अध्याय 4

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकारों के कल्याण पर निष्पादन लेखापरीक्षा

अध्याय 4

श्रम विभाग

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकारों के कल्याण पर निष्पादन लेखापरीक्षा

4.1 प्रस्तावना

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकारों के रोजगार एवं सेवा की शर्तों को विनियमित करने के उद्देश्य से, हरियाणा राज्य सरकार ने अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (रोजगार एवं सेवा की शर्तों का विनियमन) अधिनियम, 1996 (अधिनियम) की धारा 62 एवं 40 के अंतर्गत हरियाणा भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (रोजगार एवं सेवा की शर्तों का विनियमन) नियम, 2005 (नियम) तैयार किए। अधिनियम की धारा 18 के प्रावधानों के अनुपालन में, राज्य सरकार ने हरियाणा भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड (बोर्ड) का गठन किया (नवंबर 2006) तथा भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 (उपकर अधिनियम) की अपेक्षाओं के अनुसार एक प्रतिशत की दर से उपकर लगाया (जनवरी 2007)। बोर्ड, निर्माण श्रमिकों के लाभार्थियों के रूप में पंजीकरण, योजनाओं के निर्माण और निर्माण श्रमिकों को लाभों के अंतिम संवितरण, उपकर के रूप में एकत्र की गई निधियों के प्रबंधन और निवेश के लिए उत्तरदायी है।

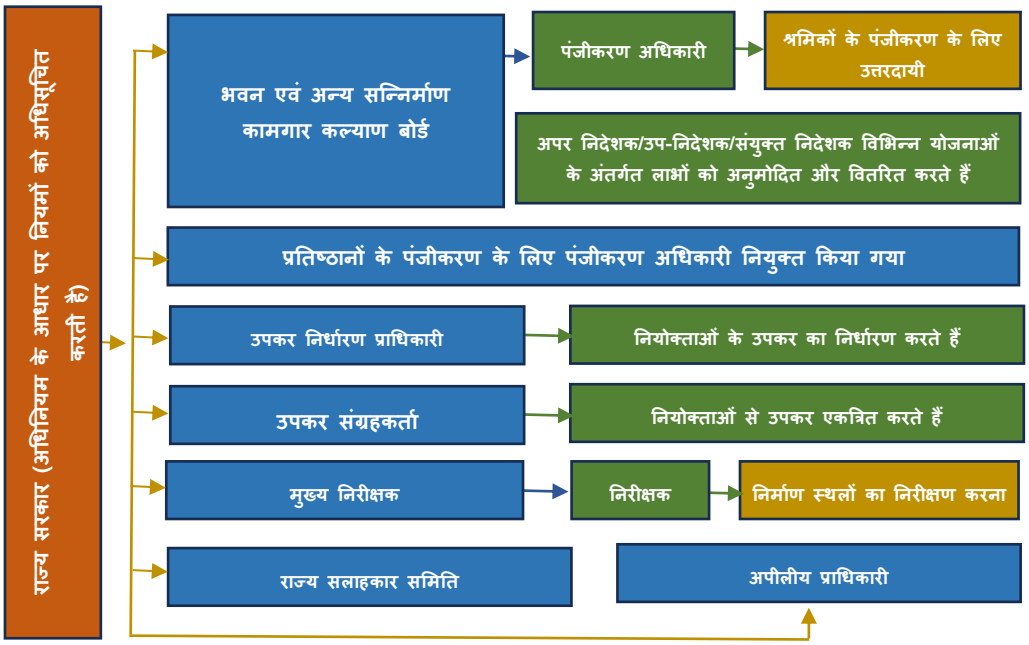
भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम की धारा 2 (i) में उल्लेख है कि किसी प्रतिष्ठान के संबंध में, नियोक्ता ही ठेकेदार या मालिक है, जहां बिना किसी ठेकेदार के सीधे कार्य किया जा रहा है।

अधिनियम की धारा 12 के साथ पठित नियम, 2005 के नियम 28 (1) में प्रावधान है कि प्रत्येक भवन निर्माण श्रमिक जिसने 18 वर्ष की आयु पूरी कर ली है लेकिन 60 वर्ष की आयु पूरी नहीं की है और जो उस समय लागू किसी कानून के अंतर्गत स्थापित किसी अन्य कल्याण निधि का सदस्य नहीं है और जिसने ठीक पूर्ववर्ती वर्ष में भवन निर्माण श्रमिक के रूप में 90 दिन की सेवा पूरी कर ली है, वह निधि में सदस्यता के लिए पात्र होगा।

4.2 हरियाणा में कार्यात्मक व्यवस्था

अधिनियम और उपकर अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए कार्यात्मक व्यवस्था ***चार्ट 4.1*** में दर्शाई गई है।

चार्ट 4.1: अधिनियम और उपकर अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए कार्यात्मक व्यवस्था



राज्य सरकार ने निधि के प्रबंधन से जुड़े मामलों पर राज्य सरकार को सलाह देने के लिए पांच वर्ष की अवधि के लिए राज्य सलाहकार समिति का गठन (अप्रैल 2007) किया था। श्रम आयुक्त को मुख्य निरीक्षक के रूप में नामित किया गया है तथा श्रम विभाग के अन्य अधिकारियों जैसे कारखानों के मुख्य निरीक्षक, अपर निदेशक और सहायक निदेशक, औद्योगिक सुरक्षा और स्वास्थ्य, सभी संयुक्त निदेशक, औद्योगिक सुरक्षा और स्वास्थ्य आदि को अधिनियम के अंतर्गत निरीक्षक, पंजीकरण अधिकारी, उपकर संग्रहकर्ता, निर्धारण अधिकारी के रूप में नियुक्त किया गया है।

4.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा निम्नलिखित का पता लगाने के लिए की गई थी:

i. क्या अधिनियमों के अंतर्गत सरकार द्वारा अधिसूचित नियम, भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (रोजगार एवं सेवा की शर्तों का विनियमन) अधिनियम, 1996 और भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 की भावना के अनुरूप हैं;

ii. क्या प्रतिष्ठानों और लाभार्थियों के पंजीकरण के लिए एक प्रभावी व्यवस्था थी;

iii. क्या उपकर का निर्धारण, संग्रहण और एकत्रित उपकर का निधि में अंतरण उचित तरीके से किया गया था;

iv. क्या सरकार ने उचित स्वास्थ्य एवं सुरक्षा मानदंड निर्धारित किए हैं तथा नियोक्ताओं द्वारा इन मानदंडों के अनुपालन की जांच के लिए निरीक्षण की पारदर्शी एवं प्रभावी व्यवस्था लागू की गई है; और

v. क्या बोर्ड द्वारा कल्याणकारी योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए प्रबंधन और निधियों का उपयोग कुशल और प्रभावी था।

4.4 लेखापरीक्षा मानदंड

अधिनियम/नियमों के विभिन्न प्रावधानों के कार्यान्वयन का आकलन करने के लिए लेखापरीक्षा मानदंडों के स्रोत निम्नानुसार थे:

- भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (रोजगार एवं सेवा की शर्तों का विनियमन) अधिनियम, 1996 (अधिनियम);
- भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 (उपकर अधिनियम) और भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर नियम, 1998 (उपकर नियम);
- हरियाणा भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (रोजगार एवं सेवा की शर्तों का विनियमन) नियम, 2005 (नियम, 2005);
- राज्य वित्तीय नियम;
- राज्य सरकार द्वारा अधिसूचित निरीक्षण नीति;
- बोर्ड द्वारा पारित प्रस्ताव; और
- अधिनियम और उपकर अधिनियम से संबंधित मामलों पर सर्वोच्च न्यायालय के विभिन्न निर्णय।

4.5 लेखापरीक्षा क्षेत्र और नमूनाकरण पद्धति

निष्पादन लेखापरीक्षा में 2017-18 से 2021-22 तक पांच वर्षों की अवधि में बोर्ड की गतिविधियों को शामिल किया गया। हालांकि, वर्ष 2022-23 के लिए उचित स्थानों पर सूचना अपडेट की गई है। विस्तृत लेखापरीक्षा जांच के लिए छ:[1] जिलों का चयन किया गया था।

यह मूल्यांकन करने के लिए कि क्या पात्र लाभार्थियों को लाभ वितरित किया गया था, चयनित जिलों में वितरित 2,506 लाभों में से, 1,267 लाभों का चयन स्तरीकृत नमूना पद्धति के माध्यम से किया गया था। इन 1,267 लाभों का वितरण 646 लाभार्थियों[2] को किया गया था। इसके अतिरिक्त, प्रत्येक चयनित जिले के आठ गांवों से 24 लाभार्थियों का सर्वेक्षण किया गया। इनमें से सबसे अधिक लाभ प्राप्त करने वाले 10 लाभार्थियों को चुना गया और 14 लाभार्थियों को रैंडम नमूना पद्धति के माध्यम से चुना गया था। इसके अतिरिक्त, छ: चयनित जिलों में, संयुक्त निरीक्षण के लिए 60 प्रतिष्ठानों का भी चयन किया गया था।

श्रम विभाग के पोर्टल पर प्रतिष्ठानों/लाभार्थियों के पंजीकरण, लाभार्थियों द्वारा प्राप्त लाभ, बोर्ड द्वारा संचालित कल्याणकारी योजनाओं आदि की जानकारी का कंप्यूटर आधारित लेखापरीक्षा तकनीक का प्रयोग कर विश्लेषण किया गया।

बोर्ड के सचिव-सह-श्रम आयुक्त के साथ एंट्री कॉन्फ्रेंस (18 नवंबर 2021) आयोजित की गई

---

1 (i) फरीदाबाद, (ii) गुरुग्राम, (iii) हिसार, (iv) जींद, (v) करनाल और (vi) पानीपत।

2 एक लाभार्थी विभिन्न योजनाओं से एक से अधिक लाभ प्राप्त कर सकता है।

थी, जिसमें लेखापरीक्षा की पद्धति, क्षेत्र, उद्देश्य और मानदंडों पर चर्चा की गई थी। निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए एग्जिट कॉन्फ्रेंस (24 जून 2024) प्रधान सचिव, श्रम विभाग, हरियाणा सरकार के साथ आयोजित की गई, जिसमें लेखापरीक्षा परिणामों पर चर्चा की गई थी। एग्जिट कॉन्फ्रेंस के निर्णयों को प्रतिवेदन में उचित रूप से शामिल किया गया है।

4.6 अभिस्वीकृति

लेखापरीक्षा, इस लेखापरीक्षा प्रक्रिया के दौरान सूचना एवं रिकॉर्ड उपलब्ध करवाने के लिए बोर्ड, श्रम विभाग और उनके अधीनस्थ कार्यालयों तथा अन्य चयनित विभागों जैसे नगर एवं ग्राम आयोजना, शहरी स्थानीय निकायों, हरियाणा राज्य औद्योगिक एवं अवसंरचना विकास निगम, लोक निर्माण विभाग (भवन एवं सडकें) आदि के सहयोग के लिए आभार व्यक्त करती है।

लेखापरीक्षा परिणाम

बोर्ड का प्रबंधन एवं निधि का उपयोग

4.7 प्राप्तियां एवं व्यय

2017-18 से 2022-23 की अवधि के लिए बोर्ड की प्राप्तियां एवं व्यय ***तालिका 4.1*** में दर्शाए गए हैं।

तालिका 4.1: 2017-18 से 2022-23 की अवधि के लिए बोर्ड की प्राप्तियां एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष		2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23[3]	कुल
प्रारंभिक शेष		**2,407.16**	**2,744.34**	**2,948.78**	**3,118.96**	**3,229.31**	**3,546.84**	
प्राप्तियां	उपकर से प्राप्तियां	328.45	288.60	285.15	355.62	422.84	472.45	**2,153.11**
	पंजीकरण, अंशदान फीस और जुर्माना	4.21	7.24	3.61	3.26	2.01	1.59	**21.92**
	ब्याज एवं अन्य विविध आय	159.26	181.85	204.92	139.95	109.62	175.92	**971.52**
	कुल प्राप्ति	**491.92**	**477.69**	**493.68**	**498.83**	**534.47**	**649.96**	**3,146.55**
उपलब्ध निधि		**2,899.08**	**3,222.03**	**3,442.46**	**3,617.79**	**3,763.78**	**4,196.80**	
व्यय	कल्याण व्यय	148.31	266.32	314.63	379.21	206.86	341.45	**1,656.78**
	प्रशासनिक व्यय (प्रतिशत में)	6.43 (4.15)	6.93 (2.53)	8.87 (2.74)	9.27 (2.39)	10.08 (4.65)	15.67 (4.39)	**57.25**
	कुल व्यय	**154.74**	**273.25**	**323.50**	**388.48**	**216.94**	**357.12**	**1,714.03**
अंतिम शेष		**2,744.34**	**2,948.78**	**3,118.96**	**3,229.31**	**3,546.84**	**3,839.68**	
उपलब्ध निधियों में व्यय की प्रतिशतता		**5.34**	**8.48**	**9.40**	**10.74**	**5.76**	**8.51**	

स्रोत: बोर्ड की बैलेंस शीट।

जैसा कि ***तालिका 4.1*** से देखा जा सकता है, 2017-18 से 2022-23 के दौरान उपलब्ध निधि की तुलना में व्यय 5.34 प्रतिशत और 10.74 प्रतिशत के मध्य रहा। 2017-18 से 2022-23 के दौरान, निधि में कुल प्राप्तियां ₹ 3,146.55 करोड़ थी। इसके विरुद्ध, बोर्ड ने योजनाओं के कार्यान्वयन पर ₹ 1,714.03 करोड़ (₹ 57.25 करोड़ के प्रबंधन प्रभार सहित) खर्च किए। वर्ष 2022-23 के अंत में, निधि का शेष ₹ 3,839.68 करोड़ था। लेखापरीक्षा ने निधि के प्रबंधन में कमियों का उल्लेख किया है, जिनका विवरण अनुवर्ती अनुच्छेदों में दिया गया है।

[3] वर्ष 2022-23 की बैलेंस शीट की लेखापरीक्षा नहीं की गई है।

4.7.1 वार्षिक रिपोर्ट तैयार न करना

अधिनियम की धारा 26 और नियम 45 (घ) में प्रावधान है कि बोर्ड प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिए वार्षिक रिपोर्ट तैयार करने के लिए उत्तरदायी होगा, जिसमें पिछले वित्तीय वर्ष के दौरान उसकी गतिविधियों का पूरा ब्यौरा होगा और उसकी एक प्रति राज्य सरकार को प्रस्तुत की जाएगी।

हालांकि, बोर्ड ने इस लेखापरीक्षा में शामिल अवधि के लिए कोई वार्षिक रिपोर्ट तैयार नहीं की थी। एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जून 2024), बोर्ड ने अनुपालन का आश्वासन दिया।

4.7.2 आयकर का परिहार्य भुगतान

आयकर अधिनियम में एक नई उप-धारा 10 (46) शामिल की गई (जून 2011) जिसमें यह प्रावधान किया गया कि किसी अधिसूचित निकाय/प्राधिकरण/बोर्ड/ट्रस्ट/आयोग को होने वाली कोई विनिर्दिष्ट[4] आय, जिसे केंद्र या राज्य सरकार द्वारा आम जनता के लाभ के लिए किसी गतिविधि को विनियमित या प्रशासित करने के उद्देश्य से स्थापित या गठित किया गया हो, को आयकर से पूरी तरह छूट दी गई थी।

बोर्ड ने जनवरी 2018 में धारा 10 (46) के अंतर्गत अधिसूचित होने के लिए आवेदन किया और इसे जुलाई 2021 में अधिसूचित किया गया। चूंकि धारा 10 (46) के अंतर्गत अधिसूचना 1 जून 2020 से लागू थी, इसलिए निर्धारण वर्ष 2008-09 से 2020-21 (मई 2020 तक) के लिए बोर्ड की आय का निर्धारण धारा 11 के अंतर्गत किया जाना था, जिसके अनुसार 85 प्रतिशत आय का उपयोग लक्षित उद्देश्यों के लिए किया जाना चाहिए था।

निर्धारण अधिकारी ने ₹ 1,969.31 करोड़[5] की कर योग्य आय की गणना की और दिसंबर 2016 से मार्च 2021 के दौरान ₹ 713.25 करोड़[6] की मांग की। इन मूल्यांकन आदेशों के विरुद्ध, बोर्ड ने आयकर आयुक्त के समक्ष अपील दायर की, जिसे खारिज कर दिया गया (मार्च 2023)। इसके बाद, बोर्ड ने आयकर अपीलीय न्यायाधिकरण के समक्ष अपील दायर की जो कि आज (जुलाई 2023) तक लंबित थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि बोर्ड को जुलाई 2011 में धारा 10 (46) के अंतस्थापन के तुरंत बाद इसके अंतर्गत स्वयं को अधिसूचित करवाना अपेक्षित था, क्योंकि किसी भी अधिसूचित निकाय की आय को इस धारा के अंतर्गत पूरी तरह से छूट दी गई थी। हालांकि, बोर्ड ने 31 जनवरी 2018 को विलंब से आवेदन किया। इसके अतिरिक्त, इसने मामले को आगे नहीं बढ़ाया और जुलाई 2021 में धारा 10 (46) के अंतर्गत अधिसूचित किया गया था।

