



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

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का
प्रतिवेदन
भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकारों का कल्याण



उत्तर प्रदेश सरकार
प्रतिवेदन संख्या-4, वर्ष 2025
(निष्पादन लेखापरीक्षा-सिविल)

**भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का
प्रतिवेदन
भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकारों का कल्याण**

**उत्तर प्रदेश सरकार
प्रतिवेदन संख्या-4, वर्ष 2025**

विषय सूची

विवरण	सन्दर्भ	
	प्रस्तर	पृष्ठ
प्राक्कथन	-	vii
कार्यकारी सार	-	ix
अध्याय-I		
प्रस्तावना		
अधिनियमित कानून	1.1	1
उत्तर प्रदेश का परिदृश्य	1.2	1
संगठनात्मक ढाँचा	1.3	2
लेखापरीक्षा उद्देश्य	1.4	3
लेखापरीक्षा मानदंड	1.5	3
लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली	1.6	4
लेखापरीक्षा निष्कर्ष	1.7	5
अध्याय-II		
अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन		
अधिनियम की आवश्यकताओं के अनुरूप राज्य स्तरीय नियमों की तुलना	2.1	7
अध्याय-III		
प्रतिष्ठानों एवं लाभार्थियों का पंजीकरण		
प्रतिष्ठान पंजीकरण में पंजीकरण अधिकारियों की भूमिका	3.1.1	17
प्रतिष्ठानों के पंजीकरण की स्थिति	3.1.2	18
अधिनियम/नियमों की महत्वपूर्ण शर्तें पंजीकरण प्रमाणपत्र में उल्लिखित न होना	3.1.3	22
अनुबंधों में पंजीकरण के लिए किसी उपबंध का न होना	3.1.4	23
पंजीकरण प्रमाणपत्र निर्गत करने में विलम्ब	3.1.5	24
प्रतिष्ठानों के पंजीकरण में विलम्ब	3.1.6	25

विवरण	सन्दर्भ	
	प्रस्तर	पृष्ठ
प्रतिष्ठानों की पंजिका का अनुरक्षण न किया जाना	3.1.7	27
प्राप्तियों का उपयोग	3.1.8	28
लाभार्थियों के पंजीकरण की स्थिति	3.2.1	30
भारत सरकार के निर्देशों का पालन न करना	3.2.2	32
अपात्र लाभार्थियों का पंजीकरण	3.2.3	33
मिशन मोड परियोजना का कार्यान्वयन	3.2.4	37
पहचान पत्र का निर्गमन	3.2.5	38
अध्याय-IV		
उपकर निर्धारण, संग्रहण एवं बोर्ड को उपकर का अंतरण		
नियोक्ताओं द्वारा प्रपत्र-1 में विवरणी जमा न किया जाना	4.1.1	45
सहायक/उप श्रमायुक्त के अतिरिक्त अन्य उपकर निर्धारण अधिकारियों द्वारा उपकर का निर्धारण नहीं किया जाना	4.1.2	46
उपकर के निर्धारण की स्थिति	4.1.3	47
उपकर का भुगतान नहीं किया जाना	4.1.4	49
निर्धारण में कमी	4.1.5	50
भौगोलिक सूचना प्रणाली पर आधारित सर्वेक्षण का कार्यान्वयन	4.1.6	51
भवन योजनाओं के अनुमोदन पर उपकर संग्रहण में देरी या विफलता	4.2.1	53
उपकर के संग्रहण में कमी	4.2.2	55
निर्माण लागत की गणना समान दरों पर न किया जाना	4.2.3	57
उपकर के संग्रहण पर वास्तविक व्यय की गणना किये बिना ही वसूली प्रभारों की कटौती	4.2.4	58
संग्रहित उपकर बोर्ड को हस्तांतरित न किया जाना	4.3.1	60

विवरण	सन्दर्भ	
	प्रस्तर	पृष्ठ
संग्रहित उपकर का बोर्ड को अंतरण में विलम्ब	4.3.2	61
सरकारी लेखे के बाहर लेन-देन	4.4.1	62
कोषागारों में जमा उपकर बोर्ड को अंतरण नहीं किया जाना	4.4.2	63
उपकर प्राप्तियों का अपर्याप्त लेखा-जोखा	4.4.3	64
उपकर प्राप्तियों का डेटा संसाधित नहीं किया जाना	4.4.4	67
अध्याय-V		
श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य		
नियोक्ताओं/ठेकेदारों द्वारा सुरक्षा नीति प्रस्तुत न किया जाना	5.1	70
निरीक्षकों की भूमिका में कमी	5.2	71
सुरक्षा समिति का गठन सुनिश्चित न किया जाना	5.3	74
सुरक्षा अधिकारी की नियुक्ति सुनिश्चित न किया जाना	5.4	75
दुर्घटना के प्रकरणों की रिपोर्टिंग तथा उनकी जाँच	5.5	75
कर्मचारी क्षतिपूर्ति अधिनियम, 1923 के अंतर्गत मृत या घायल श्रमिकों को क्षतिपूर्ति	5.6	78
समन्वय के अभाव में जाँच की कार्यवाही न किया जाना	5.7	79
नियमों के अनुपालन के प्रावधान के बिना अनुबंध का गठन	5.8	80
भारत के राष्ट्रीय भवन संहिता 2016 को न अपनाया जाना	5.9	81
स्कैफोल्ड्स तथा लैडर्स के लिए भारतीय मानक सुरक्षा संहिता (आई.एस: 3696)	5.10	82

विवरण	सन्दर्भ	
	प्रस्तर	पृष्ठ
अध्याय-VI		
निरीक्षण		
मुख्य निरीक्षक एवं अन्य निरीक्षकों की नियुक्ति	6.1	86
उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा विरोधाभासी प्रावधान	6.2	88
कार्य प्रारम्भ की सूचना प्रस्तुत करने में विफल नियोक्ताओं पर दंड का आरोपण नहीं किया जाना	6.3	88
निरीक्षण टिप्पणी निर्गत करने के प्रारूप में कमी	6.4	89
निरीक्षण की स्थिति	6.5	90
निरीक्षण टिप्पणियों पर अनुवर्ती कार्यवाही	6.6	92
निरीक्षण के लिए योजना बनाना	6.7	94
नियोक्ताओं द्वारा अभिलेखों का रखरखाव सुनिश्चित नहीं किया जाना	6.8	95
अध्याय-VII		
कल्याण निधि का प्रशासन एवं उपयोग		
बोर्ड का गठन	7.1	99
बोर्ड के पदाधिकारी	7.1.1	100
बोर्ड की बैठकें	7.1.2	103
बोर्ड को कार्यकलाप सौंपना	7.1.3	104
बजट अनुमान तैयार करना	7.2.1	106
वार्षिक प्रतिवेदन तैयार करना	7.2.2	110
वार्षिक लेखा तैयार करना	7.2.3	110
समितियों का गठन	7.2.4	111
कल्याण निधि का प्रबंधन	7.2.5	113
योजनाओं के कार्यान्वयन में अदक्षता	7.2.6	122
योजनाओं की सामाजिक लेखापरीक्षा संपन्न नहीं होना	7.2.7	135

परिशिष्ट		
संख्या	विवरण	पृष्ठ संख्या
I	राज्य स्तर पर बोर्ड की संगठनात्मक संरचना	139
II	चयनित जनपदों, इकाइयों एवं योजनाओं की सूची	140
III	अवधि 2017-22 में चयनित जनपदों में प्रतिष्ठानों के पंजीकरण का विवरण	141
IV	चयनित जनपदों में उपकर के कम निर्धारण का विवरण	142
V	ठेकेदारों के बीजकों से वस्तु एवं सेवा कर की राशि पर उपकर की कटौती नहीं करने का विवरण	145
VI	प्रतिशत प्रभार की राशि पर उपकर की कटौती नहीं करने का विवरण	146
VII	अवधि 2019-22 में ऑनलाइन प्रणाली के माध्यम से अनुमोदित मानचित्रों के सापेक्ष आंशिक रूप से जमा उपकर का विवरण	146
VIII	अवधि 2017-22 में संग्रहित उपकर का विवरण, जो बोर्ड को अंतरित नहीं किया गया	147
IX	अवधि 2017-22 में संग्रहित उपकर को विलम्ब से बोर्ड को हस्तांतरण का विवरण	147
X	अवधि 2017-22 में कार्यस्थल दुर्घटनाओं का विवरण, जहाँ निरीक्षकों द्वारा आवश्यक जाँच नहीं की गयी थी	148
XI	मार्च 2023 तक की स्थिति के अनुसार राज्य में निरीक्षकों के स्वीकृत एवं रिक्त पदों का विवरण	148
XII	अवधि 2017-22 में योजनाओं के अंतर्गत लाभार्थियों की संख्या का विवरण	149
XIII	अवधि 2017-22 में बोर्ड द्वारा कार्यान्वित योजनाओं का विवरण	150
XIV	मॉडल योजना के प्रस्तावित गतिविधियों के कार्यान्वयन की स्थिति का विवरण	151

प्राक्कथन

यह प्रतिवेदन भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा 31 मार्च 2022 को समाप्त होने वाले वर्ष के लिए भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अंतर्गत उत्तर प्रदेश के राज्यपाल को प्रस्तुत करने हेतु तैयार किया गया है।

प्रतिवेदन में अवधि 2017-22 को आच्छादित करते हुए “भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकारों के कल्याण” पर निष्पादन लेखापरीक्षा के परिणाम सम्मिलित हैं। इस प्रतिवेदन में उल्लिखित प्रकरण वे हैं जो अवधि 2017-22 की नमूना-लेखा परीक्षा में प्रकाश में आए थे। यथा आवश्यक अवधि 2021-22 के बाद के प्रकरणों को भी इसमें सम्मिलित किया गया है।

यह लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा जारी लेखापरीक्षा मानकों के अनुरूप की गई है।

कार्यकारी सार

कार्यकारी सार

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकारों (श्रमिकों) के रोजगार एवं सेवा शर्तों को विनियमित करने तथा उनकी सुरक्षा, स्वास्थ्य एवं कल्याण सुनिश्चित करने के लिए, भारत सरकार द्वारा भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (रोजगार एवं सेवा शर्तों का विनियमन) अधिनियम, 1996 अधिनियमित (अगस्त 1996) किया गया। अधिनियम के अंतर्गत श्रमिकों की सुरक्षा, स्वास्थ्य एवं कल्याण सुनिश्चित करने के लिए भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड (बोर्ड) की स्थापना अपेक्षित है। इसके अतिरिक्त, भारत सरकार ने बोर्ड के लिए संसाधन सृजित करने हेतु नियोक्ताओं द्वारा संपन्न निर्माण कार्य की लागत पर उपकर अधिरोपित और एकत्र करने के लिए भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिक कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 (उपकर अधिनियम) भी अधिनियमित (अगस्त, 1996) किया। तत्पश्चात् उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा राज्य में अधिनियम को कार्यान्वित करने के लिए उत्तर प्रदेश भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (रोजगार एवं सेवा शर्तों का विनियमन) नियम, 2009 (नियम 2009) अधिसूचित (फरवरी 2009) किया गया।

इस लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह पता लगाना था कि क्या उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा दोनों अधिनियमों को परिकल्पित रूप से कार्यान्वित किया गया तथा क्या इससे श्रमिकों की कार्य दशाओं में सुधार हुआ। लेखापरीक्षा में प्रतिष्ठानों और श्रमिकों के पंजीकरण से संबंधित प्रावधानों के क्रियान्वयन तथा उपकर के निर्धारण, संग्रहण एवं बोर्ड को अंतरण तथा इसके उपयोग की भी समीक्षा की गयी।

लेखापरीक्षा में उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा अपेक्षित नियमों को बनाने में कमियां पायी गयी क्योंकि नियम 2009 में अधिनियम की कई आवश्यकताओं जैसे कि विशेषज्ञ समिति का गठन, 60 वर्ष की आयु के बाद श्रमिकों को प्रदान किए जाने वाले लाभ, श्रमिकों को चिकित्सा व्यय का भुगतान, बोर्ड के अधिकारियों/कर्मचारियों की निबंधन तथा सेवा शर्तों, बोर्ड द्वारा बजट, वार्षिक प्रतिवेदन एवं वार्षिक लेखा तैयार तथा प्रस्तुत करने के लिए आवश्यक प्रपत्र एवं समय-सीमा इत्यादि के सम्बन्ध में प्रावधान नहीं था।

स्थापना पंजीकरण की प्रक्रिया प्रभावी नहीं थी। पंजीकरण प्रक्रिया में पंजीकरण अधिकारियों की सीमित भूमिका थी। पंजीकरण प्रमाण पत्र विवरणों के परिवर्तनों पर नजर रखने या पंजीकरण के लिए नियोक्ता द्वारा प्रस्तुत विवरणों को सत्यापित करने के लिए कोई प्रणाली विद्यमान नहीं थी। नियोक्ताओं को पंजीकरण शर्तों के बारे में सूचित नहीं किया गया था। बोर्ड राज्य में निर्माण गतिविधियों की लगातार निगरानी के माध्यम से संभावित नियोक्ताओं की पहचान करने के लिए कोई तंत्र स्थापित करने में विफल रहा। शासकीय विभाग एवं स्वायत्त निकाय अपने निर्माण कार्यों को पंजीकृत करने में विफल रहे। अवधि 2017-22 में स्थापना पंजीकरण के वार्षिक लक्ष्य प्राप्त नहीं किए गए थे। इसके अतिरिक्त, न केवल प्रतिष्ठानों के पंजीकरण में विलम्ब हुआ, बल्कि निर्धारित समय के बाद पंजीकरण प्रमाण पत्र भी निर्गत किए गए। उत्तर प्रदेश सरकार ने प्रतिष्ठान पंजीकरण की प्राप्ति को अंतरित नहीं की।

इसी प्रकार, लाभार्थी पंजीकरण की प्रक्रिया प्रभावी नहीं थी। अवधि 2020-22 में राज्य में लाभार्थियों के पंजीकरण की स्थिति में सुधार हुआ था, यद्यपि कि सक्रिय लाभार्थियों की संख्या कम रही। उत्तर प्रदेश सरकार ने खनन अधिनियम, 1952 अथवा महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम से आच्छादित श्रमिकों के पंजीकरण को बढ़ावा देकर अपात्र लाभार्थियों के पंजीकरण की अनुमति दी थी। उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा श्रमिकों के पहचान पत्र के प्रारूप का निर्धारण अधिनियम की अपेक्षाओं के अनुरूप नहीं किया गया था।

उपकर के निर्धारण, संग्रहित करने तथा बोर्ड को स्थानांतरित करने की प्रणाली प्रभावी नहीं थी। नियोक्ताओं द्वारा उपकर निर्धारण के लिए आवश्यक सूचना प्रस्तुत नहीं किया गया और उपकर निर्धारण अधिकारियों (श्रम विभाग के अतिरिक्त) ने उपकर निर्धारण का कार्य नहीं किया। यहां तक कि चयनित जनपदों में श्रम विभाग के अधिकारियों द्वारा अवधि 2017-22 में किए गए निर्धारण, पंजीकृत प्रतिष्ठानों के सापेक्ष अत्यंत कम (शून्य से 24 प्रतिशत के बीच) थे। सरकारी विभागों/स्थानीय निकायों के निर्माण कार्यों की अनदेखी करते हुए केवल वैयक्तिक नियोक्ताओं के संबंध में ही उपकर निर्धारण किए गए थे। उपकर संग्रहण अधिकारियों ने या तो ठेकेदारों के बीजकों से उपकर की कटौती नहीं की अथवा अनुमेय मदों को बाहर रखा। विकास

प्राधिकरणों/स्थानीय निकायों ने भवन मानचित्रों के अनुमोदन के समय या तो उपकर आरोपित नहीं किया अथवा अल्प उपकर आरोपित किया। चयनित जनपदों में निर्माण लागत की गणना के लिए समान दरों का उपयोग नहीं किया गया था। प्रदेश के पांच जनपदों में भौगोलिक सूचना प्रणाली सर्वेक्षण के तहत चिन्हित संपत्तियों से उपकर संग्रह असंतोषजनक रहा। उपकर संग्रहण अधिकारियों द्वारा उपकर संग्रहण पर वास्तविक व्यय का आंकलन किये बिना ही संग्रहण प्रभारों की कटौती की गयी तथा वे संग्रहित उपकर को निर्धारित समय में बोर्ड को अंतरित करने में भी असफल रहे। उपकर प्राप्तियों के लिए कोई लेखांकन प्रणाली निर्धारित नहीं की गई थी तथा अधिकांश लेन-देन सरकारी लेखे से बाहर ही रहे।

श्रमिकों के सुरक्षा एवं स्वास्थ्य प्रावधानों का क्रियान्वयन सुनिश्चित नहीं किया जा सका। नियोक्ताओं ने सुरक्षा नीति नहीं बनाई थी। नियोक्ताओं द्वारा सुरक्षा समिति का गठन और सुरक्षा अधिकारी की नियुक्ति सुनिश्चित नहीं की गई थी। संबंधित प्रावधानों के प्रवर्तन में निरीक्षकों की भूमिका भी कम थी। नियोक्ताओं ने दुर्घटनाओं की रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं की, जिसके परिणामस्वरूप अवधि 2017-22 में घटित सभी दुर्घटना प्रकरणों की जांच नहीं हो सकी। दुर्घटना प्रभावित श्रमिक, कर्मकार कर्मचारी क्षतिपूर्ति अधिनियम के अंतर्गत देय क्षतिपूर्ति से भी वंचित थे।

निरीक्षण की प्रणाली में भी कमी थी। कार्यस्थलों के चयन या निरीक्षणों की योजना के सम्बन्ध में कोई अभिलेख अनुरक्षित नहीं थे। पंजीकृत प्रतिष्ठानों के नियोक्ताओं ने कार्य प्रारम्भ के संबंध में निरीक्षकों को सूचित नहीं किया, जिससे अवधि 2017-22 में चयनित जनपदों में अत्यंत कम निरीक्षण संपन्न हुए। निरीक्षण प्रारूप में, अधिनियम तथा नियम 2009 के विभिन्न महत्वपूर्ण प्रावधानों की जांच को सम्मिलित नहीं किया गया था। इसके अलावा, निरीक्षण टिप्पणियों पर अनुवर्ती कार्यवाही का अनुश्रवण भी नहीं किया गया था।

बोर्ड का गठन और कार्यप्रणाली समुचित नहीं थी। उत्तर प्रदेश सरकार समय पर बोर्ड का गठन अथवा पुनर्गठन करने तथा सचिव एवं अन्य अधिकारियों/कर्मचारियों के पदों को स्वीकृत करने में विफल रही। उत्तर प्रदेश सरकार ने नियम 2009 में अधिनियम की धारा 22 के अंतर्गत प्रतिपादित बोर्ड के

सभी अनिवार्य कार्यों को सम्मिलित नहीं किया। बोर्ड की बैठकों की संख्या कम थी तथा बैठक की सूचना एवं एजेंडा समय पर प्रस्तुत नहीं किया गया था। बोर्ड द्वारा बजट अनुमान तैयार एवं प्रस्तुत करने में न केवल विलंब किया गया बल्कि उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा इसे अनुमोदित भी नहीं किया गया। बोर्ड ने स्थापना के बाद से अपना वार्षिक प्रतिवेदन और स्थापना से लेकर वर्ष 2020-21 तक वार्षिक लेखा तैयार नहीं किया। राज्य सलाहकार समिति ने अधिनियम के प्रशासन से संबंधित प्रकरणों में मुख्य भूमिका नहीं निभाई। कल्याण निधि का प्रबंधन भी प्रभावी नहीं था क्योंकि बोर्ड के पास बड़ी धनराशियां अप्रयुक्त पड़ी हुई थी। यहां तक कि धनराशियों को निर्धारित उद्देश्यों से भिन्न कार्यों पर व्यय किया गया था। श्रमिकों के लाभ के लिए योजनाओं का कार्यान्वयन अक्षम था क्योंकि कई श्रमिकों को आवेदनों की स्वीकृति के पश्चात भी वित्तीय सहायता प्राप्त नहीं हुई या विलम्ब से प्राप्त हुई। भारत सरकार द्वारा प्रतिपादित मॉडल कल्याण योजना के कार्यान्वयन की स्थिति संतोषजनक नहीं थी।

संक्षिप्त अनुशांसाएं:

राज्य सरकार को लेखापरीक्षा की अनुशांसाएं:

- *अधिनियम की अपेक्षाओं के अनुरूप नियम 2009 की कमियों जैसे कि विशेषज्ञ समिति का गठन, साठ वर्ष की आयु पूर्ण करने वाले श्रमिकों को दिए जाने वाले लाभों का विवरण, वार्षिक प्रतिवेदन एवं लेखा तैयार करने हेतु इनके प्रारूप एवं समय-सीमा निर्दिष्ट करना इत्यादि को दूर करना।*
- *पंजीकरण प्रमाण पत्र को सत्यापित करने एवं अपने अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत प्रतिष्ठानों और लाभार्थियों के शत-प्रतिशत पंजीकरण को सुनिश्चित करने के लिए पंजीकरण अधिकारियों को उत्तरदायित्व सौंपना।*
- *संभावित नियोक्ताओं की पहचान करने, उनके पंजीकरण तथा समय पर पंजीकरण प्रमाण पत्र निर्गत करने के लिए एक मजबूत तंत्र तैयार करना।*

- अधिनियम एवं नियमों के तहत नियामक एवं वैधानिक आवश्यकताओं का पालन न करने के लिए सरकारी अधिकारियों के विरुद्ध दंडात्मक उपायों पर विचार करना।
- आशयित लाभार्थियों को योजनाओं के लाभ की उपलब्धता हेतु केवल पात्र श्रमिकों का ही बोर्ड में पंजीकरण सुनिश्चित करना।
- श्रमिकों के रोजगार के विवरण के उचित रखरखाव के लिए अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार पहचान पत्र के प्रारूप को संशोधित करना।
- नियोक्ताओं द्वारा आवश्यक विवरणी (प्रपत्र-1) प्रस्तुत करने एवं निर्धारित समय के भीतर विवरणी संसाधित करने की निगरानी हेतु एक प्रणाली की स्थापना।
- सभी उपकर निर्धारण अधिकारियों द्वारा उपकर अधिनियम एवं नियमों के अनुसार उपकर का निर्धारण तथा राज्य में निर्माण लागत की गणना के लिए समान दरों को अपनाया जाना सुनिश्चित करना।
- वैयक्तिक के साथ-साथ सरकारी विभागों/स्थानीय निकायों के कार्यों के लिए उपकर का निर्धारण सुनिश्चित करना।
- स्थानीय निकायों के स्तर पर भवन मानचित्रों के अनुमोदन के साथ उपकर के अधिरोपण और वसूली के लिए एक प्रणाली विकसित करना।
- एकत्रित उपकर के समाशोधन के लिए एक तंत्र विकसित करना।
- पात्र नियोक्ताओं द्वारा सुरक्षा नीति तैयार करने तथा प्रस्तुत करने, सुरक्षा समिति के गठन और सुरक्षा अधिकारी की नियुक्ति की निगरानी के लिए एक प्रणाली विकसित करना।
- श्रम विभाग के कारखाना संभाग के निरीक्षकों हेतु निरीक्षणों के लक्ष्य निर्धारित करना।
- सहायक/उप श्रम आयुक्त को क्षतिपूर्ति प्रदान करने और सहायक निदेशक (कारखाना) को कार्यस्थलों पर दुर्घटना के प्रत्येक प्रकरण में जांच के लिए उत्तरदायी बनाना।
- प्रपत्र-4 में कार्य प्रारम्भ एवं पूर्ण होने की सूचना समय पर प्रस्तुतीकरण हेतु निर्देश निर्गत करना तथा दोषी नियोक्ताओं के विरुद्ध कार्यवाही करने पर विचार करना।

- *निरीक्षणों की योजना बनाने तथा क्रियान्वयन के लिए एक पारदर्शी प्रणाली अपनाना एवं निरीक्षण आपत्तियों पर अनुवर्ती कार्यवाही के अनुश्रवण के लिए एक प्रणाली स्थापित करना।*
- *समय पर बोर्ड का पुनर्गठन एवं बोर्ड की बैठकों का समय पर आयोजन सुनिश्चित करना।*
- *समय पर बजट अनुमानों की तैयारी एवं अनुमोदन तथा समय पर वार्षिक प्रतिवेदन एवं लेखे की तैयारी तथा उनका प्रस्तुतीकरण सुनिश्चित करना।*
- *समय पर आवेदनों के निस्तारण तथा लाभों के वितरण को सुनिश्चित करने के लिए योजनाओं के कार्यान्वयन की निगरानी एवं पर्यवेक्षण के लिए एक तंत्र स्थापित करने पर विचार करना।*

अध्याय-I

प्रस्तावना

अध्याय I : प्रस्तावना

वर्तमान अध्याय में भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकारों के कल्याण के लिए भारत सरकार और उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा अधिनियमित कानूनों पर चर्चा की गई है। इस अध्याय में लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, मानदंडों, लेखापरीक्षा परिक्षेत्र एवं कार्यप्रणाली को भी सन्निहित किया गया है।

1.1 अधिनियमित कानून

भारत सरकार द्वारा अगस्त 1996 में भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकारों (श्रमिकों) की सुरक्षा, स्वास्थ्य एवं कल्याण सुनिश्चित करने के लिए भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (नियोजन एवं सेवा शर्तों का विनियमन) अधिनियम, 1996 (अधिनियम) तथा भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 (उपकर अधिनियम) अधिनियमित किया गया। उपकर अधिनियम के माध्यम से श्रम उपकर (उपकर) अधिरोपित एवं एकत्रित कर, श्रमिकों हेतु कल्याण कार्यक्रमों का क्रियान्वयन सुनिश्चित किया जाना है। इसके अतिरिक्त, भारत सरकार ने इन अधिनियमों को कार्यान्वित करने के लिए भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर नियमावली, 1998 (उपकर नियमावली) भी प्रख्यापित (मार्च 1998) की।

अधिनियम के अनुसार प्रत्येक राज्य सरकार से वांछित है कि वह भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड (बोर्ड) का गठन करे तथा अधिनियम द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करने के लिए नियमावली बनाए। यह अधिनियम भवन एवं अन्य सन्निर्माण कार्य में दस या अधिक श्रमिकों को नियोजित करने वाले प्रतिष्ठानों पर लागू होता है। इसके अतिरिक्त, अधिनियम निर्दिष्ट करता है कि पूर्ववर्ती बारह महीनों के दौरान राज्य में निर्माण श्रमिक के रूप में कम से कम नब्बे दिनों तक नियोजन के साथ 18 से 60 वर्ष की आयु के बीच का कोई भी श्रमिक लाभार्थी के रूप में पंजीकरण हेतु पात्र है।

1.2 उत्तर प्रदेश का परिदृश्य

अधिनियम की अपेक्षाओं के अनुसार, उत्तर प्रदेश सरकार ने अधिनियम के लागू होने के एक दशक से अधिक समय व्यतीत होने के उपरांत उत्तर प्रदेश भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (रोजगार एवं सेवा शर्तों का विनियमन) नियम, 2009 (नियम 2009 के रूप में संदर्भित) विनियमित (फरवरी 2009)

किया। तदोपरान्त, नवंबर 2009 में उत्तर प्रदेश सरकार ने अधिनियम एवं नियम 2009 में उल्लिखित कल्याण कार्यक्रमों के क्रियान्वयन हेतु बोर्ड का गठन किया।

इसके अतिरिक्त, उत्तर प्रदेश सरकार ने नियोक्ताओं द्वारा संपन्न निर्माण व्यय पर एक प्रतिशत उपकर का अधिरोपण, नवंबर 2009 में बोर्ड के गठन के साथ ही प्रारंभ किया गया। मार्च 2022 तक, बोर्ड ने सफलतापूर्वक 1.44 करोड़ श्रमिकों का पंजीयन किया था। इसके अतिरिक्त श्रमिकों के कल्याण को बढ़ावा देने के उद्देश्य से 25 अलग-अलग योजनाओं का क्रियान्वयन किया गया था।

1.3 संगठनात्मक ढांचा

उत्तर प्रदेश शासन के श्रम तथा रोजगार विभाग के प्रमुख सचिव, बोर्ड के अध्यक्ष हैं। बोर्ड में उत्तर प्रदेश सरकार के श्रम आयुक्त, जो पदेन मुख्य निरीक्षक भी हैं तथा दस अन्य पदेन एवं नामित सदस्य सम्मिलित हैं। बोर्ड के सचिव, जो इसके मुख्य कार्यकारी अधिकारी भी हैं, इसके संचालन एवं अन्य गतिविधियों की देखरेख करते हैं। सचिव, दो अतिरिक्त सचिवों, एक वित्त एवं लेखा अधिकारी, एक उप सचिव और एक सहायक सचिव के सहयोग से कार्यों का निष्पादन करते हैं।

क्षेत्रीय स्तर पर¹, उपकर के निर्धारण एवं संग्रहण तथा श्रमिकों एवं प्रतिष्ठानों के पंजीकरण की जिम्मेदारी अपर श्रम/उप श्रम आयुक्त को सौंपी गई है। इसी प्रकार, जनपद स्तर पर, सहायक श्रमायुक्त इन जिम्मेदारियों को सम्पादित करते हैं। इसके अतिरिक्त, विभिन्न सरकारी विभागों और तथा कार्यदायी संस्थाओं के जनपद स्तरीय अधिकारियों, भवन योजना अनुमोदन एवं शहरी स्थानीय निकाय प्रबंधन में सम्मिलित अधिकारियों को उपकर निर्धारण और संग्रहण अधिकारियों के रूप में नामित किया गया है।

इसके अतिरिक्त, अधिनियम एवं नियम 2009 के प्रावधानों को लागू करने के लिए अन्य निरीक्षक की भूमिका उप श्रम आयुक्त, सहायक श्रमायुक्त और श्रम प्रवर्तन अधिकारियों जैसे अधिकारियों को सौंपी गई है। इसके अतिरिक्त जिलाधिकारी, उप श्रम आयुक्त और सहायक श्रमायुक्त को पात्र पंजीकृत लाभार्थियों को बोर्ड की योजनाओं के तहत लाभों को स्वीकृत करने

¹ बोर्ड के कार्यों के निष्पादन हेतु राज्य में श्रम विभाग के 26 क्षेत्रीय कार्यालय अवस्थित हैं।

की शक्तियाँ सौंपी गई है। बोर्ड की संगठनात्मक संरचना परिशिष्ट-I में दी गई है।

1.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्यों में यह सुनिश्चित करना था कि क्या:

- अधिनियम के तहत उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा अधिसूचित नियम 2009, अधिनियम के प्रावधानों की भावना के अनुरूप हैं;
- प्रतिष्ठानों एवं लाभार्थियों के पंजीकरण के लिए प्रभावी व्यवस्था थी;
- उपकर निर्धारण, संग्रहण और कल्याण कोष में एकत्रित उपकर का हस्तांतरण दक्षता पूर्ण था;
- उत्तर प्रदेश सरकार ने उपयुक्त स्वास्थ्य एवं सुरक्षा मानदंड निर्धारित किए हैं और नियोक्ताओं द्वारा उन मानदंडों का अनुपालन सुनिश्चित किया जा रहा था;
- उत्तर प्रदेश सरकार ने उपकर के अपवंचन को रोकने तथा नियोक्ताओं द्वारा स्वास्थ्य एवं सुरक्षा मानदंडों के अनुपालन के लिए निरीक्षण की पारदर्शी एवं प्रभावी प्रणाली लागू की थी; तथा
- बोर्ड द्वारा कल्याण योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए कल्याण निधि का प्रशासन एवं उपयोग कुशल तथा प्रभावी था एवं उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा बनाए गए नियमों एवं अधिनियम के अनुसार था।

1.5 लेखापरीक्षा मानदंड

निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु मानदंड निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त किये गये:

- भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (नियोजन एवं सेवा शर्तों का विनियमन) अधिनियम, 1996 (अधिनियम) ;
- उत्तर प्रदेश भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (रोजगार एवं सेवा शर्तों का विनियमन) नियम, 2009 (नियम 2009);
- भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 (उपकर अधिनियम) तथा भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर नियमावली, 1998 (उपकर नियमावली);
- बोर्ड द्वारा पारित संकल्प;

- भारत की राष्ट्रीय भवन संहिता, 2016 (भाग 7 शीर्षक 'निर्माण प्रबंधन, व्यवहार एवं सुरक्षा');
- स्कैफोल्ड्स एवं लैडर्स के लिए भारतीय मानक सुरक्षा संहिता भाग I एवं II; तथा उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा अधिसूचित निरीक्षण नीति एवं राज्य के वित्तीय नियम।

1.6 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

निष्पादन लेखापरीक्षा, 2017-22 की अवधि को सम्मिलित करते हुए, जनवरी 2023 से जुलाई 2023 तक सम्पादित की गयी थी। बोर्ड मुख्यालय, आयुक्त कार्यालय (श्रम विभाग) और श्रम विभाग के छः जनपद स्तरीय कार्यालयों में अभिलेखों की संवीक्षा की गई। इस हेतु कल्याण योजनाओं के अंतर्गत लाभ वितरण और उपकर योगदान के आधार पर तीन-तीन जनपदों का चयन किया गया था। चयनित जनपदों में आगरा, गौतम बुद्ध नगर, लखनऊ, मुरादाबाद, प्रयागराज और वाराणसी सम्मिलित थे। इसके अतिरिक्त, इन चयनित जनपदों के निर्माण कार्यों की कार्यदायी संस्थाओं में से दो इकाइयों²(सार्वजनिक निर्माण विभाग एवं सिचाई विभाग) तथा भवन मानचित्र अनुमोदन विभागों से दो इकाइयों³ (एक विकास प्राधिकरण एवं एक नगरीय स्थानीय निकाय) को भी अभिलेखों की जांच के लिए चयनित किया गया था।

इसके अतिरिक्त, 2017-22 के दौरान बोर्ड द्वारा कार्यान्वित 25 योजनाओं में से 10 का चयन स्ट्रेटीफाईड रैंडम सैम्पलिंग के माध्यम से पात्रता मानदंड एवं समय पर लाभ वितरण की जाँच हेतु किया गया था। चयनित इकाइयों एवं योजनाओं का विवरण **परिशिष्ट-II** में परिलक्षित है।

लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली में अभिलेखों और सूचना की मांग, दस्तावेजों का विश्लेषण, लेखापरीक्षा प्रश्नों और टिप्पणियों पर लेखापरीक्षित इकाइयों के उत्तर, एवं चयनित प्रतिष्ठानों का संयुक्त भौतिक सत्यापन सम्मिलित था। 6 जनवरी 2023 को अपर मुख्य सचिव (श्रम विभाग, उ०प्र० शासन) के साथ एक आरंभिक गोष्ठी आयोजित की गयी थी। इस सम्मेलन के दौरान, लेखापरीक्षा पद्धति, परिक्षेत्र, उद्देश्यों एवं मानदंडों को स्पष्ट किया गया था। इसके अतिरिक्त, 31 जनवरी 2024 को प्रमुख सचिव (श्रम विभाग,

² निर्माण कार्यों पर संपन्न व्यय के आधार पर।

³ जनपद में सबसे अधिक जनसंख्या के आधार पर।

उ०प्र० शासन) के साथ एक समापन गोष्ठी भी आयोजित की गई, जिसमें विभाग के साथ लेखापरीक्षा टिप्पणियों और निष्कर्षों पर चर्चा की गई। राज्य सरकार ने मार्च 2024 में लेखापरीक्षा टिप्पणियों और मसौदा रिपोर्ट के निष्कर्षों पर विस्तृत उत्तर भी प्रस्तुत किया। यथा उपलब्ध राज्य सरकार के उत्तर को सुसंगत प्रस्तरों में उपयुक्त रूप से सम्मिलित किया गया है।

1.7 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नलिखित अध्यायों में प्रस्तुत किए गए हैं:

अध्याय II- अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन

अध्याय III- प्रतिष्ठानों एवं लाभार्थियों का पंजीकरण

अध्याय IV- उपकर निर्धारण, संग्रहण एवं बोर्ड को उपकर का अंतरण

अध्याय V- श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य

अध्याय VI - निरीक्षण

अध्याय VII- कल्याण निधि का प्रशासन एवं उपयोग

अध्याय-II

अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन

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 क्रियान्वयन 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 थीं।
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 नियमों 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

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकारों के कल्याण पर निष्पादन लेखापरीक्षा

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
<p>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।</p>	<p>तथा श्रमिकों के कल्याण के लिए स्थानीय प्राधिकारियों अथवा नियोक्ताओं को वार्षिक सहायता अनुदान दिए जाने के सम्बन्ध कोई प्रावधान नहीं था।</p>	<p>लिए चिकित्सा सहायता योजना, गंभीर बीमारी सहायता योजना इत्यादि का कार्यान्वयन किया गया था।</p>
<p>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।</p>	<p>नियम 2009 में प्रपत्र और समय-सीमा सम्बन्धी प्रावधान नहीं किया गया था।</p>	<p>प्रावधानों के आभाव में बजट अनुमान तैयार एवं प्रस्तुत करने में बोर्ड द्वारा विलम्ब किया गया (प्रस्तर संख्या 7.2.1)।</p>
<p>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।</p>	<p>नियम 2009 में इस संबंध में आवश्यक प्रपत्र एवं समय सीमा का निर्धारण नहीं किया गया था।</p>	<p>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)।</p>
<p>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।</p>	<p>नियम 35 से 43 में इस संबंध में अपेक्षित प्रावधान किए गए थे।</p>	<p>निर्धारित रजिस्ट्रों का रखरखाव न होने के कारण प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित नहीं हो सका (प्रस्तर संख्या 6.8)।</p>

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 श्रमिकों 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 नियमों 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)।

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकारों के कल्याण पर निष्पादन लेखापरीक्षा

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 रजिस्ट्रों 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 नहीं 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 लेखों 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।

अध्याय-III

प्रतिष्ठानों एवं लाभार्थियों का
पंजीकरण

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 श्रमिकों का पंजीकरण सुनिश्चित करने के लिए कोई प्रणाली नहीं थी।
- खनन, मनरेगा एवं ईट 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 अक्षरशः 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 गईं:

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 प्रावधानों⁴ के अंतर्गत विभागीय वेब पोर्टल के माध्यम से ऑनलाइन पंजीकरण की सुविधा (अगस्त 2017) प्रदान की गयी है, जिसमें नियोक्ता प्रपत्र-1 का उपयोग करके आवेदन कर सकते हैं।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि उत्तर प्रदेश सरकार ने प्रतिष्ठान पंजीकरण के लिए एक प्रोटोकॉल⁵ 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 स्थापित⁶, 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 जिनमें 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 है। 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 सके। 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 जनपदों⁷ 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 प्रावधानों⁸ 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 सम्मिलित चट्टान तोड़ने का कार्य या खनिकर्म, मार्बल/स्टोन कार्य, चूना बनाना, मिट्टी; बालू व मोरंग के खनन का कार्य, ईट भट्टों पर ईट 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 ईट भट्टे 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 ईट भट्टों का वर्गीकरण भवन अथवा अन्य सन्निर्माण कार्यों के रूप में किया जाना अनियमित था क्योंकि यह राज्य में खनन अधिनियम, 1952 के तहत विनियमित थे। इसके अतिरिक्त, ईट

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 शर्तों⁹ 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 प्रावधानों 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 आदेशों¹⁰ 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 दस¹¹ इकाइयों ने अवधि 2017-22 में सम्पादित अनुबंधों में प्रतिष्ठानों एवं लाभार्थियों के पंजीकरण के उपबंधों को सम्मिलित नहीं किया था। परिणामस्वरूप, तीन¹² 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 दो¹³ 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 नौ¹⁴ इकाइयों, 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)	विलम्ब 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 थे¹⁶। इन प्रमाणपत्रों 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 इन्हीं 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 मानचित्रों 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 कार्यालय¹⁸ 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 संख्या¹⁹ पर निर्भर करता है। यद्यपि, अधिनियम एवं नियम 2009 के अंतर्गत प्रतिष्ठान पंजीकरण की प्राप्तियों के उपयोग के सम्बन्ध में कोई प्रावधान नहीं है।

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 प्राप्तियों²⁰ 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 2020-21 की 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 श्रमिकों²¹ 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 अंशदान²² 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 बिन्दुओं 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 संस्थाओं 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 सन्निर्माण 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 सन्निर्माण 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 सूची²³ 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 अधिसूचित²⁴ 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 व्यवस्था²⁵ 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 श्रमिकों 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 अनुदेश²⁶ 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 सुविधाएँ 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 प्रतिशत²⁷) 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 पंजिका²⁸ 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 कार्यवाही²⁹ 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 सुनिश्चित 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 योजनाओं 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।

अध्याय-IV

उपकर निर्धारण, संग्रहण एवं
बोर्ड को उपकर का अंतरण

अध्याय IV : उपकर निर्धारण, संग्रहण एवं बोर्ड को उपकर का अंतरण

इस अध्याय में उपकर के निर्धारण, संग्रहण एवं बोर्ड को अंतरण की कमियों पर प्रकाश डाला गया है।

अध्याय का संक्षिप्त चित्रण:

- राज्य में उपकर निर्धारण की स्थिति अच्छी नहीं थी क्योंकि या तो नियोक्ताओं द्वारा आवश्यक विवरणी (प्रपत्र-1) प्रस्तुत नहीं किया गया था अथवा उपकर निर्धारण अधिकारियों ने प्रस्तुत विवरणियों के आधार पर निर्धारण नहीं किया था।
- चयनित जनपदों में अवधि 2017-22 में पंजीकृत प्रतिष्ठानों के सापेक्ष मात्र शून्य से 24 प्रतिशत प्रतिष्ठानों का ही उपकर निर्धारण किया गया था, क्योंकि सरकारी विभागों/स्थानीय निकायों के निर्माण कार्यों की अनदेखी करते हुए केवल वैयक्तिक नियोक्ताओं के संबंध में ही यह निर्धारण किया गया था।
- चार चयनित जनपदों में अवधि 2017-22 में किए गए उपकर निर्धारण के सापेक्ष ₹20.06 करोड़ का संग्रहण लंबित था।
- राज्य के पांच शहरों में संपत्तियों की पहचान एवं उपकर निर्धारण के लिए भौगोलिक सूचना प्रणाली आधारित सर्वेक्षण परियोजना का कार्यान्वयन, पहचान की गई संपत्तियों को बीजक/नोटिस की आंशिक तामील एवं ₹1,179.95 करोड़ के उपकर की वसूली न होने के कारण प्रभावी नहीं था।
- छः नमूना जांच की गयी नगरपालिकाओं ने या तो भवन योजना को मंजूरी नहीं दी या उपकर संग्रह के बिना भवन योजना को मंजूरी दी।
- उपकर संग्राहकों ने वस्तु एवं सेवा कर तथा प्रतिशत (सेन्टेज) प्रभारों को निर्माण कार्य लागत में सम्मिलित नहीं किया, जिसके परिणामस्वरूप चयनित जनपदों में अवधि 2017-22 में ₹ 3.66 करोड़ का उपकर संग्रह कम रहा।
- नमूना जांच किए गए विकास प्राधिकरण भी कार्य की अनुमानित लागत के अनुसार उपकर एकत्र करने में असफल रहे, जिसके परिणामस्वरूप ₹12.99 करोड़ के उपकर का कम संग्रहण हुआ।

- बोर्ड के पास उपकर संग्रहण अधिकारियों द्वारा संग्रहित उपकर का अपने बैंक खाते में समय पर अंतरण सुनिश्चित करने के लिए किसी तंत्र का अभाव था।
- उपकर की प्राप्ति एवं बोर्ड को अंतरण के लेखांकन हेतु निर्धारित प्रणाली के अभाव में, बैंकों द्वारा लौटाए उपकार राशि के ₹3.88 करोड़ के चेकों/बैंक ड्राफ्टों की वसूली नहीं हुई।
- कोषागारों तथा बोर्ड के बैंक खातों में जमा उपकर, राज्य के लोक लेखे में परिलक्षित नहीं हो रहे थे, जो कि संविधान के अनुच्छेद 266 (2) के विरुद्ध था।
- राज्य सरकार ने अवधि 2017-22 में कोषागारों में जमा उपकर के सापेक्ष बोर्ड को ₹34.60 करोड़ का कम अंतरण किया था।

अधिनियम, उपकर अधिनियम तथा नियम 2009 के प्रावधानों में वांछनीय है कि कानूनी रूप से लागू उपकर को बिना किसी देरी के अधिरोपित एवं संग्रहित करते हुए वैधानिक कल्याण निधि में बिना किसी विलम्ब के जमा किया जाए, जिससे पात्र श्रमिकों को जल्द से जल्द कल्याणकारी योजनाओं का लाभ मिल सके।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि उपकर के निर्धारण, संग्रहण एवं बोर्ड को अंतरण की प्रक्रिया में अनेक कमियां थीं, जैसा कि अनुवर्ती प्रस्तारों में वर्णित है:

4.1 उपकर का निर्धारण

उपकर अधिनियम की धारा 3 के अनुसार नियोक्ता द्वारा किए गए निर्माण कार्य की लागत का कम से कम एक प्रतिशत उपकर के रूप में अधिरोपित किया जाना आवश्यक है। यह उपकर नियोक्ता से किसी सरकारी या सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम के भवन या अन्य सन्निर्माण कार्य के संबंध में स्रोत पर कटौती के माध्यम से अथवा ऐसे भवन एवं अन्य सन्निर्माण कार्य के अनुमोदन के समय स्थानीय प्राधिकारी द्वारा अग्रिम रूप से संग्रहित किया जाना है, बशर्ते कि यह संग्रहण अंतिम उपकर निर्धारण के अधीन होता है।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में उपकर के निर्धारण की प्रक्रिया में निम्नलिखित कमियां पाई गई :

