अध्याय-III

राज्य उत्पाद

कार्यकारी सारांश

इस अध्याय में हमने जिन विशिष्टताओं को उद्घटित किया	इस अध्याय में हमने ₹ 81.93 करोड़ के वित्तीय प्रभाव के कुछ मामलों को उदाहरणस्वरूप प्रस्तुत किया है जिसमें से ₹ 1.30 करोड़ वसूलनीय है। इसमें से सरकार/विभाग द्वारा 565 मामलों में ₹ 81.35 करोड़ के लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया गया और 108 मामलों में ₹ 23.45 लाख वसूली की गई, जिसका उल्लेख सम्बद्ध कंडिका में किया गया है। शेष ₹ 80.63 करोड़ का उत्पाद दुकानों की अबन्दोबस्ती/विलम्ब से बन्दोबस्ती से संबंधित अधिनियम/नियमावली के प्रावधानों के पालन नहीं करने के कारण सरकार को परिहार्य सैद्धांतिक क्षति हुई। यह चिन्ता का विषय है कि पिछले कई वर्षों से लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में बार-बार इस तरह की चूकें हमारे द्वारा इंगित की गयी है, परन्तु विभाग द्वारा सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की गई।
कर संग्रहण में सीमांत वृद्धि	वर्ष 2011-12 में राज्य उत्पाद प्राप्तियों के संग्रहण में पिछले वर्ष की तुलना में 17.70 प्रतिशत की वृद्धि हुई जिसका कारण विभाग द्वारा नई उत्पाद नीति का लागू होना बताया गया।
पूर्ववर्ती वर्षों में हमारे द्वारा इंगित अवलोकनों के आलोक में विभाग द्वारा अत्यन्त अल्प वसूली	वर्ष 2006-07 से 2010-11 के दौरान हमने 2,155 मामलों में ₹ 401.85 करोड़ की राशि के राजस्व प्रभाव के फीस एवं उत्पाद शुल्क आदि का नहीं/कम आरोपण, नहीं/कम वसूली को बताया। इनमें से विभाग/सरकार ने 668 मामलों में ₹ 124.94 करोड़ की लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया। विभाग द्वारा प्रस्तुत सूचना के अनुसार इनमे से ₹ 49 लाख की वसूली वर्ष 2011-12 के दौरान की गई।
हमारे द्वारा 2011-12 में संचालित लेखापरीक्षा के परिणाम	वर्ष 2011-12 में हमने उत्पाद शुल्क एवं राज्य के अन्य उत्पाद प्राप्तियों से सम्बन्धित 19 इकाईयों के अभिलेखों की नमूना जाँच की एवं 908 मामलों में शुल्क, फीस, अर्थदण्ड आदि में अन्तर्ग्रस्त ₹ 109.30 करोड़ की राशि का नहीं/कम वसूली का पता चला।
हमारा निष्कर्ष	**राज्य उत्पाद विभाग को हमारे द्वारा इंगित कम शुल्क लगाने आदि मामलों में वसूली हेतु कार्यवाही प्रारम्भ करने की आवश्यकता है, विशेष रूप से उन मामलों में जहाँ हमारे तथ्यों को स्वीकार कर लिया गया है।**

अध्याय-III: राज्य उत्पाद

3.1 कर प्रशासन

उत्पाद शुल्क का अधिरोपण एवं संग्रहण बिहार उत्पाद अधिनियम, 1915 एवं उसके अन्तर्गत बनाये गये नियमों/अधिसूचनाओं, झारखण्ड सरकार द्वारा यथा अंगीकृत, द्वारा शासित होता है। उत्पाद एवं मद्य निषेध विभाग में अधिनियम और नियमों के प्रशासन के लिए सरकार के स्तर पर सचिव उत्तरदायी होते हैं। उत्पाद आयुक्त (उ.आ.) विभाग के प्रधान होते हैं। वे मुख्य रूप से प्रशासन एवं राज्य सरकार की उत्पाद नीति एवं कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के लिए जिम्मेवार होते हैं। मुख्यालय स्तर पर उन्हें एक उपायुक्त, उत्पाद एवं सहायक आयुक्त, उत्पाद का सहयोग प्राप्त होता है।

झारखण्ड राज्य तीन उत्पाद प्रमण्डलों[1] में विभाजित है, जो कि प्रत्येक उपायुक्त, उत्पाद के नियंत्रण में होते हैं। प्रमण्डलों को पुनः 19 उत्पाद जिलों[2] में बाँटा गया हैं, जो सहायक आयुक्त, उत्पाद/अधीक्षक, उत्पाद (स.आ.उ./अ.उ.) के प्रभार में होता है।

3.2 प्राप्तियों की प्रवृति

बिहार वित्तीय नियमावली, खण्ड -1 (झारखण्ड सरकार द्वारा अंगीकृत) के प्रावधानों के अनुसार राजस्व प्राप्तियों का बजट अनुमान तैयार करने की जबावदेही वित्त विभाग में निहित है। तथापि, बजट अनुमान के लिए आँकड़े सम्बन्धित प्रशासनिक विभाग से प्राप्त की जाती है, जो आँकड़े की सत्यता के लिए जबावदेह है। राजस्व विचलन के मामले में अनुमान विगत तीन वर्षों में प्राप्त राजस्व की तुलना पर आधारित होना चाहिए।

वर्ष 2007-08 से 2011-12 के दौरान पुनरीक्षित बजट प्राक्कलन के विरूद्ध राज्य उत्पाद से वास्तविक प्राप्तियों के साथ इसी अवधि के दौरान कुल कर प्राप्तियों को निम्नलिखित तालिका एवं चार्ट में दर्शाया गया है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	पुनरीक्षित अनुमान	वास्तविक प्राप्तियाँ	विचरण वृद्धि (+)कमी (-)	विचरण का प्रतिशत	राज्य की कुल कर प्राप्तियाँ	कुल कर की प्राप्तियों के परिपेक्ष्य में राज्य उत्पाद की वास्तविक प्राप्तियों की प्रतिशतता
2007-08	211.11	156.86	(-) 54.25	(-) 26	3,473.55	4.52
2008-09	357.52	205.46	(-) 152.06	(-) 43	3,753.21	5.47
2009-10	550.00	322.75	(-) 227.25	(-) 41	4,500.12	7.17