बोर्ड ने अवगत करवाया (मार्च 2024) कि उसे जनवरी 2018 से पहले आयकर अधिनियम की धारा 10 (46) के प्रावधानों की जानकारी नहीं थी और बोर्ड के पेशेवर सलाहकार ने इस पर

---

[4] विनिर्दिष्ट आय से तात्पर्य इस खंड में निर्दिष्ट किसी निकाय या प्राधिकारी या बोर्ड/ट्रस्ट/आयोग (चाहे वह किसी भी नाम से ज्ञात हो) को होने वाली उस प्रकृति और सीमा तक की आय से है, जिसे केंद्रीय सरकार आधिकारिक राजपत्र में अधिसूचना द्वारा इस संबंध में विनिर्दिष्ट करे।

[5] (₹ 413.93 करोड़+ ₹ 1,555.38 करोड़) मूल्यांकन वर्ष 2014-15 से 2018-19 के लिए।

[6] ₹ 713.25 करोड़ = ₹ 130.39 करोड़ (2014-15) + ₹ 123.47 करोड़ (2016-17) + ₹ 209.94 करोड़ (2017-18) + ₹ 249.45 करोड़ (2018-19)

सलाह नहीं दी थी। हालांकि, वर्तमान में बोर्ड को 1 जून 2020 से धारा 10 (46) के अंतर्गत अधिसूचित किया गया है।

तथ्य यह है कि बोर्ड की देरी से की गई कार्रवाई के परिणामस्वरूप ₹ 713.25 करोड़ की कर देनदारी बकाया हो गई।

4.7.3 सिलाई मशीनों की खरीद के लिए वित्तीय सहायता पर अनियमित व्यय

बोर्ड जून 2014 से "सिलाई मशीन की खरीद के लिए वित्तीय सहायता" योजना का संचालन कर रहा था, जिसके अंतर्गत पंजीकृत महिला निर्माण श्रमिकों को जीवन में एक बार ₹ 3,500 तक की वित्तीय सहायता प्रदान की जाती थी। सिलाई मशीन की कीमत, ट्रेडमार्क, स्रोत और खरीद की तारीख के साथ एक वचनबंध के आधार पर प्रतिपूर्ति की जाती थी।

बोर्ड ने 'स्वर्ण जयंती वर्ष समारोह' योजना के अंतर्गत सिलाई मशीनें (प्रति मशीन ₹ 2,199 की दर से) वितरित करने का निर्णय लिया (नवंबर 2016) और दिसंबर 2017 से मार्च 2019 की अवधि के दौरान ₹ 9.50 करोड़[7] की लागत की 43,205 सिलाई मशीनें खरीदी। तदनुसार, क्षेत्रीय कार्यालयों को निर्देश जारी किए गए (जनवरी 2018) कि मौजूदा मशीनों के वितरित होने तक वित्तीय सहायता की मौजूदा योजना को अस्थायी रूप से रोक दिया जाए।

हालांकि, लेखापरीक्षा ने पाया कि इन 43,205 मशीनों में से, 1,257 मशीनें अवितरित रह गई और अभी भी बोर्ड के क्षेत्रीय कार्यालयों के स्टोर में पड़ी थी (मार्च 2023)। इस अवधि के दौरान, क्षेत्रीय कार्यालयों ने सिलाई मशीनों की खरीद के लिए वित्तीय सहायता का वितरण जारी रखा, जबकि मशीनें स्टॉक में पड़ी थी। इसके परिणामस्वरूप ₹ 27.64 लाख (1,257 x ₹ 2,199) का व्यर्थ व्यय हुआ।

बोर्ड ने अवगत करवाया (मार्च 2024) कि 1,229 सिलाई मशीनें क्षेत्रीय कार्यालयों में पड़ी थी और कार्य करने लायक नहीं थी।

4.8 राज्य सलाहकार समिति और बोर्ड की बैठकों का कम होना/न होना

(i) राज्य सलाहकार समिति

हरियाणा भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (रोजगार एवं सेवा की शर्तों का विनियमन) नियम, 2005 के नियम 14 के अनुसार, अधिनियम के अंतर्गत गठित राज्य सलाहकार समिति की बैठक छ: माह में कम से कम एक बार आयोजित होगी।

2017-18 से 2022-23 की अवधि के दौरान, राज्य सलाहकार समिति की कोई बैठक आयोजित नहीं की गई थी, जिसने समिति के गठन के उद्देश्य को विफल कर दिया और राज्य सरकार को उक्त समिति की सलाहकार भूमिका से वंचित कर दिया।

(ii) बोर्ड की बैठकें

अधिनियम की धारा 20 के साथ पठित हरियाणा भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (रोजगार

[7] ₹ 9.50 करोड़ = 43,205 मशीनें x ₹ 2,199 प्रति इकाई।

एवं सेवा की शर्तों का विनियमन) नियम, 2005 के नियम 36 में बताया गया है कि बोर्ड की सामान्यतः तीन माह में कम से कम एक बार बैठक आयोजित होनी चाहिए।

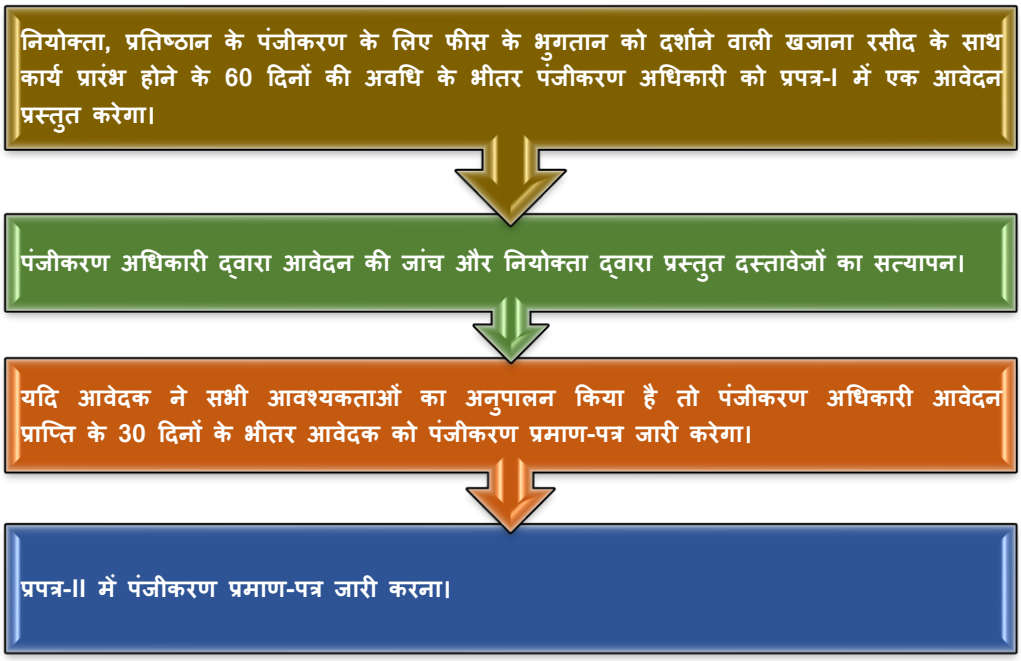
2017-18 से 2022-23 की अवधि के दौरान, बोर्ड की अपेक्षित 24 बैठकों के विरुद्ध केवल 11 बैठकें (46 प्रतिशत) ही आयोजित की गई। इसके परिणामस्वरूप निधि के प्रबंधन से जुड़े मामलों, जैसे वार्षिक रिपोर्ट तैयार करना; उपकर का संग्रह; प्रतिष्ठानों के पंजीकरण के मामलों में राज्य सरकार के विभिन्न प्राधिकरणों के बीच समन्वय, श्रमिकों के पंजीकरण के लिए लंबित आवेदन, श्रमिकों के स्वास्थ्य एवं सुरक्षा के लिए निरीक्षण, पर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया गया है जैसा कि अनुवर्ती अनुच्छेदों में चर्चा की गई है।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस (जून 2024) के दौरान, बोर्ड ने भविष्य में अनुपालन सुनिश्चित करने का आश्वासन दिया।

4.9 प्रतिष्ठानों का पंजीकरण

अधिनियम की धारा 7 में नियोक्ताओं को अधिनियम के प्रावधानों के अंतर्गत प्रतिष्ठान के शामिल होने के 60 दिनों के भीतर निर्धारित प्राधिकारी के पास पंजीकरण कराना अनिवार्य है।

अधिनियम के अनुसार, कोई अपंजीकृत प्रतिष्ठान भवन निर्माण श्रमिकों को नियुक्त नहीं कर सकता। अधिनियम की धारा 7 के साथ पठित नियम, 2005 के नियम 17 और 18 में प्रतिष्ठान के पंजीकरण के लिए आवेदन करने का तरीका निम्नानुसार बताया गया है:



2017-23 के दौरान श्रम विभाग द्वारा रखे गए आंकड़ों के अनुसार, कुल 4,268 निर्माण कार्य प्रतिष्ठानों के रूप में पंजीकृत किए गए थे।

4.9.1 बिना पंजीकरण के चालू निर्माण कार्य

लेखापरीक्षा द्वारा प्रधान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) को प्रस्तुत लोक निर्माण विभाग

(पी.डब्ल्यू.डी.) (बी. एंड आर.), जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग (पी.एच.ई.डी.) और सिंचाई विभाग के 12 मंडलों के मासिक लेखों से 60 निर्माण कार्यों ***(परिशिष्ट 4.1)*** का चयन किया गया ताकि यह जांच की जा सके कि भवन निर्माण श्रमिकों के रोजगार के लिए प्रतिष्ठानों का पंजीकरण सुनिश्चित किया जा रहा था या नहीं।

लेखापरीक्षा ने पाया कि चयनित 60 निर्माण कार्यों में से कोई भी अधिनियम के अंतर्गत प्रतिष्ठान के रूप में पंजीकृत नहीं था। यह पाया गया कि इन 60 कार्यों के विरुद्ध ₹ 942.37 करोड़ का व्यय दर्ज किया गया था, जो दर्शाता है कि इस प्रावधान (अधिनियम की धारा 7) के बावजूद कि कोई भी अपंजीकृत प्रतिष्ठान भवन एवं निर्माण श्रमिकों को नियुक्त नहीं कर सकता है, इन प्रतिष्ठानों ने इन श्रमिकों को नियोजित करना जारी रखा।

लेखापरीक्षा ने पंजीकरण विसंगति के कारणों का विश्लेषण किया और निम्नलिखित तथ्य पाए गए:

(i) राज्य सरकार के विभिन्न प्राधिकारियों के बीच समन्वय का अभाव

प्रतिष्ठानों के पंजीकरण के मामले में राज्य सरकार के विभिन्न प्राधिकारियों के बीच समन्वय की कमी थी। उदाहरण के लिए, 26 मार्च 2010 को आयोजित एक बैठक में निर्णय लिया गया था कि हरियाणा राज्य औद्योगिक एवं अवसंरचना विकास निगम लिमिटेड को मासिक आधार पर अनुमोदित भवन निर्माण योजना की एक प्रति संबंधित सहायक निदेशक, औद्योगिक सुरक्षा एवं स्वास्थ्य, श्रम विभाग को अग्रेषित करनी थी। श्रम विभाग/बोर्ड को प्रतिष्ठानों के पंजीकरण के लिए इस सूचना का उपयोग करना अपेक्षित था।

हरियाणा राज्य औद्योगिक एवं अवसंरचना विकास निगम के क्षेत्रीय कार्यालयों[8] ने 2017-23 के दौरान कुल 1,523 आधिपत्य प्रमाण-पत्र[9] जारी किए तथा 566 भवन निर्माण योजनाओं[10] को अनुमोदित किया। तथापि, चयनित छः जिलों के संबंध में श्रम विभाग के क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा दी गई जानकारी के अनुसार, उक्त अवधि के दौरान हरियाणा राज्य औद्योगिक एवं अवसंरचना विकास निगम लिमिटेड से केवल 265 आधिपत्य प्रमाण-पत्र[11] और एक भवन निर्माण योजना (फरीदाबाद जिले में) प्राप्त हुई थी। हालांकि, हरियाणा राज्य औद्योगिक एवं अवसंरचना विकास निगम लिमिटेड ने सूचित किया (अगस्त 2023) कि इन आधिपत्य प्रमाण-पत्रों और भवन निर्माण योजनाओं की सूची हरियाणा राज्य औद्योगिक एवं अवसंरचना विकास निगम के क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा श्रम विभाग को भी भेज दी गई थी।

इसके अतिरिक्त, श्रम विभाग को प्राप्त 265 आधिपत्य प्रमाण-पत्रों और एक भवन निर्माण योजना में से, फरीदाबाद और गुरुग्राम जिलों के क्रमशः 104 और 25 मामलों में उपकर का निर्धारण, निर्धारण अधिकारी द्वारा किया गया। जींद और हिसार जिलों के मामलों के संबंध में श्रम विभाग द्वारा कोई निर्धारण नहीं किया गया।

---

8 (i) फरीदाबाद, (ii) गुरुग्राम, (iii) हिसार, (iv) जींद, (v) करनाल और (vi) पानीपत।

9 (i) फरीदाबाद: 559, (ii) गुरुग्राम: 791, (iii) हिसार: 4, (iv) जींद: 60, (v) करनाल: 93 और (vi) पानीपत: 16.

10 (i) फरीदाबाद: 284, (ii) गुरुग्राम: 190, (iii) हिसार: 3, (iv) जींद: 66, (v) करनाल: 5 और (vi) पानीपत: 18.

11 फरीदाबाद: 173, गुरूग्राम: 88, हिसार: 2, जींद: 2, करनाल: शून्य और पानीपत: शून्य।

विभाग ने अधिनियम के अंतर्गत पंजीकरण की आवश्यकता वाले निर्माण स्थलों की पहचान करने के लिए न तो कोई तंत्र विकसित किया था और न ही प्रतिष्ठानों को पंजीकृत करने के लिए कोई कार्रवाई की थी, भले ही वे उसके ध्यान में आए हों, जैसा कि ***अनुच्छेद 4.9.2*** में चर्चा की गई है।

बोर्ड ने उत्तर दिया (मार्च 2024) कि सरकारी विभाग होने के नाते, यह सुनिश्चित करना एक मंडल का उत्तरदायित्व है कि निर्माण स्थलों का विवरण पंजीकरण के लिए श्रम विभाग को भेजा जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त, एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जून 2024), बोर्ड ने अधिनियम के अंतर्गत प्रतिष्ठानों के पंजीकरण के बिना प्रथम रनिंग बिल का भुगतान जारी करने पर रोक लगाने के लिए सभी संबंधित विभागों को निर्देश जारी करने के संबंध में आश्वासन दिया।

4.9.2 निरीक्षित प्रतिष्ठानों का पंजीकरण न होना

लेखापरीक्षा ने संवीक्षा के लिए 118 प्रतिष्ठानों[12] (120 निरीक्षण रिपोर्ट[13]) का चयन किया, जिनका निरीक्षण 2017-18 से 2022-23 के दौरान श्रम विभाग द्वारा किया गया था और यह पाया गया कि 31 मार्च 2023 तक, श्रम विभाग के पास 84 प्रतिष्ठानों[14] का पंजीकरण नहीं किया गया था। इन अपंजीकृत प्रतिष्ठानों को अधिनियम की धारा 7 का अनुपालन न करने के लिए नोटिस दिए गए थे और अधिनियम, 1996 की धारा 50 के अंतर्गत न्यायालय में अपंजीकृत प्रतिष्ठानों के विरुद्ध अभियोजन शुरू किए गए थे। हालांकि, उल्लंघन के लिए जुर्माना देने के बाद भी प्रतिष्ठानों को पंजीकृत नहीं किया गया था।

बोर्ड ने उत्तर दिया (मार्च 2024) कि अधिनियम के अनुपालन को सुनिश्चित करने के लिए नियमित निरीक्षण किए जा रहे हैं। नियोक्ता द्वारा प्रतिष्ठान को पंजीकृत करवाने का अनुपालन न करने की स्थिति में, श्रम विभाग नियोक्ता के विरुद्ध में अभियोजन चलाता है।

हालांकि, बोर्ड इन प्रतिष्ठानों को पंजीकृत न करने के कारणों को स्पष्ट नहीं कर सका। इस प्रकार, अपंजीकृत प्रतिष्ठानों ने अधिनियम के प्रावधानों का उल्लंघन करते हुए श्रमिकों को नियुक्त करना जारी रखा।

4.9.3 पंजीकृत प्रतिष्ठानों द्वारा रिटर्न प्रस्तुत न करना

नियम, 2005 के नियम 30 (2) में अपेक्षित है कि प्रत्येक नियोक्ता प्रत्येक माह की पंद्रहवीं तारीख से पहले प्रपत्र IX में मासिक रिटर्न प्रस्तुत करेगा, जिसमें पंजीकृत होने के पात्र श्रमिकों के साथ-साथ पिछले माह के दौरान सेवा छोड़ने वाले श्रमिकों का विवरण दर्शाया गया हो।

इसके अतिरिक्त, नियम 2005 के नियम 89 के अनुसार, पंजीकृत प्रतिष्ठान का प्रत्येक नियोक्ता ऐसे प्रतिष्ठान से संबंधित वार्षिक विवरणी प्रपत्र-XXXV में पंजीकरण अधिकारी को

---

[12] (i) फरीदाबाद-22, (ii) गुरुग्राम-46, (iii) हिसार-10, (iv) जींद-10, (v) करनाल-16 और (vi) पानीपत-14.

