अध्याय III : प्रतिष्ठानों एवं लाभार्थियों का पंजीकरण

इस अध्याय में प्रतिष्ठानों एवं लाभार्थियों के पंजीकरण में कमियों पर प्रकाश डाला गया है।

अध्याय का संक्षिप्त चित्रण:

- प्रतिष्ठानों के पंजीकरण की प्रक्रिया में पंजीकरण अधिकारियों की भूमिका सीमित थी। इससे समय के साथ पंजीकृत प्रतिष्ठानों के प्रमाणपत्र के विवरणों में परिवर्तन का अभिलेखीकरण करने एवं प्रतिष्ठान पंजीकरण के समय नियोक्ताओं द्वारा प्रस्तुत जानकारी तथा अभिलेखों को सत्यापित करने के लिए एक सुव्यस्थित प्रणाली का अभाव था।
- अवधि 2017-22 में प्रतिष्ठानों के पंजीकरण की स्थिति में कमी थी क्योंकि लक्ष्य के अनुरूप उपलब्धि नहीं हुई थी। सरकारी विभागों/स्वायत्त निकायों एवं यहां तक कि वैयक्तिक परियोजना का पंजीकरण सुनिश्चित करने के लिए कोई प्रभावी प्रक्रिया नहीं थी।
- जिन शर्तों के तहत प्रतिष्ठान पंजीकरण प्रमाणपत्र निर्गत किया गया था, उनकी सूचना नियोक्ताओं को नहीं दी गई थी। प्रतिष्ठानों के पंजीकरण में विलम्ब हुआ एवं पंजीकरण प्रमाणपत्र निर्धारित समय के बाद निर्गत किए गए।
- अवधि 2017-22 में निर्माण कार्यों के निष्पादन के लिए राज्य सरकार के कार्यदायी संस्थाओं द्वारा ठेकेदारों के साथ गठित अनुबंधों में प्रतिष्ठान एवं लाभार्थियों के पंजीकरण के लिए आवश्यक शर्तों का अभाव था। इसी तरह भवन मानचित्र की स्वीकृति के लिए निर्गत अनुमति पत्र में भी ऐसी कोई शर्त सम्मिलित नहीं थी।
- उत्तर प्रदेश सरकार ने अवधि 2017-22 में प्रतिष्ठान पंजीकरण से प्राप्त धनराशि ₹ 20.88 करोड़ बोर्ड को हस्तांतरित नहीं की।
- अवधि 2017-20 में राज्य में लाभार्थी पंजीकरण की स्थिति में कमी थी, यद्यपि कि कोविड महामारी के दृष्टिगत आवश्यक पंजीकरण शुल्क में छूट एवं श्रमिकों द्वारा कार्य के दिनों के स्व-प्रमाणन की सुविधा के कार्यान्वयन (अगस्त 2020) के कारण वर्ष 2020-21 में लाभार्थी पंजीकरण में पर्याप्त वृद्धि (648 प्रतिशत) हुई थी। मार्च 2022 तक कुल पंजीकृत 144.19 लाख लाभार्थियों के सापेक्ष केवल 49.97 प्रतिशत लाभार्थियों ने अपनी सदस्यता का नवीनीकरण कराया था।

- सरकारी विभागों/स्वायत्त निकायों/वैयक्तिक कार्यों में नियोजित श्रमिको का पंजीकरण सुनिश्चित करने के लिए कोई प्रणाली नहीं थी।
- खनन, मनरेगा एवं ईंट निर्माण कार्यों में सम्मिलित 23.33 लाख अपात्र लाभार्थियों को बोर्ड द्वारा पंजीकृत किया गया था।
- बोर्ड द्वारा पंजीकृत लाभार्थियों को निर्गत किया गया पहचान पत्र, अधिनियम की अपेक्षा के अनुरूप नहीं था एवं श्रमिकों के रोजगार के विवरण की प्रविष्टि हेतु उपयोग में नहीं लाया जा रहा था।

अधिनियम के प्रावधानों को अक्षरश: लागू करने के लिए प्रतिष्ठानों एवं श्रमिकों का पंजीकरण सबसे महत्वपूर्ण पहलू है। जब तक कोई श्रमिक अधिनियम के उपबंधों के अंतर्गत पंजीकृत नहीं किया जाता है तथा किसी पंजीकृत प्रतिष्ठान द्वारा नियोजित नहीं किया जाता है, तब तक वह श्रमिक ऐसे किन्हीं लाभों का हकदार नहीं होगा जो अधिनियम के उपबंधों के अंतर्गत देय हों। तथापि, लेखापरीक्षा में प्रतिष्ठानों एवं लाभार्थियों के पंजीकरण में निम्नलिखित कमियां पाई गई:

3.1 प्रतिष्ठानों का पंजीकरण

अधिनियम की धारा 7 में निहित प्रावधानों के अनुसार प्रत्येक नियोक्ता को कार्य प्रारम्भ होने के 60 दिनों के भीतर अपने प्रतिष्ठान का पंजीकरण कराया जाना आवश्यक है। यह पंजीयन नामित पंजीकरण अधिकारी को आवश्यक शुल्क के साथ आवेदन करके किया जाता है। इस प्रक्रिया को सुविधाजनक बनाने के लिए, नियम 2009 के प्रावधानों[4] के अंतर्गत विभागीय वेब पोर्टल के माध्यम से ऑनलाइन पंजीकरण की सुविधा (अगस्त 2017) प्रदान की गयी है, जिसमें नियोक्ता प्रपत्र-I का उपयोग करके आवेदन कर सकते हैं।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि उत्तर प्रदेश सरकार ने प्रतिष्ठान पंजीकरण के लिए एक प्रोटोकॉल[5] स्थापित किया था, परन्तु प्रत्येक भवन या निर्माण कार्य का अधिनियम के अंतर्गत एक प्रतिष्ठान के रूप में पंजीकरण सुनिश्चित करने हेतु एक मजबूत तंत्र का अभाव था। इस संबंध में कमियों को परवर्ती प्रस्तरों में वर्णित किया गया है।

[4] नियम 24 के अंतर्गत।

[5] नियम 2009 के नियम 24 से 28 के अंतर्गत।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि सभी प्रतिष्ठानों का पंजीकरण सुनिश्चित करने के निर्देश निर्गत किए गए थे तथा इसे सुनिश्चित करने के लिए स्थानीय स्तर पर जागरूकता कार्यक्रम आयोजित किए जा रहे हैं।

3.1.1 प्रतिष्ठान पंजीकरण में पंजीकरण अधिकारियों की भूमिका

अधिनियम की धारा 6 के प्रावधानों के अनुसार, राज्य सरकारों को प्रतिष्ठानों के पंजीकरण के लिए पंजीकरण अधिकारियों की नियुक्ति करनी है। इसके अतिरिक्त, अधिनियम की धारा 7(4) और नियम 2009 के नियम 24(3) में यह अधिदेश है कि नियोक्ताओं को स्वामित्व अथवा प्रबंधन अथवा पंजीकरण प्रमाणपत्र के अन्य विवरणों में कोई परिवर्तन होने पर, 30 दिनों के भीतर इसकी पंजीकरण अधिकारी को प्रस्तुत करनी होगी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उत्तर प्रदेश सरकार ने (सितंबर 1999) उत्तर प्रदेश सरकार के श्रम आयुक्त एवं श्रम विभाग के सभी अपर/उप/सहायक श्रम आयुक्त को प्रतिष्ठानों के पंजीकरण के लिए पंजीकरण अधिकारी के रूप में नियुक्त किया, लेकिन फरवरी 2009 तक इस सम्बन्ध में आवश्यक प्रावधानों एवं प्रक्रियाओं को स्थापित[6], नहीं किया। जिसके परिणामस्वरूप पंजीकरण प्रक्रिया में नौ वर्ष से अधिक का विलम्ब हुआ।

इसके अलावा, प्रतिष्ठानों के पंजीकरण के लिए ऑनलाइन प्रक्रिया के कार्यान्वयन ने पंजीकरण अधिकारियों की भूमिका को सीमित कर दिया क्योंकि पंजीकरण प्रमाणपत्र आवेदन के एक दिन के भीतर निर्गत किया जाना आवश्यक था। यह इस तथ्य से भी स्पष्ट है कि चयनित जनपदों में, पंजीकरण अधिकारियों के पास अवधि 2017-22 के उन प्रकरणों की कोई सूचना उपलब्ध नहीं थी जिनमे पंजीकरण प्रमाणपत्र के विवरणों यथा नियोक्ता का पता, अधिकतम नियोजित होने वाले श्रमिकों की संख्या, कार्य प्रारम्भ एवं समाप्ति की संभावित तिथि, स्वामित्व इत्यादि में परिवर्तन प्रतिष्ठान पंजीकरण के उपरांत हुए थे।

इसके अलावा, अधिनियम की धारा 8 और नियम 2009 के नियम 24 के प्रावधान गलत सूचना या कूटरचित अभिलेखों के माध्यम से प्राप्त पंजीकरण प्रमाणपत्र को निरस्त करने की अनुमति देते हैं। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि प्रतिष्ठानों के पंजीकरण की प्रक्रिया में अपर/उप श्रमायुक्तों की

[6] प्रतिष्ठानों के पंजीकरण के लिए रूपरेखा केवल नियम 2009 के माध्यम से रेखांकित की गई थी।

सीमित भूमिका के कारण, चयनित जनपदों में नियोक्ताओं द्वारा प्रस्तुत सूचना एवं अभिलेखों को सत्यापित करने हेतु कोई कार्यवाही नहीं की गई। परिणामस्वरूप, न तो प्रमाणपत्र विवरणों की शुद्धता सुनिश्चित की गई थी, न ही अवधि 2017-22 में गलत जानकारी या कूटरचित अभिलेखों के माध्यम से प्राप्त कोई प्रमाणपत्र ही निरस्त किया गया था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने दावा (मार्च 2024) किया कि कोई व्यक्ति निवेश मित्र पोर्टल के माध्यम से प्रमाणपत्र के विवरण में परिवर्तन दर्ज कर सकता हैं। राज्य सरकार ने यह भी कहा (मार्च 2024) कि ऑनलाइन आवेदन निरस्त करने का प्रावधान अब पोर्टल पर विकसित किया गया है एवं प्रमाणपत्र निर्गत करने का समय एक दिन से बढ़ाकर सात दिन करने की योजना है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निवेश मित्र पोर्टल में ऐसी कोई सुविधा नहीं थी जिसके माध्यम से कोई व्यक्ति प्रमाणपत्र के विवरण में परिवर्तन दर्ज कर सकें। साथ ही पोर्टल में प्राप्त जानकारी एवं अभिलेखों को सत्यापित करने की सुविधा भी नहीं थी, जो कि प्रमाणपत्र विवरणों की शुद्धता सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक था।

