अध्याय – III

राज्य उत्पाद

कार्यकारी सारांश

कर संग्रहण में सीमांत वृद्धि	वर्ष 2010-2011 में राज्य उत्पाद प्राप्तियों के संग्रहण में पिछले वर्ष की तुलना में 20.32 प्रतिशत की वृद्धि हुई जिसका कारण विभाग द्वारा नई उत्पाद नीति का लागू होना बताया गया।
आंतरिक लेखापरीक्षा संचालित नहीं हुई	विभाग में आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा की स्थापना के विषय में हमें कोई सूचना उपलब्ध नहीं कराई गई, यद्यपि माँगा गया था। तथापि, वर्ष 2010-11 के दौरान वित्त विभाग द्वारा भी लेखापरीक्षा का संचालन नहीं हुआ। इसके फलस्वरूप विभाग में कमजोर आन्तरिक नियंत्रण के कारण राजस्व का पर्याप्त क्षरण हुआ। यह सहायक आयुक्त, उत्पाद/अधीक्षक, उत्पाद के स्तर की भी भूल थी, जिसका पता हमारे द्वारा लेखापरीक्षा संचालित करने तक नहीं लगाया जा सका।
पूर्ववर्ती वर्षों में हमारे द्वारा इंगित अवलोकनों के आलोक में विभाग द्वारा अत्यन्त अल्प वसूली	वर्ष 2005-06 से 2009-10, के दौरान हमने 1,074 मामलों में फीस एवं उत्पाद शुल्क आदि के नहीं/कम निर्धारण, नहीं/कम वसूली के ₹ 238.62 करोड़ की राशि के राजस्व प्रभाव को बताया। इनमें से विभाग/सरकार ने 732 मामलों में ₹ 108.40 करोड़ की लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया। विभाग द्वारा प्रस्तुत सूचना के अनुसार ₹ 86.48 करोड़ की वसूली इस अवधि के दौरान की गई। वर्ष 2006-07 के सिवाय 2005-06 से 2009-10 अवधि के दौरान स्वीकृत आपत्तियों की तुलना में वसूली की स्थिति शून्य एवं 8.90 प्रतिशत के बीच थी जो बहुत ही कम थे।
हमारे द्वारा 2010-11 में संचालित लेखापरीक्षा के परिणाम	वर्ष 2010-11 में हमने उत्पाद शुल्क एवं राज्य के अन्य उत्पाद प्राप्तियों से सम्बन्धित 19 इकाईयों के अभिलेखों की नमूना जाँच की एवं 1,560 मामलों में शुल्क, फीस, अर्थदण्ड आदि में अर्न्तग्रस्त ₹ 218.32 करोड़ की राशि का नहीं/कम वसूली का पता चला । हमारे द्वारा वर्ष 2010-11 के दौरान बताये गये 119 मामलों में ₹ 35.34 करोड़ की नहीं/कम वसूली/उत्पाद शुल्क का अधिरोपण तथा अन्य त्रुटियों को विभाग ने स्वीकार किया।
इस अध्याय में हमने जिन विशिष्टताओं को उद्घटित किया	इस अध्याय में हमने सहायक आयुक्त उत्पाद/अधीक्षक उत्पाद के कार्यालय में राज्य उत्पाद शुल्क, अनुज्ञा शुल्क आदि के मूल्यांकन एवं उदग्रहण से सम्बन्धित अभिलेखों के नमूना जाँच के दौरान पाये गये अवलोकनों में से ₹ 165.95 करोड़ के चुने गये मामले को उदाहरणस्वरूप प्रस्तुत किया है जहाँ हमने पाया कि अधिनियमों/नियमावलियों के प्रावधानों का अनुपालन नहीं किया गया। यह चिन्ता का विषय है कि हमारे द्वारा पिछले कई वर्षों से लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में बार-बार इस तरह की चूकें हमारे द्वारा इंगित की गयी हैं, परन्तु विभाग द्वारा सुधारात्मक कार्रवाई नही की गयी।
हमारा निष्कर्ष	**विभाग को आन्तरिक लेखापरीक्षा संभाग स्थापित करने की आवश्यकता है ताकि प्रणाली की खामियों को दूर किया जा सके और हमारे द्वारा उद्भेदित चूकों की प्रकृति से भविष्य में बचा जा सके। हमारे द्वारा इंगित वसूल नही हुए, कम शुल्क लगाने आदि मामलों में वसूली हेतु शीघ्र आवश्यक कार्यवाही प्रारम्भ करने की भी 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 एवं अन्य राज्य उत्पाद प्राप्तियों का अधिरोपण एवं संग्रहण बिहार उत्पाद अधिनियम, 1915 एवं उसके अन्तर्गत बनाये गये नियमों/अधिसूचनाओं, झारखण्ड सरकार द्वारा यथा अंगीकृत, द्वारा शासित होता है। राज्य 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 हैं, जो कि प्रत्येक उपायुक्त, उत्पाद के नियंत्रण में होते हैं। प्रमण्डलों को पुन: 19 उत्पाद जिलों[2] में बाँटा गया है, जो सहायक आयुक्त, उत्पाद/अधीक्षक, उत्पाद (स.आ.उ/अ.उ.) के प्रभार में होता है।

3.2 प्राप्तियों की प्रवृति

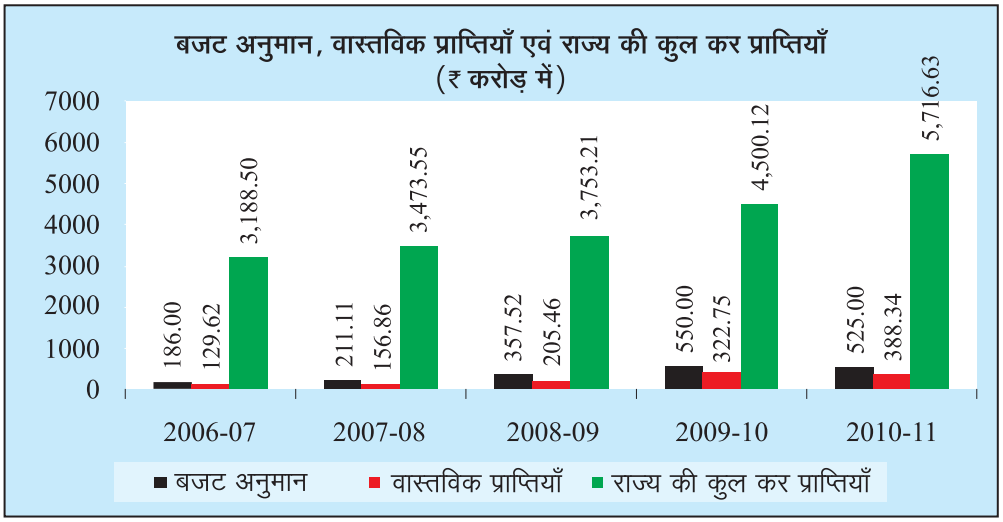
वर्ष 2006-07 से 2010-11 के दौरान बजट प्राक्कलन के विरूद्ध राज्य उत्पाद से वास्तविक प्राप्तियाँ के साथ इसी अवधि के दौरान कुल कर प्राप्तियों को निम्नलिखित तालिका एवं चार्ट में दर्शाया गया है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट प्राक्कलन	वास्तविक प्राप्तियाँ	विचरण (+)आधिक्य (-)कमी	विचरण का प्रतिशत	राज्य की कुल कर प्राप्तियाँ	कुल कर की प्राप्तियों के परिपेक्ष्य में राज्य उत्पाद की वास्तविक प्राप्तियों की प्रतिशतता
2006-07	186.00	129.62	(-) 56.38	(-) 30	3,188.50	4.07
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
2010-11	525.00	388.34	(-) 136.66	(-) 26	5,716.63	6.79

[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, साहेबगंज तथा सराईकेला-खरसाँवा ।



वर्ष 2006-07 से 2010-11 के दौरान विभाग द्वारा बजट प्राक्क्लन प्राप्त नहीं किया जा सका और बजट प्राक्कलन के तुलना में 26 से 43 प्रतिशत के बीच की कमी हुई। 2010-11 में विचरण का कारण विभाग द्वारा नई उत्पाद नीति का लागू होना बताया गया। यह इंगित करता है कि बजट प्राक्कलन वास्तविक आधार पर नहीं तैयार किये गये।

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार विभाग को वास्तविक एवं वैज्ञानिक तथ्यों के आधार पर ब.प्रा. तैयार करने हेतु समुचित निर्देश जारी कर सकती है ताकि ये वास्तविकी के नजदीक होना सुनिश्चित हो सके।

3.3 संग्रहण की लागत

राज्य उत्पाद के अन्तर्गत सकल संग्रहण, इनके संग्रहण पर किये गये व्यय तथा वर्ष 2006-07 से 2010-11 के दौरान सकल संग्रहण पर ऐसे व्यय की प्रतिशतता नीचे की तालिका में दर्शाये गये हैं :

(₹ करोड़ में)

वर्ष	संग्रहण	राजस्व के संग्रहण पर व्यय	संग्रहण व्यय की प्रतिशतता	पूर्ववर्त्ती वर्षों में अखिल भारतीय औसत प्रतिशतता
2006-07	129.62	7.38	5.69	3.40
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

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

उपर्युक्त से यह देखा जा सकता है कि 2006-07 से 2010-11 के दौरान संग्रहण पर व्यय की प्रतिशतता अखिल भारतीय औसत से अधिक थी, यद्यपि, यह 2010-11 में अखिल भारतीय औसत 3.64 प्रतिशत के विरूद्ध 3.42 प्रतिशत के स्तर तक नीचे आ गयी।

3.4 आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा के कार्य कलाप

विभाग में आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा की स्थापना हेतु हमें कोई सूचना उपलब्ध नहीं कराई गई, यद्यपि माँगा गया था। इसके अतिरिक्त, 2010-11 के दौरान वित्त विभाग द्वारा भी लेखा परीक्षा का संचालन नहीं हुआ था।

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार विभाग में लेखापरीक्षा शाखा की स्थापना हेतु उचित कदम उठा सकती है ताकि शीघ्र और सही राजस्व वसूली हेतु अधिनियमों/नियमों का प्रभावकारी कार्यान्वयन सुनिश्चित हो।

3.5 लेखापरीक्षा के प्रभाव

राजस्व प्रभाव

विगत पाँच वर्षों (2005-06 से 2009-10) के दौरान हमने उत्पाद दुकानों की अबन्दोबस्ती/ विलम्ब से बन्दोबस्ती, अनुज्ञा शुल्क, उत्पाद शुल्क, दण्ड आदि की नहीं/कम वसूली से सम्बन्धित 1,074 मामलों में ₹ 238.62 करोड़ की राशि के राजस्व प्रभाव को इंगित किया। इनमें से, विभाग/सरकार ने लेखापरीक्षा अवलोकनों के 732 मामलों में सन्निहित ₹ 108.40 करोड़ की राशि को स्वीकार किया। विभाग द्वारा उपलब्ध जानकारी के आधार पर वर्ष 2005-06 से 2009-10 के दौरान ₹ 86.48 करोड़ की राशि की वसूली की गई। तथापि, वसूली के मामलों की संख्या उपलब्ध नहीं करायी गयी। विस्तृत विवरण निम्नलिखित तालिका में दर्शाया गया है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	लेखापरीक्षित इकाईयों की संख्या	आपत्तियों की राशि		स्वीकृत राशि		वसूली की गई राशि	स्वीकृत राशि से वसूली की प्रतिशतता
		मामलों की संख्या	राशि	मामलों की संख्या	राशि		
2005-06	16	479	55.09	228	22.46	2.00	8.90
2006-07	13	144	21.85	106	17.58	83.88	477.13
2007-08	11	122	38.97	94	2.06	0.00	0.00
2008-09	14	87	92.93	63	38.32	0.57	1.49
2009-10	9	242	29.78	241	27.98	0.03	0.11
कुल	**63**	**1,074**	**238.62**	**732**	**108.40**	**86.48**	

यद्यपि 2006-07 के दौरान केवल ₹ 21.85 करोड़ की राशि की आपत्ति की गई, विभाग द्वारा ₹ 83.88 करोड़ की वसूली प्रतिवेदित की गई जो हमारे द्वारा आपत्ति की राशि एवं विभाग द्वारा स्वीकृत राशि का क्रमश: 383.89 एवं 477.13 प्रतिशत था । अत्यधिक वसूली/विचरण के कारण विभाग द्वारा उपलब्ध नहीं कराये गये, जबकि मांगा गया था। तथापि, 2005-06 से 2009-10 की अवधि के दौरान, सिवाय 2006-07 के, स्वीकृत आपत्तियों की तुलना में वसूली की स्थिति शून्य एवं 8.90 प्रतिशत के बीच थी।

हम अनुशंसा करते है कि सरकार वसूली की स्थिति में सुधार हेतु उचित कदम उठा सकती है।

3.6 बकाये राजस्व का विश्लेषण

31 मार्च 2011 को बकाये राजस्व की राशि ₹ 30.94 करोड़ था। वर्ष 2006-07 से 2010-11 तक की अवधि के दौरान बकाये राजस्व की राशि का वर्षवार स्थिति निम्नलिखित तालिका में दर्शाया गया है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बकाया राशि का प्रारम्भिक शेष	बकाया राशि का अंतिम शेष
2006-07	12.33	38.00
2007-08	38.00	29.16
2008-09	29.16	29.39
2009-10	29.39	30.94
2010-11	30.94	30.94

विभाग ने वर्ष के दौरान बकाये राशि में योग एवं वसूली के सम्बन्ध में सूचना प्रस्तुत नहीं की। तथापि, उपर्युक्त तालिका दर्शाता है कि 1 अप्रैल 2006 को बकाये की राशि ₹ 12.33 करोड़ से बढ़कर 31 मार्च 2011 को ₹ 30.94 करोड़ हो गया, जिससे 151 प्रतिशत की वृद्धि दर्ज की गयी। विभाग द्वारा प्रस्तुत सूचना के अनुसार ₹ 30.94 करोड़ में से ₹ 12.93 करोड़ के लिए भू-राजस्व बकाया की तरह माँग वसूली हेतु नीलामवाद दायर किया गया। ₹ 15.91 करोड़ तथा ₹ 24 लाख की वसूली पर क्रमश: न्यायालयों तथा सरकार द्वारा रोक लगायी गयी। ₹ 11 लाख की वसूली पार्टी के दिवालिया होने के कारण स्थगित रखी गई तथा ₹ 19 लाख की वसूली का अपलेखन संभावित था। शेष राशि ₹ 1.56 करोड़ की वसूली के सम्बन्ध में की गयी विशिष्ट कार्रवाई की सूचना (फरवरी 2012) नहीं दी गई। वर्ष 2010-11 के अन्त तक बकाया राशि, जो पाँच वर्षों से अधिक अवधि से लम्बित था, के विषय में आग्रह (अगस्त 2011) किये जाने के बावजूद भी विभाग द्वारा प्रस्तुत नहीं गई (फरवरी 2012) ।

अत: उपर्युक्त से यह देखा जा सकता है कि कुल बकाये राशि का केवल 42 प्रतिशत ही भू-राजस्व बकाये की तरह बिहार एवं उड़ीसा लोक माँग वसूली (लो.मा.व.) अधिनियम, 1914 के प्रावधानों के तहत वसूलनीय था और 58 प्रतिशत बकाये का निराकरण उचित प्रक्रिया द्वारा की जानी थी।

हम अनुशंसा करते हैं 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।

3.7 लेखापरीक्षा के परिणाम

हमने वर्ष 2010-11 के दौरान 19 इकाईयों के अभिलेखों की नमूना जाँच किया एवं 1,560 मामलों में अन्तर्ग्रस्त ₹ 218.32 करोड़ की राशि का अनुज्ञाशुल्क एवं उत्पाद शुल्क का अव/अल्प संग्रहण राजस्व की हानि इत्यादि का पता चला, जो निम्नलिखित श्रेणियों में आते हैः

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	श्रेणी	मामलों की संख्या	राशि
1	उत्पाद दुकानों का अबन्दोबस्ती/विलम्ब से बन्दोबस्ती होना	677	112.44
2	देशी शराब/मशालेदार शराब की थोक आपूर्ति के लिए अनन्य विशेषाधिकार का नवीकरण/पुनः बन्दोबस्ती नहीं होना	221	21.88
3	शराब का अल्प उठाव होना	17	10.49
4	अप्राधिकृत रियायत के परिणामस्वरूप अवांछित वित्तीय लाभ	6	4.19
5	अनुज्ञा शुल्क का वसूली न होना	1	0.60
6	अन्य मामले	638	68.72
कुल		**1,560**	**218.32**

वर्ष के दौरान विभाग ने 119 मामलों में अन्तर्ग्रस्त ₹ 35.34 करोड़ की राशि का अनुज्ञा शुल्क एवं उत्पाद शुल्क के रूप में अव/अल्प वसूली, राजस्व की हानि तथा अन्य त्रुटियों को स्वीकार किया तथा वर्ष 2010-11 के दौरान हमारे द्वारा उठाये गये आपत्ति के एक मामला में ₹ 1.59 लाख की वसूली की।

दृष्टांतस्वरूप कुछ मामले, जिसमें ₹ 165.95 करोड़ की वित्तीय संलिप्तता है, को हमने इस अध्याय में प्रस्तुत किया है, इनमें से ₹ 16.36 करोड़ वसूलनीय है। सरकार/विभाग ने अक्टूबर 2011 तक ₹ 13.30 करोड़ की लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार कर लिया है। शेष राशि ₹ 149.59 करोड़ अधिनियमों/नियमावली के प्रावधानों के पालन नहीं होने के कारण सरकार को हानि हुई।

3.8 अधिनियमों/नियमावली के प्रावधानों का पालन नहीं होना

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

i) देशी शराब 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।

हमने पाया कि सरकार ने राजस्व की हानि को रोकने के लिए समय पर बन्दोबस्ती/अनुमोदन सुनिश्चित करने हेतु प्रत्येक स्तर[3] के लिए कोई समय सीमा निर्धारित नहीं की थी । दुकानों की विलम्ब से बन्दोवस्ती के कारण राजस्व हानि एवं अधिनियमों/नियमावली के कुछ प्रावधानों का पालन नहीं होने को निम्नलिखित कंडिका 3.9 से 3.14 में उल्लेख किया गया है।

3.9 खुदरा दुकानदारों द्वारा शराब का कम उठाव करना

झारखण्ड उत्पाद अधिनियम, नियमावली तथा उसके अन्तर्गत बनाये गये नीतियों के अधीन हरेक खुदरा उत्पाद दुकान के विक्रेता को अगले महीने की देशी शराब की सप्ताहिक आवश्यकता देशी शराब के थोक आपूर्ति के लिए अनन्य विशेषाधिकार ठीकेदार को पिछले माह के अन्तिम सप्ताह में प्रस्तुत करना है और विभाग द्वारा प्रत्येक दुकान के लिए निर्धारित न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा (न्यू.प्र.मा.) का उठाव करने के लिए बाध्य है, जिसमें असफल होने की स्थिति में उत्पाद शुल्क, तथा उत्पाद शुल्क के रूप में सरकार को हुई हानि के समतुल्य अर्थिक दण्ड विक्रेता से वसूलनीय होगा।

हमने जून 2010 और मार्च 2011 के बीच खपत पंजी एवं संबंधित अभिलेखों से छह उत्पाद जिलों[4] में पाया कि जिला के थोक बिक्री अनुज्ञाधारी से 163 खुदरा अनुज्ञाधारी दुकानदारों को 2008-09 में (छह दुकानदारों) अपना न्यू.प्र. मा. 59.63 लाख लंदन प्रूफ लिटर (ल.प्रू. लि.) और 2009-10 में (157 दुकानदारों) 31.74 लाख ल. प्रू. लि. शराब का उठाव करना था। तथापि, खुदरा विक्रेताओं ने वर्ष 2008-09 में 18.26 लाख ल.प्रू.लि. एवं 2009-10 में 19.22 लाख ल.प्रू.लि. शराब का उठाव किया। इस प्रकार से 53.89 लाख ल.प्रू.लि. शराब का कम उठाव किया। हमने उपरोक्त वर्णित कम उठाव के कारण वसूलनीय उत्पाद शुल्क एवं वित्तीय दण्ड की गणना ₹ 8.63 करोड़ किया है।

[3] 1. आगामी वर्ष के लिए दुकानों की बन्दोवस्ती से संबंधित गजट अधिसूचना;
2. बिक्री अधिसूचना के लिए नमूना तैयार करना; तथा
3. उत्पाद दुकानों के बन्दोबस्ती हेतु लॉटरी का संचालन एवं बोली लगाने वालों से आवेदन प्राप्त करना।

[4] धनबाद, पूर्वी सिंहभूम (जमशेदपुर),कोडरमा, सरायकेला-खरसावां, साहेबगंज और पश्चिमी सिंहभूम (चाईबासा) ।

इसके अलावा हमने पाया कि विभाग ने उत्पाद शुल्क[5] वसूली तथा वित्तीय दण्ड के अधिरोपण हेतु कोई कदम नहीं उठाया। इसके फलस्वरूप, ₹ 8.63 करोड़ सरकारी राजस्व की वसूली नहीं हो सकी।

हमारे द्वारा जून 2010 एवं मार्च 2011 के बीच मामले को बताये जाने के बाद स.आ.उ. धनबाद तथा अ.उ., साहेबगंज ने लेखा परीक्षा अवलोकनों को स्वीकार करते हुए बताया कि राजस्व की हानि तथा वित्तीय दण्ड की वसूली हेतु कार्रवाई की जायेगी, जबकि अन्य स.आ.उ./ अ.उ. ने कोई ठोस उत्तर प्रस्तुत नहीं किया। तदन्तर उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं (फरवरी 2012) ।

हमने मामले सरकार को जून 2011 में प्रतिवेदित किया तथा सितम्बर 2011 में स्मार पत्र भी निर्गत किया; उनके उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं (फरवरी 2012) ।

5

वर्ष	श्रेणी	कम उठाव की मात्रा (एल.पी.एल./बी.एल.)	उत्पाद शुल्क की दर ₹ प्रति एल.पी. एल./बी.एल.	उत्पाद शुल्क की हानि	मूवमेंट (चलन) शुल्क	आर्थिक दण्ड	कुल
				(₹लाख में)			
2008-09	आई.एम.एफ.एल.	9,35,376.00	10	93.54	9.69	103.23	206.46
	बीयर	4,10,613.00	2	8.21	0.00	8.21	16.42
	सी.एस.	24,78,735.00	5	123.94	0.00	123.94	247.88
	एस.सी.एस.	3,12,102.00	6	18.73	0.00	18.73	37.46
2009-10	आई.एम.एफ.एल.	5,33,979.00	25	133.49	5.34	138.83	277.66
	सी.एस.	4,63,077.00	5	23.15	0.00	23.15	46.30
	एस.सी.एस.	2,54,573.00	6	15.27	0.00	15.27	30.54
	कुल	**53,88,455.00**		**416.33**	**15.03**	**431.36**	**862.72**

3.10 खुदरा उत्पाद दुकानों की अबन्दोबस्ती/विलम्ब से बन्दोबस्ती

राज्य उत्पाद एवं मद्य निषेध विभाग, झारखण्ड सरकार, ने झारखण्ड उत्पाद अधिनियम एवं उसके अन्तर्गत बने नियमों के प्रावधानों के अधीन अधिसूचना संख्या 367 दिनांक 20 फरवरी 2009 के द्वारा अधिक उत्पाद राजस्व के उत्पत्ति के लिए अवैध शराब की बिक्री पर रोक, एक इकाई/व्यक्ति के अधिपत्य पर रोक और ग्राहकों को मानक शराब उपलब्ध कराने के उद्देश्य से सभी खुदरा दुकानों को लाटरी प्रणाली द्वारा बन्दोबस्ती करने की एक नई उत्पाद नीति प्रारंभ किया। इन उद्देश्यों के लिए प्रत्येक प्रकार के शराब के लिए न्यू प्र.मा. और दुकानों की संख्या निर्धारित की गई तथा न्यू.प्र.मा. के आधार पर अनुज्ञा शुल्क निर्धारित होनी थी। तदन्तर, सभी खुदरा दुकानों को समूहों (अधिकतम तीन की संख्या) में विभाजित करना था। तदन्तर, मार्च 2009 में निर्गत अधिसूचना द्वारा खुदरा दुकानों की बन्दोबस्ती नहीं होने की स्थिति में अनुज्ञा प्राधिकारियों को उन्हें प्रदत्त विवेकाधिकार का उपयोग करते हुए इन दुकानों को घटे हुए दरों पर किसी व्यक्ति/कमिटी/कम्पनी को अनुज्ञा निर्गत करने के लिए उ.आ. को अनुशंसा करनी हैं, ताकि उत्पाद राजस्व के हित में खुदरा दुकानों की बन्दोवस्ती के अनुमोदनार्थ निर्णय ले सकें।

3.10.1 हमने बन्दोबस्ती पंजी एवं संबंधित अभिलेखों से अप्रैल 2010 और मार्च 2011 के बीच 11 उत्पाद जिलों[6] में पाया कि उत्पाद खुदरा दुकानों की सूची उनके न्यू.प्र.मा. को दर्शाते हुए अनुज्ञा शुल्क, अग्रिम अनुज्ञा शुल्क एवं प्रतिभूति राशि जिला स्तर पर तैयार किया गया तथा लॉटरी पद्धति से 2009-10 में दुकानों की बन्दोबस्ती हेतु मार्च 2009 में प्रत्येक जिला में विभिन्न तिथियों को सभी तथ्यों को शामिल करते हुए बिक्री अधिसूचना प्रकाशित की गई। परन्तु हमने पाया कि घटे दर पर दुकानों की बन्दोबस्ती के प्रावधानों के पालन नहीं करने के कारण 500 खुदरा दुकानें अबन्दोबस्त रही, फलस्वरूप अनुज्ञा शुल्क एवं उत्पाद शुल्क के रूप में ₹ 85.39 करोड़[7] सरकारी राजस्व की हानि हुई।

हमारे द्वारा अप्रैल 2010 से मार्च 2011 के बीच मामलों को बताये जाने के बाद सम्बन्धित स.आ.उ. /अ.उ. के द्वारा अनुज्ञा शुल्क का अधिक निर्धारण, दे.श./म.दे.श. की बाधित आपूर्ति एवं बोली लगाने वालों की कमी को कारण बताया गया। सभी सम्बन्धित स.आ.उ./अ.उ. के उत्तर स्वीकार करने योग्य नहीं है क्योंकि उत्पाद अधिकारियों ने 27 मार्च 2009 के अधिसूचना के प्रावधानों के अनुसार अपने विवेकाधिकार का प्रयोग कर इन मामलों को कम दर पर बन्दोबस्ती हेतु आयुक्त उत्पाद को अनुमोदित नहीं किया। तदन्तर उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं (फरवरी 2012) ।

---

[6] धनबाद, दुमका, गिरिडीह, गुमला-सह-लोहरदगा, हजारीबाग-सह-रामगढ़-सह-चतरा, जमशेदपुर, जामताड़ा, कोडरमा, पाकुड़, राँची तथा साहेबगंज।

[7]

श्रेणी	मात्रा/ एल.पी. एल./बी.एल	अनुज्ञा पत्र	उत्पाद शुल्क	अनुज्ञा पत्र की राशि	उत्पाद शुल्क की राशि
		दर प्रति एल.पी. एल./बी.एल	दर प्रति एल.पी. एल./बी.एल	(₹ लाख में)	
आई.एम.एफ.एल.	28,47,844	175	25	4,983.73	711.96
बीयर	22,46,336	15	6	336.95	134.78
सी.एस.	38,76,972	50	5	1,938.49	193.85
एस.सी.एस.	4,27,172	50	6	213.59	25.63
कुल				**7,472.76**	**1,066.22**
कुल योग				**8,538.98**	

3.10.2 हमने बन्दोबस्ती पंजी एवं सम्बन्धित अभिलेखों से जून 2010 से अगस्त 2010 के दौरान पाया कि राँची और धनबाद में क्रमश: 40 एवं 48 खुदरा उत्पाद दुकानें (6 अप्रैल 2009 से 21 जनवरी 2010 के बीच) पाँच दिन और 9 महीना के विलम्ब से बन्दोबस्त हुई, जिसके कारण अनुज्ञा शुल्क एवं उत्पाद शुल्क के रूप में ₹ 6.45 करोड़[8] राजस्व की हानि हुई।

हमारे द्वारा जून 2010 से अगस्त 2010 के बीच मामले को बताये जाने के बाद स.आ.उ. धनबाद अबन्दोबस्ती का कारण बोली लगाने वाले का अभाव बताया जब कि स.आ.उ., राँची विलम्ब से बन्दोबस्ती के मुद्दे पर कोई भी उत्तर प्रस्तुत नहीं किये। स.आ.उ. के उत्तर नियमित नही हैं क्योंकि वे 27 मार्च 2009 के अधिसूचना के प्रावधानों के अनुसार अपने विवेकाधिकार का प्रयोग करते हुए इन मामलों को कम दर पर बन्दोबस्ती हेतु आ.उ. के अनुमोदनार्थ अनुशंसा नहीं की। तदन्तर उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं (फरवरी 2012) ।

झारखण्ड उत्पाद अधिनियम के अन्तर्गत वर्ष 2004-05 से प्रभावी सरकार ने एक नई उत्पाद नीति (फरवरी 2004) अंगीकृत किया जिसके अन्तर्गत खुदरा उत्पाद दुकानों को दो समूहों में यथा, पहला देशी/मशालेदार देशी शराब तथा अन्य भारत निर्मित विदेशी शराब तथा बीयर, तीन वर्षो की ब्लौक अवधि, अर्थात जुलाई 2004 से मार्च 2007 तक के लिए बन्दोबस्त करना था। उत्पाद आयुक्त ने समय-समय पर उपायुक्तों को जून 2008 के अवधि तक विस्तार हेतु निर्देश दिया और दुकानों की अबन्दोबस्ती/अवधि विस्तार न होने की स्थिति में दुकानों को विभागीय स्तर पर चलाया जाना था। उसके बाद 1 जुलाई 2008 से सरकार द्वारा एक नई उत्पाद नीति अपनाई गई, जिसके अनुसार सभी दुकानों के लिए मिश्रित अनुज्ञप्ति पर विचार किया।

3.10.3 हमने बन्दोबस्ती पंजी एवं सम्बन्धित अभिलेखों से सितम्बर 2010 से जनवरी 2011 की अवधि के दौरान पाया कि तीन उत्पाद जिलों[9] में समूह -I[10] के 218 खुदरा उत्पाद दुकानों का न तो अवधि विस्तार किया गया और न ही पुर्नबन्दोबस्ती या विभागीय स्तर पर चलाया गया। इस तरह, बन्दोबस्ती/अवधि विस्तार/ विभागीय स्तर पर चलाने के अभाव में 1 अप्रैल 2008 से 30 जून 2008 तक सम्पूर्ण जिला शुष्क रहा। फलस्वरूप, अनुज्ञा शुल्क एवं उत्पाद शुल्क के रूप में ₹ 5.92 करोड़[11] राजस्व की हानि हुई।

8

श्रेणी	मात्रा/ एल.पी. एल./बी.एल	अनुज्ञा पत्र	उत्पाद शुल्क	अनुज्ञा पत्र की राशि	उत्पाद शुल्क की राशि
		दर प्रति एल.पी. एल./बी.एल	दर प्रति एल.पी. एल./बी.एल	(₹ लाख में)	
आई.एम.एफ.एल.	2,47,125	175	25	432.47	61.78
वियर	1,25,559	15	6	18.83	7.53
सी.एस.	1,12,398	50	5	56.20	5.62
एस.सी.एस.	1,11,570	50	6	55.79	6.69
कुल				**563.29**	**81.62**
कुल योग				**644.91**	

9 धनबाद, हजारीबाग एवं साहेबगंज।

10 देशी शराब तथा मशालेदार देशी शराब।

11 **अनुज्ञा शुल्क** ₹ 5.42 करोड़, **दे.श. का उत्पाद शुल्क** 8,74,061 ल.प्रू.लि. @ ₹ 5 = ₹ 43.70 लाख एवं **म.दे.श.** 1,06,535 ल.प्रू.लि @ ₹ 6 = ₹ 6.39 लाख ।

हमारे द्वारा मामले को बताये जाने के बाद सभी सम्बन्धित स.आ.उ./अ.उ. ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया परन्तु विभागीय स्तर पर दुकानों को चलाने के लिए कोई उत्तर प्रस्तुत नहीं किया। तथापि, स.आ.उ., हजारीबाग ने बताया कि बोली लगानेवाले की प्रतिभूति राशि जब्त कर ली गयी है। तदन्तर उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (फरवरी 2012) ।

सरकार को जून 2011 में मामले को प्रतिवेदित किया गया तथा सितम्बर 2011 में स्मार पत्र भी प्रेषित किया; उनके उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं (फरवरी 2012) ।

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

झारखण्ड उत्पाद अधिनियम के प्रावधानों 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 शर्त्त, 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 मद्यभण्डार का स्थान, जहाँ से वितरण सुनिश्चित किया जाना हो, का उल्लेख अनिवार्य है।

हमने जून 2010 से मार्च 2011 के दौरान देशी शराब के थोक आपूर्ति के अनन्य विशेषाधिकार अभिलेखों तथा सम्बन्धित अभिलेखों से पाया कि चार उत्पाद जिलो[12] में देशी शराब के थोक आपूर्त्ति हेतु वर्ष 2008-09 से 2010-11 के लिए निविदा अधिसूचना सितम्बर 2007 के बजाय सात महीनों के विलम्ब से 3 अप्रैल 2008 को प्रकाशित किया गया। तीन जिलों में देशी शराब की आपूर्ति हेतु अनुज्ञप्ति 1 अगस्त 2008 को जारी किया गया और जमशेदपुर में 21 महीने बाद 1 जनवरी 2010 को जारी किया गया। इस प्रकार, आयुक्त उत्पाद, झारखण्ड द्वारा देशी शराब के थोक आपूर्ति के अनन्य विशेषाधिकार के बन्दोबस्ती हेतु औसतन सात महीना के विलम्ब से अधिसूचना प्रकाशित की गई, जिसके कारण ₹ 1.71 करोड़ के उत्पाद राजस्व की हानि हुई। हमने राजस्व हानि की गणना चार और 21 महीना की अवधि के लिए 5,48,802 ल.प्रू.लि.[13] पर ₹ 4 प्रति ल.प्रू.लि. की दर से की है।

हमारे द्वारा जून 2010 से मार्च 2011 के बीच मामले को बताये जाने के बाद स.आ.उ., जमशेदपुर, राँची तथा हजारीबाग ने बताया कि बन्दोबस्ती में विलम्ब का कारण मुख्यालय (आयुक्त उत्पाद) से सम्बन्धित है जब कि अ.उ., कोडरमा ने कोई उत्तर नहीं दिया। जब हमने मामले को आयुक्त उत्पाद को बताया तो यह कहा गया कि क्षेत्रीय कार्यालयों से विस्तृत जानकारी प्राप्त होने के पश्चात् उत्तर प्रस्तुत किया जायेगा।

सरकार को जून 2011 में मामले को प्रतिवेदित किया गया और सितम्बर 2011 में स्मार पत्र भेजे गये; उनके उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं (फरवरी 2012) ।

---

[12] हजारीबाग सह रामगढ़ सह चतरा, जमशेदपुर, कोडरमा एवं राँची ।

[13] **1. जमशेदपुर:** 2008-09 में 12 महीने के लिए 1,46,787 एल.पी.एल. और 2009-10 में नौ महीने के लिए 1,82,272 एल.पी.एल. **2. राँची:** 2008-09 में चार महीने के लिए 1,26,775 एल.पी.एल. **3. कोडरमा:** 2008-09 में चार महीने के लिए 14,243 एल.पी.एल. **4. हजारीबाग-सह-रामगढ़-सह-चतरा** 2008-09 में चार महीने के लिए 78,725 एल.पी.एल.

3.12 अनुज्ञा शुल्क के कम वसूली के कारण राजस्व की हानि

झारखण्ड उत्पाद अधिनियम के प्रावधानों तथा उसके अन्तर्गत बनाये गये नियमों के अधीन, उत्पाद एवं मद्य निषेध विभाग, झारखण्ड सरकार, रक्षित शुल्क प्राप्त होने पर लॉटरी द्वारा खुदरा उत्पाद दुकानों का शत-प्रतिशत बन्दोबस्ती हेतु नई उत्पाद नीति फरवरी 2009 से प्रारंभ किया जो बाद में दुकानों की बन्दोबस्ती के पश्चात मासिक अनुज्ञा शुल्क के रूप में निर्धारित होती है। रक्षित शुल्क की गणना विभाग द्वारा निर्धारित प्रत्येक श्रेणी के शराब के न्यू.प्र.मा. का प्रति ल.प्रू.लि./बी.एल. की दर से किया जाता है।

हमने (जून 2010) में स.आ.उ. जमशेदपुर के बन्दोबस्ती पंजी एवं सम्बन्धित अभिलेखों की लेखापरीक्षा के दौरान पाया कि विभाग द्वारा 2009-10 के दौरान प्रत्येक श्रेणी के शराब के लिए निर्धारित न्यू.प्र.मा. के आधार पर ₹ 1.40 करोड़ रक्षित शुल्क की वसूली 38 खुदरा उत्पाद दुकानों (37 भा.नि.वि.श. एवं एक दे.श.) से की गई। तत्पश्चात हमने पाया कि रक्षित शुल्क की गणना ₹ 1.56 करोड़[14] की सही राशि के बदले गलती से ₹ 1.39 करोड़ की गई। फलस्वरूप खुदरा दुकानों की बन्दोबस्ती अवधि के दौरान (पाँच और 12 महीना के बीच) मासिक अनुज्ञा शुल्क की वसूली गलत निर्धारित रक्षित शुल्क पर की गई। इसके परिणामस्वरूप ₹ 1.40 करोड़ कम अनुज्ञा शुल्क की वसूली हुई।

हमारे द्वारा मामले को बताये जाने के बाद स.आ.उ., जमशेदपुर ने बताया कि 2008-09 में न्यू.प्र.मा. के बढ़ोत्तरी के कारण कुछ दुकानों के अनुज्ञा शुल्क का निर्धारण कम राशि पर किया गया। कम राशि पर दुकानों की बन्दोबस्ती का निर्णय स्वेच्छिक एवं सरकारी आदेशों का उल्लंघन था, परिणामतः सरकारी राजस्व की हानि हुई।

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार ऐसे दोषी कर्मचारियों के विरूद्ध उत्तरदायित्व निर्धारित करने/अनुशासनात्मक कारवाई करने के लिए कदम उठाने पर विचार कर सकती है ।

मामले को सरकार को जून 2011 में प्रतिवेदित किया गया तथा सितम्बर 2011 में स्मार पत्र भेजे गये; उनके उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं (फरवरी 2012) ।

[14] **आई.एम.एफ.एल.**: 79,742.08 एल.पी.एल. @ प्रति एल.पी.एल. ₹ 175 की दर से + **बियर**: 94,106.75 बी.एल. @ प्रति बी.एल. ₹ 15 की दर से + **दे.श.**: 4,502.50 एल.पी.एल @ प्रति एल.पी.एल. ₹ 50 की दर से = ₹ 1.56 करोड़।

3.13 नई उत्पाद नीति 2008 के अन्तर्गत उत्पाद दुकानों की बन्दोबस्ती नहीं होने से राजस्व की हानि

उत्पाद एवं मद्य निषेध विभाग ने एक नई उत्पाद नीति अधिसूचित (मई 2008) किया जो 1 जुलाई 2008 से प्रभावी था तथा जिसके अन्तर्गत वर्ष के दौरान शत-प्रतिशत दुकानों की बन्दोबस्ती तथा सरकारी राजस्व का पूर्ण संग्रहण करना था। दिनांक 7 मई 2008 के संशोधित संकल्प के अनुसार वर्ष 2008-09 की अवधि में अनन्य विशेषाधिकार के अन्तर्गत निलामी पद्धति द्वारा बन्दोबस्ती हेतु जिले की सभी उत्पाद दुकानों (देशी शराब, मशालेदार देशी शराब, भा.नि.वि.श. एवं बीयर) का एक समूह में विलय कर दिया गया। तदन्तर, उत्पाद दुकानों की बन्दोवस्ती की स्वीकृति उत्पाद आयुक्त द्वारा अनुमोदित की जानी है।

हमने बन्दोबस्ती पंजी एवं सम्बन्धित अभिलेखों से अप्रैल 2010 से मार्च 2011के दौरान पाया कि 10 उत्पाद जिलों[15] में 966 खुदरा उत्पाद दुकानें (दे. श. 318 म.दे.श. 231 भा.नि.वि.श. 417) 1 जुलाई 2008 और 11 नवम्बर 2008 के बीच अबन्दोबस्त रही और जिलों में पूर्ण शुष्क स्थिति बना रहा, जिसके कारण ₹ 50.12 करोड़ अनुज्ञा शुल्क तथा उत्पाद शुल्क की हानि हुई।

हमारे द्वारा अप्रैल 2010 और मार्च 2011 के बीच मामले को बताये जाने के बाद छह स.आ.उ./अ.उ.[16] ने कहा कि बन्दोबस्ती हेतु अनुमोदन आवश्यक था जो आयुक्त उत्पाद द्वारा नहीं दी गई। अन्य स.आ.उ. यथोचित उत्तर प्रस्तुत नहीं किये। हमारे द्वारा मामले आयुक्त उत्पाद को बताये जाने के बाद यह कहा गया कि क्षेत्रीय कार्यालय से विस्तृत जानकारी प्राप्त होने के पश्चात उत्तर प्रस्तुत किया जायेगा। तदन्तर उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं (फरवरी 2012) ।

सरकार को जून 2011 में मामले को प्रतिवेदित किया तथा सितम्बर 2011 में स्मार पत्र भेजा; उनके उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं (फरवरी 2012) ।

[15] चाईबासा, धनबाद, गुमला, हजारीबाग-सह-रामगढ़-सह-चतरा, जमशेदपुर, कोडरमा, पाकुड़, राँची-सह-खूँटी, साहेबगंज एवं सरायकेला-खरसावाँ।

[16] चाईबासा, जमशेदपुर, कोडरमा, पाकुड़, राँची-सह-खूँटी एवं साहेबगंज।

3.14 विलम्ब से जमा अनुज्ञा शुल्क पर दण्ड की वसूली नहीं होने के कारण राजस्व की हानि

झारखण्ड उत्पाद अधिनियम के प्रावधानों तथा उसके अन्तर्गत बनाये गये नियमावली के साथ पठित पत्र सं-1 नीति 40-5/2009-422 के शर्त्त संख्या - XVII तथा बिक्री अधिसूचना के शर्त्त संख्या- 15 के अधीन खुदरा दुकानों के अनुज्ञाधारी प्रत्येक महीने की 20 तारीख तक मासिक अनुज्ञा शुल्क जमा करने के लिए बाध्य थे, जिसमें असफल होने की स्थिति में अनुज्ञा शुल्क के रूप में बकाये की राशि पर पाँच प्रतिशत प्रति दिन की दर से ब्याज आरोपनीय था।

हमने जून 2010 से जनवरी 2011 के दौरान अनुज्ञा शुल्क पंजी तथा सम्बन्धित अभिलेखों से पाया कि तीन उत्पाद जिलो[17] में वर्ष 2008-09 तथा 2009-10 में क्रमश: दो और 28 खुदरा उत्पाद दुकानों के अनुज्ञाधारियों ने निर्धारित अवधि के अन्दर यानि, प्रत्येक महीने की 20वीं तारीख तक, अपने मासिक अनुज्ञा शुल्क जमा करने में असफल रहे। इस तरह, अनुज्ञाधारी विलम्ब से मासिक अनुज्ञा शुल्क जमा करने के कारण ₹ 6.33 करोड़ सूद चुकाने के लिए बाध्य थे, तथापि नहीं वसूला गया।

हमारे द्वारा मामले को बताये जाने के बाद स.आ.उ. जमशेदपुर ने कहा कि ब्याज की राशि प्रतिभूति जमा से समायोजित की गयी तथा 19 अनुज्ञाधारियों के विरूद्ध मासिक अनुज्ञा शुल्क की वसूली हेतु नीलामवाद दायर करने की प्रक्रिया प्रारम्भ की गई है। स.आ.उ. धनबाद ने कहा कि हानि की जाँच की जायेगी एवं समायोजित किया जायेगा, जबकि स.आ.उ., राँची ने कहा कि नियमावली में भुगतान हेतु कोई समय सीमा निर्देशित नहीं है। स.आ.उ., राँची का उत्तर स्वीकार करने योग्य नही था क्योंकि यह अधिनियम/ नियमावली के प्रावधानों के परस्पर विरोधी था। तदन्तर, उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं (फरवरी 2012) ।

हमने सरकार को जून 2011 में मामले को प्रतिवेदित किया तथा सितम्बर 2011 में स्मार पत्र भेजा; उनके उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं (फरवरी 2012) ।

[17] धनबाद, जमशेदपुर एवं राँची।