[13] (i) फरीदाबाद-22, (ii) गुरुग्राम-47, (iii) हिसार-10, (iv) जींद-10, (v) करनाल-16 और (vi) पानीपत-15 गुरुग्राम और पानीपत जिलों में दो प्रतिष्ठानों का दो बार निरीक्षण किया गया।

[14] 84 प्रतिष्ठान: (i) 2017-18: 2, (ii) 2018-19: 4, (iii) 2019-20: 34, (iv) 2020-21: 5, (v) 2021-22: 29 और (vi) 2022-23: 10.

प्रत्येक कैलेंडर वर्ष की समाप्ति के पश्चात् 15 फरवरी तक प्रस्तुत करेगा तथा उसकी एक प्रतिलिपि क्षेत्राधिकार रखने वाले निरीक्षक को भी प्रस्तुत करेगा। प्रतिष्ठान के वार्षिक रिटर्न में हुई दुर्घटनाओं की संख्या, मृत्यु, श्रमिक की आंशिक या पूर्ण दिव्यांगता, दुर्घटना की स्थिति में श्रमिक या उसके नामांकित व्यक्ति को दी गई क्षतिपूर्ति की राशि आदि शामिल होती है।

लेखापरीक्षा ने चयनित जिलों में पाया कि बोर्ड ने पंजीकृत नियोक्ताओं द्वारा मासिक और वार्षिक रिटर्न प्रस्तुत करने के संबंध में कोई भौतिक अभिलेख नहीं रखा था।

इसके अतिरिक्त, श्रम विभाग द्वारा चयनित 118 प्रतिष्ठानों की निरीक्षण रिपोर्टों की संवीक्षा से पता चला कि विभाग को पता था कि 96 प्रतिष्ठानों और 24 प्रतिष्ठानों द्वारा क्रमशः मासिक रिटर्न और वार्षिक रिटर्न प्रस्तुत नहीं की गई थी। हालांकि, विभाग द्वारा अपने स्वयं के आंतरिक निगरानी तंत्र को मजबूत करने के लिए इन रिपोर्टों पर कार्रवाई नहीं की गई थी।

इन रिटर्नों से बोर्ड पंजीकरण के लिए पात्र निर्माण श्रमिकों की संख्या, पिछले महीनों में सेवा छोड़ने वाले श्रमिकों, दुर्घटनाओं की संख्या, मृत्यु, श्रमिक की आंशिक या पूर्ण दिव्यांगता आदि का आकलन कर सकता था।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान बोर्ड ने बताया (जून 2024) कि बोर्ड द्वारा रिटर्न का रखरखाव नहीं किया गया था क्योंकि किसी भी नियोक्ता ने संबंधित क्षेत्रीय कार्यालय को रिटर्न नहीं भेजी थी। बोर्ड का उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि नियमों का अनुपालन ठीक से सुनिश्चित नहीं किया जा सका। इसके अतिरिक्त, बोर्ड ने निरीक्षित प्रतिष्ठानों द्वारा मासिक और वार्षिक रिटर्न प्रस्तुत न करने के संबंध में किए गए उल्लंघन का उल्लेख नहीं किया।

4.10 अधिनियम के अंतर्गत लाभार्थियों का पंजीकरण

4.10.1 पंजीकृत एवं कार्यरत श्रमिकों के डेटा में असंगति

श्रम विभाग के पोर्टल से प्राप्त (27 मई 2023) पंजीकृत प्रतिष्ठानों के डेटा के विश्लेषण से पता चला कि 2017-18 से 2022-23 की अवधि के दौरान 4,268 प्रतिष्ठान पंजीकृत किए गए थे। इन प्रतिष्ठानों ने 5.97 लाख श्रमिकों को रोजगार देने का दावा किया था। 31 मार्च 2023 तक जिलावार सक्रिय श्रमिकों[15] और 2017-2023 की अवधि के दौरान पंजीकृत प्रतिष्ठानों को ***तालिका 4.2*** में दर्शाया गया है।

[15] सक्रिय श्रमिकों में (क) वे श्रमिक शामिल हैं जिन्होंने वर्तमान वर्ष के दौरान पंजीकरण कराया है, तथा (ख) पूर्व श्रमिक जिन्होंने वर्ष के दौरान अपना पंजीकरण नवीकृत कराया है।

तालिका 4.2: जिलावार सक्रिय श्रमिक और पंजीकृत प्रतिष्ठान

क्र. सं.	जिले का नाम	2017-2023 के दौरान पंजीकृत प्रतिष्ठानों की संख्या	प्रतिष्ठान के पंजीकरण के लिए आवेदन करते समय प्रतिष्ठान द्वारा उल्लिखित कार्यरत श्रमिकों की संख्या[16]	31 मार्च 2023 तक बोर्ड के पास पंजीकृत सक्रिय श्रमिक
1	गुरुग्राम	2,977	4,37,946	14,828
2	फरीदाबाद	438	46,609	18,231
3	झज्जर	208	27,222	8,012
4	रेवाड़ी	159	13,688	18,821
5	पलवल	109	11,480	14,823
6	पंचकुला	26	2,408	4,849
7	सोनीपत	60	15,163	18,298
8	रोहतक	53	3,832	23,843
9	कुरुक्षेत्र	26	1,428	15,144
10	करनाल	26	4,495	29,950
11	पानीपत	31	6,033	37,886
12	मेवात	39	12,855	50,390
13	सिरसा	13	1,106	27,748
14	हिसार	42	1,737	79,970
15	महेंद्रगढ़	10	1,216	18,202
16	यमुनानगर	11	728	26,693
17	अंबाला	9	2,985	30,333
18	भिवानी	11	2,881	37,926
19	फतेहाबाद	6	250	22,297
20	चरखी दादरी	1	400	6,126
21	जींद	8	2,450	59,840
22	कैथल	5	345	65,728
	कुल	**4,268**	**5,97,257**	**6,29,938**

स्रोतः श्रम विभाग का पोर्टल।

जैसा कि उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है, प्रतिष्ठानों में सक्रिय निर्माण श्रमिकों के डेटा और बोर्ड के पास पंजीकृत सक्रिय श्रमिकों की संख्या के डेटा में अंतर था। उपर्युक्त से यह अवलोकित किया जा सकता है कि:

i. 2017-23 के दौरान, 19 जिलों (फरीदाबाद, गुरुग्राम और झज्जर के अतिरिक्त) में 645 पंजीकृत प्रतिष्ठानों[17] द्वारा अपने प्रतिष्ठानों के पंजीकरण के लिए आवेदन करते समय 0.85 लाख निर्माण श्रमिकों को कार्यरत बताया गया था। हालांकि, बोर्ड के डेटा के अनुसार इन 19 जिलों में 5.89 लाख सक्रिय श्रमिक दर्शाए गए हैं।

ii. इसी प्रकार, पांच जिलों (भिवानी, हिसार, जींद, कैथल और मेवात) में जहां सक्रिय श्रमिकों की संख्या (2.94 लाख[18]) सबसे अधिक थी, वहां केवल 105 पंजीकृत प्रतिष्ठान[19] थे, परंतु श्रम विभाग के पोर्टल पर उपलब्ध डेटा के अनुसार, 0.20 लाख[20] निर्माण श्रमिकों को कार्यरत दर्शाया गया था।

---

16 किसी भी दिन नियोक्ता द्वारा नियुक्त किए जा सकने वाले श्रमिकों की अधिकतम संख्या।

17 19 जिलों में 645 प्रतिष्ठान = 4,268 प्रतिष्ठान (22 जिलों में) - 3,623 प्रतिष्ठान (फरीदाबाद: 438 + गुरुग्राम: 2,977 + झज्जर: 208)।

18 2,93,854 पंजीकृत श्रमिक = (i) भिवानी: 37,926, (ii) हिसार: 79,970, (iii) जींद: 59,840, (iv) कैथल: 65,728 और (v) मेवात: 50,390.

19 105 प्रतिष्ठान : (i) भिवानी: 11, (ii) हिसार: 42, (iii) जींद: 8, (iv) कैथल: 5 और (v) मेवात: 39.

20 20,268 निर्माण श्रमिक = (i) भिवानी: 2,881, (ii) हिसार: 1,737, (iii) जींद: 2,450, (iv) कैथल: 345 और (v) मेवात: 12,855.

प्रतिष्ठानों में कार्यरत निर्माण श्रमिकों के डेटा और बोर्ड के पास पंजीकृत सक्रिय श्रमिकों के डेटा के बीच अंतर प्रतिष्ठानों द्वारा समय पर अद्यतन तंत्र की कमी को दर्शाता है।

बोर्ड ने उत्तर दिया (मार्च 2024) कि फील्ड अधिकारियों को अधिनियम की धारा 12 और नियम 28 के प्रावधानों के अनुसार निर्माण श्रमिकों को पंजीकृत/नवीनीकृत करने के लिए निर्देश जारी किए गए हैं। एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, बोर्ड ने लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया (जून 2024) और भविष्य में अनुपालन का आश्वासन दिया।

4.10.2 पात्र लाभार्थियों का पंजीकरण न होना

नियम, 2005 के नियम 28 में प्रावधान है कि निधि का लाभार्थी बनने के लिए पात्र प्रत्येक भवन निर्माण श्रमिक को निर्धारित प्रपत्र (प्रपत्र V) में आवेदन करना होगा। जिसमें श्रमिक द्वारा प्रतिष्ठान (जहां आवेदक कार्य कर रहा है) का नाम, पता और पंजीकरण संख्या जैसे विवरण प्रदान करने होंगे।

बोर्ड ने अंत्योदय सरल ऑनलाइन पोर्टल के माध्यम से पंजीकरण अनिवार्य करके प्रवासी श्रमिकों के लिए पंजीकरण की प्रणाली में परिवर्तन कर दिया (दिसंबर 2020) और जहां श्रम विभाग द्वारा श्रमिकों के पंजीकरण के लिए श्रमिक के परिवार पहचान पत्र (पीपीपी)[21] को अनिवार्य कर दिया गया था। राज्य सरकार की अधिसूचना (सितंबर 2021) के अनुसार, हरियाणा राज्य की क्षेत्रीय सीमाओं के भीतर रहने वाला प्रत्येक निवासी/परिवार, परिवार पहचान पत्र प्राप्त करने का हकदार था। प्रवासी श्रमिकों के लिए, निवास का दस्तावेजी प्रमाण परिवार पहचान पत्र प्राप्त करने में बाधा के रूप में कार्य करता था, जिसे श्रमिकों के पंजीकरण के लिए अनिवार्य कर दिया गया था।

प्रतिष्ठानों के संयुक्त निरीक्षण के दौरान (अक्तूबर 2022 और अप्रैल 2023 के बीच), लेखापरीक्षा ने 125 अपंजीकृत निर्माण श्रमिकों के नमूने का सर्वेक्षण किया, जिनमें से 119 प्रवासी श्रमिक थे। लेखापरीक्षा ने पाया कि 119 प्रवासी श्रमिकों में से 65 प्रवासी श्रमिक बोर्ड के पास पंजीकरण के लिए पात्र थे, लेकिन परिवार पहचान पत्र की अनिवार्यता के कारण कोई भी श्रमिक पंजीकृत नहीं हो पाया था और वे बोर्ड से कोई कल्याण सहायता प्राप्त नहीं कर सके (जैसा कि ***अनुच्छेद 4.18.2*** में चर्चा की गई है)।

बोर्ड ने उत्तर दिया (मार्च 2024) कि हरियाणा के मुख्यमंत्री ने हरियाणा भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड को प्रवासी श्रमिकों के पंजीकरण के संबंध में हरियाणा परिवार पहचान अधिनियम, 2021 की धारा 8 के प्रावधान के अंतर्गत छूट (जनवरी 2024) प्रदान की है।

4.10.3 जागरूकता की कमी के कारण श्रमिकों का पंजीकरण न होना

भारत सरकार के श्रम एवं रोजगार मंत्रालय की मॉडल योजना (अक्तूबर 2018) के अनुसार, श्रमिक पंजीकरण प्राधिकारियों को जागरूकता अभियान चलाने और श्रमिकों के पंजीकरण को

[21] परिवार पहचान पत्र हरियाणा सरकार द्वारा शुरू किया गया एक पारिवारिक पहचान पत्र है। यह राज्य के प्रत्येक परिवार को एक विशिष्ट पहचान संख्या प्रदान करता है। यह राज्य सरकार द्वारा प्रदान किए जाने वाले विभिन्न लाभों तक पहुंचने के लिए प्रमाणीकरण के साधन के रूप में कार्य करता है।

सुविधाजनक बनाने के उद्देश्य से प्रमुख श्रमिक चौकों पर नियमित शिविर आयोजित करने/ सुविधा केंद्र बनाने अपेक्षित थे।

2017-18 से 2021-22 की अवधि के दौरान बोर्ड द्वारा सोनीपत और करनाल में केवल दो जागरूकता कार्यक्रम आयोजित किए गए थे।

17 चल रही निर्माण साइट्स {आठ अपंजीकृत साइट्स[22], सात पंजीकृत साइट्स[23] और दो दुर्घटना साइट्स (गुरुग्राम)} के संयुक्त निरीक्षण के दौरान, यह पाया गया कि सर्वेक्षण में शामिल 125 श्रमिकों[24] में से 107 श्रमिक बोर्ड, पंजीकरण प्रक्रिया और इसकी कल्याणकारी योजनाओं के बारे में नहीं जानते थे। यह इस बात का संकेत था कि पंजीकरण प्राधिकरण अर्थात श्रम विभाग नियमित रूप से जागरूकता शिविर का आयोजन और श्रमिकों के पंजीकरण की सुविधा नहीं दे रहा था।

इस प्रकार, निर्माण श्रमिकों को लाभ प्रदान करने के बोर्ड के उद्देश्य को प्राप्त नहीं किया जा सका, क्योंकि इन योजनाओं से अनभिज्ञ श्रमिक अपंजीकृत रह गए।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जून 2024), बोर्ड द्वारा विज्ञापनों के माध्यम से और निर्माण स्थलों पर शिविर आयोजित करके निर्माण श्रमिकों के बीच जागरूकता पैदा करने का आश्वासन दिया गया।

4.10.4 श्रमिकों के पंजीकरण के लिए लंबित आवेदन

हरियाणा सेवा का अधिकार अधिनियम, 2014 के अंतर्गत सेवाएं प्रदान करने के लिए निर्धारित समय-सीमा के अनुसार, बोर्ड द्वारा श्रमिकों से आवेदन प्राप्त होने की तिथि से 30 दिनों के भीतर बोर्ड के लाभार्थियों के रूप में निर्माण श्रमिकों की सदस्यता को पंजीकृत/नवीनीकृत करना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा ने निर्माण श्रमिकों के पंजीकरण के लंबित आवेदनों के डेटा का विश्लेषण किया और पाया कि अप्रैल 2017 से मार्च 2023 की अवधि के दौरान प्राप्त 94,642 आवेदन अंतिम निपटान (17 जुलाई 2023) के लिए लंबित थे। इन 94,642 लंबित आवेदनों में से 4,838 आवेदनों पर प्रारंभिक कार्रवाई भी नहीं की गई और शेष 89,804 आवेदनों पर श्रम विभाग द्वारा आपत्तियां उठाई गई। ये 4,838 आवेदन निर्धारित समय-सीमा के विरुद्ध तीन माह से 65 माह तक की अवधि से लंबित थे। जिन 89,804 आवेदनों पर आपत्तियां उठाई गई उनमें से 2017-22 की अवधि के लिए 79,136 आवेदन (88 प्रतिशत) लंबित थे।

चयनित प्रतिष्ठानों के संयुक्त निरीक्षण के दौरान, यह पाया गया कि एक प्रतिष्ठान[25] के नियोक्ता द्वारा 29 सितंबर 2022 को श्रमिकों के पंजीकरण के लिए आवेदन बोर्ड को प्रस्तुत किया गया था। इस संबंध में, लेखापरीक्षा ने पोर्टल से डेटा निकाला और पाया कि नियोक्ता द्वारा 29 सितंबर 2022 को 16 आवेदन प्रस्तुत किए गए थे और ये सभी 16 आवेदन अभी

---

22 (i) फरीदाबाद-2, (ii) हिसार-2, (iii) करनाल-1 और (iv) पानीपत-3.

23 (i) गुरुग्राम-2, (ii) हिसार-1, (iii) जींद-1, (iv) करनाल-2 और (v) पानीपत-1.

24 (i) फरीदाबाद-24, (ii) गुरुग्राम-28, (iii) हिसार-15, (iv) जींद-10, (v) करनाल-19 और (vi) पानीपत-29.

25 मेसर्स टाटा प्रोजेक्ट्स लिमिटेड हेरिटेज साइट, सेक्टर-59, गुरुग्राम।

भी 6 मार्च 2023 तक लंबित थे। लेखापरीक्षा द्वारा पंजीकरण न किए जाने के मामले को इंगित (6 मार्च 2023) किए जाने पर, बोर्ड ने अपने पोर्टल पर *"वैध कार्य स्लिप (डब्ल्यू.एस.) अपलोड करें"* का उल्लेख करते हुए इन आवेदनों पर आपत्तियां उठाई (24 मार्च 2023)। हालांकि, इन कार्य स्लिप पर टाटा प्रोजेक्ट्स लिमिटेड के उप-प्रबंधक, मानव संसाधन (एच.आर.) द्वारा हस्ताक्षर और मुहर लगाकर इनको पोर्टल पर अपलोड किया गया था, जो निर्माण श्रमिकों के पंजीकरण के लिए आवेदनों की जांच करने में विभाग की लापरवाही को दर्शाता है।

इस प्रकार, विभाग द्वारा आवेदनों पर कोई कार्रवाई न किए जाने तथा आवेदनों की जांच में उदासीनता के कारण श्रमिक अपना पंजीकरण नहीं करा सके और परिणामस्वरूप वे कल्याणकारी योजनाओं के लाभ से वंचित रह गए।

बोर्ड ने उत्तर दिया (मार्च 2024) कि आवेदकों द्वारा उचित दस्तावेजों/उत्तरों के अभाव में आवेदन लंबित थे और वर्ष 2022-23 के लिए लंबित 15,376 आवेदनों का निपटान कर दिया गया है। अपने उत्तर में, यह भी उल्लेख किया गया है कि 6,886 आवेदन लंबित हैं। उत्तर स्वीकार्य नहीं था, क्योंकि बोर्ड द्वारा 4,838 आवेदनों पर कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

4.11 उपकर के निर्धारण एवं संग्रहण का अवलोकन

4.11.1 उपकर संग्रहण की समय-सीमा एवं प्रणाली का अनुपालन न करना

उपकर नियमों के नियम 4 में यह प्रावधान है कि उदग्रहित उपकर का नियोक्ता द्वारा उपकर संग्रहकर्ता को, निर्माण परियोजना के पूरा होने के 30 दिनों के भीतर या देय उपकर के निर्धारण की अंतिम तिथि, जो भी पहले हो, के भीतर भुगतान किया जाएगा। उपकर नियमों के नियम 6 और 7 में यह प्रावधान है कि प्रत्येक नियोक्ता को अपना कार्य प्रारंभ करने के 30 दिनों के भीतर प्रपत्र-I में निर्माण की अनुमानित लागत, जमा किए गए उपकर के भुगतान के विवरण आदि से संबंधित जानकारी निर्धारण अधिकारी को प्रस्तुत करनी होगी, ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि देय उपकर की गणना उचित रूप से की गई है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग ने उपकर निर्धारण के लिए नियोक्ताओं से निर्धारित समय-सीमा 30 दिनों के भीतर प्रपत्र-I प्रस्तुत करवाना सुनिश्चित नहीं किया था। 123 निर्धारण मामलों की लेखापरीक्षा जांच से निम्नलिखित तथ्य सामने आए:

i. 58 मामलों में नियोक्ताओं द्वारा प्रस्तुत प्रपत्र-I में प्रस्तुत करने की तिथि का उल्लेख नहीं किया गया था। यहां तक कि निर्धारण अधिकारी द्वारा भरा जाने वाला भाग भी खाली था। प्रपत्र-I पर प्रस्तुत करने की तिथि के अभाव में, प्रपत्र-I प्रस्तुत करने में विलंब के साथ-साथ उपकर के निर्धारण में देरी का पता नहीं लगाया जा सका।

ii. अन्य 40 मामलों में प्रपत्र-I प्रस्तुत करने में दो से 137 महीने तक की देरी हुई। इसके कारण निर्धारण में विलंब हुआ और परिणामस्वरूप उपकर राशि की वसूली में विलंब हुआ।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि नियोक्ताओं ने न तो निर्धारित समय-सीमा के भीतर प्रपत्र-I प्रस्तुत किया था और न ही विभाग ने नियोक्ताओं द्वारा प्रपत्र-I को देरी से प्रस्तुत करने के लिए नियोक्ताओं के विरुद्ध कोई कार्रवाई शुरू की थी।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस (जून 2024) के दौरान बोर्ड ने आश्वासन दिया कि इन विसंगतियों को रोकने के लिए ऑनलाइन प्रणाली विकसित की जाएगी।

4.11.2 करदाता द्वारा उपकर कम जमा करना/जमा न करना

उपकर नियमों के नियम 4 के अनुसार, नियोक्ता द्वारा उपकर संग्रहकर्ता को निर्माण परियोजना के पूरा होने के 30 दिनों के भीतर या देय उपकर के निर्धारण को अंतिम रूप दिए जाने की तिथि से 30 दिनों के भीतर, जो भी पहले हो, उपकर का भुगतान किया जाएगा। उपकर अधिनियम की धारा 8 में आगे यह प्रावधान है कि यदि कोई नियोक्ता निर्धारण आदेश में निर्दिष्ट समय के भीतर उपकर की किसी राशि का भुगतान करने में विफल रहता है, तो ऐसा नियोक्ता उपकर की देय राशि पर दो प्रतिशत प्रति माह की दर से ब्याज का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी होगा।

- दो चयनित जिलों (जींद और फरीदाबाद) में, लेखापरीक्षा ने पाया कि कर-निर्धारण अधिकारियों ने 2018 से 2022 के दौरान आठ नियोक्ताओं[26] के संबंध में ₹ 39.25 लाख की राशि के उपकर की मांग की थी। हालांकि, किसी भी नियोक्ता द्वारा कोई राशि जमा नहीं की गई थी। यह भी पाया गया कि उपकर जमा न करने पर ब्याज देयता को मांग नोटिस में नहीं उठाया गया था। सहायक निदेशक, औद्योगिक सुरक्षा एवं स्वास्थ्य, हिसार ने स्वीकार किया (मार्च 2023) और बताया कि दोनों प्रतिष्ठानों को उपकर जमा करने के लिए चेतावनी पत्र जारी किए गए थे।
- गुरूग्राम जिले में एक प्रतिष्ठान[27] के संयुक्त निरीक्षण (4 जनवरी 2023) के दौरान, यह पाया गया कि पंजीकरण प्रमाण-पत्र में परियोजना के पूरा होने की तारीख (30 जून 2019) पहले से ही अंकित थी। इसके अतिरिक्त, यह भी पाया गया कि उक्त प्रतिष्ठान के संबंध में आधिपत्य प्रमाण-पत्र वरिष्ठ नगर योजनाकार, गुरुग्राम द्वारा 11 जनवरी 2021 को जारी किया गया था। नियोक्ता द्वारा उपलब्ध कराए गए अभिलेख के अनुसार, नियोक्ता ने पहले ही (जुलाई 2017 और जनवरी 2021) ₹ 13.07 लाख के उपकर का भुगतान कर दिया था। यह पाया गया कि विभाग के पास निर्माण कार्य की प्रगति पर नजर रखने के लिए कोई तंत्र नहीं था।

  लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर (जनवरी 2023), विभाग ने अप्रैल 2023 में प्रतिष्ठान का निर्धारण किया और ₹ 35.73 लाख की उपकर राशि जमा करवाई। एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जून 2024), बोर्ड ने आश्वासन दिया कि लेखापरीक्षा को सूचना के अधीन उचित कार्रवाई की जाएगी। अंतिम कार्रवाई प्रतीक्षित थी (दिसंबर 2024)।

---

[26] (i) मेसर्स इंडिगो अपैरल, प्लॉट संख्या-106, सेक्टर-6, फरीदाबाद, (ii) मेसर्स भारत पेट्रोलियम सीओपी लिमिटेड पियाला इंस्टालेशन, पियाला असोटी, (iii) मेसर्स ट्राइडेंट पैकिंग्स प्राइवेट लिमिटेड प्लॉट संख्या-414, सेक्टर-68, आईएमटी फरीदाबाद, (iv) मेसर्स न्यू लक्ष्मी इंजीनियरिंग वर्क्स, प्लॉट संख्या-741, सेक्टर-69, आईएमटी, फरीदाबाद, (v) मेसर्स कंट्रीवाइड प्रमोटर्स प्राइवेट लिमिटेड की ओर से मेसर्स बीपीटीपी लिमिटेड, डिस्कवरी पार्क का लाइसेंसधारी, सेक्टर-80, फरीदाबाद, (vi) मेसर्स विजय मेटल, प्लॉट संख्या-182, सेक्टर-68 आईएमटी फरीदाबाद, (vii) मेसर्स एकांश मोटर्स प्राइवेट लिमिटेड और (viii) मेसर्स लेखराज ऑटो प्लाजा प्राइवेट लिमिटेड, एचपीसीएल बॉटलिंग प्लांट के सामने रोहतक रोड, जींद।

[27] मेसर्स आरवी हेल्थकेयर प्राइवेट लिमिटेड, प्रोजेक्ट "आरवी हॉस्पिटल" सेक्टर 90, गुरुग्राम।

4.12 उपकर संग्रहण

उपकर नियमों के नियम 4(4) में यह प्रावधान है कि जहां किसी निर्माण कार्य के लिए स्थानीय प्राधिकरण द्वारा अनुमोदन अपेक्षित है, वहां ऐसे अनुमोदन के लिए प्रत्येक आवेदन के साथ निर्माण की अनुमानित लागत की अधिसूचित दरों पर देय उपकर की राशि के लिए बोर्ड के पक्ष में एक रेखांकित डिमांड ड्राफ्ट संलग्न किया जाएगा।

उपकर नियमों के नियम 5 (1) के अंतर्गत, एकत्रित उपकर की आय ऐसे सरकारी कार्यालय, सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों, स्थानीय प्राधिकरण या उपकर संग्रहकर्ता द्वारा बोर्ड को निर्धारित चालान के रूप (और बोर्ड के लेखा शीर्ष में) में संग्रह के 30 दिनों के भीतर अंतरित की जाएगी।

स्थानीय प्राधिकरण जो भवन योजना को अनुमोदन देने के लिए अधिकृत है, भवन योजना के अनुमोदन के समय उपकर एकत्र करते हैं और सरकारी विभाग/सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम जो निर्माण कार्य निष्पादित करते हैं, ठेकेदारों को किए गए भुगतान की राशि से उपकर काटते हैं। उपकर एकत्र करने और काटने वाले प्राधिकरण एक प्रतिशत संग्रह प्रभार काटने के उपरांत उपकर की आय को ऑनलाइन या डिमांड ड्राफ्ट के माध्यम से बोर्ड के पास जमा करते हैं।

उपकर संग्रहकर्ताओं अर्थात् नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग और शहरी स्थानीय निकाय विभाग के अभिलेखों की जांच के दौरान पाई गई कमियों पर निम्नलिखित उप-अनुच्छेदों में चर्चा की गई है:

4.12.1 आधिपत्य प्रमाण-पत्र जारी करते समय अग्रिम उपकर का कम संग्रह

चार पूर्ण हो चुके निर्माण कार्यों की नमूना-जांच से पता चला कि निर्धारित उपकर राशि ₹ 5.81 करोड़ के विरूद्ध केवल ₹ 3.23 करोड़ ही एकत्र किए गए थे जिससे ***तालिका 4.3*** में दर्शाए गए विवरण के अनुसार ₹ 2.58 करोड़ के उपकर की कम वसूली हुई।

तालिका 4.3: कम वसूली के मामलों का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	परियोजना एवं लाइसेंसधारी का विवरण	देय उपकर की राशि	वसूला गया उपकर	कम वसूली
1	सेक्टर-112, गुरुग्राम में 23.431 एकड़ क्षेत्रफल वाली ग्रुप हाउसिंग कॉलोनी (2008 की लाइसेंस संख्या 21, दिनांक 8 फरवरी 2008 और 2012 की लाइसेंस संख्या 28, दिनांक 7 अप्रैल 2012), को एक्सपीरियन डेवलपर्स प्राइवेट लिमिटेड और अन्य द्वारा विकसित किया जा रहा है।	4.39	3.14	1.25
2	गुरुग्राम के सेक्टर-37-डी में 43.558 एकड़ क्षेत्रफल वाली ग्रुप हाउसिंग कॉलोनी (2008 की लाइसेंस संख्या 83, दिनांक 5 अप्रैल 2008 और 2011 की लाइसेंस संख्या 94, दिनांक 24 अक्तूबर 2011) को सुपर बेल्ट्स प्राइवेट लिमिटेड एवं अन्य द्वारा सी/ओ कंट्रीवाइड प्रमोटर्स प्राइवेट लिमिटेड द्वारा विकसित किया जा रहा है।	0.86	0	0.86
3	सेक्टर-74-ए, गुरुग्राम मानेसर अर्बन कॉम्प्लेक्स में 35.3675 एकड़ क्षेत्रफल की वाणिज्यिक कॉलोनी (2008 की लाइसेंस संख्या 51, दिनांक 19 मार्च 2008 और 2014 की लाइसेंस संख्या 76, दिनांक 05 अगस्त 2014) को अभीक रियल एस्टेट प्राइवेट लिमिटेड और अन्य द्वारा डीएलएफ होम डेवलपर्स लिमिटेड के सहयोग से विकसित किया गया है।	0.39	0.09	0.30
4	सेक्टर-48, गुरुग्राम में 47.418 एकड़ क्षेत्रफल वाली ग्रुप हाउसिंग कॉलोनी (1995 की लाइसेंस संख्या 2, दिनांक 10 मार्च 1995, 2004 की लाइसेंस संख्या 117-119, दिनांक 16 अगस्त 2004 तथा 1996 की लाइसेंस संख्या 35-37, दिनांक 17 अप्रैल 1996), को स्वेता एस्टेट प्राइवेट लिमिटेड एवं अन्य द्वारा विकसित किया जा रहा है।	0.17	0	0.17
कुल		**5.81**	**3.23**	**2.58**

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग इन चार मामलों में उपकर वसूलने में विफल रहा, जिनमें आधिपत्य प्रमाण-पत्र प्रदान किए गए थे, साथ ही उपकर का कोई अंतिम

निर्धारण भी नहीं किया गया (मार्च 2023)।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जून 2024), बोर्ड ने आश्वासन दिया कि इन मामलों का अंतिम निर्धारण किया जाएगा। अंतिम कार्रवाई प्रतीक्षित है (दिसंबर 2024)।

4.12.2 शहरी स्थानीय निकायों के साथ व्यवस्था

उपकर अधिनियम के अंतर्गत अधिदेशित, इन निकायों द्वारा उपकर संग्रह की स्थिति को सत्यापित करने के लिए लेखापरीक्षा ने चयनित जिलों के 11 नगर निगमों/नगर परिषदों/ नगरपालिकाओं[28] का चयन किया। शहरी स्थानीय निकायों से एकत्रित किए गए और बोर्ड के पास जमा किए गए उपकर का विवरण देने के लिए कहा गया था। 11 नगर निगमों में से 10 ने उत्तर दिया कि वे बोर्ड को उपकर अंतरित नहीं कर रहे थे (नगर निगम, पानीपत ने जानकारी नहीं दी)।

इसके अतिरिक्त, इन शहरी स्थानीय निकायों द्वारा सूचित किया गया (जुलाई 2023) कि नवंबर 2018 के बाद, भवन निर्माण योजनाओं का अनुमोदन एवं भुगतान (उपकर, सीवरेज एवं जल प्रभार, संपत्ति प्रभार, अग्नि कर, उपयोगकर्ता प्रभार आदि) हरियाणा ऑनलाइन भवन योजना अनुमोदन प्रणाली (एच.ओ.बी.पी.ए.एस.) पोर्टल के माध्यम से किया जा रहा था और बिना किसी प्रभार के ब्रेकअप के भुगतान सीधे बैंक खाते में प्राप्त किया जा रहा था। भुगतान का घटक-वार ब्यौरा उपलब्ध न होने के कारण, इन शहरी स्थानीय निकायों द्वारा उपकर राशि का निर्धारण नहीं किया जा सका और इसलिए इसे बोर्ड में जमा नहीं किया जा रहा था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि बोर्ड ने शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अनुमोदित भवन निर्माण योजनाओं की संख्या और इन भवन योजनाओं के अनुमोदन के दौरान एकत्रित श्रम उपकर की जांच करने के लिए कोई तंत्र नहीं अपनाया था। ऐसे तंत्र के अभाव के कारण, बोर्ड शहरी स्थानीय निकायों को श्रम उपकर उसके पास जमा करने के लिए कहने/नोटिस भेजने की स्थिति में नहीं था।

4.12.3 बोर्ड द्वारा उपकर डेटा का रखरखाव न करना

बोर्ड के वार्षिक लेखों के अनुसार, अप्रैल 2017 से मार्च 2023 तक बोर्ड ने उपकर के रूप में ₹ 2,153.12 करोड़ एकत्र किए। इस तथ्य के बावजूद कि बोर्ड 2006 से अस्तित्व में था, नियोक्ता-वार/प्रतिष्ठान-वार विवरण प्राप्त करने का तंत्र बोर्ड के पास उपलब्ध नहीं था। एकत्रित उपकर की जानकारी का विभाग/एजेंसी-वार ब्रेकअप बोर्ड के पास केवल 2020-21 से ही उपलब्ध था क्योंकि उसने 2020-21 से पहले की अवधि के लिए ऐसी जानकारी संकलित नहीं की थी। वर्ष 2020-21 और 2021-22 के लिए उपकर में अंशदान करने वाले विभाग/एजेंसी का विवरण ***तालिका 4.4*** में दिया गया है।

