अध्याय II : अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन

इस अध्याय में उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा अपेक्षित नियमों के बनाने में कमियों पर प्रकाश डाला गया है।

अध्याय का संक्षिप्त चित्रण:

- नियम 2009 में विशेषज्ञ समितियों के गठन तथा अधिनियम की धारा 14(2) एवं 62 (2)(i) के अनुपालन में 60 वर्ष की आयु प्राप्त करने के बाद लाभार्थियों को लाभ प्रदान करने का प्रावधान नहीं था।
- बोर्ड के सभी अनिवार्य कार्य, जैसा कि अधिनियम में प्रावधान किया गया है, नियम 2009 में सम्मिलित नहीं किए गए हैं।
- नियम 2009 के तहत उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा बजट अनुमान, वार्षिक प्रतिवेदन तथा वार्षिक लेखे तैयार एवं प्रस्तुत करने के लिए अपेक्षित प्रारूप तथा समय-सीमा निर्धारित नहीं की गई है।

2.1 अधिनियम की आवश्यकताओं के अनुरूप राज्य स्तरीय नियमों की तुलना

अधिनियम की धारा 62 के अनुसार, राज्य सरकारों को इसके विभिन्न उपबंधों के कार्यान्वयन के लिए नियम बनाने अपेक्षित थे। प्रतिष्ठानों एवं लाभार्थियों के पंजीकरण, लाभार्थियों के लिए पात्रता का निर्धारण तथा श्रमिकों के सुरक्षा, स्वास्थ्य एवं कल्याण आदि सुनिश्चित करने के लिए नियमों का बनाया जाना अनिवार्य था।

इसके समाधान के लिए, उत्तर प्रदेश सरकार ने फरवरी 2009 में नियम 2009 अधिसूचित किया, जिसमें अधिनियम की आवश्यकताओं के अनुरूप संगत प्रावधान सम्मिलित थे। तथापि, कुछ निश्चित क्षेत्रों में न केवल नियम 2009 के उपबंधों बल्कि अधिनियम की अपेक्षानुसार उनके कार्यान्वयन में भी कमी थी। इस संबंध में विवरण नीचे **तालिका 2.1** में दिया गया है :

तालिका 2.1: अधिनियम की आवश्यकताओं के साथ नियम 2009 के प्रावधानों की तुलना एवं इनके क्रियान्यवन की स्थिति

अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार आवश्यकताएं	नियम 2009 में अधिनियम की आवश्यकताओं के अनुपालन की स्थिति	अधिनियम की आवश्यकता के सापेक्ष अथवा नियम 2009 के वास्तविक कार्यान्वयन में कमी
अधिनियम के प्रशासन से संबंधित प्रकरणों में राज्य सरकारों को सलाह देने के लिए राज्य सलाहकार समिति के गठन के लिए, धारा 4(3) एवं 62(2)(ए) में अपेक्षा की गई है कि मनोनीत सदस्यों की संख्या, उनका कार्यकाल और राज्य सलाहकार समिति के कामकाज के लिए अपेक्षित अन्य विवरण राज्य सरकार द्वारा निर्धारित किए जाएंगे।	नियम 10 से 22 में राज्य सलाहकार समिति के गठन एवं क्रियाकलाप के संबंध में आवश्यक प्रावधान किए गए थे।	***प्रस्तर संख्या 7.2.4*** में किये गए वर्णन के अनुसार राज्य में राज्य सलाहकार समिति के गठन एवं क्रियाकलाप में कमियां थी।
नियमों को बनाने में राज्य सरकारों को सलाह देने के लिए विशेषज्ञ समितियों के गठन के लिए, धारा 5(2) एवं 62(2)(बी) में अपेक्षा की गई है कि विशेषज्ञ समिति के सदस्यों को भुगतान किये जाने वाले शुल्क एवं भत्ते राज्य सरकार द्वारा निर्धारित किए जाएंगे।	विशेषज्ञ समिति के गठन एवं कार्यकलाप के लिए कोई नियम नहीं बनाए गए थे।	***प्रस्तर संख्या 3.2.5, 5.3, 6.2 तथा 7.1.3*** में वर्णित नियम 2009 की कमियों को दूर करने के लिए, विशेषज्ञ समिति के प्रावधानों की आवश्यकता है।
प्रतिष्ठानों के पंजीकरण के लिए, धारा 7(2)-(3) एवं 62(2)(सी)-(डी) के अनुसार आवश्यक है कि आवेदन का प्रपत्र, पंजीकरण शुल्क, प्रमाण पत्र का प्रारूप तथा पंजीकरण की शर्तें राज्य सरकार द्वारा नियमों के माध्यम से निर्धारित की जा सकती हैं।	नियम 23 से 28 में इस संबंध में आवश्यक प्राविधान किये गए थे।	पंजीकरण प्रमाण पत्र की शर्तों का पालन नहीं किया गया (***प्रस्तर संख्या 3.1.3 एवं 6.4***)।
लाभार्थियों के रूप में श्रमिकों के पंजीकरण के लिए, धारा 12(2)-(3) और 62(2)(एफ)-(जी) के अनुसार आवश्यक दस्तावेजों (रोजगार प्रमाण पत्र सहित) एवं इसके लिए अपेक्षित शुल्क के साथ लाभार्थियों के पंजीकरण के लिए प्रपत्र का प्रारूप राज्य सरकार द्वारा नियमों के माध्यम से निर्धारित किया जाना है।	नियम 27 एवं 276 में लाभार्थियों के पंजीकरण के संबंध में आवश्यक प्रावधान किए गए थे।	रोजगार प्रमाण पत्र एवं पहचान पत्र के प्रावधान अधिनियम की आवश्यकता के अनुसार नहीं थे जैसा ***प्रस्तर संख्या 3.2.2 एवं 3.2.5*** में वर्णित है।

अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार आवश्यकताएं	नियम 2009 में अधिनियम की आवश्यकताओं के अनुपालन की स्थिति	अधिनियम की आवश्यकता के सापेक्ष अथवा नियम 2009 के वास्तविक कार्यान्वयन में कमी
धारा 14(2) एवं 62(2)(i) के अनुसार उन श्रमिकों के लिए राज्य सरकार द्वारा लाभों का प्रावधान करना आवश्यक है, जो 60 वर्ष की आयु प्राप्त करने से ठीक पहले कम से कम तीन वर्ष तक लगातार बोर्ड में पजीकृत रहे हैं।	अधिनियम की संबंधित धाराओं में यथा परिकल्पित लाभार्थियों को लाभ प्रदान करने के लिए कोई प्रावधान नहीं किया गया था।	नियमों के अभाव में, इस संबंध में बोर्ड द्वारा कोई कार्यवाही नहीं की गई थी (***प्रस्तर संख्या 7.1.3***)।
धारा 15 एवं 62(2)(जे) के अनुसार नियोक्ताओं के स्तर पर रोजगार रजिस्टर का अनुरक्षण करने के लिए उनके प्रतिष्ठान के अंतर्गत नियोजित लाभार्थियों के रोजगार का विवरण रखने के लिए राज्य सरकार द्वारा प्रपत्र का प्रारूप निर्धारित करने का प्रावधान है।	नियम 278 में वांछित प्रारूप का प्रावधान किया गया था।	आवश्यक प्रारूप निर्धारित करने के बाद भी, संबंधित रजिस्टर अनुरक्षित नहीं था (***प्रस्तर संख्या 6.8***)।
बोर्ड के गठन के लिए, धारा 18(4) एवं 62(2)(के) के अनुसार राज्य सरकार को नियमों के माध्यम से अध्यक्ष और मनोनीत सदस्यों की नियुक्ति के नियम एवं शर्तों, उनके वेतन तथा अन्य भत्तों, रिक्तियों को भरने के तरीके आदि को निर्धारित करना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त, धारा 19(3) एवं 62(2)(एल) में यह भी अपेक्षा की गई है कि सचिव और बोर्ड के अन्य अधिकारियों तथा कर्मचारियों की सेवा के नियम एवं शर्तें तथा वेतन एवं भत्तों का भुगतान राज्य सरकार द्वारा नियमों के माध्यम से निर्धारित किया जाएगा।	नियम 256 से 269 में बोर्ड के गठन के संबंध में आवश्यक विवरण प्रदान किया गया था। यद्यपि, सचिव और अन्य अधिकारियों और कर्मचारियों के सेवा के नियमो एवं शर्तों तथा वेतन एवं भत्तों के भुगतान के सम्बन्ध में कोई प्रावधान नहीं था।	यद्यपि, उत्तर प्रदेश सरकार ने बोर्ड के सचिव और अन्य कर्मचारियों को वेतन के भुगतान के संबंध में प्रावधान नहीं किया था, तथापि, बोर्ड द्वारा उन्हें कल्याण निधि से वेतन का भुगतान किया जा रहा था।
धारा 62(2)(एन) के अनुसार राज्य सरकार को लाभार्थियों हेतु गृह निर्माण ऋण या अग्रिम, उनके बच्चों की शिक्षा, चिकित्सा व्यय आदि के लिए	नियम 2009 में श्रमिकों अथवा उनके परिवार के सदस्यों को चिकित्सा व्यय के भुगतान के सम्बन्ध में	नियम 2009 में प्रावधान न होने के बाद भी, बोर्ड द्वारा श्रमिकों को चिकित्सा व्यय के भुगतान के

अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार आवश्यकताएं	नियम 2009 में अधिनियम की आवश्यकताओं के अनुपालन की स्थिति	अधिनियम की आवश्यकता के सापेक्ष अथवा नियम 2009 के वास्तविक कार्यान्वयन में कमी
वित्तीय सहायता के सम्बन्ध में विवरण निर्धारित करना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त, धारा 22(3) एवं 62(2)(ओ) के अनुसार राज्य सरकारों को श्रमिकों और उनके परिवार के सदस्यों के कल्याण एवं उन्हें सुविधाएं प्रदान करने के लिए स्थानीय अधिकारियों या नियोक्ताओं को वार्षिक सहायता अनुदान प्रदान करने के सम्बन्ध में प्रावधान करना है।	तथा श्रमिकों के कल्याण के लिए स्थानीय प्राधिकारियों अथवा नियोक्ताओं को वार्षिक सहायता अनुदान दिए जाने के सम्बन्ध कोई प्रावधान नहीं था।	लिए चिकित्सा सहायता योजना, गंभीर बीमारी सहायता योजना इत्यादि का कार्यान्वयन किया गया था।
धारा 25 एवं 62(2)(पी) के अनुसार बोर्ड के वार्षिक बजट की तैयारी और प्रस्तुति हेतु प्रपत्र का प्रारूप एवं समय-सीमा निर्धारित किया जाना है।	नियम 2009 में प्रपत्र और समय-सीमा सम्बन्धी प्रावधान नहीं किया गया था।	प्रावधानों के आभाव में बजट अनुमान तैयार एवं प्रस्तुत करने में बोर्ड द्वारा विलम्ब किया गया (***प्रस्तर संख्या 7.2.1***)।
धारा 26 एवं 62(2)(क्यू) के अनुसार बोर्ड की गतिविधियों पर वार्षिक प्रतिवेदन तैयार एवं प्रस्तुत करने के लिए प्रपत्र का प्रारूप एवं समय-सीमा निर्धारित किया जाना वांछित है। इसी प्रकार, धारा 27 एवं 62(2)(आर) के अनुसार बोर्ड के वार्षिक लेखे तैयार एवं प्रस्तुत करने के लिए प्रपत्र का प्रारूप एवं समय-सीमा निर्धारित किया जाना वांछित है।	नियम 2009 में इस संबंध में आवश्यक प्रपत्र एवं समय सीमा का निर्धारण नहीं किया गया था।	इन प्रावधानों के आभाव में बोर्ड द्वारा वार्षिक प्रतिवेदन एवं वार्षिक लेखे तैयार नहीं किये गये थे (***प्रस्तर संख्या 7.2.2 एवं 7.2.3***)।
धारा 28 एवं 62(2)(एस) के अनुसार नियमों के माध्यम से श्रमिकों के कार्य के घंटे, विश्राम दिवस तथा विश्राम दिवस पर कार्य के बदले भुगतान आदि के सम्बन्ध में प्रावधान किया जाना है।	नियम 35 से 43 में इस संबंध में अपेक्षित प्रावधान किए गए थे।	निर्धारित रजिस्टरों का रखरखाव न होने के कारण प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित नहीं हो सका (***प्रस्तर संख्या 6.8***)।

अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार आवश्यकताएं	नियम 2009 में अधिनियम की आवश्यकताओं के अनुपालन की स्थिति	अधिनियम की आवश्यकता के सापेक्ष अथवा नियम 2009 के वास्तविक कार्यान्वयन में कमी
धारा 30 एवं 62(2)(टी)-(वी) के अनुसार श्रमिको द्वारा निष्पादित कार्यों का विवरण दर्ज करने के लिए नियोक्ता द्वारा अनुरक्षित किये जाने वाले रजिस्टर एवं अभिलेखों का प्रावधान किया जाना है जिससे कार्य के घंटे, विश्राम दिवस, भुगतान की गई मजदूरी तथा उसकी रसीदें आदि का विवरण दर्ज हो सके। इसके अतिरिक्त, अपेक्षित नोटिस प्रदर्शित करने का तरीका तथा स्थान एवं नियोक्ता द्वारा श्रमिकों को मजदूरी पुस्तिका या पर्ची निर्गत करने इत्यादि के सम्बन्ध में भी नियमों के अंतर्गत प्रावधान सम्मिलित किया जाना आवश्यक है।	नियम 46 से 51 में इस संबंध में अपेक्षित प्रावधान किए गए थे।	अपर्याप्त निरीक्षणों के कारण, इस संबंध में प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित नहीं किया जा सका (***प्रस्तर संख्या 6.5 एवं 6.8***)।
धारा 33, 36, 37 एवं 62(2)(डब्ल्यू)-(वाई) के अनुसार नियोक्ताओं द्वारा निर्माण स्थलों पर श्रमिकों के लिए शौचालय/मूत्रालय, प्राथमिक चिकित्सा, कैंटीन आदि सुविधाओं की उपलब्धता हेतु नियमो के माध्यम से प्रावधान किया जाना वांछित है।	नियम 54, 55 और 56 में इस संबंध में अपेक्षित प्रावधान दिए गए थे।	अपर्याप्त निरीक्षण के कारण, प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित नहीं किया जा सका (***प्रस्तर संख्या 6.5***)।
धारा 38 एवं 62(2)(जेड ए) के अनुसार नियमों के माध्यम से सुरक्षा अधिकारी की नियुक्ति हेतु योग्यता एवं कर्तव्यों का निर्धारण तथा सुरक्षा समिति के गठन के लिए नियोक्ता और श्रमिकों के प्रतिनिधियों की संख्या निर्धारित करना वांछनीय है।	नियम 2009 में सुरक्षा समिति के गठन के लिए नियोक्ता और श्रमिकों के प्रतिनिधियों की संख्या निर्धारित नहीं थी।	नियोक्ताओं द्वारा न तो सुरक्षा समिति का गठन किया गया एवं न ही सुरक्षा अधिकारी की नियुक्ति की गई (***प्रस्तर संख्या 5.3 एवं 5.4***)।
धारा 39(1) एवं 62(2)(जेड बी) के अनुसार ऐसी दुर्घटनाओं, जिसमें श्रमिकों की मृत्यु या दैहिक क्षति सम्मिलित हो, के सम्बन्ध में नियोक्ता द्वारा सूचना प्रस्तुत करने	नियम 251 में इस संबंध में आवश्यक प्रावधान दिए गए थे।	नियोक्ताओं द्वारा निरीक्षकों को वांछित सूचना प्रस्तुत नहीं किया गया था (***प्रस्तर संख्या 5.5***)।

अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार आवश्यकताएं	नियम 2009 में अधिनियम की आवश्यकताओं के अनुपालन की स्थिति	अधिनियम की आवश्यकता के सापेक्ष अथवा नियम 2009 के वास्तविक कार्यान्वयन में कमी
हेतु प्रपत्र के प्रारूप एवं समय सीमा का विनियमन किया जाना है।		
धारा 40 एवं 62(2)(जेड सी) के अनुसार राज्य सरकार को रोजगार के दौरान श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य के लिए किए जाने वाले उपायों के बारे में नियम बनाया जाना वांछनीय है।	नियम 60 से 249 में इस संबंध में आवश्यक प्रावधान किये गए थे।	उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा उक्त प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित नहीं किया जा सका (***प्रस्तर संख्या 5.8***)।
धारा 43 एवं 62(2)(जेड डी) के अनुसार नियमों के माध्यम से निरीक्षण हेतु निरीक्षकों को सशक्त बनाने एवं नियोजित करने के लिए प्रावधान किया जाना वांछनीय है।	नियम 253 एवं 254 में इस संबंध में आवश्यक प्रावधान किये गए थे।	अवधि 2017-22 में निरीक्षकों द्वारा पर्याप्त निरीक्षण नहीं किए गए थे ***(प्रस्तर संख्या 6.5)***।
धारा 45(1) एवं 62(2)(जेड ई) के अनुसार नियमों के माध्यम से नियोक्ता द्वारा श्रमिकों की मजदूरी भुगतान की तिथि तय किया जाना वांछनीय है।	नियम 49 में इस संबंध में आवश्यक प्रावधान किये गए थे।	वांछित रजिस्टरों के रखरखाव न किये जाने के कारण प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित नहीं किया जा सका (***प्रस्तर संख्या 6.8***)।

उपरोक्त तालिका दर्शाती है कि अधिनियमित क़ानून व्यापक रूप से अधिनियम की भावना के अनुरूप हैं। यद्यपि, यह उल्लेखनीय है कि अधिनियम के कुछ प्रावधानों को अभी भी उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा पूर्ण रूप से लागू नही किया गया था।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा में पाया गया कि नियोक्ताओं द्वारा निरीक्षकों को कार्य प्रारम्भ की सूचना प्रस्तुत करने से संबंधित नियमों में विसंगति थी। अधिनियम की धारा 46 में यह प्रावधान है कि कार्य आरंभ होने के 30 दिनों पूर्व इसकी सूचना प्रस्तुत की जाये। यद्यपि, नियम 2009 के नियम 27 (3) में निर्दिष्ट किया गया है कि नियोक्ताओं द्वारा कार्य प्रारम्भ करने से 15 दिन पहले संबंधित निरीक्षक को सूचित करना आवश्यक है। इसी तरह की विसंगति उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा 'भवन एवं अन्य सन्निर्माण कार्य' के रूप में अधिसूचित कुछ कार्यों के सम्बन्ध में भी देखी गयी, जो

कि अधिनियम की धारा 2(डी) के प्रावधानों के विपरीत थे, जैसा कि ***प्रस्तर संख्या 3.2.3*** में वर्णित है।

यद्यपि, कानून के माध्यम से संवैधानिक प्रावधानों का पालन करना व्यावहारिक संदर्भों में कुशल निष्पादन सुनिश्चित नहीं करता है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि कानूनी ढांचे में दृढ़ प्रवर्तन का अभाव था। यह स्थिति विशेष रूप से बोर्ड एवं राज्य सलाहकार समिति के गठन, प्रतिष्ठानों एवं लाभार्थियों के पंजीकरण, श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य की रक्षा करने, सेवा शर्तों एवं कल्याणकारी कार्यक्रमों के प्रबंधन के साथ-साथ बजट अनुमानों, वार्षिक लेखो एवं वार्षिक प्रतिवेदनों को तैयार तथा प्रस्तुत करने से संबंधित पहलुओं में स्पष्ट है, जिनमें से सभी का वर्णन बाद के अध्यायों में किया गया है।

राज्य सरकार ने (मार्च 2024) लेखापरीक्षा आपतियों पर कोई टिप्पणी नहीं की।

संक्षेप में:

उत्तर प्रदेश सरकार ने अधिनियम में उल्लिखित प्रावधानों के अनुसार अपेक्षित नियम बनाए हैं लेकिन कुछ प्रमुख प्रकरणों की अनदेखी की गयी। इन प्रकरणों में विशेषज्ञ समिति का गठन, उन श्रमिकों को दिए जाने वाले लाभों की रूपरेखा तैयार करना जो 60 वर्ष की आयु प्राप्त कर चुके हैं और जिन्होंने अपनी सेवानिवृत्ति की आयु से पहले बोर्ड में निरंतर तीन वर्ष की सदस्यता बनाए रखी है, सचिव और बोर्ड के अन्य अधिकारियों के लिए सेवा के नियम एवं शर्तों तथा उनके वेतन एवं भत्तों का निर्धारण सम्मिलित है। उक्त के अतिरिक्त बोर्ड द्वारा किए जाने वाले अनिवार्य कार्यों को निर्धारित करना, वार्षिक प्रतिवेदन एवं लेखों की तैयारी के लिए प्रारूप एवं समय सीमा निर्दिष्ट करना, सुरक्षा समिति के गठन हेतु सदस्यों की संख्या का निर्धारण करना आदि भी इन प्रकरणों में सम्मिलित है। इन अन्तरों के परिणामस्वरूप, अधिनियम के संगत उपबंधों के प्रशासन में कमियां रही हैं।

अनुशंसा 1: *राज्य सरकार अधिनियम की आवश्यकता के विरुद्ध नियम 2009 के अन्तर जैसे कि विशेषज्ञ समिति का गठन, साठ वर्ष की आयु पूर्ण करने वाले श्रमिकों को दिए जाने वाले लाभों का चित्रण, वार्षिक प्रतिवेदन एवं लेखा तैयार करने हेतु प्रपत्र के प्रारूप एवं समय-सीमा निर्धारण इत्यादि को दूर करने पर विचार कर सकती है।*