अध्याय – V

अन्य कर प्राप्तियाँ

कार्यकारी सारांश

कर संग्रहण में सीमांत वृद्धि	वर्ष 2010-11 में मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस के संग्रहण में पिछले वर्ष की तुलना में 37.85 प्रतिशत की वृद्धि हुई जो विभाग द्वारा सम्पत्ति के मूल्य में वृद्धि का होना बताया गया।
आंतरिक अंकेक्षण का संचालन नहीं किया जाना	विभाग में आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा की स्थापना से संबंधित कोई सूचना हमें प्रस्तुत नहीं की गयी, यद्यपि मांग की गई थी। तदन्तर, वित्त विभाग द्वारा भी इस अवधि में लेखापरीक्षा का संचालन नहीं किया गया।
राजस्व बकाये का विश्लेषण	पिछले वर्ष की तुलना में राजस्व के बकाये मे सीमांत वृद्धि हुई थी। विभाग ने वर्ष के दौरान बकाये में बढ़ोत्तरी एवं वसूली के संबंध में सूचना प्रस्तुत नहीं की। पाँच वर्षों से अधिक अवधि के बकाये के आँकड़े भी विभाग द्वारा उपलब्ध नहीं कराये गये। विभाग द्वारा प्रस्तुत सूचना के अनुसार, बकाये की कुल वसूली की राशि ₹ 1.57 करोड़ आवेदनों की समीक्षा/सुधार के कारण स्थगित रखा गया था।
हमारे द्वारा 2010-11 में संचालित लेखापरीक्षा के परिणाम	वर्ष 2010-11 में हमने विद्युत शुल्क एवं प्रवेश कर से संबंधित दस्तावेजों की नमूना जाँच की जिसमें हमने पाँच मामलों में सन्निहित ₹ 73 लाख के शुल्क/कर के अनुद्ग्रहण नहीं/कम उद्ग्रहण पाया। इस वर्ष के दौरान विभाग ने हमारी अवलोकनों की स्वीकार्यता के बारे में सूचना नहीं दी ।
इस अध्याय में हमने जिन विशिष्टताओं को उद्घटित किया	इस अध्याय में हमने वर्ष 2009-10 के दौरान जिला अवर निबंधन तथा उपायुक्त वाणिज्य कर के कार्यालयों के मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस तथा विद्युत शुल्क से संबंधित दस्तावेजों की नमूना जाँच के दौरान दृष्टिगत अवलोकनों में से चुने गए ₹ 48.06 लाख के दृष्टांतस्वरूप मामले प्रस्तुत किए हैं जहाँ हमने पाया कि अधिनियमों/ नियमों के प्रावधानों का पालन नहीं किया गया। यह चिंता का विषय है कि हमारे द्वारा पिछले कई वर्षों के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में समान कमियों को बार-बार बताया गया, लेकिन विभाग ने सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की।
हमारा निष्कर्ष	**विभाग को आंतरिक लेखापरीक्षा की व्यवस्था करने सहित आंतरिक नियंत्रण प्रणाली सुधारने की जरूरत है जिससे कि प्रणाली की खामियों को दूर किया जा सके और हमारे द्वारा उद्भेदित चूक की प्रकृति से भविष्य में बचा जा सके। विभाग को संग्रहण की लागत को कम करने की जरूरत है क्योंकि संग्रहण पर व्यय की प्रतिशतता 2006-11 के दौरान अखिल भारतीय औसत की तुलना में काफी अधिक था।** **हमारे द्वारा इंगित किये गये करों के अनुद्ग्रहण, कम आरोपण आदि की वसूली के लिए खासकर उन मामलों में जहाँ हमारे मंतव्य को स्वीकार कर लिया है, त्वरित कार्रवाई शुरू करने की जरूरत है।**

अध्याय – V : अन्य कर प्राप्तियाँ

अ. मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस

5.1 कर प्रशासन

राज्य में मुद्रांक शुल्क एवं निबधंन फीस का आरोपण एवं संग्रहण भारतीय मुद्रांक (भा.मु.) अधिनियम, 1899 एवं इसके अन्तर्गत बनाये गए नियमों और निबंधन अधिनियम, 1908 से शासित होता है। 15 नवम्बर 2000 की तिथि से प्रभावी झारखण्ड राज्य के गठन पर, बिहार राज्य के मौजूदा अधिनियमों, नियमों तथा कार्यकारी निर्देशों को झारखण्ड राज्य द्वारा अंगीकृत किया गया। शीर्ष स्तर पर महानिरीक्षक निबंधन, झारखण्ड राज्य में अधिनियमों एवं नियमों के प्रशासन के लिए उत्तरदायी हैं। वे एक उप सचिव, मुख्यालय स्तर पर एक सहायक निबंधन महानिरीक्षक (स.नि.म.) , एक निबंधन निरीक्षक और 24 जिला अवर निबंधक (जि.अ.नि.)[1] एवं आठ अवर निबंधक (अ.नि.)[2] द्वारा सहायता प्राप्त करते है। निबंधन निरीक्षक राज्य के सभी पाँच[3] मंडलों में निरीक्षण हेतु उत्तरदायी हैं, जबकि जि.अ.नि. एवं अ.नि. प्राथमिक इकाई है जो भा.मु. अधिनियम एवं निबंधन अधिनियम के अन्तर्गत मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस के आरोपण एवं संग्रहण के प्रति उत्तरदायी हैं।

5.2 प्राप्तियों की प्रवृत्ति

2006-07 से 2010-11 की अवधि के दौरान मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस से वास्तविक प्राप्तियों के साथ उसी अवधि के दौरान कुल कर प्राप्तियों को नीचे दिए गए सारणी एवं चार्ट में प्रदर्शित किया गया है:

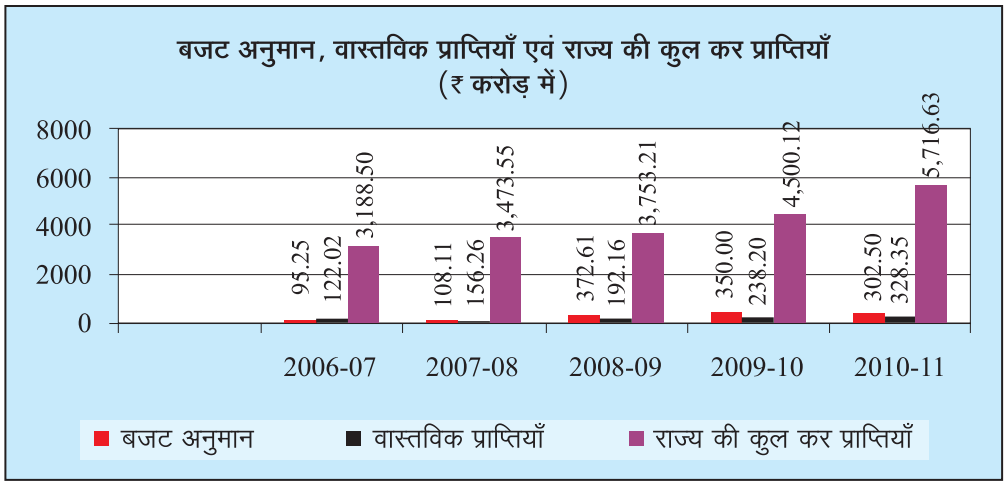
(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट अनुमान (ब.अ.)	वास्तविक प्राप्तियाँ	विचलन अधिक(+)/ कमी(-)	राज्य की कुल प्राप्तियाँ	कुल कर प्राप्तियों की तुलना में वास्तविक प्राप्तियों का प्रतिशतता
2006-07	95.25	122.02	(+) 26.77	3,188.50	3.83
2007-08	108.11	156.26	(+) 48.15	3,473.55	4.50
2008-09	372.61	192.16	(-) 180.45	3,753.21	5.12
2009-10	350.00	238.20	(-) 111.80	4,500.12	5.29
2010-11	302.50	328.35	(+) 25.85	5,716.63	5.74

[1] बोकारो, चतरा, चाईबासा, देवघर, घनबाद, दुमका, गढ़वा, गिरिडीह, गोड्डा, गुमला, हजारीबाग, जमशेदपुर, जामताड़ा, कोडरमा, खूँटी, लातेहार, लोहरदगा, पाकुड़, पलामू, रॉची, रामगढ़, साहेबगंज, सिमडेगा और सरायकेला।

[2] बरही, चक्रधरपुर, घाटशीला, हुसैनाबाद, जमुआ, नगरउटारी, राजधनवार और तेनुघाट।

[3] दुमका, उत्तरी छोटानागपुर, कोल्हान, पलामू और दक्षिणी छोटानागपुर।



उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि बजट अनुमानों एवं वास्तविक प्राप्तियों के बीच विचलन की प्रतिशतता बहुत ज्यादा थी। 2007-08 के दौरान यह बजट अनुमान से 45 प्रतिशत उँची तथा 2008-09 के दौरान बजट अनुमान से 48 प्रतिशत नीचे थी। तदन्तर 2007-08 के लिए बजट अनुमान विगत वर्ष (2006-07) के वास्तविकी से कम थे जबकि 2008-09 के लिए बजट अनुमान 2007-08 की वास्तविक प्राप्तियों से 138 प्रतिशत अधिक था। यह दर्शाता है कि बजट अनुमान वास्तविक आधार पर तैयार नहीं किए गए थे चूकि बजट अनुमान सरकार की वित्तीय योजना का एक महत्वपूर्ण अंग है, इसे वास्तविक के नजदीक होना चाहिए।

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार वास्तविक और वैज्ञानिक आधार पर ब.अ. को तैयार करने और इनको वास्तविक प्राप्तियों के करीब सुनिश्चित करने के लिए उचित निर्देश निर्गत कर सकती है।

5.3 संग्रहण की लागत

मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस के सकल संग्रहण, इनके संग्रहण पर किये गये व्यय एवं वर्ष 2006-07 से 2010-11 के दौरान सकल संग्रहण पर ऐसे व्यय की प्रतिशतता, नीचे दिये गये सारणी में दर्शाये गये है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	संग्रहण	राजस्व के संग्रहण पर किए गए व्यय	संग्रहण पर व्यय की प्रतिशतता	पूर्ववर्ती वर्षो के अखिल भारतीय औसत प्रतिशतता
2006-07	122.02	9.86	8.08	2.87
2007-08	156.26	7.81	5.00	2.33
2008-09	192.16	9.91	5.16	2.09
2009-10	238.20	10.98	4.61	2.77
2010-11	328.35	15.39	4.69	2.47

स्त्रोत: झारखण्ड सरकार के 2010-11 के वित्त लेखे एवं विभागीय आँकड़े ।

उपर्युक्त तालिका यह इंगित करता है कि प्रत्येक वर्ष संग्रहण पर व्यय की प्रतिशतता अखिल भारतीय औसत की तुलना में अधिक था।

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार संग्रहण की उच्च लागत पर विचार करे एवं इसे कम करने हेतु कदम उठाये।

5.4 आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा के कार्य कलाप

विभाग में आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा की स्थापना के संबंध में कोई सूचना हमें प्रस्तुत नहीं की गई, यद्यपि मांगी गई थी। तदन्तर, वित्त विभाग द्वारा भी इस अवधि में लेखापरीक्षा का संचालन नहीं किया गया था।

5.5 राजस्व के बकाये का विश्लेषण

31 मार्च 2011 को राजस्व का बकाया ₹ 1.57 करोड़ था। वर्ष 2006-07 से 2010-11 की अवधि के दौरान बकाये राजस्व का वर्षवार स्थिति निम्न प्रकार है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बकाये का प्रारंभिक शेष	बकाये का अंतिम शेष
2006-07	1.54	1.42
2007-08	1.42	1.63
2008-09	1.63	1.45
2009-10	1.45	1.53
2010-11	1.53	1.57

यद्यपि पिछले वर्ष की तुलना में राजस्व के बकाये में सीमांत वृद्धि हुई थी, विभाग ने वर्ष के दौरान बकाये की वृद्धि एवं निष्पादन के संबंध में सूचना प्रस्तुत नहीं किया। पाँच वर्षों से अधिक अवधि का बकाया राजस्व का आँकड़ा भी विभाग द्वारा उपलब्ध नहीं कराया गया। विभाग द्वारा प्रस्तुत सूचना के अनुसार, कुल बकाया की राशि ₹ 1.57 करोड़ की वसूली आवेदनों की सुधार/समीक्षा के कारण स्थगित रहा था।

सरकार सतत अनुश्रवण से बकाया मामलों को शीघ्रता से निष्पादन के लिए विभाग को निर्देश जारी कर सकती है।

5.6 लेखापरीक्षा के परिणाम

वर्ष 2010-11 में विद्युत शुल्क एवं प्रवेश कर से संबंधित अभिलेखों की नमूना जाँच से पाँच मामलों में ₹ 73 लाख का शुल्क /कर के नहीं/कम आरोपण का पता चला जो निम्नलिखित श्रेणियों में आते हैं:

(₹ लाख में)

क्र.सं.	श्रेणियाँ	मामलों की संख्या	राशि
विद्युत प्रभार			
1	विद्युत प्रभार का कम आरोपण	1	46.00
2	अधिभार का आरोपण नहीं / कम होना	1	17.00
3	अन्य मामले	2	0.00
	कुल	**4**	**63.00**
प्रवेश कर			
1	कर का नहीं/कम आरोपण	1	10.00
	कुल	**1**	**10.00**
सकल योग		**5**	**73.00**

वर्ष के दौरान विभाग ने हमारे अवलोकनों की स्वीकार्यता के बारे में सूचना नही दिया।

इस अध्याय में हमने वर्ष 2009-10 के दौरान हमारे द्वारा बताये गये ₹ 48.06 लाख के वसूलनीय वित्तीय प्रभारों के दृष्टान्तस्वरूप कुछ मामले प्रस्तुत किए हैं, जिसमें से सरकार/विभाग ने ₹ 48.06 लाख के लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया है।

5.7 अधिनियम/नियमावली के प्रावधानों का पालन नही होना

भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899 (झारखण्ड सरकार द्वारा यथा अंगीकृत), निबंधन अधिनियम, 1908, बिहार सरकार भू-सम्पदा (खास महल) नियमावली, 1953, बिहार विद्युत शुल्क अधिनियम, 1948, बिहार वित्तीय नियमावली (झारखण्ड सरकार द्वारा यथा अंगीकृत) एवं उसके अधीन बनाये गये नियमों में प्रावधान है :

i) विनिर्दिष्ट दरों पर निबंधन शुल्क का भुगतान;

ii) निष्पादकों द्वारा विनिर्दिष्ट दर पर मुद्रांक शुल्क का भुगतान ;

iii) विक्रय द्वारा भूमि पट्टों का अनिष्पादन; और

iv) विनिर्दिष्ट दर पर विद्युत शुल्क का भुगतान।

हमने पाया कि निबंधन विभाग ने अधिनियम/नियमावली के कुछ प्रावधानों का पालन नहीं किया जो अनुवर्ती कंडिकाओं में उल्लेखित है:

5.8 दस्तावेज का गलत वर्गीकरण

बिहार सरकार भू-सम्पदा (खास महल) नियमावली के अन्तर्गत पट्टेवाली भूमि का विक्रय नही किया जा सकता है। यद्यपि इसे पट्टे या उप-पट्टे पर विभिन्न व्यक्तियों को दिया जा सकता है। मुद्रांक शुल्क भारतीय मुद्रांक अधिनियम के तालिका 1-अ के अनुसार प्रभारित है। तदन्तर, पट्टा पत्र के मामलों में निबंधन शुल्क विचारणीय मूल्य के चार प्रतिशत की दर से प्रभारित है जबकि विक्रय-पत्र के मामलें में यह एक प्रतिशत है। तदन्तर, न्यायिक निर्णय* द्वारा यह कहा गया है कि एक दस्तावेज पर भुगतेय मुद्रांक शुल्क का निर्धारण करते समय संव्यवहार तथ्य को देखा जाना है न कि केवल दस्तावेज के परिचालन अंश को ।

* श्रीमती हेमंता कुमारी पटनायक बनाम सूर्य नारायण आचार्या ए. आई. आर 1992 उड़ीसा आई।

हमने जि.अ.नि. जमशेदपुर में विक्रय पत्रों की नमूना जाँच की (मई 2010), जिसमें इंगित हुआ कि टाटा स्टील लिमिटेड (पट्टाधारी) ने पट्टेवाली भूमि का हिस्सा 14 उपपट्टेधारियों को उप पट्टे पर दिया (1931 और 1937 के बीच तथा 1965 और 1972 के बीच नवीकृत) जिन्होने कुछ संरचना निर्माण करने के बाद या अन्यथा उस भूमि एवं संरचना को अन्य व्यक्तियों को बेच दिया था (मई और दिसम्बर 2008 के बीच)। उप पट्टाधारी राज्य सरकार के सर्वोच्च मिल्कियत के अधीन पट्टेधारी के पूर्व अनुमति से सम्पत्ति के स्थानान्तरण के लिए प्राधिकृत था। यद्यपि इन पत्रों में वर्णित भूमि के प्लॉट राज्य सरकार के थे और टाटा स्टील लिमिटेड को पट्टे पर दिया गया था, निबंधन करने वाले प्राधिकारी ने उप-पट्टा के पत्र के स्थानान्तरण के बदले दस्तावेजों का वर्गीकरण विक्रय पत्र के रूप में किया और निबंधन शुल्क पट्टा/स्थानान्तरण पत्र के लिए लागू चार प्रतिशत की जगह विक्रय पत्र के लिए लागू एक प्रतिशत की दर से प्रभारित किया। इसके फलस्वरूप सरकारी भूमि के विक्रय पत्र का गलत कार्यान्वयन हुआ साथ ही गलती करने वाले अधिकारियों/कर्मचारियों पर उत्तरदायित्व का निर्धारण नहीं हुआ।

हमारे द्वारा बताये जाने पर जि.अ.नि. ने कहा (मई 2011) कि दस्तावेज निबंधन के लिए विक्रय पत्र के रूप में प्रस्तुत किये गये थे और निबंधन प्राधिकारी को मालिकाना के सत्यापन का कोई अधिकार नहीं है। उत्तर उपरोक्त प्रासंगिक न्यायिक निर्णय एवं अधिनियम के प्रावधानों के समरूप नहीं था। दस्तावेज की प्रकृति का निर्धारण दस्तावेज के कटेंट की पूर्णता पर किया जाना चाहिए और केवल दस्तावेज के परिचालन अंश पर नहीं।

हमने मामले को जून 2011 में विभाग को प्रतिवेदित किया तत्पश्चात सितम्बर 2011 में स्मार पत्र दिया; उनके उत्तर प्राप्त नही हुए हैं (फरवरी 2012) ।

ब. विद्युत शुल्क

5.9 विद्युत शुल्क का कम लगाया जाना

बिहार विद्युत शुल्क अधिनियम, 1948, जैसा कि झारखण्ड सरकार द्वारा अंगीकृत किया गया, के प्रावधानों के अधीन सभी स्थलों में खनन प्रयोजनों के लिए विद्युत शुल्क की दर उर्जा की बिक्री या उपयोग में जहाँ कुल भार 100 ब्रिटिश अश्व शक्ति से अधिक है, 15 पैसे प्रति इकाई होगी। औद्योगिक प्रयोजनों के लिए विद्युत उर्जा की बिक्री पर दो पैसे प्रति इकाई की दर से शुल्क आरोप्य है। न्यायिक निर्णयानुसार* खनन प्रक्रिया का अन्त तभी होता है जब खान से उत्खनित अयस्क को साफ कर, सजा कर खान प्रक्षेत्र में राशीकृत कर दिया जाता है।

* चौगुले एण्ड कम्पनी बनाम भारत सरकार (1981) 47 एस.टी.सी. 124 एस.सी.।

कतरास वाणिज्य कर अंचल में निर्धारण अभिलेखों के नमूना जाँच के दौरान हमने पाया (नवम्बर 2009) कि एक व्यवसायी ने 2002-03 और 2003-04 के दौरान एक कोल वाशरी को विद्युत उर्जा की 3.70 करोड़ इकाई बेचा था। इस तरह से विद्युत शुल्क 15 पैसे प्रति इकाई की दर से आरोपित होना था, क्योंकि पूरी विद्युत उर्जा खनन प्रयोजनों के लिए इस्तेमाल की गयी। निर्धारण प्राधिकारी (नि.प्र.) ने सितम्बर 2006 में वर्ष 2002-03 एवं 2003-04 के लिए करों का निर्धारण सम्पन्न करते समय इसे गलती से औद्योगिक प्रक्रिया माना और दो पैसे प्रति इकाई की दर से शुल्क आरोपित किया। इसके फलस्वरूप, ₹ 48.06 लाख का विद्युत शुल्क का कम आरोपण हुआ।

हमारे द्वारा इसे इंगित किये जाने पर, नि.प्रा ने जुलाई 2011 में ₹ 48.06 लाख का अतिरिक्त मांग सृजित किया। वसूली की सूचना वांछित है (फरवरी 2012) ।

हमने सरकार को मामला जून 2011 में प्रतिवेदित किया, तत्पश्चात सितम्बर 2011 में स्मार पत्र दिया; उनके उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं (फरवरी 2012) ।