[28] **नगर निगम:** (i) फरीदाबाद, (ii) गुरुग्राम, (iii) हिसार, (iv) करनाल, (v) पानीपत।
नगर परिषद: (vi) हांसी, (vii) जींद, (viii) नरवाना।
नगरपालिका: (ix) घरौंडा, (x) पटौदी और (xi) समालखा।

तालिका 4.4: 2020-22 के दौरान विभाग/एजेंसी द्वारा अंशदान किए गए उपकर का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	विभाग/एजेंसी	2020-21	2021-22	कुल
1.	श्रम विभाग	98.43	95.82	194.25
2.	नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग	83.38	108.94	192.32
3.	लोक निर्माण विभाग (भवन एवं सड़कें)	24.83	26.31	51.14
4.	नगर निगम/स्थानीय निकाय	17.92	25.49	43.41
5.	भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण	39.50	30.29	69.79
6.	हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण	4.35	6.40	10.75
7.	हरियाणा ग्रामीण सड़क एवं अवसंरचना विकास एजेंसी	1.14	4.43	5.57
8.	निजी/अन्य	24.06	14.63	38.69
9.	अज्ञात	38.29	83.31	121.60
10.	अन्य विभाग/एजेंसियां	23.77	28.09	51.86
	कुल	**355.67**	**423.71**	**779.38**

स्रोत: बोर्ड द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी।

जैसा कि उपर्युक्त से स्पष्ट है, 31 मार्च 2021 तक ₹ 355.67 करोड़ के कुल उपकर में से ₹ 38.29 करोड़ (10.77 प्रतिशत) अज्ञात स्रोतों से था (लेन-देन के लिए, जिसके स्रोत की पहचान बोर्ड द्वारा नहीं की जा सकी)। 2021-22 में अज्ञात स्रोतों से प्राप्त उपकर बढ़कर ₹ 83.31 करोड़ (19.66 प्रतिशत) हो गया। बोर्ड ने प्राप्त उपकर का नियोक्ता-वार और प्रतिष्ठान-वार विवरण नहीं रखा था। उक्त अभिलेखों के अभाव में, बोर्ड को उन स्रोतों की भी जानकारी नहीं है, जिनसे 2020-22 के दौरान उपकर के रूप में ₹ 121.60 करोड़ प्राप्त हुए थे।

बोर्ड ने उत्तर दिया (मार्च 2024) कि मामले को उपकर निर्धारण अधिकारियों, उपकर संग्रहकर्ताओं और उपकर कटौतीकर्ताओं के समक्ष उठाया जाएगा और उपकर एकत्र करने और जमा करने की प्रक्रिया को सुव्यवस्थित करने के लिए निर्देश जारी किए जाएंगे।

4.12.4 बोर्ड और अन्य प्राधिकरणों के अभिलेखों के बीच मेल न होना

मिलान प्रणाली के अभाव के कारण बोर्ड और अन्य विभागों द्वारा दिए गए आंकड़ों में मेल नहीं था, जैसा कि निम्नलिखित उप-अनुच्छेदों में स्पष्ट किया गया है:

(i) नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग द्वारा एकत्रित और बोर्ड द्वारा प्राप्त उपकर में मेल न होना

नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग द्वारा दी गई जानकारी के अनुसार, उसने 2020-22 के दौरान ₹ 137.61 करोड़ की उपकर आय एकत्रित की और बोर्ड को अंतरित की थी। हालांकि, बोर्ड द्वारा दी गई जानकारी के अनुसार, बोर्ड ने इसी अवधि के लिए नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग से ₹ 192.32 करोड़ एकत्र किए थे। इस प्रकार, नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग द्वारा अंतरित और बोर्ड द्वारा प्राप्त उपकर राशि के बीच ₹ 54.71 करोड़ का अंतर था। इसने दर्शाया कि बोर्ड ने संभवतः प्राप्तियों के अन्य स्रोतों को भी नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग के अंतर्गत दर्ज किया होगा। बोर्ड और नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग द्वारा उपकर के आंकड़ों का कभी मिलान नहीं किया गया।

(ii) श्रम विभाग द्वारा एकत्रित और बोर्ड द्वारा प्राप्त उपकर में मेल न होना

बोर्ड द्वारा दी गई जानकारी के अनुसार, 2020-22 के दौरान श्रम विभाग के क्षेत्रीय कार्यालयों

द्वारा सरकारी विभागों/सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों आदि से एकत्रित ₹ 194.25 करोड़ जमा किए गए थे। चयनित छः जिलों द्वारा ₹ 194.25 करोड़ में से ₹ 169 करोड़ जमा किए गए। श्रम विभाग के क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा बोर्ड को अग्रेषित डिमांड ड्राफ्टों और बोर्ड द्वारा वास्तव में प्राप्त उपकर की राशि का जिलावार विवरण ***तालिका 4.5*** में दिया गया है।

तालिका 4.5: क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा अग्रेषित डिमांड ड्राफ्ट और बोर्ड द्वारा वास्तव में प्राप्त उपकर की राशि

(₹ करोड़ में)

जिला	क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा बोर्ड को अग्रेषित सभी डिमांड ड्राफ्ट की राशि	बोर्ड द्वारा प्राप्त राशि	अंतर
गुरुग्राम	153.33	130.39	22.94
हिसार	2.79	3.11	(-)0.32
जींद	0.35	0	0.35
करनाल	1.88	2.20	(-)0.32
पानीपत	2.73	2.91	(-)0.18
फरीदाबाद	जानकारी उपलब्ध नहीं कराई गई	30.38	-

स्रोत: विभागीय अभिलेख।

जैसा कि उपर्युक्त तालिका से देखा जा सकता है, श्रम विभाग द्वारा एकत्रित उपकर और बोर्ड द्वारा वास्तव में प्राप्त उपकर के आंकड़ों में अंतर था। लेखापरीक्षा ने पाया कि उपकर एकत्रित करने और बोर्ड में जमा करने की विधि के संबंध में श्रम विभाग के क्षेत्रीय कार्यालयों के लिए कोई समेकित अनुदेश नहीं थे।

श्रम विभाग के क्षेत्रीय कार्यालयों में देय, संग्रहित और बकाया उपकर के प्रतिष्ठान-विशिष्ट अभिलेख का अभाव था। उन्होंने प्रतिष्ठान पंजीकरण और प्राप्त डिमांड ड्राफ्टों के संबंध में कोई पत्राचार किए बिना केवल डिमांड ड्राफ्ट रजिस्टर का रखरखाव किया। मैपिंग के अभाव में श्रम विभाग द्वारा एकत्रित उपकर के मिलान में बाधा उत्पन्न होगी।

बोर्ड का केंद्रीकृत बैंक खाता होने के बावजूद, प्रतिष्ठानों से डिमांड ड्राफ्ट के माध्यम से उपकर राशि प्राप्त करने की प्रणाली जारी है, जिससे प्राप्त राशि भुनाने में विलंब और विसंगतियां हो रही हैं। चूंकि भुगतान प्रौद्योगिकियां उन्नत हो गई हैं, इसलिए निधियों के सही और समय पर अंतरण को सुनिश्चित करने हेतु निर्बाध एकीकरण के लिए नई भुगतान विधियों को समायोजित करने के लिए नियमों को अनुकूलित करने की महत्वपूर्ण आवश्यकता है।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जून 2024), बोर्ड ने उपकर मिलान के लिए एक तंत्र विकसित करने का आश्वासन दिया। अंतिम कार्रवाई प्रतीक्षित थी (अगस्त 2024)।

4.13 प्रतिष्ठानों का निरीक्षण

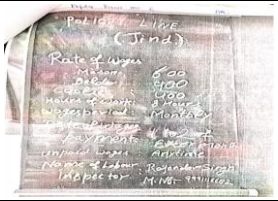
निरीक्षणों की अनुपालन रिपोर्टों की जांच के दौरान पाई गई कमियां

चयनित 120 निरीक्षण रिपोर्टों में से, 18 मामलों में नियोक्ताओं को मुख्य निरीक्षक द्वारा भविष्य में सतर्क रहने की चेतावनी दी गई थी; इन 18 मामलों में से, छः प्रतिष्ठानों द्वारा अनुपालन के समर्थन में समान तस्वीरों का उपयोग किया गया था। इन मामलों पर नीचे चर्चा की गई है:

(i) 27 जून 2019 को सहायक निदेशक, औद्योगिक सुरक्षा एवं स्वास्थ्य, हिसार द्वारा

जींद में दो निर्माण स्थलों[29] पर दो निरीक्षण किए गए। दोनों निर्माण स्थलों पर विभिन्न स्वास्थ्य एवं सुरक्षा मानदंडों के उल्लंघन पाए गए और इस संबंध में 28 जून 2019 को नियोक्ताओं को कारण बताओ नोटिस जारी किए गए। दोनों प्रतिष्ठानों के नियोक्ताओं द्वारा प्रस्तुत अनुपालन रिपोर्ट और तस्वीरों के आधार पर, मुख्य निरीक्षक ने 13 अगस्त 2019 को उन्हें चेतावनी जारी की और भविष्य में अधिक सतर्क रहने की सलाह दी।

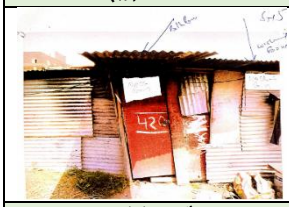
इन दोनों मामलों के निरीक्षण अभिलेखों की जांच के दौरान, लेखापरीक्षा ने पाया कि नियोक्ताओं द्वारा प्रस्तुत निर्माण स्थल की दोनों अनुपालन रिपोर्टों में नौ तस्वीरों में से चार तस्वीरें एकसमान थी, जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:

डीएवी पुलिस पब्लिक सेकेंडरी स्कूल	18 बेज बस स्टैंड एवं वर्कशॉप बिल्डिंग	डीएवी पुलिस पब्लिक सेकेंडरी स्कूल	18 बेज बस स्टैंड एवं वर्कशॉप बिल्डिंग
फोटो 1 और 2: खुले छोड़े गए विद्युत तार के जोड़ (धारा 40 के अंतर्गत नियम 103)		**फोटो 3 और 4: अग्निशमन उपकरण उपलब्ध न कराना (धारा 40 के अंतर्गत नियम 91(1))**	
			
फोटो 5 और 6: सुरक्षा बेल्ट और सुरक्षा जाल उपलब्ध न कराना (धारा 40 के अंतर्गत नियम 244)		**फोटो 7 और 8: श्रम की दरें, कार्य के घंटे आदि प्रदर्शित न करना (धारा 30 के अंतर्गत नियम 85)**	

यह भी पाया गया कि प्रपत्र (प्रपत्र-I, प्रपत्र-IV, प्रपत्र-IX एवं प्रपत्र-X) पर तिथियां अंकित नहीं थी, जिससे उनमें दी गई सूचना की विश्वसनीयता सिद्ध हो सकती थी। इसके अतिरिक्त, दोनों नियोक्ताओं द्वारा प्रस्तुत प्रपत्र-IX में दी गई सूचना भी गलत थी क्योंकि पिछले महीने की समाप्ति पर श्रमिकों की संख्या, महीने के दौरान कार्य छोड़कर गए श्रमिकों की संख्या और चालू महीने की समाप्ति पर श्रमिकों की संख्या को समान दर्शाया गया था। आगे यह भी पाया गया कि यद्यपि मुख्य निरीक्षक ने दोनों अनुपालन मामलों पर एक ही तिथि को विचार किया था, लेकिन नियोक्ताओं को चेतावनी जारी करने से पहले इन विसंगतियों पर ध्यान देने में विफल रहे।

(ii) इसी प्रकार, अन्य चार मामलों में, करनाल और कैथल के प्रतिष्ठानों की वही तस्वीरें, जो फोटोग्राफ 9 से 16 में दर्शाई गई हैं, विभिन्न नियोक्ताओं द्वारा प्रस्तुत की गई थी, जिन्हें मुख्य निरीक्षक द्वारा चेतावनी जारी की गई थी। मुख्य निरीक्षक ने दोनों मामलों अर्थात् मेसर्स एस.एस. बिल्डर, घरौंडा (करनाल) और मेसर्स डायमंड कंस्ट्रक्शन कंपनी, कैथल पर एक ही तिथि (15 नवंबर 2021) को विचार किया, परंतु इन विसंगतियों को इंगित नहीं किया।

[29] (i) डीएवी पुलिस पब्लिक सेकेंडरी स्कूल, पुलिस लाइन, गोहाना रोड, जींद और (ii) 18 बेज बस स्टैंड एवं वर्कशॉप बिल्डिंग, पांडु पिंडारा (जिला जींद)।

मेसर्स बीबी सेरियल, इंद्री, करनाल	मेसर्स जुगनू केमिकल, सेक्टर-3, करनाल	मेसर्स बीबी सेरियल, इंद्री, करनाल	मेसर्स एसएस बिल्डर्स, घरौंडा करनाल
			
फोटो 9 और 10: पृथक कुकिंग स्थान आदि के साथ अस्थायी आवास उपलब्ध न कराना (धारा 40)		फोटो 11 और 12: फर्स्ट ऐड उपलब्ध नहीं कराया गया (धारा 36 के अंतर्गत नियम 119)	
मेसर्स एसएस बिल्डर्स, घरौंडा, करनाल	मेसर्स डायमंड कंस्ट्रक्शन कंपनी, कैथल	मेसर्स एसएस बिल्डर्स, घरौंडा, करनाल	मेसर्स डायमंड कंस्ट्रक्शन कंपनी, कैथल
फोटो 13, 14, 15 और 16: नुकीली वस्तुओं को संभालने वाले श्रमिकों को उपयुक्त हाथ-दस्ताने उपलब्ध न कराना (धारा 40 के अंतर्गत नियम 102)			

इस प्रकार, उचित अनुपालन सुनिश्चित किए बिना केवल चेतावनी जारी करने के बाद नोटिस पर अपेक्षित कार्रवाई रोक दी गई। साक्ष्यों की अपर्याप्त जांच, निरीक्षणों के दौरान फोटोग्राफिक दस्तावेजीकरण की कमी और अनुवर्ती दौरों की अनुपस्थिति ने सामूहिक रूप से प्रवर्तन प्रक्रिया की पारदर्शिता और मजबूती से समझौता किया।

विभाग ने बताया (मार्च 2024) कि नियोक्ताओं द्वारा किए गए उल्लंघनों के अनुपालन के साक्ष्य मुख्य निरीक्षक के कार्यालय में प्रस्तुत किए गए थे और जिसके परिणामस्वरूप उन्हें चेतावनी जारी की गई थी। इसके अतिरिक्त, यह भी बताया गया कि कुछ अभिलेख गलती से किसी दूसरी फाइल में संलग्न कर दिए गए थे। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि नियोक्ताओं द्वारा साईटों की वही तस्वीरें अलग-अलग लेबलिंग के साथ प्रस्तुत की गई थी जैसा कि फोटोग्राफ संख्या 7 एवं 8 में दर्शाया गया है।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जून 2024) यह बताया गया था कि मजबूत प्रवर्तन के लिए तंत्र विकसित किया जाएगा।

4.14 दुर्घटना के मामलों का निरीक्षण

चयनित छः जिलों में, 2017-18 से 2021-22 के दौरान 45 दुर्घटनाएं[30] दर्ज की गई थी। इनमें से, 19 दुर्घटना के मामलों (18 प्रतिष्ठानों[31] में) को लेखापरीक्षा द्वारा संवीक्षा के लिए चुना गया था, जैसा कि ***परिशिष्ट 4.2*** में विवरण दिया गया है।

अपंजीकृत प्रतिष्ठानों में होने वाली अधिकांश दुर्घटनाओं को देखते हुए, यह सुनिश्चित करना और भी आवश्यक है कि प्रतिष्ठान पंजीकृत हों ताकि श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य से संबंधित प्रावधानों सहित अधिनियम के प्रावधानों का कड़ाई से पालन किया जा सके।

इन दुर्घटना के मामलों की समीक्षा करने पर, तीन मामलों का सारांश आगामी अनुच्छेदों में दिया गया है।

30 (i) फरीदाबाद-4, (ii) गुरुग्राम-22, (iii) हिसार-10, (iv) जींद-2, (v) करनाल-3 और (vi) पानीपत-4.

31 18 प्रतिष्ठानों में 19 दुर्घटनाएं हुई इनमें से चार प्रतिष्ठान पंजीकृत थे तथा 14 प्रतिष्ठान अपंजीकृत थे।

क. मेसर्स ईएमएएआर एमजीएफ लैंड लिमिटेड का निर्माण स्थल

अधिनियम की धारा 43 के साथ पठित नियम 2005 के नियम 291 (1) में यह प्रावधान है कि यदि निरीक्षक को ऐसा प्रतीत होता है कि कोई स्थल या स्थान, जहां कोई भवन या अन्य निर्माण कार्य किया जा रहा है, ऐसी स्थिति में है कि वह भवन निर्माण श्रमिकों या आम जनता के जीवन, सुरक्षा या स्वास्थ्य के लिए खतरनाक है, तो वह नियोक्ता को आदेश जारी कर ऐसे स्थल पर चल रहे किसी भी भवन या अन्य निर्माण कार्य को तब तक प्रतिबंधित कर सकता है जब तक कि वह यह सुनिश्चित न कर ले कि खतरे के कारण को दूर करने के लिए ठोस कदम उठाए गए हैं।

गुरुग्राम के पाम हिल प्रोजेक्ट में स्थित प्रतिष्ठान अर्थात मेसर्स ईएमएएआर एमजीएफ लैंड लिमिटेड को 13 मार्च 2012 को पंजीकृत किया गया था। इस प्रतिष्ठान का 23 फरवरी 2013 और 27 जून 2019 को उप-निदेशक, औद्योगिक सुरक्षा एवं स्वास्थ्य, गुरुग्राम द्वारा दो बार निरीक्षण किया गया और स्वास्थ्य एवं सुरक्षा उल्लंघन प्रावधानों के अंतर्गत विभिन्न उल्लंघन, जैसे असुरक्षित कार्य प्लेटफॉर्म, भवन की परिधि के साथ ओवरहेड सुरक्षा का निर्माण न करना, मचान पर एक कार्य प्लेटफॉर्म से दूसरे प्लेटफॉर्म तक पहुंच की कमी, भवन निर्माण श्रमिकों का ऊंचाई से गिरने का खतरा, आदि पाए गए। अभियोजन क्रमशः 14 मई 2013 और 30 सितंबर 2019 को आरंभ किया गया था। हालांकि, इन दोनों मामलों में अभियोजन के परिणाम अभिलेख पर नहीं पाए गए थे।

इसके बाद 2 अगस्त 2022 को साइट पर एक घातक दुर्घटना हुई जिसमें चार निर्माण श्रमिकों की मृत्यु हो गई और एक श्रमिक गंभीर रूप से घायल हो गया। निरीक्षण के दौरान, जिला नगर योजनाकार (प्रवर्तन), गुरुग्राम ने पाया (2 अगस्त 2022) कि ठेकेदार द्वारा श्रमिकों को सुरक्षा हार्नेस/बेल्ट उपलब्ध नहीं कराई गई थी। मुख्य ठेकेदार, परियोजना प्रबंधक, टावर प्रभारी और अन्य के विरुद्ध 3 अगस्त 2022 को प्रथम सूचना रिपोर्ट (एफ.आई.आर.) दर्ज की गई।

सहायक निदेशक, औद्योगिक सुरक्षा एवं स्वास्थ्य, गुरुग्राम-II द्वारा 3 से 5 अगस्त 2022 के बीच दुर्घटना की जांच की गई थी और यह बताया गया था कि (i) कार्य प्लेटफॉर्म असुरक्षित और अपर्याप्त था, (ii) बिल्डिंग टॉवर और क्रेन के बीच वॉकवे प्लेटफॉर्म की सुरक्षा और स्थिरता सुनिश्चित नहीं की गई थी, (iii) निर्माण स्थल पर सुरक्षा बेल्ट और सुरक्षा नेट्स प्रदान नहीं किए गए/पाए गए और (iv) नियोक्ता की ओर से पर्यवेक्षण की कमी थी।

निर्माण कार्य पर रोक लगाने के लिए 5 अगस्त 2022 को निषेधाज्ञा जारी की गई तथा नियोक्ता के विरुद्ध 11 अक्तूबर 2022 को मुख्य न्यायिक मजिस्ट्रेट (सी.जे.एम.), गुरुग्राम की अदालत में शिकायत दर्ज कराई गई। मामला अभी भी न्यायालय में लंबित है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि दुर्घटना जांच रिपोर्ट में इंगित उल्लंघनों का उल्लेख पहले से ही किए गए दो निरीक्षणों (फरवरी 2013 और जून 2019) में किया गया था, लेकिन श्रम विभाग द्वारा इसका अनुपालन सुनिश्चित नहीं किया गया था। इस प्रकार, अधिनियम के प्रावधानों के प्रवर्तन की कमी के कारण घातक घटना हुई जिसे टाला जा सकता था।

विभाग ने बताया (मार्च 2024) कि 2013 और 2019 में निरीक्षण के समय कोई आसन्न खतरा नहीं था। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि 2013 और 2019 में निरीक्षण के दौरान विभाग

की निरीक्षण रिपोर्टों में श्रमिकों की सुरक्षा से संबंधित उल्लंघनों का उल्लेख किया गया था।

ख. मेसर्स सिट्रा प्रॉपर्टीज, गुरुग्राम का निर्माण स्थल

28 जून 2017 को मेसर्स सिट्रा प्रॉपर्टीज के निर्माण कार्य स्थल पर एक घातक दुर्घटना हुई, जिसमें दो मजदूरों की मृत्यु हो गई थी। 29 जून 2017 और 28 जुलाई 2017 के बीच की गई जांच में सुरक्षा एवं स्वास्थ्य प्रावधानों से संबंधित उल्लंघनों की पहचान की गई।

उल्लंघनों के उत्तर में, नियोक्ता ने एक अनुपालन रिपोर्ट (16 अक्तूबर 2017 को) प्रस्तुत की और सूचित किया कि इस निर्माण स्थल पर कार्य शुरू होने से लेकर दुर्घटना तक, श्रम कानूनों के अंतर्गत विभिन्न नामित प्राधिकारियों द्वारा स्थल पर सुरक्षा एवं स्वास्थ्य प्रावधानों से संबंधित कई भौतिक निरीक्षण किए गए थे। इसके उपरांत, तीन सदस्यों वाली समिति ने अनुपालन रिपोर्ट की जांच की (25 अक्तूबर 2017) और परिणाम में पाया गया कि विभागीय अधिकारियों द्वारा इस निर्माण स्थल के पिछले निरीक्षणों के दौरान ऐसा कोई उल्लंघन नहीं पाया गया था। परिणामस्वरूप, मुख्य निरीक्षक ने नियोक्ता को भविष्य में अधिक सावधान और सतर्क रहने के निर्देश संबंधी चेतावनी जारी की (25 अक्तूबर 2017)।

लेखापरीक्षा ने दुर्घटना जांच रिपोर्टों की संवीक्षा के दौरान पाया कि उक्त कार्य मई 2017 में शुरू किया गया था, जबकि दुर्घटना कार्य शुरू होने के दो महीने के भीतर हुई थी और यह प्रतिष्ठान श्रम विभाग द्वारा 2017 से 2022 तक निरीक्षण किए गए प्रतिष्ठानों की सूची में नहीं पाया गया था। नियोक्ता द्वारा अपने कथन के समर्थन में श्रम विभाग की निरीक्षण रिपोर्ट की कोई प्रति प्रस्तुत नहीं की गई थी। इसलिए, यह स्पष्ट है कि या तो दुर्घटना से पहले इस प्रतिष्ठान का निरीक्षण नहीं किया गया था या प्रतिष्ठान का निरीक्षण करने वाले निरीक्षकों ने इसे रिकॉर्ड से दूर रखा था।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने पाया कि निरीक्षक ने दुर्घटना जांच के दौरान न तो फोटोग्राफिक या वीडियोग्राफिक साक्ष्य एकत्र किए थे और न ही नियोक्ता की अनुपालन रिपोर्ट में ऐसा कोई साक्ष्य पाया गया था। इसके अतिरिक्त, दुर्घटना (28 जून 2017) होने के बाद प्रतिष्ठान का पंजीकरण (04 अप्रैल 2018) कराया गया। पंजीकरण न कराने के तथ्य की न तो जांच अधिकारी द्वारा रिपोर्ट की गई और न ही नियोक्ता को चेतावनी देकर छोड़ने से पहले समिति द्वारा इस पर विचार किया गया।

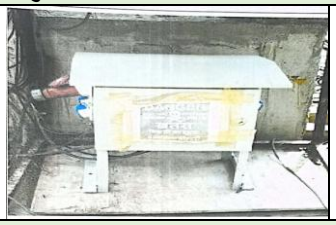
ग. मेसर्स सिम्प्लेक्स इंफ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड, गुरुग्राम का निर्माण स्थल

अल्टीमा, सेक्टर-81, गुरुग्राम के लिए मेसर्स सिम्प्लेक्स इन्फ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड के निर्माण स्थल पर दो घातक दुर्घटनाओं का संक्षिप्त विवरण इस प्रकार है:

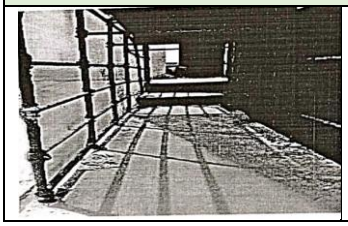
पहली दुर्घटना: 26 जून 2017	**दूसरी दुर्घटना: 22 फरवरी 2018**
• दुर्घटना में एक अपंजीकृत श्रमिक की मृत्यु हुई थी। • किसी निरीक्षण अधिकारी द्वारा पहले कोई निरीक्षण नहीं किया गया था। • दुर्घटना जांच में श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य सुनिश्चित करने में विफलता, अपर्याप्त सुरक्षा प्रावधान तथा दुर्घटना की सूचना तुरंत रिपोर्ट करने में विफलता का पता चला। • जांच समिति को प्रत्यक्ष रूप से प्रबंधन की गलती नहीं मिली, जिसके परिणामस्वरूप कारण बताओ नोटिस के बाद नियोक्ता को चेतावनी दी गई।	• दुर्घटना में एक अपंजीकृत श्रमिक की मृत्यु हुई थी। • घातक दुर्घटना उसी प्रकार की सुरक्षा संबंधी चूक के कारण हुई, जिसका उल्लेख पहले के निरीक्षण में भी किया गया था। • दुर्घटना जांच में ओवरहेड सुरक्षा, श्रमिक सुरक्षा एवं स्वास्थ्य तथा अपर्याप्त निवारक उपायों से संबंधित मामलों की पहचान की गई। • नियोक्ता ने कारण बताओ नोटिस का लिखित उत्तर दिया। • समिति ने उत्तरों की समीक्षा की और प्रबंधन में कोई गलती नहीं पाई गई, जिसके कारण पुनः चेतावनी दी गई।

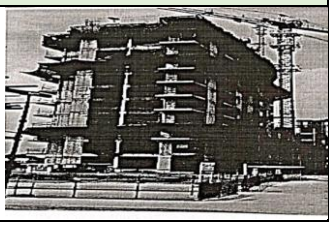
दो दुर्घटना जांच रिपोर्टों (अक्तूबर 2017 और सितंबर 2018) के दौरान की गई टिप्पणियों की अनुपालन रिपोर्टों के साथ संलग्न तस्वीरों के विश्लेषण के दौरान, लेखापरीक्षा ने पाया कि अनुपालन रिपोर्ट में नियोक्ता द्वारा प्रस्तुत तीन[32] तस्वीरें दोनों दुर्घटनाओं में एक जैसी थी।

दुर्घटना के पहले मामले की तस्वीरें



दुर्घटना के दूसरे मामले की तस्वीरें





एक वर्ष के अंतराल में की गई जांचों के लिए इन फोटोग्राफिक साक्ष्यों की वास्तविकता संदिग्ध है।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि नियोक्ता पहली दुर्घटना (जून 2017) के समय एक अपंजीकृत प्रतिष्ठान (जनवरी 2014 से) था और फरवरी 2018 में पंजीकृत हुआ था। दुर्घटना जांच रिपोर्टों में, निरीक्षण अधिकारी द्वारा निर्माण स्थल का पंजीकरण न करवाने के उल्लंघन का उल्लेख नहीं किया गया था।

दुर्घटनाओं की दोनों जांच रिपोर्टों में बताया गया कि नियोक्ता श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य सुनिश्चित करने में विफल रहा था, फिर भी विभाग ने केवल चेतावनी जारी करके दोनों मामलों पर कार्रवाई रोक दी थी।

विभाग ने बताया (मार्च 2024) कि लेखापरीक्षा टिप्पणी को भविष्य में कड़ाई से अनुपालन के लिए नोट कर लिया गया है। तथ्य यह है कि मामले की गंभीरता का विश्लेषण किए बिना, चेतावनी देकर मामले पर कार्रवाई रोक दी गई थी।

4.15 चयनित प्रतिष्ठानों का संयुक्त निरीक्षण

लेखापरीक्षा ने श्रम विभाग के प्रतिनिधियों के साथ प्रतिष्ठानों के 60 संयुक्त निरीक्षण किए ***(परिशिष्ट 4.3)*** जिनमें 23 पंजीकृत प्रतिष्ठान, 23 अपंजीकृत प्रतिष्ठान और 14 दुर्घटना वाले प्रतिष्ठान शामिल थे, ताकि यह आकलन किया जा सके कि नियोक्ता द्वारा निर्धारित सुरक्षा एवं स्वास्थ्य मानदंडों का पालन किया गया था या नहीं। पंजीकृत प्रतिष्ठानों का चयन पंजीकृत प्रतिष्ठानों के डेटाबेस से रैंडम रूप से किया गया। डिस्कॉम से लिए गए उच्च लोड वाले अस्थायी बिजली कनेक्शन के डेटा का उपयोग करके अपंजीकृत प्रतिष्ठानों की पहचान की गई। दुर्घटना वाले स्थलों का चयन मृत्यु की संख्या, बार-बार होने वाली दुर्घटनाओं आदि जैसे मानदंडों का उपयोग करके किया गया था। प्रमुख परिणामों का सारांश नीचे दिया गया है:

32 प्रथम जांच में 29 फोटो तथा द्वितीय जांच में 22 फोटो।

- संयुक्त निरीक्षण के लिए चयनित 60 प्रतिष्ठानों में से केवल 21 प्रतिष्ठान[33] अधूरे/निर्माणाधीन पाए गए तथा शेष 39 प्रतिष्ठान साईट पर कार्य पूर्ण पाए गए। विभाग के पास ऐसा कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं था जिससे यह पता चल सके कि निर्माण कार्य पूरा हो गया है या नहीं। हालांकि, नियोक्ता के लिए कार्य शुरू होने और पूरा होने की सूचना देना अनिवार्य था। उपकर नियमों के नियम 4 के अंतर्गत दिए गए प्रावधान के अनुसार नियोक्ता द्वारा निर्माण परियोजना के पूरा होने के 30 दिनों के भीतर उदग्रहित उपकर का भुगतान करना होगा। हरियाणा भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार नियम, 2005 के नियम 20 के उप-नियम 3 के अंतर्गत कार्य समाप्ति की तिथि की गणना निर्धारित प्रपत्र-IV में नियोक्ता द्वारा प्रस्तुत किए जाने वाले कार्य समाप्ति के नोटिस से की जानी थी।

- अधूरे 21 प्रतिष्ठानों में से चार प्रतिष्ठानों[34] (गुरुग्राम: 2, हिसार: 1 और करनाल: 1) का संयुक्त निरीक्षण से पहले, विभाग द्वारा निरीक्षण किया गया था। इन चार प्रतिष्ठानों में विभागीय निरीक्षण के साथ-साथ संयुक्त निरीक्षण के दौरान भी समान स्वास्थ्य एवं सुरक्षा उल्लंघन पाए गए, जिससे यह स्पष्ट होता है कि कोई अनुपालन नहीं किया गया था। इन बार-बार होने वाले उल्लंघनों में सुविधाओं की कमी, सुरक्षा समिति/नीति का अभाव, खतरों के संपर्क में आना और सुरक्षा उपकरणों का प्रावधान न होना शामिल था। निरीक्षण के बावजूद लगातार उल्लंघन, निरीक्षण के उद्देश्य को कमजोर करता है और निर्माण श्रमिकों के स्वास्थ्य एवं सुरक्षा से समझौता करता है।

- छ:[35] निर्माणाधीन स्थलों पर, जहां पहले निरीक्षण नहीं किया गया था, श्रमिकों के स्वास्थ्य एवं सुरक्षा से संबंधित उल्लंघन जैसे सुरक्षा नीति का अभाव, ऊंचाई से गिरने का खतरा, उपयुक्त बैरिकेडिंग की कमी, आपातकालीन कार्य योजना तैयार न करना, सुरक्षा उपकरणों का प्रावधान न करना और विभिन्न रजिस्टरों/रिटर्न का रखरखाव न करना पाया गया। गुरुग्राम के एक मामले में, सुरक्षा समिति के गठन और सुरक्षा अधिकारी की नियुक्ति से संबंधित अभिलेख नियोक्ता के पास उपलब्ध नहीं थे। उन स्थलों पर अनेक उल्लंघनों की उपस्थिति, जहां पहले कोई निरीक्षण नहीं किया गया था, नियामक निरीक्षण में अंतराल को रेखांकित करती है, तथा अधिक पारदर्शी और मजबूत निरीक्षण नीति की आवश्यकता का सुझाव देती है।

- संयुक्त निरीक्षण के दौरान शेष नौ प्रतिष्ठानों में कोई स्वास्थ्य एवं सुरक्षा उल्लंघन नहीं पाया गया।

- विभाग द्वारा पूर्व में किए गए निरीक्षण के दौरान पाए गए उल्लंघनों के कारण दो निर्माण स्थलों पर निर्माण कार्य प्रतिबंधित कर दिया गया था।

उपर्युक्त संयुक्त निरीक्षणों में उचित अनुवर्ती तंत्र की अनुपस्थिति का पता चला, जिसके

---

33 पंजीकृत प्रतिष्ठान: 7, अपंजीकृत प्रतिष्ठान: 10 और दुर्घटना मामले वाले: 4.

