अध्याय– III

राज्य उत्पाद

कार्यपालक सारांश

इस अध्याय के हमारे मुख्याकर्षण	इस अध्याय में हमने वर्ष 2012–13 के दौरान अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान पाए गए अवलोकनों से चयनित वसूली नहीं किए जाने/कम वसूली आदि से संबंधित ₹ 1.21 करोड़ से सन्निहित कुछ दृष्टांतस्वरूप मामलों को रखा है, जहाँ हमने पाया कि अधिनियमों/नियमावलियों/सरकारी अधिसूचनाओं के प्रावधानों का अनुपालन नहीं किया गया था।
प्राप्तियों की प्रवृति	वर्ष 2008–09 से 2011–12 के दौरान राज्य की कुल कर प्राप्तियों की तुलना में राज्य उत्पाद से प्राप्तियों की प्रतिशतता में लगातार 11 प्रतिशत से 15.71 प्रतिशत तक वृद्धि हुई, लेकिन 2012–13 में 15.71 प्रतिशत से घटकर 14.95 प्रतिशत हो गई।
वर्ष 2012–13 में हमारे द्वारा किए गए लेखापरीक्षा का प्रभाव	वर्ष 2012–13 के दौरान राज्य उत्पाद से संबंधित 41 ईकाइयों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा के दौरान हमलोगों ने ₹ 46.74 करोड़ से सन्निहित 233 मामलों में वसूली नहीं किए जाने/कम वसूली एवं अन्य अनियमितताओं को पाया। विभाग ने 88 मामलों में सन्निहित ₹ 10 करोड़ के अवनिर्धारण तथा अन्य त्रुटियों को स्वीकार किया, इनमें से 40 मामलों में सन्निहित ₹ 1.91 करोड़ वर्ष 2012–13 में तथा शेष पूर्ववर्ती वर्षों में इंगित किए गए थे। चार मामलों में ₹ 42.97 लाख की वसूली की गई थी, जिन्हें वर्ष 2012–13 के दौरान इंगित किए गए थे।
हमारा निष्कर्ष	विभाग को आंतरिक नियंत्रण तंत्र को उन्नत करने की आवश्यकता है, ताकि तंत्र में कमजोरियों का पता लगे तथा हमारे द्वारा बताये गए चूकों से भविष्य में बचा जाए। कम–से–कम स्वीकृत मामलों में सन्निहित राशि की वसूली हेतु उचित कदम उठाए जाने की भी आवश्यकता है।

अध्याय–III : राज्य उत्पाद

3.1 कर प्रशासन

उत्पाद राजस्व का निर्धारण, आरोपण एवं संग्रहण बिहार उत्पाद अधिनियम, 1915 और बिहार उत्पाद (देशी/मसालेदार देशी शराब, विदेशी शराब, बीयर एवं कम्पोजिट शराब दूकानों की खुदरा बिक्री हेतु अनुज्ञप्तियों की बंदोबस्ती) नियमावली, 2007 के द्वारा राज्य में शासित होते हैं। सरकार स्तर पर सचिव, निबंधन, उत्पाद एवं मद्य निषेध (उत्पाद) विभाग द्वारा तथा उत्पाद एवं मद्य निषेध विभाग के शीर्ष स्तर पर आयुक्त उत्पाद द्वारा शासित है। बिहार मोलासेस नियंत्रण अधिनियम तथा नियमों के शासन एवं क्रियान्वयन के लिए आयुक्त, उत्पाद पदेन मोलासेस नियंत्रक भी हैं। मुख्यालय स्तर पर एक संयुक्त आयुक्त उत्पाद, एक उपायुक्त उत्पाद तथा एक सहायक आयुक्त उत्पाद, आयुक्त उत्पाद के कार्य सम्पादन में सहयोग करते हैं। इसके अतिरिक्त, चार[1] प्रमंडलीय मुख्यालयों में से प्रत्येक में एक उपायुक्त उत्पाद होते हैं। जिला स्तर पर उत्पाद प्रशासन के प्रभारी जिला समाहर्त्ता होते हैं, जिनकी सहायता एक सहायक आयुक्त उत्पाद या एक अधीक्षक उत्पाद करते हैं।

राज्य में उत्पाद दूकानों के खुदरा बिक्रेताओं को सभी प्रकारों 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।

3.2 बजट बनाए जाने की प्रक्रिया

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। आयुक्त उत्पाद के कार्यालय में वर्ष 2012–13 के लिए बजट संचिकाओं की समीक्षा के दौरान हमने पाया कि बजट आकलन बनाते समय बकाये उत्पाद राजस्व को ध्यान में नहीं रखा गया था। उत्तर में विभाग ने कहा (जुलाई 2013) कि वित्तीय वर्ष 2014–15 से उत्पाद राजस्व के बकायों को बजट आकलन में शामिल किए जाने हेतु प्रयास किए जाएगें।

3.3 प्राप्तियों की प्रवृत्ति

वर्ष 2008–09 से 2012–13 के दौरान बजट आकलन तथा राज्य उत्पाद से वास्तविक प्राप्तियों के साथ–साथ उसी अवधि के दौरान कुल कर प्राप्तियों के बीच भिन्नता नीचे तालिका में दर्शाई गई हैः

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

तालिका–3.1

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट आकलन	वास्तविक प्राप्तियाँ	भिन्नता वृद्धि (+)/ ह्रास (-)	भिन्नता की प्रतिशतता	राज्य की कुल कर प्राप्तियाँ	कुल कर प्राप्तियों (स्तम्भ–6) की तुलना में वास्तविक प्राप्तियाँ (स्तम्भ–3) की प्रतिशतता
1	2	3	4	5	6	7
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
2010–11	1,400.00	1,523.35	(+) 123.35	(+) 8.81	9,869.85	15.43
2011–12	1,790.00	1,980.98	(+) 190.98	(+) 10.67	12,612.10	15.71
2012–13	2,715.00	2,429.82	(–) 285.18	(–) 10.50	16,253.08	14.95

(श्रोतः राजस्व एवं पूँजीगत प्राप्तियाँ (विस्तृत); वित्त लेखे, बिहार सरकार)

उपर्युक्त तालिका यह दर्शाता है कि वर्ष 2008–09 से 2011–12 के दौरान राज्य की कुल कर प्राप्तियों की तुलना में राज्य उत्पाद से प्राप्तियों की प्रतिशतता में 11 प्रतिशत से 15.71 प्रतिशत की निरंतर वृद्धि हुई, लेकिन वर्ष 2012–13 के दौरान 14.95 प्रतिशत तक कम हो गई।

3.4 संग्रहण की लागत

वर्ष 2008–09 से 2012–13 के दौरान राज्य उत्पाद प्राप्तियों का सकल संग्रहण, उस संग्रहण पर किया गया व्यय तथा 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 तालिका में दर्शाई गई है:

तालिका–3.2

(₹ करोड़ में)

वर्ष	सकल संग्रहण	संग्रहण पर व्यय	सकल संग्रहण पर व्यय की प्रतिशतता	विगत वर्ष के लिए अखिल भारतीय औसत प्रतिशतता
2008–09	679.14	24.15	3.56	3.27
2009–10	1,081.68	44.02	4.07	3.66
2010–11	1,523.35	37.65	2.47	3.64
2011–12	1,980.98	41.24	2.08	3.05
2012–13	2,429.82	42.67	1.76	2.98

(श्रोतः वित्त लेखे, बिहार सरकार)

उपर्युक्त तालिका दर्शाता है कि वर्ष 2010–11 से 2012–13 के दौरान राज्य उत्पाद प्राप्तियों के सकल संग्रहण पर व्यय की प्रतिशतता पिछले वर्ष के लिए अखिल भारतीय औसत प्रतिशतता से कम था। विभाग द्वारा आगे की वर्षों में भी इस प्रवृति को बनाये रखना सुनिश्चित करना चाहिए।

3.5 आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध की कार्यप्रणाली

आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध, जिसे वित्त (लेखापरीक्षा) कहा जाता है, वित्त विभाग के अंतर्गत कार्य करता है। सरकार के विभिन्न कार्यालयों की आंतरिक लेखापरीक्षा प्रशासनिक विभागों से प्राप्त अधियाचना के आधार पर की जाती है। मुख्य लेखा नियंत्रक अंकेक्षण दल की उपलब्धता पर आंतरिक लेखापरीक्षा हेतु ईकाइयों का चयन कर सकते हैं। वित्त विभाग ने वर्ष 2012–13 के दौरान निबंधन, उत्पाद एवं मद्य निषेध (उत्पाद) विभाग का आंतरिक लेखापरीक्षा नहीं किया था। विभाग ने कहा कि आंतरिक लेखापरीक्षा किए जाने हेतु अधियाचना की जाएगी।

3.6 लेखापरीक्षा का प्रभाव

3.6.1 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (2007–08 से 2011–12) की अनुपालन की स्थिति

वर्ष 2007–08 से 2011–12 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में हमने राज्य उत्पाद से प्राप्तियों से संबंधित ₹ 291.30 करोड़ से सन्निहित लेखापरीक्षा अवलोकनों को इंगित किया। विभाग/सरकार ने ₹ 11.28 करोड़ से सन्निहित मामलों को स्वीकार किया तथा उसमें से 31 मार्च 2013 तक मात्र ₹ 0.41 करोड़ की राशि वसूल की गई थी, जैसाकि नीचे वर्णित है:

तालिका–3.3

(₹ करोड़ में)

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का वर्ष	लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सन्निहित राशि	स्वीकार की गई राशि	वसूल की गई राशि
2007–08	53.85	शून्य	शून्य
2008–09	123.57	शून्य	शून्य
2009–10	105.68	10.72	शून्य
2010–11	4.35	शून्य	शून्य
2011–12	3.85	0.56	0.41
कुल	**291.30**	**11.28**	**0.41**

उपरोक्त तालिका यह दर्शाता है कि ₹ 11.28 करोड़ से सन्निहित स्वीकृत मामलों की तुलना में वसूली काफी कम (3.63 प्रतिशत) थी।

3.6.2 लंबित निरीक्षण प्रतिवेदनों (2007–08 से 2011–12) की अनुपालन की स्थिति

वर्ष 2007–08 से 2011–12 के दौरान अपने निरीक्षण प्रतिवेदनों के माध्यम से हमने राज्य उत्पाद से प्राप्तियों से संबंधित राजस्व का नहीं/कम आरोपण, नहीं/कम वसूली, राजस्व की हानि इत्यादि इंगित किए जिसमें ₹ 1,189.66 करोड़ से सन्निहित 665 मामले थे। इनमें से विभाग/सरकार ने ₹ 338.34 करोड़ से सन्निहित 203 मामलों में लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया जिसमें पूर्ववर्ती वर्षों के दौरान हमारे द्वारा इंगित किये गये मामले भी थे तथा ₹ 0.58 करोड़ की वसूली की गई थी। विस्तृत विवरण नीचे दी गई तालिका में दर्शाई गई है:

तालिका–3.4

(₹ 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
2007–08	32	149	149.60	4	0.47	शून्य	शून्य
2008–09	32	113	223.58	43	31.99	12	0.08
2009–10	39	174	345.92	152	305.42	2	0.04
2010–11	38	95	131.62	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य
2011–12	24	134	338.94	4	0.46	4	0.46
कुल	**165**	**665**	**1,189.66**	**203**	**338.34**	**18**	**0.58**

कुल ₹ 338.34 करोड़ से सन्निहित स्वीकृत मामलों के विरूद्ध ₹ 0.58 करोड़ (0.17 प्रतिशत) की नगण्य वसूली सरकारी बकायों की वसूली में सरकार/विभाग की ओर से तत्परता के अभाव को इंगित करता है।

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

3.6.3 निरीक्षण प्रतिवेदन, 2012–13 की अनुपालन की स्थिति

वर्ष 2012–13 के दौरान राज्य उत्पाद राजस्व से संबंधित 65 लेखापरीक्षण योग्य ईकाइयों में से 41 ईकाइयों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा के दौरान हमने ₹ 46.74 करोड़ से सन्निहित 233 मामलों में राजस्व का नहीं/कम वसूली, राजस्व की हानि एवं अन्य अनियमितताएं पाई जो निम्नलिखित श्रेणियों के अंतर्गत आते हैं:

तालिका–3.5

(₹ करोड़ में)

क्रम सं0	श्रेणियाँ	मामलों की संख्या	राशि
1.	अनुज्ञा शुल्क की वसूली नहीं किया जाना	8	1.32
2.	न्यूनतम गांरटी मात्रा का नहीं/कम उठाव के कारण हानि	27	2.31
3.	मोलासेस के भंडारण, परिवहन और क्रियान्वयन में हानि/अपव्यय	2	13.90
4.	उत्पाद दूकानों का नहीं/विलम्ब से बंदोबस्त किया जाना	31	17.54
5.	अन्य मामले	165	11.67
	कुल	**233**	**46.74**

वर्ष 2012–13 के दौरान विभाग ने 88 मामलों में सन्निहित ₹ 10.00 करोड़ के अवनिर्धारण और अन्य त्रुटियों को स्वीकार किया जिसमें से ₹ 1.91 करोड़ से सन्निहित 40 मामले वर्ष के दौरान एवं शेष पूर्व वर्षों में इंगित किए गए थे। पुनः विभाग ने चार मामलों में ₹ 42.97 लाख की वसूली प्रतिवेदित किया जो वर्ष 2012–13 के दौरान इंगित किए गए थे।

दृष्टांतस्वरूप ₹ 1.21 करोड़ के कर प्रभाव से सन्निहित कुछ मामले निम्न कंडिकाओं में वर्णित हैं:

3.7 अधिनियम/नियमावली के प्रावधानों का अनुपालन नहीं किया जाना

बिहार उत्पाद अधिनियम, 1915 तथा बिहार उत्पाद (देशी/मसोदार देशी शराब/विदेशी शराब/बीयर एवं कम्पोजिट शराब की दूकान की खुदरा बिक्री हेतु अनुज्ञप्ति की बंदोबस्ती) नियमावली, 2007 के प्रावधानों में आवश्यक है:

- *लॉटरी के माध्यम से उत्पाद दूकानों की बंदोबस्ती;*
- *संबंधित उत्पाद दूकानों के लिए सरकार द्वारा निर्धारित विहित दरों पर अनुज्ञा शुल्क का भुगतान;*
- *विहित समय के भीतर अनुज्ञा शुल्क का भुगतान और*
- *उत्पाद दूकानों के लिए बिक्री अधिसूचना के किसी शर्त के उल्लंधन हेतु अनुज्ञप्ति का निरस्तीकरण अथवा अर्थदण्ड/जुर्माना के आरोपण।*

अधिनियम/नियमावली के प्रावधानों का अनुपालन नहीं किये जाने के फलस्वरूप ₹ 1.21 करोड़ के अनुज्ञा शुल्क का नहीं/कम आरोपण, नहीं/कम वसूली इत्यादि से संबंधित कुछ मामले कंडिकायें 3.8 से 3.11 में वर्णित है। सरकार को आंतरिक नियंत्रण प्रणाली को उन्नत करने की आवश्यकता है ताकि ऐसी चूकों को रोका जा सके।

3.8 उत्पाद राजस्व का गबन

> उत्पाद दूकानों की बिक्री अधिसूचना (2010–11 तथा 2011–12) का शर्त्त 14 (ख) उपबंधित करता है कि अनुज्ञप्ति में विनिर्दिष्ट तथा सरकार द्वारा निर्धारित अनुज्ञप्ति शुल्क का मासिक किस्त माह की पहली तारीख तक जिला के सरकारी कोषागार में अनुज्ञप्तिधारी द्वारा जमा की जाएगी, जो किसी भी स्थिति में माह के 20वें दिन तक अवश्य जमा होनी चाहिए, जिसमें विफल रहने पर अनुज्ञप्ति रद्द कर दिया जाएगा तथा सभी जमा प्रतिभूति राशि जब्त कर ली जाएगी एवं दूकान अगले आवेदक को बन्दोबस्त कर दी जाएगी।
>
> बिहार वित्तीय नियमावली, भाग– I के नियम 37 के साथ पठित नियम 7 के अनुसार यह विभागीय प्राधिकारी की जिम्मेवारी है कि वे देखें कि सरकार को देय सभी राशि नियमित रूप से तथा शीघ्र निर्धारित किये गये हैं, वसूले गये हैं तथा बिना किसी विलम्ब के उचित शीर्ष के अन्तर्गत सरकारी लेखे में जमा किये गये हैं।
>
> बिहार उत्पाद कानून, भाग– II के अध्याय XIV (परिशिष्ट–I) के कंडिका 485 की उपकंडिका 22 के प्रावधानों के अन्तर्गत प्रत्येक उत्पाद कार्यालय प्रपत्र 106 में एक चालान पंजी संधारित करेगा तथा उत्पाद भुगतानों हेतु प्रस्तुत प्रत्येक चालान को, इसमें की गई प्रविष्टि की सत्यता से संतुष्ट होने के पश्चात् पंजी में दर्ज करेगा। पंजी को कोषाध्यक्ष के हस्ताक्षर हेतु प्रत्येक दिन के अंत में कोषागार भेजा जाएगा। अन्य पंजियों में की गई भुगतानों की प्रविष्टियाँ भुगतानों के चालान की प्रस्तुति पर चालान पंजी में की गयी प्रविष्टियों से यथोचित तुलना एवं विसंगतियों का समाधान करने के पश्चात् होना चाहिए।
>
> बिहार कोषागार संहिता, 1937 (भाग– I) के नियम 104 के अनुसार उत्पाद विभाग के मामले में चालान की एक प्रति संबंधित कोषागार द्वारा जिला उत्पाद पदाधिकारी को भेजा जाना चाहिए।

हमने 32 जिला उत्पाद कार्यालयों के माँग, संग्रहण एवं शेष पंजियों की जाँच की और दो जिला उत्पाद कार्यालयों में गबन के मामले पाए, जिसका उल्लेख नीचे किया गया है:

- नवम्बर तथा दिसम्बर 2012 के बीच जिला उत्पाद कार्यालय, सीतामढ़ी के वर्ष 2010–11 एवं 2011–12 के माँग, संग्रहण एवं शेष पंजी के नमूना जाँच के दौरान हमने पाया कि माँग, संग्रहण एवं शेष पंजी में जुलाई 2010 एवं जुलाई 2011 की अवधि के दौरान उत्पाद दूकानों के तीन समूहों[2] के अनुज्ञप्तिधारियों द्वारा ₹ 4.62 लाख का अनुज्ञा शुल्क जमा दर्शाया गया था, लेकिन शीर्ष '0039–राज्य उत्पाद' के अन्तर्गत कोषागार अनुसूची में जमा नहीं पाया गया। भारतीय स्टेट बैंक की सम्बंधित शाखा ने भी इसकी पुष्टि की (5 दिसम्बर 2012) कि उक्त राशि बैंक में जमा नहीं किया गया था। इस प्रकार जाली एवं फर्जी भुगतान के विरूद्ध परमिट जारी किया गया था। पुनः, कोषागार लेखापाल का हस्ताक्षर (कालम सं0 35) तथा उत्पाद अधीक्षक का हस्ताक्षर (कालम सं0 36) जाँच के प्रमाण के रूप में चालान पंजी में नहीं पाया गया, जिससे स्पष्ट हुआ कि कोषागार अभिलेखों से अनुज्ञप्तिधारियों द्वारा प्रस्तुत चालान की वास्तविकता को जिला उत्पाद अधिकारी द्वारा सत्यापित नहीं किया गया था।

---

2 समूह संख्या 72 (2010–11), समूह संख्या 80 (2010–11) तथा समूह संख्या 56 (2011–12)।

हमारे द्वारा इसे इंगित किये जाने पर (5 दिसम्बर 2012) अधीक्षक उत्पाद, सीतामढ़ी ने अप्रैल 2013 में सूचित किया कि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने पर चूककर्त्ता अनुज्ञप्तिधारियों के विरूद्ध माँग पत्र जारी किया गया तथा ₹ 4.62 लाख की वसूली की गई एवं कोषागार में जमा की गई (8 दिसम्बर 2012) तथा दोषी कर्मचारियों पर कार्रवाई की विस्तृत प्रतिवेदन विभाग को भेजी गई। पुनः, सरकार ने कहा (अगस्त 2013) कि सम्बंधित उत्पाद अधीक्षक निलंबित थे तथा उनके विरूद्ध विभागीय कार्रवाई प्रारम्भ कर दी गई थी।

- जिला उत्पाद कार्यालय, मधुबनी के वर्ष 2009–10 के माँग, संग्रहण तथा शेष पंजी की जाँच के दौरान हमने फरवरी 2013 में पाया कि उत्पाद दूकानों के तीन समूहों[3] के अनुज्ञप्तिधारियों द्वारा अप्रैल 2009 से दिसम्बर 2009 की अवधि में जमा की गई ₹ 15.12 लाख का अनुज्ञा शुल्क शीर्ष '0039– राज्य उत्पाद' के अन्तर्गत कोषागार अनुसूची में जमा नहीं पाया गया तथा अक्टूबर 2009 से मार्च 2010 के बीच दो अनुज्ञप्तिधारियों[4] द्वारा ₹ 7,970 का अनुज्ञा शुल्क कम जमा किया गया। इस प्रकार अनुज्ञा शुल्क का भुगतान सुनिश्चित किये बिना परमिट जारी किया गया।

हमारे द्वारा इसे इंगित (27 फरवरी 2013) किये जाने पर सरकार ने कहा (अगस्त 2013) कि **लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने पर** उत्पाद अधीक्षक, मधुबनी ने दोषी कर्मचारियों/चूककर्त्ता अनुज्ञप्तिधारियों के विरूद्ध माँगपत्र जारी किया तथा सम्पूर्ण राशि[5] की वसूली की गई और कोषागार में जमा की गई (4 मार्च 2013 तथा 9 मार्च 2013 के बीच)। कोषागार से चालान विलम्ब से प्राप्त होने के कारण समय पर कार्रवाई नहीं की जा सकी। हालाँकि, लेखापरीक्षा अवलोकन की प्रतिक्रिया में भविष्य में इसकी पुनरावृत्ति रोकने के लिए सभी क्षेत्रीय कार्यालयों को निदेश निर्गत (अगस्त 2013) किये गये थे।

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (राजस्व प्रक्षेत्र), 2011–12 की कंडिका 3.2.3 में इंगित किये गये समान मामले के उत्तर में सरकार ने कहा कि मुजफ्फरपुर में राशि की वसूली की जा चुकी थी तथा पटना में चूककर्त्ता अनुज्ञप्तिधारियों के विरूद्ध प्राथमिकी दर्ज की गई थी। चूक की प्रकृति अभी भी जारी थी, जो राजस्व के लगातार रिसाव को रोकने में विभाग के आंतरिक नियंत्रण प्रणाली की अप्रभावशीलता को दर्शाता है।

उत्पाद पदाधिकारियों द्वारा कोषागार के अभिलेखों से अनुज्ञप्तिधारियों द्वारा जमा राशि का सत्यापन नहीं किये जाने के साथ बिक्री अधिसूचना के शर्त्त का पालन नहीं किए जाने के फलस्वरूप ₹ 19.82 लाख के सरकारी राजस्व का गबन हुआ। विभाग तंत्र में अपक्रिया के क्षेत्रों को रोकने में विफल रहा तथा उचित सुधारात्मक उपाय नहीं कर सका, जो अनुश्रवण प्रणाली का अनुपालन नहीं किया जाना दर्शाता था।

---

[3] समूह संख्या 107(2009–10), समूह संख्या 88 एवं 89(2009–10)।

[4] समूह संख्या 10(2009–10) तथा समूह संख्या 7(2009–10)।

[5] ₹ 79,600: चालान संख्या 51 दिनांक 7 मार्च 2013; ₹ 4,77,600: चालान संख्या 170 दिनांक 7 मार्च 2013; ₹ 4,77,600: चालान संख्या 8 दिनांक 8 मार्च 2013; ₹ 4,77,600: चालान संख्या 72 दिनांक 9 मार्च 2013; ₹ 6,000: चालान संख्या 215 दिनांक 4 मार्च 2013 तथा ₹ 1,970: चालान संख्या 185 दिनांक 4 मार्च 2013।

3.9 उत्पाद दूकानों के निरस्तीकरण के बाद अनुज्ञा शुल्क की कम वसूली

बिहार उत्पाद अधिनियम, 1915 के तहत् बने बिहार उत्पाद (देशी/मसालेदार देशी शराब, विदेशी शराब, बीयर एवं कम्पोजिट शराब की दूकानों की खुदरा बिक्री हेतु अनुज्ञप्तियों की बन्दोबस्ती) नियमावली, 2007 का नियम 15 प्रावधित करता है कि अनुज्ञप्ति प्राधिकारी द्वारा लॉटरी के माध्यम से बंदोबस्ती की स्वीकृति के बाद वार्षिक अनुज्ञा शुल्क का बारहवाँ भाग जमानत राशि के रूप में बंदोबस्तधारी द्वारा जमा किया जाएगा तथा अग्रिम अनुज्ञा शुल्क के रूप में समतुल्य राशि बंदोबस्तधारी द्वारा जमा किया जाएगा, जिसे उत्पाद वर्ष के अंतिम माह में समायोजित किया जाएगा।

पुनः उत्पाद दूकानों की बिक्री अधिसूचना की शर्त्त 14 (ख) के साथ पठित, उपरोक्त नियमावली के नियम 17 (2) के अनुसार अनुज्ञप्तिधारी द्वारा प्रत्येक दूकान का वार्षिक अनुज्ञा शुल्क का बारहवाँ भाग जिला के कोषागार में माह के पहली तारीख को जमा की जाएगी, जो किसी भी स्थिति में संबंधित माह के 20 तारीख तक अवश्य जमा होनी चाहिए, जिसमें विफल रहने पर अनुज्ञप्ति रद्द कर दिया जाएगा तथा सभी जमा प्रतिभूति राशि जब्त कर ली जाएगी।

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 नहीं 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।

हमने 32 जिला उत्पाद कार्यालयों के बंदोबस्ती संचिका/पंजी, माँग, संग्रहण तथा शेष पंजी की जाँच की तथा अवलोकन किया (सितम्बर और दिसम्बर 2012 के बीच) कि दो जिला उत्पाद कार्यालयों[6] में उत्पाद दूकानों के 12 समूहों की अनुज्ञप्तियाँ मासिक अनुज्ञा शुल्क भुगतान नहीं किये जाने के कारण जनवरी और मार्च 2012 के बीच की अवधि में निरस्त किये गये थे। पुनः, हमने पाया कि दूकानें दो से पाँच माह के विलम्ब से निरस्त की गई थी, जबकि इसे चूक के माह के अधिकतम 20 तारीख तक निरस्त किया जाना अपेक्षित था। इस प्रकार, दूकानों के निरस्तीकरण में विलम्ब के कारण लेखापरीक्षा की तिथि (सितम्बर तथा दिसम्बर 2012) तक ₹ 56.60 लाख की राशि अवसूलित रह गई। सरकारी बकाये की वसूली हेतु उत्पाद प्राधिकारियों द्वारा किसी प्रकार का किया गया प्रयास अभिलेख पर नहीं पाया गया, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 56.60 लाख की कम वसूली हुई, जिसका उल्लेख **परिशिष्ट– IX** में है।

हमारे द्वारा इंगित किये जाने पर सरकार ने कहा (अगस्त 2013) कि जिला उत्पाद कार्यालय, सिवान में चूककर्त्ता अनुज्ञप्तिधारियों के विरूद्ध राजस्व वसूली नीलामवाद दायर की गई है तथा जिला उत्पाद कार्यालय, गया में अनुज्ञप्तिधारियों की जब्त जमानत राशि कोषागार में जमा की जाएगी। गया के मामले में विभाग का उत्तर तथ्य

---

[6] गया एवं सिवान।

के अनुरूप नहीं था कि चूककर्त्ता अनुज्ञप्तिधारियों के विरूद्ध माँग सृजित किये जाने की कार्रवाई होनी चाहिए थी तथा लम्बित राजस्व की वसूली के लिए लोक माँग वसूली अधिनियम, 1914 के अन्तर्गत राजस्व वसूली नीलामवाद आरम्भ किया जाना चाहिए था।

3.10 अनुज्ञप्तिधारियों को अदेय सहायता

3.10.1 जमानत राशि के गलत समायोजन के कारण राजस्व की कम वसूली

बिहार उत्पाद अधिनियम, 1915 के तहत् बने बिहार उत्पाद (देशी/मसालेदार देशी शराब, विदेशी शराब, बीयर एवं कम्पोजिट शराब की दूकानों की खुदरा बिक्री हेतु अनुज्ञप्तियों की बन्दोबस्ती) नियमावली, 2007 का नियम 15 उपबंधित करता है कि अनुज्ञप्ति प्राधिकारी द्वारा लॉटरी के माध्यम से बंदोबस्ती की स्वीकृति के बाद वार्षिक अनुज्ञा शुल्क का बारहवाँ भाग जमानत राशि के रूप में बंदोबस्तधारी द्वारा जमा किया जाएगा तथा अग्रिम अनुज्ञा शुल्क के रूप में समतुल्य राशि बंदोबस्तधारी द्वारा जमा किया जाएगा, जिसे उत्पाद वर्ष के अंतिम माह में समायोजित किया जाएगा।

पुनः उत्पाद दूकानों के बिक्री अधिसूचना की शर्त्त 14 (ख) के साथ पठित, उपरोक्त नियमावली के नियम 17 (2) प्रावधित करता है कि अनुज्ञप्तिधारी द्वारा वार्षिक अनुज्ञा शुल्क का बारहवाँ भाग जिला के कोषागार में माह के पहली तारीख को जमा की जाएगी, जो किसी भी स्थिति में माह के 20 तारीख तक अवश्य जमा होनी चाहिए, जिसमें विफल रहने पर अनुज्ञप्ति रद्द कर दिया जाएगा तथा सभी जमा प्रतिभूति राशि जब्त कर ली जाएगी।

सहायक उत्पाद आयुक्त, पटना कार्यालय के वर्ष 2011–12 के बंदोबस्ती संचिकाओं तथा माँग, संग्रहण और शेष पंजी की जाँच के दौरान हमने पाया (अक्टूबर 2012) कि उत्पाद दूकानों के 10 समूहों की अनुज्ञप्तियाँ मासिक अनुज्ञा शुल्क का भुगतान नहीं किये जाने के कारण अक्टूबर 2011 तथा मार्च 2012 की अवधि में निरस्त किए गए थे। पुनः, हमने पाया कि बकाये का समायोजन उनके जमा अग्रिम अनुज्ञा शुल्क के साथ–साथ जमानत राशि से की गई थी। बकाये राशि के विरूद्ध ₹ 44.98 लाख की जमानत राशि का समायोजन उपरोक्त नियमावली के प्रावधानों के प्रतिकूल था, जो उत्पाद दूकानों के निरस्तीकरण के मामले में जमानत राशि को जब्त करना उपबंधित करता है। इसके परिणामस्वरूप न केवल ₹ 44.98 लाख के राजस्व की कम वसूली हुई बल्कि अनुज्ञप्तिधारियों को अदेय सहायता भी दी गई।

हमारे द्वारा इसे इंगित किये जाने पर सरकार ने कहा (अगस्त 2013) कि मासिक अनुज्ञा शुल्क का भुगतान नहीं किये जाने के कारण दूकानें निरस्त की गई थी तथा दूकानों की बंदोबस्ती अगले आवेदक के साथ की गई थी। हालाँकि, सरकार ने लम्बित अनुज्ञा शुल्क के विरूद्ध जमानत राशि समायोजित करने तथा बिक्री अधिसूचना के शर्त्त 14 (ख) का अनुपालन नहीं किये जाने का कारण नहीं बताया, जो जमानत राशि को जब्त किया जाना उपबंधित करता है।

3.10.2 अनुज्ञप्तियों का अनियमित निर्गमन

बिहार उत्पाद अधिनियम, 1915 के तहत् बने बिहार उत्पाद (देशी/मसालेदार देशी शराब, विदेशी शराब, बीयर एवं कम्पोजिट शराब की खुदरा बिक्री हेतु अनुज्ञप्तियों की बन्दोबस्ती) नियमावली, 2007 का नियम 16 प्रावधित करता है कि निर्धारित समय के अन्दर अग्रिम जमानत तथा अग्रिम अनुज्ञा शुल्क जमा करने में विफल रहने पर बंदोबस्ती रद्द हो जाएगी तथा सभी जमा जमानत राशि जब्त कर ली जाएगी।

पुनः, आयुक्त उत्पाद द्वारा निर्गत (अप्रैल 2009) निर्देश के अनुसार उत्पाद दूकान के बंदोबस्तधारक को अनुज्ञप्तिधारक माना जाएगा तथा बंदोबस्तधारक से अग्रिम अनुज्ञा शुल्क वसूलनीय होगा।

हमने सहायक उत्पाद आयुक्त, गया के कार्यालय के वर्ष 2011–12 की अवधि की बंदोबस्ती संचिकाओं/पंजी, माँग, संग्रहण तथा शेष पंजी से दिसम्बर 2011 और जून 2013 के बीच अवलोकन किया कि उत्पाद दूकानों के दो समूहों (समूह सं0 86 तथा 113) की बंदोबस्ती अग्रिम अनुज्ञा शुल्क तथा जमानत राशि के आंशिक भुगतान पर तथा एक समूह (समूह सं0 66) की अनुज्ञप्ति अग्रिम अनुज्ञा शुल्क की वसूली के बगैर स्वीकार की गई थी। पुनः, हमने अवलोकन किया कि उत्पाद दूकानों के सभी तीनों समूहों की अनुज्ञप्तियाँ/बंदोबस्ती मई 2011 और मार्च 2012 में मासिक अनुज्ञा शुल्क भुगतान नहीं किये जाने के कारण निरस्त कर दिया गया था। इस प्रकार वांछित अग्रिम अनुज्ञा शुल्क की राशि प्राप्त किये बिना या जमानत राशि प्राप्त किये बिना दूकानों की बंदोबस्ती/अनुज्ञप्ति दिया जाना अनियमित था तथा न केवल नियमों के प्रावधानों के प्रतिकूल था बल्कि अनुज्ञप्तिधारियों को अदेय सहायता भी था। विभाग अनुज्ञप्तिधारियों से ₹ 3.39 लाख के राजस्व की वसूली नहीं कर पाया, क्योंकि उनमें से एक ने अग्रिम अनुज्ञा शुल्क का भुगतान नहीं किया था तथा शेष दो अनुज्ञप्तिधारियों ने आंशिक अग्रिम अनुज्ञा शुल्क/जमानत राशि जमा किया था।

हमारे द्वारा इसे इंगित किये जाने पर सरकार ने कहा (अगस्त 2013) कि समूह सं0 86 एवं 113 के बंदोबस्तधारकों को अनुज्ञप्ति निर्गत नहीं की गई थी तथा अग्रिम अनुज्ञा शुल्क एवं जमानत राशि जमा नहीं किये जाने के कारण बंदोबस्ती निरस्त कर दी गई थी। उत्तर नियमों के प्रावधान के अनुकूल नहीं है जो स्पष्ट रूप से प्रावधित करता है कि किसी भी परिस्थिति में अग्रिम अनुज्ञा शुल्क तथा जमानत राशि की वसूली के बिना उत्पाद दूकानों की बंदोबस्ती नहीं होनी चाहिए।

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (राजस्व प्राप्तियाँ), 2003–04 की कंडिका 3.6, लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (राजस्व प्राप्तियाँ), 2005–06 की कंडिका 3.4 तथा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (राजस्व प्राप्तियाँ), 2009–10 की कंडिका 3.6.11.1 में इंगित समान मामलों के उत्तर में सरकार ने कहा था कि अधिकतर मामलों में बकाये की वसूली के लिए नीलामवाद दायर किये जा चुके थे। सरकार ने पुनः कहा कि लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (राजस्व प्राप्तियाँ), 2006–07 की कंडिका 3.4 के मामले में तत्कालीन सहायक उत्पाद आयुक्त के विरूद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई आरम्भ की जा चुकी थी। चूक का स्वरूप अभी भी विद्यमान था, जो राजस्व के रिसाव को रोकने में विभाग के आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली की अप्रभावशीलता को दर्शाता है।

3.11 अनुज्ञा शुल्क के विलम्ब से जमा किये जाने पर अर्थदण्ड का आरोपण नहीं किया जाना

> उत्पाद दूकानों के बिक्री अधिसूचना की शर्त 14 (ख) प्रावधित करता है कि अनुज्ञा शुल्क का मासिक किस्त माह की पहली तारीख तक जिला के सरकारी कोषागार में अनुज्ञप्तिधारी द्वारा जमा की जाएगी, जो किसी भी स्थिति में माह के 20 तारीख तक अवश्य जमा होनी चाहिए, जिसमें विफल रहने पर अनुज्ञप्ति रद्द कर दिया जाएगा एवं दूकान अगले आवेदक को बंदोबस्त कर दी जाएगी।
>
> बिहार उत्पाद अधिनियम, 1915 की धारा 42 (ख) प्रावधित करता है कि यदि धारक द्वारा भुगतेय किसी शुल्क या फीस का भुगतान नहीं किया जाता है तो अनुज्ञप्ति प्राधिकारी द्वारा अनुज्ञप्ति निरस्त किया जा सकता है, इसे निलंबित किया जा सकता है या अर्थदण्ड आरोपित किया जा सकता है।
>
> पुनः उपरोक्त अधिनियम की धारा 68 उपबंधित करता है कि यदि किसी व्यक्ति का अनुज्ञप्ति, परमिट या पास धारा 42 के शर्त (ए), (बी), (डी), (ई), (एफ), (जी) तथा (एच) के अन्तर्गत आर्थिक अपराध के कारण निरस्त, निलंबित या दण्ड आरोपित होने योग्य है तो इस निरस्तीकरण, निलंबन या ऐसे अपराध के लिए कम्पोजीसन के रूप में, जो भी मामला हो, उत्पाद अधिकारी न्यूनतम ₹ एक हजार तथा अधिकतम ₹ एक लाख की राशि का भुगतान स्वीकार कर सकता है।

तीन जिला उत्पाद कार्यालयों[7] के मांग, संग्रहण तथा शेष पंजियों के नमूना जाँच के क्रम में हमने अगस्त 2012 और अप्रैल 2013 के बीच पाया कि 384 उत्पाद दूकानों में से कम्पोजिट शराब दूकानों के 17 अनुज्ञप्तिधारियों ने जनवरी 2011 तथा दिसम्बर 2012 की अवधि के बीच ₹ 1.38 करोड का मासिक अनुज्ञा शुल्क दो से 46 दिनों के विलंब के उपरांत जमा किया था। हालाँकि, बिक्री अधिसूचना की शर्त के अनुसार उन्हें अपना मासिक अनुज्ञा शुल्क प्रत्येक माह के अधिकतम 20 तारीख तक जमा करना था। लेकिन अनुज्ञप्ति प्राधिकारियों ने न तो अनुज्ञप्ति को निरस्त/निलंबित किया और न ही चूककर्त्ता अनुज्ञप्तिधारियों पर अर्थदण्ड आरोपित किया। बल्कि उन्होंने अर्थदण्ड के रूप में राशि वसूल किये बिना अनुज्ञा शुल्क की राशि स्वीकार कर ली। वस्तुतः, अन्य अनुज्ञप्तिधारियों को राजस्व के भुगतान में चूक में प्रोत्साहन से इंकार नहीं किया जा सकता है तथा इसे हतोत्साहित करने के लिए कम से कम अर्थदण्ड आरोपित किया जाना चाहिए था।

हमारे द्वारा इसे इंगित किये जाने पर सरकार ने कहा (अगस्त 2013) कि जिला उत्पाद कार्यालयों (दरभंगा तथा पश्चिमी चम्पारण) के मामलों में अर्थदण्ड आरोपित किया गया था तथा राजस्व हित में जिला उत्पाद कार्यालय, कैमूर के चूककर्त्ता अनुज्ञप्तिधारियों की अनुज्ञप्तियाँ निरस्त नहीं की गई थी। हालाँकि, लेखापरीक्षा अवलोकन के प्रतिक्रिया में सभी क्षेत्रीय कार्यालयों को निर्देश निर्गत (अगस्त 2013) किया गया कि भविष्य में इसकी पुनरावृत्ति रोकने के लिए उपाय किया जाये। लेकिन हमने पाया कि दरभंगा के केवल कुछ मामलों में अर्थदण्ड आरोपित किया गया था तथा पश्चिमी चम्पारण के जिन चूककर्त्ता अनुज्ञप्तिधारियों के विरूद्ध अर्थदण्ड आरोपित किया गया था उनकी विवरणी सरकार द्वारा उपलब्ध नहीं कराई गई। साथ ही, कैमूर के चूककर्त्ता अनुज्ञप्तिधारियों के विरूद्ध विभाग द्वारा कोई दण्डात्मक कार्रवाई नहीं की गई थी।

---

[7] दरभंगा, कैमूर (भभुआ) तथा पश्चिमी चम्पारण (बेतिया)