अध्याय-3

उपकर संग्रहण, अंतरण एवं निर्धारण

अध्याय-3

उपकर संग्रहण, अंतरण एवं निर्धारण

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम, भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम, 1996 के अंतर्गत गठित उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड के संसाधनों में वृद्धि करने के लिए नियोक्ताओं द्वारा व्यय की गई निर्माण लागत पर उपकर लगाने और एकत्र करने का प्रावधान करता है। इस अध्याय में उपकर का संग्रह न होना एवं कम संग्रहण, उपकर संग्रहण के लिए एक अव्यापक और पुराना सूत्र, उपकर के अंतरण में विलम्ब, निर्धारण की कमी और त्रुटिपूर्ण एवं कम निर्धारण जैसे मुद्दों पर प्रकाश डाला गया है।

3.1 उपकर संग्रहण

3.1.1 उपकर का संग्रहण न किया जाना

उपकर नियम 1998 के नियम 4(4) के अनुसार, जहाँ निर्माण कार्य के लिए स्थानीय प्राधिकरण से स्वीकृति की आवश्यकता होती है, वहां ऐसे अनुमोदन के लिए प्रत्येक आवेदन के साथ देय उपकर की राशि के लिए बोर्ड के पक्ष में एक क्रॉस डिमांड ड्राफ्ट संलग्न किया जाएगा। शासनादेश (दिसम्बर 2016) के अनुसार, विकास प्राधिकरणों द्वारा आकलित उपकर, अग्रिम रूप से एकत्र किया जाना था।

मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़ों की जाँच (अप्रैल 2017 से अगस्त 2019) में पाया गया कि 909 अनुमोदित भवन योजनाओं के संबंध में ₹ 13.73 करोड़ का उपकर संग्रहण नहीं किया गया था। नीचे दी गयी **तालिका-3.1** में विवरण दिया गया है।

तालिका-3.1: उपकर की वसूली न करने का विवरण

(₹ करोड़ में)

श्रेणी	अनुमोदित भवन योजनाओं की संख्या	अनुमोदित आच्छादित क्षेत्रफल का योग (वर्ग मीटर में)	मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण को भुगतान किए गए श्रम उपकर की राशि	वर्तमान आदेशों के अनुसार देय उपकर
ले आउट योजना	11	23,574.80[1]	0	शासनादेश के अनुसार गणना योग्य नहीं
गैर-आवासीय	124	1,91,999.33	0	3.42
आवासीय	774	5,73,812.94	0	10.31
कुल योग	**909**	**7,89,387.07**	**0**	**13.73**

स्रोत: मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण द्वारा उपलब्ध कराए गए आँकड़ें।

[1] 11 में से तीन योजनाओं का योग।

उपकर की गणना भवन के आच्छादित क्षेत्रफल[2] से जुड़ी होती है। लेखापरीक्षा ने पाया कि 14 अनुमोदित भवन योजनाओं का आच्छादित क्षेत्रफल डेटाबेस में शून्य दर्ज किया गया था और तदनुसार इन भवन योजनाओं से कोई उपकर एकत्र नहीं किया गया था। हालांकि, इन भवनों का ग्राउंड कवरेज[3] भूमि क्षेत्रफल का 44.56 से 72.03 *प्रतिशत*[4] तक था, इसलिए, उनका आच्छादित क्षेत्रफल शून्य नहीं हो सकता था। विवरण ***परिशिष्ट-3.1*** में दिया गया है।

3.1.2 उपकर का कम संग्रहण

सितंबर 2019 से फरवरी 2023 की अवधि के लिए मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण के आंकड़ों की समीक्षा करने पर, लेखापरीक्षा ने 15,381 अनुमोदित भवन योजनाओं के संबंध में ₹ 13.04 करोड़ की राशि के उपकर की कम वसूली पायी। विवरण **तालिका-3.2** में दिया गया है।

तालिका-3.2: अनुमोदित भवन योजनाओं के लिए कम वसूली का विवरण

(₹ करोड़ में)

श्रेणी	भवन योजनाओं की संख्या	मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण को भुगतान किए गए श्रम उपकर की राशि	शासनादेश के अनुसार भुगतान किए जाने वाले उपकर की राशि	कम संग्रहण
मिश्रित उपयोग	119	3.03	3.30	0.27
गैर-आवासीय	1,510	25.89	31.16	5.27
आवासीय	13,752	48.63	56.13	7.50
कुल योग	**15,381**	**77.55**	**90.59**	**13.04**