34 पंजीकृत प्रतिष्ठान: 2, अपंजीकृत प्रतिष्ठान: 1 और दुर्घटना मामले वाला: 1.

35 (i) पंजीकृत प्रतिष्ठान: 2 (गुरुग्राम और करनाल) और (ii) अपंजीकृत प्रतिष्ठान: 4 (पानीपत: 2 और करनाल: 2)।

परिणामस्वरूप आंशिक अनुपालन/गैर-अनुपालन हुआ। सुसंगत एवं पारदर्शी अनुवर्ती कार्रवाई एक निवारक तंत्र के रूप में कार्य कर सकती है, जिससे उल्लंघन और खतरों की संभावना कम हो सकती है।

विभाग ने बताया (मार्च 2024) कि लेखापरीक्षा टिप्पणी को भविष्य में कड़ाई से अनुपालन के लिए नोट कर लिया गया है।

4.16 बोर्ड द्वारा कल्याणकारी योजनाओं का कार्यान्वयन

विभिन्न कल्याणकारी योजनाओं के अंतर्गत बोर्ड द्वारा वितरित लाभों की स्थिति की समीक्षा करने के लिए लेखापरीक्षा ने श्रम विभाग के पोर्टल से डेटा लिया। 2017-18 से 2022-23 की अवधि के दौरान 4,053 प्रतिष्ठान[36] पंजीकृत किए गए थे, जिनमें राज्य के 2,18,901 लाभार्थियों को ₹ 1,007.56 करोड़ के 6,56,497 लाभ वितरित किए गए थे ***(परिशिष्ट 4.4)***।

नमूना-जांच किए गए छ: जिलों में, लेखापरीक्षा ने 646 लाभार्थियों[37] को वितरित किए गए ₹ 5.34 करोड़ की राशि के 1,267 लाभों का लाभार्थियों द्वारा आवेदन पत्रों में दिए गए विवरणों, कार्य स्लिपों, वचनबंधों और आवेदन पत्रों के साथ अपलोड/संलग्न किए गए अन्य दस्तावेजों के संबंध में जांच के लिए चयन किया। लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित पाया:

4.16.1 पंजीकृत प्रतिष्ठानों और दिए गए लाभों के बीच सह-संबंध का अभाव

वितरित लाभों की संख्या और पंजीकृत प्रतिष्ठानों की संख्या के बीच कोई सह-संबंध नहीं था। गुरुग्राम में, जहां 2,786 पंजीकृत प्रतिष्ठान थे, 3,408 लाभार्थियों ने ₹ 9.94 करोड़ के 8,814 लाभ प्राप्त किए, जबकि हिसार जैसे अन्य जिले में केवल 42 प्रतिष्ठान पंजीकृत थे, जबकि 49,148 लाभार्थियों को ₹ 243.52 करोड़ के 1,68,004 लाभ वितरित किए गए (***परिशिष्ट 4.4***)। बोर्ड द्वारा ऐसे स्पष्ट अंतरों के कारणों का विश्लेषण करने का कोई प्रयास नहीं किया गया था।

बोर्ड ने उत्तर दिया (मार्च 2024) कि गुरुग्राम/राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र (एन.सी.आर.) में कई प्रवासी श्रमिक पंजीकृत प्रतिष्ठानों में कार्य करना शुरू करते हैं, लेकिन 90 दिन पूरे होने से पहले अन्य शहरों या साइटों पर चले जाते हैं, जो निर्माण श्रमिक के पंजीकरण और लाभ प्राप्त करने की पात्रता के लिए आवश्यक मानदंड है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि बोर्ड के पास ऐसा कोई अध्ययन/डेटा उपलब्ध नहीं था जिसका उपयोग इस तथ्य को बनाए रखने के लिए किया जा सके।

4.16.2 अपात्र लाभार्थियों को वितरित लाभ

नमूना-जांच किए गए छः जिलों में, विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत ₹ 5.34 करोड़ के 1,267 लाभों

---

[36] डेटा की सटीक तुलना सुनिश्चित करने के लिए, 29 जनवरी 2018 से पंजीकृत प्रतिष्ठानों के डेटा पर भी विचार किया गया। इसके दृष्टिगत, 4,268 प्रतिष्ठानों के बजाय 4,053 प्रतिष्ठानों को पंजीकृत दर्शाया गया (पंजीकृत प्रतिष्ठानों का डेटा **अनुच्छेद 4.10.1** की ***तालिका 4.2*** में उपयोग किया गया)।

[37] फरीदाबाद: 56, (ii) गुरुग्राम: 96, (iii) हिसार: 169, (iv) जींद: 145, (v) करनाल: 101 और (vi) पानीपत: 79.

में से ₹ 2.20 करोड़[38] (41.22 प्रतिशत) के 577 लाभ (45.54 प्रतिशत) अपात्र लाभार्थियों (कार्य स्लिप अपलोड न होने, अपलोड होने पर सक्षम प्राधिकारी द्वारा हस्ताक्षरित न होने, फर्जी मृत्यु प्रमाण-पत्र, अन्य के कारण) को वितरित किए गए। यह पाया गया कि बोर्ड के अधिकारियों ने आवेदन के विवरणों और दस्तावेजों की उचित समीक्षा नहीं की, जिसके कारण अपात्र लाभार्थियों को लाभ दिया गया। कुछ अनियमितताओं पर अनुवर्ती उप-अनुच्छेदों में विस्तार से चर्चा की गई है:

(i) कार्य स्लिप अपलोड न करना

अधिनियम की धारा 12 के साथ पठित नियम, 2005 के नियम 28 (1) में यह प्रावधान है कि प्रत्येक भवन निर्माण श्रमिक जिसने 18 वर्ष की आयु पूरी कर ली है, परंतु 60 वर्ष की आयु पूरी नहीं की है तथा जो किसी भी कानून के अंतर्गत स्थापित किसी अन्य कल्याण निधि का सदस्य नहीं है तथा जिसने तत्काल पूर्ववर्ती वर्ष में भवन निर्माण श्रमिक के रूप में 90 दिनों की सेवा पूरी कर ली है, वह निधि में सदस्यता के लिए पात्र होगा।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 577 मामलों में से 136 मामलों में लाभार्थियों द्वारा अपेक्षित कार्य स्लिप अपलोड नहीं की गई थी, तथापि, इन अपात्र लाभार्थियों को ₹ 75.48 लाख[39] का लाभ वितरित किया गया।

बोर्ड ने बताया (मार्च 2024) कि इस मामले को श्रम विभाग के अधिकारियों के समक्ष उठाया जाएगा तथा अपात्र लाभार्थियों के विरुद्ध कार्रवाई के अंतर्गत राशि की वसूली भी की जाएगी।

(ii) कार्य-स्लिपों पर सक्षम प्राधिकारी द्वारा हस्ताक्षर नहीं किए गए

नियम 2005 के नियम 28 (3) (जनवरी, अप्रैल और दिसंबर 2018 में इसके संशोधनों के साथ) में प्रावधान है कि यह सिद्ध करने के लिए कि आवेदक एक निर्माण श्रमिक है, पंजीकरण के लिए आवेदन के साथ नियोक्ता या ठेकेदार से प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करना होगा। यदि पंजीकृत नियोक्ता से प्रमाण-पत्र उपलब्ध नहीं है, तो अन्य प्राधिकारियों[40] द्वारा जारी प्रमाण-पत्र पर विचार किया जा सकता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 43 मामलों में, कार्य स्लिप पर ऐसे प्राधिकारियों द्वारा हस्ताक्षर किए गए थे जो ऐसा करने के लिए सक्षम नहीं थे। इन कार्य स्लिप पर सरपंच, लेखाकार, नगर पार्षद, अपर ब्लॉक कार्यक्रम अधिकारी आदि द्वारा हस्ताक्षर किए गए थे। इन मामलों में,

---

38 ₹ 219.96 लाख = (i) फरीदाबाद: ₹ 17.79 लाख, (ii) गुरुग्राम: ₹ 28.68 लाख, (iii) हिसार: ₹ 81.20 लाख, (iv) जींद: ₹ 67.54 लाख, (v) करनाल: ₹ 20.28 लाख और (vi) पानीपत: ₹ 4.48 लाख

39 (i) फरीदाबाद: ₹ 16.56 लाख, (ii) गुरुग्राम: ₹ 10.88 लाख, (iii) हिसार: ₹ 17.14 लाख, (iv) जींद: ₹ 19 लाख (ऑनलाइन- ₹ 18.61 लाख और ऑफलाइन- ₹ 0.39 लाख), (v) करनाल: ₹ 7.42 लाख और (vi) पानीपत: ₹ 4.48 लाख

40 (i) सहायक निदेशक, औद्योगिक सुरक्षा एवं स्वास्थ्य; (ii) सहायक श्रम आयुक्त/श्रम निरीक्षक; (iii) जिला विकास एवं पंचायत अधिकारी; (iv) तहसीलदार/नायब तहसीलदार; (v) खंड विकास एवं पंचायत अधिकारी/सामाजिक शिक्षा एवं पंचायत अधिकारी; (vi) सभी सरकारी विभागों/बोर्ड/निगमों के उप मंडल अभियंता और कनिष्ठ अभियंता; (vii) नगर निकायों के सचिव, कार्यकारी अधिकारी, नगरपालिका अभियंता, कनिष्ठ अभियंता; (viii) कानूनगो और पटवारी; तथा (ix) पंचायत सचिव/ग्राम सचिव

अपात्र लाभार्थियों को ₹ 11.74 लाख[41] के लाभ वितरित किए गए थे।

बोर्ड ने बताया (मार्च 2024) कि कार्य स्लिप का टेलीफोन द्वारा सत्यापन किया गया था। हालांकि, तथ्य यह है कि कार्य स्लिप पर सक्षम प्राधिकारियों द्वारा हस्ताक्षर नहीं किए गए थे।

(iii) जारी की गई कार्य स्लिप में पाई गई विसंगतियां

लेखापरीक्षा ने चयनित छः जिलों में, 136 प्राधिकारियों[42] से संपर्क किया, जिनके द्वारा 306 कार्य स्लिप[43] को प्रमाणित किया गया था, तथा उनसे अपने प्रमाण-पत्रों को प्रमाणित करने का अनुरोध किया गया। इन 136 प्राधिकारियों में से केवल नौ प्राधिकारियों[44] ने ही उत्तर दिया। इन नौ प्राधिकारियों में से केवल तीन प्राधिकारियों[45] ने स्वीकार किया कि पांच कार्य स्लिप पर उनके हस्ताक्षर थे। छः प्राधिकारियों ने उत्तर दिया कि 25 कार्य स्लिप, जिन्हें उनके द्वारा जारी किया गया दर्शाया गया था, वास्तव में उनके द्वारा हस्ताक्षरित नहीं थी, जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

- नगरपालिका, नारनौंद (हिसार) में, सचिव[46] द्वारा हस्ताक्षरित 16 कार्य स्लिप के आधार पर 25 लाभों के लिए ₹ 6.04 लाख की राशि वितरित की गई। हालांकि, वर्तमान सचिव, नगरपालिका, नारनौंद ने उत्तर दिया कि जिस सचिव ने कार्य स्लिप पर हस्ताक्षर किए थे, वे कभी इस कार्यालय में सचिव के रूप में कार्यरत नहीं थे।

  दो प्राधिकारियों[47] ने बताया कि उनके पास भेजी गई दो कार्य स्लिप पर लगी मोहर उनकी नहीं थी; इन दो कार्य स्लिप के आधार पर लाभार्थियों को दो लाभों के लिए ₹ 0.16 लाख की राशि वितरित की गई। एक मामले में, जिस व्यक्ति ने कथित तौर पर नगरपालिका, नारनौंद के सचिव के रूप में कार्य स्लिप पर हस्ताक्षर किए थे, वह 2019-20 में उस कार्यालय में सचिव नहीं था।

- नगरपालिका, बरवाला के दो प्राधिकारियों[48] ने बताया कि उन्हें भेजी गई छः कार्य स्लिप पर उनके हस्ताक्षर नहीं थे; इन कार्य स्लिप के आधार पर ₹ 8.03 लाख की राशि वितरित की गई।

बोर्ड ने उत्तर दिया (मार्च 2024) कि वह हस्ताक्षर करने वाले प्राधिकारियों को रजिस्टर में उन श्रमिकों के विवरण का रखरखाव करने का सुझाव देगा जिनकी कार्य स्लिप पर सक्षम प्राधिकारियों द्वारा हस्ताक्षर किए गए हैं। इसके अतिरिक्त, एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जून 2024), बोर्ड ने बताया कि लाभ प्राप्त करने वाले अपात्र श्रमिकों को वसूली नोटिस जारी किए जाएंगे।

---

41 (i) गुरुग्राम: ₹ 0.13 लाख, (ii) हिसार: ₹ 10.40 लाख और (iii) जींद: ₹ 1.21 लाख

42 (i) फरीदाबाद: 12, (ii) गुरुग्राम: 18, (iii) हिसार: 32, (iv) जींद: 46, (v) करनाल: 19 और (vi) पानीपत: 9

43 (i) फरीदाबाद: 26, (ii) गुरुग्राम: 48, (iii) हिसार: 100, (iv) जींद: 96, (v) करनाल: 24 और (vi) पानीपत: 12

44 (i) गुरुग्राम: 2 और (ii) हिसार: 7

45 (i) गुरुग्राम: 2 और (ii) हिसार: 1

46 श्री संदीप कुमार

47 श्री पंकज और श्री राजिन्द्र सिंह दोनों पहले नगरपालिका, नारनौंद के सचिव थे।

48 श्री परवीन कुमार और श्री धर्मवीर दोनों पहले नगरपालिका, बरवाला में कनिष्ठ अभियंता थे।

(iv) फर्जी मृत्यु प्रमाण-पत्र पर जारी किए गए लाभ

नियम, 2005 के नियम 58 (1) में प्रावधान है कि पंजीकृत श्रमिक का हकदार नामिती सरकारी डॉक्टर द्वारा जारी मृत्यु प्रमाण-पत्र के साथ प्रपत्र-XVIII में आवेदन प्रस्तुत करेगा। पंजीकरण एवं लाभ आवेदन की मानक संचालन प्रक्रिया (एस.ओ.पी.) के अनुसार, बोर्ड के अधिकारियों को आवेदक द्वारा प्रस्तुत मृत्यु प्रमाण-पत्र की प्रामाणिकता की जांच करने के लिए त्वरित प्रतिक्रिया (क्यू.आर.) कोड को स्कैन करना अपेक्षित था।

तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि बोर्ड के अधिकारी मानक संचालन प्रक्रिया का सही अर्थों में पालन नहीं कर रहे थे, क्योंकि गुरुग्राम जिले में एक लाभार्थी ने मृत्यु प्रमाण-पत्र के आधार पर ₹ 2.15 लाख[49] का लाभ प्राप्त किया, जिसमें लेखापरीक्षा द्वारा जारीकर्ता प्राधिकारी से सत्यापन करने के लिए क्यू.आर. कोड को स्कैन करने पर एक फर्जी वेबसाइट का लिंक खुल गया। मुख्य चिकित्सा अधीक्षक, जिला संयुक्त चिकित्सालय, बलरामपुर ने उत्तर में पुष्टि की (मार्च 2024) कि मृत्यु प्रमाण-पत्र उनके कार्यालय द्वारा जारी नहीं किया गया था।

4.17 लाभ संवितरण के संबंध में परिणाम

4.17.1 अपात्र लाभार्थियों को भुगतान या दोहरा भुगतान

646 लाभार्थियों द्वारा प्राप्त चयनित 1,267 लाभों के संवितरण की प्रणाली की समीक्षा के दौरान, निम्नलिखित कमियां पाई गईं:

(i) विवाह/कन्यादान योजना के अंतर्गत वित्तीय सहायता

पंजीकृत श्रमिक की पुत्री के विवाह के अवसर पर विवाह योजना के अंतर्गत ₹ 50,000 की वित्तीय सहायता प्रदान की जाती है तथा पुत्री के विवाह के पश्चात कन्यादान योजना के अंतर्गत ₹ 51,000 की वित्तीय सहायता प्रदान की जाती है।

