अध्याय-III
विषयक लेखापरीक्षा

अध्याय-III
विषयक लेखापरीक्षा

श्रम एवं रोजगार विभाग

3.1 हिमाचल प्रदेश भवन एवं अन्य निर्माण कामगार कल्याण बोर्ड की कार्यप्रणाली

3.1.1 परिचय

भारत सरकार द्वारा प्रत्येक राज्य में सामाजिक सुरक्षा स्कीमों[1] के अधिग्रहण के लिए भवन एवं अन्य निर्माण कामगार (रोजगार एवं सेवा शर्तों का नियमन) अधिनियम, 1996 अधिनियमित (अगस्त 1996)[2] किया गया। भारत सरकार ने भवन एवं अन्य निर्माण कामगार कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 (उपकर अधिनियम) भी अधिनियमित किया (अगस्त 1996)[3]। भारत सरकार ने भवन एवं अन्य निर्माण कामगार कल्याण उपकर नियम, 1998 (उपकर नियम) का गठन किया (मार्च 1998)। बोर्ड के संसाधनों में वृद्धि हेतु सितम्बर 1996 में संशोधित उपकर अधिनियम का भाग 3 श्रम कल्याण उपकर की उगाही एवं संग्रहण के लिए एक समान दर नियोजक द्वारा वहन की गई निर्माण लागत का एक *प्रतिशत* उपलब्ध कराता है। राज्य सरकार ने कामगारों की सुरक्षा, स्वास्थ्य एवं कल्याण के लिए भवन एवं अन्य निर्माण कामगार अधिनियम के भाग 40 एवं 62 के अनुसरण में हिमाचल प्रदेश भवन एवं अन्य निर्माण कामगार (रोजगार एवं सेवा शर्तों का नियमन) नियमवली, 2008 का भी गठन किया (दिसम्बर 2008)। निर्माण कामगारों के लिए कल्याण स्कीमों के कार्यान्वयन हेतु राज्य सरकार ने हिमाचल प्रदेश भवन एवं अन्य निर्माण कामगार कल्याण बोर्ड संस्थापित किया(मार्च 2009)। भवन एवं अन्य निर्माण कामगार (रोजगार एवं सेवा शर्तों का विनियमन) अधिनियम के प्रावधान प्रत्येक संगठन जिसने 10 या अधिक कामगारों को किसी भवन या अन्य निर्माण कार्यों में रोजगार दिया है या पिछले 12 महीनों में किसी दिन रोजगार दिया था, पर लागू है। निर्माण कार्य में लगे ऐसे सभी संगठन ₹10 लाख से कम लागत (भूमि लागत को छोड़कर) के अपने मकान के निर्माण कार्य में लगे नियोजक को छोड़कर, उपकर अधिनियम के अंतर्गत उपकर देने के लिए जिम्मेदार है।

3.1.2 संगठनात्मक ढांचा

भवन एवं अन्य निर्माण कामगार अधिनियम एवं उपकर अधिनियम के कार्यान्वयन की देख-रेख हेतु राज्य सरकार ने राज्य के श्रम आयुक्त को महानिरीक्षक एवं अपीलीय प्राधिकारी, संयुक्त आयुक्त एवं उप श्रम आयुक्त को पूरे राज्य के लिए निरीक्षक तथा श्रम अधिकारियों एवं श्रम निरीक्षकों को उनके क्षेत्राधिकार के

---

1 लाभार्थियों को मकान के निर्माण के लिए ऋण एवं अग्रिम उपलब्ध कराना, बच्चों की शिक्षा के लिए वित्तीय सहायता, लाभार्थियों को चिकित्सा सहायता, विकलांगता पेंशन, विवाह के लिए वित्तीय सहायता, व्यक्तिगत दुर्घटना बीमा योजना आदि।

2 1 मार्च 1996 से प्रभावी।

3 3 नवम्बर 1995 से प्रभावी।

अन्दर निरीक्षक नियुक्त किया (अप्रैल 2009)। राज्य सरकार ने श्रम अधिकारियों[4] को पंजीकरण अधिकारी, निर्धारण अधिकारी, उपकर समाहर्ता एवं प्राधिकृत अधिकारी भी नियुक्त किया (अप्रैल 2009)।

बोर्ड की अध्यक्षता गर्वनर द्वारा मनोनीत अध्यक्ष द्वारा की जाती है। बोर्ड का सचिव एक सरकारी अधिकारी जो कि उप श्रम आयुक्त के पद से नीचे का नहीं होता है। बोर्ड के अन्य सदस्यों में भारत सरकार के श्रम एवं रोजगार मंत्रालय के एक अवर सचिव और 15 प्रतिनिधि, राज्य सरकार, नियोक्ताओं एवं कामगारों प्रत्येक में से पांच होते हैं।

3.1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

बोर्ड की लेखापरीक्षा के उद्देश्य यह निर्धारित करने के लिये थे कि क्या:

- कल्याणकारी कार्यवाहियों के कार्यान्वयन के लिए योजना प्रक्रिया प्रभावी थी;
- निधि प्रबन्धन कुशल एवं प्रभावी था;
- कल्याणकारी कार्यवाहियां प्रभावी ढंग से कार्यान्वित की गई;
- मानव संसाधन प्रबन्धन प्रभावी था; और
- अनुश्रवण एवं आन्तरिक नियंत्रण तंत्र अस्तित्व में और प्रभावी थे।

3.1.4 लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र एवं कार्यपद्धति

अनुपालन लेखापरीक्षा की नमूना-जांच के दौरान 2009-12 की अवधि के लिए बोर्ड, शिमला, श्रम आयुक्त (मुख्य निरीक्षक), शिमला और सांख्यिकी प्रतिदर्श की प्रतिस्थापना के बिना आकार के संभाव्यता आनुपातिक पद्धति के आधार पर 12 श्रम अधिकारियों में से चार[5] के कार्यालयों में अनुरक्षित अभिलेखों की नमूना-जांच जून-जुलाई 2012 के दौरान की गई थी। लेखापरीक्षा निष्कर्ष निकालते हुए कार्यान्वयन अभिकरणों के उत्तरों पर भी विचार किया गया।

लेखापरीक्षा परिणाम

3.1.5 अधिनियम के कार्यान्वयन हेतु योजना

3.1.5.1 हिमाचल प्रदेश भवन एवं अन्य निर्माण कामगार कल्याण बोर्ड के गठन में विलम्ब

राज्य सरकार द्वारा भवन एवं अन्य निर्माण कामगार अधिनियम, 1996 का कार्यान्वयन शीघ्रता से करना सुनिश्चित नहीं किया गया था जिससे पूर्वोक्त अधिनियम के अधिनियमित किये जाने के बाद बोर्ड के गठन में 12 वर्षों से अधिक का समय लगा। परिणामस्वरूप मार्च 2009 तक कामगारों की सुरक्षा और कल्याण के लिए प्रावधानों का कार्यान्वयन अनुपालित नहीं हुआ था। श्रम आयुक्त ने बोर्ड के गठन में विलम्ब के लिए विभिन्न स्तरों पर संहितागत औपचारिकताओं की अपूर्णता को जिम्मेदार ठहराया (जुलाई 2012)। यह उत्तर

---

4 बद्दी, बिलासपुर, चम्बा, धर्मशाला, किन्नौर, कुल्लू, मण्डी, नाहन, रामपुर, शिमला, सोलन एवं ऊना।

5 बिलासपुर, चम्बा, धर्मशाला और किन्नौर।

संतोषजनक नहीं है क्योंकि कामगारों के लाभ हेतु सामाजिक सुरक्षा एवं अन्य परिकल्पित कल्याणकारी उपायों को उपलब्ध कराने के लिए आवश्यक संहितागत औपचारिकताओं को समयबद्ध तरीके से पूर्ण किया जाना चाहिए था। राज्य सरकार द्वारा किया गया विलम्ब इस तथ्य से भी स्पष्ट है कि राज्य सरकार ने नियमों के निर्माण के लिए सरकार को सलाह देने हेतु विशेषज्ञ समिति का गठन भारत सरकार द्वारा भवन एवं अन्य निर्माण कामगार अधिनियम के लागू किए जाने से सात वर्षों से अधिक के विलम्ब के बाद किया।

3.1.5.2 बोर्ड की बैठकों के संचालन में कमी

हिमाचल प्रदेश भवन एवं अन्य निर्माण कामगार नियमावली, 2008 का नियम 253 यह प्रावधान करता है कि बोर्ड दो महीनों में एक बार साधारण रूप से बैठक करेगा।

अभिलेखों की संवीक्षा (जून 2012) से उद्‌घाटित हुआ कि 2009-12 के दौरान अपेक्षित 18 बैठकों के प्रति मात्र 10 बैठकें ही की गई जिसके परिणामस्वरूप आठ बैठकों की कमी हुई और इसलिए भवन एवं अन्य निर्माण कामगार अधिनियम के अपेक्षित ढंग से कार्यान्वयन की प्रभावशीलता प्रभावित हुई। यद्यपि इन बैठकों में से एक (जुलाई 2011) में कामगारों के लाभार्थ बीमा योजनाओं पर विचार किया गया था, खातों के रख-रखाव, कार्यालय भवन को किराये पर लेना, वाहन की खरीद, कामगारों के पहचान पत्र बनाना, पंजीकरण फीस का निर्धारण, बाह्यस्रोत आधार पर कर्मचारी वर्ग की नियुक्ति आदि से सम्बन्धित मुख्य विषयों पर अन्य बैठकों में विचार किया गया था। इससे अपेक्षित ढंग से भवन एवं अन्य निर्माण कामगार अधिनियम के कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने में बोर्ड की प्रभावहीनता प्रदर्शित हुई।

बोर्ड के सचिव ने बताया (जुलाई 2012) कि नव-निर्मित बोर्ड के लिए अवसंरचना और अन्य मूल आवश्यकताओं की कमी के कारण बैठकों की समय-सारणी का पालन नहीं किया जा सका। यह उत्तर इसकी व्याख्या नहीं करता कि अपेक्षित प्राथमिकता क्यों नहीं दी गई थी जिसके कारण बोर्ड को उसकी निर्बाध कार्यप्रणाली के लिए आवश्यक अवसंरचना उपलब्ध नहीं करवाई जा सकी थी।

3.1.5.3 राज्य सलाहकार समिति का गठन

भवन एवं अन्य निर्माण कामगार अधिनियम, 1996 के अनुसार अधिनियम के प्रशासन के भीतर से उठने वाले मामलों पर राज्य सरकार को सलाह देने हेतु राज्य सरकार को एक अध्यक्ष, राज्य विधानसभा के दो सदस्य, भारत सरकार से एक सदस्य, मुख्य निरीक्षक के रूप में राज्य का श्रम आयुक्त, नियोक्ताओं, भवन कामगारों आदि के प्रतिनिधित्व के रूप में राज्य सरकार के सात से ग्यारह नामित व्यक्तियों से युक्त एक राज्य सलाहकार समिति का गठन करना था।

लेखापरीक्षा में यह देखा गया था कि राज्य सरकार ने अधिनियम के अधिनियमित किए जाने से 14 वर्षों से अधिक के विलम्ब के बाद मई 2011 में राज्य सलाहकार समिति का गठन किया था। राज्य सलाहकार समिति का छ: माह में कम से कम एक बार बैठक करना अपेक्षित था। हालांकि जुलाई 2012 तक कोई बैठक नहीं हुई थी। अत: इसने इसके निर्माण के बाद भी जुलाई 2012 तक राज्य सरकार को कोई सलाह प्रदान नहीं की थी। श्रम आयुक्त ने बताया (जुलाई 2012) कि राज्य सलाहकार समिति की बैठक करने के लिए कोई आवश्यकता उत्पन्न नहीं हुई थी। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि हिमाचल प्रदेश भवन एवं अन्य निर्माण

