# अध्याय-6

# शासन एवं प्रबंधन सम्बन्धी प्रकरण

# अध्याय-6

## शासन एवं प्रबंधन सम्बन्धी प्रकरण

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार योजनाओं के कार्यान्वयन से पहले, बोर्ड अनुमानित आय और व्यय का मसौदा तैयार करेगा तथा अनुमोदन के लिए सरकार के समक्ष अपना बजट प्रस्तुत करेगा। भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम और इससे जुड़े विनियमों के प्रभावी प्रवर्तन को सुनिश्चित करने के लिए बोर्ड द्वारा पर्याप्त कर्मियों को नियुक्त किया जाएगा। तथापि, लेखापरीक्षा में अनेक कमियाँ सामने आईं जिनमें अनधिकृत व्यय, वित्तीय लेखापरीक्षाओं की कमी, अपर्याप्त लेखांकन पद्धतियाँ और अपर्याप्त मानव संसाधन शामिल हैं।

### 6.1 उपकर की प्राप्ति एवं व्यय

उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना के अनुसार, वर्ष 2017-22 के दौरान उपकर की प्राप्ति एवं व्यय तथा इसके निवेश का विवरण **तालिका-6.1** में दिया गया है।

**तालिका-6.1: प्राप्ति एवं व्यय का विवरण**

***(₹ करोड़ में)***

| वर्ष | प्रारम्भिक अवशेष | प्राप्ति | निवेश | व्यय | अंत शेष |
|---|---|---|---|---|---|
| 2017-18 | 50.31 | 82.06 | 5.15 | 37.84 | 89.38 |
| 2018-19 | 89.38 | 127.20 | 23.18 | 90.96 | 102.44 |
| 2019-20 | 102.44 | 153.67 | 0.02 | 191.04 | 65.05 |
| 2020-21 | 65.05 | 225.66 | 20.07 | 196.92 | 73.72 |
| 2021-22 | 73.72 | 163.97 | 0.07 | 90.33 | 147.29 |
| **योग** | | **752.56** | **48.49** | **607.09** | |

***स्रोत: उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड।***

बोर्ड द्वारा इस सूचना का रख-रखाव एक्सेल शीट में किया गया था; तथापि, बैंक विवरण[1] और अन्य संबंधित दस्तावेजों के अभाव के कारण लेखापरीक्षा इसका सत्यापन/मिलान करने में असमर्थ थी।

[1] बोर्ड द्वारा प्रदान की गई एक्सेल शीट के अनुसार उपकर लेन-देन के लिए वर्ष 2017-22 के दौरान बोर्ड द्वारा कुल 15 से 28 बैंक खातों का रख-रखाव किया जा रहा था।

## 6.2 बजट, लेखा और लेखापरीक्षा

### *6.2.1 स्वीकृति के बिना बजट का व्यय*

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम की धारा 25 के अनुसार, बोर्ड, वार्षिक बजट को अनुमोदन के लिए सरकार को प्रस्तुत करने हेतु उत्तरदायी होगा।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि बोर्ड ने वर्ष 2017-18 और वर्ष 2021-22 के बीच राज्य सरकार को आगामी वित्तीय वर्ष के लिए अनुमानित प्राप्ति और व्यय को दर्शाते हुए अपना बजट तैयार और प्रस्तुत नहीं किया था। परिणामस्वरूप, बोर्ड ने सरकार की स्वीकृति के बिना वर्ष 2017-18 और वर्ष 2021-22 के दौरान ₹ 607.09 करोड़ का व्यय किया। यह भी पाया गया कि प्राप्य उपकर का आकलन करने के लिए कोई तंत्र तैयार नहीं किया गया था। योजनाओं के भौतिक और वित्तीय लक्ष्य भी निर्धारित नहीं किए गए थे।

बोर्ड ने अवगत कराया (नवम्बर 2023) कि भविष्य में सरकार के अनुमोदन के पश्चात बजट का व्यय किया जाएगा।

### *6.2.2 लेखा-बही का अनुचित रख-रखाव*

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम की धारा 27 (1) के अनुसार, बोर्ड उचित लेखा और अन्य प्रासंगिक अभिलेखों का रख-रखाव करेगा।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड ने परिसंपत्ति लेखा, निवेश लेखा, रोकड़ बही, चेक निर्गत पंजिका, मूल्यवान वस्तुओं की पंजिका, बैंक समाधान विवरण एवं अन्य प्रासंगिक अभिलेखों की तैयारी एवं रख-रखाव नहीं किया था। लेखा के उचित रख-रखाव के लिए ये अनिवार्य थे। लेखा के अनुचित रख-रखाव के कारण, सही एवं वास्तविक वित्तीय स्थिति सुनिश्चित नहीं की जा सकती थी।

बोर्ड के अभिलेखों की जाँच के दौरान यह पाया गया कि सभी प्रकार की प्राप्तियों को बिना वर्गीकरण के उपकर की प्राप्ति के अंतर्गत मिला दिया गया था। इसके अतिरिक्त, बोर्ड ने वित्तीय विवरणों का मिलान नहीं किया था।

