गोपनीय

विधान मण्डल में प्रस्तुत होने
के पश्चात निर्गत हेतु

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

प्रेस विज्ञप्ति

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकारों का कल्याण

पर

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन

उत्तर प्रदेश शासन

प्रतिवेदन सं. 4, वर्ष 2025

(निष्पादन लेखापरीक्षा- सिविल)

प्रेस विज्ञप्ति

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकारों के कल्याण पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 4 वर्ष 2025

उत्तर प्रदेश सरकार के संदर्भ मे भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकारों के कल्याण पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (प्रतिवेदन सं. 4 वर्ष 2025) दिनांक ..... को राज्य विधानमंडल के समक्ष रखा गया है।

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकारों (श्रमिकों) के रोजगार एवं सेवा की शर्तों को विनियमित करने तथा उनकी सुरक्षा, स्वास्थ्य और 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 कर्मकारों 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) की गयी|

(प्रस्तर 1.1 और 1.2)

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|

(प्रस्तर 1.4)

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 प्राविधान नहीं था।

(प्रस्तर 2.1)

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 प्रयासों 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 स्थापना पंजीकरण की प्राप्तियां बोर्ड को अंतरित नहीं की।

(प्रस्तर 3.1.1 से 3.1.3, 3.1.5, 3.1.6 और 3.1.8)

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 बढावा 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।

(प्रस्तर 3.2.1, 3.2.3 और 3.2.5)

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 ठेकेदार के बिलों 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।

(प्रस्तर 4.1.1 से 4.1.3, 4.1.6, 4.2.1 से 4.2.4, 4.3.1, 4.3.2, 4.4.1 और 4.4.3)

श्रमिकों के सुरक्षा और 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।

(प्रस्तर 5.1 से 5.6)

निरीक्षण की प्रणाली में भी कमी थी। कार्य स्थलों 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|

(प्रस्तर 6.3 से 6.7)

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 करने 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 अपनी 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 धनराशि 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।

(प्रस्तर 7.1, 7.1.1 से 7.1.3 और 7.2.1 से 7.2.6.2)

हमने राज्य सरकार को 19 अनुशंसाएं भी की हैं। इनमें से कुछ निम्नवत हैं:

- *अधिनियम की अपेक्षाओ 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 जिम्मेदारियां सौपना।*
- *संभावित नियोक्ताओं की पहचान करने, उनके पंजीकरण तथ समय पर पंजीकरण प्रमाण पत्र निर्गत करने के लिए एक मजबूत तंत्र तैयार करना।*
- *अधिनियम एवं नियमों के तहत नियमितता और सांविधिक आवश्यकताओं का पालन न करने के लिए सरकारी अधिकारियों के विरुद्ध दंडात्मक उपायों पर विचार करना।*
- *आशयित लाभार्थियों को योजनाओ 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-I) जमा करने और 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 सुनिचित 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।*
- *सहायक श्रम आयुक्त/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 और पूर्ण होने की सूचना समय पर प्रस्तुतीकरण हेतु निर्देश निर्गत करना तथा दोषी नियोक्ताओं के विरुद्ध कार्यवाही करने पर विचार करना।*
- *.राज्य सरकार श्रम विभाग के कारखाना प्रभाग के निरीक्षकों के लिए निरीक्षण के लक्ष्यों को निर्धारित करने पर विचार करे एवं 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 और 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।*

(राज कुमार)
प्रधान महालेखाकार

उपरोक्त विषयों पर किसी भी अन्य जानकारी के लिए, कृपया निम्नलिखित पते पर संपर्क करें:

प्रवक्ता	: व0 उप महालेखाकार कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा-I), उत्तर प्रदेश, प्रयागराज-211001		
ईमेल	: dagadmn.up2.au@cag.gov.in	वेबसाइट	: https://cag.gov.in/ag1/uttar pradesh/en
फोन	: 0532-2624757	फैक्स नं.	: 05322424102