कामगार नियमावली, 2008 के अंतर्गत इस प्रकार की बैठकें करना अनिवार्य था। राज्य सलाहकार समिति के गठन में असाधारण विलम्ब स्वयं ही सरकार की तरफ से विषय पर उपयुक्त कुशल सलाह के निष्कर्षण द्वारा कामगार कल्याण मामले पर इच्छा शक्ति एवं प्रवर्तन में कमी को निर्दिष्ट करता है।

3.1.5.4 लाभार्थियों की पहचान

भवन एवं अन्य निर्माण कामगार अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार 18 से 60 वर्ष की आयु वर्ग समूह के मध्य के निर्माण कामगार, जिन्होंने पूर्ववर्ती 12 महीनों के दौरान भवन कामगार के रूप में 90 दिन की सेवाएं पूर्ण कर ली हैं, पंजीकरण और पहचान पत्रों की प्राप्ति के बाद इस अधिनियम के अंतर्गत लाभार्थियों के रूप में योग्य हैं।

राज्य सरकार ने राज्य में योग्य लाभार्थियों की वास्तविक संख्या का पता लगाने के लिए कोई प्रणाली परिकल्पित नहीं की थी। वर्ष 2011-12 के दौरान पंजीकरण अधिकारियों के लिए लाभार्थियों की पहचान करने हेतु एक तदर्थ लक्ष्य निश्चित किया गया था, जबकि इस अवधि के पूर्व कोई लक्ष्य निश्चित नहीं किये गये थे। वर्ष 2011-12 के दौरान 37,000 निर्माण कामगारों के पंजीकृत होने की अनुमानित संख्या के लक्ष्य के प्रति मात्र 5,214 कामगार पंजीकृत हुए जिनकी 86 *प्रतिशत* की कमी के रूप में गणना हुई। यह दर्शाता है कि राज्य में निर्माण गतिविधि में लगे कामगारों के हित को सुरक्षित करने के लिए राज्य सरकार के प्रयासों में कमी थी। श्रम आयुक्त ने बताया (जुलाई 2012) कि कामगारों की वास्तविक संख्या पता लगाने के लिए कोई सर्वेक्षण नहीं किया गया था और विभाग के पास कोई तथाकथित आंकड़ा उपलब्ध नहीं था। हालांकि, केवल 2011-12 के लिए मात्र एक तदर्थ लक्ष्य निश्चित किया गया था। अत: लाभार्थी कामगारों की वास्तविक संख्या की पहचान को सुनिश्चित करने में विभाग की अकुशलता के कारण भवन एवं अन्य निर्माण कामगार अधिनियम का प्रभावी ढंग से कार्यान्वयन नहीं हुआ।

3.1.6 वित्तीय प्रबन्धन

3.1.6.1 बोर्ड के वित्तीय संसाधन

बोर्ड ने मई 2009 में अपने कार्यों के निमित्त राज्य सरकार से सहायता अनुदान अथवा ऋण के स्वीकृत करने के लिए प्रार्थना की थी। अगस्त 2009 में वित्त विभाग ने सहायता अनुदान अथवा ऋण उपलब्ध करवाने में अपनी असमर्थता जताई। अत: केवल उपकर अधिनियम के अंतर्गत एकत्र किये गये उपकर, नियोक्ताओं और कामगारों से एकत्रित पंजीकरण फीस और कामगारों का मासिक अंशदान ही बोर्ड के वित्तीय संसाधन (निधि) थे। बोर्ड द्वारा निधि से कामगारों की कल्याण स्कीमों[6] के खर्चों, सदस्यों, अधिकारियों व अन्य कर्मचारियों के वेतन, भत्तों एवं अन्य पारिश्रमिकों और बोर्ड के अन्य प्रशासनिक खर्चों आदि को पूरा किया जाना अपेक्षित

---

6 मातृत्व लाभ, पेंशन, घरों की खरीद अथवा निर्माण के लिए अग्रिम, विकलांगता पेंशन, उपकरणों के लिए ऋण, अंतिम संस्कार में सहायता का भुगतान, मृत्यु लाभ, चिकित्सा सहायता, बच्चों की शिक्षा और विवाह के लिए वित्तीय सहायता, समूह बीमा स्कीम के लिए प्रीमिया, दुर्घटनाओं के मामले में सहायता आदि।

था। 2009-12 के दौरान प्राप्त निधियों और उसके प्रति हुए व्यय की वर्षवार स्थिति निम्न **तालिका-3.1** में दी गई है:

तालिका-3.1

(₹ करोड़ में)

वर्ष	अथशेष	प्राप्त उपकर	एकत्रित अंशदान एवं पंजीकरण शुल्क	प्राप्त विविध आय/ ब्याज	उपलब्ध कुल निधियां	किया गया व्यय		शेष
						कल्याण स्कीम पर	अन्य व्यय	
2009-10	0	24.20	0	0.07	24.27	--	0.21	24.06
2010-11	24.06	42.63	0.01	0.48	67.18	--	0.30	66.88
2011-12	66.88	40.58	0.04	1.01	108.51	0.04	0.33	108.14
कुल		**107.41**	**0.05**	**1.56**		**0.04**	**0.84**	**108.14**

स्रोत: बोर्ड द्वारा उपलब्ध करवाए गए आंकड़ें। वर्ष 2011-12 के लिए गैर-लेखापरीक्षित खातों पर आधारित आंकड़ें।

उपरोक्त तालिका में यह देखा जा सकता है कि 2009-12 के दौरान बोर्ड ने ₹ 107.46 करोड़ (उपकर: ₹ 107.41 करोड़ और अंशदान: ₹ 0.05 करोड़) प्राप्त किए जिसमें से उपरोक्त समयावधि के दौरान मात्र ₹ 0.88 करोड़ कल्याण योजनाओं (₹ 0.04 करोड़) और स्थापना एवं अन्य व्यय (₹ 0.84 करोड़) पर खर्च किए। ₹ 108.14 करोड़ की शेष राशि, जिसमें 2009-12 के दौरान बैंक जमाओं पर प्राप्त किया गया ₹ 1.56 करोड़ का ब्याज सम्मिलित है, बैंक में क्रमश: आवधिक जमा प्राप्तियों (₹ 106.77 करोड़) और बचत बैंक खाता (₹ 1.37 करोड़) के रूप में अप्रयुक्त पड़ी रही।

3.1.6.2 प्रशासनिक खर्चों पर अनाधिकृत व्यय

भवन एवं अन्य निर्माण कामगार अधिनियम, 1996 का भाग 24 (3) यह प्रावधान करता है कि किसी भी वित्तीय वर्ष में बोर्ड का प्रशासनिक व्यय वर्ष के दौरान हुए कुल व्यय के पांच *प्रतिशत* से अधिक नहीं होना चाहिए।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि 2009-12[7] की अवधि के दौरान वेतन एवं अन्य प्रशासनिक खर्चों पर किए जाने वाले अधिकतम ₹ 0.05 करोड़ (₹ 0.88 करोड़ के कुल व्यय का पांच *प्रतिशत*) के अपेक्षित व्यय के प्रति बोर्ड ने ₹ 0.84 करोड़ का व्यय किया। अत: 2009-12 की अवधि के दौरान भवन एवं अन्य निर्माण कामगार अधिनियम के प्रावधानों के उल्लंघन में प्रशासनिक खर्चों के रूप में किया गया ₹ 0.79 करोड़ का व्यय अनियमित था।

बोर्ड के सचिव ने कहा (जुलाई 2012) कि अधिकतर व्यय कामगारों को सुविधा सम्पन्न करने के लिए वचनबद्ध दायित्वों जैसे कार्यालय उपकरणों/ फर्नीचर की खरीद, वाहन और अन्य प्रशासनिक खर्चों पर किया गया था। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह भवन एवं अन्य निर्माण कामगार अधिनियम में रखे गए मानदण्डों के प्रतिकूल था।

---

[7] अपेक्षित व्यय (2009-10: ₹ 0.01 करोड़; 2010-11: ₹ 0.02 करोड़ और 2011-12: ₹ 0.02 करोड़)। वास्तविक व्यय (2009-10: ₹ 0.21 करोड़; 2010-11: ₹ 0.30 करोड़ और 2011-12: ₹ 0.33 करोड़)।

3.1.6.3 उपकर का निर्धारण न करना

उपकर अधिनियम का भाग 4 प्रावधान करता है कि प्रत्येक नियोक्ता, जो भवन और अन्य निर्माण कार्य कर रहा है, निर्धारण अधिकारी अर्थात् श्रम अधिकारी को उपकर के भुगतान के 30 दिनों के भीतर विवरणी देने के लिए उत्तरदायी है और निर्धारण अधिकारी द्वारा विवरणी की प्राप्ति से छः माह की अवधि के भीतर देय उपकर की राशि, भुगतान किया उपकर और भुगतान योग्य शेष राशि, यदि कोई है, का उल्लेख करते हुए एक आकलन आदेश बनाया जाना अपेक्षित है।

नमूना-जांचित समस्त चार[8] श्रम कार्यालयों में लेखापरीक्षा द्वारा देखा गया कि यद्यपि 2009-12 के दौरान 219[9] नियोक्ताओं ने कुल ₹ 50.52 करोड़ उपकर का भुगतान कर दिया था, तथापि, सम्बन्धित श्रम अधिकारियों द्वारा छः माह की निर्दिष्ट अवधि के भीतर देय उपकर की राशि, भुगतान किया उपकर और उपकर की शेष राशि, यदि कोई भुगतान योग्य है, का उल्लेख करते हुए आकलन आदेश पारित करने हेतु आवश्यक विवरणियां निर्धारित अवधि में नहीं दी गई थी।

सम्बन्धित श्रम अधिकारियों ने कहा (जुलाई 2012) कि नोटिस जारी किए जाने के बावजूद नियोक्ताओं द्वारा विवरणियां नहीं दी जा रही हैं। श्रम अधिकारियों के उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विवरणियां न दिए जाने की दशा में वे पूर्वोक्त अधिनियम के भाग 5(2) के अंतर्गत अपने स्तर पर उपकर के निर्धारण हेतु कार्यवाही करने की पहल कर सकते थे। अतः ऐसा न करने के परिणामस्वरूप दोषी नियोक्ताओं से उपकर की सही राशि संग्रहित और वसूल नहीं की जा सकी।

3.1.6.4 उपकर संग्रहण प्रभारों की अनुचित कटौती

उपकर नियम यह प्रावधान करते हैं कि संग्रहित उपकर की आय सरकारी अधिकारियों, सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों, स्थानीय अभिकरणों या उपकर संग्रहकर्त्ता द्वारा बोर्ड को राज्य की लेखा प्रक्रियाओं के अंतर्गत निर्धारित चालान प्रपत्र के साथ और संग्रहित उपकर में से वास्तविक संग्रह खर्चों, कुल संग्रहित राशि का एक *प्रतिशत* से अधिक नहीं, को काटकर हस्तांतरित की जाएगी।

यह पाया गया कि 2009-12 के दौरान उपकर संग्रहकर्त्ताओं ने वास्तविक संग्रह प्रभारों को सुनिश्चित करने के स्थान पर कुल संग्रहित उपकर के एक *प्रतिशत* की एक समान दर पर संग्रह प्रभारों की कटौती के बाद बोर्ड के पास ₹ 107.41 करोड़ जमा करवाए। श्रम आयुक्त (जुलाई 2012) ने तथ्यों को स्वीकारा। अतः उपकर के संग्रहण की वास्तविक लागत का कोई अभिलेख न होने के कारण लेखापरीक्षा में उपकर संग्रहकर्त्ताओं द्वारा संग्रह प्रभारों की कटौती सत्यापित नहीं की जा सकी।

3.1.6.5 अवास्तविक बजट आकलन और राज्य सरकार व भारत सरकार को प्रस्तुत न करना

भवन एवं अन्य निर्माण कामगार अधिनियम, 1996 का भाग 25 यह प्रावधान करता है कि बोर्ड प्रत्येक वित्तीय वर्ष के दौरान आगामी वित्त वर्ष के लिए बोर्ड की अनुमानित प्राप्तियों और व्यय को दर्शाते हुए, अपना बजट

---

8 बिलासपुर, चम्बा, धर्मशाला और किन्नौर।

9 परिच्छेद 3.1.6.6 में निर्दिष्ट एक मामले को छोड़कर।

तैयार करेगा और राज्य सरकार व भारत सरकार को अग्रेषित करेगा। वर्ष 2009-12 के दौरान अनुमानित प्राप्तियों, वास्तविक वसूली एवं इनके प्रति व्यय की वर्षवार स्थिति नीचे **तालिका-3.2** में दी गई है।

तालिका-3.2

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्राप्तियां		व्यय	
	आकलन	वास्तविक	आकलन	वास्तविक
2009-10	तैयार नहीं किया गया	24.27	1.72	0.21
2010-11	28.60	43.12	24.83	0.30
2011-12	60.29	41.63	2.52	0.37

स्रोत: बोर्ड द्वारा उपलब्ध आंकड़े।

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि वर्ष 2010-11 और 2011-12 के दौरान ₹ 28.60 करोड़ और ₹ 60.29 करोड़ की अनुमानित प्राप्तियों के प्रति बोर्ड की प्राप्तियां क्रमश: ₹ 43.12 करोड़ और ₹ 41.63 करोड़ थी। इसी प्रकार, वर्ष 2009-10, 2010-11 और 2011-12 के लिए व्यय के बजट अनुमानों क्रमश: ₹ 1.72 करोड़, ₹ 24.83 करोड़ और ₹ 2.52 करोड़ के प्रति बोर्ड ने क्रमश: ₹ 0.21 करोड़, ₹ 0.30 करोड़ और ₹ 0.37 करोड़ का व्यय किया था। अत: प्राप्तियों और व्यय के बजट अनुमान बिल्कुल अवास्तविक थे। इसके अतिरिक्त पूर्वोक्त अवधि में बजट अनुमान भवन एवं अन्य निर्माण कामगार अधिनियम के अंतर्गत यथा अपेक्षित राज्य सरकार और भारत सरकार को प्रस्तुत भी नहीं किए गए थे।

बोर्ड के सचिव ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया (नवम्बर 2012) कि नियमित सचिव और लेखा अधिकारी की नियुक्ति में विलम्ब के कारण लेखा प्रक्रिया और लेखों के शीर्ष को जनवरी 2011 में ही अन्तिम रूप दिया जा सका। सचिव ने आगे बताया कि 2012-13 के लिए बजट अनुमान राज्य सरकार को प्रस्तुत कर दिए गए हैं। अत: बोर्ड द्वारा निधि प्रबन्धन को कुशल तरीके से सुनिश्चत नहीं किया गया था और इसने कल्याण योजनाओं के कार्यान्वयन को प्रभावित किया जैसा कि परिच्छेद 3.1.7.1 में बताया गया।

3.1.6.6 उपकर के संग्रहण में कमी

उपकर नियमों, 1998 के अनुसार जहां परियोजना अथवा निर्माण कार्य की अवधि एक वर्ष से अधिक हो जाती है, वहां नियोक्ता द्वारा कार्य-प्रारम्भ की तिथि से एक वर्ष की पूर्णता के 30 दिनों के भीतर और इसके बाद प्रत्येक वर्ष सम्बन्धित अवधि के दौरान हुए निर्माण खर्च पर उपकर का भुगतान किया जाना अपेक्षित है।

श्रम-सह-उपकर निर्धारण एवं संग्रहण अधिकारी धर्मशाला के अभिलेखों की संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि मैसर्ज़ एस पी एम एल इन्फरा लिमिटेड (फर्म) ने मई 2005 में चार परियोजनाओं का निर्माण कार्य प्रारम्भ किया था। ये परियोजनाएं जुलाई 2012 तक पूर्ण नहीं हुई थी और 31 मार्च 2012 तक फर्म से ₹ 54.90 लाख का उपकर वसूल किया जाना अपेक्षित था जैसा कि उपरोक्त कर-निर्धारण अधिकारी द्वारा निर्धारित किया गया

था। इसके प्रति सितम्बर 2012 तक ₹ 16.99 लाख वसूल किए जा चुके थे तथा ₹ 37.91 लाख[10] की शेष राशि को वसूल किया जाना अभी तक बाकी था।

श्रम अधिकारी, धर्मशाला ने कहा (नवम्बर 2012) कि सम्बन्धित फर्म ने अगस्त 2012 में इस संदर्भ में हाईकोर्ट में एक याचिका दायर की थी और स्टे आर्डर प्राप्त कर लिया था।

3.1.7 कल्याण उपाय

3.1.7.1 बोर्ड द्वारा कल्याण योजनाओं का कार्यान्वयन

भवन एवं अन्य निर्माण कामगार अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार बोर्ड द्वारा कामगारों के लिए कल्याण योजनाओं का कार्यान्वयन अपेक्षित था जैसा कि परिच्छेद 3.1.6.1 में बताया गया है।

वर्ष 2009-12 के दौरान बोर्ड द्वारा किए गए ₹ 88 लाख के कुल व्यय में से 2011-12 के दौरान 2866 कामगारों को आवृत्त करती हुई चार[11] कल्याणकारी गतिविधियों पर मात्र ₹ 3.51 लाख (चार *प्रतिशत*) खर्च किए गए।

स्पष्टत: बोर्ड ने कल्याणकारी गतिविधियों पर नगण्य राशि (₹ 0.04 करोड़) खर्च की थी और बड़ी राशि (₹ 108.14 करोड़) बैंक खातों में अप्रयुक्त रही थी जैसा कि परिच्छेद 3.1.6.1 में बताया गया है। अत: भवन एवं अन्य निर्माण कामगारों के रोजगार और सेवा परिस्थितियों के नियमन के लिए उपकर उद्ग्रहण का लक्ष्य प्राप्त नहीं किया जा रहा था।

बोर्ड के सचिव ने कहा (जुलाई 2012) कि समस्त लाभार्थी, जिन्होंने सहायता के लिए आवेदन किया था, योजना के अंतर्गत आवृत्त कर लिए गए थे। यह उत्तर इस तथ्य को प्रदर्शित करता है कि उपकर आय को कल्याण योजनाओं पर खर्च कराने के लिए कोई उचित तंत्र नहीं था। यह भी कि गत तीन वर्षों के दौरान अनुमोदित कल्याण योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए पद्धति बनाने के लिए बोर्ड ने स्वत: कोई पहल नहीं की थी।

3.1.7.2 स्थापनाओं और कामगारों का पंजीकरण

भवन एवं अन्य निर्माण कामगार अधिनियम, 1996 प्रावधान करता है कि प्रत्येक नियोक्ता से अधिनियम के आरम्भ के साठ दिनों की अवधि के भीतर अथवा स्थापना पर अधिनियम के लागू होने की तिथि से साठ दिनों के भीतर अपनी स्थापना के पंजीकरण के लिए निर्धारित फीस के साथ आवेदन किया जाना अपेक्षित है और इसी प्रकार प्रत्येक कामगार का भी पंजीकरण तद्नुसार करवाया जाना अपेक्षित है। जैसा कि परिच्छेद 3.1.2 में कहा गया है, श्रम एवं रोजगार विभाग के श्रम अधिकारी, को पंजीकरण अधिकारी नामित किया गया, स्थापना और कामगारों के पंजीकरण के लिए उत्तरदायी थे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2009-10 के लिए विभाग/ बोर्ड के पास राज्य में निर्माण गतिविधियों और कार्यों पर नियुक्त निर्माण कामगारों से सम्बद्ध स्थापनाओं की वास्तविक संख्या से सम्बन्धित आंकड़ें उपलब्ध

---

10 आवा पनबिजली परियोजना: ₹ 6.40 लाख; न्यूगल पनबिजली परियोजना: ₹ 7.08 लाख; आई क्यू यू पनबिजली परियोजना: ₹ 12.31 लाख एवं लूनी पनबिजली परियोजना: ₹ 12.12 लाख।

11 चिकित्सा सहायता (चार कामगारों के लिए ₹ 0.02 लाख), मृत्यु के मामले में सहायता (दो कामगारों के लिए ₹ 0.25 लाख), शिक्षण सहायता (24 कामगारों के लिए ₹ 0.40 लाख) और बीमा प्रीमिया (2836 लाभार्थियों के लिए ₹ 2.84 लाख)।

नहीं थे। नमूना-जांचित चार इकाइयों में और राज्य में पंजीकृत स्थापनाओं और निर्माण कामगारों का ब्यौरा नीचे **तालिका-3.3** में दिया गया है:

तालिका-3.3

(संख्या में)

श्रम कार्यालय	2009-10			2010-11			2011-12		
	ई	आर	डब्ल्यू	ई	आर	डब्ल्यू	ई	आर	डब्ल्यू
राज्य स्तर	उपलब्ध नहीं			368	3680	1276	267	2670	5214
बिलासपुर	4	40	0	3	30	31	46	460	674
चम्बा	12	120	0	17	170	151	21	210	259
धर्मशाला	29	290	0	24	240	23	10	100	627
किन्नौर	7	70	0	39	390	115	7	70	179

स्रोत: बोर्ड एवं श्रम अधिकारियों द्वारा उपलब्ध आंकड़ें।

टिप्पणी: ई स्थापना को दर्शाता है, आर स्थापना पंजीकरण के लिए आवश्यक निम्नतम कामगारों की संख्या को दर्शाता है तथा डब्ल्यू कामगारों को दर्शाता है।

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि वर्ष 2010-11 के दौरान राज्य स्तर पर और वर्ष 2009-10 एवं 2010-11 के दौरान नमूना-जांचित श्रम कार्यालयों के स्तर पर पंजीकृत स्थापनाओं और कामगारों की संख्याओं के मध्य असमानता थी क्योंकि भवन एवं अन्य निर्माण कामगार अधिनियम के अंतर्गत न्यूनतम 10 कामगार एक स्थापना को पंजीकरण के योग्य बना सकते हैं। श्रम आयुक्त ने कहा (नवम्बर 2012) कि अधिनियम के भाग 12(1) के अंतर्गत भवन एवं अन्य निर्माण कामगारों के लिए स्वयं को लाभार्थियों के रूप में बोर्ड के पास पंजीकृत करवाना अनिवार्य नहीं था। यह उनका स्वैच्छिक निर्णय था कि वे पंजीकरण के लिए निर्धारित दस्तावेजों, शुल्क और अंशदान सहित प्राधिकृत अधिकारी के पास आवेदन करें। यह उत्तर इस तथ्य को प्रदर्शित करता है कि कामगारों के उचित पंजीकरण के लिए श्रम आयुक्त/ बोर्ड और श्रम अधिकारियों ने कोई पहल नहीं की थी।

3.1.7.3 पहचान पत्रों का निर्गम और पंजीकरणों का नवीकरण

श्रम आयुक्त और बोर्ड के पास 2009-12 की अवधि के दौरान पहचान पत्रों के निर्गम और निर्माण कामगारों की सदस्यता के नवीकरण के लिए राज्य स्तर पर आवश्यक आंकड़े उपलब्ध नहीं थे। हालांकि, श्रम अधिकारी, चम्बा (नमूना-जांचित) द्वारा 2009-12 के दौरान पंजीकृत हुए 410 कामगारों में से 195 कामगारों को जुलाई 2012 तक पहचान पत्र जारी नहीं किए थे। तीन नमूना जांचित श्रम कार्यालयों (बिलासपुर: 18, चम्बा: 195 और कांगड़ा: 36) में 249 कामगारों के संदर्भ में पंजीकरणों का नवीकरण भी नहीं किया गया था। पहचान पत्रों के गैर-निर्गम और पंजीकरण के नवीकरण के संदर्भ में सम्बन्धित श्रम अधिकारियों ने कहा (जुलाई 2012) कि इन्हें श्रमिकों के प्रवास के कारण जारी/ नवीकृत नहीं किया जा सका था।

3.1.7.4 निरीक्षण के संचालन में कमी

भवन एवं अन्य निर्माण कामगार अधिनियम के प्रावधानों के प्रभावी अनुश्रवण के लिए राज्य सरकार ने राज्य स्तर पर मुख्य निरीक्षक और अन्य निरीक्षकों द्वारा निर्माण कार्य स्थलों के निरीक्षण के संचालन हेतु कोई समय सारणी निर्धारित नहीं की। हालांकि, श्रम आयुक्त ने मुख्य निरीक्षक के रूप पर भवन एवं अन्य निर्माण कामगार अधिनियम के अंतर्गत श्रम अधिकारियों और श्रम निरीक्षकों द्वारा कार्य स्थलों के निरीक्षण के संचालन हेतु श्रम अधिकारी-वार मानक निर्धारित किए हैं जो कि प्रति मास तीन से लेकर पांच निरीक्षणों के मध्य हैं।

यह देखा गया था कि वर्ष 2009-12 की अवधि के दौरान राज्य स्तर के मुख्य निरीक्षक और अन्य निरीक्षकों ने कोई निरीक्षण नहीं किए थे। 2009-10 से 2011-12 वर्षों के लिए श्रम अधिकारियों और श्रम निरीक्षकों द्वारा समग्र रूप से राज्य में और नमूना-जांचित चार इकाइयों[12] में संचालित किए गए निरीक्षणों की संख्या की वर्षवार स्थिति नीचे **तालिका-3.4** में दी गई है:

तालिका-3.4

(संख्या में)

वर्ष	राज्य में समग्र रूप से श्रम अधिकारियों और श्रम निरीक्षकों द्वारा किए गए निरीक्षण				नमूना जांचित श्रम कार्यालयों में श्रम अधिकारियों एवं श्रम निरीक्षकों द्वारा किए गए निरीक्षण			
	अपेक्षित	वास्तविक संचालन	कमी	प्रतिशत (कमी)	अपेक्षित	वास्तविक संचालन	कमी	प्रतिशतता (कमी)
2009-10	1860	170	1690	91	672	38	634	94
2010-11	1860	459	1401	75	672	157	515	77
2011-12	1860	507	1353	73	672	121	551	82
कुल	**5580**	**1136**	**4444**		**2016**	**316**	**1700**	

स्रोत: बोर्ड द्वारा उपलब्ध करवाए गए आंकड़ें।

उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है कि राज्य में 2009-12 के दौरान निरीक्षणों के संचालन में 73 से लेकर 91 *प्रतिशत* के मध्य भारी कमी थी। नमूना-जांचित इकाइयों में सम्बन्धित अवधि में निरीक्षणों के संचालन में 77 से लेकर 94 *प्रतिशत* के मध्य कमी थी।

उत्तर में श्रम आयुक्त ने कहा (जुलाई 2012) कि श्रम अधिकारियों के कर्त्तव्यों के बहुविध स्वरूप के कारण उनके लिए अधिनियम/ कानून के अंतर्गत निरीक्षणों के संचालन हेतु पर्याप्त समय निकाल पाना कठिन है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उन्होंने स्वयं ही निरीक्षणों के लिए मानक निर्धारित किए और श्रम अधिकारियों के कार्यप्रणाली की उचित जांच नहीं की थी।

3.1.8 मानव संसाधन प्रबन्धन

3.1.8.1 संस्वीकृत संख्या एवं कार्यरत कर्मचारी

- **राज्य सरकार के स्तर पर**

राज्य सरकार ने भवन एवं अन्य निर्माण कामगार अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए कोई पृथक कर्मचारियों की संस्वीकृति नहीं दी थी। हालांकि राज्य सरकार ने अधिनियम का कार्यान्वयन श्रम और रोजगार विभाग के निम्नलिखित अधिकारियों के सुपुर्द किया था।

श्रम विभाग के अधिकारी	कार्यरत कर्मचारी		कल्याण बोर्ड के पदनाम
श्रमायुक्त	01	➡	मुख्य निरीक्षक-सह-अपीलीय प्राधिकारी
संयुक्त श्रमायुक्त उप श्रमायुक्त	01 01	➡	निरीक्षक
जोनल मुख्यालयों पर नियुक्त श्रम अधिकारी	12	➡	पंजीकरण प्राधिकारी, उपकर निर्धारण एवं संग्रहण और कार्य स्थलों का निरीक्षण
श्रम निरीक्षक	26	➡	अपने अधिकार क्षेत्र में आने वाले कार्यस्थलों का निरीक्षण

12 बिलासपुर, चम्बा, धर्मशाला और किन्नौर।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि अधिनियम के प्रावधानों के कार्यान्वयन हेतु सरकारी स्तर पर संस्वीकृत संख्या पर्याप्त नहीं थी। तथ्यों को स्वीकार करते हुए श्रम आयुक्त ने कहा (जुलाई 2012) कि उपरोक्त कर्मचारी वर्ग भवन एवं अन्य निर्माण कामगार अधिनियम और उपकर अधिनियम के कार्यान्वयन को पूरा समय दे पाने में असमर्थ था क्योंकि उनके पास निर्वाह करने के लिए अन्य महत्वपूर्ण प्रतिबद्धताएं थी।

- **बोर्ड के स्तर पर**

वर्ष 2009-12 के दौरान बोर्ड के लिए संस्वीकृत कर्मचारी और उनके प्रति कार्यरत कर्मचारी निम्न प्रकार से थे:

तालिका-3.5

क्रम संख्या	कर्मचारी वर्ग	स्वीकृत संख्या	कार्यरत कर्मचारी
1.	सचिव-सह- मुख्य कार्यकारी अधिकारी	1	1
2.	लेखा अधिकारी/ अनुभाग अधिकारी	1	1
3.	निजी सहायक	1	1
4.*	कम्प्यूटर ऑपरेटर	--	1
5.*	डाटा एंट्री ऑपरेटर	--	13
6.*	चपरासी/ चौकीदार/ सफाई कर्मी	--	5
7.*	चालक	1	1