स्रोत: मसूरी देहारादून विकास प्राधिकरण द्वारा उपलब्ध कराए गए आँकड़ें।

इसे इंगित किए जाने पर, संबंधित प्राधिकरण (मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण, देहरादून) ने कोई उत्तर नहीं दिया। तथापि, बहिर्गमन गोष्ठी (अक्टूबर 2023) में सचिव, श्रम विभाग ने आश्वासन दिया कि मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण के उपाध्यक्ष के साथ बैठक करने के बाद उत्तर शीघ्र प्रस्तुत किये जायेंगे।

3.1.3 नमूना जाँच किए गए प्रकरणों में उपकर का संग्रहण

मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण, देहरादून में नमूना जाँच किए गए दस प्रकरणों की जाँच में पाया गया कि भवन योजना ***(परिशिष्ट-3.2)*** के अनुमोदन के समय एक प्रकरण

---

[2] गैर-आवासीय हेतु = आच्छादित क्षेत्रफल x 177.90 और आवासीय हेतु = आच्छादित क्षेत्रफल x 179.70 ।

[3] ग्राउंड कवरेज क्षेत्र, भूतल स्तर पर अधिकतम स्वीकृत निर्माण क्षेत्र और भूखंड के कुल क्षेत्रफल का अनुपात है।

[4] ग्राउंड कवरेज *प्रतिशत* = (भूतल का अनुमोदित क्षेत्रफल) x 100/ (प्लॉट का क्षेत्रफल)।

में ₹ 119.89 लाख के उपकर की वसूली नहीं की गयी थी तथा अन्य प्रकरण में ₹ 48.60 लाख की उपकर राशि की कम वसूली हुई थी।

इसे इंगित किए जाने पर, संबंधित प्राधिकरण (मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण, देहरादून) ने कोई उत्तर नहीं दिया। तथापि, बहिर्गमन गोष्ठी (अक्टूबर 2023) में सचिव, श्रम विभाग ने आश्वासन दिया कि मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण के उपाध्यक्ष के साथ बैठक करने के पश्चात उत्तर शीघ्र प्रस्तुत किये जायेगें।

3.1.4 उपकर की कटौती न किया जाना

उपकर नियमावली 1998 के नियम 4(3) के अनुसार, जहाँ उपकर का आरोपण सरकार अथवा सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम के भवन एवं अन्य सन्निर्माण कार्य से संबंधित है, वहां ऐसी सरकार अथवा सार्वजनिक क्षेत्र का उपक्रम ऐसे कार्यों के लिए भुगतान किए गए बिलों से अधिसूचित दरों पर देय उपकर की कटौती करेगा अथवा कटौती करवायेगा।

एक कार्यदायी संस्था (अधिशासी अभियंता, निर्माण खण्ड, लोक निर्माण विभाग, देहरादून) के अभिलेखों की जाँच में लेखापरीक्षा ने पाया कि उक्त खण्ड ने निर्माण कार्यों के भुगतान किये गये बिलों में से ₹ 31.01 लाख की राशि के उपकर की कटौती नहीं की थी। इस संदर्भ में, अधिशासी अभियंता ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए उत्तर दिया (दिसम्बर 2022) कि कार्य के प्राक्कलन में उपकर का प्रावधान न होने के कारण उपकर की कटौती नहीं की गई थी। उत्तर इस बात की पुष्टि करता है कि उपकर कटौती हेतु वैधानिक प्रावधान का अनुपालन नहीं किया गया था।

3.1.5 उपकर की गणना हेतु व्यापक एवं अद्यतन दरें अपनाई नहीं गई

उत्तराखण्ड शासनादेश (दिसम्बर 2016) भवन की अनुमानित लागत की गणना हेतु एक पद्धति का प्रावधान करता है। इसमें यह भी उल्लेख किया गया है कि निर्माण लागत के आकलन हेतु प्लिंथ क्षेत्रफल की दरों को समय-समय पर पुनरीक्षित किया जाएगा।

उक्त शासनादेश के प्रावधानों की समीक्षा करने पर, लेखापरीक्षा ने पाया कि उक्त आदेश में ***परिशिष्ट-3.3*** में दिए गए सभी प्रकार के भवनों को आच्छादित नहीं किया गया था। कुछ विशेष प्रकार के भवनों (कालेजों, चिकित्सालयों, स्कूलों, मॉल, इत्यादि) को शामिल न करने से उपकर की उचित राशि के संग्रहण पर प्रभाव पड़ेगा।

आगे, यह पाया गया कि निर्माण लागत में वृद्धि होने के बावजूद दिसम्बर 2016 के बाद भी आदेश को संशोधित नहीं किया गया था। उदाहरणार्थ, केंद्रीय लोक निर्माण

विभाग[5] ने वर्ष 2019, 2020 और 2021 में प्लिंथ क्षेत्रफल दरों में संशोधन के माध्यम से निर्माण लागत को पुनरीक्षित किया है। केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग द्वारा संशोधित प्लिंथ दरों का संज्ञान न लेने और पूर्व में उल्लिखित शासनादेश में संशोधन न होने के कारण, मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण, देहरादून और जिला विकास प्राधिकरण, ऊधम सिंह नगर ने वर्ष 2016 के शासनादेश के अनुसार प्लिंथ दरों का उपयोग जारी रखा। इसके परिणामस्वरूप ₹ 28.77 करोड़ की राशि का उपकर कम आरोपित किया गया।

तालिका-3.3: उत्तराखण्ड शासनादेश और केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग के मध्य दरों में अंतर का विवरण

वर्ष	शासनादेश (दिसम्बर 2016) के अनुसार आर सी सी फ्रेमयुक्त संरचना के लिए मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण द्वारा अपनाई गई दरें (₹ प्रति वर्ग मीटर)		आर सी सी फ्रेमयुक्त संरचना के लिए केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग के अनुसार दरें[6] (₹ प्रति वर्ग मीटर)	
	गैर आवासीय	आवासीय	गैर आवासीय	आवासीय
2019	17,790	17,970	25,500	19,500
2020	17,790	17,970	25,800	19,700
2021	17,790	17,970	27,090	20,685
	निर्माण की अनुमानित लागत = दर x आच्छादित क्षेत्रफल **उपकर = निर्माण की अनुमानित लागत x .01**			

बहिर्गमन गोष्ठी (अक्टूबर 2023) में, सचिव श्रम विभाग ने बताया कि शासनादेश की समीक्षा की जाएगी, और निर्माण कार्यों में बार-बार उपयोग की जाने वाली श्रेणियों को शामिल किया जाएगा, क्योंकि सभी श्रेणियों को शामिल करने से फार्मूला जटिल हो जाएगा।

3.2 विकास प्राधिकरणों द्वारा उपकर के हस्तांतरण में देरी

उपकर नियमावली 1998 की धारा 5(3) के अंतर्गत, एकत्र किये गये उपकर को इसके संग्रहण के तीस दिनों के भीतर बोर्ड को अन्तरित कर दिया जाएगा। लेखापरीक्षा ने पाया कि:

i. नमूना-जाँच किये गये विकास प्राधिकरणों द्वारा उपकर को मासिक के स्थान पर वार्षिक रूप से बोर्ड को अंतरित किया गया था।

---

[5] लोक निर्माण विभाग उत्तराखण्ड ने 20 अगस्त 2015 को एक आदेश जारी किया जिसमें निर्देश दिया गया है कि भवन के प्लिंथ क्षेत्रफल की दरें वेबसाइट cpwd.gov.in पर उपलब्ध डी पी ए आर के आधार पर ली जाएंगी।

[6] इन दरों में भवन से संबन्धित अन्य कार्य जैसे विद्युतीकरण, जल निकासी, आदि शामिल नहीं हैं।

ii. मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना के अनुसार, वर्ष 2021-22 तक एकत्र किये गये ₹ 24.29 करोड़ का उपकर लेखापरीक्षा तिथि (फरवरी 2023) तक भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड को अंतरित नहीं किया गया था। इसी तरह, जिला विकास प्राधिकरण, ऊधम सिंह नगर द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना के अनुसार, वर्ष 2022-23 तक ₹ 4.32 करोड़ की उपकर राशि अवरुद्ध रखी गई थी।

iii. इसके अतिरिक्त, यह पाया गया कि संग्रह प्राधिकरणों के खाते में गैर-अन्तरित उपकर के अंतिम शेष में लगातार वृद्धि हुई थी जो वर्ष 2018-19 और 2019-20 में प्राप्त उपकर के क्रमशः चार से 100 *प्रतिशत* तक थी।