4.1.1 नियोक्ताओं द्वारा प्रपत्र-1 में विवरणी जमा न किया जाना

उपकर अधिनियम की धारा 4 एवं उपकर नियमावली के नियम 6 के प्रावधानों के अनुसार, प्रत्येक नियोक्ता द्वारा निर्धारण अधिकारी को प्रपत्र-1 में निर्धारित विवरणी प्रस्तुत करना आवश्यक है। इसमें उपकर के निर्धारण के लिए निर्माण की अनुमानित लागत दर्शाते हुए, कार्य प्रारम्भ होने के 30 दिनों के भीतर प्रस्तुत करना होता है। ऐसा करने में विफल रहने पर निर्धारण अधिकारी द्वारा नियोक्ता को एक निर्दिष्ट अवधि में अपेक्षित विवरणी प्रस्तुत करने के लिए नोटिस निर्गत किया जा सकता है। उत्तर प्रदेश सरकार ने भी निर्धारण अधिकारियों को इसका अनुपालन न करने वाले नियोक्ताओं को, प्रपत्र-1 प्रस्तुत करने के लिए पंजीकृत नोटिस निर्गत करने का निर्देश (फरवरी, 2014) दिया था।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि छः चयनित जनपदों में से किसी में भी श्रम विभाग द्वारा अवधि 2017-22 में प्रपत्र-1 की प्राप्ति एवं इसके सापेक्ष किये गए निर्धारण को दर्शाने के लिए किसी अभिलेख/पंजिका का अनुरक्षण नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, चार चयनित जनपदों³⁰ में नियोक्ताओं द्वारा उपकर के निर्धारण के लिए स्वयं से कोई प्रपत्र-1 प्रस्तुत नहीं किया गया था, तथापि, इन जनपदों के सहायक श्रमायुक्त/उप श्रमायुक्त ने सभी पंजीकृत प्रतिष्ठानों के नियोक्ताओं को अपेक्षित नोटिस निर्गत नहीं किया था। अग्रेतर, चयनित गौतम बुद्ध नगर एवं मुरादाबाद जनपदों में, नियोक्ताओं ने अवधि 2017-22 में क्रमशः 7,680 और 1,369 प्रपत्र-1 एवं इसके आधार पर देय उपकर की राशि जमा की थी, यद्यपि कि सहायक/उप श्रमायुक्त द्वारा उपकर अधिनियम एवं उपकर नियमावली के प्रावधानों के अनुपालन में प्राप्त प्रपत्र-1 के आधार पर उपकर का निर्धारण नहीं किया गया था।

इसके अतिरिक्त, यह भी पाया गया कि किसी भी चयनित जनपद में उन नियोक्ताओं के विरुद्ध अपेक्षित कार्यवाही प्रारंभ नहीं की गई थी जो प्रपत्र-1 प्रस्तुत करने में विफल रहे। यद्यपि कि उपकर नियमावली के नियम 15 में ऐसे प्रकरणों पर अग्रेतर कार्यवाही के निर्णय हेतु इन्हें भारत सरकार को संदर्भित करना अपेक्षित है।

³⁰ आगरा, लखनऊ, प्रयागराज और वाराणसी।

इस प्रकार, नियोक्ताओं द्वारा अपेक्षित विवरणियां प्रस्तुत न किए जाने के कारण, अधिकांश प्रकरणों में उपकर का निर्धारण सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि प्रपत्र-1 के प्रस्तुतीकरण एवं उपकर निर्धारण के लिए आवश्यक पंजिका के रखरखाव के लिए निर्देश निर्गत किए गए हैं। इसके अतिरिक्त, गौतम बुद्ध नगर एवं मुरादाबाद जनपदों में, ऐसे नियोक्ताओं को नोटिस निर्गत करने के बाद निर्धारण आदेश निर्गत किए जा रहे हैं, जिन्होंने प्रपत्र-1 प्रस्तुत किया है। राज्य सरकार ने यह भी बताया कि उपकर नियमावली के नियम 15 के कार्यान्वयन के लिए निर्देश निर्गत किए जा रहे हैं। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार ने यह भी सूचित किया कि उपकर संग्रह प्रक्रिया को सुव्यवस्थित करने के लिए एक उपकर पोर्टल (cessupbocw.in) विकसित (फरवरी 2023) किया गया है, जिसमें प्रपत्र-1, उपकर निर्धारण, नोटिस आदि का विवरण रखने का प्रावधान है।

4.1.2 सहायक/ उप श्रमायुक्त के अतिरिक्त अन्य उपकर निर्धारण अधिकारियों द्वारा उपकर का निर्धारण नहीं किया जाना

उपकर अधिनियम की धारा 5 और उपकर नियमावली के नियम 7 के अनुसार, उपकर निर्धारण अधिकारी द्वारा प्रपत्र-1 की प्राप्ति के छः माह के भीतर उपकर का निर्धारण किया जाना अपेक्षित है। इसके लिए निर्धारण अधिकारियों को भुगतान की तारीख, देय उपकर की राशि, नियोक्ता द्वारा पूर्व में भुगतान किये गए या स्रोत पर कटौती की गई उपकर की राशि एवं नियोक्ता से वांछित अवशेष राशि को विनिर्दिष्ट करते हुए एक निर्धारण आदेश निर्गत करना आवश्यक है। यह आदेश नियोक्ता, बोर्ड एवं उपकर संग्रहण अधिकारी को, ऐसे आदेश के पांच दिनों के भीतर, प्रदान किया जाना आवश्यक है।

संबंधित प्रावधानों के कार्यान्वयन के लिए, उत्तर प्रदेश सरकार ने सभी जिलाधिकारियों और श्रम विभाग के सहायक/उप श्रमायुक्त सहित 16 सरकारी विभागों³¹ के अधिकारियों को उपकर निर्धारण अधिकारी और उपकर संग्राहक

³¹ सचिव (विकास प्राधिकरण), अधिशासी अभियंता (लोक निर्माण विभाग), अधिशासी अभियंता (सिंचाई विभाग), अधिशासी अभियंता (विद्युत निगम), सचिव (मंडी परिषद), परियोजना प्रबंधक (उ.प्र. सेतु निगम), अधिशासी अभियंता (राजकीय निर्माण निगम), अधिशासी अभियंता (राजकीय नलकूप निगम), अधिशासी अभियंता (उ.प्र. जल निगम), कार्यपालक अभियंता (समाज कल्याण निगम), कार्यपालक अभियंता (उ.प्र. आवास एवं विकास परिषद), अपर/उप/नगर आयुक्त (नगर निगम), अधिशासी अधिकारी (नगरपालिका), खंड विकास अधिकारी, सहायक/उप/अपर श्रम आयुक्त (श्रम विभाग) और जिला बेसिक शिक्षा अधिकारी।

के रूप में नियुक्त किया था, जिससे कि उन्हें उपकर के निर्धारण और संग्रहण के लिए जिम्मेदार बनाया जा सके। इसके अतिरिक्त, सहायक/उप श्रमायुक्त को इन अधिकारियों द्वारा किए गए उपकर के निर्धारण एवं संग्रह के अनुश्रवण हेतु उत्तरदायी बनाया गया था। इसके साथ ही उत्तर प्रदेश सरकार ने श्रम विभाग के उप/सहायक निदेशक (कारखाना) और उप/सहायक निदेशक (बॉयलर) को अपने-अपने अधिकारिता क्षेत्र में उपकर निर्धारण अधिकारी और उपकर संग्राहक के रूप में भी नियुक्त (नवंबर, 2014) किया था।

यद्यपि कि लेखापरीक्षा में पाया गया कि सहायक/उप श्रमायुक्त को छोड़कर सभी चयनित जनपदों के नमूना जांच इकाइयों के उपकर निर्धारण अधिकारियों द्वारा उपकर अधिनियम एवं नियमावली के प्रावधानों के अनुपालन में निर्धारण आदेश निर्गत करके उपकर का निर्धारण नहीं किया था और वे केवल उपकर संग्रहकर्ताओं के रूप में कार्य कर रहे थे। इसके कारण बोर्ड के अधिकारियों को देय उपकर की राशि एवं उपकर की अवशेष राशि के सम्बन्ध में इन उपकर संग्रहण अधिकारियों द्वारा संग्रहित उपकर को अंतरित करते समय सूचित नहीं किया जा रहा था। इसके अतिरिक्त, उपकर संग्रहण अधिकारियों के रूप में भी इन अधिकारियों की भूमिका में कमी थी जैसा कि **प्रस्तर संख्या 4.2.1** में वर्णित है।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि अन्य विभागों के अधिकारियों को केवल उनसे संबंधित विभागों द्वारा निष्पादित कार्यों के सम्बन्ध में उपकर का संग्रह सुनिश्चित करने के लिए उपकर निर्धारण अधिकारी और उपकर संग्राहक के रूप में नामित किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि राज्य सरकार की अधिसूचना (सितम्बर, 2010) में विभिन्न सरकारी विभागों के अधिकारियों को उपकर निर्धारण संबंधी जिम्मेदारियां सौंपी गयी थीं।

4.1.3 उपकर के निर्धारण की स्थिति

उत्तर प्रदेश सरकार ने सहायक/उप श्रमायुक्तों को निर्देशित (फरवरी 2014) किया कि वे एक विशेषीकृत समिति की सहायता से एवं आयकर मूल्यांकनकर्ता द्वारा जाँच के पश्चात् उपकर निर्धारण आदेश निर्गत करें।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उपकर अधिनियम की धारा 5 और उपकर नियमावली के नियम 7 के प्रावधानों के अनुपालन में, चयनित जनपदों के

सहायक/उप श्रमायुक्तों ने अवधि 2017-22 में निर्धारण आदेशों के माध्यम से कुछ प्रकरणों में उपकर का निर्धारण किया था। यद्यपि, निर्धारण के ये प्रकरण पंजीकृत प्रतिष्ठानों की संख्या की तुलना में नगण्य थे। यह भी देखा गया कि छः चयनित जनपदों में से चार जनपदों³² में, अवधि 2017-22 में निर्गत किए गए निर्धारण आदेशों के संबंध में सहायक/उप श्रमायुक्त द्वारा कोई पंजिका का अनुरक्षण नहीं किया गया था। जिससे अवधि 2017-22 में निर्गत किए गए निर्धारण आदेशों की कुल संख्या, निर्धारित उपकर की राशि, प्राप्त की गयी राशि तथा अवशेष राशि आदि की सूचना उपलब्ध नहीं थी।

यद्यपि कि प्रगति रिपोर्ट एवं दो चयनित जनपदों³³ के सहायक/उप श्रमायुक्त द्वारा अनुरक्षित पंजिकाओं के आधार पर, अवधि 2017-22 में पंजीकृत प्रतिष्ठानों की तुलना में उपकर के निर्धारण के प्रकरणों की स्थिति नीचे तालिका 4.1 में वर्णित की गई है:

तालिका 4.1: अवधि 2017-22 में पंजीकृत प्रतिष्ठानों की तुलना में उपकर निर्धारण की स्थिति

जनपद का नाम	अवधि 2017-22 में पंजीकृत प्रतिष्ठानों की कुल संख्या	अवधि 2017-22 में निर्गत निर्धारण आदेशों की संख्या	निर्धारण के प्रकरणों का प्रतिशत
आगरा	2131	467	22
गौतम बुद्ध नगर	18177	02	00
लखनऊ	3951	अभिलेख अनुरक्षित नहीं	-
मुरादाबाद	1369	अभिलेख अनुरक्षित नहीं	-
प्रयागराज	2464	95	04
वाराणसी	629	154	24

(स्रोत: चयनित जनपदों के सहायक/उप श्रमायुक्त द्वारा प्रदान की गई सूचना के अनुसार)

यह स्पष्ट है कि उपकर निर्धारण के प्रकरण पंजीकृत प्रतिष्ठानों के सापेक्ष शून्य से 24 प्रतिशत के बीच थे, यह उपकर अधिनियम एवं उपकर नियमावली के प्रावधानों के विरुद्ध है जो प्रत्येक नियोक्ता के संबंध में उपकर निर्धारण की अपेक्षा करते हैं। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि चयनित जनपदों के सहायक/उप श्रमायुक्तों ने न केवल वैयक्तिक नियोक्ताओं के संबंध में ही अवधि 2017-22 में उपकर निर्धारण किया बल्कि सरकारी विभागों/स्थानीय प्राधिकरणों के कार्यों के उपकर

³² आगरा, गौतम बुद्ध नगर, लखनऊ और मुरादाबाद।

³³ प्रयागराज और वाराणसी।

निर्धारण की उपेक्षा की। इस तथ्य के होते हुए भी, प्रत्येक प्रतिष्ठान का उपकर निर्धारण सुनिश्चित करने के लिए बोर्ड द्वारा कोई निगरानी तंत्र स्थापित नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, लेखापरीक्षा में अवधि 2017-22 में पंजीकृत प्रतिष्ठानों के द्वारा देय उपकर एवं अवशेष धनराशि का निश्चय नहीं किया जा सका। इसके अतिरिक्त, यह भी देखा गया कि उत्तर प्रदेश सरकार के निर्देश के अनुपालन में सहायक/उप श्रमायुक्त द्वारा न तो विशेष समिति की मदद से उपकर निर्धारण किए गए थे एवं न ही आयकर मूल्यांकनकर्ता द्वारा जांच ही करायी गई थी, परिणामस्वरूप उपकर निर्धारण में कमियाँ थी जैसा कि प्रस्तर संख्या 4.1.5 में वर्णित किया गया है। इस प्रकार, विभिन्न कर निर्धारण अधिकारियों की नियुक्ति के माध्यम से उपकर निर्धारण के लिए एक तंत्र विकसित करने के बाद भी, इसे कार्यान्वित नहीं किया जा सका, जिसके परिणामस्वरूप अधिकांश प्रकरणों में उपकर का निर्धारण नहीं हो सका।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि उपकर निर्धारण अधिकारियों द्वारा पंजिका अनुरक्षित करने के लिए निर्देश निर्गत किए जा रहे हैं एवं सभी पंजीकृत प्रतिष्ठानों के संबंध में शत-प्रतिशत निर्धारण एवं उपकर का संग्रह सुनिश्चित करने के लिए विभिन्न स्तरों पर अनुश्रवण की कार्यवाही की जा रही है। राज्य सरकार ने आगे दावा किया कि तालिका 4.1 में दर्शाई गई कमियों का चयनित जनपदों द्वारा समाधान कर दिया गया है, लेकिन इस संबंध में कोई अभिलेखीय साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किया। राज्य सरकार ने सूचित किया कि सरकारी विभागों के कार्यों के लिए, निर्धारण विवरण दर्ज करने के लिए एक ऑनलाइन प्रणाली (cessupbocw.in) विकसित (फरवरी 2023) की गई है।

4.1.4 उपकर का भुगतान नहीं किया जाना

उपकर अधिनियम एवं उपकर नियमावली के प्रावधानों के अनुसार, नियोक्ता निर्धारण आदेश द्वारा निर्धारित की गई तिथि तक उपकर का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी है।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि चयनित जनपदों में नियोक्ताओं द्वारा मार्च 2023 तक, अवधि 2017-22 में निर्गत निर्धारण आदेशों के सापेक्ष उपकर की देय राशि का भुगतान नहीं किया था। अवधि 2017-22 में चयनित जनपदों में किये गए निर्धारण के सापेक्ष उपकर की देय एवं प्राप्त राशि की स्थिति नीचे तालिका 4.2 में दी गई है:

तालिका 4.2: अवधि 2017-22 के दौरान निर्धारण के सापेक्ष प्राप्त उपकर का विवरण

(₹ लाख में)

जनपद का नाम	अवधि 2017-22 में उपकर निर्धारण की कुल राशि	उपकर निर्धारण के सापेक्ष प्राप्त धनराशि	शेष राशि
आगरा	1659.91	484.66	1175.25
गौतम बुद्ध नगर	4.28	4.28	0.00
लखनऊ	अभिलेख अनुरक्षित नहीं	अभिलेख अनुरक्षित नहीं	अभिलेख अनुरक्षित नहीं
मुरादाबाद	अभिलेख अनुरक्षित नहीं	अभिलेख अनुरक्षित नहीं	अभिलेख अनुरक्षित नहीं
प्रयागराज	972.08	629.96	342.12
वाराणसी	1025.12	535.77	489.35
योग	3661.39	1654.67	2006.72

(स्रोत: चयनित जनपदों के सहायक/उप श्रमायुक्त द्वारा प्रदान की गई सूचना के अनुसार)

उपर्युक्त से यह स्पष्ट है कि चयनित चार जनपदों में उपकर की संचित बकाया धनराशि ₹20.07 करोड़ रुपये थी, जोकि प्राप्त राशि से अधिक थी। यह निर्धारण आदेशों के अनुपालन के अनुश्रवण एवं धनराशि संग्रहण में श्रम विभाग की अक्षमता को दर्शाता है।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि प्रयागराज एवं वाराणसी जनपदों में, ₹724.72 लाख के वसूली प्रमाण पत्र निर्गत किए गए हैं, लेकिन इस संबंध में कोई अभिलेखीय साक्ष्य नहीं दिया। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार ने आगरा एवं मुरादाबाद जनपदों में वसूली प्रमाणपत्र निर्गत करने की प्रक्रिया प्रारंभ करने का भी उल्लेख किया।

4.1.5 निर्धारण में कमी

बोर्ड द्वारा केंद्रीय लोक निर्माण विभाग या लोक निर्माण विभाग की दरों के आधार पर उपकर के निर्धारण के लिए निर्देश (दिसंबर 2018) निर्गत किए गए थे।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि चयनित जनपदों के सहायक/उप श्रमायुक्तों ने निर्माण कार्य की लागत की गणना के लिए लोक निर्माण विभाग की अनुसूची के कुर्सी क्षेत्र दरों को गलत तरीके से लागू किया, जिससे निर्माण लागत कम आगणित हुई। परिणामस्वरूप, अवधि 2017-22 में

₹ 2.95 करोड़ की राशि का कम उपकर निर्धारण एवं संग्रहण हुआ, जैसा कि **परिशिष्ट- IV** में दर्शाया गया है।

उत्तर में, राज्य सरकार ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार करते हुए कहा (मार्च 2024) कि आगरा जनपद में उपकर के पुनर्निर्धारण के लिए नोटिस निर्गत किए गए हैं, उपकर के पुनर्मूल्यांकन के बाद गौतम बुद्ध नगर में उपकर की अतिरिक्त राशि की वसूली की प्रक्रिया चल रही है तथा प्रयागराज में लोक निर्माण विभाग अनुसूची की संशोधित कुर्सी क्षेत्र दरों के आधार पर उपकर पुनर्निर्धारण की कार्यवाही संपन्न की गयी है। राज्य सरकार ने यह भी आश्वासन दिया कि उपकर के निर्धारण के लिए एक मानक संचालन प्रक्रिया विकसित की जा रही है।

4.1.6 भौगोलिक सूचना प्रणाली आधारित सर्वेक्षण का कार्यान्वयन

माह जनवरी 2015 के बोर्ड के अनुमोदन के क्रम में, राज्य के लखनऊ, मेरठ, गाजियाबाद, कानपुर एवं नोएडा (ग्रेटर नोएडा सहित) जनपदों/शहरों के शहरी तथा ग्रामीण क्षेत्रों में निर्मित परिसंपत्तियों एवं भवनों की पहचान एवं उनके निर्माण लागत अनुमान के लिए एक परियोजना क्रियान्वित की गई थी। जिसके अंतर्गत फरवरी 2009 के पश्चात् निर्मित परिसंपत्तियों की पहचान एवं लागत निर्धारण की कार्यवाही भौगोलिक सूचना प्रणाली आधारित सर्वेक्षण द्वारा किया जाना था। इस उद्देश्य के लिए मार्च 2015 एवं मार्च 2017 के बीच चार निजी फर्मों/सरकारी उद्यमों³⁴ के साथ अनुबंध किए गए थे, जिससे संपत्तियों के निर्माण की कुल लागत के एक प्रतिशत के बराबर उपकर सृजित किया जा सके।

अनुबंधों के प्रावधानों के अनुसार, अनुबंधित फर्मों को सर्वेक्षण के आधार पर फरवरी 2009 के बाद निर्मित संपत्तियों का उपकर बीजक प्रस्तुत करना था। इन बीजको के अनुसार उपकर की वसूली के लिए संबंधित सहायक/उपश्रमायुक्त द्वारा नोटिस निर्गत करने एवं निर्धारण आदेश जारी करने जैसी बाद की कार्यवाहियां की जानी थीं। इसके अतिरिक्त परियोजना को कार्यादेश के आठ माह के भीतर पूरा किया जाना था।

³⁴ लखनऊ के लिए विज्ञान और प्रौद्योगिकी उद्यमी पार्क, हरकोर्ट बटलर तकनीकी संस्थान (मार्च 2015); मेरठ एवं गाजियाबाद के लिए मैसर्स मिलेनियम टेलीकॉम लिमिटेड (दिसंबर 2016); कानपुर के लिए निर्माण उद्योग विकास परिषद (दिसंबर 2016) तथा नोएडा एवं ग्रेटर नोएडा के लिए इंडियन टेलीफोन इंडस्ट्रीज लिमिटेड (मार्च 2017)।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि सम्बंधित सर्वेक्षण करने के लिए अनुबंध बिना निविदा आमंत्रित किए ही किया गया था, जोकि उत्तर प्रदेश प्रोक्योरमेंट मैनुअल 2016 के प्रावधानों का उल्लंघन था। इसके अतिरिक्त, किसी भी नामांकित फर्म द्वारा अनुबंध की समय सारणी³⁵ के अनुसार कार्य पूरा नहीं किया गया था। उक्त परियोजना अंतर्गत जनित उपकर बीजको एवं उसकी धनराशि की तुलना में वसूल की गयी धनराशि का विवरण नीचे तालिका 4.3 में दर्शाया गया है :

तालिका 4.3: जनवरी 2023 तक जनित बीजको तथा उपकर की वसूली की स्थिति

(₹ करोड़ में)

जनपद का नाम	उपकर अधिरोपण हेतु जनित शुद्ध बीजको की संख्या	शुद्ध बीजको की राशि	नोटिस के माध्यम से तामील किए गए बीजको की संख्या	तामील न किए गए बीजको की राशि	नोटिसों के सापेक्ष वसूल किए गए राशि	तामील न किए गए नोटिसों के सापेक्ष वसूल किए गए राशि	निर्धारण के विरुद्ध लंबित धनराशियों के वसूली पत्र के माध्यम से वसूल की गई राशि	बीजको के सापेक्ष वसूल की गई कुल राशि (प्रतिशत)
गाज़ियाबाद	21438 ³⁶	341.94	12901	266.49	22.96	49.18	11.18	83.32 (24)
कानपुर	22368 ³⁷	74.51	15401	47.97	12.51	6.66	4.06	23.23 (31)
लखनऊ	41972	160.86	18917	94.48	3.70	22.32	11.98	38.00 (24)
मेरठ	14260 ³⁸	60.74	10737	36.81	6.98	6.59	0.81	14.38 (24)
नोएडा एवं ग्रेटर नोएडा	17386	884.56	14165	695.20	156.60	24.82	2.31	183.73 (21)
योग	117424	1522.61	72121	1140.95	202.75	109.57	30.34	342.66 (23)

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

उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि जनवरी 2023 तक ₹ 1,522.61 करोड़ के बीजको के सापेक्ष केवल ₹ 342.66 करोड़ की राशि का उपकर वसूल किया गया था, जिससे ₹ 1,179.95 करोड़ (77 प्रतिशत) की वसूली कम हुई। इसके अतिरिक्त, नियोजित फर्मों ने न केवल अशुद्ध बीजको³⁹ प्रस्तुत किए बल्कि नियोक्ताओं को सभी शुद्ध बीजको के वितरण में भी विफल रहे; जिसके परिणामस्वरूप निर्धारण के सापेक्ष उपकर की वसूली कम हुयी।

इस प्रकार, अधिरोपित उपकर की वसूली लंबित होने के कारण, श्रमिकों के कल्याण के लिए निधियों का वांछित सीमा तक सृजन नहीं किया जा सका।

³⁵ परियोजना को पूरा करने की निर्धारित तारीख कार्य सौंपे जाने की तारीख से आठ माह थी।

³⁶ कुल 23,761 बीजको में से केवल 21,438 बीजको ही शुद्ध पाए गए।

³⁷ 22,827 जनित बीजको में से केवल 22,368 बीजको ही शुद्ध पाए गए।

³⁸ 16,688 जनित बीजको में से केवल 14,260 ही शुद्ध पाए गए।

³⁹ गाज़ियाबाद, कानपुर एवं मेरठ जनपदों में कुल 5,210 बीजको।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि ₹872.11 करोड़ की राशि की वसूली कर ली गई है एवं शेष राशि की वसूली की प्रक्रिया चल रही है। राज्य सरकार ने भौगोलिक सूचना प्रणाली आधारित सर्वेक्षण के प्रथम बार कार्यान्वयन एवं अप्रत्याशित व्यावहारिक समस्याओं को परियोजना में देरी के लिए जिम्मेदार ठहराया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि भौगोलिक सूचना प्रणाली आधारित सर्वेक्षण की निर्धारित पूर्णता तिथि के सात से नौ वर्षों के बाद भी दिसंबर 2023 तक नियोजित फर्मों एवं संबंधित सहायक/उप श्रमायुक्त के स्तर पर ₹ 48.69 लाख के त्रुटिपूर्ण बीजको का सुधार एवं ₹ 132.29 करोड़ के बीजक/नोटिस का वितरण लंबित था।

4.2 उपकर का संग्रहण

उपकर संग्रहण के लिए एक प्रभावी तंत्र की उपस्थिति तथा उपकर अधिनियम एवं नियमावली के प्रावधानों का पूर्ण अनुपालन महत्वपूर्ण है। उत्तर प्रदेश सरकार ने संग्रहण तंत्र को स्थापित तथा सुदृढ़ करने के लिए उपकर निर्धारण और संग्रहण अधिकारियों के रूप में विभिन्न प्राधिकारियों की नियुक्ति की। यद्यपि, उपकर अधिनियम एवं नियमावली के प्रावधानों का अनुपालन न होने से देय उपकर के संग्रह में बाधाएं उत्पन्न हुईं। इस संबंध में लेखा परीक्षा के परिणाम निम्नानुसार हैं:

4.2.1 भवन योजनाओं के अनुमोदन पर उपकर संग्रहण में देरी या विफलता

उत्तर प्रदेश सरकार ने भवन योजनाओं के अनुमोदन के समय उपकर संग्रहण के लिए राज्य के विकास प्राधिकरणों के सचिव एवं नगर पालिका परिषद/नगर पंचायत के अधिशासी अधिकारी को उपकर निर्धारण और संग्रहण अधिकारी के रूप में नियुक्त (सितम्बर 2010 एवं अगस्त 2011) किया।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि उपकर नियमावली के प्रावधानों एवं उत्तर प्रदेश सरकार के आदेशों की अवहेलना करते हुए चयनित छः विकास प्राधिकरण वर्ष 2016 तक भवन योजनाओं के अनुमोदन के समय निर्माण कार्यों की अनुमानित लागत के आधार पर उपकर संग्रह करने के लिए एक तंत्र स्थापित करने में विफल रहे, जब तक कि उत्तर प्रदेश सरकार ने एक बार पुनः (मार्च 2016) उन्हें ऐसा करने हेतु निर्देशित नहीं किया।

इसके अतिरिक्त, उत्तर प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1916 की धारा 178 से 180 (धारा 298 के साथ पठित) के प्रावधानों के अनुसार, राज्य के नगर

पालिका परिषद/नगर पंचायत को इस संबंध में आवश्यक उपविधि बनाने के बाद भवन योजनाओं को अनुमोदित करने का अधिकार है। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि चयनित छः नगर पालिका परिषद/नगर पंचायत में से चार⁴⁰ द्वारा भवन योजनाओं के अनुमोदन के लिए अपेक्षित उपविधि नहीं बनाए गए थे, जिसके परिणामस्वरूप तीन⁴¹ नगर पालिका परिषद/नगर पंचायत द्वारा भवन योजनाओं का अनुमोदन ही नहीं किया गया था। गौतम बुद्ध नगर जनपद के चयनित नगर पालिका परिषद, दादरी द्वारा सितंबर 2020 एवं फरवरी 2023 के बीच आठ भवन योजनाओं को बिना उपविधि तैयार किए एवं बिना उपकर का अधिरोपण एवं संग्रह किए ही स्वीकृति प्रदान की गई थी। इसके अतिरिक्त, शेष दो नगर पालिका परिषद/नगर पंचायत⁴² में, जहां उपविधि तैयार किए गए थे, अवधि 2017-22 में उपकर के अधिरोपण एवं संग्रहण के बिना कुल 422 मानचित्रों⁴³ को स्वीकृति दी गई थी। इससे उपकर संग्रहण में नामित अधिकारियों के स्तर पर निगरानी की कमी परिलक्षित हुई, जिसके परिणामस्वरूप बोर्ड को राजस्व की हानि हुयी।

इस प्रकार, भवन योजनाओं को मंजूरी देने के लिए जिम्मेदार अधिकारियों द्वारा उपकर अधिनियम एवं नियमावली के प्रावधानों को लागू नहीं करने या देरी से लागू करने के कारण, कई प्रतिष्ठान उपकर के दायरे से बाहर रह गये।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि विकास प्राधिकरणों में वास्तविक समय में उपकर के संग्रहण के लिए एक ऑनलाइन पोर्टल शुरू किया गया है। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार ने कहा कि राज्य की नगरपालिकाओं द्वारा भवन मानचित्रों की स्वीकृति के समय अग्रिम उपकर का संग्रह सुनिश्चित करने के लिए प्रकरण, शहरी विकास विभाग को अग्रसारित (जनवरी 2024) किया गया है।

⁴⁰ नगर पंचायत (बखशी का तालाब); लखनऊ, नगर पंचायत (गंगापुर); वाराणसी, नगर पालिका परिषद (दादरी); गौतम बुद्ध नगर, तथा नगर पंचायत (लालगोपालगंज); प्रयागराज।

⁴¹ नगर पंचायत (बखशी का तालाब); लखनऊ, नगर पंचायत (गंगापुर); वाराणसी और नगर पंचायत (लालगोपालगंज); प्रयागराज।

⁴² नगर पालिका परिषद ठाकुरद्वारा (मुरादाबाद) और शमशाबाद (आगरा)।

⁴³ नगर पालिका परिषद ठाकुरद्वारा (मुरादाबाद): 2019-22 के दौरान 199 मानचित्र, यद्यपि 2017-19 की अवधि के लिए कोई अभिलेख का संरक्षण नहीं किया गया था और एनपीपी (शमशाबाद) आगरा: 2017-22 के दौरान 223 मानचित्र।

4.2.2 उपकर के संग्रहण में कमी

उपकर संग्रहण अधिकारियों ने वैयक्तिक नियोक्ताओं अथवा ठेकेदारों के बिलों से देय उपकर का संग्रहण या कटौती नहीं की, जिसका विवरण नीचे दिया गया है

4.2.2.1 कार्य की लागत में वस्तु एवं सेवा कर तथा प्रतिशत प्रभारो को सम्मिलित न किया जाना

उत्तर प्रदेश सरकार ने सरकारी विभागों/सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों/स्थानीय प्राधिकरणों को ठेकेदारों के बीजको से आयकर के समान उपकर की कटौती करने का निर्देश (फरवरी, 2010) दिया। वस्तु एवं सेवा कर के कार्यान्वयन (जुलाई 2017) के बाद, उत्तर प्रदेश सरकार ने इस निर्देश की पुष्टि की और आगे निर्देश (नवंबर 2017) दिया कि कार्य की लागत में वस्तु एवं सेवा कर की धनराशि जोड़ने के बाद उपकर की कटौती की जाये। इसके अतिरिक्त, बोर्ड के सचिव ने उपकर गणना के लिए निर्माण लागत में प्रतिशत प्रभारो को सम्मिलित करने का भी निर्णय (अक्टूबर 2011) लिया था।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि चयनित इकाइयों ने उत्तर प्रदेश सरकार के आदेशों का पालन नहीं किया एवं कार्य की लागत में वस्तु एवं सेवा कर की राशि को सम्मिलित किए बिना ही ठेकेदार के बीजको से उपकर की कटौती की थी। इसके परिणामस्वरूप, उपकर के रूप में ₹2.49 करोड़ की वसूली नहीं की जा सकी जैसा कि **परिशिष्ट-V** में वर्णित है।

इसके अतिरिक्त, कार्य के निष्पादन से संबंधित 12 नमूना जांच इकाइयों में से, सात इकाइयों⁴⁴ को अवधि 2017-22 में अन्य विभागों या अपने स्वयं के कार्यों से प्रतिशत प्रभारो के रूप में ₹116.53 करोड़ प्राप्त हुए थे। तथापि इन प्रतिशत प्रभारो को कार्यों की लागत में सम्मिलित नहीं किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप उपकर के रूप में ₹1.17 करोड़ की वसूली नहीं की गई थी (**परिशिष्ट-VI**)।

इस प्रकार, उत्तर प्रदेश सरकार/बोर्ड के आदेशों का अनुपालन न किए जाने के कारण ठेकेदार के बीजको से उपकर की देय राशि की कटौती नहीं की जा सकी।

⁴⁴ निर्माण खण्ड -I (ताज ट्रैपेजियम) आगरा, प्रांतीय खण्ड (लोकनिर्माण विभाग) आगरा, हेड वर्क्स डिवीजन (ओखला) गौतम बुद्ध नगर, विश्व बैंक डिवीजन (लोकनिर्माण विभाग) मुरादाबाद, निर्माण खण्ड (कुंभ मेला) प्रयागराज एवं निर्माण खण्ड -I (लोकनिर्माण विभाग) प्रयागराज।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि चूंकि वस्तु एवं सेवा कर एक कर है, इसलिए कर पर उपकर लगाना उचित प्रतीत नहीं होता।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उत्तर प्रदेश सरकार ने इस आशय का कोई आदेश निर्गत नहीं किया।

4.2.2.2 ठेकेदारों के बीजक से उपकर की कटौती न किया जाना

उपकर अधिनियम की धारा 3(1) के अनुसार, सरकारी विभागों/स्थानीय प्राधिकरणों को ठेकेदारों के बीजको से निर्माण कार्य की लागत के एक प्रतिशत के समतुल्य उपकर की कटौती करना अनिवार्य है।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि निर्माण कार्यों के निष्पादन के संबंध में चयनित 12 इकाइयों में से पांच इकाइयों⁴⁵ द्वारा अवधि 2017-22 में ठेकेदार के बीजको से ₹ 2.21 करोड़ राशि के उपकर की कटौती नहीं की गयी थी। यह कटौती कुल ₹220.95 करोड़ के निर्माण कार्यों के भुगतान के लिए 443 वाउचरों के संबंध में नहीं की गयी थी। इसी प्रकार, कुल चयनित छः नगर पालिका परिषद/नगर पंचायत में से तीन नगर पालिका परिषद/नगर पंचायत⁴⁶ में, अवधि 2017-20 में ठेकेदारों को ₹34.85 करोड़ की राशि के निर्माण कार्य के भुगतान के लिए 223 वाउचरो से ₹ 34.85 लाख की राशि के उपकर की कटौती नहीं की गयी थी। यह उपकर कटौती सुनिश्चित करने में निगरानी की कमी को उजागर करता है।

राज्य सरकार ने इस संबंध में कोई टिप्पणी नहीं की (मार्च 2024)।

4.2.2.3 उपकर का कम संग्रहण

उपकर नियमावली के नियम 4(4) के प्रावधानों के अनुसार, निर्माण कार्य की अनुमानित लागत पर अधिसूचित दरों के आधार पर अग्रिम उपकर का संग्रहण स्थानीय प्राधिकरण द्वारा किसी निर्माण कार्य के अनुमोदन के समय किया जाना होता है।

उत्तर प्रदेश सरकार ने भवन योजनाओं के अनुमोदन के लिए राज्य के विकास प्राधिकरणों में ऑनलाइन बिल्डिंग प्लान अनुमोदन प्रणाली लागू (जून 2019)

⁴⁵ प्रांतीय खण्ड (लोकनिर्माण विभाग) वाराणसी, निर्माण खण्ड -3 (लोकनिर्माण विभाग) वाराणसी, प्रांतीय खण्ड (लोकनिर्माण विभाग) आगरा, निर्माण खण्ड -4 (कुंभ मेला) प्रयागराज एवं निर्माण खण्ड -1 (लोकनिर्माण विभाग) प्रयागराज।

⁴⁶ नगर पालिका परिषद दादरी; (गौतम बुद्ध नगर), नगर पालिका परिषद; शमशाबाद (आगरा) और नगर पंचायत; बखशी का तालाब (लखनऊ)।

की थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि चयनित पांच विकास प्राधिकरणों⁴⁷ में, ऑनलाइन बिल्डिंग प्लान अनुमोदन प्रणाली के माध्यम से अवधि 2019-22 में ₹3,515.44 करोड़ की अनुमानित निर्माण लागत वाली कुल 9,825 भवन योजनाओं को स्वीकृति दी गई थी। इन स्वीकृत भवन मानचित्रों के सापेक्ष ₹35.15 करोड़ के प्राप्य उपकर राशि के सापेक्ष केवल ₹22.16 करोड़ सम्बंधित विकास प्राधिकरणों द्वारा संग्रहित किया गया था जिसके कारण ₹12.99 करोड़ के कम उपकर की वसूली हुई जैसा कि परिशिष्ट-VII में वर्णित है।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि उपकर संग्रह के लिए ऑनलाइन पोर्टल के माध्यम से एक उचित प्रणाली विकसित की गई है एवं वास्तविक उपकर संग्रह सुनिश्चित करने के लिए संबंधित अधिकारियों को निर्देश निर्गत किए जा रहे हैं।

4.2.3 निर्माण लागत की गणना समान दरों पर न किया जाना

भारत सरकार ने निर्माण लागत की गणना के लिए लोक निर्माण विभाग/नगरपालिका/स्थानीय प्राधिकरण की दरों के आधार पर एक समान तंत्र अपनाने के लिए निर्देश (अक्टूबर 2018) दिया था, जिससे भवन योजनाओं के अनुमोदन के समय समान रूप से अग्रिम उपकर एकत्र किया जा सके। तदनुसार, बोर्ड ने केंद्रीय लोक निर्माण विभाग या लोक निर्माण विभाग की दरों के आधार पर उपकर के निर्धारण के लिए निर्देश (दिसंबर 2018) निर्गत किए।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि चयनित विकास प्राधिकरणों (गौतम बुद्ध नगर के यमुना एक्सप्रेसवे औद्योगिक विकास प्राधिकरण को छोड़कर⁴⁸) ने इस उद्देश्य के लिए अवधि 2017-22 में अलग-अलग दरों⁴⁹ को अपनाया था। इन विकास प्राधिकरणों द्वारा उपयोग की गयीं दरें, अचल संपत्तियों के हस्तांतरण विलेख पर देय स्टाम्प शुल्क के निर्धारण के लिए निर्माण की लागत की गणना हेतु जिलाधिकारियों द्वारा निर्गत सर्किल एरिया दरों पर

⁴⁷ आगरा, लखनऊ, मुरादाबाद, प्रयागराज एवं वाराणसी।

⁴⁸ यमुना एक्सप्रेसवे औद्योगिक विकास प्राधिकरण, जिसमें भवन योजनाओं के अनुमोदन के समय अग्रिम उपकर एकत्र करने के लिए कोई तंत्र स्थापित नहीं किया गया था एवं नियोक्ताओं द्वारा मानचित्रों के अनुमोदन से पूर्व सीधे सहायक/उप श्रमायुक्त को अग्रिम उपकर जमा कराया गया था।

⁴⁹ आगरा (अवधि 2017-22 के लिए ₹ 14500 प्रति वर्ग मीटर), लखनऊ (₹ 20000 प्रति वर्ग मीटर), मुरादाबाद (अगस्त 2017 से प्रभावी; ₹ 13000 प्रति वर्ग मीटर एवं अगस्त 2019 से प्रभावी; ₹ 14000 प्रति वर्ग मीटर), वाराणसी अवधि 2017-22 के लिए (₹ 15635 प्रति वर्ग मीटर) एवं प्रयागराज (अवधि 2017-22 के लिए ₹ 18000 प्रति वर्ग मीटर)।

आधारित थीं। इसके अतिरिक्त, इन विकास प्राधिकरणों से सम्बंधित जनपदों के सहायक/उप श्रमायुक्त ने लोक निर्माण विभाग अनुसूची के कुर्सी क्षेत्र दरों के आधार पर अवधि 2017-22 में उपकर का निर्धारण किया था। इसके परिणामस्वरूप, विकास प्राधिकरण एवं श्रम विभाग के अधिकारियों द्वारा निर्माण लागत का असंगत मूल्यांकन किया गया।

इसके अतिरिक्त, यह भी देखा गया कि सर्किल एरिया दरों में आंतरिक एवं बाह्य सेवाओं के लिए 23 से 34.25 प्रतिशत तक की अतिरिक्त निर्माण लागत को सम्मिलित करने का प्रावधान नहीं था, जैसा कि लोक निर्माण विभाग अनुसूची के कुर्सी क्षेत्र दरों में प्राविधानित था। परिणामस्वरूप, विकास प्राधिकरणों द्वारा निर्माण लागत को वास्तविक व्यय से कम आंका गया था।

इस प्रकार, राज्य में समान दरों पर निर्माण कार्यों की लागत की गणना नहीं करने के परिणामस्वरूप उपकर का संग्रह कम हुआ।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि लोक निर्माण विभाग या केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग की अनुसूचित दरों या आयकर विभाग के पंजीकृत मूल्यांकनकर्ताओं की मूल्यांकन रिपोर्ट के आधार पर उपकर के निर्धारण के लिए निर्देश (दिसंबर 2018) निर्गत किए गए थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि दरों के अनुप्रयोग में एकरूपता की कमी है।

4.2.4 उपकर के संग्रहण पर वास्तविक व्यय की गणना किये बिना ही वसूली प्रभारों की कटौती

उपकर नियमावली के नियम 5 के अनुसार, उपकर से प्राप्त राशि को सरकारी विभागों, सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों एवं स्थानीय प्राधिकरणों द्वारा बोर्ड को अंतरित किया जाना अपेक्षित है। साथ ही इन्हें कुल संग्रहित उपकर राशि के एक प्रतिशत तक वास्तविक संग्रह व्यय के रूप में कटौती करने या बोर्ड से इन व्ययों का दावा करने की अनुमति है।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि न तो उत्तर प्रदेश सरकार एवं न ही बोर्ड ने उपकर प्राप्तियों से संग्रह व्यय की कटौती के निर्देश निर्गत किए थे। इसके अतिरिक्त, बोर्ड से संग्रह व्यय का दावा करने के लिए कोई प्रणाली भी स्थापित नहीं की गयी थी। इसके बाद भी, चयनित विकास प्राधिकरणों

में से चार विकास प्राधिकरणों⁵⁰ द्वारा अवधि 2017-22 में उनके द्वारा संग्रहित किए गए उपकर की धनराशि से एक प्रतिशत संग्रह व्यय के रूप में ₹105.36 लाख की कटौती की गयी थी। ये कटौतियां भवन योजनाओं के अनुमोदन से प्राप्त उपकर की कुल राशि या अधिरोपित उपकर की एक प्रतिशत राशि अपने स्वयं के बैंक खातों में स्वीकार करके की गई थीं। साथ ही संग्रह व्यय की कटौती उपकर संग्रह पर संपन्न वास्तविक व्यय की गणना किये बिना ही किया गया था।

अतः वास्तविक व्यय का निर्धारण किए बिना ही संग्रह व्ययों की कटौती, उपकर नियमावली के नियम 5 के विरुद्ध थी। इसके अतिरिक्त, विकास प्राधिकरणों द्वारा उपकर की राशि को अपने स्वयं के बैंक खातों में स्वीकार करना भी उपकर नियमावली के प्रावधानों का उल्लंघन करता है, क्योंकि इन नियमों के अंतर्गत बोर्ड के पक्ष में रेखांकित बैंक ड्राफ्ट के माध्यम से उपकर की वसूली अपेक्षित थी।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि विकास प्राधिकरणों द्वारा संग्रहित उपकर को ऑनलाइन बिल्डिंग प्लान अनुमोदन प्रणाली से सीधे बोर्ड के बैंक खाते में स्थानांतरित करने के लिए एक प्रणाली विकसित की गई है, जिससे संग्रह व्यय की आवश्यकता समाप्त हो गई है।

राज्य सरकार ने उत्तर में उपकर संग्रहण करने वाले कुछ प्राधिकारियों द्वारा कटौती किये गये संग्रह व्यय के संबंध में कोई टिप्पणी नहीं की गई थी एवं इस प्रकरण के समाधान के लिए कोई निर्देश भी निर्गत नहीं किए।

4.3 संग्रहित उपकर का बोर्ड को अंतरण

उपकर अधिनियम की धारा 3 एवं उपकर नियमावली के नियम 5 में उपकर संग्रहित करने वाले अधिकारियों को संग्रहित उपकर को इसके संग्रह के 30 दिनों के भीतर बोर्ड को हस्तांतरित करना आवश्यक है।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि संग्रहित उपकर का बोर्ड को समय पर अंतरण सुनिश्चित करने के लिए कोई तंत्र विद्यमान नहीं था। नमूना जांच की गई इकाइयों के अभिलेखों की जांच से पता चला कि संग्रहित उपकर या तो बोर्ड को स्थानांतरित नहीं किये गए थे या विलम्ब से

⁵⁰ लखनऊ (₹88.21 लाख), मुरादाबाद (₹1.39 लाख), प्रयागराज (₹10.67 लाख) एवं वाराणसी (₹5.09 लाख)।

हस्तांतरित किये गए थे। इस संबंध में लेखा परीक्षा के परिणाम निम्नानुसार हैं:

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि इस संबंध में विलम्ब से बचने के लिए एक ऑनलाइन प्रणाली विकसित की गई है।

4.3.1 संग्रहित उपकर बोर्ड को हस्तांतरित न किया जाना

भारत सरकार ने उपकर अधिनियम की धारा 3 और उपकर नियमावली के नियम 5 का कड़ाई से पालन करने का निर्देश (अक्टूबर 2018) दिया एवं इनका अनुपालन न करने वाले उपकर संग्राहकों के विरुद्ध उपयुक्त कार्यवाही करने की अनुशंसा की। तदनुसार, उत्तर प्रदेश सरकार ने उपकर संग्रहण अधिकारियों को समय पर बोर्ड को संग्रहित उपकर अंतरित करने एवं उन प्रतिष्ठानों का विवरण प्रदान करने का निर्देश (जनवरी 2019) दिया, जिनसे उपकर संग्रहित किया गया था। इसके अतिरिक्त, उत्तर प्रदेश सरकार ने इन निर्देशों का अनुपालन न करने वाले उपकर संग्रहण अधिकारियों के विरुद्ध कानूनी कार्यवाही प्रारंभ करने का भी निर्देश दिया।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि चयनित छः इकाइयों⁵¹ के उपकर संग्रह अधिकारियों द्वारा अवधि 2017-22 में संग्रहित ₹ 84.64 करोड़ उपकर की धनराशि मार्च 2023 तक बोर्ड को अंतरित नहीं की गयी थी (जैसा कि **परिशिष्ट-VIII** में वर्णित है)। इसके बाद भी, बोर्ड द्वारा निर्देशों का अनुपालन न करने वाले उपकर संग्रहण अधिकारियों के विरुद्ध कोई कार्यवाही नहीं की गई। यह स्थिति उपकर कटौती की राशि, संग्रहित धनराशि एवं बोर्ड को अंतरित की गयी धनराशि के मिलान हेतु एक प्रणाली की अनुपस्थिति को इंगित करता है।