---

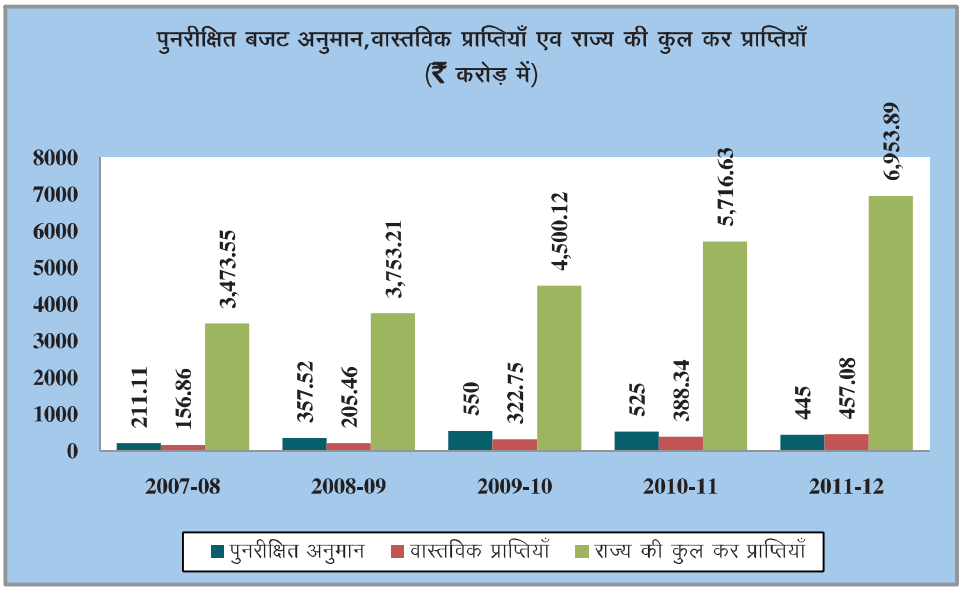
1 उत्तरी छोटानागपुर प्रमण्डल, हजारीबाग, दक्षिणी छोटानागपुर प्रमण्डल, राँची तथा संथाल परगना प्रमण्डल, दुमका।

2 बोकारो, चाईबासा, धनबाद, देवघर, दुमका, गढ़वा, गिरिडीह, गोड्डा, गुमला, हजारीबाग, जमशेदपुर, जामताड़ा, कोडरमा, लोहरदगा, पाकुड़, पलामू-सह लातेहार, राँची, साहिबगंज तथा सरायकेला-खरसाँवा।

(₹ करोड़ में)

वर्ष	पुनरीक्षित अनुमान	वास्तविक प्राप्तियाँ	विचरण वृद्धि (+)कमी (-)	विचरण का प्रतिशत	राज्य की कुल कर प्राप्तियाँ	कुल कर की प्राप्तियों के परिपेक्ष्य में राज्य उत्पाद की वास्तविक प्राप्तियों की प्रतिशतता
2010-11	525.00	388.34	(-) 136.66	(-) 26	5,716.63	6.79
2011-12	445.00	457.08	(+) 12.08	(+) 2.71	6,953.89	6.57

स्रोतः झारखण्ड सरकार के वित्त लेखे एवं वर्ष 2012-13 के राजस्व एवं प्राप्तियों के विवरणी के अनुसार पुनरीक्षित अनुमान।



वर्ष 2011-12 के सिवाय विभाग पुनरीक्षित अनुमान द्वारा बजट अनुमान प्राप्त नहीं किया जा सका। पुनरीक्षित बजट अनुमानों एवं वास्तविक प्राप्तियों के बीच (-)43 और 2.71 प्रतिशत का विचलन हुआ। वर्ष 2011-12 का पुनरीक्षित बजट अनुमान विगत तीन वर्षों की वास्तविक प्राप्तियों की तुलना में सबसे अधिक 46 प्रतिशत था। तदन्तर, वर्ष 2009-10 और उसके आगे पुनरीक्षित बजट अनुमान के गिरावट की प्रवृत्ति के विषय में पूछताछ किये जाने पर विभाग ने बताया कि बजट अनुमान वित्त विभाग द्वारा निर्धारित किया जाता है। 2011-12 में विचलन का कारण विभाग द्वारा नई उत्पाद नीति का लागू होना बताया।

3.3 बकाये राजस्व का विश्लेषण

31 मार्च 2012 को विभाग द्वारा प्रस्तुत राजस्व के बकाये की राशि ₹ 31.07 करोड़ था, जिसमें से ₹ 25.29 करोड़ पाँच वर्षों से अधिक अवधि से लंम्बित था। वर्ष 2007-08 से 2011-12 तक की अवधि के दौरान राजस्व के बकाये की राशि का वर्ष-वार स्थिति निम्नलिखित तालिका में दर्शाया गया हैः

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बकाया राशि का प्रारंभिक शेष	बकाया राशि का अन्तिम शेष
2007-08	38.00	29.16
2008-09	29.16	29.39
2009-10	29.39	30.94
2010-11	30.94	30.94
2011-12	30.94	31.07

स्त्रोतः उत्पाद एवं मद्य निषेध विभाग, झारखण्ड सरकार द्वारा प्रस्तुत आँकड़े।

विभाग ने वर्ष के दौरान बकाये राशि में वृद्धि एवं वसूली के सम्बन्ध में सूचना प्रस्तुत नहीं की। विभाग द्वारा प्रस्तुत सूचना के अनुसार 31 मार्च 2012 को बकाया राशि का अन्तिम शेष ₹ 31.07 करोड़ में से ₹ 13.04 करोड़ के लिए भू-राजस्व बकाया की तरह माँग की वसूली हेतु नीलामवाद दायर किया गया, ₹ 15.98 करोड़ की वसूली पर न्यायालयों तथा अन्य विधिक अधिकारियों द्वारा रोक लगाई गई, ₹ 10.56 लाख की वसूली पार्टी के दिवालिया होने के कारण स्थगित रखी गई तथा ₹ 16.08 लाख की वसूली का अपलेखन संभावित था। शेष राशि ₹ 1.78 करोड़ की वसूली के सम्बन्ध में की गई विशिष्ट कार्रवाई की सूचना नहीं दी गई (फरवरी 2013)।

अतः उपर्युक्त से यह देखा जा सकता है कि कुल बकाये राशि का केवल 41.97 प्रतिशत ही भू-राजस्व बकाये की तरह बिहार एवं उड़ीसा लोक माँग वसूली (लो.माँ.व.) अधिनियम, 1914 के प्रावधानों के तरह वसूलनीय था और 58.03 प्रतिशत बकाये का निराकरण उचित प्रक्रिया द्वारा की जानी थी।

हम अनुशंसा करते है कि सरकार विभाग को राजस्व के हित में भू-राजस्व की तरह वसूलनीय बकायों एवं न्यायालय के मामलों के तीव्र निष्पादन के लिए सतत अनुश्रवण का दिशा निर्देश दे सकती है।

3.4 संग्रहण की लागत

वर्ष 2007-08 से 2011-12 के दौरान राज्य उत्पाद के अन्तर्गत सकल संग्रहण, इसके संग्रहण पर किये गये व्यय एवं सकल संग्रहण पर इस प्रकार के व्यय की प्रतिशतता के साथ पूर्ववर्ती वर्षों के संग्रहण लागत का अखिल भारतीय औसत प्रतिशतता नीचे के तालिका में वर्णित हैः

(₹ करोड़ में)

वर्ष	संग्रहण	राजस्व के संग्रहण पर व्यय	संग्रहण व्यय की प्रतिशतता	पूर्ववर्ती वर्षों में अखिल भारतीय औसत प्रतिशतता
2007-08	156.86	7.51	4.79	3.30
2008-09	205.46	10.38	5.05	3.27
2009-10	322.75	13.75	4.26	3.66
2010-11	388.34	13.27	3.42	3.64
2011-12	457.08	15.95	3.49	3.05

स्त्रोतः झारखण्ड सरकार के वित्त लेखे।

उपर्युक्त से यह देखा जा सकता है कि 2007-08 से 2011-12 के दौरान सिवाय 2010-11 के संग्रहण पर व्यय की प्रतिशतता अखिल भारतीय औसत से अधिक था।

3.5 लेखापरीक्षा के प्रभाव

राजस्व प्रभाव

वर्ष 2006-07 से 2010-11 के दौरान हमने अपने निरीक्षण प्रतिवेदनों में उत्पाद दुकानों की अबन्दोबस्ती/विलम्ब से बन्दोबस्ती, अनुज्ञाशुल्क, उत्पाद शुल्क, दण्ड आदि की नहीं/कम वसूली से सम्बन्धित 2,155 मामलों में ₹ 401.85 करोड़ की राशि के राजस्व प्रभाव को इंगित किया। इनमें से, विभाग/सरकार लेखापरीक्षा अवलोकनों के 668 मामलों में सन्निहित ₹ 124.94 करोड़ की राशि को स्वीकार किया। तथापि, मामलों की संख्या जिसमें वसूली की गई की जानकारी नहीं दी गई। विस्तृत विवरण निम्नलिखित तालिका में दर्शाया गया है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	लेखापरीक्षित इकाईयों की संख्या	आपत्तियों की राशि		स्वीकृत राशि		वर्ष 2011-12 के दौरान कॉलम 6 में दर्शायी राशि से वसूली
		मामलों की संख्या	राशि	मामलों की संख्या	राशि	
1	2	3	4	5	6	7
2006-07	13	144	21.85	106	17.58	0.02
2007-08	11	122	38.97	94	2.06	0.00
2008-09	14	87	92.93	63	38.32	0.00
2009-10	9	242	29.78	241	27.98	0.20
2010-11	19	1,560	218.32	164	39.00	0.27
कुल	**66**	**2,155**	**401.85**	**668**	**124.94**	**0.49**

3.6 लेखापरीक्षा के परिणाम

हमने वर्ष 2011-12 के दौरान राज्य उत्पाद से सम्बन्धित 19 इकाईयों के अभिलेखों की नमूना जाँच किया एवं 908 मामलों में अन्तर्ग्रस्त ₹ 109.30 करोड़ की राशि का अनुज्ञा शुल्क एवं उत्पाद शुल्क का नहीं/कम वसूली, राजस्व की हानि इत्यादि का पता चला, जो निम्नलिखित श्रेणियों में आते हैं:

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	श्रेणी	मामलों की संख्या	राशि
1	उत्पाद दुकानों का अबन्दोबस्ती/विलम्ब से बन्दोबस्ती होना	446	81.98
2	देशी शराब मशालेदार शराब की थोक आपूर्ति के लिए अनन्य विशेषाधिकार का विलम्ब से बन्दोबस्ती होना	13	0.61
3	शराब का अल्प उठाव होना	141	0.20
4	अप्राधिकृत रियायत के परिणामस्वरूप अवांछित वित्तीय लाभ	12	5.32
5	अनुज्ञा शुल्क का वसूली न होना	11	1.45
6	अन्य मामले	285	19.74
कुल		**908**	**109.30**

हमारे द्वारा वर्ष 2011-12 के दौरान उठाये गये आपत्तियों को विभाग ने 587 मामलों में अन्तर्ग्रस्त ₹ 81.35 करोड़ की राशि का अनुज्ञा शुल्क एवं उत्पाद शुल्क का नहीं/अल्प वसूली, राजस्व की हानि तथा अन्य त्रुटियों को स्वीकार किया।

हमारे द्वारा वर्ष 2011-12 के दौरान उठाये गये लेखापरीक्षा आपत्तियों के कारण विभाग ने 17 मामलों में ₹ 6.42 लाख की सम्पूर्ण सुरक्षित जमा राशि को समायोजित कर लिया।

दृष्टांतस्वरूप कुछ मामले, जिसमें ₹ 81.93 करोड़ की वित्तीय संलिप्तता है, को हम इस अध्याय में प्रस्तुत करते हैं, इनमें से ₹ 1.30 करोड़ वास्तव में वसूलनीय हैं। इनमें से सरकार/विभाग ने 565 मामलों के ₹ 81.35 करोड़ की लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया और 108 मामलों में ₹ 23.45 लाख की वसूली की। शेष राशि ₹ 80.63 करोड़ उत्पाद दुकानों की बन्दोबस्ती/विलम्ब से बन्दोबस्ती से सम्बन्धित अधिनियमों/नियमावली के प्रावधानों के पालन नहीं होने के कारण सरकार को सैद्धान्तिक हानि हुई। इनकी चर्चा निम्नलिखित कंडिकाओं में की गई है।

लेखापरीक्षा अवलोकन

3.7 अधिनियम/नियमावली के प्रावधानों का पालन नहीं होना

बिहार उत्पाद अधिनियम, 1915 (झारखण्ड सरकार द्वारा यथा अंगीकृत) तथा उसके अन्तर्गत बनाये गये नियमों के अधीन प्रावधान है:

i) देशी शराब (दे.श.) के थोक आपूर्ति के लिए अनन्य विशेषाधिकार का समय पर बन्दोबस्ती;

ii) ठेकेदारों/विक्रेताओं के अनुज्ञप्तियों का नवीकरण;

iii) देशी शराब (दे.श.) के थोक आपूर्ति, खुदरा उत्पाद दुकानों, भारत निर्मित विदेशी शराब (भा.नि.वि.श.) के थोक आपूर्ति के लिए वार्षिक अनुज्ञा शुल्क का भुगतान; तथा

iv) उत्पाद खुदरा दुकानों द्वारा न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा (न्यू.प्र.मा.) का उठाव करना।

अधिनियमों/नियमावली के कुछ प्रावधानों का पालन नहीं होने के कारण हानि/राजस्व की वसूली नहीं होने को निम्नलिखित कंडिका 3.8 से 3.13 में उल्लेख किया गया है।

3.8 खुदरा उत्पाद दुकानों की अबन्दोबस्ती/विलम्ब से बन्दोबस्ती

बिहार उत्पाद अधिनियम, 1915 एवं नियमावली (झारखण्ड सरकार द्वारा अंगीकृत) एवं उसके अन्तर्गत बनाये गये नीतियों के अधीन, राज्य उत्पाद एवं मद्य निषेध विभाग झारखण्ड सरकार ने अधिसूचना संख्या 367 एवं 647 क्रमशः दिनांक 20 फरवरी 2009 एवं 27 मार्च 2009 के द्वारा अधिक उत्पाद राजस्व के उत्पत्ति के लिए, अवैध शराब की बिक्री पर रोक, एक व्यक्ति/इकाई के आधिपत्य पर रोक और ग्राहकों को मानक शराब उपलब्ध कराने के उद्देश्य से सभी खुदरा दुकानों को लॉटरी प्रणाली द्वारा बन्दोबस्ती करने की एक नई उत्पाद नीति को अपनाया एवं मार्गदर्शिका तैयार किया। इन उद्देश्यों के लिए अनुज्ञाधारी द्वारा प्रत्येक प्रकार के शराब के उठाव के लिए न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा (न्यू.प्र.मा.) के आधार पर अनुज्ञाशुल्क निर्धारित होनी थी। तदन्तर, सभी खुदरा दुकानों को समूहों (अधिकतम तीन खुदरा दुकानों को एक समूह में शामिल किये जाने थे) में विभाजित करना था। इसके अलावा सरकार ने बोली लगाने वालों से आवेदन प्राप्त कर उत्पाद दुकानों की लॉटरी द्वारा बन्दोबस्ती के लिए प्रत्येक स्तर के लिए समय सीमा निर्धारित किया। खुदरा दुकानों की बन्दोबस्ती नहीं होने की स्थिति में अनुज्ञा प्राधिकारियों को उन्हें प्रदत्त विवेकाधिकार का उपयोग करते हुए इन दुकानों को न्यू.प्र.मा. के आधार पर घटे हुए आरक्षित शुल्क पर किसी व्यक्ति/कमिटी/कम्पनी को अनुज्ञा निर्गत करने के लिए आयुक्त उत्पाद (आ.उ.) को अनुशंसा करनी है ताकि आ.उ. राजस्व के हित में खुदरा दुकानों की बन्दोबस्ती के अनुमोदनार्थ निर्णय ले सके।

3.8.1 हमने बन्दोबस्ती पंजी एवं सम्बन्धित अभिलेखों से अप्रैल 2011 और मार्च 2012 के मध्य 13 उत्पाद जिलों[3] में पाया कि उत्पाद खुदरा दुकानों की उनके न्यू.प्र.मा. और भुगतेय अनुज्ञा शुल्क, अग्रिम अनुज्ञा शुल्क एवं प्रतिभूति राशि को दर्शाते हुए जिला स्तर पर एक सूची तैयार की गई तथा सभी तथ्यों को शामिल करते हुए मार्च 2009 में 223 तथा मार्च 2010 में 1,678 दुकानों (कुल 1901 दुकानों) के लिए क्रमशः वर्ष 2009-10 एवं 20101-11 में बन्दोबस्ती हेतु बिक्री अधिसूचना प्रकाशित की गई। तथापि, विभाग द्वारा समय-समय पर बिक्री अधिसूचना प्रकाशित करने के बावजूद 407 खुदरा दुकानें वर्ष के दौरान अबन्दोबस्त रही (2009-10: 31 और 2010-11: 376)। जिला स्तर से कम दर पर उत्पाद दुकानों की बन्दोबस्ती हेतु कोई प्रयास नहीं किये गये जिसके फलस्वरूप ₹ 80.29 करोड़ के अनुज्ञा शुल्क एवं उत्पाद शुल्क की हानि हुई।

हमारे द्वारा अप्रैल 2011 एवं मार्च 2012 के बीच मामले को उठाये जाने के बाद सरकार/विभाग (अगस्त 2012) ने कहा कि उत्पाद पदाधिकारियों के प्रयास के बावजूद

[3] प्रस्तावित/बन्दोबस्त दुकानों की संख्या; बोकारो (144/50), धनबाद (249/66), दुमका (79/03), गुमला-सह-सिमडेगा-सह-लोहरदगा (99/12), गिरिडीह (106/12), हजारीबाग-सह-रामगढ़-सह-चतरा (136/48), जमशेदपुर, (256/106),जामताड़ा (50/07), पाकुड़ (34/1), पलामू-सह-लातेहार (264/31), गढ़वा (121/9), साहेबगंज (72/17),एवं राँची (291/45) ।

इच्छुक निविदाताओं के अभाव में दुकानों की बन्दोबस्ती नहीं हो सकी। यद्यपि, विभाग भी सहमत है कि इनमें से कोई भी मामले कम दर पर बन्दोबस्ती हेतु आयुक्त उत्पाद को नहीं भेजे गये।

बिहार उत्पाद अधिनियम, 1915 के प्रावधानों तथा उसके अन्तर्गत बनाये गये नियमों के अधीन (झारखण्ड सरकार द्वारा अंगीकृत) खुदरा शराब की बिक्री हेतु दुकानों की बन्दोबस्ती एक उत्पाद वर्ष या वर्ष के एक भाग के लिए किया जायेगा। उत्पाद वर्ष का मतलब पहली अप्रैल से आरम्भ वित्तीय वर्ष से अगले कैलेण्डर वर्ष के 31 मार्च तक है।

3.8.2 हमने बन्दोबस्ती पंजी एवं सम्बन्धित अभिलेखों से जून 2011 एवं दिसम्बर 2011 के दौरान पाया कि दो उत्पाद जिलों[4] में 2010-11 के चार खुदरा उत्पाद दुकान को 31 मार्च 2010 तक बन्दोबस्त किया जाना था, को 7 जुलाई 2010 एवं 1 अक्टूबर 2010 को 3 महीने 6 दिन (1 अप्रैल से 6 जुलाई 2010) एवं 6 महीने (1 अप्रैल से 30 सितम्बर 2010) के विलम्ब से बन्दोबस्त किया गया। इस प्रकार, 42,090 लंडन प्रूफ लीटर (एल.पी.एल.) शराब का न्यू.प्र.मा. का उठाव अनुज्ञाधारियों द्वारा नहीं किया जा सका जिसके फलस्वरूप ₹ 33.60 लाख[5] के अनुज्ञा शुल्क एवं उत्पाद शुल्क की हानि हुई।

हमारे द्वारा जून 2011 एवं दिसम्बर 2011 के बीच मामले को बताये जाने के बाद सरकार/विभाग ने (अगस्त 2012) कहा कि उत्पाद पदाधिकारियों के अथक प्रयास से विलम्ब से ही सही, दुकानों की बन्दोबस्ती संभव हुआ, एवं राजस्व की हानि को कम करने के लिये सभी प्रकार के प्रयास किये गये। तथापि, सच्चाई यह है कि अधिसूचना के प्रावधानों के अनुसार सबंधित स.आ.उ. ने कम दर पर बन्दोबस्ती के लिए अपने विवेकाधिकार शक्ति का प्रयोग करते हुए आ.उ. को अनुशंसा नहीं की।

[4] धनबाद एवं जमशेदपुर।

[5]

श्रेणी	की मात्रा एल.पी.एल./बी.एल.	अनुज्ञा शुल्क की दर	उत्पाद शुल्क की दर	अनुज्ञा शुल्क की राशि	उत्पाद शुल्क की राशि
		प्रति एल.पी.एल./बी.एल.	प्रति एल.पी.एल./बी.एल.	(₹ में)	
भा.नि.वि.श.	9,763.00	175	25	17,08,525	2,44,075
बियर	11,587.00	15	8	1,73,805	92,696
दे.श.	20,100.00	50	5	10,05,000	1,00,500
म.दे.श.	639.99	50	6	31,999.50	3,839.94
कुल				**29,19,329.50**	**4,41,110.94**
कुल योग				**33,60,440.44**	

3.9 देशी शराब के थोक आपूर्ति के अनन्य विशेषाधिकार का विलम्ब से बन्दोबस्ती किया जाना

बिहार उत्पाद अधिनियम, 1915 एवं नियमावली के (झारखण्ड सरकार द्वारा यथा अंगीकृत) एवं उसके अन्तर्गत बनाये गये नीतियों के अधीन, सरकार किसी भी व्यक्ति/व्यक्तियों को देशी शराब को थैलियों/बोतलों में भरने के बाद थोक आपूर्ति हेतु अनन्य विशेषाधिकार किसी भी अवधि तथा शर्त, जो आवश्यक हो, के साथ प्रदान कर सकती है। इसके अलावा, आयुक्त उत्पाद देशी शराब के थोक आपूर्ति की वर्तमान अनुबन्ध की अवधि की समाप्ति के छह माह पूर्व बन्दोबस्ती हेतु सूचना प्रकाशित करने के लिए बाध्य है जिसमें क्षेत्र, मात्रा, प्रकृति, शराब के गुणवत्ता तथा मद्य भण्डार का स्थान जहाँ से वितरण सुनिश्चित किया जाना हो, का उल्लेख अनिवार्य है। अगर अनुज्ञाधारी के गलती के कारण अनुज्ञप्ति विखंडित होती है, समाहर्ता प्रबंधन के अन्तर्गत अनुदान ले सकते है या बचे हुए अंश को कथित व्यक्ति से हानि के जोखिम पर किसी अन्य व्यक्ति को हस्तान्तरित कर सकते हैं।

हमने धनबाद में देशी शराब के थोक आपूर्ति के अनन्य विशेषाधिकार से संबंधित बंदोबस्ती पंजी तथा सम्बन्धित अभिलेखों से पाया (जून 2011) कि देशी शराब (दे.श.) के थोक आपूर्ति के लिए निविदा अधिसूचना जनवरी 2010 के बजाय जुलाई 2010 में यथा छह महीना विलम्ब के बाद प्रकाशित किया गया। अधिसूचना के विलम्ब से प्रकाशित होने का कारण अभिलेख में मौजूद नहीं था। आनुपातिक अनुज्ञा शुल्क के भुगतान पर एक अनुज्ञाधारी के पक्ष में 14.67 लाख ल.प्रू.ली.[6] देशी शराब के लिए 1 अगस्त 2010 से 31 मार्च 2011 की अवधि के लिए अंतिम रूप से बन्दोबस्ती की गई। अतः दे.श. के आपूर्ति हेतु अनन्य विशेषाधिकार के विलम्ब से बन्दोबस्ती के कारण सरकार को ₹ 29.34[7] लाख के उत्पाद राजस्व की हानि हुई।

हमारे द्वारा जून 2011 में मामला को बताये जाने के बाद सरकार/विभाग (अगस्त 2012) ने बताया कि धनबाद जिला के मामले में संबंधित ₹ 29.34 लाख के उत्पाद राजस्व की हानि में से ₹ 24 लाख की राशि की वसूली बोकारो जिला से 5.90 लाख एल.पी.एल. देशी शराब की आपूर्ति से की गई। तथापि, बोकारो उत्पाद जिला के देशी शराब के थोक आपूर्ति के अनन्य विशेषाधिकार अनुज्ञाधारी के अभिलेखों के हमारी जाँच ने 5.90 लाख एल.पी.एल. के बदले मात्र 1.08 लाख एल.पी.एल. के अतिरिक्त थोक आपूर्ति को इंगित किया, जैसा कि विभाग द्वारा कहा गया था। अतः 6.26 लाख एल.पी.एल. के अन्तरीय मात्रा के कारण ₹ 25.03 लाख[8] के राजस्व हानि पर की गई कार्रवाई प्रतीक्षित है (फरवरी 2013)।

---

6 वार्षिक न्यू.प्र.मा. = 22,00,440 ल.प्रू.ली., अनुपातिक न्यू.प्र.मा. आठ महीना के लिए (1 अगस्त 2010 से 31 मार्च 2011) = 22,00,440x8/12 = 14,66,960 अर्थात् 14.67 लाख ल.प्रू.ली

7 7,33,480 ल.प्रू.ली. x ₹ 4 प्रति ल.प्रू.ली.= ₹ 29,33,920

8 6,25,804 ल.प्रू.ली. x ₹ 4 ल.प्रू.ली. = ₹ 25,03,216

3.10 खुदरा दुकानदारों द्वारा शराब का कम उठाव करना

बिहार उत्पाद अधिनियम, 1915 एवं नियमावली (झारखण्ड सरकार द्वारा अंगीकृत) के अन्तर्गत बनाये गये बिक्री अधिसूचना के अधीन खुदरा उत्पाद दुकान के प्रत्येक अनुज्ञाधारी विक्रेता को अगले महीने के लिए देशी शराब की साप्ताहिक आवश्यकता को देशी शराब के थोक आपूर्ति के लिए अनन्य विशेषाधिकार ठीकेदार को पिछले माह के अन्तिम सप्ताह में प्रस्तुत करना है और विभाग द्वारा दुकान के लिए प्रत्येक प्रकार के शराब की निर्धारित न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा (न्यू.प्र.मा.) का उठाव करने के लिए वह बाध्य है, इसमें असफल होने की स्थिति में उत्पाद शुल्क के साथ आर्थिक दण्ड जो, उत्पाद शुल्क के रूप में हुई सरकार को हानि के समतुल्य, विक्रेता से वसूलनीय होगा।

हमने खपत पंजी एवं सम्बन्धित अभिलेखों से चार उत्पाद जिलों[9] में पाया (मई 2011 और मार्च 2012) कि 148 खुदरा विक्रेताओं ने देशी शराब/मसालेदार देशी शराब (दे.श./म.दे.श.) का साप्ताहिक आवश्यकता ससमय प्रस्तुत नहीं किया और 2010-11 के दौरान 5.19 लाख ल.प्रू.ली. की जगह 2.23 लाख ल.प्रू.ली. शराब का उठाव किया। अतः 2.96 लाख ल.प्रू.ली. शराब का कम उठाव हुआ। तदन्तर, हमने पाया कि सम्बन्धित स.आ.उ. ने प्राप्य जमानत जमा राशि ₹ 21.64 लाख से ₹ 16.22 लाख[10] के उत्पाद शुल्क की वसूली हेतु कोई कदम नहीं उठाया। इसके अलावा उत्पाद राजस्व की हानि के समतुल्य आर्थिक दण्ड भी आरोप्य था।

हमारे द्वारा मई 2011 एवं मार्च 2012 के बीच मामले को बताये जाने के बाद सरकार/विभाग (अगस्त 2012) ने बोकारो, धनबाद और जमशेदपुर के मामले में ₹ 14.45 लाख की वसूली प्रतिवेदित किया जबकि हजारीबाग के मामले में यह कहा गया कि ₹ 1.62 लाख की राशि की वसूली हेतु कार्रवाई की जा रही है।

[9] बोकारो, धनबाद, हजारीबाग-सह-रामगढ़-सह-चतरा और जमशेदपुर।

[10]

श्रेणी	दुकानों की संख्या	वार्षिक उठाने योग्य न्यू.प्र.मा.	उठाव की गयी मात्रा	कम उठाव की मात्रा	उत्पाद शुल्क/ ल.प्रू.ली.	उत्पाद शुल्क वसूलीय (₹ में)
दे.श.	105	2,59,723.00	1,04,478.00	1,55,245.00	5.00	7,76,225.00
म.दे.श.	43	2,59,599.00	1,18,612.72	1,40,986.28	6.00	8,45,917.68
कुल	**148**	**5,19,322.00**	**2,23,090.72**	**2,96,231.28**		**16,22,142.68**

3.11 अनुज्ञा शुल्क की कम वसूली के कारण राजस्व की हानि

राजस्व पर्षद, झारखण्ड ने जुलाई 2004 में अधिसूचना जारी कर होटल, बार, रेस्तरां एवं क्लब में भारत निर्मित विदेशी शराब (भा.नि.वि.श.) की बिक्री के लिए वार्षिक अनुज्ञा शुल्क में क्षेत्र एवं स्थान के अनुसार 31 जूलाई 2004 से संशोधित किया। तदन्तर, शहरी विकास विभाग (श.वि.वि.), झारख्ण्ड सरकार ने धनबाद से सटे क्षेत्र कतरास, झरिया एवं डिगवाडीह को मिलाकर धनबाद नगरपालिका को सितम्बर 2009 में उत्क्रमित कर धनबाद नगर निगम बना दिया। इस तरह होटल, बार एवं रेस्तरां में भा.नि.वि.श. बेचने के लिए वार्षिक अनुज्ञा शुल्क की वसूली लागू दर पर किया जाना था।

हमने स.आ.उ. के कार्यालय, धनबाद में अनुज्ञा शुल्क पंजी एवं सम्बन्धित अभिलेखों से पाया (जून 2011) कि झरिया, डिगवाडीह और कतरास में स्थित सात होटलों, बार और रेस्तरांओं के 2010-11 की अवधि के लिए गलत दर का अनुप्रयोग करते हुए वार्षिक अनुज्ञा शुल्क, इस तथ्य को ध्यान में रखे बिना कि श.वि.वि. के अधिसूचना द्वारा इन क्षेत्रों और स्थानों को उन्नत कर दिया गया है, की वसूली की गई। इस प्रकार अनुज्ञाधारियों द्वारा ₹ 35 लाख[11] का अनुज्ञा शुल्क भुगतेय था जिसके विरूद्ध मात्र ₹ 14 लाख (₹ 2 लाख प्रति वर्ष के दर से परिगणित) की वसूली ग्रामीण क्षेत्र में अवस्थित होटलों, बार एवं रेस्तरांओं के लिए लागू दर से की गई। इसके परिणामस्वरूप ₹ 21 लाख के राजस्व की कम वसूली की गई।

हमारे द्वारा जून 2011 में मामला को बताये जाने के बाद, विभाग/सरकार ने हमारे अवलोकन को स्वीकार किया (अगस्त 2012), सम्बन्धित अनुज्ञाधारियों को सूचना निर्गत की गई तथा तीन अनुज्ञाधारियों से ₹ 9 लाख की वसूली की गई जबकि दो अनुज्ञाधारियों ने ₹ 6 लाख के माँग के विरूद्ध माननीय उच्च न्यायालय में निवेदन किया। शेष दो अनुज्ञाधारियों से ₹ 6 लाख की वसूली की स्थिति प्रतीक्षित है (फरवरी 2013)।

[11] ₹ 5 लाख प्रति वर्ष की दर या उसके भाग पर संगणित।

3.12 जमानत राशि के विरूद्ध बकाये का कम समायोजन

बिहार उत्पाद अधिनियम, 1915 के प्रावधानों तथा उसके अन्तर्गत बनाये गये नियमावली (झारखण्ड सरकार द्वारा यथा अंगीकृत) के साथ पठित खुदरा उत्पाद दुकानों की बन्दोबस्ती हेतु बिक्री अधिसूचना (जून 2008) के बंधों एवं शर्तें के अनुसार, जमानत राशि की वापसी के लिए अनुज्ञाधारी से आवेदन प्राप्त होने पर, उपायुक्त (उ.आ.) के अनुमोदन से बकाया राशि के समायोजन के पश्चात सहायक आयुक्त उत्पाद/अधीक्षक उत्पाद द्वारा जमानत राशि वापस किया जायेगा। तदन्तर, बिक्री अधिसूचना भी उत्पाद शुल्क के रूप में शराब की अनुबन्धित मात्रा से कम उठाव के कारण हुई हानि के समतुल्य आर्थिक दण्ड के अधिरोपण का प्रावधान करता है।

हमने जमानत पंजी, खपत विवरणी एवं अन्य सम्बन्धित अभिलेखों से पाया (अप्रैल और सितम्बर 2011 के मध्य) कि राँची और पलामू-सह-लातेहार के दो उत्पाद जिलों के दो अनुज्ञाधारियों द्वारा 2008-09 के दौरान निर्धारित कोटा से कम शराब के उठाव के कारण ₹ 1.13 करोड़ [राँचीः ₹ 1.08 करोड़ (उ.शु.- ₹ 53.98 लाख एवं आ.द. - ₹ 53.98 लाख) पलामू-सह-लातेहार ₹ 5.03 लाख (उ.शु.-2.51 एवं आ.द.-2.51 लाख)] में उत्पाद शुल्क (उ.शु.) एवं आर्थिक दण्ड (आ.द.) वसूलनीय था। राँची के मामले में ₹ 2.37 करोड़ के उपलब्ध जमानत राशि से ₹ 38.98 लाख का समायोजन किया गया तथा ₹ 15 लाख की नकद वसूली की गयी। तथापि, ₹ 53.58 लाख के आर्थिक दण्ड का समायोजन नहीं किया गया। जबकि पलामू-सह-लातेहार में ₹ 5.03 लाख के वसूलनीय उत्पाद शुल्क एवं दण्ड का समायोजन किये बिना ₹ 34.50 लाख की जमानत राशि को वापस कर दिया गया। तदन्तर, हमने पाया कि राँची के मामले में आर्थिक दण्ड अधिरोपित करने से सम्बन्धित जानकारी सक्षम पदाधिकारी (उपायुक्त) को नहीं दी गयी, जबकि पलामू-सह-लातेहार के मामला में जमानत राशि को मुक्त करने से पहले उत्पाद शुल्क एवं दण्ड के रूप में हुई हानि को सम्बन्धित उपायुक्त के जानकारी में नहीं लाया गया। इस प्रकार, अधिनियम के अन्तर्गत जारी बिक्री अधिसूचना के प्रावधानों का अनुपालन नहीं करने के फलस्वरूप ₹ 59.01 लाख (राँचीः ₹ 53.98 लाख तथा पलामू-सह-लातेहारः ₹ 5.03 लाख) के बकाया राशि का समायोजन कम हुआ।

हमारे द्वारा मामले को बताये जाने के बाद, सरकार/विभाग ने बताया (अगस्त 2012) कि पलामू-सह-लातेहार जिला के मामले में उत्पाद शुल्क एवं दण्ड की वसूली हेतु अनुज्ञाधारी को माँग सूचना निर्गत किया गया जबकि स.आ.उ. राँची को दण्ड की वसूली को सूनिश्चित करने का अनुदेश दिया गया था। तथापि, वसूली का प्रतिवेदन प्रतीक्षित है (फरवरी 2013)।

3.13 देशी शराब के थोक आपूर्ति के लिए अनन्य विशेषाधिकार अनुज्ञप्तिधारी से अनुज्ञा शुल्क की वसूली नहीं होना

बिहार उत्पाद अधिनियम, 1915 (झारखण्ड सरकार द्वारा यथा अंगीकृत) के प्रावधानों, तथा उसके अन्तर्गत बनाये गये नियमावली के अधीन समाहर्ता को देशी शराब के अनन्य विशेषाधिकार प्राप्त अनुज्ञाधारी का अपने प्रबंन्धन के अन्तर्गत जोखिम और हानि को ध्यान में रखते हुए अनुदान प्राप्त करने का अधिकार है, अगर अधिनियम के अन्तर्गत प्राप्त अनुज्ञप्तिधारी प्रावधानों का उल्लंघन करता है। अनुज्ञाधारी अधिनियम या नियमावली के प्रावधानों का अनुपालन करने में असफल रहने की स्थिति में, जब तक अनुदान दूसरे अनुज्ञप्तिधारी को नहीं मिल जाता है, अनुज्ञा शुल्क के रूप में बकाया राशि अनुज्ञाधारी से जमानत राशि जब्त करने के साथ वसूलनीय है।

हमने हजारीबाग-सह-रामगढ-सह-चतरा उत्पाद जिला में देशी शराब (दे.श.) के थोक आपूर्ति के लिए अनन्य विशेषाधिकार से सम्बन्धित बन्दोबस्ती पंजी और संबंधित अभिलेखों से पाया (मार्च 2012) कि 1 अगस्त 2008 और 31 मार्च 2011 की अवधि के लिए उत्पाद आयुक्त द्वारा देशी शराब के थोक आपूर्ति हेतु अनन्य विशेषाधिकार एक अनुज्ञाधारी को प्रदान की गई। अनुदान पत्र के बंधों एवं शर्तो के अनुसार अनुज्ञाधारी के द्वारा निर्धारित न्यू.प्र.मा. पर ₹ 4 प्रति ल.प्रू.ली. की दर से वार्षिक अनुज्ञा शुल्क को अग्रिम रूप से जमा करना था और खुदरा बिक्रेताओं को शराब की आपूर्ति हेतु थैलीकरण संयंत्र का परिचालन करना था। यद्यपि, हमने पाया कि अनुज्ञाधारी अनन्य विशेषाधिकार के बंधों एवं शर्तों का पालन करने में असफल था क्योंकि उसने मार्च 2010 तक की अवधि के लिए ही अनुज्ञा शुल्क जमा किया। इस तरह अनुज्ञाधारी द्वारा अधिनियम/नियमावली के प्रावधानों का अनुपालन नहीं करने के कारण सरकार ₹ 9.49 लाख के उत्पाद राजस्व की वसूली नहीं कर सकी। हमने 2.37 लाख ल.प्रू.ली. पर ₹ 4 प्रति ल.प्रू.ली. की दर से 4 महीना 9 दिन के लिए वसूलनीय उत्पाद राजस्व की गणना किया।

हमारे द्वारा मार्च 2012 में मामला उठाये जाने पर स.आ.उ. हजारीबाग ने कहा (अगस्त 2012) कि लेखापरीक्षा आपत्ति के आधार पर ₹ 9.49 लाख की माँग सृजित की गयी है।

हमने जून 2012 में मामला को सरकार को प्रतिवेदित किया और जुलाई 2012 में स्मार पत्र भेजे गये; उनके उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं (फरवरी 2013)।