जिला विकास प्राधिकरण, ऊधम सिंह नगर ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2022) कि एक नया संगठन होने और मानव संसाधन की कमी के कारण, उपकर समय पर बोर्ड को जमा नहीं किया जा सका। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि प्राधिकरण ने उपकर नियमों के तहत समय सीमा का पालन नहीं किया था। इस टिप्पणी पर मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण, देहरादून से कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ। तथापि, बहिर्गमन गोष्ठी (अक्टूबर 2023) में सचिव, श्रम विभाग ने आश्वासन दिया कि मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण के उपाध्यक्ष के साथ बैठक कर शीघ्र ही उत्तर प्रस्तुत किए जाएंगे।

3.3 उपकर निधि का व्यपवर्तन

उपकर नियमावली, 1998 की धारा 5(3) के तहत, एकत्र किया गया उपकर उसके संग्रहण के 30 दिनों के भीतर बोर्ड के बैंक खाते में अंतरित किया जाएगा।

3.3.1 ₹ 1.49 करोड़ की उपकर निधि का सरकारी राजस्व में व्यपवर्तन

नमूना जाँच किए गए कार्यदायी संस्थाओं के अभिलेखों में पाया गया कि ₹ 1.49 करोड़ की उपकर की राशि बोर्ड के खातों के स्थान पर सरकारी खातों[7] में जमा की गई थी। विवरण ***परिशिष्ट-3.4*** में दिया गया है।

कार्यदायी संस्थाओं द्वारा अवगत कराया गया (दिसम्बर 2022) कि अप्रैल 2019 में एकीकृत वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (आई एफ एम एस) के कार्यान्वयन से पूर्व, कटौती किये गये उपकर को सीधे सरकारी खातों (श्रम एवं रोजगार प्राप्ति लेखा शीर्ष "023000106000000") में अंतरित किया जा रहा था एवं वर्ष 2019-20 से बोर्ड के खाते में जमा किया जा रहा था।

[7] "मुख्य लेखा शीर्ष 0230" श्रम एवं रोजगार विभाग के विभागीय प्रमुख को अंतरित और प्रेषित किया गया।

3.3.2 उत्तराखण्ड आवास एवं नगर विकास प्राधिकरण में ₹ 13.80 लाख के उपकर निधि का व्यपवर्तन

जिला विकास प्राधिकरण, ऊधम सिंह नगर के अभिलेखो की जाँच में पाया गया कि अपने कार्य के प्रारंभिक चरण में इनके द्वारा उत्तराखण्ड आवास एवं नगर विकास प्राधिकरण के खाते में ₹13.80 लाख जमा किए गए थे।

इस ओर इंगित किए जाने पर, जिला विकास प्राधिकरण, ऊधम सिंह नगर ने उत्तर दिया (फरवरी 2023) कि उस समय प्राधिकरण द्वारा लिया गया समस्त शुल्क, उपकर राशि सहित, उत्तराखण्ड आवास एवं नगर विकास प्राधिकरण को अंतरित कर दिया गया था और विश्लेषण के उपरांत लेखापरीक्षा को सूचित किया जाएगा कि उपकर राशि भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड को प्रेषित की गई थी अथवा नहीं। प्राधिकरण के उत्तर में प्रारम्भिक व्यपवर्तन के साथ-साथ व्यपवर्तित उपकर निधियों की अद्यतन स्थिति की जानकारी न होने संबंधी तथ्य को स्वीकार किया गया।

3.3.3 मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण द्वारा ₹ 1.76 करोड़ के उपकर निधि का व्यपवर्तन

मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण के श्रम उपकर से संबंधित बैंक विवरण की जाँच में पाया गया कि यह स्पष्ट नहीं था कि ₹ 1.76 करोड़ (आठ प्रविष्टियों को शामिल करते हुए) की उपकर राशि बोर्ड को अंतरित की गई थी अथवा नहीं। मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण एवं बोर्ड के मध्य उपकर मिलान की कमी को देखते हुए, इस बात का कोई आश्वासन नहीं था कि उक्त राशि बोर्ड के पास जमा कर दी गई थी।

इस ओर इंगित किए जाने पर मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण ने न तो ₹ 1.76 करोड़ की धनराशि के वास्तविक प्राप्तकर्ता का विवरण दिया एवं न ही टिप्पणी का कोई उत्तर दिया।

बहिर्गमन गोष्ठी (अक्टूबर 2023) में सचिव, श्रम विभाग ने कहा कि वह मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण के उपाध्यक्ष के साथ बैठक कर शीघ्र ही उत्तर देना सुनिश्चित करेंगे।

3.4 उपकर निर्धारण

3.4.1 निर्धारण अधिकारियों के रूप में कर्तव्यों के पालन में भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम और उसके तहत बनाए गए नियमों का अनुपालन न करना

उपकर अधिनियम की धारा 5 के तहत, अंतिम निर्धारण का संग्रहण एक समान दर पर किया जाना चाहिए जो शामिल भवन अथवा अन्य निर्माण कार्य की मात्रा के आधार

पर निर्धारित किया जा सकता है। श्रम उपकर शासनादेश 2016 के प्रस्तर 4 (बी) के अनुसार, उपकर के निर्धारण के लिए जिलों में विकास प्राधिकरणों और सहायक श्रम आयुक्तों (ए एल सी) को निर्धारण अधिकारी/प्राधिकारी के रूप में नियुक्त किया गया है। समीक्षा में लेखापरीक्षा में निम्नानुसार पाया गया:

उप श्रम आयुक्त (डी एल सी), देहरादून ने 16 प्रकरणों (मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण, देहरादून द्वारा अनुमोदित 15,104 भवन योजना के सापेक्ष) का निर्धारण किया जबकि सहायक श्रम आयुक्त ऊधम सिंह नगर ने कोई निर्धारण (जिला विकास प्राधिकरण, ऊधम सिंह नगर द्वारा अनुमोदित 1,650 भवन योजना के सापेक्ष) नहीं किया। इसके अतिरिक्त, उप श्रम आयुक्त, देहरादून के 16 निर्धारण प्रकरणों में, यह पाया गया कि उपकर के अंतिम निर्धारण की गणना निर्माण की वास्तविक लागत पर नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त, देय उपकर, भुगतान किए गए उपकर और देय शेष राशि, यदि कोई हो, की गणना निर्धारण के समय की जानी थी जो नहीं की गई थी।

बहिर्गमन गोष्ठी (अक्टूबर 2023) के दौरान सचिव, श्रम विभाग ने आश्वासन दिया कि निर्धारण कार्य में वृद्धि की जाएगी।

3.4.2 निर्धारण के बाद वसूली

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम की धारा 5 के अनुसार, एक निर्धारण अधिकारी नियोक्ता द्वारा देय उपकर की राशि का निर्धारण करेगा और उस तारीख को निर्धारित करेगा जिसके भीतर नियोक्ता द्वारा उपकर का भुगतान किया जाएगा।

लेखापरीक्षा ने उप श्रम आयुक्त, देहरादून में 16 निर्धारण प्रकरणों की समीक्षा की और पाया कि मार्च 2023 तक दो बिल्डरों से ₹ 6.96 करोड़ की उपकर राशि वसूली हेतु देय थी। विवरण **तालिका-3.4** में दिया गया है।

तालिका-3.4: वसूल किए जाने वाले उपकर का विवरण

(₹ लाख में)

क्र.सं.	निर्माण अथवा भवन कार्य/ फर्म का नाम	निर्माण लागत	देय उपकर	भुगतान किया गया उपकर	भुगतान योग्य शेष उपकर
1.	इंपीरियल हाइट्स	6,497	64.97	38.47	26.50
2.	विंडलास डेवलपर्स	69,793.78	697.94	28.93	669.01
	कुल		**762.91**	**67.4**	**695.51**

स्रोत: श्रम विभाग।

उप श्रम आयुक्त, देहरादून ने बताया (मार्च 2023) कि उपकर के प्रेषण के संबंध में विवरण उपलब्ध कराने हेतु फर्म को आदेश जारी किया गया है (06 फरवरी 2023)। हालांकि, स्थिति यह है कि वसूली अब भी लंबित है।

3.4.3 निर्माण पूर्ण होने के 05 से 10 वर्ष बाद निर्धारण

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर नियमावली 1998 के नियम 6 के अनुसार, प्रत्येक नियोक्ता कार्य आरंभ होने के तीस दिनों के भीतर निर्धारण अधिकारी को विवरणी प्रस्तुत करेगा।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जाँच किए गए 16 प्रकरणों में से तीन का निर्धारण निर्माण कार्य पूर्ण होने के 05 से 10 वर्ष के पश्चात किया गया था। ऐसा वैधानिक आवश्यकता के बावजूद विवरणी प्रस्तुत न करने के कारण हुआ था। विवरण **तालिका-3.5** में दिया गया है।

तालिका-3.5: विलंबित प्रकरणों का विवरण

क्र. सं.	नियोक्ता का नाम	पूर्ण होने की तिथि/वर्ष	निर्धारण आदेश की तिथि
1.	मैसर्स रेड फॉक्स/वेस्टेंड	2016-17	16 फरवरी 2022
2.	मैसर्स होटल सैफरन लीफ	2010-11	20 अगस्त 2022
3.	मैसर्स होटल फॉरेस्ट एवेन्यू	2011-12	28 फरवरी 2022

स्रोत: श्रम विभाग।

इंगित किए जाने पर उप श्रम आयुक्त, देहरादून ने बताया कि यह निरीक्षण का मामला था और जब भी संज्ञान में आया, तत्काल कार्रवाई की गई। उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि यह वैधानिक प्रावधान के विरुद्ध है।

3.4.4 त्रुटिपूर्ण एवं कम निर्धारण

उपकर नियमावली 1998 के नियम 7 (6) के अनुसार, निर्माण की लागत का यथासंभव सटीक आकलन करने हेतु निर्धारण किया जाना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि किया गया निर्धारण त्रुटिपूर्ण और कम था। त्रुटिपूर्ण और कम निर्धारण के कारणों का सविस्तार उल्लेख नीचे किया गया है:

i. निर्धारण हेतु अतिरिक्त भवन कार्यों पर ध्यान नहीं दिया जाना

उत्तराखण्ड शासनादेश (फरवरी 2014) के अनुसार, "भवन एवं अन्य सन्निर्माण कार्य" की परिभाषा में सीवेज एवं प्लंबिंग कार्य, अग्निशमन उपकरणों की स्थापना एवं मरम्मत, विद्युत कार्य, के साथ-साथ 18 अन्य विनिर्दिष्ट कार्य भी सम्मिलित हैं।

लेखापरीक्षा ने पाया कि निर्धारण प्राधिकारियों ने निर्माण लागत का निर्धारण केवल नियोक्ताओं द्वारा प्रस्तुत घोषणा के आधार पर किया और निर्माण की वास्तविक लागत में भवन के अतिरिक्त कार्यों जैसे सीवेज और प्लंबिंग कार्य, विद्युत कार्य, आदि पर विचार नहीं किया, जिसके परिणामस्वरूप उपकर का कम निर्धारण हुआ।

उप श्रम आयुक्त, देहरादून ने अपने उत्तर में बताया (मार्च 2023) कि माननीय सर्वोच्च न्यायालय के संबंधित आदेश[8] के अनुसार कार्रवाई की गई थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सर्वोच्च न्यायालय का उक्त निर्णय विद्युत के उत्पादन, ट्रांसमिशन एवं वितरण, बिजली की लाइनों, पाइपलाइनों, इत्यादि से संबंधित था, न कि भवन/निर्माण कार्यों से। इसके अतिरिक्त, सर्वोच्च न्यायालय ने स्पष्ट किया है कि भवन निर्माण कार्य के संबंध में उक्त अतिरिक्त निर्माण पर उपकर लगाया जा सकता है।

ii. बिना भौतिक सत्यापन और माप के निर्धारण

उपकर नियमावली 1998 के नियम 10 के अनुसार, निर्धारण अधिकारी निर्माण की लागत का निर्धारण करने हेतु निम्नलिखित शक्तियों का प्रयोग कर सकता है:

1. किसी भी अधिष्ठान में प्रवेश करना जहाँ भवन और अन्य सन्निर्माण कार्य चल रहा है;
2. माप, नोट्स या फोटोग्राफ लेना;
3. निर्माण आदि की लागत के उचित निर्धारण हेतु नितांत आवश्यक समझी जाने वाली ऐसी अन्य शक्तियों का प्रयोग करना;

लेखापरीक्षा ने पाया कि निर्धारण को भौतिक सत्यापन और माप के बिना अंतिम रूप दिया गया था। इसके अतिरिक्त, निर्माण की लागत के यथासंभव सटीक आकलन हेतु निर्धारण अधिकारी ने नियोक्ता से कुछ दस्तावेज़ और घोषणापत्र मांगने के अलावा किसी भी शक्ति का प्रयोग नहीं किया।

इस संदर्भ में, उप श्रम आयुक्त, देहरादून ने तर्क दिया (मार्च 2023) कि विभागीय अधिकारी माप लेने के लिए तकनीकी रूप से सुसज्जित और कुशल नहीं हैं। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग को भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम को प्रभावी ढंग से लागू करने के लिए क्षमताएं हासिल करनी थी।

---

[8] एस एल पी (सी) सं. 2020 का 8630 ।

iii. अनुमोदित क्षेत्रफल से कम क्षेत्रफल के आधार पर निर्धारण

एक प्रकरण में, उप श्रम आयुक्त, देहरादून ने मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण के दस्तावेजी साक्ष्य[9] के स्थान पर बिल्डर की स्व-घोषणा पर भरोसा करके एक अधिष्ठान/निर्माण कार्य का 13,813 वर्ग मीटर तक कम निर्धारण किया। यह निर्धारण प्राधिकारी के उदासीन दृष्टिकोण को दर्शाता है, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 26.82[10] लाख राशि का कम उपकर निर्धारण किया गया।

इस संबंध में इंगित किए जाने पर, उप श्रम आयुक्त देहरादून ने बताया (मार्च 2023) कि मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण अनुमोदन संबंधी कार्य के लिए अधिकृत था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा टिप्पणी कम निर्धारण से संबंधित है, न कि भवन के अनुमोदन से।

3.5 उपकर अभिलेखों का खराब रख-रखाव

i. उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड द्वारा

बोर्ड के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि उपकर लेनदेन की रोकड़ बही/अभिलेखों का उचित रखरखाव नहीं किया जा रहा था और उपकर संग्रह एवं व्यय का मिलान न तो बैंक और न ही संग्रहण/कटौती एजेंसियों के साथ किया जा रहा था। इस संदर्भ में, लेखापरीक्षा ने उपकर संग्रह के 88 प्रकरणों का चयन किया एवं बोर्ड के साथ सूची साझा की ताकि यह पुष्टि की जा सके कि राशि बोर्ड के बैंक खाते में जमा की जा रही थी या नहीं। हालाँकि, उपकर संग्रह से संबंधित अभिलेखों के खराब रखरखाव के कारण बोर्ड इसकी पुष्टि नहीं कर सका।

ii. मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण द्वारा

लेखापरीक्षा द्वारा पार्टी लेजर[11]और सामान्य लेजर में वर्ष 2019-20 के दौरान ₹ 42.50 लाख और वर्ष 2020-21 के दौरान ₹ 40.07 लाख का अंतर देखा गया। इसी प्रकार, 2020-21 के अंतिम शेष (₹ 6.01 लाख) और वर्ष 2021-22 के प्रारंभिक शेष

---

[9] इम्पीरियल हाइट्स 37,784.70 वर्गमीटर के आच्छादित क्षेत्रफल पर है, जिसकी कुल निर्माण लागत ₹ 64.97 करोड़ है, जैसा नियोक्ता ने घोषित किया है। हालांकि, निर्धारण प्राधिकारी के पास एम डी डी ए द्वारा अनुमोदित मानचित्र था, जिसमें भवन योजना का आच्छादित क्षेत्रफल 51,597.80 वर्गमीटर दिखाया गया था।

[10] (₹ 9,179 लाख - ₹ 6,497 लाख) x 0.01 = ₹ 26.82 लाख।

[11] यह विकास प्राधिकरण द्वारा मानचित्र अनुमोदन से एकत्रित की गई राशि और बोर्ड को हस्तांतरित राशि को दर्शाता है।

(₹ 5.56 लाख) के बीच देय उपकर के सामान्य लेजर मे ₹ 0.45 लाख की भिन्नता देखी गयी। इस प्रकार की भिन्नताएं मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण की अप्रभावी लेखा प्रणाली को दर्शाती है। इस मुद्दे पर मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण से कोई भी उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है। बहिर्गमन गोष्ठी (अक्टूबर 2023) में सचिव, श्रम विभाग ने कहा कि वह मसूरी देहरादून विकास प्राधिकरण के उपाध्यक्ष के साथ बैठक कर शीघ्र ही उत्तर देना सुनिश्चित करेंगे।

iii. जिला विकास प्राधिकरण, ऊधम सिंह नगर द्वारा

यह संज्ञान में आया कि जिला विकास प्राधिकरण, ऊधम सिंह नगर द्वारा कई बैंक खातों में उपकर प्राप्त किया जा रहा था। हालांकि, इन खातों से डेबिट एवं क्रेडिट का मिलान नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, काटे गए, प्राप्त किए गए उपकर एवं लंबित वसूली संबंधी अभिलेखों का रखरखाव नहीं किया गया था।

इस ओर इंगित किए जाने पर, जिला विकास प्राधिकरण ने उत्तर दिया कि जिला विकास प्राधिकरण में जनशक्ति की कमी के कारण आवश्यक अभिलेखों का रखरखाव नहीं किया जा सका एवं भविष्य में इसका अनुपालन किया जाएगा।

बहिर्गमन गोष्ठी (अक्टूबर 2023) में उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड के सचिव ने बताया कि उपकर प्राप्तियों की निगरानी करने और उनका मिलान करने के लिए बैंकों के सहयोग से एक सॉफ्टवेयर तैयार किया जा रहा है।

3.6 निष्कर्ष

उपकर के संग्रहण में उपकर नियमों का अनुपालन नहीं किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप या तो उपकर का संग्रहण नहीं किया गया अथवा कम किया गया। इसके अतिरिक्त, अधिसूचित प्राधिकारियों द्वारा नियुक्त निर्धारण प्राधिकारियों ने अपने कर्तव्यों के निष्पादन में शासनादेशों का अनुपालन नहीं किया, जिससे कल्याणकारी योजनाओं के लिए पर्याप्त निधियाँ सुनिश्चित करने का लक्ष्य कमजोर हुआ। उपकर संग्रह की उचित प्रणाली न होने के कारण संग्रहकर्ताओं/कटौतीकर्ताओं को उपकर राशि की सही गणना की पुष्टि करने में असमर्थता हुई, तथा उपकर अभिलेखों के खराब रखरखाव के कारण उपकर संग्रह में पारदर्शिता प्रभावित हुई।

भवन योजनाओं को मंजूरी देने के समय उपकर संग्रह के लिए उपयोग की जाने वाली दरें व्यापक नहीं थीं और सरकारी नियमों के अनुसार अद्यतन नहीं थीं। इसके कारण कम उपकर राशि का संग्रह हुआ।

3.7 अनुशंसाएँ

उपकर संग्रहण एवं निर्धारण के लिए निम्नलिखित अनुशंसाओं पर विचार किया जा सकता है:

1. ***शासन को निर्माण की लागत और उपकर की यथासंभव सही गणना करने के लिए एक व्यापक और अद्यतन दर तैयार करनी चाहिए;***
2. ***संबंधित अधिकारियों द्वारा बकाया उपकर की वसूली और एकत्रित उपकर का समय पर कल्याण बोर्ड को उचित निगरानी के माध्यम से अंतरण सुनिश्चित किया जाना चाहिए;***
3. ***बोर्ड एक ऐसी व्यवस्था स्थापित कर सकता है, जिसके तहत उपकर राशि सीधे विकास प्राधिकरण द्वारा बोर्ड के बैंक खातों में जमा की जाए और विकास प्राधिकरणों द्वारा मासिक मिलान विवरण प्रस्तुत करना सुनिश्चित किया जाए।***