यह भी पाया गया कि श्रम विभाग के अतिरिक्त अन्य उपकर संग्रहण अधिकारियों ने संग्रहित उपकर के अंतरण के समय नियोक्ताओं का विवरण जैसे कि प्रतिष्ठान की पंजीकरण संख्या, निर्माण कार्य की लागत, उपकर की देय एवं संग्रहित राशि आदि बोर्ड को प्रस्तुत नहीं किया। जिसके परिणामस्वरूप, बोर्ड के अधिकारी हस्तांतरित उपकर की शुद्धता सुनिश्चित नहीं कर सके।

⁵¹ आगरा, लखनऊ, मुरादाबाद एवं वाराणसी जनपदों के विकास प्राधिकरण, यमुना एक्सप्रेसवे औद्योगिक विकास प्राधिकरण (गौतम बुद्ध नगर) तथा नगर पंचायत लालगोपालगंज (प्रयागराज)।

इस प्रकार, एक मिलान प्रणाली की अनुपस्थिति से बोर्ड को राजस्व की संभावित हानि एवं उपकर संग्रहण अधिकारियों द्वारा संग्रहित उपकर की धनराशियों के विचलन की आशंका उत्पन्न हुई।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि संग्रहित उपकर को बोर्ड को हस्तांतरित करने के लिए संबंधित विकास प्राधिकरणों से अनुरोध किए गए हैं एवं ऑनलाइन बिल्डिंग प्लान अनुमोदन प्रणाली के माध्यम से वास्तविक समय में उपकर संग्रह हेतु एक प्रणाली विकसित की गई है।

4.3.2 संग्रहित उपकर का बोर्ड को अंतरण में विलंब

भारत सरकार ने राज्य सरकारों को बोर्ड को संग्रहित उपकर का समय पर अंतरण सुनिश्चित करने का निर्देश (अक्टूबर 2018) दिया एवं इस सम्बन्ध में 30 दिनों की निर्धारित समय-सीमा का अनुपालन न करने के प्रकरण में दंडात्मक कार्यवाही प्रारम्भ किये जाने हेतु निर्देशित किया।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि चयनित छः विकास प्राधिकरणों में से चार⁵² ने अवधि 2017-22 में संग्रहित ₹29.48 करोड़ उपकर राशि को बोर्ड को एक से 31 महीने के विलम्ब के साथ अंतरित किया था, जैसा कि **परिशिष्ट-IX** में वर्णित है। इसके परिणामस्वरूप, बोर्ड को इन निधियों पर उपार्जित ब्याज की हानि हुई।

इसके अतिरिक्त, भारत सरकार ने राज्य बोर्डों को भारतीय रेलवे से उचित उपकर की प्राप्ति सुनिश्चित करने का भी निर्देश (अक्टूबर 2018) दिया था। यद्यपि, लेखापरीक्षा में ऐसे उदाहरण पाए गए कि भारतीय रेलवे से उपकर की प्राप्ति उचित नहीं था क्योंकि चयनित प्रयागराज जनपद में, माह जुलाई 2020 से पूर्व अवधि के लिए भारतीय रेलवे से कोई उपकर प्राप्त नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, जुलाई 2020 से जून 2022 की अवधि के दौरान प्रयागराज परिक्षेत्र के भारतीय रेलवे द्वारा संग्रहित ₹5.11 करोड़ के उपकर को एक से 24 महीने के विलम्ब के साथ बोर्ड को अंतरित किया गया था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि इस संबंध में संबंधित अधिकारियों के साथ पत्राचार किया गया है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि राज्य सरकार द्वारा इस सम्बन्ध में कोई सुधारात्मक उपाय नहीं किया गया।

⁵² आगरा, मुरादाबाद, प्रयागराज और वाराणसी।

4.4 उपकर का लेखांकन

उत्तर प्रदेश सरकार अथवा बोर्ड ने उपकर की प्राप्ति एवं बोर्ड को इसके अंतरण हेतु एक समुचित लेखांकन प्रणाली निर्धारित नहीं की थी। ऐसा न केवल वित्तीय लेन-देनों के लेखांकन हेतु एवं उचित अभिलेखों के रखरखाव के लिए महत्वपूर्ण है, बल्कि धन की चोरी एवं बोर्ड को धनराशि के अंतरण में विलम्ब को रोकने के लिए भी महत्वपूर्ण है। इस संबंध में लेखापरीक्षा परिणामों पर अनुवर्ती प्रस्तारों में चर्चा की गयी है:

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि बोर्ड ने उपकर की प्राप्ति एवं इसके अंतरण की प्रक्रिया को निर्धारित किया है, तथा सभी जनपदों में लेखों के अनुरक्षण के साथ उनकी लेखापरीक्षा सुनिश्चित किया जा रहा है। तथापि, इस संबंध में राज्य सरकार द्वारा कोई अभिलेखीय साक्ष्य उपलब्ध नहीं कराया गया था।

4.4.1 सरकारी लेखे के बाहर लेनदेन

भारत के संविधान के अनुच्छेद 266 (2) के अनुसार किसी राज्य की सरकार द्वारा या उसकी ओर से प्राप्त अन्य सभी सार्वजनिक धन को राज्य के लोक लेखे में जमा किया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त, उपकर नियमावली के नियम 5 में निर्दिष्ट किया गया है कि संग्रहित उपकर को राज्य की लेखा प्रक्रिया के तहत बोर्ड के लेखाशीर्ष में अंतरित किया जाना चाहिए। परिणामस्वरूप, संग्रहित उपकर को बोर्ड के बैंक खाते में स्थानांतरित करने से पूर्व राज्य के लोक लेखे में दर्शाया जाना अनिवार्य है।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि उत्तर प्रदेश सरकार ने मार्च 2010 में बोर्ड का बचत बैंक खाता किसी भी राष्ट्रीयकृत बैंक की लखनऊ शाखा में खोलने की अनुमति दी थी। इसके बाद, उत्तर प्रदेश सरकार ने (अगस्त 2011) में संग्रहित उपकर को राजकोष में जमा करने के लिए लेखाशीर्ष 0230 (श्रम और रोजगार)-800 (अन्य प्राप्तियां)-11 (बीओसीडब्ल्यू अधिनियम के तहत प्राप्तियां)-00(श्रम उपकर) का उपयोग करने का निर्णय लिया। इसके अतिरिक्त, उत्तर प्रदेश सरकार के अनुदेशों (दिसम्बर, 2012) के अनुसार, श्रमिकों के कल्याण पर व्यय के लिए उपर्युक्त लेखाशीर्षक के अंतर्गत जमा की गई राशियों को बोर्ड के बैंक खाते में अंतरित की जानी थीं। इस हेतु उत्तर प्रदेश सरकार ने आवश्यक बजट प्रावधान करने के लिए अनुदान 76 के तहत लेखाशीर्ष 2230 (श्रम और रोजगार)-01 (श्रम प्राप्तियां)-

111 (मजदूरों की सामाजिक सुरक्षा)-04 (बीओसीडब्ल्यू की निधि के लिए जमा राशि की वापसी) निर्धारित किया।

यह ध्यान देने योग्य है कि उपकर लेनदेन के लिए उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा निर्धारित लेखाशीर्ष राज्य के लोक लेखे से बाहर थे, जो भारत के संविधान के अनुच्छेद 266 (2) के प्रावधानों के साथ असंगत है।

यद्यपि, उत्तर प्रदेश सरकार ने बाद में (अगस्त 2013 एवं सितंबर 2016) बोर्ड के बैंक खाते में सीधे उपकर राशि जमा करने का निर्देश दिया। इसके बाद भी, कई उपकर संग्रहण अधिकारियों ने उपकर राशि को कोषागारों में जमा करना निरंतर रखा। यद्यपि, अवधि 2017-22 में उपकर आय का प्रमुख हिस्सा, कुल ₹ 4,559.09 करोड़ में से ₹4,483.63 करोड़, सीधे बोर्ड के बैंक खाते में जमा की गई थी।

इस प्रकार, उपकर को सरकारी लेखे में दर्शाए बिना सीधे बोर्ड के बैंक खाते में जमा करना, संविधान के अनुच्छेद 266 एवं उपकर नियमावली के प्रावधानों का उल्लंघन करता है। इससे सरकारी लेखों के माध्यम से कुल संग्रहित एवं बोर्ड को हस्तांतरित उपकर की राशि का निर्धारण करना संभव नहीं था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि बोर्ड को बैंक खाता खोलने एवं संचालित करने का अधिकार दिया गया है तथा भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने भी बोर्ड के बैंक खाते में उपकर जमा करने का आदेश दिया है। बोर्ड के प्राधिकार से सहमत होते हुए यह आवश्यक है कि राज्य सरकार द्वारा या उसकी ओर से प्राप्त समस्त सार्वजनिक धन को बोर्ड के बैंक खाते में अंतरित करने से पहले लोक लेखा में जमा किया जाना चाहिए।

4.4.2 कोषागारों में जमा उपकर का बोर्ड को अंतरण नहीं किया जाना

जैसा कि उपरोक्त प्रस्तर संख्या 4.4.1 में वर्णित है, कोषागारों में जमा किए गए उपकर को उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा बजट के माध्यम से बोर्ड के बैंक खाते में स्थानांतरित किया जाता है। इसके लिए संबंधित कोषागारों द्वारा उन चालानों के प्रमाणीकरण की आवश्यकता होती है, जिसके माध्यम से उपकर राशि कोषागार में जमा की गई थी एवं इस हेतु निर्धारित लेखाशीर्षों के अंतर्गत जमा राशियों का लेखांकन किया गया था।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि या तो उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा बोर्ड को उपकर राशि की वापसी के लिए अनुदान 76 के तहत अपर्याप्त बजट

प्रावधान किया गया या कोषागार चालानों को प्रमाणित करने में विफल रहे, जिसके कारण अवधि 2017-22 में कोषागारों में जमा उपकर राशि पूर्ण रूप से बोर्ड को हस्तांतरित नहीं की जा सकी, जैसा कि नीचे तालिका 4.4 में दर्शाया गया है:

तालिका 4.4: अवधि 2017-22 के दौरान कोषागारों में जमा उपकर राशि का बोर्ड को अंतरण

(₹ लाख में)

वर्ष	वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ में कोषागारों में जमा उपकर की राशि	वर्ष के दौरान कोषागारों द्वारा प्राप्त उपकर की राशि	संग्रहित उपकर की वापसी के लिए बजट प्रावधान की राशि	बोर्ड के बैंक खाते में अंतरित राशि	अवशेष उपकर की धनराशि
2017-18	2927.17	769.09	3696.26	3696.26	00.00
2018-19	00.00	1472.34	1000.00	1000.00	472.34
2019-20	472.34	1198.12	1000.00	873.21	797.25
2020-21	797.25	838.77	1000.00	1000.00	636.02
2021-22	636.02	3802.03	1000.00	977.77	3460.29

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

यह स्पष्ट है कि अपर्याप्त बजट प्रावधान एवं प्रमाणन आवश्यकताओं के कारण, मार्च 2022 के अंत में ₹ 34.60 करोड़ बोर्ड को हस्तांतरित नहीं किए जा सके।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि वर्ष 2022-23 के दौरान, ₹40.10 करोड़ कोषागारों से बोर्ड के बैंक खाते में स्थानांतरित किए गए थे एवं उपकर को सीधे बोर्ड के बैंक खाते में जमा करने के लिए बार-बार आदेश निर्गत किए गए हैं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वित्तीय वर्ष 2022-23 के अंत में ₹ 36.09 करोड़ की राशि का उपकर बोर्ड के बैंक खाते में हस्तांतरण के लिए सरकार के स्तर पर लंबित था।

4.4.3 उपकर प्राप्तियों का अपर्याप्त लेखा-जोखा

लेखापरीक्षा में पाया गया कि बोर्ड के जनपद स्तर के कार्यालयों तथा मुख्यालय दोनों ही स्तरों पर उपकर प्राप्तियों के उचित लेखांकन के लिए बोर्ड द्वारा कोई प्रणाली स्थापित नहीं की गयी थी। विशिष्ट दिशानिर्देशों के

अभाव में, चयनित जनपदों (प्रयागराज को छोड़कर)⁵³ के सहायक/उपश्रमायुक्त के कार्यालयों में अवधि 2017-22 में उपकर एकत्र करने वाले अधिकारियों और वैयक्तिकों से प्राप्त चेक/डिमांड ड्राफ्ट का विवरण दर्ज करने के लिए एक पंजिका का रखरखाव किया गया था। यद्यपि, बोर्ड के बैंक खाते में वैयक्तिकों द्वारा उपकर के सीधे ऑनलाइन हस्तांतरण के कारण, इस पंजिका की प्रविष्टियां प्रायः अपूर्ण थीं। ऐसा बोर्ड अधिकारियों को ऑनलाइन लेनदेन की वास्तविक समय में सूचनाएं प्रदान करने के लिए कोई प्रणाली स्थापित नहीं होने के कारण था। इसके अतिरिक्त, किसी भी चयनित जनपद में बैंक स्टेटमेंट के साथ पंजिका की प्रविष्टियों के मिलान की कार्यवाही मासिक आधार पर संपन्न नहीं किया गया था।

यह स्थिति दर्शाती है कि बोर्ड उपकर के लेखांकन के लिए पूरी तरह से बैंक स्टेटमेंट्स पर निर्भर था तथा संग्रहित एवं जमा उपकर राशियों की शुद्धता सत्यापित नहीं किया गया था। सत्यापन की यह कमी अग्रेतर बोर्ड के अधिकारियों द्वारा देय उपकर राशियों तथा इनके विरुद्ध उपकर संग्रहकर्ताओं/वैयक्तिक द्वारा जमा की गयी राशि की निगरानी करने के लिए अभिलेख अनुरक्षित न किये जाने के रूप में परिलक्षित हुई।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि बोर्ड के प्राधिकारियों को उपकर के रूप में प्राप्त एवं बैंक खाते में जमा किए गए कई चेक/डिमांड ड्राफ्ट, अवधि 2017-22 में बैंको द्वारा वापस कर दिए गए थे। अवधि 2017-22 में चयनित जनपदों में बैंको द्वारा वापस किये गए चेक/डिमांड ड्राफ्ट एवं उनके विरुद्ध वसूल की गई राशि का विवरण नीचे तालिका 4.5 में दिया गया है:

⁵³ अवधि 2019-22 में कोई पंजिका अनुरक्षित नहीं थी।

तालिका 4.5: अवधि 2017-22 में बैंको से वापस प्राप्त चेक/डिमांड ड्राफ्ट तथा इनके विरुद्ध वसूल की गई राशि का विवरण

(₹ लाख में)

जनपद का नाम	अवधि 2017-22 के दौरान बैंक द्वारा वापस चेक/डिमांड ड्राफ्ट की कुल संख्या	बैंकों द्वारा वापस चेक/डिमांड ड्राफ्ट की राशि	नियोक्ताओं से इनके विरुद्ध वापस प्राप्त चेकों/डिमांड ड्राफ्ट की संख्या	प्राप्त बैंक चेक/डिमांड ड्राफ्ट की राशि	नियोक्ताओं से वसूली नहीं की गई राशि
आगरा	09	05.60	00	00.00	5.60
गौतम बुद्ध नगर	16	299.21	16	299.21	0.00
लखनऊ	189	674.78	149	589.94	84.83
मुरादाबाद	18	10.18	02	01.05	09.13
प्रयागराज	65	146.08	00	00.00	146.08
वाराणसी	55	347.53	06	205.08	142.45
योग	352	1483.38	173	1095.28	388.09

(स्रोत: चयनित जनपदों के सहायक/उप श्रमायुक्त द्वारा प्रदान की गई सूचना के अनुसार)

उपर्युक्त से यह स्पष्ट है कि वापस प्राप्त चेक/डिमांड ड्राफ्टों के विरुद्ध चयनित जनपदों में ₹3.88 करोड़ की वसूली नहीं की जा सकी। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा में बोर्ड के मुख्यालय पर भी बैंकों द्वारा चेक/डिमांड ड्राफ्टों की वापसी के दृष्टांत पाए गए, लेकिन अभिलेखों का रख रखाव न किये जाने के कारण, अंतर्ग्रस्त राशि का आंकलन नहीं किया जा सका। इस स्थिति से पता चलता है कि उपकर के लेखांकन में महत्वपूर्ण त्रुटियां थीं।

यह भी देखा गया कि चयनित प्रयागराज जनपद में माह नवंबर 2017 एवं अप्रैल 2022 के बीच सहायक/उप श्रमायुक्त के कार्यालय में ₹ 262.17 लाख के 97 चेक प्राप्त हुए थे, जो कि माह सितंबर 2022 तक बोर्ड के बैंक खाते में जमा नहीं किए गए थे। इस विलम्ब के कारण, प्राप्त सभी चेक कालातीत हो गए एवं इन कालातीत चेकों के सापेक्ष माह जून 2023 तक केवल ₹ 145.89 लाख की वसूली की गई थी। इसके अतिरिक्त अवधि 2019-22 में इस संबंध में कोई भी पंजिका अनुरक्षित नहीं किये जाने के कारण, सहायक/उप श्रमायुक्त प्रयागराज के अधिकारियों द्वारा प्राप्त अन्य चेक/ड्राफ्ट को बोर्ड के बैंक खाते में जमा करने की स्थिति का लेखापरीक्षा में सुनिश्चयन नहीं किया जा सका।

इसके अतिरिक्त, भारत सरकार के निर्देशों (अक्टूबर 2018) के अनुसार, बोर्ड को कल्याण निधि के प्रत्येक स्रोत का पूरा विवरण अनुरक्षित करना आवश्यक है, जिसमें उपकर के भुगतान में देरी या कम भुगतान के कारण प्राप्त दंड की राशि भी सम्मिलित है। तथापि, लेखा प्रणाली के अभाव के कारण, बोर्ड के मुख्यालय में इसके आंकड़े उपलब्ध नहीं थे, यद्यपि बोर्ड की वास्तविक वित्तीय स्थिति प्रस्तुत करने के लिए भारत सरकार के निर्देशों के अंतर्गत इसका अनुरक्षण अपेक्षित था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि प्रयागराज जनपद में अवधि

2019-22 की उपकर जमा पंजिका अनुरक्षित कर लिया गया है एवं आश्वासन दिया गया कि वापस प्राप्त चेक/बैंक ड्राफ्ट का विवरण प्राप्त करने के बाद आवश्यक कार्यवाही की जाएगी।

4.4.4 उपकर प्राप्तियों का डेटा संसाधित नहीं किया जाना

लेखापरीक्षा में पाया गया कि बोर्ड को नियोक्ताओं और उपकर संग्रहित करने वाले प्राधिकारियों से चेक, डिमांड ड्राफ्ट या रियल-टाइम ग्रॉस सेटलमेंट (आरटीजीएस)/ नेशनल इलेक्ट्रॉनिक फंड ट्रांसफर (एनईएफटी) के माध्यम से उपकर की प्राप्ति हुयी। लेकिन उपकर निर्धारण, प्रतिष्ठानों एवं उनमें नियोजित श्रमिकों के पंजीकरण के उद्देश्य से इस डेटा को संसाधित नहीं किया गया। इसके अतिरिक्त, राज्य में किए गए निर्माण कार्यों का एक व्यापक डेटाबेस अनुरक्षित करने में बोर्ड भी विफल रहा।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि प्रतिष्ठानों के चिन्हीकरण, उपकर निर्धारण तथा संग्रहण के लिए प्रणाली विकसित की गई है एवं विभिन्न सरकारी विभागों के समन्वय से ऑनलाइन डेटाबेस तैयार किया जा रहा है।

संक्षेप में:

उत्तर प्रदेश सरकार तथा बोर्ड ने नियोक्ताओं द्वारा प्रपत्र-1 के प्रस्तुतीकरण को सुनिश्चित करने के लिए कोई तंत्र स्थापित नहीं किया, जिससे उपकर निर्धारण प्रक्रिया में बाधा उत्पन्न हुई। इसके कारण उपकर निर्धारण अधिकारियों द्वारा अप्रभावी प्रदर्शन एवं सीमित उपकर निर्धारण किये गए। इसके अतिरिक्त, उचित अनुश्रवण के अभाव में नियोक्ताओं से निर्धारित उपकर राशि की वसूली नहीं हो सकी।

उपकर संग्रहण अधिकारियों ने उपकर संग्रहण के प्रति उदासीनता बरती क्योंकि या तो उन्होंने उपकर संग्रहित नहीं किया या अपर्याप्त राशि संग्रहित की। इसके अतिरिक्त, इन अधिकारियों ने उत्तर प्रदेश सरकार/बोर्ड द्वारा निर्गत निर्देशों का भी पालन नहीं किया। साथ ही निर्माण लागत के आंकलन के लिए मानकीकृत दर की अनुपस्थिति ने भी कम उपकर वसूली में योगदान दिया।

उपकर संग्रहण अधिकारियों ने या तो संग्रहित उपकर को बोर्ड को अंतरित नहीं किया या काफी विलंब के साथ अंतरण किया। इसके अतिरिक्त, उत्तर प्रदेश सरकार/बोर्ड द्वारा उपकर प्राप्तियों का उचित लेखांकन सुनिश्चित करने के लिए कोई लेखांकन नीतियां निर्धारित नहीं की गयी थीं तथा इन लेन-देनों को राज्य के लोक लेखा के अंतर्गत लेखांकित नहीं किया गया था।

अनुशंसा 7: राज्य सरकार को नियोक्ताओं द्वारा आवश्यक विवरणी (प्रपत्र-1) के प्रस्तुतीकरण एवं निर्धारित समय के भीतर विवरणी के संसाधन की निगरानी के लिए एक प्रणाली स्थापित करने की आवश्यकता है।

अनुशंसा 8: राज्य सरकार को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि सभी उपकर निर्धारण अधिकारी, उपकर अधिनियम तथा नियमावली के अनुसार उपकर का निर्धारण करें एवं राज्य में निर्माण लागत की गणना के लिए समान दरों को अपनाएं।

अनुशंसा 9: राज्य सरकार को वैयक्तिक के साथ-साथ सरकारी विभागों/स्थानीय प्राधिकरणों के कार्यों का उपकर निर्धारण सुनिश्चित करना चाहिए।

अनुशंसा 10: राज्य सरकार को स्थानीय प्राधिकरणों के स्तर पर भवन योजनाओं के अनुमोदन के साथ उपकर के अधिरोपण एवं वसूली के लिए एक प्रणाली प्रारम्भ करना चाहिए।

अनुशंसा 11: राज्य सरकार को एकत्रित उपकर के समाशोधन के लिए एक तंत्र विकसित करना चाहिए तथा यह सुनिश्चित करना चाहिए कि उपकर प्राप्तियों को राज्य सरकार के लोक लेखा का हिस्सा बनाया जाए एवं समय पर इसे बोर्ड को हस्तांतरित किया जाए।

अध्याय-V

श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य

अध्याय V: श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य

इस अध्याय में श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य से सम्बंधित बिन्दुओं पर चर्चा की गई है।

अध्याय का संक्षिप्त चित्रण :

- चयनित जनपदों में श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य से सम्बंधित प्रावधानों के अनुपालन में कमियां थी। नियोक्ता, मुख्य निरीक्षक को सुरक्षा नीति प्रस्तुत करने में असफल रहे तथा श्रम विभाग के पास सुरक्षा समिति के गठन एवं सुरक्षा अधिकारी की नियुक्ति के सम्बंध में सूचना उपलब्ध नहीं थी।
- श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य के प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए चयनित जनपदों में अवधि 2017-22 में किए गए निरीक्षण, पंजीकृत प्रतिष्ठानों के सापेक्ष नगण्य थे। निरीक्षण टिप्पणियां निर्गत करने के लिए कोई मानकीकृत प्रारूप निर्धारित नहीं किया गया था।
- नियोक्ताओं द्वारा कार्यस्थल पर घटित दुर्घटनाओं की सूचना प्रदान करने के लिए कोई स्थापित प्रणाली नहीं थी, जिससे अवधि 2017-22 में घटित कार्यस्थल दुर्घटनाओं के प्रत्येक प्रकरण की जाँच संपन्न नहीं हुई।
- श्रम विभाग के अधिकारियों के बीच समन्वय की कमी के कारण, कार्यस्थल दुर्घटना की जांच एवं दुर्घटना प्रभावित मृतक/घायल श्रमिकों को क्षतिपूर्ति का भुगतान, दोनों में बाधा उत्पन्न हुई।
- श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य सुनिश्चित करने हेतु इस सम्बन्ध में आवश्यक उपबन्धों को अवधि 2017-22 में निर्माण कार्यों के निष्पादन के लिए ठेकेदारों के साथ गठित अनुबंधों में सम्मिलित नहीं किया गया था।
- श्रमिकों की सुरक्षा एवं कल्याण सुनिश्चित करने के लिए भारत की राष्ट्रीय भवन संहिता, 2016 तथा स्कैफोल्ड्स एवं लैडर्स के लिए भारतीय मानक सुरक्षा संहिता के सुरक्षा प्रावधानों का पालन नहीं किया गया था।

अधिनियम का उद्देश्य श्रमिकों के लिए सुरक्षा, स्वास्थ्य एवं कल्याणकारी उपाय सुनिश्चित करना है। अधिनियम के अध्याय-VII के अंतर्गत इस सम्बन्ध में आवश्यक प्रावधान किये गए हैं, जिसकी धारा 40 राज्य सरकारों

से श्रमिकों की सुरक्षा⁵⁴ एवं स्वास्थ्य से सम्बंधित नियम बनाने की अपेक्षा करती है। इन नियमों से श्रमिकों की कार्य निष्पादन के दौरान सुरक्षा, स्वास्थ्य एवं कल्याण को सुनिश्चित किया जाना संभावित है। तदनुसार, उत्तर प्रदेश सरकार ने कार्यस्थलों पर श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य की गारंटी के लिए नियम 2009 के अंतर्गत नियम 60 से 252 तक में व्यापक प्रावधान किए। इसके अतिरिक्त, अधिनियम की धारा 44 एवं नियम 2009 के नियम 250 में भी नियोजित श्रमिकों की सुरक्षा, स्वास्थ्य एवं कल्याण को सुनिश्चित करने के लिए नियोक्ताओं को उत्तरदायी बनाया गया है। साथ ही इन प्रावधानों के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए अधिनियम एवं नियम 2009 में पर्याप्त प्रवर्तन तंत्र की अवधारणा सम्मिलित की गयी है।

नियम 2009 के नियम 253 से 255 तक में निरीक्षकों को अधिनियम एवं नियमों के उपबंधों को प्रभावी ढंग से प्रवर्तित करने की शक्तियां प्रदान की गयी हैं। उत्तर प्रदेश सरकार के श्रम आयुक्त द्वारा निदेशक (कारखाना)⁵⁵ के निरीक्षकों को श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी बनाया (अक्तूबर, 2010) गया है। तथापि, सम्बंधित प्रावधानों के अनुपालन में लेखापरीक्षा द्वारा निम्नलिखित कमियां पाई गयी:

5.1 नियोक्ताओं/ठेकेदारों द्वारा सुरक्षा नीति प्रस्तुत न किया जाना

अधिनियम की धारा 40(2)(आर) के प्रावधानों के अनुसार नियोक्ताओं और ठेकेदारों को भवन या अन्य निर्माण कार्यों के नियोजन में श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य सुनिश्चित करने हेतु आवश्यक उपायों को रेखांकित करते हुए एक सुरक्षा नीति तैयार करना आवश्यक है। नियम 2009 के नियम 216 के अनुसार पचास या अधिक श्रमिकों का नियोजन करने वाले प्रतिष्ठानों को एक लिखित सुरक्षा एवं स्वास्थ्य नीति तैयार करना तथा इस नीति को तीन प्रतियों में मुख्य निरीक्षक को प्रस्तुत करना अनिवार्य है, जिसकी एक प्रति सम्बंधित क्षेत्र के निरीक्षक या स्थानीय प्राधिकारी को भी प्रदान की जानी है।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि चयनित जनपदों में से किसी में भी पात्र नियोक्ताओं और ठेकेदारों ने निरीक्षकों या स्थानीय श्रम विभाग के अधिकारियों को अपनी सुरक्षा नीति की प्रतियां प्रस्तुत नहीं कीं। यह सम्बंधित नीति तैयार करने में उनकी विफलता को इंगित करता है। इसके अतिरिक्त,

⁵⁴ जिसमें श्रमिकों के नियोजन के दौरान सुरक्षा हेतु आवश्यक उपकरणों एवं यंत्रों के प्रावधान सम्मिलित हैं।

⁵⁵ उत्तर प्रदेश सरकार के श्रम विभाग का एक प्रभाग।

यह भी देखा गया कि लखनऊ के अतिरिक्त अन्य चयनित जनपदों में सम्पादित निरीक्षणों में नियोक्ताओं द्वारा सुरक्षा नीति तैयार नहीं करने का प्रकरण सामने भी नहीं लाया गया था। इस प्रकार, नियोक्ताओं और ठेकेदारों द्वारा सुरक्षा नीति प्रस्तुत न करना यह दर्शाता है कि निरीक्षक श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य सुनिश्चित करने के लिए अपेक्षित व्यवस्थाओं को लागू करने में विफल रहे।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च, 2024) कि आगरा, मुरादाबाद एवं वाराणसी जनपदों के क्षेत्रीय कार्यालयों में कोई सुरक्षा नीतियां प्राप्त नहीं हुईं, लेकिन गौतम बुद्ध नगर, लखनऊ एवं प्रयागराज जनपदों के क्षेत्रीय कार्यालयों में 71 प्रतिष्ठानों ने इसे प्रस्तुत किया। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार ने यह भी बताया कि सहायक निदेशक (कारखाना) को निर्देशित (जनवरी 2024) किया गया है कि वे निर्माण स्थल पर सुरक्षा नीति का प्रदर्शन सुनिश्चित करें, नियोक्ताओं को सुरक्षा नीति प्रस्तुत करने की आवश्यकताओं के बारे में जागरूक करें एवं निरीक्षण के दौरान इसका सन्दर्भ ग्रहण करें।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि नियोक्ताओं को सीधे मुख्य निरीक्षक को सुरक्षा नीति प्रस्तुत करना अनिवार्य है जिसकी एक प्रति संबंधित निरीक्षक को दी जाती है। इसके अतिरिक्त, अवधि 2017-22 में तीन चयनित जनपदों में प्राप्त 71 सुरक्षा नीतियां (जैसा कि राज्य सरकार द्वारा सूचित किया गया है) प्रासंगिक नहीं थी क्योंकि नियम 2009 की अपेक्षा के अनुसार इन्हें मुख्य निरीक्षक को प्रस्तुत नहीं किया गया था, ये नियोक्ताओं द्वारा प्रमाणित नहीं थी, तथा नीति को लागू करने के लिए संस्थागत तंत्र, हितधारकों की जिम्मेदारियों, जोखिम मूल्यांकन की तकनीक एवं विधियों, एवं कार्यरत व्यक्तियों के लिए प्रशिक्षण व्यवस्था इत्यादि जैसी प्रमुख आवश्यकताओं, जैसा कि नियम 2009 में प्राविधानित है, का समाधान करने में विफल थी।

5.2 निरीक्षकों की भूमिका में कमी

नियम 2009 का नियम 254, निरीक्षकों को श्रमिकों की सुरक्षा, स्वास्थ्य अथवा कल्याणकारी उपायों के लिए नियोक्ताओं को कारण बताओ नोटिस अथवा चेतावनी निर्गत करने का अधिकार प्रदान करता है। इसके अतिरिक्त, एक निरीक्षक ठेकेदार या नियोक्ता को नियोजित श्रमिकों के चिकित्सीय परीक्षण की व्यवस्था करने का निर्देश भी दे सकता है। साथ ही नियम 2009 के नियम 255 में निरीक्षक को जोखिम भरे भवन एवं निर्माण कार्यों

के लिए निषेध आदेश निर्गत, जब तक कि नियोक्ताओं द्वारा अपेक्षित उपाय नहीं किए जाते, करने की अनुमति प्रदान करता है।

यद्यपि कि लेखापरीक्षा में पाया गया कि अवधि 2017-22 में चयनित जनपदों में पंजीकृत प्रतिष्ठानों के सापेक्ष निदेशक (कारखाना) के निरीक्षकों द्वारा बहुत कम निरीक्षण संपन्न किए गए थे। परिणामस्वरूप, सुरक्षा एवं स्वास्थ्य प्रावधानों को लागू करने के लिए निरीक्षकों को प्रदान की गई शक्तियों का पूरी तरह से उपयोग नहीं किया जा सका। इन निरीक्षणों का विवरण नीचे तालिका 5.1 में दिया गया है:

तालिका 5.1: अवधि 2017-22 में चयनित जनपदों में संपन्न निरीक्षणों का विवरण

जनपद का नाम	अवधि 2017-22 में पंजीकृत प्रतिष्ठानों की संख्या	अवधि 2017-22 में निदेशक (कारखाना) के निरीक्षकों द्वारा निरीक्षित किए गए प्रतिष्ठानों की संख्या	निरीक्षित प्रतिष्ठानों का प्रतिशत
आगरा	2131	27	1.27
गौतम बुद्ध नगर	18177	267	1.47
लखनऊ	3951	28	0.71
मुरादाबाद	1369	38	2.78
प्रयागराज	2464	02	0.08
वाराणसी	629	00	0.00

(स्रोत: चयनित जनपदों के सहायक निदेशक, कारखाना द्वारा प्रदान की गई सूचना)

उपर्युक्त से यह स्पष्ट है कि चयनित जनपदों में पंजीकृत प्रतिष्ठानों के सापेक्ष श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य सुनिश्चित करने के लिए निदेशक (कारखाना) के निरीक्षकों द्वारा सम्पादित निरीक्षणों की संख्या नगण्य थी। वाराणसी जनपद में, अवधि 2017-22 में कोई निरीक्षण सम्पादित नहीं किया गया था, जो अधिनियम एवं नियम 2009 के प्रावधानों को लागू करने में निरीक्षकों की भूमिका में कमी का संकेत देता है।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि अवधि 2017-22 में लखनऊ में 47 एवं वाराणसी में एक निरीक्षण किए गए थे तथा प्रभावी निरीक्षण के लिए सहायक निदेशक (कारखाना) के केंद्र में रिक्त पदों (42.11 प्रतिशत) को भरने के प्रयास किए जा रहे हैं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लखनऊ और वाराणसी जनपदों के सहायक निदेशक (कारखाना) के पास निरीक्षण सम्बन्धी उचित अभिलेख का अभाव था तथा उन्होंने कार्यस्थलों पर दुर्घटनाओं की जांच एवं अन्य जनपदों के

निरीक्षण आंकड़ों को सम्मिलित करके सम्पादित निरीक्षणों की संख्या को बढ़ा-चढ़ाकर दर्शाया।

निरीक्षण की कमियां

लेखापरीक्षा में श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य सुनिश्चित करने के लिए निरीक्षणों को सम्पादित करने में निम्नलिखित कमियां पाई गई हैं:

- निरीक्षकों ने चयनित जनपदों में अवधि 2017-22 में संपन्न निरीक्षणों में श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य सुनिश्चित करने के लिए निरीक्षण टिप्पणी के माध्यम से नियोक्ताओं को निर्देश निर्गत किए थे। तथापि, श्रमिकों के चिकित्सीय परीक्षण अथवा निषेधात्मक आदेश निर्गत करने संबंधी निर्देश के दृष्टांत उपलब्ध नहीं थे।
- निरीक्षण टिप्पणियों के अनुपालन की स्थिति तथा अधिनियम एवं नियमों के उपबंधों का अनुपालन न करने के लिए अधिरोपित दंड अथवा अभियोजन प्रारम्भ करने आदि का विवरण दर्ज करने के लिए किसी भी चयनित जनपद में निरीक्षण पंजिका को अद्यतन नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, लेखापरीक्षा में निरीक्षण टिप्पणियों के अनुपालन की स्थिति सुनिश्चित नहीं की जा सकी।
- मुख्य निरीक्षक ने श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य के सभी पहलुओं को सम्मिलित करते हुए, निदेशक (कारखाना) के निरीक्षकों द्वारा निर्गत किये जाने वाले निरीक्षण टिप्पणियों के लिए कोई मानकीकृत प्रारूप तैयार नहीं किया, जिसके कारण इस संबंध में अधूरी टिप्पणियां निर्गत हुईं।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (मार्च 2024) कि निरीक्षणों के दौरान श्रमिकों की चिकित्सीय परीक्षण के निर्देश निर्गत किए जाते हैं तथा निरीक्षक निषेधाज्ञा भी निर्गत कर सकते हैं। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार ने निरीक्षण पंजिका को अद्यतन करने के अनुदेश भी निर्गत किए तथा बताया कि निरीक्षणों हेतु एक चेकलिस्ट को अंतिम रूप देने की प्रक्रिया चल रही है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि चिकित्सीय परीक्षण और निषेधात्मक आदेशों के निर्देशों के संबंध में सरकार के उत्तर के साथ कोई अभिलेखीय साक्ष्य उपलब्ध नहीं कराया गया था।

5.3 सुरक्षा समिति का गठन सुनिश्चित न किया जाना

अधिनियम की धारा 38(1) के अनुसार, पांच सौ या अधिक श्रमिकों का नियोजन करने वाले प्रतिष्ठानों को एक सुरक्षा समिति गठित करना आवश्यक है। इस समिति में राज्य सरकार द्वारा यथा निर्धारित नियोक्ता और श्रमिकों, दोनों के विनिर्दिष्ट संख्या में प्रतिनिधि सम्मिलित होने चाहिए। तदनुसार, नियम 2009 के नियम 218 में कार्यस्थल दुर्घटनाओं के संभावित कारणों की पहचान एवं इनके निवारण तथा असुरक्षित प्रथाओं से निपटने के लिए एक सुरक्षा समिति के गठन का प्रावधान किया गया है। यह समिति प्राथमिक चिकित्सा एवं चिकित्सा कल्याण सुविधाओं के प्रावधान सहित सुधारात्मक उपायों की अनुशंसा करने के लिए भी उत्तरदायी है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि उत्तर प्रदेश सरकार ने सुरक्षा समिति के गठन के लिए प्रावधान किए थे, लेकिन इसके गठन के लिए नियोक्ता और श्रमिकों, दोनों के प्रतिनिधियों की वास्तविक संख्या का निर्धारण नहीं किया। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि चयनित जनपदों में पात्र नियोक्ताओं द्वारा सुरक्षा समिति के गठन के संबंध में न तो सहायक/उप श्रमायुक्त के पास कोई सूचना उपलब्ध थी और न ही निदेशक (कारखाना) के निरीक्षकों की निरीक्षण टिप्पणियों में सुरक्षा समिति के संबंध में कोई टिप्पणी की गई थी। यह भी पाया गया कि श्रम विभाग द्वारा प्रतिष्ठान पंजीकरण की सूचना के आधार पर सुरक्षा समिति का गठन सुनिश्चित करने के लिए पात्र नियोक्ताओं को कोई निर्देश भी निर्गत नहीं किए गए थे। परिणामस्वरूप, कार्यस्थल पर दुर्घटना को रोकने के लिए पात्र नियोक्ताओं द्वारा सुरक्षा समिति का गठन सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि सहायक निदेशक (कारखाना) को पात्र प्रतिष्ठानों की सूचना की उपलब्धता सुनिश्चित करने हेतु प्रतिष्ठान पंजीकरण अधिकारियों के साथ बेहतर समन्वय स्थापित करने के लिए निर्देश निर्गत किए जा रहे हैं। राज्य सरकार ने यह भी कहा कि अधिनियम एवं नियमों के प्रावधानों का कड़ाई से अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए निरीक्षण की प्रस्तावित चेकलिस्ट में सुरक्षा समिति के गठन के बिंदु को भी सम्मिलित किया गया है।

5.4 सुरक्षा अधिकारी की नियुक्ति सुनिश्चित न किया जाना

अधिनियम की धारा 38(2) के अनुसार, 500 अथवा इससे अधिक श्रमिकों का नियोजन करने वाले प्रतिष्ठानों के नियोक्ताओं को इस संबंध में राज्य सरकारों द्वारा निर्धारित दायित्वों का पालन करने के लिए, एक सुरक्षा अधिकारी की नियुक्ति करना अनिवार्य है। नियम 2009 के नियम 219 में नियोक्ताओं को सुरक्षा अधिकारी नियुक्त करने का अधिदेश दिया गया है। नियोक्ताओं को इस नियुक्ति के बारे में संबंधित निरीक्षक को सूचित करना भी आवश्यक है। सुरक्षा अधिकारी के कर्तव्यों में श्रमिकों की शारीरिक क्षति से बचाव तथा दुर्घटनाओं या व्यावसायिक रोगों की जांच सहित कार्यस्थलों पर एक सुरक्षित कार्य वातावरण सुनिश्चित करना सम्मिलित है। इसके अतिरिक्त, नियम 219(3) के अनुसार छोटे नियोक्ताओं को समूह गठित कर मुख्य निरीक्षक की पूर्वानुमति से अपने समूह के लिए एक सामान्य सुरक्षा अधिकारी नियुक्त करने का प्रावधान है। परिणामस्वरूप, उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा सुरक्षा अधिकारी की नियुक्ति को अनिवार्य बनाया गया है।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि चयनित जनपदों में, न तो अवधि 2017-22 के दौरान सुरक्षा अधिकारी की नियुक्ति की सूचना निरीक्षकों के पास उपलब्ध थी और न ही निरीक्षणों में उनके द्वारा सुरक्षा अधिकारी की नियुक्ति की स्थिति पर टिप्पणी की गई थी। परिणामस्वरूप, कार्यस्थलों पर श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य सुनिश्चित करने के लिए सुरक्षा अधिकारी की नियुक्ति सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि सुरक्षा अधिकारी की नियुक्ति सुनिश्चित करने के लिए सहायक निदेशक (कारखाना) को निर्देश निर्गत किए गए हैं तथा इस बिंदु को निरीक्षण के प्रस्तावित चेक लिस्ट में भी सम्मिलित किया गया है।

5.5 दुर्घटना के प्रकरणों की रिपोर्टिंग तथा उनकी जांच

अधिनियम की धारा 39 के अनुसार, यदि कार्यस्थल पर किसी दुर्घटना के कारण श्रमिकों की मृत्यु अथवा शारीरिक क्षति⁵⁶ होती है तो नियोक्ता, ऐसे प्राधिकारी को दुर्घटना के अन्वेषण अथवा जांच के लिए, तत्काल ऐसे प्रपत्र

⁵⁶ जिससे घायल व्यक्ति को 48 घंटे या उससे अधिक की अवधि तक कार्य करने से रोका जा सके।

में एवं ऐसे समय के भीतर जो इस संबंध में राज्य सरकार द्वारा निर्धारित किया जाए, नोटिस देगा।

तदनुसार, नियम 2009 के नियम 251 में यह निर्धारित किया गया है कि दुर्घटना की सूचना, संबंधित नियोक्ता द्वारा प्रपत्र 24 में मुख्य निरीक्षक, बोर्ड, जिलाधिकारी, निरीक्षक और निकटतम पुलिस स्टेशन के प्रभारी को, घातक दुर्घटनाओं के 12 घंटे तथा अन्य दुर्घटनाओं के 72 घंटे के भीतर प्रदान की जाएगी। नियम 252 के प्रावधानों के अनुसार, मुख्य निरीक्षक या उसके द्वारा नियुक्त अधिकारी दुर्घटनाओं के इन प्रकरणों की जांच कर सकता है। इसके अतिरिक्त, नियम 2009 के नियम 53 में नियोक्ताओं से यह अपेक्षा भी की गई है कि वे कार्यस्थल दुर्घटनाओं का विवरण देते हुए प्रपत्र 15 में प्रतिष्ठान पंजीकरण अधिकारी को वार्षिक विवरणी प्रस्तुत करें।

यद्यपि कि लेखापरीक्षा में पाया गया कि चयनित जनपदों में नियोक्ताओं ने निदेशक (कारखाना) के निरीक्षकों तथा बोर्ड के पदाधिकारी होने के नाते सहायक/उप श्रमायुक्त को कार्यस्थल दुर्घटनाओं की सूचना नहीं दी थी, जैसा कि अधिनियम एवं नियमों के प्रावधानों के अंतर्गत अपेक्षित है। दुर्घटनाओं की सूचना देने में विफल रहने वाले नियोक्ताओं के विरुद्ध कोई कार्यवाही भी शुरू नहीं की गई थी। परिणामस्वरूप, चयनित जनपदों में अवधि 2017-22 में कार्यस्थलों पर घटित दुर्घटनाओं के प्रकरणों की वास्तविक संख्या अभिलेखों में दर्ज नहीं थी।

लेखापरीक्षा में अग्रेतर पाया गया कि शिकायतों अथवा मीडिया रिपोर्टों के आधार पर, चयनित जनपदों में निदेशक (कारखाना) के निरीक्षकों द्वारा कार्यस्थल पर घटित दुर्घटनाओं के कुछ प्रकरणों की जांच की गई थी। इन प्रकरणों की जांच की स्थिति नीचे तालिका 5.2 में दी गई है:

तालिका 5.2: अवधि 2017-22 में चयनित जनपदों में कार्यस्थल दुर्घटना के प्रकरणों एवं संपन्न जाँच का विवरण

जनपद का नाम	चयनित जनपदों के सहायक निदेशक (कारखाना) की सूचना के अनुसार अवधि 2017-22 में कार्यस्थल दुर्घटना के प्रकरणों की कुल संख्या	प्रकरणों की संख्या, जिसमें नियोक्ता द्वारा दुर्घटना की सूचना दी गयी	प्रकरणों की संख्या, जिसमें जाँच की गयी
आगरा	04	00	04
गौतम बुद्ध नगर	35	05	35
मुरादाबाद	00	00	00
लखनऊ	04	00	04

प्रयागराज	01	00	01
वाराणसी	01	01	01

(स्रोत: चयनित जनपदों के सहायक निदेशक, कारखाना द्वारा प्रदान की गई सूचना के अनुसार)

उपरोक्त तालिका से पता चलता है कि चयनित जनपदों के सहायक निदेशक (कारखाना) की सूचना के अनुसार, अवधि 2017-22 में कार्यस्थल दुर्घटना के सभी प्रकरणों की जांच निरीक्षकों द्वारा की गई थी।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में अवधि 2017-22 में चयनित जनपदों, आगरा (एक प्रकरण), मुरादाबाद (एक प्रकरण) एवं वाराणसी (तीन प्रकरण), में कार्यस्थल दुर्घटना के पांच प्रकरणों को पुनः मीडिया रिपोर्टों के माध्यम से देखा गया, जिनमें निदेशक (कारखाना) के निरीक्षकों द्वारा आवश्यक जांच नहीं की गई थी। इन प्रकरणों का विवरण **परिशिष्ट-X** में दिया गया है। इससे पता चलता है कि निदेशक (कारखाना) के निरीक्षकों द्वारा ध्यान न दिए जाने और नियोक्ताओं द्वारा दुर्घटनाओं की सूचना देने में असफल रहने के कारण कार्यस्थल दुर्घटना के अनेक प्रकरणों की जांच नहीं की जा सकी।

