्त प्रदान एकापेक्षा जास्त वेळा लाभ वितरित केल्यामुळे मंडळाकडून पुरेशी पडताळणी झाली नाही आणि बँकेशी ताळमेळ घेतला गेला नाही हे दर्शवते.

निर्गमन बैठकीत प्रधान सचिवांनी नमूद केले की (जुलै 2024), या प्रणालीतील त्रुटी आहेत आणि या प्रदानांचा ताळमेळ घेतला जाईल आणि वसुलीसाठी प्रयत्न केले जातील.

6.7 थेट लाभ हस्तांतरणांतर्गत दाव्यांचा निपटारा

थेट लाभ हस्तांतरण योजनांमध्ये शैक्षणिक मदत, कामगार मृत्यू भरपाई योजनांचा समावेश होता.

एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणाली (जुलै 2020) सुरू होण्यापूर्वी विविध योजनांतर्गत लाभार्थ्यांचे दावे जिल्हा कार्यालयात प्रत्यक्ष प्राप्त होते जे जिल्हा कामगार कार्यालयातील सहाय्यक कामगार अधिकारी मंजूर करत होते. मंजुरीनंतर लाभार्थ्यांच्या बँक खात्यात पैसे वर्ग करण्यात येत होते. त्यानंतर एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणाली सुरू झाल्यानंतर लाभार्थ्यांनी एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणालीच्या माध्यमातून आधारभूत कागदपत्रांसह विविध योजनांच्या लाभासाठी अर्ज केले. दाव्याला मंजुरी मिळाल्यावर मुख्य कार्यकारी अधिकारी यांनी देयकास मान्यता

³⁹ ₹ 3.26 कोटी + ₹ 1.12 कोटी + ₹ 0.65 कोटी = ₹ 5.03 कोटी

दिली आणि प्रत्येक लाभार्थ्याला करावयाच्या देयकांची एक्सेल फाईल प्रदानासाठी बँकेकडे पाठविण्यात आली. एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणाली लागू करण्यापूर्वीचे प्रलंबित दावे (वारसा विदा) देखील प्रणालीमध्ये नोंद केले गेले.

6.7.1 दाव्यांच्या निपटार्यासाठी लागणाऱ्या कालावधीचे विश्लेषण

लेखापरीक्षणाने थेट लाभ हस्तांतरण अंतर्गत 26 योजनांच्या दाव्यांच्या निपटार्यासाठी लागणाऱ्या कालावधीचे केलेले विश्लेषण तक्ता 6.7 मध्ये दर्शविले आहे.

तक्ता 6.7: लाभार्थ्यांकडून प्राप्त झालेल्या दाव्यांचा निपटारा करण्याची स्थिती (सप्टेंबर 2023 रोजी)

अनु. क्र.	तपशील	मार्च 2022 अखेरीपर्यंत प्राप्त दाव्यांची संख्या (सप्टेंबर 2023 पर्यंतची स्थिती)
1	एकूण प्राप्त दावे	5,94,313
2	दावे प्रलंबित	15,346
3	दावे फेटाळले	2,31,864
4	दावे निकाली निघाले	3,47,103
दावे मंजूर होण्यास लागलेला वेळ		
अ	एक ते दोन वर्षे	1,17,153 (19.71 टक्के)
ब	दोन ते तीन वर्षे	73,413 (12.35 टक्के)
क	तीन ते चार वर्षे	15,142 (2.54 टक्के)
ड	चार वर्षांपेक्षा जास्त	3,881 (0.65 टक्के)

स्रोत: एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणालीमध्ये उपलब्ध विदाचे विश्लेषण

प्राप्त दावे मंजूर करण्यासाठी मंडळाने कोणतीही कालमर्यादा निश्चित केलेली नव्हती. 60 टक्के दावे एक वर्षांनंतर मंजूर झाल्याचे लेखापरीक्षणात निदर्शनास आले. तर, दुसऱ्या बाजूला असेही निदर्शनास आले की, उपस्थित केलेल्या प्रश्नांची सात दिवसांत उकल करण्यात कामगारांना अपयश आल्याने यंत्रणेने कामगारांचे दावे फेटाळून लावले.

तक्ता 6.7 वरून असे निदर्शनास आले की, सप्टेंबर 2023 पर्यंत 15,346 दावे (तीन टक्के) प्रलंबित होते, त्यापैकी 36 टक्के दावे दोन वर्षांहून अधिक काळ प्रलंबित होते. ज्या जिल्ह्यांमध्ये प्रलंबित दाव्यांची संख्या जास्त आहे किंवा कोणत्या जिल्ह्यात प्राप्त झालेल्या दाव्यांना मंजुरी देण्यास बराच उशीर झाला आहे, अशा जिल्ह्यांची ओळख पटविण्यासाठी मंडळाकडून देखरेख करण्यात आली नाही. उत्तरादाखल शासनाने नमूद केले की (जुलै 2024), मंडळाने (ऑक्टोबर 2023) दाव्यांचा निपटारा करण्यासाठी सर्वसमावेशक सूचना जारी केल्या आहेत ज्यामुळे दाव्यांची प्रलंबितता एक ते दोन महिन्यांनी कमी झाली आहे आणि (नोव्हेंबर 2023) जिल्हा अधिकाऱ्यांना क्षुल्लक कारणास्तव दावे न फेटाळण्याचे निर्देश देखील दिले आहेत. सर्व कामगार सुविधा केंद्र मधील प्रलंबित दाव्यांचा पाठपुरावा आणि देखरेख केली जात असल्याचे ही सांगण्यात आले.

प्रलंबित दाव्यांची संख्या कमी करण्यासंदर्भातील शासनाच्या उत्तराची पडताळणी करण्यासाठी लेखापरीक्षणात मार्च 2024 पर्यंत प्राप्त झालेल्या दाव्यांच्या विदेचे विश्लेषण करण्यात आले ज्यात असे निदर्शनास आले की सप्टेंबर 2023 अखेरीस 15,346 असलेल्या प्रलंबित दाव्यांच्या तुलनेत ऑक्टोबर 2024 अखेरीस 1,39,159 दावे (प्राप्त

झालेल्या एकूण दाव्यांच्या 6.81 टक्के) प्रलंबित होते. त्यामुळे प्रलंबित दाव्यांमध्ये कोणतीही घट झालेली नाही.

6.7.2 दस्तऐवजांच्या अयोग्य पडताळणीमुळे जादा प्रदान

एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणाली मध्ये प्रत्येक प्रकारच्या योजनेसाठी मॉड्यूल उपलब्ध आहेत. लाभार्थी संबंधित योजनेच्या मॉड्यूलमध्ये विदा प्रविष्ट करतो. ई-05 शैक्षणिक योजनेच्या बाबतीत मागील शैक्षणिक वर्षाची गुणपत्रिका/ चालू शैक्षणिक वर्षात प्रवेश घेतल्याचे प्राचार्यांचे प्रमाणपत्र/ सत्यता प्रमाणपत्र असे दस्तऐवज प्रणालीवर अपलोड करणे आवश्यक होते आणि त्या योजनांतर्गत अनुदान मंजूर करण्यापूर्वी दस्तऐवजाची पडताळणी करण्यासाठी नोंदणी अधिकारी जबाबदार होते.

यादृच्छिक पद्धतीने निवडलेल्या 50 अर्जांची तपासणी केली असता खालील अनियमितता निदर्शनास आल्या:

- (i) ई-05 योजनेशी⁴⁰ संबंधित अर्जांची पडताळणी केली असता असे निदर्शनास आले की, अनुक्रमे अभियांत्रिकी व वैद्यकीय पदवीच्या पदवी अभ्यासक्रमासाठी विद्यार्थीदशेतील मुलांचा विचार करून @ ₹ एक लाख व ₹ 60,000 रक्कम दिली गेली असली तरी त्याच्या समर्थनार्थ सादर केलेले दस्तऐवज वैद्यकीय व अभियांत्रिकी अभ्यासक्रम (ई-06 योजना) सोडून पदविका अभ्यासक्रम आणि पदवी/ पदव्युत्तर शिक्षणाशी संबंधित होते जे @ ₹ 20,000 व ₹ 25,000 आर्थिक सहाय्याकरिता पात्र होते. परिणामी, तक्ता 6.8 मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे ज्यादा प्रदान केले गेले.

तक्ता 6.8: दस्तऐवजांच्या अयोग्य पडताळणीमुळे ज्यादा प्रदान

प्रकरणांची संख्या	ज्या योजनेतर्गत केलेले अर्ज आणि प्रदान रक्कम	संलग्न दस्तऐवजांनुसार लागू होणारी योजना	प्रदान केलेली रक्कम (₹ लाखात)	सादर केलेल्या दस्तऐवजांनुसार देय रक्कम (₹ लाखात)	जादा प्रदान (₹ लाखात)
9	अभियांत्रिकी पदवी अभ्यासक्रमासाठी लाभार्थ्यांच्या विद्यार्थीदशेतील मुलांना आर्थिक मदत - प्रति लाभार्थी ₹ 60,000	पदविका अभ्यासक्रम - प्रति लाभार्थी ₹ 20,000	5.40	1.80	3.60
21	वैद्यकीय पदवी अभ्यासक्रमासाठी लाभार्थ्यांच्या विद्यार्थीदशेतील मुलांना आर्थिक मदत - प्रति लाभार्थी ₹ एक लाख	वैद्यकीय व अभियांत्रिकी वगळता इतर पदवी/पदव्युत्तर अभ्यासक्रम - प्रति लाभार्थी ₹ 25,000	21.00	5.25	15.75
		एकूण			19.35

स्त्रोत एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणालीत अपलोड केलेले दस्तऐवज

⁴⁰ लाभार्थ्यांच्या विद्यार्थीदशेतील मुलांसाठी वैद्यकीय आणि अभियांत्रिकी मधील पदवी अभ्यासक्रमाकरिता आर्थिक सहाय्य

त्यामुळे जिल्ह्यातील बांधकाम कामगारांच्या नोंदणी अधिकाऱ्यांकडून योग्य छाननी न झाल्याने ₹ 19.35 लाख जादा भरले गेले.

(ii) ई -05 शैक्षणिक योजनेच्या त्याच 50 अर्जांच्या संदर्भात प्रणालीत प्रविष्ट केलेल्या दस्तऐवजांची चाचणी-तपासणी केली असता दावा अर्जासह प्रविष्ट केलेल्या दस्तऐवजांमध्ये खालील विविध विसंगती आढळून आल्या.

- उच्च माध्यमिक शालांत प्रमाणपत्र परीक्षेच्या (इयत्ता बारावी) प्रमाणपत्रांवर एकच आसन क्रमांक आणि अनुक्रम क्रमांक होता. फक्त नाव बदलले होते: 26 प्रकरणे.
- पदवी अभ्यासक्रमाच्या सत्र परीक्षेच्या गुणांच्या विवरणपत्रावर एकच आसन क्रमांक आणि वैयक्तिक नोंदणी क्रमांक होता परंतु नावात बदल होता: 2 प्रकरणे.
- एका प्रकरणात अर्जदाराने 2018 मध्ये बॅचलर ऑफ डेंटल सर्जरी (बीडीएस) साठी अर्ज केला होता. अर्जासोबत जोडलेल्या प्रमाणपत्रांमध्ये 2021 मध्ये उत्तीर्ण होण्याचे वर्ष दर्शविणारे उच्च माध्यमिक शालांत प्रमाणपत्र आणि 2018 मध्ये प्रथम वर्ष बीडीएस अभ्यासक्रमासाठी योगिता डेंटल कॉलेज व रुग्णालयाने दिलेले सत्यता प्रमाणपत्र होते. अशाप्रकारे, उच्च माध्यमिक शालांत प्रमाणपत्राच्या तारखेपूर्वी सत्यता प्रमाणपत्राची तारीख होती. लाभार्थ्याला ₹ एक लाख वितरित करण्यात आले.

प्रविष्ट केलेल्या दस्तऐवजांमधील विसंगती पाहता ज्या प्रविष्ट दस्तऐवजांच्या आधारे दावे मंजूर करण्यात आले, त्यांची सत्यता संशयास्पद वाटत होती.

निर्गमन बैठकीत (जुलै 2024) प्रधान सचिवांनी सांगितले की, शालेय शिक्षण विभागाने विकसित केलेल्या सरल प्रणालीशी एकात्मिक कल्याण मंडळ व्यवस्थापन प्रणालीला जोडण्याचा प्रयत्न केला जात आहे ज्यामध्ये विद्यार्थ्यांची नावे आधारशी जोडली गेली आहेत.

6.8 अटल बांधकाम कामगार आवास योजना (ग्रामीण)

ग्रामीण भागातील नोंदणीकृत (सक्रिय) बांधकाम कामगारांना घरबांधणीसाठी आर्थिक सहाय्य देण्यासाठी विभागाने अटल बांधकाम कामगार आवास योजना (ग्रामीण) मंजूर केली (जानेवारी 2019). या योजनेंतर्गत लाभार्थी/पती/पत्नीच्या नावे असलेल्या जमिनीवर नवीन घर बांधण्यासाठी (घराचे किमान बांधकाम क्षेत्र 269 चौरस फूट) किंवा तात्पुरते घर (कच्चे घर) कायमस्वरूपी घरामध्ये (पक्के घर) रूपांतरित करण्यासाठी ₹ 1.50 लाख अर्थसहाय्य देण्यात येणार होते. बांधकाम पूर्ण झाल्यावर लाभार्थ्याला आणखी ₹ 50,000 देय होते. अशा प्रकारे या योजनेंतर्गत प्रत्येक लाभार्थ्याला एकूण ₹ दोन लाख अर्थसहाय्य देण्यात आले. या योजनेंतर्गत निधीचे वितरण मंडळातर्फे ग्रामीण विकास विभागांतर्गत कार्यरत असलेल्या ग्रामीण गृहनिर्माण कार्यालयाच्या संचालक, राज्य व्यवस्थापन कक्ष यांना करण्यात आले.

या योजनेनुसार, आर्थिक मदतीसाठी अर्जाची छाननी करण्याकरीता जिल्हास्तरीय लाभार्थी निवड समिती⁴¹ स्थापन करण्यात आली होती. या योजनेंतर्गत आर्थिक मदत वाटपासाठी निवड झालेल्या लाभार्थ्यांची यादी जिल्हास्तरीय लाभार्थी निवड समितीने राज्य व्यवस्थापन कक्षाकडे सादर केली होती. त्यानुसार संचालक, राज्य व्यवस्थापन कक्षा यांनी थेट लाभार्थ्यांना निधी दिला.

मंडळाने राज्य व्यवस्थापन कक्षाने सादर केलेल्या आवश्यकतेनुसार राज्यातील एक लाख घरांच्या बांधकामासाठी ₹ 104 कोटी राज्य व्यवस्थापन कक्षाकडे हस्तांतरित केले (फेब्रुवारी 2019). जिल्हास्तरीय लाभार्थी निवड समितीने जुलै 2019 ते ऑक्टोबर 2023 दरम्यान 382 घरांच्या बांधकामास मंजूरी दिली असून नोव्हेंबर 2023 पर्यंत त्यापैकी 216 घरांचे बांधकाम पूर्ण झाले असून 166 घरांचे बांधकाम प्रगतीपथावर असल्याचे लेखापरीक्षणात निदर्शनास आले. जिल्हास्तरीय लाभार्थी निवड समितीने 382 घरांना मंजूरी दिल्याचा विचार करता लाभार्थ्यांना देय असलेली आर्थिक मदत ₹ 7.64 कोटी होती राज्य व्यवस्थापन कक्षाच्या संचालकांकडून मिळालेल्या माहितीनुसार, ऑक्टोबर 2023 पर्यंत राज्य व्यवस्थापन कक्षाकडून लाभार्थ्यांना ₹ 3.69 कोटी देण्यात आले. मात्र, उर्वरित ₹ 114.49 कोटी⁴² (अखर्चित रकमेवरील ₹ 18.13 कोटी व्याजासह) संचालक, राज्य व्यवस्थापन कक्षाने मंडळाला परत करण्याऐवजी ठेवून घेतली.

उत्तरादाखल शासनाने नमूद केले की (जुलै 2024), ऑक्टोबर 2020, जुलै 2021 आणि जुलै 2023 मध्ये मंडळाने राज्य व्यवस्थापन कक्ष (ग्रामीण गृहनिर्माण) यांना वापरात नसलेला निधी परत करण्यास कळवले होते, परंतु हा निधी परत करण्यात आला नाही (जुलै 2024).

6.9 अटल बांधकाम कामगार आवास योजना (शहरी)

महाराष्ट्र शासनाच्या गृहनिर्माण विभागाने जारी केलेल्या शासन निर्णयानुसार (फेब्रुवारी 2018) राज्यात राबविण्यात आलेली अटल बांधकाम कामगार आवास योजना प्रधानमंत्री आवास योजनेच्या (शहरी)⁴³ पात्रता अटीची⁴⁴ पूर्तता करणाऱ्या नोंदणीकृत बांधकाम कामगारांसाठी ही लागू करण्यात आली. अटल बांधकाम कामगार आवास योजना (शहरी) अंतर्गत पात्र असणारे लाभार्थी मंडळाकडून ₹ दोन लाख अतिरिक्त

⁴¹ समितीचे अध्यक्ष म्हणून अतिरिक्त कामगार आयुक्त, जिल्हा ग्रामीण विकास यंत्रणेचे प्रकल्प संचालक आणि जिल्हा कार्यकारी अधिकारी हे सदस्य म्हणून आणि मंडळाचे उप-जिल्हा कार्यकारी अधिकारी हे सदस्य सचिव होते.

⁴² ₹ 104 - ₹ 7.64 कोटी देय + व्याज ₹ 18.13 कोटी = ₹ 114.49 कोटी

⁴³ 2022 पर्यंत सर्व पात्र कुटुंबे/ लाभार्थ्यांना घरे उपलब्ध करून देण्यासाठी केंद्र शासनाने 2015 मध्ये प्रधानमंत्री आवास योजना (शहरी) सुरू केली. या योजनेअंतर्गत केंद्र शासन आणि राज्य शासनाकडून अनुक्रमे ₹ 1.50 लाख आणि ₹ एक लाखाचे अनुदान देण्यात आले.

⁴⁴ लाभार्थी कुटुंबाकडे (पती, पत्नी आणि अविवाहित मुले आणि/किंवा अविवाहित मुलींचा समावेश असलेले कुटुंब) स्वतःच्या नावावर किंवा भारताच्या कोणत्याही भागात कुटुंबातील कोणत्याही सदस्याच्या नावावर पक्के घर (सर्व हवामानात टिकणारे घर) नसावे, वार्षिक उत्पन्न तीन लाखांपर्यंत इ.

अनुदानासाठी ही पात्र असतात. मंडळाने इच्छुक आणि पात्र नोंदणीकृत कामगारांसाठी अटल बांधकाम कामगार आवास योजना (शहरी) अंतर्गत ₹ दोन लाख अनुदान अंमलबजावणी अभिकरण असलेल्या महाराष्ट्र गृहनिर्माण आणि क्षेत्र विकास प्राधिकरण (म्हाडा) चे अभियान संचालक, प्रधान मंत्री आवास योजना (शहरी) यांना दिले. ही घरे खासगी विकासकांकडून बांधली जाणार होती, ज्यांच्या प्रकल्पांना केंद्र गृहनिर्माण आणि नागरी व्यवहार मंत्रालयाच्या केंद्रीय मंजूरी आणि देखरेख समितीने मंजूरी दिली होती. प्रधान मंत्री आवास योजना (शहरी) मार्गदर्शक तत्वांमध्ये निश्चित केलेल्या निकषांनुसार विकासकांना हप्त्यांमध्ये निधी दिला जातो.

मंडळाने मे 2021 ते जुलै 2022 या कालावधीत (662 लाभार्थी) तक्ता 6.9 मध्ये दर्शविल्या प्रमाणे तीन विकासकांना⁴⁵ वाटपासाठी ₹ 13.24 कोटी महाराष्ट्र गृहनिर्माण व क्षेत्र विकास प्राधिकरणाला दिले.

तक्ता 6.9: अटल बांधकाम कामगार आवास योजना (शहरी) अंतर्गत निधी वाटप

अनु. क्र.	जिल्हा	नोंदणीकृत कामगारांची संख्या	मंडळाने महाराष्ट्र गृहनिर्माण व क्षेत्र विकास प्राधिकरणाला दिलेली रक्कम (वाटपाचा कालावधी)	महाराष्ट्र गृहनिर्माण व क्षेत्र विकास प्राधिकरणाकडून विकासकाला ज्या लाभार्थ्यांसाठी वाटप करण्यात आले, त्यांची संख्या	वाटप केलेली रक्कम आणि वाटपाचा कालावधी
1	बीड	106	2.12 कोटी (मे 2021 ते मार्च 2022)	106	₹ 1.69 कोटी ऑक्टोबर 2021 आणि नोव्हेंबर 2022
2	सोलापूर	321	6.42 कोटी (फेब्रुवरी 2021)	278	₹ 5.56 कोटी मे 21 आणि ऑक्टोबर 2021 दरम्यान
3	सोलापूर	235	4.70 कोटी (नोव्हेंबर 2021)	219	₹ 1.75 कोटी एप्रिल 2022 मध्ये
		662	13.24	603	
* प्रकल्पाच्या बांधकामाच्या टप्प्यानुसार महाराष्ट्र गृहनिर्माण व क्षेत्र विकास प्राधिकरणाने विकासकांना वाटप केलेली रक्कम					

मंडळाने दिलेली माहिती आणि महाराष्ट्र गृहनिर्माण व क्षेत्र विकास प्राधिकरणाकडून संकलित केलेल्या माहितीच्या आधारे लेखापरीक्षणात खालील बाबी आढळून आल्या:

- मंडळाने नेमून दिलेल्या वितरणानुसार महाराष्ट्र गृहनिर्माण व क्षेत्र विकास प्राधिकरणाने वितरित केलेल्या रकमेचा त्रैमासिक अहवाल व उपयोगिता प्रमाणपत्र सादर करणे आवश्यक होते. महाराष्ट्र गृहनिर्माण व क्षेत्र विकास प्राधिकरणाकडून त्रैमासिक अहवाल व उपयोगिता प्रमाणपत्र सादर केले जात नाहीत तसेच मंडळाने मागणी केली नसल्याचे ही लेखापरीक्षणात निदर्शनास आले. शिवाय घरे देण्यात आलेल्या लाभार्थ्यांची संख्या, वितरण रद्द करण्यात आलेल्या प्रकरणांची संख्या याचा

⁴⁵ बीड जिल्हा : वैष्णवी कॉटन इंडस्ट्रीज; सोलापूर जिल्हा : राजेंद्र सुखदेव मिरगणे आणि आरएसएम युनिटी विकासक

अहवाल महाराष्ट्र गृहनिर्माण व क्षेत्र विकास प्राधिकरणाकडून मंडळाला मिळालेला नाही.

