

अध्याय I : प्रस्तावना

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

1.1 अधिनियमित कानून

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

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

1.2 उत्तर प्रदेश का परिदृश्य

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

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

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

1.3 संगठनात्मक ढांचा

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

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

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

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

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

1.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

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

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

1.5 लेखापरीक्षा मानदंड

निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु मानदंड निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त किये गये:

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

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

1.6 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

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

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

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

² निर्माण कार्यों पर संपन्न व्यय के आधार पर।

³ जनपद में सबसे अधिक जनसंख्या के आधार पर।

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

1.7 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नलिखित अध्यायों में प्रस्तुत किए गए हैं:

अध्याय II- अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन

अध्याय III- प्रतिष्ठानों एवं लाभार्थियों का पंजीकरण

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

अध्याय V- श्रमिकों की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य

अध्याय VI - निरीक्षण

अध्याय VII- कल्याण निधि का प्रशासन एवं उपयोग