लेखापरीक्षा में अग्रेतर पाया गया कि अवधि 2017-22 में चयनित जनपदों में नियोक्ताओं द्वारा कार्यस्थल दुर्घटना के प्रकरणों का विवरण सम्मिलित करते हुए सहायक/उप श्रमायुक्त को वार्षिक विवरणी भी प्रस्तुत नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा में इन दुर्घटनाओं से संबंधित सूचनाओं के आदान-प्रदान के संबंध में श्रम एवं कारखाना अनुभाग के जनपदस्तरीय अधिकारियों के बीच समन्वय की कमी भी देखी गयी, जिसके परिणामस्वरूप या तो प्रभावित श्रमिकों को क्षतिपूर्ति का भुगतान नहीं किया गया था या दुर्घटनाओं की जांच नहीं की गयी थी, जैसा कि परवर्ती **प्रस्तर संख्या 5.7** में वर्णित है।

इस प्रकार, दुर्घटना के प्रकरणों की रिपोर्टिंग तथा जांच के लिए कोई उचित तंत्र नहीं था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि नियोक्ता आमतौर पर अधिकारियों को दुर्घटनाओं की सूचना नहीं देते हैं तथा इस संबंध में सहायक/उप श्रमायुक्त और सहायक निदेशक (कारखाना) के बीच बेहतर सूचना के आदान-प्रदान के लिए निर्देश निर्गत किए गए हैं। राज्य सरकार ने यह भी पुष्टि की है कि आगरा, मुरादाबाद एवं वाराणसी जनपदों में दुर्घटनाओं के पांच प्रकरणों में सूचना की अनुपलब्धता के कारण जांच नहीं की जा सकी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि दुर्घटनाओं के उपर्युक्त पांच प्रकरणों में से; दो प्रकरण संबंधित सहायक/उप श्रमायुक्त के संज्ञान में थे।

5.6 कर्मचारी क्षतिपूर्ति अधिनियम, 1923 के अंतर्गत मृत या घायल श्रमिकों को क्षतिपूर्ति

अधिनियम की धारा 58 में यह अधिदेश दिया गया है कि श्रमिक, कर्मचारी क्षतिपूर्ति अधिनियम, 1923 के उपबंधों के अंतर्गत कार्यस्थल सम्बन्धी दुर्घटनाओं के लिए क्षतिपूर्ति के हकदार हैं। कर्मचारी क्षतिपूर्ति अधिनियम की अनुसूची-II में भी भवन अथवा अन्य सन्निर्माण कर्मकारों को कर्मचारी के रूप में विनिर्दिष्ट किया गया है। उक्त अधिनियम की धारा 3 के अनुसार नियोक्ता कर्मचारी क्षतिपूर्ति अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार कार्यस्थल से सम्बंधित दुर्घटनाओं में घायल कर्मचारियों को क्षतिपूर्ति का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी हैं।

कर्मचारी क्षतिपूर्ति अधिनियम के प्रावधानों के कार्यान्वयन के लिए, राज्य सरकारों को आयुक्तों की नियुक्ति करनी होती है, जिन्हें क्षतिपूर्ति के दावे के लिए कर्मचारी या किसी अन्य व्यक्ति द्वारा दुर्घटना की सूचना⁵⁷ दी जाती है। इसके अतिरिक्त, आयुक्तों को अन्य अधिकारियों को प्रस्तुत दुर्घटना नोटिसों का भी समाधान करना आवश्यक है। कर्मचारी क्षतिपूर्ति अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन में, राज्य सरकार ने उत्तर प्रदेश के श्रम आयुक्त और सभी सहायक/ उप श्रमायुक्त सहित विभिन्न प्राधिकारियों को अपने अधिकारिता क्षेत्र के सीमान्तर्गत आयुक्त के रूप में नियुक्त (जनवरी 2009) किया।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि चयनित जनपदों में से आगरा, लखनऊ एवं प्रयागराज में, अवधि 2017-22 में जांच किए गए कार्यस्थल दुर्घटनाओं के नौ प्रकरणों में (जैसा कि तालिका 5.2 में वर्णित है), उप श्रमायुक्त द्वारा घायल या मृत श्रमिकों को क्षतिपूर्ति के भुगतान के लिए कोई प्रक्रिया शुरू नहीं की गई थी। यद्यपि, निदेशक (कारखाना) के निरीक्षकों ने मृत श्रमिकों को क्षतिपूर्ति का भुगतान करने के लिए इन प्रकरणों को संबंधित उप श्रमायुक्त को प्रेषित किया था। इसके अतिरिक्त, आगरा जनपद में, यद्यपि कि उप श्रमायुक्त ने 14 मई 2021 को घटित कार्यस्थल दुर्घटना (जैसा कि परिशिष्ट-X में उल्लेख किया गया है) के मृतक श्रमिक के परिवार के

⁵⁷ घायल व्यक्तियों का नाम एवं पता, चोट का कारण, दुर्घटना की तिथि का विवरण जिसे उस नियोक्ता को तामील किया जा सके जहाँ घायल श्रमिक कार्यरत था।

सदस्यों को क्षतिपूर्ति के भुगतान की प्रक्रिया (सितंबर 2021) प्रारंभ की थी, किन्तु जून 2023 तक कोई अंतिम आदेश निर्गत नहीं किया गया था। साथ ही वाराणसी जनपद में, 11 सितंबर 2021 को कार्यस्थल दुर्घटना के एक प्रकरण (*परिशिष्ट-X*) में, मृतक श्रमिक के परिवार के सदस्यों को क्षतिपूर्ति प्रदान किया गया था, यद्यपि कि अवधि 2017-22 में कार्यस्थल दुर्घटनाओं के वहां कई प्रकरण थे।

यह भी पाया गया कि चयनित मुरादाबाद जनपद में, कार्यस्थल दुर्घटना की घटना (जैसा कि *परिशिष्ट-X* में उल्लेख किया गया है) होने के बाद भी, मृतक श्रमिक को क्षतिपूर्ति के भुगतान के लिए उप श्रमायुक्त द्वारा कोई कार्यवाही प्रारंभ नहीं की गई थी। यद्यपि, चयनित गौतम बुद्ध नगर में, उप श्रमायुक्त द्वारा अवधि 2017-22 में 58 प्रकरणों में श्रमिकों या उनके आश्रितों को क्षतिपूर्ति प्रदान किया गया था।

इस प्रकार, प्रभावित श्रमिकों को राहत प्रदान करने के लिए अधिनियम एवं कर्मचारी क्षतिपूर्ति अधिनियम के प्रावधानों का पालन (गौतम बुद्ध नगर को छोड़कर) नहीं किया गया था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने इस संबंध में (मार्च 2024) कोई उपयुक्त टिप्पणी नहीं की।

5.7 समन्वय के अभाव में जाँच की कार्यवाही न किया जाना

लेखापरीक्षा में कार्यस्थल दुर्घटनाओं के संबंध में श्रम तथा कारखाना प्रभाग के कर्मियों के बीच समन्वय की कमी के निम्नलिखित दृष्टान्त पाए गए, परिणामस्वरूप या तो दुर्घटनाओं की जांच नहीं हुई या क्षतिपूर्ति का भुगतान नहीं किया गया था:

➤ चयनित वाराणसी जनपद में, नियोक्ता द्वारा उप श्रमायुक्त को एक दुर्घटना का नोटिस प्रदान (12 सितंबर 2021) किया गया था, जिसमें दिनांक 11 सितंबर 2021 को घटित दुर्घटना में एक श्रमिक की मृत्यु की सूचना दी गई थी। तथापि, प्रकरण में क्षतिपूर्ति प्रदान करने की कार्यवाही किये जाने एवं दुर्घटना की सूचना की प्राप्ति के बाद भी, उप श्रमायुक्त ने अधिनियम एवं नियम 2009 के प्रावधानों के तहत यथा अपेक्षित जांच के लिए सहायक निदेशक (कारखाना) को सूचना अग्रेषित नहीं किया।

➤ चयनित आगरा जनपद में, उप श्रमायुक्त ने मीडिया रिपोर्ट के आधार पर एक ऐसे प्रतिष्ठान के पंजीकरण एवं उपकर जमा की जाँच के लिए

निरीक्षकों की एक टीम (एक सहायक श्रमायुक्त एवं दो श्रम प्रवर्तन अधिकारी सहित) का गठन किया गया था, जहाँ दिनांक 14 मई 2021 को घटित कार्यस्थल दुर्घटना में एक श्रमिक की मृत्यु हुई थी। तथापि, उप श्रमायुक्त ने दुर्घटना के कारणों का पता लगाने के लिए अधिनियम एवं नियम 2009 के उपबंधों के अनुसार अपेक्षित जांच करने के लिए सहायक निदेशक (कारखाना) को सूचना प्रेषित नहीं की।

इस प्रकार, जिम्मेदार अधिकारियों के बीच समन्वय की कमी के परिणामस्वरूप अधिनियम एवं नियमों के प्रावधानों का पालन नहीं किया जा सका।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि ऐसे प्रकरणों का समाधान करने के लिए सहायक/उप श्रमायुक्त और सहायक निदेशक (कारखाना) के बीच बेहतर समन्वय स्थापित करने के लिए निर्देश निर्गत किए गए हैं।

5.8 नियमों के अनुपालन के प्रावधान के बिना अनुबंध का गठन

नियम 2009 के नियम 246 के अनुसार, सभी नियोक्ताओं, ठेकेदारों एवं अन्य संबंधित सरकारी विभागों को, भवन अथवा अन्य सन्निर्माण कार्यों के निष्पादन के लिए गठित अनुबंध की एक शर्त के रूप में श्रमिकों की सुरक्षा, स्वास्थ्य एवं कल्याण से संबंधित नियमों के अनुपालन को सम्मिलित करना अपेक्षित है।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि चयनित जनपदों की नमूना जांच की गई इकाइयों में ठेकेदारों के साथ किये गए अनुबंधों में, नियम 2009 के अनुपालन का कोई संदर्भ नहीं पाया गया। तथापि, गठित अनुबंधों में लागू श्रम कानूनों के अनुपालन, उचित मजदूरी भुगतान, मजदूरी कार्ड की आपूर्ति, मजदूरी दरों का प्रदर्शन, स्वास्थ्य सुरक्षा तथा स्वच्छता की व्यवस्था, महिला श्रमिकों के लिए मातृत्व लाभ, झोपड़ियाँ एवं पर्याप्त पेयजल की उपलब्धता आदि से संबंधित प्रावधान सम्मिलित किए गए थे। अग्रेतर यह देखा गया कि अनुबंधों में श्रमिकों की सुरक्षा, स्वास्थ्य एवं कल्याण से संबंधित कुछ प्रावधान सम्मिलित करने के बाद भी, उनका अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए कोई तंत्र स्थापित नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य से संबंधित नियम 2009 के उपबंधों का अनुपालन सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य के प्रावधानों के बारे में नियोक्ताओं और ठेकेदारों की अज्ञानता के कारण, क्षेत्रीय अधिकारियों द्वारा उन्हें इस संबंध में जागरूक करने तथा अनुबंधों में संबंधित उपबंधों को सम्मिलित करने के निर्देश निर्गत किए जा रहे हैं।

5.9 भारत के राष्ट्रीय भवन संहिता 2016 को न अपनाया जाना

राष्ट्रीय भवन संहिता भारत में भवन निर्माण गतिविधियों के विनियमितीकरण के लिए दिशानिर्देश हेतु एक व्यापक भवन संहिता है। यह लोक निर्माण विभाग, स्थानीय निकायों, अन्य सरकारी निर्माण विभागों, निजी निर्माण अभिकरणों आदि सहित सभी निर्माण अभिकरणों के लिए एक आदर्श संहिता के रूप में सहायता करता है। संहिता पहली बार वर्ष 1970 में प्रकाशित हुआ था तथा वर्ष 1983 एवं 2005 में क्रमशः राष्ट्रीय भवन संहिता 1983 तथा राष्ट्रीय भवन संहिता 2005 के रूप में संशोधित किया गया था।

यद्यपि, भवन निर्माण गतिविधियों में महत्वपूर्ण बदलावों⁵⁸ के कारण, राष्ट्रीय भवन संहिता को वर्ष 2016 में पुनः भारत के राष्ट्रीय भवन संहिता 2016 (राष्ट्रीय भवन संहिता 2016) के रूप में संशोधित किया गया था, जिसमें आधुनिकतम तथा समकालीन लागू अंतर्राष्ट्रीय प्रथाओं को दर्शाया गया है। राष्ट्रीय भवन संहिता 2016 के तहत, निर्माण परियोजना प्रबंधन, निर्माण नियोजन, साईट प्रबंधन तथा भवन निर्माण प्रथाओं को विनियमित करने के लिए "निर्माण प्रबंधन, व्यवहार एवं सुरक्षा" नामक एक नया कोड प्रस्तुत किया गया है। यह कोड श्रमिकों के सुरक्षा एवं कल्याण आवश्यकताओं को भी संबोधित करती है। इसके अतिरिक्त, अधिनियम की धारा 40(2)(एस) तथा नियम 2009 के नियम 220 के प्रावधानों के तहत, नियोक्ता को भवन या अन्य सन्निर्माण परियोजना में उपयोग की जाने वाली भवन निर्माण सामग्री, वस्तुओं या प्रक्रिया के संबंध में, जिसके लिए भारतीय मानक उपलब्ध हैं, भारतीय मानक ब्यूरो के मानकों का पालन सुनिश्चित करना आवश्यक है।

⁵⁸ जैसे कि ऊँचे एवं मिश्रित भवन उपयोग के प्रसार, नवीन/उन्नत निर्माण सामग्री एवं प्रोद्योगिकी का विकास, पर्यावरण संरक्षण की अधिक आवश्यकता तथा मौजूदा भवनों एवं निर्मित वातावरण आदि के नियोजित प्रबंधन की आवश्यकता सम्बन्धी बदलाव।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार ने जनवरी 2008 में राष्ट्रीय भवन संहिता 2005 को अपनाया एवं भवन योजनाओं के अनुमोदन से संबंधित सभी विकास प्राधिकरणों/अन्य सरकारी विभागों को अपने उपविधियों में इसके प्रावधानों को सम्मिलित करने का निर्देश दिया। तदनुसार, विकास प्राधिकरणों ने भवनों की संरचनात्मक सुरक्षा तथा प्राकृतिक खतरे से सुरक्षा के मानकों के साथ-साथ राष्ट्रीय भवन संहिता 2005 के प्रावधानों के अनुपालन को अनिवार्य किया तथा भवन निर्माण अनुमति के आवेदन के साथ इन संहिताओं एवं मानकों के अनुपालन के संबंध में शपथ पत्र/प्रमाण पत्र प्रस्तुत करना आवश्यक किया। यद्यपि कि राष्ट्रीय भवन संहिता 2016 को राज्य सरकार द्वारा नहीं अपनाया गया था तथा नमूना-जांच किये गये विकास प्राधिकरणों में राष्ट्रीय भवन संहिता के पुराने संस्करण ही प्रवर्तित थे। परिणामस्वरूप, राष्ट्रीय भवन संहिता 2016 के "निर्माण प्रबंधन, व्यवहार एवं सुरक्षा" कोड के प्रावधानों का अनुपालन चयनित विकास प्राधिकरणों द्वारा समूह आवास योजनाओं के भवन योजनाओं/मानचित्रों की स्वीकृति के समय सुनिश्चित नहीं किया गया था। अवधि 2017-22 में भवन निर्माण योजनाओं के अनुमोदन के लिए आवेदन पत्रों के साथ बिल्डरों द्वारा प्रदर्शित प्रतिबद्धताओं में इस कोड का संदर्भ नहीं दिया गया था, जबकि श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य सुनिश्चित करने के लिए अधिनियम एवं नियम 2009 के तहत उपलब्ध भारतीय मानकों का पालन करना आवश्यक था।

इस प्रकार, भवन निर्माण कार्यों को निष्पादित करते समय राष्ट्रीय भवन संहिता 2016 का अनुपालन न किये जाने के कारण, कार्यस्थलों पर दुर्घटनाओं को नहीं रोका जा सका।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (मार्च 2024) कि उत्तरप्रदेश सरकार के मुख्य निरीक्षक ने राष्ट्रीय भवन संहिता 2016 के प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए विकास प्राधिकरणों को पत्र प्रेषित किया है।

5.10 स्कैफोल्ड्स तथा लैडर्स के लिए भारतीय मानक सुरक्षा संहिता (आईएस: 3696)

स्कैफोल्ड्स तथा लैडर्स के भारतीय मानक (आईएस 3696) के भाग 1 में श्रमिकों की सहायता एवं सुरक्षा के लिए निर्माण कार्य में उपयोग किए जाने वाले स्कैफोल्ड्स को स्थापित करने, इसके उपयोग तथा विखंडन के लिए सुरक्षा आवश्यकताओं को निर्धारित किया गया है। इसी तरह, इस मानक का भाग 2 सामान्य निर्माण कार्य में विभिन्न सेवाओं के लिए उपयोग किये

जाने वाले लैडर्स के लिए सुरक्षा आवश्यकताओं को प्रस्तुत करता है, जिसमें उनके रखरखाव एवं विध्वंस भी सम्मिलित हैं। अधिनियम की धारा 40(2)(ए) एवं नियम 2009 के नियम 60 एवं 79 के तहत भी यह आवश्यक है कि भवन या अन्य सन्निर्माण कार्यों में उपयोग किए जाने वाले स्कैफोल्ड्स तथा लैडर्स इस संबंध में राष्ट्रीय मानकों के अनुरूप होने चाहिए।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जाँच किए गए विकास प्राधिकरणों ने आईएस 3696 के अनुपालन के संबंध में अपने उपविधियों में कोई उपबंध सम्मिलित नहीं किया था। इसके कारण, नमूना जाँच किये गये विकास प्राधिकरणों में भवन योजनाओं के अनुमोदन के समय, समूह आवास योजनाओं के नियोक्ताओं से आईएस 3696 के प्रावधानों के अनुपालन के लिए कोई शपथपत्र प्राप्त नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, आईएस 3696 के प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित नहीं किया जा सका, यद्यपि अधिनियम एवं नियम 2009 के प्रावधानों के तहत इसका पालन किया जाना अपेक्षित है। लेखापरीक्षा में कार्यस्थलों पर ऐसी दुर्घटनाओं के दृष्टान्त भी पाए गए जिनमें स्कैफोल्ड्स तथा लैडर्स के अनुचित रखरखाव के कारण श्रमिकों की शारीरिक क्षति या मृत्यु हुयी थी।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (मार्च 2024) कि विकास प्राधिकरणों द्वारा सुरक्षा एवं स्वास्थ्य प्रावधानों के अनुपालन के लिए उत्तर प्रदेश के मुख्य निरीक्षक द्वारा कार्यवाही की जा रही है।

संक्षेप में:

नियोक्ताओं, सरकारी विभागों एवं स्थानीय प्राधिकरणों ने अधिनियम तथा नियम 2009 के सुरक्षा एवं स्वास्थ्य प्रावधानों का पालन नहीं किया, जिसमें सुरक्षा नीति प्रस्तुत करना, सुरक्षा समिति का गठन करना एवं सुरक्षा अधिकारी की नियुक्ति सम्मिलित है। निदेशक (कारखाना) के निरीक्षकों ने सीमित निरीक्षण किए तथा नियोक्ता दुर्घटनाओं की रिपोर्ट प्रस्तुत करने में विफल रहे। परिणामस्वरूप, कार्यस्थल दुर्घटनाओं के सभी प्रकरणों की जांच सुनिश्चित नहीं की जा सकी। इसके अतिरिक्त, कर्मचारी क्षतिपूर्ति अधिनियम, 1923 के प्रावधानों के तहत सभी प्रकरणों में घायल या मृत श्रमिकों को क्षतिपूर्ति का भुगतान नहीं किया गया था।

अनुशंसा 12: राज्य सरकार को पात्र नियोक्ताओं द्वारा सुरक्षा नीति तैयार करने तथा इसके प्रस्तुतीकरण, सुरक्षा समिति के गठन एवं सुरक्षा

अधिकारी की नियुक्ति की निगरानी के लिए एक प्रणाली विकसित करनी चाहिए।

अनुशंसा 13: राज्य सरकार श्रम विभाग के कारखाना प्रभाग के निरीक्षकों के लिए निरीक्षण के लक्ष्य निर्धारित करने पर विचार कर सकती है।

अनुशंसा 14: राज्य सरकार सहायक/उप श्रम आयुक्त को क्षतिपूर्ति भुगतान के लिए और सहायक निदेशक (कारखाना) को कार्यस्थल दुर्घटना के प्रत्येक प्रकरण में जांच के लिए, उत्तरदायी बनाने पर विचार कर सकती है।

अध्याय-VI

निरीक्षण

अध्याय VI: निरीक्षण

इस अध्याय में अधिनियम एवं नियम 2009 के प्रावधानों के प्रवर्तन हेतु कार्यस्थलों के निरीक्षण से संबंधित प्रकरण सम्मिलित किये गए हैं।

अध्याय का संक्षिप्त चित्रण:

- उत्तर प्रदेश सरकार ने अधिनियम के कार्यान्वयन के दस वर्ष बीत जाने के बाद उत्तर प्रदेश के श्रम आयुक्त को मुख्य निरीक्षक के रूप में नियुक्त (नवम्बर, 2009) किया।
- उत्तर प्रदेश सरकार ने कार्य प्रारंभ की सूचना प्रस्तुत करने की अवधि के संबंध में नियम 2009 में विरोधाभासी प्रावधान किए थे। इसके अतिरिक्त, सम्बंधित आवश्यक सूचना प्रस्तुत न करने वाले नियोक्ताओं के विरुद्ध चयनित जनपदों में कोई दंड अधिरोपित नहीं किया गया था।
- निरीक्षण टिप्पणियां निर्गत करने के लिए मुख्य निरीक्षक द्वारा तैयार किए गए प्रारूप में मजदूरी भुगतान में न्यूनतम मजदूरी अधिनियम के अनुपालन की स्थिति, कार्यस्थल पर पेयजल सुविधा की उपलब्धता, बोर्ड के साथ श्रमिकों के पंजीकरण आदि की जांच करने के लिए आवश्यक प्रावधानों की कमी थी।
- चयनित जनपदों में अवधि 2017-22 में कुल पंजीकृत प्रतिष्ठानों की तुलना में केवल 0.31 से 11.76 प्रतिशत प्रतिष्ठानों का निरीक्षण निरीक्षकों द्वारा अधिनियम एवं नियम 2009 के प्रावधानों को प्रवर्तित करने के लिए किया गया था।
- मार्च 2023 की स्थिति के अनुसार विभिन्न निरीक्षण प्राधिकारियों के 33 प्रतिशत पद रिक्त थे।
- निरीक्षण टिप्पणियों के अनुपालन की निगरानी के लिए किसी भी प्रणाली का अभाव था तथा अवधि 2017-22 में निरीक्षण बिना नियोजन के ही संपन्न किए गए थे।

अधिनियम का मुख्य उद्देश्य श्रमिकों के वेतन, काम करने की दशा, सुरक्षा, स्वास्थ्य एवं कल्याणकारी उपायों को विनियमित करना है। इन उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु, अधिनियम एवं नियम 2009 के प्रावधानों में भवन या अन्य सन्निर्माण कार्यों के निरीक्षण के लिए प्रक्रिया निर्धारित की गयी है। अधिनियम की धारा 43 के प्रावधान (धारा 44 के साथ पठित), निरीक्षकों को श्रमिकों हेतु सुरक्षा उपायों एवं सुविधाओं की जांच करने के लिए किसी

भी निर्माण स्थल का निरीक्षण करने हेतु अधिकृत करता है। इसके अतिरिक्त, उपकर अधिनियम की धारा 7 में भी निरीक्षकों को प्रतिष्ठानों का निरीक्षण करने के लिए आवश्यक शक्तियां प्रदान की गयी है।

इसके अतिरिक्त, अधिनियम की धारा 46 के अनुसार नियोक्ताओं द्वारा कार्य प्रारम्भ करने की सूचना प्रस्तुत करना अपेक्षित है। यह सूचना अधिनियम के विभिन्न प्रावधानों⁵⁹ के प्रवर्तन हेतु निर्माण स्थलों का निरीक्षण करने के लिए महत्वपूर्ण है। साथ ही, अधिनियम की धारा 48 में उपरोक्त सूचना प्रस्तुत न करने वाले नियोक्ताओं के विरुद्ध कारावास या अर्थदंड या दोनों का प्रावधान है। इसके अतिरिक्त, अधिनियम की धारा 50 के प्रावधान मुख्य निरीक्षक को अधिनियम एवं नियम के अन्य प्रावधानों का अनुपालन न होने की स्थिति में अर्थदंड लगाने की शक्ति प्रदान करते हैं। तथापि, लेखापरीक्षा में निरीक्षण के लिए निर्धारित प्रावधानों के कार्यान्वयन में निम्नलिखित कमियां पाई गईं:

6.1 मुख्य निरीक्षक एवं अन्य निरीक्षकों की नियुक्ति

दोनों अधिनियमों के अंतर्गत प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करने एवं सम्बंधित प्रावधानों को प्रभावी ढंग से लागू करने के लिए, अधिनियम की धारा 42(2) एवं (3) के अनुपालन में राज्य सरकारों को एक मुख्य निरीक्षक और अन्य निरीक्षकों की नियुक्तियां, उनके क्षेत्राधिकार के निर्धारण साथ करनी थी। अन्य निरीक्षकों को मुख्य निरीक्षक के सामान्य नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण में शक्तियों का प्रयोग एवं कार्यों का निष्पादन वांछनीय है।

अधिनियमों के प्रावधानों के अनुपालन में, उत्तर प्रदेश सरकार ने श्रम विभाग के सभी श्रम प्रवर्तन अधिकारियों, सहायक श्रमायुक्तों, उप श्रमायुक्तों और अपर श्रमायुक्तों तथा कारखाना प्रभाग के निदेशक और सभी उप/सहायक निदेशकों को अपने अधिकारिता क्षेत्र के अंतर्गत अन्य निरीक्षकों के रूप में नियुक्त (सितंबर 1999) किया। अन्य निरीक्षकों की नियुक्ति के बाद भी, राज्य सरकार ने इन नियुक्तियों के दस वर्ष पश्चात उत्तर प्रदेश के श्रमायुक्त को मुख्य निरीक्षक के रूप में नियुक्त (नवम्बर, 2009) किया तथा जनपदों के सीमान्तर्गत श्रम प्रवर्तन अधिकारियों के क्षेत्राधिकार का निर्णय (नवम्बर, 2014) करने में अतिरिक्त पांच वर्ष का समय लिया।

⁵⁹ जैसे अध्याय-III (स्थापना का पंजीकरण), अध्याय-IV (श्रमिकों का पंजीकरण), अध्याय-VI (कार्य के घंटे, कल्याण उपाय और निर्माण श्रमिकों की सेवा की अन्य शर्तें), अध्याय-VII (सुरक्षा और स्वास्थ्य उपाय) और अध्याय-IX (विशेष प्रावधान)।

लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि मुख्य निरीक्षक ने निदेशक (कारखाना) के निरीक्षकों को मुख्य रूप से श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य से संबंधित प्रावधानों के प्रवर्तन के लिए अधिकृत (अक्टूबर, 2010) किया था, जैसा कि पूर्व में **अध्याय-V** में चर्चा की गई है। इसके अतिरिक्त, निदेशक (कारखाना) के निरीक्षकों को अधिनियम के अन्य उपबंधों जैसे विभिन्न हितधारकों के उत्तरदायित्व, कार्य के घंटे, मजदूरी, कल्याण उपायों आदि के प्रवर्तन हेतु भी उत्तरदायी बनाया गया था। साथ ही, श्रम विभाग के निरीक्षकों को विभिन्न हितधारकों के उत्तरदायित्व, प्रतिष्ठानों एवं लाभार्थियों का पंजीकरण, कार्य के घंटे, मजदूरी, कल्याण उपायों तथा निर्माण श्रमिकों की सेवा की अन्य शर्तों, विशेष प्रावधानों आदि से संबंधित प्रावधानों के प्रवर्तन हेतु उत्तरदायी बनाया गया था। यद्यपि, श्रम विभाग के दोनों प्रभागों के मध्य अतिव्यापी अधिकार क्षेत्र तथा आपसी समन्वय की कमी के कारण, अधिनियम एवं नियम 2009 के प्रावधानों का प्रवर्तन प्रभावित हुआ जैसा कि पूर्व में **प्रस्तर संख्या 5.7** में वर्णित है।

इस प्रकार, निरीक्षण के लिए आवश्यक प्रबंध करने में विलंब तथा उत्तरदायित्वों के अतिव्यापी⁶⁰ वितरण के कारण, अधिनियम एवं नियम 2009 के प्रावधानों का प्रवर्तन अप्रभावी रहा।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि श्रम विभाग के दोनों प्रभागों में कार्य का वितरण एवं समन्वय उचित है तथा अधिनियम के प्रावधानों के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए मुख्य निरीक्षक द्वारा क्षेत्रीय कार्यालयों को निर्देश निर्गत किए गए हैं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि श्रम विभाग के दोनों प्रभागों के बीच कुछ अतिव्याप्त उत्तरदायित्व थे तथा आपसी समन्वय की भी कमी थी (जैसा कि पूर्व में **अध्याय-V** में चर्चा की गई है)। इसकी पुष्टि इस तथ्य से भी होती है कि उत्तर प्रदेश के मुख्य निरीक्षक/श्रमायुक्त ने दोनों प्रभागों को लेखापरीक्षा में उद्घाटित मुद्दों के समाधान हेतु मिलकर काम करने का निर्देश (9 जनवरी, 2024) दिया था।

⁶⁰ चूंकि नियम 2009 के अध्याय- II (विभिन्न हितधारकों की जिम्मेदारियां) और VI (काम के घंटे, मजदूरी और कल्याण उपाय) से संबंधित प्रावधानों के प्रवर्तन की जिम्मेदारी दोनों प्रभागों को सौंपी गई थी।

6.2 उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा विरोधाभासी प्रावधान

नियोक्ताओं द्वारा निरीक्षकों को कार्य प्रारम्भ की सूचना की प्रस्तुति निरीक्षणों के संपादन हेतु एक महत्वपूर्ण पहलू है। अधिनियम की धारा 46 के अनुसार, नियोक्ता कार्य प्रारम्भ करने से कम से कम 30 दिन पूर्व इस आशय की सूचना प्रदान करने के लिए बाध्य हैं। उत्तर प्रदेश सरकार ने नियम 2009 के नियम 45 में इस आवश्यकता को सम्मिलित किया है। इस नियम के अनुसार नियोक्ताओं को प्रपत्र -4 में एक लिखित नोटिस निरीक्षकों को प्रस्तुत करना अनिवार्य है। जिसके माध्यम से उन्हें वास्तविक कार्य प्रारंभ की तिथि, कार्य समापन की संभावित तिथि एवं अन्य प्रासंगिक विवरणों के बारे में सूचित किया जाना आवश्यक है, जैसा कि अधिनियम की धारा 46 द्वारा अपेक्षित है।

यद्यपि, यह ध्यान देने योग्य है कि नियम 2009 के नियम 27(3) में इसके विपरीत यह प्रावधानित है कि नियोक्ताओं को प्रपत्र-4 के माध्यम से किसी भी भवन या अन्य सन्निर्माण कार्य के प्रारम्भ तथा पूर्ण होने से पंद्रह दिन पहले निरीक्षक को एक लिखित नोटिस प्रस्तुत करना चाहिए। इस प्रकार, दोनों नियमों के प्रावधान विरोधाभासी हैं तथा उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा इस पर फिर से विचार करने की आवश्यकता है।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि नियम 2009 के नियम 27(3) एवं नियम 45 में संशोधन करने का प्रस्ताव विचाराधीन है, जिससे उन्हें अधिनियम की धारा 46 के साथ संरेखित किया जा सके।

6.3 कार्य प्रारम्भ की सूचना प्रस्तुत करने में विफल नियोक्ताओं पर दंड का आरोपण नहीं किया जाना

अधिनियम की धारा 48 के अनुसार, यदि कोई नियोक्ता, निरीक्षक को निर्धारित समय के भीतर कार्य प्रारंभ की सूचना प्रस्तुत करने में असफल रहता है, तो संबंधित नियोक्ता के विरुद्ध अर्थदंड या कारावास या दोनों ही दंड आरोपित किये जा सकते हैं।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि किसी भी चयनित जनपद में पंजीकृत प्रतिष्ठानों के नियोक्ताओं द्वारा संबंधित निरीक्षकों को कार्य प्रारम्भ की सूचना प्रस्तुत नहीं की गयी थी। इसके बाद भी, श्रम प्रवर्तन अधिकारियों ने केवल निरीक्षित प्रतिष्ठानों को ही धारा 46 के उल्लंघन हेतु दंड आरोपण हेतु संज्ञानित किया गया था। चूंकि अवधि 2017-22 में निरीक्षकों द्वारा

निरीक्षण किए गए प्रतिष्ठानों का प्रतिशत पंजीकृत प्रतिष्ठानों की कुल संख्या की तुलना में न्यूनतम था (जैसा कि **प्रस्तर संख्या 6.5** की तालिका 6.1 में दर्शाया गया है)। परिणामस्वरूप, धारा 46 के उल्लंघन के बहुसंख्यक प्रकरणों में कोई दंड आरोपित नहीं किया गया था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि अवधि 2017-22 में संबंधित जनपदों में धारा 46 के उल्लंघन हेतु अधिनियम की धारा 48 के तहत 338 प्रकरण दर्ज किए गए थे तथा कार्य प्रारम्भ की सूचना प्रस्तुति में सुविधा के लिए एक उपकर पोर्टल विकसित (नवंबर 2023) किया गया है।

सरकार के उत्तर से पुष्टि होती है कि धारा 46 के उल्लंघन के केवल कुछ प्रकरणों में ही दंड अधिरोपित करने हेतु कार्यवाही की गयी थी क्योंकि अवधि 2017-22 में चयनित जनपदों में कुल 28,721 पंजीकृत प्रतिष्ठान थे एवं नियोक्ताओं के मध्य आवश्यक नोटिस प्रस्तुत करने की प्रक्रिया का पूर्णतः अभाव था।

6.4 निरीक्षण टिप्पणी निर्गत करने के प्रारूप में कमी

उत्तर प्रदेश सरकार ने श्रम प्रवर्तन अधिकारियों को भवन अथवा अन्य सन्निर्माण कार्यस्थलों का निरीक्षण करने के बाद प्रपत्र-4 के विवरण के साथ निरीक्षण टिप्पणियां निर्गत करने का निर्देश (फरवरी 2014) दिया था। जिसके क्रम में, मुख्य निरीक्षक द्वारा अधिनियम एवं नियम 2009 के प्रावधानों को लागू करने के लिए श्रम प्रवर्तन अधिकारियों द्वारा सम्पादित निरीक्षणों हेतु निरीक्षण टिप्पणियां निर्गत करने के लिए एक प्रारूप तैयार (अप्रैल 2014) किया गया। इस निर्धारित प्रारूप को अपनाने के लिए मुख्य निरीक्षक द्वारा अग्रेतर निर्देश माह फरवरी 2017 में एवं पुनः माह सितंबर 2020 में दिए गए थे। यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि निरीक्षण टिप्पणी का प्रारूप कई प्रकार से त्रुटिपूर्ण था:

➤ निरीक्षण टिप्पणी के प्रारूप में न्यूनतम मजदूरी अधिनियम, 1948 के अनुरूप मजदूरी भुगतान के अनुपालन के सम्बन्ध में जाँच के लिए कोई प्रावधान नहीं किया गया था, यद्यपि कि यह प्रतिष्ठान पंजीकरण के प्रमाणपत्र की सबसे महत्वपूर्ण शर्तों में से एक थी। नियम 2009 के प्रपत्र 2 में उल्लिखित प्रावधानों के अनुसार नियोक्ताओं को यह सुनिश्चित करना अनिवार्य है कि श्रमिकों को भुगतानित मजदूरी, न्यूनतम मजदूरी अधिनियम के तहत निर्धारित दरों से कम न हो। यद्यपि, प्रारूप में संबंधित प्रश्नों की

अनुपस्थिति के कारण, निरीक्षण टिप्पणियां न केवल न्यूनतम मजदूरी अधिनियम के नियोक्ताओं द्वारा अनुपालन पर जानकारी प्रदान करने में विफल रही, बल्कि न्यूनतम मजदूरी अधिनियम के प्रवर्तन में निरीक्षण अप्रभावी रहा।

➤ अधिनियम की धारा 32 के अनुसार नियोक्ताओं को कार्यस्थल पर पीने के पानी की पर्याप्त आपूर्ति सुनिश्चित करने के लिए प्रभावी व्यवस्था स्थापित करनी चाहिए। यद्यपि, निरीक्षण टिप्पणी के प्रारूप में इस आवश्यकता से संबंधित कोई प्रश्न सम्मिलित नहीं था। परिणामस्वरूप, मजदूरी भुगतान के विषय की भांति, पीने के पानी की उपलब्धता पर भी निरीक्षण के दौरान टिप्पणी नहीं की गई थी।

➤ मुख्य निरीक्षक ने श्रम विभाग के निरीक्षकों को अधिनियम के अन्य प्रावधानों के साथ लाभार्थियों के पंजीकरण से संबंधित प्रावधानों के प्रवर्तन हेतु उत्तरदायी बनाया (अक्टूबर 2010) था। तथापि, निरीक्षण टिप्पणी के प्रारूप में नियोक्ता द्वारा नियोजित श्रमिकों के पंजीकरण की स्थिति के संबंध में किसी प्रश्न को सम्मिलित न किए जाने के कारण, अधिनियम के सर्वाधिक महत्वपूर्ण उपबंधों में से एक का प्रवर्तन भी निरीक्षकों द्वारा निरीक्षण टिप्पणियों के माध्यम से आच्छादित नहीं किया गया था।

इस प्रकार, निरीक्षण टिप्पणी के प्रारूप की कमी के कारण, निरीक्षणों के माध्यम से अधिनियम एवं नियम 2009 के कई महत्वपूर्ण प्रावधानों को प्रवर्तित नहीं किया जा सका।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि न्यूनतम मजदूरी अधिनियम के पालन, पेयजल की उपलब्धता एवं लाभार्थियों के पंजीकरण से संबंधित प्रावधान को सम्मिलित करने के लिए निरीक्षण टिप्पणी के प्रारूप को संशोधित किया जा रहा है।

6.5 निरीक्षण की स्थिति

उत्तर प्रदेश सरकार ने ऐसे सभी निर्माण कार्यों का निरीक्षण संपन्न करने हेतु निर्देशित (फरवरी 2014) किया था, जिनमें नियोक्ताओं द्वारा कार्य प्रारंभ की अपेक्षित सूचना प्रस्तुत नहीं की गई थी। यद्यपि कि लेखापरीक्षा में पाया गया कि चयनित जनपदों में किसी भी पंजीकृत प्रतिष्ठान के नियोक्ता द्वारा आवश्यक नोटिस प्रस्तुत नहीं करने के बाद भी, अवधि 2017-22 में श्रम विभाग के निरीक्षकों द्वारा केवल कुछ प्रतिष्ठानों का ही निरीक्षण किया गया था। चयनित जनपदों में कुल पंजीकृत प्रतिष्ठानों की

तुलना में अवधि 2017-22 में निरीक्षित प्रतिष्ठानों का विवरण नीचे तालिका 6.1 में दिया गया है:

तालिका 6.1: अवधि 2017-22 में चयनित जनपदों में पंजीकृत प्रतिष्ठानों के सापेक्ष निरीक्षणों का विवरण

जनपद का नाम	अवधि 2017-22 में पंजीकृत प्रतिष्ठानों की संख्या	पंजीकृत प्रतिष्ठानों की संख्या, जिन्होंने कार्य प्रारंभ की सूचना प्रदान की	अवधि 2017-22 में निरीक्षित प्रतिष्ठानों की संख्या	निरीक्षित प्रतिष्ठानों का प्रतिशत
आगरा	2131	00	112	5.26
गौतम बुद्ध नगर	18177	00	56	0.31
लखनऊ	3951	00	259	6.56
मुरादाबाद	1369	00	25	1.83
प्रयागराज	2464	00	19	0.77
वाराणसी	629	00	74	11.76

(स्रोत: चयनित जनपदों के सहायक/उप श्रमायुक्त द्वारा प्रदान की गई सूचना के अनुसार)

जैसा कि उपरोक्त से स्पष्ट है, कुल पंजीकृत प्रतिष्ठानों की तुलना में अवधि 2017-22 में निरीक्षित प्रतिष्ठानों की संख्या काफी कम थी। चूंकि इन पंजीकृत प्रतिष्ठानों के नियोक्ता कार्य प्रारम्भ की नोटिस प्रस्तुत करने में विफल रहे, इसलिए निरीक्षकों के लिए यह आवश्यक था कि वे उत्तर प्रदेश सरकार के निर्देशों के अनुपालन में सभी पंजीकृत प्रतिष्ठानों का निरीक्षण करते।

निरीक्षणों के संपादन में आने वाली बाधाओं में निम्नलिखित कारक सम्मिलित हो सकते हैं:

- उत्तर प्रदेश सरकार ने अधिनियम एवं नियम 2009 के प्रावधानों के प्रवर्तन के लिए निरीक्षकों का एक अलग संवर्ग सृजित नहीं किया एवं इस संबंध में श्रम विभाग के अधिकारियों को ही उत्तरदायी बनाया था। यद्यपि, श्रम विभाग के श्रम प्रवर्तन अधिकारी, माह जुलाई 2017 तक 18 केंद्रीय श्रम अधिनियमों एवं चार राज्य श्रम अधिनियमों को लागू तथा प्रवर्तित करने के बोझ तले दबे हुए थे।
- मार्च 2023 की स्थिति के अनुसार विभिन्न अन्य निरीक्षण अधिकारियों के कुल 33 प्रतिशत पद रिक्त थे, जैसा कि **परिशिष्ट-XI** में वर्णित है। इसके अतिरिक्त, प्रावधानों को प्रवर्तित करने के लिए अन्य

निरीक्षकों में मुख्य रूप से उत्तरदायी, श्रम प्रवर्तन अधिकारी के स्वीकृत पदों के विरुद्ध रिक्तियां 39 प्रतिशत तक थीं, जिससे निरीक्षणों में कमी रही।

➤ चयनित जनपदों में अवधि 2017-22 में श्रम प्रवर्तन अधिकारी के अतिरिक्त अन्य निरीक्षकों ने शायद ही कोई निरीक्षण संपन्न किया था।

इस प्रकार, अपर्याप्त निरीक्षणों के कारण, प्रतिष्ठान एवं लाभार्थियों के पंजीकरण, कार्य के घंटे, कल्याण उपायों तथा श्रमिकों की सेवा की अन्य शर्तों आदि से संबंधित अधिनियम एवं नियम 2009 के प्रावधानों को प्रभावी ढंग से लागू नहीं किया जा सका।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि कारोबार में सुगमता के दृष्टिगत अवधि 2017-22 में निरीक्षणों के लिए कोई लक्ष्य निर्धारित नहीं किया गया था। यद्यपि, दिसंबर 2022 से प्रत्येक श्रम प्रवर्तन अधिकारी को प्रति माह पांच निरीक्षण करने का कार्य सौंपा गया है। राज्य सरकार ने स्वीकार किया कि अवधि 2017-22 में श्रम प्रवर्तन अधिकारी/उप श्रमायुक्त/सहायक श्रमायुक्त के संवर्गों में रिक्तियों ने निरीक्षणों को प्रभावित किया तथा आश्वासन दिया कि रिक्तियों को भरने के लिए प्राथमिकता के आधार पर कार्यवाही की जा रही है। राज्य सरकार ने अग्रेतर सूचित किया कि सहायक/उप श्रमायुक्तों को प्रति माह कम से कम 25 निरीक्षण करने के निर्देश (जनवरी 2024) निर्गत किए गए हैं तथा उत्तरदायित्व एवं कार्यों में हुई वृद्धि को समायोजित करने के लिए श्रम विभाग के संवर्गों का पुनर्गठन भी प्रगति पर है।

6.6 निरीक्षण टिप्पणियों पर अनुवर्ती कार्यवाही

मुख्य निरीक्षक ने श्रम प्रवर्तन अधिकारियों द्वारा निर्गत निरीक्षण टिप्पणियों में इंगित कमियों का समाधान करने एवं इनका सुधार करने के लिए, नियोक्ताओं को 15 दिनों की अवधि प्रदान (फरवरी 2017 एवं सितंबर 2020) की थी। यद्यपि, निर्धारित समय सीमा के भीतर कमियों का समाधान नहीं होने पर, प्रकरण को मुख्य निरीक्षक को संदर्भित किया जाना था। ऐसे प्रकरणों की प्राप्ति पर, मुख्य निरीक्षक के पास नियोक्ता को कारण बताओ नोटिस निर्गत करने का अधिकार था। नियोक्ता द्वारा नोटिस का जवाब देने में विफल रहने पर मुख्य निरीक्षक, अधिनियम की धारा 50 में उल्लिखित प्रावधानों के अनुसार दंड अधिरोपित करने की कार्यवाही कर सकता है। साथ ही नियोक्ता द्वारा नोटिस का उत्तर नहीं देने पर, वह श्रम

प्रवर्तन अधिकारी को न्यायालय में नियोक्ता के विरुद्ध विधिक कार्यवाही प्रारम्भ करने हेतु अधिकृत कर सकता है।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि चयनित जनपदों में, निरीक्षण टिप्पणियों पर संपन्न अनुवर्ती कार्यवाही को अभिलेखित करने के लिए कोई पंजिका का अनुरक्षण नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, निरीक्षण टिप्पणियों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए कार्यस्थलों के पुनः निरीक्षण या आवधिक निरीक्षण के लिए कोई प्रणाली स्थापित नहीं की गई थी। इस प्रकार अभिलेखों के अनुरक्षण एवं अनुवर्ती कार्यवाही सम्बन्धी प्रणाली के अभाव के कारण, निरीक्षणों के दौरान उठाई गई आपतियों की संख्या, नियोक्ताओं द्वारा निस्तारित की गई आपतियां, शेष आपतियां एवं नियोक्ताओं के विरुद्ध मुख्य निरीक्षक द्वारा की गई कार्यवाही का विवरण लेखापरीक्षा में सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