- सोलापूर जिल्ह्यात मंडळातर्फे ज्या 556 लाभार्थ्यांसाठी निधी देण्यात आला, त्यापैकी 497 लाभार्थ्यांचा निधी महाराष्ट्र गृहनिर्माण व क्षेत्र विकास प्राधिकरणाने दोन विकासकांना (तक्ता 6.9 मधील अनु.क्र. 2 व 3) दिला. ₹ 118 लाखांचा अवितरित निधी (59 लाभार्थ्यांना ₹ दोन लाख दराने) मंडळाने महाराष्ट्र गृहनिर्माण व क्षेत्र विकास प्राधिकरणाकडे मागितला नाही.
- ज्या 278 लाभार्थ्यांसाठी (तक्ता 6.9 मधील अनु. क्र.2) विकासकाला निधी देण्यात आला, त्यापैकी 26 लाभार्थ्यांचे वाटप रद्द करण्यात आले. मात्र, ₹ दोन लाख दराने या 26 लाभार्थ्यांसाठी देण्यात आलेल्या ₹ 52 लाखांच्या निधीची मागणी मंडळ/महाराष्ट्र गृहनिर्माण व क्षेत्र विकास प्राधिकरणाने विकासकाकडे केली नव्हती.
- 577 लाभार्थ्यांपैकी (603 वजा 26 रद्द वाटप) विकासकाने केवळ 161 लाभार्थ्यांच्या बाबतीत करार (नोंदणीकृत कामगारांना घरांचे वाटप दर्शविणारे) केल्याचे लेखापरीक्षणात निदर्शनास आले. 416 लाभार्थ्यांशी करार न करण्याची कारणे महाराष्ट्र गृहनिर्माण व क्षेत्र विकास प्राधिकरणाकडून प्रतिक्रित होती. नोव्हेंबर 2023 पर्यंत 577 लाभार्थ्यांपैकी एकाही लाभार्थ्याला या योजनेअंतर्गत घरांचे वाटप करण्यात आले नाही.

उत्तरात, शासनाने नमूद केले (जुलै 2024) की, मंडळाने महाराष्ट्र गृहनिर्माण व क्षेत्र विकास प्राधिकरणाला निधीच्या वापराचा नियमित अहवाल, वितरित निधीचे वार्षिक वापर प्रमाणपत्र सादर करण्याचे आणि अखर्चित रक्कम व्याजासह मंडळाकडे पाठविण्याचे कळविले आहे (मे 2024). निर्गमन बैठकीमध्ये (जुलै 2024) प्रधान सचिवांनी नमूद केले की, दोन्ही अंमलबजावणी अभिकरणांना विभाग स्तरावर अखर्चित शिल्लक मंडळाला परत देण्याची आठवण करून दिली जाईल.

6.10 सामाजिक अंकेक्षण

रिट याचिका (दिवाणी) क्रमांक 318/2006 मध्ये माननीय सर्वोच्च न्यायालयाच्या निर्देशानुसार (19 मार्च 2018) केंद्र शासनाच्या श्रम आणि रोजगार मंत्रालयाने इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियमाच्या अंमलबजावणीचे सामाजिक अंकेक्षण⁴⁶ करण्यासाठी सर्व राज्ये/केंद्रशासित प्रदेशांना सामाजिक अंकेक्षण चौकट आखून दिली होती. इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियमाच्या प्रभावी आणि अर्थपूर्ण अंमलबजावणीसाठी भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षकांनी विकसित केलेल्या

⁴⁶ सामाजिक अंकेक्षण हे एक लेखापरीक्षण आहे जे लोकांद्वारे केले जाते, विशेषतः त्या लोकांद्वारे जे लोक लेखापरीक्षण होणाऱ्या योजनांचे लाभार्थी आहेत आणि शासनाच्या सुविधांद्वारे प्रभावित आहेत किंवा त्यांच्यावर त्यांचा (योजनांचा) विपरीत परिणाम झाला आहे. ही सामाजिक अंकेक्षणाची प्रक्रिया ही शासनाच्या निधीचा वापर योग्य होतो आहे का आणि नागरिकांच्या जीवनात बदल होतो आहे का हे तपासण्यासाठी आहे.

सामाजिक अंकेक्षणाच्या लेखापरीक्षण मानकांनुसार इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियमाच्या अंमलबजावणीचे सामाजिक अंकेक्षण राज्य शासनाद्वारे केले जावे, असे निर्देश देण्यात आले आहेत. सामाजिक अंकेक्षण चौकटीनुसार, प्रत्येक गट (ग्रामीण भाग) आणि प्रभाग (शहरी भाग) या मध्ये राज्य आणि जिल्हा स्तरावर सुरु असलेल्या बांधकाम क्षेत्र, कामगार छावण्या, कामगार चौक, मंडळे कार्यालयांना भेट देऊन सामाजिक अंकेक्षण केले जाणार होते, जेणेकरून एखाद्या राज्यातील सर्व प्रभाग आणि/किंवा गट दोन वर्षांच्या कालावधीत समाविष्ट केले जातील.

कल्याणकारी योजनांचे सामाजिक अंकेक्षण करण्याचा ठराव मंडळाने मंजूर केल्याचे (जून 2021) निदर्शनास आले. मार्च 2022 मध्ये मंडळाने सामाजिक अंकेक्षण करण्याचा प्रस्ताव विभागाकडे पाठविल्याचे लेखापरीक्षणात निदर्शनास आले. परंतु, मंडळाच्या कल्याणकारी योजनांचे सामाजिक अंकेक्षण जून 2024 पर्यंत करण्यात आले नसल्याचे निदर्शनास आले.

उत्तरात, शासनाने नमूद केले की (जुलै 2024), महाराष्ट्र राज्य सामाजिक अंकेक्षण आणि पारदर्शकता सोसायटीच्या माध्यमातून 2020-21 ते 2022-23 या कालावधीत बांधकाम कामगारांना जास्तीत जास्त लाभ वितरित करण्यात आलेल्या 10 योजनांच्या संदर्भात प्रत्येक विभागातील दोन जिल्ह्यांमध्ये सामाजिक अंकेक्षण करण्यास विभागाने मान्यता दिली आहे (जुलै 2024) आणि सामाजिक अंकेक्षण करण्याची प्रक्रिया प्रगतिपथावर आहे.

निष्कर्ष

2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत उपकर संकलन ₹ 7,689.73 कोटी होते. मंडळाने 2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत योजनांच्या अंमलबजावणीसाठी एकूण उपलब्ध निधीपैकी (म्हणजे ₹ 16,151.82 कोटी) फक्त ₹ 4,253.77 कोटी (26.34 टक्के) वापरले. साठ वर्षांवरील लाभार्थ्यांना निवृत्तीवेतन देण्याच्या योजना व गट विमा योजना आखण्यात आल्या नाहीत जे इमारत व इतर बांधकाम कामगार अधिनियमात नमूद केलेल्या कार्यापैकी एक होते.

बांधकाम मजुरांना माध्यान्ह भोजन पुरविणाऱ्या अभिकरणांकडून देण्यात येणारे वितरण कार्ड नसल्याने लाभार्थ्यांचा तपशील आणि अभिकरणांनी वाटप केलेल्या भोजनाच्या संख्येची सत्यता पडताळता येत नसल्याचे लेखापरीक्षणात निदर्शनास आले आहे.

लाभार्थ्यांना सुरक्षा व जीवनावश्यक संचाचे एकापेक्षा अधिक वेळा वाटप, विविध योजनांतर्गत देण्यात येणाऱ्या आर्थिक मदतीत आढळून आलेले ज्यादा प्रदान अशा अनियमिततांमुळे यंत्रणेत अंगभूत नियंत्रणाचा अभाव असल्याचे आणि मंडळाच्या अधिकाऱ्यांकडून योग्य पडताळणी होत नसल्याचे दिसून येते.

विविध योजनांतर्गत लाभार्थ्यांकडून प्राप्त झालेले दावे मंजूर करण्यासाठी मंडळाने कोणतीही कालमर्यादा निश्चित केलेली नव्हती. राज्यात सुरु असलेली बांधकामे, कामगार

छावण्या, कामगार चौक आदींना भेटी देऊन प्रत्येक तालुक्यात (ग्रामीण भाग) व प्रभागात (शहरी भाग) सामाजिक अंकेक्षण जून 2024 पर्यंत करण्यात आले नाही.

शिफारस 10: लाभार्थ्यांना लाभ प्रदान करण्यापूर्वी विविध स्तरांवर दस्तऐवजांची योग्य पडताळणी करण्याची व विहीत अटींचे अनुपालन करण्याची विद्यमान प्रणाली मजबूत करावी.

शिफारस 11: शासनाने एकाच लाभार्थ्याला थेट हस्तांतरण प्रणालीतील अतिरिक्त प्रदाने करण्याची प्रकरणे टाळण्यासाठी अंगभूत नियंत्रणे विकसित करण्यासाठी तातडीने कृती करण्याची खात्री करणे गरजेचे आहे.

शिफारस 12: कामगारांनी सादर केलेल्या दाव्यांच्या मंजूरीसाठी शासनाने ठराविक कालमर्यादा निश्चित करणे आवश्यक आहे

चिंत्तामणि साने.

(सी. एम. साने)

प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा)-I

महाराष्ट्र, मुंबई

मुंबई

दिनांक: 22 जुलै 2025

प्रतिस्वाक्षरित

संजय

(के. संजय मूर्ती)

भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक

नवी दिल्ली

दिनांक: 25 जुलै 2025

परिशिष्टे

परिशिष्ट 1.1
(संदर्भ: परिच्छेद 1.5)

जिल्ह्यांची निवड, लेखापरीक्षण कार्यालये, योजना, विविध योजनांतर्गत लाभार्थ्यांचे अर्ज, आस्थापना/स्थळांची संयुक्त तपासणी व लाभार्थी सर्वेक्षण यासाठी अवलंबिलेली नमुना पद्धत

अ क्र.	नमुना स्तर	निवड कार्यपद्धती	निवडलेला नमुना
1	जिल्हा	2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत मंडळाने राबविलेल्या योजनांवर झालेल्या सर्वाधिक खर्चाच्या आधारे तीन जिल्ह्यांची निवड करण्यात आली	कोल्हापूर, पुणे आणि नागपूर जिल्हे.
		2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत राज्याच्या स्थूल राज्य उत्पन्नातील सर्वोच्च योगदानाच्या आधारे तीन जिल्ह्यांची निवड करण्यात आली	ठाणे, मुंबई शहर आणि मुंबई उपनगर जिल्हे.
2	लेखापरीक्षण कार्यालये (नियोजन कार्यालये)	निवडलेल्या प्रत्येक जिल्ह्यातून दोन नागरी स्थानिक संस्था/नगर विकास प्राधिकरणांची यादृच्छिक तत्वावर निवड करण्यात आली	कोल्हापूर जिल्हा: कोल्हापूर महानगरपालिका आणि इचलकरंजी महानगरपालिका. मुंबई शहर जिल्हा आणि मुंबई उपनगर जिल्हा: बृहन्मुंबई महानगरपालिका आणि मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरण. नागपूर जिल्हा: नागपूर महानगरपालिका व कांपटी नगरपरिषद. पुणे जिल्हा: पुणे महानगरपालिका आणि लोणावळा नगरपरिषद. ठाणे जिल्हा: ठाणे महानगरपालिका आणि कुळगाव- बदलापूर नगरपरिषद. एकूण नियोजन कार्यालये: 10
	नियोजन कार्यालयांत इमारत आराखड्याची निवड	प्रत्येक नियोजन कार्यालयामधील 10 इमारत आराखडे (प्रारंभ प्रमाणपत्र) यादृच्छिक तत्वावर निवडले गेले (बृहन्मुंबई महानगरपालिका आणि मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरण वगळता) जिथे अनुक्रमे 40 आणि 49 बांधकाम आराखडे निवडले गेले.	एकूण 169 बांधकाम आराखड्यांची चाचणी-तपासणी केली गेली. (महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरणामध्ये 2017-18 ते 2021- 22 या कालावधीत 49 बांधकाम आराखडे मंजूर करण्यात आले आणि सर्व 49 बांधकाम आराखड्यांची चाचणी-तपासणी करण्यात आली)
	लेखापरीक्षण कार्यालये (बांधकाम कार्यालये)	सार्वजनिक बांधकाम विभाग, पाटबंधारे विभाग, जिल्हा परिषद आणि महानगरपालिका यांनी 2017-18 ते 2021- 22 या कालावधीत राबविलेल्या कामांपैकी सर्वाधिक खर्चाच्या आधारे प्रत्येक निवडलेल्या जिल्ह्यातून दोन लेखापरीक्षण घटक कार्यालयांची निवड करण्यात आली.	कोल्हापूर जिल्हा: सार्वजनिक बांधकाम विभाग (दक्षिण) कोल्हापूर आणि कोल्हापूर महानगरपालिका (पाणीपुरवठा विभाग). मुंबई शहर जिल्हा व मुंबई उपनगर जिल्हा: मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरण व बृहन्मुंबई महानगरपालिका. नागपूर जिल्हा: नागपूर महानगरपालिका (बांधकाम विभाग) आणि सार्वजनिक बांधकाम विभाग (विभाग 1)

अ क्र.	नमुना स्तर	निवड कार्यपद्धती	निवडलेला नमुना
			<p>पुणे जिल्हा: पिंपरी-चिंचवड महानगरपालिका (नागरी विभाग) आणि सार्वजनिक बांधकाम विभाग (पूर्व)</p> <p>ठाणे जिल्हा: ठाणे महानगरपालिका (बांधकाम विभाग) आणि नवी मुंबई महानगरपालिका (रस्ते विभाग).</p> <p>एकूण बांधकाम कार्यालये: 10</p>
	बांधकामाची कामे	प्रत्येक निवडलेल्या कामाच्या लेखापरीक्षण घटक कार्यालयामधून 2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत सर्वाधिक खर्च झालेल्या 5 कामांची निवड करण्यात आली. बृहन्मुंबई महानगरपालिका आणि मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरणामधील 2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत सर्वाधिक खर्च झालेल्या प्रत्येकी 10 कामांची निवड करण्यात आली.	एकूण 60 बांधकामे.
3	योजना	स्तरीय यादृच्छिक नमुना तपासणीच्या आधारे एकूण 10 कल्याणकारी योजनांची निवड खालीलप्रमाणे करण्यात आली.	
		2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत ₹ 400 कोटीपेक्षा जास्त आर्थिक सहाय्य असलेल्या पाच योजना.	<p>(1) मध्यान्ह भोजन;</p> <p>(2) जीवनावश्यक संचांचे वाटप;</p> <p>(3) सुरक्षा संचांचे वाटप;</p> <p>(4) कोविड-19 दरम्यान सहाय्य;</p> <p>(5) शिक्षण, सामाजिक, आर्थिक आणि आरोग्यविषयक विविध योजनांतर्गत थेट लाभ हस्तांतरण.</p>
		₹ 400 कोटीपेक्षा कमी आर्थिक सहाय्य असलेल्या तीन योजना	<p>(6) अवजारे खरेदीसाठी ₹ 5,000 आर्थिक मदत;</p> <p>(7) वैद्यकीय तपासणी;</p> <p>(8) अटल बांधकाम कामगार आवास योजना</p>
		शून्य लाभार्थी असलेल्या किंवा लाभार्थी ओळखू न शकलेल्या दोन योजना	<p>(9) महाराष्ट्र कामगार कल्याण मंडळाने दिलेल्या निधीतून राबविण्यात येणा-या योजना,</p> <p>(10) पूर्व शिक्षण योजनेची मान्यता.</p>
4	लाभार्थ्यांच्या अर्जांची संख्या	निवडलेल्या जिल्ह्यातील निवडलेल्या 10 योजनांमधील लाभार्थ्यांचे 10 अर्ज यादृच्छिक तत्वावर (लाभार्थी नसलेल्या दोन योजना वगळून) निवडण्यात आले	एकूण 440 अर्ज (अटल बांधकाम कामगार आवास योजनेतील अर्जांची संख्या कमी होती).
5	संयुक्त पाहणी	प्रत्येक निवडलेल्या जिल्ह्यात चार नोंदणीकृत आस्थापनांची निवड करण्यात आली. 2021-22 मध्ये सर्वाधिक खर्च झालेल्या प्रत्येक निवडक कामाच्या लेखापरीक्षण	<p>24 आस्थापना.</p> <p>24 आस्थापना.</p>

अ क्र.	नमुना स्तर	निवड कार्यपद्धती	निवडलेला नमुना
		घटक कार्यालयामधील 20 कामांची निवड करून नोंदणी नसलेल्या आस्थापनांची खातरजमा करण्यासाठी महाराष्ट्र शासनाच्या उद्योग, ऊर्जा व कामगार विभागामार्फत नोंदणीकृत आस्थापनांच्या यादीबरोबर पडताळणी करण्यात आली. लेखापरीक्षणाच्या निदर्शनास आलेल्या अनोंदणीकृत आस्थापनांच्या आधारे निवडलेल्या प्रत्येक जिल्ह्यात बदली नमुना तपासणीशिवाय आकारमानानुसार संभाव्यता प्रमाण पद्धतीचा वापर करून चार अनोंदणीकृत आस्थापनांची निवड करण्यात आली. निवडलेल्या प्रत्येक जिल्ह्यात घटना/अपघात घडलेल्या दोन आस्थापना/स्थळे.	8 आस्थापना/अपघात स्थळे. (निवडलेल्या दोन जिल्ह्यांत अपघाताची घटना घडली नाही)
6	अपघाताचा अहवाल	प्रत्येक जिल्ह्यात जास्तीत जास्त 10 आणि कमीत कमी दोन अपघात अहवालांच्या अधीन राहून 15 टक्के	37 अपघात अहवाल.
7	लाभार्थी सर्वेक्षण	प्रत्येक जिल्ह्यात यादृच्छिक आधारावर 100 कामगार (80 नोंदणीकृत आणि 20 बिगर-नोंदणीकृत)	एकूण 600 कामगारांचे सर्वेक्षण करण्यात आले (440 नोंदणीकृत आणि 160 बिगर-नोंदणीकृत)

परिशिष्ट 3.1

(संदर्भ: परिच्छेद 3.2.2)

मार्च 2022 पर्यंतची मंडळाकडे नोंदणी केलेल्या कामगारांची जिल्हा-निहाय संख्या

जिल्ह्याचे नाव	जिल्ह्यात नोंदणीकृत ह्यात कामगारांची संख्या
मुंबई	21111
ठाणे	15678
पुणे	56328
नागपूर	29395
नाशिक	7098
कोल्हापूर	186611
सोलापूर	36697
अहिल्यानगर	32432
छत्रपती संभाजी नगर	71284
रायगड	9471
जळगाव	17208
सातारा	19350
सांगली	38715
नांदेड	23129
अमरावती	57996
लातूर	12718
चंद्रपूर	34534
बीड	50407
धुळे	10034
यवतमाळ	30274
अकोला	35597
रत्नागिरी	3214
जालना	33507
परभणी	30683
वर्धा	72415
बुलढाणा	63661
धाराशिव	3191
गोंदिया	8327
भंडारा	7852
नंदुरबार	454
सिंधुदुर्ग	9536
हिंगोली	3800
गडचिरोली	36300
वाशिम	12133

परिशिष्ट 4.1

(संदर्भ: परिच्छेद 4.1)

विभागाने नियुक्त केलेले उपकर संकलक, निर्धारण अधिकारी व अपीलीय अधिकारी

अ.क्र.	बांधकामाचा वर्ग	उपकर संकलक	निर्धारण अधिकारी	अपीलीय अधिकारी
1	शासनाची इमारत व इतर बांधकाम कामे	उप-अभियंता (सार्वजनिक बांधकाम)	कार्यकारी अभियंता (सार्वजनिक बांधकाम)	अधीक्षक अभियंता (सार्वजनिक बांधकाम)
2	सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमाची इमारत व इतर बांधकाम कामे	कार्यकारी अभियंता (संबंधित सार्वजनिक क्षेत्र)	व्यवस्थापकीय सहसंचालक/ व्यवस्थापकीय अतिरिक्त संचालक/महाव्यवस्थापक (संबंधित सार्वजनिक क्षेत्र)	व्यवस्थापकीय संचालक (संबंधित सार्वजनिक क्षेत्र)
3	महापालिकेच्या मान्यतेची आवश्यकता असलेली इमारत व इतर बांधकाम कामे	सहाय्यक महापालिका आयुक्त प्रभाग अधिकारी	उपायुक्त	महापालिका आयुक्त
4	नगरपरिषदेच्या मान्यतेची आवश्यकता असलेली इमारत व इतर बांधकाम कामे	कर अधीक्षक (नगर परिषद)	मुख्याधिकारी (नगरपरिषद)	महानगरपालिका ज्या जिल्ह्यात आहे त्या जिल्ह्याच्या महापालिका प्रशासनाचे प्रभारी उप- जिल्हाधिकारी
5	ग्रामपंचायतीच्या मान्यतेची आवश्यकता असलेली इमारत व इतर बांधकाम कामे	ग्रामसेवक/ग्रामविकास अधिकारी (ग्रामपंचायत)	गटविकास अधिकारी (पंचायत समिती)	मुख्य कार्यकारी अधिकारी (जिल्हा परिषद)
6	उपरोक्त कोणत्याही नोंदी अंतर्गत न येणारी इमारत व इतर बांधकामे	तहसीलदार.	उप-विभागीय अधिकारी	जिल्हाधिकारी

स्त्रोत: एप्रिल 2008 मध्ये विभागाने जारी केलेली अधिसूचना

परिशिष्ट 6.1

(संदर्भ: परिच्छेद 6.2.1)

मंडळाने 2017-18 ते 2021-22 या कालावधीत राबविलेल्या योजनांवरील खर्च

अ.क्र.	योजनेचे नाव	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	एकूण	एकूण टक्केवारी
1	मध्यान्ह भोजन	0	0	23.43	183.42	719.06	925.91	21.77
2	जीवनावश्यक वस्तूंच्या संचांचे वाटप	0	71.60	367.82	120.98	281.12	841.52	19.78
3	सुरक्षा संचांचे वाटप	0	72.31	358.17	120.44	278.04	828.96	19.49
4	कोविड-19 काळातील सहाय्य	0	0	0	497.48	186.59	684.07	16.08
5	थेट लाभ हस्तांतरण	18.99	52.08	88.34	72.24	229.98	461.63	10.85
6	अवजारे खरेदीसाठी ₹ 5000 आर्थिक मदत	41.11	142.13	138.10	0.89	0	322.23	7.58
7	आरोग्य तपासणी योजना	0	0	7.14	17.65	34.40	59.19	1.39
8	अटल विश्वकर्मा सन्मान योजना	0	29.86	14.67	0	0	44.53	1.05
9	प्रशिक्षण खर्च/ पूर्व शिक्षण योजनेची मान्यता	0.20	3.76	24.02	0.67	0	28.65	0.67
10	कामगार कल्याण मंडळ, मुंबई	0	0	11.10	11.10	0	22.20	0.52
11	वेतन नुकसान भरपाई	0	0	11.74	0.25	0.03	12.02	0.28
12	अटल बांधकाम कामगार आवास योजना (नागरी)	0	0	0	0	6.82	6.82	0.16
13	अटल बांधकाम कामगार आवास योजना (ग्रामीण)	0	0.10	0.15	6.42	0	6.67	0.16
14	महात्मा फुले जन आरोग्य विमा योजना	0	1.84	2.20	0	0	4.04	0.09
15	विशेष नोंदणी अभियान-खर्च	0	0	1.27	1.21	0	2.48	0.06
16	अटल विश्वकर्मा सन्मान योजना (जिल्हा)	0	2.23	0	0	0	2.23	0.05
17	₹ 3000/- आर्थिक सहाय्य	0.22	0.10	0	0	0	0.32	0.01
18	भित कोसळणे	0	0	0.30	0	0	0.30	0.01
	एकूण	60.52	376.01	1048.45	1032.75	1736.04	4253.77	100.00

स्त्रोत: मंडळाने सादर केलेली माहिती

परिशिष्ट 6.2

(संदर्भ: परिच्छेद 6.4.1)

सुरक्षा संच आणि जीवनावश्यक संचाच्या वितरणासाठी मंडळाने जारी केलेल्या प्रस्तावासाठी
विनंतीमध्ये नमूद केलेल्या अनुभवाची आवश्यकता