3.1.2 प्रतिष्ठानों के पंजीकरण की स्थिति

अधिनियम की धारा 7 के प्रावधानों के अनुसार, प्रत्येक निर्माण परियोजना का एक प्रतिष्ठान के रूप में पंजीकृत होना आवश्यक है। यद्यपि, चयनित जनपदों में लेखापरीक्षा ने देखा कि सरकारी या स्वायत्त निकायों की निर्माण परियोजनाओं पर कार्यरत ठेकेदार, अवधि 2017-22 में अपनी परियोजनाओं को प्रतिष्ठानों के रूप में पंजीकृत करने में विफल रहे, जो कि अधिनियम एवं नियम 2009 के प्रावधानों का उल्लंघन था, जैसा कि ***प्रस्तर संख्या 3.1.4*** में वर्णित है।

इसके अतिरिक्त, वैयक्तिक एवं वृहद स्तर के निर्माण कार्यों, जिनकी भवन योजनाओं को स्थानीय अधिकारियों द्वारा अनुमोदित किया गया था, का पंजीकरण सुनिश्चित करने के लिए एक प्रभावी प्रक्रिया का अभाव था। परिणामस्वरूप, प्रतिष्ठान पंजीकरण की स्थिति में उल्लेखनीय कमी थी, जिससे बोर्ड द्वारा निर्धारित वार्षिक लक्ष्यों की प्राप्ति नहीं हुई। अवधि 2017-22 में राज्य में प्रतिष्ठान पंजीकरण का विवरण नीचे **तालिका 3.1** में दिया गया है:

तालिका 3.1: अवधि 2017-22 में राज्य में प्रतिष्ठानों के पंजीकरण का विवरण

वर्ष	प्रतिष्ठान पंजीकरण का वार्षिक लक्ष्य	राज्य में पंजीकृत प्रतिष्ठानों की कुल संख्या	लक्ष्य की तुलना में कमी, प्रतिशत में	वार्षिक वृद्धि (+) / *कमी (-)* प्रतिशत *में*
2017-18	42000	25807	38.55	**(-)** 31.64
2018-19	42000	35065	16.51	(+)35.87
2019-20	42000	26199	37.62	(-)25.28
2020-21	42000	30553	27.25	(+)16.61
2021-22	निर्धारित नहीं	25605	-	(-)16.19

(स्रोत: बोर्ड के सचिव द्वारा प्रदान की गई सूचना के अनुसार)

उपरोक्त आंकड़ों से संकेत मिलता है कि अवधि 2017-22 में प्रतिष्ठान पंजीकरण के निर्धारित वार्षिक लक्ष्य लगातार अप्राप्त थे, जिसमें 17 से 39 प्रतिशत तक की कमी थी। यह विसंगति तब भी बनी रही जब बोर्ड ने राज्य के भीतर बदलते निर्माण परिदृश्य पर विचार किए बिना, इस अवधि के दौरान वार्षिक लक्ष्यों को संशोधित नहीं किया। इसके अलावा, यद्यपि राज्य में प्रतिष्ठान पंजीकरण में वर्ष 2017-18 की तुलना में वर्ष 2018-19 के दौरान वृद्धि देखी गई, किन्तु इस अवधि के बाद, प्रतिष्ठानों के पंजीकरण की स्थिति में गिरावट हुई। इसी प्रकार आगरा एवं गौतम बुद्ध नगर को छोड़कर अन्य चयनित जनपदों में भी प्रतिष्ठानों के पंजीकरण की स्थिति में अवधि 2017-22 में गिरावट देखी गई, जैसा कि ***परिशिष्ट- III*** में दर्शाया गया है।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि जनपद स्तर पर जागरूकता कार्यक्रम आयोजित करके प्रतिष्ठानों का शत-प्रतिशत पंजीकरण सुनिश्चित करने का प्रयास किया जा रहा है। इसके अलावा, राज्य सरकार ने यह भी कहा कि वर्ष 2023-24 के लिए प्रतिष्ठानों के पंजीकरण के लक्ष्य जनपदों के वास्तविक पंजीकरण आंकड़ों के आधार पर आवंटित किए गए हैं एवं आश्वासन दिया कि प्रतिष्ठान पंजीकरण में सुधार के लिए विशेष ध्यान रखा जाएगा।

प्रतिष्ठानों के पंजीकरण में बाधाएं

प्रतिष्ठान पंजीकरण में आने वाली बाधाओं में कई कारकों का योगदान हो सकता है, जो निम्नवत हैं:

- अक्टूबर 2018 में, भारत सरकार द्वारा प्रभावी प्रतिष्ठान पंजीकरण के लिए उप/सहायक श्रम आयुक्त के पद से नीचे के अधिकारियों को

प्रतिष्ठान पंजीकरण सम्बन्धी अधिकारों का विकेंद्रीकरण करने का निर्देश निर्गत किया गया था। यद्यपि, लेखापरीक्षा ने पाया कि उत्तर प्रदेश सरकार ने अधिकारों के विकेंद्रीकरण के लिए कोई प्रयास नहीं किया।

- अक्टूबर 2018 के भारत सरकार के निर्देशों के अनुपालन में बोर्ड भौगोलिक सूचना प्रणाली प्रौद्योगिकी के उपयोग द्वारा, राज्य में निर्माण कार्यों की लगातार निगरानी के माध्यम से संभावित नियोक्ताओं की पहचान हेतु कोई तंत्र स्थापित करने में विफल रहा। विशेष रूप से, राज्य के केवल पांच जनपदों[7] में अवधि 2017-22 में बोर्ड द्वारा भौगोलिक सूचना प्रणाली के माध्यम से संपत्तियों का मानचित्रण किया गया था एवं इससे 1,17,424 ऐसे नियोक्ताओं की पहचान की गई थी, जिन्होंने अधिनियम के तहत पंजीकरण नहीं कराया था। अन्य जनपदों में इस तरह की कार्यवाही नहीं होने के कारण, अपंजीकृत नियोक्ताओं की पहचान नहीं की जा सकी।
- अक्टूबर 2018 के भारत सरकार के निर्देशों के अनुपालन में, उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा सरकारी विभागों एवं स्थानीय अधिकारियों को बोर्ड के जनपदस्तरीय अधिकारियों को कार्य आदेशों की प्रतियां अग्रेषित करने के निर्देश (जनवरी 2019 और अप्रैल 2022) दिए गए थे। इस निर्देश का उद्देश्य प्रतिष्ठान पंजीकरण सुनिश्चित करना था। यद्यपि, उत्तर प्रदेश सरकार के बारम्बार आदेशों के पश्चात् भी, चयनित जनपदों के सरकारी विभागों एवं स्थानीय अधिकारियों ने इसका अनुपालन नहीं किया। जिससे पंजीकरण अधिकारियों को आसन्न निर्माण गतिविधियों के बारे में बहुमूल्य सूचना स्रोतों से वंचित होना पड़ा। परिणामस्वरूप, इन निकायों द्वारा किए गए सभी निर्माण परियोजनाओं का पंजीकरण सुनिश्चित नहीं किया जा सका।
- इसके अतिरिक्त, भारत सरकार द्वारा अक्टूबर 2018 में विभिन्न श्रम कानूनों के तहत स्थापित केंद्र एवं राज्य सरकार के अधिकारियों को पंजीकरण प्रमाणपत्र/लाइसेंस की प्रतियां, बोर्ड के अधिकारियों को अग्रेषित करने के निर्देश निर्गत किया गया था। इस निर्देश का उद्देश्य अधिनियम के तहत प्रतिष्ठान पंजीकरण को सुनिश्चित करना था। यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि संबंधित केंद्र और राज्य सरकार के प्राधिकारियों के बीच अपर्याप्त समन्वय के कारण, इस क्षेत्र में कोई प्रगति नहीं हुई। परिणामस्वरूप, उन सभी निर्माण परियोजनाओं का

[7] गौतम बुद्ध नगर, गाजियाबाद, कानपुर, लखनऊ और मेरठ।

पंजीकरण सुनिश्चित नहीं किया जा सका जिनके सम्बन्ध में इन प्राधिकारियों के पास जानकारी उपलब्ध थी।

- उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा अधिनियम की धारा 2(1)(डी) के प्रावधानों[8] का उल्लंघन करते हुए, भवन या अन्य निर्माण कार्य के रूप में 40 कार्यों को अधिसूचित (जुलाई 2013) किया गया था, क्योंकि इन कार्यों में सम्मलित चट्टान तोड़ने का कार्य या खनिकर्म, मार्बल/स्टोन कार्य, चूना बनाना, मिट्टी; बालू व मोरंग के खनन का कार्य, ईंट भट्टों पर ईंट निर्माण कार्य आदि कार्य राज्य में खनन अधिनियम, 1952 द्वारा विनियमित थे। इन कार्यों को भवन अथवा अन्य सन्निर्माण कार्य के रूप में अधिसूचित किए जाने के बाद भी, उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा इनका अधिनियम के अंतर्गत प्रतिष्ठानों के रूप में पंजीकरण अनिवार्य बनाने के लिए कोई निर्देश निर्गत नहीं किए गए। परिणामस्वरूप, इन कार्य श्रेणियों के श्रमिकों को बोर्ड की सदस्यता प्राप्त होने के बाद भी (जैसा कि ***प्रस्तर 3.2.3*** में वर्णित है), इन कार्यों से सम्बद्ध प्रतिष्ठान अपंजीकृत रहे।

इस प्रकार, भारत सरकार एवं उत्तर प्रदेश सरकार के निर्देशों तथा अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन न किए जाने के कारण, राज्य में सभी पात्र प्रतिष्ठानों का पंजीकरण सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि प्रतिष्ठानों का शत-प्रतिशत पंजीकरण सुनिश्चित करने के लिए पंजीकरण अधिकारियों को निर्देश निर्गत किए गए हैं। इसके अलावा, राज्य सरकार ने संभावित नियोक्ताओं की पहचान करने के लिए एक उपकर पोर्टल विकसित करने एवं अन्य जनपदों में भौगोलिक सूचना प्रणाली आधारित सर्वेक्षण कराने का भी उल्लेख किया। इसके अलावा, राज्य सरकार ने कहा कि ईंट भट्ठे एक उत्पादन इकाई होने के कारण प्रतिष्ठान की श्रेणी में नहीं आते हैं। राज्य सरकार द्वारा अन्य मुद्दों पर कोई टिप्पणी नहीं की गई।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ईंट भट्ठों का वर्गीकरण भवन अथवा अन्य सन्निर्माण कार्यों के रूप में किया जाना अनियमित था क्योकि यह राज्य में खनन अधिनियम, 1952 के तहत विनियमित थे। इसके अतिरिक्त, ईंट

[8] भवन या अन्य निर्माण कार्य के रूप में ऐसे कार्यों, जिन पर कारखाना अधिनियम 1948 या खनन अधिनियम 1952 के प्रावधान लागू नहीं होते हैं, को अधिसूचित करना आवश्यक है ।

भट्ठों के श्रमिकों को बोर्ड के लाभार्थियों के रूप में पंजीकृत करने के बाद भी इन्हें प्रतिष्ठान के रूप में पंजीकृत नहीं किया जा सका।

3.1.3 अधिनियम/नियमों की महत्वपूर्ण शर्तें पंजीकरण प्रमाणपत्र में उल्लिखित न होना

अधिनियम की धारा 7(3) के प्रावधानों के अनुसार, प्रतिष्ठान पंजीकरण का प्रमाणपत्र ऐसी शर्तों के अधीन निर्गत किया जाना होता है जो राज्य सरकारों द्वारा निर्धारित की जाएं। तदनुसार, उत्तर प्रदेश सरकार ने नियम 2009 के नियम 27 के अंतर्गत उन विशिष्ट शर्तों[9] का निर्धारण किया, जिनके अधीन प्रतिष्ठान पंजीकरण का प्रमाणपत्र निर्गत किए जाते हैं। प्रमाणपत्र की इन शर्तों के उल्लेखनीय प्रावधानों में पंजीकरण प्रमाणपत्र में निर्दिष्ट संख्या से अधिक कार्यबल को नियोजित करने पर निषेध, सात दिन की समय सीमा के भीतर पंजीकरण अधिकारी को नियोजित कार्यबल में परिवर्तन की सूचना अनिवार्य रूप से देना, गलत बयानी या अपूर्ण तथ्यों या अभिलेख में धोखाधड़ी के माध्यम से प्राप्त प्रमाणपत्रों का संभावित निरसन के साथ आवेदक के विरुद्ध संभावित कानूनी कार्यवाही सम्मिलित है। इसके अतिरिक्त, कार्य प्रारम्भ एवं पूर्ण होने के कम से कम 15 दिन पहले निरीक्षक को इस आशय की सूचना का नोटिस प्रस्तुत करने की आवश्यकता भी इसमें सम्मिलित है।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि बोर्ड की वेबसाइट के माध्यम से निर्गत प्रमाणपत्र में, इस उद्देश्य के लिए एक अनुलग्नक का संदर्भ होने के बाद भी, निर्धारित शर्तों के मुद्रण का अभाव था। परिणामस्वरूप, नियोक्ताओं द्वारा अनुपालन की जाने वाली सभी महत्वपूर्ण शर्तों को पंजीकरण प्रमाणपत्र का भाग नहीं बनाया गया था।

इस प्रकार, प्रमाणपत्र की शर्तों के बारे में संसूचित न किये जाने एवं अधिनियम के महत्वपूर्ण प्रावधानों के अनुपालन से संबंधित निर्देशों की अनुपस्थिति के कारण, अधिनियम एवं नियम 2009 दोनों के कई प्रावधानों के अनुपालन में बाधा उत्पन्न हुई।

[9] प्रमाणपत्र अहस्तांतरणीय है, प्रतिष्ठान पंजीकरण शुल्क वापसी योग्य नहीं है, प्रतिष्ठान पंजीकरण प्रमाणपत्र केवल संबंधित कार्य के लिए ही मान्य है, पंजीकरण प्रमाणपत्र की एक प्रति परिसर में एक विशिष्ट स्थान पर प्रदर्शित की जानी चाहिए जहां भवन और अन्य निर्माण कार्य किया जा रहा है।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि पंजीकरण प्रमाणपत्र के प्रारूप को नियम 2009 के नियम 27(1)(सी) के प्रावधानो का उल्लेख करते हुए संशोधित किया गया है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अधिनियम एवं नियम 2009 की सभी संभावित शर्तों को प्रमाणपत्र के संशोधित प्रारूप में सम्मिलित नहीं किया गया था।

3.1.4 अनुबंधों में पंजीकरण के लिए किसी उपबंध का न होना

भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों[10] के अनुपालन में, उत्तर प्रदेश सरकार ने निर्माण कार्यों के निष्पादन हेतु गठित अनुबंधों में प्रतिष्ठान एवं लाभार्थियों के पंजीकरण के प्रावधानों को सम्मिलित करने का निर्देश (जून 2014) दिया। इसके अलावा, उत्तर प्रदेश सरकार ने निर्माण कार्यों के निविदा अभिलेखों में लाभार्थियों के पंजीकरण के प्रावधानों को सम्मिलित करने का भी निर्देश (नवंबर 2013) दिया था।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि निर्माण कार्य निष्पादन से संबंधित 12 लेखापरीक्षित इकाइयों में से दस[11] इकाइयों ने अवधि 2017-22 में सम्पादित अनुबंधों में प्रतिष्ठानों एवं लाभार्थियों के पंजीकरण के उपबंधो को सम्मिलित नहीं किया था। परिणामस्वरूप, तीन[12] इकाइयों (इन दस इकाइयों में से) में कार्यों के निष्पादन के लिए अवधि 2017-22 में सम्पादित कुल 1,410 अनुबंधों के सापेक्ष केवल 10 कार्यों को ही प्रतिष्ठानों के रूप में पंजीकृत किया गया था। शेष दो[13] लेखापरीक्षित इकाइयों में, अनुबंधों में केवल प्रतिष्ठानों के पंजीकरण के प्रावधान सम्मिलित थे जबकि लाभार्थियों के पंजीकरण का प्रावधान सम्मिलित नहीं किया गया था।

इसी तरह, उपरोक्त नमूना जाँच इकाइयों के समान, भवन योजना अनुमोदन के संबंध में मूल्यांकन की गई 12 इकाइयों में से किसी ने भी निर्माण परियोजना निष्पादन के लिए संपन्न अनुबंधों में प्रतिष्ठानों एवं लाभार्थियों के पंजीकरण के प्रावधानों को सम्मिलित नहीं किया। इसके कारण विकास प्राधिकरण मुरादाबाद के अतिरिक्त किसी इकाई में प्रतिष्ठान एवं लाभार्थियों

---

[10] विशेष रिट याचिका संख्या 318/2006 के दौरान निर्गत किया गया।

[11] निर्माण खंड-I (ताज ट्रेपेजियम) आगरा, प्रान्तीय खंड आगरा, हेड वर्क्स डिवीजन; आगरा नहर (ओखला); गौतम बुद्ध नगर, निर्माण खंड-I लखनऊ, निर्माण खंड-II लखनऊ, मध्य गंगा नहर (निर्माण खंड-15) मुरादाबाद, विश्व बैंक प्रभाग; मुरादाबाद, निर्माण खंड -IV (कुंभ मेला) प्रयागराज, निर्माण खंड-I प्रयागराज और प्रान्तीय खंड वाराणसी।

[12] निर्माण खंड-I (ताज ट्रेपेजियम) आगरा; प्रान्तीय खंड आगरा और मध्य गंगा नहर (निर्माण खंड-15) मुरादाबाद।

[13] प्रान्तीय खंड, गौतम बुद्ध नगर और निर्माण खंड-III वाराणसी।

का पंजीकरण नहीं हुआ। विशेष रूप से, विकास प्राधिकरण, मुरादाबाद द्वारा निविदा शर्तों में प्रतिष्ठान पंजीकरण के प्रावधान सम्मिलित करने के परिणामस्वरूप प्रतिष्ठानों का पंजीकरण सफलतापूर्वक संपन्न हुआ।

इसके अतिरिक्त भवन योजना अनुमोदन से सम्बद्ध 12 लेखापरीक्षित इकाइयों में से नौ[14] इकाईयों, जिन्होंने अवधि 2017-22 में भवन मानचित्र अनुमोदित किये थे, सम्बंधित अनुमति पत्रों में प्रतिष्ठानों एवं लाभार्थियों के पंजीकरण से संबंधित प्रावधानों को सम्मिलित नहीं किया था।

इस प्रकार, उत्तर प्रदेश सरकार के निर्देशों का पालन करने में विफलता तथा अनुबंधों, निविदा शर्तों एवं अनुमोदित भवन योजनाओं के लिए अनुमति पत्रों में आवश्यक प्रावधानों के अभाव के कारण, सभी पात्र प्रतिष्ठानों एवं लाभार्थियों का पंजीकरण सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि निर्माण कार्यों के निष्पादन से संबंधित विभागों को निर्देश निर्गत किये जा रहे हैं कि वे ठेकेदारों के साथ संपन्न अनुबंधों में लाभार्थियों के पंजीयन से सम्बन्धित शर्त को सम्मिलित करें और तदनुसार लाभार्थियों का पंजीयन भी सुनिश्चित करें।

3.1.5 पंजीकरण प्रमाणपत्र निर्गत करने में विलम्ब

अधिनियम की धारा 7 के अनुसार, नियोक्ता को प्रतिष्ठान पंजीकरण का प्रमाणपत्र राज्य सरकार द्वारा विनिर्दिष्ट समय-सीमा के भीतर निर्गत किया जाना होता है। तदनुसार, पंजीकरण अधिकारी नियम 2009 के प्रावधानों के अनुसार आवेदन प्राप्त करने के एक दिन के भीतर नियोक्ता को प्रमाणपत्र प्रस्तुत करने के लिए बाध्य है, यह मानते हुए कि आवेदन के विवरण आवश्यक मानदंडों को पूरा करते हैं।

यद्यपि, चयनित जनपदों के अवधि 2017-22 के आंकड़ों की जांच से ऐसे उदाहरणों का पता चला जहां निर्धारित समय सीमा का पालन नहीं किया गया था। इन उदाहरणों का विवरण नीचे **तालिका 3.2** में दिया गया है:

[14] विकास प्राधिकरण - आगरा, गौतम बुद्ध नगर, लखनऊ, मुरादाबाद, प्रयागराज एवं वाराणसी; नगर पालिका परिषद- दादरी (गौतम बुद्ध नगर), शमसाबाद (आगरा) और ठाकुरद्वारा (मुरादाबाद)।

तालिका 3.2: अवधि 2017-22 में चयनित जनपदों में पंजीकरण प्रमाणपत्र निर्गत करने में विलम्ब

जनपद का नाम	अवधि 2017-22 में पंजीकृत प्रतिष्ठानों की कुल संख्या	अवधि 2017-22 में पंजीकृत प्रतिष्ठानों के सापेक्ष उपलब्ध विवरण[15] वाले प्रतिष्ठान	विलम्ब से निर्गत किए गए प्रमाणपत्रों की संख्या (*प्रतिशत*)	विलंब से निर्गत किए गए प्रमाणपत्र		
				एक महीने तक	एक महीने से अधिक एवं छः महीने तक	छः महीने से अधिक
आगरा	2131	1179	677 (*57*)	477	176	24
गौतम बुद्ध नगर	18177	6430	2011 (*31*)	1196	740	75
लखनऊ	3951	1857	1028 (*55*)	329	585	114
मुरादाबाद	1369	1356	677 (*50*)	465	167	45
प्रयागराज	2464	912	364 (*40*)	240	113	11
वाराणसी	629	623	400 (*64*)	263	103	34

(स्रोत: चयनित जनपदों के श्रम विभाग)

उपरोक्त तालिका स्पष्ट रूप से दर्शाती है कि चयनित जनपदों में पंजीकृत प्रतिष्ठानों, जिनके सम्बन्ध में विवरण उपलब्ध थे, के सापेक्ष 31 से 64 प्रतिशत महत्वपूर्ण प्रकरणों में पंजीयन प्रमाणपत्र विलम्ब से निर्गत किये गये थे[16]। इन प्रमाणपत्रो में से काफी संख्या में प्रमाणपत्र छः माह से अधिक के विलम्ब से निर्गत किए गए थे।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि प्रमाणपत्र निर्गत करने में विलम्ब से बचने के लिए, पंजीकरण की प्रक्रिया को पूरी तरह से स्वचालित कर दिया गया है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विलम्ब के उदाहरण पंजीकरण की ऑनलाइन स्वचालित प्रणाली के अंतर्गत ही हुए थे।

3.1.6 प्रतिष्ठानों के पंजीकरण में विलम्ब

अधिनियम की धारा 7 के अनुसार, नियोक्ताओं को कार्य प्रारम्भ होने के 60 दिनों के भीतर प्रतिष्ठानों के पंजीकरण के लिए आवेदन प्रस्तुत करना

[15] केवल ऐसे प्रतिष्ठान, जिनके पंजीकरण के आवेदन और पंजीकरण प्रमाणपत्र निर्गत करने की तिथियाँ उपलब्ध थीं।

[16] गौतम बुद्ध नगर एवं प्रयागराज के उप श्रमायुक्तों के अनुसार बोर्ड के पोर्टल में कमियों के कारण पंजीकरण प्रमाणपत्र निर्गत करने में देरी हुई।

अपेक्षित है। इसके अतिरिक्त, नियम 2009 के उपबंधों के अनुसार आवेदन प्रस्तुत करने के एक दिन के भीतर पंजीकरण प्रक्रिया को पूरा करना अपेक्षित है। तदनुसार, कार्य प्रारम्भ होने के 61 दिनों के भीतर प्रतिष्ठानों का पंजीकरण सुनिश्चित किया जाना है। इसके अतिरिक्त, उत्तर प्रदेश सरकार ने (जनवरी, 2014) उन नियोक्ताओं के विरुद्ध दंड लगाने अथवा कानूनी कार्यवाही शुरू करने का निर्देश दिया जिन्होंने अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन में अपने प्रतिष्ठान का पंजीकरण नहीं कराया था।

यद्यपि, अवधि 2017-22 में चयनित जनपदों के पंजीकरण के आंकड़ों की जांच में पाया गया कि **तालिका 3.3** में दिए गए विवरण के अनुसार आवेदन जमा करने में विलम्ब के कारण नियोक्ताओं द्वारा समय पर प्रतिष्ठानों का पंजीकरण नहीं कराया गया था:

तालिका 3.3: अवधि 2017-22 के दौरान चयनित जनपदों में प्रतिष्ठान पंजीकरण में विलम्ब

जनपद का नाम	अवधि 2017-22 में पंजीकृत प्रतिष्ठानों की कुल संख्या	अवधि 2017-22 में पंजीकृत प्रतिष्ठानों के सापेक्ष उपलब्ध विवरण[17] वाले प्रतिष्ठानों की संख्या	कार्य शुरू होने के 61 दिनों के भीतर पंजीकृत प्रतिष्ठान	विलम्ब से पंजीकृत प्रतिष्ठान			
				एक महीने तक	एक महीने से अधिक और छह महीने तक	छह महीने से अधिक	कुल (*प्रतिशत*)
आगरा	2131	1276	383	120	438	335	893 (*70*)
गौतम बुद्ध नगर	18177	6735	3728	443	1622	942	3007 (*45*)
लखनऊ	3951	1916	324	66	215	1311	1592 (*83*)
मुरादाबाद	1369	1340	439	119	478	304	901 (*67*)
प्रयागराज	2464	983	249	59	365	310	734 (*75*)
वाराणसी	629	619	199	42	177	201	420 (*68*)

(स्रोत: चयनित जनपदों के श्रम विभाग)

उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि अवधि 2017-22 में अधिकांश प्रतिष्ठानों को विलम्ब से पंजीकृत किया गया था क्योंकि विलंबित पंजीकृत प्रतिष्ठानों का प्रतिशत 45 से 83 के बीच था। इसके अलावा, यह भी पाया गया कि निर्धारित समय में प्रतिष्ठान का पंजीकरण नहीं करने के कारण, उत्तर प्रदेश सरकार के निर्देशों के अनुपालन में नियोक्ताओं के विरुद्ध कोई कार्यवाही शुरू नहीं की गई थी।

[17] केवल इन्ही प्रतिष्ठानों के कार्य प्रारंभ होने और पंजीकरण प्रमाणपत्र निर्गत करने की तिथियाँ उपलब्ध थीं।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि प्रतिष्ठानों के पंजीकरण में विलम्ब विभिन्न कारकों के कारण हुई, जिसमें श्रम प्रवर्तन अधिकारी की कमी, सार्वजनिक क्षेत्र/सरकारी विभागों के ठेकेदारों द्वारा प्रावधानों का पालन न करना, प्रतिष्ठान के पंजीकरण के बिना विकास प्राधिकरण द्वारा भवन मानचित्रो का अनुमोदन, श्रम प्रवर्तन अधिकारियों की निष्क्रियता, प्रतिष्ठानों के पंजीकरण की प्रक्रिया में पंजीकरण अधिकारियों का कोई हस्तक्षेप नहीं होना आदि सम्मिलित हैं।

3.1.7 प्रतिष्ठानों की पंजिका का अनुरक्षण न किया जाना

नियम 2009 के नियम 24(2) के प्रावधानों के अनुसार, पंजीकरण अधिकारी को प्रपत्र 3 में एक पंजिका का अनुरक्षण अपेक्षित है, जिसमें उन प्रतिष्ठानों का विवरण दर्शाया गया हो जिनके संबंध में पंजीकरण प्रमाणपत्र निर्गत किए गए हैं।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि ऑनलाइन पंजीकरण प्रक्रिया के कार्यान्वयन के बाद, अवधि 2017-22 में चयनित जनपदों में श्रम विभाग के किसी भी कार्यालय[18] में प्रतिष्ठानों के पंजीयन की पंजिका का अनुरक्षण नहीं किया गया था। प्रतिष्ठानों की पंजिका नियोक्ताओं द्वारा प्रस्तुत विभिन्न नोटिसों जैसे कार्य प्रारम्भ करने और पूर्ण होने की सूचना, पर नजर रखने के लिए एक महत्वपूर्ण अभिलेख है। तथापि, पंजिका का अनुरक्षण न किए जाने के कारण, जिम्मेदार प्राधिकारियों द्वारा न तो नियोक्ताओं से अपेक्षित नोटिस प्रस्तुत होने की निगरानी की गई एवं न ही उपकर का निर्धारण तथा पंजीकृत प्रतिष्ठानों का निरीक्षण सुनिश्चित किया गया।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि पंजीकृत प्रतिष्ठानों की आवश्यक जानकारी बोर्ड के पोर्टल पर अनुरक्षित की गई है, जिसे ऑनलाइन देखा जा सकता है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्रतिष्ठान पंजीकरण की जानकारी बोर्ड के पोर्टल पर सार्वजनिक रूप से प्रदर्शित नहीं की गई है, जो कि पारदर्शिता एवं जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक है। इसके अलावा, नियम 2009 के नियम 24(2), जिसे पंजीकरण की ऑनलाइन प्रक्रिया शुरू करने के लिए अगस्त 2017 में संशोधित किया गया था, द्वारा उपरोक्त पंजिका के महत्व को ध्यान में रखते हुए इसका अनुरक्षण अनिवार्य किया गया है।

[18] मुरादाबाद को छोड़कर, जहां आवश्यक रजिस्टर वर्ष 2018-19 तक बनाए गया था।

3.1.8 प्राप्तियों का उपयोग

अधिनियम की धारा 7 के प्रावधानों के अनुपालन में, उत्तर प्रदेश सरकार ने नियम 2009 के नियम 28 के तहत प्रतिष्ठानों के पंजीकरण के लिए शुल्क का निर्धारण किया। यह शुल्क ₹ 1,000 से ₹ 10,000 तक था, जो कार्य के किसी भी दिन नियोक्ता द्वारा नियोजित किए जाने वाले श्रमिकों की संख्या[19] पर निर्भर करता है। यद्यपि, अधिनियम एवं नियम 2009 के अंतर्गत प्रतिष्ठान पंजीकरण की प्राप्तियों के उपयोग के सम्बन्ध में कोई प्रावधान नहीं हैं।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उत्तर प्रदेश सरकार ने प्रतिष्ठान पंजीकरण की प्राप्तियों के उपयोग के संबंध में कोई निर्देश निर्गत नहीं किया। परिणामस्वरूप, अवधि 2017-22 में उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा प्रतिष्ठान पंजीकरण की प्राप्तियों[20] को बोर्ड के साथ साझा नहीं किया गया। अवधि 2017-22 में पंजीकृत प्रतिष्ठानों की कुल संख्या की तुलना में प्रतिष्ठान पंजीकरण की प्राप्तियों का विवरण नीचे **तालिका 3.4** में दिया गया है:

तालिका 3.4: अवधि 2017-22 में प्रतिष्ठान पंजीकरण की प्राप्तियों का विवरण

(₹ लाख में)

वर्ष	पंजीकरण शुल्क की राशि	राज्य में पंजीकृत प्रतिष्ठानों की कुल संख्या
2017-18	470.81	25807
2018-19	728.28	35065
2019-20	483.74	26199
2020-21	149.92	30553
2021-22	255.14	25605
योग	**2087.89**	**143229**

(स्रोत: वाउचर लेवल कम्प्यूटराइजेशन एवं बोर्ड)

अवधि 2017-22 की ₹ 20.88 करोड़ की उपरोक्त प्राप्तियां श्रमिकों के कल्याण हेतु आशयित थीं, लेकिन उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा इसे बोर्ड को अंतरित नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, बोर्ड एक संभावित आय स्रोत से वंचित रहा।

इसके अलावा, पंजीकरण शुल्क की प्राप्तियां भी पंजीकृत प्रतिष्ठानों की संख्या के अनुरूप नहीं थी क्योंकि वर्ष 2017-18 एवं 2019-20 की तुलना

[19] 100 श्रमिकों तक ₹1000, 100 से अधिक और 500 श्रमिकों तक ₹ 5000, तथा 500 से अधिक श्रमिकों के लिए ₹ 10000।

[20] 0230 (श्रम और रोजगार)-800 (अन्य प्राप्तियां)-10 (यूपीबीओसीडब्ल्यू नियमों के तहत)-01 (पंजीकरण से प्राप्तियां) शीर्ष के तहत जमा।

में वर्ष 2020-21 में पंजीकृत प्रतिष्ठानों की संख्या में वृद्धि हुई, लेकिन प्राप्तियों में काफी कमी आई। इसके अलावा, वर्ष 2021-22 के दौरान प्राप्तियों के आंकड़ों में वृद्धि के बाद भी, वर्ष 2020-21की तुलना में पंजीकृत प्रतिष्ठानों की संख्या में कमी आयी।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि बोर्ड को पंजीकरण शुल्क की प्राप्तियों के हस्तांतरण के लिए, अधिनियम में आवश्यक प्रावधान करने की प्रक्रिया चल रही है।

3.2 लाभार्थियों का पंजीकरण

अधिनियम की धारा 11 एवं 12 के अनुसार, 18 से 60 वर्ष की आयु का प्रत्येक श्रमिक जो पूर्ववर्ती 12 महीनों के दौरान कम से कम 90 दिनों के लिए भवन निर्माण कार्य में नियोजित रहा हो, कल्याण निधि से लाभ प्राप्त करने के लिए बोर्ड के अधिकारियों द्वारा लाभार्थी के रूप में पंजीकृत किए जाने का हकदार है।

नियम 2009 के नियम 275 एवं 276 के प्रावधानों के अनुसार श्रमिकों[21] के प्रपत्र-25 में पंजीकरण अधिकारियों को आवेदन करके अथवा विभागीय वेबसाइट पर ऑनलाइन माध्यम से ₹ 20 के वार्षिक पंजीकरण शुल्क के साथ पंजीकरण का प्रावधान है। पंजीकरण के लिए, श्रमिकों को आधार कार्ड की
स्वप्रमाणित प्रति, बैंक पासबुक एवं नियोक्ता या संबंधित क्षेत्र के निरीक्षक से रोजगार का प्रमाणपत्र कि आवेदक ने पिछले 12 महीनों में कम से कम 90 दिन कार्य किया था, प्रस्तुत करना होता है। इसके अलावा, नियम 279 के प्रावधानों के अनुसार, एक लाभार्थी को अपनी सदस्यता बनाए रखने के लिए 60 वर्ष की आयु तक बोर्ड में वार्षिक अंशदान[22] का भुगतान करना भी आवश्यक है। इसके अतिरिक्त, किसी वर्ष में 90 दिनों से कम समय के लिए भवन एवं अन्य सन्निर्माण कार्यों में नियोजित रहने की स्थिति में अथवा एक वर्ष तक निर्धारित अंशदान का भुगतान करने में असफल रहने पर लाभार्थी के रूप में उसकी सदस्यता समाप्त हो जाती है।

[21] तत्समय लागू किसी कानून के तहत स्थापित किसी अन्य कल्याण निधि के अंतर्गत लाभार्थी के रूप में पंजीकृत नहीं हों।

[22] ₹ 20 प्रति वर्ष।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि अधिनियम एवं नियम 2009 के प्रावधानों का बोर्ड द्वारा पालन नहीं किया गया था जैसा कि अधोलिखित प्रस्तरों में चर्चा की गई है:

3.2.1 लाभार्थियों के पंजीकरण की स्थिति

बोर्ड ने अवधि 2017-21 में लाभार्थियों के पंजीकरण के लिए वार्षिक लक्ष्य निर्धारित किए थे। अवधि 2017-22 में राज्य में वार्षिक लक्ष्यों के सापेक्ष लाभार्थियों के पंजीकरण एवं सक्रिय लाभार्थियों (जिन्होंने अपनी सदस्यता का नवीनीकरण किया है) की स्थिति नीचे **तालिका 3.5** में दी गई है:

तालिका 3.5: राज्य में लक्ष्यों के सापेक्ष लाभार्थियों का पंजीकरण एवं सक्रिय लाभार्थियों की तुलना

वर्ष	लाभार्थियों के पंजीकरण का लक्ष्य	वर्ष के प्रारम्भ में पंजीकृत लाभार्थियों की संख्या	वर्ष के दौरान पंजीकृत लाभार्थियों की संख्या	पंजीकृत लाभार्थियों के प्रगामी आंकड़े	वर्ष के प्रारम्भ में कुल पंजीकृत लाभार्थियों के सापेक्ष सक्रिय लाभार्थी (*प्रतिशत में*)
2017-18	8,80,000	31,43,733	7,25,996	38,69,729	2,50,779 (*7.98*)
2018-19	8,80,000	38,69,729	6,36,366	45,06,095	2,71,185 (*7.00*)
2019-20	8,80,000	45,06,095	6,00,401	51,06,496	3,47,556 (*7.71*)
2020-21	24,82,424	51,06,496	44,93,481	95,99,977	22,76,507 (*44.58*)
2021-22	निर्धारित नहीं	95,99,977	48,18,823	1,44,18,800	47,97,211(*49.97*)

(स्रोत: बोर्ड द्वारा प्रदान की गई सूचना)

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि अवधि 2017-20 में लाभार्थी पंजीकरण के लिए निर्धारित वार्षिक भौतिक लक्ष्य को प्राप्त नहीं किया जा सका। इसके अलावा, इस अवधि के दौरान लाभार्थी पंजीकरण में उल्लेखनीय कमी आई थी, यद्यपि कि लक्ष्य स्थिर था। तथापि विगत वर्ष 2019-20 की तुलना में वर्ष 2020-21 में लाभार्थी पंजीकरण में 648 प्रतिशत की वृद्धि हुई थी। बाद के वर्ष 2021-22 में लाभार्थी पंजीकरण में अतिरिक्त सात प्रतिशत की वृद्धि हुई।

यह भी देखा गया कि अवधि 2020-22 में पंजीकृत लाभार्थियों की संख्या में वृद्धि कोविड-19 महामारी से उत्पन्न आपात स्थिति के दृष्टिगत बोर्ड द्वारा प्रदत्त पंजीकरण शुल्क में छूट के कारण हुआ था। इसके अलावा, बोर्ड ने लाभार्थियों के पंजीकरण हेतु नियोक्ता या निरीक्षक से रोजगार के प्रमाणपत्र सम्बन्धी आवश्यकता में भी छूट प्रदान (अगस्त 2020) की थी।

इसके अलावा, अवधि 2020-22 में पंजीकृत लाभार्थियों में कई गुना वृद्धि के बाद भी सक्रिय पंजीकृत लाभार्थी, मार्च 2022 के अंत में कुल पंजीकृत लाभार्थियों का केवल 50 प्रतिशत ही थे। यह स्थिति तब भी बनी रही जब बोर्ड ने वर्ष 2021-22 के दौरान सभी पात्र लाभार्थियों की सदस्यता के नवीनीकरण का लक्ष्य निर्धारित किया था। यह भी देखा गया कि कोविड महामारी की समाप्ति के बाद मुफ्त पंजीकरण/नवीनीकरण सुविधा को वापस लेने (मार्च 2022) के बाद, वर्ष 2020-21 में पंजीकृत कई लाभार्थी अपनी सदस्यता का नवीनीकरण नहीं कर सके।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि पंजीकरण प्रक्रिया में श्रमिकों की सुविधा के लिए एक बार में तीन वर्ष की अवधि के लिए पंजीकरण, जन सुविधा केंद्र के माध्यम से पंजीकरण की सुविधा, श्रमिकों के पंजीकरण के लिए शिविर आयोजित करने आदि जैसे प्रयास किए गए हैं।

लाभार्थियों के पंजीकरण में बाधाएं

यह भी देखा गया कि लाभार्थियों की संख्या में वृद्धि के बाद भी, बोर्ड एवं अन्य उत्तरदायी अधिकारियों द्वारा निम्नलिखित बिन्दुओ की वर्षों से अनदेखी की गई:

- नियोक्ताओं द्वारा उत्तर प्रदेश सरकार के निर्देशों (नवंबर 2013) के अनुपालन में लाभार्थियों के रूप में पंजीकरण के लिए पात्र श्रमिकों का विवरण बोर्ड को प्रदान नहीं किया था।
- उत्तर प्रदेश सरकार ने प्रत्येक श्रमिक का पंजीकरण सुनिश्चित करने के लिए प्रतिष्ठानों का नियमित निरीक्षण करने का निर्देश (नवम्बर 2013) दिया। तथापि, निरीक्षण टिप्पणी के प्रारूप में कमी के कारण श्रम प्रवर्तन अधिकारी द्वारा निरीक्षण के दौरान इस पहलू की अनदेखी की गई थी।
- सरकारी विभागों/स्वायत्त निकायों आदि के कार्यों में नियोजित श्रमिकों का पंजीकरण सुनिश्चित करने के लिए कोई प्रणाली लागू नहीं की गई थी।
- नवीनीकरण का लेखा जोखा रखने में कठिनाई के कारण, कई श्रमिक अपनी सदस्यता का नवीनीकरण सुनिश्चित नहीं कर सके क्योंकि इस संबंध में उन्हें स्मरण दिलाने के लिए कोई प्रणाली नहीं थी। जिससे सदस्यता एवं परिणामी लाभों का नुकसान हुआ।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि बोर्ड ने कार्यदायी संस्थाओ को पंजीकरण हेतु श्रमिकों का विवरण प्रदान करने के निर्देश निर्गत किए हैं। राज्य सरकार ने यह भी कहा कि श्रमिकों को ऑनलाइन स्व-पंजीकरण की सुविधा प्रदान की गई है। इसके अलावा, लेखा परीक्षा के दृष्टान्त पर, श्रमिकों की सदस्यता के नवीनीकरण हेतु लघु संदेश सेवा (शार्ट मैसज सर्विस) की सुविधा प्रारंभ की गई है।

3.2.2 भारत सरकार के निर्देशों का पालन न करना

भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्देशों (मार्च 2018) के अनुपालन में, भारत सरकार ने लाभार्थियों के पंजीकरण के संबंध में कई निर्देश (अक्टूबर 2018) निर्गत किए, जिनका बोर्ड द्वारा निम्नलिखित विवरणों के अनुसार पूर्ण रूप से पालन नहीं किया गया था:

- भारत सरकार ने कल्याणकारी लाभों की पोर्टेबिलिटी के लिए पंजीकृत श्रमिकों को विशिष्ट पहचान संख्या आवंटित करने का निर्देश दिया था। इस उद्देश्य के लिए, पंजीकृत श्रमिकों का पूर्ण विवरण राष्ट्रीय भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकार पोर्टल पर अपलोड किया जाना था। यद्यपि, बोर्ड ने इस निर्देश को आंशिक रूप से लागू किया क्योंकि लाभार्थियों को विशिष्ट पहचान संख्या के आवंटन की प्रक्रिया शुरू करने के बाद भी, अपने पंजीकृत श्रमिकों का विवरण राष्ट्रीय भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकार पोर्टल पर अपलोड नहीं किया था। इसके अलावा, बोर्ड के पास पंजीकृत श्रमिकों का पूर्ण विवरण भी नहीं था क्योंकि बोर्ड पोर्टल पर अपलोड किए गए विवरण में सभी पंजीकृत श्रमिकों के मोबाइल नंबर, परिवार का विवरण, नवीनीकरण की स्थिति आदि के बारे में जानकारी उपलब्ध नहीं थी।

- भारत सरकार ने बोर्ड को श्रमिकों द्वारा कार्य के दिनों के स्व-प्रमाणन की व्यवस्था, जिसमें कार्य स्थलों का विवरण, नियोक्ता का नाम और श्रमिक के पहचान पत्र के अनुसार कार्य के दिनों की संख्या आदि जैसी सूचना सम्मिलित हो, लागू करने के निर्देश निर्गत किये गए थे। यद्यपि, बोर्ड ने कार्य के दिनों के स्व-प्रमाणन की अनुमति (अगस्त 2020) प्रदान की थी परन्तु श्रमिकों से आवश्यक विवरण, जैसे कि कार्य के स्थलों का विवरण, नियोक्ता का नाम एवं कर्मकारों के पहचान पत्र के अनुसार कार्य दिवसों की संख्या आदि, मांगे बिना ही यह व्यवस्था लागू की। इस प्रकार, भारत सरकार के अनुदेश को आंशिक रूप से कार्यान्वित किया गया था।

- प्रवासी श्रमिकों के पंजीकरण की सुविधा के लिए, भारत सरकार ने निर्देश दिया था कि स्रोत राज्यों को उन्हें अपने गृह राज्य में पंजीकृत करने का प्रयास करना चाहिए। उन्हें एक विशिष्ट संख्या के साथ एक पहचान पत्र/पास बुक प्रदान करना चाहिए एवं इन विवरणों को अपनी वेबसाइट पर अपलोड करना चाहिए।साथ ही राज्यों को पात्र श्रमिकों के पंजीकरण के लिए गंतव्य जनपदों में सुविधा केन्द्र/हेल्प डेस्क भी स्थापित करना चाहिए एवं गंतव्य राज्यों में इन श्रमिकों के पंजीकरण में सहायता के लिए, इन मामले को गंतव्य राज्यों के संज्ञान में लाया जाना चाहिए। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि इस संबंध में उत्तर प्रदेश सरकार अथवा बोर्ड द्वारा कोई कार्यवाही प्रारंभ नहीं की गई थी।

इस प्रकार, भारत सरकार के अनुदेशों का अनुपालन न किए जाने अथवा आंशिक अनुपालन किए जाने के कारण, पात्र श्रमिकों के पंजीकरण के लिए एक पारदर्शी एवं प्रभावी प्रणाली कार्यान्वित नहीं की जा सकी।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि राष्ट्रीय भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकार पोर्टल पर केवल 56 लाख पंजीकृत श्रमिकों का विवरण अपलोड किया गया है तथा सदस्यता के नवीनीकरण एवं लाभों के वितरण के समय श्रमिकों के मोबाइल नंबर तथा परिवार का विवरण प्राप्त करने के प्रयास किये जा रहे हैं। राज्य सरकार ने यह भी बताया कि बोर्ड पोर्टल पर कार्य दिवसों के स्व-प्रमाणन प्रमाणपत्र में आवश्यक विवरण की प्रविष्टि के प्रावधान प्रारंभ किए गए हैं। राज्य सरकार द्वारा यह भी कहा गया कि प्रवासी श्रमिकों के पंजीकरण के लिए अलग से कोई व्यवस्था नहीं है, लेकिन वे प्रवास प्रमाणपत्र निर्गत करते हैं।

3.2.3 अपात्र लाभार्थियों का पंजीकरण

अधिनियम के प्रावधान ऐसे सभी प्रतिष्ठानों पर लागू होते हैं जो किसी भी भवन या अन्य सन्निर्माण कार्य में दस या अधिक श्रमिकों को नियोजित करता है, या पिछले बारह महीनों में किसी भी दिन नियोजित किया था, लेकिन इसमें कारखाना अधिनियम, 1948 या खनन अधिनियम, 1952 के तहत आच्छादित कार्य सम्मिलित नहीं हैं। अधिनियम की धारा 2(1)(डी) में भवन या अन्य सन्निर्माण कार्य के रूप में विचार किए जाने योग्य कार्यों

की एक प्रदर्शनात्मक सूची[23] सम्मिलित है एवं राज्य सरकार से ऐसे अन्य कार्यों को अधिसूचित करने की अपेक्षा की गयी है।

जैसा कि पूर्व में ***प्रस्तर संख्या 3.1.2*** में वर्णित है, उत्तर प्रदेश सरकार ने अधिनियम की धारा 2(1)(डी) के अंतर्गत भवन या अन्य सन्निर्माण कार्य के रूप में 40 कार्यों को अधिसूचित[24] किया, जिनमें चट्टान तोड़ने का कार्य या खनिकर्म, मार्बल/स्टोन कार्य, चूना बनाना, मिट्टी; बालू व मोरंग के खनन का कार्य आदि से संबंधित कार्य सम्मिलित थे, जो कि अन्यथा खनन अधिनियम 1952 के अंतर्गत आच्छादित थे एवं अधिनियम के प्रावधान के अनुसार भवन या अन्य निर्माण कार्य के तहत आच्छादित होने योग्य नहीं थे। इसके अलावा, राज्य सरकारों द्वारा अधिनियम के अंतर्गत भवन एवं अन्य सन्निर्माण कार्यों को अधिसूचित करने हेतु भारत सरकार द्वारा निर्गत (जुलाई, 2013) संभावित कार्यों की सूची में उपर्युक्त कार्य इस उद्देश्य के लिए सम्मिलित नहीं थे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि फरवरी 2023 तक बोर्ड के साथ कुल 154.81 लाख पंजीकृत लाभार्थियों में से 1.66 लाख श्रमिक खनन गतिविधियों से संबंधित थे। इस प्रकार, खनन अधिनियम से आच्छादित कर्मकारों का पंजीकरण अधिनियम के उपबंधों के विपरीत था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (मार्च 2024) कि अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार भवन या अन्य सन्निर्माण कार्यों के रूप में 40 कार्यों की अधिसूचना निर्गत की गई है एवं राज्य सरकार इस हेतु सक्षम है। राज्य सरकार के प्राधिकार से सहमत होते हुए यह सुनिश्चित करना महत्वपूर्ण है कि कार्यों को केवल एक अधिनियम के अंतर्गत अधिसूचित किया जाए एवं उन्हें एक ही समय में दो अधिनियमों के अंतर्गत सम्मिलित नहीं किया जाना चाहिए, जैसा कि इस प्रकरण में है।

उपरोक्त के अलावा, उत्तर प्रदेश सरकार ने अपात्र लाभार्थियों के अन्य वर्गों के पंजीकरण के लिए भी निर्देश निर्गत किए, जैसा कि परवर्ती प्रस्तरों में वर्णित है:

[23] भवनों, गलियों, सड़कों, रेलवे, ट्रामवे, हवाई क्षेत्रों, सिंचाई, जल निकासी, तटबंध एवं नेविगेशन कार्य, बाढ़ नियंत्रण कार्य (जल निकासी कार्यों सहित), विद्युत् के उत्पादन; पारेषण एवं वितरण कार्य, जल कार्य, तेल एवं गैस प्रतिष्ठानों का कार्य, वायरलेस; रेडियो; टेलीविजन; टेलीफोन; टेलीग्राफ एवं विदेशी संचार सम्बन्धी कार्य, बांधों; नहरों; जलाशयों; जलकुंडों; सुरंगों; पुलों; वायडक्ट्स; एक्वाडक्ट्स;पाइपलाइनों; टावरों; कूलिंग टावरों; ट्रांसमिशन टावरों आदि के निर्माण कार्य या इनके परिवर्तन; मरम्मत; रखरखाव या विध्वंस सम्बन्धी कार्य।

[24] अधिसूचना सं. 488/36-2-2013, दिनांक 25 जुलाई 2013 के माध्यम से।

3.2.3.1 मनरेगा श्रमिकों का पंजीकरण

भारत सरकार ने सभी राज्य सरकारों को निर्देश (जुलाई, 2013) दिया कि वे महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम योजना (मनरेगा) के उन श्रमिकों को बोर्ड के लाभार्थियों के रूप में पंजीकृत करें, जिन्होंने पिछले 12 महीनों में कम से कम 50 दिन तक कार्य किया हो। तदनुसार, उत्तर प्रदेश सरकार ने मनरेगा श्रमिकों को बोर्ड के लाभार्थियों के रूप में पंजीकृत करने के लिए निर्देश (अगस्त, 2013) निर्गत किए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि भारत सरकार ने श्रमिकों के रूप में मनरेगा कर्मकारों की स्थिति की फिर से जांच के परिणामस्वरूप पहले के निर्देशों को वापस (फरवरी 2017) ले लिया। तथापि, राज्य सरकार ने भारत सरकार के संशोधित आदेशों का अनुपालन नहीं किया।

यह भी देखा गया कि फरवरी 2023 तक बोर्ड के साथ पंजीकृत 154.81 लाख लाभार्थियों के सापेक्ष मनरेगा से सम्बंधित श्रमिकों की संख्या 13.70 लाख थी। तथापि, उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा कोई अनुदेश निर्गत न किए जाने के कारण मनरेगा के कार्यों को अधिनियम के प्रावधानों के अंतर्गत प्रतिष्ठान के रूप में पंजीकृत नहीं किया गया था। मनरेगा कर्मकारों का उनके कार्यों के पंजीकरण के बिना बोर्ड के लाभार्थियों के रूप में पंजीकरण करना, भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय का उल्लंघन है। माननीय न्यायालय ने व्यवस्था[25] दी थी कि केवल वही कर्मकार, जो अधिनियम के अंतर्गत पंजीकृत प्रतिष्ठानों एवं/अथवा पंजीकरण योग्य प्रतिष्ठानों में कार्यरत हैं, बोर्ड के लाभार्थियों के रूप में पंजीकृत किए जाएंगे।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि मनरेगा श्रमिकों को 90 दिनों के कार्य के आधार पर पंजीकृत किया गया है। इसके अलावा, राज्य सरकार द्वारा यह भी बताया गया था कि बोर्ड ने मंडलायुक्तों/जिलाधिकारियों को मनरेगा के तहत निष्पादित किए जा रहे निर्माण कार्यों को प्रतिष्ठान के रूप में पंजीकृत करने का निर्देश निर्गत किया है।

[25] निर्माण कार्य श्रमिको के केंद्रीय विधान के लिए राष्ट्रीय अभियान समिति बनाम भारत संघ और अन्य के प्रकरण में।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मनरेगा कार्यों के पंजीकरण की अपेक्षा वाले बोर्ड के निर्देश, सरकार द्वारा किए गए दावे के समर्थन में लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए थे।

3.2.3.2 ईंट भट्ठा श्रमिकों का पंजीकरण

भूतत्व एवं खनिकर्म निदेशालय, उत्तर प्रदेश ने ईंट निर्माण हेतु प्रयुक्त मिट्टी को खनिज के रूप में वर्गीकृत किया है एवं राज्य में ईंट भट्ठों के प्रचालन को भी विनियमित करता है, क्योंकि खनिजों के उत्खनन पर खनन अधिनियम, 1952 के प्रावधान लागू होते हैं। इसके अतिरिक्त, अधिनियम के प्रावधान केवल भवन एवं अन्य सन्निर्माण कार्यों पर लागू होते हैं परंतु कारखाना अधिनियम, 1948 तथा खनन अधिनियम, 1952 के अंतर्गत आने वाले कार्यों पर लागू नहीं होते हैं।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि उत्तर प्रदेश सरकार ने ईंट भट्ठों पर ईंट बनाने के कार्य को न केवल भवन अथवा अन्य सन्निर्माण कार्य के रूप में वर्गीकृत किया है बल्कि ईंट भट्ठे के कर्मकारों को बोर्ड के लाभार्थियों के रूप में पंजीकृत करने के लिए समय-समय पर अनुदेश[26] भी निर्गत किए थे। तदनुसार, बोर्ड ने फरवरी 2023 तक कुल पंजीकृत 154.81 लाख लाभार्थियों के सापेक्ष ईंट भट्ठे से संबंधित 7.97 लाख श्रमिकों को पंजीकृत किया था।

इस प्रकार, ईंट भट्ठों पर ईंट बनाने के कार्य को भवन अथवा अन्य सन्निर्माण कार्य के रूप में वर्गीकृत करना एवं उनके श्रमिकों को बोर्ड के लाभार्थियों के रूप में पंजीकृत करना अधिनियम के उपबंधों का उल्लंघन था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि राज्य के ईंट भट्ठे उत्पादन गतिविधियों के अंतर्गत आच्छादित हैं तथा निर्माण गतिविधियों से संबंधित नहीं हैं।

राज्य सरकार का उत्तर उसके उस आदेश (जुलाई 2013) के विपरीत है, जिसमें ईंट बनाने को भवन या अन्य सन्निर्माण कार्य के रूप में वर्गीकृत किया गया था।

---

[26] शासनादेश संख्या 39/2016/1462/36-2-2016-7 जी/2015 दिनांक 29.9.2016 एवं 18/2015/1621/36-2-2015-7जी/2015 दिनांक 29-12-2015.

3.2.4 मिशन मोड परियोजना का कार्यान्वयन

भारत सरकार द्वारा जुलाई 2020 में एक मिशन मोड परियोजना को लागू करने का निर्देश निर्गत किया, जिसमें तीन माह की अवधि के भीतर सभी छूटे हुए श्रमिकों का पंजीकरण एवं सदस्यता का समय पर नवीनीकरण सुनिश्चित करना था, जिससे श्रमिक बोर्ड की कल्याणकारी योजनाओं का लाभ उठा सकें। भारत सरकार ने राज्य में कुल 81.52 लाख श्रमिकों की उपस्थिति का अनुमान (जुलाई 2020) लगाया, जिनमें से 56.70 लाख श्रमिक पहले से ही बोर्ड के साथ पंजीकृत थे एवं इन पंजीकृत श्रमिकों के सापेक्ष केवल 19.19 लाख सक्रिय पंजीकृत श्रमिक थे (जिन्होंने समय पर अपनी सदस्यता का नवीनीकरण किया है)।

तदनुसार, मिशन मोड परियोजना के तहत, बोर्ड को न केवल 24.82 लाख छूटे हुए श्रमिकों को पंजीकृत करना था, बल्कि लाभार्थियों की सदस्यता के समय पर नवीनीकरण के लिए नवीनीकरण प्रक्रिया को भी आसान बनाना था। इस प्रयोजनार्थ, बोर्ड को नवीनीकरण को प्रोत्साहित करना था एवं सेवा-बंधुओं/गैर-सरकारी संगठनों/स्वयंसेवकों/ट्रेड यूनियनों को समय पर नवीनीकरण एवं व्यपगत पंजीकरण के पुनः पंजीकरण के लिए नियोजित करना था। इसके अलावा, एक राज्य से दूसरे राज्य में प्रवास पर सदस्यता की पोर्टेबिलिटी का समाधान करने के लिए, मिशन मोड परियोजना के तहत तीन महीने की अवधि के भीतर बोर्ड द्वारा ऑनलाइन प्रवास प्रमाणपत्र निर्गत करने की प्रक्रिया भी प्रारंभ की जानी थी। इसके अलावा, पंजीकरण की प्रक्रिया को आसान बनाने के लिए बोर्ड को मोबाइल ऐप, कॉल सेंटर, वेब लिंक के साथ मिस्ड कॉल आदि जैसे कई प्रौद्योगिकी सुविधाएँ भी अपनानी थी।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि बोर्ड ने नवीनीकरण को प्रोत्साहित करने के लिए कोई कार्यवाही नहीं की एवं सेवा-बंधुओं/गैर-सरकारी संगठनों/स्वयंसेवकों/ट्रेड यूनियनों को समय पर नवीनीकरण और व्यपगत पंजीकरण के पुनः पंजीकरण के लिए नियोजित नहीं किया। इसके अलावा, बोर्ड द्वारा न तो ऑनलाइन प्रवास प्रमाणपत्र निर्गत करने की प्रक्रिया शुरू की गई थी और न ही उपर्युक्त उद्देश्यों के लिए सुझाए गए प्रौद्योगिकी सुविधाएं ही बोर्ड द्वारा अपनायी गयी थी।

इसके अलावा, यद्यपि कि भारत सरकार ने जुलाई 2020 तक राज्य में केवल 81.52 लाख श्रमिकों की उपस्थिति का अनुमान लगाया था, बोर्ड ने

मार्च 2022 तक 144.19 लाख श्रमिकों (अनुमानित संख्या के 90 प्रतिशत से अधिक) को पंजीकृत किया था। यद्यपि, सक्रिय सदस्य केवल 47.97 लाख (50 प्रतिशत[27]) ही थे। यह पुन इसकी पुष्टि करता है कि बोर्ड द्वारा लाभार्थियों की सदस्यता को नवीनीकृत करने या समाप्त सदस्यता को बहाल करने के लिए जो प्रयास किए गए थे, वे पर्याप्त नहीं थे।

इस प्रकार, मिशन मोड परियोजना के उपायों को लागू नहीं करने के कारण, सदस्यता का समय पर नवीनीकरण सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि सदस्यता के पंजीकरण/नवीनीकरण के लिए ऑनलाइन सुविधा बोर्ड पोर्टल एवं जन सुविधा केंद्र के माध्यम से प्रदान की गई है। इसके अलावा, बोर्ड पोर्टल के माध्यम से प्रवास प्रमाणपत्र निर्गत करने एवं सदस्यता के नवीनीकरण के लिए शार्ट मैसेज सुविधा भी लेखा परीक्षा के दृष्टान्त पर प्रारंभ की गई है। राज्य सरकार ने यह भी बताया कि इन उपायों के कारण, बोर्ड द्वारा लक्ष्यों के सापेक्ष 90 प्रतिशत से अधिक लाभार्थियों को पंजीकृत किया गया है।

3.2.5 पहचान पत्र का निर्गमन

अधिनियम की धारा 13 के अनुसार, बोर्ड द्वारा प्रत्येक पंजीकृत लाभार्थी के भवन अथवा अन्य सन्निर्माण कार्यों का विवरण दर्ज करने के लिए एक पहचान पत्र निर्गत किया जाना है। पहचान पत्र में आवश्यक विवरण नियोक्ता द्वारा लाभार्थियों की पंजिका के आधार पर दर्ज किए जाने होते हैं। अधिनियम की धारा 15 लाभार्थियों के कार्यों/रोजगार का विवरण रखने के लिए नियोक्ता द्वारा लाभार्थियों की पंजिका[28] के अनुरक्षण को अधिदेशित करती है। इसके अलावा, भारत सरकार ने श्रमिकों के रोजगार का विवरण दर्ज करने के लिए पासबुक/रोजगार डायरी के रूप में पहचान पत्र निर्गत करने का भी निर्देश (अक्टूबर 2018) दिया। अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन में, नियम 2009 के नियम 277 में पहचान पत्र निर्गत करने के लिए प्रपत्र 27 निर्धारित किया है, जिसमें श्रमिक और उनके पति या पत्नी का विवरण अपेक्षित है।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि पहचान पत्र के लिए नियम 2009 के तहत उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा निर्धारित प्रारूप अधिनियम की आवश्यकताओं

[27] वर्ष 2021-22 के प्रारंभ में पंजीकृत 96 लाख लाभार्थियों में से।

[28] नियम 2009 के नियम 278 के अनुसार प्रपत्र 28 में अनुरक्षित किया जाना है।

के अनुरूप नहीं था क्योंकि इसमें श्रमिक द्वारा किए गए भवन या अन्य सन्निर्माण कार्यों के विवरण दर्ज करने का कोई प्रावधान नहीं था। इसके अतिरिक्त, उत्तर प्रदेश सरकार ने श्रमिकों के रोजगार का विवरण दर्ज करने के लिए पासबुक/रोजगार डायरी के रूप में पहचान पत्र निर्गत करने के लिए भी कोई कार्यवाही[29] शुरू नहीं की। परिणामस्वरूप, बोर्ड द्वारा निर्गत किए गए पहचान पत्रों में लाभार्थी के कार्य दिवसों के संबंध में कोई सूचना नहीं दी गई थी। लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि बोर्ड द्वारा निर्गत पहचान पत्र भी निर्धारित प्रारूप (प्रपत्र 27) के अनुरूप नहीं थे क्योंकि इसमें कर्मचारी के पति या पत्नी के विवरण का अभाव था।

इसके अलावा, प्रतिष्ठानों के निरीक्षण हेतु मुख्य निरीक्षक द्वारा निर्धारित (अप्रैल 2014) निरीक्षण टिप्पणी के प्रारूप में नियोक्ता द्वारा लाभार्थियों की पंजिका के अनुरक्षण की जांच अपेक्षित नहीं थी। लेखापरीक्षा दल द्वारा प्रतिष्ठानों के संयुक्त भौतिक सत्यापन में नियोक्ताओं द्वारा लाभार्थियों की पंजिका का अनुरक्षण न किये जाने की पुष्टि हुई। इससे यह भी पता चलता है कि पहचान पत्र के माध्यम से श्रमिकों की रोजगार के विवरण के रखरखाव को सुनुश्चित करने की प्रणाली के अभाव एवं लाभार्थियों की पंजिका के अनुरक्षण में विफलता के कारण, कार्य के दिनों के लिए प्रमाणपत्र निर्गत करने का कोई आधार उपलब्ध नहीं था। जबकि यह प्रमाणपत्र (न्यूनतम 90 कार्य दिवस) पंजीकरण या लाभार्थी सदस्यता के नवीनीकरण के लिए अति आवश्यक है।

इसके अलावा, लेखापरीक्षा में पाया गया कि नियम 2009 के अंतर्गत लाभार्थियों की पंजिका हेतु निर्धारित प्रपत्र 28 के प्रारूप में विसंगतियां थी, क्योंकि इसमें श्रमिकों के रोजगार के विवरण का अंकन किये जाने का कोई उल्लेख नहीं था।

इस प्रकार, अनुपयुक्त पहचान पत्र निर्गत करने एवं लाभार्थियों की पंजिका के माध्यम से श्रमिकों के रोजगार का विवरण अनुरक्षित न करने से अपात्र लाभार्थियों के पंजीकरण या सदस्यता नवीनीकरण की आशंका है।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि लेखापरीक्षा के दृष्टान्त पर रोजगार का विवरण प्राप्त करने के प्रावधान किये गए हैं एवं लाभार्थियों

[29] बोर्ड ने पासबुक के रूप में पहचान पत्र प्रदान करने के लिए एक प्रस्ताव पारित (जनवरी 2020) किया था, यद्यपि जून 2023 तक इस संबंध में कोई प्रगति नहीं हुयी।

के ऑनलाइन डेटा की उपलब्धता के कारण पासबुक के रूप में पहचान पत्र की आवश्यकता नहीं है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उचित पहचान पत्र और नियोक्ताओं द्वारा लाभार्थियों की पंजिका के रखरखाव के बिना श्रमिकों द्वारा रोजगार की स्व-घोषणा को सत्यापित नहीं किया जा सकता है।

संक्षेप में:

उत्तर प्रदेश सरकार प्रत्येक निर्माण कार्य का पंजीकरण सुनिश्चित करने एवं नियोक्ता द्वारा इस हेतु प्रस्तुत सूचना को सत्यापित करने के लिए एक प्रणाली स्थापित करने में विफल रही। पंजीकरण लक्ष्यों के स्थिर रहने के बाद भी, अवधि 2017-22 में प्रतिष्ठान पंजीकरण की दर कम रही। पंजीकरण प्रमाणपत्र के माध्यम से नियोक्ताओं को अधिनियम/नियमों की महत्वपूर्ण शर्तों के बारे में सूचित नहीं किया गया था। इसके अलावा, राज्य में न केवल प्रतिष्ठानों के पंजीकरण में विलम्ब हुआ, बल्कि प्रमाणपत्र निर्गत करने में भी देरी हुई। उत्तर प्रदेश सरकार ने प्रतिष्ठानों के पंजीकरण से प्राप्त राजस्व को बोर्ड को हस्तांतरित नहीं किया, जबकि इसका संग्रहण नियम 2009 के ढांचे के अनुसार किया गया था।

इसके अलावा, बोर्ड ने प्रत्येक श्रमिक का लाभार्थी के रूप में पंजीकरण सुनिश्चित करने के लिए भी कोई प्रभावी प्रणाली स्थापित नहीं की। सरकारी विभागों/स्थानीय प्राधिकरणों ने प्रतिष्ठानों एवं लाभार्थियों के पंजीकरण के प्रावधानों की अनदेखी की। पंजीकरण शुल्क तथा रोजगार प्रमाणपत्र सम्बन्धी छूट के कारण अवधि 2020-22 में लाभार्थी पंजीकरण में वृद्धि के पश्चात भी, सक्रिय सदस्य कम रहे।

अनुशंसा 2: *राज्य सरकार पंजीकरण प्रमाणपत्र को सत्यापित करने एवं अपने अधिकार क्षेत्र के तहत प्रतिष्ठानों तथा लाभार्थियों का शत-प्रतिशत पंजीकरण सुनिश्चित करने के लिए, पंजीकरण अधिकारियों को उत्तरदायी बनाने पर विचार कर सकती है।*

अनुशंसा 3: *राज्य सरकार को संभावित नियोक्ताओं की पहचान करने, उनके पंजीकरण तथा समय पर प्रमाणपत्र निर्गत करने के लिए एक मजबूत तंत्र स्थापित करना चाहिए।*

अनुशंसा 4: *राज्य सरकार अधिनियम एवं नियमों के तहत नियामक एवं वैधानिक आवश्यकताओं का पालन न करने के लिए सरकारी अधिकारियों के विरुद्ध दंडात्मक उपायों पर विचार कर सकती है।*

अनुशंसा 5: *केवल पात्र श्रमिकों को ही बोर्ड में पंजीकरण करने की अनुमति दी जानी चाहिए जिससे केवल आशयित लाभार्थियों को योजनाओ का लाभ मिल सके।*

अनुशंसा 6: *राज्य सरकार श्रमिकों के रोजगार के विवरण के उचित रखरखाव के लिए अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार पहचान पत्र के प्रारूप को संशोधित करने पर विचार कर सकती है।*