लेखापरीक्षा में यह भी संज्ञान में आया कि मुख्य निरीक्षक से प्राप्त प्राधिकार के आधार पर, चयनित जनपदों में श्रम प्रवर्तन अधिकारियों ने न्यायालयों में नियोक्ताओं के विरुद्ध विधिक कार्यवाही आरंभ किया था। यद्यपि, न्यायालय द्वारा नियोक्ताओं के विरुद्ध किये गए अभियोजन या अधिरोपित अर्थदंड से सम्बंधित कोई पंजिका नहीं बनायीं गयी थी। परिणामस्वरूप, लेखापरीक्षा न्यायालय की कार्यवाही के माध्यम से निरीक्षण आपतियों के अनुपालन की स्थिति को निर्धारित करने में असमर्थ था। यह निरीक्षण टिप्पणियों के माध्यम से प्रकाशित कमियों पर संबंधित अनुवर्ती कार्यवाहियों के अनुश्रवण एवं दंडात्मक उपायों के समय पर प्रवर्तन की कमी को उजागर करता है, जिससे स्थापित तंत्र के निवारक मूल्य में कमी आती है।

इस प्रकार, निरीक्षण टिप्पणियों की आपतियों के अनुपालन के अनुश्रवण हेतु किसी प्रणाली के अभाव में, टिप्पणियों पर अनुवर्ती कृत कार्यवाही सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि चयनित जनपदों में निरीक्षणों के संबंध में तथा अनुवर्ती कार्यवाही के सम्बन्ध में आवश्यक अभिलेख अनुरक्षित किया गया है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आगरा जनपद में, अवधि 2017-20 की पंजिका अनुरक्षित करने की प्रक्रिया अपूर्ण थी (जनवरी 2024), जबकि प्रयागराज जनपद में निरीक्षण एवं अनुवर्ती कार्यवाही के विवरण दर्ज करने के लिए

कोई अलग से पंजिका नहीं थी। इसके अतिरिक्त, शेष चयनित जनपदों में पंजिका के अनुरक्षण के समर्थन में सरकार के उत्तर के साथ प्रस्तुत अभिलेखों में, निरीक्षण टिप्पणियों की आपत्तियों पर कृत अनुवर्ती कार्यवाही के संबंध में सूचना का अभाव था।

6.7 निरीक्षण के लिए योजना बनाना

उत्तर प्रदेश सरकार ने संयुक्त दलों के गठन के माध्यम से निरीक्षण संपन्न करने हेतु निर्देश निर्गत (जुलाई 2017) किया था, जिसमें सहायक श्रमायुक्त, श्रम प्रवर्तन अधिकारी और सहायक निदेशक (कारखाना) सहित कम से कम दो निरीक्षण अधिकारियों को सम्मिलित किया जाना आवश्यक था। इस निर्देश का उद्देश्य निरीक्षण प्रक्रिया में पारदर्शिता को बढ़ाना था। साथ ही उत्तर प्रदेश के श्रम आयुक्त ने उप/अतिरिक्त श्रमायुक्त की पूर्व अनुमति से निरीक्षण सम्पादित किये जाने निर्देश दिए (नवंबर 2019) थे, यद्यपि विशेष परिस्थितियों में निरीक्षण संपन्न होने के उपरांत अनुमोदन प्राप्त किया जा सकता है।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि चयनित जनपदों के श्रम प्रवर्तन अधिकारियों ने बिना पूर्व अनुमति के निरीक्षण संपन्न करने के बाद केवल निरीक्षण टिप्पणियां सहायक श्रमायुक्त या उप श्रमायुक्त को अनुमोदन हेतु प्रस्तुत की थी, जिसके परिणामस्वरूप आगरा⁶¹ को छोड़कर किसी भी चयनित जनपद में निरीक्षण से पहले संयुक्त दल के गठन का अभिलेखीकरण नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, निरीक्षकों द्वारा निर्माण स्थलों के चयन के लिए किसी जोखिम आधारित मानदंड का उपयोग नहीं किया गया था। परिणामतः, कार्यस्थलों के चयन के आधार या निरीक्षणों हेतु योजना बनाने के बारे में कोई अभिलेखीय साक्ष्य उपलब्ध नहीं थे, जो अग्रेतर एक संरचित चयन प्रक्रिया या निरीक्षण के लिए योजना की अनुपस्थिति को उजागर करते थे।

इस प्रकार, निरीक्षण संपन्न करने से पहले नियोजन की कमी के कारण, निरीक्षणों के निष्पादन में पारदर्शिता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (मार्च 2024) कि जनशक्ति की कमी के कारण, अवधि 2017-22 में संयुक्त निरीक्षण नहीं किए गए थे, तथा निरीक्षण के लिए एक जोखिम आधारित मानक संचालन प्रक्रिया बनाने की कार्यवाही

⁶¹ उप श्रमायुक्त द्वारा निरीक्षण करने के लिए संयुक्त दलों का गठन माह जनवरी 2020 से किया गया था।

प्रक्रियाधीन है। इसके अतिरिक्त, सरकार द्वारा यह भी बताया गया कि लेखापरीक्षा आपत्तियों के दृष्टिगत योजनाबद्ध एवं पारदर्शी ढंग से निरीक्षण संपन्न करने के लिए निर्देश निर्गत किए जा रहे हैं।

6.8 नियोक्ताओं द्वारा अभिलेखों का रखरखाव सुनिश्चित नहीं किया जाना

अधिनियम की धारा 28 से 30 तक में, राज्य सरकार को श्रमिकों के काम के घंटे, ओवरटाइम मजदूरी एवं मजदूरी पुस्तकें या पर्ची आदि निर्धारित करने हेतु अधिकृत किया गया है। इसके अतिरिक्त, अधिनियम की धारा 30(1) नियोक्ताओं को राज्य सरकार द्वारा यथा निर्धारित अभिलेखों एवं पंजिकाओं का अनुरक्षण सुनिश्चित करने हेतु अधिदेशित करती है, जिससे कि धारा 28 से 30 तक के प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित किया जा सके। तदनुसार, उत्तर प्रदेश सरकार ने नियम 2009 के नियम 47 में नियोक्ताओं द्वारा प्रपत्र-6 में श्रमिकों की पंजिका का अनुरक्षण आवश्यक किया।

इसके अतिरिक्त, जैसा कि नियम 2009 के नियम 48(ए) से 53 में निर्दिष्ट है, नियोक्ताओं या ठेकेदारों को अन्य विभिन्न प्रकार के अभिलेखों एवं पंजिकाओं जैसे मस्टर रोल पंजिका, मजदूरी पंजिका, कटौती या क्षति या हानि की पंजिका, मजदूरी पुस्तक एवं सेवा प्रमाण पत्र, ओवरटाइम पंजिका, विवरणी पंजिका, इत्यादि का अनुरक्षण किया जाना आवश्यक है। ये अभिलेख कार्य के घंटे, मजदूरी भुगतान, श्रमिक रोजगार, कल्याण उपायों एवं निर्माण श्रमिकों के लिए अन्य सेवा शर्तों का अनुपालन सुनिश्चित करने हेतु आवश्यक हैं।

तथापि, लेखापरीक्षा में प्रकाश में आया कि चयनित जनपदों में निर्माण कार्यों में सलग्न इकाइयों ने नियोक्ताओं अथवा ठेकेदारों के कार्यस्थलों के विभागीय निरीक्षणों अथवा अनुबंधों में प्रावधान के माध्यम से आवश्यक अभिलेखों एवं पंजिकाओं का रख-रखाव सुनिश्चित करने के लिए कोई प्रणाली विकसित नहीं की थी। इसके परिणामस्वरूप, कार्यरत श्रमिकों का लाभार्थियों के रूप में पंजीकरण एवं नियम 2009 में उल्लिखित अन्य सेवा शर्तों का अनुपालन सुनिश्चित नहीं किया गया।

उत्तर में, राज्य सरकार ने कहा (मार्च 2024) कि आमतौर पर नियोक्ता निरीक्षण के दौरान अनुपस्थित रहते हैं, जिससे श्रम प्रवर्तन अधिकारी को अभिलेखों के प्रस्तुतीकरण में व्यवधान उत्पन्न होता है तथा इससे निरीक्षण

की गुणवत्ता प्रभावित होती है। उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि संबंधित नियोक्ताओं की उपस्थिति सुनिश्चित की जानी आवश्यक है।

संक्षेप में:

उत्तर प्रदेश सरकार/बोर्ड, निरीक्षण के लिए कार्य प्रारंभ सूचना प्रस्तुति हेतु कोई प्रणाली विकसित करने में विफल रहा। मानकीकृत निरीक्षण टिप्पणी प्रारूप, अधिनियम एवं नियमों के कई प्रावधानों हेतु आपत्तियों को सम्मिलित करने के लिए अपूर्ण था। अधिकारियों द्वारा निरीक्षण किए गए प्रतिष्ठानों की संख्या, पंजीकृत प्रतिष्ठानों की तुलना में अत्यंत कम थे और विभिन्न निरीक्षणकर्ता अधिकारियों के 33 प्रतिशत पद रिक्त थे।

अनुशंसा 15: राज्य सरकार को प्रपत्र-4 में कार्य प्रारम्भ एवं पूर्ण होने की सूचना समय पर प्रस्तुतीकरण हेतु निर्देश निर्गत करने चाहिए तथा दोषी नियोक्ताओं के विरुद्ध कार्यवाही करने के लिए उचित प्रणाली एवं प्रक्रिया स्थापित करनी चाहिए।

अनुशंसा 16: राज्य सरकार को निरीक्षणों की योजना बनाने एवं निष्पादन के लिए एक पारदर्शी प्रणाली अपनानी चाहिए तथा निरीक्षण के दौरान उठाए गए आपत्तियों पर अनुवर्ती कार्यवाही की निगरानी के लिए एक प्रणाली प्रारंभ करनी चाहिए।

अध्याय-VII

कल्याण निधि का प्रशासन एवं उपयोग

अध्याय-VII: कल्याण निधि का प्रशासन एवं उपयोग

इस अध्याय में बोर्ड द्वारा कल्याण निधि के प्रशासन एवं उपयोग से संबंधित बिन्दुओं पर चर्चा की गई है।

अध्याय का संक्षिप्त चित्रण:

- उत्तर प्रदेश सरकार ने न केवल बोर्ड का गठन विलम्ब से किया, अपितु समय पर बोर्ड का पुनर्गठन करने में भी विफल रही, जिससे इसके दायित्वों का निर्वहन प्रशासकों को करना पड़ा।
- उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा बोर्ड के सचिव एवं अन्य अधिकारियों/कर्मचारियों के पदों को स्वीकृत करने के स्थान पर इन पदों को श्रम विभाग एवं अन्य सरकारी विभागों के कार्मिकों से भरा गया। यहाँ तक कि बोर्ड द्वारा बिना पदों की स्वीकृति के ही अपने कार्यों के निष्पादन हेतु 576 मानव संसाधनों की आउटसोर्सिंग के माध्यम से आपूर्ति प्राप्त की गयी थी।
- अवधि 2017-22 में बोर्ड द्वारा आयोजित बैठकें मानको से 42 प्रतिशत तक कम थी तथा कुल संपन्न 15 में से चार बैठकों की नोटिस एवं एजेंडा समय पर नहीं दिया गया था।
- उत्तर प्रदेश सरकार ने अधिनियम की धारा 22 में निहित बोर्ड के सभी अनिवार्य कार्यों को नियम 2009 में सम्मिलित नहीं किया, जिसके परिणामस्वरूप बोर्ड के दायित्वों के प्रमुख क्षेत्रों की अनदेखी हुई।
- बजट अनुमान की तैयारी एवं इसके प्रस्तुतीकरण प्रक्रिया में कमी थी, जिससे इसे उत्तर प्रदेश सरकार एवं भारत सरकार को पांच से 362 दिनों के विलम्ब से प्रस्तुत किया गया। उत्तर प्रदेश सरकार ने अवधि 2017-22 के बजट अनुमानों को अनुमोदित भी नहीं किया था।
- बजट अनुमान वैज्ञानिक आंकलन पर आधारित नहीं थे तथा अवधि 2017-22 में उपकर संग्रह के निर्धारित लक्ष्य भी कम थे।
- बोर्ड ने अपनी स्थापना के पश्चात कभी भी वार्षिक प्रतिवेदन तैयार नहीं किया तथा स्थापना से वर्ष 2020-21 तक के अपने वार्षिक लेखे भी तैयार नहीं किए।
- राज्य सलाहकार समिति के गठन में विलम्ब हुआ तथा यह अधिनियम के प्रशासन से संबंधित प्रकरणों में उत्तर प्रदेश सरकार को अनुशासन प्रस्तुत करने में भी अप्रभावी रही।

- बोर्ड द्वारा कल्याण निधि का प्रबंधन प्रभावी नहीं था, जिसमें बड़ी धनराशियाँ अप्रयुक्त रहीं तथा अवधि 2017-22 में श्रमिक कल्याण पर व्यय मात्र तीन से 22 प्रतिशत तक था। अवधि 2017-19 में प्रशासनिक व्यय निर्धारित मानदंडों से ₹35.07 करोड़ अधिक था।
- बोर्ड ने माननीय सर्वोच्च न्यायालय एवं भारत सरकार के निर्देशों के उल्लंघन में भूमि क्रय के लिए ₹42.85 करोड़ का व्यय किया।
- योजनाओं के अंतर्गत आवंटित बजट से कम व्यय का लक्ष्य निर्धारित करने के बाद भी, अवधि 2017-20 में इन लक्ष्यों की प्राप्ति नहीं हो सकी। अवधि 2017-22 में अधिकांश योजनाओं, आपदा राहत सहायता योजना और मातृत्व लाभ योजना जैसे अपवादों के अतिरिक्त, में लाभार्थियों की संख्या में धीरे-धीरे कमी आयी थी।
- अवधि 2017-22 में बोर्ड में कुल पंजीकृत श्रमिकों में से केवल छः से 31 प्रतिशत श्रमिक ही इसकी योजनाओं से लाभान्वित हुए।
- बोर्ड द्वारा कई बैंक खातों का संचालन किया गया था तथा बिना किसी निवेश नीति को अपनाए या बैंकों से कोटेशन मांगे ही विभिन्न बैंकों में सावधि जमा के रूप में ₹5,358.18 करोड़ का निवेश किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप ब्याज दरों में भिन्नता 3.50 से 5.40 प्रतिशत के बीच थी।
- बोर्ड योजनाओं को कुशलतापूर्वक संचालित करने में भी विफल रहा। वित्तीय सहायता हेतु श्रमिकों के मात्र 50 प्रतिशत आवेदन ही स्वीकृत हुए तथा अनुमोदन के पश्चात भी 1.40 लाख लाभार्थियों को सहायता प्रदान नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त, 1.42 लाख आवेदनों पर कोई कार्यवाही नहीं हुई तथा वित्तीय सहायता के वितरण में भी विलम्ब हुआ।
- बोर्ड ने भारत सरकार द्वारा प्रतिपादित मॉडल कल्याण योजना की प्रस्तावित गतिविधियों को या तो लागू नहीं किया या इसे आधे मन से लागू किया।
- बोर्ड द्वारा योजनाओं की सामाजिक लेखा परीक्षा भी नहीं कराई गई थी।

अधिनियम का प्राथमिक उद्देश्य श्रमिकों का कल्याण सुनिश्चित करना है। अधिनियम के प्रावधानों में कई ऐसे कार्यों को सम्मिलित किया गया है जिनका उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि इस कानून के लाभ सभी श्रमिकों को सुलभ हो। इन उद्देश्यों की प्राप्ति, बोर्ड की स्थापना करके तथा

श्रमिकों हेतु कल्याणकारी उपायों को लागू करने के लिए इसे पर्याप्त शक्तियां प्रदान करके, किया जाना है। बोर्ड की महत्वपूर्ण भूमिकाओं में से एक भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण निधि (कल्याण निधि) के रूप में एक निधि की स्थापना है, जो श्रमिकों के हितों में अभिवृद्धि हेतु लक्षित है। अधिनियम के कल्याण उपबंधों के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए उपकर अधिनियम तथा अन्य माध्यमों से संसाधन सृजित किए जाते हैं।

बोर्ड के गठन एवं इसके क्रियाकलाप, कल्याण निधि के प्रशासन तथा उपभोग आदि के संबंध में लेखापरीक्षा निष्कर्ष परवर्ती प्रस्तरो में वर्णित है:

7.1 बोर्ड का गठन

अधिनियम में श्रमिकों के लिए सामाजिक सुरक्षा योजनाओं तथा कल्याण उपायों के प्रबंधन हेतु प्रत्येक राज्य में एक बोर्ड के गठन का अधिदेश दिया गया है। अधिनियम की धारा 18 के अनुसार बोर्ड का गठन एक अध्यक्ष और अन्य सदस्यों को सम्मिलित करते हुए किया जाना वांछनीय है, जिससे अधिनियम में उल्लिखित कार्यों का क्रियान्वयन हो सके।

अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन में, नियम 2009 के नियम 256 एवं 257 के अंतर्गत प्रमुख सचिव, श्रम एवं रोजगार (उत्तर प्रदेश शासन) की अध्यक्षता में तथा अन्य पदेन⁶² और मनोनीत⁶³ सदस्यों के साथ बोर्ड के गठन का प्रावधान किया गया है। नामित सदस्यों का कार्यकाल तीन वर्ष का है⁶⁴ तथा इनके उत्तराधिकारियों को कार्यकाल की समाप्ति पर या उससे पहले उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा नियुक्त किया जाता है। इसके अतिरिक्त, किसी भी कारण से बोर्ड का गठन न होने की स्थिति में, राज्य सरकार छः महीने तक या बोर्ड के विधिवत गठन तक, जो भी पहले हो, एक प्रशासक नियुक्त कर सकती है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नियम 2009 के अन्तर्गत प्रशासक की नियुक्ति के प्रावधान को छोड़कर, बोर्ड के गठन से सम्बंधित नियम 2009 के अन्य प्रावधान अधिनियम के अनुरूप थे। यह भी पाया गया कि बोर्ड का गठन अंतरालों पर किया गया था तथा अंतिम बार जनवरी 2022 में बोर्ड का गठन किया गया था। इसके अतिरिक्त, विधिवत गठित बोर्ड के अस्तित्व में

⁶² भारत सरकार का एक सदस्य, मुख्य निरीक्षक (श्रमायुक्त, उत्तर प्रदेश सरकार) तथा उत्तर प्रदेश सरकार के विशेष सचिव संवर्ग के तीन सरकारी सदस्य।

⁶³ नियोक्ताओं और श्रमिकों के प्रतिनिधियों से प्रत्येक में से तीन सदस्य।

⁶⁴ जिसे समय पर उत्तराधिकारी की नियुक्ति नहीं होने की स्थिति में चार वर्ष तक बढ़ाया जा सकता है।

न होने के कारण, अपर मुख्य सचिव, श्रम एवं रोजगार (उत्तर प्रदेश शासन) को अवधि 2009-22 में⁶⁵ चार अवसरों पर 24 महीने से अधिक समय के लिए उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा प्रशासक के रूप में नियुक्त किया गया था। इस प्रकार, 24 महीने से अधिक समय तक विधिवत गठित बोर्ड की अनुपस्थिति में, नीति निर्धारण तथा कल्याणकारी उपायों की योजना बनाने में नियोक्ताओं और श्रमिकों के प्रतिनिधियों की कोई भागीदारी नहीं थी।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि नियम 2009 प्रशासक की नियुक्ति की अनुमति देता है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अधिनियम में ऐसा कोई प्रावधान नहीं था तथा बोर्ड की संकल्पना शाश्वत उत्तराधिकार वाले निगमित निकाय के रूप में की गई है, न कि प्रशासनिक निकाय के रूप में।

7.1.1 बोर्ड के पदाधिकारी

अधिनियम की धारा 19 के अनुसार, बोर्ड को अपने कर्तव्यों के प्रभावी निर्वहन के लिए सचिव तथा ऐसे अन्य अपेक्षित अधिकारियों और कर्मचारियों को नियुक्त करने की शक्तियां प्राप्त हैं। साथ ही इनकी नियुक्ति की निबंधन एवं शर्तें, वेतन एवं भत्ते आदि राज्य सरकार द्वारा निर्धारित की जानी हैं।

तदनुसार, नियम 2009 के नियम 263 में बोर्ड को उत्तर प्रदेश सरकार के पूर्व अनुमोदन से सचिव⁶⁶ और अन्य अधिकारियों की नियुक्ति करने की शक्ति प्रदान की गई है। नियम 273 के अनुसार, सचिव बोर्ड के मुख्य कार्यकारी अधिकारी के रूप में कार्य करता एवं इसकी गतिविधियों के संचालन तथा इसके निर्णयों को लागू करने के लिए उत्तरदायी है। इसके अतिरिक्त, अध्यक्ष के अनुमोदन से बोर्ड की बैठकें आयोजित करने के लिए नोटिस जारी करने एवं बैठकों के अभिलेखों के रख-रखाव हेतु सचिव अधिकृत है।

7.1.1.1 सचिव का पद स्वीकृत न होना

लेखापरीक्षा में पाया गया कि अधिनियम एवं नियम 2009 के अधिदेश के पश्चात भी उत्तर प्रदेश सरकार ने बोर्ड के लिए सचिव का पद स्वीकृत नहीं

⁶⁵ पहली बार 20 नवंबर 2009 को छह महीने के लिए, दूसरी बार 03 जून 2010 को 10 महीने के लिए, तीसरी बार 06 अप्रैल 2017 को पांच महीने के लिए और चौथी बार 16 सितंबर 2021 को तीन महीने के लिए।

⁶⁶ सरकार का एक अधिकारी, जो उप श्रमायुक्त के पद से नीचे का न हो।

किया था। इसके स्थान पर, उप श्रमायुक्त कार्यालय के अधिकारियों या उच्च श्रेणी के सरकारी अधिकारियों को सचिव के रूप में सेवा प्रदान करने के लिए उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा बिना बोर्ड से परामर्श किए ही नियुक्त किया गया था। इसके अतिरिक्त, अवधि 2017-22 में इन अधिकारियों ने केवल 14 माह के लिए ही सचिव के पद का नियमित प्रभार ग्रहण किया था, शेष 46 माह अतिरिक्त प्रभार के रूप में रहे। साथ ही, 11 अवसरों पर लखनऊ क्षेत्र के सहायक या उप श्रमायुक्त को यह अतिरिक्त प्रभार सौंपा गया था। परिणामस्वरूप, सचिव की नियुक्ति में बोर्ड की कोई भूमिका नहीं थी।

अतः सरकारी अधिकारियों को नियमित प्रभार के बिना अल्प समय एवं अस्थायी शर्तों पर नियुक्त करने की इस प्रवृत्ति के कारण बोर्ड के कार्य सम्पादन में एकाग्र प्रयास का अभाव था। जिससे इसकी परिचालन दक्षता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ने की आशंका थी, जैसा कि *प्रस्तर संख्या 7.2* में वर्णित है।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि अवधि 2017-22 में सचिव की नियुक्ति नियमों के अनुसार तथा बोर्ड की स्वीकृति से की गई थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा न तो सचिव का पद स्वीकृत किया गया था एवं न ही नियुक्ति से पूर्व बोर्ड के साथ कोई परामर्श किया गया था।

7.1.1.2 बोर्ड के अधिकारियों की नियुक्ति

उत्तर प्रदेश सरकार ने जुलाई 2011 में बोर्ड के कार्यों के निष्पादन में सहायता प्रदान करने हेतु 15 अस्थायी पदों को स्वीकृति दी, जिन पर बोर्ड द्वारा प्रतिनियुक्ति, मानदेय या अनुबंध के माध्यम से नियुक्तियां करनी थी।

यद्यपि कि लेखापरीक्षा में पाया गया कि बोर्ड ने इन स्वीकृत पदों पर नियुक्तियां नहीं की थी तथा इन स्वीकृत पदों की निरंतरता भी वर्ष 2013-14 में समाप्त हो गई। ऐसे परिदृश्य में, श्रम आयुक्त या उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा बोर्ड के कार्यों के निष्पादन हेतु श्रम विभाग एवं अन्य सरकारी विभागों के कई अधिकारियों को बोर्ड से संबद्ध किया गया था। माह जुलाई 2023 की स्थिति के अनुसार, आधिकारिक तौर पर बिना स्वीकृत पदों के ही बोर्ड में पांच अधिकारियों को तैनात किया गया था।

इस प्रकार, स्वीकृत पदों के विरुद्ध अधिकारियों की नियुक्ति में विफलता के परिणामस्वरूप, बोर्ड अपने पदाधिकारियों की नियुक्ति के लिए उत्तर प्रदेश सरकार पर निर्भर था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि मई 2018 एवं दिसंबर 2023 में बोर्ड द्वारा प्रस्तावित अधिकारियों एवं अन्य कर्मचारियों के पदों की स्वीकृति अभी भी लंबित हैं।

7.1.1.3 बोर्ड के कर्मचारियों की नियुक्ति

बोर्ड के कार्यों के निष्पादन के लिए इसके सचिव ने अवधि 2013-23 में अधिकारियों और कर्मचारियों के विभिन्न पदों की स्वीकृति हेतु उत्तर प्रदेश सरकार को कई प्रस्ताव⁶⁷ प्रस्तुत किए थे। यद्यपि, उत्तर प्रदेश सरकार ने जून 2023 तक इस संबंध में कोई स्वीकृति नहीं दी थी।

लेखापरीक्षा में अग्रेतर यह भी पाया कि बोर्ड द्वारा नियम 2009 की अपेक्षा के विपरीत, पदों की स्वीकृति एवं उत्तर प्रदेश सरकार के पूर्वानुमोदन के बिना ही, सेवा प्रदाताओं से आउटसोर्सिंग के माध्यम से विभिन्न पदों⁶⁸ पर मानव संसाधन की आपूर्ति का निर्णय (नवम्बर, 2014) लिया गया था। इस प्रकार, मार्च 2022 तक, बोर्ड द्वारा 734 कर्मियों की आवश्यकता के सापेक्ष 576 मानव संसाधनों की आपूर्ति प्राप्त की गयी थी। अतः, बोर्ड के कार्यों का एक महत्वपूर्ण भाग, इन आउटसोर्स कर्मियों द्वारा संपन्न किया जा रहा था। यहाँ तक कि वे चेक तथा डिमांड ड्राफ्ट को संभालने के लिए भी जिम्मेदार थे। यह स्थिति माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्देशों⁶⁹ (जनवरी 2010) के विरुद्ध थी, जिसमें पर्याप्त पूर्णकालिक कार्मिकों के साथ बोर्ड के गठन की अपेक्षा की गई थी।

इस प्रकार, उत्तर प्रदेश सरकार के अनुमोदन के बिना ही बोर्ड द्वारा मानव संसाधन की आपूर्ति प्राप्त करना, नियम 2009 के प्रावधानों का उल्लंघन था।

⁶⁷ अधिकारियों एवं अन्य कर्मचारियों के 45 पदों के लिए 13 फरवरी 2014 को, अधिकारियों एवं अन्य कर्मचारियों के 900 पदों के लिये 16 जनवरी 2018 एवं 14 मई 2018 को और अधिकारियों के 13 पदों के लिये 24 मार्च 2023 को ।

⁶⁸ बोर्ड के कार्यों के निष्पादन हेतु मुख्यालय कार्यालय सहित श्रम विभाग, निदेशालय एवं शासन स्तर सहित जनपद एवं क्षेत्रीय कार्यालयों में लेखाकार, सहायक लेखाकार, कम्प्यूटर ऑपरेटर एवं चपरासी ।

⁶⁹ निर्माण श्रम संबंधी केन्द्रीय विधान संबंधी राष्ट्रीय अभियान समिति बनाम भारत संघ, (2011) 4 एससीसी 653.

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि बोर्ड द्वारा पदों की स्वीकृति के लिए माह मई 2018 तथा दिसंबर 2023 के दौरान प्रस्तुत प्रस्ताव अभी भी लंबित है।

7.1.2 बोर्ड की बैठकें

अधिनियम की धारा 20 के अनुसार, राज्य सरकारों द्वारा बोर्ड की बैठकों का समय (आवधिकता) तथा बैठकों में कार्य निष्पादन की प्रक्रिया का निर्धारण किया जाना है। तदनुसार, नियम 2009 के नियम 264 एवं 265 के अनुसार प्रत्येक तीन माह में एक बार बोर्ड की बैठके आयोजित करना अपेक्षित था, जिसकी सूचना 15 दिन पूर्व सदस्यों को दी जानी थी। यद्यपि कि माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा योजनाओं के कार्यान्वयन की नियमित समीक्षा हेतु प्रत्येक दो माह में कम से कम एक बार बोर्ड की बैठक आयोजित किये जाने के निर्देश (फरवरी 2012) दिए⁷⁰ गए थे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि बोर्ड की केवल 15 बैठकें ही अवधि 2017-22 में आयोजित⁷¹ हुयीं, जो माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्देशों के अनुसार आवश्यक 26 बैठकों⁷² से 42 प्रतिशत तक कम थीं। साथ ही, बोर्ड द्वारा कुल अनुमोदित 25 योजनाओं के सापेक्ष सात योजनाओं⁷³ को बिल्कुल भी कार्यान्वित नहीं किया गया था, जो योजनाओं के कार्यान्वयन की अपर्याप्त समीक्षा को दर्शाता है। यह भी देखा गया कि 15 बैठकों में से चार बैठकों की नोटिस/सूचना तथा एजेंडा सदस्यों को तीन से नौ दिनों के विलम्ब से प्रेषित किया गया था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि वर्ष 2017-18 एवं 2021-22 में विधिवत गठित बोर्ड के अस्तित्व में न होने, कोविड-19 महामारी तथा वर्ष 2018-19 एवं 2019-20 में अन्य अपरिहार्य कारणों से, बोर्ड की बैठकें मानदंडों के अनुसार आयोजित नहीं की जा सकीं। यद्यपि, नियम 2009 एवं माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्देशों के अनुपालन में वर्ष

⁷⁰ 2006 की सिविल रिट याचिका संख्या 318

⁷¹ 25 सितंबर 2017, 15 फरवरी 2018, 28 अगस्त 2018, 10 दिसंबर 2018, 25 फरवरी 2019, 6 सितंबर 2019, 7 जनवरी 2020, 23 मार्च 2020, 7 अगस्त 2020, 15 अक्टूबर 2020, 16 दिसंबर 2020, 27 जनवरी 2021, 24 मार्च 2021, 20 मई 2021 तथा 9 जुलाई 2021 को आयोजित किया गया। इनमें से चार बैठकें अत्यावश्यक थीं।

⁷² बोर्ड अगस्त 2017 से अगस्त 2021 तक 49 महीने और जनवरी 2022 से मार्च 2022 तक तीन महीने के लिए अस्तित्व में रहा।

⁷³ सौर ऊर्जा सहायता योजना, पलाना गृह योजना, मध्याह्न भोजन योजना, खाद्य सहायता योजना, साइकिल सहायता योजना, शौचालय सहायता योजना तथा प्रधानमंत्री सुरक्षा बीमा एवं जीवन बीमा योजना।

2023-24 (दिसंबर 2023 तक) में पाँच बैठकें आयोजित की गई हैं। इसके अतिरिक्त, बोर्ड की बैठक तत्काल आयोजित करने की आवश्यकता के कारण कुछ बैठकों की सूचना एवं एजेंडा समय पर प्रेषित नहीं किया जा सका।

7.1.3 बोर्ड को कार्यकलाप सौंपना

अधिनियम की धारा 22 के अन्तर्गत श्रमिकों के कल्याण के लिए बोर्ड के विभिन्न कार्यों को सम्मिलित किया गया है। जिसमें दुर्घटनाओं के प्रकरण में तत्काल सहायता प्रदान करना, 60 वर्ष की आयु प्राप्त करने के पश्चात पेंशन, गृह ऋण/अग्रिम, समूह बीमा योजनाओं के प्रीमियम का भुगतान, बच्चों की शिक्षा हेतु वित्तीय सहायता, चिकित्सा व्यय हेतु सहायता, महिला श्रमिकों के लिए मातृत्व लाभ, तथा विभिन्न अन्य कल्याणकारी उपाय और सुविधाएं सम्मिलित हैं। बोर्ड श्रमिकों के कल्याण के लिए स्थानीय अधिकारियों या नियोक्ताओं को ऋण, राजसहायता (सब्सिडी), सहायता अनुदान आदि प्रदान करने के लिए भी अधिकृत है। इसके अतिरिक्त, भारत सरकार ने राज्य सरकारों को यह सुनिश्चित करने का निर्देश (सितंबर 2015) दिया कि बोर्ड अधिनियम की धारा 22 में उल्लिखित कार्यों के अनुरूप अपने कार्यकलापों का निष्पादन करें।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि उत्तर प्रदेश सरकार, नियम 2009 के नियम 281 के अंतर्गत बोर्ड के सभी अनिवार्य कार्यकलापों को समाविष्ट करने में विफल रही। नियम 281 में लाभार्थियों के लिए केवल गृह ऋण/अग्रिम तथा बच्चों की शिक्षा एवं विवाह के लिए वित्तीय सहायता के ही उपबंध सम्मिलित थे। इसके पश्चात् भी बोर्ड ने अधिनियम की धारा 22 में उल्लिखित कार्यकलापों को आच्छादित करने के लिए कई⁷⁴ योजनाओं को लागू किया। यद्यपि कि अधिनियम के अधिनियमित होने के 28 वर्ष बाद भी बोर्ड द्वारा अनिवार्य कार्यकलाप के कई क्षेत्रों में लाभार्थियों को सहायता प्रदान करने के लिए कोई प्रयास नहीं किया गया यथा समूह बीमा योजनाओं एवं ऋणों का भुगतान, श्रमिकों के कल्याण के लिए स्थानीय प्राधिकरणों या नियोक्ताओं को राजसहायता तथा सहायता अनुदान का भुगतान इत्यादि। इसके अतिरिक्त, जिन क्षेत्रों में बोर्ड द्वारा लाभार्थियों के लिए सहायता

⁷⁴ लाभार्थी की दुर्घटना के मामले में सहायता, 60 वर्ष की आयु प्राप्त करने के बाद लाभार्थियों को पेंशन का भुगतान, प्रमुख बीमारियों के इलाज के लिए चिकित्सा व्यय का भुगतान, महिला लाभार्थियों को प्रसूति लाभ का भुगतान आदि।

कार्यक्रम शुरू किए थे, वहां इनके कार्यान्वयन में महत्वपूर्ण कमियां थीं, जैसा कि **प्रस्तर संख्या 7.2.6** में वर्णित है।

इसके अतिरिक्त, अधिनियम की धारा 14(2) एवं 62(2)(आई) के अनुसार, यदि कोई व्यक्ति साठ वर्ष की आयु प्राप्त करने से ठीक पहले कम से कम तीन वर्षों तक लगातार बोर्ड का लाभार्थी रहा है, तो वह ऐसे लाभ प्राप्त करने का पात्र होगा जो नियमों के माध्यम से राज्य सरकार निर्धारित करें। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार ने इस संबंध में कोई नियम नहीं बनाया था।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा में पाया गया कि बोर्ड के रेखांकित कार्यकलापों के अतिरिक्त, नियम 283 के अन्तर्गत उत्तर प्रदेश सरकार ने श्रमिकों के सामान्य कल्याण को बढ़ावा देने हेतु बोर्ड द्वारा संचालनार्थ विभिन्न गतिविधियों का निर्धारण किया। यद्यपि, अनिवार्य कार्यों के समान, बोर्ड ने इन गतिविधियों के कई क्षेत्रों में कोई कार्यवाही नहीं की, जिसमें श्रमिकों के नियोजन, उनकी कुशलता, आय, मजदूरी और कार्य करने की दशा में प्रतिमान के साथ श्रमिकों के कल्याणार्थ संचालित विभिन्न सरकारी तथा बोर्ड कार्यक्रमों के प्रभाव का आंकलन करने के लिए सर्वेक्षण एवं अध्ययन का आयोजन सम्मिलित है। इसके अतिरिक्त, छोटे परिवार के मानदण्ड को बढ़ावा देने, मदिरापान एवं दहेज जैसी सामाजिक कुरीतियाँ का उन्मूलन, श्रमिकों के लिए खेल-कूद; सांस्कृतिक एवं मनोरंजक कार्यकलापों का आयोजन एवं लाभार्थियों के समूहों के लिए अध्ययन सम्बन्धी भ्रमण का आयोजन आदि गतिविधियों की भी बोर्ड द्वारा उपेक्षा की गई, यद्यपि नियम 2009 के अंतर्गत इनका क्रियान्वयन अपेक्षित था।

इस प्रकार, संचालन के कई क्षेत्रों में राज्य सरकार एवं बोर्ड की निष्क्रियता के कारण, श्रमिकों को अधिनियम तथा नियम 2009 द्वारा अधिदेशित लाभ पूर्ण रूप से प्राप्त नहीं हो सका।

उत्तर में, राज्य सरकार ने स्वीकार किया (मार्च 2024) कि कार्यकलापों के कई अनिवार्य क्षेत्रों हेतु कोई कल्याणकारी योजना तैयार नहीं की गई है।

7.2 बोर्ड के अन्य उत्तरदायित्व

अधिनियम एवं नियम 2009 के प्रावधानों ने बोर्ड को कल्याण निधि के प्रबंधन एवं प्रशासन का उत्तरदायित्व सौंपा है। बोर्ड के अन्य उत्तरदायित्वों में उत्तर प्रदेश सरकार को स्वीकृति हेतु बजट प्रस्तुत करना, वार्षिक प्रतिवेदन

तथा लेखे तैयार एवं प्रस्तुत करना, लाभार्थियों से अंशदान एवं अन्य प्रभारों को एकत्र करना, समितियों का गठन, उपलब्ध निधियों का निवेश आदि सम्मिलित हैं। तथापि, लेखापरीक्षा में बोर्ड के उत्तरदायित्वों के निर्वहन में निम्नलिखित कमियां पाई गईं:

7.2.1 बजट अनुमान तैयार करना

अधिनियम की धारा 25 में बोर्ड से यह अपेक्षा की गई है कि वह आगामी वित्तीय वर्ष के अनुमानित प्राप्तियों एवं व्यय को सम्मिलित करते हुए बजट अनुमान ऐसे प्रारूप एवं समय पर तैयार करे, जैसा कि राज्य सरकार द्वारा निर्धारित किया जाये, तथा उन्हें राज्य एवं केंद्र सरकारों को प्रस्तुत करे।

यद्यपि कि लेखापरीक्षा में पाया गया कि अधिनियम में बजट अनुमानों की स्वीकृति के सम्बन्ध में दोनों सरकारों की भूमिका को स्पष्ट नहीं किया गया है। जबकि नियम 2009 के नियम 272(2)(बी) में बोर्ड को बजट तैयार कर राज्य सरकार को अनुमोदन के लिए प्रस्तुत करने की जिम्मेदारी दी गयी है, लेकिन इस हेतु आवश्यक प्रारूप या समय सीमा का निर्धारण नहीं किया गया है।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा में पाया गया कि उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा आवश्यक प्रारूप एवं समय-सीमा का निर्धारण न किये जाने के कारण, बोर्ड न केवल आगामी वर्ष के अनुमानित प्राप्तियों एवं गत वर्ष की प्राप्तियों के वास्तविक आंकड़ों को वित्तीय वर्ष 2020-21 एवं 2021-22 के बजट अनुमानों में सम्मिलित करने में विफल रहा, बल्कि अवधि 2017-22 में बजट अनुमानों की तैयारी एवं प्रस्तुति भी विलंबित थी जैसा कि नीचे तालिका 7.1 में दर्शाया गया है:

तालिका 7.1: बजट अनुमान तैयार करने एवं सरकार को प्रस्तुत करने का विवरण

वर्ष	बोर्ड द्वारा बजट अनुमान अनुमोदित करने की तिथि	सरकारों को प्रस्तुत करने की तिथि	वित्तीय वर्ष के प्रारंभ के बाद प्रस्तुत करने की अवधि (दिनों में)	उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा स्वीकृति की स्थिति
2017-18	अनुमोदित नहीं	28/03/2018	362	नहीं दी गई
2018-19	15/02/2018	28/03/2018	समय पर प्रस्तुत	नहीं दी गई
2019-20	25/02/2019	05/04/2019	05	नहीं दी गई
2020-21	07/08/2020	04/09/2020	157	नहीं दी गई
2021-22	24/03/2021	10/05/2021	40	नहीं दी गई

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

उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि एक निर्धारित समय सारणी के अभाव में अवधि 2017-22 (वर्ष 2018-19 को छोड़कर) के बजट अनुमान, वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ के बाद सरकार को प्रस्तुत किए गए थे, जिसमें पांच से 362 दिनों तक का विलम्ब था। इसके अतिरिक्त, वर्ष 2017-18 के बजट अनुमानों को अप्रैल 2017 में प्रशासक द्वारा अनुमोदित किया गया तथा वित्तीय वर्ष के अंत में सरकार को प्रस्तुत किया गया था, यद्यपि कि द्वितीय बोर्ड 5 अप्रैल 2017 तक अस्तित्व में रहा एवं तृतीय बोर्ड अगस्त 2017 में पुनः गठित हुआ था। पुनः बोर्ड की बैठकों में कमी के कारण वित्तीय वर्ष 2020-21 के बजट अनुमानों की तैयारी एवं प्रस्तुतीकरण में विलम्ब हुआ। यह भी पाया गया कि उत्तर प्रदेश सरकार ने बजट अनुमानों पर अपेक्षित स्वीकृति प्रदान नहीं की थी, जैसा कि नियम 2009 द्वारा अधिदेशित किया गया था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि बजट अनुमान तैयार करने के पश्चात, बोर्ड ने उन्हें भारत सरकार और उत्तर प्रदेश सरकार को प्रस्तुत कर दिया था। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार द्वारा यह भी कहा गया कि कोविड महामारी के प्रकोप के कारण, अवधि 2020-22 में प्राप्तियों का अनुमान एवं समय पर बजट अनुमानों की तैयारी सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

7.2.1.1 अवास्तविक बजट अनुमान

उत्तर प्रदेश बजट मैनुअल के प्रावधानों के अनुसार, बजट अनुमान यथासंभव वास्तविकता के समीप होना चाहिए। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि बजट अनुमान किसी वैज्ञानिक आंकलन पर आधारित नहीं थे, जिसके परिणामस्वरूप वास्तविक एवं अनुमानित आंकड़ों के बीच वृहद् विचलन था। अवधि 2017-22 के बजट अनुमानों की तुलना में वास्तविक आंकड़ों का विवरण नीचे तालिका 7.2 में दिया गया है:

तालिका 7.2: अवधि 2017-22 में बजट अनुमानों तथा वास्तविक आंकड़ों के बीच अंतर
(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट अनुमान		वास्तविक आंकड़े		वास्तविक आंकड़ों के सापेक्ष बजट अनुमानों का विचलन प्रतिशत में	
	प्राप्ति	व्यय	प्राप्ति	व्यय	प्राप्ति	व्यय
2017-18	990.00	579.35	1051.65	324.14	06.23	(-) 44.05
2018-19	1010.00	711.45	1156.30	193.86	14.49	(-) 72.75
2019-20	1142.00	825.97	1261.51	362.67	10.46	(-) 56.09
2020-21	तैयार नहीं	1374.21	1258.12	882.49	-	(-) 35.78
2021-22	तैयार नहीं	1511.71	1364.13	1639.36	-	8.44

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

उपर्युक्त से यह स्पष्ट है कि व्यय के अनुमान अवास्तविक थे तथा व्यापक रूप से भिन्न थे, जो बजट प्रक्रिया में यादृच्छिकता को दर्शाता है। इसके अतिरिक्त, बोर्ड द्वारा पुनर्विनियोग के माध्यम से पुनरीक्षित बजट के अंतर्गत चिकित्सा सहायता योजना⁷⁵, आपदा सहायता योजना⁷⁶ आदि जैसी नई योजनाएं प्रारम्भ की गईं, जो उत्तर प्रदेश बजट मैनुअल में निहित प्रावधानों⁷⁷ के प्रतिकूल थीं। इसके अतिरिक्त, बोर्ड के मुख्यालय में अधिकारियों द्वारा उत्तर प्रदेश बजट मैनुअल के प्रावधानों के अनुपालन में आवंटित बजट के उपयोग पर निगरानी हेतु बजट नियंत्रण पंजिका का अनुरक्षण भी नहीं किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप योजनाओं के अन्तर्गत आवंटित धन का उपयोग नहीं किया गया जैसा कि **प्रस्तर संख्या 7.2.5.2** में वर्णित है।

उत्तर में, राज्य सरकार ने (मार्च 2024) पुनर्विनियोजन के माध्यम से नई योजनाओं के कार्यान्वयन की पुष्टि की तथा बताया कि बजट अनुमान जनपदों से प्राप्त सूचनाओं, योजनाओं के अन्तर्गत श्रमिकों के अनुमानित आवेदन एवं विगत वर्ष के व्यय पर आधारित हैं। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार द्वारा यह भी बताया गया कि योजनाओं के अंतर्गत व्यय का सही अनुमान, उनकी अनिश्चित प्रकृति के कारण संभव नहीं है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अनुमानित एवं वास्तविक आंकड़ों के बीच सतत अंतर, बजट अनुमान की अशुद्धि को दर्शाता है। इसके अतिरिक्त,

⁷⁵ अन्य योजनाओं की बचत से पुनर्विनियोजन के माध्यम से वर्ष 2017-18 के पुनरीक्षित बजट में प्रस्तुत किया गया।

⁷⁶ अन्य योजनाओं की बचत से पुनर्विनियोजन के माध्यम से वर्ष 2019-20 के पुनरीक्षित बजट में प्रस्तुत किया गया।

⁷⁷ उत्तरप्रदेश बजट मैनुअल के पैरा 151 (iv) के अनुसार, पुनर्विनियोजन के माध्यम से नए व्यय की अनुमति नहीं है।

नए व्यय के लिए मूल/अनुपूरक बजट के स्थान पर पुनर्विनियोजन का माध्यम अपनाने से उत्तर प्रदेश बजट मैनुअल के प्रावधानों का उल्लंघन हुआ।

7.2.1.2 उपकर संग्रहण के लिए कम लक्ष्य निर्धारित करना

लेखापरीक्षा में पाया गया कि बोर्ड द्वारा उपकर संग्रह के लिए क्षेत्रवार वार्षिक लक्ष्य बिना किसी व्यवस्थित आंकलन जैसे पंजीकृत प्रतिष्ठानों की संख्या या राज्य में चल रही निर्माण गतिविधियों इत्यादि का विचार किये ही निर्धारित किया गया था। इसके स्थान पर, ये लक्ष्य पिछले वर्ष की प्राप्तियों जैसा कि जनपद स्तर अधिकारियों द्वारा सूचित किया गया था, पर आधारित थे। यद्यपि कि उपकर प्राप्तियों के लिए उचित लेखांकन प्रक्रियाओं के अभाव में (जैसा कि प्रस्तर संख्या 4.43 में वर्णित है), संग्रहित उपकर की सूचना जनपद स्तरीय अधिकारियों द्वारा कम करके बतायी गई थी। इसके परिणामस्वरूप, लक्ष्यों का निर्धारण गलत सूचना के आधार पर किया गया था। इसके अतिरिक्त, ये लक्ष्य कई वर्षों तक अपरिवर्तित भी रहे। उपकर संग्रहण के वार्षिक लक्ष्यों तथा उसके सापेक्ष उपलब्धियों का विवरण नीचे सारणी 7.3 में दिया गया है :