अ.क्र	अनुभवाची आवश्यकता
1	<p>अ) निविदाकाराला पुरवठा, वाटप आणि वितरणाच्या किमान एका कार्यादेशाचा अनुभव असावा ज्याचे मूल्य कमीतकमी ₹ 80 कोटी असावे</p> <p>किंवा</p> <p>ब) निविदा सादर करण्याच्या तारखेपर्यंत मागील पाच आर्थिक वर्षांत भारतातील शासकीय (राज्य/केंद्र)/ निम शासकीय/महामंडळातील 1,80,000 वस्तू/बाबींचा पुरवठा, वाटप आणि वितरणाच्या किमान एका कार्यादेशाचा अनुभव असावा.</p>
	किंवा
2	<p>अ) निविदाकाराला पुरवठा, वाटप आणि वितरणाच्या किमान दोन कार्यादेशांचा अनुभव असावा ज्याचे मूल्य कमीतकमी ₹ 50 कोटी असावे</p> <p>किंवा</p> <p>ब) निविदा सादर करण्याच्या तारखेपर्यंत मागील पाच आर्थिक वर्षांत भारतातील शासकीय (राज्य/केंद्र)/ निम शासकीय/ महामंडळातील 1,12,500 वस्तू/बाबींचा पुरवठा, वाटप आणि वितरणाच्या किमान दोन कार्यादेशांचा अनुभव असणे आवश्यक आहे</p>
	किंवा
3	<p>अ) निविदाकाराला पुरवठा, वाटप आणि वितरणाच्या किमान तीन कार्यादेशांचा अनुभव असावा, ज्याची किंमत कमीत कमी ₹ 40 कोटी असावी</p> <p>किंवा</p> <p>ब) निविदा सादर करण्याच्या तारखेपर्यंत मागील पाच आर्थिक वर्षांत भारतातील शासकीय (राज्य/केंद्र)/ निम शासकीय/महामंडळातील 90,000 वस्तू/बाबींचा पुरवठा, वाटप आणि वितरणाच्या किमान तीन कार्यादेशांचा अनुभव असणे आवश्यक आहे</p>

© भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक
www.cag.gov.in

<https://cag.gov.in/ag/mumbai-i/en/audit-report>





SUPREME AUDIT INSTITUTION OF INDIA
लोकहितार्थं सत्यनिष्ठा
Dedicated to Truth in Public Interest

**Report of the
Comptroller and Auditor General of India
on
Welfare of Building and Other Construction
Workers, Government of Maharashtra**



**Government of Maharashtra
Report No. 4 of 2025
(Performance Audit-Civil)**

**Report of the
Comptroller and Auditor General of India
on
Welfare of Building and Other Construction
Workers, Government of Maharashtra**

**Government of Maharashtra
Report No. 4 of 2025**

TABLE OF CONTENTS

	Reference	
	Paragraph	Page No.
Preface		vii
Executive Summary		ix
Chapter- I Introduction		
Introduction	1.1	1
Organisational Setup	1.2	2
Audit Objectives	1.3	4
Audit Criteria	1.4	4
Audit Scope and Methodology	1.5	4
Acknowledgement	1.6	5
Chapter -II Institutional Arrangements for Implementation of the BOCW Act		
Introduction	2.1	7
Compliance to the provisions of the Acts/Rules	2.2	7
Human Resources	2.3	8
Chapter - III Registration of Establishments and Workers		
Registration of Establishments	3.1	13
Registration of Workers	3.2	15
Chapter- IV Assessment, Collection and Transfer of Cess		
Assessment, collection and transfer of cess	4.1	21

	Reference	
	Paragraph	Page No.
Levy and collection of cess	4.2	22
Mechanism for Transfer of cess	4.3	25
Chapter -V		
Health and Safety of Workers and Inspection of Establishments		
Introduction	5.1	31
Health and safety policy, safety committee and safety officers	5.2	31
Inspection of Establishments	5.3	32
Inspections of Accident Sites	5.4	34
Chapter -VI		
Financial Management and implementation of Welfare Schemes		
Financial Management	6.1	35
Functions of the Board	6.2	36
Mid-Day Meal Scheme	6.3	38
Distribution of Safety kit and Essential kit	6.4	39
Health check-up scheme	6.5	42
Financial Assistance paid during Covid pandemic	6.6	43
Disposal of claims under DBT	6.7	45
Atal Bandhkam Kamgar Awas Yojana (Rural)	6.8	48
Atal Bandhkam Kamgar Awas Yojana (Urban)	6.9	48
Social Audit	6.10	50

APPENDICES	Reference	
	Appendix	Page No.
Sampling methodology adopted for selection of districts, audit units, schemes, applications of beneficiaries under various schemes, joint inspection of establishments/sites and beneficiary survey	1.1	53
District-wise number of workers registered with the Board as of March 2022	3.1	55
Cess collectors, Assessing officer and Appellate Authorities appointed by the Department	4.1	56
Expenditure incurred on schemes implemented by the Board from 2017-18 to 2021-22	6.1	57
Experience requirement specified in the Request for Proposal issued by the Board for the distribution of safety kit and essential kit	6.2	58

Preface

Preface

This Report for the year ended 31 March 2022 has been prepared for submission to the Governor of Maharashtra under Article 151 of the Constitution of India.

The Report covering the period 2017-18 to 2021-22 contains the results of the performance audit on “Welfare of Building and Other Construction Workers, Government of Maharashtra”.

The audit has been conducted in conformity with the Auditing Standards issued by the Comptroller and Auditor General of India.

Executive Summary

Executive Summary

Government of India enacted (August 1996) the Building and Other Construction Workers (Regulation of Employment and Conditions of Service) Act, 1996 (BOCW Act) to regulate the employment and conditions of service of building and other construction workers and to provide for their safety, health and welfare measures. A person in the age group of 18 to 60 years and engaged in any building or other construction work for a period not less than ninety days during the preceding twelve months was eligible for registration as a beneficiary under the BOCW Act.

To augment the resources of the Building and Other Construction Workers' Welfare Boards, Government of India (GoI) also enacted (August 1996) the Building and Other Construction Workers Welfare Cess Act, 1996 (Cess Act) for levy and collection of cess on the cost of construction incurred by the employers. The cess collected was credited to the 'Building and Other Construction Workers' Welfare Fund' (Fund).

In exercise of the powers conferred under the BOCW Act, the Industries, Energy and Labour Department, Government of Maharashtra (Department) notified (February 2007) the Maharashtra Building and Other Construction Workers (Regulation of Employment and Conditions of Service) Rules, 2007 (MBOCW Rules). The Department also constituted (August 2007) the Maharashtra Building and Other Construction Workers Welfare Board (Board) to carry out welfare schemes for construction workers.

A Performance Audit on "Welfare of Building and Other Construction Workers" was conducted to assess whether the rules notified by the State Government under the Act were consistent with the spirit of the Act and the existing set up was adequate to ensure compliance with the provisions of the Act. Audit checked whether there was an effective system for registration of establishments and beneficiaries. The efficiency of cess assessment, collection and its transfer to the Fund was assessed in audit. Audit also assessed the existence of appropriate health and safety norms for the workers and their compliance environment through inspection. The efficiency and effectiveness in the administration and utilisation of funds on the implementation of welfare schemes by the Board were also assessed.

Audit noticed that the representatives of employers and building workers were not appointed on the Board after June 2021. The State Building and Other Construction Workers' Advisory Committee to advise the State Government on matters arising out of the administration of the BOCW Act, was not constituted by the State Government after June 2015. Despite the shortage of staff (89 *per cent*) against the sanctioned posts, no effective action was taken to deploy manpower and strengthen the administrative mechanism which is crucial for registration of workers/establishments and implementation of schemes.

In 60 construction works test-checked, Audit noticed that 73 *per cent* of the establishments were not registered. The mechanism to improve registration of

establishments devised by the Department, by directing the local bodies/departments engaged in undertaking and authorizing construction activities to furnish approved plans/work orders to the Registering officers was not implemented.

The Board operationalised (July 2020) a web-based online system viz., Integrated Welfare Board Management System (IWBMS), to enhance labour registration and labour welfare services and provide more effective services to labourers. The number of registered workers in the State increased from 3.55 lakh in 2017-18 to 10.81 lakh in 2021-22. However, a joint inspection of 48 establishments (of which 24 were registered establishments) conducted by Audit with the representatives of the Department revealed that 64 *per cent* of the workers employed in these establishments were not registered. Audit also noticed that during April 2021 to March 2022, 48.17 *per cent* of workers were registered after more than 100 days from the date of application.

In respect of Workers Facilitation Centre (WFC) Kolhapur (Kolhapur district), work certificates for 90 days were issued by six contractors to 6,178 workers based on which workers were registered during 2020-21 and 2021-22. Cross-check of the data in IWBMS with the data of registered establishments showed that none of these six contractors had registered their establishments under the BoCW Act. Further, the six contractors had issued certificates to only 133 workers instead of 6,178 workers. Similarly, in WFC Ichalkaranji (Kolhapur district), eight contractors had issued work certificates to 1,211 workers, however, none of these eight contractors had registered their establishments. However, information furnished by these contractors revealed that they had issued work certificates to only 118 workers (instead of 1,211 workers). Thus, the authenticity of 7,138 work certificates based on which the workers were registered, was doubtful. This indicated lack of checks in the IWBMS system to flag the issue of large number of work certificates issued by one contractor as a potential risk area for reconfirmation before registration.

The estimated cost of construction for levy of cess was to be worked out considering the Annual Statement of Rates (ASR) prepared by the Inspector General of Registration. Audit noticed that in 57 test-checked cases, the ASR was not applied on the entire built-up area resulting in short recovery of cess amounting to ₹ 29.41 crore. Further, the cost incurred on landscaping, walking tracks, gardens *etc.* which do not involve built-up area was not considered for levy of cess. Assessment orders for the works covered under the Act after determining the final cost of construction were not issued by the Assessing Officer resulting in recovery of cess only on the estimated cost of construction instead of on the final cost of construction. Audit scrutiny revealed delays in remittance of cess by the Cess Collectors in seven out of 20 test-checked units and non-remittance of ₹ 3.72 crore cess in four test-checked units. In the absence of a reconciliation system, the Board could not ensure that the entire cess collected was remitted to the Board and the amount remitted was credited correctly in the bank collection account. Non-development of Cess collection and Accounting & Finance Modules by the contractor as of July 2024, affected

better reconciliation and management of cess collection system. To address the issue of reconciliation, the Board was in the process of updating the institution-wise list of Cess Collectors, Assessing Officers and Appellate Authorities and developing a dedicated Cess Collection portal.

The inspection of the establishments under the BOCW Act was important to ensure that the establishments registered adhere to various provisions contained in the MBOCW Rules. Joint inspection of 24 registered establishments conducted by Audit revealed that six (29 *per cent*) out of 21 establishments did not furnish certificates of initial and periodical tests and examinations of lifting appliances, loose gears, cranes and hoists *etc.*, and nine out of 24 (37 *per cent*) establishments did not conduct medical examination of workers. The database of establishments under BOCW Act was not sent by the Commissioner of Labour Department to the Maharashtra Pollution Control Board for feeding in the Central Inspection System to facilitate the selection of establishments for risk-based inspection. Consequently, inspection of none of the registered establishments covered under the BOCW Act was done during 2017-18 to 2021-22. After being pointed out by Audit, the data of registered establishments was sent to Central Inspection System in June 2023 and inspections were conducted.

The Board utilised only ₹ 4,253.77 crore (26.34 *per cent*) of the total available funds (*i.e.*, ₹ 16,151.82 crore) on implementation of the schemes during 2017-18 to 2021-22. The agencies supplying mid-day meals to the construction workers neither provided the distribution card nor developed the cloud-based monitoring system as per the contract conditions. Essential kits valuing ₹ 18.36 lakh and safety kits valuing ₹ 5.69 crore were distributed more than once to the beneficiaries. The Department approved the placement of six repeat orders by the Board for safety kit and essential kit in contravention of the procurement policy of the State. During the period 2019-20 to 2021-22, as against 19.49 lakh registered workers in the State, only 2.97 lakh (15 *per cent*) registered workers availed the benefit of the Health check-up scheme. During Covid-19 pandemic, financial assistance of ₹ 2000 per beneficiary (first phase), ₹ 3000 per beneficiary (second phase) to whom assistance was given in the first phase and ₹ 1500 per beneficiary (third phase) to all active registered beneficiaries was made more than once to the same bank account numbers in respect of 24,347 cases, resulting in excess payment of ₹ 5.03 crore. This indicated lack of adequate scrutiny by the Board and non-reconciliation with the Bank. Further, 1.21 lakh beneficiaries were deprived of financial assistance of ₹ 3,000 each during Covid-19 pandemic. The Board had not fixed any timeline for approving the claims received from the beneficiaries under various schemes. 60 *per cent* of the claims were approved after more than one year which shows lack of monitoring mechanism in claims clearance. Excess payment to the students (dependents of beneficiaries) due to improper verification of documents was noticed in schemes of financial assistance provided for education.

Recommendations:

- ✓ *The Government needs to appoint representatives of employers and workers in the Board in a time bound manner.*
- ✓ *The Government may ensure that the process of registration of workers is made more robust with appropriate validation checks in the Integrated Welfare Board Management System to prevent registration of workers on the basis of employment certificates whose authenticity is doubtful as well as to ensure better monitoring of services provided to labourers.*
- ✓ *The Government may ensure that the Cess Collection module under IWBMS is developed and implemented in a time bound manner to facilitate reconciliation of cess collected by the Cess collector and remitted to the Board.*
- ✓ *The Government must ensure that action is taken to develop inbuilt checks like that in Direct Benefit Transfer schemes, to avoid cases of excess payment to the same beneficiary.*
- ✓ *The Government may take effective action to fill up the sanctioned posts on priority to ensure effective implementation of provisions of BOCW Act regarding registration of establishments and workers, conduct of inspections and ensuring welfare of workers.*
- ✓ *The Government may make it mandatory that all Departments and Local bodies adhere to instructions to furnish copies of the work orders/approved plans to the Registering Authorities to strengthen the process of registration of establishments.*
- ✓ *The Government may issue directions to all the Planning Authorities to work out the cost of total constructed area and other costs incurred in construction, for levy of cess.*
- ✓ *The Government may ensure that every establishment is following safety and health norms to mitigate the risk of incidents/accidents in construction sites.*
- ✓ *The Government needs to fix a time limit for approval of claims submitted by the workers, with escalation provision to senior officials in case claims are not cleared in the stipulated timeframe.*

CHAPTER I

Introduction

Chapter I - Introduction

1.1 Introduction

The Government of India (GoI) enacted (August 1996) the Building and Other Construction Workers (Regulation of Employment and Conditions of Service) Act, 1996 (BOCW Act) to regulate the employment and conditions of service of building and other construction workers and to provide for their safety, health and welfare measures.

The BOCW Act *inter alia* mandated the constitution of Building and Other Construction Workers' Welfare Board and framing of rules by every State Government to exercise the powers conferred under the Act. The provisions of the Act applied to 'every establishment'¹ which employs or had employed on any day of the preceding twelve months, ten or more building workers in any building or other construction work². The BOCW Act stipulated that every building worker in the age group of 18 to 60 years and engaged in any building or other construction work for a period not less than ninety days during the preceding twelve months was eligible for registration as a beneficiary.

To augment the resources of the Building and Other Construction Workers' Welfare Boards, the Government of India (GoI) also enacted (August 1996) the Building and Other Construction Workers' Welfare Cess Act, 1996 (Cess Act) for levy and collection of cess on the cost of construction incurred by the employers. Ministry of Labour, GoI notified (September 1996) the levy of cess at the rate of one *per cent* of the total cost of construction incurred by an employer. GoI also enacted (March 1998) the Building and Other Construction Workers' Welfare Cess Rules, 1998 (Cess Rules) to implement the provisions of the Cess Act.

The Industries, Energy and Labour Department, Government of Maharashtra, in exercise of the powers conferred under the BOCW Act, notified (February 2007) the Maharashtra Building and Other Construction Workers (Regulation of Employment and Conditions of Service) Rules, 2007 (MBOCW Rules). The Labour Department constituted (August 2007) the Maharashtra Building and Other Construction Workers Welfare Board (Board) to carry out welfare schemes for construction workers. The functions of the Board, *inter alia* included providing immediate assistance to a beneficiary in case of accident, payment of pension to beneficiaries who have completed the age of sixty years, sanction of loans and advances for construction of houses, payment of premia for Group Insurance Scheme of the beneficiaries, financial assistance to the beneficiaries for the education of children, medical expenses for treatment of major ailments and maternity benefit to the female beneficiaries.

¹ Establishment means any establishment belonging to or under the control of Government, any body corporate or firm, an individual or association or other body of individuals which or who employs building workers in any building or other construction work and includes an establishment belonging to a contractor.

² Building or other construction work is defined under the BOCW Act as any construction, alteration, repairs, maintenance or demolition of or in relation to buildings, streets, roads, railways, tramways, airfields, irrigation, drainage *etc.* and such other works, as notified by the State Government.

The cess collected on the cost of construction incurred by the employers is credited to the 'Building and Other Construction Workers' Welfare Fund' (Fund) and benefits to the registered beneficiaries under the Act are provided from this Fund. The opening balance of the Fund as on 01 April 2017 was ₹ 5,857.29 crore. The total receipts of the Board from 2017-18 to 2021-22 were ₹ 10,294.53 crore which included cess collection of ₹ 7,689.73 crore, interest on investment of ₹ 2,571.90 crore, registration fees, other receipts and prior year adjustments of ₹ 32.90 crore. The total expenditure of the Board during 2017-18 to 2021-22 was ₹ 4,482.22 crore out of which the expenditure on various schemes implemented by the Board was ₹ 4,253.77 crore while the administrative expenditure was ₹ 228.45 crore. The closing balance under the Fund as of March 2022 was ₹ 11,669.60 crore.

During the years 2017-18 to 2021-22, the Board had implemented 18 schemes for the benefit of the construction workers. The major schemes implemented by the Board were distribution of mid-day meal scheme, distribution of safety and essential kits to workers, financial assistance during the Covid pandemic and direct benefit transfer for education, social, financial and health purposes on which 88 *per cent* of the scheme expenditure was incurred during the years 2017-18 to 2021-22. The Board had 10.81 lakh active registered workers as of March 2022.

1.2 Organisational Setup

As per the BOCW Act, the Board consists of a Chairperson³ and an equal number of members representing the State Government, the employers and the building workers. The Secretary of the Board appointed by the State Government is the Chief Executive Officer (CEO) of the Board. The Board has established 43 Workers Facilitation Centre (WFC) in the State to facilitate the registration of workers, renewal of workers registration and distribution of benefits under various welfare schemes as on 31 March 2022. The Administrative Department of the Board is the Labour Department, Government of Maharashtra (Department) headed by the Principal Secretary.

There are six⁴ divisional offices headed by the Additional Labour Commissioner/Deputy Labour Commissioner of the Department. At the District level, the District Labour Office headed by the Deputy Commissioner of Labour/Assistant Commissioner of Labour of the Department is responsible for the registration of establishments under the BOCW Act. The Additional Labour Commissioner/Deputy Labour Commissioner, Assistant Commissioner of Labour, and other officials of the Labour Department such as Government Labour Officer, Senior Labour Investigator *etc.*, were notified (September 2021) as Registering Officers for Registration of building workers as beneficiaries.

The Commissioner of Labour was notified (August 2011) as the Chief Inspector and was responsible for effectively carrying out the provisions of the BOCW

³ Minister of Labour was appointed in December 2019 as ex-officio Chairperson of the Board by the Labour Department, Government of Maharashtra.

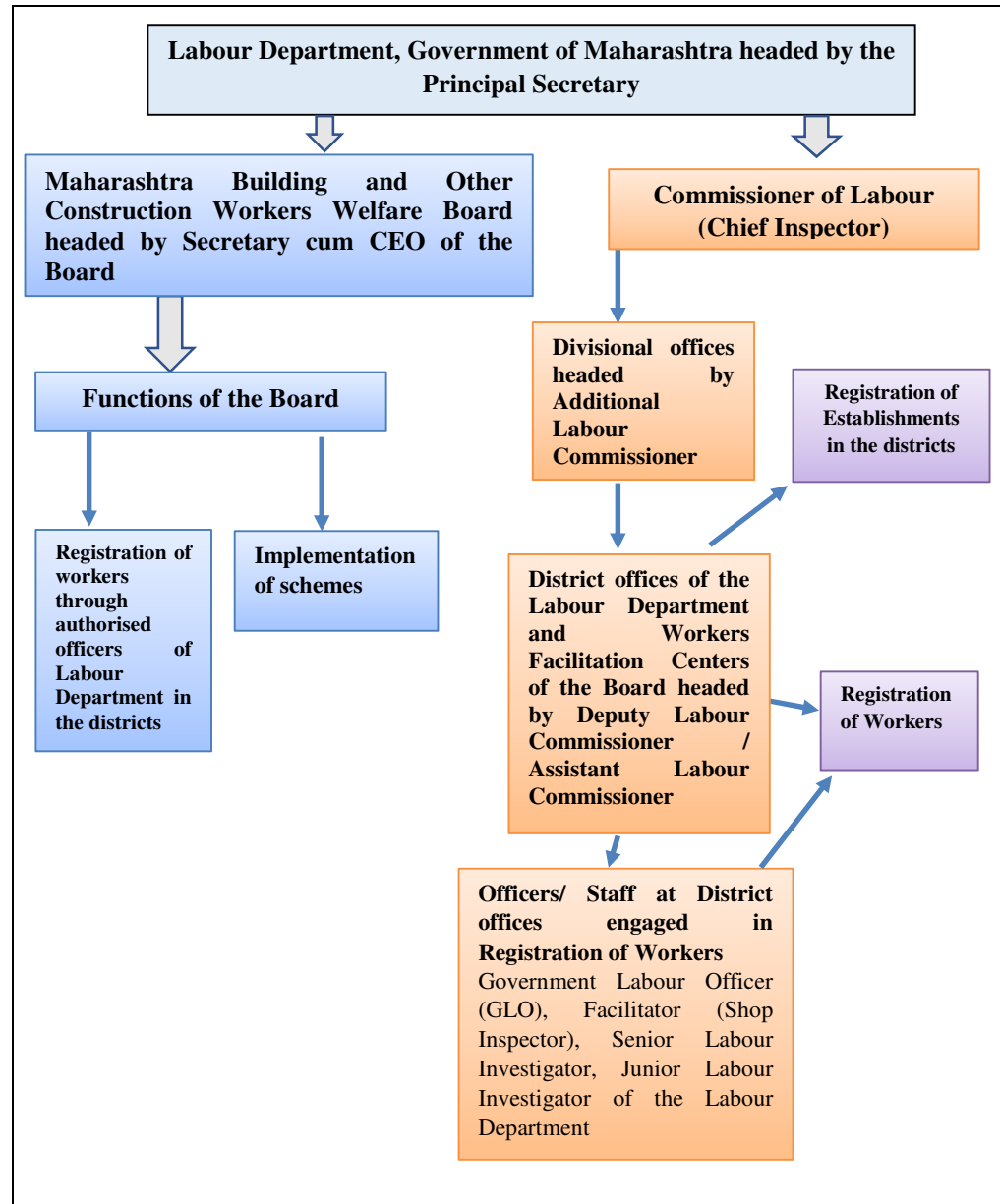
⁴ Divisional Offices at Konkan (Mumbai), Pune, Nashik, Chhatrapati Sambhajnagar (previously known as Aurangabad), Nagpur and Amravati are the Regional heads of the District Labour Offices functioning under them.

Act in the State while the Government Labour Officers in the districts were notified (June 1997) as Inspectors by the Government of Maharashtra under the BOCW Act. Every Inspector appointed under this Act was subject to the control of the Chief Inspector, and was to exercise his powers and perform his functions under this Act subject to the general control and supervision of the Chief Inspector.

The officers of the Public Works Department, Public Sector Undertakings, Urban and Rural Local Bodies and Revenue Department were notified (April 2008) as Cess Collectors, Assessing Officers and Appellate authorities for the development plans approved/ works being executed by them for the purpose of collection of cess, assessment of cess and appeals under the Cess Rules.

The function and functionaries engaged in the implementation of BOCW Act and MBOCW Rules are depicted in **Chart 1.1**.

Chart 1.1: Function and functionaries engaged in the implementation of BOCW Act and MBOCW Rules



1.3 Audit Objectives

The Audit was conducted to ascertain whether:

- the Rules notified by the State Government are consistent with the spirit of the BOCW Act and the existing set up was adequate to ensure compliance with the provisions of Act.
- there was an effective system for the registration of establishments and beneficiaries;
- the cess assessment, collection and transfer of collected cess to the Fund was efficient;
- the State Government prescribed appropriate health and safety norms and could ensure an environment through inspection to comply with those norms by employers; and
- the administration and utilisation of funds on the implementation of welfare scheme by the Board was efficient and effective and as per the Act and Rules framed by the State Government.

1.4 Audit Criteria

The audit findings were benchmarked against the following criteria:

- The Building and Other Construction Workers (Regulation of Employment and Conditions of Service) Act, 1996;
- The Maharashtra Building and Other Construction Workers (Regulation of Employment and Conditions of Service) Rules, 2007;
- The Building and Other Construction Workers' Welfare Cess Act, 1996;
- The Building and Other Construction Workers' Welfare Cess Rules, 1998;
- Board Resolutions and State Government Resolutions issued from time to time; and
- Supreme Court Judgement in Writ Petition (Civil No. 318/2006) dated 19 March 2018

1.5 Audit Scope and Methodology

A Performance Audit on "Welfare of Building and Other Construction Workers" was conducted from October 2022 to July 2023 covering the period 2017-18 to 2021-22 through a test-check of records at Labour Department, Government of Maharashtra, the Board and Commissioner of Labour.

Six districts (Kolhapur, Mumbai City, Mumbai Suburban, Nagpur, Pune and Thane) out of 36 districts in the State were selected for audit. Kolhapur, Pune and Nagpur districts were selected based on the highest expenditure incurred on the schemes implemented by the Board during 2017-18 to 2021-22, while Thane, Mumbai City and Mumbai Suburban districts were selected as these districts had the highest Gross Domestic Product during 2017-18 to 2021-22. Records in the district offices of the Commissioner of Labour and the Board, in the six selected districts were also test-checked.

Two Local Bodies/Urban Development Authorities (planning units) were also selected from each selected district to assess whether applicable labour cess was

collected while approving the building plan and deposited with the Board. Further, to check the registration of establishment/employers, deduction of labour cess and its timely deposit to the Board, two building construction works executing units were selected from each selected district. Thus, total 20 units (Brihanmumbai Municipal Corporation (BMC) and Mumbai Metropolitan Region Development Authority (MMRDA) which came in selection during sampling of two districts *i.e.* Mumbai city and Mumbai Suburban hence counted as two in place of four units) were selected in the six selected districts as shown in **Appendix 1.1**. In the 10 selected planning units, 169 building plans out of 34,802 building plans approved during 2017-18 to 2021-22 were selected for scrutiny. In the 10 selected works executing units, 60 construction works were selected *i.e.* 10 construction works each in BMC and MMRDA and five construction works each in the remaining eight works executing units with highest expenditure during 2017-18 to 2021-22 were selected for scrutiny.

Ten out of 18 schemes implemented by the Board during 2017-18 to 2021-22 were selected on stratified random sampling basis for scrutiny. 10 applications of beneficiaries from each selected scheme in the selected districts were checked for eligibility conditions and timely disbursement of benefits. Audit also conducted joint inspection of 48 establishments (24 registered and 24 unregistered establishments) and eight establishments/sites where incidents/accidents occurred in the selected districts. Apart from the above said establishments, inspection reports of 37 out of 56 accident cases in the six selected districts were also test-checked in audit. A beneficiary survey of 600 workers⁵ (100 workers in each district) was done jointly with the representatives of the Department.

An Entry Conference was held in September 2022 with the Principal Secretary Labour Department, Government of Maharashtra wherein audit objectives, audit criteria, audit scope and methodology were discussed. An Exit Conference was held in July 2024, with the Principal Secretary, Labour Department to discuss the audit findings. Reply received (July 2024) from Labour Department has been incorporated in the Report.

Audit findings on the Functioning of Maharashtra Building and Other Construction Workers Welfare Board were included in paragraph 3.3 of the Report of the Comptroller and Auditor General of India for the year ended March 2014 on Economic Sector, Government of Maharashtra (Report No. 3 of the year 2015). The Public Accounts Committee in its 23rd Report of 2015-16, submitted its recommendations to the State Legislature in August 2017.

1.6 Acknowledgement

Audit acknowledges the co-operation and assistance extended by the Department, Maharashtra Building and Other Construction Workers Welfare Board, Urban Local Bodies, Mumbai Metropolitan Region Development Authority, and Public Works Divisions in providing records, information and clarifications from time to time for the smooth conduct of audit.

⁵ Registered workers:440; Unregistered workers:160.

CHAPTER II

Institutional Arrangements for Implementation of the BOCW Act

Chapter - II

Institutional Arrangements for Implementation of the BOCW Act

2.1 Introduction

Section 62 of the BOCW Act, 1996 empowers the State Government to make rules for carrying out the provisions of the BOCW Act, 1996. Further, Section 40 of the BOCW Act, 1996 empowers the State Government to make rules for ensuring safety, health and protection of BOC workers in the course of their employment. Section 14 of the Cess Act, 1996 empowers the Central Government to make rules for carrying out the provisions of the Act.

Audit observed that the Government of Maharashtra notified the Maharashtra Building and Other Construction Workers (Regulation of Employment and Conditions of Service) Rules, 2007 (MBOCW Rules) in February 2007 *i.e.* after a lapse of more than ten years from the enactment of the BOCW Act, 1996. Similarly, for ensuring the enforcement of the Cess Act and Cess Rules, Government of Maharashtra notified (April 2008) appointment of Cess Collecting and Cess Assessing Authorities in April 2008, after a lapse of more than ten years from the enactment of the Cess Rules, 1998 by GoI.

2.2 Compliance to the provisions of the Acts/Rules

The BOCW Act, 1996 and the MBOCW Rules, 2007 provide for constitution of Committees, Welfare fund and human resources for effective implementation of the BOCW Act, 1996. Audit observations on the compliance of the provisions of the Act/Rules related to institutional arrangement are discussed in the succeeding paragraphs.

2.2.1 Constitution of the Board

Section 18 (1) read with 18(3) of the BOCW Act, stipulated that the State Government shall by notification, constitute a Board consisting of a chairperson and not more than 15 members with equal number of members representing the State Government, the employers and the building workers. Further, as per Rule 35 of the MBOCW Rules, the term of office of the Chairperson and the members of the Board was three years commencing from the date on which their appointments were notified in the Official Gazette.

Audit observed that the Board was last reconstituted in June 2018. However, after the end of three years *i.e.*, 30 June 2021, representatives of employers and building workers were not appointed in the Board. The Government representatives⁶ who are the ex-officio members continued to be members of the Board and conducted only one meeting in December 2022, after the term of representatives of employers and building workers ended in June 2021.

In reply, the Government stated (July 2024) that a proposal recommending the names of persons interested to be representatives of employers and building

⁶ Principal Secretary of the Department, Deputy Secretary of the Department and Commissioner of Labour.

workers forwarded (between July 2021 and February 2023) by the Board was under consideration of the Government.

2.2.2 Constitution of State Advisory Committee

Section 4 of the BOCW Act stipulated the constitution of the State Building and Other Construction Workers' Advisory Committee (SAC) by the State Government consisting of a Chairperson, two members of the State Legislature, a member from the Government of India, the Labour Commissioner of the State as Chief Inspector, minimum seven and maximum eleven members nominated by the State Government representing employers, building workers, *etc.*, to advise the State Government on matters arising out of the administration of BOCW Act. Further, as per Rule 10(6) of the MBOCW Rules, the SAC shall be reconstituted after every three years.

Audit observed that SAC was not constituted by the State Government after June 2015. Audit also observed that the Honourable Bombay High Court⁷ had directed (November 2016) the State Government to constitute SAC within four weeks. The Supreme Court in Writ Petition No. 318 of 2006, directed (March 2018) the State Government to constitute an SAC. The Board had requested the State Government to constitute SAC seven times between July 2015 and April 2018. However, the State Government did not constitute the SAC for more than eight years thereby depriving the Board of suitable guidance on matters arising out of administration of the BOCW Act.

In reply, the Government stated (July 2024) that the Board's proposal for the constitution of the State Advisory Committee was under consideration of the Government.

2.3 Human Resources

Availability of adequate human resources is essential for registration of Establishments, registration of building workers as beneficiaries, monitoring and implementation of welfare schemes, inspection of Establishments, effectively regulating the employment and conditions of service of building and other construction workers and to provide for their safety, health and welfare measures and for other matters.

Audit noticed that there was shortage of staff as discussed in the succeeding paragraphs.

2.3.1 Shortage of staff against sanctioned strength

The Department sanctioned (October 2012) 56 posts for the Board at the headquarters and at the district level. The posts sanctioned and the persons in position as of March 2022 are shown in **Table 2.1**.

⁷ Public Interest Litigation No. 34 of 2015 in the case of Nirvana Bandhkam Kamgar Sangathan versus State of Maharashtra and others, the Honourable Bombay High Court had directed the State Government in its order dated 22 November 2016 that the State Advisory Committee be formed within four weeks.

Table 2.1: Person in position as of 31 March 2022 vis-à-vis the sanctioned post

Sr. No.	Designation	Sanctioned		Persons in position	
		Board level	District Office	Board level	District Office
1	Assistant Labour Commissioner ⁸	1	-	1 (additional charge)	-
2	Government Labour Officer ⁹ (GLO)	1	19	1 (on deputation)	0
3	Superintendent	1	-	0	-
4	Accounts and Finance Officer (Group B)	1	-	1*	-
5	Accountant	1	-	1	-
6	Senior clerk	2	-	2 (additional charge)	-
7	Stenographer (Marathi/ English)	1	-	0	-
8	Clerk/ Typist	4	19	0	0
9	Other Group D staff (3 designations)	6	-	0	-
Total		18	38	6	0

Source: Government Resolution of October 2012 and information furnished by Board

* On deputation from the cadre of Maharashtra Finance and Account Services

(i) As seen from **Table 2.1**, out of 56 (18 +38) sanctioned posts only six were filled. Of these six, five posts were filled by deputation and by giving additional charge to departmental officials. Thus, the shortage of staff against the sanction was 89 *per cent*. Further, though the posts were sanctioned in October 2012, the Recruitment Rules in respect of three designations¹⁰ (four posts) were not approved (July 2024) by the Government. The Public Accounts Committee also recommended in August 2017 to fill the additional posts urgently, however, Audit noticed that recruitment to the vacant posts and approval to the Recruitment Rules in respect of said four posts were still pending (July 2024).

In addition to above, 15 contractual staff (such as Clerk/ Typist/ Data Entry Operator, Junior Accountant, Stenographer and other Group D staff) were deployed at Board level while at district level, 223¹¹ contractual staff were deployed in 43 Workers Facilitation Centre (WFC) as of March 2022, through an agency appointed for supply of contractual staff.

(ii) Proposal of the Board to increase staff strength

Workers facilitation centres were established at district level to look after the registration of workers, their renewals and implementation of schemes. The Board had sent revised proposal for 602 posts in December 2022 to strengthen the administrative mechanism as maximum posts in Labour Department were vacant and officials of Labour Department were also engaged in the implementation and monitoring of various other labour Acts. However, no action was taken by the Government on the proposal approved by the Board (July 2024).

⁸ Re-designated as District Executive Officer (at Board level) in October 2018.

⁹ Re-designated as Deputy District Executive Officer (at Board level) in October 2018.

¹⁰ Accounts and Finance Officer, Accountant and Senior clerk.

¹¹ Clerk/ typist/Data Entry Operator: 158; Junior Accountant: 45; Peon: 17; Senior Driver: 2; Superintendent: 1.

In the exit conference (July 2024), the Principal Secretary stated that the shortage of manpower was a major issue and therefore a revised staffing pattern of the Board has been approved in a recent Board meeting (July 2024).

Audit also observed that there was shortage of staff not only in the Board but also in the Labour Department whose officials were entrusted work relating to the implementation of the BOCW Act besides their regular duties of implementation and monitoring of various other labour Acts. It was noticed that 26 posts of Assistant Commissioner of Labour (32 *per cent*) and 89 posts of Government Labour Officer (61 *per cent*) were vacant as of March 2022.

As regards shortage of staff in Labour Department, the Principal Secretary stated that the newly appointed Assistant Labour Commissioners and Government Labour Officers are undergoing training and on their posting to regular duties, the issue of shortage would be resolved to a considerable extent. Information regarding the staff recruited as per the revised staffing pattern of the Board was called for from the Board (November 2024), but was awaited.

2.3.2 Payment to contractual staff

The Board sanctioned¹² (July 2014) the deployment of 100 contractual staff¹³ (Data Entry operators:50; Clerks: 50) for the district offices, regional offices and Board's office in Mumbai on contractual basis through an agency empanelled by the Department *viz.* Brisk India Private Limited (BIPL) as the 56 posts sanctioned in October 2012 were not filled. The State Government granted Administrative Approval in August 2014 for the deployment of contractual staff. An agreement for a period of three years was executed (August 2014) by the Board with BIPL and the work order was issued in August 2014.

The Board sanctioned¹⁴ (October 2015) the deployment of an additional 156 contractual staff (Data Entry operators:50; Clerks: 50; Junior Accountant:49; Stenographer: 4; Personal Assistant: 1 and Peon:2) for the district offices, Divisional office and Board's office in Mumbai from the same agency and work order was issued in December 2015. The deployment of additional staff was justified on the grounds that the staff can be utilised for registration of workers and conducting drives to create awareness about the various schemes of the Board. Thus, in all the Board granted sanction for deployment of 256 contractual staff. The Department granted (September 2017) an extension to the contract for further three months or till the selection of a new agency through tendering procedure whichever was later. Audit noticed that BIPL continued with the work for more than five years till the appointment of a new agency in July 2023.

Monthly bills were submitted by BIPL along with the muster roll of contractual staff deployed duly certified by the Assistant Commissioner of Labour in the districts. Test-check of the monthly bills for the period 2020-21 and 2021-22 revealed irregular payments amounting to ₹1.69 crore as detailed below:

¹² Vide Board meeting held on 30 July 2014.

¹³ At Board level: 6; Regional level: 10; Districts: 84.

¹⁴ Vide Board meeting held on 01 October 2015.

- Only two peons were sanctioned for deployment at the Board level. However, Audit noticed that one peon each was deployed in 14 districts¹⁵ and Konkan Divisional Office while at the Board level, four peons were deployed (two peons were deployed in excess) resulting in irregular payment of ₹ 44.03 lakh for the period 2020-21 and 2021-22.
- 188 clerks/DEOs were sanctioned for the WFCs/divisional offices and 12 clerks/DEOs at the Board level. Audit noticed that in nine districts¹⁶, there was deployment in excess of the sanction of clerks/DEOs, ranging from one to six resulting in irregular payment of ₹ 67.97 lakh¹⁷.
- 47 Junior Accountants were sanctioned for the WFCs/divisional offices and two Junior Accountants at the Board level. Audit noticed that there was excess deployment of Junior Accountants ranging from one to three resulting in irregular payment of ₹ 24.30 lakh in Nagpur district and at the Board level.
- In Kolhapur district and the Board, two drivers each were deployed though there was no sanction for deployment of drivers. This resulted in irregular payment of ₹ 25.28 lakh. In Nagpur district, one Superintendent was deployed though there was no sanction for the deployment of Superintendent resulting in irregular payment of ₹ 7.58 lakh.

The irregular payment indicated lack of internal control in the Board as the monthly bills received were not checked with the work order/Board's sanction to ascertain that the staff deployment was approved before releasing the payment.

In reply, the Government stated (July 2024) that all the posts had been filled as per the direction of the Board. In the exit conference (July 2024), the CEO of the Board stated that the Board has granted post-facto sanction to the deployment of staff. However, no document was produced to Audit in support of this claim.

Conclusion

Audit observed that the representatives of the employers and workers were not appointed on the Board since June 2021. The State Advisory Committee was not constituted by the State Government after June 2015. Despite the shortage of staff (89 *per cent*) against the sanctioned posts, no effective action was taken to deploy manpower and strengthen the administrative mechanism which is crucial for registration of workers/establishments and implementation of schemes. Excess contractual staff deployed in districts against posts sanctioned by the Board resulted in irregular payment for the period 2020-21 and 2021-22.

¹⁵ Ahilyanagar (previously known as Ahmednagar), Chhatrapati Sambhajinagar, Beed, Dhule, Hingoli, Jalna, Kolhapur, Latur, Mumbai Suburban, Mumbai City, Nanded, Nandurbar, Parbhani and Raigad.

¹⁶ Nagpur, Mumbai Suburban, Jalna, Parbhani, Wardha, Yavatmal, Latur, Gondia and Kolhapur.

¹⁷ Nagpur: ₹ 24.26 lakh; Mumbai Suburban: ₹ 4.88 lakh; Jalna: ₹ 5.33 lakh; Parbhani: ₹ 1.02 lakh; Wardha: ₹ 4.13 lakh; Yavatmal: ₹ 2.63 lakh; Latur: ₹ 15.58 lakh; Gondia: ₹ 7.35 lakh and Kolhapur: ₹ 2.79 lakh.

Recommendation 1: The Government needs to appoint representatives of employers and workers in the Board in a time bound manner.

Recommendation 2: Government may take effective action to fill up the sanctioned posts on priority to ensure effective implementation of provisions of BOCW Act regarding registration of establishments and workers, conduct of inspections and ensuring welfare of workers.

CHAPTER III

Registration of Establishments and Workers

Chapter - III

Registration of Establishments and Workers

3.1 Registration of Establishments

The provisions of the BOCW Act applied to ‘every establishment’ which employs or had employed on any day of the preceding twelve months, ten or more building workers in any building or other construction work¹⁸. Establishment under the BOCW Act means any establishment belonging to or under the control of Government, any body corporate or firm, an individual or association or other body of individuals which or who employs building workers in any building or other construction work and includes an establishment belonging to a contractor.

As per Section 7 of the BOCW Act, every employer¹⁹ in relation to an establishment to which the act is applicable shall make an application within a period of 60 days of commencement of work to the Registering Officer (Assistant Labour Commissioner) of the area in which the building or other construction work is to be carried out for the registration of such establishment. The entire process of submission of application by the employer, payment of fees by the employer and issue of certificate of registration by the Labour Department was carried out through a web-based online system. While making the application for registration of establishment, the employer is required to mention the details such as name and location of establishment where building and other construction work is to be carried out, nature of work, maximum number of building workers proposed to be employed on any day, estimated date of commencement and completion of work *etc.*

3.1.1 Registration of establishments in the State and in selected districts

Registration of establishment brings the employers under the ambit of the BOCW Act and MBOCW Rules, thereby ensuring compliance with the safety, health and welfare measures of workers.

During the years 2017-18 to 2021-22, the number of registered establishments in the State was 9,891, while the number of registered establishments in the six test-checked districts was 6,997 as shown in **Table 3.1**.

¹⁸ Building or other construction work is defined under the BOCW Act as any construction, alteration, repairs, maintenance or demolition of or in relation to buildings, streets, roads, railways, tramways, airfields, irrigation, drainage, *etc.*, and such other works as notified by the State Government.

¹⁹ As per Section 2 (1) (i) of the BOCW Act, employer in relation to an establishment, means the owner thereof, and includes (i) in relation to a building or other construction work carried on by or under the authority of any department of the government, directly without any contractor, the authority specified in this behalf, or where no authority is specified, the Head of the department; (ii) in relation to a building or other construction work carried on by or on behalf of a local authority or other establishment, directly without any contractor, the Chief Executive Officer of that authority or establishment; (iii) in relation to a building or other construction work carried on by or through a contractor, or by the employment of building workers supplied by a contractor, the contractor.

Table 3.1: Establishments registered during 2017-18 to 2021-22 in the State and six selected districts

Year	State	Selected districts (six)						Total of six selected districts
		Kolhapur	Pune	Thane	Nagpur	Mumbai City	Mumbai Suburban	
2017-18	1,434	10	465	189	47	53	204	968
2018-19	1,805	27	551	213	43	130	373	1,337
2019-20	2,276	5	837	193	58	104	331	1,528
2020-21	1,901	2	827	180	23	46	186	1,264
2021-22	2,475	6	1,160	223	32	124	355	1,900
Total	9,891	50	3,840	998	203	457	1,449	6,997

Source: Information furnished by Commissioner of Labour

As seen from **Table 3.1**, the number of registered establishments in the six test-checked districts was 6,997 (71 *per cent*) of the total number of registered establishments in the State.

Further, in 60 construction works test-checked in audit, 73 *per cent* (44 out of 60) of the establishments were not registered. Audit also noticed that in 19 (51 *per cent*) out of 37 accident cases test-checked, the establishments were not registered.

This indicates that all the establishments were not registered. In reply, the Government stated (July 2024) that the Board had from time-to-time requested Government organisations to provide details of construction works being carried out under their jurisdiction and furnish copies of the work orders/commencement certificates. This shows that the entire process of registration of establishments was solely dependent on self-reporting by the establishments and there is absence of any effective mechanism to locate unregistered establishments for registration under BOCW Act.

In the exit conference (July 2024), the Principal Secretary stated that a new portal was under development, wherein all the projects sanctioned by the Maharashtra Real Estate Regulatory Authority costing above ₹ 50.00 crore would be compulsorily registered.

3.1.2 Non-receipt of copies of approved plans/work orders

Considering that a large number of employers were not registering their establishments under the BOCW Act, the Public Accounts Committee (PAC) had recommended (August 2017) to set-up a mechanism to locate unregistered establishments and strictly enforce penal provisions for non-registration of establishments.

The Department issued (November 2020) a circular to the Urban Development Department, Housing Department and all the Local bodies to ensure that copies of approved plans/ work orders were also provided to the Registering officers to ease the process of registration of establishments and construction workers. Audit observed that in five districts²⁰ viz. Mumbai City, Kolhapur, Mumbai Suburban, Pune and Thane, the Inspectors did not receive approved plans /work orders during 2017-18 to 2021-22.

²⁰ Information was not received from Nagpur District.

In reply, the Government stated (July 2024) that the Board had from time-to-time requested Government organisations to provide details of construction works being carried out under their jurisdiction and furnish copies of the work orders/ commencement certificates. Thus, a mechanism to improve registration of establishments devised by the Department, by directing the local bodies/departments engaged in undertaking and authorizing construction activities to furnish approved plans/work orders to the Registering officers, was not implemented.

3.1.3 Notice of commencement of work

As per Section 46 of the BOCW Act, every employer was required to send a notice of commencement of work to the concerned Inspector of the Labour Department at least thirty days before the commencement of any building or other construction work. Further, as per Section 48 of the BOCW Act, if an employer fails to give notice of commencement of building or other construction work, the employer shall be punishable with imprisonment for a term which may extend to three months or with a fine which may extend to ₹ 2,000 or with both.

Audit observed that in five out of six selected districts *i.e.* in Pune, Thane, Kolhapur, Nagpur and Mumbai City, the Inspectors had not received any notice of commencement of building or other construction work from the employers during the period 2017-18 to 2021-22. In Mumbai suburban district only two notices of commencement of work were received during 2017-18 to 2021-22. Action taken if any, for non-compliance with the provisions of the Act was awaited from the Department.

The receipt of notice of commencement of work in addition to the receipt of copies of approved plans/ work orders would have facilitated improvement in the registration of establishments.

3.2 Registration of Workers

Section 12 of the BOCW Act stipulated that every building construction worker in the age group of 18 to 60 years and engaged in any building or other construction work for a period not less than ninety days during the preceding twelve months is eligible for registration as beneficiary under BOCW Act.

For registration of construction workers, an application is made by a worker in the prescribed form to the registering officers of the Districts authorised by the Labour Department along with the prescribed documents (proof of age, certificate of engagement in building or construction work and photograph) and a registration fee of ₹ one per year. After registration, the worker is issued an identity card by the Board through the Workers Facilitation Centre in the districts. The Board operationalised (July 2020) a web-based online system *viz.*, Integrated Welfare Board Management System (IWBMS), to enhance labour registration and labour welfare services and provide more effective services to labourers. The IWBMS enabled workers to fill forms (directly or through Workers Facilitation Centres) for registration and renewal, upload scanned documents and submit claims for benefits under various schemes. A worker ceased to be a beneficiary if the registration was not renewed after one year.

3.2.1 Registration of workers in the State

The number of workers registered in the State during 2017-18 to 2021-22 is shown in **Table 3.2**.

Table 3.2: Number of workers registered during 2017-18 to 2021-22

Year	Number of New registrations during the year	Renewals during the year	Total
	(in lakh)		
2017-18	3.55*		3.55
2018-19	6.62*		6.62
2019-20	7.56*		7.56
2020-21	0.79	0.33	1.12
2021-22	8.31	2.50	10.81
	*Separate data of renewal and registration not furnished to Audit		

Source: Information furnished by the Board

As seen from **Table 3.2**, there has been a significant increase in the number of workers registered during 2021-22 as compared to 2017-18. The decline in registrations during 2020-21 could be on account of Covid pandemic and periodic stoppage of all activities including construction works.

The district-wise number of workers registered in the State as of March 2022 is shown in **Appendix 3.1** and summarised in **Table 3.3**.

Table 3.3: District-wise number of workers registered in the State as of March 2022

Sr. No.	Number of workers registered in the district	Number of districts (percentage)
1	Less than 25,000	17 (50)
2	Between 25,000 to 50,000	10 (29)
3	Between 50,000 to 75,000	6 (18)
4	Between 75,000 to 1,00,000	0
5	More than one lakh	1 (3)

Source: Information compiled from IWBMS

As seen from **Table 3.3**, in 17 districts (50 per cent), the workers registered were less than 25,000. In nine districts²¹ (26 per cent) the workers registered were less than 10,000. Kolhapur district had the highest number of registered workers (1.87 lakh) in the State due to registration of 'naka workers'²² though the number of establishments registered during 2017-18 to 2021-22 was only 50.

Joint inspection of 24 registered establishments out of the total 6,997 establishments in selected six districts and 24 unregistered establishments in selected six districts conducted by Audit with the representatives of the Department revealed that out of 1,391 workers employed in these establishments, 894 workers (64 per cent) were not registered with the Board. This clearly indicates non-registration of all eligible workers, which resulted in their non-coverage under various schemes being implemented by the Board.

²¹ Sindhudurg, Raigad, Gondia, Bhandara, Nashik, Hingoli, Ratnagiri, Dharashiv (earlier known as Osmanabad) and Nandurbar.

²² 'Naka' means a junction. Naka workers means those workers who assemble at 'naka' in the morning and wait for work from labour contractors.

3.2.2 Identification of unregistered workers covered under Mid-Day Meal Scheme and Health Check-up Scheme

The Board had executed agreements (February 2019, March 2019 and December 2019) with service providers (as discussed in paragraphs 6.3 and 6.5) for providing mid-day meals and conducting medical examinations of construction workers. The terms and conditions of the agreement required the service providers to carry out the survey of registered and unregistered workers at construction sites in the district and submit survey reports to the Board with information related to the address of construction sites, name and contact details of employers, number of registered and unregistered workers *etc.* Audit observed that the survey report was not submitted by the service providers.

In reply, the Government stated (July 2024) that agencies supplying mid-day meals and health checkup scheme, had been instructed to submit the details of construction/ *naka* site and number of workers to the District offices for approval. Audit is of the view that the Board had lost an opportunity which would have effectively facilitated the registration of workers at the construction/*naka* sites.

3.2.3 Time taken in registration of workers

Audit observed that the Board had not prescribed any timeline for registration of workers as beneficiaries after the applications had been submitted by the construction workers. Audit analysed time taken in registration of workers during the period April 2021 to March 2022 and observed that 48.17 *per cent* of workers were registered after more than 100 days from the date of application as shown in the **Table 3.4**.

Table 3.4: Time taken for approval of applications during 2021-22 (in percent)

Period	Number of workers registered	Number of days between receipt of application and registration			
		On same day	1-10 days	11-100 days	More than 100 days (101 to 833 days)
01.04.2021 to 31.03.2022	10,81,140	3,654	77,049	4,79,542	5,20,895
		0.34 %	7.13 %	44.35 %	48.18 %

Source: Information compiled from IWBMS

The delay in registration/renewals would deprive the workers the benefit of the schemes implemented by the Board, during the intervening period. In this regard, reply is awaited from the Board (October 2024).

3.2.4 Registration of ineligible workers

Registering Officers at district level are responsible for verifying the documents submitted by workers before approving their application. After implementation of online system IWBMS (Integrated Welfare Board Management System) in the State from July 2020, the workers could fill the form and upload the prescribed documents for registration. Workers were also required to upload their work certificates²³ issued by contractors showing their engagements in any

²³ Includes the name and registration details of the employer, district and taluka of the employer, date of certificate, period of employment of worker with employer, *etc.*

building or other construction work for not less than 90 days during the preceding 12 months.

After verification of all the documents uploaded in IWBMS, the Registering Officers accept or reject the application for registration.

Audit noticed registration of ineligible workers based on doubtful work certificates submitted by the workers as discussed in the succeeding paragraph.

The IWBMS database in respect of WFC Kolhapur (Kolhapur district) showed that work certificates for 90 days were issued by six contractors to 6,178 workers based on which workers were registered during 2020-21 and 2021-22. Since these six contractors had issued a large number of certificates, Audit cross-checked the data in IWBMS with the data of registered establishments available with the Commissioner of Labour and found that none of these six contractors had registered their establishments under the BOCW Act. Audit also sought information about the number of workers to whom work certificates were issued by these six contractors. Information furnished by these six contractors to the Assistant Commissioner of Labour, Kolhapur revealed that they had issued certificates to only 133 workers instead of 6,178 workers.

Similarly, in WFC Ichalkaranji (Kolhapur district) eight contractors had issued work certificates to 1,211 workers. Audit scrutiny revealed that none of these eight contractors had registered their establishments under the BOCW Act. Further, as per the information furnished by the eight contractors, they had issued certificates to only 118 workers instead of 1,211 workers. Thus, the authenticity of 7,138 work certificates (at WFC Kolhapur and Ichalkaranji) based on which the workers were registered, was doubtful.

The registration of workers based on certificates whose authenticity was doubtful indicated lack of checks in the IWBMS system to flag the issue of large number of work certificates issued by one contractor as a potential risk area for reconfirmation before registration. This also indicates inadequate verification by registering authorities before approval of applications submitted by workers. The registration of ineligible workers also results in irregular grant of benefits under the schemes implemented by the Board.

In reply, the Government stated (July 2024) that detailed reports have been called for from Assistant Labour Commissioners of Kolhapur and Ichalkaranji on the issue. In the exit conference (July 2024), the Principal Secretary admitted that the possibility of registration of ineligible workers cannot be ruled out. It was further stated that the IWBMS agency would be directed to check the feasibility of red-flagging cases where a large number of workers are registered based on certificates issued by the same establishment, for verification.

3.2.5 Issue of Identity Cards

As per Section 13 of the BOCW Act, the Board has to issue every beneficiary an identity card with enough space for entering the details of the building or other construction work done. As per Section 13(2) of the Act, every employer was also required to enter in the identity card the details of the building or other construction work done by the beneficiary and authenticate the same and return it to the beneficiary.

Audit observed that the issue of identity cards which contained space for entering the details of the work done by the beneficiary was discontinued by the Board with the introduction of smart cards from July 2020. Though the smart card had the details of the workers such as the name, age, and photograph, it was not possible to capture the details of work done by the beneficiary as required under Section 13(2) of the BOCW Act.

In the exit conference (July 2024), the Principal Secretary stated that the aspect regarding smart card issued not capturing the details of work done as required under the BOCW Act, 1996 would be looked into.

Conclusion

A mechanism to improve the registration of establishments devised by the Department, by directing the local bodies/departments to furnish approved plans/work orders to the Registering officers, was not implemented.

The Board had not prescribed any time limit for disposal of the applications for registration of workers. The authenticity of work certificates based on which the workers were registered was also doubtful in the test-checked districts.

Recommendation 3: The Government may make it mandatory that all Departments and Local bodies adhere to instructions to furnish copies of the work orders/approved plans to the Registering Authorities to strengthen the process of registration of establishments.

Recommendation 4: The Government may ensure that the process of registration of workers is made more robust with appropriate validation checks in the Integrated Welfare Board Management System to prevent registration of workers on the basis of employment certificates whose authenticity is doubtful as well as to ensure better monitoring of services provided to labourers.

CHAPTER IV

Assessment, Collection and Transfer of Cess

Chapter- IV

Assessment, Collection and Transfer of Cess

4.1 Assessment, collection and transfer of cess

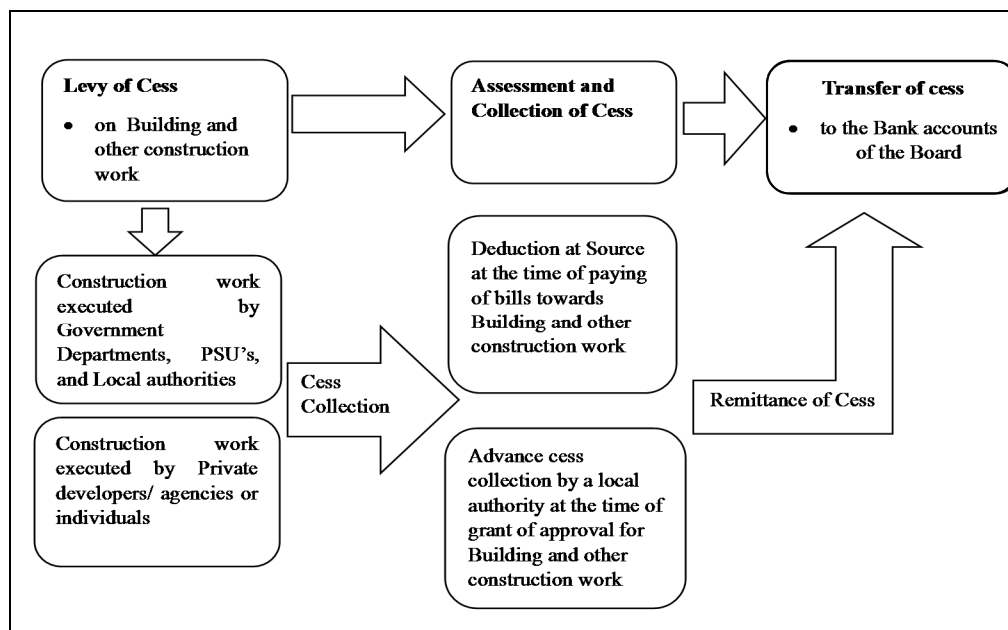
To augment the resources of the Building and Other Construction Workers' Welfare Board, the GoI enacted (August 1996) the Building and Other Construction Workers' Welfare Cess Act, 1996 (the Cess Act) to provide for the levy and collection of a cess on the cost of construction incurred by employers. To implement the Cess Act, GoI notified (March 1998) the Building and Other Construction Workers' Welfare Cess Rules, 1998 (Cess Rules).

The cess was leviable at the rate of one *per cent* of the cost of construction incurred by an employer on building or other construction work. As per Section 3 of the Cess Act and Rule 5 of the Cess Rules, the cess collected should be transferred to the Board within 30 days of its collection. Cess collection was done in two ways *viz.* (i) deduction at source at the time of paying the bills towards building or other construction work (ii) cess collection by a local authority at the time of grant of approval for building or other construction works. The cess collector thereafter remits the cess to the Board.

Section 14 of the Cess Act empowers the Central Government to make rules for carrying out the provisions of the Cess Act. By virtue of this power, the Central Government enacted the Cess Rules. Rule 2(f), 2 (g) and 2 (h) of the Cess Rules provided for the appointment of 'Cess Collector', 'Assessing Officer' and 'Appellate Authority' by the State Government. Accordingly, the Department vide notification issued in April 2008, appointed various officers by designation for Government departments, public sector undertakings *etc.* as the Cess collectors, Assessing Officers and Appellate authorities. The Cess collectors, Assessing Officer and Appellate authorities appointed for various classes of construction as per the notification are given in **Appendix 4.1**.

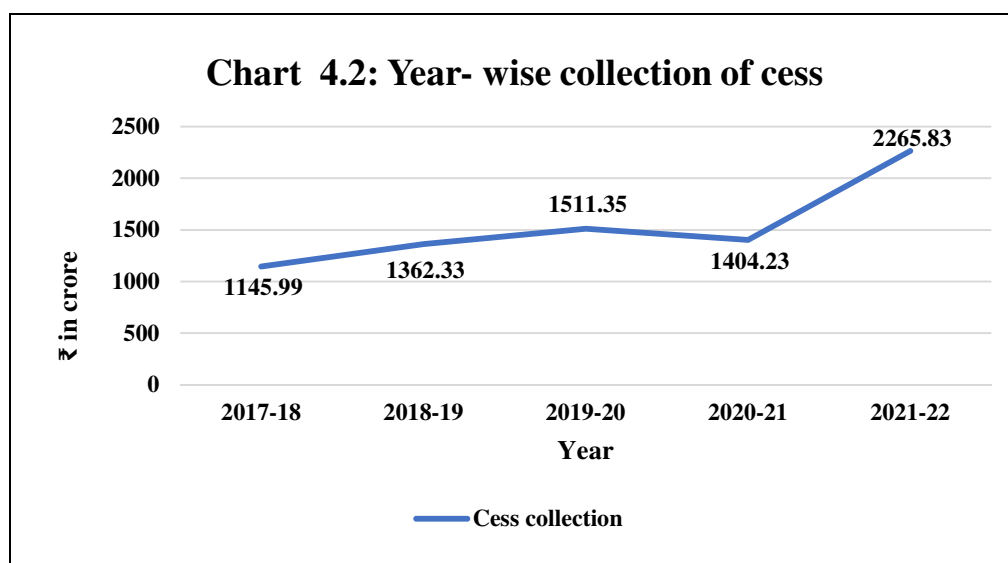
The mechanism of cess collection, assessment and transfer thereof, is depicted in **Chart 4.1**.

Chart 4.1 Mechanism for collection, assessment and transfer of cess



During 2017-18 to 2021-22, cess of ₹7,689.73 crore was transferred to the Board's bank accounts. Year-wise amount of cess deposited in the Board's account during 2017-18 to 2021-22 is given in **Chart 4.2**.

Chart 4.2: Year-wise cess deposited in the Board's account during 2017-18 to 2021-22



Source: Information on year wise collection of cess compiled from Annual Accounts approved by the Board for the years 2017-18 to 2021-22

4.2 Levy and collection of cess

As per Section 3 (1) of the Cess Act, GoI notified (September 1996) that cess for the purpose of the BOCW Act, 1996 would be levied at the rate of one *per cent* of the cost of construction incurred by an employer on building or other construction work.

Deficiencies in levy and collection of cess are discussed in succeeding paragraphs.

4.2.1 Determination of cost of construction for levy of cess

As per Rule 3 of Cess Rules, for levy of cess, the cost of construction should include all expenditure incurred by an employer in connection with the building or other construction work excluding the cost of land and any compensation paid or payable to a worker or his kin under the Workmen's Compensation Act, 1923.

4.2.1.1 Exclusion of non-FSI area

- The Labour Department had issued a Government Resolution (June 2010) and directed that the estimated cost of construction should be worked out considering the Annual Statement of Rates (ASR) prepared by the Inspector General of Registration, under the Registration and Stamps Department, GoM. Audit noticed that in the 10 test-checked Planning Authorities in the six selected districts, the estimated cost of construction was determined by the Planning Authorities for the levy of cess by the Cess Collectors based on the ASR and the Built-up Area²⁴ (BUA) of construction without considering the Built-up Area of non-FSI area (non-FSI area is the area of staircase, lifts, basement *etc.* which are not considered while computing the Floor Space Index²⁵ utilised as per the Development Control Regulation (DCR) /Unified Development Control and Promotion Regulations (UDCPR) issued by the Urban Development Department, Government of Maharashtra). Since the cess was leviable on the total cost of construction, the non-FSI area too should have been considered for determining the estimated cost of construction.

Scrutiny of 169 Building Plans in the 10 test-checked Planning Authorities in the six selected districts revealed that in 57²⁶ cases, ASR was applied only on the BUA excluding non-FSI area by four²⁷ planning authorities. The determination of the estimated cost of construction excluding non-FSI area resulted in short-recovery of cess amounting to ₹ 29.41 crore as shown in **Table 4.1**.

²⁴ Built-up area as per the Unified Development Control and Promotion Regulations 2020 issued by the Urban Development Department and regulated by the Town planning departments of Municipal Corporations/ Municipal councils/ Authorities means the area covered by a building on all floors including cantilevered floors, mezzanine floors, if any, but excluding the areas specifically exempted from computation of Floor space index under these regulations.

²⁵ FSI is the ratio of the total permissible built-up area to the total plot area.

²⁶ In the remaining 105 cases (excluding one case of Thane Municipal Corporation and six cases in Ichalkaranji in which there was no short recovery) the building plans/Commencement certificates did not indicate the non-FSI component for determining the short levy of cess.

²⁷ Brihanmumbai Municipal Corporation, Mumbai Metropolitan Region Development Authority, Lonavala Municipal Council and Kulgaon Badlapur Municipal Council.

Table 4.1: Short recovery of cess in test-checked units

Sr. No.	Test-checked unit	Number of cases	Short recovery of cess (₹ in lakh)
1	Kulgaon Badlapur Municipal Council (KBMC)	1	1.31
2	Brihanmumbai Municipal Corporation	35	295.27
3	Mumbai Metropolitan Region Development Authority	18 ²⁸	2,643.90
4	Lonavala Municipal Council	3	0.17
Total		57	2,940.65

Source: Compiled based on scrutiny of test-checked cases

In one case in Thane Municipal Corporation, the stilt area was not considered for determining the cost of construction for levy of cess resulting in short recovery of ₹ 1.21 crore. On being pointed out (May 2023) by Audit, Thane Municipal Corporation recovered ₹ 1.21 crore in June 2023. The Assistant Town Planner, KBMC stated (June 2023) that action is being taken to recover the amount from the developer. The Assistant Town Planner, Lonavala Municipal Corporation stated (July 2023) that the cases pointed out by Audit would be verified and recovered.

4.2.1.2 Exclusion of cost of landscaping, walking tracks, garden etc.

- Audit noticed that the cost incurred on landscaping, walking tracks, gardens etc., which do not involve BUA, was not considered by any of the 10 Planning Authorities in the six selected districts for determining the cost of construction for levy of cess.

Thus, the exclusion of non-FSI area and cost incurred on landscaping, walking tracks, gardens in the determination of cost of construction resulted in short levy of cess.

The Chief Engineer (Development Plan), BMC while accepting (July 2023) the audit findings stated that as per the new policy approved by the Municipal Commissioner in July 2023, cess would be recovered on the total constructed area. MMRDA stated that cess would be recovered as per the practice followed by BMC and intimated to the developers for payment of cess.

In the exit conference, the Principal Secretary agreed to take up the issue of non-levy of cess on non-FSI area etc. with the Planning Authorities.

4.2.2 Levy of cess on estimated cost of construction instead of the actual cost of constructions

As discussed in **paragraph 4.2**, the cess was levied on the estimated cost of construction determined by the Planning Authorities. Since cess has to be levied on the final cost of construction as per Rule 7 of Cess Rules, the Assessing Officer has to assess the final cost of construction and issue assessment orders.

Rule 6 of Cess Rules stipulated that every employer has to submit information in Form I within 30 days of commencement of work to the Assessing Officer. Form I *inter alia* contained information regarding the date of commencement

²⁸ In nine cases, since the non-FSI area was not indicated in the Commencement Certificates (CCs), Audit relied on the Environment Impact Assessment reports of these projects which indicated the total BUA (FSI and non-FSI area) to determine the ratio of FSI and non-FSI area in the projects. This ratio was used by Audit to work out the non-FSI area in the Building plans/CCs issued, for computing the short-recovery of cess.

of work, estimated cost of work, amount of cess paid, and number of workers employed. As per Rule 7 of the Cess Rules, the Assessing Officer should make an assessment by scrutinizing the information furnished by the employer, within a period not exceeding six months from the date of receipt of information in Form I by determining the final cost of construction. Audit noticed the following:

- In the 10 test-checked Municipal Corporations/Councils and Development Authority (Planning Authorities) in the six selected districts, neither Form I was submitted by the employers to the Assessing Officers (in Planning Units/ Works executing units) during the period 2017-18 to 2021-22 nor was any action taken by these Authorities to obtain Form I.
- The Assessing Officers also did not assess the cess recoverable after determining the cost of construction by exercising the powers under Rule 10 of the Cess Rules which *inter alia* empowered the Assessing Officers to require the production of any prescribed register or any other document relevant to the assessment of cost of construction or number of workers employed, exercise such other powers considered absolutely necessary for a reasonable assessment of cost of construction.
- During the period 2017-18 to 2021-22, the 10 test-checked Municipal Corporations/Councils and Development Authority in the six selected districts, had issued 34,802 commencement certificates²⁹ to applicants seeking permission for development under the Development Control Regulation. However, since no assessment was done and assessment orders issued, the cess was being levied on the estimated cost of construction instead of on the final cost of construction.

Thus, the recommendation of Public Accounts Committee in its 23rd Report of 2015-16, to take steps to ensure issue of assessment orders as per the provisions of the Cess Act, also remained unimplemented.

In reply, the Government stated that a letter has been issued to all concerned Assessment officers regarding non-submission of Assessment orders based on the actual cost of construction. The reply points out the non-adherence to the Cess Rules and lack of monitoring by the Board/Department. In the exit conference, the Principal Secretary stated that the issues raised by Audit regarding assessment orders would be looked into.

4.3 Mechanism for Transfer of cess

As per Section 3 of the Cess Act and Rule 5 of the Cess Rules, the cess collected shall be transferred to the Board within 30 days of its collection. The Cess Collector was allowed to retain the cost of collecting the cess before depositing the cess to the Board. Audit noticed that cess collected by the Cess Collectors in the State was either remitted through bank transfers by the collecting authorities such as the local bodies and public works department or was remitted directly by the employer to the collection account of the Board.

²⁹ Commencement certificate is the permission granted to an applicant for carrying out development work under Development Control Regulations.

4.3.1 Delay in remittance of cess to the Board

Scrutiny of records in the 20 test-checked units (10 Planning and 10 works executing units) in the six selected districts revealed that during the period 2017-18 to 2021-22, cess amounting ₹ 1,986.10 crore was collected of which ₹ 1,965.28 crore was remitted to the Board. Audit also noticed delays in the remittance of cess by the Cess Collectors in seven out of 20 test-checked units as given in **Table 4.2**.