* टिप्पणी: क्रम संख्या 4 से 7 तक के कर्मचारी बाह्यस्त्रोत से हैं।

बोर्ड के सचिव ने कहा (नवम्बर 2012) कि राज्य सरकार ने बाह्यस्त्रोत आधार पर 72 अतिरिक्त पदों की संस्वीकृति दी है और इन पदों की भर्ती की प्रक्रिया प्रक्रियाधीन है।

3.1.9 अनुश्रवण और आंतरिक नियंत्रण

3.1.9.1 आन्तरिक लेखापरीक्षा और आंतरिक नियंत्रण तंत्र

संगठन की सुचारू कार्यप्रणाली को सुनिश्चित करने के लिए आंतरिक लेखापरीक्षा और आंतरिक नियंत्रण तंत्र महत्वपूर्ण प्रक्रियाएं हैं। जहां प्रभावशाली आंतरिक नियंत्रण तंत्र संगठन की विभिन्न गतिविधियों पर दृष्टि रखने में सहायक होता है, वहीं आंतरिक लेखापरीक्षा व्यय पर दृष्टि रखने में प्रभावशाली उपकरण का कार्य करता है। यह विभिन्न तंत्रों की उचित कार्यप्रणाली को भी सुनिश्चित करता है।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि बोर्ड के वित्त सहित इसकी विभिन्न गतिविधियों पर दृष्टि रखने के लिए प्रभावशाली नियंत्रण को सुनिश्चित करने के उद्देश्य से बोर्ड ने जुलाई 2012 तक किसी आंतरिक लेखापरीक्षा तंत्र को स्थापित नहीं किया था।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए बोर्ड के सचिव ने कहा (नवम्बर 2012) कि बोर्ड ने अब आंतरिक लेखापरीक्षा तंत्र को लागू करने के लिए अनुमोदन दे दिया है और इसे जल्दी ही कार्यान्वित कर दिया जाएगा।

3.1.9.2 वार्षिक प्रतिवेदन को तैयार न किया जाना

हिमाचल प्रदेश भवन एवं अन्य निर्माण कामगार नियमावली, के नियम 291 के अनुसार, बोर्ड से प्रत्येक वित्तीय वर्ष के दौरान अपनी कार्यप्रणाली पर एक प्रतिवेदन तैयार करना और आगामी वर्ष के 15 जून से पहले इसे अनुमोदित कर उसे उस वर्ष 31 जुलाई से पहले सरकार को प्रस्तुत करना अपेक्षित है।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि बोर्ड ने वित्तीय वर्ष 2011-12 के लिए अपेक्षित वार्षिक प्रतिवेदन नवम्बर 2012 तक तैयार नहीं किए थे। बोर्ड के सचिव ने 2011-12 के वार्षिक प्रतिवेदन को तैयार न किए जाने के लिए बोर्ड की लेखापरीक्षा के गैर-संचालन को उत्तरदायी ठहराया (नवम्बर 2012)।

3.1.10 निष्कर्ष

राज्य सरकार ने भवन एवं अन्य निर्माण कामगार अधिनियम तथा उपकर अधिनियम का कार्यान्वयन इनके अधिनियमित किए जाने से 12 वर्ष से अधिक के विलम्ब के उपरांत आरम्भ किया। हिमाचल प्रदेश भवन एवं अन्य निर्माण कामगार कल्याण बोर्ड ने मार्च 2009 में अपने संगठित किए जाने के बाद जुलाई 2012 तक कल्याण योजनाओं को कार्यान्वित करने के लिए पद्धति बनाने हेतु कोई पहल नहीं की थी। अधिनियम का अधिनियमन किए जाने के 14 वर्षों से अधिक के विलम्ब के उपरांत संगठित राज्य सलाहकार समिति भी अप्रभावशाली सिद्ध हुई क्योंकि न तो समिति द्वारा अधिनियम के उचित प्रशासन हेतु कोई सलाह दी गई और न ही जुलाई 2012 तक कोई बैठक की गई थी। लाभार्थियों की पहचान और स्थापनाओं के पंजीकरण एवं कामगारों के लिए कल्याण योजनाओं के कार्यान्वयन के महत्वपूर्ण पहलुओं को उपयुक्त प्राथमिकता नहीं दी गई थी। परिणामस्वरूप बोर्ड के पास बैंक खातों में ₹ 108 करोड़ की सीमा तक की बड़ी भारी निधियां अप्रयुक्त रही थी। एक ओर तो कामगारों को लाभ उपलब्ध करवाने हेतु कोई उपाय नहीं किए गए थे (₹ चार लाख व्यय किए थे) और दूसरी ओर स्थापना और अन्य व्यय पर ₹ 88 लाख तक भारी व्यय किया गया था। अनुश्रवण तंत्र भी कमजोर था और बोर्ड द्वारा जुलाई 2012 तक आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणाली स्थापित नहीं की गयी थी।

3.1.11 सिफारिशें

- सरकार अधिनियम के प्रावधानों का प्रभावशाली कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने हेतु विचार करे।
- बोर्ड स्थापनाओं के पंजीकरण और राज्य में भवन एवं अन्य निर्माण कामगारों की कुल संख्या की पहचान के लिए उचित सर्वे के संचालन के मद्देनजर उचित डाटाबेस रखने हेतु प्रभावशाली कदम उठाये।
- बोर्ड अनुमोदित कल्याण योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु प्राथमिकता आधार पर पद्धतियां बनाये।
- राज्य सलाहकार समिति कामगारों के कल्याण हेतु अनुमोदित कल्याण योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए अपनी विशेषज्ञ निविष्ठियां उपलब्ध करवाये।
- अधिनियम के उचित कार्यान्वयन और कामगारों के लाभ हेतु कल्याण योजनाओं पर अनुवर्ती कार्रवाई के लिए प्रभावशाली अनुश्रवण तंत्र और आंतरिक नियंत्रण तंत्र की स्थापना की जाए।