बिहार सरकार

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का 31 मार्च 2010 को समाप्त हुए वर्ष का प्रतिवेदन

राजस्व प्राप्तियाँ

प्रतिवेदन संख्या-3

बिहार सरकार

बिहार सरकार

राजस्व प्राप्तियाँ

पर

भारत के

नियंत्रक–महालेखापरीक्षक

का

31 मार्च 2010 को समाप्त हुए वर्ष का

प्रतिवेदन सं. 3

बिहार सरकार

विषय–सूची

	कंडिका	पृष्ठ
प्रस्तावना		v
विहंगावलोकन		vii
अध्याय–I : सामान्य		
राजस्व प्राप्तियों की प्रवृत्ति	1.1	1
लेखापरीक्षा के प्रति विभागों/सरकार की प्रतिक्रिया	1.2	3
उत्तरदायित्वों को लागू करने एवं राज्य सरकार के हितों को सुरक्षित रखने में वरीय पदाधिकारियों की निष्क्रियता	1.2.1	3
विभागीय लेखापरीक्षा समिति की बैठकें	1.2.2	5
संवीक्षा के लिए लेखापरीक्षा को अभिलेख प्रस्तुत नहीं किया जाना	1.2.3	5
प्रारूप लेखापरीक्षा कंडिकाओं के प्रति विभागों की प्रतिक्रिया	1.2.4	6
लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही	1.2.5	6
पूर्व के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों का अनुपालन	1.2.6	7
लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गए मुद्दों से संबंधित क्रिया–विधि का विश्लेषण	1.3	7
निरीक्षण प्रतिवेदनों की स्थिति	1.3.1	8
लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में उठाए गए मुद्दों पर सरकार/विभाग द्वारा दिए गए आश्वासन	1.3.2	8
स्वीकृत मामलों में वसूली	1.3.2.1	8
विभाग/सरकार द्वारा स्वीकृत अनुशंसाओं पर की गई कार्रवाई	1.3.2.2	9
लेखापरीक्षा योजना	1.4	9
लेखापरीक्षा के परिणाम	1.5	10
वर्ष के दौरान की गई स्थानीय लेखापरीक्षा की स्थिति	1.5.1	10
यह प्रतिवेदन	1.5.2	10
अध्याय–II : वाणिज्यकर		
कर प्रशासन	2.1	11
प्राप्तियों की प्रवृत्ति	2.2	11
राजस्व के बकायों का विश्लेषण	2.3	14
निर्धारिती की विवरणिका	2.4	14
संग्रहण का विश्लेषण	2.5	15
लेखापरीक्षा का प्रभाव	2.6	15
आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध की कार्यप्रणाली	2.7	16

लेखापरीक्षा के परिणाम	2.8	16
लेखापरीक्षा अवलोकन	2.9	17
आवर्त का छिपाव	2.10	17
इनपुट टैक्स क्रेडिट की गलत अनुमति	2.11	19
कर का गलत दर लगाया जाना	2.12	20
रिवर्स क्रेडिट की संगणना कम किया जाना	2.13	20
कटौतियों की गलत अनुमति	2.14	21
अवनिर्धारित कर का पता नहीं लगाया जाना	2.15	22
केन्द्रीय बिक्री कर के अवनिर्धारण के कारण कर का कम आरोपण	2.16	22
व्यवसाय के बंद होने के पश्चात् भंडार के अंत शेष पर कर एवं अर्थदण्ड का आरोपण नहीं किया जाना	2.17	23
अधिभार आरोपित नहीं किया जाना	2.18	24
मूल्यवर्द्धित कर के भुगतान के विरूद्ध प्रवेश कर का गलत समायोजन	2.19	24
कर की रियायती दर की गलत अनुमति	2.20	25
आयातित मूल्य के छिपाव के कारण प्रवेश कर का कम आरोपण	2.21	26
कर का गलत दर लगाया जाना	2.22	27
अध्याय–III : राज्य उत्पाद		
प्राप्तियों की प्रवृत्ति	3.1	29
संग्रहण की लागत	3.2	30
लेखापरीक्षा का प्रभाव	3.3	30
आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध की कार्यप्रणाली	3.4	31
लेखापरीक्षा के परिणाम	3.5	31
राज्य उत्पाद राजस्व का आरोपण एवं संग्रहण	3.6	33
अध्याय–IV : मोटर वाहनों पर कर		
कर प्रशासन	4.1	51
प्राप्तियों की प्रवृत्ति	4.2	51
संग्रहण की लागत	4.3	52
लेखापरीक्षा का प्रभाव	4.4	53
आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध की कार्यप्रणाली	4.5	53
लेखापरीक्षा के परिणाम	4.6	54
लेखापरीक्षा अवलोकन	4.7	55
मोटर वाहन करों की वसूली नहीं किया जाना	4.8	55

मोटर वाहनों के व्यवसायियों से व्यापार कर की नहीं/कम वसूली	4.9	56
योग्यता प्रमाणपत्र का अनियमित निर्गमन	4.10	57
परिवहन वाहन चलाने के लाइसेंस का अनियमित निर्गमन	4.11	58
अध्याय–V : अन्य कर प्राप्तियाँ		
लेखापरीक्षा के परिणाम	5.1	59
मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का आरोपण एवं संग्रहण	5.2	60
अध्याय–VI : कर भिन्न प्राप्तियाँ		
लेखापरीक्षा के परिणाम	6.1	77
लेखापरीक्षा अवलोकन	6.2	78
खनिजों की अवैध अधिप्राप्ति के लिए कार्य संवेदकों के विरुद्ध अर्थदण्ड का आरोपण नहीं किया जाना	6.3	78
ईट भट्ठों का परिचालन	6.4	79
साधारण मिट्टी के अवैध उपयोग हेतु अर्थदण्ड का आरोपण नहीं किया जाना	6.5	81
रॉयल्टी की कम वसूली	6.6	82
नीलाम राशि की वसूली एवं ब्याज का आरोपण नहीं किया जाना	6.7	82
खतियानी तैयार नहीं किए जाने के कारण माँग का सृजन नहीं किया जाना	6.8	83
कृषक समितियों द्वारा सरकारी राजस्व का अवैध अवरोधण	6.9	84

प्रस्तावना

31 मार्च 2010 को समाप्त होने वाले वर्ष के लिए यह प्रतिवेदन, संविधान के अनुच्छेद 151 (2) के अधीन राज्यपाल को प्रस्तुत किए जाने के लिए तैयार किया गया है।

राज्य सरकार के राजस्व प्राप्तियों की लेखापरीक्षा, भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के (कर्त्तव्य, शक्तियाँ और सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 16 के अधीन संचालित की जाती है। यह प्रतिवेदन बिक्री, व्यापार आदि पर कर, राज्य उत्पाद, वाहनों पर कर, भू–राजस्व, अन्य कर प्राप्तियाँ, खनिज रियायत, फीस, रॉयल्टी और राज्य के अन्य कर भिन्न प्राप्तियों को शामिल करते हुए प्राप्तियों की लेखापरीक्षा का परिणाम प्रस्तुत करता है।

इस प्रतिवेदन में वे मामले उल्लिखित हैं जो वर्ष 2009–10 की अवधि में अभिलेखों की नमूना लेखापरीक्षा के क्रम में देखने में आये, साथ ही उन मामलों को भी सम्मिलित किया गया है जो पूर्व के वर्षों में ध्यान में आये किन्तु पिछले प्रतिवेदनों में उन्हें सम्मिलित नहीं किया जा सका।

विहंगावलोकन

इस प्रतिवेदन में दो समीक्षाओं सहित 26 कंडिकाएँ हैं जिनमें ₹ 977.82 करोड़ से सन्निहित कर, ब्याज इत्यादि का नहीं/कम आरोपित किए जाने से संबंधित मामले हैं। प्रमुख निष्कर्षों में से कुछ का उल्लेख नीचे किया गया है :

I. सामान्य

वर्ष 2009–10 के लिए बिहार सरकार की कुल प्राप्तियाँ ₹ 35,526.83 करोड़ थी। कर राजस्व के ₹ 8,089.67 करोड़ और कर भिन्न राजस्व के ₹ 1,670.42 करोड़ को मिलाकर राज्य सरकार ने कुल ₹ 9,760.09 करोड़ का राजस्व सृजित किया। भारत सरकार से ₹ 25,766.74 करोड़ (विभाज्य संघीय करों में राज्य का हिस्साः ₹ 18,202.58 करोड़ और सहायता अनुदानः ₹ 7,564.16 करोड़) की प्राप्ति हुई। इस प्रकार कर राजस्व में राज्य सरकार का अपना योगदान कुल राजस्व का मात्र 27 प्रतिशत था।

(कंडिका 1.1.1)

दिसम्बर 2010 तक निर्गत निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं कंडिकाओं, जिनका निराकरण जून 2010 तक नहीं हो पाया था, की संख्या क्रमशः 4,150 एवं 21,968 थी जिसमें ₹ 7,876.02 करोड़ अंतर्निहित थे। 1,577 निरीक्षण प्रतिवेदनों के प्रथम उत्तर भी हमें प्राप्त नहीं हुए हैं, यद्यपि इनकी प्राप्ति के एक माह के अन्दर उत्तर दिया जाना अपेक्षित था।

(कंडिका 1.2.1)

हमने वाणिज्यकर, राज्य उत्पाद, वाहनों पर कर, भू–राजस्व, अलौह खनन एवं धातुकर्मीय उद्योग तथा अन्य विभागीय कार्यालयों की वर्ष 2009–10 के दौरान नमूना जाँच किया एवं 2,092 मामलों में ₹ 2399.68 करोड़ के राजस्व का अवनिर्धारण/कम आरोपण/हानि का पता चला। वर्ष 2009–10 के दौरान संबंधित विभागों ने 1,892 मामलों में अंतर्निहित ₹ 1,784.41 करोड़ के अवनिर्धारण तथा अन्य त्रुटियों को स्वीकार किया।

(कंडिका 1.5.1)

II. वाणिज्य कर

दस वाणिज्यकर अंचलों में 17 व्यवसायियों द्वारा ₹ 766.96 करोड़ की बिक्री/क्रय आवर्त को छिपाए जाने के फलस्वरूप आरोप्य अर्थदण्ड सहित ₹ 610.40 करोड़ के कर का अवनिर्धारण हुआ।

(कंडिका 2.10)

दो वाणिज्यकर अंचलों में व्यवसायियों द्वारा इनपुट टैक्स क्रेडिट के अनियमित दावे के फलस्वरूप आरोप्य अर्थदण्ड सहित ₹ 137.17 करोड़ के इनपुट टैक्स क्रेडिट की अधिक अनुमति दी गई।

(कंडिका 2.11)

सात वाणिज्यकर अंचलों में कर के गलत दर लगाए जाने का पता नहीं लगने के फलस्वरूप ब्याज एवं आरोप्य अर्थदण्ड सहित ₹ 28.51 करोड़ के कर का कम आरोपण हुआ।

(कंडिका 2.12)

पटना पश्चिमी वाणिज्यकर अंचल में, यद्यपि ₹ 19.09 करोड़ मूल्य के वस्तुओं का अंतर्राज्यीय भंडार अंतरण, विहित घोषणा प्रपत्रों द्वारा समर्थित नहीं था, फिर भी कम दर पर कर आरोपित किया गया। इसके फलस्वरूप ₹ 84.62 लाख का कर कम आरोपित हुआ।

(कंडिका 2.16)

पाँच वाणिज्यकर अंचलों में पाँच निबंधित व्यवसायियों द्वारा ₹ 238.39 करोड़ की अनुसूचित वस्तुओं के आयात/क्रय के छिपाए जाने के फलस्वरूप आरोप्य अर्थदण्ड एवं ब्याज सहित ₹ 56.58 करोड़ का प्रवेश कर कम आरोपित किया गया।

(कंडिका 2.21)

III. राज्य उत्पाद

'राज्य उत्पाद राजस्व का आरोपण एवं संग्रहण' की समीक्षा से निम्नलिखित त्रुटियाँ संसूचित हुईः

- विलम्ब से बंदोबस्त/अबंदोवस्त उत्पाद दुकानों का संचालन विभाग/बिहार राज्य बिवरेज निगम लिमिटेड द्वारा नहीं किये जाने के कारण अनुज्ञप्ति शुल्क के रूप में सरकार को ₹ 134.29 करोड़ की हानि हुई।

  (कंडिका 3.6.9.1 एवं 3.6.9.2)

- न्यूनतम गारंटी मात्रा के विरूद्ध उत्पाद दुकानों द्वारा शराब के मासिक उठाव की समीक्षा के लिए तंत्र के अभाव के कारण अनुज्ञप्तिधारियों द्वारा शराब के कम उठाव का पता नहीं चला, जिसके परिणामस्वरूप सरकार को ₹ 94.61 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।

  (कंडिका 3.6.10)

- बकाये की वसूली हेतु नीलामवाद विलम्ब से दायर किये जाने के कारण ब्याज के रूप में ₹ 3.14 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।

  (कंडिका 3.6.12.2)

- आंतरिक नियंत्रण कमजोर था, जैसा कि अल्प विभागीय निरीक्षण, महत्वपूर्ण पंजियों के संधारण का अभाव तथा आंतरिक लेखापरीक्षा की कमी से साबित होता है।

  (कंडिका 3.6.13)

IV मोटर वाहनों पर कर

छब्बीस जिला परिवहन कार्यालयों में, जुलाई 2002 एवं जून 2009 के दौरान 751 परिवहन वाहनों से संबंधित ₹ 19.52 करोड़ (अर्थदण्ड सहित) के बकाए कर का न तो वाहन मालिकों द्वारा भुगतान किया गया था और न ही संबंधित जिला परिवहन पदाधिकारियों द्वारा बकायों की वसूली हेतु कोई कार्रवाई की गई थी।

(कंडिका 4.8)

तीन जिला परिवहन कार्यालयों में, 14 परिवहन वाहनों को कर के अद्यतन भुगतान को सुनिश्चित किए बगैर ही योग्यता प्रमाण पत्र निर्गत किया गया, फलस्वरूप अर्थदण्ड सहित ₹ 54.76 लाख के कर की वसूली नहीं हुई। इसके अतिरिक्त, समुचित निरीक्षण के बिना इन वाहनों का परिचालन जन–जीवन एवं संपत्ति की क्षति के जोखिम से भरा था।

(कंडिका 4.10)

चार जिला परिवहन कार्यालयों में, 7,498 व्यावसायिक ड्राइविंग लाइसेंस अयोग्य व्यक्तियों को स्वीकृत किया गया जिसके फलस्वरूप ₹ 15.75 लाख के राजस्व की हानि हुई एवं इसमें सड़क सुरक्षा का मुद्दा भी सन्निहित था।

(कंडिका 4.11)

V. अन्य कर प्राप्तियाँ

'मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का आरोपण एवं संग्रहण' की समीक्षा से निम्नलिखित त्रुटियाँ संसूचित हुईः

- निबंधन विभाग एवं अन्य लोक कार्यालयों के बीच समन्वय के अभाव के फलस्वरूप नमूना जाँचित जिलों में वर्ष 2004–05 से 2008–09 के दौरान ₹ 1.42 करोड़ के मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस का आरोपण नहीं हुआ।

(कंडिका 5.2.8)

- संदर्भित मामलों का निष्पादन लंबित रहने तथा विलेखों के क्रियान्वयन का निष्पादन न होने के कारण अंतिम रूप दिये गये, संदर्भित और जब्त किए गए मामलों में हुए मुद्रांक शुल्क की कमी की वसूली नहीं की जा सकी जिसके फलस्वरूप ₹ 8.57 करोड़ का सरकारी राजस्व अवरूद्ध हुआ।

(कंडिका 5.2.10)

- आंतरिक लेखापरीक्षा कमजोर थी, जैसा कि विभागीय निरीक्षणों की कमी एवं आंतरिक लेखापरीक्षा के अभाव से प्रमाणित होता है।

(कंडिका 5.2.12)

VI. कर भिन्न प्राप्तियाँ

वर्ष 2008–09 के दौरान 14 जिला खनन कार्यालयों में, वैध स्रोतों के इतर खनन के मामलों की जाँच एवं पता लगाने के लिए संबंधित कार्य विभागों से प्रपत्र **'एम'** एवं **'एन'** की प्रतियाँ मंगाने में विफलता के फलस्वरूप ₹ 23.92 करोड़ का अर्थदण्ड आरोपित नहीं किया गया।

(कंडिका 6.3)

पाँच जिला खनन कार्यालयों में, वर्ष 2008–09 के ईंट मौसम के दौरान 230 ईंट भट्ठे समेकित रॉयल्टी की राशि का भुगतान किए बगैर/आंशिक भुगतान कर परिचालित थे, जिसके फलस्वरूप ₹ 1.12 करोड़ की रॉयल्टी की वसूली नहीं/कम हुई।

(कंडिका 6.4.1)

पाँच सिंचाई प्रमण्डलों में, वर्ष 2007–08 एवं 2008–09 के दौरान प्रमण्डलों द्वारा खरीफ का एक लाख हेक्टेयर एवं रबी का 0.45 लाख हेक्टेयर सिंचित भूमि की खतियानी तैयार नहीं की गई थी। इसके फलस्वरूप ₹ 2.51 करोड़ के जल कर के माँग का सृजन एवं संग्रहण नहीं हुआ।

(कंडिका 6.8)

अध्याय–I
सामान्य

अध्याय– I : सामान्य

1.1 राजस्व प्राप्तियों की प्रवृत्ति

1.1.1 वर्ष 2009–10 के दौरान बिहार सरकार द्वारा सृजित कर एवं कर भिन्न राजस्व, वर्ष के दौरान राज्य को प्रदत्त विभाज्य संघीय करों एवं शुल्कों के शुद्ध प्राप्ति में राज्य का हिस्सा एवं भारत सरकार से प्राप्त सहायता अनुदान तथा विगत चार वर्षों के तत्संबंधी आँकड़े नीचे दिए गए हैं:

(₹ करोड़ में)

क्रम सं0	ब्योरे	2005–06	2006–07	2007–08	2008–09	2009–10
1.	**राज्य सरकार द्वारा सृजित राजस्व**					
	• कर राजस्व	3,561.10	4,033.08	5,085.53	6,172.74	8,089.67
	• कर भिन्न राजस्व	522.30	511.28	525.59	1,153.32	1,670.42
	कुल	**4,083.40**	**4,544.36**	**5,611.12**	**7,326.06**	**9,760.09**
2.	**भारत सरकार से प्राप्तियाँ**					
	• विभाज्य संघीय करों एवं शुल्कों के शुद्ध प्राप्ति में हिस्सा	10,420.59	13,291.72	16,766.29	17,692.51	18,202.58
	• सहायता अनुदान	3,332.72	5,247.11	5,831.67	7,962.12	7,564.16
	कुल	**13,753.31**	**18,538.83**	**22,597.96**	**25,654.63**	**25,766.74**
3.	**राज्य सरकार की कुल राजस्व प्राप्तियाँ[1] (1 एवं 2)**	**17,836.71**	**23,083.19**	**28,209.08**	**32,980.69**	**35,526.83**
4.	**3 से 1 की प्रतिशतता**	**23**	**20**	**20**	**22**	**27**

उपर्युक्त तालिका दर्शाता है कि वर्ष 2009–10 के दौरान राज्य सरकार ने विगत वर्ष के 22 प्रतिशत के विरूद्ध कुल राजस्व प्राप्तियों का 27 प्रतिशत राजस्व (₹ 9,760.09 करोड़) सृजित किया। वर्ष 2009–10 के दौरान प्राप्तियों का शेष 73 प्रतिशत भारत सरकार से प्राप्त था। यद्यपि, वर्ष 2008–09 की अपेक्षा वर्ष 2009–10 में राज्य का कुल राजस्व प्राप्तियाँ ₹ 32,980.69 करोड़ से बढ़कर ₹ 35,526.83 करोड़ हुई जबकि वर्ष 2009–10 में भारत सरकार से प्राप्त सहायता अनुदान में ₹ 397.96 करोड़ की ह्रास हुई। वर्ष 2008–09 के

---

[1] पूर्ण विवरण के लिए कृपया बिहार सरकार के वर्ष 2009–10 के वित्त लेखे में विवरणी संख्या–11 लघु शीर्ष राजस्व की विस्तृत लेखा देखें। मुख्य शीर्ष – 0020 निगम कर, 0021 – निगम कर से भिन्न आय पर कर, 0028 – आय और व्यय पर अन्य कर, 0032 – सम्पत्ति पर कर, 0037 – सीमा शुल्क, 0038 – संघीय उत्पाद शुल्क, 0044 – सेवा पर कर एवं 0045 – वस्तुओं और सेवाओं पर अन्य कर और शुल्क – लघु शीर्ष 901 – निबल प्राप्तियों में राज्य को समनुदिष्ट हिस्सा के अंतर्गत आँकड़े जो वित्त लेखा में क – कर राजस्व में दिखलाए गए हैं, को राज्य द्वारा सृजित राजस्व से हटाकर विभाज्य संघीय करों में राज्य का अंश में सम्मिलित कर इस विवरणी में दिखलाया गया है।

₹ 7,326.06 करोड़ की अपेक्षा वर्ष 2009–10 के दौरान राज्य सरकार द्वारा सृजित राजस्व (₹ 9,760.09 करोड़) में 33.22 प्रतिशत की समग्र वृद्धि मुख्य रूप से कर राजस्व में 31.05 प्रतिशत की वृद्धि एवं कर भिन्न राजस्व में 44.84 प्रतिशत की वृद्धि के कारण हुई, जैसाकि कंडिका 1.1.2 एवं 1.1.3 में वर्णित है। राज्य द्वारा सृजित राजस्व में वृद्धि की प्रवृत्ति उत्तरवर्ती वर्षों में बनाए रखने की आवश्यकता है।

1.1.2 निम्न तालिका वर्ष 2005–06 से 2009–10 की अवधि में सृजित कर राजस्व के विवरण को दर्शाता है:

(₹ करोड़ में)

क्रम सं0	राजस्व शीर्ष	2005–06	2006–07	2007–08	2008–09	2009–10	वर्ष 2008–09 की अपेक्षा 2009–10 में वृद्धि (+) या ह्रास (–) की प्रतिशतता
1.	बिक्री, व्यापार आदि पर कर/मूल्य वर्द्धित कर	1,733.60	2,081.49	2,534.80	3,016.47	3,839.29	(+) 27.28
2.	राज्य उत्पाद	318.59	381.93	525.42	679.14	1,081.68	(+) 59.27
3.	मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस						
	मुद्रांक न्यायिक	505.29	455.02	654.15	716.19	53.81	(+) 39.33
	मुद्रांक न्यायिकेत्तर					708.62	
	निबंधन फीस					235.47	
4.	विद्युत पर कर एवं शुल्क	18.06	62.84	64.05	67.62	66.63	(–) 1.46
5.	वाहनों पर कर	302.44	181.38	273.21	297.74	345.13	(+) 15.92
6.	माल एवं यात्रियों पर कर–स्थानीय क्षेत्रों में वस्तुओं के प्रवेश पर कर	613.38	783.01	937.87	1,279.41	1,613.16	(+) 26.09
7.	भू–राजस्व	55.02	74.65	82.10	101.74	123.96	(+) 21.84
8.	वस्तुओं और सेवाओं पर अन्य कर एवं शुल्क	14.72	12.76	13.93	14.43	21.92	(+) 51.91
	कुल	**3,561.10**	**4,033.08**	**5,085.53**	**6,172.74**	**8,089.67**	**(+) 31.05**

संबंधित विभागों ने वर्ष 2008–09 की तुलना में 2009–10 के दौरान कर राजस्व के संग्रहण में भिन्नता का निम्न कारण प्रतिवेदित किया:

राज्य उत्पाद : यह वृद्धि (59.27 प्रतिशत) नई उत्पाद नीति के तहत् खुदरा उत्पाद दुकानों की बंदोवस्ती की संख्या में बढ़ोत्तरी के कारण हुई।

मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस : यह वृद्धि (39.33 प्रतिशत) राज्य के शहरी क्षेत्रों के न्यूनतम मूल्य पंजी को अप्रैल 2009 से पुनरीक्षित किए जाने के कारण हुई।

माँगे जाने (मई एवं अगस्त 2010) के बावजूद, अन्य विभाग भिन्नता का कारण सूचित नहीं किए थे (दिसम्बर 2010)।

1.1.3 निम्न तालिका वर्ष 2005–06 से 2009–10 की अवधि में सृजित कर भिन्न राजस्व के विवरण को दर्शाता है:

(₹ करोड़ में)

क्रम सं0	राजस्व शीर्ष	2005–06	2006–07	2007–08	2008–09	2009–10	वर्ष 2008–09 की अपेक्षा 2009–10 में वृद्धि (+) या ह्रास (–) की प्रतिशतता
1.	ब्याज प्राप्तियाँ	216.07	175.99	170.71	304.57	353.27	(+) 15.99
2.	वानिकी एवं वन्य जीव	8.89	6.35	6.64	6.15	6.78	(+) 10.24
3.	अलौह खनन एवं धातुकर्मीय उद्योग	100.90	127.65	178.66	245.00	319.93	(+) 30.58
4.	विविध सामान्य सेवाएँ	11.77	20.88	3.02	385.82	770.28	(+) 99.65
5.	मुख्य एवं मध्यम सिंचाई	10.82	10.95	9.67	10.64	14.80	(+) 39.10
6.	चिकित्सा एवं लोक–स्वास्थ्य	15.10	17.52	21.07	17.25	14.08	(–) 18.38
7.	मत्स्य पालन	5.69	6.09	6.57	6.87	7.87	(+) 14.56
8.	पथ एवं पुल	12.05	16.75	17.95	26.40	30.02	(+) 13.71
9.	पुलिस	6.00	10.53	23.47	9.44	11.89	(+) 25.95
10.	अन्य प्रशासनिक सेवाएँ	34.21	20.28	12.00	8.09	9.42	(+) 16.44
11.	अन्य कर भिन्न प्राप्तियाँ	100.80	98.29	75.83	133.09	132.08	(–) 0.76
	कुल	**522.30**	**511.28**	**525.59**	**1,153.32**	**1,670.42**	**(+) 44.84**

जैसाकि संबंधित विभाग द्वारा प्रतिवेदित किया गया है, **'अलौह खनन एवं धातुकर्मीय उद्योग'** के अंतर्गत वृद्धि (30.58 प्रतिशत) बालू घाटों के नीलामी राशि में वृद्धि के कारण हुई।

माँगे जाने (मई एवं अगस्त 2010) के बावजूद, अन्य विभाग भिन्नता का कारण सूचित नहीं किए थे (दिसम्बर 2010)।

1.2 लेखापरीक्षा के प्रति विभागों/सरकार की प्रतिक्रिया

1.2.1 उत्तरदायित्वों को लागू करने एवं राज्य सरकार के हितों को सुरक्षित रखने में वरीय पदाधिकारियों की निष्क्रियता

प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) बिहार, लेन–देन की नमूना जाँच तथा महत्वपूर्ण लेखाओं एवं अन्य अभिलेखों की विहित नियमों एवं प्रक्रियाओं के अनुसार संधारण की जाँच हेतु सरकारी विभागों का आवधिक निरीक्षण करता है। उन निरीक्षणों को निरीक्षण प्रतिवेदनों के रूप में, जिनमें निरीक्षण के दौरान पाई गई तथा स्थल पर समाधानित नहीं की जा सकी अनियमितताओं को सम्मिलित किया जाता है, निरीक्षित कार्यालयों के प्रमुखों एवं अगले उच्चतर प्राधिकारियों को शीघ्र सुधारात्मक कार्रवाई करने हेतु प्रतियाँ भेजी जाती है। कार्यालय प्रमुखों/सरकार को निरीक्षण प्रतिवेदनों में सम्मिलित अवलोकनों का अनुपालन तथा त्रुटियों और चूकों का सुधार कर निरीक्षण प्रतिवेदन भेजे जाने के एक महीने के अन्दर

प्रधान महालेखाकार को प्राथमिक उत्तर के माध्यम से अनुपालन प्रतिवेदन भेजा जाना अपेक्षित है। गंभीर वित्तीय अनियमितताएँ विभागों के अध्यक्षों एवं सरकार को प्रतिवेदित की जाती है।

दिसम्बर 2009 तक निर्गत किए गए निरीक्षण प्रतिवेदनों की संवीक्षा से स्पष्ट था कि जून 2010 के अंत तक 4,150 निरीक्षण प्रतिवेदनों से संबंधित ₹ 7,876.02 करोड़ से सन्निहित 21,968 कंडिकाएँ लंबित थीं, जैसा कि विगत दो वर्षों के तत्सबंधी आँकड़ों के साथ नीचे दी गई है:

	जून 2008	जून 2009	जून 2010
बकाए निरीक्षण प्रतिवेदनों की संख्या	3,564	3,855	4,150
लंबित कंडिकाओं की संख्या	18,997	20,552	21,968
सन्निहित राशि (₹ करोड़ में)	4,358.62	5,009.24	7,876.02

30 जून 2010 तक बकाए निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं कंडिकाओं की विभागवार विवरणी तथा सन्निहित राशि निम्न सारणी में दी गई है:

क्रम सं0	विभाग	प्राप्तियों की प्रकृति	बकाये निरीक्षण प्रतिवेदनों की संख्या	बकाये लेखापरीक्षा अवलोकनों की संख्या	सन्निहित राशि (₹ करोड़ में)
1.	वित्त (वाणिज्य कर)	बिक्री, व्यापार आदि पर कर/मूल्य वर्द्धित कर	540	5,315	2,571.82
		प्रवेश कर	143	288	116.70
		विद्युत शुल्क	21	25	16.74
		मनोरंजन कर, विलासिता कर आदि	13	19	0.54
2.	उत्पाद	राज्य उत्पाद	376	1,948	805.13
3.	राजस्व	भू–राजस्व	1,505	6,518	773.55
4.	परिवहन	वाहनों पर कर	427	3,142	1,230.58
5.	निबंधन	मुद्रांक एवं निबंधन फीस	414	1,152	183.79
6.	खान एवं भूतत्व	अलौह खनन एवं धातुकर्मीय उद्योग	298	1,938	850.57
7.	वन एवं पर्यावरण	वानिकी एवं वन्य जीव	140	548	593.73
8.	जल संसाधन	जल दर	217	941	689.51
9.	ईख	ईख	56	134	43.36
		कुल	**4,150**	**21,968**	**7,876.02**

यहाँ तक कि दिसम्बर 2009 तक निर्गत किए गए 1,577 निरीक्षण प्रतिवेदनों के संबंध में प्रथम उत्तर, जिन्हें निरीक्षण प्रतिवेदन निर्गत होने के एक माह के अन्दर कार्यालय अध्यक्षों से प्राप्त होना अपेक्षित था, प्राप्त नहीं हुए थे। उत्तरों की अप्राप्ति के कारण निरीक्षण प्रतिवेदनों का यह वृहद् विलम्बन, यह संसूचित करता है कि कार्यालयाध्यक्षों तथा विभागाध्यक्षों ने निरीक्षण प्रतिवेदनों में प्रधान महालेखाकार द्वारा इंगित की गयी त्रुटियों, चूकों एवं अनियमितताओं को सुधारने की कार्रवाई प्रारम्भ नहीं की।

हम यह अनुशंसा करते हैं कि लेखापरीक्षा अवलोकनों के शीघ्र एवं उपयुक्त उत्तर भेजने के साथ–साथ निर्धारित समय सूची के अनुसार निरीक्षण प्रतिवेदनों/कंडिकाओं के उत्तर भेजने तथा समयबद्ध तरीके से हानि/बकाया माँग वसूल करने में विफल रहे कर्मचारियों/अधिकारियों के विरूद्ध कार्रवाई करने हेतु सरकार एक प्रभावकारी प्रक्रिया की स्थापना के लिए उपयुक्त कदम उठाये।

1.2.2 विभागीय लेखापरीक्षा समिति की बैठकें

निरीक्षण प्रतिवेदनों और निरीक्षण प्रतिवेदनों की कंडिकाओं के निष्पादन की प्रगति को त्वरित और उनका अनुश्रवण करने के लिए सरकार ने लेखापरीक्षा समितियों (विभिन्न अवधियों के दौरान) का गठन किया। वर्ष 2009–10 में लेखापरीक्षा समितियों की बैठकें एवं निष्पादित कंडिकायें निम्न तालिका में वर्णित है:

(₹ करोड़ में)

राजस्व शीर्ष	संपन्न बैठकों की सं0	निष्पादित कंडिकाओं की सं0	राशि
बिक्री, व्यापार आदि पर कर/मूल्य वर्द्धित कर	5	311	13.90
भू–राजस्व	3	89	4.11
कुल	**8**	**400**	**18.01**

विभागीय लेखापरीक्षा समितियों द्वारा बिक्री, व्यापार आदि पर कर/मूल्य वर्द्धित कर के ₹ 2,571.82 करोड़ के प्रभाव वाले 5,315 लंबित कंडिकाओं के विरूद्ध मात्र ₹ 13.90 करोड़ (0.54 प्रतिशत) से सन्निहित 311 कंडिकाएँ एवं भू–राजस्व के 6,518 लंबित कंडिकाओं में सन्निहित राशि ₹ 773.55 करोड़ के विरूद्ध ₹ 4.11 करोड़ (0.53 प्रतिशत) से सन्निहित मात्र 89 कंडिकाएँ ही निष्पादित किए जा सके। अनुरोध किये जाने के वाबजूद भी वर्ष 2009–10 के दौरान राज्य उत्पाद एवं परिवहन विभागों में इस प्रकार की कोई बैठक नहीं की जा सकी।

लंबित निरीक्षण प्रतिवेदनों/कंडिकाओं के निष्पादन हेतु सरकार विभागीय लेखापरीक्षा समितियों की नियमित बैठकों का आयोजन हेतु उपयुक्त कदम उठा सकती है।

1.2.3 संवीक्षा के लिए लेखापरीक्षा को अभिलेख प्रस्तुत नहीं किया जाना

विभिन्न कर/राजस्व प्राप्तियाँ कार्यालयों का स्थानीय लेखापरीक्षा कार्यक्रम पर्याप्त अग्रिम रूप से तैयार किया जाता है और साधारणतया लेखापरीक्षा प्रारम्भ करने के एक माह पूर्व ही विभाग को सूचनाऐं भेजी जाती है, जिससे कि लेखापरीक्षा संवीक्षा हेतु संबंधित अभिलेख तैयार रख सकें।

वर्ष 2009–10 के दौरान आठ राजस्व शीर्षों से संबंधित 41 कार्यालयों के 186 कर निर्धारण अभिलेख/अन्य अभिलेख लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए थे। इन सभी मामलों में सन्निहित राजस्व को सुनिश्चित नहीं किया जा सका। इन मामलों का वर्षवार विवरणी **परिशिष्ट–I** में दिया गया है।

1.2.4 प्रारूप लेखापरीक्षा कंडिकाओं के प्रति विभागों की प्रतिक्रिया

वित्त विभाग ने सभी विभागों को निर्देश निर्गत (अगस्त 1967) किया था कि भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में समावेशित किए जाने हेतु प्रस्तावित प्रारूप लेखापरीक्षा कंडिकाओं पर अपनी प्रतिक्रिया छः सप्ताह के अन्दर भेजें। प्रधान महालेखाकार प्रारूप कंडिकाओं को अर्द्धशासकीय पत्रों के माध्यम से संबंधित विभागों के सचिवों को लेखापरीक्षा अवलोकनों की ओर उनका ध्यान आकृष्ट करते हुए छः सप्ताह के भीतर उनका उत्तर भेजने हेतु अनुरोध करते हुए अग्रसारित करते हैं। विभागों से उत्तर की अप्राप्ति के तथ्यों को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सम्मिलित प्रत्येक कंडिकाओं के अंत में निरपवाद रूप से दर्शाया जाता है।

31 मार्च 2010 को समाप्त हुए वर्ष के इस प्रतिवेदन में सम्मिलित 24 प्रारूप कंडिकाओं तथा दो समीक्षाओं को संबंधित विभागों के सचिवों को मई और सितम्बर 2010 के बीच अर्द्धशासकीय पत्रों के माध्यम से अग्रसारित किया गया था। विभिन्न विभागों के सचिवों ने दो समीक्षाओं, 12 प्रारूप कंडिकाओं का जवाब भेजा एवं पाँच प्रारूप कंडिकाओं का आंशिक जवाब प्रेषित किया जबकि सात प्रारूप कंडिकाओं का जवाब प्राप्त नहीं हुआ है। इन्हें विभाग/सरकार के उत्तर के बिना ही इस प्रतिवेदन में सम्मिलित किया गया है।

1.2.5 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही

सरकारी विभागों को लेखापरीक्षा कंडिकाओं पर विस्तृत स्पष्टीकरण (विभागीय टिप्पणी) तैयार करना है तथा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को विधानमंडल के पटल पर रखे जाने के तीन महीने के अन्दर इसे लोक लेखा समिति को भेजी जानी है।

हमने स्थिति की समीक्षा की एवं पाया कि अक्टूबर 2010 तक 12 विभागों द्वारा वर्ष 1990–91 एवं 2008–09 के बीच के वर्षों के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित 161 कंडिकाओं के संबंध में विभागीय टिप्पणी पुनरीक्षण हेतु उपलब्ध नहीं कराया गया। विलम्ब की अवधि एक माह से लेकर 16 वर्षों से अधिक तक थी, जैसा कि नीचे उल्लेख किया गया है:

क्रम सं0	विभाग	लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का वर्ष	विधानमंडल में प्रस्तुतीकरण की तिथियाँ	विभागीय टिप्पणियों के भेजे जाने की अंतिम तिथि	कंडिकाओं की संख्या जो विभागीय टिप्पणियों के लिए बकाये थे	विलम्ब (माह में)
1.	वित्त	2003–04 से 2004–05	दिसम्बर 2005 से मार्च 2006	मार्च 2006 से जून 2006	2	52 से 55
2.	वित्त (वाणिज्यकर)	1993–94, 2000–01 से 2008–09	दिसम्बर 1995, दिसम्बर 2003 से जुलाई 2010	मार्च 1996, मार्च 2004 से अक्तूबर 2010	22	1 से 175
3.	राज्य उत्पाद	1990–91 से 2008–09	मार्च 1994 से जुलाई 2010	जून 1994 से अक्तूबर 2010	48	1 से 196
4.	राजस्व एवं भूमि सुधार	2005–06 से 2008–09	जुलाई 2007 से जुलाई 2010	अक्तूबर 2007 से अक्तूबर 2010	22	1 से 36
5.	निबंधन	1996–97, 2000–01, 2002–03 से 2006–07, 2008–09	जुलाई 1998, दिसम्बर 2003, दिसम्बर 2004 से मार्च 2008, जुलाई 2010	अक्तूबर 1998, मार्च 2004, मार्च 2005 से जून 2008, अक्तूबर 2010	9	1 से 144
6.	परिवहन	1996–97, 1998–99, 2000–01 से 2008–09	जुलाई 1998, जुलाई 2000, दिसम्बर 2003 से जुलाई 2010	अक्तूबर 1998, अक्तूबर 2000, मार्च 2004 से अक्तूबर 2010	5	1 से 144

7.	खान एवं भूतत्व	2000–01 से 2008–09	दिसम्बर 2003 से जुलाई 2010	मार्च 2004 से अक्तूबर 2010	24	1 से 79
8.	वन एवं पर्यावरण	2000–01 से 2007–08	दिसम्बर 2003 से जुलाई 2009	मार्च 2004 से अक्तूबर 2009	9	12 से 79
9.	जल संसाधन	1994–95 से 1998–99, 2000–01, 2002–03 से 2008–09	जुलाई 1996 से जुलाई 2000, दिसम्बर 2003, दिसम्बर 2004 से जुलाई 2010	अक्तूबर 1996 से अक्तूबर 2000, मार्च 2004, मार्च 2005 से अक्तूबर 2010	15	1 से 168
10.	गृह (पुलिस)	1998–99 एवं 2005–06	जुलाई 2000 एवं जुलाई 2007	अक्तूबर 2001 एवं अक्तूबर 2007	2	36 से 120
11.	शहरी विकास	1997–98	अगस्त 1999	नवम्बर 1999	1	131
12.	कृषि	2005–06	जुलाई 2007	अक्तूबर 2007	2	36
कुल					161	

विलम्ब से जमा किया गया विभागीय टिप्पणी इस बात का द्योतक है कि कार्यालयों/विभागों के अध्यक्षों ने लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में उठाए गए महत्वपूर्ण मुद्दों, जिसमें अवसूलित राजस्व की काफी राशि सन्निहित थी, पर त्वरित कार्रवाई नहीं की, इनमें से कुछ की वसूली अब कालातित हो सकती है।

1.2.6 पूर्व के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों का अनुपालन

वर्ष 2004–05 एवं 2008–09 के दौरान विभागों/सरकार ने ₹ 1,253.37 करोड़ से सन्निहित लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया, जिसमें से 31 मार्च 2010 तक मात्र ₹ 4.25 करोड़ की ही वसूली हुई थी जैसाकि नीचे दिया गया है:

(₹ करोड़ में)

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का वर्ष	लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सन्निहित राशि	स्वीकृत राशि	वसूल की गई राशि
2004–05	176.92	56.63	0.67
2005–06	304.68	8.07	1.26
2006–07	206.42	61.40	0.82
2007–08	523.80	417.49	1.48
2008–09	838.92	709.78	0.02
कुल	**2,050.74**	**1,253.37**	**4.25**

संबंधित विभागों ने माँगे जाने (मई एवं अगस्त 2010) के बावजूद, वसूली की अद्यतन स्थिति सूचित नहीं किए (दिसम्बर 2010)।

1.3 लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गए मुद्दों से संबंधित क्रिया–विधि का विश्लेषण

निरीक्षण प्रतिवेदनों/लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में उठाए गए महत्वपूर्ण मुद्दों के निराकरण से संबंधित क्रिया–विधि के विश्लेषण के क्रम में **खनन एवं भूतत्व विभाग** से संबंधित निरीक्षण प्रतिवेदनों/लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल कंडिकाओं एवं समीक्षाओं पर सरकार/विभागों द्वारा की गई कार्रवाईयों का मूल्यांकन किया गया। विगत दस वर्षों के दौरान स्थानीय लेखापरीक्षा के क्रम में पाए गए मामलों के साथ विभाग की क्रिया–विधि एवं वर्ष 1999–2000 से 2008–09 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में समाहित मामलों की समीक्षा अनुवर्ती कंडिकाएँ 1.3.1 एवं 1.3.2 में उल्लिखित है:

1.3.1 निरीक्षण प्रतिवेदनों की स्थिति

नवम्बर 2010 तक विगत दस वर्षों के दौरान निर्गत निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं इन प्रतिवेदनों में समाहित कंडिकाओं की सारांशित स्थिति नीचे सारणी में दर्शाया गया है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारम्भिक शेष			वर्ष के दौरान वृद्धि			वर्ष के दौरान निष्पादन			वर्ष के दौरान अंत शेष		
	नि0 प्र0	कंडिकाएँ	राशि	नि0 प्र0	कंडिकाएँ	राशि	नि0 प्र0	कंडिकाएँ	राशि	नि0 प्र0	कंडिकाएँ	राशि
1999–2000	282	1,671	23.25	7	40	174.26	15	80	49.61	274	1,631	147.90
2000–01	274	1,631	147.90	10	52	14.58	–	–	–	284	1,683	162.48
2001–02	284	1,683	162.48	15	66	32.63	–	157	88.00	299	1,592	107.11
2002–03	299	1,592	107.11	17	113	21.22	–	26	0.04	316	1,679	128.29
2003–04	316	1,679	128.29	17	93	87.54	–	–	–	333	1,772	215.83
2004–05	333	1,772	215.83	20	125	99.46	–	–	–	353	1,897	315.29
2005–06	353	1,897	315.29	16	80	36.20	–	–	–	369	1,977	351.49
2006–07	369	1,977	351.49	7	93	99.33	212	894	14.88	164	1,176	435.94
2007–08	164	1,176	435.94	34	77	51.48	–	3	0.003	198	1,250	487.42
2008–09	198	1,250	487.42	51	220	93.47	3	10	1.66	246	1,460	579.23

लंबित निरीक्षण प्रतिवेदनों/कंडिकाओं के अत्यधिक संचयन को देखते हुए लंबित प्रारूप कंडिकाओं, समीक्षाओं, न्यायालय में लंबित मामलों तथा गबन से संबंधित मामलों, जिसमें लोक लेखा समिति/माननीय न्यायालयों का अंतिम निर्णय बाकी है, को छोड़कर वर्ष 1995–96 तक के निरीक्षण प्रतिवेदनों और कंडिकाओं के निष्पादन की जिम्मेदारी विभागों पर छोड़ दिया गया था (अगस्त 2006)।

1.3.2 लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में उठाए गए मुद्दों पर सरकार/विभाग द्वारा दिए गए आश्वासन

1.3.2.1 स्वीकृत मामलों में वसूली

विगत दस वर्षों के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में समाहित कंडिकाएँ एवं विभाग द्वारा स्वीकृत मामले की स्थिति नीचे वर्णित है:

(₹ करोड़ में)

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का वर्ष	लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सम्मिलित कंडिकाओं की सं0	कंडिकाओं में सन्निहित राशि	स्वीकृत कंडिकाओं की सं0	स्वीकृत कंडिकाओं में सन्निहित राशि
1999–2000	3	127.98	1 (आंशिक)	0.21
2000–01	2	9.57	शून्य	शून्य
2001–02	3	10.83	शून्य	शून्य
2002–03	5	21.16	2	5.40
2003–04	3	9.44	2	9.36
2004–05	2	2.69	शून्य	शून्य

2005–06	2	6.51	1	2.04
2006–07	1	38.32	1 (आंशिक)	26.21
2007–08	4	2.38	2	0.46
2008–09	2	2.00	2 (आंशिक)	1.31
कुल	**27**	**230.88**	**11**	**44.99**

उपरोक्त सारणी दर्शाता है कि वर्ष 1999–2000 से 2008–09 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल 27 कंडिकाओं में सन्निहित ₹ 230.88 करोड़ राशि में से सरकार/विभाग ने ₹ 44.99 करोड़ से सन्निहित 11 कंडिकाओं को स्वीकार किया जिसके विरूद्ध कोई वसूली नहीं की जा सकी।

सरकार/विभाग सरकारी राजस्व की वसूली के लिए प्रभावकारी कदम उठा सकती है।

1.3.2.2 विभाग/सरकार द्वारा स्वीकृत अनुशंसाओं पर की गई कार्रवाई

प्रधान महालेखाकार द्वारा किए गए प्रारूप निष्पादन समीक्षाओं को संबंधित विभागों/सरकार को उनसे उत्तर प्राप्त करने के लिए अनुरोध के साथ उनको सूचनार्थ अग्रसारित किया जाता है। इन समीक्षाओं पर बाह्य सम्मेलन में भी विचार विमर्श किया जाता है और लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के लिए समीक्षाओं को अंतिम रुप देने के समय विभागों/ सरकार के मंतव्यों को समाहित किया जाता है।

खनन एवं भूतत्व विभाग की प्राप्तियों पर वर्ष 2001–02 एवं 2006–07 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में नौ अनुशंसाओं से समाहित दो समीक्षायें शामिल थी। अनुशंसाओं की स्वीकृति और उनपर की गई कार्रवाई के संबंध में हमलोग उत्तर की प्रतीक्षा में हैं (दिसम्बर 2010)।

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का वर्ष	समीक्षा का नाम	अनुशंसाओं की सं0	स्वीकृत अनुशंसाओं का विवरण	स्थिति
2001–02	खनिज प्राप्तियाँ	4	सरकार/विभाग का उत्तर प्रतीक्षित है।	–
2006–07	खान एवं खनिज से प्राप्तियाँ	5	सरकार/विभाग का उत्तर प्रतीक्षित है।	–

1.4 लेखापरीक्षा योजना

राजस्व की स्थिति, पूर्ववर्ती लेखापरीक्षा अवलोकनों की प्रवृत्ति एवं अन्य मापदंडों के अनुसार विभिन्न विभागों के अंतर्गत इकाई कार्यालयों को उच्च, मध्यम एवं निम्न जोखिम वाले ईकाइयों में वर्गीकृत किया गया है। जोखिम के विश्लेषण जिसमें सरकार के राजस्व और कर प्रशासन के विवेचनात्मक विषयों जैसे, बजट भाषण, राज्य वित्त पर श्वेतपत्र, वित्त आयोग के प्रतिवेदनों (राज्य एवं केन्द्र), कराधान सुधार समितियों की अनुशंसाओं, विगत पाँच वर्षों के राजस्व आय का सांख्यिकीय विश्लेषण, कर प्रशासन की विशेषताएँ, लेखापरीक्षा का क्षेत्र और विगत पाँच वर्षों के दौरान उसके प्रभाव आदि शामिल हैं, के आधार पर वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार किया जाता है।

वर्ष 2009–10 के दौरान सम्पूर्ण लेखापरीक्षा क्षेत्र में 1,012 लेखापरीक्षित ईकाइयाँ थी, जिसमें से हमने वर्ष 2009–10 में 271 ईकाइयों की योजना बनाई एवं लेखापरीक्षा किया, जो कुल लेखापरीक्षित ईकाइयों का 26.78 प्रतिशत था। विस्तृत विवरणी **परिशिष्ट–II** में दर्शाया गया है।

उपरोक्त वर्णित अनुपालन लेखापरीक्षा के अतिरिक्त हमने उन प्राप्तियों के कर प्रशासन की प्रभावकारी जाँच हेतु दो निष्पादन समीक्षाएँ भी किया।

1.5 लेखापरीक्षा के परिणाम

1.5.1 वर्ष के दौरान की गई स्थानीय लेखापरीक्षा की स्थिति

वर्ष 2009–10 की अवधि में हमने वाणिज्यकर, राज्य उत्पाद, मोटर वाहन, वन और अन्य विभागीय कार्यालयों के 271 ईकाइयों के अभिलेखों की नमूना जाँच किया और 2,092 मामलों में सन्निहित ₹ 2,399.68 करोड़ के राजस्व का अवनिर्धारण/कम उद्ग्रहण/राजस्व की हानि का अवलोकन किया। वर्ष के दौरान संबंधित विभागों ने 1,892 मामलों में सन्निहित राशि ₹ 1,784.41 करोड़ के अवनिर्धारण एवं अन्य त्रुटियों को स्वीकार किया, जिसमें से वर्ष 2009–10 के लेखापरीक्षा के क्रम में 1,774 मामलों में सन्निहित राशि ₹ 1,732.70 करोड़ और शेष पूर्व के वर्षों से संबंधित थे। विभागों ने वर्ष 2009–10 के दौरान 119 मामलों में ₹ 0.67 करोड़ की वसूली की।

1.5.2 यह प्रतिवेदन

इस प्रतिवेदन में कर, शुल्क, ब्याज एवं अर्थदण्ड आदि के उद्ग्रहण नहीं किए जाने/ कम उद्ग्रहण किए जाने से संबंधित ₹ 977.82 करोड़ के वित्तीय प्रभाव वाले 24 कंडिकाएँ (उपरोक्त संदर्भित वर्ष एवं पूर्ववर्ती वर्षों में किए गए स्थानीय लेखापरीक्षा के दौरान पाए गए लेखापरीक्षा परिणामों जिन्हें पूर्ववर्ती प्रतिवेदनों में समाहित नहीं किए जा सके थे, से चयनित) और 'राज्य उत्पाद राजस्व का आरोपण एवं संग्रहण' एवं 'मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का आरोपण एवं संग्रहण' पर दो निष्पादन समीक्षाएँ शामिल हैं। विभागों/सरकार ने ₹ 96.16 करोड़ से सन्निहित लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया, जिसमें से ₹ 4.49 लाख की वसूली की गई। शेष मामलों में उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (दिसम्बर 2010)। इन कंडिकाओं/समीक्षाओं को अनुवर्ती अध्याय II से VI में चर्चा की गई है।

अध्याय–II
वाणिज्यकर

अध्याय–II : वाणिज्यकर

2.1 कर प्रशासन

राज्य में वाणिज्य करो[1] का संग्रहण वित्त (वाणिज्यकर) विभाग द्वारा प्रशासित है, जिसके प्रमुख वाणिज्यकर आयुक्त होते हैं। वाणिज्यकर आयुक्त के कार्य सम्पादन में मुख्यालय स्तर पर छः अपर आयुक्त एवं तीन वाणिज्यकर संयुक्त आयुक्त सहयोग करते हैं। क्षेत्र स्तर पर प्रशासनिक सुविधा हेतु राज्य को नौ[2] प्रशासनिक प्रमंडलों, सात[3] अपीलीय प्रमंडलों एवं चार[4] लेखापरीक्षा प्रमंडलों में विभाजित किया गया है तथा प्रत्येक के प्रधान वाणिज्यकर संयुक्त आयुक्त होते हैं। नौ प्रशासनिक प्रमंडलों को पुनः 50 अंचलों में विभाजित किया गया है जिसके प्रधान वाणिज्यकर उपायुक्त/वाणिज्यकर सहायक आयुक्त होते हैं जिनकी सहायता वाणिज्यकर पदाधिकारी करते हैं। वास्तविक कर संग्रहण हेतु अंचल, विभाग का मूलभूत केन्द्र है।

2.2 प्राप्तियों की प्रवृत्ति

2.2.1 बिक्री, व्यापार आदि पर कर/ मूल्यवर्द्धित कर

वर्ष 2005–06 से 2009–10 के दौरान बजट आकलन तथा बिक्री, व्यापार आदि पर कर/मूल्यवर्द्धित कर से प्राप्त वास्तविक प्राप्तियों के साथ–साथ उसी अवधि के दौरान कुल कर प्राप्तियों के बीच भिन्नता नीचे दर्शाई गई है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट अनुमान	वास्तविक प्राप्तियाँ	भिन्नता वृद्धि (+)/ ह्रास (-)	भिन्नता की प्रतिशतता	राज्य की कुल कर प्राप्तियाँ	कुल कर प्राप्तियों की तुलना में वास्तविक बिक्री कर/ मूल्यवर्द्धित कर प्राप्तियों की प्रतिशतता
2005–06	2,356.31	1,733.60	(–) 622.71	(–) 26.43	3,561.10	48.68
2006–07	2,364.67	2,081.49	(–) 283.18	(–) 11.98	4,033.08	51.61
2007–08	2,879.93	2,534.80	(–) 345.13	(–) 11.98	5,085.53	49.84
2008–09	2,937.72	3,016.47	78.75	2.68	6,172.74	48.87
2009–10	3,948.03	3,839.29	(–) 108.74	(–) 2.75	8,089.67	47.46

उपर्युक्त तालिका यह दर्शाता है कि वर्ष 2006–07 से 2009–10 तक राज्य की कुल कर प्राप्ति की तुलना में वास्तविक बिक्री कर/मुल्यवर्द्धित कर से प्राप्ति की प्रतिशतता में लगातार कमी हुई।

बजट आकलन तथा कुल कर प्राप्तियों के साथ–साथ प्राप्तियों की प्रवृत्ति निम्न ग्राफ में दिया गया है:

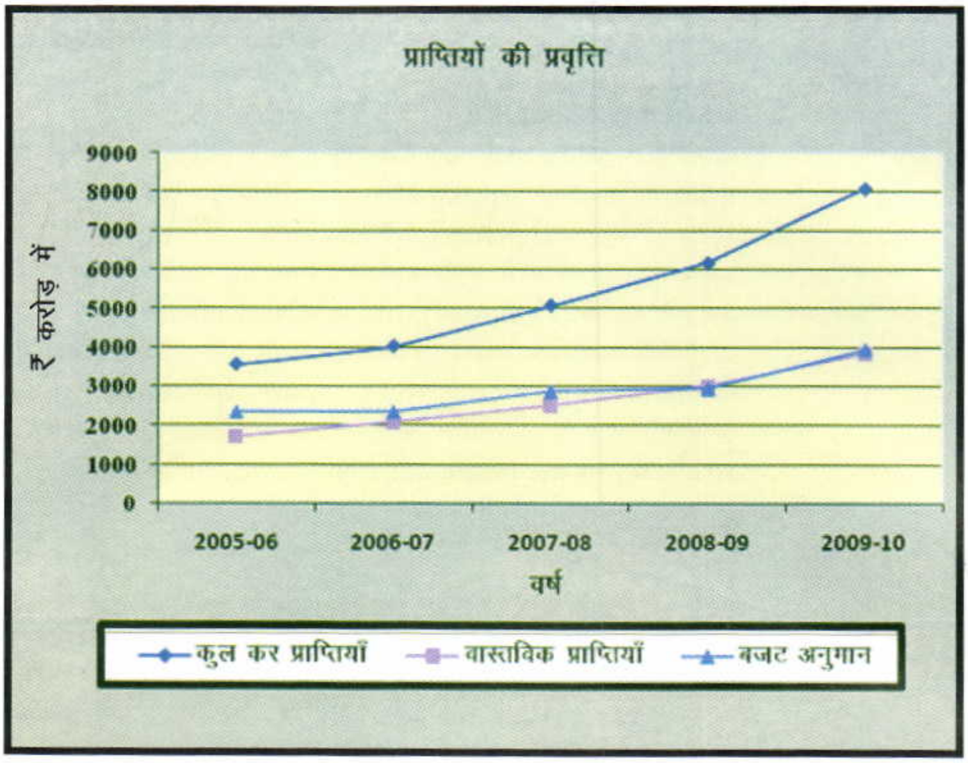
---

1 वाणिज्यकर में बिक्री, व्यापार आदि पर कर/मूल्यवर्द्धित कर, प्रवेश कर, विद्युत शुल्क तथा मनोरंजन कर शामिल है।

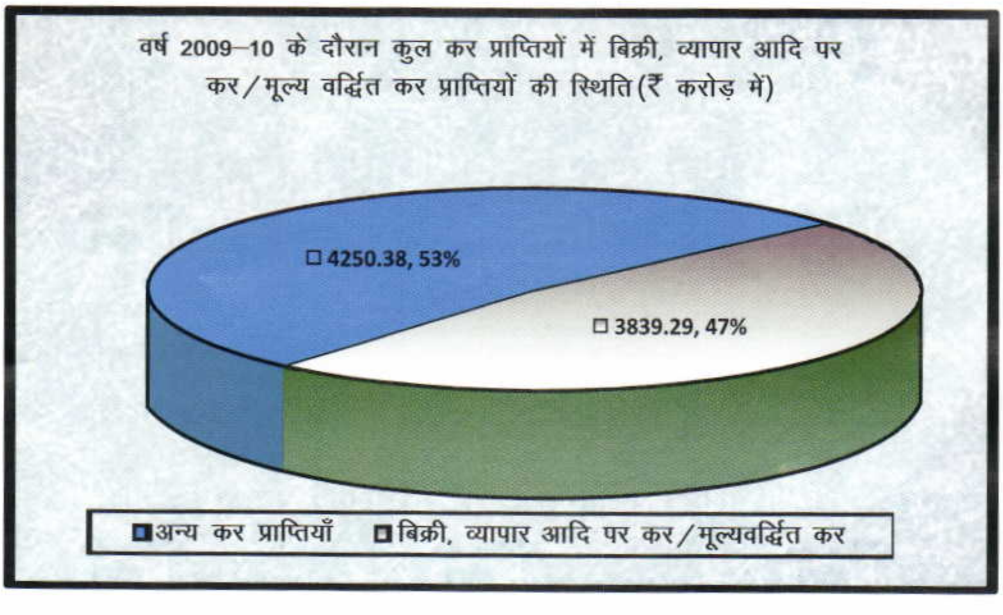
2 भागलपुर, केन्द्रीय, दरभंगा, मगध, पटना पूर्वी, पटना पश्चिमी, पूर्णिया, सारण एवं तिरहुत।

3 भागलपुर, केन्द्रीय, दरभंगा, मगध, पटना, पूर्णिया एवं तिरहुत।

4 भागलपुर, मगध, पटना एवं तिरहुत।



वर्ष 2009–10 के दौरान राज्य की कुल कर प्राप्तियों (₹ 8089.67 करोड़) में बिक्री, व्यापार आदि पर कर/मूल्यवर्द्धित कर प्राप्तियों का योगदान निम्न चार्ट दर्शाता है:



2.2.2 प्रवेश कर

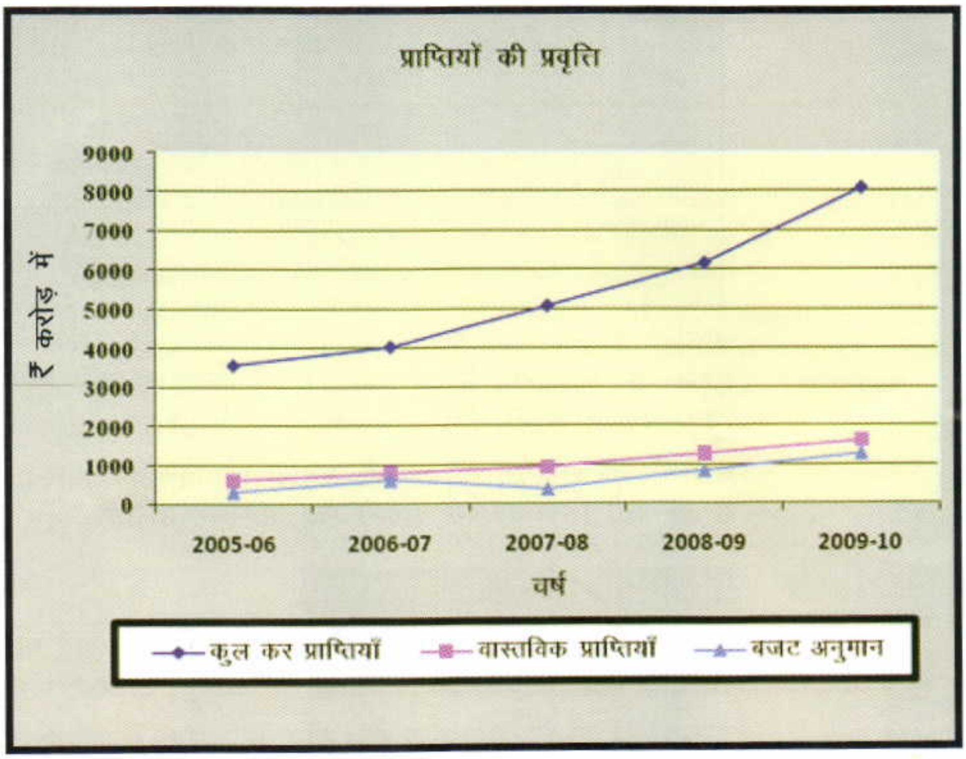
वर्ष 2005–06 से 2009–10 के दौरान बजट आकलन तथा प्रवेश कर से प्राप्त वास्तविक प्राप्तियों के साथ–साथ उसी अवधि के दौरान कुल कर प्राप्तियों के बीच भिन्नता नीचे दर्शाई गई है:

(₹ करोड़ में)

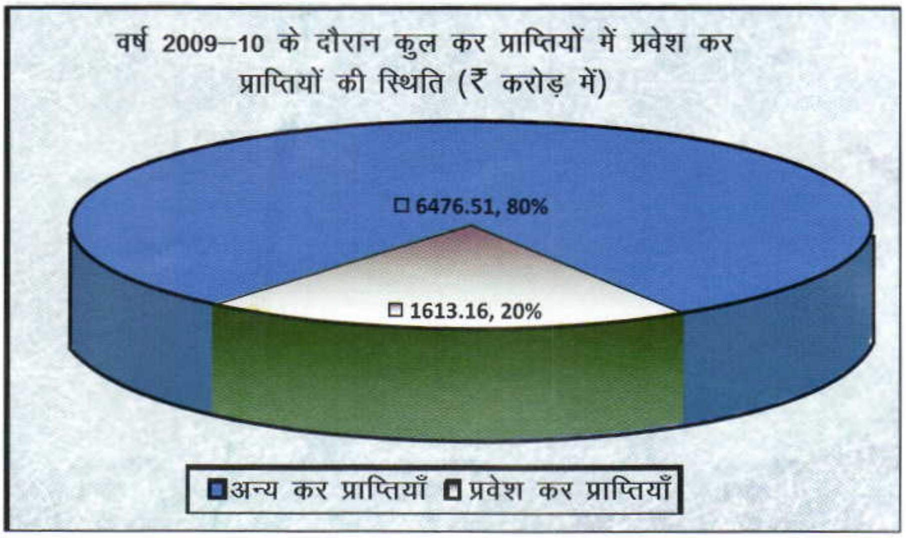
वर्ष	बजट अनुमान	वास्तविक प्राप्तियाँ	भिन्नता	भिन्नता की प्रतिशतता	राज्य की कुल कर प्राप्तियाँ	कुल कर प्राप्तियों की तुलना में वास्तविक प्रवेश कर प्राप्तियों की प्रतिशतता
2005–06	312.00	613.38	301.38	96.60	3,561.10	17.22
2006–07	603.64	783.01	179.37	29.71	4,033.08	19.41
2007–08	381.33	937.87	556.54	145.95	5,085.53	18.44
2008–09	825.00	1,279.41	454.41	55.08	6,172.74	20.73
2009–10	1,270.00	1,613.16	343.16	27.02	8,089.67	19.94

उपर्युक्त तालिका यह दर्शाता है कि वर्ष 2005–06 से 2009–10 के दौरान बजट आकलन के विरूद्ध वास्तविक प्राप्तियों में कोई समरूपता नहीं थी। राज्य की कुल कर प्राप्तियों की तुलना में प्रवेश कर से वास्तविक प्राप्ति की प्रतिशतता में 2006–07 एवं 2008–09 के विरूद्ध 2007–08 एवं 2009–10 में गिरावट हुई थी।

बजट आकलन तथा कुल कर प्राप्तियों के साथ–साथ प्राप्तियों की प्रवृत्ति निम्न ग्राफ में दिया गया है:



वर्ष 2009–10 के दौरान राज्य की कुल कर प्राप्तियों (₹ 8089.67 करोड़) में प्रवेश कर प्राप्तियों का योगदान निम्न चार्ट दर्शाता है:



2.3 राजस्व के बकायों का विश्लेषण

31 मार्च 2010 को वाणिज्यकर से संबंधित राजस्व के बकाये ₹ 1358.78 करोड़ थी, जिसमें से ₹ 330.19 करोड़ पाँच वर्षों से अधिक समय से लम्बित थे। निम्न तालिका वर्ष 2005–06 से 2009–10 के दौरान राजस्व के बकायों की स्थिति को दर्शाता है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बकायों का प्रारम्भिक शेष	वर्ष के दौरान संग्रहित राशि	बकायों का अंत शेष
2005–06	715.05	215.82	916.01
2006–07	916.01	212.21	994.17
2007–08	994.17	196.01	963.83
2008–09	963.83	168.66	1,007.25
2009–10	1,007.25	112.15	1,358.78

उपर्युक्त तालिका यह दर्शाता है कि वाणिज्यकर से संबंधित राजस्व के बकायों में वर्ष 2008–09 की तुलना में वर्ष 2009–10 में काफी बढ़ोत्तरी हुई जबकि वर्ष 2006–07 से 2009–10 के दौरान संग्रहण में लगातार कमी हुई।

बकायों के संचयन की बढ़ती प्रवृत्ति के विरूद्ध राजस्व के बकायों के संग्रहण में हो रही गिरावट को रोकने हेतु सरकार उचित कदम उठा सकती है।

2.4 निर्धारिती की विवरणिका

जैसाकि विभाग द्वारा प्रतिवेदित किया गया, वर्ष 2009–10 के दौरान राज्य में निबंधित व्यवसायियों की कुल संख्या 1,76,788 थी, जिसमें से 50,211 व्यवसायी करदाता थे।

अगस्त एवं अक्टूबर 2010 के बीच माँग किए जाने के बावजूद विभाग ने व्यवसायियों से संबंधित कोई अन्य सूचना जैसे कि बड़े कर दाताओं की संख्या, छोटे व्यवसायियों की संख्या, वैसे व्यवसायियों की संख्या जिन्हें रिटर्न दाखिल करना था, प्राप्त रिटर्न की संख्या और वैसे व्यवसायी जिन्होंने रिटर्न प्रस्तुत नहीं किये थे उनके विरूद्ध विभाग द्वारा की गई कार्रवाई आदि प्रस्तुत नहीं किये (दिसम्बर 2010)।

2.5 संग्रहण का विश्लेषण

कर निर्धारण से पूर्व तथा नियमित कर निर्धारण के बाद वर्ष 2009–10 की अवधि के दौरान बिक्री, व्यापार आदि पर कर/मूल्य वर्द्धित कर के कुल संग्रहण का ब्योरा तथा वित्त (वाणिज्यकर) विभाग द्वारा दिए गए विगत चार वर्षों के तदनुरूपी आँकड़े नीचे दिए गए हैं:

(₹ करोड़ में)

राजस्व शीर्ष	वर्ष	कर निर्धारण के पूर्व संग्रहित राशि	नियमित कर निर्धारण के बाद संग्रहित राशि	कर एवं शुल्क के भुगतान में विलम्ब के लिए अर्थदण्ड	वापस की गई राशि	विभाग के अनुसार निबल संग्रहण	वित्त लेखे के अनुसार निबल संग्रहण	कॉलम 8 से 3 की प्रतिशतता
1	2	3	4	5	6	7	8	9
बिक्री, व्यापार आदि पर कर/ मूल्यवर्द्धित कर	2005–06	1,664.13	69.92	0.89	17.36	1,716.70	1,733.60	95.99
	2006–07	2,002.62	81.25	2.81	11.96	2,071.92	2,081.49	96.21
	2007–08	2,537.11	39.86	2.24	38.00	2,538.97	2,534.80	100.09
	2008–09	3,049.18	54.22	1.04	38.92	3,065.52	3,016.47	101.08
	2009–10	3,793.15	50.25	1.40	19.86	3,823.54	3,839.29	98.80

इस प्रकार वर्ष 2005–06 से 2008–09 तक नियमित कर निर्धारण से पूर्व कर संग्रहण की प्रतिशतता में लगातार वृद्धि हुई। हालाँकि वर्ष 2009–10 के दौरान पूर्व के वर्ष के विरूद्ध 2.28 प्रतिशत की कमी हुई।

2.6 लेखापरीक्षा का प्रभाव

राजस्व प्रभाव

वर्ष 2004–05 से 2008–09 की अवधि के दौरान हमने अपनी लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के माध्यम से बिक्री, व्यापार आदि पर कर/मूल्य वर्द्धित कर से संबंधित राजस्व का आरोपण नहीं/कम किए जाने, वसूली नहीं/कम होने, अवनिर्धारण/हानि, गलत छूट दिए जाने, आवर्त का छिपाव, कर की गलत दर लगाए जाने, गलत संगणना किए जाने इत्यादि के 2,228 मामले जिसमें ₹ 1216.89 करोड़ शामिल थे, इंगित किए। इसमें से विभाग/सरकार ने ₹ 644.13 करोड़ से सन्निहित 271 मामलों में लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया। हालाँकि वसूली मात्र ₹ 1.48 करोड़ थी, जैसाकि निम्न तालिका में दर्शाया गया है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	लेखापरीक्षित ईकाइयों की संख्या	आपत्ति किए गए		स्वीकार किए गए		वसूल किए गए	
		मामलों की संख्या	राशि	मामलों की संख्या	राशि	मामलों की संख्या	राशि
2004–05	33	576	142.82	25	10.82	1	0.01
2005–06	48	460	30.32	58	12.29	54	1.25
2006–07	40	365	62.82	76	2.12	शून्य	शून्य
2007–08	36	479	315.60	70	2.64	—	0.14
2008–09	41	408	665.33	42	616.26	15	0.08
कुल	**198**	**2,288**	**1,216.89**	**271**	**644.13**	**70**	**1.48**

स्वीकृत मामलों में सन्निहित ₹ 644.13 करोड़ के विरूद्ध मात्र ₹ 1.48 करोड़ (0.23 प्रतिशत) की नगण्य वसूली किया जाना, सरकार/विभाग की ओर से तत्परता का अभाव संसूचित करता है।

हम यह अनुशंसा करते हैं कि सन्निहित राशि, कम से कम स्वीकृत मामलों में, की वसूली हेतु सरकार उचित कदम उठायें।

2.7 आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध की कार्यप्रणाली

आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध, जिसे वित्त (लेखापरीक्षा) कहा जाता है, वित्त विभाग के अंतर्गत कार्य करता है। विभिन्न कार्यालयों की आंतरिक लेखापरीक्षा प्रशासनिक विभागों से प्राप्त अधियाचना क आधार पर किया जाता है। सामान्यतः वित्त (लेखापरीक्षा) के लेखापरीक्षा दल में तीन सदस्य होते है, जिसमें से एक दल का प्रमुख होता है। लेखापरीक्षा हेतु अधियाचना की मात्रा को ध्यान में रखते हुए मुख्यालय/प्रमंडलीय कार्यालयों से लेखापरीक्षा दल हेतु कर्मियों को लिया जाता है। वित्त (वाणिज्यकर) विभाग में चार लेखापरीक्षा प्रमंडल है जो वाणिज्यकर आयुक्त द्वारा चयनित व्यवसायियों द्वारा संधारित लेखों के सही होने का पता लगाने के लिए उत्तरदायी है।

विभाग ने लेखापरीक्षा की जाने वाली कार्यालयों की संख्या, लेखापरीक्षा की गई कार्यालयों की संख्या, निर्गत अवलोकनों की संख्या तथा सन्निहित राशि से संबंधित सूचनाएँ हमें उपलब्ध नहीं कराया।

2.8 लेखापरीक्षा के परिणाम

वर्ष 2009–10 में हमने वाणिज्यकर से संबंधित 36 ईकाइयों के अभिलेखों की नमूना जाँच की तथा ₹ 1,263.56 करोड़ से सन्निहित 882 मामलों में करों का अवनिर्धारण तथा अन्य अनियमितताओं का पता लगाया जो निम्नलिखित श्रेणियों के अंतर्गत आते हैं:

(₹ करोड़ में)

क्रम संख्या	श्रेणियाँ	मामलों की संख्या	राशि
	क : बिक्री, व्यापार आदि पर कर/मूल्यवर्द्धित कर		
1.	कर का नहीं/कम आरोपण	144	66.91
2.	कर से छूट की अनियमित अनुमति	149	587.09
3.	अर्थदण्ड का आरोपण नहीं किया जाना	107	56.39
4.	कर के रियायती दर की अनियमित अनुमति	45	7.63
5.	कर का गलत दर लगाया जाना	84	123.04
6.	आवर्त के गलत निर्धारण के कारण कर का कम आरोपण	201	317.86
7.	कर के अधिक संग्रहण हेतु अर्थदण्ड का आरोपण नहीं किया जाना/संगणना में भूल	04	10.28
8.	अतिरिक्त कर एवं अधिभार का आरोपण नहीं/कम किया जाना	06	0.21
9.	अन्य मामले	91	27.12
	कुल	**831**	**1,196.53**
	ख : प्रवेश कर		
1.	प्रवेश कर का नहीं/कम आरोपण	28	9.29
2.	प्रवेश कर का गलत दर लगाया जाना	09	8.65
3.	अन्य मामले	14	49.09
	कुल	**51**	**67.03**
	कुल योग	**882**	**1,263.56**

वर्ष के दौरान विभाग ने 806 मामलों में ₹ 920.97 करोड़ के अवनिर्धारण एवं अन्य त्रुटियों को स्वीकार किया, जिसमें से ₹ 901.22 करोड़ से सन्निहित 754 मामले वर्ष 2009–10 में तथा शेष पूर्ववर्ती वर्षों के दौरान इंगित किए गए थे। वर्ष 2009–10 के दौरान 110 मामलों में ₹ 52.21 लाख की वसूली हुई।

दृष्टांतस्वरूप ₹ 841.96 करोड़ से सन्निहित कुछ मामले निम्नलिखित कंडिकाओं में वर्णित हैं।

2.9 लेखापरीक्षा अवलोकन

वाणिज्यकर विभाग के अभिलेखों की हमारी संवीक्षा में संबंधित अधिनियम/नियमों एवं विभागीय आदेशों के प्रावधानों का अनुपालन नहीं किए जाने के कई मामलों का पता चला, जैसा कि इस अध्याय के अनुवर्ती कंडिकाओं में वर्णित है। ये मामले दृष्टान्तस्वरूप हैं तथा हमारे द्वारा किए गए नमूना जाँच पर आधारित है। विभागीय प्राधिकारियों द्वारा की गयी इन त्रुटियों को प्रत्येक वर्ष हमारे द्वारा इंगित किए जाते रहे हैं, परन्तु अनियमितताएँ न केवल निरन्तर होती रही हैं बल्कि लेखापरीक्षा होने तक इसका पता नहीं लगाया गया। यह आवश्यक है कि सरकार आन्तरिक नियंत्रण पद्धति एवं आंतरिक लेखापरीक्षा में सुधार लाए।

क : बिक्री, व्यापार आदि पर कर/मूल्यवर्द्धित कर

2.10 आवर्त का छिपाव

दस[5] वाणिज्यकर अंचल

बिहार मूल्यवर्द्धित कर अधिनियम, 2005 की धारा 31(2) के अंतर्गत यदि निर्धारण प्राधिकारी संतुष्ट हो जाता है कि अधिनियम के तहत् कर योग्य कोई आवर्त का अवनिर्धारण हुआ है/कर निर्धारण से वंचित रह गया है, तब वह चार वर्षों के अंदर भुगतेय कर का निर्धारण अथवा पुनर्निर्धारण करेगा तथा कर एवं ब्याज के अलावे वंचित आवर्त पर भुगतेय कर के तीन गुणा के समतुल्य अर्थदण्ड आरोपित करेगा।

हमलोगों ने पाया कि सरकार/विभाग ने रिटर्न की संवीक्षा करते समय रिटर्न में घोषित आवर्त का व्यवसायियों के अन्य अभिलेखों, जैसे रोड परमिट की उपयोगिता विवरणी, टैक्स ऑडिट रिपोर्ट के साथ–साथ घोषणा प्रपत्रों अथवा अन्य व्यवसायियों के अभिलेखों से प्राप्त विक्रय एवं क्रय की सूचनाओं के साथ तिर्यक जाँच करने हेतु कोई तंत्र विहित नहीं किया था।

2.10.1 हमलोगों ने मार्च 2009 एवं मार्च 2010 के बीच पाया कि 16 व्यवसायियों (12 स्व–निर्धारित, तीन संवीक्षित तथा एक कर निर्धारित) ने वर्ष 2005–06 से 2007–08 के दौरान ₹ 1,035.06 करोड़ का माल क्रय/विक्रय किया, जैसाकि उनके क्रय/विक्रय विवरणियों, रोड परमिट, घोषणा प्रपत्रों की उपयोगिता विवरणी एवं टैक्स ऑडिट रिपोर्ट में दर्शाया गया था। हालाँकि उनलोगों ने अपने रिटर्न इत्यादि में ₹ 953.32 करोड़ ही लेखापित किए थे एवं इस प्रकार ₹ 81.74 करोड़ के मालों के क्रय/विक्रय का छिपाव किया। चूँकि विभाग ने सूचनाओं की तिर्यक जाँच हेतु कोई अनुदेश निर्गत नहीं किया था, निर्धारण प्राधिकारी उन मामलों में छिपाव का पता नहीं लगा सके, जहाँ लेखापरीक्षा निष्कर्ष स्व–निर्धारित/संवीक्षित रिटर्न पर आधारित थे एवं शेष एक मामले (सीतामढ़ी) में अक्टूबर 2008 में कर निर्धारण किए जाने के बावजूद भी निर्धारण प्राधिकारी छिपाव का पता नहीं लगा पाये। इसके परिणामस्वरूप ₹ 46.67 करोड़ के अर्थदण्ड सहित ₹ 62.22 करोड़ के कर का अवनिर्धारण हुआ।

हमलोगों के इंगित किए जाने के बाद सरकार/विभाग ने 11 मामलों में ₹ 3.03 करोड़ का माँग सृजित किया जिसमें पटना पश्चिमी अंचल का एक मामला भी सन्निहित है जहाँ निर्धारण प्राधिकारी ने यह कहते हुए अर्थदण्ड का आरोपण नहीं किया कि बिहार मूल्यवर्द्धित कर अधिनियम की धारा 33 (नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा के आधार पर कर निर्धारण किया जाना) में अर्थदण्ड का आरोपण किए जाने का प्रावधान

5 बाढ़, गया, हाजीपुर, मधेपुरा, पाटलीपुत्र, पटना विशेष, पटना पश्चिमी, शाहाबाद, सीतामढ़ी एवं तेघड़ा।

नहीं है। उत्तर नियमानुकूल नहीं है क्योंकि धारा 31 के साथ पठित धारा 33, निर्धारण प्राधिकारी को अर्थदण्ड के आरोपण सहित पुनर्निर्धारण करने के लिए प्रावधित करता है। हमलोग स्वीकार्य मामलों मे वसूली की स्थिति पर प्रतिवेदन एवं शेष मामलों में उत्तर हेतु प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

2.10.2 पटना विशेष अंचल में निबंधित पेट्रोलियम पदार्थों के एक व्यवसायी के स्व–कर निर्धारित रिटर्न से मार्च 2010 में हमने पाया कि प्रवेश कर के तहत् दाखिल किए गए वार्षिक रिटर्न के अनुसार वर्ष 2007–08 के दौरान व्यवसायी ने वास्तव में ₹ 19,426.14 करोड़ के मालों का क्रय किया, लेकिन अपने मूल्यवर्द्धित कर रिटर्न/टैक्स ऑडिट रिपोर्ट में मात्र ₹ 18,740.92 करोड़ ही लेखापित किया। इस प्रकार व्यवसायी ने ₹ 685.22 करोड़ के मालों के क्रय का छिपाव किया। उपरोक्त प्रावधान के अभाव के कारण निर्धारण प्राधिकारी आवर्त के छिपाव का पता नहीं लगा सके, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 411.14 करोड़ के अर्थदण्ड सहित ₹ 548.18 करोड़ के कर का अवनिर्धारण हुआ।

हमलोगों के इंगित किए जाने के बाद सरकार/विभाग ने अगस्त 2010 में मूल्यवर्द्धित कर रिटर्न में क्रय मूल्य के कम लेखापित किए जाने के तथ्य को स्वीकार किया, लेकिन कहा कि मात्रा के संदर्भ में कोई अंतर नहीं था तथा प्राप्तियों के मूल्य एवं विक्रय मूल्य के बीच कोई संबंध नहीं था तथा टैक्स ऑडिट रिपोर्ट में प्राप्तियों के मूल्य में कोई बदलाव का प्रभाव सिर्फ लाभ/हानि के अवशेष पर पड़ेगा जो कि अर्थहीन है और इस प्रकार यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि कोई विक्रय करारोपण से वंचित नही रह गया है तथा कर दायित्व को कम प्रतिवेदित नहीं किया गया है। उत्तर सही नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा अवलोकन क्रय के छिपाव से संबंधित है एवं निर्धारिती के साथ–साथ निर्धारण प्राधिकारी ने भी कहा कि प्रवेश कर के तहत् प्रतिवेदित प्राप्ति मूल्य सही था तथा मूल्यवर्द्धित कर के तहत् दाखिल त्रैमासिक रिटर्न में प्राप्ति को प्रतिवेदित किए जाने में भूल मूलरूप से समय के अन्तराल के कारण द्वितीय एवं चतुर्थ त्रैमास में हुआ। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि त्रैमासिक मूल्यवर्द्धित कर रिटर्न दाखिल करते समय क्रय मूल्य की गणना करने में त्रुटिपूर्ण मूल्यांकन प्रक्रिया को अपनाया गया था, जिसके फलस्वरूप मूल्यवर्द्धित कर के अन्तर्गत क्रय मूल्य का छिपाव/कम प्रतिवेदित हुई। पुनः बिहार मूल्यवर्द्धित कर अधिनियम की धारा 31(2) के अंतर्गत छिपाए गए क्रयों पर कर एवं अर्थदण्ड भी आरोप्य था।

2.11 इनपुट टैक्स क्रेडिट की गलत अनुमति

पाटलीपुत्र एवं पटना विशेष वाणिज्यकर अंचल

बिहार मूल्यवर्द्धित कर अधिनियम, 2005 की धारा 16, इनपुट टैक्स क्रेडिट से संबंधित है। इस धारा के अंतर्गत जब एक निबंधित व्यवसायी बिहार राज्य के अन्दर किसी निबंधित व्यवसायी से कर का भुगतान करने के पश्चात् कोई इनपुट का क्रय करता है, तब वह विहित तरीके से इनपुट के क्रेडिट का दावा करने के योग्य है, अगर मालों की बिक्री राज्य के अन्दर अथवा अन्तर्राज्यीय व्यापार एवं वाणिज्य के क्रम में की गई हो। पुनः अधिनियम की धारा 31 में इनपुट टैक्स क्रेडिट के अधिक/गलत दावों के लिए भुगतेय कर के तीन गुना के समतुल्य अर्थदण्ड लगाए जाने का भी प्रावधान है। केवल धारा 4 एवं 14 के तहत् किया गया कर का भुगतान ही धारा 16 के अंतर्गत दावे किए गए इनपुट टैक्स क्रेडिट हेतु योग्य है तथा धारा 3 ए ए के तहत् भुगतान किया गया किसी तरह का अतिरिक्त कर इनपुट टैक्स क्रेडिट हेतु अनुज्ञेय नहीं है।

2.11.1 पटना विशेष अंचल के दो व्यवसायियों के स्व–कर निर्धारित रिटर्न से मार्च 2010 में हमने पाया कि उन्होंने वर्ष 2007–08 के दौरान ₹ 481.63 करोड़ के मालों के क्रय मूल्य पर ₹ 50.78 करोड़ के इनपुट टैक्स क्रेडिट का लाभ लिया। हमने इन क्रय मूल्यों का विक्रेता व्यवसायी के टैक्स ऑडिट रिपोर्ट के साथ संलग्न बिक्री विवरणियों की तिर्यक जाँच की तथा पाया कि विक्रेता व्यवसायियों ने क्रेता व्यवसायियों को मात्र ₹ 196.04 करोड़ की ही बिक्री की थी तथा उसपर ₹ 25.05 करोड़ के कर की वसूली की थी। इस प्रकार क्रेता व्यवसायी मात्र ₹ 25.05 करोड़ के इनपुट टैक्स क्रेडिट के ही हकदार थे। इसके परिणामस्वरूप ₹ 25.73 करोड़ के इनपुट टैक्स क्रेडिट का अधिक दावा किया गया। इस अधिक दावे हेतु ₹ 77.18 करोड़ के अर्थदण्ड की गणना की गयी।

2.11.2 पटना विशेष अंचल के एक व्यवसायी के स्व–कर निर्धारित रिटर्न से मार्च 2010 में हमलोगों ने पाया कि उसने वर्ष 2006–07 के दौरान अपने वार्षिक रिटर्न में ₹ 154.69 करोड़ मूल्य के मालों के क्रय पर ₹ 20.82 करोड़ का इनपुट टैक्स क्रेडिट का लाभ लिया था। हालाँकि वार्षिक रिटर्न में दर्शाई गई क्रय आँकड़ों के अनुसार व्यवसायी ₹ 154.69 करोड़ मूल्य के मालों के उसी क्रय पर मात्र ₹ 15.26 करोड़ के इनपुट टैक्स क्रेडिट के लिए ही हकदार थे। इस प्रकार व्यवसायी ने ₹ 5.56 करोड़ के इनपुट टैक्स क्रेडिट का अधिक दावा किया। इस अधिक दावे हेतु ₹ 16.70 करोड़ के अर्थदण्ड की गणना की गयी।

2.11.3 पाटलीपुत्र अंचल के एक व्यवसायी के वर्ष 2005–06 से 2007–08 की अवधि के स्व–कर निर्धारित रिटर्न से जनवरी 2010 में हमलोगों ने पाया कि व्यवसायी, जो ₹ 3.62 करोड़ के इनपुट टैक्स क्रेडिट हेतु हकदार थे, ने ₹ 6.62 करोड़ के इनपुट टैक्स क्रेडिट का दावा किया था जिसमें धारा 3 ए ए के तहत् उसके द्वारा भुगतान किया गया अतिरिक्त कर भी शामिल था, जो कि इनपुट टैक्स क्रेडिट हेतु अनुमान्य नहीं था। इस प्रकार व्यवसायी ने ₹ तीन करोड़ के इनपुट टैक्स क्रेडिट का अधिक दावा किया। इस अधिक दावे हेतु ₹ नौ करोड़ के अर्थदण्ड की गणना की गयी।

उपरोक्त सभी मामलों में इनपुट टैक्स क्रेडिट के अनियमित दावों के परिणामस्वरूप ₹ 102.88 करोड़ के आरोप्य अर्थदण्ड सहित ₹ 137.17 करोड़ के इनपुट टैक्स क्रेडिट की अधिक अनुमति दी गयी।

हमलोगों के इंगित किए जाने के बाद सरकार/विभाग ने पाटलीपुत्र अंचल के लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया तथा ₹ 12 करोड़ की माँग का सृजन किया। पुनः निर्धारण प्राधिकारी, पटना विशेष अंचल ने जनवरी 2011 में कहा कि इन मामलों में सुनवाई अभी पूरी नहीं हुई है। स्वीकार्य मामलों मे वसूली पर प्रतिवेदन तथा शेष मामलों में आगे की प्रगति हेतु हम प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

2.12 कर का गलत दर लगाया जाना

सात[6] वाणिज्यकर अंचल

बिहार मूल्यवर्द्धित कर अधिनियम, 2005 के प्रावधानों के अंतर्गत विहित दर पर ब्याज एवं अर्थदण्ड आरोप्य है यदि भुगतेय कर की राशि को कम करने हेतु बिक्री के पूर्ण एवं सही ब्योरे देने में व्यवसायी विफल रहता है।

जून 2009 एवं मार्च 2010 के बीच हमने पाया कि 11 व्यवसायियों (पाँच कर निर्धारित एवं छः स्व–कर निर्धारित) ने वर्ष 2005–06 से 2007–08 के दौरान ₹ 75.76 करोड़ मूल्य के विभिन्न वस्तुओं की बिक्री पर 12.5 प्रतिशत की सही दर के बदले चार प्रतिशत की कम दर निर्धारित किया। निर्धारण प्राधिकारियों द्वारा ऐसे गलत दर लगाए जाने का पता नहीं लगाये जाने के परिणामस्वरूप ₹ 2.75 करोड़ के ब्याज एवं ₹ 19.32 करोड़ के आरोप्य अर्थदण्ड सहित ₹ 28.51 करोड़ का कर कम आरोपित हुआ **(परिशिष्ट III)**।

हमलोगों के इंगित किए जाने के बाद सरकार/विभाग ने 10 मामलों में लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया तथा ₹ 10.79 करोड़ के लिए माँग का सृजन किया। स्वीकार्य मामलों में वसूली पर प्रतिवेदन तथा शेष मामले में उत्तर प्रतीक्षित है (दिसम्बर 2010)।

2.13 रिवर्स क्रेडिट की संगणना कम किया जाना

तेघड़ा वाणिज्यकर अंचल

बिहार मूल्यवर्द्धित कर नियमावली, 2005 के नियम 15 एवं 16 के तहत् एक विनिर्माता व्यवसायी रिवर्स क्रेडिट लेगा जब वह अनुसूची–I में विनिर्दिष्ट वस्तुओं के अलावे किसी इनपुट से उसके द्वारा विनिर्मित वस्तुओं का अंतर्राज्यीय भंडार अंतरण करता है। इनपुट टैक्स क्रेडिट की राशि, जिसके लिए व्यवसायी हकदार है, की संगणना खरीदों पर भुगतान किए गए इनपुट टैक्स की राशि में से रिवर्स क्रेडिट को घटाने के बाद की जाएगी।

जनवरी 2010 में स्व–कर निर्धारित रिटर्न से हमने पाया कि कैल्साइन्ड पेट्रोलियम कोक के एक विनिर्माता व्यवसायी ने वर्ष 2005–06 से 2007–08 के दौरान ₹ 72.10 करोड़ मूल्य के करदेय वस्तुओं का अंतर्राज्यीय भंडार अंतरण किया। इन वस्तुओं के इनपुट का क्रय भी राज्य के भीतर से ही उस पर राज्य में कर का भुगतान करने के बाद किया गया था, जिसके लिए व्यवसायी द्वारा इनपुट टैक्स क्रेडिट का लाभ लिया गया था। यद्यपि व्यवसायी को रिवर्स क्रेडिट की संगणना करनी थी तथा इसे इनपुट टैक्स क्रेडिट की कुल राशि से घटाया जाना था, ₹ 77.58 लाख का रिवर्स क्रेडिट व्यवसायी द्वारा कम संगणित की गई थी। रिटर्न की संवीक्षा करते समय निर्धारण प्राधिकारी चूक का पता लगाने में

[6] बेतिया, दानापुर, पाटलीपुत्र, पटना केन्द्रीय, पटना दक्षिणी, पटना विशेष एवं रक्सौल।

विफल रहे। व्यवसायी द्वारा स्व–कर निर्धारण पर आधारित लेखापरीक्षा अवलोकन से ₹ 2.33 करोड़ के आरोप्य अर्थदण्ड सहित ₹ 3.10 करोड़ के इनपुट टैक्स क्रेडिट की अधिक अनुमति का पता चला।

हमलोगों के इंगित किए जाने के बाद सरकार/विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया लेकिन ₹ 3.10 करोड़ के बदले मात्र ₹ 1.89 करोड़ के लिए ही माँग सृजित किया। उत्तर की जाँच करने पर हमलोगों ने देखा कि निर्धारण प्राधिकारी ने रिवर्स क्रेडिट की संगणना करने में भूल की थी। आगे उत्तर हेतु हम प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

2.14 कटौतियों की गलत अनुमति

पाँच[7] वाणिज्यकर अंचल

बिहार मूल्यवर्द्धित कर अधिनियम, 2005 की धारा 35 तथा बिहार मूल्यवर्द्धित कर नियमावली के नियम 18 के तहत् एक कार्य संवेदक, मजदूरी एवं किसी प्रकार के प्रभार जैसे कि मजदूरी एवं सेवाओं के मद में उप संवेदक को किया गया भुगतान की राशि, योजना, रूपांकन एवं वास्तुकार फीस हेतु प्रभार, उपभोज्य वस्तुओं की लागत किराये पर प्राप्त किए गए मशीन एवं औजार हेतु प्रभार, मजदूर एवं सेवाओं की आपूर्ति से संबंधित स्थापना की लागत, मजदूर एवं सेवाओं की आपूर्ति से संबंधित अन्य इसी प्रकार के खर्चे, संवेदक द्वारा मजदूर एवं सेवाओं की आपूर्ति पर अर्जित लाभ या बिहार मूल्यवर्द्धित कर अधिनियम की धारा 6 अथवा धारा 7 के तहत् छूट प्राप्त मालों अथवा लेन–देनों पर, कटौती लिए जाने हेतु योग्य है।

छः व्यवसायियों (कार्य संवेदकों) के स्व–कर निर्धारित रिटर्न से अक्टूबर 2009 एवं फरवरी 2010 के बीच हमने पाया कि वर्ष 2005–08 के दौरान उन्होने ₹ 27.73 करोड़ की कटौती का लाभ उन मदों पर प्राप्त किया जो अधिनियम के तहत् कटौती योग्य नहीं थे। इसके परिणामस्वरूप ₹ 1.85 करोड़ के कर का कम आरोपण हुआ जिसकी संगणना ₹ 15.96 करोड़ के वस्तुओं के विभाजित मूल्य पर की गई।

हमलोगों के इंगित किए जाने के बाद सरकार/विभाग ने तीन[8] अंचलों से संबंधित लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया तथा तीन मामलों में ₹ 1.02 करोड़ की माँग का सृजन किया। हमलोग स्वीकार्य मामलों में वसूली पर प्रतिवेदन तथा शेष मामलों में उत्तर हेतु प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

7 बेगुसराय, फारबिसगंज, हाजीपुर, पाटलीपुत्र एवं पटना दक्षिणी।
8 हाजीपुर, पाटलीपुत्र एवं पटना दक्षिणी।

2.15 अवनिर्धारित कर का पता नहीं लगाया जाना

हाजीपुर वाणिज्यकर अंचल

> बिहार मूल्यवर्द्धित कर अधिनियम, 2005 की धारा 31(2) के तहत् उन मामलों में जहाँ व्यवसायी ने बिक्री अथवा क्रय अथवा इनपुट टैक्स क्रेडिट का छिपाव किया है, छोड़ दिया है अथवा उसका पूर्ण एवं सही ब्योरे को दर्शाने में विफल रहा है, विहित प्राधिकारी, व्यवसायी को ब्याज की राशि के अलावे कर निर्धारण से वंचित विक्रय अथवा क्रय आवर्त जिसका कर निर्धारण हो गया है अथवा किया जाना है, पर आरोप्य कर की राशि का तीन गुणा अर्थदण्ड के रूप में भुगतान करने हेतु निर्देश देगा।

स्व–कर निर्धारित रिटर्न से अक्टूबर 2009 में हमने पाया कि एक व्यवसायी, जिसका वर्ष 2006–07 के दौरान सकल आवर्त ₹ 19.54 करोड़ तथा कर देय आवर्त ₹ 12.97 करोड़ था, ने अपना कर दायित्व ₹ 110.87 लाख की सही कर की राशि के बदले मात्र ₹ 86.78 लाख ही घोषित किया था। निर्धारण प्राधिकारी द्वारा कर दायित्व के गलत निर्धारण का पता नहीं लगाया गया, जिसके फलस्वरूप ₹ 24.09 लाख के कर की कम वसूली हुई। पुनः मार्च 2010 तक 1.5 प्रतिशत प्रति माह की दर पर संगणित ₹ 13 लाख के ब्याज के अलावे व्यवसायी ₹ 72.26 लाख का अर्थदण्ड का भुगतान करने हेतु भी उत्तरदायी था। उपरोक्त मामले में कुल प्रभाव ₹ 1.09 करोड़ की गणना की गई है।

हमलोगों के इंगित किए जाने के बाद सरकार/विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया तथा ₹ 29.52 लाख की माँग सृजित की। हालाँकि, अन्तर राशि ₹ 79.73 लाख के लिए मांग सृजित नहीं किये जाने का कारण जबाव में नहीं बताया गया है। वसूली पर प्रतिवेदन हेतु हम प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

2.16 केन्द्रीय बिक्री कर के अवनिर्धारण के कारण कर का कम आरोपण

पटना पश्चिमी वाणिज्यकर अंचल

> केन्द्रीय बिक्री कर अधिनियम, 1956 की धारा 6(क) के तहत् यदि कोई व्यवसायी अंतर्राज्यीय भंडार अंतरण के मद में छूट का दावा करते समय अपेक्षित घोषणा पत्र प्रस्तुत नहीं करता है, तब उक्त लेन–देन, बिक्री माना जाएगा। केन्द्रीय बिक्री कर अधिनियम की धारा 8(2) पुनः प्रावधित करता है कि मालों की अंतर्राज्यीय बिक्री (घोषित वस्तुओं के अलावे) पर कर की दर 10 प्रतिशत अथवा राज्य में लागू दर, जो भी अधिक हो, होगा। डी.सी.एस.टी. बनाम आयेशा होजरी फैक्ट्री (1992) 85 ऑफ एस. टी.सी.106 एस.सी. और सिडवल रेफ्रीजेरेशन बनाम हरियाणा राज्य (1993) 89 एस.टी.सी. 97 पी एवं एच मामलों में यह न्याय निर्णय है कि राज्य में लागू दर का आरोपण करते समय अन्य उद्ग्रहण, जैसे अधिभार एवं अतिरिक्त कर भी आरोप्य है।

जुलाई एवं अगस्त 2009 के बीच हमने पाया कि एक व्यवसायी ने वर्ष 2003–04 एवं 2004–05 के दौरान ₹ 19.09 करोड़ मूल्य के टेलीविजन का अंतर्राज्यीय भंडार अंतरण के दावे के समर्थन में कोई घोषणा पत्र प्रस्तुत नहीं किया। निर्धारण प्राधिकारी अप्रैल 2009 में कर निर्धारण पूरा करते समय व्यवसायी के दावे को अस्वीकार कर दिया एवं अतिरिक्त कर तथा अधिभार के अलावे 12 प्रतिशत के राज्य दर के बदले 10 प्रतिशत के दर पर कर का

आरोपण किया। इसके परिणामस्वरूप ₹ 84.62 लाख के कर का कम आरोपण हुआ।

हमलोगों के इंगित किए जाने के बाद सरकार/विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया तथा ₹ 84.62 लाख हेतु माँग का सृजन किया। वसूली पर प्रतिवेदन हेतु हम प्रतीक्षित है (दिसम्बर 2010)।

2.17 व्यवसाय के बंद होने के पश्चात् भंडार के अंत शेष पर कर एवं अर्थदण्ड का आरोपण नहीं किया जाना

पाटलीपुत्र वाणिज्यकर अंचल

बिहार मूल्यवर्द्धित कर अधिनियम, 2005 की धारा 3(5) के प्रावधानों के तहत् एक निबंधित व्यवसायी को अपने व्यवसाय को बंद या छोड़े जाने की तिथि अथवा बाद की तिथि बशर्ते कि आयुक्त इस अवधि को विस्तारित किए हों, के दिन उसके पास पड़े मालों के भंडार शेष पर बारह लगातार महीनों की अवधि के भीतर कर का भुगतान करना होगा। पुनः धारा 31(2) (क) एवं (ख) में प्रावधान है कि व्यवसायी द्वारा बिक्री अथवा क्रय को छिपाने, छोड़े जाने अथवा पूर्ण एवं सही ब्योरा प्रस्तुत करने मे विफल रहने के मामले में निर्धारण प्राधिकारी ऐसे छिपाव पर भुगतेय कर के अलावे ब्याज एवं भुगतेय कर की राशि के तीन गुणा के समतुल्य अर्थदण्ड भुगतान करने हेतु व्यवसायी को निर्देश देगा।

निर्माण कार्य से जुड़े एक व्यवसायी के स्व–कर निर्धारित रिटर्न से दिसम्बर 2009 एवं जनवरी 2010 के बीच हमने पाया कि उसने अपना व्यवसाय वर्ष 2006–07 के पश्चात् बंद कर दिया था तथा मई 2007 में अपना अंत शेष शून्य दर्शाते हुए निबंधन को निरस्त करने हेतु आवेदन दिया। लेकिन वर्ष 2006–07 की अवधि के लिए व्यवसायी के टैक्स ऑडिट रिपोर्ट के अनुलग्नक में 31 मार्च 2007 को ₹1.18 करोड़ मूल्य के माल का अंत शेष दर्शाया गया था, जो यह इंगित करता है कि निबंधन के निरस्तीकरण हेतु आवेदन में अंत शेष 'शून्य' की घोषणा गलत थी। फिर भी निर्धारण प्राधिकारी इस तथ्य का पता नहीं लगाए, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 12.88 लाख के कर की वसूली नहीं हुई। पुनः ₹ 6.96 लाख के ब्याज के साथ–साथ ₹ 38.64 लाख के अर्थदण्ड का भुगतान करने हेतु भी व्यवसायी उत्तरदायी थे, परिणामस्वरूप ₹ 58.48 लाख के राजस्व बकाये का पता नहीं लगा।

हमलोगों के इंगित किए जाने के बाद सरकार/विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया तथा ₹ 12.88 लाख का मांग सृजित किया। वसूली पर प्रतिवेदन हेतु हम प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

2.18 अधिभार आरोपित नहीं किया जाना

पटना विशेष वाणिज्यकर अंचल

बिहार मूल्यवर्द्धित कर अधिनियम, 2005 की धारा 3 ए के तहत् निर्गत अधिसूचना में हाई स्पीड डीजल एवं लाइट स्पीड डीजल की बिक्री पर अधिभार आरोपित करने हेतु प्रावधान है। पुनः केन्द्रीय बिक्री कर अधिनियम, 1956 की धारा 8 (2) विहित करता है कि अनिबंधित व्यवसायियों को मालों (घोषित वस्तुओं को छोड़कर) की अंतर्राज्यीय बिक्री पर कर की दर उस राज्य के बिक्री कर नियमों के तहत् लागू दर के समान होगा। इसके अतिरिक्त अन्य उद्ग्रहण, जैसे राज्य के बिक्री कर नियमों के तहत् लागू अधिभार एवं अतिरिक्त कर भी आरोपित किया जाना है।

एक व्यवसायी के स्व–कर निर्धारित रिटर्न से फरवरी एवं मार्च 2010 के बीच हमने पाया कि उसने वर्ष 2007–08 के दौरान ₹ 15.58 करोड़ के हाई स्पीड डीजल एवं लाइट स्पीड डीजल का अंतर्राज्यीय बिक्री अनिबंधित व्यवसायियों को किया, जिसपर व्यवसायी द्वारा 20 प्रतिशत की दर से ₹ 3.12 करोड़ का कर स्वीकार किया गया। लेकिन कर पर 10 प्रतिशत की दर पर आरोप्य ₹ 31.15 लाख का अधिभार आरोपित नहीं किया गया था।

मामला सरकार/विभाग को मई 2010 में प्रतिवेदित किया गया था; हमलोगों को उनका उत्तर अभी तक प्राप्त नहीं हुआ है (दिसम्बर 2010)।

2.19 मूल्यवर्द्धित कर के भुगतान के विरूद्ध प्रवेश कर का गलत समायोजन

दानापुर वाणिज्यकर अंचल

बिहार प्रवेश कर अधिनियम, 1993 की धारा 4(क) के प्रावधानों के अंतर्गत प्रवेश कर अधिनियम के तहत् किए गए कर का भुगतान बिहार मूल्यवर्द्धित कर अधिनियम के तहत् उसके दायित्व के विरूद्ध समायोजित की जाएगी, बशर्ते कि कर में की जाने वाली कमी विनिर्माता के पास तभी उपलब्ध होगा, जब आयातित अनुसूचित मालों का उपयोग अथवा खपत पुनर्बिक्री हेतु वस्तुओं के विनिर्माण में किया गया हो। आयातित अनुसूचित मालों से विनिर्मित वस्तुओं के सिर्फ एक भाग की बिक्री बिहार राज्य के भीतर अथवा अंतर्राज्यीय व्यापार एवं वाणिज्य के क्रम में या भारतीय क्षेत्र से बाहर निर्यात के क्रम में किए जाने के मामले में कर दायित्व में कमी किए जाने का दावा समानुपातिक रूप से घटाया जाएगा।

एक विनिर्माता के स्व–कर निर्धारित रिटर्न से अक्टूबर 2009 में हमने पाया कि वर्ष 2007–08 के दौरान उसने ₹ 40.68 करोड़ मूल्य के अधिसूचित मालों के आयात पर ₹ 1.77 करोड़ के प्रवेश कर का भुगतान किया तथा मूल्यवर्द्धित कर दायित्व के विरूद्ध ₹ 1.71 करोड़ के प्रवेश कर के समायोजन का दावा किया। पुनः हमने पाया कि समायोजन में ₹ 9.83 करोड़ मूल्य का माल भी शामिल था, जिसकी बिक्री नहीं की गई थी, बल्कि व्यवसायी ने मालों का अंतर्राज्यीय भंडार

अंतरण किया था, जिसपर प्रवेश कर का समायोजन मूल्यवर्द्धित कर के विरूद्ध अनुमान्य नहीं था। मूल्यवर्द्धित कर के विरूद्ध प्रवेश कर का समायोजन ₹ 25.79 लाख से समानुपातिक घटा कर किया जाना था, परन्तु व्यवसायी द्वारा मात्र ₹ 6.04 लाख ही घटाया गया था। कम घटाये जाने के परिणामस्वरूप भुगतेय मूल्यवर्द्धित कर के विरूद्ध प्रवेश कर का ₹ 19.75 लाख का अधिक समायोजन हुआ जिसे निर्धारण प्राधिकारी द्वारा पता नहीं लगाया गया।

सरकार एवं संबंधित निर्धारण प्राधिकारी को हमलोगों के इंगित किए जाने के बाद, निर्धारण प्राधिकारी ने कहा कि इसी व्यवसायी के पूर्व निर्धारण वर्ष के लिए अपीलीय प्राधिकारी ने माँग को इस आधार पर निरस्त कर दिया था कि कर निर्धारण बिहार मूल्यवर्द्धित कर अधिनियम की धारा 33 के तहत् नहीं की गई है तथा माननीय पटना उच्च न्यायालय का आदेश उद्धृत किया। जवाब नियम के अनुसार नहीं है क्योंकि वर्तमान मामले में निर्धारण प्राधिकारी को धारा 33 के तहत् कर निर्धारण करने का अवसर था तथा उपरोक्त न्याय निर्णय वर्ष 2003 से संबंधित है जो बिहार स्थित एक व्यापार संस्थान से संबंधित था न कि एक विनिर्माता से तथा विनिर्माताओं हेतु प्रावधान शामिल किए जाने के पहले का निर्णय था। इस संबंध में आगे का उत्तर हेतु हम प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

2.20 कर की रियायती दर की गलत अनुमति

फारबिसगंज एवं हाजीपुर वाणिज्यकर अंचल

> केन्द्रीय बिक्री कर अधिनियम, 1956 की धारा 8(5) के तहत् बिहार सरकार ने अक्टूबर 2006 में एक अधिसूचना निर्गत कर लघु एवं मध्यम उद्योगों द्वारा विनिर्मित मालों की अंतर्राज्यीय बिक्री पर कर की दर एक प्रतिशत निर्धारित किया। पुनः भारत सरकार द्वारा अधिसूचित सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्योग (विनियमन एवं विकास) अधिनियम, 2006 में प्लांट एवं मशीनरी में विनिवेश के आधार पर उद्योगों का वर्गीकरण किया गया है।

चार व्यवसायियों के स्व–कर निर्धारित रिटर्न से सितम्बर 2009 एवं फरवरी 2010 के बीच हमने पाया कि प्लांट एवं मशीनरी में विनिवेश के निर्धारित मानदंड[9] के अनुसार वर्ष 2006–07 एवं 2007–08 के दौरान वे लघु अथवा मध्यम उद्योग की श्रेणी में नही आते थे, परन्तु उनलोगों ने ₹ 4.21 करोड़ के अंतर्राज्यीय बिक्री पर कर का एक प्रतिशत की रियायती दर का लाभ लिया, जिसे निर्धारण प्राधिकारी द्वारा पता नहीं लगाया गया। कर की रियायती दर की अनुमति के परिणामस्वरूप ₹ 9.04 लाख के कर का कम आरोपण हुआ।

हमलोगों के इंगित किए जाने के बाद सरकार/विभाग ने हाजीपुर अंचल से संबंधित लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया तथा दो मामलों में ₹ 3.59 लाख की माँग सृजित की गई। स्वीकार्य मामलों में वसूली पर प्रतिवेदन तथा शेष मामलों में उत्तर हेतु हम प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

9 सूक्ष्म उद्योगः प्लांट एवं मशीनरी में विनिवेश ₹ 25 लाख से अधिक नहीं हो।
लघु उद्योगः ₹ 25 लाख से अधिक परन्तु ₹ पाँच करोड़ से कम।
मध्यम उद्योगः ₹ पाँच करोड़ से अधिक परन्तु ₹ 10 करोड़ से कम।

ख : प्रवेश कर

2.21 आयातित मूल्य के छिपाव के कारण प्रवेश कर का कम आरोपण

पाँच[10] वाणिज्यकर अंचल

बिहार मूल्यवर्द्धित कर अधिनियम, 2005 के साथ पठित बिहार प्रवेश कर अधिनियम, 1993 के प्रावधानों के तहत् यदि विहित प्राधिकारी इस बात से संतुष्ट हो जाता है कि अधिनियम के अंतर्गत किसी कर निर्धारण के संबंध में मालों की बिक्री अथवा क्रय पर कोई कर का अवनिर्धारण हुआ है अथवा कर निर्धारण से वंचित रह गया है तब विहित प्राधिकारी व्यवसायी द्वारा देय कर का चार वर्षों के भीतर कर निर्धारण अथवा पुनर्निर्धारण करेगा। विक्रय अथवा क्रय अथवा इनपुट टैक्स क्रेडिट का पूर्ण एवं सही ब्योरा देने में व्यवसायी द्वारा जानबूझ कर गलती किए जाने की स्थिति में विहित प्राधिकारी भुगतेय ब्याज की राशि के अलावे छूटे हुए कर निर्धारण पर कर की राशि का तीन गुणा के समतुल्य अर्थदण्ड आरोपित करेगा। आरोपित अर्थदण्ड छूटे हुए आवर्त पर कर की राशि के अतिरिक्त होगा।

हमने पाँच व्यवसायियों द्वारा दाखिल रिटर्न (स्व–कर निर्धारित) के साथ रोड परमिट की उपयोगिता, घोषणा पत्रों, क्रय विवरणियों, व्यापार एवं विनिर्माण खातों इत्यादि का तिर्यक जाँच किया तथा मई 2009 एवं जनवरी 2010 के बीच पाया कि वर्ष 2006–07 एवं 2007–08 के दौरान व्यवसायियों ने ₹ 238.39 करोड़ के अधिसूचित मालों के आयात/क्रय का छिपाव किया। निर्धारण प्राधिकारी या तो रिटर्न की संवीक्षा नही की अथवा संवीक्षा करने के समय छिपाव का पता लगाने में विफल रहे, जिसके परिणामस्वरूप लेखापरीक्षा की तिथि तक आरोप्य अर्थदण्ड एवं ब्याज सहित ₹ 56.58 करोड़ के प्रवेश कर का कम आरोपण हुआ, जैसाकि नीचे दर्शाया गया है:

(₹ लाख में)

क्र0 सं0	अंचल का नाम / व्यवसायियों की सं0	अवधि	वस्तु / दर (प्रतिशत)	वास्तविक क्रय / लेखापित किया गया क्रय	छिपाव	प्रवेश कर / अर्थदण्ड	ब्याज की अवधि / 1.5 प्रतिशत प्रति माह की दर से आरोप्य ब्याज की राशि	कुल
1	भागलपुर / 1	2007–08	विद्युत सामग्रियाँ / 8	8,565.16 / 278.04	8,287.12	662.97 / 1,988.91	14 माह / 139.22	2,791.10
2	दानापुर / 1	2007–08	विद्युत सामग्रियाँ / 8	20.62 / शून्य	20.62	1.65 / 4.95	18 माह / 0.45	7.05
3	गया / 1	2007–08	सीमेन्ट / 12	368.63 / 304.93	63.70	7.64 / 22.93	16 माह / 1.83	32.40
4	मुजफ्फरपुर पश्चिमी / 1	2007–08	मोटर वाहनों का चेसिस एवं लुब्रिकेन्ट / 8	300.32 / शून्य	300.32	24.02 / 72.08	13 माह / 4.69	100.79
5	पाटलीपुत्र / 1	2006–07	दूरसंचार सामग्रियाँ / 4	51,997.44 / 36,830.08	15,167.36	606.70 / 1,820.08	33 माह / 300.31	2,727.09
	कुल			**61,252.17 / 37,413.05**	**23,839.12**	**1,302.98 / 3,908.95**	**446.50**	**5,658.43**

10 भागलपुर, दानापुर, गया, मुजफ्फरपुर एवं पाटलीपुत्र।

हमलोगों के इंगित किए जाने के बाद सरकार/विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को जुलाई 2010 में स्वीकार किया तथा चार[11] अंचलों के चार मामलों में ₹ 31.23 करोड़ हेतु माँग सृजित किया। स्वीकार्य मामलों में वसूली पर प्रतिवेदन एवं दानापुर अंचल से संबंधित उत्तर हेतु हम प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

2.22 कर का गलत दर लगाया जाना

चार[12] वाणिज्यकर अंचल

बिहार प्रवेश कर अधिनियम, 1993 के प्रावधानों के तहत् अधिसूचित मालों के स्थानीय क्षेत्र में प्रवेश पर उन वस्तुओं के आयात मूल्य पर उस दर से, जो 20 प्रतिशत से अधिक न हो, कर का आरोपण एवं संग्रहण किया जाएगा जैसाकि राज्य सरकार द्वारा राजकीय गजट में प्रकाशित अधिसूचना में विनिर्दिष्ट किया गया हो, बशर्ते कि राज्य सरकार द्वारा विभिन्न अधिसूचित मालों एवं भिन्न–भिन्न स्थानीय क्षेत्रों हेतु विभिन्न दर विनिर्दिष्ट किया गया हो। पुनः अवनिर्धारित राशि पर 1.5 प्रतिशत प्रति माह की दर पर ब्याज भी आरोप्य है।

मई एवं दिसम्बर 2009 के बीच हमने पाया कि नौ व्यवसायियों (स्व–कर निर्धारित) ने वर्ष 2006–07 एवं 2007–08 के दौरान ₹ 15.61 करोड़ के अधिसूचित वस्तुओं का आयात किया एवं विहित दर से कम दर पर प्रवेश कर स्वीकार किया। निर्धारण प्राधिकारी या तो व्यवसायी द्वारा दाखिल रिटर्न की संवीक्षा नहीं की अथवा कुछ संवीक्षित रिटर्न के मामले में गलत दर पर प्रवेश कर का आरोपण किया। इसके परिणामस्वरूप ₹ 24.26 लाख के ब्याज सहित ₹ 1.23 करोड़ के प्रवेश कर का कम आरोपण हुआ, जैसाकि नीचे दर्शाया गया है:

(₹ लाख में)

क्र0 सं0	अंचल का नाम / व्यवसायियों की सं0	वस्तु का नाम	वर्ष	आयात मूल्य	आरोप्य कर की दर / आरोपित (प्रतिशत में)	कम आरोपित राशि	ब्याज की अवधि / 1.5 प्रतिशत प्रति माह की दर से आरोप्य ब्याज की राशि	कुल
1	भागलपुर / 3	तम्बाकू	2006–07 एवं 2007–08	203.97	8 / 5	6.12	13 से 25 माह / 1.40	7.52
2	हाजीपुर / 2	तम्बाकू उत्पाद	2007–08	370.49	16 / 5	40.75	17 माह / 10.39	51.14
		विद्युत सामग्रियाँ	2007–08	268.19	8 / 4	10.73	17 माह / 2.74	13.47
3	मुजफ्फरपुर पश्चिमी / 3	तम्बाकू उत्पाद	2007–08	171.28	16 / 5	18.84	13 माह / 3.68	22.52
		विद्युत सामग्रियाँ	2007–08	349.06	8 / 4	13.96	13 माह / 2.72	16.68
4	पाटलीपुत्र / 1	विद्युत सामग्रियाँ	2007–08	198.27	8 / 4	7.93	28 माह / 3.33	11.26
कुल				1,561.26		98.33	24.26	122.59

हमलोगों के इंगित किए जाने के बाद सरकार/विभाग ने सितम्बर एवं नवम्बर 2010 के बीच लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया तथा सभी चार अंचलों से संबंधित आठ

11 भागलपुर, गया, मुजफ्फरपुर पश्चिमी एवं पाटलीपुत्र।

12 भागलपुर, हाजीपुर, मुजफ्फरपुर पश्चिमी एवं पाटलीपुत्र।

मामलों में ₹ 1.21 करोड़ हेतु माँग का सृजन किया। सरकार/विभाग ने भागलपुर अंचल के एक अन्य मामले में ₹ 4.49 लाख की वसूली भी प्रतिवेदित की। पुनः भागलपुर अंचल के एक मामले में सरकार/विभाग ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2010) कि अधिसूचना संख्या 38 दिनांक 1 अप्रैल 2008 के लागू होने से पहले 6 नवम्बर 2001 से 31 मार्च 2008 की अवधि के दौरान अधिसूचित वस्तुओं के लिए प्रवेश कर का कोई दर अधिसूचित नहीं था। अतः तम्बाकू के लिए एस0 ओ0 92 दिनांक 25 जुलाई 2001 के अनुसार विहित दर (पाँच प्रतिशत) अनुमान्य था। जवाब सही नहीं है, क्योंकि गजट अधिसूचना दिनांक 15 अप्रैल 2008 (संशोधन एवं भैलिडेसन अधिनियम, 2008) के अनुसार सरकार ने सभी पूर्ववर्ती अधिसूचनाओं को मान्य ठहराया था। इस प्रकार, वर्ष 2007–08 के दौरान एस0 ओ0 159 दिनांक 22 अगस्त 2003 के अनुसार तम्बाकू पर आठ प्रतिशत की दर पर प्रवेश कर अनुमान्य था तथा इस प्रकार व्यवसायी आठ प्रतिशत की दर पर प्रवेश कर का भुगतान करने हेतु उत्तरदायी था। स्वीकार्य मामलों में वसूली पर प्रतिवेदन तथा आगे की प्रगति हेतु हम प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

अध्याय–III
राज्य उत्पाद

अध्याय–III : राज्य उत्पाद

3.1 प्राप्तियों की प्रवृत्ति

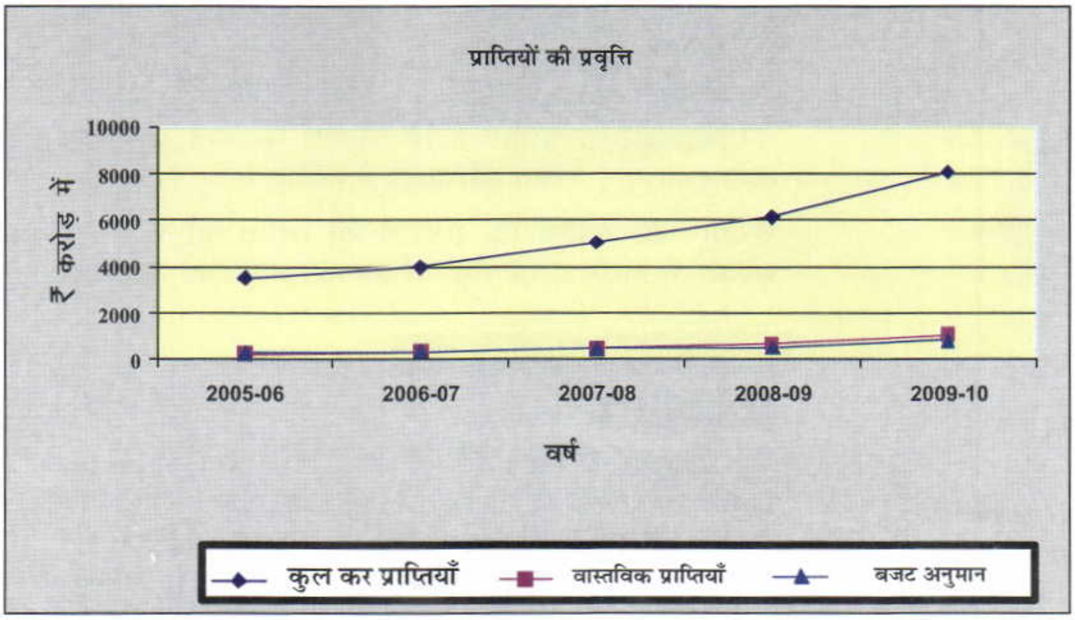
वर्ष 2005–06 से 2009–10 के दौरान बजट आकलन तथा राज्य उत्पाद से वास्तविक प्राप्तियों के साथ–साथ उसी अवधि के दौरान कुल कर प्राप्तियों के बीच भिन्नता नीचे दर्शायी गई है :

(₹ करोड़ में)

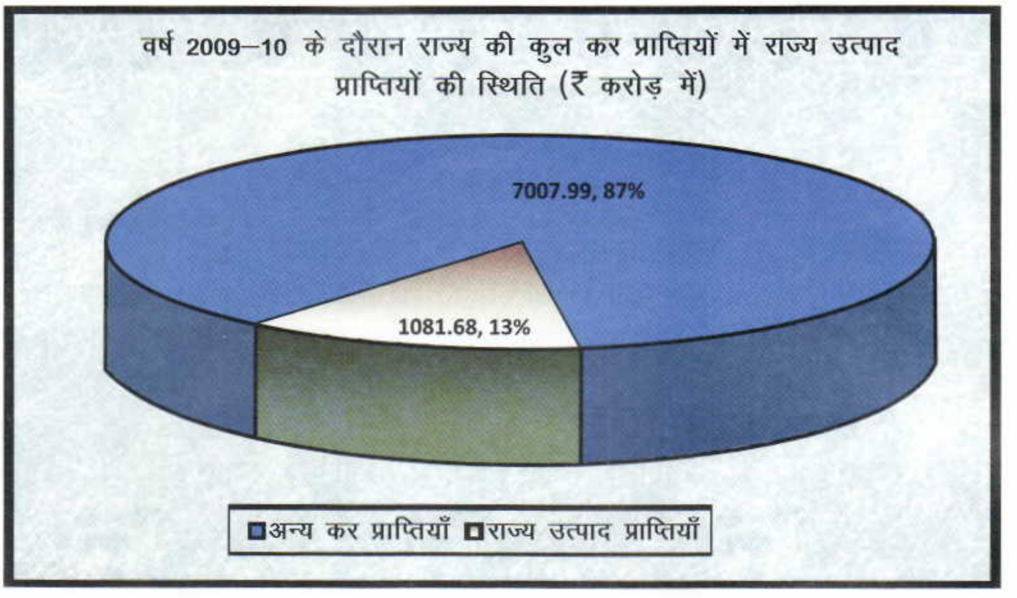
वर्ष	बजट अनुमान	वास्तविक प्राप्तियाँ	भिन्नता वृद्धि (+)/ ह्रास (-)	भिन्नता की प्रतिशतता	राज्य की कुल कर प्राप्तियाँ	कुल कर प्राप्तियों की तुलना में वास्तविक प्राप्तियों की प्रतिशतता
2005–06	335.00	318.59	(–) 16.41	4.90	3,561.10	8.95
2006–07	400.00	381.93	(–) 18.07	4.52	4,033.08	9.47
2007–08	500.00	525.42	25.42	5.08	5,085.53	10.33
2008–09	537.69	679.14	141.45	26.31	6,172.74	11.00
2009–10	850.00	1,081.68	231.68	27.26	8,089.67	13.37

उपर्युक्त तालिका यह दर्शाता है कि उपरोक्त अवधि के दौरान राज्य की कुल प्राप्तियों की तुलना में राज्य उत्पाद से प्राप्तियों की प्रतिशतता में लगातार वृद्धि हुई।

राज्य उत्पाद की आकलित प्राप्ति तथा कुल कर प्राप्तियों के साथ–साथ प्राप्तियों की प्रवृत्ति निम्न ग्राफ में दिया गया है:



पुनः वर्ष 2009–10 के दौरान राज्य की कुल कर प्राप्तियों (₹ 8,089.67 करोड़) में राज्य उत्पाद प्राप्तियों का योगदान निम्न चार्ट दर्शाता है:



3.2 संग्रहण की लागत

राज्य उत्पाद प्राप्तियों का सकल संग्रहण, उस संग्रहण पर किया गया व्यय तथा वर्ष 2007–08 से 2009–10 के दौरान सकल संग्रहण पर ऐसे व्यय की प्रतिशतता के साथ–साथ संबंधित विगत वर्षों के लिए सकल संग्रहण पर व्यय से संबंधित अखिल भारतीय औसत की प्रतिशतता नीचे दर्शाई गई है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	सकल संग्रहण	संग्रहण पर व्यय	सकल संग्रहण पर व्यय की प्रतिशतता	विगत वर्ष के लिए अखिल भारतीय औसत प्रतिशतता
2007–08	525,42	22.14	4.21	3.30
2008–09	679.14	24.15	3.56	3.27
2009–10	1,081.68	44.02	4.07	3.66

उपर्युक्त तालिका दर्शाता है कि संग्रहण पर व्यय की प्रतिशतता विगत वर्ष के लिए अखिल भारतीय औसत प्रतिशतता से अधिक था।

सरकार को चाहिये कि संग्रहण की लागत को कम करने तथा अखिल भारतीय औसत से नीचे रखने हेतु उचित मापदण्डों को अपनाए।

3.3 लेखापरीक्षा का प्रभाव

राजस्व प्रभाव

वर्ष 2004–05 से 2008–09 की अवधि के दौरान, हमने अपनी निरीक्षण प्रतिवेदनों के माध्यम से राजस्व का आरोपण नहीं/कम किये जाने, अवनिर्धारण/हानि के 6,507 मामले, जिसमें ₹ 734.16 करोड़ के राजस्व शामिल थे, इंगित किए। इसमें से विभाग/सरकार ने ₹ 90.07 करोड़ से सन्निहित 394 मामलों के लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया एवं मात्र ₹ 57 लाख की वसूली की। इसका विवरण निम्न तालिका में दर्शाया गया है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	लेखापरीक्षित ईकाइयों की संख्या	आपत्ति किए गए		स्वीकार किए गए		वसूल किए गए	
		मामलों की संख्या	राशि	मामलों की संख्या	राशि	मामलों की संख्या	राशि
2004–05	29	182	43.99	06	8.38	03	0.34
2005–06	42	2,659	149.90	83	1.08	शून्य	शून्य
2006–07	30	3,404	167.09	258	48.15	-	0.15
2007–08	32	149	149.60	04	0.47	शून्य	शून्य
2008–09	32	113	223.58	43	31.99	11	0.08
कुल	**165**	**6,507**	**734.16**	**394**	**90.07**	**14**	**0.57**

स्वीकार किए गए ₹ 90.07 करोड़ से सन्निहित मामलों के विरूद्ध ₹ 57 लाख (0.63 प्रतिशत) की अल्प वसूली सरकार/विभाग द्वारा सरकारी बकायों की वसूली में तत्परता की कमी की ओर इंगित करता है।

हम यह अनुशंसा करते हैं कि सन्निहित राशि, कम से कम स्वीकृत मामलों में, की वसूली हेतु सरकार उचित कदम उठायें।

3.4 आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध की कार्यप्रणाली

आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध, जिसे वित्त (लेखापरीक्षा) कहा जाता है, वित्त विभाग के अंतर्गत कार्य करता है तथा सरकार के विभिन्न कार्यालयों की आंतरिक लेखापरीक्षा प्रशासनिक विभाग से प्राप्त अधियाचना के आधार पर किया जाता है।

वित्त (लेखापरीक्षा) की लेखापरीक्षा दल में तीन सदस्य होते हैं, जिसमें एक दल का प्रमुख होता है। लेखापरीक्षा हेतु अधियाचना की मात्रा को ध्यान में रखते हुए मुख्यालय/प्रमंडलीय कार्यालयों से लेखापरीक्षा दल हेतु कर्मियों को लिया जाता है। विभाग ने लेखापरीक्षा की जाने वाली कार्यालयों की संख्या, किये गए लेखापरीक्षा की संख्या, निर्गत अवलोकनों की संख्या तथा मामलों में सन्निहित राशि से संबंधित सूचनाएँ हमें उपलब्ध नहीं कराया।

3.5 लेखापरीक्षा के परिणाम

वर्ष 2009–10 के दौरान राज्य उत्पाद राजस्व से संबंधित 39 ईकाइयों के अभिलेखों की हमारी नमूना जाँच से ₹ 451.60 करोड़ से सन्निहित 175 मामलों में कर का अवनिर्धारण तथा अन्य अनियमितताओं का पता चला जो निम्नलिखित श्रेणियों के अंतर्गत आते हैं:

(₹ करोड़ में)

क्रम संख्या	श्रेणियाँ	मामलों की संख्या	राशि
1.	**राज्य उत्पाद राजस्व का आरोपण एवं संग्रहण (एक समीक्षा)**	**1**	**105.68**
2.	उत्पाद दुकानों की बंदोबस्ती नहीं/विलम्ब से होना	106	241.58
3.	अनुज्ञप्ति फीस की वसूली नहीं होना	23	10.40
4.	न्यूनतम गारंटी मात्रा का नहीं/कम उठाव के कारण हानि	4	0.41
5.	अन्य मामले	41	93.53
	कुल	**175**	**451.60**

वर्ष के दौरान विभाग ने 152 मामलों में ₹ 305.42 करोड़ के अवनिर्धारण तथा अन्य त्रुटियों को स्वीकार किया, जिसमें से ₹ 300.21 करोड़ से सन्निहित 140 मामले वर्ष 2009–10 में तथा शेष पूर्ववर्ती वर्षों के दौरान इंगित किए गए थे।

₹ 105.68 करोड़ के वित्तीय प्रभाव से संबंधित **'राज्य उत्पाद राजस्व के आरोपण एवं संग्रहण'** पर समीक्षा के लेखापरीक्षा परिणामों को निम्नलिखित कंडिकाओं में वर्णित किया गया है:

3.6 राज्य उत्पाद राजस्व का आरोपण एवं संग्रहण

मुख्य अंश

विलम्ब से बंदोबस्त/अबंदोवस्त उत्पाद दुकानों का संचालन विभाग/ बिहार राज्य बिवरेज निगम लिमिटेड द्वारा नहीं किये जाने के कारण अनुज्ञप्ति शुल्क के रूप में सरकार को ₹ 134.29 करोड़ की हानि हुई।

(कंडिका 3.6.9.1 एवं 3.6.9.2)

न्यूनतम गारंटी मात्रा के विरूद्ध उत्पाद दुकानों द्वारा शराब के मासिक उठाव की समीक्षा के लिए तंत्र के अभाव के कारण अनुज्ञप्तिधारियों द्वारा शराब के कम उठाव का पता नहीं चला, जिसके परिणामस्वरूप सरकार को ₹ 94.61 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।

(कंडिका 3.6.10)

बकाये की वसूली हेतु नीलामवाद विलम्ब से दायर किये जाने के कारण ब्याज के रूप में ₹ 3.14 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।

(कंडिका 3.6.12.2)

आंतरिक नियंत्रण कमजोर था, जैसा कि अल्प विभागीय निरीक्षण, महत्वपूर्ण पंजियों के संधारण का अभाव तथा आंतरिक लेखापरीक्षा की कमी से साबित होता है।

(कंडिका 3.6.13)

3.6.1 प्रस्तावना

भारत के संविधान की सातवी अनुसूची के सूची–II की आठवीं प्रविष्टि, राज्य सरकार को उत्पाद राजस्व के आरोपण एवं संग्रहण की शक्ति प्रदत्त करती है। बिहार में पेय शराब का उत्पादन मुख्यतः मोलासेस से की जाती है, जो गन्ना से चीनी बनाने वाली चीनी कारखानों का उपफल (बाइ–प्रोडक्ट) है। बिहार मोलासेस (नियंत्रण) अधिनियम, 1947 तथा इसके तहत् बने नियम, राज्य में कारखानों द्वारा मोलासेस के उत्पादन की कीमत एवं भंडारण, आपूर्ति एवं वितरण का नियंत्रण प्रावधित करता है, जबकि उत्पाद राजस्व का आरोपण एवं संग्रहण, बिहार उत्पाद अधिनियम, 1915 तथा इसके तहत् बने नियमों द्वारा शासित होता है।

राज्य उत्पाद राजस्व, कर राजस्व के महत्वपूर्ण श्रोतों में से एक है, जो राज्य सरकार द्वारा वर्ष 2009–10 के दौरान सृजित कुल राजस्व प्राप्तियों का 11.08 प्रतिशत था। इसके अन्तर्गत कोई भी शुल्क, फीस, कर, भुगतान (दंड न्यायालय द्वारा अधिरोपित जुर्माना के अलावा) या बिहार उत्पाद अधिनियम या तत्कालीन प्रभाव से अन्य नियम के अन्तर्गत शराब या मादक दवाओं से संबंधित आरोपित या आदेशित अथवा जब्त की गई प्राप्त/प्राप्य राजस्व राशि शामिल है।

3.6.2 संगठनात्मक ढाँचा

उत्पाद राजस्व का निर्धारण, आरोपण एवं संग्रहण सरकार स्तर पर सचिव, निबंधन, उत्पाद एवं मद्य निषेध विभाग द्वारा तथा उत्पाद एवं मद्य निषेध विभाग के सर्वोच्च स्तर पर आयुक्त उत्पाद द्वारा शासित होता है। बिहार मोलासेस नियंत्रण अधिनियम तथा नियमों के शासन एवं क्रियान्वयन के लिए आयुक्त पदेन मोलासेस नियंत्रक भी हैं। मुख्यालय स्तर पर एक संयुक्त आयुक्त उत्पाद, एक उपायुक्त उत्पाद तथा एक सहायक आयुक्त उत्पाद, आयुक्त के कार्य सम्पादन में सहयोग करते हैं। इसके अतिरिक्त, चार[1] प्रमंडलीय मुख्यालयों में से प्रत्येक में एक उपायुक्त उत्पाद होते हैं।

[1] भागलपुर–सह–मुंगेर, दरभंगा–सह–कोशी–सह–पूर्णिया, पटना–सह–मगध तथा तिरहुत–सह–सारण।

जिला स्तर पर उत्पाद प्रशासन के प्रभारी जिला समाहर्ता होते हैं, जिनकी सहायता एक सहायक आयुक्त उत्पाद या अधीक्षक उत्पाद करते हैं।

राज्य में उत्पाद दुकानों के खुदरा बिक्रेताओं को सभी प्रकार के शराब की आपूर्ति के लिए प्रबंध निदेशक द्वारा शासित बिहार राज्य बिवरेज निगम लिमिटेड का गठन अक्टूबर 2006 में किया गया था, जो एकमात्र थोक बिक्री डिपो के रूप में काम करता है।

3.6.3 लेखापरीक्षा का उद्देश्य

हमने समीक्षा यह सुनिश्चित करने हेतु की, कि क्याः

- बिहार उत्पाद अधिनियम तथा इसके तहत् बने नियमों के प्रावधान तथा विभागीय अनुदेश सरकारी राजस्व की सुरक्षा के लिए पर्याप्त तथा उपयुक्त थे तथा प्रभावकारी रूप में कार्यान्वित किये जा रहे थे;
- उत्पाद राजस्व का उचित ढंग से निर्धारण, समय पर संग्रहण तथा वसूली के बाद तत्परता के साथ सरकारी खाते के उपयुक्त शीर्ष में जमा किये गए थे; तथा
- विभाग में कार्य के स्वरूप एवं विस्तार के अनुरूप आंतरिक नियंत्रण प्रणाली विद्यमान थी तथा प्रभावशाली ढंग से काम कर रही थी।

3.6.4 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्य पद्धति

समीक्षा के उद्देश्य से हमने नवम्बर 2009 से मई 2010 के बीच आयुक्त उत्पाद–सह–मोलासेस नियंत्रक, 38 जिला उत्पाद कार्यालयों में से 13[2] तथा तीन आसवनगृहों में से एक[3] से सम्बन्धित अभिलेखों की नमूना जाँच की।

ग्यारह जिला उत्पाद कार्यालयों का चयन प्रतिस्थापन सहित समग्र अनुपात प्रतिचयन विधि एवं प्रतिस्थापन सहित सरल रैन्डम प्रतिचयन विधि के माध्यम से सांख्यिकी प्रतिचयन पर आधारित था। दो[4] जिला उत्पाद कार्यालयों का चयन, अधिक अबंदोबस्त दुकानों के आधार पर तथा एक आसवनगृह का चयन अधिकतम राजस्व संग्रहण के आधार पर किया गया था।

3.6.5 लेखापरीक्षा के मानदंड

हमने समीक्षा के क्रम में निम्नलिखित अधिनियम तथा नियमों को संदर्भित कियाः

1. बिहार उत्पाद अधिनियम, 1915
2. बिहार उत्पाद (देशी/मसालेदार देशी शराब की खुदरा बिक्री हेतु अनुज्ञप्तियों की बंदोबस्ती) नियमावली, 2004
3. बिहार उत्पाद (देशी/मसालेदार देशी शराब, विदेशी शराब, वीयर एवं कम्पोजिट शराब दूकानो की खुदरा बिक्री हेतु अनुज्ञप्तियों की बंदोबस्ती) नियमावली, 2007
4. बिहार वित्तीय नियमावली, भाग–1
5. बिहार कोषागार संहिता, भाग–1
6. बिहार बजट मैनुअल
7. बिहार एवं उड़ीसा लोक माँग वसूली अधिनियम, 1914

---

[2] औरंगाबाद, भागलपुर, भोजपुर, दरभंगा, पूर्वी चम्पारण, गया, गोपालगंज, मुजफ्फरपुर, नालन्दा, पटना, सारण, सीवान तथा पश्चिमी चम्पारण।

[3] यूनाइटेड स्पिरिट लिमिटेड, हाथीदह।

[4] गोपालगंज एवं सीवान।

3.6.6 स्वीकृति

लेखापरीक्षा हेतु आवश्यक सूचनाऐं एवं अभिलेख उपलब्ध कराने में उत्पाद एवं मद्य निषेध विभाग के सहयोग को हम स्वीकार करते हैं। समीक्षा का उद्देश्य, लेखापरीक्षा के मानदंड तथा विभाग के महत्वपूर्ण मामलों, यदि कोई हो, को प्रकाश में लाने हेतु फरवरी 2010 में एक आरम्भिक सम्मेलन (इन्ट्री कॅन्फरेन्स) आयोजित की गई थी, जिसमें सरकार के सचिव, उत्पाद आयुक्त तथा बिहार राज्य बिवरेज निगम लिमिटेड के प्रबंध निदेशक ने भाग लिया। समीक्षा के परिणामों को जून 2010 में सरकार को उनकी प्रतिक्रिया हेतु अग्रसारित किया गया था। सितम्बर 2010 में सरकार के सचिव के साथ एक अंतिम सम्मेलन (एक्जिट कॉन्फ्रेन्स) आयोजित की गई थी, जिसमें लेखापरीक्षा के परिणामों तथा अनुशंसाओं पर विचार–विमर्श किया गया था। बिहार राज्य बिवरेज निगम लिमिटेड के प्रबंध निदेशक ने भी अंतिम सम्मेलन में भाग लिया। सरकार के उत्तर को सम्बंधित कंडिकाओं में अनुकूलतः सम्मिलित कर लिया गया है।

3.6.7 राजस्व की प्रवृत्ति

3.6.7.1 बजट प्राक्कलन बनाना

बिहार बजट प्रक्रिया में प्रावधान है कि राजस्व एवं प्राप्तियों के अनुमानों में वर्ष के अंदर वसूली जाने वाली अनुमानित राशि दर्शाया जाना चाहिए। बकाया एवं चालू मांग को अलग–अलग दिखलाया जाना चाहिए तथा यदि पूर्ण वसूली न हो सकने की सम्भावना हो तो उसका कारण दिया जाना चाहिए तथा विभाग द्वारा प्रस्तुत अनुमानों पर आधारित होना चाहिए।

बिहार बजट प्रक्रिया में प्रावधान है कि प्राक्कलन की परिशुद्धता आकलन के निम्नतम स्तर से प्रारम्भ होनी चाहिए। सभी प्राक्कलन पदाधिकारियों को बजट में सभी संभावनाओं को आवश्यकतानुसार शामिल करने का प्रयत्न करना चाहिए।

राजस्व के लक्ष्य का निर्धारण इस प्रकार किया जाना चाहिए कि यह निष्पादन के निर्धारण तथा अनुश्रवण के लिए एक मान्य मानदण्ड बन सके।

वर्ष 2004–05 से 2008–09 तक की विभाग द्वारा प्रस्तावित आकलन, बजट अनुमान तथा वित्त विभाग द्वारा निर्धारित लक्ष्य के साथ–साथ वित्त लेखे में दर्शाये गए राजस्व प्राप्तियों की तुलनात्मक स्थिति निम्न सारणी में वर्णित है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	विभाग द्वारा प्रस्तावित आकलन	बजट अनुमान	वित्त विभाग द्वारा निर्धारित लक्ष्य	अनुसार राजस्व संग्रहण	बजट अनुमान एवं राजस्व प्राप्तियों में भिन्नता (3–5)	बजट अनुमान एवं राजस्व प्राप्तियों में भिन्नता की प्रतिशतता
1	2	3	4	5	6	7
2004-05	330.00	290.00	330.00	272.47	(-) 17.53	6.04
2005-06	335.00	335.00	335.00	318.59	(-) 16.41	4.90
2006-07	400.00	400.00	400.00	381.93	(-) 18.07	4.52
2007-08	480.00	500.00	700.00	525.42	25.42	5.08
2008-09	700.00	537.69	750.00	679.14	141.45	26.31

- हमने पाया कि विभाग द्वारा क्षेत्र कार्यालयों से वांछित आँकड़े प्राप्त किए बिना ही आकलन प्रस्तावित किया गया था।

सरकार ने उत्तर दिया गया कि प्रत्येक वर्ष फरवरी एवं मार्च में बिहार राज्य बिवरेज निगम लिमिटेड के परामर्श से विभाग तथा जिला उत्पाद अधिकारियों द्वारा बजट आकलन तैयार करने के लिए विस्तृत प्रयास किया जाता है। उत्तर सही नहीं है, क्योंकि विभाग द्वारा प्रत्येक पूर्ववर्ती वर्ष के नवम्बर एवं दिसम्बर माह में बजट प्रस्ताव वित्त विभाग को समर्पित किया गया था, जिससे स्पष्ट है कि बजट प्रस्ताव का आकलन बिना क्षेत्रीय आँकड़ों के किए गए थे।

पुनः हमने पाया कि उपर्युक्त तालिका में दर्शायी गई सम्पूर्ण बजट प्रक्रिया को उत्पाद राजस्व बकायों को शामिल किये बिना पूरा किया गया, जो बिहार बजट प्रक्रिया का उल्लंघन है। सरकार ने राजस्व बकाया को बजट आकलन में शामिल करने हेतु जिला पदाधिकारियों को अनुदेश जारी किया (अक्टूबर 2010)।

- वर्ष 2007–08 में बजट अनुमान ₹ 500 करोड़ के विरूद्ध वित्त विभाग द्वारा ₹ 700 करोड़ का लक्ष्य निर्धारित किया गया तथा वित्त लेखे के अनुसार राजस्व प्राप्तियाँ ₹ 525.42 करोड़ थी। वर्ष 2008–09 में विभाग द्वारा प्रस्तावित आकलन ₹ 700 करोड़ था, जबकि वित्त विभाग द्वारा बजट अनुमान ₹ 537.69 करोड़ तथा राजस्व संग्रहण का लक्ष्य ₹ 750 करोड़ निर्धारित किया गया। इसके विरूद्ध वास्तविक राजस्व संग्रहण, जैसा कि वित्त लेखे में दर्शाया गया है, ₹ 679.14 करोड़ था। उपर्युक्त आँकड़ें यह प्रकटित करता है कि वित्त विभाग द्वारा अवास्तविक बजट आकलन तथा लक्ष्य निर्धारण किया गया। इसे इंगित किये जाने के बाद वित्त विभाग द्वारा बताया गया (अक्टूबर 2010) कि पिछले वर्षों के वास्तविक प्राप्तियों के आधार पर बजट अनुमान तैयार किया गया था। उत्तर सही नहीं था क्योंकि वर्ष 2008–09 का बजट अनुमान तैयार करते समय विभाग द्वारा प्रस्तावित आकलन पर विचार किया जाना अपेक्षित था।

3.6.7.2 उपलब्धि को बढ़ाकर दर्शाया जाना

भारतीय संविधान का अनुच्छेद 284 यह प्रावधित करता है कि सभी राशि (सरकारी राजस्व के अलावे) राज्य के लोक लेखे में जमा किए जाऐंगें। पुनः अनुच्छेद 266 यह निदेशित करता है कि राज्य के संचित निधि से बिना विधायी अनुमोदन के किसी राशि का विनियोजन नहीं किया जायेगा।

हमने नमूना जाँचित 13 उत्पाद जिलों में पाया कि वर्ष 2004–05 से 2008–09 से सम्बंधित ₹ 55.27 करोड़ की जमानत राशि शीर्ष '8443–सिविल डिपोजिट' के बदले राजस्व प्राप्ति शीर्ष "0039–राज्य उत्पाद" के अन्तर्गत जमा की गई थी।

मामले को 31 मार्च 2007 को समाप्त हुए वर्ष के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (राजस्व प्राप्तियाँ) की कंडिका 3.7 द्वारा सरकार को प्रतिवेदित किया गया था। वित्त विभाग ने लेखापरीक्षा के अवलोकन का अनुलापन करने के लिए उत्पाद एवं मद्य निषेध विभाग के सचिव–सह– आयुक्त को अनुदेश निर्गत (मई 2008) किया। उत्पाद एवं मद्य निषेद्य विभाग ने वित्त विभाग के अनुदेश को सभी जिला उत्पाद कार्यालयों को परिचालित (मई 2008) कर दिया। हालाँकि, हमने पाया कि नमूना जाँचित जिलों के सहायक आयुक्त उत्पाद / उत्पाद अधीक्षकों द्वारा इस अनुदेश का अनुपालन नहीं किया गया था।

जमानत राशि को राजस्व प्राप्तियाँ शीर्ष के अन्तर्गत जमा किये जाने के फलस्वरूप राजस्व संग्रहण आँकड़ों की उपलब्धि को बढ़ाकर दिखलाया गया। पुनः, जमानत राशि

को व्यय शीर्ष "2039–राज्य उत्पाद" से बिना आवंटन प्राप्त किये अनुज्ञप्तिधारियों को वापस किया गया, जिससे बजट नियंत्रण प्रणाली का उल्लंघन हुआ।

सरकार ने कहा (अक्टूबर 2010) की व्यय शीर्ष से बिना आवंटन के जमानत राशि की अनियमित वापसी वित्त विभाग के परामर्श पर की गई थी। हम जवाब से सहमत नहीं हैं, क्योंकि जमानत राशि की वापसी बजट आवंटन प्राप्त करने के पश्चात् ही की जानी चाहिए थी।

3.6.7.3 राजस्व आँकड़ों का मिलान

बिहार वित्तीय नियमावली के प्रावधानों के अन्तर्गत नियंत्री पदाधिकारी द्वारा राजस्व के विभागीय आँकड़ों को महालेखाकार (ले० एवं हक०) के अभिलेखों में दर्ज आँकड़ों के साथ समय पर मिलान को सुनिश्चित करना अपेक्षित है।

वर्ष 2004–05 से 2008–09 की अवधि में विभाग द्वारा प्रतिवेदित राजस्व संग्रहण की राशि तथा वित्त लेखे में दर्शायी गई राशि नीचे दी गई है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	राजस्व संग्रहण		
	वित्त लेखे के अनुसार	विभाग के अनुसार	विभागीय आँकड़ों एवं वित्त लेखे के बीच भिन्नता (3–2)
1	2	3	4
2004–05	272.47	272.53	0.06
2005–06	318.59	319.70	1.11
2006–07	381.93	383.87	1.94
2007–08	525.42	535.56	10.14
2008–09	679.14	749.15	70.01

इस प्रकार, विभाग द्वारा हमें उपलब्ध कराये गये एवं महालेखाकार (ले० एवं हक०) के अभिलेखों में दर्ज कुल प्राप्तियों में वर्ष 2004–09 की अवधि में ₹ 83.26 करोड़ का अंतर था। यह संसूचित करता है कि विद्यमान नियमों के तहत् आँकड़ों का समय पर मिलान नहीं किया गया था।

सरकार ने कहा (अक्टूबर 2010) कि सभी जिलों से एक प्रतिवेदन की माँग की गई है और वर्ष 2008–09 के दौरान वित्त लेखे तथा विभागीय राजस्व आँकड़ों में ₹ 70.01 करोड़ की विसंगति बिहार राज्य बिवरेज निगम लिमिटेड द्वारा जमा की गई विशेषाधिकार शुल्क के कारण प्रतीत होती है। हालाँकि, जवाब ₹ 13.25 करोड़ के अन्तर का का कारण स्पष्ट नहीं करता है।

हमने नमूना जाँचित 11[5] उत्पाद जिलों में पाया कि वर्ष 2004–05 से 2008–09 के दौरान राजस्व विवरणी के माध्यम से ₹ 1,214.15 करोड़ राजस्व की राशि प्रतिवेदित की गई थी, जबकि कोषागार अभिलेखों में ₹ 1,263.86 करोड़ दर्शायी गई थी। इस प्रकार,

5 औरंगाबाद, भागलपुर, भोजपुर, पूर्वी चम्पारण, गया, गोपालगंज, मुजफ्फरपुर, नालन्दा, पटना, सारण एवं सीवान।

₹ 49.71 करोड़ राशि का मिलान नहीं किया गया था। यह विसंगति त्रुटिपूर्ण लेखांकन एवं प्रतिवेदन तंत्र की ओर इंगित करता है।

सीवान जिला के माह जुलाई 2008 एवं मार्च 2009 के राजस्व विवरणी तथा कोषागार अभिलेखों के राजस्व आँकड़ों में अंतर का कारण पता लगाने के लिए हमने एक स्वतंत्र प्रयास किया। हमने पाया कि कोषागार अभिलेख तैयार करने के पहले ही जिला उत्पाद कार्यालय में उपलब्ध आँकड़ों के आधार पर राजस्व विवरणी तैयार की गई थी। राजस्व विवरणी में उल्लिखित उत्पाद शुल्क की राशि की गणना जिले में शराब की खपत के आधार पर की गई थी यद्यपि इससे सम्बन्धित उत्पाद शुल्क का भुगतान अन्य जिलों में किया गया था, जबकि जिला कोषागार अभिलेख में सिर्फ सम्बन्धित जिले में चालान द्वारा जमा राशि दर्शायी गई थी। पुनः, अंतशेष के रूप में उत्पाद राजस्व की राशि को राजस्व विवरणी के राजस्व आँकड़ों में शामिल किया गया था, जबकि इसे उसी माह में जमा नहीं किए जाने के कारण कोषागार अभिलेख में इसका उल्लेख नहीं किया गया था। हमने पाया कि इस अन्तर का मिलान जिला उत्पाद कार्यालय द्वारा नहीं किया गया था।

सरकार को बजट अनुमान तैयार करने में बजट मैनुअल के प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित करना चाहिए, साथ ही साथ जमानत राशि को लेखे के उचित शीर्ष में जमा करने तथा संगत शीर्ष से और न कि व्यय शीर्ष से इसकी वापसी में सही प्रावधानों का अनुपालन करना चाहिए। सरकार विभागीय राजस्व आँकड़ों को वित्त लेखे के आँकड़ों से समय पर मिलान को सुनिश्चित करने के लिए प्रभावकारी कदम उठा सकती है।

लेखापरीक्षा परिणाम

बिहार उत्पाद (देशी/मसालेदार देशी शराब की खुदरा बिक्री हेतु अनुज्ञप्तियों की बंदोबस्ती) नियमावली, 2004 (बिहार उत्पाद नियमावली, 2004) को जुलाई 2007 में बिहार उत्पाद (देशी/मसालेदार देशी शराब, विदेशी शराब, वीयर एवं कम्पोजिट शराब की खुदरा दुकानों की बिक्री हेतु अनुज्ञप्तियों की बंदोवस्ती) नियमावली, 2007 (बिहार उत्पाद नियमावली, 2007) से प्रतिस्थापित कर दिया गया था। अतः हमारी लेखापरीक्षा अवलोकन समीक्षा अवधि में वर्तमान प्रभावी संगत नियमों पर आधारित है।

"राज्य उत्पाद राजस्व का आरोपण एवं संग्रहण" की हमारी समीक्षा में हमलोगों को अनेक त्रुटियों का पता चला, जिनकी चर्चा निम्न कंडिकाओं में की गई है।

उत्पाद राजस्व का आरोपण

3.6.8 उत्पाद दूकानों की बंदोबस्ती

जून 2007 तक खुदरा उत्पाद दूकानों हेतु अनुज्ञप्तियों की वार्षिक बंदोबस्ती सार्वजनिक नीलामी के आधार पर की जाती थी। जुलाई 2007 के प्रभाव से खुदरा उत्पाद दूकानों के अनुज्ञप्तियों की बंदोबस्ती लॉटरी प्रणाली के माध्यम से की जानी थी।

वर्ष 2004–05 से 2008–09 के दौरान राज्य में उत्पाद दूकानों की स्वीकृत संख्या तथा उनके बंदोबस्ती की स्थिति निम्नवत थी:

वर्ष	स्वीकृत दूकानों की संख्या	बंदोबस्त दूकानों की संख्या	अबंदोबस्त दूकानों की संख्या	अबंदोबस्त दूकानों की प्रतिशतता
2004–05	3,436	3,075	361	10.5
2005–06	3,439	2,922	517	15
2006–07	3,436	3,235	201	5.8
2007–08	6,184	3,448	2,736	44.2
2008.–09	5,718	3,988	1,730	30.25

(स्रोतः निबंधन, उत्पाद एवं मद्य निषेध विभाग के वर्ष 2009–10 का प्रशासनिक प्रतिवेदन)

हमलोगों ने निम्नलिखित अवलोकन कियाः

- बिहार उत्पाद नियमावली, 2007 के लागू होने के बाद अबंदोवस्त दूकानों की प्रतिशतता वर्ष 2006–07 के 5.8 प्रतिशत से बढ़कर वर्ष 2007–08 में 44.2 प्रतिशत तथा वर्ष 2008–09 में 30.25 प्रतिशत हो गई। उपर्युक्त तालिका से यह भी देखा गया कि वर्ष 2006–07 की तुलना में वर्ष 2007–08 में स्वीकृत उत्पाद दूकानों की संख्या में 2,748 की बढ़ोत्तरी हुई, जबकि बंदोबस्त उत्पाद दूकानों की संख्या में मात्र 213 की बढ़ोत्तरी हुई, इसके फलस्वरूप 2,736 दूकानें अबंदोबस्त रह गई।

सरकार ने इसका वजह पुराने एकाधिकार प्राप्त उत्पादक संघों द्वारा बोली लगाने वालों के बीच नई उत्पाद नीति के जारी नहीं रहने के विषय में फैलाई गई अफवाह बताया (अक्टूवर 2010), जिसके फलस्वरूप निराशाजनक बंदोबस्ती हुई। हालाँकि, अंबदोबस्त दूकानों की प्रतिशतता कम होकर वर्ष 2009–10 में 19 प्रतिशत तथा वर्ष 2010–11 में लगभग पाँच प्रतिशत हो गई।

- शराब के अवैध व्यापार को रोकने तथा राज्य उत्पाद राजस्व की अनुकूलतम वसूली के लिए अधिकतम उत्पाद दूकानों की बंदोबस्ती आवश्यक है। विभाग ने अधिकतम दुकानों की बन्दोबस्ती के लिए उत्पाद दूकानों को समूह में बंदोवस्ती करने हेतु क्षेत्र कार्यालयों को निदेशित (फरवरी 2008) किया। समूह बनाते समय अधिक लाभकर दूकान को कम लाभकर दूकान के साथ सम्मिलित करना था।

हमने तीन[6] जिला उत्पाद कार्यालयों में पाया कि वर्ष 2008–09 के दौरान 266 समूहों में से 47 समूह वर्ष 2007–08 के अंबदोबस्त दूकानों को मिलाकर बनाया गया था। इन समूहों को बनाने में अधिक लाभकर दूकानों के साथ कम लाभकर दूकानों को न मिलाकर केवल कम लाभकर दूकानों को मिलाया गया था, इस प्रकार समूह में दूकानों की बंदोबस्ती तथा राजस्व को अधिकतम सीमा तक बढ़ाने की सम्भावना को विफल कर दिया गया। परिणामस्वरूप, ऐसे समूह वर्ष 2008–09 में अबंदोबस्त रहे। अभिलेखों में यह नही पाया गया कि किन परिस्थितियों में ऐसे समूहों का निर्माण किया गया था।

सरकार ने बताया (अक्टूवर 2010) कि समूह बनाना एक जटिल प्रक्रिया है और कभी कभी अधिक लाभकर एवं कम लाभकर दूकानों का समूह बनाने से प्रतिकूल असर पड़ता है, जिससे अधिक लाभकर दूकानों की बंदोबस्ती में बाधा उत्पन्न होती है। हमलोग जवाब से सहमत नही हैं क्योंकि समूहों का निर्माण फरवरी 2008 के विभागीय अनुदेश के आलोक में किया जाना चाहिए था।

6 भागलपुर, सारण एवं पश्चिमी चम्पारण।

प्राधिकृत दूकानों के माध्यम से शराब की आपूर्ति सुनिश्चित करने तथा शराब के अवैध व्यापार को रोकने के लिए सरकार अधिकतम उत्पाद दूकानों की बंदोबस्ती हेतु प्रभावकारी उपाय कर सकती है।

3.6.9 उत्पाद दूकानों का संचालन

3.6.9.1 बिहार उत्पाद नियमावली, 2004 में अबंदोबस्त दुकानों के संचालन के लिए कोई प्रावधान नही था। अप्रैल 2005 में निर्गत विभागीय अनुदेश के अनुसार यदि उत्पाद दुकानें अबंदोबस्त रहती हैं तब 10[7] जिलों के संबंधित क्षेत्रों में देशी शराब तथा मशालेदार देशी शराब की आपूर्ति का संचालन विभाग को अपने प्रबंधन के माध्यम से सुनिश्चित करना था, ताकि शराब के उपभोक्ता अवैध शराब आपूर्तिकर्ता के चंगुल में न पड़ें। शेष जिलों तथा अबंदोस्त भारत निर्मित विदेशी शराब दुकानों के लिए सभी जिलों में कोई अनुदेश निर्गत नहीं किया गया था।

- चार[8] उत्पाद जिलों में हमने पाया कि नीलामी पर रखे गये 49 देशी शराब, 26 मसालेदार देशी शराब तथा नौ भारत निर्मित विदेशी शराब की दुकाने, इच्छुक डाककर्ताओं के अभाव में वर्ष 2004–05 से 2007–08 (अप्रैल से जून 2007) के दौरान अबंदोबस्त पड़े थे।
- पुनः हमने देखा कि 10[9] उत्पाद जिलों में 305 देशी, 210 मसालेदार देशी तथा 138 भारत निर्मित विदेशी शराब की दुकानों की बंदोवस्ती चार से 326 दिनों के विलम्ब से हुई थी।

चार[10] जिलों को छोड़कर इन सभी देशी शराब एवं मसालेदार देशी शराब की दुकानों को अबंदोबस्ती अवधि में विभागीय तौर पर भी संचालित नही किया गया था। इस प्रकार दुकानों के अबंदोबस्त रहने/विलम्ब से बंदोबस्त होने के कारण सरकार को ₹ 11.33 करोड़ (अबंदोबस्ती के कारण: ₹ 1.52 करोड़ तथा विलम्ब से बंदोबस्ती के कारण ₹ 10.72 करोड़, विभागीय संचालन द्वारा चार जिलों में संग्रहित ₹ 90.72 लाख के राजस्व के समायोजन के पश्चात्) के राजस्व की हानि हुई, जिसकी गणना अबंदोबस्त दुकानों के आरक्षित शुल्क के आधार पर की गई।

सरकार ने बताया (अक्टूवर 2010) कि विभाग द्वारा अबंदोबस्त दुकानों के संचालन का कोई सांविधिक प्रावधान नही था। तथ्य यह है कि विभाग द्वारा अपने अप्रैल 2005 के अनुदेश के अनुरूप कोई कार्रवाई नहीं की गई।

3.6.9.2 जून 2007 की अधिसूचना द्वारा निर्गत बिहार उत्पाद नियमावली, 2007 के अनुसार यदि किसी खुदरा दुकान की बंदोबस्ती लॉटरी के माध्यम से नही होती है तब उत्पाद आयुक्त की स्वीकृति से बिहार राज्य बिवरेज निगम लिमिटेड उन दुकानों को स्थापित एवं संचालित करेगा।

- हमने 13 चयनित उत्पाद जिलों में पाया कि 310 देशी शराब, 257 भारत निर्मित विदेशी शराब तथा 495 कम्पोजिट शराब की दुकानें वर्ष 2007–08 (जुलाई 2007 से मार्च 2008) तथा वर्ष 2008–09 के दौरान इच्छुक अभ्यर्थियों के अभाव में अबंदोबस्त रह गयी।

---

7 अरवल, औरंगाबाद, भोजपुर, गया, जहानाबाद, नवादा, पूर्णिया, रोहतास, सारण, एवं पश्चिमी चम्पारण।

8 औरंगाबाद, दरभंगा, सारण, तथा पश्चिमी चम्पारण।

9 भागलपुर, भोजपुर, दरभंगा, पूर्वी चम्पारण, गया, मुजफ्फपुर, पटना, सारण, सीवान तथा पश्चिमी चम्पारण।

10 औरंगाबाद, भोजपुर, गया तथा पश्चिमी चम्पारण।

- पुनः वर्ष 2007–08 (जुलाई 2007 से मार्च 2008) तथा वर्ष 2008–09 के दौरान हमने पाया कि 116 देशी शराब, 83 भारत निर्मित विदेशी शराब तथा 145 कम्पोजिट शराब दुकानों की बंदोबस्ती चार से 309 दिनों के विलम्ब के उपरान्त हुआ था।

उत्पाद दुकानों, जिनकी बंदोबस्ती नही हो सकी या विलम्ब से हुई, उनका संचालन बिहार राज्य बिवरेज निगम लिमिटेड के माध्यम से की जानी चाहिए थी। लेकिन संसाधनों की कमी के कारण बिहार राज्य बिवरेज निगम लिमिटेड ने इन दुकानों के संचालन में अपनी असमर्थतता (दिसम्बर 2007) व्यक्त की। इस प्रकार, सरकार ₹ 122.96 करोड़ के राजस्व (अबंदोबस्ती के कारण ₹ 113.32 करोड़ तथा विलम्ब से बंदोबस्ती के कारण ₹ 9.64 करोड़) से वंचित रही, जिसकी गणना अबंदोबस्त दुकानों के अनुज्ञप्ति शुल्क के आधार पर की गई।

सरकार ने बताया (अक्टूबर 2010) कि बिहार राज्य बिवरेज निगम लिमिटेड ने अबंदोबस्त दुकानों के संचालन में अपनी असमर्थतता (दिसम्बर 2007) व्यक्त की। हालाँकि तथ्य यह है कि बिहार राज्य बिवरेज निगम लिमिटेड द्वारा अबंदोबस्त दुकानों के संचालन से इंकार किए जाने के उपरांत सरकार ने वर्ष 2007–08 एवं 2008–09 में ऐसे दुकानों के संचालन के लिए वैकल्पिक तंत्र का विकास नही किया। परिणामस्वरूप, जुलाई 2007 में निर्गत अधिसूचना अप्रभावकारी रही।

बिहार उत्पाद नियमावली तथा बिक्री अधिसूचना के शर्त 6(क) के अनुसार उत्पाद दुकानों की बंदोबस्ती सम्पूर्ण उत्पाद वर्ष (पहली अप्रैल से शुरू होकर अगले वर्ष के 31 मार्च तक) के लिए की जाती है। पुनः, बिहार उत्पाद नियमावली प्रावधित करता है कि नियमों के प्रावधानों या अनुज्ञप्ति के किसी भी शर्त या बिक्री अधिसूचना के किसी भी शर्त या अनुज्ञप्ति के लिए लागू साधारण शर्तों का अनुज्ञप्तिधारियों द्वारा किसी भी प्रकार से उल्लंघन करने पर, जिससे राज्य के राजस्व की हानि हो, सन्निहित राजस्व की कुल राशि के अतिरिक्त समतुल्य राशि अर्थदण्ड के रूप में बिहार उत्पाद अधिनियम की धारा 42 के अंतर्गत आरोपित किया जाएगा।

3.6.9.3 हमने छः[11] जिलों में पाया कि उत्पाद वर्ष 2006–07, 2007–08 (जुलाई 2007 से मार्च 2008) तथा 2008–09 के दौरान बंदोबस्त 42 देशी शराब, 30 मसालेदार देशी शराब, 28 भारत निर्मित विदेशी शराब तथा 22 कम्पोजिट शराब दुकानों की अनुज्ञप्तियों को अनुज्ञप्ति शुल्क का भुगतान नही किए जाने के कारण अगस्त 2006 एवं फरवरी 2009 के बीच निरस्त कर दिया गया था। इन दुकानों को निरस्तीकरण के बाद न तो पुनर्बदोंबस्त की गई और न ही विभाग/बिहार राज्य बिवरेज निगम लिमिटेड द्वारा संचालित की गई, जिसके फलस्वरूप आरोप्य अर्थदण्ड ₹ 4.53 करोड़ सहित ₹ 10.72 करोड़ के राजस्व की हानि हुई। जिला उत्पाद पदाधिकारियों ने सरकार को हुए राजस्व की हानि की वसूली के लिए अधिनियम के प्रावधानों के अन्तर्गत दोषी अनुज्ञप्तिधारियों के विरूद्ध कोई कार्रवाई आरम्भ नहीं की थी।

सरकार ने निदेशित किया (अक्टूबर 2010) कि सभी चूक के मामलों में वसूली के लिए मुकद्मा दायर किया जाये।

[11] भोजपुर, दरभंगा, पूर्वी चम्पारण, पटना, सारण तथा सीवान।

अवैध शराब की आपूर्ति के जोखिम को कम करने तथा राजस्व की प्राप्ति को बनाये रखने के लिए सरकार अबंदोबस्त खुदरा शराब दुकानों के संचालन की प्रक्रिया विकसित कर सकती है।

3.6.10 खुदरा अनुज्ञप्तिधारियों द्वारा शराब का उठाव

बिहार उत्पाद नियमावली, 2004 तथा बिहार उत्पाद नियमावली, 2007 के प्रावधानों के साथ–साथ बिक्री अधिसूचना के शर्त्तों के अनुसार शराब की वार्षिक न्यूनतम गारंटी मात्रा को सम्पूर्ण उत्पाद वर्ष हेतु 12 बराबर किश्तों में विभाजित किया जाएगा तथा अनुज्ञप्तिधारी को प्रत्येक माह के दौरान एक अंश का उठाव करना है। पुनः बिहार उत्पाद (संशोधन) अधिनियम (जनवरी 2007 से प्रभावी) प्रावधित करता है कि अनुज्ञप्ति के किसी भी शर्त का उल्लंघन करने पर, जिससे सरकार के राजस्व की हानि हो, सन्निहित राजस्व की कुल राशि के अतिरिक्त समतुल्य राशि अर्थदण्ड के रूप में आरोपित किया जायगा।

एक जिला के लिए आयुक्त उत्पाद द्वारा निर्धारित न्यूनतम गारंटी मात्रा को अनुज्ञप्ति प्राधिकारी द्वारा उस जिले के उत्पाद दुकानों के बीच वितरित किया जाता है। प्रत्येक उत्पाद दुकान का अनुज्ञप्ति शुल्क, उस दूकान के वार्षिक न्यूनतम गारंटी मात्रा के आधार पर निर्धारित किया जाता है।

सरकारी संकल्प (जून 2007) प्रावधित करता है कि न्यूनतम गारंटी मात्रा का सही निर्धारण जनसंख्या के आधार पर किया जाये। हालाँकि, न्यूनतम गारंटी मात्रा के निर्धारण के लिए विभाग द्वारा कोई विस्तृत दिशा निर्देश, जैसाकि संकल्प में निहित है, निर्गत नहीं किया गया था। यद्यपि जिला उत्पाद कार्यालयों द्वारा न्यूनतम गारंटी मात्रा प्रस्तावित किया गया था, लेकिन इसके निर्धारण का आधार जिला उत्पाद कार्यालयों के अभिलेखों में नहीं पाया गया था।

3.6.10.1 देशी शराब एवं मसालेदार देशी शराब

बिहार उत्पाद नियमावली, 2004 के प्रावधानों के तहत् राजस्व पर्षद द्वारा नवम्बर 2004 में निर्गत (जनवरी 2005 से प्रभावी) अधिसूचना के अनुसार खुदरा बिक्री हेतु देशी शराब तथा मसालेदार देशी शराब पर निर्गमन फीस की दर निर्धारित न्यूनतम गारंटी मात्रा तक ₹ 2.50 प्रति लंदन प्रूफ लिटर (एल0 पी0 एल0) निर्धारित की गई थी।

हमने 11[12] जिलों के अभिलेखों के नमूना जाँच में पाया कि वर्ष 2005–06 से 2007–08 (अप्रैल से जून 2007) की अवधि में उत्पाद दुकानों के खुदरा अनुज्ञप्तिधारियों ने देशी शराब एवं मशालेदार देशी शराब की आवंटित न्यूनतम गारंटी मात्रा का उठाव नहीं किया, जिसके फलस्वरूप अप्रैल 2007 से जून 2007 तक की अवधि के लिए आरोप्य अर्थदण्ड ₹ 17.37 लाख सहित ₹ 2.93 करोड़ के राजस्व की हानि हुई, जिसका विवरण निम्न सारणी में दिया गया है:

---

12 औरंगाबाद, भागलपुर, भोजपुर, पूर्वी चम्पारण, गया, गोपालगंज, मुजफ्फरपुर, पटना, सारण, सीवान एवं पश्चिमी चम्पारण।

अवधि	वार्षिक मात्रा (एल0पी0एल0)		वार्षिक उठाव (एल0पी0एल0)		कम उठाव (एल0पी0एल0)		राजस्व की हानि (राशि ₹ में)
	देशी शराब	मसालेदार देशी शराब	देशी शराब	मसालेदार देशी शराब	देशी शराब	मसाला देशी शराब	
2005–06	1,35,34,258	30,79,600	89,03,468.98	10,38,216.22	46,30,789.02	20,41,383.78	1,66,80,432
2006–07	90,32,663	19,48,894	64,32,587.18	8,74,400.76	26,00,075.82	10,74,493.24	91,86,423
2007–08 (अप्रैल से जून 2007)	16,79,577	5,09,669.22	13,44,384.26	1,50,102.98	3,35,192.74	3,59,566.24	17,36,897
कुल	2,42,46,498	55,38,163.22	1,66,80,440.42	20,62,719.96	75,66,057.58	34,75,443.26	2,76,03,752

3.6.10.2 भारत निर्मित विदेशी शराब एवं बीयर

हमने 11[13] उत्पाद जिलों में पाया कि उत्पाद दुकानों के खुदरा अनुज्ञप्तिधारियों ने भारत निर्मित विदेशी शराब के 125.11 लाख एल0पी0एल0 एवं बीयर के 135.26 लाख बल्क लीटर (बी0 एल0) के निर्धारित न्यूनतम गारंटी मात्रा के विरूद्ध भारत निर्मित विदेशी शराब का 70.06 लाख एल0 पी0 एल0 एवं बीयर का 49.25 लाख बी0 एल0 का ही उठाव किया था। इस प्रकार, अनुज्ञप्तिधारियों ने संबंधित दुकानों हेतु निर्धारित न्यूनतम गारंटी मात्रा के आधार पर संगणित भारत निर्मित विदेशी शराब का 55.05 लाख एल0 पी0 एल0 तथा बीयर का 86.01 लाख बी0 एल0 का उठाव नहीं किया। जिसके परिणामस्वरूप आरोप्य अर्थदण्ड ₹ 23.43 करोड़ सहित तीन अधीक्षकों[14] द्वारा जब्त जमानत राशि ₹ 1.12 करोड़ के समायोजन के उपरांत ₹ 91.68 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।

हमने यह पाया कि यद्यपि बिहार उत्पाद नियमावली में न्यूनतम गारंटी मात्रा के उठाव का प्रावधान किया गया था, लेकिन उत्पाद दुकानों के अनुज्ञप्तिधारियों द्वारा शराब के उठाव की आवधिक समीक्षा के लिए तंत्र, जिला उत्पाद पदाधिकारियों द्वारा प्रस्तुत किये जाने वाले रिपोर्ट/रिटर्न तथा उच्च अधिकारियों द्वारा अनुश्रवण की प्रक्रिया का प्रावधान नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, विभाग/सरकार को शराब के न्यूनतम गारंटी मात्रा के कम उठाव से होनेवाले राजस्व की क्षति का समय पर पता नहीं चल सका।

सरकार ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2010) कि बिहार उत्पाद नियमावली, 2007 के लागू होने के बाद राज्य के न्यूनतम गारंटी मात्रा का लगभग पूर्ण उठाव हो रहा था तथा प्रत्येक वर्ष स्थिति में सुधार हो रहा था। सरकार ने आगे कहा कि सभी जिला उत्पाद कार्यालयों से प्रतिवेदन की माँग की गई है और यदि आवश्यक हुआ तो राजस्व की वसूली के लिए कार्रवाई आरम्भ की जाएगी।

सरकार, न्यूनतम गारंटी मात्रा के विरूद्ध प्रत्येक दूकान से शराब के उठाव की नियमित जानकारी प्राप्त करने हेतु तथा कम उठाव के मामले में नियम के अनुरूप कार्रवाई करने के लिए, उचित आंतरिक नियंत्रण प्रणाली विकसित कर सकती है।

13 औरंगाबाद, भागलपुर, भोजपुर, पूर्वी चम्पारण, गया, गोपालगंज, मुजफ्फरपुर, पटना, सारण, सीवान एवं पश्चिमी चम्पारण।

14 भागलपुर, मुजफ्फरपुर और सीवान।

3.6.11 अनुज्ञप्ति शुल्क

बिहार वित्तीय नियमावली के अंतर्गत, नियंत्री पदाधिकारी का यह कर्त्तव्य है कि सरकारी बकायों का सही एवं वास्तविक निर्धारण, वसूली एवं कोषागार में जमा किये जाने को सुनिश्चित करे।

बिहार उत्पाद नियमावली, 2007 एवं बिक्री अधिसूचना के शर्तें प्रावधित करता है कि अनुज्ञप्ति प्राधिकारी द्वारा बंदोबस्ती स्वीकार किए जाने के उपरांत, अनुज्ञप्तिधारी वार्षिक अनुज्ञाप्ति फीस का बारहवां भाग अग्रिम अनुज्ञप्ति शुल्क के रूप में भुगतान करेगा, जिसका समायोजन उत्पाद वर्ष के अंतिम माह में किया जाएगा।

अनुज्ञाप्ति में उल्लिखित तथा सरकार द्वारा निर्धारित अनुज्ञप्ति शुल्क की मासिक किश्त अनुज्ञप्तिधारियों द्वारा माह के पहली तिथि को जिले के सरकारी कोषागार में जमा की जाएगी, जो किसी भी स्थिति में माह के 20 तारीख तक, यदि उस तिथि को अवकाश है तब अगले कार्य दिवस को, अवश्य जमा किया जाना चाहिए। इसमें विफल रहने पर अनुज्ञप्ति निरस्त कर दी जाएगी एवं सभी जमानत राशि जब्त कर ली जाएगी तथा दुकान को अगले डाककर्त्ता के साथ बंदोबस्त की जाएगी।

बिहार उत्पाद अधिनियम/ नियमावली में अनुज्ञप्ति शुल्क विलम्ब से जमा किये जाने पर ब्याज आरोपित करने का प्रावधान नहीं है।

3.6.11.1 सहायक आयुक्त उत्पाद, भोजपुर के अभिलेखों की समीक्षा के क्रम में हमने पाया कि वर्ष 2007–08 (1 जुलाई 2007 से 31 मार्च 2008) के दौरान दुकानों की बंदोबस्ती के उपरांत सात अनुज्ञप्तिधारियों ने अग्रिम अनुज्ञप्ति शुल्क ₹ 7.51 लाख जमा नहीं किया था। अग्रिम अनुज्ञप्ति शुल्क जमा किये बगैर अनुज्ञाप्ति निर्गत किया जाना अनियमित था। अनुज्ञाप्तियों के निरस्तीकरण, जमानत राशि जब्त किया जाना अथवा बकाये की वसूली के लिए सहायक आयुक्त उत्पाद द्वारा दोषी अनुज्ञप्तिधारियों के विरूद्ध कोई कार्रवाई नहीं की गई। सहायक आयुक्त उत्पाद के कर्त्तव्य में लापरवाही के कारण सरकार उत्पाद राजस्व से वंचित रह गई।

सरकार ने आश्वासन दिया (अक्टूबर 2010) कि मामले की जाँचोपरांत आवश्यक कार्रवाई की जाएगी।

3.6.11.2 बिहार उत्पाद अधिनियम प्रावधित करता है कि अनुज्ञप्ति शुल्क का भुगतान नहीं किया जाना, विलम्ब से भुगतान किया जाना इत्यादि के लिए उत्पाद प्रपत्र सं0 132 में एक पंजी का संधारण किया जाये।

- हमने पाया कि अनुज्ञप्ति शुल्क के भुगतान में विलम्ब को देखने के लिए किसी भी नमूना जाँचित उत्पाद कार्यालय ने इस पंजी को संधारित नहीं किया। हमने पुनः देखा कि वर्ष 2008–09 के दौरान 10[15] जिलों में 244 अनुज्ञप्तिधारियों ने ₹ 6.18 करोड़ मासिक अनुज्ञप्ति शुल्क, 20 दिनों के अधिदिवस के बाद भी तीन से 140 दिनों के विलम्ब से जमा किया। दोषी अनुज्ञप्तिधारियों के विरूद्ध कोई कार्रवाई नहीं की गई।

---

15 औरंगाबाद, भागलपुर, भोजपुर, दरभंगा, पूर्वी चम्पारण, गोपालगंज, मुजफ्फरपुर, पटना, सारण एवं पश्चिमी चम्पारण।

- हमने सहायक आयुक्त उत्पाद, भोजपुर के अभिलेखों से पाया कि वर्ष 2007–08 (1 जुलाई 2007 से 31 मार्च 2008) के दौरान 13 अनुज्ञप्तिधारियों ने ₹ 27.47 लाख अनुज्ञप्ति शुल्क जमा नहीं किया। पाँच मामलों में उत्पाद वर्ष के अंत में अनुज्ञप्तियाँ निरस्त कर दी गई थी, छः मामलों में चूक के तीन से चार माह के उपरांत अनुज्ञप्तियाँ निरस्त की गई और दो मामलों में बिक्री अधिसूचना के शर्त्तों के अनुरूप कोई कार्रवाई नहीं की गई थी। क्षेत्र अधिकारियों द्वारा विभागीय नियमों का पालन नहीं किये जाने के फलस्वरूप बकाये का संचयन हुआ, जो अनुपालन मुद्दों पर नियंत्रण की कमी दर्शाता है।

सरकार ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2010) कि सभी जिला उत्पाद अधिकारियों से प्रतिवेदन की मांग की गई है और यदि आवश्यक हुआ तो दोषी अधिकारियों के विरूद्ध कार्रवाई की जाएगी।

3.6.12 राजस्व के बकाये की वसूली

बिहार उत्पाद अधिनियम यह प्रावधित करता है कि बकाए उस व्यक्ति से वसूल की जा सकती है जो प्राथमिक तौर पर उसका भुगतान करने हेतु उत्तरदायी है अथवा उसके सुरक्षित जमा से (यदि कोई हो), कुर्की एवं उसके चल संपत्ति की बिक्री द्वारा अथवा राजस्व के बकाए की वसूली के लिए विहित प्रक्रिया द्वारा करनी है।

लोक माँग वसूली अधिनियम, 1914 की धारा 3(6) के अधीन अनुसूची–I के अनुसार सरकार को देय राशि का भुगतान निर्धारित अवधि के भीतर किया जाना है। चूक के मामले में इसकी वसूली माँग के बकाए की तरह की जानी है और तद्नुरूप देय राशि, जिसका भुगतान नही किया गया था एवं बकाया घोषित कर दिया गया था, को लोक माँग वसूली अधिनियम की धारा 4 की शर्त्तों के अनुसार माँग पदाधिकारी द्वारा नीलामवाद पदाधिकारी के पास नीलामवाद दायर कर वसूली करनी है। लोक माँग वसूली अधिनियम के अंतर्गत राजस्व पर्षद के निदेशानुसार माँग पदाधिकारी और नीलामवाद पदाधिकारी, नीलामवाद मामलों के त्वरित निष्पादन के लिए संयुक्त रूप से जिम्मेवार हैं।

3.6.12.1 बिहार उत्पाद अधिनियम में बकाये की वसूली की प्रक्रिया आरम्भ करने के लिए कोई समय सीमा विहित नहीं किया गया है।

हमने पाया कि 31 मार्च 2009 तक कुल बकाया राशि ₹ 30.41 करोड़[16] (जैसाकि विभाग द्वारा प्रतिवेदित किया गया) में से केवल ₹ 24.89 करोड़ ही नीलामवाद कार्यवाही के अंतर्गत शामिल था।

हमने 13 चयनित उत्पाद जिलों में पाया कि वर्ष 1970–71 से 2008–09 की अवधि से संबंधित कुल बकाया राशि ₹ 11.22 करोड़ में से केवल ₹ 5.91 करोड़ ही नीलामवाद कार्यवाही के अंतर्गत शामिल था। शेष मामलों में नीलामवाद कार्यवाही प्रारम्भ करने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की गई।

विभाग के पास लम्बित बकाये राजस्व के समेकित आँकड़ा का समयवार/वर्षवार विवरण उपलब्ध नहीं था। हमने नौ नमूना जाँचित जिला उत्पाद कार्यालयों में पाया कि बकाऐ के अधिकतर मामले काफी लम्बी अवधि से लम्बित थे, जैसाकि निम्न सारणी में दर्शाया गया है:

16 बाँका, कैमुर, लखीसराय तथा मुंगेर को छोड़कर।

(₹ लाख में)

क्र0 सं0	जिला	20 वर्षों से अधिक पुराना बकाया राशि	15 वर्षों से अधिक पुराना बकाया राशि	10 वर्षों से अधिक पुराना बकाया राशि	5 वर्षों से अधिक पुराना बकाया राशि	5 वर्षों तक पुराना बकाया राशि	कुल बकाया राशि
1	सारण	2.80	54.05	22.35	18.86	1.67	99.74
2	पश्चिमी चम्पारण	0.12	3.29	14.08	46.64	5.42	69.55
3	नालन्दा	7.41	4.41	5.75	0.65	0.02	18.25
4	मुजफ्फरपुर	-	18.53	15.68	15.07	24.20	73.49
5	पटना	40.89	71.23	158.50	55.45	0.43	326.49
6	गोपालगंज	0.72	2.45	9.09	2.90	16.65	31.81
7	भागलपुर	-	0.28	0.28	3.01	-	3.57
8	पूर्वी चम्पारण	23.90	25.74	25.07	17.81	1.51	94.03
9	भोजपुर	0.65	16.95	30.78	11.47	25.76	85.61
	कुल	**76.49**	**196.93**	**281.58**	**171.86**	**75.66**	**802.54**

यद्यपि लोक माँग वसूली अधिनियम के अनुसार माँग पदाधिकारी और नीलामवाद पदाधिकारी, नीलामवाद मामलों के त्वरित निष्पादन के लिए संयुक्त रूप से जिम्मेवार हैं, लेकिन हमने पाया कि संबंधित सहायक उत्पाद आयुक्तों/उत्पाद अधीक्षकों द्वारा नीलामवाद मामलों के निष्पादन के लिए प्रभावकारी प्रयास नहीं किया गया। बकाये की वसूली नहीं होने से सरकारी राजस्व अवरूद्ध रहा।

सरकार ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2010) कि सभी जिला उत्पाद कार्यालयों से प्रतिवेदन माँगी गई है और यदि आवश्यक हुआ तो दोषी अधिकारियों के विरूद्ध कार्रवाई की जाएगी।

3.6.12.2 नीलामवाद मामले दायर करने में विलम्ब के कारण ब्याज की हानि

लोक माँग वसूली अधिनियम, 1914 के अनुसार लोक माँग, जिससे नीलामवाद संबंधित है, पर ब्याज 12 प्रतिशत की वार्षिक दर से नीलामवाद हस्ताक्षर करने की तिथि से वसूली की तिथि तक लगाया जाना है। नीलामवाद मामले दर्ज करने में किसी विलम्ब का प्रतिफल ब्याज के रूप में राजस्व की हानि होगी।

हमने 12[17] उत्पाद जिलों में पाया कि वर्ष 1976–77 से 2004–05 से संबंधी बकाया माँग की राशि ₹ 4.12 करोड़ थी। इसके विरूद्ध विभाग ने नीलामवाद मामले एक से 23 वर्षों के विलम्ब से दायर किया था। इस प्रकार, नीलामवाद की कार्रवाई करने में विलम्ब के कारण ब्याज के रूप में ₹ 3.14 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।

विभाग बकाये राजस्व पर नीलामवाद दायर करने के लिए एक समय सीमा निर्धारित करने पर विचार कर सकती है।

17 औरंगाबाद, भागलपुर, भोजपुर, दरभंगा, पूर्वी चम्पारण, गया, मुजफ्फरपुर, नालन्दा, पटना, सारण, सीवान एवं पश्चिमी चम्पारण।

3.6.13 आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

3.6.13.1 आंतरिक लेखापरीक्षा

> आंतरिक लेखापरीक्षा, आंतरिक नियंत्रण प्रणाली का एक अतिमहत्वपूर्ण साधन है, जो वर्तमान प्रणाली की कार्यदक्षता एवं प्रभावशीलता का मूल्यांकन करता है। यह स्वतंत्र रूप से विभाग के कार्यकलापों की समीक्षा भी करता है।

राज्य सरकार के विभिन्न विभागों, जिसमें उत्पाद एवं मद्य निषेध विभाग भी शामिल है, के लिए वित्त विभाग का लेखापरीक्षा स्कंध आन्तरिक लेखापरीक्षक के रूप में कार्य करता है। विभागों का आंतरिक लेखापरीक्षा अधीनस्थ कार्यालयों के प्रशासनिक विभाग से प्राप्त अधियाचना के आधार पर किया जा रहा था। हालाँकि, हमने पाया कि वर्ष 2004–05 से 2008–09 की अवधि में नमूना जाँचित कार्यालयों का आंतरिक लेखापरीक्षा नहीं किया गया था। यह दर्शाता है कि विभाग को प्रणाली के दोषपूर्ण क्रियाकलापों के क्षेत्रों को पता लगाने का कोई उपाय नहीं रहा तथा समय पर उचित सुधारात्मक कार्रवाई नहीं कर सका।

सरकार ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2010) कि विभाग के अभिलेखों तथा लेखाओं की आंतरिक लेखापरीक्षा करने के लिए वित्त विभाग से अनुरोध किया जाएगा।

सरकार विभाग की आंतरिक लेखापरीक्षा नियमित अवधि पर कराना सुनिश्चित कर सकती है ताकि अनियमितताऐं/चूक का समय पर पता लगाया जा सके तथा इसका निवारण किया जा सके।

3.6.13.2 विभागीय निरीक्षण

बिहार उत्पाद अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार उत्पाद कार्यालयों का निरीक्षण उपायुक्त उत्पाद द्वारा वर्ष में एक बार तथा सहायक आयुक्त उत्पाद/अधीक्षक उत्पाद द्वारा वर्ष में दो बार किया जाना है।

वर्ष 2004–05 से 2008–09 की अवधि में 13 नमूना जाँचित जिला उत्पाद कार्यालयों में निरीक्षण की स्थिति निम्नवत है:

निरीक्षण पदाधिकारी	किये जाने वाले निरीक्षणों की संख्या	किये गये निरीक्षणों की संख्या	कमी
उपायुक्त, उत्पाद	65	3	62
सहायक आयुक्त उत्पाद/अधीक्षक उत्पाद	130	5	125

उपर्युक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि नमूना जाँचित जिलों में उपायुक्त उत्पाद द्वारा वांछित निरीक्षणों का केवल पाँच प्रतिशत एवं सहायक आयुक्त उत्पाद/अधीक्षक उत्पाद द्वारा चार प्रतिशत निरीक्षण किया गया।

पुनः यह देखा गया कि चयनित जिला उत्पाद कार्यालयों के पास कोई आँकड़ा नहीं था, जिससे पता चले कि वैसे इलाके, जिसमें प्राधिकृत दुकानें नहीं थी, में अवैध शराब की आपूर्ति रोकने के लिए उत्पाद कर्मियों द्वारा पर्याप्त निरीक्षण/छापामारी की गई।

इस प्रकार, निरीक्षणों की नगण्य संख्या के कारण आंतरिक नियंत्रण प्रणाली कमजोर रहा। इसके परिणामस्वरूप, उच्च प्राधिकारी सूचनाओं तथा विभागीय नियमों एवं आदेशों का अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा पालन नहीं किये जाने के विषय में समय पर जानकारी से वंचित रहे।

सरकार ने वांछित निरीक्षण कराने का आश्वासन (अक्टूबर 2010) दिया।

3.6.13.3 पंजियों का संधारण

बिहार उत्पाद अधिनियम, समय पर उत्पाद राजस्व की वसूली पर प्रभावकारी नियंत्रण सुनिश्चित करने के लिए प्रपत्रों एवं पंजियों का संधारण प्रावधित करती है।

नमूना जाँचित जिलों के अभिलेखों की हमारी संवीक्षा से पता चला कि निम्नलिखित महत्वपूर्ण पंजियों का संधारण अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार नहीं किया जा रहा था:

- **चालान पंजी (उत्पाद प्रपत्र सं0–106)**

जिला उत्पाद कार्यालय के सभी चालान पंजियों के सार में एकरूपता बनाना सुनिश्चित करने के लिए, एक अलग खंड उत्पाद प्रपत्र सं0–106 में 'सार चालान पंजी' का संधारण करना था।

हमने पाया कि यह सार चालान पंजी आठ[18] उत्पाद जिलों में वर्ष 2004–05 से 2008–09 की अवधि में तथा भागलपुर में वर्ष 2008–09 में संधारित नहीं था। पुनः वर्ष 2004–05 से 2008–09 के दौरान गया तथा भागलपुर में इसे सहायक आयुक्त उत्पाद/अधीक्षक उत्पाद द्वारा अधिप्रमाणित नहीं किया गया था। सार चालान पंजी के संधारण नहीं किये जाने के कारण विभागीय अधिकारियों को कोषागार में जमा किये गये वास्तविक राजस्व की गणना करने में कठिनाई हुई।

- **उत्पाद विक्रेताओं के कदाचार की पंजी (उत्पाद प्रपत्र सं0–73)**

कदाचार के लिए उत्पाद विक्रेताओं को दण्ड दिये जाने के आदेश, इस पंजी में अंकित किया जाना चाहिए।

हमने पाया कि इस पंजी का संधारण औरंगाबाद में वर्ष 2004–05 से 2007–08, गोपालगंज तथा पूर्वी चम्पारण में वर्ष 2004–05 से 2008–09, भोजपुर में वर्ष 2005–06 से 2007–08 तथा भागलपुर में वर्ष 2008–09 के लिए नहीं किया गया था। इस प्रकार, कदाचार हेतु आरोपित जुर्माना एवं अर्थदण्ड को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

- **मांग, संग्रहण इत्यादि का ज्ञापण पंजी (उत्पाद प्रपत्र सं0–67)**

अनुज्ञाप्ति फीस एवं शुल्क के मांग, संग्रहण तथा शेष का एक ज्ञापण प्रत्येक माह के अंत में तैयार किया जाना चाहिए था।

हमने पाया कि पंजी का संधारण पूर्वी चम्पारण में वर्ष 2008–09 के लिए नहीं किया गया था। नौ[19] उत्पाद जिलों में पंजियों को वर्ष 2004–05 से 2008–09 की अवधि में बंद नहीं किया गया था। इसे सहायक आयुक्त उत्पाद द्वारा गया में जाँचा नहीं गया था। इस प्रकार इन जिला उत्पाद कार्यालयों में मांग, संग्रहण तथा शेष सुलभता से उपलब्ध नहीं थे।

- **बकाया पंजी**

बकाया पंजी में बकाया की राशि, अनुज्ञप्तिधारी का नाम जिसके विरूद्ध बकाया है और इससे संबंधित अवधि का उल्लेख रहता है।

[18] औरंगाबाद, पूर्वी चम्पारण, गोपालगंज, मुजफ्फरपुर, नालन्दा, पटना, सारण एवं सीवान।

[19] औरंगाबाद, भोजपुर, गोपालगंज, मुजफ्फरपुर, नालन्दा, पटना, सारण, सीवान एवं पश्चिमी चम्पारण।

हमने पाया कि सारण, पश्चिमी चम्पारण, भोजपुर तथा गया में वर्ष 2004–05 से 2008–09, गोपालगंज में वर्ष 2007–08 से 2008–09 तथा सीवान में वर्ष 2005–06 से 2008–09 के दौरान बकाया पंजी का संधारण नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, इन जिला उत्पाद कार्यालयों में बकायों का विवरण उपलब्ध नहीं था।

- **नीलामवाद पंजी**

नीलामवाद पंजी में अनुज्ञप्तिधारियों, जिनके विरूद्ध नीलामवाद दायर किया गया था, बकाया की अवधि, केस संख्या, नीलामवाद दायर करने की तिथि तथा नीलामवाद की राशि का उल्लेख रहता है।

चूँकि यह पंजी गया, भोजपुर तथा सारण में सहायक आयुक्त उत्पाद/अधीक्षक उत्पाद द्वारा अधिप्रमाणित नहीं था, इसलिए पंजी की प्रविष्टियाँ विश्वसनीय नहीं थी।

- **पंजी 89**

यह पंजी आवंटित मात्रा के विरूद्ध माहवार परमिट निर्गत किये जाने को दर्शाता है।

हमने पाया कि पाँच[20] उत्पाद जिलों में वर्ष 2007–08 एवं 2008–09 के दौरान इस पंजी का संधारण नहीं किया गया था। नालन्दा में वार्षिक मात्रा का उल्लेख नहीं था तथा अधीक्षक उत्पाद द्वारा सत्यापित नहीं था। सारण में कुछ मामलों में अनुज्ञप्तिधारियों के नाम का उल्लेख नहीं था। परिणामस्वरूप, शराब के जिस मात्रा के लिए परमिट निर्गत किया गया था, वह सुलभता से उपलब्ध नहीं था।

- **उत्पाद बिक्रेताओं के जमानत राशि की पंजी (उत्पाद प्रपत्र सं0–103 क)**

जमानत पंजी में अनुज्ञप्तिधारियों से जमानत के रूप में ली गई नगद राशि, डिमान्ड ड्राफ्ट, आवधिक जमा, बैंक गारंटी, राष्ट्रीय बचत प्रमाणपत्र इत्यादि की प्रविष्टि की जाती है।

हमने पाया कि कार्यालय, अधीक्षक उत्पाद मुजफ्फरपुर (वर्ष 2004–05 से 2008–09) तथा अधीक्षक उत्पाद, औरंगाबाद (वर्ष 2005–06 से 2006–07) में जमानत पंजी का संधारण नहीं किया गया था। पुनः अधीक्षक उत्पाद, नालंदा ने इसे विहित प्रपत्र में संधारित नहीं किया था। परिणामस्वरूप, जमानत राशि तथा इसके वापसी की स्थिति की विवरणी सुलभता से उपलब्ध नहीं था।

इन पंजियों के अभाव में, नियमों के अंतर्गत निर्धारित जाँच तथा आँकड़ों की शुद्धता की जाँच हम नहीं कर सके।

सरकार ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2010) कि अधीनस्थ अधिकारियों को निर्धारित पंजी एवं अभिलेख सावधानीपूर्वक संधारित करने का निर्देश निर्गत किया जाएगा।

3.6.14 निष्कर्ष

राज्य उत्पाद राजस्व के आरोपण एवं संग्रहण की समीक्षा से बजट अनुमान के निर्धारण में त्रुटियाँ प्रकटित हुई। सरकार का अबंदोबस्त दुकानों के संचालन पर नियंत्रण नहीं था, जिसके फलस्वरूप राजस्व की हानि हुई। शराब के दुकानवार उठाव के आवधिक समीक्षा की कार्यप्रणाली के अभाव में उत्पाद राजस्व का रिसाव हुआ और दण्ड की वसूली नहीं हुई। राजस्व बकाया मामलों को नीलामवाद अधिकारी के पास भेजने के लिए कोई समय अवधि निर्धारित नहीं थी, जिसके फलस्वरूप काफी राजस्व बकाया जमा हो गया, जिसके विरूद्ध नीलामवाद दायर नहीं किया गया था। आंतरिक

---

20 भोजपुर, पूर्वी चम्पारण, मुजफ्फरपुर, पटना एवं पश्चिमी चम्पारण।

लेखापरीक्षा स्कंध द्वारा निरीक्षण नहीं किये जाने के कारण विभाग अपने कार्यों में कमियों एवं त्रुटियों का पता नहीं लगा सका।

3.6.15 अनुशंसाओं का सार

सरकार को:

- बजट अनुमान तैयार करने में बजट संहिता के प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित करना चाहिए;
- अबंदोबस्त उत्पाद दुकानों के संचालन हेतु प्रभावकारी कार्यप्रणाली का विकास करना चाहिए;
- न्यूनतम गारंटी मात्रा के विरूद्ध दुकानवार शराब के उठाव से संबंधित जानकारी प्राप्त करने हेतु तंत्र तथा शराब के कम उठाव के मामले में नियम के अनुरूप समय पर कार्रवाई करने के लिए उचित आंतरिक नियंत्रण प्रणाली का विकास करना चाहिए;
- राजस्व के समय पर संग्रहण पर प्रभावकारी नियंत्रण सुनिश्चित करना, साथ ही साथ अनुज्ञप्ति शुल्क विलम्ब से जमा किये जाने पर ब्याज का आरोपण सुनिश्चित करने हेतु प्रावधानों को समाहित करना चाहिए तथा
- नियमित अंतराल पर विभाग का आंतरिक लेखापरीक्षा सुनिश्चित करना चाहिए।

अध्याय–IV
मोटर वाहनों पर कर

अध्याय–IV: मोटर वाहनों पर कर

4.1 कर प्रशासन

राज्य में मोटर वाहनों के करों का संग्रहण परिवहन विभाग द्वारा किया जाता है, जिसके प्रधान राज्य परिवहन आयुक्त होते हैं। मुख्यालय में दो संयुक्त राज्य परिवहन आयुक्त, उनके कार्य संपादन में सहयोग करते हैं। राज्य को नौ क्षेत्रों एवं 38 जिलों में बाँटा गया है जिन पर क्रमशः क्षेत्रीय परिवहन प्राधिकार के सचिव एवं जिला परिवहन पदाधिकारियों का नियंत्रण रहता है। उन्हें राजस्व के संग्रहण हेतु मोटर वाहन निरीक्षकों द्वारा सहायता की जाती है।

4.2 प्राप्तियों की प्रवृत्ति

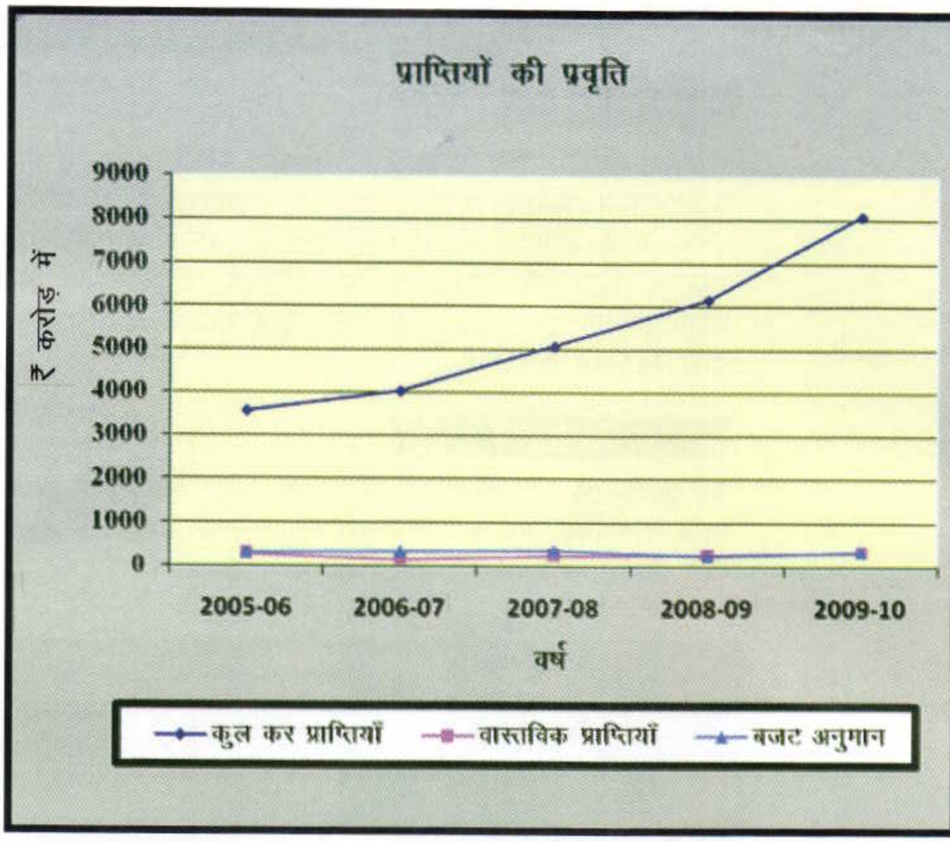
वर्ष 2005–06 से 2009–10 के दौरान बजट आकलन तथा मोटर वाहनों पर कर से प्राप्त वास्तविक प्राप्तियों के साथ–साथ उसी अवधि के दौरान कुल कर प्राप्तियों के बीच भिन्नता नीचे दर्शायी गई है:

(₹ करोड़ में)

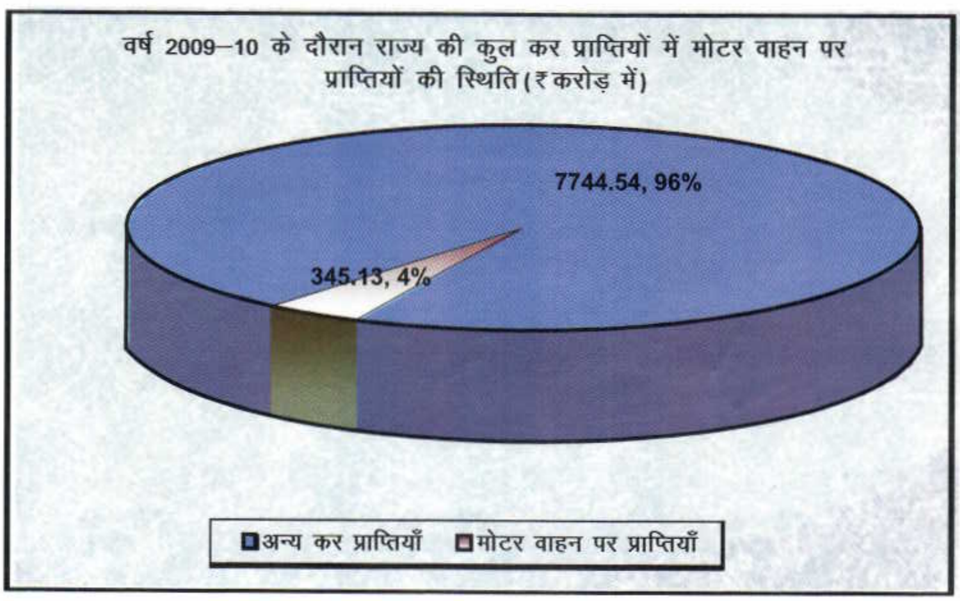
वर्ष	बजट अनुमान	वास्तविक प्राप्तियाँ	भिन्नता वृद्धि (+)/ ह्रास (–)	भिन्नता की प्रतिशतता	राज्य की कुल कर प्राप्तियाँ	कुल कर प्राप्तियों की तुलना में वास्तविक कर प्राप्तियों की प्रतिशतता
2005–06	310.00	302.44	(–) 7.56	(–) 2.44	3,561.10	8.49
2006–07	350.00	181.38	(–)168.62	(–) 48.18	4,033.08	4.50
2007–08	375.00	273.21	(–) 101.79	(–) 27.14	5,085.53	5.37
2008–09	256.60	297.74	(+) 41.14	(+) 16.03	6,172.74	4.82
2009–10	355.00	345.13	(–) 9.87	(–) 2.78	8,089.67	4.27

उपर्युक्त तालिका दर्शाता है कि वर्ष 2006–07, 2008–09 एवं 2009–10 के दौरान राज्य की कुल प्राप्तियों के विरूद्ध मोटर वाहनों पर कर से प्राप्तियों की प्रतिशतता में पूर्व के वर्ष से कमी हुई।

मोटर वाहनों पर कर की आकलित प्राप्तियाँ तथा कुल कर प्राप्तियों के साथ–साथ प्राप्तियों की प्रवृत्ति निम्न ग्राफ में दिया गया है:



वर्ष 2009–10 के दौरान राज्य की कुल कर प्राप्तियों (₹ 8,089.67 करोड़) में मोटर वाहनों पर प्राप्तियों का योगदान निम्न चार्ट दर्शाता है:



4.3 संग्रहण की लागत

मोटर वाहनों पर कर प्राप्तियों का सकल संग्रहण, उस संग्रहण पर किया गया व्यय तथा वर्ष 2007–08 से 2009–10 के दौरान सकल संग्रहण पर ऐसे व्यय की प्रतिशतता के साथ–साथ संबंधित विगत वर्षों के लिए सकल संग्रहण पर व्यय से संबंधित अखिल भारतीय औसत की प्रतिशतता नीचे दर्शाई गई है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	सकल संग्रहण	संग्रहण पर व्यय	सकल संग्रहण पर व्यय की प्रतिशतता	विगत वर्ष के लिए अखिल भारतीय औसत प्रतिशतता
2007–08	273.21	5.96	2.18	2.47
2008–09	297.74	6.95	2.33	2.58
2009–10	345.13	10.41	3.02	2.93

उपर्युक्त तालिका दर्शाता है कि वर्ष 2009–10 के दौरान, संग्रहण पर व्यय की प्रतिशतता वर्ष 2008–09 के लिए अखिल भारतीय औसत प्रतिशतता से अधिक था।

सरकार को आवश्यकता है कि आने वाले वर्षों में संग्रहण की लागत की प्रतिशतता को अखिल भारतीय औसत प्रतिशतता से नीचे रखने हेतु उचित कदम उठाए।

4.4 लेखापरीक्षा का प्रभाव

राजस्व का प्रभाव

वर्ष 2004–05 से 2008–09 की अवधि के दौरान, हमने अपनी निरीक्षण प्रतिवेदनों के माध्यम से राजस्व का आरोपण नहीं/कम किये जाने, अवनिर्धारण/हानि इत्यादि के 918 मामले, जिसमें ₹ 653.99 करोड़ के राजस्व शामिल थे, इंगित किए। इसमें से विभाग/सरकार ने ₹ 308 करोड़ से सन्निहित 577 मामलों के लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया एवं मात्र ₹ 1.52 करोड़ करोड़ की वसूली की। विस्तृत विवरणी निम्न तालिका में दर्शाया गया है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	लेखापरीक्षित ईकाइयों की संख्या	आपत्ति किए गए		स्वीकार किए गए		वसूल किए गए	
		मामलों की संख्या	राशि	मामलों की संख्या	राशि	मामलों की संख्या	राशि
2004–05	28	274	116.67	09	26.54	4	0.17
2005–06	42	53	198.42	27	13.99	1	0.01 लाख
2006–07	47	172	41.63	116	28.49	शून्य	शून्य
2007–08	47	201	141.29	215	142.94	5	0.37
2008–09	46	218	155.98	210	96.04	4	0.98
कुल	**210**	**918**	**653.99**	**577**	**308.00**	**14**	**1.52**

स्वीकृत मामलों में सन्निहित ₹ 308 करोड़ के विरूद्ध ₹ 1.52 करोड़ (0.49 प्रतिशत) के सरकारी बकायों की कम वसूली किया जाना, सरकार/विभाग की ओर से तत्परता का अभाव संसूचित करता है।

हम अनुशंसा करते हैं कि सन्निहित राशि, कम से कम स्वीकृत मामलों में, की वसूली हेतु सरकार उपयुक्त कदम उठायें।

4.5 आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध की कार्यप्रणाली

आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध, जिसे वित्त (लेखापरीक्षा) कहा जाता है, वित्त विभाग के अंतर्गत कार्य करता है तथा सरकार के विभिन्न कार्यालयों की आंतरिक लेखापरीक्षा प्रशासनिक विभाग द्वारा प्राप्त अधियाचना के आधार पर किया जाता है।

वित्त (लेखापरीक्षा) की लेखापरीक्षा दल में तीन सदस्य होते हैं, जिसमें एक दल का प्रमुख होता है। लेखापरीक्षा हेतु अधियाचना की मात्रा को ध्यान में रखते हुए मुख्यालय/प्रमंडलीय कार्यालयों से लेखापरीक्षा दल हेतु कर्मियों को लिया जाता है। विभाग ने लेखापरीक्षा की जाने वाली कार्यालयों की संख्या, किये गये लेखापरीक्षा की संख्या, निर्गत अवलोकनों की संख्या तथा सन्निहित राशि से संबंधित सूचनाएँ हमें उपलब्ध नहीं कराया।

4.6 लेखापरीक्षा के परिणाम

वर्ष 2009–10 की अवधि के दौरान मोटर वाहनों पर कर से संबंधित 38 ईकाइयों के अभिलेखों की हमारी नमूना जाँच से, ₹ 253.13 करोड़ से सन्निहित 310 मामलों में कर के अवनिर्धारण एवं अन्य अनियमितताओं का पता चला, जो निम्नलिखित श्रेणियों के अंतर्गत आते हैं:

(₹ करोड़ में)

क्रम संख्या	श्रेणियाँ	मामलों की संख्या	राशि
1.	करों का आरोपण नहीं/कम किया जाना	52	39.77
2.	योग्यता प्रमाणपत्र का अनियमित निर्गमन	12	7.26
3.	व्यापार कर की वसूली नहीं/कम किया जाना	28	2.87
4.	अभ्यर्पण में संलग्न वाहनों से कर की वसूली नहीं किया जाना	16	2.02
5.	अन्य मामले	202	201.21
	कुल	**310**	**253.13**

वर्ष के दौरान, विभाग ने 295 मामलों में अंतर्निहित ₹ 201.23 करोड़ के अवनिर्धारण तथा अन्य त्रुटियों को स्वीकार किया, जिनमें से ₹ 199.67 करोड़ से सन्निहित 286 मामले वर्ष 2009–10 में तथा शेष पूर्ववर्ती वर्षों में इंगित किए गए थे।

दृष्टान्तस्वरूप कुछ मामले, जिनमें ₹ 20.96 करोड़ अंतर्निहित है, निम्नलिखित कंडिकाओं में वर्णित हैं।

4.7 लेखापरीक्षा अवलोकन

राज्य परिवहन कार्यालयों के अभिलेखों की हमारी संवीक्षा में अधिनियम, नियमों एवं विभाग के आदेशों के प्रावधानों का अनुपालन नहीं किए जाने का पता चला, जैसा कि इस अध्याय के अनुवर्ती कंडिकाओं में वर्णित है। ये मामले दृष्टान्तस्वरूप तथा हमारे द्वारा किए गए नमूना जाँच पर आधारित है। विभागीय प्राधिकारियों द्वारा हुए इन त्रुटियों को हमलोग प्रत्येक वर्ष इंगित करते रहे हैं, परंतु अनियमितताएँ न केवल निरंतर होती रही बल्कि लेखापरीक्षा किये जाने तक इसका पता नहीं लगाया गया। यह आवश्यक है कि सरकार आंतरिक नियंत्रण पद्धति में सुधार लाए ताकि ऐसी त्रुटियों को रोका जा सके।

4.8 मोटर वाहन करों की वसूली नहीं किया जाना

छब्बीस[1] जिला परिवहन कार्यालय

बिहार मोटर वाहन कराधान अधिनियम, 1994 की धारा 5 एवं 9 के अंतर्गत मोटर वाहन कर का भुगतान उस कर अधिकारी को किया जाना है, जिनके क्षेत्राधिकार में वाहन नियत तिथि को निबंधित हुआ है। आवास/ व्यवसाय में परिवर्तन होने के मामले में वाहन मालिक पूर्व के कर अधिकारी से प्राप्त अनापत्ति प्रमाणपत्र की प्रस्तुति के साथ नये कर अधिकारी को कर का भुगतान कर सकता है। पुनः कर अधिकारी वाहन मालिक को कर के भुगतान से छुट दे सकता है, यदि वह इस बात से संतुष्ट हो कि वाहन मालिक द्वारा निर्दिष्ट शर्तो की पूर्ति कर दी गई है। जिला परिवहन पदाधिकारियों को समय पर करों की वसूली सुनिश्चित करने हेतु माँग पत्र निर्गत करना आवश्यक है और माँग पत्र का जवाब नही मिलने की स्थिति में विभाग द्वारा समय–समय पर निर्गत अनुदेशों के अनुसार नीलामवाद कार्यवाही शुरू की जानी है। पुनः बिहार मोटर वाहन कराधान अधिनियम, 1994 के नियम 4(1) के अंतर्गत कर के भुगतान हेतु नियत तिथि, उस अवधि की समाप्ति की तिथि होगी जिसके लिए व्यक्तिगत वाहनों को छोड़कर, वाहन–कर का अंतिम भुगतान कर दिया गया था। 90 दिनों से भी अधिक समय तक कर का भुगतान नहीं किये जाने पर नियमावली के नियम 4(2) के साथ पठित धारा 23, जैसाकि विहित है, के अंतर्गत दिये गये प्रावधान के अनुसार, बकाया कर के 200 प्रतिशत की दर से अर्थदण्ड लगाया जाना है।

जून 2009 और मार्च 2010 की अवधि के बीच कराधान पंजियो की जाँच से हमने पाया कि यद्यपि 751 परिवहन मालिकों ने जुलाई 2002 एवं जून 2009 के बीच की अवधि से संबंधित ₹ 6.51 करोड़ के करों का भुगतान नियत तिथि के भीतर नहीं किया था फिर भी जिला परिवहन पदाधिकारियों ने दोषी परिवहन मालिको से करो के बकाये की वसूली की दिशा में किसी कार्रवाई की पहल नहीं की थी। इनमें से किसी भी मामले में वाहन मालिकों के पता में परिवर्तन या करों के भुगतान से छूट प्राप्ति हेतु दस्तावेजों का समर्पण अभिलेखों में नहीं पाया गया। इसके फलस्वरूप ₹ 13.01 करोड़ के अर्थदण्ड सहित ₹ 19.52 करोड़ के कर की वसूली नहीं हुई।

---

1 अररिया, औरंगाबाद, बेगुसराय, बेतिया, भभुआ, बक्सर, दरभंगा, गया, गोपालगंज, जहानाबाद, कटिहार, खगड़िया, किशनगंज, लखीसराय, मधेपुरा, मधुबनी, मोतिहारी, मुजफ्फरपुर, नालंदा, पटना, पूर्णिया, सहरसा, समस्तीपुर, सीतामढ़ी, सीवान तथा वैशाली।

हमलोगों के इंगित किये जाने के पश्चात, 23[2] जिला परिवहन पदाधिकारियों ने जून 2009 और मार्च 2010 के बीच कहा कि माँग पत्र निर्गत की जायेगी, जबकि तीन[3] जिला परिवहन पदाधिकारियों ने कहा कि बकाये की वसूली के लिए कार्रवाई की जायेगी।

मामले सरकार को नवम्बर 2009 और अप्रैल 2010 के बीच प्रतिवेदित किये गये थे; उनके उत्तर हेतु हम प्रतिक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

4.9 मोटर वाहनों के व्यवसायियों से व्यापार कर की नहीं/कम वसूली

चार[4] जिला परिवहन कार्यालय

बिहार मोटर वाहन कराधान अधिनियम, 1994 की धारा 6 तथा उनके तहत् बने नियमों के अंतर्गत मोटर वाहन के निर्माता या व्यवसायी को अपने व्यापार के क्रम में अपने अधिकार में रखे गये मोटर वाहनों के लिए एक व्यवसायी/निर्माता के रूप में, करों का निर्धारित वार्षिक दर पर भुगतान करना होगा। नियत तिथि के भीतर करों का भुगतान नहीं करने पर बिहार मोटर वाहन कराधान नियमावली, 1994 के नियम 4 (2) के साथ पठित धारा 23, जैसाकि विहित है, के तहत् वर्णित प्रावधान के अनुसार बकाये करों के 25 से 200 प्रतिशत के बीच अर्थदण्ड का विधान है। पुनः, राज्य परिवहन आयुक्त ने सभी जिला परिवहन पदाधिकारियों को करों की वसूली और व्यापार प्रमाणपत्र के नवीनीकरण हेतु कानूनी कार्रवाई प्रारम्भ करने का निदेश दिया।

हमने जनवरी और मार्च 2010 के बीच पाया कि मोटर वाहनों के दस व्यवसायियों ने वर्ष 2004–05 से 2008–09 की अवधि के बीच अपने अधिकार में रखे गये 34,413 वाहनों (8,320 दो पहिया और 26,093 तीन/चार पहियों वाली) से संबंधित व्यापार कर या तो निर्धारित दर पर जमा नहीं किया अथवा कम किया। जिला परिवहन पदाधिकारियों ने भी दोषी व्यवसायियों के विरूद्ध कोई कार्रवाई नहीं की। इसके फलस्वरूप ₹ 49.11 लाख के अर्थदण्ड सहित ₹ 73.66 लाख के व्यापार कर की वसूली नहीं/कम हुई।

हमलोगों के इंगित किये जाने के पश्चात् तीन[5] जिला परिवहन पदाधिकारियों ने जनवरी और मार्च 2010 के बीच कहा कि माँग पत्र निर्गत कर दी जायेगी जबकि बेगुसराय के जिला परिवहन पदाधिकारी ने कहा कि नियमों के अनुसार वसूली हेतु कार्रवाई की जायेगी।

मामले सरकार को मार्च एवं अप्रैल 2010 के बीच प्रतिवेदित किये गये थे; उनके उत्तर हेतु हम प्रतिक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

---

[2] अररिया, औरंगाबाद, बेतिया, भभुआ, बक्सर, दरभंगा, गया, गोपालगंज, जहानाबाद, कटिहार, खगड़िया, किशनगंज, लखीसराय, मधेपुरा, मधुबनी, मोतिहारी, मुजफ्फरपुर, नालंदा, पटना, पूर्णिया, समस्तीपुर, सीतामढ़ी और सीवान।

[3] बेगुसराय, सहरसा और वैशाली।

[4] बेगुसराय, मुजफ्फरपुर, पटना और पूर्णिया।

[5] मुजफ्फरपुर, पटना और पूर्णिया।

4.10 योग्यता प्रमाणपत्र का अनियमित निर्गमन

तीन[6] जिला परिवहन कार्यालय

> केन्द्रीय मोटर वाहन नियमावली, 1989 के नियम 73 के अंतर्गत किसी परिवहन वाहन के लिए योग्यता प्रमाणपत्र तब तक नहीं दिया जा सकता है जब तक वाहन मालिक राज्य सरकार द्वारा निर्धारित प्रपत्र में कर भुगतान का प्रमाणपत्र प्राप्त नहीं कर लेता है। माननीय पटना उच्च न्यायालय[#] के न्याय निर्णय के अनुसार टैक्स टोकन, जो कर के भुगतान का साक्ष्य है, योग्यता प्रमाणपत्र प्राप्त करने के लिए प्रस्तुत करना आवश्यक है। पुनः, राज्य परिवहन आयुक्त, बिहार के द्वारा दिनांक 13 अप्रैल 1994 को निर्गत निदेश के अनुसार मोटर वाहन निरीक्षकों को ऐसे परिवहन वाहनों को योग्यता प्रमाणपत्र देने/नवीनीकरण हेतु प्रतिबंधित किया गया है जिसका कर भुगतान नहीं किया गया है तथा प्रवर्त्तन स्कंध द्वारा ऐसे योग्यता प्रमाणपत्र को जब्त करने के अलावे भूल करने वाले मोटर वाहन निरीक्षको के विरूद्ध अनुशासनिक कार्रवाई किया जाना अपेक्षित है।

हमने अक्टूबर 2009 और मार्च 2010 के बीच जिला परिवहन कार्यालयों के योग्यता प्रमाणपत्र पंजियों में प्रविष्टियों का, कराधान पंजियो की प्रविष्टियों के साथ तिर्यक जाँच के दौरान पाया कि करों का अद्यतन भुगतान सुनिश्चित किये बगैर 14 परिवहन वाहनों को योग्यता प्रमाणपत्र निर्गत कर दिया गया था। पुनः, हमने पाया कि प्रवर्त्तन स्कंध ने विभाग को इन मामलों के संबंध में कभी इंगित नही किया। यह अत्यंत अनियमित था क्योंकि इन वाहनों को बिना समुचित निरीक्षण के चलाना जन–जीवन और संपत्ति की क्षति से समझौता करना था। यह भूल न केवल नियमों और राज्य परिवहन आयुक्त के आदेश का उल्लघंन था, बल्कि इसके फलस्वरूप अप्रैल 2004 और जून 2009 की अवधि में ₹ 36.51 लाख के अर्थदण्ड सहित ₹ 54.76 लाख के कर की वसूली नहीं हुई।

हमलोगों के इंगित किये जाने के बाद संबंधित जिला परिवहन पदाधिकारियों ने अक्टूबर 2009 और मार्च 2010 के बीच कहा कि इसके अनुपालन हेतु संबंधित मोटर वाहन निरीक्षकों को मामले संदर्भित किये जायेगें।

मामले सरकार को मार्च एवं अप्रैल 2010 में प्रतिवेदित किये गये थे; उनके उत्तर हेतु हम प्रतिक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

---

6 मोतिहारी, मुजफ्फरपुर और पूर्णिया।

पटना जिला ट्रक संघ बनाम बिहार सरकार 1993 (1) पी.एल.जे.आर. 211।

4.11 परिवहन वाहन चलाने के लाइसेंस का अनियमित निर्गमन

चार[7] जिला परिवहन कार्यालय

मोटर वाहन अधिनियम, 1988 की धारा 9 के तहत् लाइसेंस देने वाले प्राधिकारी मोटर चलाने का लाइसेंस वैसे आवेदक को प्रदान करेगें जिसके पास ऐसी श्रेणी के वाहन को चलाने के लिए उस श्रेणी का लर्नर्स लाइसेंस हो और उसने वाहन को चलाने के लिए दक्षता जाँच उत्तीर्ण की हो। पुनः, केन्द्रीय मोटर वाहन नियमावली, 1989 के नियम 10 के साथ पठित धारा 7(1), जैसा कि विहित है, के अनुसार किसी भी व्यक्ति को परिवहन वाहन चलाने के लिए लर्नर्स लाइसेंस स्वीकृत नहीं किया जायेगा जब तक कि उसके पास न्यूनतम एक वर्ष के लिए हल्के मोटर वाहन को चलाने का लाइसेंस न हो।

हमने नवम्बर 2009 और मार्च 2010 के बीच व्यावसायिक मोटर चलाने के लाइसेंस पंजियों से देखा कि वर्ष 2008–09 के दौरान 7,498 व्यावसायिक वाहन लाइसेंस वैसे आवेदकों को स्वीकृत किये गये थे जिनके पास हल्के वाहन चलाने का लाइसेंस नहीं था। इस भूल से न केवल अधिनियम और नियमों के प्रावधानों का उल्लंघन के फलस्वरूप ड्राइभिंग लाइसेंस प्रदान करने हेतु वसूलनीय फीस के रूप में ₹ 15.75 लाख के सरकारी राजस्व की हानि हुई, बल्कि इसमें सड़क सुरक्षा के मुद्दे भी शामिल थे।

हमलोगों के इंगित किये जाने के पश्चात् जिला परिवहन पदाधिकारी, पटना ने कहा कि इस राशि की वसूली लाइसेंस के नवीनीकरण के समय कर ली जायेगी, जिला परिवहन पदाधिकारी, पूर्णिया ने कहा कि सूचना निर्गत की जायेगी जबकि जिला परिवहन पदाधिकारी, गया और मुजफ्फरपुर ने कहा कि निर्देश के अनुसार कार्रवाई की जायेगी।

मामले सरकार को मार्च और अप्रैल 2010 के बीच प्रतिवेदित किये गये थे; उनके उत्तर हेतु हम प्रतिक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

[7] गया, मुजफ्फरपुर, पटना और पूर्णिया।

अध्याय–V
अन्य कर प्राप्तियाँ

अध्याय-V: अन्य कर प्राप्तियाँ

5.1 लेखापरीक्षा के परिणाम

वर्ष 2009–10 के दौरान निम्नलिखित प्राप्तियों के अभिलेखों की हमारी नमूना जाँच से 411 मामलों में अंतर्निहित ₹ 54.73 करोड़ के कर, फीस, शुल्क के अवनिर्धारण एवं राजस्व की हानि इत्यादि का पता चला, जो निम्नलिखित श्रेणियों के अंतर्गत आते हैं :

(₹ करोड़ में)

क्रम सं0	श्रेणियाँ	मामलों की सं0	राशि
क. मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस			
1.	**मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का आरोपण एवं संग्रहण (एक समीक्षा)**	**01**	**1.48**
2.	संदर्भित मामलों का निपटारा नहीं किए जाने के कारण सरकारी राजस्व का अवरोधण	26	1.77
3.	जब्त मामलों का निपटारा नहीं किए जाने के कारण सरकारी राजस्व का अवरोधण	11	0.57
4.	दस्तावेजों के गलत वर्गीकरण के कारण कम आरोपण	09	0.89
5.	संशोधित दरों की विलम्ब से प्राप्ति के कारण मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस की कम वसूली	18	1.05
6.	अन्य मामले	27	1.12
	कुल	**92**	**6.88**
ख: भू–राजस्व			
1.	उपकर एवं/या बकाया उपकर पर ब्याज का नहीं/कम आरोपण	37	13.27
2.	सन्निहित भूमि की बंदोबस्ती नहीं होना	33	8.85
3.	सैरातों की बंदोबस्ती नहीं होना	08	0.05
4	अन्य मामले	241	25.68
	कुल	**319**	**47.85**
	कुल योग	**411**	**54.73**

वर्ष 2009–10 के दौरान संबंधित विभागों ने 371 मामलों में सन्निहित ₹ 50.83 करोड़ के अवनिर्धारण एवं अन्य त्रुटियों को स्वीकार किया, इनमें से ₹ 50.02 करोड़ से अंतर्निहित 357 मामले वर्ष 2009–10 में एवं शेष पूर्ववर्ती वर्षों के दौरान इंगित किए गए थे। संबंधित विभागों ने नौ मामलों में सन्निहित ₹ 15.44 लाख की वसूली भी प्रतिवेदित किया है।

वित्तीय प्रभाव ₹ 1.48 करोड़ से संबंधित **'मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का आरोपण एवं संग्रहण'** पर एक समीक्षा पर लेखापरीक्षा अवलोकन निम्नलिखित कंडिकाओं में वर्णित है।

मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस

5.2 मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस का आरोपण एवं संग्रहण

मुख्य अंश

निबंधन विभाग एवं अन्य लोक कार्यालयों के बीच समन्वय के अभाव के फलस्वरूप नमूना जाँचित जिलों में वर्ष 2004–05 से 2008–09 के दौरान ₹ 1.42 करोड़ के मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस का आरोपण नहीं हुआ।

(कंडिका 5.2.8)

संदर्भित मामलों का निष्पादन लंबित रहने तथा विलेखों के क्रियान्वयन का निष्पादन न होने के कारण अंतिम रूप दिये गये, संदर्भित और जब्त किए गए मामलों में हुये मुद्रांक शुल्क की कमी की वसूली नहीं की जा सकी जिसके फलस्वरूप ₹ 8.57 करोड़ का सरकारी राजस्व अवरूद्ध हुआ।

(कंडिका 5.2.10)

आंतरिक लेखापरीक्षा कमजोर थी, जैसा कि विभागीय निरीक्षणों की कमी एवं आंतरिक लेखापरीक्षा से प्रमाणित होता है।

(कंडिका 5.2.12)

5.2.1 प्रस्तावना

राज्य में मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस से प्राप्तियों का नियमन भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899, बिहार मुद्रांक नियमावली, 1991 और समय–समय पर संशोधित बिहार मुद्रांक (लिखतों के अवमूल्यन का निवारण) नियमावली, 1995 के अंतर्गत होता है। मुद्रांक शुल्क का भुगतान लिखत[1] के लेख्यकारियों के द्वारा जुलाई 1899 के प्रथम दिवस को या उसके पश्चात या तो मुद्रांकित टिकट के द्वारा अथवा मुद्रांक चिपकाकर या शीर्ष "0030 मुद्रांक तथा निबंधन फीस" के अंतर्गत चालान के माध्यम से सीधे सरकार के खाते में मुद्रांक शुल्क जमा कर किया जाता है।

निबंधन अधिनियम, 1908 वह विधान है जो दस्तावेजों के निबंधन से संबंधित अध्यादेशों को समेकित करता है। निबंधन फीस का आरोपण, निबंधन अधिनियम की धारा 17 और 18 के साथ पठित धारा 78 से 80 और समय–समय पर संशोधित निबंधन (बिहार संशोधन) अधिनियम के द्वारा शासित है। राज्य सरकार को दस्तावेजों के निबंधन हेतु भुगतेय फीस, पंजियों की खोज, तथ्यों, प्रविष्टियों या दस्तावेजों एवं अन्य शुल्कों आदि की प्रतियों को बनाने या देने तथा अन्य शुल्कों आदि की एक तालिका तैयार करने की आवश्यकता थी। फीस की गणना दस्तावेजों में अभिव्यक्त हक, मालिकाना अधिकार और हित के अनुरूप यथा मूल्य पैमाने पर की जाएगी।

5.2.2 संगठनात्मक ढाँचा

अधिनियमों एवं नियमों के अंतर्गत मुद्रांक शुल्क, निबंधन फीस, दंड राशि एवं अन्य बकायों का आरोपण एवं संग्रहण, निबंधन विभाग के द्वारा शासित है, जिसके प्रमुख निबंधन महानिरीक्षक होते हैं। विभाग, निबंधन विभाग के सचिव, जो मुख्य राजस्व नियंत्रण अधिकारी होते हैं, के प्रशासकीय नियंत्रण के अधीन कार्य करता है। महानिरीक्षक निबंधन की सहायता के लिए एक संयुक्त सचिव, दो उप महानिरीक्षक और

[1] लिखतः लिखत में वे दस्तावेज शामिल हैं जिसके द्वारा कोई अधिकार या दायित्व या उसके अभिप्राय सृजित, हस्तांतरित, परिसीमित, विस्तारित, विलोपित अथवा अभिलेखित किया जाता है।

चार सहायक महानिरीक्षक मुख्यालय स्तर पर होते हैं। पुनः प्रमंडलीय स्तर पर नौ निबंधन कार्यालयों के निरीक्षक होते हैं। 38 जिला निबंधक, 38 जिला अवर निबंधक और 72 अवर निबंधक, जिला/प्राथमिक इकाई स्तर पर मुद्रांक और निबंधन फीस के आरोपण एवं संग्रहण के लिए उत्तरदायी होते हैं।

5.2.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

हमने समीक्षा यह सुनिश्चित करने हेतु की, कि क्याः

- मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस के आरोपण एवं संग्रहण से संबंधित अधिनियम/नियमावली और विभागीय निर्देश राज्य के राजस्व संग्रहण को सुनिश्चित करने हेतु संगत एवं पर्याप्त है;
- भारतीय मुद्रांक अधिनियम, निबंधन अधिनियम और उनके तहत् बनाए गए नियमों के प्रावधानों का प्रभावकारी क्रियान्वयन किया जा रहा था तथा
- विभाग का आंतरिक नियंत्रण तंत्र प्रभावकारी था और लिखतों पर शुल्क और फीस की वसूली की संरक्षा करने हेतु नियंत्रण पर्याप्त थे।

5.2.4 लेखापरीक्षा के मानदण्ड

हमने समीक्षा के दौरान निम्नलिखित अधिनियमों और नियमों को संदर्भित कियाः

- भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899
- निबंधन अधिनियम, 1908
- बिहार मुद्रांक नियमावली, 1991
- बिहार मुद्रांक (लिखतों के अवमूल्यन का निवारण) नियमावली, 1995
- बिहार निबंधन मैनुअल
- बिहार बजट प्रक्रिया
- बिहार वित्तीय नियमावली
- समय–समय पर सरकार के द्वारा निर्गत आदेश और अधिसूचनाएँ
- विभागीय निर्देश, परिपत्र और कार्यपालक आदेश, निदेश तथा समय–समय पर किए गए संशोधन।

5.2.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्य पद्धति

वर्ष 2004–05 से 2008–09 की अवधि के लिए हमने समीक्षा के उद्देश्य से महानिरीक्षक (निबंधन) के कार्यालय, नौ निबंधन कार्यालयों के निरीक्षक में से तीन[2] और 38 जिला अवर निबंधक कार्यालयों में से 11[3] कार्यालयों के अभिलेखों की नमूना जाँच की। लिखतों से संबंधित सूचना भी नमूना जाँचित जिलों के लोक कार्यालयों[4] से प्राप्त की गई ताकि शुल्क और फीस की समुचित वसूली का सत्यापन किया जा सके।

दस जिलों का चयन वर्ष 2008–09 में वसूले गए राजस्व के आधार पर सरल रैंडम प्रतिचयन विधि तथा प्रतिस्थापन सहित समग्र अनुपात प्रतिचयन विधि पर आधारित था

2 भागलपुर, मुजफ्फरपुर एवं पटना।

3 भागलपुर, पूर्वी चंपारण, गया, गोपालगंज, जमुई, मधुबनी, मुजफ्फरपुर, नालंदा, पटना, पूर्णिया एवं सीवान।

4 बिहार राज्य पुल निर्माण निगम, बिहार राज्य विद्युत बोर्ड, जिला मत्स्य कार्यालय, जिला नजारत, सामान्य बीमा कंपनी, नगरपालिका/नगर परिषद और संबद्ध जिलों के पुलिस अधीक्षक कार्यालय।

तथा पटना जिला का चयन सर्वाधिक राजस्व क्षमता के आधार पर किया गया था। राजस्व के संचयी योग और रैण्डम संख्या के आधार पर नमूना लिए गए थे।

5.2.6 स्वीकृति

हम आवश्यक सूचना एवं अभिलेख उपलब्ध कराने में निबंधन विभाग के सहयोग के लिए आभार प्रकट करते हैं। मार्च 2010 में निबंधन विभाग के सचिव के साथ एक आरंभिक सम्मेलन आयोजित की गई थी, जिसमें अपनाए गये प्रतिचयन विधि को शामिल करते हुए लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र, प्रणाली और लेखापरीक्षा के उद्देश्यों की व्याख्या की गई। सरकार के सचिव के साथ सितंबर 2010 में अंतिम सम्मेलन की गई एवं सरकार के दृष्टिकोण को समीक्षा प्रतिवेदन में शामिल कर लिया गया है।

लेखापरीक्षा परिणाम

मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस के निर्धारण एवं आरोपण की समीक्षा से अनेक त्रुटियों का पता चला, जिन्हें अनुवर्ती कंडिकाओं में उल्लिखित किया गया है:

5.2.7 राजस्व की प्रवृत्ति

बजट का निर्माण

बिहार बजट प्रक्रिया के नियम 54 के प्रावधानों के तहत् राजस्व और प्राप्तियों के अनुमानों में वर्ष के अंदर वसूली जाने वाली अनुमानित राशि दर्शाया जाना चाहिए। बकाए और चालू माँगों को अलग से दिखाया जाना चाहिए और यदि पूर्ण वसूली नहीं की जा सकने की संभावना हो, तब कारण दिया जाना चाहिए तथा विभाग द्वारा दिए गए आकलन पर आधारित होना चाहिए।

पुनः, बिहार बजट प्रक्रिया यह प्रावधित करता है कि प्राक्कलन में शुद्धता, आकलन के निम्नतम स्तर से उच्चतम स्तर की ओर अवश्य शुरू होनी चाहिए। सभी आकलन पदाधिकारियों के लिए यह नियम होनी चाहिए कि सभी संभावनाओं को आवश्यकतानुसार शामिल किया जाए।

वर्ष 2004–05 से 2008–09 के लिए मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस से संबंधित बजट आकलन/पुनरीक्षित बजट आकलन, वित्त लेखे के अनुसार राजस्व की वास्तविक वसूली तथा विभाग द्वारा उपलब्ध कराए गए आँकड़ों की तुलनात्मक विवरणी निम्न सारणी में दी गई है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट आकलन	पुनरीक्षित बजट आकलन	राजस्व प्राप्ति		विभागीय आँकड़े और वित्त लेखे के बीच भिन्नता (5–4)	वित्त लेखे और बजट आकलन के अनुसार राजस्व प्राप्ति के बीच भिन्नता	
			वित्त लेखे के अनुसार	विभाग के अनुसार		राशि (4–2)	प्रतिशतता
1	2	3	4	5	6	7	8
2004-05	500.00	500.00	429.14	487.80	(+) 58.66	(-) 70.86	(-) 14.17
2005-06	600.00	550.00	505.29	586.80	(+) 81.51	(-) 94.71	(-) 15.79
2006-07	700.00	700.00	455.02	559.13	(+) 104.11	(-)244.98	(-) 35.00
2007-08	720.00	550.00	654.15	717.06	(+) 62.91	(-) 65.85	(-) 9.15
2008-09	581.02	700.00	716.19	755.29	(+) 39.10	(+)135.17	(+) 23.26

(स्रोत: विभाग द्वारा प्रदत्त सूचना)

बिहार वित्तीय नियमावली के प्रावधानों के अनुसार नियंत्री पदाधिकारी को समय पर राजस्व के विभागीय आँकड़ों और वित्त लेखे में दर्शाए गए आँकड़ों के मिलान को सुनिश्चित करना अपेक्षित है।

अभिलेखों की संवीक्षा से हमें निम्नलिखित विसंगतियों का पता चला:

- वर्ष 2004–09 की अवधि के दौरान शीर्ष "0030 मुद्रांक और निबंधन फीस" के अंतर्गत वित्त लेखे में दर्शाए गए कुल प्राप्तियों तथा विभाग द्वारा लेखापरीक्षा को दिए गए आँकडों में ₹ 346.29 करोड़ का अंतर था। यह दर्शाता है कि समय पर आँकड़ों का मिलान, जो विद्यमान नियमों के तहत् आवश्यक है, नहीं किया गया।

विभाग ने जवाब दिया (अक्टूबर 2010) कि दो तरह के आँकड़ों में अंतर का मुख्य कारण दोनों के बीच मिलान नहीं किया जाना था, जो निम्नलिखित है:

(क) वित्त लेखे के आँकड़े कोषागार के आँकड़ों पर आधारित है जबकि विभाग द्वारा दिए गए आँकड़े वास्तविक प्राप्ति पर आधारित है।

(ख) लेख्यकारियों को मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस की वापसी और स्थानीय निकायों तथा प्राधिकारों को अतिरिक्त मुद्रांक शुल्क की वापसी बजट तैयार करते समय कुल प्राप्तियों में से घटायी गई थी। जवाब सही नहीं है क्योंकि हमने नमूना जाँचित छः जिलों[5] **(परिशिष्ट IV)** के उप समाहर्त्ता (मुद्रांक) के अभिलेखों की समीक्षा की जहाँ समाहर्त्ता ने 10 प्रतिशत की कटौती करने के बाद ₹ 96.05 लाख के मूल्य के अव्यवहृत मुद्रांक की वापसी का आदेश दिया था। समाहर्त्ता के आदेश के तहत् वापस किए गए अव्यवहृत मुद्रांक का मूल्य विभाग के बजट प्रस्ताव के बाहर रह गए क्योंकि विभाग ने मुद्रांक की वापसी के संबंध में उप समाहर्त्ता द्वारा समर्पित की जानेवाली कोई रिपोर्ट/रिटर्न का निर्धारण नहीं किया था। जबकि राजस्व बजट तैयार करते समय विभाग ने वर्ष के दौरान अव्यवहृत मुद्रांक और स्थानीय निकायों का वापस की गई अतिरिक्त मुद्रांक शुल्क की वापसी राशि पर विचार नहीं किया था फलतः विभाग द्वारा बढ़ा हुआ बजट प्रस्ताव दिया गया।

- निबंधन विभाग द्वारा किसी प्रस्ताव के अभाव में वित्त विभाग ने वर्ष 2005–06 के लिए राजस्व प्राप्ति बजट को ₹ 600 करोड़ से ₹ 550 करोड़, वर्ष 2007–08

[5] भागलपुर, गया, गोपालगंज, मुजफ्फरपुर, नालंदा एवं सीवान।

के लिए ₹ 720 करोड़ से ₹ 550 करोड़ तथा वर्ष 2008–09 के लिए ₹ 581.02 करोड़ से ₹ 700 करोड़ पुनरीक्षित कर दिया।

- हमने बजट आकलन के विरूद्ध वास्तविक प्राप्ति में (–) 35 प्रतिशत और 23.26 प्रतिशत के बीच भारी अंतर का अवलोकन किया जो वित्त विभाग द्वारा विभागीय आँकड़ों पर विचार नहीं किए जाने के कारण था।

विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया और कहा (अक्टूबर 2010) कि वित्त विभाग के आँकड़ों का मिलान शीर्ष "0030 मुद्रांक एवं निबंधन फीस" के तहत् सरकारी लेखे में वास्तविक जमा से करने के लिए कार्रवाई की जाएगी। सभी समाहर्त्ताओं को मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस की सभी वापसी के संबंध में प्रतिवेदित करने हेतु निदेश जारी करने पर विचार किया जाएगा, जिससे कि बजट तैयार करते समय इसे लेखे में लिया जा सके।

विभाग ने आगे कहा कि लेखापरीक्षा अवलोकनों से, वित्त विभाग को अवगत करा दिया जाएगा और वित्त विभाग से विचार–विमर्श करने के पश्चात् प्रभावकारी कदम उठाए जाएंगे ताकि विभाग के राजस्व आँकड़ों का वित्त विभाग के आँकड़ों के साथ समय पर मिलान सुनिश्चित किया जा सके।

वित्त विभाग को निबंधन विभाग के साथ सामंजस्य रखते हुये बजट आकलन तैयार करना चाहिए। सरकार को बजट आकलन तैयार करते समय बजट मैनुअल के प्रावधानों के अनुपालन को सुनिश्चित करना चाहिए। सरकार विभाग के राजस्व आँकड़ों को वित्त लेखे के आँकड़ों के साथ समय पर मिलान सुनिश्चित करने हेतु प्रभावकारी कदम भी उठा सकती है।

क: आरोपण

5.2.8 अंतर विभागीय समन्वय की कमी

भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 3 के प्रावधानों के अंतर्गत राज्य सरकार पट्टा संलेख पर अनुसूची 1 ए के मद संख्या 35 के अनुसार मुद्रांक शुल्क तथा भारतीय निबंधन अधिनियम की धारा 17 के अनुसार निबंधन फीस का आरोपण करती है। पुनः भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 73 प्रावधित करता है कि प्रत्येक लोक पदाधिकारी जिसकी अभिरक्षा में कोई पंजी, पुस्तक, अभिलेख, दस्तावेज, प्रलेख अथवा कार्यवाही है, जिसके निरीक्षण के क्रम में कोई शुल्क प्राप्त हो सकता हो अथवा कोई शुल्क के संबंध में किसी प्रकार का धोखाधड़ी या चूक साबित होने अथवा प्रकाश में आने की संभावना हो, समाहर्त्ता किसी व्यक्ति को उचित समय पर पंजी, पुस्तकें, अभिलेख, संलेख और कार्यवाही को इस उद्देश्य से निरीक्षण करने के लिए लिखित रूप से प्राधिकृत करेगा। राज्य सरकार के मुख्य सचिव ने सभी विभागों के सचिवों, विभागों के प्रमुखों, अध्यक्ष, बिहार राज्य विद्युत बोर्ड, आयुक्त, सभी निगमों के प्रबंध निदेशकों, जिलाधिकारियों, अनुमंडल पदाधिकारियों, अंचलाधिकारियों तथा प्रखण्ड विकास पदाधिकारियों को सभी पट्टा संलेखों (हाट, बाजार, घाट, जलकर, बस पड़ाव तथा मेला स्थल) पर मुद्रांक शुल्क आरोपित करने हेतु तथा जहाँ पट्टा अवधि एक वर्ष से अधिक हो उन्हें निबंधित करवाने हेतु निर्देश जारी किया (अगस्त 2002)।

हमने पाया कि मुख्य सचिव के निर्देश का अनुपालन की निगरानी हेतु कोई प्रणाली नहीं बनायी गयी थी। साथ ही निबंधन विभाग ने समाहर्त्ता द्वारा लोक कार्यालयों के निरीक्षण हेतु कोई मानदंड अथवा लक्ष्य तय नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 73 के प्रावधानों के अनुसार विभाग ने समाहर्त्ता द्वारा किए गए निरीक्षणों का अनुश्रवण करने के लिए कोई रिपोर्ट/रिटर्न प्रावधित नहीं किया था।

नमूना जाँचित जिलों के लोक कार्यालयों के अभिलेखों की हमारी संवीक्षा से प्रकट हुआ कि उनके द्वारा प्रस्तुत किए जाने वाले विहित रिपोर्ट/रिटर्न के अभाव में, लोक कार्यालयों में प्रस्तुत लिखतों पर किस हद तक मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस का आरोपण करना था अथवा किया गया था, इससे विभाग अनभिज्ञ था। लेखापरीक्षा के दौरान पाए गए कुछ विसंगतियों की चर्चा निम्न कंडिकाओं में की गई है:

5.2.8.1 लिखतों के त्रुटीपूर्ण वर्गीकरण के कारण मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस का आरोपण नहीं किया जाना

> भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 33 तथा 38(2) के अनुसार, किसी लोक पदाधिकारी के समक्ष प्रस्तुत कोई लिखत, जो कि उनके विचार से शुल्क प्रभार योग्य है तथा यदि उन्हें यह प्रतीत होता है कि ऐसे लिखत समुचित ढंग से मुद्रांकित नहीं है, वे इसे जब्त कर सकते हैं तथा इसको समुचित मुद्रांक शुल्क के अधिनिर्णय के लिए समाहर्त्ता को मूल रूप से भेज सकते हैं।

नमूना जाँचित नौ[6] जिलों के नगर निगम/नगर परिषद के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान हमने अवलोकन किया कि नौ[7] मोबाइल टावर कंपनियों ने उनके अधिकार क्षेत्र में मोबाइल टावर की स्थापना हेतु अनापत्ति प्रमाणपत्र के लिए आवेदन दिया था तथा भूमि/भवन मालिकों से पाँच से बीस वर्षों के लिए 100 रुपये के मुद्रांक पत्र पर एकरारनामा किया। लिखतों का अध्ययन करने पर हमने पाया कि ये सभी एकरारनामा एक वर्ष से अधिक की अवधि वाले पट्टा[8] दस्तावेज की श्रेणी में आते थे जिसके लिए मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस अपेक्षित था। परंतु समाहर्त्ता द्वारा समुचित मुद्रांक शुल्क के अधिनिर्णय हेतु भारतीय मुद्रांक अधिनियम के प्रावधानों का नगर निगम/नगर परिषद के कार्यपालक पदाधिकारियों द्वारा अनुपालन करने में विफल रहने के फलस्वरूप ₹ 33.83 लाख का मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस का आरोपण नहीं किया गया।

विभाग ने कहा (अक्टूबर 2010) कि मामले की जाँच की जा रही है तथा यदि आवश्यक हुआ तो मुद्रांक शुल्क की वसूली की जाएगी। विभाग ने आगे कहा कि निबंधन फीस तभी आरोपण योग्य है, जब कोई दस्तावेज निबंधन अधिनियम के अंतर्गत निबंधित होता हो तथा हमारे द्वारा दिए गए सुझाव पर भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 73 के प्रावधानों के कार्यान्वयन के लिए समाहर्त्ता को निर्देश जारी किया। आगे उत्तर हेतु हम प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

---

6 गया, गोपालगंज, मधुबनी, मोतिहारी, मुजफ्फरपुर, नालंदा, पटना, पूर्णिया एवं सीवान।

7 डिश नेट वायरलेस लि0, भारती टेलि वेन्चर, टावर विजन इंडिया प्रा0 लि0, भारती इन्फ्राटेल लि0, आईडिया सेलुलर इन्फ्रास्ट्रकचर सर्विस, टाटा टेलि0 सर्विस लि0, ऐसार टेलिकॉम इन्फ्रास्ट्रक्चर प्रा0 लि0, वायरलेस टी0 टी0 इन्फो सर्विस लि0 तथा आदित्य बिरला टेलिकॉम लि0।

8 'पट्टा' का अर्थ है स्थाई सम्पती को पट्टा पर देना और इसमें शामिल है

(क) पट्टा,

(ख) काबूलियत (कबूलियत या काबूलियत) एक वचनबंध है जो खेती करने या हासिल करने और पट्टे पर देने का एकरारनामा या लिखित रूप से कोई अन्य बचनबंध है जो कि खेती करने, हासिल करने या लगान देने से संबंधित अचल सम्पति को पट्टे पर देने का पूरक नहीं है।

(ग) कोई लिखत जिसके द्वारा किसी भी तरह का पथकर किराया पर दिया जाना।

(घ) पट्टे पर दिये जाने के लिए कोई लिखावट जो आवेदन स्वीकृत होने का द्योतक हो।

5.2.8.2 जलकर पर मुद्रांक शुल्क का आरोपण नहीं किया जाना

> बिहार जलकर प्रबंधन अधिनियम, 2006 की धारा 7 (xii) (च) के अनुसार, जिला मत्स्य पदाधिकारी को उन मामलों में मत्स्य शिकारमाही आदेश रद्द करने की आवश्यकता थी, जहाँ एकरारनामा निबंधित नहीं किए गए थे।

नौ[9] जिला मत्स्य कार्यालयों में हमने पाया कि वर्ष 2004–05 से 2008–09 की अवधि में 149 अंचलों में विभिन्न पट्टेदारों को जलकर[10] की बन्दोबस्ती वार्षिक आधार पर किया गया परन्तु तीन प्रतिशत की दर से मुद्रांक शुल्क तथा चार प्रतिशत की दर से निबंधन फीस (वर्ष 2006–07 तक) का आरोपण पट्टेदारों पर नहीं किया गया था। ₹ 17.44 लाख का मुद्रांक शुल्क तथा ₹ 10.73 लाख का निबंधन फीस का आरोपण नहीं होने के कारण ₹ 28.17 लाख के सरकारी राजस्व की क्षति हुई। जिला मत्स्य पदाधिकारी ने अधिनियम के उपर्युक्त प्रावधान के अनुपालन हेतु कोई कर्रवाई भी प्रारंभ नहीं की।

विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया और कहा (अक्टूबर 2010) कि मामले की जाँच तथा मुद्रांक शुल्क की वसूली की जाएगी। आगे उत्तर हेतु हमलोग प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

5.2.8.3 बंदोबस्त सैरातों पर मुद्रांक शुल्क आरोपित नहीं किया जाना

नौ[11] नमूना जाँचित जिलों में हमने सैरात[12] पंजी तथा नगर निगम/नगर परिषद के संचिकाओं की संवीक्षा की तथा पाया कि वर्ष 2004–05 से 2008–09 की अवधि के दौरान एक वर्ष के लिए 110 बंदोबस्त सैरातों पर तीन प्रतिशत की दर पर मुद्रांक शुल्क आरोपित नहीं की गई जिससे ₹ 31.26 लाख की सरकारी राजस्व की क्षति हुई। इस प्रकार नगर निगम/नगर परिषद के प्रशासक बंदोबस्ती दस्तावेजों पर मुद्रांक शुल्क आरोपित करने से संबंधित मुख्य सचिव के अनुदेशों का पालन करने में विफल रहे।

विभाग ने कहा (अक्टूबर 2010) कि मामले की जाँच की जाएगी तथा मुद्रांक शुल्क की वसूली की जाएगी। आगे उत्तर हेतु हमलोग प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

5.2.8.4 पुल टॉल प्लाजा पर मुद्रांक शुल्क का आरोपण नहीं किया जाना

बिहार राज्य पुल निर्माण निगम पटना के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान हमने अवलोकन किया कि वर्ष 2004–05 से 2008–09 की अवधि के दौरान सभी पुल टॉल प्लाजा जो कि वार्षिक आधार पर बंदोबस्त किये गये थे, की बंदोबस्ती[13] पर तीन प्रतिशत की दर से मुद्रांक शुल्क आरोपित नहीं किया गया था बिहार राज्य पुल निर्माण निगम, पटना के प्रशासक द्वारा पट्टा दस्तावेजों पर मुद्रांक शुल्क आरोपित करने के मुख्य सचिव के अनुदेशों का पालन करने में विफल रहने के फलस्वरूप ₹ 48.99 लाख की राजस्व की क्षति हुई जिसका विवरण निम्नवत है:

---

9 भागलपुर, गया, गोपालगंज, जमुई, मधुबनी, मुजफ्फरपुर, नालंदा, पटना एवं सीवान।

10 "जलकर" से अभिप्रेत है पशुपालन एवं मत्स्य विभाग बिहार के अधिन तालाब, पोखर, आहर, नदी–नाला, नहर, चौर, ढ़ाव, जलाशय, मन, झील आदि जिनमें मत्स्य, सिंघारा एवं मखाना का उत्पादन होता हो।

11 गया, गोपालगंज, जमुई, मधुबनी, मोतिहारी, मुजफ्फरपुर, नालंदा, पूर्णिया एवं सीवान।

12 सैरात का अर्थ है उद्योग, हाट, मेला, तोडी, महाल, तथा नौका पर अधिकार से प्राप्त आय।

13 बन्दोबस्ती का अर्थ है पट्टा पर देना।

(₹ लाख में)

क्रम संख्या	वर्ष	जिलों की संख्या जिसमें पुल बंदोबस्त किए गए	डाक की राशि	तीन प्रतिशत की दर पर मुद्रांक शुल्क
1	2004-05	12	157.32	4.72
2	2005-06	14	139.69	4.19
3	2006-07	23	475.68	14.27
4	2007-08	14	457.46	13.72
5	2008-09	14	403.11	12.09
कुल		**77**	**1,633.26**	**48.99**

विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया तथा कहा (अक्टूबर 2010) कि मामलें की जाँच की जाएगी तथा मुद्रांक शुल्क की वसूली की जाएगी। आगे उत्तर हेतु हमलोग प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

सरकार सभी लोक कार्यालयों की सावधिक निरीक्षण हेतु मानदंड निर्धारित करे तथा उन्हें मुख्य सचिव के अनुदेशों का कार्यान्वयन हेतु एक अनुपालन व्यवस्था के माध्यम से मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस के आरोपण का अनुश्रवण हेतु प्रस्तुत किए जाने वाले आवधिक रिपोर्ट/रिटर्न को भी विहित करे।

5.2.9 सैरात पर मुद्रांक शुल्क का कम आरोपण

भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 3 के प्रावधानों के अनुसार राज्य सरकार ने पट्टा लिखतों पर अनुसूची 1 ए के मद संख्या 35 के अनुसार मुद्रांक शुल्क का आरोपण किया।

दो जिलों[14] के सैरात पंजियों तथा बंदोबस्त सैरातों के विवरण की संवीक्षा के दौरान हमने अवलोकन किया कि 20 सैरात बंदोबस्त किए गए थे, परंतु मुद्रांक शुल्क का आरोपण कम किया गया था, जैसाकि नीचे दर्शाया गया है:

(राशि ₹ में)

ईकाइयों के नाम	आरोप्य मुद्रांक शुल्क	आरोपित मुद्रांक शुल्क	अंतर (मुद्रांक शुल्क का कम आरोपण)
नगर परिषद नालंदा	4,51,251	58,395	3,92,856
नगर परिषद गोपालगंज	4,680	3,219	1,461
कुल	**4,55,931**	**61,614**	**3,94,317**

इस प्रकार ₹ 3.94 लाख के मुद्रांक शुल्क का कम आरोपण हुआ।

विभाग ने कहा (अक्टूबर 2010) कि मामले की जाँच की जाएगी तथा मुद्रांक शुल्क की वसूली की जाएगी। आगे उत्तर हेतु हमलोग प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

14 नालंदा: 7 तथा गोपालगंज: 13

खः संग्रहण

5.2.10 अधिनियम तथा नियम में समय सीमा हेतु प्रावधान का अभाव

भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 33 (1) के अंतर्गत प्रत्येक व्यक्ति जो किसी लोक कार्यालय का प्रभारी हो, जिसके समक्ष किसी प्रकार का लिखत प्रस्तुत किया जाता है तथा यदि उसे यह प्रतीत होता है कि ऐसा लिखत सही रूप से मुद्रांकित नहीं है तो उसे जब्त करेगा तथा उपरोक्त अधिनियम की धारा 38(2) के अनुसार इसे मूल रूप से समाहर्त्ता को भेजेगा। समाहर्त्ता द्वारा ₹ पाँच के अर्थदण्ड अथवा वह राशि, जो उचित शुल्क के दस गुणा से ज्यादा न हो, के साथ मुद्रांक शुल्क की वसूली करेगें और इसे जब्त करने वाले पदाधिकारी को वापस कर देगें।

पुनः भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 48 प्रावधित करता है कि सभी शुल्क, अर्थदण्ड तथा अधिनियम के तहत् भुगतान करने हेतु अन्य आवश्यक राशि की वसूली समाहर्त्ता द्वारा कुर्की से तथा उस व्यक्ति के चल संपत्ति की बिक्री से, जिस पर यह बकाया है अथवा भूमि राजस्व के बकाए की वसूली हेतु उस समय लागू किसी अन्य प्रक्रिया द्वारा कर सकते है।

हमने पाया कि नियमावली में राजस्व वसूली नीलामवाद प्रारम्भ करने का कोई समय–सीमा निर्धारित नहीं है। साथ ही विलेख प्रस्तुत करते समय निष्पादक के स्थायी आवासीय पता का साक्ष्य और जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक के कार्यालयों द्वारा उनके सत्यापन का अधिनियम/नियम में कोई प्रावधान नहीं है। पुनः पक्षों द्वारा विक्रय दस्तावेज के निष्पादन को लागू करने एवं समाहर्त्ता द्वारा अंतिम रूप से निष्पादित मामलों में मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस वसूल करने का प्रावधान नियम में नहीं है। अधिनियमों/नियमों तथा विभागीय निदेशों में जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक द्वारा समाहर्त्ता/निबंधन कार्यालय के निरीक्षक को आवश्यक कार्रवाई करने हेतु मामलों को भेजने की समय–सीमा निर्धारित नहीं किया गया है।

5.2.10.1 जब्त मामलों का निष्पादन नहीं होना

भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 38(2) तथा 40 के अंतर्गत जब किसी लिखत को जब्त कर मूलरूप से समाहर्त्ता को भेजा जाता है तथा यदि उनको ऐसा परिलक्षित होता है कि वह दस्तावेज पूर्ण रूप से मुद्रांकित नहीं है तथा प्रभार लगाए जाने योग्य है तो समाहर्त्ता द्वारा ₹ पाँच के अथवा उचित शुल्क की राशि का अधिकतम दस गुणा से कम अर्थदण्ड के साथ भुगतेय मुद्रांक शुल्क की वसूली की जाएगी और वे इसे जब्त करने वाले पदाधिकारी को वापस करेगें। पुनः भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 48 प्रावधित करता है कि सभी शुल्क, अर्थदण्ड तथा भुगतेय अन्य राशि की समाहर्त्ता द्वारा कुर्की से अथवा उस व्यक्ति के चल संपत्ति की बिक्री से, जिसपर यह बकाया है, अथवा उस समय लागू किसी अन्य प्रक्रिया द्वारा हो सकती है। संबंधित व्यक्ति को सूचना जारी करने तथा लोक माँग वसूली अधिनियम के अंतर्गत उनके विरूद्ध मामले दर्ज किए जाने के उपरांत ही यह कार्रवाई की जा सकती है।

जब्त मामलों के पंजी के साथ अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान हमने अवलोकन किया कि वर्ष 2006–09 के दौरान तीन[15] जिला अवर निबंधक द्वारा 16 जब्त मामले समाहर्त्ता को अधिनिर्णय के लिए भेजा गया था। अधिनियम / नियमावली में समय सीमा के प्रावधानों के अभाव के कारण ये सभी मामले लेखापरीक्षा की तिथि तक निपटारा हेतु लंबित थे। जब्त मामलों का निपटारा न होने के कारण ₹ 4.71 लाख की सरकारी राजस्व अवरूद्ध रहा।

विभाग ने कहा (अक्टूबर 2010) कि लेखापरीक्षा के उद्धरण के आलोक में संदर्भित एवं जब्त मामलों के निष्पादन के लिए एक माह का समय सीमा निर्धारण हेतु अनुदेश निर्गत (सितम्बर 2010) किया गया है।

5.2.10.2 अंतिम रूप से निष्पादित तथा जब्त मामलों में राजस्व की वसूली नहीं होना

वर्ष 2004–05 से 2008–09 की अवधि के लिए दो जिला अवर निबंधकों तथा एक उप समाहर्त्ता (मुद्रांक)[16] द्वारा उपलब्ध कराए गए विवरणियों एवं जब्त मामलों की पंजियों की हमने तिर्यक जाँच किया तथा पाया कि जिला अवर निबंधकों द्वारा मुद्रांक शुल्क के अधिनिर्णय हेतु 81 जब्त मामलों का समाहर्त्ताओं द्वारा निष्पादन कर दिया गया था। समाहर्त्ताओं ने उन मामलों को अधिनिर्णीत कर दिया तथा ₹ 7.51 लाख के मुद्रांक शुल्क एवं अर्थदण्ड का आरोपण किया। निष्पादकों को सूचनाएँ निर्गत किया गया/निर्गत किया जा रहा था। अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार मुद्रांक शुल्क एवं अर्थदण्ड की वसूली हेतु निष्पादकों के विरूद्ध आगे की कार्रवाई प्रारम्भ नहीं की गई थी।

इस प्रकार, स्थापित माँगों में राजस्व वसूली नीलामवाद निर्गत करने हेतु कोई समय सीमा का प्रावधान, नियमावली अथवा विभागीय अनुदेशों में नहीं रहने के फलस्वरूप राजस्व वसूली नीलामवाद के तहत् कोई मामला प्रारम्भ नहीं किया गया था।

---

15 भागलपुर (9 मामले – ₹ 3.84 लाख), गया (4 मामले – ₹ 36,840) तथा गोपालगंज (3 मामले – ₹ 49,960)।

16 गोपालगंज (25 मामले – ₹ 4.11 लाख), मोतिहारी (54 मामले – ₹ 2.79 लाख) एवं उपसमाहर्त्ता (मुद्रांक), भागलपुर (2 मामले – ₹ 60,859)।

5.2.10.3 संदर्भित मामलों के कार्यान्वयन में विलम्ब

> भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899 की धारा 47 (ए) के अनुसार यदि निबंधन प्राधिकारी को यह विश्वास हो कि लिखतों में सम्पत्ति के बाजार मूल्य को सही प्रवृत्त नहीं किया गया है, तब वह इसे समाहर्त्ता को बाजार मूल्य निर्धारित करने के लिए संदर्भित करेगा। पुनः आयुक्त–सह–सचिव तथा निबंधन विभाग, बिहार सरकार के महानिरीक्षक ने दिनांक 20 मई 2006 को सभी समाहर्त्ताओं को धारा 47 (ए) के अंतर्गत संदर्भित मामलों को 90 दिनों के भीतर त्वरित निष्पादन हेतु संबंधित निबंधन कार्यालयों के निरीक्षकों को हस्तानांन्तरित करने का निदेश दिया।

नमूना जाँचित नौ[17] जिलों के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान हमने पाया कि जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक द्वारा अक्टूबर 1997 से मार्च 2009 के बीच उपस्थापित किए गए ₹ 1.67 करोड़ की राशि से सन्निहित 616 मामले, भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 47 (ए) के तहत् समाहर्त्ता/ निबंधन कार्यालयों के निरीक्षक को संपत्तियों के बाजार मूल्य के निर्धारण हेतु एक से 3,233 दिनों के विलम्ब से संदर्भित (दिसम्बर 2002 एवं मार्च 2009 के बीच) किया गया था। फलतः संदर्भित मामलों का कार्यान्वयन नहीं हुआ। मामलों को संदर्भित करने एवं उनका समय पर निष्पादन में विलम्ब से निष्पादकों को कठिनाई हुई।

5.2.10.4 अंतिम रूप से निष्पादित संदर्भित मामलों से मुद्रांक शुल्क की कमी का वसूली नहीं किया जाना

वर्ष 2004–05 से 2008–09 की अवधि में तीन[18] निबंधन कार्यालयों के निरीक्षकों तथा पाँच[19] जिला अवर निबंधकों द्वारा उपलब्ध कराई गई विवरणियों तथा संदर्भित मामलों के पंजियों की तिर्यक जाँच के दौरान हमने पाया कि धारा 47(ए) के तहत् भूमि/संपत्ति के मूल्यांकन हेतु समाहर्त्ता/निबंधन कार्यालय के निरीक्षक को संदर्भित मामलों में 1,565 मामलों को समाहर्त्ताओं/निबंधन कार्यालयों के निरीक्षकों द्वारा अंतिम रूप से निष्पादित कर दिया गया था और उसे जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक को नवम्बर 2004 तथा फरवरी 2008 के बीच दस्तावेजों को निष्पादन हेतु वापस भेज दिया गया जो उनके पास लंबित था। निबंधन कार्यालयों के निरीक्षकों/जिला अवर निबंधकों द्वारा दिए गए विवरण के आधार पर इसके परिमाणस्वरूप ₹ 5.24 करोड़ राशि की सरकारी राजस्व की वसूली नहीं हुई।

विभाग ने कहा (अक्टूबर 2010) कि संदर्भित एवं जब्त मामलों का त्वरित निष्पादन करने हेतु निदेश निर्गत किया गया है। आगे की उत्तर हेतु हमलोग प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

5.2.10.5 संदर्भित मामलों का निष्पादन नही किया जाना

वर्ष 2004–05 से 2008–09 की अवधि के लिए दो निबंधन कार्यालयों के निरीक्षकों (मुजफ्फरपुर और पटना) तथा 10[20] जिला अवर निबंधकों द्वारा उपलब्ध कराई गई विवरणियों और संदर्भित मामलों के पंजियों की संवीक्षा से हमने पाया कि

---

17 भागलपुर, गया, गोपालगंज, मोतिहारी, मुजफ्फरपुर, नालंदा, पटना, पूर्णिया एवं सीवान।

18 भागलपुर, मुजफ्फरपुर एवं पटना।

19 गया, गोपालगंज, मधुबनी, मुजफ्फरपुर एवं सीवान।

20 भागलपुर, गया, गोपालगंज, जमुई, मोतिहारी, मुजफ्फरपुर, नालंदा, पटना, पूर्णिया एवं सीवान।

समाहर्त्ताओं/निबंधन कार्यालयों के निरीक्षकों को सम्पत्ति का बाजार मूल्य निर्धारित करने के लिए भेजे गये 3,968 मामलों में से वर्ष 2004–05 से 2008–09 से संबंधित 1,034 मामले लेखापरीक्षा की तिथि तक लंबित थे, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 3.21 करोड़ का सरकारी राजस्व अवरूद्ध रहा। इसके अतिरिक्त वर्ष 1991–92 से 2003–04 से संबंधित ₹ 4.29 करोड़ की वसूलनीय राशि से सन्निहित 2,934 मामलों को समाहर्त्ताओं ने मई 2006 के आदेश के आलोक में निबंधन कार्यालयों के निरीक्षकों को हस्तानांतरित कर दिया, जो निष्पादन हेतु लंबित थे।

विभाग ने कहा (अक्टूबर 2010) कि सरकार मामलों को शीघ्र निष्पादन हेतु निर्देश जारी कर चुकी थी तथा एक सुधारात्मक उपाय के तौर पर भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 47 (ए) के उद्देश्य की प्राप्ति हेतु निबंधन कार्यालयों के निरीक्षकों को समाहर्त्ता के रूप में अधिकृत कर दिया गया है।

सरकार को संदर्भित मामलों के शीघ्र निष्पादन हेतु उचित कदम उठानी चाहिए। सरकार बाजार मूल्य का निर्धारण तथा जब्त मामलों के निबटारा हेतु मामलों को भेजने के लिए समय–सीमा निर्दिष्ट करने और माँग निर्धारित करने के बाद राजस्व वसूली नीलामवाद प्रारंभ करने पर भी विचार कर सकती है।

5.2.11 प्रासंगिक व्यय का निर्धारण न होना

बिहार क्षेत्रीय विकास प्राधिकार अधिनियम, 1981 की धारा 44(2) (iii) एवं बिहार तथा उड़ीसा नगरपालिका अधिनियम, 1922 की धारा 136 (2) और (4) प्रावधित करता है कि निबंधन विभाग बिक्री, उपहार तथा अचल संपत्ति के भोग बंधकग्राही के लिखतों के मूल्य पर बिहार क्षेत्रीय विकास प्राधिकार हेतु 5 प्रतिशत (दिसम्बर 2005 तक) तथा नगरपालिका निकाय/अधिसूचित क्षेत्र समिति हेतु दो प्रतिशत के समतुल्य शुल्क का अतिरिक्त राशि संग्रह करेगा और ऐसे वृद्धि के फलस्वरूप सभी संग्रहण का भुगतान प्रासंगिक व्यय (यदि कोई हो) घटाने के बाद प्राधिकार/निकाय को किया जाएगा, जैसा कि राज्य सरकार द्वारा बनाए नियमों में निर्दिष्ट किया गया हो।

अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि निबंधन विभाग का उपयोग पूर्वोक्त स्थानीय निकायों/प्राधिकारों की ओर से संग्रहण तथा भुगतान करने के लिए किया गया था। परन्तु सरकार/विभाग द्वारा किसी प्रासंगिक व्यय का निर्धारण के अभाव में, उनके द्वारा संग्रहित कुल राशि का भुगतान बिना प्रासंगिक व्यय घटाये निकायों/प्राधिकारों को कर दिया गया था।

इसी प्रकार, निबंधन हेतु प्रस्तुत लिखतों के स्कैनिंग व्यय तथा निबंधन की कम्प्युटरीकरण हेतु समितियों (स्कोर), जो समितियाँ निबंधन अधिनियम, 1807 के तहत् निबंधित है, द्वारा किए गए संग्रहण पर निबंधन विभाग द्वारा कोई प्रासंगिक व्यय न तो निर्धारित किया गया था और न ही वसूली की गई थी, यद्यपि निबंधन विभाग के कार्यालयों का उपयोग स्कैनिंग प्रभार के संग्रहण पर किया गया था।

विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन स्वीकार करते हुए उत्तर दिया (अक्टूबर 2010) कि यह एक नीतिगत मामला है तथा इस पर विचार किया जाएगा।

सरकार किसी निकाय अथवा प्राधिकार की ओर से राजस्व के संग्रहण हेतु प्रासंगिक व्यय की दर को निर्दिष्ट कर सकती है, जैसा कि भूमि राजस्व विभाग के लिए निर्धारित है। निबंधन की कम्प्यूटरीकरण हेतु समितियों के लिए

संग्रहण प्रभार विभागीय मानव शक्ति तथा आधारभूत संरचना की उपयोगिता के आधार पर निर्धारित होनी चाहिए।

5.2.12 आंतरिक नियंत्रण तंत्र

5.2.12.1 आंतरिक लेखापरीक्षा

> किसी विभाग का आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध इसके आंतरिक नियंत्रण तंत्र का एक महत्वपूर्ण अवयव है तथा विभाग को सामर्थ्य देता है कि वह स्वयं आश्वस्त हो कि निर्धारित प्रणाली समुचित ढंग से कार्यान्वित है।

हमने पाया कि निबंधन विभाग में कोई अलग आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध नहीं है। वित्त विभाग (अंकेक्षण कोषांग), निबंधन विभाग का आंतरिक लेखापरीक्षा का कार्य करता है। विभाग द्वारा आंतरिक लेखापरीक्षा का क्षेत्र तथा विस्तार हमें उपलब्ध नहीं कराया गया। वर्ष 2004–05 से 2008–09 की अवधि के दौरान जिला अवर निबंधन कार्यालय गया, जसमें सिर्फ व्यय पहलू शामिल था, को छोड़कर विभाग के किसी और कार्यालय का लेखापरीक्षा नहीं किया गया था।

विभाग ने कहा (अक्टूबर 2010) कि निरीक्षण को सुदृढ़ करने के लिए एक आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणाली विकसित करने पर विचार कर रही है तथा आंतरिक लेखापरीक्षा/निरीक्षण करने हेतु निबंधन कार्यालयों के निरीक्षकों को अधिकृत किया जाना है।

5.2.12.2 अपर्याप्त निरीक्षण

> प्रशासन के हाथों में निरीक्षण, आंतरिक नियंत्रण का एक महत्वपूर्ण औजार है जो यह सुनिश्चित करता है कि विभाग हेतु निर्दिष्ट नियमों तथा क्रिया–प्रणालियों का पालन किया जा रहा है तथा समुचित संग्रहण की सुरक्षा एवं राजस्व क्षति को रोकने के लिए पर्याप्त है। बिहार निबंधन नियमावली, जिला अवर निबंधक, जिला निबंधक, निबंधन कार्यालयों के निरीक्षकों तथा निबंधन महानिरीक्षक द्वारा निबंधन कार्यालयों का निरीक्षण करने हेतु प्रावधित करता है। जिला अवर निबंधक सामान्यतः अपने जिले के प्रत्येक अवर निबंधन कार्यालय का निरीक्षण वर्ष में दो बार तथा अपने कार्यालय का निरीक्षण वर्ष में एक बार करेगें। जिला निबंधक/निबंधन कार्यालयों के निरीक्षक को उनके अधिकार क्षेत्र के अधीन प्रत्येक कार्यालय की जाँच, जिसमें जिला कार्यालय भी शामिल है, वर्ष में कम–से–कम एक बार करनी चाहिए। निबंधन महानिरीक्षक को जिला अवर निबंधन के कार्यालयों का 50 प्रतिशत तथा इससे अधिक कार्यालयों का, जितना वे सुविधापूर्वक कर सकते हैं, निरीक्षण करना अपेक्षित है।

बिहार निबंधन नियमावली के मानदण्डों के अनुसार वर्ष 2004–05 से 2008–09 के दौरान निरीक्षण प्राधिकारियों द्वारा 2,105 कार्यालयों का निरीक्षण किया जाना था। वर्ष 2004–05 से 2006–07 के दौरान किए गए निरीक्षणों की संख्या हमें उपलब्ध नहीं कराया गया। हालाँकि वर्ष 2007–08 तथा 2008–09 से संबंधित उपलब्ध कराये गये आँकड़ों के अनुसार हमने पाया कि निरीक्षण हेतु अपेक्षित 842 कार्यालयों में से मात्र 127 कार्यालयों (15 प्रतिशत) का निरीक्षण किया गया था, जैसा कि निम्न सारणी में वर्णित है:

वर्ष	निरीक्षण हेतु अपेक्षित कार्यालयों की संख्या	निरीक्षण किए गए कार्यालयों की संख्या	कमी	निरीक्षण की प्रतिशतता
2004–05	421	प्रस्तुत नहीं किया गया	.	.
2005–06	421	प्रस्तुत नहीं किया गया	.	.
2006–07	421	प्रस्तुत नहीं किया गया	.	.
2007–08	421	53	368	13
2008–09	421	74	347	18

वर्ष 2008 तथा 2009 के दौरान निरीक्षण प्राधिकारियों द्वारा किये गये निरीक्षण की विवरणी नीचे दर्शायी गई है:

निरीक्षण अधिकारी का नाम	वर्ष					
	2008			2009		
	निरीक्षण हेतु अपेक्षित कार्यालयों की संख्या	निरीक्षण किए कार्यालयों की संख्या (प्रतिशत में)	कमी	निरीक्षण हेतु अपेक्षित कार्यालयों की संख्या	निरीक्षण किए कार्यालयों की संख्या (प्रतिशत में)	कमी
निबंधन महानिरीक्षक	19	1 (5)	18	19	4 (21)	15
निबंधन कार्यालयों के निरीक्षक	110	37 (33)	73	110	63 (57)	47
जिला निबंधक	110	प्रदत्त नहीं	110	110	प्रदत्त नहीं	110
जिला अवर निबंधक	182	15 (8)	167	182	7 (4)	175
कुल	**421**	**53 (13)**	**368**	**421**	**74 (18)**	**347**

विभाग ने कहा (अक्टूबर 2010) कि निरीक्षण को सुदृढ़ करने के लिए एक आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणाली विकसित करने पर विचार कर रही है तथा आंतरिक लेखापरीक्षा/निरीक्षण करने हेतु निबंधन कार्यालयों के निरीक्षकों को अधिकृत किया जाएगा।

सरकार सभी निबंधन कार्यालय के निरीक्षक/जिला अवर निबंधक/लोक कार्यालयों की सावधिक निरीक्षण तथा नियमित अंतराल पर उनका आंतरिक लेखापरीक्षा सुनिश्चित कर सकती है।

5.2.13 अनुच्छेद 'ओ' के अंतर्गत फीस की अनुचित छूट

भारतीय निबंधन अधिनियम के अंतर्गत फीस की तालिका के अनुच्छेद 'ओ' के अनुसार, निबंधन पूर्ण होने के पश्चात् जब कोई दस्तावेज बिना दावा किए एक माह से अधिक तक पड़ा रहता है, तब निबंधन पूर्ण होने के उपरांत प्रथम माह के बाद प्रत्येक माह अथवा उसके किसी भाग के लिए ₹ पाँच का शुल्क प्रभारित किया जाएगा, किसी अवस्था में शुल्क की राशि ₹ 100 से अधिक नहीं होगी। कठिनाई के अलावा किसी भी स्थिति में, जिला निबंधक 'ओ' फीस माफ करने हेतु अधिकृत नहीं हैं।

जिला अवर निबंधक, गोपालगंज के फीस पुस्तक, सुपुर्दगी पंजी तथा 'ओ' फीस की छूट की पंजी तथा संचिकाओं की संवीक्षा से हमने अवलोकन किया कि 16 जुलाई 2003 से 19 जुलाई 2004 की अवधि से संबंधित 8,167 दस्तावेज संबंधित व्यक्तियों को सुपुर्दगी हेतु लंबित थे। जिला निबंधक, गोपालगंज

ने 5,783 दस्तावेजों को ₹ 2.10 लाख 'ओ' फीस लिये बिना ही सुपुर्द करने का आदेश दिया।

विभाग ने कहा (अक्टूबर 2010) कि निष्पादकों की कठिनाई को दूर करने हेतु छूट दिया गया था जिसका कारण तत्कालीन जिला अवर निबंधक के द्वारा दस्तावेजों के अंतिम रूप से पृष्ठांकन करने में विलंब था। विभाग ने आगे कहा कि जिला निबंधक–सह–समाहर्त्ता अनुच्छेद 'ओ' तथा 'पी' के टिप्पणी के अंतर्गत प्रदत्त शक्ति का प्रयोग करते हुए आदेश की तिथि से केवल एक माह के 'ओ' फीस को माफ किया था। हमलोग जवाब से सहमत नहीं हैं क्योंकि दी गई छूट 'कठिनाई' के श्रेणी से संबंधित नहीं थे। इसके अतिरिक्त दोषी पदाधिकारी के विरूद्ध की गई कार्रवाई से भी अवगत नहीं कराया गया।

5.2.14 निष्कर्ष

समीक्षा से संसूचित हुआ कि विभाग द्वारा मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस के निर्धारण, उद्ग्रहण तथा संग्रहण हेतु स्थापित प्रणालियाँ त्रुटिपूर्ण थीं। अधिनियमों/नियमों में प्रावधानों की कमी के कारण विभाग को बकाएदारों से समय पर वसूली करने में कठनाई हुई।

विभाग निबंधन किए जाने वाले दस्तावेजों की संख्या पर ससमय सूचना प्राप्त करने हेतु अन्य निकायों/विभागों से समन्वय स्थापित करने में असफल रहा जिसके कारण मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस की पर्याप्त हानि हुई। साथ ही विभाग अधिनियमों/नियमों के विभिन्न प्रावधानों का अनुसरण करने में विफल रहा जिसके कारण मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस की काफी राशि की नहीं/कम निर्धारण तथा वसूली हुई।

5.2.15 अनुशंसाओं का सार

सरकार/विभाग प्रणालीय एवं अनुपालन त्रुटियों को सुधारने के लिए विशेष ध्यान देते हुए संबंधित कंडिकाओं के तहत् दिये गये अनुशंसाओं के कार्यान्वयन पर विचार कर सकती है:

- बजट आकलन की तैयारी में बिहार बजट प्रक्रिया के नियम 54 के प्रावधानों के अंतर्गत बजटीय प्रक्रियाओं का कड़ाई से पालन करना;
- यह सुनिश्चित करना कि आंतरिक नियंत्रण प्रणाली सुदृढ़ है तथा इसके प्रभावशीलता का सामयिक पुनर्वलोकन हो रहा है;
- सभी लोक कार्यालयों के सामयिक निरीक्षण के लिए मानदण्ड तय करना तथा उनके द्वारा प्रस्तुत किये जाने वाले रिपोर्ट/रिटर्न तथा उनके प्रस्तुतीकरण की समयावधि निर्दिष्ट करना;
- राजस्व वसूली नीलामवाद प्रारंभ करने के लिए के लिए समय–सीमा निर्दिष्ट करना तथा उनके कार्रवाई का अनुपालन करना;
- संदर्भित/ जब्त मामलों को भेजे जाने तथा इसके अंतिम रूप से निष्पादन हेतु समय–सीमा निर्दिष्ट करना, तथा
- किसी निकाय/प्राधिकार/'स्कोर' की ओर से राजस्व के संग्रहण हेतु प्रासंगिक व्यय की दर निर्दिष्ट करना।

अध्याय–VI
कर भिन्न प्राप्तियाँ

अध्याय-VI : कर भिन्न प्राप्तियाँ

6.1 लेखापरीक्षा के परिणाम

जल दर, खान एवं खनिज, वन आदि प्राप्तियों से संबंधित अभिलेखों की वर्ष 2009–10 के दौरान हमने नमूना जाँच किया एवं 314 मामलों में ₹ 376.66 करोड़ के राजस्व की हानि/वसूली नहीं होने इत्यादि एवं अन्य त्रुटियों का पता लगाया, जो निम्न श्रेणियों के अंतर्गत आते हैं:

(₹ करोड़ में)

क्रम सं0	श्रेणियाँ	मामलों की संख्या	राशि
क.	खान एवं खनिज		
1.	नीलामवाद प्रक्रिया प्रारम्भ नहीं किया जाना	21	58.14
2.	ईंट–मिट्टी के अवैध उत्खनन हेतु अर्थदण्ड का आरोपण नहीं किया जाना	30	9.74
3.	रॉयल्टी एवं उपकर का नहीं/कम वसूली	16	1.93
4.	बालू घाटों का नहीं/अनियमित बंदोबस्ती होने के कारण नीलामी राशि का आरोपण नहीं/कम किया जाना	08	1.41
5.	मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का आरोपण नहीं किया जाना	02	1.68
6.	खनिजों के अवैध अधिप्राप्ति के लिए कार्य संवेदकों के विरूद्ध अर्थदण्ड का आरोपण नहीं किया जाना	10	19.75
7	डेड रेंट/सरफेस रेंट का नहीं/कम आरोपण	03	2.78
8.	अन्य मामले	85	135.02
	कुल	**175**	**230.45**
ख.	जल दर		
1.	सिंचाई के लक्ष्य का निर्धारण नहीं किए जाने के कारण राजस्व की हानि	15	13.84
2.	जल दर की माँग सृजित नहीं किए जाने के कारण राजस्व की हानि	15	5.96
3.	जल दर के निर्धारण में विलम्ब	14	91.21
4.	चाट भूमि की बंदोबस्ती नहीं किए जाने के कारण राजस्व की हानि	06	1.70
5.	अन्य मामले	40	25.92
	कुल	**90**	**138.63**
ग.	वन प्राप्तियाँ		
1.	अतिक्रमित वन भूमि से बेदखल नहीं किया जाना	04	0.35
2.	संग्रहित/दावारहित लकड़ी का निष्पादन नहीं होने के कारण राजस्व अवरुद्ध रहना	09	0.52
3.	अन्य मामले	36	6.71
	कुल	**49**	**7.58**
	कुल योग	**314**	**376.66**

वर्ष 2009–10 के दौरान संबंधित विभागों ने 268 मामलों में शामिल ₹ 305.96 करोड़ के अवनिर्धारण एवं अन्य त्रुटियों इत्यादि को स्वीकार किया, जिसमें से ₹ 281.58 करोड़ से सन्निहित 237 मामले वर्ष 2009–10 में तथा शेष पूर्ववर्ती वर्षों के दौरान इंगित किए गए थे।

दृष्टांतस्वरूप ₹ 7.73 करोड़ के कर प्रभाव से सन्निहित कुछ मामले अनुवर्ती कंडिकाओं में वर्णित हैं।

6.2 लेखापरीक्षा अवलोकन

जिला खनन पदाधिकारियों/कार्यपालक अभियंताओं के अभिलेखों की हमारी संवीक्षा में अधिनियम/नियमों एवं विभागीय आदेशों के प्रावधानों का अनुपालन नहीं किए जाने के अनेक मामलों का पता चला, जैसा कि इस अध्याय के अनुवर्ती कंडिकाओं में वर्णित है। ये मामले दृष्टान्तस्वरूप हैं तथा हमलोगों द्वारा किए गए नमूना जाँच पर आधारित है। विभागीय पदाधिकारियों द्वारा हुए इन चूकों को प्रत्येक वर्ष हमलोगों द्वारा इंगित किए जाते रहे हैं, परन्तु अनियमितताएँ न केवल निरन्तर होती रही बल्कि लेखापरीक्षा किए जाने तक इसका पता नहीं लगाया गया। सरकार के लिए आवश्यक है कि आंतरिक नियंत्रण पद्धति एवं आंतरिक लेखापरीक्षा में सुधार लाए।

क : खान एवं खनिज

6.3 खनिजों की अवैध अधिप्राप्ति के लिए कार्य संवेदकों के विरुद्ध अर्थदण्ड का आरोपण नहीं किया जाना

चौदह[1] जिला खनन कार्यालय

बिहार लघु खनिज समनुदान नियमावली, 1972 के नियम 40 (10) के तहत् कार्य संवेदक केवल पट्टाधारी/अनुज्ञप्तिधारी और प्राधिकृत व्यवसायी से ही खनिज का क्रय करेंगे। कार्य विभाग, कार्य संवेदकों द्वारा किए गए कार्य में व्यवहृत खनिजों की लागत की वसूली हेतु जो विपत्र समर्पित किया जाता है, उसको तब तक स्वीकार नहीं करेगा जब तक वह बिहार लघु खनिज समनुदान नियमावली के तहत् विहित प्रपत्र 'एम' में एक घोषणा पत्र एवं प्रपत्र 'एन' में ब्योरे जिसमें उस पट्टाधारी/अनुज्ञप्तिधारी/व्यवसायी का नाम एवं पता वर्णित हो, जिससे खनिज का क्रय किया गया था, द्वारा समर्थित न हो। विभाग ने भी अधिसूचित किया (जनवरी 2006) कि कार्य संवेदकों द्वारा प्रपत्र 'एम' एवं 'एन' प्रस्तुत किए बगैर विपत्रों का भुगतान नहीं किया जाएगा। उक्त विपत्र को प्राप्त करने वाला पदाधिकारी का कर्तव्य है कि प्रपत्रों की छायाप्रति संबंधित जिला खनन पदाधिकारी/सहायक खनन पदाधिकारी को भेज दें। यदि प्रपत्रों के सत्यापन से यह प्रकट होता है कि खनिजों का क्रय किसी वास्तविक पट्टाधारी से नहीं किया गया है, तो यह माना जाएगा कि संबंधित खनिजों की प्राप्ति अवैध खनन द्वारा की गई है और ऐसी परिस्थिति में कार्य संवेदकों के विरुद्ध कार्रवाई की जानी चाहिए। बिहार लघु खनिज समनुदान नियमावली के नियम 40(8) विहित करता है कि ऐसे अवैध खनन हेतु अर्थदण्ड में खनिज का मूल्य, लगान, रॉयल्टी अथवा कर, जैसा भी मामला हो, की वसूली शामिल होगा।

जून 2009 और फरवरी 2010 के बीच हमने अवलोकन किया कि कार्य विभागों ने कार्य संवेदकों द्वारा व्यवहृत खनिजों के ब्योरे को सत्यापन हेतु संबंधित जिला खनन पदाधिकारियों को नहीं भेजा था। इसके बावजूद वर्ष 2008–09 में कार्य विभागों ने कार्य संवेदकों के विपत्रों से खनिजों की खपत के विरूद्ध ₹ 23.92 करोड़ की रॉयल्टी की कटौती की एवं संवेदकों को शेष राशि का भुगतान किया।

पुनः जिला खनन पदाधिकारियों ने कार्य विभाग द्वारा रॉयल्टी की कटौती के बारे में जिला कोषागार प्राप्ति अनुसूची एवं संबंधित कार्य प्रमण्डलों द्वारा रॉयल्टी की कटौती की विवरणियों के माध्यम से सूचना प्राप्त होने के उपरान्त खनन क्रियाकलाप की प्रमाणिकता की जाँच

---

1 बांका, बेगूसराय, बेतिया, भागलपुर, गोपालगंज, जमूई, खगड़िया, लखीसराय, मोतिहारी, मुंगेर, मुजफ्फरपुर, नवादा, पटना एवं शेखपुरा।

चलन्त ईंट भट्ठों के संचालन को बन्द करने हेतु कोई दण्डात्मक कार्रवाई प्रारम्भ की गई थी और न ही कोई रॉयल्टी एवं रॉयल्टी के समतुल्य न्यूनतम अर्थदण्ड, नियम में जैसा कि विहित है, हेतु दोषी ईंट भट्ठे मालिकों के विरूद्ध मांग सृजित किया गया था। इसके फलस्वरूप ₹ सात लाख (रॉयल्टी के रूप में ₹ 3.50 लाख एवं अर्थदण्ड के रूप में ₹ 3.50 लाख) की माँग सृजित नहीं हुई। इसके अलावे नियमों के तहत् ₹ 70,756 का ब्याज भी आरोप्य था।

हमलोगों के इंगित किए जाने के बाद सरकार/विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते हुए सितम्बर 2010 में कहा कि सभी चूककर्त्ताओं के विरूद्ध प्राथमिकी दर्ज की गई थी और उनके विरूद्ध नीलामवाद मामले भी दर्ज की गई थी। इस मामले में हमलोग आगे की प्रगति हेतु प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

6.5 साधारण मिट्टी के अवैध उपयोग हेतु अर्थदण्ड का आरोपण नहीं किया जाना

जिला खनन पदाधिकारी, बाँका

तटबंधों, पथों, रेलवे एवं भवनों के निर्माण में भरने अथवा समतलीकरण करने में उपयोग किए गए साधारण मिट्टी एक लघु खनिज है। इस संदर्भ में बिहार सरकार ने गजट अधिसूचना (अप्रैल 2006) के माध्यम से साधारण मिट्टी के रॉयल्टी की दर ₹ 15 प्रति घन मीटर निर्धारित किया। बिहार लघु खनिज समनुदान नियमावली के नियम 27 एवं 28 के तहत् किसी भी उत्खनन कार्यकलापों के लिए अपेक्षित फीस का भुगतान करने के बाद सक्षम प्राधिकारी की स्वीकृति आवश्यक है।

नियम 40 (8) अवैध खनन हेतु अर्थदण्ड विहित करता है, जिसमें खनिज का मूल्य, लगान, रॉयल्टी अथवा कर, जैसा भी मामला हो, की वसूली शामिल है। पुनः नियम 40 (1), जैसा कि विहित है, आपराधिक दण्ड प्रक्रिया प्रारम्भ करना, जिसमें साधारण कैद की सजा, जिसे छः महीने तक अथवा जुर्माना, जिसे ₹ पाँच हजार तक विस्तारित किया जा सकता है अथवा दोनों, विहित करता है।

हमने सितम्बर 2009 में अवलोकन किया कि ग्रामीण कार्य विभाग, बांका में छः कार्य संवेदकों के विपत्र से वर्ष 2008–09 के दौरान मिट्टी कार्य में खनिज के उपयोग हेतु ₹ 36.64 लाख की रॉयल्टी की कटौती की गई थी। पुनः हमने अवलोकन किया कि कार्य संवेदकों, जिन्होंने लघु खनिज का निष्कासन किया था, इस हेतु खनन परमिट के लिए आवेदन नहीं दिया था। अतः संवेदकों ने मिट्टी का अवैध निष्कासन किया जिसके लिए नियमानुसार न्यूनतम अर्थदण्ड जो रॉयल्टी के समतुल्य राशि अर्थात् ₹ 36.64 लाख का भुगतान करने हेतु उत्तरदायी थे। लेकिन संबंधित जिला खनन पदाधिकारी ने न तो ₹ 36.64 लाख का अर्थदण्ड आरोपित किया और न ही नियमानुसार कोई कार्यवाही आरम्भ की।

हमलोगों के इंगित किए जाने के बाद सरकार/विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते हुए सितम्बर 2010 में कहा कि जिला खनन पदाधिकारी, बांका को समुचित कार्रवाई करने के उपरान्त प्रतिवेदन भेजने हेतु निदेश दिया गया था। आगे की प्रगति प्रतीक्षित है (दिसम्बर 2010)।

6.6 रॉयल्टी की कम वसूली

जिला खनन पदाधिकारी, मुंगेर

बिहार लघु खनिज समनुदान नियमावली के नियम 9(क) के अंतर्गत सरकार सरकारी गजट में अधिसूचना के माध्यम से निर्देश दे सकती है कि नियम 52, जैसा कि विहित है, के तहत् विहित तरीके से कोई भी खनिज संविदा लोक नीलामी/निविदा के द्वारा पट्टे पर दे सकता है अथवा बंदोबस्त करनी है। पत्थर के उत्खनन हेतु पट्टा पाँच वर्षों से कम अवधि के लिए नहीं होगा तथा बंदोबस्तीधारी प्रत्येक वर्ष के 31 जनवरी से पहले पाँच समान किश्तों में रॉयल्टी का भुगतान अग्रिम में करेगा। पुनः अगर पत्थर की उत्खनित एवं प्रेषित मात्रा वार्षिक किश्त से अधिक है, तब बंदोबस्तीधारी अधिक उत्खनित किए गए मात्रा पर रॉयल्टी का भुगतान करेगा।

हमने जुलाई 2009 में पाया कि मार्च 2008 में तीन पत्थर खदानें ₹ 2.89 करोड़ में नीलाम किए गए थे। पट्टाधारियों को पत्थर उत्खनन एवं प्रेषण के लिए जनवरी 2009 के पूर्व रॉयल्टी का प्रथम किश्त के रूप में ₹ 57.81 लाख (नीलामी राशि का 1/5 भाग) का भुगतान करना था। पट्टाधारियों ने ₹ 76.19 लाख (₹ 1.79 प्रति घन फीट की दर से) मूल्य का 42,56,350 घन फीट पत्थर उत्खनित किया लेकिन मात्र ₹ 60.18 लाख का भुगतान किया (मार्च 2009)। हालाँकि अधिक मात्रा में प्रेषित पत्थर के लिए ₹ 16.01 लाख की रॉयल्टी की वसूली हेतु माँग सृजित नहीं किया गया था। इसके फलस्वरूप ₹ 16.01 लाख की रॉयल्टी की कम वसूली हुई।

हमलोगों के इंगित किए जाने के बाद सरकार/विभाग ने सितम्बर 2010 में लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते हुए कहा कि अंतर राशि की वसूली की जा रही है। हमलोग आगे की प्रगति हेतु प्रतिक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

6.7 नीलाम राशि की वसूली एवं ब्याज का आरोपण नहीं किया जाना

जिला खनन पदाधिकारी, शेखपुरा

बिहार खनिज (अवैध खनन, परिवहन एवं भंडारण पर रोकथाम) नियमावली, 2003 के नियम 7 के अंतर्गत क्रशर हेतु व्यवहृत पत्थर खनिज के लिए भंडारण अनुज्ञप्ति दृढ़तापूर्वक सार्वजनिक नीलामी/निविदा के माध्यम से ही उच्चतम डाककर्त्ता/निविदाकर्त्ता को प्रदान किया जाना है। नीलाम के मामले में, नीलामी की राशि 31 दिसम्बर से पूर्व वार्षिक आधार पर बराबर किश्तों में सात वर्षों के अन्दर जमा किया जाना है। निर्धारित तिथि तक किसी किश्त के भुगतान में चूक होने पर छः माह तक 24 प्रतिशत की वार्षिक दर से साधारण ब्याज लगाया जाएगा और इसके बाद अनुज्ञप्ति रद्द करने की कार्रवाई की जाएगी।

हमने दिसम्बर 2009 में अवलोकन किया कि आठ भंडारण अनुज्ञप्तिधारियों[7] ने 2006, 2007 एवं 2008 वर्षों के नीलामी राशि की किश्तों से संबंधित देय राशि ₹ 12.42 लाख के विरूद्ध ₹ 6.73 लाख की राशि 45 से 732 दिनों के विलम्ब से जमा किया। खनिज विकास पदाधिकारी न तो डाककर्त्ता के विरूद्ध ब्याज का आरोपण किये और न ही नियमानुसार अनुज्ञप्ति रद्द करने की

7 भंडारण अनुज्ञप्तिधारी वह व्यक्ति है जिसे पट्टा क्षेत्र के अंदर/उसके बाहर क्रशर में उपयोग हेतु पत्थर के भंडारण के लिए अनुज्ञप्ति प्रदान किया जाता है।

कार्रवाई की। इसके फलस्वरूप ₹ 5.69 लाख की नीलामी राशि की वसूली नहीं हुई और ₹ 1.77 लाख का ब्याज आरोपित नहीं किया गया।

हमलोगों के इंगित किए जाने के बाद सरकार/विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते हुए सितम्बर 2010 में कहा कि खनन पदाधिकारी को नियमानुसार कार्रवाई सुनिश्चित करने एवं प्रतिवेदन प्रेषित करने का निर्देश दिया गया है। हमलोग आगे की प्रगति हेतु प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

ख : जल दर

6.8 खतियानी तैयार नहीं किए जाने के कारण माँग का सृजन नहीं किया जाना

पाँच[8] सिंचाई प्रमंडल

> बिहार सिंचाई अधिनियम, 1997 एवं उसके अधीन बने नियमों के अंतर्गत सिंचाई कार्यों के लिए जल आपूरित किए गए लाभार्थियों से जल दर की वसूली हेतु खरीफ के लिए 30 नवम्बर, रबी के लिए 30 अप्रैल एवं गर्मा फसल के लिए 15 जून तक सिंचाई विभाग द्वारा सिंचित भूमि की विवरणी (सूदकार), कृषकवार मापी (खेसरा) तथा माँग विवरणी (खतियानी) तैयार करना है। इसके बाद जून 2005 में विभागीय पुनर्गठन, जिसके तहत् सभी कार्यरत 17 राजस्व प्रमंडलों को बदलकर उनके कार्यों को 17 सिंचाई प्रमंडलों में वसूली के लिए समाहित कर दिया गया था, के आलोक में प्रमंडलों द्वारा वसूली हेतु खतियानी का कार्यान्वयन स्वय किया जाना है।

हमने जुलाई और अक्टूबर 2009 के बीच अवलोकन किया कि इन प्रमंडलों द्वारा वर्ष 2007–08 एवं 2008–09 के दौरान खरीफ का 1,00,144.25 हेक्टेयर और रबी का 44,848.28 हेक्टेयर सिंचित भूमि हेतु खतियानी तैयार नहीं की गई थी। इसके फलस्वरूप ₹ 2.51 करोड़ के जल दर की माँग का सृजन एवं वसूली नहीं हुई।

हमलोगों के इंगित किए जाने के बाद कार्यपालक अभियंता, तिरहुत नहर प्रमंडल सं0–2, बेतिया ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया। कार्यपालक अभियंता, तिरहुत नहर प्रमंडल, मुजफ्फरपुर ने कहा कि बाढ़ एवं इसके परिणामस्वरूप फसल की हानि के कारण खतियानी तैयार नहीं किया जा सका। अन्य तीन प्रमंडलों के कार्यपालक अभियंताओं ने खतियानी तैयार नहीं किए जाने का कारण कर्मियों की कमी को ठहराया। उनके कथन से हमलोग सहमत नहीं हैं क्योंकि सरकार को देय राजस्व की वसूली में चूक का ठोस कारण न तो बाढ़ की घटना और न ही कर्मियों की कमी हो सकती है।

मामला सरकार को अप्रैल 2010 में प्रतिवेदित किया गया था, उनके उत्तर हेतु हम प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

---

[8] तिरहुत नहर प्रमंडल सं0–1, बेतिया; तिरहुत नहर प्रमंडल सं0–2, बेतिया; जल पथ प्रमंडल, जहानाबाद; सोन नहर प्रमंडल, खगौल एवं तिरहुत नहर प्रमंडल मुजफ्फरपुर।

6.9 कृषक समितियों द्वारा सरकारी राजस्व का अवैध अवरोधण

तीन[9] सिंचाई प्रमंडल

बिहार सिंचाई अधिनियम, 1997 के अधीन बनाए गए बिहार सिंचाई, बाढ़ प्रबंधन एवं निस्सरन नियमावली, 2003 के नियम 34.1 से 34.14 के अंतर्गत कार्यपालक अभियंता, जल संसाधन विभाग ने सहमति पत्र के आधार पर जल उपभोक्ता संघ (समिति) के साथ एक निश्चित अवधि के लिए प्रबंधन (नहर प्रणाली का संचालन, रख–रखाव एवं विकास), जलदर का निर्धारण एवं संग्रहण के हस्तांतरण हेतु समझौता किया। सहमति पत्र के अंतर्गत समिति को जल प्रभारों के निर्धारित दर के अनुसार एक माँग विवरणी (पर्चा) तैयार करना था और इसे जल उपभोक्ताओं से वसूल किया जाना था। तत्पश्चात् सरकारी अंश राशि (30 प्रतिशत) को सरकारी खाते में जमा किया जाना था और शेष राशि (70 प्रतिशत) समिति को अपने पास रख कर नहर के विकास, रख–रखाव और संचालन पर उपयोग करना था।

नियम 3.6.9 (ख), जैसा कि विहित है, के अनुसार संघ को जल दर का उपरोक्त सरकारी अंश प्रत्येक वर्ष 31 मार्च (खरीफ के लिए) एवं 30 जून (रबी के लिए) के पूर्व सरकारी खाते में बैंक ड्राफ्ट के माध्यम से जमा करना था। पुनः नियम 3.6.10, जैसाकि विहित है, के अनुसार यदि समिति विनिर्दिष्ट समय के भीतर जलदर का सरकारी अंश जमा नहीं करता है तब अगले सत्र में जल की आपूर्ति बन्द कर दी जाएगी और नियमानुसार बकाये की वसूली हेतु कार्रवाई प्रारम्भ की जाएगी।

हमने जुलाई 2008 और अक्टूबर 2009 के बीच अवलोकन किया कि सहमति पत्र के अनुसार वर्ष 2007–08 एवं 2008–09 की अवधि से संबंधित सिंचाई योग्य क्षेत्र नहर प्रणाली का प्रबंधन 16[10] कृषक समितियों को हस्तान्तरित किया गया था। वर्ष 2007–08 एवं 2008–09 की अवधि में जल उपभोक्ताओं से वसूलनीय जलदर ₹ 3.09 करोड़ (खरीफः ₹ 2.08 करोड़, रबीः ₹ 1.01 करोड़) की संगणना क्रमशः ₹ 88 और ₹ 75 प्रति एकड़ खरीफ एवं रबी के सिंचित भूमि के क्षेत्र के आधार पर किया गया था जिसके विरूद्ध समिति को सरकारी खाता में सरकारी अंश (30 प्रतिशत) ₹ 92.70 लाख जमा करना था। यद्यपि समितियों ने केवल ₹16.92 लाख ही जमा किया, जिसमें से वर्ष 2007–08 से 2008–09 की अवधि से संबंधित ₹ 1.29 लाख की राशि दो कृषक समितियों (कोईलवर एवं सकला) द्वारा वर्ष 2009–10 एवं 2010–11 में जमा किया गया था, जैसा कि संबंधित प्रमण्डलों ने जून 2010 में प्रतिवेदित किया, एवं शेष राशि ₹ 75.78 लाख की वसूली नहीं हुई।

यद्यपि सहमति पत्र के प्रपत्र 7 की कंडिका 7 के अनुसार समितियों को वार्षिक वित्तीय तुलनपत्र की एक प्रति कार्यपालक अभियंता को प्रस्तुत करना अपेक्षित था, फिर भी प्रमंडल में ऐसा कोई तुलनपत्र उपलब्ध नहीं था। परिणामस्वरूप नहर प्रणाली के मरम्मत, रख–रखाव एवं विकास के उद्देश्य से समितियों द्वारा रखे गए शेष 70 प्रतिशत की व्यय की शुद्धता एवं उपयुक्तता को न तो कार्यपालक अभियंता सुनिश्चित कर सके

---

9 सोन नहर प्रमंडल, आरा; गंगा पम्प नहर प्रमंडल, चौसा, बक्सर एवं सोन नहर प्रमंडल, खगौल, पटना।

10 आरा : 3, बक्सर : 5 एवं खगौल : 8

हेतु संबंधित कार्य विभागों से प्रपत्र 'एम' एवं 'एन' की प्रतियाँ मँगाने हेतु किसी प्रकार की अग्रेतर कार्रवाई प्रारम्भ नहीं की।

हमलोगों के इंगित किए जाने के बाद सरकार/विभाग ने कहा कि अगर कार्य संवेदकों द्वारा रॉयल्टी का भुगतान कर दिया गया है तो खनन कार्यालयों द्वारा बिहार लघु खनिज समनुदान नियमावली, 1972 के नियम 40(10) के तहत् अन्य किसी प्रकार का अर्थदण्ड लगाने का प्रावधान नहीं है। पुनः सरकार/विभाग ने यह भी कहा कि आधारभूत संरचना विकास के हित में निर्माण कार्य में प्रयुक्त खनिजों के लिए अर्थदण्ड लगाना अव्यवहारिक है। हमलोग विभाग के दृष्टिकोण से सहमत नहीं हैं क्योंकि यह बिहार लघु खनिज समानुदान नियमावली और जनवरी 2006 के विभागीय आदेश के अनुरूप नहीं है।

6.4 ईंट भट्ठों का परिचालन

6.4.1 रॉयल्टी की वसूली नहीं/कम किया जाना

बिहार लघु खनिज समनुदान नियमावली के नियम 26(क) एवं 28 के प्रावधानों और इसके अधीन निर्गत अधिसूचना (मार्च 2001) के तहत् ईंट भट्ठा मालिकों को परमिट प्राप्त करने के बाद रॉयल्टी की समेकित राशि का दो बराबर किश्तों में निर्धारित दरों पर ईंट भट्ठे की श्रेणी के अनुसार भुगतान करना है। पुनः, बिहार लघु खनिज समनुदान नियमावली एवं अक्टूबर 1987 मे निर्गत निदेश के अनुसार यदि ईंट भट्ठा मालिक विहित प्रक्रिया के अनुसार समेकित रॉयल्टी का भुगतान करने में विफल रहता है तो सक्षम पदाधिकारी वैसे व्यवसाय को बन्द कराएँगे तथा बिहार लघु खनिज समनुदान नियमावली के नियम 37 के अंतर्गत बकाया रॉयल्टी राशि की वसूली हेतु नीलामवाद प्रक्रिया आरम्भ करेंगे।

जून एवं अगस्त 2009 के बीच हमने अवलोकन किया कि पाँच[2] जिला खनन कार्यालयों में ईंट मौसम[3] 2008–09 में 230[4] ईंट भट्ठे परिचालित थे, जिसमें से 208 ईंट भट्ठा मालिकों ने ₹ 1.07 करोड़ के रॉयल्टी का भुगतान नहीं किया जबकि शेष 22 ईंट भट्ठा मालिकों ने कुल ₹ 11.80 लाख के विरूद्ध ₹ 7.13 लाख का आंशिक भुगतान किया। संबंधित जिला खनन पदाधिकारियों ने न तो व्यवसाय बन्द कराया और न ही रॉयल्टी की वसूली हेतु नीलामवाद प्रक्रिया प्रारम्भ की। इसके फलस्वरूप ₹ 1.12 करोड़ की रॉयल्टी कम/नहीं वसूली गई। इसके अतिरिक्त भुगतेय रॉयल्टी पर 24 प्रतिशत की दर से वार्षिक साधारण ब्याज भी नियमानुसार आरोप्य है।

हमलोगों के इंगित किए जाने के बाद सरकार/विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते हुए सितम्बर 2010 में कहा कि रॉयल्टी भुगतान हेतु नीलामवाद दायर किया गया है। आगे की प्रगति प्रतीक्षित है (दिसम्बर 2010)।

---

2 अरवल, औरंगाबाद, गया, जहानाबाद और मुजफ्फरपुर।

3 ईंट मौसम प्रत्येक वर्ष अक्टूबर महीने से शुरू होकर अगले वर्ष के मार्च तक होता है।

4 श्रेणी–II: 19 एवं श्रेणी–III: 211।

6.4.2 ईंट मिट्टी के अवैध उत्खनन हेतु अर्थदण्ड का आरोपण नहीं किया जाना।

बिहार लघु खनिज समनुदान नियमावली के नियम 40(8) प्रावधित करता है कि उस व्यक्ति द्वारा अनाधिकृत रूप से उस अवधि के लिए जिसके लिए भूमि का उपयोग किया गया हो, अवैध खनन हेतु अर्थदण्ड में खनिजों के मूल्य, लगान, रॉयल्टी अथवा कर, जैसा मामला हो, की वसूली शामिल होगा। पुनः, नियम 40(1), जैसा कि विहित है, आपराधिक दण्ड प्रक्रिया प्रारम्भ करना, जिसमें साधारण कैद की सजा, जिसे छः महीने तक अथवा जुर्माना, जिसे ₹ पाँच हजार तक विस्तारित किया जा सकता है अथवा दोनों, विहित करता है। इसके अतिरिक्त बिहार लघु खनिज समनुदान नियमावली के नियम 43(क) के अनुसार सरकार लगान, रॉयल्टी शुल्क या अन्य बकाया सरकारी राशि पर 24 प्रतिशत की वार्षिक दर से साधारण ब्याज भी प्रभारित कर सकता है।

जून 2009 एवं फरवरी 2010 के बीच हमने अवलोकन किया कि वर्ष 2008–09 के ईंट मौसम में 17[5] जिला खनन कार्यालयों में 514[6] ईंट भट्ठे समेकित रॉयल्टी का बिना भुगतान किए और बगैर वैध परमिट के संचालित थे। व्यवसाय बन्द करने अथवा अर्थदण्ड आरोपित करने से संबंधित कुछ भी अभिलेख पर नहीं था। इस प्रकार, खनिजों के न्यूनतम मूल्य के समतुल्य रॉयल्टी के अनुसार ₹ 2.67 करोड़ के अर्थदण्ड का आरोपण नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त भुगतेय रॉयल्टी पर ब्याज भी नियमानुसार आरोप्य है।

हमलोगों के इंगित किए जाने के बाद सरकार/विभाग ने सितम्बर 2010 में कहा कि विभागीय पदाधिकारियों द्वारा कार्रवाई की जा रही थी और सरकारी धन की वसूली हेतु नीलामवाद की प्रक्रिया प्रारम्भ की जा चुकी है। सरकार/विभाग ने पुनः कहा कि बिहार लघु खनिज समनुदान नियमावली में अर्थदण्ड आरोपण का स्पष्ट प्रावधान नहीं है। हमलोग जवाब से सहमत नहीं हैं क्योंकि उत्खनन बगैर वैध परमिट के किया गया था और इसलिए इन मामलों को अवैध खनन माना जाएगा और नियमानुसार अर्थदण्ड लगाया जाना था। हमलोग इन मामलों में आगे की प्रगति हेतु प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

6.4.3 चलन्त ईंट भट्ठा का अवैध संचालन

वन एवं पर्यावरण मंत्रालय, भारत सरकार के अधिसूचना (दिसम्बर 2001) जो राज्य सरकार द्वारा परिचालित (जून 2005) था, के अनुसार चलन्त ईंट भट्ठा[$] का संचालन प्रतिबंधित कर दिया गया है। यदि कोई चलन्त ईंट भट्ठा संचालित है तो उसे बन्द किया जाना चाहिए और अर्थदण्ड का आरोपण एवं वैधानिक कार्रवाई भी किया जाना चाहिए।

जिला खनन कार्यालय, शेखपुरा के खान निरीक्षक के निरीक्षण प्रतिवेदन से हमने दिसम्बर 2009 मे अवलोकन किया कि वर्ष 2008–09 में सात चलन्त ईंट भट्ठे (श्रेणी III) संचालित थे। न तो इन

5 बेगूसराय, भागलपुर, भोजपुर, गया, गोपालगंज, जमुई, खगड़िया, लखीसराय, मधेपुरा, मोतिहारी, मुजफ्फरपुर, नवादा, पटना, रोहतास, सहरसा, शेखपुरा एवं सुपौल।

6 श्रेणी I: 8, II: 33, III: 473।

$ चलन्त ईट भट्ठा – स्थायी ईट भट्ठे के अतिरिक्त जहाँ बगैर चिमनी के अस्थायी रूप से ईटों का निर्माण किया जाता है।

और न ही संबंधित कार्यपालक अभियंता द्वारा समितियों के अभिलेखों की जाँच की गई।

पुनः देखा गया कि सोन नहर प्रमंडल, खगौल के अंतर्गत समितियों के साथ यद्यपि सहमति पत्र नवम्बर 2002 में पाँच वर्षों के लिए हस्ताक्षरित किया गया था, जो नवम्बर 2007 में कालातीत हो गया था, आगे सहमति पत्र का विस्तार भी नहीं किया गया था और ये समितियाँ जल उपभोक्ताओं से अवैध ढंग से जलदर की वसूली कर रही थी। हालाँकि, अन्य दो प्रमंडलों में सहमति पत्र दिसम्बर 2005 में हस्ताक्षरित किए गए थे और लेखापरीक्षा संवीक्षा अवधि में प्रभाव में थे।

हमलोगों के इंगित किए जाने के बाद संबंधित कार्यपालक अभियंताओं ने कहा कि पत्राचार किया जा रहा था और समितियों को राशि जमा करने का निदेश दिया गया था। आगे की प्रगति प्रतीक्षित है (दिसम्बर 2010)।

हमने मामले को अप्रैल 2010 में सरकार को प्रतिवेदित किया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित है (दिसम्बर 2010)।

प्रेमन दिनाराज

(प्रेमन दिनाराज)

पटना

दिनांक 20 मई 2011 **प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार**

प्रतिहस्ताक्षरित

विनोद राय

(विनोद राय)

नई दिल्ली

दिनांक 09 जून 2011 **भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक**

परिशिष्ट

परिशिष्ट–II

(संदर्भः कंडिका 1.4)

लेखापरीक्षा योजना

क्र0 सं0	राजस्व शीर्ष	लेखापरीक्षा हेतु कुल बकाये ईकाईयों की संख्या	योजनाबद्ध एवं लेखापरीक्षित ईकाईयों की संख्या
1	वाणिज्य कर	48	36
2	मोटर वाहन कर	48	38
3	राज्य उत्पाद	49	39
4	मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस	138	31
5	भू–राजस्व	611	61
6	खान एवं खनिज	48	33
7	सिंचाई	32	14
8	वन एवं पर्यावरण	38	19
	योग	**1012**	**271**

परिशिष्ट–III
(संदर्भः कंडिका 2.12)
कर का गलत दर लगाया जाना

(राशि ₹ में)

क्र0 सं0	अंचलों के नाम	व्यवसायियों के नाम टीन	वर्ष	विक्रय की गई वस्तुओं के नाम	विक्रय मूल्य	आरोप्य दर / आरोपित दर (प्रतिशत में)	कम आरोपण	ब्याज	अर्थदण्ड	कुल
1.	बेतिया	मे0 महावीर कन्स्ट्रक्शन 10260696085	2006–07	स्टोन चिप्स इत्यादि	30,52,150.00	12.5 / 4	2,59,432.00	97,287,00	7,78,296.00	11,35,015.00
		मे0 नारायणी निर्माण 10260708016	2006–07	स्टोन चिप्स इत्यादि	1,35,29,576.00	12.5 / 4	11,50,013.96	4,31,255,00	34,50,041,88	50,31,310.84
2.	दानापुर	मे0 एक्वा सॉफ्टेक प्रा0 लि0 10041343098	2008–09	पैक पेय जल	30.94.593.00	12.5 / 4	2,63,040.40	74,966.40	7,89,121.20	11,27,128.00
3.	पाटलीपुत्र	मे0 यू0 पी0 स्टेट ब्रिज कॉरपोरेशन लि0 1005114032	2006–07 2007–08	स्टोन चिप्स इत्यादि	4,1166,863.25	12.5 / 4	34,99,18338	15,68,068.86	1,04,97,550.14	1,55,64,802.38
		मे0 चाणक्या टेक्नोस 10050326074	2007–08	स्टोन चिप्स इत्यादि	18,73,610.50	12.5 / 4	1,59,256.89	50,165.64	4,77,770.67	6,87,193.20
4.	पटना केन्द्रीय	मे0 एस0 बी0 इन्डस्ट्रीज 10150051095	2008–09	पैक पेय जल	1,25,98,155.02	12.5 / 4	10,70,843.15	88,243.53	32,12,529.45	43,71,616.13
5.	पटना दक्षिणी	मे0 यूनाईटेड टेलिलिंक प्रा0 लि0 10123146011	2005–06	मोबाईल फोन	12,40,60,642.02	12.5 / 4	1,05,45,154.57	71,17,979,33	3,16,35,463.71	4,92,98,597.61
		मे0 जेनेसिस इन्टरप्राइजेज 10120689098	2005–06	सबमरसेबिल पम्प इत्यादि	2,77,22,793.96	12.5 / 4	23,56,437.48	16,25,941.76	70,69,312.44	1,10,51,691.68
		मे0 लिंकवेल टेलिसिस्टम प्रा0 लि0 10122317049	2005–06 से 2008–09	पी0 सी0 ओ0 बिलिंग मशीन	10,63,04,031.52	12.5 / 4	90,35,842.67	40,63,452.50	2,71,07,528.01	4,02,06,823.18
6.	पटना विशेष	मे0 पाटलीपुत्र इक्वीपमेन्ट्स प्रा0 लि0 10010651037	2007–08	एक्सकैभेटर इत्यादि	40,40,47,302.87	12.5 / 4	3,43,44,020.74	1,18,48,687.15	10,30,32,062.22	14,92,24,770.11
7.	रक्सौल	मे0 परफेक्ट इन्टरनेशनल एक्सपोर्ट ऐन्ड इम्पोर्ट 10320438094	2007–08	स्टोन चिप्स इत्यादि	2,01,62,002.12	12.5 / 4	17,13,770.18	5,39,837.55	51,41,310.54	73,94,918.27
		कुल			**75,76,11,720.26**		**6,43,96,995.42**	**2,75,05,884.72**	**19,31,90,986.26**	**28,50,93,866.40**

परिशिष्ट– IV

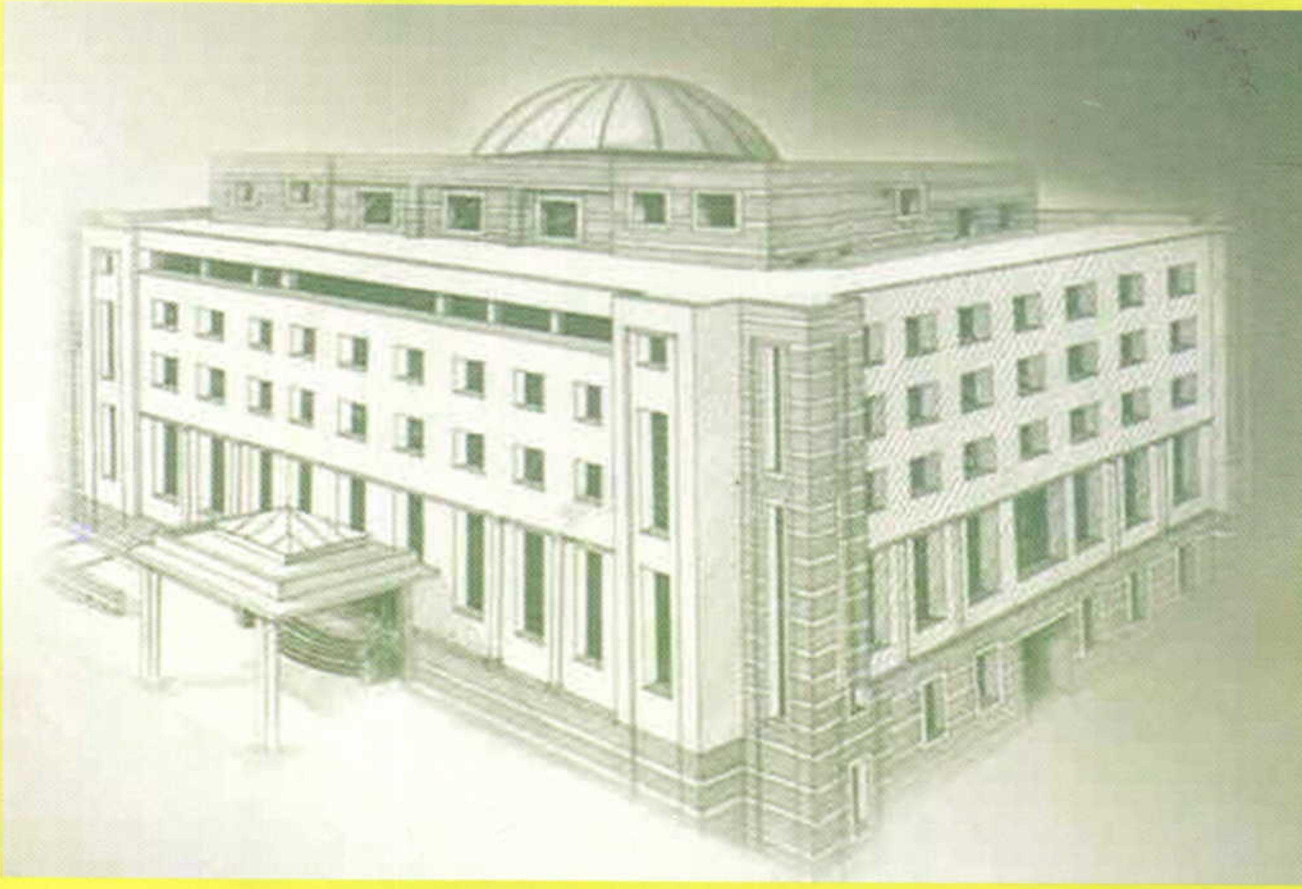
(संदर्भ: कंडिका 5.2.7)

उप समाहर्त्ता (मुद्रांक) द्वारा निष्पादकों को मुद्रांक राशि की वापसी

(₹ लाख में)

क्रम सं0	जिलों के नाम	वर्ष					
		2004–05	2005–06	2006–07	2007–08	2008–09	कुल
1	भागलपुर	3.04	0.64	5.13	8.36	0.42	17.59
2	गया	2.59	2.60	1.43	0.19	0.08	6.89
3	गोपालगंज	0.79	3.94	2.35	0.55	1.35	8.98
4	मुजफ्फरपुर	14.73	16.67	7.64	2.25	1.57	42.86
5	नालन्दा	–	8.44	0.87	1.66	3.86	14.83
6	सीवान	1.24	1.00	1.69	0.47	0.50	4.90
कुल		**22.39**	**33.29**	**19.11**	**13.48**	**7.78**	**96.05**

© भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक
2010-11



लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (राजस्व प्राप्तियाँ) – बिहार सरकार – 2009–10

www.cag.gov.in

Printed at:
Saraswaty Press Ltd.
(Government of West Bengal Enterprise)
Kolkata - 700 056