Table 4.2: Delay in remittance of cess during 2017-18 to 2021-22

Sr. No.	Name of the test-checked unit	Amount collected during 2017-18 to 2021-22 (₹ in crore)	Total amount remitted to the Board during 2017-18 to 2021-22 (₹ in crore)	Amount delayed out of total amount remitted (₹ in crore)	Period of delay beyond 30 days
1	Mumbai Metropolitan Region Development Authority	216.25	214.48	34.47	Delay of 12 days to 325 days.
2	Kamptee Municipal Council	0.26	0.26	0.12	Delay of one month to two years.
3	Pune Municipal Corporation	542.28	536.86	536.86	Delay of two to eight months.
4	Lonavala Municipal Council	8.06	7.99	5.35	Delay of one to eight months.
5	Thane Municipal Corporation	207.55	205.50	205.50	Delay of one to 25 months.
6	Public Works Division (South), Kolhapur	7.02	7.02	0.68	Delay of 15 days to 2.5 months.
7	Public Works Division (East), Pune	36.69	36.69	5.75	Delay of one month to seven months.
Total		1,018.11	1,008.80	788.73	

As seen from **Table 4.2**, out of ₹ 1,008.80 crore remitted to the Board during the period 2017-18 to 2021-22, there was delay in remittance of ₹ 788.73 crore (78 per cent) during the period 2017-18 to 2021-22 in the seven test-checked units in the six selected districts.

4.3.2 Non-remittance of cess to the Board

Scrutiny of records in the 20 test-checked units in the six selected districts revealed non-remittance of cess to the Board as shown in **Table 4.3**.

Table 4.3: Non-remittance of collected cess to the Board

Sr. No.	Name of the test-checked unit	Amount of cess not remitted (₹ in lakh)	Audit Findings
1	Kolhapur Municipal Corporation	86.60	Cess amounting to ₹ 86.60 lakh collected during the period April 2019 to November 2022 was not remitted (December 2022). Out of ₹ 86.60 lakh, the Kolhapur Municipal Corporation had remitted only ₹ 23.85 lakh in December 2022 after being pointed out by Audit. The Chief Accountant Of Kolhapur Municipal Corporation stated (December 2022) that the remaining amount would be paid after reconciliation with the Town Planning department.

Sr. No.	Name of the test-checked unit	Amount of cess not remitted (₹ in lakh)	Audit Findings
2	Ichalkaranji Municipal Corporation (MC)	235.00	Cess amounting to ₹ 2.35 crore collected during April 2018 to March 2022 was not remitted (December 2022). After being pointed out by audit, the Corporation furnished a challan showing remittance of ₹ 2.33 crore in March 2023 after retaining ₹ 0.02 crore towards collection expenses.
		2.24	In two out of 20 challans showing the direct remittance of cess by the employers to the collection account of the Board, test-checked in Ichalkaranji MC, an amount of ₹ 2.24 lakh was not found to be credited to the collection account of the Board. In response, Ichalkaranji Municipal Corporation issued notices to both the parties for depositing the unpaid cess amount. However, recovery from both the parties was pending.
3	Brihanmumbai Municipal Corporation (BMC)	43.97	Cess amounting to ₹ 43.97 lakh collected in seven out of 40 test-checked building plans during 2017-18 to 2021-22 was wrongly accounted as cost of collection and therefore not remitted to the Board (December 2022). The Deputy Chief Accountant, (Revenue-3) of BMC stated (June 2023) that after verification of similar cases if any the amount would be credited to the Board.
4	Mumbai Metropolitan Region Development Authority (MMRDA)	4.19	In one case MMRDA granted commencement certificate to BMC for the construction of a Maternity Home and directed (September 2021) to pay cess of ₹ 4.19 lakh. BMC however, requested MMRDA (February 2022) to adjust the cess from other dues payable by MMRDA to BMC. Audit noticed that MMRDA did not adjust the amount and pay the cess to the Board (December 2022).
		372.00	

As seen from **Table 4.3**, ₹ 3.72 crore cess was not remitted into the collection account of the Board by four out of 20 test-checked units and after being pointed out in audit, out of ₹ 3.72 crore an amount of ₹ 2.57 crore was transferred to the Board.

4.3.3 Reconciliation of cess received

Rule 5 of Cess Rules stipulated that the Cess Collector should transfer the cess to the Board along with the form of challan prescribed, to the head of account of the Board. Audit noticed that though the amount was received by the Board through bank transfers, challans were not submitted by the Cess Collectors. Further, the Department had directed (June 2010) that the details of cess deducted from the bills of each employer, amount remitted, date of remittance and challan number should be sent by the Cess Collectors to the Board in the prescribed format for reconciliation with the amount credited in the collection account of the Board. Similarly, the Cess Collector was also required to send yearly details of cess collected and remitted to the Board in the prescribed format.

Audit noticed that the Board did not receive the monthly and yearly details in the prescribed format for reconciliation with the amount credited in the collection account. In the absence of such reconciliation, the Board could not ensure that the entire cess collected was remitted to the Board and the amount

remitted was credited correctly in the bank collection account thereby exposing it to the risk of non-remittance or credit to incorrect bank account.

In reply, the Government stated that the Board is in the process of updating the institution-wise list of Cess Collectors, Assessing Officers and Appellate Authorities and developing a dedicated BOCW Cess Collection portal. It was further stated that instructions have been issued to the Government offices, PSUs and local bodies to submit a monthly and yearly report of the Cess collected and remitted to the Board and Assessing officers instructed to adhere to the provisions of Section 3 of the Cess Act and Rule 5 of the Cess Rules.

4.3.4 Cess collection and Accounting module under IWBMS

The Board awarded (March 2019) the contract for the implementation, operations and maintenance of Integrated Welfare Board Management System (IWBMS) to M/s ITI Limited (a Government of India undertaking) in consortium with M/s Arceus Infotech Private Limited at a cost of ₹ 88.60 crore. The scope of the work *inter alia* included providing computer hardware/manpower at Worker Facilitation Centre, development of modules for registration of workers, claims management, scheme management, cess collection, and Accounting and finance modules.

The cess collection module envisaged integrated payment gateway to track and monitor cess collection and accounting process of cess collection. The system envisaged provision to upload/update the details of assessment orders indicating the amount of cess payable by the cess payer, to the Board via a payment gateway integration through an online platform. To improve the operational efficiency of the Board, the contract also envisaged an integrated double entry financial accounting system to perform its financial accounting functions.

Audit noticed that modules for registration of workers, claims management, scheme management, MIS and Analytics were functional from July 2020. However, the cess collection, and Accounting and Finance modules were not developed by the agency as of July 2024 whereas as per the agreement they were to be completed by August 2019.

The Board neither issued any default notice to the consortium for not complying with contract obligation nor levied penalty as per the contract conditions.

In reply, the Government stated that the Board is in the process of developing a dedicated BOCW Cess Collection portal through a new agency for which a work order has been issued in March 2024.

Incidentally, Audit also noticed that the annual accounts of M/s ITI Ltd. submitted with the technical bid in response to the tender invited for implementation of IWBMS showed negative net worth (₹ 866.06 crore) as of March 2017. Thus, M/s ITI Ltd in consortium with M/s Arceus Infotech Ltd. (Consortium) was not eligible to take part in the bid process since each bidder or each member of the consortium was required to have a positive net worth. However, in the technical evaluation report, the net worth of the firm was shown as “ ₹ 866.06 crore” instead of negative net worth of ₹ 866.06 crore and it was allowed to participate in the bid process. After the bid process, the contract was placed with the Consortium which had quoted the lowest. Thus, the incorrect technical evaluation resulted in the placement of an order to an

ineligible agency. Reply from the Government in this regard was awaited (December 2024).

Conclusion

Audit observed that cess was not being levied covering the whole constructed area as the non-Floor Space Index area of construction and costs incurred on landscaping, walking track *etc.*, were excluded for levy of cess resulting in short recovery of cess. The Assessing Officers were not ensuring the assessment of cess on final cost of construction. Cess collected was not remitted fully to the Board and in the absence of a reconciliation system, the Board could not ensure that the entire cess collected was remitted to the Board. Non-development of Cess collection and Accounting & Finance Modules by the contractor affected better reconciliation and management of the cess collection system.

Recommendation 5: The Government may issue directions to all the Planning Authorities to work out the cost of total constructed area and other costs incurred in construction, for levy of cess.

Recommendation 6: The Government may direct all the Cess Collectors to adhere to the provisions in the Cess Act and Cess Rules for timely remittance of cess collected to the Board.

Recommendation 7: The Government may ensure that the Cess Collection module under IWBMS is developed and implemented in a time bound manner to facilitate reconciliation of cess collected by the Cess collector and remitted to the Board.

CHAPTER V

Health and Safety of Workers and Inspection of Establishments

Chapter -V

Health and Safety of Workers and Inspection of Establishments

5.1 Introduction

The BOCW Act stipulated provisions for the safety and health of workers engaged in building and other construction works including powers of the State Government to frame rules for the safety and health of building workers. The MBOCW Rules also contained provisions for medical examination of the workers, availability of occupational health centres, ambulances, first-aid boxes for the health of workers.

Scrutiny revealed that the State Government had framed rules (February 2007) for the safety and health of the workers. However, the Department did not ensure adherence to the rules as regards submission of safety and health policy by the employers, obtaining various test certificates and examinations of appliances and equipment used in construction and constitution of safety committee and appointment of Safety officer. Further, inspection of establishments registered under BOCW Act and unregistered establishments was also not done as discussed in the succeeding paragraphs.

5.2 Health and safety policy, safety committee and safety officers

Rule 66 (1) of MBOCW Rules stipulated that every establishment employing 50 or more building workers had to prepare a written statement of policy in respect of the safety and health of building workers and submit the same for the approval of the Chief Inspector (Commissioner of Labour). The policy was to contain *inter alia* intention and commitment of the establishments regarding health, safety and environment protection of building workers, the responsibility of its implementation at different levels of hierarchy, techniques and methods for assessment of risk to safety, health and environmental and remedial measures, arrangements for training of building workers, trainers, supervisors or other persons engaged in the construction work.

As per the information furnished by the Commissioner of Labour, 3,578 establishments which had employed more than 50 workers had registered under the BOCW Act in the State (2,519 establishments in six selected districts) during the period 2017-18 to 2021-22. However, no policy statements in respect of the safety and health of building workers were received during 2017-18 to 2021-22 for approval by the Commissioner of Labour in the entire State.

In the six selected districts, out of 48 establishments (24 registered and 24 unregistered) jointly inspected by Audit (eight from each district), 16 establishments had employed 50 or more workers. Out of these 16 establishments, 14 establishments had prepared a written statement of policy in respect of safety and health of building workers but the same was not submitted to the Commissioner of Labour.

As per Rule 235 of MBOCW Rules, in every establishment wherein 500 or more building workers are employed, a safety committee shall be constituted

by the employer represented by equal number of representatives of employer and building workers engaged in such establishment. Rule 236 of MBOCW Rules also stipulated that a safety officer should be appointed in such establishments. In the State, 301 establishments which had employed 500 or more workers had registered during 2017-18 to 2021-22, while in the six selected districts, 155 establishments were registered (which had employed 500 or more workers) during the same period. Audit noticed that the Department had not carried out inspections to ensure that these establishments constituted the safety committee and appointed Safety officers.

In reply, the Government accepted (July 2024) the fact that policy statements were not received for approval. In the exit conference (July 2024), the Principal Secretary stated that the statement of policy was not being received as the Labour officials were not insisting on the same but now instructions would be issued and compliance to the provisions of the Act ensured.

5.3 Inspection of Establishments

An establishment registered under BOCW Act had to adhere to various provisions contained in the MBOCW Rules such as:

- Provision of various protective equipment to the workers (Rule 73 of MBOCW Rules);
- Provision of safety belts and safety nets (Rule 205 and 206 of MBOCW Rules);
- Medical examination of workers engaged in the operation of a crane, winch or other lifting appliance, transport equipment or vehicle before employing such operator (Rule 250 of MBOCW Rules);
- Furnishing certificates of initial and periodical tests and examinations of lifting appliances, loose gears, cranes and hoists *etc.* (Rule 101 of MBOCW Rules).

The inspection of the establishments under the BOCW Act was therefore of vital importance to ensure the safety and health of workers. The State Government had notified (August 2011) the Commissioner of Labour as the Chief Inspector of Inspection of Building and Construction work and the Government Labour Officers in the districts as Inspectors under the BOCW Act. Rule 262 of MBOCW Rules stipulated the power of Inspectors to inspect the building and other construction work.

Considering the ease of doing business policy of the Government, the Department vide Government Resolution (GR) resolved (August 2017) to form a Central Inspection System (CIS) to integrate the independent inspection system for all the Labour Legislation enforcing wings of the Labour Department namely Commissioner of Labour, Director of Industrial Safety and Health (DISH), Commissioner, Maharashtra Labour Welfare Board (MLWB) and the inspection system of the Maharashtra Pollution Control Board (MPCB) under the Environment Department. The purpose of adopting CIS was to synchronize multiple inspections and to check the system thoroughly by the inspection schedule. As per the GR, the Inspectors were required to inspect 10 establishments per month, randomly allotted to them through CIS. Further, the Inspectors were required to carry out surprise inspections or inspections based on complaints with specific permission from the Head of the department. For

this purpose, enforcing wings of the department had to send the data of establishments, to be collated into the CIS maintained by MPCB.

Audit noticed that the database of establishments under the BOCW Act was not sent by the Commissioner of Labour Department to MPCB for uploading in the CIS to facilitate the selection of establishments for risk-based inspection. Consequently, inspections of none out of 9,891 registered establishments covered under the BOCW Act in the State (6,997 in six selected districts) were conducted during 2017-18 to 2021-22.

The Commissioner of Labour had fixed (May 2016) a monthly target of inspecting 12 unregistered establishments by the Government Labour Officer and six unregistered establishments to be inspected by the Assistant Labour Commissioner under BOCW Act. However, after the introduction of CIS in August 2017, inspections of unregistered establishments under BOCW Act were not done by the Department as CIS covered only establishments registered with the Board.

In reply, the Government while accepting (July 2024) that the related data was not sent, stated that the data has been sent in June 2023 and inspection of establishments received from CIS was conducted. In the exit conference (July 2024), the Principal Secretary stated that the inspections of establishments would be ensured including unregistered establishments. It was however noticed that inspections of unregistered establishments were not being conducted even as of December 2024 through CIS.

Joint inspection of 24 registered and 24 unregistered establishments in the six test-checked districts revealed the following:

- Out of 24 registered establishments, six (29 *per cent*) out of 21³⁰ establishments did not furnish certificates of initial and periodical tests and examinations of lifting appliances, loose gears, cranes and hoists *etc.*, and nine out of 24 (37 *per cent*) establishments did not conduct medical examination of workers. Further, the register of beneficiaries in Form -VII as per Rule 34 of MBOCW Rules was not maintained in 19 establishments, register of building workers employed in Form IX as per Rule 53 of MBOCW was not maintained in 17 establishments and muster roll in Form X as per Rule 54 (1) (a) was not maintained in 22 establishments.
- Out of 24 unregistered establishments 15 (94 *per cent*) out of 16³¹ establishments did not furnish certificates of initial and periodical tests and examinations of lifting appliances, loose gears, cranes and hoists *etc.*, and 19 out of 24 (79 *per cent*) establishments did not conduct medical examination of workers.

In the exit conference (July 2024), the Principal Secretary stated that instructions would be issued to ensure compliance to the provisions of the Act.

³⁰ In three establishments use of lifting appliances, cranes *etc.* was not involved.

³¹ In eight unregistered establishments use of lifting appliances, cranes *etc.* was not involved.

5.4 Inspection of Accident Sites

The Inspection of Accident sites/ incident sites was mandated under Section 39 of BOCW Act. As per Section 39 where in any establishment an accident occurs which causes death or which causes any bodily injury due to which the person injured is prevented from working for a period of forty-eight hours or more, the employer should give notice thereof to such Authority³², in such form and within such time as may be prescribed. On receipt of such notice, the Authority may make such investigation or inquiry as it considers necessary.

Though the statutory inspection of the establishments through CIS portal was not done as discussed in paragraph 5.3, inspections conducted by the officials of the Labour Department were test-checked in 37 accident cases (37 establishments) out of 56 accident cases involving death of 67 workers during the period 2017-18 to 2021-22 in four³³ out of six selected districts. Audit noticed that only 18 out of the 37 establishments were registered. Stop work orders were issued initially for failure to adhere to safety measures and lack of safety equipment. Thereafter these stop work orders were revoked by the Commissioner of Labour after ensuring that safety measures were in place. Scrutiny of 20 stop work orders which were revoked and made available to Audit (out of 37 cases noticed) revealed that compensation to be paid to the legal heirs of the deceased was deposited with the Commissioner, Workmen Compensation by the Employers of these establishments.

Conclusion

The department did not initiate any action to get the safety policy framed by registered establishments in respect of the safety and health of building workers. None of the registered establishments were inspected during 2017-18 to 2021-22 and unregistered establishments remained out of coverage in the Central Inspection System. Joint inspection of registered establishments revealed that safety and health norms were not being followed.

Recommendation 8: The Government may ensure timely updation of data in Central Inspection System and periodic inspection of registered and unregistered establishments to check the compliance of provisions of BOCW Act.

Recommendation 9: The Government may ensure that every establishment is following safety and health norms to mitigate the risk of incidents/accidents in construction sites.

³² Rule 237 of MBOCW Rules stipulates the Assistant Commissioner of Labour and the Deputy Commissioner of Labour having jurisdiction in the area in which such accident or dangerous occurrence takes place, as the Authority appointed under Section 39 of the BOCW Act.

³³ Pune, Thane, Mumbai City and Mumbai Suburban. No accidents were reported during 2017-18 to 2021-22 in Nagpur and Kolhapur districts.

CHAPTER VI

Financial Management and implementation of Welfare Schemes

Chapter- VI

Financial Management and Implementation of Welfare Schemes

6.1 Financial Management

6.1.1 Fund utilisation

Section 24 of the BOCW Act required the Board to set up a fund called the Building and Other Construction Workers Welfare Fund to meet its expenses in accordance with the provisions of the Act. The Fund was to be credited with grants or loans made to the Board by the Central Government, all contributions made by the beneficiaries and all sums received by the Board from such source as may be decided by the Central Government. The Fund was to be applied for meeting the expenses of the Board in the discharge of its functions under Section 22 of BOCW Act, salaries, allowances and other remuneration of the members, officers and other employees of the Board, and expenses on objects and for purpose authorised by the BOCW Act. The Fund was established by the Board in September 2007. The Board had implemented *inter alia* schemes involving distribution of safety and essential kits to workers, financial assistance during the Covid pandemic and financial assistance schemes for the education of children of workers, maternity benefits, funeral assistance, and serious ailments.

The receipt and expenditure of the Board out of the Fund during 2017-18 to 2021-22 are given in **Table 6.1**.

Table 6.1: Receipt and expenditure out of the Fund of the Board for the period 2017-18 to 2021-22

(₹ in crore)

Year	Opening Balance	Cess collection	Interest earned	Registration fees and other receipts	Prior period adjustment	Funds available	Expenditure	Closing Balance	Percentage of expenditure to funds available
2017-18	5,857.29	1,145.99	342.88	3.31	-	7,349.47	78.53	7,270.94	1.07
2018-19	7,270.94	1,362.33	634.39	5.67	54.76	9,328.09	402.47	8,925.62	4.31
2019-20	8,925.62	1,511.35	615.79	6.13	-39.29	11,019.6	1,118.01	9,901.59	10.15
2020-21	9,901.58	1,404.23	564.92	2.38	-7.83	11,865.29	1,079.90	10,785.39	9.10
2021-22	10,785.39	2,265.83	413.92	7.68	0.09	13,472.91	1,803.31	11,669.60	13.38
Total		7,689.73	2,571.90	25.17	7.73		4,482.22		

Source: Annual Accounts approved by the Board for the years 2017-18 to 2021-22

As seen from **Table 6.1**, the expenditure vis-à-vis the fund available ranged between 1.07 *per cent* and 13.38 *per cent* during 2017-18 to 2021-22. Due to non-utilisation of funds for the welfare of the workers, the Board had invested an amount of ₹ 11,350 crore in fixed deposits in nationalised banks as of March 2022. Out of the total expenditure of ₹ 4,482.22 crore during 2017-18 to 2021-22, the expenditure on the implementation of welfare schemes was ₹ 4,253.77 crore. The Board had thus utilised 26.34 *per cent* of the funds on implementation of the schemes during 2017-18 to 2021-22 out of the total available funds amounting to ₹ 16,151.82 crore (including opening balance of 2017-18).

In reply, the Government stated (July 2024) that the expenditure on schemes was less initially during the period from 2017-18 to 2021-22, however, it

increased proportionally after the number of registrations and renewals of beneficiaries increased.

6.1.2 Annual Report and Annual Accounts

Section 26 of the BOCW Act stipulated that the Board shall prepare an Annual Report, giving a full account of its activities during the previous financial year and submit a copy thereof to the State Government and the Central Government. Further, Section 27 of the BOCW Act stipulated that the Board shall maintain proper accounts and other relevant records and prepare an annual statement of Accounts in such form as may be prescribed in consultation with the Comptroller and Auditor General of India (CAG). The accounts of the Board are audited by CAG under Section 19(2) of the CAG's DPC Act read with Section 27(3) of the BOCW Act. As per Section 27 (4) of the Act read with Rule 44 of the MBOCW Rules, the Board was required to submit to the State Government an annual report on the working of the Board of the preceding year ending 31 March along with audited copy of accounts together with an auditor's report not later than 31 October.

Audit observed that the Annual Accounts of the Board were prepared and audited up to the year 2020-21. The annual accounts for the year 2020-21 and 2021-22 were belatedly approved by the Board in December 2022 and July 2024 respectively. The Annual report and annual accounts for the year 2020-21 and 2021-22 were yet (July 2024) to be submitted to the State Government.

In reply, the Board stated (August 2023) that the Annual accounts for the year 2020-21 were delayed due to Covid-19 pandemic and associated lockdown and the process to submit the accounts to the State Government was in progress.

6.2 Functions of the Board

Section 22 of the BOCW Act, 1996 stipulated functions of the Board as follows:

- i. providing immediate assistance to a beneficiary in case of accidents;
- ii. payment of pension to the beneficiaries who have completed the age of sixty years;
- iii. sanction of loans and advances to a beneficiary for construction of a house as may be prescribed;
- iv. payment in connection of premia for Group Insurance Scheme of the beneficiaries as may be prescribed;
- v. financial assistance for the education of children of the beneficiaries as may be prescribed;
- vi. meet medical expenses for treatment of major ailments of a beneficiary or such dependent as may be prescribed;
- vii. payment of maternity benefits to the female beneficiaries;
- viii. make provision and improvement of such other welfare measures and facilities as may be prescribed;
- ix. grant loan or subsidy to a local authority or an employer in aid of any scheme approved by the State Government for the purpose connected with the welfare of building workers in any establishment; and
- x. payment of grant-in-aid to a local authority or to an employer who provides to the satisfaction of the Board welfare measures and facilities of the standard specified by the Board for the benefit of the building workers and the members of their family.

- **Schemes for pension and group insurance not formulated by the board:** Section 22(1) (b) and (d) of the BOCW Act, stipulated that the Board may make payment of pension to the beneficiaries who have completed the age of sixty years and pay such amount in connection with premia for Group Insurance Scheme of the beneficiaries as deemed fit. Audit noticed that the Board had not formulated any scheme for payment of pension to the beneficiaries who have completed the age of sixty years and also a scheme for payment of premia for Group Insurance Scheme of the beneficiaries.

In reply, the Government stated (July 2024) that formulation of schemes for payment of pension to the beneficiaries and a scheme for payment of premia for Group Insurance Scheme are in progress. In the exit conference (July 2024), the Principal Secretary stated that after being pointed out in Audit, the Board has approached Life Insurance Corporation for insurance schemes. It was also stated that a minimum period of registration would also be fixed before implementing the pension scheme for the beneficiaries.

6.2.1 Status of ongoing welfare schemes

To implement the above functions, the Board implemented 18 schemes and incurred an expenditure of ₹4,253.77 crore on these schemes during the years 2017-18 to 2021-22. Scheme-wise expenditure on each scheme has been consolidated in **Appendix 6.1**. Out of these 18 schemes, 10 schemes involving expenditure of ₹4,187.85 crore (98 *per cent*) were selected for audit scrutiny. The expenditure incurred on the 10 test-checked schemes in the State and the six selected districts is shown in **Table 6.2**.

Table 6.2: Expenditure on test-checked schemes during 2017-18 to 2021-22 in the State and selected districts

Sr. No.	Name of the scheme	Expenditure during 2017-18 to 2021-22 in the State (₹ in crore)	Percentage to total expenditure	Expenditure of the scheme in six selected districts (₹ in crore)	Number of beneficiaries to whom benefits given in the selected districts
1	Mid-Day Meal	925.91	22.12	585.77	1,70,440
2	Distribution of Safety Kits	828.96	19.79	155.26	2,98,690
3	Distribution of Essential Kits	841.52	20.09	166.69	3,21,425
4	Assistance during Covid-19	684.07	16.34	*	*
5	Direct Benefit Transfer under various schemes for education, social, financial and health purposes	461.63	11.02	50.85	42,799
6	₹ 5,000 financial assistance for purchase of tools	322.23	7.70	64.17	1,28,350
7	Medical Checkup	59.19	1.41	16.37	86,381
8	Atal Bandhkam Kamgar Awas Yojna				
8(i)	Urban	6.82	0.16	Not implemented	Not implemented
8(ii)	Rural	6.67	0.16	*	*
9	Schemes implemented by other Board (Maharashtra Labour Welfare Board)	22.20	0.53	*	*
10	Recognition of Prior Learning scheme	28.65	0.68	*	*
	Total	4,187.85	100	1,039.11	

Source: Information furnished by the Board. Mid-Day Meal scheme covered both registered and unregistered workers.

*Information not furnished to audit by the Board

As seen from **Table 6.2**, the major expenditure incurred by the Board was on mid-day meal scheme, distribution of safety kits/ essential kits and assistance during Covid-19.

Audit observations noticed in selected schemes are discussed in succeeding paragraphs.

6.3 Mid-Day Meal Scheme

The Board proposed (February 2018) Mid-Day Meal (MDM) scheme to workers with an aim to provide nutritious meals at the construction sites and to create a positive impact on their health and performance. The MDM scheme was to be implemented at construction sites with more than 50 and less than 250 registered workers. Further, a Radio Frequency based distribution card and cloud-based monitoring system were also proposed to be undertaken by integrating it with other systems of the Board. The Department accorded approval to the MDM scheme in March 2018. Due to outbreak of Covid-19 and subsequent lockdown, the Department (April 2020) extended the benefits under the MDM scheme to unregistered workers, including providing meals at night time. The scheme was further extended from time to time and was discontinued by the Department from November 2023.

Till March 2022 an expenditure of ₹ 925.92 crore was incurred on the scheme from the funds of the Board and 14.90 crore meals were distributed. During test-check of records related to MDM provided to workers, the following irregularities were noticed.

6.3.1 Deficiencies in Contract Management

Tenders were invited by the Board (March 2018) for the preparation, supply and distribution of freshly cooked mid-day meals to registered workers at construction sites and *Kamgar Naka* (a place where labourers assemble daily) for a period of three years. Based on the tenders received, the Board executed (March 2019) agreements with three agencies³⁴ for a period of three years. The unit rate per Mid-Day Meal was given in the agreements with the following cost components *i.e.* Menu, transportation & distribution, Manpower Resources and Distribution card system. The per meal cost was ₹ 62.75, ₹ 62.73, and ₹ 62.70 out of which cost of distribution card system per meal was ₹ 5.64, ₹ 5.95 and ₹ 5.29 (inclusive of GST) as per the contract awarded to GCPL, IAPFPL and JKPL respectively.

- As per the terms and conditions of the contract, the agencies were responsible for developing tamper-proof distribution cards containing details of Radio Frequency Identification (RFID) tag, Unique ID number of the distribution card, maximum number of meals to be served to each worker, daily limit of meals per worker. The cards were to be distributed³⁵ to the workers and the agencies were required to distribute meals to the registered workers only after swiping the card with the help of a Distribution Card Reader. The contract also had enabling clauses (clause 2.8.7 and 2.10.3.7) which allowed

³⁴ M/s Gunina Commercials Private Limited (GCPL), M/s Indo Allied Protein Foods Private Limited (IAPFPL) and M/s Just Kitchens Private Limited (JKPL) for the whole State.

³⁵ Work orders were issued on 5 March 2019. Distribution of cards was to commence within five weeks from the date of issue of work orders.

maintenance of registers certifying the meals consumed by the construction workers in the prescribed format and submission of all off-line reports through email in case of non-availability of the online distribution system. The agencies were also responsible to supply, install and implement³⁶ cloud based monitoring software for recording the registered workers, daily distribution of meal records and accessing the various reports required by the Board for the contract period.

Audit noticed that none of the three agencies provided the distribution cards. However, the Board did not reduce the cost of card distribution system from the cost per meal paid to the agencies resulting in excess payment of ₹ 81.56 crore³⁷ on the distribution of 14.90 crore meals till March 2022. It was also noticed that cloud based monitoring system was not developed as per the contract.

In reply, the Government stated (July 2024) that as per clause 2.8.7 and 2.10.3.7 of the contract, in case of non-availability of the online distribution system, the agency was responsible for maintaining the registers certifying the meals consumed by the construction workers in the prescribed format and submit all off-line reports through email. It was further stated that there was no excess payment as the payments were restricted to the expenditure to be incurred on RF based Distribution card system. The CEO of the Board stated that due to Covid situation, the food distribution card was not started but in 2022-23 and 2023-24 the Board started to distribute food distribution cards and also maintained physical records. In the exit conference (July 2024), the Principal Secretary admitted that the cloud-based monitoring system was not developed. The reply is not acceptable as the clauses mentioned were only enabling clauses for the maintenance of records in the event of non-availability of the online system and were not a substitute for the online system.

Moreover, it was also observed that bills submitted by the agencies did not have details such as names of registered workers and number of meals distributed to each worker. In the absence of the distribution card system, the authenticity of the number of meals distributed to the workers could not be verified.

In reply, the Government stated (July 2024) that the details regarding distribution of meals at *Kamgar Naka* and construction sites were called for from the Regional offices in March 2023.

6.4 Distribution of Safety kit and Essential kit

The Board had resolved (September 2017) to provide safety kit (protective shoes, dust mask, hearing protection, safety helmet, safety hand gloves, safety harness and reflective jacket) and essential kit (plastic mat, mosquito net, solar torch, tiffin box, water bottle, outer bag, galvanized trunk) to registered workers. The Department approved both the proposals in November 2017.

The Board invited tenders for the distribution of 2.25 lakh safety kits and 2.25 lakh essential kits. Based on the bids received, supply order for the distribution of 2.25 lakh safety kits (₹ 104.87 crore at the rate of ₹ 4,661 per kit plus GST) was placed (14 June 2018) with Indo Allied Protein Food Pvt Limited.

³⁶ To be implemented within three weeks of issue of work orders.

³⁷ ₹ 5.64 * 3,70,53,593 meals distributed (GCPL)+ ₹ 5.29 * 8,97,14,349 meals distributed (JKPL)+ ₹ 5.95 * 2,21,92,097 meals distributed (IAPFPL) = ₹ 81,56,14,148.

Similarly, supply order for distribution of 2.25 lakh essential kits (₹ 103.03 crore at the rate of ₹ 4,579 per kit plus GST) was placed (14 June 2018) with Gunina Commercials Pvt Ltd. Thereafter, orders for the distribution of additional quantities were also placed with the same contracted agencies with the approval of the Department.

As of March 2022, an expenditure of ₹ 1,670.48 crore was incurred on distribution of safety and essential kits.

Audit noticed flaw in tender condition, cases of distribution of kits more than once to the same beneficiaries and placement of repeat orders in violation of procurement policy as discussed in succeeding paragraphs.

6.4.1 Flaw in tender condition

In the Request For Proposal (RFP) issued (November 2017) by the Board, the bidder's experience to be eligible for taking part in the tender was specified. The RFP specified that the bidder was required to have an experience of executing a minimum number of work orders for supply, delivery and distribution either in terms of value or in terms of quantity.

Audit observed that the experience condition stipulated in the RFP was flawed as it (i) did not specify that experience in terms of supply of essential and safety kits (ii) stipulated experience in distribution of 1.80 lakh articles/items (at least one work order) or distribution of 1.12 lakh articles/items (at least two work orders) or distribution of 0.90 lakh articles/items (at least three work orders) without specifying the value of articles/items as detailed in Sr.no. 1(b), 2(b) and 3(b) of **Appendix 6.2**. As a result, the winning bidders had qualified based on the number of units supplied to school children without considering the value of work orders as shown in **Table 6.3**.

Table 6.3: Quantity based on which bidders were treated as qualified based on RFP conditions

Name of the agency	Item	Quantity (in lakh)	Value (₹ in crore)
Gunina Commercials Pvt. Ltd. (Essential kit)	School bag kit (one work order)	10.88	44.15
	Total		44.15
Indo Allied Protein Food Pvt. Limited (Safety kit)	Notebooks	2.93	10.15
	Black shoes with socks	1.54	5.47
	Total		15.62

Source: Technical proposals submitted by the bidders at the time of bidding

In reply, the Government stated (July 2024) that Central Vigilance Commission vide its Memorandum dated 7 May 2004 stipulated that pre-qualification criteria specified in the tender document should neither be made very stringent nor very lax to restrict/ facilitate the entry of bidders. Therefore, as per above mentioned CVC guideline, the Board had rightly provided options for value of works or the supply of units.

The reply is not acceptable as the Board had accepted and approved the bids considering the experience of the bidders in supply of items other than the items bid in the tender. These bidders were experienced in the supply of items such as notebooks/ school bags, supply of shoes and socks to school children which were different from the safety and essential kit items in the bid. Thus, the Board not only did not consider the cost of work orders while determining experience

of the bidders due to flaw in tender condition but also accepted experience in supply of items which were not related to the items specified in the tender.

6.4.2 Distribution of kits more than once to the same beneficiary

As per the contract condition, the contracted agencies had to distribute the kits and collect receipts for the kits distributed in writing from the registered workers to whom the kits were handed over. The contracted agencies had to obtain the signature of the registered worker, thumbprints/biometrics, capture photographs of the beneficiaries accepting the kits and the signature of the authorized nodal officer of the Board.

Till 31 March 2022, an expenditure of ₹ 828.96 crore and ₹ 841.52 crore was incurred in the State on distribution of safety and essential kits respectively. Audit noticed that out of 5.81 lakh workers registered during the period July 2020 to December 2021, 1.37 lakh registered workers (24 per cent) did not receive essential and safety kits as of March 2022.

The data on the distribution of kits till 31 March 2022, before the introduction of 'kit distribution module' and after the introduction of 'kit distribution module' was provided by the Board.

Audit analysis of the data revealed the following:

- 802 essential kits were distributed twice to 401 beneficiaries.
- 24,430 safety kits were distributed twice to 12,215 beneficiaries. 18 beneficiaries were distributed safety kits three times.

Thus, essential kits valuing ₹ 18.36 lakh (excluding GST) and safety kits valuing ₹ 5.69 crore (excluding GST) were distributed more than once to the beneficiaries.

In reply, the Government stated (July 2024) that the list of beneficiaries provided kits more than once has been segregated district-wise and the district officials and the concerned vendors have been intimated (December 2023) to submit verification report.

6.4.3 Placement of repeat orders

The Industries Energy and Labour Department, Government of Maharashtra vide Government Resolution issued in December 2016, revised the extant procurement policy for the purchase of stores by Government Departments in the State. As per the revised policy, repeat orders can be given only once and its quantity and value should be 50 per cent of the initial order or ₹ 10 crore whichever is less. In contravention of the procurement policy of the State, the Department approved the placement of six repeat orders by the Board for safety kit and essential kit as shown in **Table 6.4**.

Table 6.4: Supply orders issued for distribution of safety and essential kits

Date of approval by the Department	Date of supply order	Quantity in lakh	
		Safety kit	Essential kit
09-04-2018	14-06-2018 (first order)	2.25	2.25
13-06-2019	14-06-2019	1.85	1.85
15-06-2019	05-08-2019	2.68	2.68
15-06-2019	16-08-2019	2.50	2.50
21-12-2019	04-01-2020	4.53	4.53
02-06-2021	11-06-2021	3.50	3.50
15-12-2021	23-12-2021	4.00	4.00
Total		21.31	21.31

Source: Compiled from approvals granted by the Department and supply orders placed by the Board

The value of repeat orders in respect of safety kit and essential kit was ₹ 888.39 crore and ₹ 872.76 crore respectively which was 847 *per cent* more than the value of initial orders as the initial purchase order of safety kits and essential kits was ₹ 104.87 crore and ₹ 103.03 crore respectively as mentioned in **paragraph 6.4**.

In reply, the Government stated (July 2024) that as per clause 4.21 of the Request for Proposal (RFP) the Board reserved the right to vary the time schedule and quantities for the supply, delivery and distribution of safety and essential kits based on further registration/renewal of the registered workers. It was further stated that due to demand by public representatives to distribute kits to those workers who had not received the kits, the Board passed resolutions and after the Government approval placed repeat orders to the vendors without any price escalation.

The reply is not acceptable as though the contract provided for varying the time schedule and quantities, the placement of repeat orders should have been limited to 50 *per cent* of the initial order or ₹ 10 crore whichever is less as per the procurement policy of the Department. Additional requirements could have been met after inviting fresh tenders.

6.5 Health check-up scheme

The Board decided (January 2019) to appoint HLL Lifecare Limited (a Government of India Enterprise) on nomination basis to implement the health screening program covering all active registered workers. The Board executed (February 2019) an agreement with HLL Lifecare Limited (HLL) which was valid for one year. The medical examination *inter alia* included physical examination of the workers, conducting lung function test, audio screening test, vision screening and other laboratory investigations. The rate of medical examination per construction worker was ₹ 1,950. The health screening program was extended (December 2019) up to February 2023. The program extension additionally covered screening of female construction workers for breast cancer and the rate per female construction worker was ₹ 2,355. HLL was also responsible for developing and implementing a cloud-based application for updating, reviewing and monitoring the entire health program.

During the period from 2019-2020 to 2021-2022, an expenditure of ₹ 59.19 crore³⁸ was incurred on the scheme for conducting health checkup of 2.97 lakh registered workers.

In this regard, Audit observed the following:

- During the period 2019-20 to 2021-22, as against 19.49 lakh registered workers in the State, only 2.97 lakh (15 *per cent*) registered workers availed the benefit of the scheme. The Deputy Commissioner of Mumbai City, Thane and Mumbai Suburban district attributed (February 2023, March 2023, June 2023 respectively) the low coverage to Covid pandemic, non-availability of registered workers at the medical camp site due to migration, refusal of construction site manager for holding the medical camp as the same would hamper the construction work *etc.*

³⁸ 2019-20: ₹ 7.14 crore; 2020-21: ₹ 17.65 crore and 2021-22: ₹ 34.40 crore.

- As per the contract agreement, the test-reports were to be handed over to the workers within three working days from the date of collecting the sample. HLL was required to collect the acknowledgement from the workers for receipt of the test reports in triplicate and submit the original copy to the district office along with the monthly invoices for payments. Scrutiny in audit revealed that such acknowledgement was not submitted along with the monthly invoices. In the absence of such acknowledgement, the number of workers to whom the test reports were handed over could not be ascertained. In reply, the Government stated (July 2024) that test reports are being handed over to the beneficiaries at camp site as well as an SMS link was provided to the beneficiaries on their mobile number registered with the Board to enable the workers to download the report from the website of HLL. In the exit conference (July 2024), the CEO of the Board stated that acknowledgements are now being received.

6.6 Financial Assistance paid during Covid pandemic

Under 'Assistance during Covid-19' scheme, the Department sanctioned (April 2020) financial assistance of ₹ 2,000 per beneficiary to all active registered workers during the Covid pandemic. The assistance was to be transferred to the bank account of the beneficiary. The Board directed (April 2020) the district offices to furnish details of active registered workers in a prescribed format in Excel sheets for processing payments to the beneficiaries. The data received was processed by the Service Provider (*i.e.* M/s ITI Ltd. in consortium with M/s Arceus Infotech Ltd) managing IWBMS to identify duplicates, check the correctness of IFSC code *etc.* and its submission to the Board. The Board after obtaining the approval of the CEO of the Board, forwarded the Excel file to the bank (Central Bank of India) through e-mail for disbursement of financial assistance to the bank account of the beneficiaries. As per the information furnished by the Board, ₹205.53 crore was disbursed to 10.28 lakh beneficiaries during April 2020 to March 2022.

In the second phase, the Department sanctioned (August 2020) financial assistance of ₹ 3,000 per beneficiary to whom assistance was given in the first phase. As per the information furnished by the Board, ₹ 298.71 crore was disbursed to 9.96 lakh beneficiaries during August 2020 to March 2022.

In the third phase, the Department sanctioned (April 2021) financial assistance of ₹ 1,500 per beneficiary to all active registered beneficiaries. As per the information furnished by the Board, the Board disbursed ₹ 158.37 crore to 10.56 lakh beneficiaries during April 2021 to October 2021. Thus, in total ₹ 662.61 crore was disbursed to the beneficiaries under this scheme up to March 2022.

Audit observed cases of excess payment as discussed in the succeeding paragraphs:

6.6.1 Payment of financial Assistance of ₹ 2,000 per beneficiary

Audit analysed the bank transactions data showing the disbursement of ₹ 2,000 per beneficiary which revealed the following:

- Disbursement of ₹ 2,000 per beneficiary was made more than once to the same account number (name of the holder of the account was the same) in respect of 32,018 cases as shown in **Table 6.5**.

Table 6.5: Disbursement to identical bank account numbers

Number of bank accounts	Number of times payment made	Total cases	Number of times payment made in excess	Excess payment (₹ in lakh)
1	2	3	4 (3-1)	5
1	6	6	5	0.10
4	5	20	16	0.32
109	4	436	327	6.54
306	3	918	612	12.24
15,319	2	30,638	15,319	306.38
Total		32,018	16,279	325.58

Source: Compiled based on analysis of bank transaction data furnished by the Board

The payment to identical bank account numbers resulted in excess payment of ₹ 3.26 crore.

In reply, the Government stated (July 2024) that the success report of the said transactions received from the bank was under scrutiny and after verification appropriate action would be taken.

6.6.2 Payment of financial Assistance of ₹ 3,000 per beneficiary

The Board had instructed Central Bank of India to release ₹ 3,000 per beneficiary to all those beneficiaries whose bank transactions for disbursement of ₹ 2,000 per beneficiary in the first phase were successful. Audit analysed the data of bank transactions showing the disbursement of ₹ 3,000 per beneficiary with the disbursement of ₹ 2,000 per beneficiary which revealed the following:

- 1,20,764 beneficiaries were not paid ₹ 3,000 though they were paid ₹ 2,000 per beneficiary in the first phase.
- 15,920 beneficiaries were paid ₹ 3,000 though they were not paid ₹ 2,000 per beneficiary in the first phase.
- Disbursement of ₹ 3,000 per beneficiary was made more than once to the same account number (name of the holder of the account was the same) in respect of 7,394 cases as shown in **Table 6.6**.

Table 6.6: Disbursement to identical bank account numbers

Number of bank accounts	Number of times payment made	Total cases	Number of times payment made in excess	Excess payment (₹ in lakh)
1	2	3	4 (3-1)	5
2	6	12	10	0.30
2	5	10	8	0.24
22	4	88	66	1.98
12	3	36	24	0.72
3,624	2	7,248	3,624	108.72
Total		7,394	3,732	111.96

Source: Compiled based on analysis of bank transaction data furnished by the Board

The payment to identical bank account numbers resulted in excess payment of ₹ 1.12 crore.

In reply, the Government stated (July 2024) that information received by Service Provider from the divisional offices, and success reports of transactions received from the bank were under verification and after its finalisation, necessary action would be taken.

6.6.3 Payment of financial Assistance of ₹ 1,500 per beneficiary

The Department directed (April 2021) that the payment of ₹ 1,500 per beneficiary should be made to active registered beneficiaries only.

Audit noticed disbursement of ₹ 1,500 per beneficiary twice into the same account number (name of the holder of the account was the same) in respect of 4,336 cases resulting in excess payment of ₹ 65.04 lakh.

Government stated (July 2024) that on scrutiny of success reports of transactions received from the Board, ₹ 42.35 lakh was found recoverable and correspondence has been made with the Bank for recovery from the concerned account holders.

Thus, excess payment of ₹ 5.03 crore³⁹ in the disbursement of financial assistance of ₹ 2000, ₹ 3000 and ₹ 1500 respectively, during COVID-19 due to disbursement of benefits more than once indicates lack of adequate scrutiny by the Board and non-reconciliation with the Bank.

In the exit conference (July 2024), the Principal Secretary stated that these are systemic lapses and reconciliation of these payments would be done and efforts would be made for recovery.

6.7 Disposal of claims under DBT

The Direct Benefit Transfer (DBT) schemes covered *inter alia* schemes for education assistance, death of workers.

Before the introduction of IWBMS (July 2020), the claims from the beneficiaries under various schemes were received manually in the district offices which were approved by the Assistant Labour Officer in the district labour office. After approval, the payment was transferred to the bank account of the beneficiaries. Subsequent to the introduction of IWBMS, the beneficiaries applied for the benefits under various schemes along with supporting documents through IWBMS. On approval of the claim, the CEO authorised the payment, and an Excel file containing the payments to be made to each beneficiary was sent to the bank for payment. The claims pending settlement prior to the implementation of IWBMS (legacy data) were also uploaded into the system.

Audit noticed cases where inordinate time was taken in processing of claims and there was excess payment to beneficiaries due to inadequate verification of documents.

6.7.1 Time analysis of claims

Audit conducted a time analysis of claims processed in respect of 26 schemes under DBT and the results are tabulated in **Table 6.7**.

³⁹ ₹ 3.26 crore + ₹ 1.12 crore + ₹ 0.65 crore = ₹ 5.03 crore.

Table 6.7: Status of disposal of claims received from the beneficiaries (as on September 2023)

Sr. No.	Particulars	Number of claims received up to March 2022 (position as on September 2023)
1	Total claims received	5,94,313
2	Claims pending	15,346
3	Claims rejected	2,31,864
4	Claims settled	3,47,103
5	Time taken in approval of claims	
A	One to two years	1,17,153 (19.71 per cent)
B	Two to three years	73,413 (12.35 per cent)
C	Three year to four years	15,142 (2.54 per cent)
D	More than four years	3,881 (0.65 per cent)

Source: Analysis of data available in IWBMS

The Board had not fixed any timeline for approving the claims received. Audit noticed that 60 *per cent* of the claims were approved after one year. On the other hand it was observed that the claims were rejected within seven days by the system on account of the failure of the workers to resolve the queries raised.

As seen from **Table 6.7**, 15,346 claims (three *per cent*) were pending as of September 2023 of which 36 *per cent* of the claims were pending for more than two years. There was no monitoring by the Board to identify districts where the pendency in the approval of claims was high or there was long delay in grant of approval to claims received in any of the districts. In reply, the Government stated (July 2024) that the Board had issued (October 2023) a comprehensive instruction for settlement of claims which has resulted in reduction in the pendency of claims by one to two months and also instructed (November 2023) the District Officials not to reject claims for trivial reasons. It was further stated that follow-up and monitoring of pending claims in all WFC were being taken.

To verify the reply of the Government regarding reduction in pendency of claims, audit analysed the data of claims received up to March 2024 which revealed that 1,39,159 claims (6.81 *percent* of the total claims received) were pending as of October 2024 as against 15,346 claims pending as of September 2023. Thus, there has been no reduction in pending claims.

6.7.2 Excess payment due to improper verification of documents

Modules are available for each type of scheme in the IWBMS. The beneficiary enters data in the respective scheme module. The documents required to be uploaded on the system for E-05 scheme were the marksheets of previous academic years/ certificates of Principals of admission in the current academic year/ bonafide certificate in respect of educational schemes and registering officers were responsible to verify the documents before granting the approval under the scheme.

Test check of 50 applications selected on random basis revealed the following irregularities:

(i) During scrutiny of applications related to E-05⁴⁰ scheme it was noticed that though the amounts were paid at the rate of ₹ 60,000 and ₹ 1.00 lakh for students for graduate courses in engineering and medical degrees respectively,

⁴⁰ Financial assistance to student child of beneficiary for graduate courses in medical and engineering.

the documents submitted in its support were pertaining to diploma courses and graduation/post-graduation other than medical and engineering courses (E-06 scheme) which were eligible for financial assistance @ ₹ 20,000 and ₹ 25,000 respectively, leading to excess payment as shown in **Table 6.8**.

Table 6.8: Excess payment due to improper verification of documents

No. of cases	Scheme under which applied and amount paid	Scheme under which eligible as per documents attached	Amount paid (₹ in lakh)	Amount payable as per documents submitted (₹ in lakh)	Excess payment (₹ in lakh)
9	Financial assistance to student child of beneficiary for graduate courses in engineering - ₹ 60,000 per beneficiary	Diploma courses- ₹ 20,000 per beneficiary	5.40	1.8	3.6
21	Financial assistance to student child of beneficiary for graduate courses in medical degree - ₹ 1.00 lakh per beneficiary	Graduation/post-graduation courses other than medical and engineering - ₹ 25,000 per beneficiary	21	5.25	15.75
		Total			19.35

Source: Documents uploaded on IWBMS

Thus, the lack of proper scrutiny by the Registering Officers of building workers in the districts resulted in excess payment of ₹ 19.35 lakh.

(ii) Test check of documents uploaded in the system in respect of the same 50 applications of E-05 scheme, also revealed various discrepancies in the documents uploaded along with the claim applications as follows:

- Certificates of the Higher Secondary School Certificate (HSC) examination (12th standard) were bearing the same seat number and serial no. with only name changed: 26 cases.
- Statement of marks for the semester examination of the graduation course were bearing the same seat number and Personal Registration Number with only name changed: 2 cases.
- In one case the applicant had applied for Bachelor of Dental Surgery (BDS) in the year 2018. The certificates attached with the application contained HSC certificate indicating year of passing in the year 2021 and bonafide certificate issued by Yogita Dental College and Hospital for first year BDS course in the year 2018. Thus, the date of bonafide certificate preceded the HSC certificate date. An amount of ₹ 1.00 lakh was disbursed to the beneficiary.

Given the discrepancies in the uploaded documents, the authenticity of the uploaded documents based on which the claims were approved remains doubtful.

In the exit conference (July 2024), the Principal Secretary stated that an attempt was being made to integrate IWBMS with the Saral system developed by the School Education Department wherein the names of students are linked to Aadhaar.

6.8 Atal Bandhkam Kamgar Awas Yojana (Rural)

The Department approved (January 2019) Atal Bandhkam Kamgar Awas Yojna (Rural) to provide financial assistance for the construction of houses to registered (active) construction workers in rural areas. Under the scheme, financial assistance of ₹ 1.50 lakh was to be granted for the construction of new houses (minimum construction area of the house was 269 square feet) on the land in the name of beneficiary/spouse or for conversion of temporary house (*kachha ghar*) into permanent houses (*pakka ghar*). On completion of construction, a further amount of ₹ 50,000 was payable to the beneficiary. Thus, the total financial assistance under the scheme was ₹ 2,00,000 per beneficiary. The disbursement of funds under the scheme was done by the Board to the Director, State Management Cell (SMC), Office of the Rural Housing, functioning under the Rural Development Department.

As per the scheme, a District Level Beneficiary Selection Committee⁴¹ was constituted for scrutiny of applications for financial assistance. The list of selected beneficiaries for disbursement of financial assistance under the scheme was submitted by the District Level Beneficiary Selection Committee to SMC. Accordingly, the Director, SMC released funds directly to the beneficiaries.

The Board transferred (February 2019) an amount of ₹ 104 crore to SMC for construction of one lakh houses in the State based on the requirement submitted by SMC. The District Level Beneficiary Selection Committee had sanctioned construction of 382 houses between July 2019 and October 2023 of which 216 houses were completed while construction of 166 houses was in progress as on November 2023. Considering the sanction of 382 houses by the District Level Beneficiary Selection Committee, the financial assistance payable to the beneficiaries worked out to ₹ 7.64 crore. Information obtained from the Director, SMC revealed that ₹ 3.69 crore was released by SMC to the beneficiaries till October 2023. However, the balance amount of ₹ 114.49 crore⁴² (including interest of ₹ 18.13 crore on the unspent amount) was retained by the Director SMC instead of refunding it to the Board.

In reply, the Government stated (July 2024) that the Board in October 2020, July 2021 and July 2023 had intimated SMC (Rural Housing) to refund the unutilised fund but the fund was not refunded (July 2024).

6.9 Atal Bandhkam Kamgar Awas Yojana (Urban)

The Atal Bandhkam Kamgar Awas Yojna (Urban) which was implemented in the State as per the Government Resolution issued (February 2018) by the Housing Department, GoM was extended to the registered construction workers fulfilling the eligibility conditions⁴³ of Pradhan Mantri Awas Yojana (PMAY) (Urban)⁴⁴. The beneficiary under the Atal Bandhkam Kamgar Awas Yojna (Urban) was also eligible for an additional grant of ₹ 2.00 lakh from the Board.

⁴¹ Members were Additional Labour Commissioner as Chairman, Project Director, District Rural Development Agency and District Executive officer as members and Deputy District Executive Officer of the Board as the Member Secretary.

⁴² ₹104 - ₹ 7.64 crore payable + interest of ₹ 18.13 crore (furnished by SMC) = ₹ 114.49 crore.

⁴³ The beneficiary family (family comprising of husband, wife and unmarried sons and/ or unmarried daughters) should not own a pucca house (an all-weather dwelling unit) either in his/her name or in the name of any member of his/her family in any part of India, annual income up to ₹ three lakh etc.

⁴⁴ Pradhan Mantri Awas Yojana (PMAY) (Urban) was introduced by GoI in 2015 to provide houses to all eligible families/ beneficiaries by 2022. Under the scheme, grant of ₹ 1.50 lakh and ₹ 1.00 lakh was provided by GoI and the State Government respectively.

The Board released the grant of ₹ 2.00 lakh under Atal Bandhkam Kamgar Awas Yojna (Urban) for the willing and eligible registered worker to the Mission Director, (PMAY), Maharashtra Housing and Area Development Authority (MHADA) which was the implementing agency. The dwelling units were to be constructed by private developers whose projects were sanctioned by the Central Sanctioning and Monitoring Committee (CSMC) of the Ministry of Housing and Urban Affairs, GoI. Funds are released to the developers in instalments as per the criteria fixed in the PMAY (Urban) guidelines.

The Board released ₹ 13.24 crore to MHADA during the period May 2021 to July 2022 (662 beneficiaries) for disbursement to three developers⁴⁵ as shown in **Table 6.9**.

Table 6.9: Disbursement of the funds under Atal Bandhkam Kamgar Awas Yojna (Urban)

Sr. No.	District	Number of registered workers	Amount (₹) released by the Board to MHADA (period of disbursement)	Number of beneficiaries for whom disbursement was done by MHADA to the developer (*)	Amount disbursed and period of disbursement
1	Beed	106	2.12 crore (May 2021 to March 2022)	106	₹ 1.69 crore October 2021 and November 2022
2	Solapur	321	6.42 crore (February 2021)	278	₹ 5.56 crore between May 21 and October 2021
3	Solapur	235	4.70 crore (November 2021)	219	₹ 1.75 crore in April 2022
Total		662	13.24	603	
*Amount is disbursed by MHADA to the developers as per the phase of construction of the project					

Based on the information furnished by the Board and information collected from MHADA, Audit observed the following:

- As per the disbursement made by the Board, MHADA was required to submit quarterly report of the amount disbursed and utilisation certificate. Audit noticed that quarterly reports and utilisation certificates were neither furnished by MHADA nor demanded by the Board. Further, reports indicating the number of beneficiaries who were allotted houses, the number of cases in which the allotment was cancelled, were not obtained by the Board from MHADA.
- Out of 556 beneficiaries for whom funds were released by the Board in Solapur district, MHADA released funds for 497 beneficiaries to two developers (Sr.no. 2 and 3 of Table 6.9). The undisbursed fund of ₹ 118 lakh (59 beneficiaries at the rate of ₹ 2.00 lakh) was not demanded by the Board from MHADA.
- Out of 278 beneficiaries (Sr.no. 2 of Table 6.9) for whom funds were released to the developer, allotments to 26 beneficiaries were cancelled. However, the fund at the rate of ₹ 2.00 lakh released for these 26 beneficiaries amounting to ₹ 52.00 lakh was not demanded by the Board/MHADA from the developer.
- Audit noticed that out of 577 beneficiaries (603 - 26 cancelled allotment) agreements by the developer (indicating the allotment of houses to the registered workers) were executed only in respect of 161 beneficiaries. The

⁴⁵ Beed district :Vaishnavi Cotton Industries; Solapur district : Rajendra Sukhdeo Mirgane and RSM Unity Developers.

reasons for not executing the agreement with 416 beneficiaries were awaited from MHADA. Till November 2023, none of the 577 beneficiaries were allotted houses under the scheme.

In reply, the Government stated (July 2024) that the Board has intimated (May 2024) MHADA to submit regularly report on the utilisation of funds, yearly utilisation certificates of the funds distributed and remit the unspent amount along with interest to the Board. In the exit conference (July 2024), the Principal Secretary stated that both the executing agencies would be reminded at Department level to refund the unspent balances to the Board.

6.10 Social Audit

As per the directions (19 March 2018) of the Honourable Supreme Court in Writ Petition (Civil) No. 318/2006, the Ministry of Labour and Employment, GoI had provided a social audit framework for conducting social audit⁴⁶ of the BOCW Act to all State/ UTs. The directions stipulated that social audit on the implementation of the BOCW Act be conducted by the State Governments as per the auditing standards of Social Audit developed by the Comptroller and Auditor General of India for effective and meaningful implementation of the BOCW Act. As per the Social Audit Framework, the Social Audit was to be conducted in every block (rural areas) and ward (urban areas) by visiting ongoing construction sites, labour camps, labour *chowks*, board offices at the State and District level such that all wards and/or blocks of a State are covered within a given period of two years.

It was observed that the Board had resolved (June 2021) to conduct social audit of welfare schemes. Audit noticed that a proposal to conduct social audit was sent by the Board to the Department in March 2022. However, it was noticed that social audit of welfare schemes of the Board was not conducted as of June 2024.

In reply, the Government stated (July 2024) that the Department has approved (July 2024) the conduct of social audit in two districts from each division in respect of 10 schemes in which maximum benefits were disbursed to the construction workers during 2020-21 to 2022-23 through Maharashtra State Social Auditing and Transparency Society and the process of conducting social audit was in progress.

Conclusion

The cess collection during 2017-18 to 2021-22 was ₹7,689.73 crore. The Board utilised only ₹4,253.77 (26.34 *per cent*) of the total available funds (*i.e.*, ₹16,151.82 crore) on implementation of the schemes during 2017-18 to 2021-22. Schemes for payment of pension to the beneficiaries above the age of sixty years and group insurance scheme were not formulated though these were functions stipulated in the BOCW Act.

Audit observed that in the absence of Distribution Cards which were to be provided by agencies supplying Mid-day meals to the construction workers, the details of beneficiaries and authenticity of the number of meals distributed by agencies could not be verified.

⁴⁶ Social audit is an audit that is conducted by the people, especially by those people who are affected by, or are the intended beneficiaries of the scheme being audited and facilitated by the government. The social audit process also examines whether the money was spent properly and has made a difference to people's lives.

Irregularities such as distribution of safety and essential kits more than once to the beneficiaries and excess payment noticed in financial assistance provided under different schemes indicated absence of inbuilt checks in the system and lack of proper verification by the Board authorities.

The Board had not fixed any timeline for approving the claims received from the beneficiaries under various schemes. Social Audit in every block (rural areas) and ward (urban areas) by visiting ongoing construction sites, labour camps, labour chowks etc. was not done in the State till June 2024.

Recommendation 10: The Government may strengthen the existing system to ensure proper verification of documents at various levels and compliance to the prescribed conditions before releasing benefits to the beneficiaries.

Recommendation 11: The Government must ensure that action is taken to develop inbuilt checks like that in Direct Benefit Transfer schemes, to avoid cases of excess payment to the same beneficiary.

Recommendation 12: The Government needs to fix a time limit for approval of claims submitted by the workers, with escalation provision to senior officials in case claims are not cleared in the stipulated timeframe.



(C.M. SANE)

Principal Accountant General (Audit) -I,
Maharashtra, Mumbai

Mumbai,
The 22 July 2025

Countersigned



(K. SANJAY MURTHY)

Comptroller and Auditor General of India

New Delhi,
The 25 July 2025

Appendices

Appendix 1.1

(Reference: Paragraph 1.5)

Sampling methodology adopted for selection of districts, audit units, schemes, applications of beneficiaries under various schemes, joint inspection of establishments/sites and beneficiary survey

Sr. No.	Sampling level	Selection methodology	Sample selected
1	District	Three districts were selected on the basis of highest expenditure incurred on the schemes implemented by the Board during the 2017-18 to 2021-22	Kolhapur, Pune and Nagpur districts.
		Three districts having highest Gross State Domestic Product during 2017-18 to 2021-22 were selected	Thane, Mumbai City and Mumbai Suburban districts.
2	Audit units (Planning units)	Two Local Bodies/ Urban Development Authorities were selected from each selected district on random basis	<p>Kolhapur district: Kolhapur Municipal Corporation and Ichalkaranji Municipal Corporation.</p> <p>Mumbai City district and Mumbai Suburban district: Brihanmumbai Municipal Corporation (BMC) and Mumbai Metropolitan Region Development Authority (MMRDA).</p> <p>Nagpur district: Nagpur Municipal Corporation and Kamptee Municipal Council.</p> <p>Pune district: Pune Municipal Corporation and Lonavala Municipal Council.</p> <p>Thane district: Thane Municipal Corporation and Kulgaon Badlapur Municipal Council.</p> <p>Total planning units:10</p>
	Building plan selection in Planning units	10 Building Plans (Commencement certificate) in each planning unit were selected on random basis (except in BMC and MMRDA where 40 and 49 building plans each were selected respectively).	Total Building Plans test-checked were 169. (In MMRDA 49 Building Plans were approved during 2017-18 to 2021-22 and all the 49 Building plans were test-checked)
	Audit units (Works executing units)	Two audit units were selected from each selected district based on highest expenditure amongst works implemented by PWD, Irrigation Department, Zilla Parishad and Municipal Corporations during 2017-18 to 2021-22.	<p>Kolhapur district: Public Works Division (South) Kolhapur and Kolhapur Municipal Corporation (Water Supply Department).</p> <p>Mumbai City district & Mumbai Suburban district: Mumbai Metropolitan Region Development Authority and Brihanmumbai Municipal Corporation.</p> <p>Nagpur district: Nagpur Municipal Corporation (works division) and Public Works Department Division (Division 1).</p> <p>Pune district: Pimpri Chinchwad Municipal Corporation (Civil Department) and Public Works Division (East).</p> <p>Thane district: Thane Municipal Corporation (Works Department) and Navi Mumbai Municipal Corporation (Road Department).</p> <p>Total work units:10</p>

Sr. No.	Sampling level	Selection methodology	Sample selected
	Construction Works	5 works from each selected works executing units having highest expenditure during 2017-18 to 2021-22. 10 works each in BMC and MMRDA having highest expenditure during 2017-18 to 2021-22 were selected.	Total 60 construction works.
3	Schemes	Total 10 welfare schemes were selected on the basis of Stratified Random Sampling as follows: Five Schemes with more than ₹ 400 crore of financial assistance during 2017-18 to 2021-22. Three schemes with less than ₹ 400 crore financial assistance Two schemes having zero beneficiaries or where beneficiaries could not be identified	1. Mid-Day Meal; 2. Distribution of Essential Kits; 3. Distribution of Safety Kits; 4. Assistance during Covid-19; 5. Direct Benefit Transfer under various Schemes for education, social, financial and health purposes. 6. ₹ 5,000 financial assistance for purchase of tools; 7. Medical check up; 8. Atal Bandhkam Kamgar Awas Yojana. 9. Schemes implemented by Maharashtra Labour Welfare Board out of funds provided by the Board, 10. Recognition of Prior Learning scheme.
4	Number of applications of beneficiaries	10 applications of beneficiaries from 10 selected schemes in the selected district were selected on random basis (excluding two schemes having zero beneficiaries)	Total 440 applications (Number of applications in Atal Bandhkam Kamgar Awas Yojana was less).
5	Joint inspection	Four registered establishments were selected randomly in each selected district. 20 works from each selected works executing units having the highest expenditure during 2021-22 were selected and cross-verified with the list of registered establishments maintained by the Industries, Energy and Labour Department, Government of Maharashtra to ascertain unregistered establishments. Based on the unregistered establishment noticed by Audit, four unregistered establishments were selected using Probability Proportion to Size Without Replacement sampling method in each selected district. Two establishments/sites where incident/accident occurred in each selected district.	24 establishments. 24 establishments. 8 establishments/ accident sites. (In two selected districts there were no accident cases)
6	Accident Reports	15 <i>per cent</i> subject to maximum 10 and minimum two accident reports in each district	37 accident reports.
7	Beneficiary survey	100 workers in each district on random basis (80 registered and 20 unregistered)	Total 600 workers were surveyed (440 registered and 160 unregistered)

Appendix 3.1
(Reference: Paragraph 3.2.1)
District-wise number of workers registered with the Board as of March 2022

Name of the district	Number of live workers registered in the district
Mumbai	21,111
Thane	15,678
Pune	56,328
Nagpur	29,395
Nashik	7,098
Kolhapur	1,86,611
Solapur	36,697
Ahilyanagar	32,432
Chhatrapati Sambhajinagar	71,284
Raigad	9,471
Jalgaon	17,208
Satara	19,350
Sangli	38,715
Nanded	23,129
Amravati	57,996
Latur	12,718
Chandrapur	34,534
Beed	50,407
Dhule	10,034
Yavatmal	30,274
Akola	35,597
Ratnagiri	3,214
Jalna	33,507
Parbhani	30,683
Wardha	72,415
Buldhana	63,661
Dharashiv	3,191
Gondia	8,327
Bhandara	7,852
Nandurbar	454
Sindhudurg	9,536
Hingoli	3,800
Gadchiroli	36,300
Washim	12,133

Source: Information compiled from IWBMS

Appendix 4.1

(Reference: Paragraph 4.1)

Cess Collectors, Assessing Officer and Appellate Authorities appointed by the Department

Sr. No.	Class of construction	Cess Collectors	Assessing Officer	Appellate Authorities
1	Building and other construction work of the Government	Deputy Engineer (Public Works)	Executive Engineer (Public Works)	Superintending Engineer (Public Works)
2	Building and other Construction work of Public Sector Undertaking	Executive Engineer (Concerned Public Sector)	Joint Managing Director/Additional Managing Director/General Manager (Concerned Public Sector)	Managing Director (Concerned Public Sector)
3	Building and other construction work to which approval of the Municipal Corporations is required	Asst. Municipal Commissioner Ward Officer	Dy. Commissioner	Municipal Commissioner.
4	Building and other construction work to which approval of the Municipal Council is required	Tax Superintendent (Municipal Council)	Chief Officer (Municipal Council)	Dy. Collector in charge of Municipal Administration of the District in which municipal corporation is located
5	Building and other construction work to which approval of the Village Panchayat is required	Gram Sevak/Village Development Officer (Village Panchayat)	Block Development Officer (Panchayat Samiti)	Chief Executive Officer (Z.P.)
6	Building and other construction work not falling under any of the above entries	Tahasildar	Sub. Divisional Officer	Collector

Source: Notification of Department issued in April 2008

Appendix 6.1
(Reference: Paragraph 6.2.1)

Expenditure incurred on schemes implemented by the Board from 2017-18 to 2021-22

Sr. No.	Name of the scheme	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	Grand Total	Percentage to total
		(₹ in crore)						
1	Mid Day Meal	0	0	23.43	183.42	719.06	925.91	21.77
2	Distribution of Essential Kits	0	71.60	367.82	120.98	281.12	841.52	19.78
3	Distribution of Safety Kits	0	72.31	358.17	120.44	278.04	828.96	19.49
4	Assistance during covid-19	0	0	0	497.48	186.59	684.07	16.08
5	DBT	18.99	52.08	88.34	72.24	229.98	461.63	10.85
6	₹ 5,000 financial assistance for purchase of tools	41.11	142.13	138.10	0.89	0	322.23	7.58
7	Health Checkup Scheme	0	0	7.14	17.65	34.40	59.19	1.39
8	Atal Vishwakarma Sanman Yojana	0	29.86	14.67	0	0	44.53	1.05
9	Training Expenses/ RPL	0.20	3.76	24.02	0.67	0	28.65	0.67
10	Kamgar Kalyan Mandal Mumbai	0	0	11.10	11.10	0	22.20	0.52
11	Wage Loss Compensation	0	0	11.74	0.25	0.03	12.02	0.28
12	Atal Bandhkam Kamgar Awas Yojna Urban	0	0	0	0	6.82	6.82	0.16
13	Atal Bandhkam Kamgar Awas Yojna Rural	0	0.10	0.15	6.42	0	6.67	0.16
14	Mahatma Phule Jan Arogya Vima Yojana	0	1.84	2.20	0	0	4.04	0.09
15	Special Registration Drive-Expenses	0	0	1.27	1.21	0	2.48	0.06
16	Atal Vishwakarma Sanman Yojana (Dist)	0	2.23	0	0	0	2.23	0.05
17	₹ 3000/- Financial Assistance	0.22	0.10	0	0	0	0.32	0.01
18	Wall Collapse	0	0	0.30	0	0	0.30	0.01
	Total	60.52	376.01	1,048.45	1,032.75	1,736.04	4,253.77	100.00

Source : Information furnished by the Board

Appendix 6.2

(Reference: Paragraph 6.4.1)

Experience requirement specified in the Request for Proposal issued by the Board for the distribution of safety kit and essential kit

Sr. No.	Experience requirement
1	<p>a) The bidder should have experience of at least one work order of supply, delivery and distribution each of value not less than ₹ 80 crore.</p> <p style="text-align: center;">or</p> <p>b) The bidder should have experience of at least one work order of supply, delivery and distribution each of 1,80,000 units of articles/items in Government (State/ Central)/Semi Government/ Corporation in India in the last five financial years as on bid submission date.</p>
	Or
2	<p>a) The bidder should have experience of at least two work orders of supply, delivery and distribution each of value not less than ₹ 50 crore.</p> <p style="text-align: center;">or</p> <p>b) The bidder should have experience of at least two work orders of supply, delivery and distribution each of 1,12,500 units of articles/items in Government (State/ Central)/Semi Government/ Corporation in India in the last five financial years as on bid submission date.</p>
	Or
3	<p>a) The bidder should have experience of at least three work orders of supply, delivery and distribution each of value not less than ₹ 40 crore.</p> <p style="text-align: center;">or</p> <p>b)The bidder should have experience of at least three work orders of supply, delivery and distribution each of 90,000 units of articles/items in Government (State/ Central)/Semi Government/ Corporation in India in the last five financial years as on bid submission date.</p>

© COMPTROLLER AND
AUDITOR GENERAL OF INDIA
www.cag.gov.in

<https://cag.gov.in/ag/mumbai-i/en/audit-report>

