अध्याय-3

उपकर का निर्धारण, संग्रहण और प्रेषण

अध्याय 3

उपकर का निर्धारण, संग्रहण और प्रेषण

- भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम (उपकर अधिनियम), 1996 की धारा 3 में सन्निर्माण की लागत पर उपकर के अनिवार्य उद्ग्रहण एवं संग्रहण का प्रावधान है तथा भारत सरकार द्वारा जारी अधिसूचना (सितंबर 1996) के अनुसार, नियोजक द्वारा सन्निर्माण पर की गई लागत का एक *प्रतिशत* उपकर लगाया जाएगा, जिसका भुगतान बोर्ड को किया जाएगा। मार्च 2023 तक बोर्ड के पास ₹ 3,579.05 करोड़ की धनराशि संचित थी।
- उपकर संग्रहकर्ताओं के अभिलेखों, जिला अभिलेखों और बोर्ड के अनुसार संग्रहित उपकर राशि के आंकड़ों में भारी अंतर था। जिला अभिलेखों और बोर्ड के अनुसार चार वर्षों के लिए उपकर के आंकड़ों में ₹ 204.95 करोड़ का अंतर था। अंतर का मिलान नहीं किया गया था।
- विभाग ने निर्धारित, संग्रहित और प्रेषित उपकर का मिलान किया हुआ डेटाबेस नहीं रखा और इस प्रकार देय उपकर की राशि और उसके समय पर संग्रहण का पता लगाने के लिए कोई प्रणाली नहीं थी। उपकर का गलत निर्धारण, अल्प/जमा/वसूली के मामले देखे गए।

16 अगस्त 2005 को रा.रा.क्षे.दि.स. के श्रम आयुक्त कार्यालय द्वारा एक आदेश पारित किया गया था, जिसमें सभी सरकारी विभागों, सार्वजनिक उपक्रमों और अन्य सरकारी निकायों को निर्देश दिया गया था कि वे निविदा अधिसूचना के अनुसार स्वीकृत सन्निर्माण लागत की राशि का एक *प्रतिशत* बिलों से श्रम उपकर के रूप में संविदाकारों को भुगतान करते समय दिल्ली भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड (बोर्ड) के पक्ष में खाता आदाता चेक के माध्यम से 30 दिनों के अंदर भेजें। बाद में, बोर्ड ने संग्रहण किए गए उपकर को सीधे आरटीजीएस/एनईएफटी के माध्यम से संबंधित जिले के अपने बैंक खाते में अंतरित करने के निर्देश जारी किए (नवंबर 2017)। इसके अतिरिक्त, पंजीकृत

कर्मकारों से ₹ 5 का पंजीकरण शुल्क और ₹ 20 का वार्षिक सदस्यता शुल्क वसूल किए जाने थे।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि जिला कार्यालयों में उपकर संग्रहकर्ताओं (श्रम विभाग के श्रम अधिकारी और निरीक्षण अधिकारी) द्वारा प्रत्येक जिले में बोर्ड के बैंक खाते में चेक, मांग ड्राफ्ट और आरटीजीएस/एनईएफटी के माध्यम से और श्रम विभाग और बोर्ड की वेबसाइटों पर इस उद्देश्य के लिए प्रदान किए गए लिंक के माध्यम से ऑनलाइन मोड में भी उपकर संग्रहित किया जाता था। चेक और ड्राफ्ट, उपकर संग्रहकर्ताओं द्वारा जिले में बोर्ड के कर्मचारियों को सौंप दिए जाते हैं, जो बाद में इसे बोर्ड के खाते में जमा करते हैं। निजी निर्माणों के संबंध में उपकर, स्थानीय प्राधिकरण (दिल्ली नगर निगम, नई दिल्ली नगरपालिका परिषद और दिल्ली विकास प्राधिकरण) द्वारा भवन नक्शों के अनुमोदन के समय संग्रहित किया जाता है और बोर्ड को भेज दिया जाता है, जबकि कोई भी सन्निर्माण कार्य करने वाले सरकारी विभागों, सार्वजनिक उपक्रमों और अन्य सरकारी निकायों को संविदाकारों के बिलों से श्रम उपकर काटने और बोर्ड को भेजने की आवश्यकता होती है।

प्रतिष्ठानों द्वारा जमा किए गए उपकर के संबंध में देय उपकर का निर्धारण श्रम विभाग के आधिकारिक उप श्रम आयुक्तों द्वारा किया जाता है, जिन्हें निर्धारण अधिकारियों के रूप में नियुक्त किया गया है।

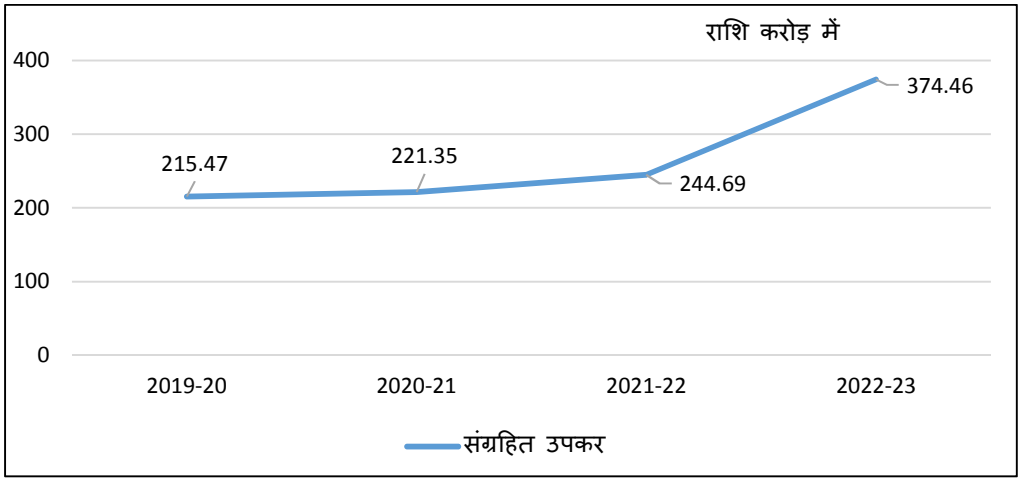
वर्ष 2019-20 से 2022-23 के दौरान बोर्ड द्वारा संग्रहित उपकर **तालिका 3.1** के अनुसार है।

तालिका 3.1: संग्रहित उपकर का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	संग्रहित उपकर
2019-20	215.47
2020-21	221.35
2021-22	244.69
2022-23	374.46
कुल	**1,055.97**

चार्ट 3.1: संग्रहित उपकर का विवरण



उपकर निधियों के निर्धारण, संग्रहण और प्रशासन में लेखापरीक्षा के दौरान पाई गई कमियों पर आगामी पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

3.1 उपकर निधि को समेकित निधि या लोक लेखा से बाहर रखा जाना

भारतीय संविधान का अनुच्छेद 266 (1), अनुच्छेद 267 के प्रावधानों के अधीन, यह प्रावधान करता है कि राज्य सरकार द्वारा प्राप्त सभी राजस्व, राजकोषीय बिल, ऋण या अर्थोपाय अग्रिम जारी करके सरकार द्वारा लिए गए सभी ऋण और ऋणों के पुनर्भुगतान में उस सरकार द्वारा प्राप्त सभी धनराशि एक समेकित निधि का निर्माण करेगी जिसे राज्य की समेकित निधि कहा जाएगा। अनुच्छेद 266 (2) में यह प्रावधान है कि राज्य सरकार द्वारा या उसकी ओर से प्राप्त सभी अन्य सार्वजनिक धन को राज्य के लोक लेखा में जमा किया जाएगा।

दिल्ली एक पूर्ण राज्य नहीं है और राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार (रा.रा.क्षे.दि.स.) के पास अलग से कोई लोक लेखा नहीं है। इसके स्थान पर, जमा, अग्रिम, प्रेषण और उचंत से संबंधित लेन-देन को केंद्र सरकार के लोक लेखा में मिला दिया जाता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि दिल्ली में बीओसीडब्ल्यू अधिनियम के तहत संग्रहित सभी उपकर को सरकार/बोर्ड के मौजूदा आदेशों के अनुसार, जिसमें नवीनतम आदेश 3 अप्रैल 2023 का है, बोर्ड के खाते में जमा किया जाता है। बोर्ड के खातों में सीधे उपकर प्रेषित करने की यह प्रक्रिया संविधान के उपर्युक्त प्रावधानों की भावना के अनुरूप नहीं है। इसके अतिरिक्त, बीओसीडब्ल्यू उपकर

नियमावली, 1998 में प्रावधान है कि संग्रहित उपकर को राज्य की लेखा प्रक्रियाओं के अंतर्गत बोर्ड के लेखा शीर्ष में बोर्ड को अंतरित किया जाएगा। तदनुसार, संग्रहित उपकर को सबसे पहले लोक लेखा में दर्शाया जाना चाहिए (भले ही केंद्र सरकार द्वारा प्रबंधित किया जाता हो) और वहां से बोर्ड के खाते में अंतरित किया जाना चाहिए।

इस प्रकार, श्रम उपकर लेखांकन और उपयोग की यह प्रक्रिया मौजूदा प्रक्रियाओं के अनुरूप नहीं है।

3.2 उपकर का निर्धारण

उपकर नियमावली, 1998 की धारा 6 के अनुसार, प्रत्येक नियोजक जो कोई भवन या अन्य सन्निर्माण कार्य कर रहा है, उसे देय उपकर की राशि का निर्धारण करने के लिए निर्धारण अधिकारी (ए.ओ.) को विवरणी प्रस्तुत करना आवश्यक है।

मार्च 2019 को समाप्त वर्ष के लिए सीएजी के प्रतिवेदन के पैरा 3.2.5.4 में उपकर के निर्धारण में कमियों की ओर इंगित किया गया था। तथापि, उपकर के निर्धारण में अभी भी निम्नलिखित विसंगतियां बनी हुई हैं:

(i) अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि दक्षिण जिले में नमूना जांच किए गए नौ मामलों में से किसी में भी ए.ओ. के पास उपकर के उपयुक्त निर्धारण के लिए आवश्यक पूरी जानकारी, अर्थात सन्निर्माण की लागत, उधार की लागत, डिजाइनिंग और तकनीकी सहायता की लागत, चल रहे कार्य आदि की पूरी जानकारी नहीं थी। दक्षिण जिले ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए कहा (सितंबर 2023) कि भविष्य में पूरी जानकारी मांगी जाएगी। उत्तर पश्चिम जिले ने लेखापरीक्षा को अपेक्षित जानकारी उपलब्ध नहीं कराई। इसके अतिरिक्त, सरकार ने कहा (मार्च 2025) कि उसने 2005 में और फिर 2021-22 में प्रतिष्ठान द्वारा भुगतान की जाने वाली उपकर राशि के संबंध में विस्तृत आदेश जारी किए थे। उपकर की गणना प्रतिष्ठान/संविदाकार द्वारा दी गई जानकारी के आधार पर और पूर्वोक्त आदेश के अनुसार की जाती है।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि चयनित जिलों के ए.ओ. के पास आदेशों के अनुपालन में उपकर का निर्धारण करने के लिए अपेक्षित जानकारी नहीं थी।

(ii) उपकर के निर्धारण के लिए, गणना की जाने वाली सन्निर्माण की लागत मालिक द्वारा इंगित की गई लागत है या जो निर्धारण अधिकारी (ए.ओ.) द्वारा इस उद्देश्य के लिए निर्धारित दरों पर गणना की गई लागत है, जो भी अधिक हो। लेखापरीक्षा ने ए.ओ. द्वारा सन्निर्माण लागत की गणना में त्रुटियों के कारण दो मामलों में उपकर का कम निर्धारण देखा।

(क) दक्षिण जिले में, मेसर्स सैम डाइकास्टिंग एलएलपी द्वारा सन्निर्माण की लागत की गणना करते समय एक वाणिज्यिक परिसर के सन्निर्माण के लिए देय उपकर का निर्धारण वाणिज्यिक भवन (मॉल या स्टार होटल) के बजाय आवासीय भवन के लिए निर्धारित दरों को ध्यान में रखते हुए किया गया था। निर्धारित दरों पर सन्निर्माण लागत ₹ 14.49 करोड़ **(अनुलग्नक-I)** थी। निम्न सन्निर्माण लागत के आधार पर उपकर का निर्धारण करने के परिणामस्वरूप ₹ 4.45 लाख के उपकर का कम निर्धारण हुआ। सरकार ने कहा (मार्च 2025) कि आवासीय भवनों के लिए निर्धारित दरें इसलिए ली गईं, क्योंकि 2 जनवरी 2006 के आदेश में मॉल, 5 स्टार होटल, अतिथि गृह और निजी अस्पतालों को छोड़कर वाणिज्यिक भवनों के लिए कोई अलग दरें नहीं दी गई थीं।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है, क्योंकि भवन को आवासीय घोषित नहीं किया गया था तथा वाणिज्यिक परिसर होने के कारण आवासीय भवन के लिए निर्धारित दर लगाना उचित नहीं था।

(ख) उत्तर पश्चिमी जिले में मेसर्स पुरी बिल्डवेल प्राइवेट लिमिटेड द्वारा फरवरी 2019 में पूरा किए गए वाणिज्यिक परिसर और कार्यालयों के सन्निर्माण के मामले में, सन्निर्माण की लागत की गणना ए.ओ. द्वारा शॉपिंग मॉल और स्टार होटलों के लिए निर्धारित दरों के बजाय अस्पतालों, कॉलेजों और निजी स्कूलों के लिए निर्धारित दरों के अनुसार की गई थी। कम निर्धारण ₹ 2.30 लाख के बराबर था। जिला प्राधिकरण ने अभ्युक्ति को स्वीकार करते हुए (नवंबर 2023) कहा कि नियोजक/निर्धारिती को नोटिस जारी किया गया है। इसके अतिरिक्त, सरकार ने कहा (मार्च 2025) कि मेसर्स पुरी बिल्डवेल प्राइवेट लिमिटेड की निर्धारण फ़ाइल की फिर से जांच की जा रही है।

3.3 उपकर का कम जमा/वसूली

डीबीओसीडब्ल्यू नियमावली के नियम 7 (2) और 12 में यह प्रावधान है कि ए.ओ. द्वारा पारित निर्धारण आदेश में देय उपकर की राशि, पहले से भुगतान किया गया या स्रोत पर काटा गया उपकर और भुगतान की देय तिथि के साथ देय शेष राशि निर्दिष्ट की जाएगी। विलंबित भुगतान के लिए उपकर की राशि से अधिक जुर्माना नहीं लगाया जा सकता है। लेखापरीक्षा ने देय उपकर की वसूली न होने के निम्नलिखित मामले देखे:

(i) ए.ओ. ने 2019-23 के दौरान दो[1] मामलों (लेखापरीक्षा के लिए चुने गए नौ में से) में देय उपकर के रूप में ₹ 11.38 लाख का निर्धारण किया था, जिसके प्रति अग्रिम उपकर के रूप में केवल ₹ 11.10 लाख का भुगतान किया गया, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.07 लाख के ब्याज सहित ₹ 1.35 लाख का कम उपकर जमा हुआ। इसके अतिरिक्त, जुर्माना भी नहीं लगाया गया। जिला कार्यालय ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए कहा (सितंबर 2023) कि संबंधित को नोटिस जारी किया जाएगा और देय राशि वसूल की जाएगी। इसके अतिरिक्त, सरकार ने कहा (मार्च 2025) कि सामाजिक सुरक्षा संहिता 2020 में उपकर की स्व-घोषणा का प्रावधान है और निर्धारण के लिए ऐसी कुछ घोषणाओं के स्वचालित/यादृच्छिक चयन के लिए एक प्रणाली अपनाई जाएगी।

(ii) समीक्षाधीन अवधि के दौरान एमसीडी द्वारा संग्रहित ₹ 142.18 करोड़ का उपकर अभी तक जमा नहीं किया गया (सितंबर 2023)। सीएजी के पिछले प्रतिवेदन (पैरा 3.2.5.3) में भी एमसीडी द्वारा उपकर न जमा करने की बात कही गई थी, परंतु सरकार अभी तक इस मुद्दे को सुलझा नहीं पाई है। उपकर के विलंबित भुगतान के लिए अधिनियम/नियमावली में किसी दंडात्मक प्रावधान का अभाव स्थानीय निकायों को उपकर निधि को लंबी अवधि तक अपने पास रखने के लिए प्रेरित करता है।

सरकार ने कहा (मार्च 2025) कि एमसीडी ने ₹ 144.57 करोड़ की राशि जमा कर दी है (नवंबर 2023)। इसने आगे कहा कि बोर्ड संग्रहित उपकर

[1] मेसर्स बीएमबी डेवलपर्स और मेसर्स नेहरू प्लेस होटल्स लिमिटेड।

को जमा करने के लिए एमसीडी और अन्य एजेंसियों के साथ इस मुद्दे को लगातार उठा रहा है।

(iii) वर्ष 2019-23 के दौरान नमूना जांच किए गए लोक निर्माण विभाग, सिंचाई एवं बाढ़ नियंत्रण विभाग तथा दिल्ली जल बोर्ड के सात प्रभागों में **(अनुलग्नक-II)** संविदाकारों के बिलों से काटे गए उपकर को जमा करने में 1 से 21 महीने तक का विलंब हुआ। तथापि, कोई जुर्माना नहीं लगाया गया और न ही वसूला गया।

सरकार ने कहा (मार्च 2025) कि संग्रहित उपकर को बोर्ड के बैंक खाते में ऑनलाइन जमा करने के लिए सभी संबंधितों को एक प्रेस विज्ञप्ति/परिपत्र जारी किया गया था।

(iv) जिला कार्यालयों में, उपकर संग्रहकर्ताओं (श्रम अधिकारी और निरीक्षण अधिकारी) द्वारा खाता आदाता चेक और अन्य तरीकों से उपकर संग्रहित किया जाता है और फिर बोर्ड को भेज दिया जाता है। बोर्ड के अभिलेखों के अनुसार, मार्च 2023 तक ₹ 9.58 करोड़ की राशि के 283 अस्वीकृत चेक पुनःजारीकरण/पुनर्वैधीकरण के अधीन थे, जिनमें से कुछ 2017-18 से भी संबंधित थे। इनमें अप्रैल 2019 से अक्टूबर 2020 की अवधि से संबंधित 178 चेक/मांग ड्राफ्ट शामिल थे, जिनकी वैधता अवधि समाप्त हो चुकी थी क्योंकि उन्हें चेक की वैधता अवधि के अंदर जमा नहीं किया गया था। अपने उत्तर में, बोर्ड ने कहा कि उसने अस्वीकृत चेक को उनके पुनर्वैधीकरण के लिए डीएलसी कार्यालयों को वापस कर दिया था।

दक्षिण जिले में मार्च, 2023 तक ₹ 7.20 करोड़ के 203 अस्वीकृत/अवधि समाप्त चेक/मांग ड्राफ्ट में से संबंधित विभागों और एजेंसियों से ₹ 6.50 करोड़ की वसूली करने के लिए अभिलेख पर कोई सुधारात्मक कार्रवाई नहीं पाई गई, जबकि शेष मामलों के लिए, जिला अधिकारियों ने कहा (सितंबर 2023) कि उन्होंने संबंधित नियोजकों के साथ मामला उठाया था।

सरकार ने कहा (मार्च 2025) कि बोर्ड ने अपने वेब पोर्टल पर भुगतान लिंक के माध्यम से केवल ऑनलाइन मोड के माध्यम से जमाकर्ताओं से सीधे उपकर संग्रहित करने के लिए एक तंत्र विकसित किया है।

सिफारिश 4: सरकार को सभी उपकर संग्रहणों के लिए ऑनलाइन भुगतान मार्ग का उपयोग करने की आवश्यकता है ताकि वास्तविक समय में उपकर प्राप्त हो सके, इसके अतिरिक्त भवन नक्शा-अनुमोदन एजेंसियों के साथ बेहतर समन्वय सुनिश्चित किया जा सके ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि उनके पास पड़े उपकर का भुगतान बिना विलंब के किया जा सके।

3.4 वसूले गए उपकर की राशि का मिलान नहीं किया गया

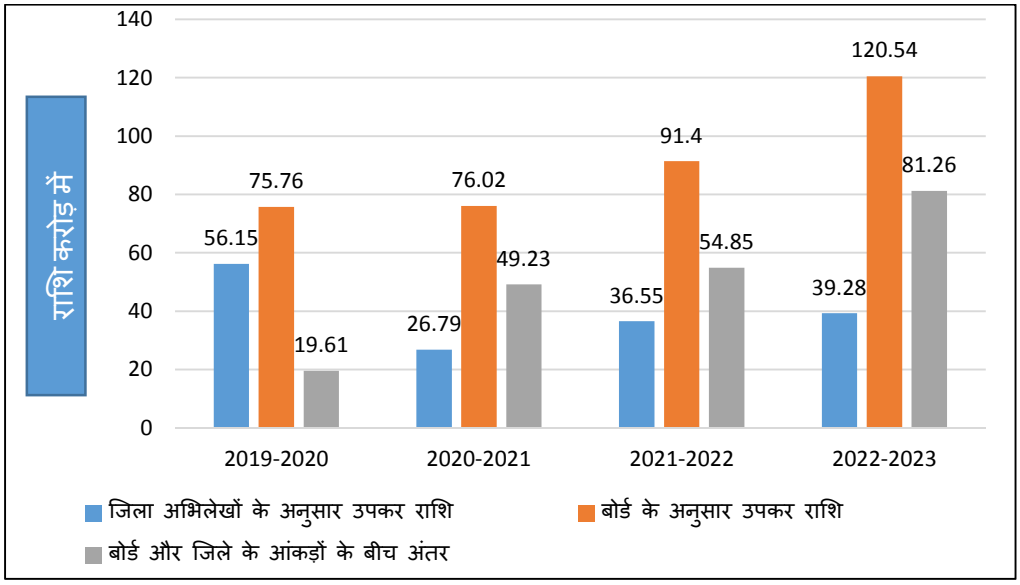
मार्च 2019 को समाप्त वर्ष के लिए सीएजी के प्रतिवेदन के पैरा 3.2.5.2 में उपकर संग्रहकर्ताओं, जिलों और बोर्ड के अभिलेखों के अनुसार उपकर राशि के आंकड़ों में अंतर की ओर इंगित किया गया था। तब सरकार ने कहा था (सितंबर 2023) कि सभी जिले मासिक आधार पर बोर्ड के साथ उपकर संग्रहण का मिलान कर रहे थे। तथापि, यह मुद्दा अभी भी अनसुलझा है क्योंकि दक्षिण और उत्तर पश्चिम जिला कार्यालयों और बोर्ड के अभिलेखों के अनुसार संग्रहित किए गए उपकर के आंकड़ों में अंतर था जैसा कि **तालिका 3.2** में दर्शाया गया है।

तालिका 3.2: दक्षिण और उत्तर पश्चिम जिलों और बोर्ड के अभिलेखों के अनुसार संग्रहित उपकर

(₹ करोड़ में)

वर्ष	जिला अभिलेखों के अनुसार उपकर राशि	बोर्ड के अनुसार उपकर राशि	बोर्ड और जिले के आंकड़ों में अंतर
1	2	3	4 (3-2)
2019-2020	56.15	75.76	19.61
2020-2021	26.79	76.02	49.23
2021-2022	36.55	91.40	54.85
2022-2023	39.28	120.54	81.26
कुल	**158.77**	**363.72**	**204.95**

चार्ट 3.2: दक्षिण और उत्तर पश्चिम जिलों और बोर्ड के अभिलेखों के अनुसार संग्रहित उपकर



जिला अभिलेखों और बोर्ड के अनुसार चार वर्षों के लिए उपकर के आंकड़ों में ₹ 204.95 करोड़ का अंतर था। चूंकि अंतर का समाधान नहीं किया गया था, इसलिए लेखापरीक्षा में आंकड़ों की शुद्धता की पुष्टि नहीं की जा सकी।

सरकार ने कहा (मार्च 2025) कि अब उपकर संग्रहण प्रक्रिया अनिवार्य रूप से ऑनलाइन कर दी गई है।

सिफारिश 5: एक मज़बूत समाधान तंत्र, अधिमानतः ऑनलाइन, विकसित किया जाना चाहिए ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि सभी बकाया राशि संग्रहित की जा रही है और उसका सही हिसाब रखा जा रहा है।