आगे, बोर्ड द्वारा उपकर निधि की प्राप्ति और व्यय के लिए ओरिएंटल बैंक ऑफ कॉमर्स (खाता संख्या 6902191017628) में खाते का रख-रखाव किया जा रहा था। जाँच में पाया गया कि बोर्ड द्वारा, वर्ष 2020-21 के लिए तैयार किये गये बैंक खाते की एक्सेल शीट के अनुसार, अंतिम शेष ₹ 1.24 करोड़ दिखाया गया, जबकि गणना के अनुसार

अंतिम शेष ₹ 9.34 करोड़ होना चाहिए था। इस प्रकार, ₹ 8.10 करोड़ की राशि लापता थी, जिसे खाते के अधिकृत बैंक स्टेटमेंट की अनुपलब्धता के कारण सत्यापित नहीं किया जा सका।

बहिर्गमन गोष्ठी (अक्टूबर 2023) में सचिव, श्रम विभाग ने उत्तर दिया कि यह चिंता का विषय है और इसकी जाँच की जायेगी तथा किसी भी तरह की वित्तीय अनियमितता होने पर आवश्यक कार्रवाई की जायेगी।

प्रकरण की समीक्षा के उपरांत सचिव (जुलाई 2024) ने अभिलेख उपलब्ध कराये, जिसमें स्पष्ट किया गया कि मिलान न किये जाने और अभिलेखों के अनुचित रख-रखाव के कारण विसंगति उत्पन्न हुई। अभिलेख और अद्यतन की गई बैंक पासबुक के साथ, विसंगति का समाधान कर लिया गया है। यह तथ्य इस बात की पुष्टि करता है कि बोर्ड ने न तो अभिलेखों को ठीक से बनाकर रखा और न ही बैंक के साथ इसका मिलान किया।

### *6.2.3 वार्षिक लेखा*

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम की धारा 26 के अनुसार, वार्षिक लेखा तैयार किया जाना चाहिए एवं समय-समय पर राज्य और केंद्र सरकार को प्रस्तुत किया जाना चाहिए। समीक्षा के उपरांत यह ज्ञात हुआ कि बोर्ड की स्थापना के बाद से कोई वार्षिक लेखा तैयार कर राज्य तथा केन्द्र सरकार को प्रस्तुत नहीं किया गया था।

बोर्ड ने अपने उत्तर (मई 2023) में तथ्यों को स्वीकार किया एवं अवगत कराया कि भविष्य में वार्षिक लेखा निर्धारित प्रारूप में बना कर रखा जाएगा।

### *6.2.4 लेखों की लेखापरीक्षा न कराया जाना*

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम की धारा 27 (3) के अनुसार बोर्ड के लेखों की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा वार्षिक रूप से की जाएगी। बोर्ड ने स्थापना (2005) के बाद से भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के कार्यालय को अपने लेखों को प्रस्तुत नहीं किया। अतः, बोर्ड के लेखों की लेखापरीक्षा नहीं की गई, जो अधिनियम के उपबंधों के उल्लंघन को दर्शाता है।

बहिर्गमन गोष्ठी (अक्टूबर 2023) के दौरान सचिव, उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड ने तथ्यों को स्वीकार किया और भविष्य में आवश्यक कार्रवाई का आश्वासन दिया।

### *6.2.5 सामाजिक लेखापरीक्षा संचालित नहीं की गई*

माननीय सर्वोच्च न्यायालय[2] के निर्देशों के बिंदु 75 के अनुसार, प्रत्येक राज्य और केंद्र शासित प्रदेशों में सरकारों और कल्याण बोर्डों के लिए सामाजिक लेखापरीक्षा संचालित करना सार्थक और सुसंगत होगा। उत्तराखण्ड में भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम के कार्यान्वयन के संबंध में संचालित सामाजिक लेखापरीक्षा के संबंध में बोर्ड द्वारा कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं कराया गया था।

बोर्ड ने अपने उत्तर में बताया (नवम्बर 2023) कि सामाजिक लेखापरीक्षा माननीय सर्वोच्च न्यायालय के आदेशानुसार संचालित की जाएगी।

## 6.3 अनियमित व्यय

### *6.3.1 भौगोलिक सूचना प्रणाली[3] (जी आई एस) सर्वेक्षण पर ₹ 28.61 करोड़ का अनियमित व्यय*

अभिलेखों की समीक्षा के दौरान, यह ज्ञात हुआ कि सचिव, उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड ने भौगोलिक सूचना प्रणाली, सर्वेक्षण के माध्यम से वर्ष 2005 से वर्ष 2018 तक चार जनपदों[4] में उपकर के निर्धारण एवं संग्रहण की सुविधा के लिए 7 सितम्बर 2018 एवं 13 दिसम्बर 2019 को मैसर्स टी सी आई एल लिमिटेड के साथ ₹ 33.45 करोड़ की धनराशि के दो समझौता ज्ञापनों पर हस्ताक्षर किए। उक्त कार्य के लिए मैसर्स टी सी आई एल लिमिटेड को ₹ 28.61 करोड़ का भुगतान किया गया था। समीक्षा में निम्नलिखित कमियाँ पाई गई:

**i.** उपकर का निर्धारण और संग्रहण भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम के अन्तर्गत अधिसूचित प्राधिकारियों[5] (जैसा तालिका-1.1 में दर्शाया गया है) द्वारा किया जाना था, न कि उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड द्वारा। तदनुसार, मैसर्स टी सी आई एल को निर्धारण और संग्रहण कार्य सौंपना बोर्ड के कार्यक्षेत्र से बाहर था।

---

2 19 मार्च 2018 को 2006 के डब्ल्यू पी (सी) सं. 318 ।

3 भौगोलिक सूचना प्रणाली, भौगोलिक डाटा को प्राप्त करने, संग्रहित करने, विश्लेषण करने और व्याख्या करने के लिए कंप्यूटर आधारित उपकरण है।

4 हरिद्वार, देहरादून, नैनीताल एवं ऊधम सिंह नगर।

5 उपकर के संग्रहण और निर्धारण के लिए उपकर संग्राहक और निर्धारण प्राधिकारियों को उत्तराखण्ड शासन द्वारा अधिसूचित किया गया था।

ii. यह भी देखा गया कि उपर्युक्त कार्य पर सरकार के अनुमोदन के बिना ₹ 28.61 करोड़ का व्यय किया गया था। उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार नियमावली 2005 के नियम 291 में प्रावधान है कि निधि को, सरकार के पूर्व अनुमोदन के बिना, भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम और नियमों में उल्लिखित उद्देश्यों के अतिरिक्त किसी अन्य उद्देश्य के लिए व्यय नहीं किया जाएगा।

iii. **विकास प्राधिकरणों के अधीन सीमाओं का जी आई एस सर्वेक्षणः** कार्यक्षेत्र में विकास प्राधिकरणों की अधिकारिता के अधीन क्षेत्र का जी आई एस सर्वेक्षण शामिल था। चूंकि विकास प्राधिकरणों के पास पहले से ही अपने क्षेत्र के अधीन निर्माण योजनाओं और निर्माण कार्यों का डाटा उपलब्ध था, इसलिए विकास प्राधिकरणों की सीमाओं के भीतर जी आई एस सर्वेक्षण का कार्य अनावश्यक था।

iv. **जी आई एस सर्वेक्षण में अनिवार्य डाटा प्राप्त न किया जानाः** समझौता ज्ञापन के अनुसार, मैसर्स टी सी आई एल लिमिटेड द्वारा निर्धारित प्रारूप में निर्माण की तिथि सहित सूचना उपलब्ध कराई जानी थी। तथापि, उपलब्ध कराए गए नमूना डाटाबेस के अनुसार, वर्ष 2005 और वर्ष 2018 के मध्य की अवधि के लिए उपकर के निर्धारण और संग्रहण के लिए निर्माण की तिथि दर्ज नहीं की गई थी। इस प्रकार निर्माण की तिथि के अभाव में निर्माण की उचित लागत की गणना करना संभव नहीं था क्योंकि उपभोक्ता मूल्य सूचकांक समय के साथ परिवर्तित होता है।

बोर्ड ने अपने उत्तर में बताया (नवम्बर 2023) कि जी आई एस सर्वेक्षण के बाद, उपकर संग्रहण और निर्धारण अधिकारियों द्वारा संबंधित परियोजना/निर्माण कार्य अधिष्ठान और व्यक्तियों को चालान/नोटिस जारी किए गए थे। उपकर अधिनियम और नियमों के अनुसार वसूली जारी थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उपर्युक्त कार्य बोर्ड के कार्यक्षेत्र से बाहर था और सरकार के अनुमोदन के बिना किया गया था। इसके अतिरिक्त, बोर्ड द्वारा वसूली का विवरण भी प्रस्तुत नहीं किया गया था।

### *6.3.2 पहचान पत्र पर व्यर्थ व्यय*

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम की धारा 13 के अनुसार, प्रत्येक पंजीकृत कर्मकार को बोर्ड द्वारा एक पहचान पत्र प्रदान किया जाना चाहिए, जिसमें

उसकी फोटो विधिवत चिपकाई गई हो एवं उसके द्वारा किए गए भवन एवं अन्य सन्निर्माण कार्य का विवरण दर्ज करने के लिए पर्याप्त स्थान हो।

अभिलेखों की जाँच के दौरान लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि पंजीकृत लाभार्थियों के पहचान पत्र अधूरे थे एवं उनके पूर्व निर्माण कार्यों का विवरण दर्ज नहीं था। पिछले निर्माण कार्यों का विवरण दर्ज किए बिना, लाभार्थी की पात्रता की न तो पुष्टि की जा सकती थी एवं न ही सत्यापन किया जा सकता था (जैसा कि प्रस्तर 2.2.1 के बिंदु (i) में चर्चा की गई थी)। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने पाया कि वर्ष 2017-18 के दौरान, जारी किए गए पहचान पत्र प्लास्टिक कार्ड के प्रारूप में थे, जिसमे कार्य एवं योजना से संबंधित सूचना भरने हेतु कोई स्थान नहीं दिया गया था। परिणामस्वरूप, प्लास्टिक पहचान पत्र के क्रय पर किया गया ₹ 78.95 लाख का व्यय व्यर्थ था।

बोर्ड ने तथ्यों को स्वीकार किया और उत्तर दिया (मई 2023) कि प्लास्टिक कार्ड नियमों के अनुसार नहीं था।

## 6.4 अधिनियम के उद्देश्य के विरुद्ध बनाए गए नियम

### *6.4.1 भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम के उद्देश्य के साथ नियमों की असंगति*

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम की धारा 12 (1) में कहा गया है कि प्रत्येक भवन कर्मकार जिसने 18 वर्ष की आयु पूरी कर ली है, लेकिन 60 वर्ष की आयु पूरी नहीं की है, और जो पिछले 12 महीनों के दौरान न्यूनतम 90 दिनों से किसी भवन या अन्य सन्निर्माण कार्य में लगा हुआ है, इस अधिनियम के अन्तर्गत लाभार्थी के रूप में पंजीकरण के लिए पात्र होगा। इसके अतिरिक्त, अधिनियम की धारा 16 (1) में कहा गया है कि एक निर्माण कर्मकार जिसे लाभार्थी के रूप में पंजीकृत किया गया है, जब तक वह 60 वर्ष की आयु प्राप्त नहीं कर लेता, प्रति माह ऐसी दर पर निधि में योगदान देगा, जैसा सरकार द्वारा निर्दिष्ट किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त, अधिनियम की धारा 17 में कहा गया है कि यदि किसी लाभार्थी ने 16 (1) के अन्तर्गत अपने योगदान का भुगतान कम से कम एक वर्ष तक की निरंतर अवधि के लिए नहीं किया है, तो वह लाभार्थी नहीं रहेगा।

तथापि, उत्तराखण्ड सरकार द्वारा बनाए गए नियमों (फरवरी 2015) के अनुसार, एक निर्माण कर्मकार को तीन वर्ष में एक बार अंशदान का भुगतान करना होता है; यदि कर्मकार तीन वर्ष की समाप्ति से पहले अंशदान का भुगतान नहीं करता है तो वह

लाभार्थी नहीं रहेगा। इसके अतिरिक्त, यदि वह ₹ 10 के विलम्ब शुल्क सहित अगले तीन वर्षों के लिए अपने अंशदान का भुगतान करता है तो उसके पंजीकरण का नवीकरण किया जा सकता है।

अधिनियम को मासिक अंशदान और सदस्यता की वार्षिक निगरानी के साथ तैयार किया गया था ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि कर्मकार नियमित रूप से निर्माण कार्य में लगा हुआ है। हालांकि, इस सदस्यता को तीन वर्ष की अवधि के लिए बनाने से निगरानी का प्रयोजन पूरा नहीं हुआ। इसलिए, उक्त नियम भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम के साथ असंगत था।

इस सम्बन्ध में बोर्ड द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया।

### *6.4.2 अधिनियम के साथ असंगत शासनादेश*

उत्तराखण्ड शासनादेश (दिसम्बर 2016) के अनुसार, ₹ 10 लाख से अधिक की निर्माण लागत वाले आवासीय और गैर-आवासीय दोनों कार्यों के लिए उपकर का संग्रहण किया जाना था। हालांकि, भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम की धारा 2 (जे) के अनुसार, ₹ 10 लाख से कम के गैर-आवासीय कार्यों से भी उपकर का संग्रहण किया जाना था। इसलिए, उक्त शासनादेश भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम के साथ असंगत था। परिणामस्वरूप, वर्ष 2018-22 के दौरान नमूना जाँच किए गए विकास प्राधिकरणों में उपकर के रूप में ₹ 6.49 लाख[6] का संग्रहण नहीं हुआ।

बोर्ड ने अपने उत्तर में बताया (नवम्बर 2023) कि उपर्युक्त शासनादेश की समीक्षा की जा रही है, अद्यतन आदेश को लेखापरीक्षा को अग्रेषित किया जाएगा।

## 6.5 मानवशक्ति के सीमित संसाधन

किसी भी परियोजना/योजना के सफल कार्यान्वयन एवं समग्र संगठन की दक्षता को अधिकतम करने के लिए मानव संसाधन प्रबंधन आवश्यक है।

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम एवं कल्याण उपकर अधिनियम को लागू करने के लिए, श्रम विभाग ने उप श्रम आयुक्त, सहायक श्रम आयुक्त और श्रम प्रवर्तन अधिकारी को नियुक्त किया था। इन पदों पर कार्यरत कार्मिकों की स्थिति **तालिका-6.2** में सूचीबद्ध है।

---

[6] जिला विकास प्राधिकरण- ऊधम सिंह नगर के गैर-आवासीय 62 कार्यों (₹ 4.02 लाख) एवं मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण के 31 कार्यों (₹ 2.47 लाख) के आवृत्त क्षेत्र के अनुसार।

**तालिका-6.2: राज्य के श्रम विभाग में भरे हुए पदों का विवरण**

| कल्याण योजना के प्रवर्तन के लिए श्रम विभाग में पदों का विवरण | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **पद** | **स्वीकृत पद** | **वर्ष 2017-18 कार्यरत कार्मिकों की संख्या** | **वर्ष 2018-19 कार्यरत कार्मिकों की संख्या** | **वर्ष 2019-20 कार्यरत कार्मिकों की संख्या** | **वर्ष 2020-21 कार्यरत कार्मिकों की संख्या** | **वर्ष 2021-22 कार्यरत कार्मिकों की संख्या** |
| **उप श्रम आयुक्त/ सहायक श्रम आयुक्त** | 16 | 14 | 14 | 14 | 11 | 11 |
| **श्रम प्रवर्तन अधिकारी** | **32** | **14** | **14** | **14** | **14** | **11** |
| **कुल *(प्रतिशत)*** | **48 *(100)*** | **28 *(58)*** | **28 *(58)*** | **28 *(58)*** | **25 *(52)*** | **22 *(46)*** |

***स्रोत: विभागीय आंकड़े।***

जैसा कि तालिका से स्पष्ट है, 42 से 54 *प्रतिशत* पद लगातार रिक्त थे, जिसने निर्माण कार्य अधिष्ठानों के पंजीकरण, निर्माण कर्मकारों के पंजीकरण तथा योजनाओं के कार्यान्वयन को प्रभावित किया।

इसके अतिरिक्त, भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड के पास राज्य में कल्याण योजना को कार्यान्वित करने के लिए पदों के स्तर एवं उनकी भर्ती के तरीके को दर्शाने हेतु कोई संगठनात्मक ढाँचा नहीं था। अग्रेत्तर, भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड के पास वर्ष 2017-22 के दौरान असमान मानव संसाधन थे जैसा **तालिका-6.3** में दर्शाया गया है।

**तालिका-6.3: भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड के असमान मानव संसाधन का ढाँचा**

| वर्ष | भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड में तैनात कार्मिक |
|---|---|
| 2017-18 | 15 |
| 2018-19 | 21 |
| 2019-20 | 34 |
| 2020-21 | 40 |
| 2021-22 | 19 |

***स्रोत: परिशिष्ट-6.1 में उल्लिखित विभागीय आँकड़े।***

कम एवं असमान मानव संसाधनों ने उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड की कुशल कार्यप्रणाली को प्रभावित किया।

बहिर्गमन गोष्ठी (अक्टूबर 2023) में, सचिव, उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड ने अवगत कराया कि बोर्ड के संगठनात्मक ढाँचे का कार्य प्रक्रियाधीन है। सचिव, उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड

ने आगे अवगत कराया कि उप श्रम आयुक्त/ सहायक श्रम आयुक्त एवं श्रम प्रवर्तन अधिकारी के पद श्रम विभाग के कमीशंड पद हैं।

## 6.6 अप्रभावी शिकायत निवारण प्रणाली

उत्तराखण्ड शासनादेश (फरवरी 2019) में सार्वजनिक शिकायतों के समाधान के लिए 36 दिनों[7] की समय सीमा निर्दिष्ट की गई थी। शिकायतों के निवारण के लिए मुख्यमंत्री हेल्प लाइन पोर्टल बनाया गया था। नमूना जाँच में, की गई 10 शिकायतों में से किसी का भी निवारण नहीं किया गया था। शिकायतों को शिकायत की तिथि से 83 से 966 दिनों के बाद बिना समाधान किए ही बंद कर दिया गया था जैसा **तालिका-6.4** में दर्शाया गया है।

**तालिका-6.4: यादृच्छिक (रैंडम) रूप से चुनी गई शिकायतों का विवरण**

| क्र. सं. | शिकायत | | | | बंद करने की अवधि (दिनों में) | निवारण स्थिति |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | संख्या | प्रकृति | प्राप्ति तिथि | बंद करने की तिथि | | |
| 1. | 86511 | वित्तीय सहायता प्राप्त नहीं हुई | 14.07.2020 | 14.06.2022 | 700 | निवारण नहीं किया गया |
| 2. | 85608 | | 10.07.2020 | 01.10.2020 | 83 | |
| 3. | 83314 | | 04.07.2020 | 29.11.2020 | 148 | |
| 4. | 83211 | | 03.07.2020 | 26.12.2020 | 176 | |
| 5. | 47045 | | 29.12.2019 | 29.08.2020 | 244 | |
| 6. | 44716 | | 12.12.2019 | 25.06.2022 | 926 | |
| 7. | 55785 | | 22.02.2020 | 23.04.2022 | 791 | |
| 8. | 97012 | | 11.08.2020 | 30.06.2022 | 688 | |
| 9. | 103706 | | 05.09.2020 | 29.06.2022 | 662 | |
| 10. | 39009 | | 02.11.2019 | 25.06.2022 | 966 | |

***स्रोत: उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड।***

इस संबंध में इंगित किए जाने पर, बोर्ड ने अवगत कराया (मई 2023) कि कर्मचारियों की कमी के कारण विलम्ब हुआ। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि शिकायत प्राप्त करने की तिथि से 83 से 966 दिनों के बाद भी किसी भी शिकायतकर्ता को उचित लाभ प्रदान नहीं कराया गया था। इस प्रकार, बोर्ड की निष्क्रियता से मुख्यमंत्री पोर्टल का उद्देश्य विफल हुआ।

## 6.7 गैर-कार्यात्मक समितियाँ

उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार नियमावली 2005 के नियम 253 के अनुसार, बोर्ड समान्यतः दो महीने में एक बैठक करेगा। इसी प्रकार, नियम 20(1) में यह प्रावधान है कि राज्य सलाहकार समिति छह महीने में कम से कम एक बैठक करेगी। भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम की धारा 4(1) के अनुसार,

[7] एल-1 से एल-4 तक निवारण के लिए कुल 36 दिन (15(L1)+7(L2) + 7(L3) + 7(L4)) हैं।

सलाहकार समिति, राज्य सरकार को इस अधिनियम के प्रशासन से उत्पन्न होने वाले ऐसे मामलों पर सलाह देगी जो इसे संदर्भित किए जा सकते हैं।

अभिलेखों से ज्ञात हुआ कि दोनों गठित निकायों अर्थात बोर्ड और राज्य सलाहकार समिति ने नियमित बैठकें आयोजित नहीं की थी जो भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम के प्रावधानों के विपरीत था।

बहिर्गमन गोष्ठी (अक्टूबर 2023) में, सचिव, श्रम विभाग ने अवगत कराया कि बोर्ड, अधिनियम के अनुसार नियमित बैठक आयोजित करेगा।

## 6.8 अन्य प्रकरण

### *6.8.1 कर्मकार सुविधा केंद्र पर अनियमित व्यय*

उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड ने विभिन्न स्थानों पर कर्मकार सुविधा केंद्र खोलने के लिए मैसर्स आई टी आई लिमिटेड के साथ अनुबंध (अगस्त 2019) किया जिसमें हर कर्मकार सुविधा केंद्र की प्रतिमाह लागत ₹ 2,18,300 थी। यह कर्मकार सुविधा केंद्र नवीन पंजीकरण, कर्मकारों के पंजीकरण के नवीनीकरण, लाभार्थी आवेदनों की प्राप्ति एवं पोर्टल पर अपलोडिंग तथा भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार के पहचान पत्रों की छपाई जैसी सेवाएं प्रदान करने के लिए कार्यरत थे। उन्नीस कर्मकार सुविधा केंद्र को चलाने के लिए अक्टूबर 2019 से जनवरी 2023 के दौरान मैसर्स आई टी आई लिमिटेड को ₹ 13.61 करोड़ का भुगतान किया गया।

समीक्षा के दौरान, लेखापरीक्षा में निम्नलिखित कमियाँ/वित्तीय अनियमितताएँ पाई गई:

i. मैसर्स आई टी आई लिमिटेड को मूल रूप से सूचना प्रौद्योगिकी से संबंधित परियोजनाओं के लिए सूचीबद्ध किया गया था जिसमें उत्तराखण्ड सरकार द्वारा भी मूल्यांकन एवं अनुमोदन प्राप्त करना था। हालाँकि, बोर्ड ने कर्मकार सुविधा केंद्र की स्थापना के लिए आई टी आई लिमिटेड को नामित किया, जो सूचना प्रौद्योगिकी से संबंधित कार्य नहीं था। इस कार्रवाई ने उत्तराखण्ड अधिप्राप्ति नियमावली, 2017 के नियम 35 का भी उल्लंघन किया, जिसमें कि ₹ 2.5 लाख से अधिक का क्रय ई-प्रोक्योरमेंट द्वारा www.uktenders.gov.in पोर्टल के माध्यम से ही किया जाना चाहिए। परिणामस्वरूप, ई-प्रोक्योरमेंट के बिना मैसर्स आई टी आई लिमिटेड को ₹ 13.61 करोड़ का भुगतान अनियमित था।

ii. बोर्ड द्वारा उत्तराखण्ड अधिप्राप्ति नियमावली के नियम 18 (2) (बी) के अंतर्गत 40 *प्रतिशत* की अनुमन्य सीमा के विपरीत मैसर्स आई टी आई लिमिटेड को 60 *प्रतिशत* अग्रिम की मंजूरी प्रदान की गई थी।

iii. मैसर्स आई टी आई लिमिटेड को कर्मकारों के पंजीकरण के मुख्य कार्य से मुक्त कर दिया गया था। तथापि, मैसर्स आई टी आई लिमिटेड को मूल भुगतान की शर्तों के अनुसार भुगतान किया गया जिसमें कर्मकारों के पंजीकरण का कार्य भी शामिल था। जिसके परिणामस्वरूप मैसर्स आई टी आई लिमिटेड को अनुचित लाभ पहुँचाया गया था।

iv. सेवा की गुणवत्ता के आश्वासन के बिना भुगतान किया गया था क्योंकि बोर्ड ने कर्मकार सुविधा केंद्र पर दी गई सेवाओं की गुणवत्ता की निगरानी के लिए कोई तंत्र तैयार नहीं किया था।

v. उन्नीस में से 11 कर्मकार सुविधा केंद्र अनुबंध की तिथि से दो महीने की निर्धारित अवधि के भीतर स्थापित नहीं किए गए थे, बल्कि उन्होंने 25 से 749 दिनों के विलम्ब से काम करना आरम्भ किया था। परिणामस्वरूप, 11 कर्मकार सुविधा केंद्र की गैर-परिचालन अवधि के लिए ₹ 91.68 लाख का भुगतान ठेकेदार को अनुचित लाभ था जिसका विवरण ***परिशिष्ट-6.2*** में दिया गया है।

vi. उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कल्याण बोर्ड सॉफ्टवेयर के रख-रखाव के लिए श्रम प्रबन्धन सूचना प्रणाली (एल एम आई एस) नामक एक वार्षिक अनुरक्षण अनुबंध को दिसम्बर 2015 से मैसर्स एम ए आर जी सॉफ्टवेयर सॉल्यूशन के माध्यम से कराया जा रहा था, जिसे वार्षिक आधार पर नवीनीकृत किया जाता था। इस अनुबंध की वैधता दिसम्बर 2019 में समाप्त हो रही थी। इस बीच, बोर्ड ने मैसर्स आई टी आई लिमिटेड के साथ एक नया अनुबंध[8] (22 अगस्त 2019) किया, जिसके माध्यम से एल एम आई एस के वार्षिक अनुरक्षण अनुबंध को मैसर्स आई टी आई लिमिटेड को हस्तांतरित कर दिया था जिसकी अवधि अक्टूबर 2019 से सितम्बर 2024 तक की थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि बोर्ड ने मैसर्स आई टी आई लिमिटेड के साथ एक नया अनुबंध करने के बावजूद, मैसर्स एम ए आर जी सॉफ्टवेयर सॉल्यूशन को वार्षिक अनुरक्षण के सापेक्ष ₹ 3.95 लाख की राशि का भुगतान 04 मार्च 2020 को किया जिसकी अवधि दिसम्बर 2019 से

[8] अनुबंध की लागत के विनिर्देशन में डोमेन, वेब होस्टिंग, डेटा एंट्री के लिए सॉफ्टवेयर और पुराने अनुकूलित एल एम आई एस सॉफ्टवेयर का AMC एवं अन्य शुल्क सम्मिलित थे। यह अनुबंध पाँच वर्ष के लिए था, जिसकी अवधि अक्टूबर 2019 से सितम्बर 2024 तक थी।

दिसम्बर 2020 थी, जोकि एक ही काम के भुगतान की पुनरावृत्ति को दर्शाता है। बोर्ड की लापरवाही से ₹ 3.95 लाख का अतिरिक्त भार पड़ा।

बहिर्गमन गोष्ठी (अक्टूबर 2023) के दौरान, सचिव श्रम विभाग ने अवगत कराया कि यह चिंता का विषय है एवं इसकी जाँच की जाएगी एवं यदि अनियमितताएँ पाई गईं तो आवश्यक कार्रवाई शुरू की जाएगी।

## 6.9 अनिवार्य भूमिकाओं एवं उत्तरदायित्वों का निर्वहन

अनिवार्य भूमिकाओं एवं उत्तरदायित्वों का विवरण एवं इनके निर्वहन की स्थिति **तालिका-6.5** में नीचे दी गई है।

**तालिका-6.5: अनिवार्य भूमिकाओं एवं उत्तरदायित्वों का विवरण**

| प्राधिकरण/ निकाय | अनिवार्य भूमिकाओं एवं उत्तरदायित्वों का विवरण | क्या निर्वहन किया गया? | लेखापरीक्षा टिप्पणी |
|---|---|---|---|
| **भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड** | कल्याणकारी उपायों का कार्यान्वयन | अंशतः | ➢ अधिक भुगतान, पात्रता सुनिश्चित किए बिना लाभ, लाभ प्रदान करने में देरी और डी बी टी का उपयोग किए बिना लाभ, अनियमित खरीद और सामाजिक सुरक्षा कल्याण उपायों के बजाय वस्तुओं के वितरण के कारण योजना का कार्यान्वयन अपूर्ण था, जबकि पेंशन और विकलांगता योजना के अन्तर्गत कोई भी लाभान्वित नहीं हुआ था। ***(प्रस्तर- 5.2.1 से 5.2.8)*** |
| | निधि का प्रशासन | | ➢ निधि का प्रशासन खराब था क्योंकि इसमें अनियमितताएँ जैसे कि अनुमोदन के बिना बजट का व्यय, लेखाओं का अनुचित रख-रखाव, खातों को प्रस्तुत न किया जाना और साथ ही इनकी लेखा परीक्षा न किया जाना शामिल थीं। ***(प्रस्तर- 6.2.1 से 6.2.4)*** |

