अध्याय 7

उपकर का संग्रहण और जमा

अध्याय 7 उपकर का संग्रहण और जमा

भारत सरकार की अधिसूचना (अक्तूबर, 1996) के अनुसार, उपकर को निर्माण लागत के एक प्रतिशत की दर से आरोपित तथा संगृहीत किया जाना था। उपकर नियमावली, 1998 के नियम 3 के अनुसार, सरकार या सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम के भवन और अन्य निर्माण कार्य के संबंध में स्रोत पर उपकर की कटौती की जानी थी। जहां निर्माण कार्यों का अनुमोदन स्थानीय प्राधिकरण को करना था, वहाँ उन्हें अग्रिम रूप में उपकर संगृहीत करना था।

इसके अलावा, उपकर नियमावली के नियम 5 के अनुसार, उपकर की प्राप्तियों को राज्य की लेखा प्रक्रियाओं के अंतर्गत उनके संग्रहण के 30 दिनों के अंदर बोर्ड को अंतरित किया जाना था।

7.1 संगृहीत उपकर का गैर-अंतरण

झारखण्ड सरकार ने राजस्व प्राप्ति शीर्ष सृजित करने के बाद मुख्यशीर्ष 0230-लघु शीर्ष 106 (ठेका श्रम (विनियमन एवं उत्सादन) अधिनियम, 1970)-उपशीर्ष 02 और 03 (बीओसीडब्ल्यू उपकर अधिनियम के अंतर्गत उपकर की प्राप्ति) के अंतर्गत उपकर का संग्रहण शुरू किया (दिसम्बर 2008)। सरकारी कार्यालयों ने स्रोत पर कटौती की गई उपकर राशि को या तो लेखा अंतरण के माध्यम से, या सीधे प्रेषण के माध्यम से इस प्राप्ति शीर्ष को अंतरित किया।

तत्पश्चात्, झारखण्ड सरकार ने विभिन्न कार्यालयों द्वारा स्रोत पर काटे गए उपकर की राशि को सीधे बोर्ड के बैंक खाते में जमा करने के बोर्ड के प्रस्ताव को अनुमोदित (मार्च 2010) कर दिया। तदनुसार, एक बैंक खाता खोला गया था और श्रम, रोजगार, प्रशिक्षण और कौशल विकास विभाग ने सभी विभागों से उपकर की राशि सीधे नामित बैंक खाते में जमा करने का अनुरोध (मार्च 2011) किया था।

हालांकि, मार्च 2022 तक, उपकर दोनों माध्यम से जमा किया जा रहा था, अर्थात कार्य प्रमंडलों[91] द्वारा लेखा अंतरण के माध्यम से और अन्य कार्यालयों द्वारा बोर्ड के उक्त बैंक खाते में सीधे जमा कर, किया जा रहा था। नामित राजस्व प्राप्ति शीर्ष के तहत संगृहीत उपकर राशि और बोर्ड को अंतरित की जाने वाली बकाया राशि की स्थिति, **तालिका 7.1** में दर्शाई गई है।

[91] राज्य लोक निर्माण लेखा संहिता के अनुसार।

तालिका 7.1: संगृहीत और बोर्ड को अंतरित उपकर की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	राजस्व प्राप्ति शीर्ष में जमा की गई राशि*	ठेका श्रम अधिनियम से संबंधित राशि	बीओसीडब्ल्यू अधिनियम से संबंधित राशि	बोर्ड को अंतरित राशि	अंतरित की जाने वाली उपकर की बकाया राशि
31 मार्च 2017 तक	312.90	4.25	308.64	शून्य	308.64
2017-18	80.77	0.05	80.72	शून्य	80.72
2018-19	79.81	0.26	79.55	शून्य	79.55
2019-20	76.70	0.33	76.36	शून्य	76.36
2020-21	59.15	0.30	58.85	शून्य	58.85
2021-22	54.86	0.31	54.55	शून्य	54.55
कुल	**664.19**	**5.50**	**658.67**	**शून्य**	**658.67**

(*स्रोत: संबंधित वर्षों के विभागीय आंकड़े और वित्तीय लेखा)

तालिका 7.1 दर्शाती है कि राज्य सरकार ने ₹ 658.67 करोड़ की उपकर राशि बोर्ड को अंतरित नहीं की थी। बोर्ड ने वित्तीय वर्ष 2018-19 तक संगृहीत उपकर के संबंध में झारखण्ड सरकार से ₹ 468.90 करोड़ की मांग की (सितंबर 2021)। झारखण्ड सरकार ने वित्तीय वर्ष 2022-23 से शुरू होने वाली अगले तीन वित्तीय वर्षों में तीन किस्तों में उपकर विमुक्त करने पर सहमति (अक्टूबर 2021) व्यक्त की और बोर्ड को ₹ 154 करोड़ विमुक्त किए। शेष ₹ 504.67 करोड़ की राशि बोर्ड को अंतरित किया जाना था (मार्च 2023 तक)। झारखण्ड सरकार द्वारा बोर्ड को उपकर का गैर-अंतरण 31 मार्च 2022 को समाप्त वर्ष के लिए भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की राज्य वित्त लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के **कंडिका 4.1** में भी चिन्हांकित किया गया था।

जवाब में, विभाग ने कहा (अक्टूबर 2023) कि झारखण्ड सरकार द्वारा 31 मार्च 2019 तक लेखा अंतरण के माध्यम से ₹ 468.91 करोड़ की उपकर राशि के कुल संग्रह में से बोर्ड को ₹ 308 करोड़ की राशि प्राप्त हुई है। ₹ 160.91 करोड़ की शेष राशि अभी भी प्राप्त होनी है। इसके अलावा, 2019-20 से 2021-22 की अवधि के लिए संगृहीत उपकर की शेष राशि के अंतरण से संबंधित मामले को बीओसीडब्ल्यू बोर्ड के अध्यक्ष द्वारा झारखण्ड सरकार के वित्त विभाग के साथ उठाया गया है।

हालांकि, तथ्य यह है कि बोर्ड को झारखण्ड सरकार से 2021-22 तक संगृहीत उपकर की ₹ 350.67 करोड़ की शेष राशि प्राप्त होनी बाकी थी (अक्टूबर 2023 तक)। इसके अलावा, बोर्ड ने अधिशेष निधियों को राष्ट्रीयकृत बैंकों या प्रतिभूतियों में निवेश करने का अवसर खो दिया था, जैसा कि झारखण्ड नियमावली के नियम 294 के तहत अनुमति दी गई थी।

7.2 स्थानीय निकायों द्वारा उपकर का संग्रहण और जमा

लेखापरीक्षा ने चार नमूना-जाँचित जिलों में भवन योजनाओं को मंजूरी देने वाले आठ शहरी स्थानीय निकायों (यू.एल.बी.)[92] द्वारा वित्तीय वर्ष 2017-18 से 2021-22 के दौरान

[92] (1) रांची नगर निगम (2) रांची क्षेत्रीय विकास प्राधिकरण, (3) देवघर नगर निगम (4) धनबाद नगर निगम (5) जमशेदपुर अधिसूचित क्षेत्र समिति (6) जुगसलाई नगर परिषद, जमशेदपुर (7) चास नगर निगम, बोकारो (8) मानगो नगर निगम, जमशेदपुर।

अनुमोदित भवन योजनाओं से संबंधित अभिलेखों की जाँच की। इसके अलावा, बोर्ड के माध्यम से अन्य जिलों के स्थानीय निकायों से जानकारी एकत्रित की गई थी। इस संबंध में लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर निम्नलिखित कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

7.2.1 उपकर की गैर-उगाही

उपकर नियमावली के नियम 4(4) में प्रावधानित है कि भवन योजनाओं के अनुमोदन के लिए आवेदन के साथ स्थानीय प्राधिकरणों को बीओसीडब्ल्यू बोर्ड के पक्ष में क्रॉस डिमांड ड्राफ्ट प्रस्तुत किए जाने हैं, जो उस स्टेशन पर देय है जहाँ बोर्ड अवस्थित है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि रांची क्षेत्रीय विकास प्राधिकरण (आरआरडीए), रांची ने उपकर के संग्रहण के विरुद्ध, अपने नाम पर, पोस्ट डेटेड चेकों सहित वाणिज्यिक बैंकों के चेकों[93] को स्वीकार किया था। यह देखा गया था कि ₹ 28.79 लाख **(परिशिष्ट 7.1)** की राशि के ऐसे 53 पोस्ट डेटेड चेकों को संबंधित बैंकों द्वारा भुगतान नहीं किया गया था और उनकी उगाही नहीं की जा सकी थी।

आरआरडीए, रांची द्वारा बोर्ड के पक्ष में क्रॉस डिमांड ड्राफ्ट प्रस्तुत करने पर जोर न देने के कारण ₹ 28.79 लाख की राशि का उपकर की उगाही नहीं हुई।

7.2.2 स्थानीय निकायों द्वारा उपकर जमा न करना

उपकर नियमावली के नियम 5(3) में यह अधिदेश दिया गया है कि उपकर संग्रहण प्राधिकारी उपकर की संगृहीत राशि को 30 दिनों के भीतर बोर्ड के पास जमा कराएं।

इस संबंध में, लेखापरीक्षा ने पाया कि:

- चार स्थानीय निकायों[94] ने वित्तीय वर्ष 2017-18 से 2021-22 के दौरान भवन योजनाओं की स्वीकृति के विरुद्ध ₹ 13.19 करोड़ की राशि का उपकर संगृहीत किया था। हालांकि, उन्होंने दिसंबर 2022 तक बोर्ड के पास उपकर की राशि जमा नहीं की थी।

- उपकर नियमावली के नियम 4(3) में यह प्रावधान है कि जहां उपकर का उद्ग्रहण किसी सरकार अथवा सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम के भवन एवं अन्य सन्निर्माण कार्य से संबंधित है वहां ऐसी सरकार अथवा सार्वजनिक क्षेत्र का उपक्रम अधिसूचित दरों पर देय उपकर ऐसे कार्यों के लिए भुगतान किये गये विपत्रों में से कटौती करेगा अथवा कटौती करवाएगा। तदनुसार, पांच यूएलबी ने निर्माण गतिविधियां शुरू की थीं और वित्तीय वर्ष 2017-18 से 2021-22 के दौरान विक्रेताओं/संवेदकों के भुगतान विपत्रों से ₹ 24.18 करोड़ की राशि का उपकर संगृहीत किया था। हालांकि, उन्होंने मार्च 2022 तक बोर्ड के खाते में राशि जमा नहीं की थी **(परिशिष्ट 7.2)।**

- छब्बीस स्थानीय निकायों ने उनके द्वारा की गई निर्माण गतिविधियों पर ₹ 10.33 लाख (**परिशिष्ट 7.3**) की राशि का उपकर संगृहीत (वित्तीय वर्ष 2017-18 से 2021-22) किया

---

[93] योजनाओं की स्वीकृति मिलने पर श्रम उपकर की वसूली के लिए पोस्ट-डेटेड चेक स्वीकार किए गए थे।

[94] रांची क्षेत्रीय विकास प्राधिकरण, रांची: ₹ 6.60 करोड़, देवघर नगर निगम: ₹ 0.40 करोड़, चास नगर निगम, बोकारो: ₹ 1.57 करोड़ और धनबाद नगर निगम: ₹ 4.62 करोड़।

था। हालांकि, उन्होंने मार्च 2022 तक राशि अपने पास रखी थी। उन्होंने कहा कि बोर्ड के बैंक खाते की जानकारी और विवरण के अभाव में राशि जमा नहीं की गई थी।

- बोर्ड ने उपकर संग्रहण प्राधिकारियों द्वारा संगृहीत उपकर का आवधिक अभिलेख और विवरणियां प्राप्त करने के लिए कोई तंत्र विकसित नहीं किया था, यद्यपि एमडब्ल्यूएस व एपी ने अनुशंसा की थी कि बोर्ड, उपकर के आकलन, संग्रहण और जमा हेतु स्थानीय निकायों के साथ समन्वय स्थापित कर सकता है।

इस प्रकार, स्थानीय निकायों ने बोर्ड के खाते में ₹ 37.47 करोड़ की राशि जमा नहीं की थी, जबकि इसे संग्रहण के 30 दिनों के भीतर जमा करना आवश्यक था।

विभाग ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए कहा (अक्टूबर 2023) कि बीओसीडब्ल्यू बोर्ड के अध्यक्ष ने, सचिव/प्रधान सचिव, नगर विकास एवं आवास विभाग और ग्रामीण विकास विभाग, झारखण्ड सरकार से अनुरोध किया है, कि वे भवन निर्माण योजना का अनुमोदन करते समय, भवन और अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम, 1998 एवं उपकर नियमावली के प्रावधानों के अनुरूप, उपकर के संग्रहण के लिए, अपने सभी अधीनस्थ कार्यालयों को निर्देश निर्गत करें और इसे तीस दिनों की अवधि के भीतर बोर्ड के बैंक खाते में जमा करना सुनिश्चित करें। इसके अलावा, अनुमोदित योजना के क्षेत्र/स्थान के ब्यौरे और बोर्ड के बैंक खाते में जमा उपकर की राशि के संबंध में आवधिक सूचना प्रदान करने के लिए योजना अनुमोदन प्राधिकारी के साथ समन्वय स्थापित करने के प्रयास किए जा रहे हैं।

अनुशंसा 12: राज्य सरकार, बोर्ड को उपकर की संगृहीत राशि का अंतरण सुनिश्चित कर सकती है। बोर्ड, स्थानीय निकायों के साथ समन्वय स्थापित कर सकता है, ताकि संगृहीत उपकर की राशि को अपने खाते में ससमय जमा करना सुनिश्चित किया जा सके।

7.3 उपकर की गैर-वसूली

उपकर अधिनियम की धारा 10 में यह प्रावधान है कि नियोक्ता से किसी ब्याज या दंड सहित अधिनियम के अंतर्गत देय राशियों की वसूली उसी तरीके से की जाए जिस प्रकार भू-राजस्व की बकाया राशि की वसूली की जाती है। आगे, उपकर नियमावली के नियम 13 में यह प्रावधान है कि भुगतान न किए गए उपकर, ब्याज अथवा जुर्माना के कारण देय राशियों की वसूली के प्रयोजन के लिए निर्धारण अधिकारी को, देय राशि विनिर्दिष्ट करते हुए, उसके द्वारा हस्ताक्षरित एक सर्टिफिकेट तैयार करना है और उसे संबंधित जिले के जिलाधिकारी को भेजना है, जो भू-राजस्व बकाया के रूप में उस राशि की वसूली[95] के लिए कार्यवाही करेगा।

लेखापरीक्षा ने पाया कि खनन क्षेत्र विकास प्राधिकरण, धनबाद ने निर्धारण अधिकारी (सहायक श्रम आयुक्त, धनबाद) को सूचित किया था (अक्टूबर 2013 से जुलाई 2018) कि

[95] सार्वजनिक मांग वसूली (पीडीआर) अधिनियम, 1913 की धारा 4 और 6 सार्वजनिक मांग (भू-राजस्व का बकाया) की वसूली के लिए प्रक्रिया निर्धारित करती है।

16 आवेदकों ने भवन योजनाओं के अनुमोदन के समय कुल देय उपकर ₹ 100.64 लाख के विरुद्ध, आंशिक उपकर के रूप में ₹ 25.16 लाख जमा किए थे। निर्धारण अधिकारी ने उपकर की शेष ₹ 75.48 लाख राशि जमा करने हेतु, संबंधित आवेदकों को नोटिस (नवंबर 2014 से मई 2019) जारी किया था। अंततः, ₹ 75.48 लाख **(परिशिष्ट 7.4)** की कुल बकाया मांग के साथ, निर्धारण अधिकारी ने, प्रत्येक मामलों में, अनंतिम निर्धारण आदेश निर्गत किया और बकाया उपकर की वसूली के लिए, प्रत्येक आवेदक के विरुद्ध, जिला सर्टिफिकेट अधिकारी, धनबाद के पास सर्टिफिकेट केस (सितंबर 2015 से जून 2019) दायर किया था। हालांकि, निर्धारण अधिकारी ने सर्टिफिकेट केस पर अनुवर्ती कार्यवाही नहीं की और तीन से आठ वर्ष व्यतीत होने के बाद भी, दिसंबर 2022 तक, बकाया राशि की वसूली अभी बाकी थी।

विभाग ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए कहा (अक्टूबर 2023) कि बीओसीडब्ल्यू बोर्ड के अध्यक्ष ने सहायक श्रम आयुक्त, धनबाद को मामले की जाँच करने और बोर्ड को प्रतिवेदित करने का निर्देश निर्गत किया है।

राँची
दिनांक: 30 सितम्बर 2024

(इन्दु अग्रवाल)
प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा),
झारखण्ड

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 23 अक्टूबर 2024

(गिरीश चंद्र मुर्मू)
(भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक)