अध्याय-2

निर्माण कार्य अधिष्ठानों एवं कर्मकारों का पंजीकरण

अध्याय-2

निर्माण कार्य अधिष्ठानों एवं कर्मकारों का पंजीकरण

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार पंजीकरण, निर्माण कर्मकारों और उनके नियोक्ताओं दोनों को कई लाभ प्रदान करता है। कर्मकारों को स्वास्थ्य बीमा, पेंशन योजनाओं और दुर्घटना मुआवजे सहित सामाजिक सुरक्षा उपायों तक पहुँच मिलती है। नियोक्ता एक विधिक ढाँचे से लाभान्वित होते हैं जो कर्मकारों की सुरक्षा और स्वास्थ्य को प्राथमिकता देता है, दुर्घटनाओं और कानूनी परिणामों के जोखिम को कम करता है। अध्याय में, भवन अथवा निर्माण कार्यों के पंजीकरण न होने के परिणामों जैसे भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम के उद्देश्य को प्राप्त करने में विफलता, सरकार को राजस्व की हानि, भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर की चोरी, लाभार्थियों का फर्जी पंजीकरण, वैध लाभार्थियों को लाभ/वित्तीय सहायता प्रदान करने में असमर्थता और सक्रिय लाभार्थियों के निगरानी की कमी, की चर्चा की गयी है।

2.1 निर्माण कार्य अधिष्ठानों का पंजीकरण

2.1.1 निर्माण कार्य अधिष्ठानों का कम पंजीकरण

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम की धारा 7 के अनुसार, निर्माण कार्य[1] करने वाला प्रत्येक नियोक्ता कार्य आरंभ होने के 60 दिनों के भीतर कार्य (अधिष्ठान) के पंजीकरण के लिए पंजीकरण अधिकारी को आवेदन करेगा।

चयनित जनपदों के नमूना जाँच इकाइयों में देखा गया कि 17,655 अधिष्ठानों/निर्माण कार्यों[2] में से मात्र एक कार्य वर्ष 2017-22 की अवधि में श्रम विभाग के साथ पंजीकृत था, जैसा **तालिका-2.1** में विवरण दिया गया है।

तालिका-2.1: नमूना परीक्षित की गई इकाइयों में निर्माण कार्य अधिष्ठानों का विवरण

क्र. सं.	नमूना परीक्षित इकाइयाँ	अधिष्ठानों/ निर्माण कार्यों[3] की संख्या	भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम 1996 के अन्तर्गत पंजीकृत निर्माण कार्यों की संख्या
1.	अधिशासी अभियंता, निर्माण खण्ड, लोक निर्माण विभाग, देहरादून	208	0
2.	अधिशासी अभियंता, अस्थाई खण्ड, लोक निर्माण विभाग, ऋषिकेश, देहरादून	325	0

[1] जहाँ निर्माण कार्य के दौरान किसी भी दिन 10 या अधिक कर्मकार नियोजित हो।

[2] इसमें 901 सरकारी निर्माण कार्य और 16,754 गैर-सरकारी निर्माण कार्य सम्मिलित हैं।

[3] जिसकी अनुमानित लागत ₹ 10 लाख से अधिक है।

क्र. सं.	नमूना परीक्षित इकाइयाँ	अधिष्ठानों/ निर्माण कार्यों[3] की संख्या	भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम 1996 के अन्तर्गत पंजीकृत निर्माण कार्यों की संख्या
3.	अधिशासी अभियंता, निर्माण खण्ड, लोक निर्माण विभाग, खटीमा, ऊधम सिंह नगर	215	0
4.	परियोजना प्रबंधक निर्माण इकाई उत्तराखण्ड पेय जल निगम, ऊधम सिंह नगर	153	0
5.	मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण, देहरादून	15,104	1
6.	जिला विकास प्राधिकरण, ऊधम सिंह नगर	1,650	0
	कुल	**17,655**	**1**

स्रोत: कार्यदायी संस्था और विकास प्राधिकरण।

लेखापरीक्षा में निर्माण कार्य अधिष्ठानों के कम पंजीकरण के लिए निम्नलिखित कारण पाए गए:

i. निर्माण कार्यों का पंजीकरण:

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम के अन्तर्गत सरकारी निर्माण कार्यों के पंजीकरण हेतु कार्यदायी संस्थाओं के सहायक अभियंताओं को पंजीयन अधिकारी के रूप में अधिसूचित किया गया था (मई 2012)।

हालाँकि, उक्त सहायक अभियंता उनको सौंपे गए कर्तव्यों को पूरा करने में विफल रहे क्योंकि नमूना परीक्षित किए गए कार्यदायी संस्थाओं में कोई भी अधिष्ठान/निर्माण कार्य अधिनियम के अन्तर्गत पंजीकृत नहीं पाया गया। इसके अतिरिक्त, राज्य में कुल पंजीकृत 193 अधिष्ठानों में से केवल 37 (19 *प्रतिशत)* सरकारी परियोजनाएं थीं। इस ओर इंगित किए जाने पर संस्थाओं द्वारा अवगत कराया कि अभी यह प्रणाली प्रचलन में नहीं है, भविष्य में इसे सुनिश्चित किया जाएगा।

ii. पंजीकरण सुनिश्चित किए बिना विकास प्राधिकरणों द्वारा मानचित्र का अनुमोदन:

शासनादेश (दिसम्बर 2016) के अनुसार, श्रम विभाग द्वारा जारी अधिष्ठान की पंजीकरण रसीद, भवन योजना के अनुमोदन हेतु प्रस्तुत की जानी थी। तथापि, नमूना परीक्षित किए गए विकास प्राधिकरणों द्वारा इसका अनुपालन नहीं किया जा रहा था।

जिला विकास प्राधिकरण, ऊधम सिंह नगर ने अपने उत्तर में बताया कि प्रभावी तंत्र की गैर-मौजूदगी के कारण रसीद नहीं ली गई थी और भविष्य में इसका अनुपालन किया जाएगा। मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण से कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था।

iii. जुर्माना अधिरोपित न किया जाना:

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम की धारा 50 के अनुसार, जो कोई भी इस अधिनियम के किसी अन्य प्रावधान का उल्लंघन करता है, उसे जुर्माने से दंडित किया जाएगा जो ऐसे प्रत्येक उल्लंघन के लिए ₹ एक हजार तक बढ़ सकता है।

लेखापरीक्षा में समीक्षा के दौरान पाया गया कि नियोक्ताओं ने श्रम विभाग के साथ अपने अधिष्ठानों को पंजीकृत न करके भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम की धारा 7 का उल्लंघन किया। इस उल्लंघन के बावजूद, उन पर कोई जुर्माना अधिरोपित नहीं किया गया था।

बहिर्गमन गोष्ठी (अक्टूबर 2023) के दौरान सचिव, श्रम विभाग ने बताया कि मुख्य सचिव की ओर से कार्यदायी संस्थाओं, विकास प्राधिकरणों और अभियांत्रिकी विभाग के संबंधित उच्च प्राधिकारियों को आवश्यक निर्देश जारी किए जाएंगे। वे सरकारी निर्माण कार्यों का पंजीकरण सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक कदम उठाएंगे। बोर्ड ने अपने उत्तर (नवम्बर 2023) में बताया कि निर्माण कार्यों के पंजीकरण के लिए मजबूत तंत्र विकसित किया जा रहा है।

2.1.2 निर्माण कार्य अधिष्ठानों के पंजीकरण में विलम्ब

उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार नियमावली 2005 के नियम 24 के अनुसार, पंजीयन अधिकारी आवेदन प्राप्ति के पश्चात अधिष्ठान को पंजीकृत करेगा और आवेदन प्राप्त होने के 15 दिनों के भीतर आवेदक को पंजीकरण का प्रमाण पत्र जारी करेगा।

उत्तराखण्ड श्रम प्रबंधन सूचना तंत्र पोर्टल पर आंकड़ों की समीक्षा करने पर, लेखापरीक्षा में नमूना परीक्षित जनपदों के 41 निर्माण कार्य अधिष्ठानों में निम्नलिखित कमियाँ पाई गईं:

i. अट्ठारह निर्माण कार्य अधिष्ठान पंजीकरण के आवेदन की तिथि से 17 से 557 दिनों के बाद पंजीकृत किए गए थे।
ii. बीस पंजीकृत अधिष्ठानों[4] ने कार्य आरंभ होने के 63 दिनों से 1,746 दिनों के बाद पंजीकरण हेतु आवेदन किया, जबकि यह कार्य आरंभ होने की तिथि से 60 दिनों के भीतर किया जाना था।
iii. जनपद देहरादून में 32 में से तीन अधिष्ठान आवेदन तिथि से पहले पंजीकृत हुए थे। यह इंगित करता है कि उत्तराखण्ड श्रम प्रबंधन सूचना तंत्र पोर्टल के माध्यम से ऑनलाइन पंजीकरण पर प्रभावी जाँच/सत्यापन तंत्र नहीं था।

[4] देहरादून -17, ऊधम सिंह नगर -03 ।

iv. आवेदन तिथि[5] से लेखापरीक्षा तिथि तक पंजीकरण हेतु 28 आवेदन[6] लंबित थे। लेखापरीक्षा को उक्त अधिष्ठानों का पंजीकरण न होने का कोई कारण और/अथवा इस संबंध में कोई पत्राचार प्रस्तुत नहीं किया गया था।

इस संदर्भ में, बोर्ड द्वारा अवगत कराया गया (नवम्बर 2023) कि प्रभावी प्रक्रिया विकसित की जा रही है और नियमों का अनुपालन सुनिश्चित किया जाएगा।

2.1.3 निर्माण कार्य अधिष्ठानों का पंजीकरण न होने के कारण राजस्व की हानि

उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार नियमावली, 2005 का नियम 27(1) नियुक्त किए जाने वाले/नियोजित निर्माण कर्मकारों की संख्या[7] के आधार पर अधिष्ठान के पंजीकरण हेतु भुगतान किए जाने वाले शुल्क का निर्धारण करता है।

चयनित जनपदों में नमूना परीक्षित की गई इकाइयों में 17,654 अधिष्ठान पंजीकृत नहीं थे जैसा **तालिका- 2.1** में दर्शाया गया है। परिणामस्वरूप, वर्ष 2017-18 से वर्ष 2021-22 के दौरान बोर्ड को न्यूनतम ₹ 88.27 लाख[8] की राजस्व हानि हुई।

इस ओर इंगित किए जाने पर, बोर्ड ने कहा (नवम्बर 2023) कि चूंकि निर्माण कार्यों के पंजीकरण की प्रणाली स्थापित की जा रही है, अतः इस संबंध में पंजीकरण के लिए शुल्क की प्राप्ति सुनिश्चित की जाएगी।

2.2 निर्माण कर्मकारों का पंजीकरण

बोर्ड द्वारा संचालित उत्तराखण्ड श्रम प्रबंधन सूचना तंत्र पोर्टल डेटाबेस के अनुसार, वर्ष 2017-18 से वर्ष 2021-22 के दौरान कुल 3,66,352 निर्माण कर्मकारों को पंजीकृत किया गया था।

2.2.1 अपात्र लाभार्थियों को सम्मिलित करना

i.) सत्यापन के बिना शपथ पत्र के आधार पर पंजीकरण

विभिन्न दिशानिर्देशों/आदेशों[9] के अनुसार, बोर्ड निर्धारित प्रारूप में स्व-प्रमाणन/शपथ पत्र के आधार पर निर्माण कर्मकारों के पंजीकरण की भी अनुमति दे सकता है। तथापि,

---

5 13 जुलाई 2017 और 21 नवम्बर 2021 के बीच।

6 देहरादून-10 और ऊधम सिंह नगर-18।

7 यदि श्रमिकों की संख्या एक सौ तक है: पाँच सौ रुपये; सौ से अधिक लेकिन पाँच सौ से अधिक नहीं: एक हजार पाँच सौ रुपये; पाँच सौ से अधिक: दो हजार पाँच सौ रुपये।

8 17,654 x ₹ 500 की गणना पंजीकरण के लिए न्यूनतम शुल्क (₹ 500) पर की गई है।

9 भारत सरकार द्वारा जारी भवन एवं अन्य निर्माण कर्मकारों के लिए मॉडल कल्याण योजना एवं कार्यान्वयन तंत्र को मजबूत करने के लिए कार्य योजना (2019) में कर्मकारों के पंजीकरण के बिंदु डी के अनुसार।

स्व-प्रमाणन में स्थलों, नियोक्ता और कर्मकार की पासबुक/आईडी में किए गए कार्य दिवसों की संख्या का पूरा विवरण होना चाहिए ताकि निर्माण कर्मकार की पात्रता का सत्यापन बाद की किसी तारीख/चरण में किया जा सके।

पंजीकृत कर्मकारों के 20 नमूना प्रकरणों[10] की समीक्षा करने पर, लेखापरीक्षा में पाया गया कि उक्त स्व-प्रमाणन/शपथ पत्र में उनके नियोक्ताओं एवं कार्य स्थलों के बारे में सूचना नहीं थी। तदनुसार, पंजीकृत कर्मकारों की पात्रता को बाद के चरण में सत्यापित करना मुश्किल था।

इस ओर इंगित किये जाने पर, उप श्रम आयुक्त, देहरादून द्वारा अवगत कराया गया कि पंजीकरण, लाभार्थी द्वारा उपलब्ध कराए गए दस्तावेजों पर आधारित था, जबकि सहायक श्रम आयुक्त, ऊधम सिंह नगर द्वारा अस्पष्ट उत्तर दिया गया। श्रम विभाग के जिला स्तरीय पदाधिकारियों के उपर्युक्त उत्तर, शपथ पत्र आधारित पंजीकरण में जानकारी प्रस्तुत करने के संबंध में मौजूदा दिशानिर्देशों के अनुपालन की कमी को उचित सिद्ध करने में विफल रहे।

ii.) पंजीकृत निर्माण कर्मकारों के लाभार्थी सर्वेक्षण का परिणाम

लेखापरीक्षा ने बोर्ड में पंजीकृत 237 निर्माण कर्मकारों का संयुक्त लाभार्थी सर्वेक्षण किया, जिन्होंने बोर्ड की कल्याणकारी योजनाओं का लाभ उठाया था। सर्वेक्षण से ज्ञात हुआ कि 237 लाभार्थियों में से केवल 121 (51 *प्रतिशत)* निर्माण कर्मकार थे।

बहिर्गमन गोष्ठी (अक्टूबर 2023) में, सचिव, श्रम विभाग ने स्वीकार किया कि पंजीकृत निर्माण कर्मकारों के अतिरिक्त, महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) योजना के अंतर्गत व्यक्तियों को शुरू में बोर्ड के साथ लाभार्थियों के रूप में नामांकित और सूचीबद्ध किया गया था। सचिव, उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड ने भी अयोग्य लाभार्थियों की पहचान कर उन्हें हटाने के लिए विशेष जाँच के कार्यान्वयन की आवश्यकता पर जोर दिया।

2.2.2 वास्तविक निर्माण कर्मकारों को बाहर रखा जाना

लेखापरीक्षा द्वारा चयनित 19 निर्माण स्थलों का दौरा किया गया एवं 400 निर्माण कर्मकारों का लाभार्थी सर्वेक्षण किया गया। परिणामस्वरूप, देहरादून और ऊधम सिंह नगर जनपदों में चयनित 19 निर्माण कार्यस्थलों में उपस्थित 400 कर्मकारों में से केवल 10 *प्रतिशत* ही कल्याण बोर्ड के साथ पंजीकृत पाए गए ***(परिशिष्ट-2.1)***।

[10] प्रत्येक चयनित जनपद में 10 प्रकरण।

बहिर्गमन गोष्ठी (अक्टूबर 2023) के दौरान, सचिव श्रम विभाग द्वारा अवगत कराया गया कि वास्तविक निर्माण कर्मकारों को शामिल करना सुनिश्चित करने के लिए प्रमुख निर्माण स्थलों पर शिविर आयोजित किए जाएंगे।

2.2.3 प्रवासी श्रमिकों के पंजीकरण की प्रणाली

भवन एवं अन्य सन्निर्माण प्रवासी कर्मकारों के पंजीकरण की सुविधा के लिए, माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्देशों के अंतर्गत गठित (मार्च 2018) समिति ने राज्यों को संस्तुति दी कि किसी कर्मकार की अधिवास/निवास स्थिति के कारण उसको अपने मूल राज्य के बाहर पंजीकृत होने से रोका नहीं जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त, मॉडल कल्याण योजना दिशानिर्देशों के अंतर्गत निर्माण स्थलों के आस-पास जागरूकता कार्यक्रम आयोजित करने की आवश्यकता है।

उन्नीस चयनित निर्माण कार्यस्थलों के संयुक्त निरीक्षण पर, कार्यस्थलों पर 54 *प्रतिशत* कर्मकार प्रदेश के बाहर के कर्मकार थे और पंजीकृत नहीं थे ***(परिशिष्ट-2.1)***।

सचिव श्रम विभाग ने बहिर्गमन गोष्ठी में कहा कि वास्तविक निर्माण कर्मकारों को शामिल करने के लिए बड़े निर्माण स्थलों पर शिविर आयोजित किए जाएंगे।

2.2.4 पंजीकरण सेवाएं

बोर्ड द्वारा 2015 में निर्माण कर्मकारों के लिए एक ऑनलाइन पंजीकरण सुविधा शुरू की गई थी। हालाँकि, पोर्टल के अवलोकन से ज्ञात हुआ कि स्व-पंजीकरण की कोई सुविधा उपलब्ध नहीं थी, तथापि कर्मकार को पंजीकरण के लिए जन सेवा केंद्र (सी एस सी) जाने का निर्देश दिया गया था। इस प्रकार, ऑनलाइन पंजीकरण की सुविधा के अभाव में, कर्मकारों को दूरस्थ स्थानों से यात्रा करने, काम से समय निकालने एवं अपनी बारी के लिए एक बड़ी पंक्ति में प्रतीक्षा करने जैसी चुनौतियों का सामना करना पड़ता था।

श्रम विभाग ने अपने उत्तर मे बताया कि कर्मकार सुविधा केन्द्र किसी भी प्रकार के अद्यतन और पंजीकरण की सुविधा प्रदान करता था। उत्तर संतोषजनक नहीं है, क्योंकि कर्मकारों के लिए ऑनलाइन पंजीकरण सुविधाएं उपलब्ध नहीं थी।

कर्मकार सुविधा केन्द्र के सामने खड़े आवेदक
(01 फरवरी 2023)

कार्यालय उप श्रम आयुक्त रुद्रपुर में लंबी पंक्ति
(01 फरवरी 2023)

2.2.5 लाभार्थियों के डेटाबेस की गुणवत्ता

उत्तराखण्ड श्रम प्रबंधन सूचना तंत्र पोर्टल डेटाबेस के आंकड़ों के अनुसार, उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड के अधीन वर्ष 2017-22 के दौरान 3,66,352 कर्मकारों को लाभार्थियों के रूप में पंजीकृत किया गया था और वह कल्याणकारी योजनाओं के अंतर्गत लाभ उठा रहे थे। समीक्षा के दौरान, लेखापरीक्षा द्वारा डेटाबेस में निम्नलिखित कमियाँ पाई गई, यथा बैंक खाता दर्ज नहीं था, एक ही मोबाइल नंबर से कई पंजीकरण, दोहरा पंजीकरण आदि (विवरण ***परिशिष्ट-2.2*** में उपलब्ध है)। इससे पता चलता है कि उत्तराखण्ड श्रम प्रबंधन सूचना तंत्र पोर्टल में दोहरे अभिलेखों की रोकथाम से बचने के साथ-साथ डेटा की पूर्णता सुनिश्चित करने के लिए सत्यापन नियंत्रण का अभाव था।

श्रम विभाग ने अपने उत्तर मे बताया कि यह लाभार्थी द्वारा दिए गए शपथ-पत्र के अनुसार किया गया था। उत्तर संतोषजनक नहीं था क्योंकि यह अवलोकन लाभार्थियों द्वारा प्रस्तुत शपथ-पत्र से संबंधित न होकर उत्तराखण्ड श्रम प्रबंधन सूचना तंत्र पोर्टल में आवश्यक नियंत्रणों की कमी से संबन्धित था।

2.3 निष्कर्ष

निर्माण कार्यों के लिए पंजीकरण प्रक्रिया में काफी कमियाँ थीं। इस अपर्याप्तता के कारण अपंजीकृत अधिष्ठानों से पंजीकरण शुल्क प्राप्त नहीं होने के कारण कम से कम ₹ 88.27 लाख की राजस्व हानि हुई। निर्माण कर्मकारों का पंजीकरण त्रुटियों से भरा हुआ था, जिसमें कर्मकारों के गलत बहिष्करण और समावेशन भी शामिल थे। जो कर्मकार शपथ पत्र / स्व-घोषणा के आधार पर पंजीकृत किए गए, उनका सत्यापन नहीं किया गया था। अपात्र कर्मकारों के पंजीकरण और लाभार्थियों के डेटाबेस की खराब गुणवत्ता के प्रकरण भी पाए गए।

2.4 अनुशंसाएँ

निर्माण कार्य अधिष्ठान और लाभार्थियों के कुशल एवं प्रभावी पंजीकरण के लिए निम्नलिखित अनुशंसाओं पर विचार किया जा सकता है:

1. ***राज्य सरकार को एक ऐसे तंत्र के माध्यम से सभी सरकारी निर्माण कार्यों का पंजीकरण सुनिश्चित करना चाहिए, जिसके अंतर्गत प्रथम बिल का भुगतान या अनुबंध प्रदान करने का काम पंजीकरण की पुष्टि के बाद ही किया जाए। गैर-अनुपालन के मामलों में उचित कार्रवाई की जानी चाहिए;***

2. ***बोर्ड को शपथ पत्र / स्व-घोषणा के आधार पर कर्मकारों के पंजीकरण का सत्यापन सुनिश्चित करना चाहिए;***
3. ***बोर्ड को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि उसके लाभार्थियों के डेटाबेस मे प्रमाणित आधार संख्या और मान्य बैंक खाता संख्या शामिल हैं और सटीकता बनाए रखने के लिए इस डेटा बेस को समय-समय पर अद्यतन किया जाना चाहिए।***