तालिका 7.3: अवधि 2017-22 में उपकर संग्रहण के लक्ष्यों तथा उपलब्धियों का विवरण (₹ करोड़ में)

वर्ष	लक्ष्य	जनपदों की सूचना के अनुसार उपलब्धि	बोर्ड के अभिलेखों के अनुसार उपकर की वास्तविक प्राप्तियां	लक्ष्यों की उपलब्धि का प्रतिशत	
				जनपदों की सूचना के सापेक्ष	बोर्ड के अभिलेखों के सापेक्ष
2017-18	970.00	703.21	826.75	72.50	85.23
2018-19	970.00	694.35	901.02	71.58	92.89
2019-20	970.00	683.54	925.18	70.47	95.38
2020-21	1000.00	664.50	888.81	66.45	88.88
2021-22	1000.00	1008.37	1017.33	100.84	101.73

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

उपर्युक्त से यह स्पष्ट है कि जनपद प्राधिकारियों की गलत सूचना के कारण तथा बिना किसी व्यवस्थित अनुमान के लक्ष्य निर्धारण से, उपकर संग्रहण के लिए अपेक्षाकृत कम लक्ष्य निर्धारित किए गए।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि उपकर संग्रह के लक्ष्य 2019-20 तक जनपद की सूचना के आधार पर निर्धारित किए गए थे,

लेकिन वर्ष 2020-21 से यह उपकर बैंक खाते की प्राप्तियों पर आधारित हैं। इसके अतिरिक्त, सरकार द्वारा यह भी बताया गया था कि लक्ष्यों की प्राप्ति न होने के कारण इसे प्रति वर्ष संशोधित नहीं किया जा सका।

7.2.2 वार्षिक प्रतिवेदन तैयार करना

अधिनियम की धारा 26 एवं 62(2)(क्यू) के अनुसार बोर्ड को अपने गत वर्ष के गतिविधियों पर एक वार्षिक प्रतिवेदन ऐसे प्रारूप एवं समय-सीमा के भीतर संकलित कर, जो इस सम्बन्ध में राज्य सरकार द्वारा नियमों के माध्यम से निर्दिष्ट किया जाए, राज्य एवं केंद्र, दोनों ही सरकारों को प्रस्तुत करना आवश्यक है। नियम 2009 के नियम 272(सी) के अन्तर्गत उत्तर प्रदेश सरकार ने भी बोर्ड को एक वार्षिक प्रतिवेदन तैयार कर प्रस्तुत करना आवश्यक किया किन्तु इसके लिए आवश्यक प्रारूप एवं समय-सीमा निर्दिष्ट नहीं किया।

यद्यपि कि लेखापरीक्षा में पाया गया कि अधिनियम एवं नियमों के प्रावधानों के विपरीत, बोर्ड ने अपनी स्थापना के पश्चात से वार्षिक प्रतिवेदन तैयार नहीं किया। इस प्रकार वार्षिक प्रतिवेदन के माध्यम से अपेक्षित सूचना का प्रसार नहीं करने से हितधारकों को बोर्ड के क्रियाकलापों के बारे में जानकारी से वंचित होना पड़ा।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि वार्षिक प्रतिवेदन तैयार करने की प्रक्रिया प्रगति में है, लेकिन उत्तर के समर्थन में कोई अभिलेखीय साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किया।

7.2.3 वार्षिक लेखा तैयार करना

अधिनियम की धारा 27 एवं 62(2)(आर) के अनुसार, बोर्ड को प्रत्येक वित्तीय वर्ष के दौरान ऐसे प्रारूप में तथा ऐसे समय-सीमा के भीतर, वार्षिक लेखों का विवरण तैयार करना आवश्यक है जैसा कि राज्य सरकार द्वारा निर्धारित किया जाए। इस वार्षिक लेखे को लेखापरीक्षक के प्रतिवेदन के साथ राज्य विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत करने के लिए राज्य सरकार को प्रेषित किया जाना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त, अधिनियम के उपबंधों में भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा वार्षिक लेखाओं की लेखापरीक्षा किया जाना आवश्यक है।

यद्यपि कि लेखापरीक्षा में पाया गया कि नियम 2009 के नियम 272(2)(डी) में इस हेतु आवश्यक प्रारूप एवं समय-सीमा का उल्लेख किए बिना ही बोर्ड को लेखों के उचित रख-रखाव के लिए उत्तरदायी बनाया गया है। इसके अतिरिक्त, नियम 2009 के संगत प्रावधान राज्य सरकार को वार्षिक लेखा प्रस्तुत करने के बारे में भी मौन थे। इन कमियों के कारण, बोर्ड ने प्रारम्भ से वर्ष 2020-21 तक के अपने वार्षिक लेखे तैयार नहीं किए। जिसके कारण भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा लेखों की लेखापरीक्षा नहीं की गयी थी। परिणामस्वरूप, बोर्ड की वित्तीय स्थिति के विश्वसनीय आंकड़े उपलब्ध नहीं थे। यद्यपि कि बोर्ड ने वित्तीय वर्ष 2021-22 के लिए अपने वार्षिक लेखें तैयार (मई 2023) किए थे किन्तु इसे जून 2023 तक राज्य विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुतिकरण हेतु उत्तर प्रदेश सरकार को प्रस्तुत नहीं किया गया था।

इसके अतिरिक्त, वार्षिक लेखों के अभाव में, बोर्ड आयकर अधिनियम 1961 की धारा 10(46) के अन्तर्गत छूट प्राप्ति के लिए सक्षम प्रावधानों का उपयोग नहीं कर सका। जिसके परिणामस्वरूप वित्तीय वर्ष 2020-21 एवं 2021-22 के दौरान कल्याण निधि के निवेश पर क्रमशः ₹8.65 लाख और ₹38.05 लाख की कटौती स्रोत पर आयकर के रूप में हुयी थी।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि आयकर अधिनियम 1961 की धारा 10(46) के अन्तर्गत बोर्ड को पंजीकृत करने की प्रक्रिया चल रही है।

7.2.4 समितियों का गठन

अधिनियम की धारा 4 के प्रावधानों के अनुसार, राज्य सरकार को अधिनियम के प्रशासन के संबंध में सलाह देने के लिए एक राज्य सलाहकार समिति का गठन करना अपेक्षित है। इसके लिये नियम 10 से 22 के अन्तर्गत उत्तर प्रदेश सरकार ने प्रत्येक तीन वर्षों में एक अध्यक्ष के नेतृत्व में राज्य विधानमंडल के निर्वाचित प्रतिनिधियों तथा अन्य नामित एवं पदेन सदस्यों के साथ राज्य सलाहकार समिति के गठन का प्रावधान किया। राज्य सलाहकार समिति की बैठकें छः माह में कम से कम एक बार अथवा जब उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा कोई सलाह मांगी जाए, आयोजित किया जाना है। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि नियम 2009 की अधिसूचना के उपरान्त उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा राज्य सलाहकार समिति का गठन तीन

बार किया गया था। पहली राज्य सलाहकार समिति का गठन नवंबर 2013 में किया गया था तथा यह मार्च 2017 तक अस्तित्व में थी, जो कि निर्धारित कार्यकाल से पांच महीने अधिक था। दूसरी राज्य सलाहकार समिति का गठन अगस्त 2018 में 16 महीने के अंतराल के बाद किया गया था तथा तीसरी राज्य सलाहकार समिति का गठन सितंबर 2021 में बिना किसी देरी के किया गया था। इसके अतिरिक्त, नवंबर 2013 में पहली राज्य सलाहकार समिति के गठन के बाद, अध्यक्ष और मनोनीत सदस्यों के पदों में लगातार परिवर्तन के कारण, दिसंबर 2015 तक इसकी बैठक आयोजित नहीं की गई थी। यद्यपि कि इस अवधि में अध्यक्ष के मानदेय एवं यात्रा भत्ते पर, कल्याण निधि से ₹8.12 लाख का व्यय किया गया था।

इसके अतिरिक्त यह भी देखा गया कि अगस्त 2018 तथा मार्च 2022 के मध्य राज्य सलाहकार समिति की केवल छः बैठकें आयोजित की गईं, जो सात बैठकों के निर्धारित मानदंड से कम थीं। साथ ही, दूसरी राज्य सलाहकार समिति ने बोर्ड के क्रियाकलाप के संबंध में उत्तर प्रदेश सरकार को कुल 22 अनुशंसायें⁷⁸ प्रस्तुत कीं लेकिन उत्तर प्रदेश सरकार ने इनमें से अधिकांश अनुशंसाओं⁷⁹ पर अपेक्षित कार्यवाही नहीं की थी। इसके अतिरिक्त, राज्य सलाहकार समिति नवंबर 2020 से दिसंबर 2021 के मध्य आयोजित तीन बैठकों में कोई भी अनुशंसा प्रस्तुत करने में विफल रही। इसके अतिरिक्त, उत्तर प्रदेश सरकार ने अधिनियम के प्रशासन अथवा कल्याणकारी योजनाओं के निरूपण तथा कार्यान्वयन के संबंध में अनुशंसा प्रस्तुत करने के लिए कोई प्रकरण राज्य सलाहकार समिति को संदर्भित नहीं किया था। राज्य सलाहकार समिति के अतिरिक्त, अन्य समितियों के गठन में भी कमी थी, जिसका वर्णन नीचे किया गया है:

➤ अधिनियम की धारा 5(1) में अपेक्षा की गई है कि राज्य सरकार अधिनियम के उपबंधों के अंतर्गत अपेक्षित नियमों को बनाने के संबंध में सलाह देने के लिए भवन एवं अन्य सन्निर्माण कार्यों में विशेष अर्हता रखने वाले व्यक्तियों को सम्मिलित करते हुए एक या अधिक विशेषज्ञ समितियों का गठन कर सकती है। यद्यपि कि लेखापरीक्षा में पाया गया कि उत्तर प्रदेश सरकार ने नियम 2009 के अन्तर्गत विशेषज्ञ समिति के गठन के लिए कोई नियम नहीं बनाया था, जिसके परिणामस्वरूप नियम 2009 के

⁷⁸ अगस्त 2018 से जनवरी 2020 की अवधि के दौरान आयोजित पहली तीन बैठक।

⁷⁹ कुछ प्रकरणों को बोर्ड द्वारा स्वयं उठाया गया था।

अन्तर्गत अधिनियम की कई आवश्यकताओं का अनुपालन नहीं हुआ (जैसा कि पहले **अध्याय-II** में चर्चा की गई है)।

➤ नियम 2009 के नियम 270 के अंतर्गत बोर्ड को अपने कर्तव्यों के निर्वहन के लिए समितियां गठित करने का भी अधिकार है। यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि बोर्ड ने उपकर संग्रहण, श्रमिकों के पंजीकरण एवं नवीनीकरण तथा योजनाओं के कार्यान्वयन से संबंधित कार्यों की निगरानी के लिए तीन समितियों के गठन के लिए एक संकल्प पारित (अगस्त 2018 तथा अक्टूबर 2018) किया था। साथ ही माह दिसंबर 2018 के दौरान इन आवश्यक समितियों का गठन भी किया, किन्तु उत्तर प्रदेश सरकार के वित्त और न्याय विभाग से इन समितियों के कर्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों को सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक अनापत्ति प्रमाणपत्र प्राप्त न होने के कारण, इन्हें जून 2023 तक क्रियाशील नहीं किया जा सका।

उत्तर में, राज्य सरकार ने राज्य सलाहकार समिति तथा विशेषज्ञ समितियों पर कोई टिप्पणी (मार्च 2024) नहीं की तथा बोर्ड द्वारा तीन अन्य समितियों के गठन की पुष्टि बिना इनकी क्रियाशीलता तथा इन्हें सौंपे गए कर्तव्यों एवं उत्तरदायित्वों के बारे में कोई विवरण प्रदान किए ही की गयी।

7.2.5 कल्याण निधि का प्रबंधन

अधिनियम की धारा 24 के अनुसार, प्रत्येक बोर्ड को भारत सरकार से प्राप्त ऋण एवं अनुदान⁸⁰, लाभार्थी अंशदान तथा अन्य निधियों को सम्मिलित करते हुए एक कल्याण निधि का गठन करना अपेक्षित है। इसके अतिरिक्त, भारत सरकार को बोर्ड के लिए अन्य संसाधनों को भी निर्धारित करने का अधिकार है। तदनुसार, उपकर अधिनियम की धारा 3 के अंतर्गत निर्माण लागत का कम से कम एक प्रतिशत उपकर अधिरोपित करने का प्रावधान किया गया है। इसलिए, नियम 274 के अन्तर्गत उत्तर प्रदेश सरकार ने संबंधित प्राप्तियों को जमा करने तथा प्रबंधित करने के लिए "उत्तर प्रदेश भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिक कल्याण निधि" (कल्याण निधि) के गठन का प्रावधान किया।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि बोर्ड के गठन के साथ ही उत्तर प्रदेश सरकार ने अधिनियम एवं नियमों के अंतर्गत प्रावधानित कल्याणकारी योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए कल्याण निधि की भी स्थापना (मार्च 2010) की। इसके

⁸⁰ धारा 23 के तहत, भारत सरकार संसद के अनुमोदन से बोर्ड को ऋण और अनुदान प्रदान कर सकती है।

भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिकों के कल्याण पर निष्पादन लेखा परीक्षा

अतिरिक्त, उत्तर प्रदेश सरकार ने नवम्बर 2009 में उपकर संग्रहण को भी कार्यान्वित किया। अवधि 2017-22 में कल्याण निधि अंतर्गत प्राप्तियों की तुलना में व्यय का विवरण नीचे तालिका 7.4 में दिया गया है:

तालिका 7.4: अवधि 2017-22 में कल्याण निधि अंतर्गत प्राप्तियां तथा व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	पूर्व शेष	उपकर प्राप्तियां	पंजीकरण शुल्क	ब्याज प्राप्तियां	कुल उपलब्ध राशि	योजनाओं पर व्यय (%)	प्रशासनिक व्यय (%)	कॉर्पस फंड	कुल व्यय	अंतिम अवशेष
2017-18	3194.99	826.75	10.54	214.36	4246.64	282.56 (6.65)	41.58 (0.98)	-	324.14	3922.50
2018-19	3922.50	901.02	7.42	247.86	5078.80	174.47 (3.44)	19.39 (0.38)	-	193.86	4884.94
2019-20	4884.94	925.18	13.15	323.18	6146.45	347.04 (5.65)	15.63 (0.25)	-	362.67	5783.78
2020-21	5783.78	888.81	9.31	360.00	7041.90	868.88 (12.34)	13.61 (0.19)	-	882.49	6159.41
2021-22	6159.41	1017.33	3.72	343.08	7523.54	1622.56 (21.56)	16.80 (0.22)	1890.00*	3529.36	3994.18
योग	3194.99	4559.09	44.14	1488.48	9286.70	3295.51	107.01	1890.00	5292.52	3994.18

(स्रोत: बोर्ड के सचिव की सूचना के अनुसार) (*राज्य के 18 मंडलों में स्थापित अटल आवासीय विद्यालयों के संचालनार्थ एक कोष बनाने के लिए कल्याण निधि से विनियोजित।)

उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि कल्याण निधि में बड़ी धनराशियां अप्रयुक्त पड़ी हुई थी तथा अवधि 2017-22 में उपलब्ध राशि का केवल तीन से 22 प्रतिशत ही लाभार्थी कल्याण के लिए उपयोग किया गया था। यह भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय एवं भारत सरकार के निर्देशों⁸¹ के विरुद्ध था, जो श्रमिकों के कल्याण के लिए कल्याण निधि का उपयोग की अपेक्षा करता है। इसके अतिरिक्त, अवधि 2020-22 में व्यय में अधिकांश वृद्धि आपदा राहत सहायता⁸² एवं तीन अन्य योजनाओं⁸³ के कारण था। साथ ही धनराशियों की उपलब्धता के बाद भी, बोर्ड द्वारा श्रमिकों को पारगमन आवास, रैन बसेरों के साथ श्रमिक शेड, सचल शौचालय तथा सचल शिशु गृहों जैसी सुविधाएं प्रदान करने के लिए भारत सरकार के निर्देशों (जुलाई 2017) का पालन नहीं किया गया था। यह सुविधाएँ इसलिए महत्वपूर्ण थी क्योंकि श्रमिकों को काम की तलाश के दौरान मूलभूत सुविधाओं

⁸¹ भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा 21 अगस्त 2015, 16 अक्टूबर 2015 और 19 मार्च 2018 को जबकि भारत सरकार द्वारा 9 सितंबर 2015 और 6 अक्टूबर 2017 को।

⁸² 2020-21 और 2021-22 के दौरान क्रमशः ₹775.24 करोड़ और ₹958.87 करोड़ का व्यय।

⁸³ प्रसूति लाभ योजना, कामगार पुत्री विवाह योजना और चिकित्सा सहायता योजना।

में कमी के कारण कठिनाईयों का सामना करना पड़ता है। उल्लेखनीय है कि उत्तर प्रदेश सरकार ने भी बोर्ड को श्रमिकों के लिए पारगमन हॉस्टल स्थापित करने का निर्देश (जुलाई 2021) दिया था।

इस प्रकार, श्रमिकों के कल्याण के लिए कल्याण निधि का इष्टतम उपयोग नहीं किया गया। इसके अतिरिक्त, कल्याण निधि में अत्यधिक धनराशियाँ संचित होने के कारण निर्धारित मदों से भिन्न मदों पर व्यय किये जाने के दृष्टांत भी लेखापरीक्षा में देखे गए, जिन पर अनुवर्ती प्रस्तर में चर्चा की गई है।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि अधिक श्रमिकों को आच्छादित करने के लिए नई नीतियों एवं योजनाओं के निर्माण के प्रयास किए जा रहे हैं, तथा श्रमिक शेड एवं रैन बसेरों की सुविधा प्रदान करने, तकनीकी प्रशिक्षण केंद्रों की स्थापना आदि के लिए नई योजनाओं को प्रारम्भ करने की कार्यवाही प्रक्रियाधीन है।

7.2.5.1 कल्याण निधि का अनुप्रयोग

अधिनियम की धारा 22 एवं 24 के अनुसार, कल्याण निधि श्रमिकों के कल्याणार्थ संचालित योजनाओं की लागत तथा अन्य प्रशासनिक व्ययों के आच्छादन के उद्देश्यों से अभिप्रेत है। इसके अतिरिक्त, प्रशासनिक मदों पर व्यय किसी वित्तीय वर्ष में कुल संपन्न व्यय के पांच प्रतिशत तक सीमित होना चाहिए तथा अन्य उद्देश्यों के लिए किसी प्रकार के व्यय की अनुमति नहीं है। साथ ही भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्देशों (अगस्त 2015) के अनुसरण में, भारत सरकार ने निर्देशित (जून 2016) किया कि कल्याण निधि का उपयोग श्रमिकों के कल्याण के अतिरिक्त किसी अन्य उद्देश्य के लिए नहीं किया जाना चाहिए तथा उल्लंघन के प्रकरणों में, कल्याण निधि में ऐसे व्यय की प्रतिपूर्ति के लिए तत्काल सुधारात्मक प्रयास किये जाने चाहिए।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि बोर्ड द्वारा अधिनियम के प्रावधानों एवं भारत सरकार के निर्देशों का अनुपालन नहीं किया गया था। योजनाओं के कार्यान्वयन एवं प्रशासनिक व्यय पर अवधि 2017-22 में कल्याण निधि से बोर्ड द्वारा किए गए व्यय का विवरण नीचे तालिका 7.5 में दिया गया है:

तालिका 7.5: अवधि 2017-22 में योजनाओं पर व्यय की तुलना में प्रशासनिक व्यय का विवरण
(₹ करोड़ में)

वर्ष	कुल व्यय	प्रशासनिक व्यय (कुल व्यय का प्रतिशत)	योजनाओं पर व्यय (कुल व्यय का प्रतिशत)	प्रशासनिक व्यय हेतु निर्धारित व्यय	प्रशासनिक व्यय पर संपन्न अतिरिक्त व्यय
2017-18	324.14	41.58 (12.83)	282.56 (87.17)	16.21	25.37
2018-19	193.86	19.39 (10.00)	174.47 (90.00)	9.69	09.70
2019-20	362.67	15.63 (4.31)	347.04 (95.69)	18.13	सीमा अंतर्गत
2020-21	882.49	13.61 (1.54)	868.88 (98.46)	44.12	
2021-22	1639.36*	16.80 (1.02)	1622.56 (98.98)	81.97	सीमा अंतर्गत

(स्रोत: बोर्ड के सचिव की सूचना के अनुसार)

(* राज्य के 18 मंडलों में स्थापित अटल आवासीय विद्यालयों के संचालनार्थ एक कोष बनाने हेतु विनियोजित ₹ 1890 करोड़ को छोड़कर।)

यह स्पष्ट है कि अवधि 2017-19 में प्रशासनिक व्ययों पर ₹35.07 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया गया था, जो अधिनियम में निर्दिष्ट पांच प्रतिशत की सीमा के अतिक्रमण में था। इसके बाद भी, बोर्ड ने भारत सरकार के निर्देशों के अनुरूप कल्याण निधि से संपन्न अतिरिक्त व्ययों की प्रतिपूर्ति करने का कोई प्रयास नहीं किया। इसके अतिरिक्त, राज्य के 18 मंडलों में स्थापित अटल आवासीय विद्यालयों⁸⁴ के संचालन एवं रख-रखाव के लिए कार्पस फंड सृजित करने हेतु वर्ष 2021-22 के दौरान ₹1890.00 करोड़ का व्यय भी किया गया था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार ही व्यय संपन्न किया गया है, तथा अधिनियम के प्रावधान श्रमिकों के कल्याण के लिए कल्याण निधि का कम से कम 95 प्रतिशत व्यय करने की अपेक्षा नहीं करते हैं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अधिनियम की धारा 24(3) में प्रावधान है कि प्रशासनिक व्यय वित्तीय वर्ष के दौरान संपन्न कुल व्यय के पांच प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए, जिसका अर्थ है कि कल्याण निधि का कम से कम 95 प्रतिशत श्रमिकों के कल्याण के लिए उपयोग किया जाना है।

निर्दिष्ट उद्देश्यों से भिन्न मदों पर व्यय

माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय (अगस्त 2015) के अनुसार, कल्याण निधि का गठन निर्माण श्रमिकों को लाभ प्रदान करने के उद्देश्य से अभिप्रेत

⁸⁴ इन आवासीय विद्यालयों का निर्माण उत्तर प्रदेश के श्रम विभाग द्वारा सरकारी अनुदान के माध्यम से श्रमिकों के बच्चों को शिक्षा प्रदान करने के लिए किया गया था।

है, न कि बोर्ड के लाभ के लिए। यद्यपि कि बोर्ड ने अपने कार्यालय भवन के निर्माण⁸⁵ के लिए धनराशि ₹42.56 करोड़ (आकस्मिक व्यय जैसे पंजीकरण शुल्क और स्टॉप शुल्क सहित) के व्ययोपरांत लखनऊ विकास प्राधिकरण से 1.35 एकड़ भूमि का क्रय (मार्च 2016) किया था। इसके अतिरिक्त, क्रय की गई भूमि पर चारदीवारी के निर्माण के लिए ₹ 29.32 लाख की राशि का भी व्यय (दिसंबर 2018) किया गया था। इसके पश्चात भी, भारत सरकार के निर्देशों (जून 2016) के कारण, जिसमें भवनों के निर्माण के लिए कल्याण निधि के उपयोग पर रोक लगाई गई थी, कार्यालय भवन का निर्माण कार्य जून 2023 तक प्रारंभ नहीं किया जा सका। जिससे ₹42.85 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि दीर्घ काल में धन की बचत के लिए, बोर्ड ने अपने कार्यालय भवन के निर्माण के लिए भूमि क्रय की।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कल्याण निधि का उपयोग भवन निर्माण के लिए नहीं किया जाना है।

7.2.5.2 बजट से निम्न लक्ष्यों का निर्धारण

बोर्ड के सचिव ने विगत वर्ष के वास्तविक व्यय के आधार पर योजनाओं के अन्तर्गत व्यय संपन्न करने हेतु क्षेत्रवार वार्षिक लक्ष्य निर्धारित किये थे। यद्यपि कि इन व्यय के लक्ष्यों के निर्धारण में योजनाओं के अन्तर्गत आवंटित बजट पर विचार नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, इन निर्धारित लक्ष्यों में लाभार्थियों के भौतिक लक्ष्य सम्मिलित नहीं थे क्योंकि बोर्ड ने अपनी योजनाओं के अन्तर्गत सभी श्रमिकों को सम्मिलित करने के लिए कोई वार्षिक या दीर्घकालिक लक्ष्य निर्धारित नहीं किए थे। अवधि 2017-22 में योजनाओं के अंतर्गत आवंटित बजट, वर्ष-वार व्यय के लक्ष्य तथा इसके सापेक्ष वास्तविक उपलब्धियों का विवरण नीचे तालिका 7.6 में दिया गया है :

⁸⁵ लखनऊ के गोमती नगर में।

तालिका 7.6: अवधि 2017-22 में योजनाओं के अंतर्गत आवंटित बजट एवं व्यय के लक्ष्यों की उपलब्धि
(₹ करोड़ में)

वर्ष	योजनाओं के अन्तर्गत स्वीकृत बजट	योजनाओं के अन्तर्गत व्यय के निर्धारित लक्ष्य	बजट आवंटन के सापेक्ष निर्धारित निम्न लक्ष्यों का विवरण प्रतिशत में	वास्तविक व्यय	व्यय के लक्ष्यों की उपलब्धि प्रतिशत में
2017-18	514.05	514.00	00	282.56	55
2018-19	686.57	514.00	25	174.47	34
2019-20	788.17	514.00	35	347.04	68
2020-21	1336.26	902.64	32	868.88	96
2021-22	1476.11	902.64	39	1622.56	180

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

उपरोक्त तालिका स्पष्ट रूप से दर्शाती है कि अवधि 2018-22 में बजट आवंटन की तुलना में व्यय के लक्ष्य 25 से 39 प्रतिशत तक कम निर्धारित किए गए थे। इसके अतिरिक्त, अवधि 2017-20 में व्यय के निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त भी नहीं किया गया था क्योंकि लक्ष्यों के सापेक्ष उपलब्धियां 34 से 68 प्रतिशत के बीच थीं। जबकि वर्ष 2020-21 के व्यय के लक्ष्य प्राप्त किये गए थे किन्तु वास्तविक व्यय आवंटित बजट से कम था। यद्यपि कि वर्ष 2021-22 में, वास्तविक व्यय, व्यय के लक्ष्य और आवंटित बजट दोनों से अधिक था।

इस प्रकार, अवधि 2017-21 के दौरान श्रमिकों के कल्याण के लिए आवंटित बजट का प्रभावी ढंग से उपयोग नहीं किया गया था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि सभी पंजीकृत लाभार्थी सभी योजनाओं के अन्तर्गत लाभान्वित नहीं किये जा सकते तथा अवधि 2017-22 में योजनाओं के अन्तर्गत व्यय में वृद्धि की प्रवृत्ति है। सरकार ने यह भी कहा कि ₹1400 करोड़ के अनुपूरक बजट के कारण वर्ष 2021-22 के दौरान व्यय, बजट की सीमा में था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वर्ष 2021-22 के दौरान व्यय के लक्ष्य पुनः बजट प्रावधान से कम थे तथा कम लक्ष्यों के कारण कुल बजट का केवल 56 प्रतिशत (मूल ₹ 1476.11 करोड़ + अनुपूरक ₹ 1400 करोड़) ही उपयोग किया जा सका।

7.2.5.3 लाभार्थियों के लिए कल्याण निधि के लाभ को सीमित करना

जैसा कि पूर्व तालिका 7.4 में दर्शाया गया है कि बोर्ड के पास पंजीकृत लाभार्थियों के लिए सामाजिक सुरक्षा योजनाओं तथा कल्याणकारी उपायों को लागू करने के लिए अवधि 2017-22 में पर्याप्त धनराशियाँ उपलब्ध थी। बोर्ड ने श्रमिकों को लाभान्वित करने के लिए 25 योजनाओं का कार्यान्वयन भी किया था।

यद्यपि कि व्यय के लक्ष्य का निर्धारण कर योजनाओं के अन्तर्गत व्यय को सीमित करने एवं लाभार्थियों को आच्छादित करने के लिए वार्षिक एवं दीर्घकालिक भौतिक लक्ष्यों की कमी के कारण, अवधि 2017-22 में 20 योजनाओं (बोर्ड द्वारा कार्यान्वित 24 योजनाओं⁸⁶ में से) में लाभार्थियों की संख्या धीरे-धीरे कम हो गई, जिसका विवरण *परिशिष्ट-XII* में दिया गया है। यह कमी इसी अवधि में बोर्ड के साथ पंजीकृत लाभार्थियों की संख्या में उल्लेखनीय वृद्धि के बाद हुई थी। इन 20 योजनाओं में केवल 2.82 लाख लाभार्थियों को आच्छादित किया गया, जो कुल योजना लाभार्थियों का मात्र 1.67 प्रतिशत था। इसके विपरीत, शेष चार योजनाओं में लाभार्थी की संख्या में वृद्धि हुई थी, जिनमें कुल योजना लाभार्थियों के 98.33 प्रतिशत लाभार्थियों को लाभान्वित किया गया था (*परिशिष्ट-XII*)। यद्यपि, यह ध्यान देने योग्य है कि इन चार योजनाओं में से, आपदा राहत सहायता योजना, जिसे कोविड-19 महामारी के चुनौतीपूर्ण समय में नकद सहायता प्रदान करने के लिए अवधि 2019-22 में अस्थायी रूप से लागू किया गया था, ने 90 प्रतिशत लाभार्थियों को लाभान्वित करने में योगदान दिया। इस प्रकार, यदि आपदा राहत सहायता योजना के लाभार्थियों को बाहर रखें, तो बोर्ड के साथ पंजीकृत कुल लाभार्थियों के विरुद्ध केवल छः से 31 प्रतिशत लाभार्थियों या उनके आश्रितों को अवधि 2017-22 में बोर्ड की योजनाओं के अन्तर्गत लाभान्वित किया गया था।

लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि बोर्ड द्वारा श्रमिकों को अपनी विभिन्न कल्याणकारी योजनाओं के बारे में शिक्षित एवं जागरूक करने के लिए गंभीर प्रयास नहीं किये गए थे। यद्यपि कि इस उद्देश्य हेतु बोर्ड द्वारा नवंबर 2018 में पंडित दीन दयाल उपाध्याय चेतना योजना प्रारंभ की गयी थी। इस योजना के अन्तर्गत अवधि 2019-22 में ₹45.00 करोड़ के बजट प्रावधान के सापेक्ष केवल ₹11.96 करोड़ का ही व्यय किया गया था।

⁸⁶ प्रचार और जागरूकता उपायों के लिए पंडित दीन दयाल उपाध्याय चेतना योजना को छोड़कर।

इस प्रकार, योजनाओं के अंतर्गत सभी पात्र लाभार्थियों को सम्मिलित करने के लिए कोई वार्षिक अथवा दीर्घकालिक लक्ष्य निर्धारित न किए जाने के कारण बोर्ड के पास उपलब्ध धनराशियों का प्रभावी ढंग से उपयोग नहीं किया जा सका एवं योजनाओं का आच्छादन सीमित रहा।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि समान प्रकृति की योजनाओं का विलय कर दिया गया है, लाभ तक पहुंच सुगम बनाने हेतु आवश्यक परिवर्तन किए गए हैं, तथा वस्तुओं के वितरण से जुड़ी योजनाओं को बंद कर दिया गया है। सरकार ने यह भी बताया कि बजट के शत-प्रतिशत उपयोग के प्रयास किए जा रहे हैं तथा सभी पंजीकृत श्रमिकों को लाभ प्रदान करने के लिए नई योजनाएं भी तैयार की जा रही हैं।

7.2.5.4 निवेश

माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा बोर्डों को अपनी अधिशेष निधियों को राष्ट्रीयकृत बैंकों में निवेश करने का निर्देश (फरवरी 2012) दिया गया। उत्तर प्रदेश सरकार ने भी किसी राष्ट्रीयकृत बैंक की लखनऊ शाखा में बोर्ड का बचत बैंक खाता संचालित करने की अनुमति (मार्च, 2010) प्रदान की थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि बोर्ड ने अवधि 2017-22 में पंजीकरण एवं नवीकरण शुल्क⁸⁷, उपकर प्राप्तियों के हस्तांतरण तथा उपकर प्राप्तियों से व्यय के प्रबंधन हेतु प्रत्येक के लिए दो बचत बैंक खातों का संचालन किया। इसके अतिरिक्त, मार्च 2022 के अंत में, बोर्ड द्वारा जनपद स्तरीय प्राधिकारियों द्वारा एकत्र की गई उपकर राशि को जमा करने तथा अन्य उद्देश्यों के लिए चार अन्य बैंक खाते संचालित किये गए थे। इन बैंक खातों का 31 मार्च 2022 को अंतिम शेष ₹ 325.21 करोड़ था।

अग्रेतर, लेखापरीक्षा में पाया गया कि बोर्ड ने पंजीकरण शुल्क एवं उपकर की प्राप्ति से संबंधित बचत बैंक खातों का ऑटो स्वीप सुविधा के साथ संचालन किया, जिसमें ₹ दो करोड़ से अधिक की शेष राशि स्वचालित रूप से सावधि जमा में निवेश की गई थी। इसके अतिरिक्त, बोर्ड ने अन्य राष्ट्रीयकृत बैंकों के सावधि जमा में भी अधिशेष धनराशियों का निवेश किया। इसके परिणामस्वरूप, मार्च 2022 तक सावधि जमा में ₹ 5358.18

⁸⁷ दोनों खाते वर्ष 2019-20 तक इलाहाबाद बैंक की विभिन्न शाखाओं में संचालित थे। इसके बाद इलाहाबाद बैंक की बापू भवन शाखा में केवल एक बैंक खाते का उपयोग इस उद्देश्य के लिए किया गया।

करोड़⁸⁸ का निवेश किया गया, जिसके सापेक्ष केवल ₹ 100 करोड़ की ही पावतियां अनुरक्षित थीं। यह भी देखा गया कि दिल्ली भवन एवं अन्य संनिर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड द्वारा अपनाई गई प्रथा के विपरीत, बोर्ड द्वारा राष्ट्रीयकृत/अनुसूचित बैंकों से बिना कोटेशन मांगे ही सावधि जमा में निवेश किया गया था। नतीजतन, सावधि जमा के ब्याज दरों में 3.50 से 5.40 प्रतिशत का अंतर था, जिससे बोर्ड को इष्टतम ब्याज प्राप्त नहीं हुआ। इसके अतिरिक्त, इन अधिशेष राशियों का सावधि जमा में निवेश, बोर्ड द्वारा बिना किसी निवेश नीति को अपनाए ही किया गया था। ऐसी नीति के अभाव में, सरकारी प्रतिभूतियों, बांड्स आदि जैसे निवेश के अन्य साधनों का लाभ नहीं उठाया जा सका। यद्यपि कि असम सरकार ने भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार (रोजगार एवं सेवा की शर्तों का विनियमन) नियम 2007 के अन्तर्गत प्रतिभूतियों में निवेश का प्रावधान किया था।

लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि वित्तीय लेखों का रख-रखाव न किये जाने के कारण (जैसा कि *प्रस्तर संख्या 7.2.3* में चर्चा की गई थी), बोर्ड ने कल्याण निधि की वित्तीय स्थिति को ₹ 1,689.21 करोड़ कम करके दर्शाया क्योंकि बोर्ड के सभी बैंक खातों का अंतिम शेष ₹ 325.21 करोड़ था तथा 31 मार्च 2022 तक ₹ 5,358.18 करोड़ की राशि सावधि जमा में भी निवेश की गई थी। यद्यपि कि कल्याण निधि का अंतिम शेष केवल ₹3,994.18 करोड़ ही सूचित किया गया था।

इस प्रकार, कोई निवेश नीति न अपनाने के कारण, कल्याण निधि के अधिशेष राशियों का विवेकपूर्ण तरीके से निवेश नहीं किया जा सका।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि पंजीकरण एवं उपकर प्राप्तियों को अलग-अलग जमा करने के लिए विभिन्न बैंक खाते संचालित किए गए हैं। सरकार द्वारा यह भी बताया गया कि कम ब्याज दरों वाली सावधि जमा को बैंकों द्वारा भूतलक्षी प्रभाव से अधिकतम पांच प्रतिशत की ब्याज दरों के साथ संशोधित किया गया है तथा वर्ष 2022-23 में बैंको द्वारा ₹39.81 करोड़ का अतिरिक्त ब्याज प्रदान किया गया है। इसके अतिरिक्त, सरकार ने आश्वासन दिया कि अधिशेष राशियों के बेहतर निवेश के लिए प्रयास किए जा रहे हैं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि संशोधित सावधि जमा का विवरण सरकार के उत्तर के साथ प्रदान नहीं किया गया था तथा यह भी स्पष्ट नहीं किया गया

⁸⁸ सभी निवेशों के लिए सावधि जमा प्राप्तियों का रख-रखाव न किए जाने के कारण, बोर्ड के अधिकारियों द्वारा सावधि जमा के सत्यापन के लिए कोई तंत्र नहीं था।

था कि कम ब्याज दरों वाले सभी सावधि जमा को संशोधित किया गया था अथवा नहीं।

7.2.6 योजनाओं के कार्यान्वयन में अदक्षता

लेखापरीक्षा में पाया गया कि बोर्ड ने लाभार्थियों के लिए 25 सामाजिक सुरक्षा योजनाओं को लागू किया (जैसा कि परिशिष्ट-XIII में दर्शाया गया है)। यद्यपि, योजनाओं के दिशानिर्देशों में लगातार परिवर्तन तथा योजनाओं का संचालन बीच में ही बंद किये जाने या अन्य योजनाओं के साथ विलय के कारण, वर्ष 2021-22 के अंत में क्रियान्वित योजनाओं की संख्या केवल 13⁸⁹ रह गई। इससे स्पष्ट है कि बिना विस्तृत विचार-विमर्श के ही योजनाएं तैयार की गई थीं। इस तथ्य की पुष्टि इस बात से भी होती है कि योजनाओं को तैयार करने में राज्य सलाहकार समिति की कोई भूमिका नहीं थी।

योजनाओं के कार्यान्वयन में अनिश्चितता (जैसा कि परवर्ती प्रस्तर में चर्चा की गई है), से श्रमिकों को वित्तीय सहायता के अनुमोदन एवं अवमुक्ति प्रभावित हुई। अवधि 2017-22 में योजनाओं के अंतर्गत लंबित आवेदनों, अनुमोदित आवेदनों, सहायता के संवितरण एवं लंबित संवितरण का वर्षवार विवरण (जून 2023 तक स्थिति के अनुसार) नीचे तालिका 7.7 में दिया गया है:

तालिका 7.7: अवधि 2017-22 में योजनाओं के अंतर्गत सहायता के संवितरण का विवरण

वर्ष	वर्ष के प्रारम्भ में लंबित आवेदनों की संख्या	वर्ष में प्राप्त आवेदनों की संख्या	वर्ष में स्वीकृत आवेदनों की संख्या (%)	अस्वीकृत आवेदनों की संख्या (%)	सहायता संवितरण के प्रकरण (%)	लंबित संवितरण के प्रकरण (%)	वर्ष के अंत में लंबित आवेदन
2017-18	14044	497873	192737 (38)	254551 (50)	178503 (93)	14234 (07)	64629
2018-19	64629	397622	218482 (47)	156410 (34)	208509 (95)	9973 (05)	87359
2019-20	87359	395459	313624 (65)	75666 (16)	309121 (99)	4503 (01)	93528
2020-21	93528	1269661	543723 (40)	695251 (51)	523261 (96)	20462 (04)	124215
2021-22	124215	655762	331714 (43)	305890 (39)	240881 (73)	90833 (27)	142373
योग	14044	3216377	1600280 (50)	1487768 (46)	1460275 (91)	140005 (09)	142373

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

⁸⁹ मातृत्व; शिशु एवं बालिका सहायता योजना, दुर्घटना सहायता/मृत्यु एवं विकलांगता सहायता योजना, मेधावी पुरस्कार योजना, श्रमिक गंभीर बीमारी सहायता योजना, कौशल विकास, प्रौद्योगिकी उन्नयन एवं प्रमाणन योजना, मृत्यु एवं अंत्येष्टि सहायता योजना, निर्माण कामगार पुत्री विवाह सहायता योजना, आवास सहायता योजना, पेंशन योजना, आवासीय विद्यालय सहायता योजना, संत रविदास शिक्षा सहायता योजना एवं पंडित दीन दयाल उपाध्याय चेतना योजना।

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि अवधि 2017-22 में विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत सहायता के लिए प्राप्त हुए कुल 32.16 लाख आवेदन के सापेक्ष केवल 16.00 लाख (50 प्रतिशत) आवेदन ही स्वीकृत हुए। यहाँ तक कि स्वीकृत आवेदनों के सापेक्ष 1.40 लाख लाभार्थियों को अनुमोदन के पश्चात भी सहायता नहीं मिली, जिसके परिणामस्वरूप लाभार्थियों को लाभ से वंचित किया गया। इसके अतिरिक्त, मार्च 2022 की अवधि तक लाभार्थियों से प्राप्त 1.42 लाख आवेदनों पर जून 2023 तक बोर्ड के अधिकारियों द्वारा कोई कार्यवाही⁹⁰ नहीं की गई थी। यद्यपि कि बोर्ड के सचिव द्वारा उचित समय के भीतर लंबित आवेदनों के निस्तारण के लिए निर्देश (नवंबर 2021) जारी किए गए थे।

लेखापरीक्षा में यह भी पाया कि श्रमिकों को उचित लाभों के संवितरण में भी विलम्ब हुआ। चार चयनित जनपदों⁹¹ में, अवधि 2020-22 में पुत्री विवाह सहायता योजना के अन्तर्गत वित्तीय सहायता का वितरण, दो से 20 महीने तक के विलम्ब से किया गया था। इसके कारण, जनहित गारंटी अधिनियम 2011 का पालन नहीं किया गया था, जिसके अन्तर्गत एक निर्धारित समय सीमा के भीतर सामाजिक सुरक्षा सेवाएं प्रदान करना आवश्यक था। इसके अतिरिक्त, चयनित योजनाओं के दिशा-निर्देशों में आवेदकों को, उनके आवेदनों की अस्वीकृति के कारणों की सूचना देने के प्रावधान का अभाव था। यह दर्शाता है कि आवेदनों के मूल्यांकन, स्वीकृति एवं अस्वीकृति की प्रक्रिया पारदर्शी नहीं थी।

इस प्रकार, योजनाओं में बार-बार परिवर्तन एवं लाभों के वितरण में विलम्ब के परिणामस्वरूप योजनाओं का कार्यान्वयन अप्रभावी था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि सभी पात्र श्रमिकों को लाभ प्रदान करने तथा नई योजनाओं को लागू करने का प्रयास किया जा रहा है। सरकार ने यह भी बताया कि जनहित गारंटी अधिनियम, 2011 के अंतर्गत आवेदनों का समय पर निस्तारण सुनिश्चित करने के प्रयास किए जा रहे हैं। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा के दृष्टान्त पर, आवेदन की स्वीकृति

⁹⁰ पांच वर्ष से अधिक के लिए 0.65 लाख आवेदन, चार वर्ष से अधिक के लिए 0.22 लाख आवेदन, तीन वर्ष से अधिक के लिए 0.06 लाख आवेदन, दो वर्ष से अधिक अवधि के लिए 0.23 लाख आवेदन और एक वर्ष से अधिक के लिए 0.19 लाख आवेदन।

⁹¹ आगरा (वर्ष 2021-22 के दौरान 148 लाभार्थियों को दो से पांच महीने के विलम्ब से सहायता प्राप्त हुयी), मुरादाबाद (वर्ष 2021-22 के दौरान 100 लाभार्थियों को 13 से 20 महीने के विलम्ब से सहायता प्राप्त हुयी), प्रयागराज (वर्ष 2020-21 और 2021-22 के दौरान 21 लाभार्थियों को दो से बारह महीने के विलम्ब से सहायता प्राप्त हुयी) और वाराणसी (वर्ष 2021-22 के दौरान 243 लाभार्थियों को दो से 13 महीने के विलम्ब से सहायता प्राप्त हुयी)।

एवं अस्वीकृति की जानकारी लघु संदेश सेवा (शार्ट मैसेज सर्विस) के माध्यम से प्रदान (जनवरी 2024) की जा रही है तथा आवेदकों को उनके आवेदन की स्थिति ऑनलाइन देखने की सुविधा प्रदान की जा रही है।

7.2.6.1 योजनाओं पर लेखापरीक्षा निष्कर्ष

बोर्ड ने योजनाओं के उचित निरूपण तथा उनकी प्रभावकारिता एवं कार्यान्वयन के अनुश्रवण के बिना ही कई योजनाओं की घोषणा की और यहां तक कि कुछ घोषित योजनाएं केवल कागजों पर ही रह गईं। चयनित योजनाओं पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों की निम्नलिखित प्रस्तारों में चर्चा की गई है:

पेंशन योजना

अधिनियम की धारा 22(बी) के अनुसार, बोर्ड उन लाभार्थियों को पेंशन प्रदान करने के लिए बाध्य है जिन्होंने साठ वर्ष की आयु पूरी कर ली हो। तदनुसार, बोर्ड ने उन पात्र श्रमिकों को ₹ एक हजार से ₹ 1250 के मासिक भुगतान के लिए एक पेंशन योजना अधिसूचित (जुलाई 2014) की, जो 60 वर्ष की आयु प्राप्त करने से पूर्व बोर्ड में विगत पांच वर्षों से लगातार पंजीकृत रहे हों। यद्यपि कि बोर्ड ने इस पात्रता मानदंड को पांच वर्ष से घटाकर (अप्रैल 2016) तीन वर्ष कर दिया तथा फिर से इसे बढ़ाकर (जनवरी 2019) 10 वर्ष कर दिया। अवधि 2017-22 में लाभार्थियों की संख्या एवं पेंशन वितरण का विवरण नीचे तालिका 7.8 में दिया गया है:

तालिका 7.8: अवधि 2017-22 के दौरान लाभार्थियों एवं पेंशन की राशि का विवरण

(₹ लाख में)

वर्ष	लाभार्थियों की संख्या	पेंशन के रूप में भुगतानित धनराशि
2017-18	392	27.82
2018-19	410	28.15
2019-20	155	8.59
2020-21	155	41.02 ⁹²
2021-22	197	4.90

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

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि वर्ष 2019-20 से पूर्व के पेंशन योजना के 60 प्रतिशत से अधिक लाभार्थियों को पात्रता मानदंड में परिवर्तन के कारण वर्ष 2019-20 में पेंशन के लाभ से वंचित कर दिया गया था। इसके

⁹² इसमें 598 लाभार्थियों की अवधि 2020-21 से पहले की विफल बैंक लेनदेन के कारण, कुल 21 महीनों, के पुनर्जनन की पेंशन राशि सम्मिलित है।

अतिरिक्त, बैंक खातों के साथ आधार लिंक नहीं होने से संपन्न विफल लेनदेन के कारण, कई लाभार्थियों को अवधि 2017-22 में एक से 49 महीने तक के विलम्ब से देय पेंशन प्राप्त हुयी थी।

इसके अतिरिक्त, यह भी देखा गया कि मार्च 2022 तक 479 आवेदनों की स्वीकृति के पश्चात भी बोर्ड ने वर्ष 2021-22 के दौरान केवल 197 लाभार्थियों (अनुमोदित लाभार्थियों के 58 प्रतिशत से कम) को पेंशन का भुगतान किया। पुनः बोर्ड ने 129.63 लाख से अधिक पंजीकृत लाभार्थियों को पेंशन भुगतान के अप्रत्याशित प्रतिबद्ध देनदारियों के कारण, इस योजना को बंद करने का निर्णय (अप्रैल 2022) लिया था तथा इस संबंध में उत्तर प्रदेश सरकार को एक प्रस्ताव प्रेषित (मई 2022) किया था। यद्यपि कि जून 2023 तक उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा इस पर कोई कार्यवाही नहीं की गयी। इस प्रकार, उत्तर प्रदेश सरकार के अनिर्णय के कारण, लंबित आवेदनों के बावजूद वर्ष 2022-23 के दौरान न तो पेंशन का भुगतान किया गया एवं न ही कोई नवीन पेंशन ही स्वीकृति की गयी थी।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि पात्रता मानदंड में परिवर्तन का उद्देश्य अधिकतम लाभार्थियों को लाभान्वित करना था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि बोर्ड पेंशन योजना को संचालित रखने के पक्ष में नहीं था, जबकि यह उसका एक अनिवार्य कार्य था।

पालना गृह योजना

अधिनियम की धारा 35 में नियोक्ताओं से अपेक्षा की गई है कि वे पचास से अधिक महिला श्रमिकों के नियोजन की दशा में शिशुगृहों की सुविधा प्रदान करें। यद्यपि, धारा 22 (ए से जी) के प्रावधान ऐसी सुविधाएं प्रदान करने में बोर्ड की कोई भूमिका निर्धारित नहीं करते हैं।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि अधिनियम के प्रावधानों के विपरीत, बोर्ड ने श्रमिकों के बच्चों हेतु राज्य के विभिन्न जनपदों में सचल शिशुगृहों (सचल पालना गृह) की स्थापना का निर्णय (अगस्त 2013) लिया था। इस योजना को दिसंबर 2013 में उत्तर प्रदेश सरकार के अनुमोदनोपरान्त अधिसूचित किया गया था तथा उत्तर प्रदेश राज्य समाज कल्याण बोर्ड के माध्यम से क्रियान्वित किया गया था। इसके अंतर्गत, 9,793 सचल शिशुगृहों की आवश्यकता के सापेक्ष बोर्ड द्वारा प्रथम चरण में उत्तर प्रदेश राज्य समाज

कल्याण बोर्ड को 3,000 सचल शिशुगृहों⁹³ की स्थापना के लिए ₹48.92 करोड़ की राशि अवमुक्त (जनवरी, 2014) की गयी थी। इसके अतिरिक्त, बोर्ड ने उत्तर प्रदेश राज्य समाज कल्याण बोर्ड को इन शिशुगृहों के संचालन के लिए नियुक्त कार्मिक और संगठनों के प्रमुखों के प्रशिक्षण हेतु ₹5.56 करोड़ तथा ₹4.23 करोड़ (अप्रैल 2014 एवं मई, 2014) प्रदान किए थे।

तथापि, सचल शिशुगृहों की अधोमानक सुविधाओं एवं स्थितियों के कारण बोर्ड ने नौ माह के अन्दर इस योजना को बंद (सितम्बर, 2014) कर दिया। इससे स्पष्ट है कि यह योजना बोर्ड द्वारा बिना उचित नियोजन एवं विचार विमर्श के लागू की गयी थी। इसके अतिरिक्त, हस्तांतरित ₹58.71 करोड़ की धनराशि के सापेक्ष, उत्तर प्रदेश राज्य समाज कल्याण बोर्ड ने बोर्ड को केवल ₹7.40 करोड़ वापस (सितंबर 2014) किया था। इससे बोर्ड द्वारा सचल शिशुगृहों की सुविधा के लिए, जो कि बोर्ड का अनिवार्य कार्य नहीं था, ₹48.92 करोड़ का अप्रभावी व्यय संपन्न किया गया था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर कोई टिप्पणी नहीं की (मार्च 2024) तथा केवल यह कहा कि योजना को निलंबित कर दिया गया है।

निर्माण श्रमिक बालिका सहायता योजना

बोर्ड ने श्रमिकों की बालिकाओं के संरक्षण तथा सहयोग हेतु एवं वयस्क विवाह को प्रोत्साहित करने के उद्देश्य से यह योजना आरंभ (सितम्बर, 2011) की। इस योजना में बालिका के नाम से सावधि जमा के रूप में ₹25 हजार⁹⁴ जमा किया जाना था, जिसे 18 वर्ष की आयु पूर्ण करने पर जिलाधिकारी की स्वीकृति के साथ परिपक्व राशि बालिका को हस्तांतरित किया जाना था, यदि वह उस समय तक अविवाहित रहती है। योजना के दिशा-निर्देशों में 18 वर्ष की आयु प्राप्त करने से पहले बालिका की मृत्यु की दशा में बोर्ड को जमा राशि वापस करने का भी प्रावधान सम्मिलित था। इसके अतिरिक्त, इस योजना को वर्ष 2018-19 में बंद कर दिया गया था तथा मातृत्व, शिशु एवं बालिका सहायता योजना⁹⁵ नामक एक नई योजना के साथ एकीकृत किया गया था।

⁹³ शिशु गृह की आवर्ती व्यय के लिए ₹15.00 करोड़ और अनावर्ती व्यय के लिए ₹33.92 करोड़।

⁹⁴ दिनांक 12.05.2017 से प्रभावी।

⁹⁵ 28 दिसंबर 2018 को बोर्ड द्वारा अधिसूचित।

बोर्ड मुख्यालय के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि अवधि 2017-22 में योजनान्तर्गत श्रमिकों की 14,200 बालिकाओं हेतु ₹29.24 करोड़⁹⁶ जमा किए गए थे। यद्यपि कि लेखापरीक्षा में पाया गया कि योजना के दिशानिर्देशों में बोर्ड को जमा राशि वापस करने के लिए किसी तंत्र का अभाव था। साथ ही सावधि जमा की पावती भी श्रमिकों को सौंप दी गई थीं। इससे किसी भी अयोग्यता की स्थिति में, जैसे कि मृत्यु या कम उम्र में विवाह, जमा राशि के बैंकों के पास ही पड़े रहने की आशंका थी क्योंकि श्रमिकों द्वारा इसका दावा नहीं किये जाने की संभावना थी।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि यह सुनिश्चित करने के लिए संशोधन प्रस्तावित किए जा रहे हैं कि कम उम्र में विवाह या मृत्यु की दशा में सावधि जमा राशि बोर्ड को वापस प्राप्त हो सके।

आपदा राहत सहायता योजना

बोर्ड ने आपदाओं की स्थिति में आजीविका की सुरक्षा हेतु सभी पंजीकृत लाभार्थियों को वित्तीय सहायता प्रदान करने के लिए आपदा राहत सहायता योजना अधिसूचित (मार्च 2020) की थी। इस योजना के अंतर्गत, भारत सरकार/उत्तर प्रदेश सरकार/बोर्ड के निर्णयों के अनुसार लाभार्थियों को वार्षिक/अर्धवार्षिक/तिमाही/मासिक आधार पर ₹1000 की वित्तीय सहायता प्रदान की जानी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि अवधि 2019-22 में कोविड-19 महामारी के चुनौतीपूर्ण समय में लाभार्थियों को वित्तीय सहायता प्रदान करने के लिए बोर्ड द्वारा ₹1,302.12 करोड़ का व्यय योजनान्तर्गत किया गया था। तथापि, विफल बैंक लेन-देन के कारण, कई लाभार्थी इस योजना के अंतर्गत आच्छादित नहीं किए जा सके, जैसा कि नीचे तालिका 7.9 में दर्शाया गया है:

⁹⁶ अवधि 2017-20 के दौरान 8,921 बालिकाओं के लिए ₹16.13 करोड़ और अवधि 2020-22 के दौरान 5,279 बालिकाओं के लिए ₹13.11 करोड़।

तालिका 7.9: अवधि 2019-22 में वित्तीय सहायता प्रदान किए गए

लाभार्थियों का विवरण

वर्ष	बोर्ड के पात्र लाभार्थियों की कुल संख्या (लाख में)	प्रति लाभार्थी सहायता की किश्त /दर	लाभार्थियों की संख्या जिनके लिए सहायता राशि अवमुक्त की गयी	लाभार्थियों की संख्या जिन्हें सहायता राशि प्राप्त हुई (लाख में) (प्रतिशत में)	विफल लेन-देन के कारण सहायता से वंचित लाभार्थियों की संख्या (लाख में)	लाभार्थियों के खाते में जमा नहीं की गई सहायता की राशि (₹ करोड़ में)
2019-20	22.77	प्रथम/ ₹ 1000	17.91	17.91 (100)	00	00.00
2020-21	22.77	द्वितीय/ ₹ 1000	17.17	16.81 (98)	0.36	03.60
2021-22	47.97	तृतीय/ ₹ 1000	23.03	18.10 (79)	4.93	49.30
		चतुर्थ/ ₹ 3000 ⁹⁷	6.31	4.47 (71)	1.84	55.20
		पंचम/ ₹ 1000	42.59	33.65 (79)	8.94	89.40
		षष्ठम/ ₹ 500	42.57	34.83 (82)	7.74	38.70
		सप्तम/ ₹ 500	42.41	26.97 (64)	15.44	77.20
योग			191.99	152.74 (80)	39.25	313.40

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

उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि सभी पात्र लाभार्थियों को योजनान्तर्गत सहायता प्रदान करने के लिए बोर्ड द्वारा चयनित नहीं किया गया था। अवधि 2019-22 के दौरान पात्र लाभार्थियों के सापेक्ष लाभान्वित लाभार्थियों में 11 से 52 प्रतिशत तक की कमी थी। इसके अतिरिक्त, विफल बैंक लेनदेन के कारण अवधि 2020-22 में 39.25 लाख लाभार्थियों को ₹313.40 करोड़ की वित्तीय सहायता के लाभ से वंचित होना पड़ा। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा में पाया गया कि लाभार्थियों के विवरणों को बिना सत्यापित किये एवं अभिलेखों से मिलान किए बिना ही बैंक खातों में धनराशियाँ हस्तांतरित की गयी थीं। इससे न केवल लेन-देन विफल रहा, बल्कि इसके परिणामस्वरूप कई अनियमितताएं भी हुईं, जिनमें बैंक खाता संख्या का दोहरा प्रयोग एवं प्रकल्पित बैंक खातों में धनराशि जमा करने के उदाहरण सम्मिलित हैं। यह हस्तांतरित धन की उचित निगरानी एवं अनुश्रवण की कमी का द्योतक है। इस प्रकार, लाभार्थी डेटाबेस प्रबंधन में कमी के कारण, कई पात्र लाभार्थी कठिन समय में सहायता प्राप्त नहीं कर सके।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि लाभार्थियों के विवरण संबंधित अधिकारियों द्वारा प्रमाणीकरण के पश्चात सहायता हस्तांतरण के

⁹⁷ राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र के भीतर राज्य के आठ जनपदों के श्रमिकों को रख-रखाव भत्ता प्रदान करने के लिए माननीय सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों (नवंबर 2021) के अनुपालन में वितरित किया गया।

लिए बैंकों को भेजे गए थे तथा विफल लेनदेन से संबंधित आकड़े भी मिलान के लिए जनपद/क्षेत्रीय कार्यालय को भेजे गए थे। शासन ने बताया कि प्रत्यक्ष लाभ हस्तांतरण प्रणाली के उपयोग से असली श्रमिकों की पहचान और वास्तविक श्रमिकों के खातों में सहायता के हस्तांतरण की सुविधा प्राप्त हुई। तथ्य यथावत रहा कि सरकार ने यह स्वीकार किया कि बोर्ड के सभी पंजीकृत लाभार्थी, वास्तविक श्रमिक नहीं थे।

श्रमिक गंभीर बीमारी सहायता योजना

यह योजना जुलाई 2011 में हृदय शल्य चिकित्सा, गुर्दा प्रत्यारोपण, यकृत प्रत्यारोपण, मस्तिष्क सर्जरी, कशेरुका सर्जरी, घुटने के प्रत्यारोपण, कैंसर और एचआईवी रोग जैसी गंभीर बीमारियों से पीड़ित श्रमिकों तथा उनके परिवार के सदस्यों के उपचार पर संपन्न चिकित्सा व्यय की प्रतिपूर्ति के लिए प्रारम्भ की गई थी। अक्टूबर 2017 में इस योजना के अंतर्गत अन्य बीमारियों को आच्छादित करने के लिए, इसका विस्तार किया गया था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि अवधि 2017-22 में केवल 91 लाभार्थियों को इस योजना के अन्तर्गत लाभ प्राप्त हुआ, क्योंकि इसके अंतर्गत केवल सरकारी अस्पतालों तथा कर्मचारी राज्य बीमा निगम एवं केंद्रीय सरकार स्वास्थ्य योजना द्वारा अनुमोदित चिकित्सालयों में उपचार के प्रकरण में ही प्रतिपूर्ति की अनुमति दी गई थी। इसके अतिरिक्त कर्मचारी राज्य बीमा निगम के पैनल में सम्मिलित चिकित्सालय राज्य के केवल 15 शहरों⁹⁸ में केंद्रित थे, जबकि केंद्रीय सरकार स्वास्थ्य योजना सुविधा 14 शहरों⁹⁹ में ही उपलब्ध थी। इसके अतिरिक्त, सरकारी चिकित्सालयों में गरीबों को निःशुल्क उपचार की सुविधा उपलब्ध थी।

इस प्रकार, प्रतिबंधों के आरोपण के कारण, योजना केवल 91 लाभार्थियों को ही सहायता प्रदान कर सकी।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि आयुष्मान भारत योजना में सम्मिलित सभी बीमारियों को आच्छादित करने के लिए योजना को संशोधित (अक्टूबर 2017) किया गया है। यद्यपि, योजना का लाभ केवल विशेष परिस्थितियों में ही प्रदान किया जाता है।

⁹⁸ आगरा, अलीगढ़, बरेली, बुलंदशहर, गौतम बुद्ध नगर, गाजियाबाद, हापुड़, कानपुर नगर, लखनऊ, मथुरा, मेरठ, मिर्जापुर, मुरादाबाद, प्रयागराज और वाराणसी।

⁹⁹ आगरा, अलीगढ़, बागपत, बरेली, गौतम बुद्ध नगर, गोरखपुर, गाजियाबाद, कानपुर नगर, लखनऊ, मेरठ, मुरादाबाद, प्रयागराज, सहारनपुर और वाराणसी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि योजना के आच्छादन क्षेत्र में विस्तार के बाद भी इसके अंतर्गत लाभार्थियों की संख्या में कमी आई थी।

आवासीय विद्यालय योजना

माह फरवरी 2015 में अधिसूचित इस योजना का उद्देश्य श्रमिकों के ऐसे बच्चों को प्राथमिक से इंटरमीडिएट स्तर तक गुणवत्तापूर्ण शिक्षा प्रदान करना था जिनकी आयु छः से 14 वर्ष के मध्य हो। इस योजना के अन्तर्गत, राज्य के 12 जनपदों¹⁰⁰ में किराए के आवासों में 24 आवासीय विद्यालय (लड़कियों और लड़कों के लिए एक-एक) संचालित किए गए थे, जिनमें से प्रत्येक की क्षमता 100 छात्र/छात्राओं की थी। इन विद्यालयों का संचालन प्रदेश सरकार के अनुमोदन से बोर्ड द्वारा अनुबंध के माध्यम से नामित विभिन्न संगठनों¹⁰¹ द्वारा किया जाना था। इसके अतिरिक्त, बोर्ड ने राज्य में अटल आवासीय विद्यालयों के संचालन के बाद इन विद्यालयों को बंद करने का भी निर्णय (जनवरी 2020) लिया था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि बोर्ड ने इन विद्यालयों के संचालन के लिए वर्ष 2015-16 में महिला समाख्या¹⁰² को नामित किया था। तथापि अनुबंध की शर्तों का अनुपालन न किए जाने¹⁰³, विद्यार्थियों के कम नामांकन तथा विद्यालयों के अधोमानक प्रबंधन के कारण, उपर्युक्त संगठन के साथ अनुबंध समाप्त कर दिया गया था। इसके अतिरिक्त, महिला समाख्या ने बोर्ड द्वारा हस्तांतरित ₹43.92 करोड़ (मार्च 2015 से मई 2018 के मध्य) एवं हस्तांतरित निधियों पर अर्जित ब्याज ₹37.64 लाख के सापेक्ष केवल ₹40.88 करोड़ का उपयोग प्रमाणपत्र प्रस्तुत किया था। इससे ₹3.42 करोड़ का कोई लेखा-जोखा नहीं रखा गया था।

अग्रेतर, बोर्ड ने (अक्टूबर 2018) तीन संगठनों अर्थात् उद्यमिता विकास संस्थान¹⁰⁴, लखनऊ विश्वविद्यालय¹⁰⁵ के समाजशास्त्र विभाग एवं क्षेत्रीय

¹⁰⁰ आगरा, आजमगढ़, बहराइच, भदोही, इटावा, फिरोजाबाद, गाजियाबाद, कन्नौज, कानपुर, ललितपुर, मेरठ और मुरादाबाद।

¹⁰¹ महिला समाख्या/गैर-सरकारी संगठनों/सरकारी संगठनों/सरकारी संस्थानों/ विश्वविद्यालयों और बोर्ड द्वारा नामित अन्य ऐसे संस्थान।

¹⁰² महिला एवं बाल विकास विभाग, उत्तर प्रदेश का एक संगठन।

¹⁰³ महिला समाख्या ने समझौता ज्ञापन के खंड 25 का उल्लंघन किया क्योंकि विद्यालयों के संचालन के लिए बोर्ड द्वारा हस्तांतरित राशि, बेहतर ब्याज दर के लिए ऑटो स्वीप खाते में नहीं रखी गई थी, आवर्ती और गैर-आवर्ती व्ययों के लिए अलग खाता भी नहीं खोला गया था, निविदाएं आमंत्रित किए बिना ही गैर-नाशवान वस्तुओं की खरीद की गई थी।

¹⁰⁴ आजमगढ़, मुरादाबाद, कन्नौज और इटावा जनपदों के विद्यालयों के संचालन के लिए।

¹⁰⁵ जनपद ललितपुर व कानपुर नगर के विद्यालयों के संचालन के लिए।

शहरी एवं पर्यावरण अध्ययन केंद्र लखनऊ¹⁰⁶ को क्रमशः चार, दो और छः जनपदों में इन विद्यालयों के संचालन के लिए नामित किया। यद्यपि, आवंटित विद्यालयों के संचालन में क्षेत्रीय शहरी एवं पर्यावरण अध्ययन केंद्र की असमर्थता के कारण, इन विद्यालयों को भी लखनऊ विश्वविद्यालय के समाजशास्त्र विभाग¹⁰⁷, एवं उद्यमिता विकास संस्थान¹⁰⁸ को सौंपा गया (अगस्त 2019), यद्यपि कि इन संस्थाओं का प्रदर्शन भी असंतोषजनक था। इसके अतिरिक्त, बोर्ड ने इन विद्यालयों के छात्राओं को नजदीकी कस्तूरबा गांधी बालिका विद्यालयों में, बेहतर सुविधाओं की उपलब्धता के कारण स्थानांतरित करने का निर्णय (सितंबर 2019) लिया था। यद्यपि कि यह निर्णय मार्च 2023 तक क्रियान्वित नहीं हुआ।

इसके अतिरिक्त, उपरोक्त दोनों संगठनों के साथ अनुबंधों को, एक से दूसरे संगठन को अभिलेख स्थानांतरित करने में कठिनाइयों के कारण, वर्ष 2020-21 तक बढ़ा दिया गया था। यद्यपि कि वर्ष 2021-22 में, लखनऊ विश्वविद्यालय के लोक प्रशासन¹⁰⁹ एवं समाजशास्त्र विभाग¹¹⁰, प्रत्येक को छः जनपदों में इन विद्यालयों के संचालन का दायित्व सौंपा गया था। साथ ही शैक्षणिक वर्ष 2023-24 से राज्य में अटल आवासीय विद्यालयों का संचालन प्रारंभ होने के पश्चात भी, बोर्ड के निर्णय के विपरीत आवासीय विद्यालय संचालित रहे।

इस प्रकार, अधोमानक प्रबंधन के बावजूद, आवासीय विद्यालय का संचालन अटल आवासीय विद्यालयों के आरंभ के बाद भी अस्तित्व में रहा।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि बोर्ड द्वारा आवासीय विद्यालयों को चरणबद्ध तरीके से बंद करने का निर्णय (नवम्बर 2023) लिया गया है, जिसमें शैक्षणिक सत्र 2024-25 से कोई नया प्रवेश नहीं करना, आठवीं कक्षा उत्तीर्ण छात्रों को मुख्यधारा के विद्यालयों में समायोजित करना तथा न्यूनतम संसाधनों के साथ आवासीय विद्यालयों को संचालित करना इत्यादि सम्मिलित है।

निर्माण श्रमिक पुत्री विवाह सहायता योजना

यह योजना बोर्ड द्वारा बाल विवाह की प्रथा को समाप्त करने तथा श्रमिकों को उनकी पुत्रियों के विवाह हेतु वित्तीय सहायता प्रदान करने के उद्देश्यों से

¹⁰⁶ मेरठ, गाजियाबाद, बहराइच, आगरा, फिरोजाबाद और भदोही जनपदों के विद्यालयों के संचालन के लिए।

¹⁰⁷ फिरोजाबाद, आगरा और बहराइच।

¹⁰⁸ मेरठ, गाजियाबाद और भदोही।

¹⁰⁹ कन्नौज, आजमगढ़, मुरादाबाद, गाजियाबाद, भदोही और मेरठ।

¹¹⁰ कानपुर, ललितपुर, आगरा, फिरोजाबाद, इटावा और बहराइच।

आरम्भ (सितंबर 2011) की गई थी। इसके अन्तर्गत लाभार्थी को व्यक्तिगत विवाह के लिए ₹55 हजार एवं सामूहिक विवाह के लिए ₹65 हजार की आर्थिक सहायता प्रदान की जानी है। प्रावधानों के अनुसार, योजना का लाभ आवेदन के 45 दिनों के अंदर प्रदान किया जाना है।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि छः चयनित जनपदों में से चार¹¹¹ में, आवेदनों की स्वीकृति के बाद भी अवधि 2020-22 में 1,663 लाभार्थियों को योजना का लाभ नहीं मिला। इसके अतिरिक्त, लाभ के संवितरण में भी विलम्ब हुआ (जैसा कि **प्रस्तर 7.2.6** में वर्णित है)। इसके अतिरिक्त, चयनित गौतम बुद्ध नगर जनपद में, 13 लाभार्थियों को निर्धारित राशि से अधिक की वित्तीय सहायता¹¹² का भुगतान किया गया था।

इस प्रकार, वित्तीय सहायता का भुगतान न किये जाने तथा सहायता राशि के विलंबित भुगतान से श्रमिकों की वित्तीय स्थिति संकटग्रस्त हुयी।

उत्तर में, राज्य सरकार ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार करते हुए बताया (मार्च 2024) कि लाभों के विलम्बित भुगतान एवं भुगतान न किये जाने हेतु विभिन्न कारक उत्तरदायी थे, जिनमें भुगतान की प्रक्रिया में अन्य सरकारी अधिकारियों की भूमिका, लाभार्थियों का सत्यापन, आधार का अपडेट न होना तथा निष्क्रिय बैंक खाते सम्मिलित हैं। सरकार ने यह भी बताया कि उप श्रमायुक्त, गौतम बुद्ध नगर को वित्तीय सहायता के अधिक भुगतान से संबंधित प्रकरणों में दायित्व निर्धारण तथा अधिक भुगतानित राशि की वसूली सम्बन्धी निर्देश जारी किए गए हैं।

7.2.6.2 मॉडल कल्याण योजना का कार्यान्वयन

माननीय सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों (मार्च 2018) के अनुपालन में, भारत सरकार ने श्रमिकों के कल्याण के लिए एक मॉडल योजना तैयार (अक्टूबर 2018) की तथा इसका कार्यान्वयन अनिवार्य रूप से किए जाने के लिए राज्य बोर्डों को निर्देश दिया। इसके अतिरिक्त, भारत सरकार ने यह भी स्पष्ट किया कि मॉडल कल्याण योजना के सामाजिक सुरक्षा लाभों का, अन्य सभी मौजूदा लाभों पर प्रधानता होगी तथा इन प्राथमिकता वाले व्ययों को पूरा करने के पश्चात ही शेष निधियों का उपयोग अधिनियम की धारा 22(एच) के अन्तर्गत अतिरिक्त लाभों को प्रदान करने के लिए किया जाएगा।

¹¹¹ आगरा, गौतम बुद्ध नगर, मुरादाबाद और वाराणसी।

¹¹² 12 लाभार्थियों को ₹ 3.30 लाख प्रति लाभार्थी का भुगतान किया गया जबकि एक लाभार्थी को ₹ 2.75 लाख का भुगतान किया गया।

मॉडल कल्याण योजना की प्रस्तावित गतिविधियों एवं राज्य में उनके कार्यान्वयन की स्थिति का विवरण **परिशिष्ट-XIV** में दिया गया है तथा नीचे तालिका 7.10 में संक्षेपित किया गया है:

तालिका 7.10: मॉडल योजना की प्रस्तावित गतिविधियों के कार्यान्वयन की स्थिति

गतिविधि का नाम	प्रदान किए जाने वाले लाभ एवं उनके कार्यान्वयन की स्थिति
जीवन तथा विकलांगता बीमा	<p>बोर्ड को दुर्घटनाओं में श्रमिकों की आकस्मिक मृत्यु होने पर ₹ चार लाख तथा स्वाभाविक मृत्यु के प्रकरण में ₹ दो लाख, उनके परिवार को मृत्यु के 60 दिनों के अंदर प्रदान करना है। भारत सरकार ने अपेक्षित लाभ प्रदान करने के लिए प्रधानमंत्री जीवन ज्योति बीमा योजना तथा प्रधानमंत्री सुरक्षा बीमा योजना के अन्तर्गत श्रमिकों को आच्छादित करने का सुझाव दिया।</p> <p>बोर्ड ने इस हेतु प्रधान मंत्री जीवन ज्योति बीमा योजना एवं सुरक्षा बीमा योजना के स्थान पर स्वयं की दुर्घटना/मृत्यु तथा विकलांगता सहायता योजना इस आधार पर लागू किया कि उसकी योजना¹¹³ में अधिक सहायता राशि प्रावधानित है। यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि सहायता का वितरण न होने के कारण कई पात्र लाभार्थियों को अवधि 2017-22 में दुर्घटना/मृत्यु तथा विकलांगता सहायता योजना के अन्तर्गत लाभ नहीं मिला या विलंब से सहायता प्रदान की गयी थी। परिणामस्वरूप, प्रधानमंत्री जीवन ज्योति बीमा योजना एवं सुरक्षा बीमा योजना का कार्यान्वयन न किये जाने के कारण पात्र लाभार्थियों को बीमा के लाभ से वंचित होना पड़ा।</p>
स्वास्थ्य तथा मातृत्व सुरक्षा	<p>बोर्ड को आयुष्मान भारत योजना के अन्तर्गत अधिकतम श्रमिकों को आच्छादित करने की आवश्यकता है तथा अनाच्छादित श्रमिकों के चिकित्सा व्यय की प्रतिपूर्ति सुनिश्चित करना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त, बोर्ड को महिला श्रमिकों को सवेतन मातृत्व अवकाश एवं वित्तीय सहायता प्रदान करना अनिवार्य है।</p> <p>बोर्ड द्वारा विलम्ब से (फरवरी 2021) आयुष्मान भारत योजना को लागू करने के लिए उत्तर प्रदेश सरकार की राज्य स्वास्थ्य एजेंसी के साथ एक समझौता ज्ञापन निष्पादित किया गया। साथ ही बोर्ड द्वारा महिला श्रमिकों को सवेतन मातृत्व अवकाश एवं वित्तीय सहायता प्रदान करने के लिए मातृत्व लाभ योजना लागू की गयी। इसके अतिरिक्त, उत्तर प्रदेश सरकार ने आयुष्मान भारत योजना के अन्तर्गत सभी पंजीकृत श्रमिकों को आच्छादित करने की भी घोषणा (अक्टूबर 2020) की थी। यद्यपि कि लेखापरीक्षा में पाया गया कि मई 2023 तक, केवल 11.65 लाख श्रमिकों (बोर्ड के साथ पंजीकृत कुल लाभार्थियों के 10 प्रतिशत से भी कम) को ही आयुष्मान कार्ड प्राप्त हुए थे। इसके अतिरिक्त, मातृत्व लाभ योजना में आवेदनों के अनुमोदन एवं सहायता वितरण की दर भी कम थी। परिणामस्वरूप, बोर्ड मॉडल योजना की गतिविधि के अनुरूप सभी श्रमिकों को स्वास्थ्य तथा मातृत्व सुरक्षा प्रदान नहीं कर सका।</p>

¹¹³ आकस्मिक मृत्यु के मामले में ₹ पांच लाख और प्राकृतिक मृत्यु के मामले में ₹ दो लाख।

भवन एवं अन्य निर्माण श्रमिकों के कल्याण पर निष्पादन लेखा परीक्षा

गतिविधि का नाम	प्रदान किए जाने वाले लाभ एवं उनके कार्यान्वयन की स्थिति
शिक्षा	<p>बोर्ड को श्रमिकों के बच्चों की शिक्षा (कक्षा एक से स्नातक पाठ्यक्रमों तक) के लिए प्रतिवर्ष ₹ एक हजार आठ सौ से ₹ दस हजार तक की वित्तीय सहायता प्रदान करना अपेक्षित है।</p> <p>बोर्ड ने श्रमिकों के बच्चों की कक्षा एक से स्नातकोत्तर स्तर तक की शिक्षा के लिये ₹ दो हजार से ₹ 24 हजार की वित्तीय सहायता प्रदान करने के लिए संत रविदास शिक्षा सहायता योजना आरम्भ की थी। यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि उपरोक्त गतिविधि के समान, आवेदनों के अनुमोदन एवं सहायता भुगतान की दर इस गतिविधि के अन्तर्गत भी कम थी। परिणामस्वरूप, बोर्ड संबंधित गतिविधि के संबंध में अपने दायित्व को पूर्ण नहीं कर सका।</p>
आवास	<p>बोर्ड को श्रमिकों की सघनता वाले ऐसे क्षेत्रों, जहाँ वे कार्य की खोज हेतु एकत्र होते हैं, पारगमन आवास/श्रमिक शेड-सह-रैन बसेरा, सचल शौचालयों एवं सचल शिशुगृहों की सुविधा प्रदान करने के लिए सक्रिय प्रयास करना है। तथापि, बोर्ड ने इस संबंध में कोई कार्यक्रम शुरू नहीं किया तथा संबंधित गतिविधि कार्यान्वित नहीं की गयी।</p>
कौशल विकास	<p>बोर्ड को श्रमिकों के लिए अधिकतम लाभ सुनिश्चित करने हेतु राज्य/राष्ट्रीय कौशल विकास कार्यक्रमों के साथ अभिसरण में प्रशिक्षण का आयोजन करना है तथा प्रशिक्षण अवधि में श्रमिकों को वित्तीय सहायता भी प्रदान करना है। बोर्ड ने उत्तर प्रदेश कौशल विकास मिशन के माध्यम से विभिन्न अनुशासनों में श्रमिकों और उनके परिवार के सदस्यों को प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए "कौशल विकास, प्रौद्योगिकी उन्नयन एवं प्रमाणन योजना" लागू की। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि इस योजना को एक एकल कार्यक्रम के रूप में कार्यान्वित किया गया था तथा राज्य/केन्द्र के अन्य मौजूदा कार्यक्रमों के साथ अभिसरण नहीं किया गया था। उत्तर प्रदेश कौशल विकास मिशन ने अवधि 2014-19 में योजना के अन्तर्गत प्रशिक्षण का आयोजन किया। यद्यपि कि बोर्ड द्वारा देनदारियों का भुगतान न करने के कारण, अवधि 2018-19 के बाद कोई प्रशिक्षण आयोजित नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, उपरोक्त प्रशिक्षण के प्रतिभागियों को बोर्ड द्वारा वित्तीय सहायता का भुगतान भी नहीं किया गया था। इस प्रकार, अवधि 2018-19 के उपरान्त कौशल विकास गतिविधि भी लागू नहीं की गई थी।</p>
जागरूकता कार्यक्रम	<p>यह गतिविधि श्रमिकों के लिए बुनियादी स्तर के जागरूकता कार्यक्रमों के कार्यान्वयन का सुझाव देती है जैसे कि स्मार्टफोन पर कल्याण योजनाओं के वीडियो प्रसारित करना, कल्याण योजनाओं के लिए लघु सन्देश सेवा का उपयोग करना, दीवार पेंटिंग, नियोक्ताओं द्वारा प्रचार एवं जागरूकता पहल आदि।</p> <p>बोर्ड ने इस हेतु पंडित दीनदयाल उपाध्याय चेतना योजना को लागू किया था। यद्यपि, इस जागरूकता कार्यक्रम को लागू करने के बाद भी, बोर्ड बुनियादी जागरूकता कार्यक्रमों जैसे वीडियो का प्रसारण, लघु सेवा सन्देश सेवाओं का उपयोग, दीवार पेंटिंग आदि को क्रियान्वित करने में विफल रहा। इस प्रकार, इस गतिविधि को परिकल्पना के अनुरूप लागू नहीं किया गया था।</p>

गतिविधि का नाम	प्रदान किए जाने वाले लाभ एवं उनके कार्यान्वयन की स्थिति
पेंशन	इस गतिविधि का उद्देश्य उन श्रमिकों को पेंशन सुविधा प्रदान करना है जो बोर्ड में न्यूनतम दस वर्ष की अवधि के लिए पंजीकृत रहे हैं। बोर्ड ने लक्षित लाभार्थियों को पेंशन का लाभ प्रदान करने के लिए महात्मा गांधी पेंशन सहायता योजना लागू की। यद्यपि, प्रस्तर संख्या 7.2.6.1 में किये गए वर्णन के अनुसार योजना को बंद करने का निर्णय (अप्रैल 2022) लिया था।

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

यह स्पष्ट है कि बोर्ड ने मॉडल योजना की प्रस्तावित गतिविधियों को लागू नहीं किया, जिसका अनुपालन भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय तथा भारत सरकार के निर्देशों के अनुसार आवश्यक था। इसके अतिरिक्त, मॉडल योजना की गतिविधियों के अन्तर्गत सभी पात्र लाभार्थियों को लाभ प्रदान किए बिना ही विद्यालयों के संचालन, श्रमिकों की पुत्रियों के विवाह के लिए वित्तीय सहायता, श्रमिकों की बालिकाओं के लिए वित्तीय सहायता आदि जैसी अन्य योजनाओं पर बोर्ड द्वारा किया गया व्यय भी भारत सरकार के निर्देशों का उल्लंघन था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि दुर्घटना/मृत्यु एवं विकलांगता सहायता योजना के अन्तर्गत वित्तीय सहायता की भुगतान प्रक्रिया को, सहायक/ उप श्रमायुक्त को ₹ दो लाख तक की स्वीकृति शक्तियां प्रदान कर सुव्यवस्थित किया गया है। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार ने आयुष्मान भारत योजना का लाभ प्रदान करने के लिए केवल 11.65 लाख श्रमिकों के पूर्ण विवरण उपलब्ध होने की पुष्टि की। सरकार द्वारा यह भी बताया गया कि संत रविदास शिक्षा सहायता योजना के अंतर्गत लंबित आवेदनों को निस्तारित कर दिया गया है तथा लेबर चौकों/नाकों पर सुविधा केन्द्रों की स्थापना की कार्यवाही प्रक्रियाधीन है। सरकार ने कौशल विकास घटक के संबंध में कोई टिप्पणी नहीं की तथा केवल यह कहा कि कार्यवाही प्रक्रियाधीन है। इसके अतिरिक्त, सरकार ने जागरूकता कार्यक्रम में सुधार का भी उल्लेख किया। पेंशन घटक के अंतर्गत, सरकार ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया तथा बताया कि पूर्व लाभार्थियों को पेंशन प्रदान करने हेतु कार्यवाही की जा रही है।

7.2.7 योजनाओं की सामाजिक लेखापरीक्षा संपन्न नहीं होना

माननीय सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों के अनुपालन में, उत्तर प्रदेश सरकार ने अवधि 2015-18 में बोर्ड द्वारा कार्यान्वित योजनाओं की सामाजिक लेखापरीक्षा संपन्न कराने का निर्णय (जून 2018) लिया तथा उत्तर प्रदेश

सरकार के ग्रामीण विकास विभाग के सामाजिक लेखापरीक्षा निदेशालय को इसके लिए कार्यदायी संस्था नामित किया। तदनुसार, अवधि 2017-18 की नौ योजनाओं¹¹⁴ तथा पूर्व वर्षों की 14 योजनाओं की लेखापरीक्षा, सामाजिक लेखापरीक्षा निदेशालय द्वारा किया जाना था।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि सामाजिक लेखापरीक्षा निदेशालय को राज्य के ग्रामीण क्षेत्रों में केवल मनरेगा की सामाजिक लेखा परीक्षा करने की विशेषज्ञता प्राप्त थी, जबकि बोर्ड के लाभार्थी राज्य के ग्रामीण और शहरी दोनों क्षेत्रों में स्थित थे। इसके अतिरिक्त, सामाजिक लेखापरीक्षा निदेशालय द्वारा लेखापरीक्षा शुल्क के रूप में प्रस्तावित योजनाओं के कुल व्यय के एक प्रतिशत की मांग की गयी थी, जिसे बोर्ड द्वारा स्वीकार नहीं किया गया। परिणामस्वरूप, चयनित योजनाओं की सामाजिक लेखापरीक्षा मार्च 2022 तक प्रारम्भ नहीं की जा सकी।

सामाजिक लेखापरीक्षा आयोजित नहीं होने के परिणामस्वरूप, बोर्ड की योजनाओं के प्रत्याशित लाभों एवं बोर्ड के कार्यों की प्रभावशीलता, दोनों का आंकलन करना कठिन था।

उत्तर में, राज्य सरकार ने बताया (मार्च 2024) कि लखनऊ जनपद के मोहनलालगंज विकास खण्ड में वर्ष 2023-24 के दौरान पायलट प्रोजेक्ट के रूप में दो योजनाओं (पुत्री विवाह सहायता योजना तथा मातृत्व, शिशु एवं बालिका सहायता योजना) की सामाजिक लेखापरीक्षा कराया गया है। इसके अतिरिक्त सरकार ने बताया कि अन्य जनपदों के चयनित विकास खंडों में सभी योजनाओं की सामाजिक लेखापरीक्षा कराने के प्रयास किए जा रहे हैं।

संक्षेप में:

उत्तर प्रदेश सरकार समय पर बोर्ड का गठन करने, सचिव एवं अन्य अधिकारियों के पदों की स्वीकृत करने, बोर्ड के बजट का अनुमोदन तथा अनिवार्य क्षेत्रों में बोर्ड को कार्यकलाप सौंपने में विफल रही। बोर्ड द्वारा विलंबित एवं अवास्तविक बजट तैयार किया गया था। कल्याण निधि का प्रबंधन भी दक्षतापूर्ण नहीं था।

बोर्ड ने वार्षिक प्रतिवेदन एवं लेखे तैयार नहीं किए। राज्य सलाहकार समिति निष्प्रभावी थी तथा उत्तर प्रदेश सरकार/बोर्ड द्वारा कई अन्य समितियों का भी गठन नहीं किया गया था। बोर्ड के साथ पंजीकृत

¹¹⁴ मृत्यु और विकलांगता सहायता योजना, शिशु सहायता योजना, मातृत्व हितलाभ योजना, निर्माण श्रमिक पुत्री विवाह योजना, आवासीय विद्यालय सहायता योजना, चिकित्सा सुविधा योजना और अन्य।

लाभार्थियों का केवल एक छोटा सा हिस्सा ही योजनाओं का लाभ प्राप्त कर सका था। बहुत से लाभार्थियों को या तो वित्तीय सहायता नहीं मिली या विलम्ब से मिली। मॉडल कल्याण योजना के कार्यान्वयन की स्थिति भी संतोषजनक नहीं थी।

अनुशंसा 17: राज्य सरकार समय पर बोर्ड का पुनर्गठन तथा बोर्ड की बैठकों का समय पर आयोजन सुनिश्चित कर सकती है।

अनुशंसा 18: राज्य सरकार समय पर बजट अनुमानों की तैयारी एवं अनुमोदन तथा समय पर वार्षिक प्रतिवेदन एवं लेखे की तैयारी एवं उनका प्रस्तुतीकरण सुनिश्चित कर सकती है।

अनुशंसा 19: राज्य सरकार समय पर आवेदनों के संसाधन एवं लाभों के वितरण को सुनिश्चित करने के लिए योजनाओं के कार्यान्वयन की निगरानी एवं पर्यवेक्षण के लिए एक तंत्र स्थापित करने पर विचार कर सकती है।

(राम हित)

प्रयागराज

दिनांक **11 अप्रैल 2025**

प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा-I)

उत्तर प्रदेश

प्रतिहस्ताक्षरित

(के. संजय मूर्ति)

नई दिल्ली

दिनांक **15 APR 2025**

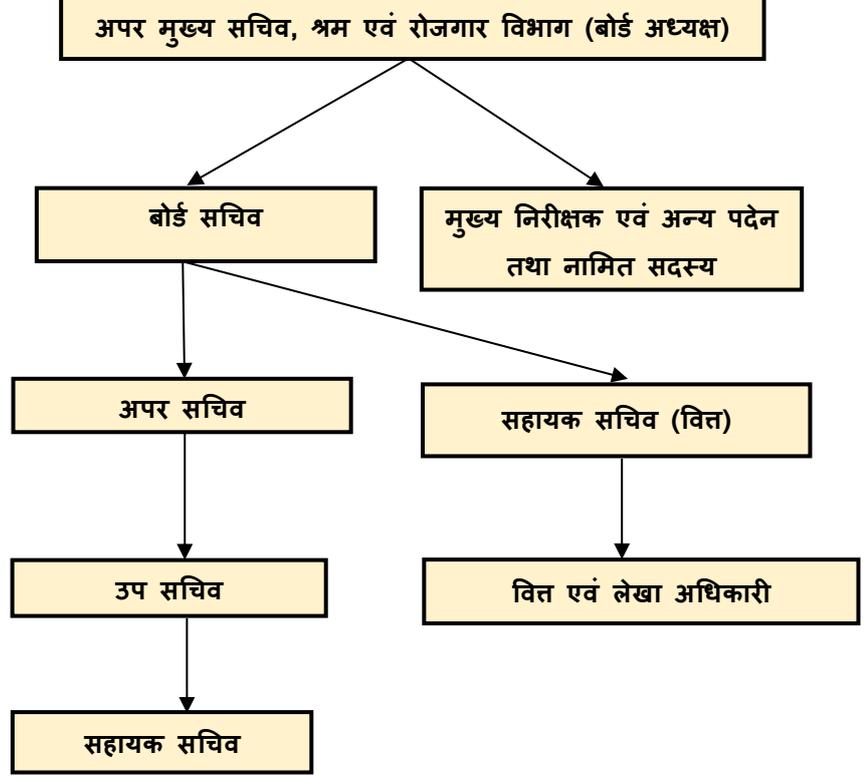
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

परिशिष्टियाँ

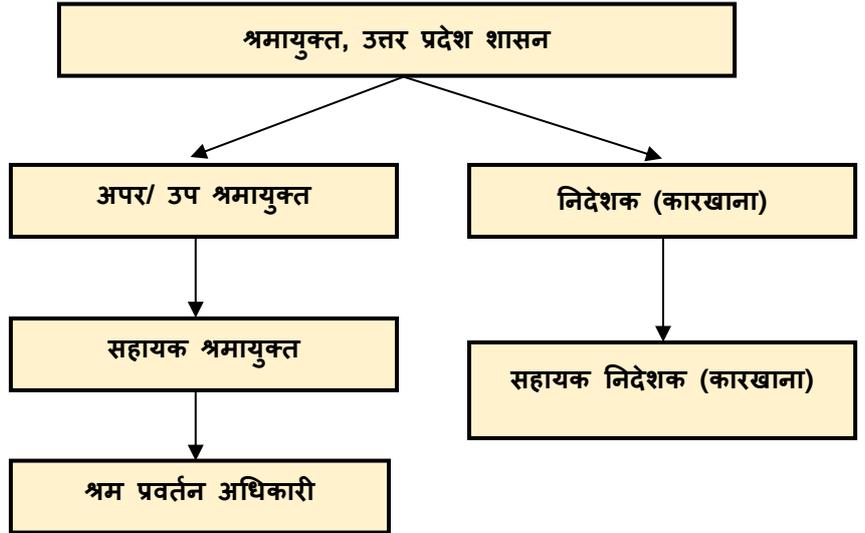
परिशिष्ट-1

(संदर्भ: प्रस्तर संख्या 1.3)

राज्य स्तर पर बोर्ड की संगठनात्मक संरचना



क्रियान्वयन स्तर पर बोर्ड की संगठनात्मक संरचना



(स्रोत: बोर्ड सचिव, लखनऊ)

परिशिष्ट-II

(संदर्भ: प्रस्तर संख्या 1.6)

चयनित जनपदों, इकाइयों एवं योजनाओं की सूची

अ-चयनित जनपद और इकाइयाँ

जनपद का नाम	कार्यों के निष्पादन से संबंधित इकाइयाँ	भवन योजनाओं के अनुमोदन से संबंधित इकाइयाँ	श्रम विभाग/बोर्ड से संबंधित इकाइयाँ
आगरा	निर्माण खण्ड- I, लोक निर्माण विभाग (ताज ट्रेपेजियम)	प्रांतीय खण्ड, लोक निर्माण विभाग	आगरा विकास प्राधिकरण नगर पालिका परिषद, शमशाबाद
गौतम बुद्ध नगर	प्रांतीय खण्ड, लोक निर्माण विभाग	आगरा नहर, ओखला	यमुना एक्सप्रेसवे औद्योगिक विकास प्राधिकरण नगर पालिका परिषद, दादरी
लखनऊ	निर्माण खण्ड -II, लोक निर्माण विभाग	निर्माण खण्ड-I, लोक निर्माण विभाग	लखनऊ विकास प्राधिकरण नगर पंचायत, बखशी का तालाब
मुरादाबाद	लोक निर्माण विभाग (विश्व बैंक खण्ड)	निर्माण खण्ड - 15, मध्य गंगा नहर	मुरादाबाद विकास प्राधिकरण नगर पालिका परिषद, ठाकुरद्वारा
प्रयागराज	निर्माण खण्ड -IV, लोक निर्माण विभाग (कुंभ मेला)	निर्माण खण्ड -I, लोक निर्माण विभाग	प्रयागराज विकास प्राधिकरण नगर पंचायत, लाल गोपालगंज
वाराणसी	प्रांतीय खण्ड, लोक निर्माण विभाग	निर्माण खण्ड - III, लोक निर्माण विभाग	वाराणसी विकास प्राधिकरण नगर पंचायत, गंगापुर

ब-चयनित योजनाओं की सूची

क्र.सं.	योजना का नाम
1.	पालना गृह योजना
2.	निर्माण श्रमिक बालिका सहायता योजना
3.	सौर ऊर्जा सहायता योजना
4.	आपदा राहत सहायता योजना
5.	चिकित्सा सहायता योजना
6.	श्रमिक गंभीर बीमारी सहायता योजना
7.	आवासीय विद्यालय योजना
8.	मृत्यु एवं अंत्येष्टि सहायता योजना
9.	निर्माण श्रमिक पुत्री विवाह सहायता योजना
10.	मातृत्व लाभ योजना

परिशिष्ट- III

(संदर्भ: प्रस्तर संख्या 3.1.2)

अवधि 2017-22 में चयनित जनपदों में प्रतिष्ठानों के पंजीकरण का
विवरण

जनपद का नाम	वर्ष 2017-18	वर्ष 2018-19	वर्ष 2019-20	वर्ष 2020-21	वर्ष 2021-22	योग
आगरा	329	516	184	231	871	2131
लखनऊ	1921	738	431	525	336	3951
गौतम बुद्ध नगर	3068	3358	3624	3830	4297	18177
मुरादाबाद	244	354	266	272	233	1369
प्रयागराज	599	814	357	395	299	2464
वाराणसी	292	141	84	53	59	629

(स्रोत: चयनित जनपदों के श्रम विभाग)

परिशिष्ट-IV

(संदर्भ: प्रस्तर संख्या 4.1.5)

चयनित जनपदों में उपकर के कम निर्धारण का विवरण

(₹ लाख में)

जनपद का नाम	लेखापरीक्षा आपत्तियों का विवरण	उपकर के अल्प/कम निर्धारण की राशि
मुरादाबाद	<p>मेसर्स पैसिफिक डेवलपमेंट कॉर्पोरेशन लिमिटेड के प्रकरण में, भवन के आच्छादित क्षेत्र और लोक निर्माण विभाग अनुसूची के कुर्सी क्षेत्र दरों का प्रयोग करते हुए, एक साधारण गैर-आवासीय भवन (संयुक्त संरचना) के निर्माण कार्य की लागत (₹ 76.47 करोड़) का आंकलन कर दिनांक 15 फरवरी 2019 के निर्धारण आदेश संख्या 749 द्वारा ₹ 76.47 लाख का उपकर निर्धारण किया गया।</p> <p>तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि लोक निर्माण विभाग अनुसूची की कुर्सी क्षेत्र दरों को प्रभावी ढंग से लागू न करने के कारण, निर्माण कार्य की लागत ₹ 7.79 करोड़ कम निर्धारित हुयी क्योंकि अनुसूचित दरों के आधार पर कार्य की वास्तविक लागत ₹ 84.27 करोड़ थी। इसके अतिरिक्त, अन्य सेवाओं की लागत (@ 28.25 प्रतिशत) का भी उपकर निर्धारण के समय ध्यान नहीं रखा गया। परिणामस्वरूप, उपकर निर्धारण अधिकारी द्वारा ₹ 31.59 लाख (कार्य की लागत के कम निर्धारण के कारण ₹ 7.79 लाख + अन्य सेवाओं के लिए ₹ 23.80 लाख) का कम उपकर निर्धारण किया गया। इस तथ्य के बावजूद, नियोक्ता के प्रतिवेदन (01 अप्रैल 2019) पर, निर्धारण अधिकारी द्वारा मात्र ₹ 36.26 लाख की देयता निर्धारित कर, प्रकरण निस्तारित (29 अप्रैल 2019) कर दिया गया तथा ऐसा बिना कोई संसोधित निर्धारण आदेश जारी किये ही किया गया। इस प्रकार, उपकर का निर्धारण ₹ 71.80 लाख (₹ 76.47 लाख + ₹ 31.59 लाख - ₹ 36.26 लाख) कम हुआ।</p> <p>मैसर्स एस ए ब्रास के प्रकरण में लोक निर्माण विभाग अनुसूची की कुर्सी क्षेत्र दरों के आधार पर एक साधारण गैर-आवासीय भवन का ₹2.64 लाख का उपकर निर्धारण किया गया। यद्यपि, निर्माण कार्य की लागत (₹ 263.46 लाख) पर उपकर अधिरोपित करते समय अन्य सेवा शुल्क (@28.25 प्रतिशत) का ध्यान नहीं दिए जाने के कारण, उपकर का निर्धारण (मार्च 2023) ₹0.75 लाख कम हुआ।</p>	72.55
आगरा	<p>मैसर्स रिद्धि सिद्धि कंस्ट्रक्शन के प्रकरण में, गलत अंकगणितीय गणना तथा आरसीसी संरचना ढांचे के स्थान पर संयुक्त संरचना ढांचे के कुर्सी क्षेत्र दर को लागू करने के कारण, एक मध्यम गैर-आवासीय भवन की निर्माण लागत का आंकलन ₹ 7.93 करोड़ (लोक निर्माण विभाग अनुसूची की लागू दरों के अनुसार निर्माण कार्य की लागत ₹ 23.93 करोड़ -निर्धारण आदेश के अनुसार लागत ₹ 16.00 करोड़ रुपए) कम हुआ। इसके अतिरिक्त, उपकर के निर्धारण के लिए अन्य सेवा शुल्क (@27.00 प्रतिशत) पर भी ध्यान नहीं दिया गया। परिणामस्वरूप, निर्धारण आदेश सं. 2967, दिनांक 01 दिसंबर 2022 द्वारा ₹ 14.39 लाख (लागत के अंतर पर देय उपकर ₹ 7.93 लाख + वास्तविक लागत के सापेक्ष अन्य सेवा शुल्क पर देय उपकर ₹ 6.46 लाख) के उपकर का कम निर्धारण हुआ।</p>	23.66

जनपद का नाम	लेखापरीक्षा आपतियों का विवरण	उपकर के अल्प/कम निर्धारण की राशि
	इसी प्रकार, मैसर्स रिद्धि सिद्धि बिल्डर्स परम इटरनिटी के प्रकरण में, गलत अंकगणितीय गणना तथा मध्यम गैर-आवासीय भवन के आरसीसी संरचना ढांचे के कुर्सी क्षेत्र दर का प्रयोग न करने के कारण निर्माण कार्य की लागत ₹12.32 करोड़ के स्थान पर ₹11.64 करोड़ आंकलित की गई। परिणामस्वरूप, निर्धारण आदेश सं. 2601, दिनांक 20 अक्टूबर 2022 द्वारा उपकर का निर्धारण ₹ 9.27 लाख कम हुआ।	
गौतम बुद्ध नगर	<p>मैसर्स जीएलडी इंफ्रा प्रोजेक्ट प्राइवेट लिमिटेड के प्रकरण में, एक मध्यम गैर-आवासीय भवन (आरसीसी फ्रेम संरचना) की निर्माण लागत की गणना के लिए लोक निर्माण विभाग अनुसूची के संशोधित कुर्सी क्षेत्र दर का प्रयोग नहीं करने के कारण, लागत का आंकलन ₹87.56 करोड़ (लोक निर्माण विभाग अनुसूची के लागू कुर्सी क्षेत्र दर के अनुसार व अन्य सेवा शुल्क सहित निर्माण लागत ₹ 407.94 करोड़ - निर्धारण के अनुसार अन्य सेवा शुल्क सहित निर्माण लागत ₹320.38 करोड़) कम हुआ। परिणामस्वरूप, निर्धारण आदेश 46-47, दिनांक 04 जनवरी 2022 द्वारा उपकर का निर्धारण ₹ 87.56 लाख कम हुआ।</p> <p>जेएम अरोमा के प्रकरण में, यद्यपि आरसीसी संरचना वाले आवासीय भवन का निर्माण कार्य माह अगस्त 2015 में पूर्ण हो गया था, किन्तु श्रम विभाग के अधिकारियों द्वारा भौगोलिक सूचना प्रणाली आधारित संपत्तियों के सर्वेक्षण की परियोजना के आयोजन (फरवरी 2019) तक उपकर के निर्धारण के लिए कोई कार्यवाही प्रारम्भ नहीं की गई थी। तथापि, भौगोलिक सूचना प्रणाली सर्वेक्षण रिपोर्ट के आधार पर नियोक्ता को ₹ 233.37 लाख के बीजक एवं उपकर की नोटिस जारी की गयी। हालांकि, आदेश सं. 6113-14, दिनांक 26 मार्च 2021 द्वारा मात्र ₹ 160.18 लाख का उपकर निर्धारण किया गया, क्योंकि निर्माण लागत की गणना के लिए आरसीसी संरचना की पुरानी कुर्सी क्षेत्र दर ₹ 8790 प्रति वर्ग मीटर प्रयोग में लायी गयी थी। यद्यपि संशोधित दर ₹13300 प्रति वर्ग मीटर (01 अगस्त, 2013 से) लागू थी तथा बेसमेंट क्षेत्र के बाद का निर्माण कार्य सितंबर, 2013 से प्रारंभ हुआ था। परिणामस्वरूप, उपकर की वसूली में ₹73.19 लाख की कमी आयी।</p>	161.35
लखनऊ	<p>मैसर्स ओमेगा डेवलपर्स एंड बिल्डर्स के प्रकरण में, भौगोलिक सूचना प्रणाली सर्वेक्षण के अंतर्गत, आवासीय भवन के निर्माण के लिए नियोक्ता को ₹155.00 लाख की राशि का बीजक एवं उपकर का नोटिस दिया गया था। हालांकि, नियोक्ता के मूल्यांकन रिपोर्ट के आधार पर निर्धारण आदेश 10357, दिनांक 03 नवंबर 2018 द्वारा ₹ 68.85 लाख के उपकर की मांग जारी की गई थी। निर्धारण आदेश में, निर्माण लागत की गणना करते समय, कुर्सी क्षेत्र दरों को 10 प्रतिशत कम लागू किया गया था एवं अन्य सेवा शुल्क (29.5%) की लागत पर भी विचार नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, उपकर का निर्धारण ₹ 30.22 लाख कम हुआ।</p> <p>मैसर्स इंटरनेशनल पब्लिक स्कूल सीतापुर रोड, बखशी का तालाब के प्रकरण में, नियोक्ता की मूल्यांकन रिपोर्ट के आधार पर उपकर का निर्धारण (आदेश 5937-38, दिनांक 12 मई 2023 के अनुसार) किया गया था। हालांकि, निर्माण</p>	31.04

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकारों के कल्याण पर निष्पादन लेखापरीक्षा

जनपद का नाम	लेखापरीक्षा आपतियों का विवरण	उपकर के अल्प/कम निर्धारण की राशि
	लागत ₹ 787.68 लाख पर अन्य सेवा शुल्क (27 %) के स्थान पर मात्र 16.50 प्रतिशत आरोपित की गई। परिणामस्वरूप, उपकर ₹ 0.82 लाख कम निर्धारण हुआ।	
प्रयागराज	<p>गैर-आवासीय भवन से सम्बंधित निर्धारण आदेश 2449, दिनांक 10 अप्रैल 2023 द्वारा ₹ 2.23 लाख के उपकर का निर्धारण किया गया था। हालांकि, निर्माण लागत की गणना करते समय, ₹ 21650 प्रति वर्ग मीटर (01 सितंबर 2020 से प्रभावी) के स्थान पर पुरानी कुर्सी क्षेत्र दर ₹ 13430 प्रति वर्ग मीटर लागू की गई। परिणामस्वरूप, ₹1.11 लाख उपकर का कम निर्धारण हुआ।</p> <p>इसी तरह, आरसीसी संरचना वाले आवासीय भवन के प्रकरण में निर्धारण आदेश 2473, दिनांक 17 अप्रैल 2023 के माध्यम से ₹ 38.33 लाख के उपकर निर्धारण किया गया था। हालांकि, निर्माण लागत की गणना करते समय, वर्ष 2018-19 के लोक निर्माण विभाग अनुसूची के पुराने कुर्सी क्षेत्र दर को लागू किया गया था, जबकि निर्माण कार्य वर्ष 2020-21 में प्रारंभ हुआ था। इस प्रकार, वर्ष 2020-21 की संशोधित कुर्सी क्षेत्र दर का प्रयोग नहीं करने के कारण, ₹5.12 लाख का कम उपकर निर्धारण हुआ।</p>	6.23
योग		294.83

(स्रोत: चयनित जिलों के श्रम विभाग द्वारा प्रदान की गई सूचना)

परिशिष्ट-V

(संदर्भ: प्रस्तर संख्या 4.2.2.1)

ठेकेदारों के बीजको से वस्तु एवं सेवा कर की राशि पर उपकर की कटौती नहीं करने का विवरण

(₹ लाख में)

इकाइयों का नाम	वाउचर की कुल संख्या	वस्तु एवं सेवा कर की राशि	ठेकेदारों के बीजको से कटौती नहीं किये गए उपकर की राशि
नगर पंचायत (गंगापुर, वाराणसी)	97	95.52	0.95
निर्माण खण्ड-III, लोक निर्माण विभाग, वाराणसी	36	4600.00	46.00
प्रांतीय खण्ड, लोक निर्माण विभाग, वाराणसी	326	426.83	4.27
हेड वर्क्स डिवीजन, ओखला	42	839.65	8.39
मध्य गंगा नहर, निर्माण खण्ड-15, मुरादाबाद	75	549.57	5.50
विश्व बैंक खण्ड, लोक निर्माण विभाग, मुरादाबाद	47	4131.17	41.31
नगर पालिका परिषद, ठाकुरद्वारा, मुरादाबाद	19	137.16	1.37
प्रांतीय खण्ड, लोक निर्माण विभाग, आगरा	11	277.76	2.78
निर्माण खण्ड-I, लोक निर्माण विभाग, प्रयागराज	09	137.14	1.37
निर्माण खण्ड-I, लोक निर्माण विभाग, लखनऊ	सभी वाउचर	2052.50	20.53
आगरा विकास प्राधिकरण	2686	4207.56	42.08
वाराणसी विकास प्राधिकरण	721	1761.85	17.62
यमुना एक्सप्रेसवे औद्योगिक विकास प्राधिकरण	855	4243.78	42.44
मुरादाबाद विकास प्राधिकरण	266	1400.74	14.00
योग		24861.23	248.61

(स्रोत: नमूना-जाँच इकाइयों द्वारा प्रदान की गई सूचना)

परिशिष्ट-VI

(संदर्भ: प्रस्तर संख्या.4.2.2.1)

प्रतिशत प्रभार की राशि पर उपकर की कटौती नहीं करने का विवरण

(₹ लाख में)

इकाई का नाम	वर्ष 2017-22 की अवधि में राजकोष में जमा प्रतिशत प्रभारों की राशि	प्रतिशत प्रभारों पर देय उपकर की राशि
प्रांतीय खण्ड, लोक निर्माण विभाग, वाराणसी	1803.19	18.03
निर्माण खण्ड-I (ताज ट्रेपेजियम) आगरा	1007.49	10.07
प्रांतीय खण्ड, लोक निर्माण विभाग, आगरा	353.76	3.54
निर्माण खण्ड, कुंभ मेला, प्रयागराज	5581.55	55.82
निर्माण खण्ड-I, लोक निर्माण विभाग, प्रयागराज	2049.53	20.50
हेड वर्क्स डिवीजन, ओखला	803.55	8.04
विश्व बैंक खण्ड, लोक निर्माण विभाग, मुरादाबाद	54.00	0.54
योग	11653.07	116.54

(स्रोत: नमूना-जाँच इकाइयों द्वारा प्रदान की गई सूचना)

परिशिष्ट-VII

(संदर्भ: प्रस्तर संख्या 4.2.2.3)

अवधि 2019-22 में ऑनलाइन प्रणाली के माध्यम से अनुमोदित मानचित्रों के सापेक्ष आंशिक रूप से जमा उपकर का विवरण

(₹ लाख में)

विकास प्राधिकरण का नाम	अवधि 2019-22 में अनुमोदित मानचित्रों की कुल संख्या	निर्माण कार्य की लागत	उपकर की देय राशि	संग्रहित उपकर की राशि	उन मामलों की संख्या, जहां उपकर की कम राशि संग्रहित की गई	कम संग्रहित उपकर की राशि
मुरादाबाद	808	15351.15	153.51	143.16	273	10.35
वाराणसी	364	35914.70	359.15	314.49	52	44.66
आगरा	1958	70512.68	705.13	678.03	182	27.10
लखनऊ	4873	166210.48	1662.11	613.06	625	1049.05
प्रयागराज	785	63555.32	635.55	467.57	747	167.98
योग	8788	351544.33	3515.45	2216.31	1879	1299.14

(स्रोत: नमूना-जाँच इकाइयों द्वारा प्रदान की गई सूचना)

परिशिष्ट-VIII

(संदर्भ: प्रस्तर संख्या 4.3.1)

अवधि 2017-22 में संग्रहीत उपकर का विवरण, जो बोर्ड को अंतरित नहीं किया गया

(₹ लाख में)

इकाई का नाम	संग्रहीत उपकर की राशि	संग्रह की अवधि
मुरादाबाद विकास प्राधिकरण, मुरादाबाद	489.60	मई 2018 से मार्च 2022
आगरा विकास प्राधिकरण, आगरा	845.82	अप्रैल 2017 से मार्च 2022
वाराणसी विकास प्राधिकरण, वाराणसी	332.05	अप्रैल 2021 से मार्च 2022
यमुना एक्सप्रेसवे औद्योगिक विकास प्राधिकरण, गौतम बुद्ध नगर	862.41	नवंबर 2019 से मार्च 2022
लखनऊ विकास प्राधिकरण, लखनऊ	5925.00	जुलाई 2016 से मार्च 2022
नगर पंचायत, लाल गोपालगंज, प्रयागराज	9.05	अप्रैल 2017 से मार्च 2022
योग	8463.93	

(स्रोत: नमूना-जाँच इकाइयों द्वारा प्रदान की गई सूचना)

परिशिष्ट-IX

(संदर्भ: प्रस्तर संख्या 4.3.2)

अवधि 2017-22 में संग्रहीत उपकर को विलम्ब से बोर्ड को हस्तांतरण का विवरण

(₹ लाख में)

इकाई का नाम	विलम्ब से हस्तांतरित उपकर की राशि	विलम्ब की अवधि
आगरा विकास प्राधिकरण	731.32	एक से 31 महीने
मुरादाबाद विकास प्राधिकरण	130.67	एक से तीन महीने
वाराणसी विकास प्राधिकरण	537.84	एक से 30 महीने
प्रयागराज विकास प्राधिकरण	1548.15	चार से 27 महीने
योग	2947.98	

(स्रोत: नमूना-जाँच इकाइयों द्वारा प्रदान की गई सूचना)

परिशिष्ट-X

(संदर्भ: प्रस्तर संख्या 5.5 और 5.6)

अवधि 2017-22 में कार्यस्थल दुर्घटनाओं का विवरण, जहां निरीक्षकों द्वारा आवश्यक जांच नहीं की गई थी

जनपद का नाम	कार्यस्थल पर दुर्घटनाओं का विवरण
आगरा	एक निर्माणाधीन बहुमंजिला समूह आवास भवन की 10वे तल से, निर्माण कार्य करते समय गिरने के बाद निर्माण स्थल ¹¹⁵ पर एक निर्माण श्रमिक की मृत्यु(14 मई 2021) हो गई। अग्रेतर, उप श्रमायुक्त आगरा द्वारा मीडिया रिपोर्टों से प्रकरण का संज्ञान लेने के पश्चात भी, निदेशक (कारखाना) के निरीक्षकों द्वारा कोई जांच नहीं की गई, जैसा कि प्रस्तर संख्या 5.7 में वर्णित है।
मुरादाबाद	निर्माणाधीन ओवरब्रिज ¹¹⁶ पर निर्माण कार्य करते समय, एक निर्माण श्रमिक की कार्यस्थल पर घटित दुर्घटना में सिर में चोट लगने के कारण मृत्यु (29 नवंबर 2021) हो गई।
वाराणसी	श्री विश्वनाथ कॉरिडोर के निर्माण स्थल के पास एक भवन के गिरने (31 मई 2021) से दो श्रमिकों की मौत हो गई तथा आठ श्रमिक घायल हो गए। इसी तरह, चौबेपुर में निर्माणाधीन भवन के प्लास्टर का काम करते हुए तीन मजदूरों की मौत (20 अप्रैल 2017) हो गई। इसके अलावा, श्री काशी विश्वनाथ धाम के विकास से संबंधित परियोजना में एक वाहन से कांच सामग्री उतारते समय एक श्रमिक की भी मृत्यु (11 सितंबर 2021) हो गई, जिसके सम्बन्ध में नियोक्ता द्वारा उपश्रमायुक्त को दुर्घटना की नोटिस प्रदान की गयी थी।

(स्रोत: नमूना-जाँच इकाइयों द्वारा प्रदान की गई सूचना)

परिशिष्ट-XI

(संदर्भ: प्रस्तर संख्या 6.5)

मार्च 2023 तक की स्थिति के अनुसार राज्य में निरीक्षकों के स्वीकृत एवं रिक्त पदों का विवरण

पद का नाम	स्वीकृत पदों की संख्या	कार्यरत पदों की संख्या	रिक्त पद	रिक्त पदों का प्रतिशत
अपर श्रमायुक्त	10	05	05	50
उप श्रमायुक्त	26	26	00	00
सहायक श्रमायुक्त	71	63	08	11
श्रम प्रवर्तन अधिकारी	360	220	140	39
योग	467	314	153	33

(स्रोत: श्रमायुक्त, उत्तर प्रदेश शासन द्वारा प्रदान की गई सूचना)

¹¹⁵ गणपति वर्ल्ड-II, फतेहाबाद रोड, आगरा।

¹¹⁶ मझोला पुलिस स्टेशन की सीमा के अंतर्गत स्थित।

परिशिष्ट-XII

(संदर्भ: प्रस्तर संख्या 7.2.5.3)

अवधि 2017-22 में योजनाओं के अंतर्गत लाभार्थियों की संख्या का विवरण

योजना का नाम	वर्ष के दौरान लाभार्थियों की संख्या					कुल
	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	
लाभार्थियों की घटती संख्या वाली योजनाएं						
शिशु लाभ योजना	51866	31665	25026	00	00	
दुर्घटना/मृत्यु और विकलांगता सहायता योजना	5079	2230	1996	1996	2324	
मेधावी छात्र पुरस्कार योजना	19510	7612	7295	7728	3060	
श्रमिक गंभीर बीमारी सहायता योजना	67	07	07	10	00	
कौशल विकास प्रौद्योगिकी उन्नयन और प्रमाणन योजना	2740	338	00	00	00	
मृत्यु और अंत्येष्टि सहायता योजना	4567	1975	2036	1979	2042	
निर्माण श्रमिक बालिका सहायता योजना	5081	2242	1598	00	00	
विकलांगता पेंशन योजना	15	08	10	00	00	
सौर ऊर्जा सहायता योजना	00	00	00	00	00	
आवास सहायता योजना	96	1499	523	280	47	
साइकिल सहायता योजना	00	00	00	00	00	
पेंशन योजना	392	410	155	155	197	
पालना गृह योजना	00	00	00	00	00	
मध्याह्न भोजन योजना	00	00	00	00	00	
शिक्षा सहायता और छात्रवृत्ति योजना	27309	3976	4181	624	00	
आवासीय विद्यालय सहायता योजना	2400	2400	2400	2400	2400	
शौचालय सहायता योजना	00	00	00	01	00	
संत रविदास शिक्षा सहायता योजना	00	00	00	00	38194	
खाद्यान्न सहायता योजना	00	00	00	00	00	
प्रधानमंत्री सुरक्षा बीमा एवं जीवन बीमा योजना	00	00	00	00	00	
योग (अ)	119122	54362	45227	15173	48264	282148
लाभार्थियों की बढ़ती संख्या वाली योजनाएं						
मातृत्व लाभ योजना	32040	17455	12756	76292	90593	
चिकित्सा सहायता योजना	192936	193629	204462	325282	79248	
आपदा राहत सहायता योजना	00	00	1790638	1680929	11801369	15272936
निर्माण श्रमिक पुत्री विवाह सहायता योजना	3570	6747	15530	33110	52982	
योग (ब)	228546	217831	2023386	2115613	12024192	16609568
कुल योग (अ+ब)	347668	272193	2068613	2130786	12072456	16891716
बोर्ड में पंजीकृत लाभार्थियों की संख्या	386972	450609	5106496	9599977	14418798	
	9	5				
बोर्ड की योजनाओं से लाभान्वित पंजीकृत श्रमिकों का प्रतिशत	9	6	41	22	84	

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

परिशिष्ट-XIII

(संदर्भ: प्रस्तर संख्या 7.2.6)

अवधि 2017-22 में बोर्ड द्वारा कार्यान्वित योजनाओं का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्रम संख्या	योजना का नाम	कार्यान्वयन की अवधि	अवधि 2017-22 में स्वीकृत बजट	अवधि 2017-22 में संपन्न व्यय
1.	मातृत्व लाभ योजना	2017-22	370.00	402.47
2.	शिशु लाभ योजना	2017-21	185.00	117.88
3.	दुर्घटना /मृत्यु और विकलांगता सहायता योजना	2017-22	370.00	281.56
4.	मेधावी छात्र पुरस्कार योजना	2017-22	47.00	16.11
5.	श्रमिक गंभीर बीमारी सहायता योजना	2017-22	234.00	67.42
6.	कौशल विकास, प्रौद्योगिकी उन्नयन और प्रमाणन योजना	2017-22	165.00	7.86
7.	मृत्यु और अंत्येष्टि सहायता योजना	2017-22	72.50	32.41
8.	निर्माण श्रमिक बालिका सहायता योजना	2017-21	41.00	16.13
9.	निर्माण श्रमिक पुत्री विवाह सहायता योजना	2017-22	586.00	683.31
10.	विकलांगता पेंशन योजना	2017-21	00.63	0.03
11.	सौर ऊर्जा सहायता योजना	2017-22	215.00	0.00
12.	आवास सहायता योजना	2017-22	162.00	5.36
13.	साइकिल सहायता योजना	2017-22	53.20	0.96
14.	पेंशन योजना	2017-22	139.80	1.11
15.	मध्याह्न भोजन योजना	2017-22	40.03	0.97
16.	आवासीय विद्यालय सहायता योजना	2017-22	164.00	49.56
17.	शिक्षा सहायता और छात्रवृत्ति योजना	2017-22	110.00	7.78
18.	खाद्यान्न सहायता योजना	2017-19	75.01	0.00
19.	चिकित्सा सहायता योजना	2018-22	370.00	291.16
20.	प्रधानमंत्री सुरक्षा बीमा एवं जीवन बीमा योजना	2018-22	86.00	0.00
21.	पंडित दीन दयाल उपाध्याय चेतना योजना	2019-22	150.00	11.96
22.	आपदा राहत सहायता योजना	2020-21	600.00	1302.12
23.	शौचालय सहायता योजना	2020-22	30.00	0.02
24.	पालना गृह योजना	2017-18	0.00	(-)0.88
25.	संत रविदास शिक्षा सहायता योजना	2021-22	20.00	18.27

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

परिशिष्ट-XIV

(संदर्भ: पैराग्राफ संख्या 7.2.6.2)

मॉडल योजना के प्रस्तावित गतिविधियों के कार्यान्वयन की स्थिति का विवरण

गतिविधि का नाम	गतिविधि अंतर्गत प्रदान किए जाने वाले लाभ	गतिविधि के कार्यान्वयन की स्थिति	मॉडल योजना के गतिविधियों के कार्यान्वयन में कमियाँ
जीवन तथा विकलांगता बीमा	<p>इस गतिविधि के अंतर्गत, मृतक श्रमिकों के आश्रितों को दुर्घटना मृत्यु की स्थिति में ₹ चार लाख तथा प्राकृतिक मृत्यु की स्थिति में ₹ दो लाख की न्यूनतम सहायता के साथ घायल श्रमिकों को विकलांगता लाभ प्रदान किया जाना है।</p> <p>गतिविधि के कार्यान्वयन के लिए, भारत सरकार ने सुझाव दिया कि बोर्ड प्रधानमंत्री जीवन ज्योति बीमा योजना तथा प्रधानमंत्री सुरक्षा बीमा योजना के अंतर्गत श्रमिकों (18 से 50 वर्ष की आयु के बीच) को आच्छादित कर सकता है, तथा इसके लिए प्रति श्रमिक प्रति वर्ष ₹ 171 की प्रीमियम की आधी राशि का भुगतान कर सकता है क्योंकि शेष प्रीमियम राशि केन्द्र सरकार द्वारा वहन की जाएगी।</p> <p>इसके अतिरिक्त, भारत सरकार ने लाभार्थी की मृत्यु के 60 दिनों के भीतर लाभों का वितरण सुनिश्चित करने का भी निर्देश दिया।</p>	<p>अपेक्षित आच्छादन प्रदान करने के लिए, बोर्ड ने स्वयं की दुर्घटना/मृत्यु एवं विकलांगता सहायता योजना लागू की। बोर्ड ने¹¹⁷ अपनी योजना के अंतर्गत लाभार्थियों के लिए उच्च वित्तीय सहायता (आकस्मिक मृत्यु के मामले में ₹ पांच लाख तथा प्राकृतिक मृत्यु के मामले में ₹ दो लाख) का उद्धरण देते हुए प्रधानमंत्री जीवन ज्योति बीमा योजना तथा प्रधानमंत्री सुरक्षा बीमा योजना को कार्यान्वित नहीं किया।</p>	<p>लेखापरीक्षा में पाया गया कि दुर्घटना/मृत्यु एवं विकलांगता सहायता योजना के अन्तर्गत, अवधि 2017-22 में वित्तीय सहायता के लिए प्राप्त कुल 25911 आवेदनों के सापेक्ष, केवल 13625 लाभार्थियों या उनके आश्रितों को ही परिकल्पित सहायता प्रदान की गई थी।</p> <p>यह भी पाया गया कि जिलाधिकारी दुर्घटना/मृत्यु और विकलांगता सहायता योजना के अंतर्गत लाभों की स्वीकृति हेतु अधिकृत थे, जिस कारण भी वित्तीय सहायता की स्वीकृति में विलम्ब हुआ।</p> <p>इस प्रकार, अवधि 2017-22 में 47 प्रतिशत प्रकरणों में वित्तीय सहायता का वितरण न होने के कारण, भारत सरकार द्वारा निर्धारित समयान्तर्गत पात्र लाभार्थियों को वैध लाभ प्रदान नहीं किया जा सका।</p> <p>यदि बोर्ड ने भारत सरकार के सुझावों के अनुपालन में लाभार्थियों को प्रधानमंत्री जीवन ज्योति बीमा योजना तथा प्रधानमंत्री सुरक्षा बीमा योजना के अन्तर्गत आच्छादित किया होता, तो सभी पात्र लाभार्थियों को संबंधित योजनाओं से लाभान्वित किया जा सकता था।</p>

¹¹⁷ बोर्ड ने प्रधानमंत्री जीवन ज्योति बीमा योजना तथा प्रधानमंत्री सुरक्षा बीमा योजना के कार्यान्वयन के लिए प्रस्ताव को अनुमोदन (फरवरी 2018) दिया था।

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकारों के कल्याण पर निष्पादन लेखापरीक्षा

गतिविधि का नाम	गतिविधि अंतर्गत प्रदान किए जाने वाले लाभ	गतिविधि के कार्यान्वयन की स्थिति	मॉडल योजना के गतिविधियों के कार्यान्वयन में कमियां
स्वास्थ्य तथा मातृत्व सुरक्षा	<p>इस गतिविधि के अन्तर्गत बोर्ड को राज्य सरकार के साथ समन्वय स्थापित करते हुए आयुष्मान भारत योजना के अन्तर्गत अधिकतम श्रमिकों को आच्छादित करना वांछित है।</p> <p>आयुष्मान भारत योजना के आच्छादन से वंचित श्रमिकों के लिए बोर्ड को चिकित्सा व्यय की प्रतिपूर्ति सुनिश्चित करना वांछित है। साथ ही महिला श्रमिकों को 90 दिनों से 26 सप्ताह तक, दो प्रसवों के लिए सवेतन मातृत्व अवकाश और दो प्रसवों तक श्रमिक की पत्नी को ₹ छः हजार प्रति प्रसव की दर से वित्तीय सहायता प्रदान करना बोर्ड के लिए आवश्यक है।</p>	<p>आयुष्मान भारत योजना के अन्तर्गत पंजीकृत श्रमिकों को लाभ प्रदान करने के लिए, बोर्ड ने राज्य में प्रधानमंत्री और मुख्यमंत्री जन आरोग्य योजना के कार्यान्वयन के लिए गठित, उत्तर प्रदेश सरकार के राज्य स्वास्थ्य अभिकरण के साथ विलम्ब से एक समझौता ज्ञापन निष्पादित (फरवरी 2021) किया।</p> <p>इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि बोर्ड ने लाभार्थियों को स्वास्थ्य बीमा की सुविधा प्रदान करने हेतु राष्ट्रीय स्वास्थ्य बीमा योजना¹¹⁸ के कार्यान्वयन को भी स्वीकृति (दिसंबर 2011) दी थी, जिसे 10 वर्ष की अवधि के पश्चात वर्ष 2020-21 में बिना किसी श्रमिक को लाभ दिए ही निरस्त कर दिया गया।</p> <p>इसके अलावा, बोर्ड ने महिला श्रमिकों को सवेतन मातृत्व अवकाश भुगतान और श्रमिकों की पत्नी को वित्तीय सहायता प्रदान करने के लिए मातृत्व लाभ योजना भी लागू की थी।</p>	<p>मॉडल योजना की गतिविधि के अनुरूप, उत्तर प्रदेश के मुख्यमंत्री ने आयुष्मान भारत योजना/ मुख्यमंत्री जन आरोग्य योजना के अन्तर्गत सभी पंजीकृत श्रमिकों को आच्छादित करने की घोषणा (अक्टूबर 2020) की। फलस्वरूप, बोर्ड ने लाभार्थियों को आयुष्मान भारत योजना का लाभ, मुख्यमंत्री जन आरोग्य योजना के माध्यम से उपलब्ध कराने के प्रस्ताव को भी स्वीकृति दी। तदनुसार, अप्रैल 2021 के माह में बोर्ड द्वारा मात्र 11.65 लाख पंजीकृत श्रमिकों तथा उनके परिवारों को इसके अंतर्गत अच्छादित करने की प्रक्रिया शुरू की, हालांकि बोर्ड के पास 38.31 लाख पात्र श्रमिकों तथा उनके परिवारों का विवरण उपलब्ध था। इसके अतिरिक्त, मई 2023 तक, कुल 11.65 लाख श्रमिकों को आयुष्मान कार्ड जारी किए गए, जो बोर्ड में पंजीकृत कुल लाभार्थियों के 10 प्रतिशत से भी कम थे।</p> <p>यद्यपि, बोर्ड ने श्रमिकों और उनके परिवार के कल्याण के लिए मातृत्व लाभ योजना लागू की थी, किन्तु अवधि 2017-22 के दौरान योजना के अन्तर्गत प्राप्त कुल 5,18,746 आवेदनों के सापेक्ष, केवल 2,92,523 आवेदनों को ही स्वीकृति दी गई एवं मात्र 2,29,136 प्रकरणों (44 प्रतिशत) में लाभार्थियों को परिकल्पित सहायता प्रदान की गई।</p>

¹¹⁸ गरीबी रेखा से नीचे की श्रेणी से संबंधित असंगठित क्षेत्र के श्रमिकों के लिए स्वास्थ्य बीमा कवरेज प्रदान करने के लिए भारत सरकार द्वारा प्रारंभ (अप्रैल 2008) किया गया था, जिसे कालांतर में आयुष्मान भारत योजना में समाहित किया गया था।

गतिविधि का नाम	गतिविधि अंतर्गत प्रदान किए जाने वाले लाभ	गतिविधि के कार्यान्वयन की स्थिति	मॉडल योजना के गतिविधियों के कार्यान्वयन में कमियाँ
			इस प्रकार, बोर्ड मॉडल योजना की गतिविधि के अनुरूप सभी श्रमिकों को स्वास्थ्य तथा मातृत्व सुरक्षा प्रदान नहीं कर सका।
शिक्षा	बोर्ड द्वारा श्रमिकों के बच्चों की कक्षा एक से स्नातक तक की शिक्षा हेतु ₹ 1,800 से ₹ 10,000 प्रति वर्ष तक की न्यूनतम वित्तीय सहायता प्रदान करनी चाहिए।	बोर्ड ने श्रमिकों के बच्चों को वित्तीय सहायता प्रदान करने के लिए संत रविदास शिक्षा सहायता योजना लागू की थी।	संत रविदास शिक्षा सहायता योजना के अंतर्गत श्रमिकों के बच्चों को ₹ दो हजार से ₹ 24 हजार (कक्षा एक से स्नातकोत्तर स्तर तक) तक की वार्षिक वित्तीय सहायता प्रदान किये जाने का प्रावधान है। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि अवधि 2017-22 में योजना के अंतर्गत प्राप्त कुल 1,93,179 आवेदनों के सापेक्ष मात्र 1,01,123 आवेदनों को स्वीकृति दी गयी तथा केवल 74,284 प्रकरणों (38 प्रतिशत) में लाभार्थियों को वित्तीय सहायता प्रदान की गयी। इस प्रकार, बोर्ड पुनः सभी पात्र श्रमिकों के आश्रितों को परिकल्पित वित्तीय सहायता का लाभ प्रदान नहीं कर सका।
आवास	बोर्ड को भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकारों की सघनता वाले क्षेत्रों में, जहाँ वे कार्य खोजने से पूर्व एकत्र होते हैं, पारगमन आवास/श्रमिक शेड सहित रैन बसेरा, सचल शौचालयों तथा सचल शिशुगृहों की सुविधा उपलब्ध कराने के लिए सक्रिय कदम उठाने चाहिये।	लागू नहीं किया गया	बोर्ड ने इस संबंध में कोई कार्यक्रम प्रारंभ नहीं किया।
कौशल विकास	बोर्ड अपने कौशल विकास कार्यक्रमों को राज्य/केंद्र/राष्ट्रीय कौशल विकास निगम के समान कार्यक्रमों के साथ अभिसरित कर सकता है जिससे श्रमिकों को अधिकतम लाभ प्राप्त हो सके।	बोर्ड ने विभिन्न अनुशासनों में श्रमिकों और उनके परिवार के सदस्यों को प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए कौशल विकास, प्रौद्योगिकी उन्नयन एवं प्रमाणन योजना कार्यान्वित की थी। योजना के अन्तर्गत उत्तर प्रदेश कौशल	लेखापरीक्षा में पाया गया कि बोर्ड की कौशल विकास, प्रौद्योगिकी उन्नयन एवं प्रमाणन योजना के अन्तर्गत, अवधि 2014-19 में श्रमिकों को प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए उत्तर प्रदेश कौशल विकास मिशन द्वारा एक अलग कार्यक्रम (राज्य/केंद्र/ राष्ट्रीय

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकारों के कल्याण पर निष्पादन लेखापरीक्षा

गतिविधि का नाम	गतिविधि अंतर्गत प्रदान किए जाने वाले लाभ	गतिविधि के कार्यान्वयन की स्थिति	मॉडल योजना के गतिविधियों के कार्यान्वयन में कमियां
		<p>विकास मिशन के माध्यम से श्रमिकों को प्रशिक्षण प्रदान करने के प्रावधान किए गए।</p> <p>इसके अतिरिक्त, भारत सरकार ने निर्माण स्थलों पर श्रमिकों को प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए “रिकग्निसन प्रायर लर्निंग योजना” को लागू करने का निर्देश (अगस्त 2015) दिया था।</p> <p>तदनुसार, बोर्ड ने माह नवंबर 2015 में “रिकग्निसन प्रायर लर्निंग योजना” को लागू करने का निर्णय लिया।</p>	<p>कौशल विकास निगम की वर्तमान योजनाओं के साथ अभिसरण के बिना) आयोजित किया गया था। कार्यक्रम के अन्तर्गत, 63,000 श्रमिकों अथवा उनके परिवार के सदस्यों को प्रशिक्षण प्रदान करने के लक्ष्य के सापेक्ष, 69,454 प्रतिभागियों का नामांकन तथा 69,488 श्रमिकों अथवा उनके परिवार के सदस्यों को उत्तर प्रदेश कौशल विकास मिशन द्वारा प्रशिक्षण प्रदान किया गया था।</p> <p>इस प्रयोजनार्थ, बोर्ड ने अवधि 2014-18 में मिशन को ₹12.44 करोड़ अंतरित किए, तथापि, उपर्युक्त प्रशिक्षणों पर ₹95.25 करोड़ की देयता का भुगतान न करने के कारण, कौशल विकास, प्रौद्योगिकी उन्नयन एवं प्रमाणन योजना के अंतर्गत उत्तर प्रदेश कौशल विकास मिशन द्वारा आगे कोई प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित नहीं किया गया।</p> <p>इसके अलावा, यह भी पाया गया कि प्रशिक्षण कार्यक्रम के प्रतिभागियों तथा पाठ्यक्रम/विषयों को अंतिम रूप देने में बोर्ड की कोई भूमिका नहीं थी। परिणामस्वरूप, अवधि 2014-19 की दौरान कौशल विकास, प्रौद्योगिकी उन्नयन एवं प्रमाणन योजना के कई प्रतिभागी अपंजीकृत श्रमिक थे।</p> <p>इसके अतिरिक्त, “रिकग्निसन प्रायर लर्निंग योजना” के कार्यान्वयन के लिए कार्यक्रम तैयार करने के बावजूद, बोर्ड ने कार्यक्रम के अन्तर्गत श्रमिकों को प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए कोई कार्यवाही नहीं की।</p>

गतिविधि का नाम	गतिविधि अंतर्गत प्रदान किए जाने वाले लाभ	गतिविधि के कार्यान्वयन की स्थिति	मॉडल योजना के गतिविधियों के कार्यान्वयन में कमियाँ
			इस प्रकार, बोर्ड ने अवधि 2018-19 के बाद श्रमिकों को कोई प्रशिक्षण प्रदान नहीं किया। यद्यपि कि भारत सरकार के निर्देशों (जुलाई 2013) के अनुसार, राज्य बोर्डों को उपकर की कम से कम 20 प्रतिशत प्राप्तियों को श्रमिकों के कौशल विकास के लिए व्यय करनी थी।
	भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकारों को प्रशिक्षण की अवधि में वेतन तथा प्रशिक्षण व्यय के रूप में वित्तीय सहायता प्रदान की जानी चाहिए।	कौशल विकास, प्रौद्योगिकी उन्नयन एवं प्रमाणन योजना के अन्तर्गत प्रशिक्षण की अवधि में पंजीकृत श्रमिकों को मजदूरी के भुगतान का प्रावधान किया गया था।	अवधि 2014-19 के दौरान आयोजित प्रशिक्षण कार्यक्रम के अन्तर्गत, प्रतिभागियों को वेतन, मजदूरी आदि के रूप में सहायता का कोई भुगतान नहीं किया गया।
जागरूकता कार्यक्रम	इस उद्देश्य हेतु बुनियादी स्तर के जागरूकता कार्यक्रम जैसे भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकारों के स्मार्टफोन पर कल्याणकारी योजनाओं के वीडियो प्रसारित करना, कल्याण योजनाओं के बारे में श्रमिकों को सूचित करने के लिए शार्ट मैसेज सेवाओं का नियमित उपयोग, दीवार लेखन, नियोक्ताओं द्वारा प्रचार एवं जागरूकता पहल आदि को क्रियान्वित किया जाना चाहिए।	बोर्ड ने संबंधित उद्देश्यों के लिए पंडित दीनदयाल उपाध्याय चेतना योजना लागू की थी।	यद्यपि बोर्ड ने कल्याणकारी योजनाओं के प्रचार के लिए जागरूकता कार्यक्रम कार्यान्वित किया, तथापि, वीडियो का प्रसारण, शार्ट मैसेज सेवाओं का उपयोग, दीवार लेखन आदि जैसे बुनियादी स्तर के कार्यक्रमों के लिए कोई क्रियाकलाप निष्पादित नहीं किया। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा में पाया गया कि पंडित दीनदयाल उपाध्याय चेतना योजना के अन्तर्गत, श्रमिकों के लाभ वितरण हेतु कार्यक्रमों के आयोजन पर प्रमुख रूप से व्यय किया गया था, जो संबंधित गतिविधि के क्रियाकलाप के रूप में प्रस्तावित ही नहीं था।
पेंशन	उन भवन एवं अन्य सन्निर्माण श्रमिकों को पेंशन सुविधा प्रदान की जानी चाहिए जो कम से कम दस वर्ष की अवधि के लिए बोर्ड में पंजीकृत रहे हों।	बोर्ड ने 60 वर्ष की आयु वाले ऐसे श्रमिकों को पेंशन लाभ प्रदान करने के लिए महात्मा गांधी पेंशन योजना प्रारम्भ की, जो विगत दस वर्षों से बोर्ड के सदस्य रहे थे।	बोर्ड ने प्रस्ताव पारित (अप्रैल 2022) कर, 129.63 लाख से अधिक पंजीकृत लाभार्थियों के पेंशन पर अप्रत्याशित प्रतिबद्ध देनदारियों के कारण पेंशन योजना को बंद करने का निर्णय लिया गया, जैसा कि पूर्व में प्रस्तर संख्या 7.2.6.1 में वर्णित है।

(स्रोत: बोर्ड द्वारा प्रदान की गई सूचना)

© भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
www.cag.gov.in

<https://cag.gov.in/ag1/uttar-pradesh>