- करनाल और हिसार जिलों में दो आवेदकों[50] ने अपनी पुत्रियों[51] के लिए विवाह/कन्यादान योजना के अंतर्गत आवेदन किया। हालांकि, आवेदन के साथ संलग्न दस्तावेज उनकी बड़ी पुत्री[52] के नाम पर थे, जिसके लिए पहले ही लाभ प्राप्त किया जा चुका था। इस प्रकार, दस्तावेजों की सावधानीपूर्वक जांच किए बिना अपात्र लाभार्थियों को लाभ जारी किया गया।
- जींद जिले में एक लाभार्थी[53] ने योजना के अंतर्गत अपनी पुत्री[54] के विवाह के लिए आवेदन प्रस्तुत किया (20 सितंबर 2021) और कन्यादान योजना के अंतर्गत लाभ प्राप्त किया। हालांकि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि लाभार्थी ने राज्य सरकार की मुख्यमंत्री विवाह शगुन योजना के अंतर्गत पहले ही (29 दिसंबर 2020) यह लाभ

---

49 मृत्यु सहायता - ₹ 2 लाख और अंतिम संस्कार सहायता - ₹ 0.15 लाख।

50 (i) सुश्री सुमन देवी (पंजीकरण संख्या 60643466) पत्नी श्री शिव कुमार और (ii) श्री महावीर सिंह (पंजीकरण संख्या 120629626)।

51 (i) सुश्री मुस्कान पुत्री श्री शिव कुमार और (ii) सुश्री मोनिका पुत्री श्री महावीर सिंह।

52 (i) सुश्री ज्योति पुत्री श्री शिव कुमार और (ii) सुश्री ममता पुत्री श्री महावीर सिंह।

53 श्री राजेश।

54 सुश्री रजनी पुत्री श्री राजेश।

प्राप्त कर लिया था, जिसकी उसे अनुमति नहीं है।

- तीन जिलों (हिसार, फरीदाबाद और करनाल) में तीन आवेदकों[55] ने पुत्रियों के विवाह के लिए कन्यादान योजना के अंतर्गत वित्तीय सहायता प्राप्त करने के लिए आवेदन किया था, जिन्हें अस्वीकृत कर दिया गया था। बाद में इन तीनों आवेदकों ने पुनः इस योजना के अंतर्गत आवेदन किया जिसे तब स्वीकार कर लिया गया। लेखापरीक्षा ने पाया कि इन तीनों आवेदकों को दोनों आवेदनों (अस्वीकृत आवेदन सहित) के लिए भुगतान जारी किया गया था। इस प्रकार, इन आवेदकों[56] को दो बार ₹ 1.53 लाख का अनुचित लाभ दिया गया था।

(ii) मृत्यु योजना के अंतर्गत वित्तीय सहायता

उक्त योजना की शर्त के अनुसार, श्रमिक की मृत्यु होने पर उसके नामिती/आश्रित को ₹ दो लाख की धनराशि प्राप्त करने की पात्रता थी। हिसार और यमुनानगर जिलों में दो मृत निर्माण श्रमिकों के नामितियों ने दो बार आवेदन किया और योजना के अंतर्गत दो बार लाभ प्राप्त किया। यह पाया गया कि विभाग ने आवेदनों की उचित जांच नहीं की और मृतक श्रमिकों[57] के नामितियों को दो बार अनुचित लाभ जारी किया।

(iii) साइकिल खरीदने के लिए वित्तीय सहायता

बोर्ड ने अपनी 10वीं बैठक (अप्रैल 2013) में इस योजना के अंतर्गत पांच वर्ष में एक बार ₹ 3,000 की राशि प्रदान करने की स्वीकृति दी थी। अप्रैल 2017 से मार्च 2023 की अवधि के डेटा की जांच के दौरान, यह पाया गया कि मई 2018 से जनवरी 2023 की अवधि के दौरान 31 लाभार्थियों को साइकिल खरीदने के लिए ₹ 0.93 लाख की वित्तीय सहायता दो बार जारी की गई थी।

(iv) उपकरणों की खरीद के लिए वित्तीय सहायता

उक्त योजना के अंतर्गत पंजीकृत श्रमिक को पांच वर्ष में एक बार तथा उसके कार्यकाल के दौरान अधिकतम पांच बार ₹ 8,000 की राशि प्रदान की जानी थी। पूरे राज्य में अगस्त 2018 से फरवरी 2023 की अवधि के दौरान 25 लाभार्थियों को कुल ₹ चार लाख की वित्तीय सहायता प्रदान की गई। लेखापरीक्षा ने पाया कि योजना के अनुसार पांच वर्ष में एक बार सहायता प्रदान की जानी थी। हालांकि, इन 25 लाभार्थियों को पांच वर्ष के भीतर दो बार वित्तीय सहायता प्रदान की गई। इस प्रकार, योजना के अंतर्गत निर्धारित शर्तों का उल्लंघन करते हुए लाभार्थियों को ₹ दो लाख की अतिरिक्त राशि जारी की गई।

---

55 (i) श्री ईश्वर सिंह (पंजीकरण संख्या 120657294), (ii) श्री प्रेम चंद (पंजीकरण संख्या 619058964) और (iii) सुश्री सुमन देवी (पंजीकरण संख्या 60643466)।

56 (i) श्री ईश्वर सिंह: ₹ 0.51 लाख, (ii) श्री प्रेम चंद: ₹ 0.51 लाख और (iii) सुश्री सुमन देवी: ₹ 0.51 लाख।

57 (i) श्री जयपाल (पंजीकरण संख्या 120610728) और (ii) श्री तिलक राज (पंजीकरण संख्या 603027085)।

4.17.2 मुख्यमंत्री महिला निर्माण श्रमिक सम्मान योजना के अंतर्गत पुरुष श्रमिकों को दिए गए लाभ

मुख्यमंत्री महिला निर्माण श्रमिक सम्मान योजना के अंतर्गत, पंजीकृत महिला श्रमिक को साड़ी, सूट, चप्पल, सैनिटरी नैपकिन, रसोई के बर्तन आदि खरीदने के लिए प्रत्येक वर्ष ₹ 5,100 की वित्तीय सहायता दी जाती है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि उक्त योजना विशेष रूप से महिला श्रमिकों के लिए थी, फिर भी 15 पुरुष श्रमिकों को ₹ 0.77 लाख का लाभ दिया गया था। यह दर्शाता है कि बोर्ड ने आवेदनों की उचित जांच नहीं की थी।

4.17.3 झूठे प्रमाणीकरण पर दिए गए लाभ

29 मामलों (हिसार: 26, जींद: 3) में लाभ प्राप्त करने के लिए आवेदकों ने ग्राम सचिव, कनिष्ठ अभियंता, नगरपालिका, राज्य महासचिव, सचिव, नगरपालिका आदि द्वारा हस्ताक्षरित कार्य स्लिप प्रस्तुत की थी, जिनमें विशिष्ट नियोक्ताओं के लिए कार्यस्थल पर कार्य करने का दावा किया गया था। तथापि, यह पाया गया कि इन श्रमिकों ने उसी अवधि के दौरान महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) के अंतर्गत भी कार्य किया था तथा मनरेगा के अतिरिक्त किसी अन्य नियोक्ता के साथ कार्य करते रहने के लिए कार्य स्लिप प्रस्तुत की थी। उपर्युक्त कार्य स्लिप के आधार पर इन लाभार्थियों को कुल ₹ 11.66 लाख[58] का लाभ दिया गया।

एक्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जून 2024), बोर्ड ने बताया कि लेखापरीक्षा को सूचना के अंतर्गत उपयुक्त कार्रवाई की जाएगी। अंतिम कार्रवाई प्रतीक्षित थी (दिसंबर 2024)।

4.18 निर्माण श्रमिकों का सर्वेक्षण

4.18.1 पंजीकृत श्रमिकों का सर्वेक्षण[59]

लेखापरीक्षा द्वारा छः चयनित जिलों में 799 लाभार्थियों[60] का लाभार्थी सर्वेक्षण (***परिशिष्ट 4.5*** में विवरण दिया गया है) किया गया, ताकि लाभार्थियों की पहचान, बोर्ड की विभिन्न कल्याणकारी योजनाओं के बारे में जागरूकता, लाभार्थियों का पंजीकरण, आवेदनों की जांच, वित्तीय सहायता प्रदान करना आदि के संबंध में बोर्ड के निष्पादन का मूल्यांकन किया जा सके। लाभार्थियों का चयन लाभार्थियों की समेकित सूची (गांववार) से व्यवस्थित रैंडम नमूनाकरण प्रक्रिया द्वारा किया गया।

लाभार्थियों का सर्वेक्षण डेटाबेस में उपलब्ध पते पर किया गया। 799 लाभार्थियों में से

---

58 (i) हिसार: ₹ 10.15 लाख और (ii) जींद: ₹ 1.51 लाख।

59 लाभार्थी सर्वेक्षण करने में लेखापरीक्षा पार्टियों के समक्ष आने वाली बाधाएं (क) लाभार्थियों से स्वतंत्र रूप से पूछताछ करने के प्रयोजन के बावजूद, प्राय: पूछताछ परिवार के अन्य सदस्यों की उपस्थिति में की जाती थी, जिससे लाभार्थियों के उत्तरों में कुछ पूर्वाग्रह उत्पन्न हो सकता था। (ख) यदि लाभार्थी उपस्थित नहीं था, तो परिवार के किसी अन्य सदस्य से पूछताछ की जाती थी।

60 (i) फरीदाबाद-86, (ii) गुरुग्राम-96, (iii) हिसार-210, (iv) जींद-201, (v) करनाल-126 और (vi) पानीपत-80.

611 लाभार्थियों तक पहुंचा जा सका तथा शेष 188 लाभार्थियों से विभाग के डेटाबेस में उपलब्ध पते पर टेलीफोन कॉल तथा विजिट के बावजूद संपर्क नहीं हो सका। 611 पंजीकृत श्रमिकों के सर्वेक्षण के परिणाम नीचे दिए गए हैं:

- पंजीकृत प्रतिष्ठानों में केवल दो लाभार्थी निर्माण कार्य में लगे हुए थे। 540 लाभार्थी व्यक्तिगत आवासीय मकानों/सड़कों/पार्कों/दीवारों आदि के निर्माण कार्य में लगे हुए थे।
- 44 लाभार्थी[61] भवन या अन्य निर्माण गतिविधि में शामिल न होने के कारण अपात्र पाए गए। इन लाभार्थियों ने उत्तर दिया कि वे आंगनवाड़ी सहायक, सिलाई कार्य, स्कूल चपरासी, जल आपूर्ति कर्मचारी, फैक्ट्री कर्मचारी आदि जैसे अन्य व्यवसायों में लगे हुए थे।

4.18.2 अपंजीकृत श्रमिकों का सर्वेक्षण

छ: चयनित जिलों में 17 निर्माण स्थलों[62] के 125 अपंजीकृत श्रमिकों[63] से पूछताछ/सर्वेक्षण किया गया। प्रश्नावली (***परिशिष्ट 4.6*** में दिए गए विवरण) के माध्यम से प्राप्त जानकारी के अनुसार, यह पाया गया कि:

- अपंजीकृत 125 श्रमिकों में से 119 बिहार, उत्तर प्रदेश, मध्य प्रदेश और छत्तीसगढ़ राज्यों के प्रवासी श्रमिक थे।
- 107 श्रमिकों को बोर्ड और उसकी कल्याणकारी योजनाओं तथा पंजीकरण प्रक्रिया के बारे में जानकारी नहीं थी।
- 72 श्रमिक 90 दिनों से अधिक समय से निर्माण कार्य में लगे हुए थे। इनमें से सात श्रमिकों ने बताया कि वे अपने मूल राज्यों में पहले से ही बोर्ड के पास पंजीकृत हैं। 65 श्रमिकों ने पंजीकरण के लिए कभी आवेदन ही नहीं किया था।
- अधिनियम की धारा 34 के अनुसार, सभी भवन निर्माण श्रमिकों को नियोक्ता द्वारा अस्थायी आवास उपलब्ध कराया जाना था। लेकिन, 11 श्रमिकों को अस्थायी आवास उपलब्ध नहीं कराया गया।
- पांच श्रमिकों ने बताया कि गुरुग्राम जिले में निर्माण स्थल पर पेयजल की सुविधा उपलब्ध नहीं कराई गई थी।

यद्यपि निर्माण स्थल पर पाए गए अधिकांश श्रमिक प्रवासी श्रमिक थे, लेकिन उनमें से कोई भी बोर्ड में पंजीकृत नहीं था और इसलिए उन्हें कल्याणकारी योजनाओं का लाभ नहीं मिल सका।

---

61 (i) फरीदाबाद: 1, (ii) गुरुग्राम: 14, (iii) हिसार: 1, (iv) जींद: 2 और (v) पानीपत: 26.

62 अपंजीकृत स्थल- आठ, पंजीकृत स्थल- सात, दुर्घटना स्थल- दो।

63 (i) फरीदाबाद: 24, (ii) गुरुग्राम: 28, (iii) हिसार: 15, (iv) जींद: 10, (v) करनाल: 19 और (vi) पानीपत: 29.

4.19 निष्कर्ष

2017-18 से 2022-23 के दौरान उपकर संग्रह ₹ 2,153.11 करोड़ था। बोर्ड ने 2017-18 से 2022-23 के दौरान योजनाओं के कार्यान्वयन पर कुल उपलब्ध निधियों (अर्थात ₹ 5,553.71 करोड़) में से केवल ₹ 1,656.78 करोड़ (29.83 प्रतिशत) का उपयोग किया। इसके अतिरिक्त, बोर्ड ने आयकर अधिनियम की धारा 10(46) के अंतर्गत कर छूट के लिए समय पर आवेदन नहीं किया, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 713.25 करोड़ की आयकर देयता हो गई। लेखापरीक्षा में प्रशासनिक मामलों में कमियां पाई गई, जैसे वार्षिक रिपोर्ट तैयार न करना, राज्य सलाहकार समिति की बैठक न बुलाना तथा बोर्ड की बैठकों में कमी।

यह पाया गया कि श्रम विभाग और अन्य कार्य निष्पादन विभागों के साथ भवन योजनाओं के लिए उत्तरदायी प्राधिकारियों के बीच समन्वय की कमी के कारण बड़ी संख्या में निर्माण कार्य पंजीकृत नहीं किए गए। निरीक्षण और अपंजीकृत प्रतिष्ठानों को नोटिस देने के बाद भी प्रतिष्ठानों का पंजीकरण नहीं करवाया गया था।

पंजीकरण प्राधिकारियों द्वारा नियमित रूप से जागरूकता कार्यक्रम आयोजित न किए जाने के कारण निर्माण श्रमिकों को लाभ प्रदान करने का बोर्ड का उद्देश्य पूरा नहीं हो सका, क्योंकि श्रमिकों को इन योजनाओं की जानकारी ही नहीं थी और वे अपंजीकृत रह गए। इसके अतिरिक्त, लंबित आवेदनों पर विभाग की निष्क्रियता के कारण संभावित लाभार्थी भी कल्याणकारी योजनाओं का लाभ नहीं उठा पाए।

लेखापरीक्षा में अग्रिम उपकर के कम संग्रह के मामले पाए गए। इसके अतिरिक्त, मिलान प्रणाली की कमी के कारण बोर्ड और अन्य विभागों द्वारा दिए गए आंकड़ों में विसंगतियां थी।

निरीक्षण के बाद की प्रक्रिया में अनुपालन रिपोर्टों की अपर्याप्त जांच के साथ-साथ इन अनुपालन रिपोर्टों पर उचित अनुवर्ती कार्रवाई का अभाव भी पाया गया। वितरित लाभों की संख्या और पंजीकृत प्रतिष्ठानों की संख्या के बीच कोई सह-संबंध नहीं था। इसके अतिरिक्त, बोर्ड के अधिकारियों ने आवेदनों और दस्तावेजों में दिए गए विवरणों का उचित सत्यापन नहीं किया, जिसके परिणामस्वरूप अपात्र लाभार्थियों को लाभ प्रदान किए गए।

4.20 सिफारिशें

विभाग/बोर्ड निम्नलिखित पर विचार करे:

1 राज्य सरकार को प्रस्तुत करने के लिए नियमित रूप से वार्षिक रिपोर्ट तैयार करे तथा यह सुनिश्चित करे कि राज्य सलाहकार समिति और बोर्ड की बैठकें नियमित रूप से आयोजित की जाएं;

2 निर्माण कार्यों के पंजीकरण के लिए कार्य निष्पादन विभागों और भवन योजना को अनुमोदित करने वाले प्राधिकरणों के साथ समन्वय स्थापित करे और श्रमिकों के पंजीकरण के लिए निर्धारित समय-सीमा का पालन सुनिश्चित करे;

3 श्रमिकों के पंजीकरण और कल्याणकारी योजनाओं के बारे में जागरूकता के लिए नियमित रूप से जागरूकता कार्यक्रम आयोजित करे;

4 प्रतिष्ठान-वार उपकर के उपार्जन एवं प्राप्ति की निगरानी के लिए एक तंत्र विकसित करे;

5 निरीक्षण के दौरान पाए गए उल्लंघनों के संबंध में प्रतिष्ठानों द्वारा अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए एक तंत्र विकसित करे तथा निरीक्षण मामलों में पाए गए विचलन के संबंध में उचित कार्रवाई न करने के लिए दोषी अधिकारियों/कर्मचारियों का उत्तरदायित्व तय करे; तथा

6 लाभार्थियों को लाभ जारी करने से पहले उनकी उचित पहचान/पात्रता सत्यापन सुनिश्चित करे।