अध्याय– III

राज्य उत्पाद

कार्यपालक सारांश

इस अध्याय के हमारे मुख्याकर्षण	इस अध्याय में वर्ष 2011–12 के अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान पाये गये आरोपण नहीं किये जाने/कम आरोपण, वसूली नहीं किये जाने/कम वसूली आदि से संबंधित अवलोकनों से चयनित ₹ 3.85 करोड़ से सन्निहित दृष्टांतस्वरूप कुछ मामलों को रखा है, जहाँ हमने पाया कि अधिनियमों/नियमावली/सरकारी अधिसूचनाओं के प्रावधानों का अनुपालन नहीं किया गया था।
कर संग्रहण में वृद्धि	वर्ष 2007–08 से 2011–12 के दौरान राज्य की कुल कर प्राप्तियों की तुलना में राज्य उत्पाद से प्राप्ति की प्रतिशतता में 10.33 प्रतिशत से 15.71 प्रतिशत की निरंतर वृद्धि हुई, जिसे अनुवर्ती वर्षों में बनाये रखने की आवश्यकता है।
पूर्ववर्ती वर्षों में हमलोगों द्वारा इंगित किए गए अवलोकनों से संबंधित विभाग द्वारा काफी कम वसूली	वर्ष 2006–07 से 2010–11 की अवधि के दौरान हमलोगों ने राज्य उत्पाद राजस्व से संबंधित 3,936 मामलों में ₹ 1,123.49 करोड़ के राजस्व प्रभाव से सन्निहित आरोपण नहीं किये जाने/कम आरोपण, वसूली नहीं किये जाने/कम वसूली, राजस्व की हानि इत्यादि इंगित किये। इनमें से विभाग/सरकार ने ₹ 386.03 करोड़ से सन्निहित 457 मामले में लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया और ₹ 27 लाख की वसूली की गई। स्वीकृत मामलों में सन्निहित ₹ 386.03 करोड़ के विरूद्ध ₹ 27 लाख (0.07 प्रतिशत) की नगण्य वसूली सरकारी बकायों की वसूली में सरकार/विभाग की तत्परता का अभाव को संसूचित करता है।
वर्ष 2011–12 के लिए ईकाइयों में किए गए लेखापरीक्षा का परिणाम	वर्ष 2011–12 के लिए राज्य उत्पाद से संबंधित 24 ईकाइयों के अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान हमलोगों ने ₹ 338.94 करोड़ से सन्निहित 134 मामले में राजस्व का कम वसूली/वसूली नहीं किये जाने, राजस्व की हानि एवं अन्य त्रुटियाँ पाया। विभाग ने तीन मामलों में सन्निहित ₹ 4.32 लाख के राजस्व का आरोपण नहीं किये जाने/कम आरोपण, वसूली नहीं किये जाने/कम वसूली, राजस्व की हानि एवं अन्य त्रुटियों को स्वीकार किया जिसे पूर्ववर्ती वर्षों के दौरान इंगित किये गये थे। तीन मामलों में ₹ 4.32 लाख की वसूली हुई। पुनः, विभाग ने एक मामले में लेखापरीक्षा के दृष्टांत पर ₹ 41.30 लाख की वसूली भी प्रतिवेदित किया।
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 को भविष्य में टाला जाए। कम–से–कम स्वीकृत मामलों में सन्निहित राशि की वसूली हेतु उचित कदम उठाए जाने की भी आवश्यकता है।

अध्याय–III : राज्य उत्पाद

3.1.1 कर प्रशासन

उत्पाद राजस्व का निर्धारण, आरोपण एवं संग्रहण बिहार उत्पाद अधिनियम, 1915 और बिहार उत्पाद (देशी/मसालेदार देशी शराब, विदेशी शराब, वीयर एवं कम्पोजिट शराब दुकानों 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 पदेन मोलासेस नियंत्रक भी हैं। मुख्यालय स्तर पर एक संयुक्त आयुक्त उत्पाद, एक उपायुक्त उत्पाद तथा एक सहायक आयुक्त उत्पाद, आयुक्त 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 अधीक्षक उत्पाद करते हैं।

राज्य में उत्पाद दूकानों के खुदरा बिक्रेताओं को सभी प्रकार 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।

3.1.2 प्राप्तियों की प्रवृत्ति

वर्ष 2007–08 से 2011–12 के दौरान बजट आकलन तथा राज्य उत्पाद से वास्तविक प्राप्तियों के साथ–साथ उसी अवधि के दौरान कुल कर प्राप्तियों के बीच भिन्नता नीचे दर्शाई गई हैः

(₹ 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
2007–08	500.00	525.42	25.42	5.08	5,085.53	10.33
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

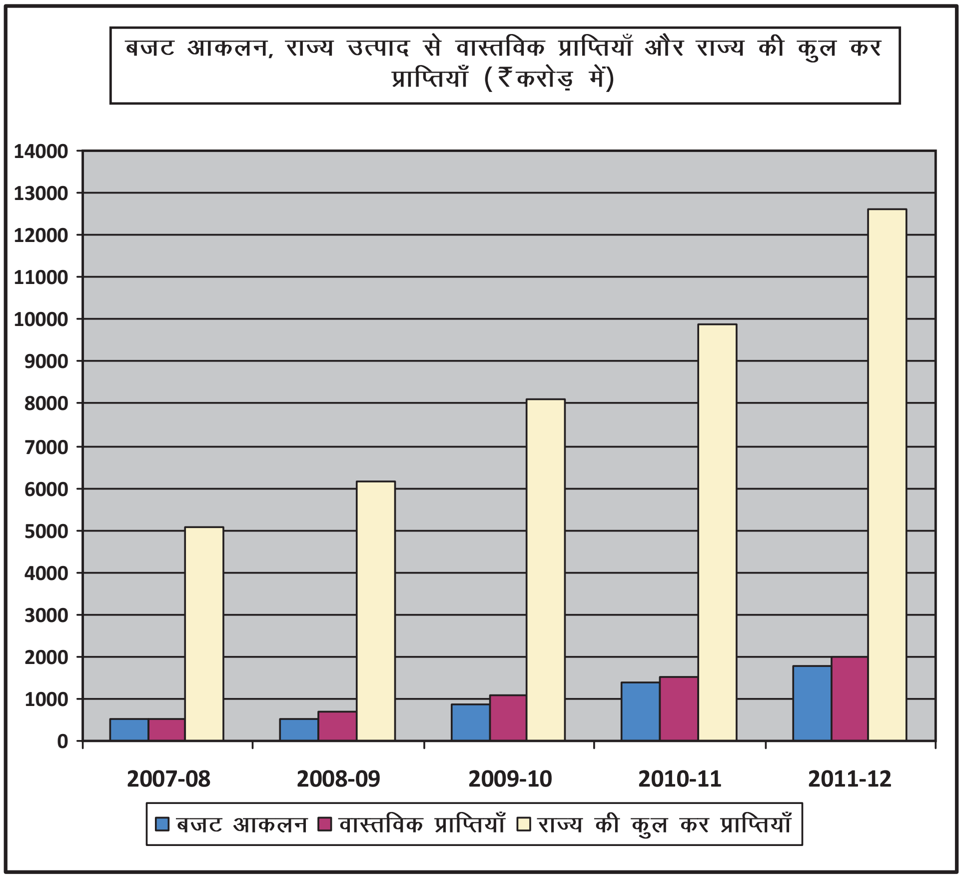
(श्रोतः राजस्व एवं पूँजीगत प्राप्तियाँ (विस्तृत) ; वित्त लेखे, बिहार सरकार)

उपर्युक्त तालिका यह दर्शाता है कि वर्ष 2007–08 से 2011–12 के दौरान राज्य की कुल कर प्राप्तियों की तुलना में राज्य उत्पाद से प्राप्तियों की प्रतिशतता में 10.33

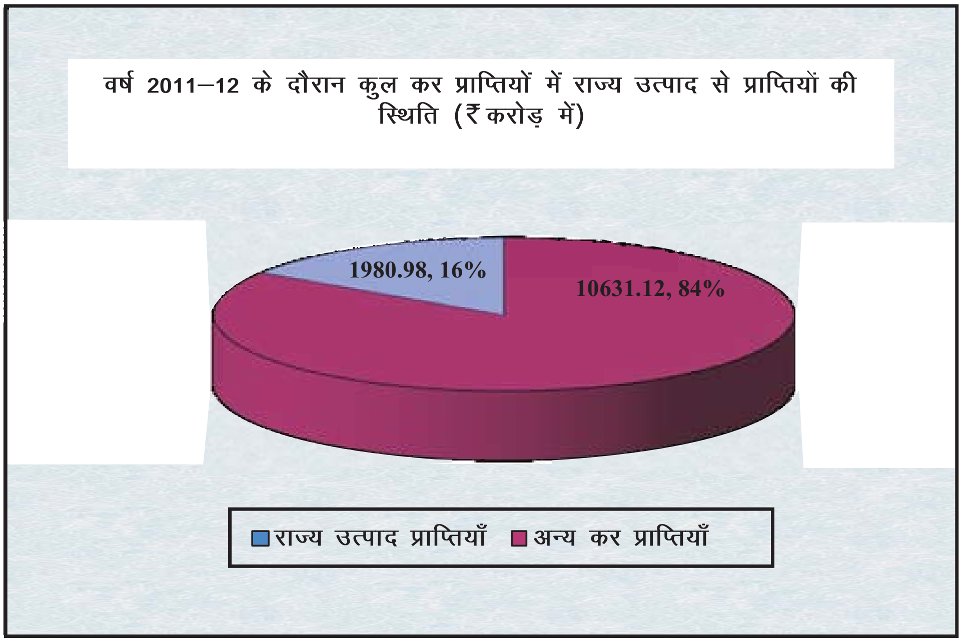
[1] भागलपुर–सह–मुंगेर, दरभंगा–सह–कोशी–सह–पूर्णियाँ, पटना–सह–मगध तथा तिरहुत–सह–सारण।

प्रतिशत से 15.71 प्रतिशत की निरंतर वृद्धि हुई, जिसे अनुवर्ती वर्षों में बनाये रखने की आवश्यकता है।

राज्य उत्पाद की आकलित प्राप्तियों तथा कुल कर प्राप्तियों के साथ–साथ वास्तविक प्राप्तियों की प्रवृत्ति निम्न बार डायग्राम में दिया गया है:



वर्ष 2011–12 के दौरान राज्य की कुल कर प्राप्तियों (₹12,612.10 करोड़) में राज्य उत्पाद प्राप्तियों का योगदान निम्न चार्ट दर्शाता है:



3.1.3 संग्रहण की लागत

राज्य उत्पाद प्राप्तियों का सकल संग्रहण, उस संग्रहण पर किया गया व्यय तथा वर्ष 2007–08 से 2011–12 के दौरान 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 दर्शाई गई है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	सकल संग्रहण	संग्रहण पर व्यय	सकल संग्रहण पर व्यय की प्रतिशतता	विगत वर्ष के लिए अखिल भारतीय औसत प्रतिशतता
2007–08	525.42	22.14	4.21	3.30
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

उपर्युक्त तालिका दर्शाता है कि वर्ष 2010–11 और 2011–12 में राज्य उत्पाद प्राप्तियों के सकल संग्रहण पर व्यय की प्रतिशतता अखिल भारतीय औसत प्रतिशतता से कम था। विभाग द्वारा आगे की वर्षों में भी इस प्रवृति को बनाये रखना सुनिश्चित करना चाहिए।

3.1.4 लेखापरीक्षा का प्रभाव

राजस्व प्रभाव

वर्ष 2006–07 से 2010–11 की अवधि के दौरान, हमने अपनी निरीक्षण प्रतिवेदनों के माध्यम से राजस्व का आरोपण नहीं किये जाने/कम आरोपण, वसूली नहीं किये जाने/कम वसूली, राजस्व की हानि इत्यादि के 3,936 मामले, जिसमें ₹ 1,123.49 करोड़ के राजस्व शामिल थे, इंगित किए। इसमें से, विभाग/सरकार ने ₹ 386.03 करोड़ से सन्निहित 457 मामलों के लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया एवं मात्र ₹ 27 लाख की वसूली की। इसका विवरण निम्न तालिका में दर्शाया गया हैः

(₹ 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
2006–07	30	3,404	167.09	258	48.15	शून्य	0.15
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	175	451.60	152	305.42	2	0.04
2010–11	38	95	131.62	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य
कुल	**171**	**3,936**	**1,123.49**	**457**	**386.03**	**14**	**0.27**

स्वीकृत मामलों में सन्निहित ₹ 386.03 करोड़ के विरूद्ध ₹ 27 लाख (0.07 प्रतिशत) की नगण्य वसूली सरकारी बकायों की वसूली में सरकार/विभाग की तत्परता में अभाव को संसूचित करता है।

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

3.1.5 लेखापरीक्षा के परिणाम

राज्य उत्पाद से संबंधित 24 ईकाइयों के अभिलेखों की वर्ष 2011–12 के दौरान हमारी नमूना जाँच से 134 मामले में ₹ 338.94 करोड़ के राजस्व की वसूली नहीं/कम किये जाने, हानि एवं अन्य त्रुटियों का पता चला जो निम्न श्रेणी के अंतर्गत आते हैः

(₹ करोड़ में)

क्रम सं0	श्रेणियाँ	मामलों की संख्या	राशि
1.	उत्पाद दूकानों की बंदोबस्ती नहीं/विलम्ब से होना	27	62.40
2.	निरस्तीकरण के उपरांत उत्पाद दूकानों की बंदोबस्ती नहीं होना	9	8.54
3.	स्पिरिट/देशी शराब के कम प्राप्ति के कारण राजस्व की हानि	1	13.69
4.	विदेशी शराब/डिनेचर्ड स्पिरिट सहित स्पिरिट के अपव्यय के कारण हानि	1	1.52
5.	मोलासेस के भंडारण, परिवहन और क्रियान्वयन में हानि/अपव्यय	1	2.04
6.	अन्य मामले	95	250.75
	कुल	**134**	**338.94**

वर्ष 2011–12 के दौरान विभाग ने तीन मामले में सन्निहित ₹ 4.32 लाख के अवनिर्धारण और अन्य त्रुटियों को स्वीकार किया जिसे वर्ष 2009–10 और 2010–11 के दौरान इंगित किये गये थे और वसूली की गई थी।

पुनः, विभाग ने लेखापरीक्षा के दृष्टांत पर एक मामले में ₹ 41.30 लाख की वसूली प्रतिवेदित (जुलाई 2012) किया।

दृष्टांतस्वरूप ₹ 3.85 करोड़ के कर प्रभाव से सन्निहित कुछ मामले निम्न कंडिकाओं में वर्णित हैं:

3.2 राज्य उत्पाद राजस्व

3.2.1 प्रस्तावना

राज्य उत्पाद राजस्व, राजस्व के महत्वपूर्ण श्रोतों में से एक है और राज्य सरकार द्वारा वर्ष 2011–12 के दौरान सृजित कुल कर राजस्व का 15.71 प्रतिशत था। इसके अंतर्गत कोई भी शुल्क, फीस, कर, भुगतान (दंड न्यायालय द्वारा अधिरोपित जुर्माना के अलावा) अथवा बिहार उत्पाद अधिनियम, 1915 या उस समय लागू कोई अन्य कानून के अंतर्गत शराब या मादक दवाओं से संबंधित आरोपित या आदेशित अथवा जब्त की गई प्राप्त/प्राप्य राजस्व राशि शामिल है।

हमने वर्ष 2011–12 के दौरान आयुक्त उत्पाद तथा जिला उत्पाद कार्यालयों से संबंधित अभिलेखों की नमूना जाँच यह सुनिश्चित करने हेतु किया कि क्या अधिनियम/नियमावली तथा सरकार/विभाग के निर्देशों का अनुपालन किया जा रहा है तथा राजस्व की सुरक्षा के लिए आंतरिक नियंत्रण प्रणाली प्रभावकारी था।

हमारे द्वारा अभिलेखों की संवीक्षा से अधिनियम/नियमावली तथा विभागीय आदेशों के प्रावधानों का अनुपालन नहीं किये जाने के कई मामले प्रकटित हुए, जिसे अनुवर्ती कंडिकाओं में उल्लिखित किया गया है। ये मामले दृष्टान्तस्वरूप हैं तथा हमलोगों द्वारा किए गए नमूना जाँच पर आधारित हैं।

3.2.2 शराब के विनिर्माण तथा थोक आपूर्ति हेतु संविदा का निष्पादन

निबंधन, उत्पाद एवं मद्य निषेध (उत्पाद) विभाग द्वारा 1 अप्रैल 2009 से 31 मार्च 2012 तथा 1 अगस्त 2009 से 31 मार्च 2012 की अवधि हेतु क्रमशः देशी शराब तथा मसालेदार देशी शराब के विनिर्माण तथा थोक आपूर्ति बिहार राज्य बिवरेज कारपोरेशन लिमिटेड को करने के लिए अनुज्ञप्ति स्वीकृत करने हेतु अल्पकालीन निविदा आमंत्रित (फरवरी एवं मई 2009) की गई। इस संदर्भ में देशी शराब की आपूर्ति के लिए 15 निविदाकर्त्ता तथा मसालेदार देशी शराब की आपूर्ति के लिए पाँच निविदाकर्त्ताओं ने निविदा समर्पित की। विभाग ने देशी और मसालेदार देशी शराब दोनों की आपूर्ति के लिए अद्यतन आयकर रिटर्न तथा रजिस्टार ऑफ कम्पनी से इस आशय का प्रमाण पत्र, कि कम्पनी परिसमापन में नहीं है इत्यादि, समर्पित नहीं किये जाने के आधार पर दो निविदाओं (मेसर्स नारंग डिस्टिलरी लिमिटेड तथा मेसर्स लार्ड डिस्टिलरी लिमिटेड) को अस्वीकृत कर दिया। सभी शेष देशी शराब के 13 निविदाकर्त्ताओं तथा मसालेदार देशी शराब के तीन निविदाकर्त्ताओं को राज्य के सभी 38 जिलों में देशी शराब/मसालेदार शराब की आपूर्ति के लिए क्रमशः जून 2009 तथा जुलाई 2009 में अनुज्ञप्ति स्वीकृत की गई।

हमने अप्रैल–मई 2012 की अवधि में आयुक्त उत्पाद के कार्यालय में देशी शराब तथा मसालेदार देशी शराब के विनिर्माण तथा थोक आपूर्ति से संबंधित संचिकाओं की नमूना जाँच के दौरान निम्नलिखित अवलोकन किया:

3.2.2.1 देशी शराब की निविदा प्रक्रिया में विलंब

राजस्व पर्षद द्वारा दिसम्बर 1998 में निर्गत अनुदेशों के अनुसार वर्तमान संविदा की अवधि की समाप्ति के 3 माह पूर्व आयुक्त उत्पाद द्वारा नया निविदा आमंत्रित किया जाएगा। निविदा की प्राप्ति के बाद, आयुक्त उत्पाद राजस्व पर्षद के अनुमोदनार्थ अपनी अनुशंसाएँ प्रस्तुत करेंगें।

हमने पाया कि यद्यपि देशी शराब के आपूर्ति हेतु निविदा की प्रक्रिया नवम्बर 2007 में आरंभ हो चुकी थी, विभाग ने निविदा के निष्पादन में काफी समय लिया तथा जून 2009 में संविदा की स्वीकृति दी गई यथा, वर्तमान संविदा अवधि (2005–08) की 31 मार्च 2008 में समाप्ति के बहुत बाद। यह देखा गया कि वर्तमान 10 अनुज्ञप्तिधारियों को विभाग द्वारा निम्नलिखित आधार पर अवधि विस्तार (तीन बार) की स्वीकृति दी गई।

क्र0 सं0	विस्तार की अवधि	विभाग द्वारा जिस आधार पर विस्तार स्वीकृत किया गया	लेखापरीक्षा अवलोकन
1	1.4.2008 से 30.9.2008	(i) देशी शराब की आपूर्ति सैशे में करने की निविदा, जैसा कि वर्तमान संविदा में है, आमंत्रित की जाय अथवा बोतल में; (ii) निविदा वर्तमान संविदा की तरह विशेष विशेषाधिकार के लिए हो अथवा अनन्य विशेषाधिकार के लिए; (iii) आपूर्ति प्रक्षेत्रों की संख्या बढाई जाय ।	विभाग द्वारा देशी शराब की बोतलों में आपूर्ति पर निर्णय नहीं लिया जा सका तथा सैशे में आपूर्ति की निविदा आमंत्रित (फरवरी 2009) की गई। अतः आधार, जिस पर अवधि विस्तार की स्वीकृति दी गई थी, या तो महत्वपूर्ण नहीं थे अथवा अंत तक निर्णय नहीं लिया गया था।
2	1.10.2008 से 31.3.2009	देशी शराब की आपूर्ति बोतलों में किये जाने पर निर्णय लम्बित।	
3	1.4.2009 से 30.6.2009	लोक सभा चुनाव के लिए आदर्श आचार संहिता लागू।	कोई टिप्पणी नहीं।

(श्रोतः देशी शराब के विनिर्माण तथा थोक आपूर्ति से संबंधित संचिका)

इसे इंगित किये जाने के बाद, विभाग ने कहा (सितम्बर 2012) कि पब्लिक प्राइवेट पार्टनरशीप मोड में देशी शराब का बोतलों में आपूर्ति का मामला सरकार के स्तर पर विचाराधीन था। इसलिए इस मामले में सरकार स्तर पर निर्णय लिये जाने के बाद निविदा की प्रक्रिया आरंभ करने का निर्णय लिया गया।

यद्यपि, तथ्य यह है कि विभाग निर्णय नहीं ले सकी तथा अंततः देशी शराब की आपूर्ति सैशे में करने के लिए निविदा आमंत्रित (फरवरी 2009) की गई। अतः 1 अप्रैल 2008 के पहले निविदा आमंत्रित तथा इसके निष्पादन में विभाग की लापरवाह रवैये के कारण तत्कालीन आपूर्तिकर्त्ताओं को संविदा अवधि की समाप्ति के बाद 15 महीनों का अवधि विस्तार देना पड़ा।

3.2.2.2 देशी शराब के आपूर्तिकर्त्ताओं को अनुचित लाभ

> बिहार सुषव (मूल्य निर्धारण एवं नियंत्रण) नियमावली, 1994 के अनुसार राजस्व पर्षद देशी शराब/मसालेदार देशी शराब के विनिर्माण हेतु सुषव का मूल्य निर्धारित करेगा।

निविदा आमंत्रण सूचना में विभिन्न आपूर्ति प्रक्षेत्रों के लिए निविदा समर्पित करने का प्रावधान था। अतः निविदाकर्त्ताओं द्वारा विभिन्न आपूर्ति प्रक्षेत्रों के लिए विभिन्न दर उद्धृत किये जाने की सम्भावना थी। यद्यपि, विभाग ने सम्पूर्ण राज्य में देशी शराब के आपूर्ति की समान दर के निर्धारण के लिए कोई प्रक्रिया विहित नहीं की थी। राजस्व पर्षद के अनुमोदन के उपरांत अप्रैल 2009 में देशी शराब की आपूर्ति की दर ₹ 2.54 (200 मि0 ली0) तथा ₹ 4.49 (400 मि0 ली0) तय की गई थी। पुनः, जून 2009 में विभागीय पदाधिकारियों की एक समिति की अनुशंसा पर सरकार द्वारा देशी शराब के आपूर्ति की दर ₹ 2.80 (200 मि0 ली0) तथा ₹ 5.15 (400 मि0 ली0) निम्नलिखित आधार पर पुनर्निर्धारित की गई:

क्र0 सं0	आधार जिस पर अधिक मूल्य निर्धारित किया गया	लेखापरीक्षा अवलोकन
1	संशोधित स्पिरिट के मूल्य में भविष्य में वृद्धि	संविदा की सम्पूर्ण अवधि (जुलाई 2009 से मार्च 2012) में किसी भी स्तर/समय पर स्पिरिट के मूल्य में वृद्धि नहीं हुई। अतः, विभाग की आशंका गलत थी तथा तथ्यों पर आधारित नहीं थी।
2	बिहार में छोआ के उत्पादन में गिरावट	बिहार के नौ[2] चीनी मिलों में छोआ का उत्पादन वर्ष 2009–10 के 14.11 लाख क्विंटल से बढकर वर्ष 2011–12 में 21.29 लाख क्विंटल हो गया। अतः, विभाग की आशंका गलत साबित हुई।
3	बिहार के आसवनियों में स्पिरिट के उत्पादन में गिरावट	बिहार के तीन[3] आसवनियों में स्पिरिट का उत्पादन 2009–10 के 1.70 करोड़ बल्क लीटर से बढकर 2011–12 में 4.04 करोड़ बल्क लीटर हो गया। अतः, विभाग की आशंका गलत साबित हुई।
4	भविष्य में अन्य राज्यों से 50 प्रतिशत संशोधित स्पिरिट के आयात की संभावना	13 में से सात निविदाकर्त्ताओं ने अपना दर इस तथ्य को ध्यान में रखकर प्रस्तावित किया था कि वे राज्य के बाहर से स्पिरिट का आयात करेंगे। साथ ही, 50 प्रतिशत संशोधित स्पिरिट के पक्ष में कोई मूल्यांकन प्रतिवेदन अभिलेख पर नहीं था।

राजस्व पर्षद का अनुमोदन यद्यपि प्राप्त नहीं किया गया। हमने पुनः पाया कि संविदा अवधि 2005–08 के लिए विभाग द्वारा केवल पाँच घटकों (स्पिरिट की लागत, बोतल/कैप/लेबल/कार्टून, परिवहन, प्रोसेसिंग चार्ज एवं लाभ/अतिरिक्त राशि) के आधार पर देशी शराब के आपूर्ति की दर निर्धारित (मई 2005) की गई, जबकि अप्रैल 2009 तथा जून 2009 (संविदा अवधि 2009–12 के लिए) दर के निर्धारण में 13 घटकों (स्पिरिट की लागत, फिल्म/कैरेट, डीजल/बिजली, वेतन/पारिश्रमिक, बर्बादी, ऋण,

---

[2] बगहा, हसनपुर, हरिनगर, मझौलिया, नरकटियागंज, रीगा, सासामुसा, सिधवालिया तथा गोपालगंज (विष्णु सुगर मिल)।

[3] हरिनगर, नरकटियागंज तथा रीगा।

उधार पर ब्याज, मकान/मशीन पर भाड़ा/हानि, अवमूल्यन, प्रशासनिक एवं अन्य अतिरिक्त चार्ज, अनुज्ञा शुल्क, गोदाम से बिहार राज्य बिवरेज कारपोरेशन लिमिटेड तक परिवहन, स्पिरिट का परिवहन तथा लाभ/अतिरिक्त राशि) पर विचार किया गया था।

अतः जून 2009 में राजस्व पर्षद के अनुमोदन के बिना दर में संशोधन के कारण वर्ष 2009–12 के दौरान राज्य के 38 जिलों में उपभोक्ताओं के हितों के प्रतिकूल थोक आपूर्तिकर्त्ताओं/बिहार राज्य बिवरेज कारपोरेशन लिमिटेड/देशी शराब के खुदरा बिक्रेताओं को ₹ 107.94 करोड़ का अनुचित लाभ दिया गया, जैसाकि **परिशिष्ट–X** में विवर्णित है।

लेखापरीक्षा में इसे इंगित किये जाने पर विभाग ने कहा (सितम्बर 2012) कि न्यूनतम निविदादाता (एल–1) ने अपने उद्धृत दर पर राज्य के सभी जिलों में देशी शराब की आपूर्ति की सहमति नहीं दी। इसके उपरांत, सम्पूर्ण राज्य में समान दर पर देशी शराब की आपूर्ति के लिए एल–2 के साथ बातचीत की गई और देशी शराब की आपूर्ति की दर 200 मि0 ली0 सैशे के लिए ₹ 2.80 तथा 400 मि0 ली0 सैशे के लिए ₹ 5.15 सरकार द्वारा निर्धारित की गई।

यद्यपि तथ्य यह है कि दर को निर्धारित करने के लिए कोई प्रणाली विद्यमान नहीं था तथा जून 2009 में नई दर के निर्धारण के समय विभाग ने राजस्व पर्षद का अनुमोदन प्राप्त नहीं किया था।

3.2.2.3 मसालेदार देशी शराब के आपूर्तिकर्त्ताओं को अनुचित लाभ

राजस्व पर्षद के अनुमोदन के उपरांत मसालेदार देशी शराब की आपूर्ति का दर अप्रैल 2009 में ₹ 8.28 (300 मि0 ली0) तथा ₹ 13.85 (600 मि0 ली0) निर्धारित किया गया था। पुनः जुलाई 2009 में विभागीय पदाधिकारियों के एक समिति की अनुशंसा पर सरकार द्वारा पिछले कंडिका 3.2.2.2 में वर्णित आधारों पर आपूर्ति की दर ₹ 6.90 (200 मि0 ली0), ₹ 10.00 (300 मि0 ली0) एवं ₹ 17.60 (600 मि0 ली0) संशोधित की गई, जो गलत साबित हुआ।

अतः जुलाई 2009 में राजस्व पर्षद के अनुमोदन के बिना दर में संशोधन के कारण वर्ष 2009–12 के दौरान राज्य के 38 जिलों में उपभोक्ताओं के हितों के प्रतिकूल थोक आपूर्तिकर्त्ताओं/बिहार राज्य बिवरेज कारपोरेशन लिमिटेड/मसालेदार देशी शराब के खुदरा बिक्रेताओं को ₹ 4.21 करोड़ का अनुचित लाभ दिया गया, जैसाकि **परिशिष्ट–XI** में विवर्णित है।

इसे इंगित किये जाने पर विभाग ने कहा (सितम्बर 2012) कि निविदाकर्त्ताओं से वार्त्ता के आधार पर सरकार द्वारा मसालेदार देशी शराब की निविदा निष्पादित की गई। हाँलाकि विभाग ने अप्रैल 2009 में दर निर्धारण के मात्र तीन माह बाद जुलाई 2009 में मसालेदार देशी शराब की आपूर्ति हेतु विनिर्माण का दर, बिना राजस्व पर्षद के अनुमोदन के, बढाये जाने का कारण स्पष्ट नहीं किया।

3.2.2.4 देशी शराब के आपूर्ति जिलों के आवंटन में अपारदर्शिता

निविदा आमंत्रण सूचना के अनुसार, निविदा की स्वीकृति के मामले में, सरकार को किसी भी आपूर्ति प्रक्षेत्र में अनन्य विशेषाधिकार आवंटित करने का अधिकार होगा।

निविदा आमंत्रण सूचना में राज्य के सभी 38 जिलों में न्यूनतम गारंटी मात्रा के उठाव का प्रावधान था। हॉलाकि, प्रत्येक सफल निविदादाता को जिलों की संख्या आवंटित करने के विषय में सुस्पष्टता नहीं थी, जिसके फलस्वरूप सक्षम प्राधिकारी द्वारा किसी निविदादाता को लाभ पहुँचाने की गुंजाईश थी। इसके परिणामस्वरूप, तीन[4] निविदादाताओं को उनके पसंद का एक भी जिला आवंटित नहीं किया गया था, जबकि पाँच[5] निविदादाताओं को उनके पसंद के सभी जिले आवंटित किये गये। पुनः, मेसर्स सराया इन्डस्ट्रीज को उसके निविदित न्यूनतम गारंटी मात्रा का 67.18 प्रतिशत आवंटित किया गया था, जबकि मेसर्स उमेरी डिस्टिलरी को उसके निविदित न्यूनतम गारंटी मात्रा का केवल 8.92 प्रतिशत आवंटित किया गया था। अतः यह स्पष्ट है कि जिलों तथा शराब की मात्रा का आवंटन पारदर्शी तरीके से नहीं किया गया था।

3.2.2.5 अवमानक शराब की आपूर्ति

अनुज्ञप्ति (प्रपत्र 27) के शर्त्तों के अनुसार, बिक्री की गई शराब अच्छी गुणवत्ता और आयुक्त उत्पाद द्वारा निर्धारित मानक के अनुरूप होनी चाहिए। गोदाम में बिक्री के लिए रखे शराब का आवधिक विश्लेषण होना चाहिए तथा किसी प्रकार की त्रुटि पाए जाने पर इसका सुधार करने के लिए अनुज्ञप्तिधारी बाध्य होगा।

रसायन परीक्षक, पटना कार्यालय के वर्ष 2009–10 से 2011–12 की अवधि से संबंधित सैम्पल जाँच प्रतिवेदन की समीक्षा के दौरान हमने जून 2012 में पाया कि वर्ष 2009–12 के दौरान रासायनिक जाँच किये गये देशी शराब के 491 नमूनों में से 142 नमूने मानक शक्ति के अनुरूप नहीं थे, 12 में सेडिमेंट पाए गए तथा 180 नमूनों में मात्रा में कमी पाई गई थी।

पुनः, देशी शराब के नमूनों के प्रतिवेदन के आधार पर, हमने चार[6] उत्पाद जिलों में स्थिति की जाँच की और पाया कि 91,950.86 एल0 पी0 एल0 देशी शराब, जो मानक के अनुसार नहीं बनाये गये थे या खपत योग्य नहीं थे, बिहार राज्य बिवरेज कारपोरेशन लिमिटेड को खुदरा व्यापारियों को बिक्री हेतु, बिना पूरे लॉट जिससे नमूना एकत्र किया गया था, की त्रुटि का निवारण किये निर्गत किए गये थे। अतः, प्रयोगशाला से जाँच प्रतिवेदन प्राप्त होने से पहले देशी शराब के थोक, जिससे नमूना एकत्र किये गये थे, की आपूर्ति से न केवल जाँच का उद्देश्य विफल हुआ, बल्कि इसमें मानव जोखिम भी सन्निहित था।

लेखापरीक्षा द्वारा इसे इंगित किए जाने पर विभाग ने कहा (सितम्बर 2012) कि शराब के विनिर्माण से पूर्व प्रत्येक छः माह पर (जनवरी एवं अगस्त) पानी एवं स्पिरिट के नमूना की जाँच रसायन परीक्षक द्वारा की जाती है। जब कभी भी खुदरा दूकान या गोदाम या बिहार राज्य बिवरेज कारपोरेशन लिमिटेड के विरूद्ध शिकायत आती है, तब

---

4 मेसर्स एली फूड प्रा0 लि0, मेसर्स ट्रीगर गुड्स प्रा0 लि0 तथा मेसर्स उमेरी डिस्टिलरी प्रा0 लि0।

5 मेसर्स स्पाइसी बिवरेज प्रा0 लि0, मेसर्स नागेन्द्र प्रसाद, मेसर्स रामजी प्रसाद, मेसर्स संजय आर0 कुमार तथा मेसर्स सराया इन्डस्ट्रीज।

6 औरंगाबाद, जहानाबाद, मुजफ्फरपुर और सारण।

उत्पाद पदाधिकारियों द्वारा नमूने रसायन परीक्षक को भेजे जाते हैं और दण्डात्मक कार्रवाई आरम्भ किये जाने के अलावे संबंधित नमूनों को नष्ट कर दिये गये थे।

हम सहमत नहीं है क्योंकि रसायन परीक्षण के तहत् लॉट की जाँच प्रतिवेदन प्राप्त होने तक इसे निर्गत नहीं किया जाना चाहिए तथा प्रतिकूल प्रतिवेदन के मामले में देशी शराब का पूरा लॉट, जिससे नमूना एकत्र किया गया था, नष्ट किया जाना चाहिए था।

3.2.3 आंतरिक नियंत्रण तंत्र के अभाव के कारण उत्पाद राजस्व का गबन

बिहार उत्पाद नियमावली, 2007 तथा बिक्री अधिसूचना की शर्त्ते उपबंधित करता है कि लाईसेंस में विनिर्दिष्ट तथा सरकार द्वारा निर्धारित लाईसेंस फीस 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 वें दिन तथा यदि उक्त दिन छुट्टी हो तो अगले कार्य दिवस तक अवश्य जमा होनी चाहिए तथा इसमें विफल रहने पर लाईसेंस 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 के नियम 37, भाग–I 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 विलंब के उचित शीर्ष के अंतर्गत सरकारी लेखे में जमा किये गये हैं।

पुनः, 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। बिहार उत्पाद कानून, भाग–II के प्रावधानों के अंतर्गत प्रत्येक उत्पाद कार्यालय प्रपत्र 106 में एक चालान पंजी संधारित करेगा तथा उत्पाद भुगतानों हेतु प्रस्तुत प्रत्येक चालान को, इसमें की गयी प्रविष्टि की शुद्धता से संतुष्ट होने के पश्चात, पंजी में दर्ज करेगा। पंजी को कोषाध्यक्ष के हस्ताक्षर हेतु प्रत्येक दिन के अंत में कोषागार भेजेगा। अन्य पंजियों में की गयी भुगतान की प्रविष्टि भुगतान के चालान की प्रस्तुति पर चालान पंजी में की गयी प्रविष्टि से यथोचित तुलना एवं विसंगतियों का समाधान करने के पश्चात होना चाहिए।

3.2.3.1 अप्रैल तथा जून 2012 के बीच जिला उत्पाद कार्यालय, मुजफ्फरपुर के माँग एवं संग्रहण पंजी के नमूना जाँच के दौरान हमने पाया कि अप्रैल 2010 से नवम्बर 2011 की अवधि के दौरान दो[7] अनुज्ञप्तिधारियों द्वारा जमा की गयी ₹ 41.30 लाख का लाईसेंस फीस शीर्ष '0039 राज्य उत्पाद' के अंतर्गत कोषागार अनुसूची में जमा नहीं पाया गया। भारतीय स्टेट बैंक की संबंधित शाखा ने भी प्रमाणित किया (5 जून 2012) कि उक्त राशि बैंक में जमा नहीं किया गया था तथा जाली एवं फर्जी भुगतान के विरूद्ध परमिट जारी किया गया था। चूँकि कार्यालय में चालान पंजी संधारित नहीं था, अतः जिला उत्पाद पदाधिकारी बिहार वित्तीय नियमावली के प्रावधानों के अनुसार कोषागार अभिलेखों से अनुज्ञप्तिधारी द्वारा प्रस्तुत चालान की वास्तविकता को सत्यापित करने में विफल रहे।

---

[7] श्री विद्यासागरः समूह सं0– 28 तथा 29 (2010–11) एवं श्री रणधीर कुमारः समूह सं0– 19 (2011–12)।

हमारे द्वारा इसे इंगित किये जाने पर समाहर्त्ता, मुजफ्फरपुर ने तथ्य को स्वीकार किया तथा कहा (16 जून 2012) कि बार–बार अनुरोध किये जाने के बावजूद कोषागार ने ट्रेजरी स्क्रोल तथा चालानों की माह–वार प्रतियाँ प्रस्तुत नहीं किया, अतः उत्पाद कार्यालय द्वारा चालान पंजी का संधारण तथा सत्यापन नहीं हो सका। तथापि, संबंधित अनुज्ञप्तिधारियों के विरूद्ध प्राथमिकी दर्ज की गयी थी तथा नीलामवाद प्रारंभ किये जा चूके हैं। दोषी कर्मचारियों को कारण बताओ नोटिस दिया गया था। उन्होंने पुनः कहा (3 जुलाई 2012) कि पूरी राशि चूककर्त्ता अनुज्ञप्तिधारियों से वसूल कर ली गयी है (27 जून 2012)।

दोषी कर्मचारियों के विरूद्ध की गयी कार्रवाई का रिपोर्ट लेखापरीक्षा को सूचित नहीं किया गया है।

3.2.3.2 जिला उत्पाद कार्यालय, पटना के वर्ष 2010–11 तथा 2011–12 (जुलाई 2011 तक) की अवधि के माँग संग्रहण पंजी के नमूना जाँच तथा जिला कोषागार की अनुसूची से प्रेषण के सत्यापन के दौरान हमने नवम्बर 2011 में पाया कि तीन[8] अनुज्ञप्तिधारियों ने ₹ 16,12,460 जमा किया परंतु परमिट जारी करने हेतु चालानों को छलपूर्वक जून से नवम्बर 2011 की अवधि में ₹ 96,64,460 जमा दर्शाया गया। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने पर दो अनुज्ञप्तिधारियों (श्री चंदन कुमार तथा श्री कमलेश कुमार) ने अपना पूरा शेष लाइसेंस फीस जमा कर दिया था (अगस्त से नवम्बर 2011) परंतु श्री राकेश पटेल ने ₹ 27,62,600 की शेष भुगतेय लाईसेंस फीस के विरूद्ध केवल ₹ 12,95,600 ही जमा किया था (नवम्बर 2011)। इसके फलस्वरूप ₹ 14,67,000 कम जमा हुआ।

सहायक आयुक्त उत्पाद, पटना ने तथ्यों को स्वीकार किया (जून 2012) तथा कहा कि सत्यापन के बाद जाली चालान की प्रस्तुति हेतु दोषियों के विरूद्ध प्राथमिकी दर्ज की गयी थी। राकेश पटेल के मामले में प्रतिभूति जमा को समायोजित करने के बाद ₹ 13,74,480 हेतु नीलामवाद आंरभ किया गया था। आगे की प्रगति प्रतीक्षित है (जनवरी 2013)।

उत्पाद पदाधिकारियों द्वारा चालान पंजी का संधारण तथा कोषागार के अभिलेखों से अनुज्ञप्तिधारी द्वारा जमा राशि का सत्यापन नहीं किये जाने के साथ–साथ बिहार उत्पाद नियमावली, 2007 में प्रदत्त बिक्री अधिसूचना की शर्त्त का पालन नहीं किये जाने के कारण सरकारी राजस्व का गबन हुआ। उत्पाद विभाग तंत्र में अपक्रिया के क्षेत्रों को रोकने में विफल रहा तथा उचित सुधारात्मक उपाय नहीं कर सका, जिससे प्रकट हुआ कि आंतरिक नियंत्रण तंत्र विद्यमान नहीं था।

मामले सरकार को जुलाई 2012 में प्रतिवेदित किये गये थे; उनके उत्तर हेतु हम प्रतीक्षित हैं (जनवरी 2013)।

[8] श्री राकेश पटेलः समूह सं0– 241; श्री चंदन कुमारः समूह सं0– 12 एवं 70 तथा श्री कमलेश कुमारः समूह सं0– 117।

3.2.4 निरस्तीकरण के बाद उत्पाद दूकानों की बंदोबस्ती नहीं किया जाना

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 बंदोबस्ती) नियमावली, 2007 (1 जुलाई 2007 से प्रभावी) के अंतर्गत देशी शराब/मशालेदार देशी शराब/विदेशी शराब/बीयर, वाइन तथा कम्पोजिट शराब की खुदरा दूकानों की बिक्री हेतु अनुज्ञप्तियों की बंदोबस्ती लॉटरी के माध्यम से किया जाना है। नई उत्पाद नीति, 2007 तथा बिक्री अधिसूचना के शर्तों के अनुसार उत्पाद दूकानों की बन्दोबस्ती उत्पाद वर्ष (1 अप्रैल से शुरू और अगले वर्ष के 31 मार्च के अंत तक) के शुरूआत से पहले हो जानी चाहिए थी। उपरोक्त नियमावली पुनः प्रावधित करता है कि अनुज्ञप्तिधारी वार्षिक अनुज्ञा शुल्क का बारहवाँ भाग प्रत्येक माह में अग्रिम जमा करेगा, जिसमें विफल होने पर अनुज्ञा निरस्त कर दिया जाएगा और सुरक्षित जमा जब्त किया जाएगा और इच्छुक अन्य आवेदकों के साथ शेष अवधि के लिए दूकान पुनः बन्दोबस्त किया जाएगा, जैसा कि विहित है। पुनः, बिहार उत्पाद अधिनियम, 1915 की धारा 42 सरकार की कुल राजस्व हानि के समतुल्य अर्थदण्ड लगाना प्रावधित करता है।

जून 2011 एवं सितम्बर 2012 के बीच छः[9] जिला उत्पाद कार्यालयों के बन्दोबस्ती संचिकाओं/पंजियों और मांग एवं संग्रहण पंजियों की संवीक्षा के दौरान हमने पाया कि उत्पाद वर्ष 2009–10 से 2011–12 के दौरान बन्दोबस्त नौ देशी/मशालेदार देशी शराब, चार भारत निर्मित विदेशी शराब और 14 कम्पोजिट शराब की दूकानें अगस्त 2009 और सितम्बर 2011 के बीच अनुज्ञा शुल्क भुगतान नहीं किये जाने के कारण निरस्त कर दिया गया था। निरस्त दूकानें उत्पाद वर्ष की शेष अवधि के लिए अबन्दोबस्त रहे। चूंकि ये दूकानें पूरे उत्पाद वर्ष के लिए बन्दोबस्त की गई थी और अनुज्ञा शुल्क भुगतान नहीं करने के कारण निरस्त की गई थी, बिहार उत्पाद अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार सरकारी बकाये की वसूली हेतु कार्रवाई की जानी चाहिए थी जो नहीं किया गया था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 1.87 करोड़ के सरकारी राजस्व की हानि हुई। इसके अतिरिक्त ₹ 1.42 करोड़ का अर्थदण्ड भी आरोप्य है।

इसे इंगित किये जाने के बाद, जून 2011 एवं जुलाई 2012 के बीच सहायक उत्पाद आयुक्त/उत्पाद अधीक्षक ने कहा कि निरस्त दूकानों के बन्दोबस्ती का प्रयास किया गया था लेकिन इच्छुक आवेदकों के अभाव में ये दूकानें बन्दोबस्त नहीं किया जा सका। पुनः, उन्होंने कहा कि दण्डस्वरूप अग्रिम अनुज्ञाशुल्क और सुरक्षित जमा जब्त किया गया था और उन्हें काली सूची में डाला गया था (गया को छोड़कर)। सहायक उत्पाद आयुक्त, गया का उत्तर (जुलाई 2012) कि बिहार उत्पाद अधिनियम की धारा 42 दूकानों को निरस्त किये जाने से संबंधित है न कि अर्थदण्ड लगाने से, जो अधिनियम की धारा 42 के अनुरूप नहीं है।

मामले सरकार को नवम्बर 2011 एवं जून 2012 में प्रतिवेदित किये गये थे; उनके उत्तर हेतु हम प्रतीक्षित हैं (जनवरी 2013)।

9 भभुआ, गया, कटिहार, लक्खीसराय, पूर्णियाँ और सहरसा।

3.2.5 निष्कर्ष

विभाग के लेखापरीक्षा से उनके क्रियाकलापों में अनेकों प्रणालीगत एवं अनुपालन त्रुटियाँ, जैसे, शराब के विनिर्माण एवं थोक आपूर्ति हेतु संविदा का अनियमित निष्पादन के कारण उपभोक्ताओं के हित के प्रतिकूल आपूर्तिकर्त्ताओं एवं खुदरा अनुज्ञप्तिधारियों को अनुचित लाभ दिये जाने तथा अवमूल्यक शराब की आपूर्ति किये जाने का पता चला। अधिनियम/विभाग के विनियमों को लागू करने में अनुश्रवण एवं पर्यवेक्षण का अभाव था, जिसके कारण आंतरिक नियंत्रण प्रणाली विफल रहा, जैसे जाली एवं फर्जी भुगतान के माध्यम से उत्पाद राजस्व का गबन।