| प्राधिकरण/ निकाय | अनिवार्य भूमिकाओं एवं उत्तरदायित्वों का विवरण | क्या निर्वहन किया गया? | लेखापरीक्षा टिप्पणी |
|---|---|---|---|
| **उप/सहायक श्रम आयुक्त, श्रम विभाग** | स्थापना का पंजीकरण | नहीं | पंजीकरण प्राधिकारी अपने उत्तरदायित्व का प्रभावी ढंग से निर्वहन करने में विफल रहे क्योंकि जाँच किये गये 17,655 प्रतिष्ठानों में से केवल एक प्रतिष्ठान पंजीकृत पाया गया। ***(प्रस्तर- 2.1.1)*** |
| **श्रम आयुक्त उप/सहायक श्रम आयुक्त, श्रम विभाग** | निरीक्षण प्राधिकारी | नहीं | नियंत्रण बहुत कमजोर था क्योंकि जनपद देहरादून में कोई निरीक्षण नहीं किया गया था जबकि ऊधम सिंह नगर में केवल 16 निरीक्षण किए गए थे। इसके अतिरिक्त, 19 कार्य स्थलों के संयुक्त निरीक्षण के दौरान कार्य करने की परिस्थिति, स्वास्थ्य और सुरक्षा मानक खराब पाये गए। ***(प्रस्तर- 4.3 और 4.5)*** |
| **उप/सहायक श्रम आयुक्त श्रम प्रवर्तन अधिकारी** | भवन और अन्य निर्माण श्रमिकों का पंजीकरण | अंशतः | लाभार्थियों का पंजीकरण किया जा रहा है लेकिन इसमें अपात्र कर्मकारों को शामिल करने, पात्र कर्मकारों को शामिल न करने और प्रवासी कर्मकारों के पंजीकरण के लिए तंत्र के अभाव के प्रकरण शामिल हैं। ***(प्रस्तर- 2.2.1 से 2.2.3)*** |
| **सचिव, विकास प्राधिकरण** | उपकर संग्राहक | अंशतः | उपकर संग्रहण प्राधिकारी के प्रयासों की कमी के कारण उपकर की वसूली नहीं हो पा रही है, उपकर का कम संग्रह हो रहा है, कल्याण बोर्ड को समय पर उपकर हस्तांतरित नहीं किया जा रहा है और पुरानी दरों के |

| प्राधिकरण/ निकाय | अनिवार्य भूमिकाओं एवं उत्तरदायित्वों का विवरण | क्या निर्वहन किया गया? | लेखापरीक्षा टिप्पणी |
|---|---|---|---|
| | | | आधार पर उपकर संग्रह किया जा रहा है। ***(प्रस्तर- 3.1)*** |
| **अधिशासी अभियंता, कार्यदायी संस्था** | उपकर कटौतीकर्ता | अंशतः | नमूना परीक्षित 20 में से एक प्रकरण में उपकर की ₹ 31.01 लाख की राशि नहीं काटी गई। ***(प्रस्तर- 3.1.4)*** |
| **उप/सहायक श्रम आयुक्त, श्रम विभाग सचिव, विकास प्राधिकरण** | उपकर निर्धारण प्राधिकारी | नहीं | उपकर निर्धारण बहुत कम था क्योंकि जनपद देहरादून में केवल 16 उपकर निर्धारण किए गए थे जबकि ऊधम सिंह नगर में कोई निर्धारण नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, उपकर निर्धारण कम और गलत था और ₹ 6.96 करोड़ की वसूली अभी भी लंबित थी। ***(प्रस्तर- 3.4.1, 3.4.2 और 3.4.4)*** |

## 6.10 निष्कर्ष

बोर्ड, वार्षिक लेखापरीक्षा और सरकार को अपने लेखाओं की प्रस्तुति सुनिश्चित करने में विफल रहा। प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिए एक वार्षिक बजट तैयार करने, अनुमानित प्राप्तियों एवं व्यय को रेखांकित करने और इसे सरकार को प्रस्तुत करने की बाध्यता के बावजूद, बोर्ड वर्ष 2017-18 से वर्ष 2021-22 तक पूरी अवधि के दौरान इस आवश्यकता को पूरा करने में विफल रहा। श्रम विभाग के जनपद कार्यालयों तथा बोर्ड, दोनों में अपर्याप्त कर्मियों की संख्या के साथ-साथ बोर्ड स्तर पर अपर्याप्त निगरानी, कल्याणकारी योजनाओं के अप्रभावी निष्पादन के लिए उत्तरदायी थी।

## 6.11 अनुशंसाएँ

**निम्नलिखित अनुशंसाओं पर विचार किया जा सकता है:**

1. ***उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड को अपने वार्षिक लेखे समय पर प्रस्तुत करने चाहिए और उनकी लेखापरीक्षा करवाना सुनिश्चित करना चाहिए;***

2. *पंजीकृत श्रमिकों को बोर्ड द्वारा जारी किए गए पहचान पत्रों में कल्याणकारी उपायों के प्रभावी वितरण की सुविधा के लिए आधार से जुड़े बैंक खाते के साथ एकीकृत विशिष्ट पहचान संख्या होनी चाहिए;*
3. *सरकार को उन अधिकारियों के विरुद्ध उचित कार्रवाई शुरू करनी चाहिए जो अधिनियमों और उनके अन्तर्गत बनाए गए नियमों के अनुसार निर्धारित कार्यों और दायित्वों का निर्वहन करने में विफल रहे हैं;*
4. *सरकार को बोर्ड के वित्तीय विवरणों का उचित मिलान सुनिश्चित करना चाहिए और बैंक और बोर्ड के बीच लेन-देन का मिलान न होने के कारण वित्तीय अनियमितताओं के लिए ज़िम्मेदारी तय करनी चाहिए।*

**देहरादून**
**दिनांक: 16 अक्टूबर 2024**

**(प्रवीन्द्र यादव)**
**प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा),**
**उत्तराखण्ड**

**प्रतिहस्ताक्षरित**

**नई दिल्ली**
**दिनांक: 23 अक्टूबर 2024**

**(गिरीश चंद्र मुर्मू)**
**भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक**