

विहंगावलोकन

विहंगावलोकन

इस प्रतिवेदन में 26 कंडिकाएँ और “बिहार में माल एवं सेवा कर अधिनियम के संक्रमणकालीन प्रावधानों के कार्यान्वयन” तथा “निबंधन विभाग में कम्प्यूटरीकरण” पर लेखापरीक्षा शामिल है। प्रतिवेदन का कुल वित्तीय प्रभाव ₹ 1,648.80 करोड़ है। इस प्रतिवेदन के कुछ प्रमुख निष्कर्ष नीचे संक्षेप में प्रस्तुत किए गए हैं।

1. सामान्य

वर्ष 2017-18 के लिए बिहार सरकार की कुल प्राप्तियाँ ₹ 1,17,446.74 करोड़ थी जिसमें से राज्य सरकार द्वारा अपने स्रोतों से सृजित राजस्व ₹ 26,643.23 करोड़ (22.69 प्रतिशत) था। भारत सरकार से प्राप्तियों का हिस्सा ₹ 90,803.51 करोड़ (कुल प्राप्तियों का 77.31 प्रतिशत) था जिसमें संघीय करों में राज्य का हिस्सा ₹ 65,083.38 करोड़ (कुल प्राप्तियों का 55.42 प्रतिशत) तथा सहायता अनुदान ₹ 25,720.13 करोड़ (कुल प्राप्तियों का 21.90 प्रतिशत) समाविष्ट थे।

(कंडिका 1.1)

31 मार्च 2018 तक बिक्री, व्यापार आदि पर कर, माल एवं यात्रियों पर कर, विद्युत पर कर एवं शुल्क, वाहनों पर कर, वस्तुओं एवं सेवाओं पर अन्य कर एवं शुल्क, भू-राजस्व, राज्य उत्पाद तथा अलौह खनन एवं धातुकर्मीय उद्योगों पर राजस्व के बकाये ₹ 4,979.85 करोड़ थे, जिसमें से ₹ 670.97 करोड़ पाँच वर्षों से अधिक समय से लंबित थे।

(कंडिका 1.2)

लोक लेखा समिति ने वर्ष 2008-09 से 2015-16 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों से संबंधित चयनित कंडिकाओं पर चर्चा किया तथा उपरोक्त लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में समाहित वाणिज्य-कर विभाग, मद्य निषेध, उत्पाद एवं निबंधन विभाग, राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग, परिवहन विभाग एवं खनन एवं भूतत्व विभाग से संबंधित 47 कंडिकाओं पर अनुशंसाएँ दिया। हालाँकि, लोक लेखा समिति के अनुशंसाओं पर इन विभागों से कृत कार्रवाई संबंधी कोई प्रतिवेदन प्राप्त नहीं हुआ (सितम्बर 2019)।

(कंडिका 1.3)

लेखापरीक्षा ने 3,452 मामलों में कुल ₹ 4,515.17 करोड़ के अवनिर्धारण/कम आरोपण/राजस्व की हानि का पता लगाया (अप्रैल 2017 एवं अक्टूबर 2018 के मध्य)। संबंधित विभागों ने 1,830 मामलों में ₹ 2,353.28 करोड़ के अवनिर्धारण एवं अन्य त्रुटियों को स्वीकार किया (अप्रैल 2017 एवं जुलाई 2019 के मध्य) जिसमें से ₹ 870.47 करोड़ के 356 मामले 2017-18 के दौरान तथा शेष पूर्ववर्ती वर्षों में इंगित किये गये थे। विभागों ने 416 मामलों में ₹ 39.77 करोड़ का वसूली प्रतिवेदित (अप्रैल 2017 एवं जुलाई 2019 के मध्य) किया।

(कंडिका 1.6)

राजस्व अर्जित करने वाले विभाग 2,493 निरीक्षण प्रतिवेदनों (21,994 लेखापरीक्षा अवलोकन) में शामिल लेखापरीक्षा अवलोकनों को जिसमें ₹ 24,304.01 करोड़ के संभावित राजस्व सन्निहित थे, उपचारित नहीं किये जबकि राज्य का कुल राजस्व संग्रह 26,643.23 करोड़ है। यहाँ तक कि 2008-09 और उसके आगे निर्गत किए गए, ₹ 12,893.64 करोड़ तक के संभावित राजस्व से सन्निहित 1,183 निरीक्षण प्रतिवेदनों (10,111 लेखापरीक्षा अवलोकन) के प्रथम उत्तर, जो कि कार्यालयों के प्रमुखों से निरीक्षण प्रतिवेदनों की प्राप्ति के चार सप्ताह के भीतर प्राप्त होने थे, नहीं प्राप्त हुए थे।

(कंडिका 1.4.1)

2. वाणिज्य-कर

माल एवं सेवा कर (जीएसटी) को 1 जुलाई 2017 से लागू किया गया था। “बिहार में माल एवं सेवा कर अधिनियम के संक्रमणकालीन प्रावधानों के कार्यान्वयन” की लेखापरीक्षा में निम्नलिखित प्रकट हुये:

जीएसटी लागू होने के बाद व्यवसायियों की संख्या में 53 प्रतिशत की वृद्धि तथा कम्प्यूटरीकृत वातावरण में काम के अतिरेक के आलोक में विभाग ने कार्यभार के साथ-साथ विभाग के स्वीकृत बल का पुनर्मूल्यांकन नहीं किया।

लेखापरीक्षा यह अनुशंसा करता है कि विभाग को करदाता आधार में वृद्धि के साथ-साथ जीएसटी के अंतर्गत स्वचालन आने के बाद राजस्व हित में कार्यभार का पुनर्मूल्यांकन करना चाहिए।

(कंडिका 2.3.9)

2016-17 के दौरान 20 लाख या उससे अधिक और 2017-18 की पहली तिमाही के दौरान पाँच लाख या उससे अधिक का आवर्त रखने वाले वाले 726 मौजूदा व्यवसायियों ने जीएसटी में प्रव्रजन नहीं किया। विभाग ऐसे 726 योग्य व्यवसायियों के गैर-प्रव्रजन का पता नहीं लगा सका।

लेखापरीक्षा यह अनुशंसा करता है कि विभाग को मौजूदा योग्य व्यवसायियों के जीएसटी में गैर-प्रव्रजन के कारण की जाँच करनी चाहिए और कर के साथ ही अर्थदण्ड आरोपण के लिए जीएसटी के तहत कार्यवाही शुरू करनी चाहिए।

(कंडिका 2.3.10.1)

बिहार जीएसटी अधिनियम की धारा 150 और 151 के अनुसार विभाग ने आँकड़े और प्रासंगिक जानकारी एकत्र नहीं किया और जीएसटी के कर आधार को बढ़ाने के लिए 2017-18 के दौरान संभावित और योग्य व्यवसायियों की पहचान करने के लिए बिहार जीएसटी नियमावली के नियम 16 के अनुसार कोई भी सर्वेक्षण और अन्य प्रवर्तन उपाय नहीं किया।

लेखापरीक्षा यह अनुशंसा करता है कि विभाग को सर्वेक्षण और अन्य प्रवर्तन उपायों का संचालन करके अनिबंधित और योग्य व्यवसायियों का पता लगाना चाहिए और जीएसटी के तहत निबंधन न लेने के कारण की जाँच करनी चाहिए।

(कंडिका 2.3.10.2)

मौजूदा कर व्यवस्था के तहत पहले से निबंधित 12,746 करदाताओं को प्रव्रजन के बजाय जीएसटी में नए निबंधन की अनुमति दी गई और 401 व्यवसायियों का मौजूदा कानून के अंतर्गत निबंधन पूर्व में ही रद्द होने के बावजूद भी उन्हें जीएसटी व्यवस्था में प्रव्रजित होने की अनुमति दी गई।

(कंडिका 2.3.10.4 और 2.3.10.5)

संक्रमणकालीन आईटीसी का एक समय सीमा में सत्यापन करने के लिए राज्य कर आयुक्त के निर्देश का क्षेत्रीय राज्य कर संयुक्त आयुक्तों द्वारा पूरी तरह से अनुपालन नहीं किया गया क्योंकि केवल 24 प्रतिशत मामलों को उनके द्वारा सत्यापित किया गया जो अपर्याप्त अनुश्रवण को इंगित करता है।

(कंडिका 2.3.11.1)

जीएसटी का आईटी सिस्टम वैटमिस के साथ एकीकृत नहीं था, जिसके परिणामस्वरूप पूर्व के आँकड़ों का प्रव्रजन वैट से जीएसटी प्रणाली में नहीं हुआ, जिससे व्यापारियों को अनियमित

संक्रमणकालीन आईटीसी का दावा करने की सुविधा मिली। 484 नमूना जाँचित व्यवसायियों (कुल 1,944 व्यवसायियों ने राज्य कर प्राधिकारियों के अंतर्गत स्टेट जीएसटी दावों का दावा किया) में से 95 व्यवसायियों द्वारा किये गये ₹ 42.79 करोड़ के संक्रमणकालीन आईटीसी के अनियमित दावों का लेखापरीक्षा द्वारा पता लगाया गया।

(कंडिका 2.3.11.3 से 2.3.11.9)

कुल 1,293 नमूना-जाँचित व्यवसायियों में से 13 व्यवसायियों के मामलों में कर-निर्धारण प्राधिकारियों ने व्यवसायियों के रिटर्नो का संवीक्षा नहीं किया जिससे ₹ 32.13 करोड़ के आवर्त के छिपाव का पता नहीं लगा परिणामस्वरूप आरोप्य अर्थदण्ड एवं ब्याज सहित ₹ 6.09 करोड़ के कर का अवनिर्धारण हुआ।

(कंडिका 2.4)

कुल 733 नमूना-जाँचित व्यवसायियों में से नौ व्यवसायियों के मामलों में कर-निर्धारण प्राधिकारियों ने कर के गलत दर लगाये जाने का पता लगाने के लिए व्यवसायियों के रिटर्नो की संवीक्षा नहीं किया जिससे आरोप्य ब्याज सहित ₹ 4.70 करोड़ के कर का कम आरोपण हुआ।

(कंडिका 2.5)

कुल 3,114 नमूना-जाँचित व्यवसायियों में से 94 व्यवसायियों के मामलों में रिटर्नो की संवीक्षा नहीं किये जाने के कारण एवं व्यवसायियों के क्रय एवं विक्रय आँकड़ों के तिर्यक जाँच हेतु प्रणाली के अभाव में, ब्याज एवं अर्थदण्ड सहित ₹ 73.80 करोड़ के आईटीसी का गलत/अधिक उपभोग हुआ।

(कंडिका 2.6)

कुल 463 नमूना-जाँचित व्यवसायियों में से तीन व्यवसायियों के मामलों में कर-निर्धारण प्राधिकारियों द्वारा रिटर्नो की संवीक्षा नहीं किये जाने के कारण मूल्यवर्द्धित कर के विरुद्ध प्रवेश कर के गलत समायोजन का पता नहीं लगाया जा सका जिससे आरोप्य ब्याज सहित ₹ 1.74 करोड़ के मूल्यवर्द्धित कर का कम आरोपण हुआ।

(कंडिका 2.7)

कुल 4,836 नमूना-जाँचित व्यवसायियों में से 125 व्यवसायियों के मामलों में कर-निर्धारण प्राधिकारियों ने स्वीकृत कर के भुगतान कम/विलंब से किये जाने का पता लगाने हेतु रिटर्नो का संवीक्षा नहीं किया, फलस्वरूप ₹ 20.15 करोड़ के कर की कम वसूली हुई एवं ₹ 1.57 करोड़ के ब्याज का आरोपण नहीं हुआ।

(कंडिका 2.10)

कर-निर्धारण प्राधिकारी ने वितरक फ्रेंचाइजियों को ₹ 277.30 करोड़ के विद्युत ऊर्जा के बिक्री पर ₹ 16.64 करोड़ के आरोप्य शुल्क के विरुद्ध केवल ₹ 12.21 करोड़ के विद्युत शुल्क का आरोपण किया, जिससे ₹ 4.43 करोड़ के विद्युत शुल्क की कम वसूली हुई।

(कंडिका 2.13)

3. राजस्व एवं भूमि सुधार

पाँच जिला भू-अर्जन पदाधिकारी ₹ 299.65 करोड़ के स्थापना प्रभार की राशि राज्य सरकार के समेकित निधि में प्रेषण करने में विफल रहे जबकि निधि उनके पास उपलब्ध थी।

लेखापरीक्षा यह अनुशंसा करता है कि विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि वसूली योग्य, वसूली किये गये तथा व्यक्तिगत जमा/बैंक खाता में रखे गये स्थापना

प्रभार की राशि का समाधान किया जाये और शेष राशि को बिना और विलम्ब किये राज्य के समेकित निधि में जमा कर दिया जाये तथा चूक करने वाले जिला भू-अर्जन पदाधिकारियों, जिन्होंने स्थापना प्रभार को राज्य के समेकित निधि में जमा करने में अत्यधिक विलम्ब किया, पर उत्तरदायित्व का निर्धारण किया जाए।

(कंडिका 3.3)

अपर समाहर्ता/अंचलाधिकारी द्वारा स्वीकृत्यादेश का अनुपालन नहीं किए जाने के कारण, सरकार ₹ 16.01 करोड़ के राजस्व से वंचित रहा।

(कंडिका 3.4)

4. मोटर वाहनों पर कर

परिवहन/वित्त विभाग के अनुमोदन के विपरीत संशोधन अधिसूचना जारी करने के कारण 12,865 व्यवसायिक वाहनों से सड़क सुरक्षा उपकर बिक्री मूल्य के एक प्रतिशत के बदले एकमुश्त कर का एक प्रतिशत के दर से वसूल किया गया जिससे ₹ 3.39 करोड़ के सड़क सुरक्षा उपकर का कम आरोपण किया गया। इसके अतिरिक्त वाहन डाटाबेस में सड़क सुरक्षा उपकर को परिमापित करने में देरी से 2,905 व्यक्तिगत वाहनों के मालिकों से ₹ 21.89 लाख की वसूली नहीं की जा सकी।

(कंडिका 4.3)

वाहन के निबंधन से पहले कर भुगतान की आवश्यकता के अभाव के कारण, निबंधन के लिए 429 ट्रैक्टर मालिकों के आवेदन स्वीकार किये गये और आरोप्य अर्थदंड सहित ₹ 2.78 करोड़ के एकमुश्त कर की वसूली किए बिना वाहन में निबंधन चिह्न निर्दिष्ट करने के लिए आवेदन को संसाधित किया गया।

(कंडिका 4.4)

जिला परिवहन पदाधिकारियों द्वारा कर चूककर्ता वाहनों का पता लगाने हेतु वाहन डाटाबेस की आवधिक समीक्षा संबंधी प्रणाली के अभाव के कारण 12 जिला परिवहन कार्यालयों में ₹ 1.26 करोड़ अर्थदंड सहित ₹ 1.90 करोड़ के कर (सड़क कर; ₹ 62.51 लाख; ग्रीन कर: ₹ 0.65 लाख और सड़क सुरक्षा उपकर : ₹ 0.75 लाख) की वसूली नहीं की गई।

(कंडिका 4.6)

5. मुद्रांक एवं निबंधन फीस

निबंधन विभाग में कम्प्यूटरीकरण की लेखापरीक्षा में निम्नलिखित प्रकट हुये:

सिस्टम डिजाइन डॉक्यूमेंट, कारोबार निरन्तरता और आपदा समुत्थान योजना, उपलब्ध/प्रलेखित नहीं था। स्कोर सॉफ्टवेयर का स्टैन्डर्डइजेशन टेस्टिंग और क्वालिटी सर्टिफिकेशन नहीं किया गया था।

(कंडिका 5.3.8, 5.3.9 और 5.3.11)

विभाग ने स्टेट वाइड एरिया नेटवर्क और स्टेट डाटा सेंटर की सुविधा का लाभ नहीं उठाया एवं आउटसोर्स किये गये विक्रेताओं से इन्टरनेट सेवाएँ एवं डाटासेंटर की सुविधा प्राप्त किया एवं ₹ 3.98 करोड़ का परिहार्य भुगतान किया।

(कंडिका 5.3.13 और 5.3.14)

अप्रैल 2011 और मार्च 2018 के बीच निष्पादित किए गए दस्तावेजों के केवल 27 प्रतिशत को स्कोर डाटाबेस पर अपलोड किया गया (मार्च 2018 तक)। हालाँकि, छह वेंडरो को 1995 से 2010 की अवधि के 1,26,37,896 अभिलेखों के डिजिटलइजेशन और अपलोड करने के लिए

₹ 23.94 करोड़ का भुगतान किया गया था, जबकि केवल 5,87,576 दस्तावेजों (पाँच प्रतिशत) के विवरण डाटाबेस में उपलब्ध थे और केवल 23 दस्तावेजों के पी.डी.एफ. प्रारूप अपलोड किये गये थे (मार्च 2018)। सर्वर पर डाटा की अनुपस्थिति में, डिजिटাইजेशन का मुख्य उद्देश्य डाटा तक ऑनलाइन पहुँच की सुविधा, विफल हुई।

(कंडिका 5.3.15)

स्कोर डाटाबेस में भूमि का क्षेत्रफल, पट्टे की अवधि जैसे महत्वपूर्ण क्षेत्र दर्ज नहीं पाए गये, जो इंगित करता है कि लगाए जाने वाले मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस मैनुअल रूप से दर्ज किए गए थे और स्कोर द्वारा स्वतः गणना नहीं किया गया था जिससे इसके उद्देश्यों में से एक विफल हो गया।

(कंडिका 5.3.16)

स्कोर डाटाबेस में 50,62,399 दस्तावेजों के चालान का विवरण दर्ज नहीं किया गया और 42,350 चालान को संबंधित दस्तावेज/टोकन संख्या के साथ संबद्ध नहीं किया गया यद्यपि यह सुविधा एप्लीकेशन सिस्टम में उपलब्ध थी।

(कंडिका 5.3.17)

सिस्टम द्वारा सृजित टोकन संख्या/दस्तावेज संख्या में अन्तराल, सिस्टम द्वारा सृजित दस्तावेज संख्या/बुक दस्तावेज संख्या में दोहरापन तथा निबंधन प्रमाणपत्र के पृष्ठांकन में गलत पृष्ठ संख्या का संदर्भ पाया गया।

(कंडिका 5.3.18, 5.3.19 और 5.3.21)

दस्तावेजों की खोज, निरीक्षण, दस्तावेजों की प्रमाणित प्रति जारी करने आदि से संबंधित फीस को मैनुअल रूप से संग्रह किया गया और स्कोर डाटाबेस में नहीं दिखाया गया। परिणामस्वरूप, स्कोर डाटाबेस द्वारा सृजित दैनिक फीस पंजी और मासिक फीस पंजी में सभी लेनदेन शामिल नहीं हुये।

(कंडिका 5.3.22)

नॉन-इन्कमब्रेंस प्रमाण पत्र मैनुअल रूप से जारी किए गए थे, यद्यपि इनका ऑनलाइन जारी करना स्कोर के उद्देश्यों में से एक था।

(कंडिका 5.3.24)

निबंधन विभाग ने बिहार निबंधन नियमावली, 2008 में सेवा प्रभार के संग्रहण से संबंधित अवैध प्रावधान बनाया, जिसके परिणामस्वरूप न केवल हितधारकों पर वित्तीय बोझ डालकर 2008-09 से 2017-18 के दौरान ₹ 152.60 करोड़ का सेवा प्रभार का संग्रह किया गया अपितु इनको राज्य के समेकित निधि के बदले बैंक खाता में जमा किया गया।

लेखापरीक्षा यह अनुशंसा करता है कि विभाग को बिहार नियमावली 2008 को संशोधित करना चाहिए जिससे कि निबंधन अधिनियम के धारा 69 के विधायी इरादा का उल्लंघन करते हुए सेवा प्रभार की वसूली नहीं हो। विभाग को संग्रहित सेवा प्रभार (बैंक खाता में रखा हुआ) का समाधान करना चाहिए और इसे तुरंत राज्य के समेकित निधि में जमा करना चाहिए। पुनः विभाग को, इस प्रकार से संग्रहित रकम का उपयोग बाईस्कोर एवं डाईस्कोर द्वारा कैसे किया जा रहा है की जाँच करनी चाहिए।

(कंडिका 5.3.27)

अवर निबंधक, चकिया द्वारा संदर्भित मामले के निष्पादन में सहायक निबंधन महानिरीक्षक, मुजफ्फरपुर ने तथ्यात्मक स्थिति का अनदेखी किया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 4.32 करोड़

के मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का कम आरोपण हुआ। छह निबंधन प्राधिकारी संपत्ति के अवमूल्यन का पता लगाने में विफल रहे जिसके परिणामस्वरूप 11 दस्तावेजों में ₹ 3.96 करोड़ के मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का कम आरोपण हुआ।

(कंडिका 5.4)

6. खनिज प्राप्ति

पत्थर खदानों के बंदोबस्ती में राज्य के अधिकारियों के अभाववादी दृष्टिकोण के कारण, गया के पत्थर खदानों के दस खण्ड, रोहतास के पत्थर खदानों के तीन खण्ड एवं औरंगाबाद के पत्थर खदानों का एक खण्ड का बंदोबस्ती नहीं/विलम्ब से हुआ, परिणामस्वरूप राज्य सरकार 2015-19 के दौरान ₹ 710.18 करोड़ के राजस्व से वंचित रहा।

(कंडिका 6.3)

खनन योजना और पर्यावरणीय स्वीकृति के विलम्बित अनुमोदन और राजस्व को सुरक्षित करने के लिए वैकल्पिक तंत्र का सहारा लेने एवं कार्य आदेश जारी करने का निर्णय लेने में समाहर्ता/खनन पदाधिकारी का अभाववादी दृष्टिकोण और खान आयुक्त एवं निदेशक द्वारा कमजोर निगरानी एवं पर्यवेक्षण के कारण वर्ष 2016-18 के लिए बालू घाटों का बन्दोबस्ती/परिचालन नहीं हो सका जिसके परिणामस्वरूप कुल ₹ 166.89 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।

(कंडिका 6.4)

बालू घाटों के पट्टे निरस्त होने एवं इनकी पुनर्बहाली के बीच के अन्तरिम अवधि में इनके परिचालन से संबंधित प्रावधान के अभाव में चार जिला खनन कार्यालयों में ₹ 96.39 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।

(कंडिका 6.5)

बताई गई त्रुटियाँ/चूकें नमूना लेखापरीक्षा आधारित हैं। इसलिए, विभाग/सरकार सभी इकाइयों का यह जाँच करने के लिए कि क्या समान त्रुटियाँ/चूकें अन्य जगह भी घटित हुई हैं, अगर हाँ, तो उसे सुधारने तथा एक प्रणाली, जो इस तरह के त्रुटियों/चूकों को रोक सके, को स्थापित करने के लिए व्यापक पुनरीक्षण कर सकती है।