विहंगावलोकन

विहंगावलोकन

इस प्रतिवेदन में **"झारखण्ड राज्य में खनन प्राप्तियाँ"** पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा, **"मूल्य वर्धित कर का कार्यान्वयन तथा माल एवं सेवा कर के लिये विभाग की तैयारी"** पर एक लेखापरीक्षा एवं बिक्री, व्यापार आदि पर कर, राज्य उत्पाद, वाहनों पर कर, मुद्रांक एवं निबंधन फीस और विद्युत पर कर एवं शुल्क से संबंधित 15 कंडिकायें सम्मिलित है। प्रतिवेदन का कुल वित्तीय प्रभाव ₹ 1,651.44 करोड़ है जो वर्ष 2016-17 के कर एवं कर-भिन्न राजस्व का 8.85 प्रतिशत है। संबंधित विभागों ने उपरोक्त में से ₹ 1,586.57 करोड़ (अवलोकनों का 96.07 प्रतिशत) के अवलोकनों को स्वीकार किया। कुछ मुख्य निष्कर्ष का सार नीचे दिये गये हैं:

I. सामान्य

वर्ष 2016-17 में झारखण्ड सरकार की कुल प्राप्तियाँ ₹ 47,053.93 करोड़ थी। राज्य सरकार ने कुल ₹ 18,650.66 (कुल प्राप्तियों का 39.64 प्रतिशत) करोड़ का राजस्व सृजित किया। भारत सरकार से प्राप्तियों का हिस्सा ₹ 28,403.27 करोड़ (कुल प्राप्तियों का 60.36 प्रतिशत) जिसमें विभाज्य संघीय करों से राज्यों का हिस्सा ₹ 19,141.92 (कुल प्राप्तियों का 40.68 प्रतिशत) एवं सहायता अनुदान ₹ 9,261.35 करोड़ (कुल प्राप्तियों का 19.68 प्रतिशत) थे। 14 वीं वित्त आयोग के कार्यान्वयन के पश्चात केन्द्रीय करों में राज्यांश की वृद्धि हुई है। राज्य द्वारा संग्रहित कर राजस्व में वृद्धि की प्रवृति थी। 2014-15 तक राज्य के स्वयं के कर राजस्व एवं केन्द्रीय करों में राज्यांश दोनों समान दर से बढ़ी। 2015-16 के आगे केन्द्रीय करों में राज्यांश में राज्य के स्वयं के करों की तुलना में तीव्र दर से बढ़ोतरी हुई। लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि बजट अनुमानों एवं वास्तविक प्राप्तियों में व्यापक अंतर था जिसका कारण प्रशासनिक विभागों के अनुमानों को बिना कारण बताये वित्त विभाग द्वारा एकतरफा वृद्धि की जाती रही।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि वित्त विभाग बजट अनुमानों को अंतिम रूप देने और विचलन के लिये लिखित कारणों को अंकित करते समय प्रशासनिक विभागों द्वारा प्रदान किये गये इनपुटों का उपयोग कर सकता है।

(कंडिका 1.2)

31 मार्च 2017 को बिक्री, व्यापार आदि पर कर, वाहनों पर कर, एवं राज्य उत्पाद के संबंध में राजस्व के बकाये के रूप में ₹ 4,455.53 करोड़ थी जिनमे ₹ 2200.92 करोड़ पाँच वर्षों से अधिक समय से बकाया था।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग बकाये राजस्व का एक डाटाबेस बना सकती है और बकाये राजस्व की प्रगति के अनुश्रवण और उनके संचयन के कारणों का निर्धारण करने के लिये एक तंत्र स्थापित कर सकती है।

(कंडिका 1.3)

II. बिक्री, व्यापार आदि पर कर

"मूल्य वर्धित कर का कार्यान्वयन तथा माल एवं सेवा कर के लिये विभाग की तैयारी" की लेखापरीक्षा से निम्नलिखित उद्घटित हुए:

- पदाधिकारियों (42.37 प्रतिशत) एवं सहायक कर्मचारियों (54.97 प्रतिशत) की अत्यधिक कमी से वाणिज्यकर विभाग का प्रदर्शन गंभीर रूप से प्रभावित हुआ, जिसके परिणामस्वरूप 31 मार्च 2017 तक निर्धारण को अंतिम रूप देने के रूप में 31,187 निर्धारण लंबित है।

  लेखापरीक्षा अनुसंशा करती है कि सरकार नियुक्ति प्रक्रिया में तेजी ला सकती है और मूल्य वर्धित कर काल से संबंधित पारंपरिक मुद्दों पर ध्यान केन्द्रित कर सकती है ताकि लंबित कर निर्धारणों एवं बकाया राशि की वसूली कालातीत न हो जाय।

  (कंडिका 2.2.8 एवं 2.2.13)

- निर्धारण को अंतिम रूप देने के लिये विस्तृत जाँच सूची नहीं बनाने के कारण ₹ 1,306.34 करोड़ के क्रय/ विक्रय आवर्त्त के छिपाव का पता नहीं चला परिणामस्वरूप 24 वाणिज्यकर अंचलों में निबंधित 108 व्यवसायियो के प्रकरण में ₹ 270.26 करोड़ के अर्थदण्ड सहित ₹ 405.37 करोड़ के कर का अवनिर्धारण हुआ।

  लेखापरीक्षा अनुसंशा करती है कि विभाग मुख्य सचिव के आदेशों का अनुपालन करते हुए मूल्य वर्धित कर तथा माल एवं सेवा कर दोनों कालों में उपयुक्त, विवरणियों की जाँच के लिये व्यापक जाँच-सूची, तैयार कर सकता है एवं विवरणियों की जाँच में कर निर्धारण प्राधिकारी द्वारा उनके उपयोग को लागू करवा सकता है।

  (कंडिका 2.2.15.1)

- विवरणी की संवीक्षा के लिये वाणिज्यकर विभाग द्वारा मानदंडों को नहीं बनाने के कारण ₹ 418.11 करोड़ के कर योग्य आवर्त्त का गलत निर्धारण हुआ और परिणामस्वरूप 2010-11 और 2012-13 की अवधि में 27 व्यवसायियों/ संवेदकों के संबंध में ₹ 41.71 करोड़ के कर का अवनिर्धारण हुआ।

  लेखापरीक्षा अनुसंशा करती है कि विभाग यह निर्देश जारी कर सकता है कि सकल आवर्त/ करदेय आवर्त निर्धारित करते समय कर निर्धारण प्राधिकारी केवल व्यवसायियों द्वारा दाखिल किये गये विवरणियों पर हीं भरोसा नहीं करें, बल्कि उनके पास उपलब्ध/ प्रस्तुत सभी प्रासंगिक दस्तावेजों और अभिलेखों का उपयोग करके विवरणियों का तिर्यक जाँच करें। विभाग इस संबंध में अभिलेखों के जाँच के मानदंड भी जारी कर सकता है।

  (कंडिका 2.2.15.2)

- निर्धारण प्राधिकारियों द्वारा दिये गये गलत छूट की स्वीकृति की जाँच करने के तंत्र को विकसित करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप 64 व्यवसायियों/ संवेदकों के प्रकरण में 2010-11 से 2013-14 की अवधि के लिये ₹ 15.43 करोड़ के कर का अवनिर्धारण हुआ।

  लेखापरीक्षा अनुसंशा करती है कि विभाग अधिनियमों के विपरीत वृहत पैमाने पर छूट की अनियमित स्वीकृति को रोकने के लिये तंत्र स्थापित कर सकती है।

  (कंडिका 2.2.15.3)

- वस्तुओं के गलत वर्गीकरण के परिणामस्वरूप 14 वाणिज्यकर अंचलों में निबंधित 27 व्यवसायियों के प्रकरण में गलत दर लागू करने के कारण ₹ 14.71 करोड़ के कर का अल्पारोपण हुआ।

  लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग अधिनियम के अंतर्गत संलग्न अनुसूची में वस्तुओं का सही वर्गीकरण कर सकती है।

  (कंडिका 2.2.15.4)

- अधिनियमों के अनुसार छूट प्राप्त/ रियायती आवर्त के अस्वीकृति के कारण निर्धारित कर पर ब्याज आरोपण की प्रक्रिया को लागू करने में विभाग के विफल रहने के परिणामस्वरूप 19 वाणिज्यकर अंचलों में निबंधित 62 व्यवसायियों पर ₹ 142 करोड़ ब्याज का आरोपण नहीं हुआ।

  लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग अस्वीकृत छूटो/ रियायतों एवं इनपुट टैक्स क्रेडिट के गलत समायोजन पर ब्याज आरोपित करने का अनुदेश जारी कर सकती है।

  (कंडिका 2.2.15.7)

- 87 व्यवसायियों/ संवेदकों के कर निर्धारण अभिलेखों को विभिन्न केन्द्रीय/ राज्य सरकारों के विभागों से प्राप्त आँकड़ों के तिर्यक जाँच में 2010-11 और 2015-16 के मध्य ₹ 2,311.95 करोड़ के आवर्त के छिपाव का पता चला जिसके परिणामस्वरूप ₹ 343.46 करोड़ के अर्थदण्ड सहित ₹ 474.37 करोड़ के कर का अवनिर्धारण हुआ।

  लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग झारखण्ड माल एवं सेवा कर अधिनियम में प्रस्तावित उपयुक्त संशोधनों के लिये अन्वेषण ब्यूरो या प्रवर्त्तन स्कन्ध का गठन करने पर विचार कर सकती है। विभाग केन्द्र/ राज्य सरकार/ लोक क्षेत्र के उपक्रमों इत्यादि के विभिन्न विभागों से आँकड़ों का संग्रहण कर इनका तिर्यक जाँच व्यवसायियों के आवर्त के साथ करने के लिये तंत्र भी विकसित कर सकती है।

  (कंडिका 2.2.17)

III. राज्य उत्पाद

2015-16 की अवधि में चार उत्पाद जिलों में 111 दुकानें अबन्दोबस्त रही जिसके परिणामस्वरूप सरकार को ₹ 79.72 करोड़ के उत्पाद राजस्व से वंचित होना पड़ा।

(कंडिका 3.5)

न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा के विरुद्ध शराब के उठाव का आवधिक अनुश्रवण प्रणाली के अभाव में वर्ष 2015-16 के दौरान 12 उत्पाद जिलों में 695 विक्रेताओं द्वारा शराब का कम उठाव किया परिणामस्वरूप ₹ 23.20 करोड़ के उत्पाद शुल्क की हानि के समतुल्य अर्थदण्ड का आरोपण नहीं हुआ।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा के कम उठाव से होने वाली हानि में कमी लाने को सुनिश्चित करने के लिये एक तंत्र लागू कर सकती है।

(कंडिका 3.6)

IV. वाहनों पर कर

17 परिवहन कार्यालयों में जनवरी 2011 और मार्च 2017 की अवधि में मांगों को नहीं उठाने, प्रवर्त्तन स्कन्ध अपर्याप्त क्रियाशील रहने और कमजोर आंतरिक नियंत्रण के कारण 14,604 प्रमादी वाहनों से ₹ 57.73 करोड़ का कर एवं अर्थदण्ड की वसूली नहीं हो सकी।

(कंडिका 4.4)

वाहन सोफ्ट्वेयर में इनपुट नियंत्रण में कमियों के कारण पंजीकृत लदान क्षमता को कम करके अंकित करने के परिणामस्वरूप जिला परिवहन कार्यालय, हजारीबाग में ₹ 1.15 करोड़ के करों का अल्पारोपण हुआ।

(कंडिका 4.5)

वाहन सोफ्ट्वेयर में अधिनियमों/ नियमों के गलत मानचित्रण से एम्बुलेंसों का निबंधन परिवहन वाहनों के बदले वैयक्तिक वाहनों के रूप में किया गया जिसके परिणामस्वरूप कर का अल्पारोपण हुआ।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि सरकार को यह सुनिश्चित करना चाहिये कि वाहन डाटा बेस में एम्बुलेंस के रूप में पंजीकृत सभी वाहनों को परिवहन वाहनों के रूप में वर्गीकृत किया गया है और करारोपण और परीक्षण उचित रूप से किया गया है। विभाग विभिन्न प्रकार के एम्बुलेंस के लिये विनिर्देश बनाये और उचित रूप से उन पर करारोपण करे।

(कंडिका 4.9)

V. अन्य कर प्राप्तियाँ

मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस

पट्टे को अनुमोदित खनन योजना में प्रस्तावित औसत वार्षिक रॉयल्टी के जाँच के आधार पर जैसा विधि एवं नियमों के अंतर्गत आवश्यक है निबंधित किया जाता है को सुनिश्चित करने में तंत्र की विफलता से दस्तावेजों का गलत मूल्यांकन हुआ परिणामस्वरूप आठ जिला अवर-निबंधक कार्यालयों में ₹ 3.85 करोड़ के मुद्रांक शुल्क एवं निबंधक फीस का अल्पारोपण हुआ।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग एक प्रणाली स्थापित कर सकती है जो यह सुनिश्चित करे कि पट्टे को अनुमोदित खनन योजना में प्रस्तावित औसत वार्षिक रॉयल्टी के आधार पर निबंधन किया जाता है जैसा विधि एवं नियमों के अंतर्गत आवश्यक है।

(कंडिका 5.4)

आँकड़ा/ सूचना के अंतर्विभागीय आदान-प्रदान प्रणाली के अभाव के कारण अंचल कार्यालय और स्थानीय निकायों द्वारा निष्पादित दो टोल एवं पट्टों से संबंधित दस्तावेजों की प्रस्तुति सुनिश्चित करने में विफल रहा परिणामस्वरूप आठ जिला अवर-निबंधक कार्यालयों में ₹ 3.88 करोड़ के मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का आरोपण नही हुआ।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग एक तंत्र (विशेषकर इलेक्ट्रोनिक) स्थापित कर सकती है जो यह सुनिश्चित करे कि (टोल सहित) सरकारी संपति के पट्टे से संबंधित आँकड़ा/ सूचना सभी विभागों द्वारा साझा की जाती हो ताकि दस्तावेजों का निबंधन करने में विफलता से राजस्व का कोई रिसाव न हो।

(कंडिका 5.5)

विद्युत पर कर एवं शुल्क

संशोधित अधिनियमों के संदर्भ में खनन गतिविधि पर उच्च दर से विद्युत शुल्क लगाने में कर निर्धारण प्राधिकारियों की विफलता और करों की ई-फाइलिंग करने के लिये अपने आदेशों को लागू करने के लिये सोफ्ट्वेयर एप्लीकेशन शुरू करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप चार वाणिज्यकर अंचलों में ₹ 2.12 करोड़ और ब्याज ₹ 3.36 करोड़ के विद्युत शुल्क का अल्पारोपण हुआ।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग संशोधित अधिनियम के संदर्भ में विभाग उचित रूप से कर निर्धारण प्राधिकारियों को निर्देश दे सकता है कि खनन गतिविधि पर उच्च दर से विद्युत शुल्क लगाया जाय और शीघ्र सॉफ्टवेयर एप्लीकेशन विकसित करे जिससे विवरणियों को अनिवार्य रूप से विद्युत शुल्क का ई-फाइलिंग किया जा सके।

(कंडिका 5.8)

VI. खनन प्रप्तियाँ

"झारखण्ड राज्य में खनन प्राप्तियाँ" पर निष्पादन लेखापरीक्षा में निम्नलिखित अवलोकन शामिल हैं:

- 30 से अधिक खनिज यथा कोयला, लौह अयस्क, बॉक्साइट, ताँबा, चूना पत्थर, कायनाइट, क्वार्ट्ज़, अबरख, ग्रेफ़ाइट, भवन निर्माण में लगने वाले पत्थर आदि झारखण्ड में पाये जाते हैं और भारत के कुल खनिज संसाधनों का 40 प्रतिशत हिस्सा है। खनन प्राप्तियाँ राज्य की दूसरी सबसे बड़ी प्राप्तियाँ का हिस्सा है और यह विगत पाँच वर्षों के दौरान कुल प्राप्तियों का 24 से 27 प्रतिशत के मध्य थी।

(कंडिका 6.2.1)

- भारत सरकार के परिचालित मॉडल नीति के सात वर्ष बाद भी, राज्य सरकार ने राज्य खनिज नीति को अब तक अंतिम रूप नहीं दिया है परिणामस्वरूप राज्य के खनिज संसाधनों का दोहन तदर्थ आधार पर किया जाना जारी रखा गया।

(कंडिका 6.2.10)

- जिला खनन पदाधिकारियों/ सहायक खनन पदाधिकारियों (59 प्रतिशत) खान निरीक्षक (48 प्रतिशत) एवं अन्य सहायक कर्मचारियों (61 प्रतिशत) की अत्यधिक कमी के साथ आंतरिक लेखापरीक्षा उच्च पदाधिकारियों द्वारा अपर्याप्त निरीक्षण और आंतरिक लेखापरीक्षा की नगण्य आवृति विभाग की आंतरिक नियंत्रण प्रणाली को अक्षम बनाता है परिणामस्वरूप अनियमितताओं की पुनरावृति होती रही।

(कंडिका 6.2.11)

- विभाग नियमों के अंतर्गत यथा आवश्यक पट्टेदारों के अभिलेखों का वार्षिक निर्धारण करने में विफल रहा। 2011-12 से 2015-16 के दौरान निर्धारण योग्य 6,359 अभिलेखों में से मात्र 42 अभिलेखों का निर्धारण हुआ। 2011-12 की अवधि से संबंधित 1,350 अभिलेखों का निर्धारण महत्वपूर्ण संवर्गों में रिक्तियों को भरने में विफलता के कारण कालातीत हो गये।

(कंडिका 6.2.11.2)

- कोल इण्डिया लिमिटेड और इण्डियन ब्यूरो ऑफ माइन्स द्वारा क्रमश: कोयला और लौह अयस्क पर अधिसूचित वर्त्तमान मूल्य को सत्यापित करने में विभागीय पदाधिकारियों की विफलता और झारखण्ड लघु खनिज समानुदान नियमावली के अनुसार पत्थर पर रॉयल्टी के परिणामस्वरूप 2015-16 के दौरान 4.17 लाख एम. टी. कोयला एवं लौह अयस्क तथा 4.81 लाख घन मीटर पत्थर के प्रेषण पर गलत दर से रॉयल्टी लगाने के कारण आठ पट्टों में ₹ 6.65 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग यह सुनिश्चित करने के लिये उपायों को शुरू कर सकता है कि विभागीय पदाधिकारी कोयले और लौह अयस्क पर क्रमश: कोल इंडिया लिमिटेड तथा भारतीय खान ब्यूरो द्वारा अधिसूचित वर्तमान मूल्यों तथा पत्थर के स्वामिस्व पर झारखण्ड लघु खनिज समानुदान नियमावली द्वारा सत्यापन करें।

(कंडिका 6.2.11.3)

- वाणिज्यकर विभाग के आँकड़े/ सूचना के साथ पट्टेदार द्वारा समर्पित मासिक विवरणियों को तिर्यक जाँच करने में खनन पदाधिकारी की विफलता के परिणामस्वरूप धुले कोयले के उप-उत्पाद के मूल बिक्री मूल्य का अवनिर्धारण हुआ एवं ₹ 56.85 करोड़ की रॉयल्टी तथा उस पर ब्याज ₹ 13.64 करोड़ का अल्पारोपण हुआ।

  लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग को सुनिश्चित करना चाहिये कि जिला खनन पदाधिकारी ऐसे मामलों में राजस्व के रिसाव का पता लगाने के लिये निरंतर अन्य विभागों/ संगठनों के आँकड़ों/ सूचनाओं के साथ खनन विभाग में उपलब्ध आँकड़ो/ सूचनाओं की तिर्यक जाँच करे।

  (कंडिका 6.2.12.1)

- 2011-16 के दौरान कार्य विभाग द्वारा प्रपत्र 'ओ' और 'पी' नहीं जमा किये जाने के कारण संवेदकों के बिलों से कटौती एवं स्थानांतरित किये ₹ 777.69 करोड़ की राशि को खनन विभाग द्वारा स्वीकार किया गया, जबकि खपत खनिजों के खरीद के स्रोत सुनिश्चित करने के लिये आवश्यक है।

  लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग प्रपत्र 'ओ' और 'पी' जमा करने के लिये कार्य विभाग के साथ समन्वय स्थापित कर सकता है ताकि कार्य संवेदकों द्वारा अवैध स्रोतों के माध्यम से खनिजों की खरीद नहीं की जा सके।

  (कंडिका 6.2.13.2)

- पर्यावरण मंजूरी में अनुमत्त मात्रा में खनिज के निष्कर्षण को सीमित करने के लिये प्रणाली के अभाव के परिणामस्वरूप मंजूरी उल्लेखित अनुमत्त मात्रा से 29.97 लाख मीट्रिक टन कोयला के अधिक निष्कर्षण के लिये ₹ 212.57 करोड़ के खनिज के मूल्य के बराबर अर्थदण्ड का आरोपण नहीं हुआ, यह जिला खनन कार्यालय, चतरा में संज्ञान में आया।

  लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिये कि पर्यावरण मंजूरी प्रमाणपत्र में निर्धारित सीमा से अधिक कोई खनिज का निष्कर्षण नहीं हो।

  (कंडिका 6.2.14.1)