अध्याय-III
राज्य आबकारी

3.1 कर प्रशासन

मानव उपभोग हेतु मदिरा पर आबकारी अभिकर, अन्य मादक द्रव्यों जैसे चरस, भाँग एवं गांजा इत्यादि पर फीस आरोपित या आदेशित समपहरण उत्तर प्रदेश आबकारी अधिनियम, 1910 (उ0प्र0आ0अधिनियम) एवं उसके अधीन बनाये गये नियमों के अन्तर्गत उद्ग्रहीत की जाती है। ये नियम मदिरा तथा अन्य मादक द्रव्यों की अवैध खरीद–बिक्री, अल्कोहल के आयात–निर्यात तथा उसके विधिविरूद्ध उत्पादन पर नियंत्रण करते हुए विभाग में राजस्व के रिसाव पर प्रबल नियंत्रण रखने हेतु बनाये गये हैं।

आसवनियों में अल्कोहल का उत्पादन मुख्यतः चीनी निर्माण के दौरान सहउत्पाद के रूप में प्राप्त शीरे से होता है। अल्कोहल से विभिन्न प्रकार की मदिरा जैसे देशी मदिरा (दे0म0) तथा भारत निर्मित विदेशी मदिरा (भा0नि0वि0म0) जैसे व्हिस्की, ब्राण्डी, रम एवं जिन निर्मित की जाती है। आसवनियों में उत्पादित अल्कोहल एवं मदिरा पर आबकारी अभिकर आबकारी राजस्व का प्रमुख भाग होता है। आसवनी से मानव उपभोग हेतु मदिरा का निर्गम या तो बन्ध–पत्र के अधीन बिना आबकारी अभिकर के या निर्धारित दर पर उसके अग्रिम भुगतान पर होता है। आबकारी अभिकर के अलावा लाइसेन्स फीस भी आबकारी राजस्व का भाग होता है। जिला अधिकारी (जि0अ0), जिला आबकारी अधिकारी (जि0आ0अ0) की सहायता से, जिले में मदिरा की दुकानों के व्यवस्थापन के लिए उत्तरदायी है।

3.2 प्राप्तियों का रुझान

राज्य आबकारी से वर्ष 2008–09 से 2012–13 के दौरान वास्तविक प्राप्तियों के साथ कुल कर प्राप्तियों को सारणी क्रमांक 3.1 में दर्शाया गया है :

सारणी क्रमांक 3.1

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट अनुमान	वास्तविक प्राप्तियाँ	अन्तर आधिक्य (+) कमी (–)	अन्तर का प्रतिशत	राज्य की कुल कर प्राप्तियाँ	वास्तविक प्राप्तियों का कुल कर प्राप्तियों से प्रतिशत
2008-09	5,040.00	4,720.01	(-) 319.99	(-) 6.35	28,658.97	16.47
2009-10	5,176.45	5,666.06	(+) 489.61	9.46	33,877.60	16.73
2010-11	6,763.23	6,723.49	(-) 39.74	(-) 0.59	41,355.00	16.26
2011-12	8,124.08	8,139.20	(+) 15.12	0.19	52,613.43	15.47
2012-13	10068.28	9782.49	(-) 285.79	(-) 2.84	58098.36	16.84

स्रोतः उत्तर प्रदेश शासन के वित्त लेखे।

राज्य आबकारी विभाग की कुल प्राप्तियाँ वर्ष 2012–13 में ₹ 9,782.49 करोड़ थी जिसमें गतवर्ष की तुलना में 20.19 प्रतिशत की वृद्धि हुई, किन्तु यह बजट अनुमान से ₹ 285.79 करोड़ कम थी, जो (–) 2.84 प्रतिशत है।

3.3 राजस्व बकाये का विश्लेषण

31 मार्च 2013 को राजस्व बकाया ₹ 54.06 करोड़ था जिसमें से ₹ 48.51 करोड़ पॉच वर्ष से अधिक पुराने थे। वर्ष 2008–09 से 2012–13 की अवधि में राजस्व बकाये की स्थिति सारणी क्रमांक 3.2 में वर्णित हैं:

सारणी क्रमांक 3.2

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बकाये का प्रारम्भिक अवशेष	वर्ष के दौरान वृद्धि	वर्ष के दौरान संग्रहीत धनराशि	बकाये का अन्तिम अवशेष
2008-09	61.39	0.59	0.03	61.95
2009-10	61.95	1.35	0.07	63.23
2010-11	63.23	0.45	6.96	56.72
2011-12	56.72	0.03	1.93	54.82
2012-13	54.82	0.02	0.78	54.06

स्रोतः विभाग द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना।

हम संस्तुति करते हैं कि बकाये की शीघ्र वसूली हेतु सरकार उचित कदम उठाने के लिए विचार करें।

3.4 संग्रह की लागत

वर्ष 2010–11, 2011–12 तथा 2012–13 के दौरान राज्य आबकारी राजस्व प्राप्तियों का सकल संग्रह, संग्रह की लागत तथा सकल संग्रह पर हुए व्यय की प्रतिशतता के साथ सम्बन्धित विगत वर्ष के लिये सकल संग्रह पर हुए संग्रह की लागत के अखिल भारतीय औसत के प्रतिशतता का विवरण सारणी क्रमांक 3.3 में दिया गया है:

सारणी क्रमांक 3.3

(₹ करोड़ में)

वर्ष	सकल संग्रह	संग्रह की लागत	सकल संग्रह से संग्रह की लागत की प्रतिशतता	विगत वर्ष की संग्रह लागत का अखिल भारतीय औसत प्रतिशत
2010-11	6,723.49	95.72	1.42	3.64
2011-12	8,139.20	101.26	1.24	3.05
2012-13	9,782.49	116.88	1.19	2.98

स्रोतः उत्तर प्रदेश सरकार के वित्त लेखे एवं विभाग द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना।

हमने पाया कि राज्य आबकारी विभाग की संग्रह की लागत अखिल भारतीय औसत से काफी कम है।

3.5 आन्तरिक लेखापरीक्षा

आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा संगठन के आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली का महत्वपूर्ण घटक है और सामान्यतया सभी नियन्त्रणों का नियन्त्रण के रूप में पारिभाषित किया गया है। यह संगठन को विश्वस्त बनाता है कि निर्धारित प्रणालियां तक्रसंगत तरीके से कार्य कर रही हैं।

विभाग की आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा में एक वित्त नियन्त्रक, एक वरिष्ठ वित्त लेखाधिकारी, एक वित्त लेखाधिकारी, दो सहायक लेखाधिकारी, छः वरिष्ठ लेखा परीक्षक एवं छः लेखा परीक्षको के स्वीकृत पदो के सापेक्ष एक वरिष्ठ वित्त लेखाधिकारी, एक वित्त लेखाधिकारी, दो सहायक लेखाधिकारी, दो वरिष्ठ लेखा परीक्षक एवं तीन लेखा परीक्षक ही कार्यरत हैं। वर्ष 2012–13 के दौरान लेखापरीक्षा हेतु कुल 140 इकाईयॉ योजित थीं, किन्तु आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा द्वारा केवल 119 इकाईयों की ही लेखापरीक्षा सम्पादित की गई। उठाये गये निरीक्षण टीप की संख्या, उसमें निहित धनराशि, उसके अनुपालन के सम्बन्ध में विभाग द्वारा दिसम्बर 2013 तक सूचना उपलब्ध नहीं करायी गयी।

3.6 लेखापरीक्षा का प्रभाव

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

वर्ष 2007–08 से 2011–12 की अवधि के दौरान, हमारे लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में ₹ 1360.37 करोड़ की कर के अवनिर्धारण एवं अन्य अनियमितताओं के मामलें दर्शाये

गये। विभाग द्वारा ₹ 8.53 करोड़ की आपत्तियॉ स्वीकार की गयी, जिसमें से मार्च 2013 तक ₹ 4.83 करोड़ की वसूली की गयी, विवरण सारणी क्रमांक 3.4 में वर्णित है:

सारणी क्रमांक 3.4

(₹ करोड में)

क्रम सं0	लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का वर्ष	प्रस्तरों में शामिल धनराशि	स्वीकार किये गये प्रस्तरों की धनराशि	वर्ष के दौरान वसूल की गई धनराशि
1	2007-08	1.26	0.76	0.26
2	2008-09	1,344.56	4.24	3.93
3	2009-10	1.44	0	0
4	2010-11	1.03	3.04	0.52
5	2011-12	12.08	0.49	0.12
	योग	**1,360.37**	**8.53**	**4.83**

उपरोक्त सारणी क्रमांक का विश्लेषण यह दर्शाता है कि स्वीकार किये गये प्रस्तरों और उनकी धनराशि की प्रतिशतता बहुत कम है। वसूली की धनराशि स्वीकार किये गये प्रस्तरों की धनराशि के सापेक्ष 57 प्रतिशत है।

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

2007–08 से 2011–12 के दौरान हमने अपने लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों द्वारा अनारोपण/कम आरोपण, वसूली न होना/कम वसूली होना, अवनिर्धारण/राजस्व हानि, अनियमित छूट, गलत दर से कर आरोपण, गलत गणना इत्यादि के 1240 मामले इंगित किये थे जिसमें ₹ 1786.46 करोड़ का राजस्व निहित था। विभाग/शासन ने इनमें से 108 मामलों में शामिल ₹ 2.65 करोड़ की लेखापरीक्षा आपत्तियॉ स्वीकार की एवं इसकी वसूली की गई। विवरण सारणी क्रमांक 3.5 में दर्शाया गया है:

सारणी क्रमांक 3.5

(₹ करोड में)

वर्ष	लेखा परीक्षा इकाईयों की संख्या	आपत्तिगत धनराशि		स्वीकार की गई धनराशि		वसूल की गई धनराशि	
		मामलो की संख्या	धनराशि	मामलों की संख्या	धनराशि	मामलों की संख्या	धनराशि
2007-08	82	93	18.80	12	0.06	12	0.06
2008-09	118	189	1,372.36	9	0.20	9	0.20
2009-10	119	140	66.93	20	0.95	20	0.95
2010-11	190	435	231.03	46	1.33	46	1.33
2011-12	200	383	97.34	21	0.11	21	0.11
योग	**709**	**1240**	**1,786.46**	**108**	**2.65**	**108**	**2.65**

उपर्युक्त सारणी क्रमांक का विश्लेषण करने पर देखा गया कि स्वीकार किये गये प्रस्तरों के धनराशि की प्रतिशतता काफी कम है। जबकि, स्वीकार किये गये प्रस्तरों के सम्बन्ध में वसूली की राशि शत प्रतिशत है।

3.6.3 निरीक्षण प्रतिवेदनों के अनुपालन की स्थिति (2012–13)

वर्ष 2012–13 के दौरान राज्य आबकारी प्राप्तियों के 148 इकाईयों के अभिलेखों की हमारे नमूना जॉच में कर के अवनिर्धारण एवं अन्य अनियमितताओं के ₹ 238.03 करोड़ के 317 मामले प्रकाश में आये, जो निम्नलिखित श्रेणियों के अन्तर्गत सारणी क्रमांक 3.6 में दर्शाये गये हैं:

सारणी क्रमांक 3.6

(₹ करोड में)

क्रम संख्या	श्रेणियां	मामलों की संख्या	धनराशि
1.	**नई आबकारी नीति एवं उसका राजस्व पर प्रभाव**	1	188.80
2.	शीरे से अल्कोहल का कम उत्पादन	10	24.60
3.	देशी मदिरा के न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा का उठान न किया जाना	04	3.00
4.	लाइसेंस फीस का अनारोपण/कम आरोपण	101	11.75
5.	ब्याज का अनारोपण	07	0.25
6.	अन्य अनियमितताएं	194	9.63
योग		**317**	**238.03**

वर्ष 2012–13 के दौरान, विभाग ने अवनिर्धारण एवं अन्य कमियों के 34 मामलों में ₹ 6.55 लाख स्वीकार एवं वसूल किये, जिसमें से ₹ 2.00 लाख के पाँच मामले वर्ष 2012–13 के दौरान तथा शेष विगत वर्षों में इंगित किये गये थे।

प्रस्तर **"नई आबकारी नीति एवं उसका राजस्व पर प्रभाव"** और कुछ अन्य निदर्शी मामले जिनमें ₹ 192 करोड़ की धनराशि सन्निहित हैं, अनुवर्ती प्रस्तरों में उल्लिखित है।

3.7 लेखापरीक्षा आपत्तियाँ

राज्य आबकारी विभाग के कार्यालयों में अभिलेखों की हमारी जाँच में अल्कोहल का कम उत्पादन, अर्थदण्ड/ब्याज का अनारोपण आदि के मामले प्रकाश में आये, जिनका उल्लेख इस अध्याय के अनुवर्ती प्रस्तरों में किया गया है। ये मामले उदाहरणात्मक हैं तथा हमारे द्वारा किये गये नमूना जाँच पर आधारित हैं। इस प्रकार की त्रुटियाँ प्रत्येक वर्ष हमारे द्वारा इंगित की जाती हैं परन्तु ऐसी अनियमितताएं न केवल बनी रहती हैं, अपितु हमारी लेखापरीक्षा होने तक पकड़ में नहीं आती हैं। शासन को आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली सुदृढ़ करने की आवश्यकता हैं, जिससे भविष्य में इस प्रकार की कमियों की पुनरावृत्ति होने से बचा जा सके।

3.8 नई आबकारी नीति एवं उसका राजस्व पर प्रभाव

3.8.1 प्रस्तावना

राज्य आबकारी विभाग राज्य का दूसरा सबसे बड़ा राजस्व प्राप्त करने वाला विभाग है। संयुक्त प्रान्त आबकारी अधिनियम, 1910 और उत्तर प्रदेश शीरा नियन्त्रण अधिनियम, 1964 और नियमावलियों के अन्तर्गत और नई आबकारी नीति 2001 यथा संशोधित[1], द्वारा समय–समय पर राज्य सरकार को फीस के आरोपण और अल्कोहल के उत्पादन, स्वामित्व, परिवहन, विक्रय व क्रय पर आबकारी अभिकर के आरोपण की शक्ति प्रदान करते है।

आबकारी नीति के रूप में दिनांक 01 अप्रैल 2001 को प्रख्यापित ''नई आबकारी नीति'' ने नये शराब उद्यमियों के प्रवेश द्वारा शराब सिंडीकेट का एकाधिकार सीमित/समाप्त करने का उद्देश्य है। नीति की मुख्य विशेषता दुकानों का आबंटन नीलामी अथवा टेण्डर के स्थान पर सार्वजनिक लाटरी द्वारा किया जाना था। नीति यह भी सुनिश्चित करती हैं कि समुचित मूल्य पर बेहतर गुणवत्ता की मदिरा उपभोक्ताओं को सुलभ हो। उपभोग आधारित आबकारी शुल्क के आरोपण से नई आबकारी नीति बनाई गयी जिसमें:

- मदिरा के अधिकतम थोक मूल्य (एम0डब्लू0पी0) व अधिकतम फुटकर मूल्य (एम0 आर0पी0) का निर्धारण और मदिरा के थोक व फुटकर अनुज्ञापियों का लाभांश सीमित किया गया।
- मदिरा दुकानों के लिए लाइसेंसों के जारी करने की प्रकिया को सरल किया, और लाइसेंस फीस का निर्धारण किया गया।
- विभिन्न प्रकार की मदिरा पर आबकारी अभिकर की देयता निर्धारित करी गयी।
- उपभोक्ताओं को मानक मदिरा की उपलब्धता सुनिश्चित कराने और आबकारी राजस्व की चोरी रोकने हेतु होलोग्राम का लगाया जाना अनिवार्य किया गया।
- माडल शाप्स स्थापित करी गयीं।

3.8.2 संगठनात्मक ढाँचा

शासन स्तर पर प्रमुख सचिव, राज्य आबकारी, प्रशासनिक प्रमुख है। राज्य आबकारी विभाग का सम्पूर्ण नियन्त्रण व उत्तरदायित्व राज्य आबकारी आयुक्त (आ0आ0), उत्तर प्रदेश, मुख्यालय इलाहाबाद का है, जिनका सहयोग मुख्यालय स्तर पर दो अतिरिक्त आबकारी आयुक्त, तीन संयुक्त आबकारी आयुक्त, 10 उप आबकारी आयुक्त और छः सहायक आबकारी आयुक्त करते हैं। वित्तीय मामलों में, आबकारी आयुक्त का सहयोग वित्त अधिकारी एवं मुख्य लेखा अधिकारी करते हैं। आबकारी आयुक्त पर आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा के माध्यम से विभिन्न इकाईयों पर निगरानी रखने का भी उत्तरदायित्व है। प्रभावी प्रशासन के उद्देश्य से प्रदेश को पाँच जोन एवं 18 प्रभारों में

[1] दिनांक 10 जनवरी 2007, 04 मार्च 2008, 11 फरवरी 2009, 26 फरवरी 2010 और 12 मार्च 2011।

विभक्त किया गया हैं, जिसमें से प्रत्येक संयुक्त आबकारी आयुक्त और उप आबकारी आयुक्त के प्रभार में हैं, जिनका सहयोग प्रत्येक जनपद में एक सहायक आबकारी आयुक्त करते हैं। आबकारी प्राप्तियों के मामले में जनपद में जिला अधिकारी आबकारी प्रशासन का प्रमुख है।

3.8.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

यह सुनिश्चित करने के दृष्टिकोण से लेखापरीक्षा सम्पन्न की गयी कि:

- विभाग में आबकारी अभिकर और लाइसेंस फीस इत्यादि के आरोपण एवं वसूली की समुचित एवं पर्याप्त प्रक्रिया विद्यमान है, और ये शासकीय खाते में जमा किये जा रहे हैं,
- नई आबकारी नीति के प्रावधानों को समुचित और प्रभावी तरीके से लागू किया जा रहा है,
- विभाग में आन्तरिक नियन्त्रण अस्तित्व में है, और यह समुचित और प्रभावी है।

3.8.4 लेखापरीक्षा के मानदण्ड

निम्नलिखित अधिनियमों, नियमावलियों और आदेशों के परिप्रेक्ष्य में नई आबकारी नीति एवं उसका राजस्व पर प्रभाव सम्बन्धी लेखापरीक्षा सम्पन्न की गई:

(i) संयुक्त प्रान्त आबकारी अधिनियम, 1910,
(ii) उत्तर प्रदेश शीरा नियन्त्रण अधिनियम, 1964,
(iii) उत्तर प्रदेश शीरा नियन्त्रण नियमावली, 1974,
(iv) नई आबकारी नीति, समय–समय पर यथा संशोधित,
(v) शासकीय/विभागीय आदेशों/परिपत्रों और अधिनियमों[2] इत्यादि,

विशिष्ट प्रावधानों का उल्लेख सम्बन्धित प्रस्तरों में किया गया है।

3.8.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं पद्धति

इस लेखापरीक्षा हेतु हमने इकाईयों को अत्यधिक, मध्यम एवं लघु जोखिम क्षेत्र[3] के रूप में विभाजन जिला आबकारी कार्यालयों द्वारा 2007–08 से 2011–12 की अवधि में राजस्व अर्जन के आधार पर किया। हमने अभिलेखों की जांच 14 जिला[4] कार्यालयों का चुनाव अत्यधिक जोखिम, 27 जिलों मे से सात जिला[5] कार्यालयों का चुनाव मध्यम जोखिम और शेष 30 जिलों में से तीन जिला[6] कार्यालयों का चुनाव लघु जोखिम क्षेत्र के रूप में किया। इकाईयों का मध्यम एवं लघु जोखिम वर्ग में चयन यादृच्छिक प्रतिचयन के आधार पर किया गया। आबकारी आयुक्त के अभिलेखों की जांच की गयी, किन्तु शासन के अभिलेख[7] अनेक प्रयासों के पश्चात् भी हमें उपलब्ध नहीं कराये गये। लेखापरीक्षा अवधि सितम्बर 2012 से अप्रैल 2013 के दौरान सम्पन्न की गई।

---

2 भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899, रजिस्ट्रेशन अधिनियम 1908, और उत्तर प्रदेश स्टाम्प (सम्पत्ति का मूल्यांकन) नियमावली 1997।

3 अत्यधिक जोखिम : जहाँ वार्षिक राजस्व प्राप्ति ₹ 100 करोड़ हैं।
मध्यम जोखिम : जहाँ वार्षिक राजस्व प्राप्ति ₹ 10 करोड़ से अधिक परन्तु ₹ 100 करोड़ से कम हैं।
लघु जोखिम : जहाँ वार्षिक राजस्व प्राप्ति ₹ 10 करोड़ से कम है।

4 अलीगढ़, बरेली, जी0बी0 नगर, गाजियाबाद, गाजीपुर, गोरखपुर, खीरी, लखनऊ, मेरठ, मुजफ्फरनगर, रामपुर, सहारनपुर, शाहजहाँपुर और उन्नाव।

5 इलाहाबाद, बिजनौर, फिरोजाबाद, जौनपुर, कानपुर नगर, मुरादाबाद और वाराणसी।

6 बदायूँ, बागपत और कौशाम्बी।

7 वर्ष 2007–08 से 2012–13 के लिए नीति से सम्बन्धित पत्रावलियाँ।

दिनांक 20 नवम्बर 2012 को आबकारी आयुक्त के साथ प्रारम्भिक विचारगोष्ठी आयोजित की गई थी जिसमें इस लेखापरीक्षा के उद्देश्य पर चर्चा की गई थी और समापन विचार गोष्ठी 31 जुलाई 2013 को आयोजित की गई थी जिसमें प्रमुख सचिव/आबकारी आयुक्त और अन्य विभागीय अधिकारी शामिल थे। हमारे प्रेक्षणों के प्रति विभाग/सरकार की प्रतिक्रिया को समुचित स्थानों पर सम्मिलित किया गया है।

3.8.6 अभिस्वीकृति

हम आबकारी आयुक्त (आ0आ0) द्वारा सूचना तथा लेखापरीक्षा हेतु अभिलेखों को प्रदान करने के लिए दिये गये सहयोग हेतु आभार व्यक्त करते हैं।

लेखापरीक्षा उपलब्धियाँ

3.8.7 देशी मदिरा का मूल्य निर्धारण

संयुक्त प्रान्त आबकारी अधिनियम, 1910 की धारा 41 व उत्तर प्रदेश आबकारी (देशी मदिरा की थोक बिक्री के लिए लाइसेंसों का व्यवस्थापन) नियमावली, 2002 का नियम 13 प्रावधानित करता है कि आबकारी आयुक्त राज्य सरकार की पूर्व अनुमति से देशी मदिरा का तीव्रतावार (25 प्रतिशत, 36 प्रतिशत और 42.8 प्रतिशत वी/वी) मूल्य या मात्रा जिससे अधिक या कम पर किसी मादक पदार्थ की बिक्री या आपूर्ति न हो, निर्धारित करे।

आबकारी आयुक्त देशी मदिरा के अधिकतम थोक एवं अधिकतम फुटकर विक्रय मूल्य निर्धारण हेतु समिति[8] गठित करते हैं। मूल्य निर्धारण समिति निम्नलिखित को शामिल करते हुए अधिकतम थोक मूल्य एवं अधिकतम फुटकर मूल्य तय करते हैं:

- शीरे[9] का मूल्य तय करना,
- शीरे को अल्कोहल एवं ई एन ए में बदलने की लागत,
- जोड़ना : अल्कोहल के अपमिश्रण पर छीजन एवं श्रम लागत,
  - कैरेमलाइजेशन एवं एसेन्स लागत,
  - बोतल, लेबुल, कैप्सूल और पैकेजिंग लागत,
  - आसवनी से थोक गोदाम तक परिवहन लागत,
  - थोक अनुज्ञापनों की लाइसेंस फीस का अधिभार एवं गोदाम व्यय,
  - होलोग्राम लगाने की लागत,
  - फुटकर बिक्रेता की बेसिक लाइसेंस फीस का अधिभार,
  - फुटकर बिक्रेता के व्यय एवं लाभ,

देशी मदिरा के अधिकतम थोक मूल्य और अधिकतम फुटकर मूल्य प्राप्त करने हेतु।

चूंकि आबकारी अभिकर के आरोपण हेतु मूल्य निर्धारण एक महत्वपूर्ण प्रक्रिया हैं, अतः हमने इस बात का परीक्षण करा कि मूल्य निर्धारण को शासन को भेजने के पूर्व मूल्य निर्धारण हेतु मूल्य निर्धारण समिति/विभाग द्वारा क्या सुनिश्चितता (ड्यू डिलिजेन्स) करी गयी। हमारे निष्कर्ष का विवरण निम्नलिखित उप–प्रस्तरों में वर्णित है:

[8] इस समिति के सदस्य अतिरिक्त आबकारी आयुक्त (प्रशासन), उप आबकारी आयुक्त (लाइसेंसिंग), उप आबकारी आयुक्त (उत्पादन), वित्त नियन्त्रक, वरिष्ठ तकनीकी अधिकारी और वरिष्ठ सांख्यिकी अधिकारी हैं।

[9] इसमें शीरा की लागत सहित केन्द्रीय उत्पाद शुल्क का भुगतान, प्रशासनिक प्रभार और इसके परिवहन की लागत शामिल हैं।

3.8.7.1 देशी मदिरा एवं भारत निर्मित विदेशी मदिरा के अधिकतम फुटकर मूल्य निर्धारण करते समय पूर्णांकन (राउंडिंग आफ) में एकरूपता न होना

विदेशी मदिरा की दर सूची के अनुसार विदेशी मदिरा के अधिकतम मूल्य को पूर्णांकित करते हुए ₹ 5 के गुणांक में अगले स्तर पर निर्धारित कर अन्तर की धनराशि को अतिरिक्त प्रतिफल फीस के रूप में आबकारी राजस्व में समाहित किया जायगा। देशी मदिरा के मामलों में यह पूर्णांकित धनराशि सरकारी खाते में अतिरिक्त प्रतिफल के रूप में नहीं जमा की जाती हैं। देशी मदिरा के मूल्य निर्धारण समिति ने अपने संस्तुति में वर्ष 2007–08 के लिए ₹ 15 प्रति बल्क लीटर (36 प्रतिशत वी/वी), वर्ष 2008–09 से 2010–11 के लिए ₹ 20 और वर्ष 2011–12 से 2012–13 के लिए ₹ 21.50 की दर से फुटकर विक्रेता के व्यय व लाभांश निश्चित किये थें, और इसे देशी मदिरा के अधिकतम फुटकर मूल्य की गणना में शामिल किया था।

भारत निर्मित विदेशी मदिरा के अधिकतम फुटकर मूल्य की गणना में पूर्व आसवनी मूल्य में आबकारी राजस्व को जोड़ते हैं तत्पश्चात् योग के लिए फुटकर विक्रेता का लाभांश जोड़ते हैं। इसी योग को ₹ 5 के गुणांक में पूर्णांकित (राउंड आफ) करते है और इसको आबकारी राजस्व में अतिरिक्त प्रतिफल फीस के रूप में शामिल करा जाता हैं।

आबकारी आयुक्त उत्तर प्रदेश और 18 आसवनियों[10] के अभिलेखों[11] की अप्रैल 2007 से मार्च 2013 की अवधि की जांच में पाया गया कि देशी मदिरा की अधिकतम फुटकर मूल्य के निर्धारण में समान प्रक्रिया अपनायी गयी। लेकिन पूर्णांकित धनराशि को सरकारी खातें में अतिरिक्त प्रतिफल फीस के रूप में नहीं जमा किया गया, तथा इस पूर्णांकित धनराशि को आदर्श फुटकर लाभ (आपटिमम रीटेलर मार्जिन) में जोड़कर फुटकर विक्रेता का लाभ बढ़ाया गया। देशी मदिरा के मूल्य निर्धारण में इस पूर्णांकित धनराशि के भेदकारी व्यवहार से अतिरिक्त प्रतिफल फीस ₹ 481.20 करोड़ का राजस्व सरकार को अप्राप्त था, और यह धनराशि देशी मदिरा के फुटकर विक्रेता को दिया गया। विवरण **परिशिष्ट–V** में दर्शाया गया है। हमने प्रकरण शासन को प्रतिवेदित किया (जून 2013)। शासन ने उत्तर दिया (जुलाई 2013) कि मूल्य निर्धारण समिति के विचार से पूर्णांकित धनराशि को परम्परागत रूप से फुटकर विक्रेताओं को दिया जाता हैं। हम उत्तर से सहमत नहीं हैं क्योंकि फुटकर विक्रेताओं को समिति के निर्धारित लाभांश से अधिक[12] लाभ दिये जाने के कारण, नीति का लाभांश को सीमित करने का उद्देश्य विफल रहा। पूर्णांकित धनराशि को समिति द्वारा निर्धारित किये गये लाभांश में जोड़ने से लाभांश बढ़ जाता हैं जिससे राजकोष को क्षति हुई।

हम संस्तुति करते हैं कि देशी मदिरा के पूर्णांकित धनराशि को अतिरिक्त प्रतिफल फीस के रूप में सरकारी राजस्व में जमा किया जाय जैसा कि भारत निर्मित विदेशी मदिरा के मामलों में किया जाता है।

---

[10] वेब आसवनी (अलीगढ़), केसर इण्टर प्राइजेज, सुपीरियर आसवनी (बरेली), सिम्भावली आसवनी, मोदी आसवनी (गाजियाबाद), लार्ड्स आसवनी (गाजीपुर), सरैया आसवनी, आई जी एल आसवनी (गोरखपुर), पलिया आसवनी (लखीमपुर खीरी), दौराला आसवनी (मेरठ), एन आई सी एल आसवनी (मुरादाबाद), शामली आसवनी, सर शादीलाल आसवनी (मुजफ्फर नगर), रामपुर आसवनी (रामपुर), पिलखनी आसवनी, शाकुम्भरी आसवनी, को आपरेटिव आसवनी टपरी (सहारनपुर) और उन्नाव आसवनी (उन्नाव)।

[11] मूल्य निर्धारण सूची, विक्रय विवरणियां और आबकारी नीति इत्यादि।

[12] उदाहरण : वर्ष 2010–11 के लिए कुल बिक्रीत बोतलों (750 एम एल की 36 प्रतिशत वी/वी) की संख्या = 3978180
आदर्श फुटकर मूल्य = अधिकतम थोक मूल्य. फुटकर बिक्रेता के बे0ला0फी0 का अधिभार. फुटकर बिक्रेता का व्यय व लाभ = (123.61 + 15.75 + 15) = ₹ 154.36
जबकि अधिकतम फुटकर मूल्य ₹ 158 निर्धारित था।
अधिकतम फुटकर मूल्य – आदर्श फुटकर मूल्य = ₹ 158 एवं ₹ 154.36 = ₹ 3.64 इस प्रकार राउण्डेड आफ धनराशि फुटकर बिक्रेता के लाभांश में जुड़ गया, जो बढ़कर ₹ 15 (₹ 20 प्रति बल्क लीटर की दर से 750 एम एल के लिए जो मूल्य निर्धारण समिति द्वारा निर्धारित थाद्ध के स्थान पर ₹ 18.64 प्रति बोतल हो गया।

3.8.7.2 देशी मदिरा के थोक अनुज्ञापी को अदेय लाभ

उत्तर प्रदेश आबकारी (देशी मदिरा बंधित गोदाम के लाइसेंसों का व्यवस्थापन) नियमावली 2003 के नियम–11 के अन्तर्गत देशी मदिरा से भरी बोतल के संचय के लिए गोदामों के लाइसेंस स्वीकृत किये जाते हैं। अभिवहन या बंधित गोदाम में संग्रहण के दौरान शराब के अग्नि, दुर्घटना, चोरी अथवा किसी भी अन्य कारण से होने वाले क्षय, हानि या क्षति के लिए कोई छूट नहीं दी जायेगी। उक्त नियमावली के नियम–4 के अन्तर्गत अनुज्ञापी देशी मदिरा की आपूर्ति आसवनी से निर्धारित क्षमता और तीव्रता की बोतलो में जिनपर आबकारी आयुक्त द्वारा अनुमोदित सुरक्षा होलोग्राम लगे हों, प्राप्त करेगा।

आबकारी आयुक्त, उत्तर प्रदेश के अप्रैल 2007 से मार्च 2012 तक की अवधि के अभिलेखों[13] की जांच में पाया गया कि देशी मदिरा की मूल्य निर्धारण कमेटी ने देशी मदिरा के अधिकतम थोक मूल्य व अधिकतम फुटकर मूल्य के निर्धारण के समय थोक विक्रेता को पूर्व आसवनी मूल्य पर (आबकारी शुल्क को शामिल करते हुए) 0.5 प्रतिशत गलत छीजन (वेस्टेज) अनुमन्य किया गया। उत्तर प्रदेश आबकारी (देशी मदिरा बंधित गोदाम के लाइसेंसों का व्यवस्थापन) नियमावली 2003 के नियम 4 और 11 देशी मदिरा से भरी बोतल पर छीजन अनुमन्य नहीं करता। अग्रेत्तर, उक्त छीजन पर तीन से एक प्रतिशत[14] का अस्वीकार्य लाभ[15] भी प्रदान किया गया। इन छूटों के कारण थोक विक्रेता को ₹ 111.57 करोड़ का अदेय लाभ प्रदान किया। देशी मदिरा के थोक विक्रेताओं को दिया गया अदेय लाभ **परिशिष्ट–VI** में दर्शाया गया है।

शासन ने उत्तर में कहा कि (जुलाई 2013) 0.5 प्रतिशत अभिवहन छीजन मदिरा के बल्क परिवहन[16] पर अनुमन्य है। हम शासन के उत्तर से सहमत नहीं हैं, ये सभी मदिरा के टैंकर में बल्क परिवहन के प्रकरण नहीं है, वास्तव में ये देशी मदिरा से भरी बोतलें हैं जिनपर सुरक्षा होलोग्राम लगे हैं जिनका परिवहन किया गया। इसके अतिरिक्त आबकारी नियम देशी मदिरा से भरी बोतल पर किसी प्रकार का छीजन अनुमन्य नहीं करता।

3.8.7.3 देशी मदिरा के थोक विक्रेता द्वारा थोक लाइसेंस फीस की अधिक संग्रहीत धनराशि को राजकोष में जमा करने के प्रावधान का अभाव

उत्तर प्रदेश आबकारी (देशी मदिरा की थोक बिक्री के लिए लाइसेंसों का व्यवस्थापन) नियमावली 2002 के अनुसार लाइसेंस फीस का तात्पर्य आबकारी अधिनियम की धारा–24 के अधीन थोक देशी मदिरा के विक्रय के एकान्तिक विशेषाधिकार के लिए लाइसेंस प्रदान किये जाने के निमित्त प्रतिफलन से है, जो लाइसेंसधारी द्वारा, उसको लाइसेंस प्रदान किये जाने के पूर्व, ऐसी दरों पर जैसे कि आबकारी नीति द्वारा अधिसूचित किया जाये, देय होगी। मूल्य निर्धारण सूत्र के अनुसार देशी मदिरा के अधिकतम थोक मूल्य निर्धारण में उक्त लाइसेंस फीस को आबकारी आयुक्त द्वारा निर्धारित अधिकतम थोक मूल्य में समायोजित किया जाता हैं।

थोक लाइसेंस फीस की गणना किसी आबकारी वर्ष में देशी मदिरा की अनुमानित बिक्री के आधार पर की जाती है, एवं लाइसेंसधारी से उसको लाइसेंस प्रदान किये जाने से पूर्व अग्रिम रूप से संग्रहीत की जाती है। अधिकतम थोक मूल्य के निर्धारण के समय थोक अनुज्ञापी द्वारा भुगतान करी जाने वाली थोक लाइसेंस फीस को

---

[13] मूल्य सूची, विक्रय विवरणी एवं आबकारी नीति इत्यादि।

[14] वर्ष 2007–08 व 2008–09 में तीन प्रतिशत तथा वर्ष 2009–10, 2010–11 एवं 201–12 में एक प्रतिशत।

[15] उदाहरण : बोतलों की संख्या (36% वी/वी का 750एम एल) वर्ष 2010–11 में = 3978180
छीजन @ 0.5% + 1% छीजन पर लाभ (0.59 + 0.0059) = ₹ 0.5959। कुल लाभ जो छीजन पर दिया गया= 3978180 x 0.5959 = ₹ 2370597

[16] टैंकर में शराब का बल्क परिवहन।

समायोजित किया जाता है। हमने देखा कि देशी मदिरा की वास्तविक बिक्री अनुमानित बिक्री से अधिक थी, अतः देशी मदिरा के थोक बिक्रेता द्वारा फुटकर बिक्रेताओं से, देशी मदिरा की वास्तविक बिक्री पर अधिक थोक लाइसेंस शुल्क की वसूली की गयी। आबकारी आयुक्त, उत्तर प्रदेश के अभिलेखों की संवीक्षा में देखा गया कि दो वर्षों[17] में थोक बिक्रेता द्वारा देशी मदिरा के फुटकर बिक्रेता से वसूल करी गयी तथा अधिकतम थोक मूल्य में समायोजित थोक लाइसेंस फीस, अपेक्षाकृत थोक अनुज्ञापी द्वारा सरकार को भुगतान किये गये थोक लाइसेंस फीस, से अधिक था। देशी मदिरा के थोक अनुज्ञापी द्वारा अधिक लाइसेंस फीस वसूल कर अपने पास रखने का विवरण सारणी क्रमांक 3.7 में दिया गया है:

सारणी क्रमांक 3.7

(₹ में)

वर्ष	देशी शराब का उपभोग बल्क लीटर में (36% वी/वी)	थोक बिक्रेता के थोक लाइसेंस फीस का अधिभार प्रति बल्क लीटर (36% वी/वी)	थोक बिक्रेता द्वारा थोक लाइसेंस फीस का भुगतान	थोक बिक्रेता द्वारा फुटकर बिक्रेता से वसूल किया गया थोक लाइसेंस फीस	थोक लाइसेंस फीस का सरकार को किये गये भुगतान से अधिक थोक लाइसेंस फीस का संग्रह
2009-10	229260962	1.46	327100000	334721005	7621005
2010-11	234546651	1.56	359810000	365892776	6082776
				योग	**13703781 या ₹ 1.37 करोड़**

स्रोतः विभाग द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना।

थोक विक्रेताओं द्वारा देशी मदिरा के फुटकर विक्रेता से वसूल करी गयी अधिक समायोजित थोक लाइसेंस फीस स्वयं अपने पास रख ली गयी। चूँकि ऐसा कोई प्रावधान/नियम नीति में नहीं है कि उक्त धनराशि लाइसेंस फीस के रूप में जमा किया जाय।

शासन ने उत्तर में कहा (जुलाई 2013) कि अन्तर इस कारण उत्पन्न हुआ कि लाइसेंस फीस का निर्धारण अनुमानित आँकड़ों के आधार पर किया गया था। परन्तु शासन ने अधिक लाइसेंस फीस के समायोजन के बिन्दु पर कुछ नहीं कहा।

हम संस्तुति करते हैं कि शासन ऐसा नियम बनाने का विचार करें कि यह अन्तरीय थोक लाइसेंस फीस थोक, अनुज्ञापी से वर्ष के अन्त में वसूली जाये अथवा वर्ष के अन्त में थोक अनुज्ञापी के प्रतिभूति धनराशि से समायोजित कर के वसूल करी जाय। यह प्रस्तावित प्रक्रिया आबकारी नीति की उस प्रक्रिया के अनुरूप होगी जिसमें **विदेशी मदिरा के बोतल भराई के लाइसेंस एफ एल–3 व एफ एल–3ए[18] के नवीनीकरण फीस को अनुमानित बोतल भराई के आधार पर जमा कराया जाता है, तथा वास्तविक बोतल भराई अधिक होने पर अन्तरीय नवीनीकरण फीस आगामी वित्तीय वर्ष के माह अप्रैल से पूर्व जमा कराया जाता है।**

3.8.8 उत्तर प्रदेश आबकारी (देशी मदिरा के फुटकर विक्रय लाइसेंसों का व्यवस्थापन) नियमावली 2002 का अनुपालन न किया जाना

आबकारी नीति वर्ष 2007–08 से 2012–13 के प्रावधानों के अनुपालन का भी निरीक्षण किया गया और हमने ऐसे प्रकरणों जैसे बेसिक लाइसेंस फीस (बे0ला0फी0) एवं प्रतिभूति जमा का जब्त न किया जाना, न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा (न्यू0प्र0मा0) का कम उठान, न्यू0प्र0मा0 में कम आधार पर वृद्धि, शीरे से अल्कोहल का कम उत्पादन, लाइसेंस फीस का कम आरोपण और ब्याज का अनारोपण आदि में अनुपालन न किये जाने के सम्बन्ध में देखा। हमारे निष्कर्ष निम्न रूप में वर्णित हैं।

[17] 2009–10 एवं 2010–11।

[18] एफ एल–3: आसवक द्वारा भारत निर्मित विदेशी मदिरा की बोतल भराई लाइसेंस, एवं एफ एल–3ए : बाहरी आसवक, यवासवक या विन्टनर द्वारा भारत निर्मित विदेशी मदिरा व वाइन जिसपर अपना ब्राण्ड लेबल हो, बोतल भराई लाइसेंस।

3.8.8.1 बेसिक लाइसेंस फीस एवं प्रतिभूति जमा का समपहरण न किया जाना

उत्तर प्रदेश आबकारी (देशी मदिरा के फुटकर बिक्री के लाइसेंसों का व्यवस्थापन) नियमावली 2002 के नियम 12 में प्रावधानित हैं, कि दुकान के चयन की सूचना प्राप्ति के तीन कार्य दिवस के अन्दर बेसिक लाइसेंस फीस की सम्पूर्ण धनराशि, 10 कार्य दिवस के अन्दर आधी प्रतिभूति धनराशि एवं शेष धनराशि 20 कार्य दिवस के अन्दर जमा करनी होगी। विफलता के प्रकरण में, दुकान का चयन निरस्त कर दिया जायेगा, और बे0ला0फी0 एवं प्रतिभूति जमा की धनराशि, यदि कोई हों, शासन के पक्ष में समपहृत हो जायेगी, और दुकान का पुनर्व्यवस्थापन किया जायेगा।

हमने छः जिला आबकारी कार्यालयों[19] के अभिलेखों[20] के निरीक्षण में देखा कि वर्ष 2011–12 में 639 देशी मदिरा की दुकानों का व्यवस्थापन या नवीनीकरण किया गया था। इन अनुज्ञापियों द्वारा नियमों के अन्तर्गत आवश्यक बे0ला0फी0 एवं प्रतिभूति जमा की सम्पूर्ण धनराशि जमा नहीं की गयी थी। विलम्बित अवधि 01 से 105 दिनों के मध्य थी। इस विफलता में नियमों के अन्तर्गत कोई कार्यवाही नहीं की गयी थी।

नियमों/प्रावधानों के अन्तर्गत कोई शिथिलता अनुमन्य नहीं है, विभाग के द्वारा कार्यवाही न किये जाने के फलस्वरूप शासन ₹ 53.68 करोड़ की बे0ला0फी0 एवं प्रतिभूति जमा की धनराशि जमा कराने से वंचित रहा।

हमने प्रकरण शासन को प्रतिवेदित किया (जून 2013)। शासन ने हमारे प्रेक्षण को स्वीकार किया (जुलाई 2013), शासन ने यह भी बताया कि शायद परिचालन की कठिनाईयों के कारण, जिला कर्मचारियों द्वारा नियम–12 के अन्तर्गत कार्यवाही नहीं की गयी।

शासन के उत्तर से स्थापित हुआ कि धारा–12 के अन्तर्गत कार्यवाही नहीं की गयी थी।

3.8.8.2 देशी मदिरा की न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा के कम उठान के कारण आबकारी शुल्क की वसूली न किया जाना

उत्तर प्रदेश आबकारी (देशी मदिरा के फुटकर बिक्री के लाइसेंसों का व्यवस्थापन) नियमावली 2002 के नियम 14 के प्रावधानों के अन्तर्गत वर्ष के दौरान प्रत्येक अनुज्ञापी, प्रत्येक लाइसेंस के लिए निर्धारित समस्त मासिक न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा (न्यू0प्र0मा0) को उठाने के लिए उत्तरदायी है। असफल होने की दशा में लाइसेंस प्राधिकारी, अनुज्ञापी की जमा प्रतिभूति से लाइसेंस शुल्क की बकाया अवशेष धनराशि का समायोजन करेगा तथा अगले माह की तीसरी तारीख तक अनुज्ञापी को नोटिस भी देगा कि प्रतिभूति राशि में आयी कमी को, या तो देशी मदिरा की उतनी मात्रा, जिसमें समायोजित धनराशि के बराबर निहित शुल्क हो, उठाकर अथवा नकद जमा कर या फिर दोनों ही विकल्पों द्वारा पूरा करें। यदि अनुज्ञापी आगामी माह की 10 तारीख तक प्रतिभूति की राशि की कमी को पूरा करने में विफल रहता है तो उसका लाइसेंस निरस्त समझा जायेगा।

हमने मई 2012 में जिला आबकारी अधिकारी, मैनपुरी के अभिलेखों में देखा कि चार अनुज्ञापियों ने वर्ष 2011–12 की अवधि में न्यू0प्र0मा0 42560 ब0 ली0 के सापेक्ष 29381.70 ब0ली0 देशी मदिरा का उठान किया। चूँकि वर्ष के दौरान देशी मदिरा की न्यू0प्र0मा0 की सम्पूर्ण मात्रा का उठान नहीं किया गया था, अतः 13178.30 ब0 ली0 मदिरा के कम उठान

[19] जि0आ0अ0–अलीगढ़, इलाहाबाद, गाजीपुर, गोरखपुर, कानपुर एवं कौशाम्बी।

[20] 12ग–एक प्रतिवेदन, जिसमें व्यवस्थापित दुकानों का विस्तृत विवरण हो।

के लिए ₹ 20.69 लाख[21] अन्तरीय लाइसेंस फीस, अनुज्ञापियों से वसूल किया जाना था।

हमने मामला शासन को प्रतिवेदित किया (जून 2012), शासन ने लेखापरीक्षा आपत्ति स्वीकार की तथा कहा कि वसूली की कार्यवाही प्रक्रिया में है।

3.8.8.3 मार्च माह में देशी मदिरा की न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा के कम उठान के कारण आबकारी शुल्क की कम वसूली

उत्तर प्रदेश आबकारी (देशी मदिरा के फुटकर बिक्री के लाइसेंसों का व्यवस्थापन) नियमावली 2002 के अन्तर्गत, आबकारी आयुक्त के परिपत्र दिनांक 9 मार्च 2009 के अनुसार, अनुज्ञापी को माह मार्च में न्यू0प्र0मा0 का कम से कम 80 प्रतिशत उठान किया जाना हैं। यदि अनुज्ञापी इसे करने में असफल रहता हैं, तो लाइसेंस फीस अनुज्ञापियों की जमा प्रतिभूति से समायोजित किया जायेगा।

हमने अगस्त 2012 एवं मार्च 2013 के मध्य 15 जिला आबकारी कार्यालयों[22] के अभिलेखों में देखा कि वर्ष 2007–08 2008–09 व 2009–10 के दौरान 902 अनुज्ञापियों ने माह मार्च 2008, 2009 व 2010 के लिए निर्धारित मासिक कोटे 1724353.05 ब0ली0 के सापेक्ष 1140947.58 ब0ली0 देशी मदिरा का उठान किया। इस कम उठान के कारण लाइसेंस फीस की अन्तरीय धनराशि ₹ 5.51 करोड़ विभाग द्वारा अनुज्ञापियों की जमा प्रतिभूति से समायोजित नहीं की गयी।

हमने प्रकरण शासन को (जून 2013) प्रतिवेदित किया, शासन ने हमारे प्रेक्षण को स्वीकार किया (जुलाई 2013) और कहा कि ₹ 54.27 लाख की धनराशि की वसूली की जा चुकी है एवं शेष धनराशि की वसूली प्रक्रिया में है।

3.8.9 देशी मदिरा के न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा में कम आधार के न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा की वृद्धि किया जाना

संबन्धित वर्ष की आबकारी नीति के अन्तर्गत, वर्ष 2008–09 का न्यू0प्र0मा0 का निर्धारण, विगत वर्ष के न्यू0प्र0मा0 में वृद्धि करके किया जाना था। वर्ष 2008–09 में वृद्धि दर 7 प्रतिशत, वर्ष 2009–10 में 7 प्रतिशत (8 प्रतिशत विशिष्ट मेरठ जोन में), वर्ष 2010–11 में 3 प्रतिशत, एवं वर्ष 2011–12 में एक प्रतिशत थी। वर्ष में दुकानों का व्यवस्थापन उपरोक्त वृद्धि के अनुसार किया जाना था।

हमने 13 जिला आबकारी कार्यालयों[23] के उपभोग पंजिका, 12–ग[24] एवं अन्य अभिलेखों का निरीक्षण किया और देखा कि न्यू0प्र0मा0 में वृद्धि विगत वर्ष के निर्धारित न्यू0प्र0मा0 में किया गया था, जबकि विगत वर्षों में वास्तविक खपत न्यू0प्र0मा0 से 0.001 से 6.69 प्रतिशत से अधिक थी। वास्तविक उठान के बजाय विगत वर्ष के न्यू0प्र0मा0 के आधार के कारण वर्षों में 24.99 लाख ब0ली0 न्यू0प्र0मा0 का कम निर्धारण हुआ, और शासन को बे0ला0फी0 के रूप में ₹ 4.13 करोड़ के राजस्व प्राप्ति से वंचित होना पड़ा। विस्तृत विवरण **परिशिष्ट–VII** में दर्शाया गया है।

हमने प्रकरण शासन को प्रतिवेदित किया (जून 2013), शासन ने उत्तर दिया (जुलाई 2013) कि शासन द्वारा देशी मदिरा का न्यू0प्र0मा0 का निर्धारण आबकारी नीति के प्रावधानों के अनुसार किया गया था। न्यू0प्र0मा0 का निर्धारण वास्तविक उठान के आधार पर सम्भव नहीं है।

---

[21] कम उठाई गई मात्रा 13178.30 पर ₹ 157 प्रति ब0ली0 की दर से।

[22] जि0आ0अ0–अलीगढ़, इलाहाबाद, बरेली, बदायूं, बिजनौर, गाजीपुर, गोरखपुर, जौनपुर, कानपुर, कौशाम्बी, लखीमपुर खीरी, लखनऊ, सहारनपुर, उन्नाव एवं वाराणसी।

[23] जि0आ0का0–इलाहाबाद, बदायूं, बागपत, बरेली, बिजनौर, गाजियाबाद, गाजीपुर, गोरखपुर, कौशाम्बी, मेरठ, मुरादाबाद, मुजफ्फर नगर एवं रामपुर।

[24] 12ग–एक प्रतिवेदन, जिसमें व्यवस्थापित दुकानों का विवरण हो।

हम संस्तुति करते हैं कि शासन वर्ष की समाप्ति पर बे0ला0फी0 के अन्तर की धनराशि वसूल किये जाने का अथवा वर्ष की समाप्ति पर फुटकर अनुज्ञापियों की प्रतिभूति से अन्तर की धनराशि का समायोजन करने हेतु प्रावधान बनाये। यह प्रक्रिया आबकारी नीति (वर्ष 2012–13 हेतु) के क्रम में होगा, जहॉ विदेशी मदिरा के बाटलिंग फीस की अग्रिम वसूली अनुमानित बोतलों के आधार पर है, किन्तु वास्तविक बोतलों की बिक्री के आधार पर नवीनीकरण फीस का अन्तर, अगले वित्तीय वर्ष के अप्रैल माह की समाप्ति के पूर्व जमा करने का प्रावधान है।

3.8.10 शीरे से अल्कोहल के कम उत्पादन के फलस्वरूप राजस्व क्षति

शासनादेश संख्या 192/तेरह–18–91, दिनांक 5 अप्रैल 1991 के अनुसार प्रत्येक कुन्तल शीरे से 22.5 अल्कोहलिक लीटर (अ0ली0) (94% वी/वी) अल्कोहल के उत्पादन का मानदण्ड निर्धारित है जो कि राष्ट्रीय मानक है। देशी मदिरा की लागत की गणना उपर्युक्त मानक* के आधार पर देशी मदिरा के अधिकतम फुटकर मूल्य के निर्धारण के समय आबकारी आयुक्त द्वारा किया जाता है। उत्तर प्रदेश शीरा नियन्त्रण अधिनियम, 1964 के धारा 8(1) के अन्तर्गत आबकारी आयुक्त जो शीरा नियन्त्रक भी हैं, और आरक्षित शीरा देशी मदिरा निर्माता आसवकों को प्रदिष्ट (एलौट) करता हैं। उत्तर प्रदेश शीरा नियन्त्रण नियमावली, 1974 के नियम–21 के अनुसार नियन्त्रक की पूर्व अनुज्ञा के बिना किसी प्रदेशन ग्रहीता को प्रदिष्ट शीरा का प्रयोग उस प्रयोजन के, जिसके लिए वह प्रदिष्ट किया गया हो, भिन्न प्रयोजन के लिये नहीं किया जायेगा। एक कुन्तल शीरे से 22.5 अ0ली0 (94% वी/वी) अल्कोहल के उत्पादन के मानक के आधार पर देशी मदिरा के अधिकतम फुटकर मूल्य का निर्धारण साथ ही साथ इसी आधार पर आबकारी शुल्क का आरोपण किया जाता है।

एक कुन्तल शीरे से 22.5 अ0ली0 (94% वी/वी) अल्कोहल के उत्पादन के मानक के आधार पर देशी मदिरा के अधिकतम फुटकर मूल्य का निर्धारण किया जाता हैं, साथ ही साथ इसी आधार पर आबकारी शुल्क का आरोपण किया जाता है। अतः हमने आसवनियों द्वारा मानकों के अनुपालन न करने के प्रकरणों में विभाग द्वारा की गयी कार्यवाही का परीक्षण किया।

हमने 19 आसवनियों[25] के सी0ओ0टी0[26] पंजिका जैसे अभिलेखों की जांच की और पाया कि अगस्त 2012 व मई 2013 के मध्य इन आसवनियों[27] द्वारा मानक के अनुरूप शीरे से न्यूनतम अल्कोहल का उत्पादन[28] नहीं किया गया। अप्रैल 2007 से मार्च 2013 की अवधि में इन आसवनियों द्वारा 239.79 लाख कुन्तल शीरे से 5071.49 लाख अ0ली0 अल्कोहल उत्पादित होना चाहिए था, इसके विरूद्ध अल्कोहल का वास्तविक उत्पादन 4781.07 लाख अ0ली0 हुआ था। जिसके परिणामस्वरूप, 290.42 लाख अ0ली0 अल्कोहल का कम उत्पादन हुआ। इसे इन आसवनियों में उत्पादित कुल पेय एवं औद्योगिक अल्कोहल के समानुपात में बॉटने के उपरान्त, हमने पाया कि इससे 174.85 लाख अ0ली0 पेय अल्कोहल का कम उत्पादन हुआ था, जिसमें ₹ 736.49 करोड़ का राजस्व सन्निहित था, कम उत्पादित अल्कोहल जिसे कि **परिशिष्ट–VIII** में दर्शाया गया है।

---

[25] वेब आसवनी (अलीगढ़), केसर इण्टरप्राइजेज व सुपीरियर आसवनी (बरेली), सिम्भावली आसवनी, मोहन मीकिन आसवनी व मोदी आसवनी (गाजियाबाद), लार्ड्स आसवनी (गाजीपुर), सरैया आसवनी व आई जी एल आसवनी (गोरखपुर), पलिया आसवनी (लखीमपुर खीरी), दौराला आसवनी (मेरठ), एन आई सी एल आसवनी (मुरादाबाद), शामली आसवनी व सर शादीलाल आसवनी (मुजफ्फर नगर), रामपुर आसवनी (रामपुर), शाकुम्भरी आसवनी व को आपरेटिव आसवनी, टपरी (सहारनपुर), रोजा आसवनी (शाहजहॉपुर) और उन्नाव आसवनी (उन्नाव)।

[26] आसवनी के प्रभारी अधिकारी द्वारा प्रयुक्त शीरे का मिश्रित नमूना तीन क्रमिक आउट टर्न में लेकर और इस तीन समान भागों में बांटकर प्रभारी अधिकारी द्वारा अपने मुहर से इसे मुहरबन्द किया जाता है।

[27] आबकारी आयुक्त द्वारा, पेय और अपेय अल्कोहल के निर्माण हेतु, स्वीकृत पी डी–2 लाइसेंसधारी आसवनियॉ।

[28] शोधित आसव (आर एस) या इक्स्ट्रा न्यूट्रल अल्कोहल (ई एन ए)।

* 94 प्रतिशत वी/वी की अल्कोहल के विनिर्माण की लागत की गणना के लिए अपनाया गया सूत्र –

= आरक्षित शीरे की लागत (कु0 में) = एक लीटर 94 प्रतिशत वी/वी के अल्कोहल की लागत

22.5

इस लागत में कनवर्जन लागत, श्रम लागत, छीजन इत्यादि शामिल कर आवश्यक तीव्रता (25, 36,अथवा 42.5 प्रतिशत) के अल्कोहल की लागत प्राप्त होती हैं। इसमें बाटलिंग, लेबुलिंग, कैप्सूलिंग, पैकेजिंग लागत, होलोग्राम की लागत जोड़ा गया हैं। तत्पश्चात् आबकारी अभिकर जोड़ा जाता हैं, पुनः देशी मदिरा के अन्तिम अधिकतम फुटकर मूल्य निर्धारण की गणना में भाड़ा, गोदाम व्यय, छीजन (0.5 प्रतिशत), थोक बिक्रेता के लाइसेंस फीस का अधिभार, थोक बिक्रेता का लाभ, फुटकर बिक्रेता के लाइसेंस फीस का अधिभार, फुटकर बिक्रेता का व्यय एवं लाभ शामिल किया जाता हैं।

हमने यह भी देखा कि आसवनी द्वारा आरक्षित शीरे[29] से उत्पादित अल्कोहल की इन्वेन्टरी का रख रखाव अलग से नहीं किया जाता। आरक्षित शीरे जिसे कि निर्धारित मूल्य पर जारी किया जाता हैं तथा जिसका उपयोग केवल देशी मदिरा के विनिर्माण में किया जाना है की इन्वेन्टरी का रख रखाव अलग से नहीं रखे जाने के परिणामस्वरूप, विभाग द्वारा अल्कोहल का वास्तविक उत्पादन जाना नहीं जा सकता था।

हमने मामला शासन को (जून 2013) प्रतिवेदित किया। शासन ने उत्तर (जुलाई 2013) में कहा कि विभाग ने शीरे में स्थित किण्वीय शक्रा के प्रत्येक कुन्तल से न्यूनतम 52.5 अ0ली0 अल्कोहल के उत्पादन का मानक निर्धारित किया है। उन आसवकों के विरूद्ध बैच में मानक के अनुरूप न्यूनतम अल्कोहल के उत्पादन में असफल होने पर नियमानुसार कार्यवाही की जाती है। प्रति कुन्तल शीरे से 22.5 अ0ली0 (94% वी/वी) अल्कोहल के उत्पादन का मान, जिसको आधार मानकर एक लीटर (94% वी/वी) अल्कोहल की लागत की गणना मूल्य निर्धारण समिति द्वारा किया जाता हैं, के सम्बन्ध में शासन का उत्तर अपने स्वयं के 1991 के शासनादेश की अनदेखी को प्रदर्शित करता है। उक्त लागत देशी मदिरा के अधिकतम थोक मूल्य व अधिकतम फुटकर मूल्य के निर्धारण का आधार है। इसके सिवाय देशी मदिरा निर्माता आसवनी द्वारा अन्य आसवनी से ई0एन0ए0 क्रय करने पर देशी मदिरा निर्माता आसवनी के आरक्षित शीरे का समायोजन बिक्रेता आसवनी के पक्ष में इसी मानक के अनुसार किया जाता है। अतः यह स्पष्ट है कि यह एक मानक है जिसे आसवक द्वारा अल्कोहल के उत्पादन में पालन करना आवश्यक है। शीरे से अल्कोहल के न्यूनतम उत्पादन में असफल रहने पर अन्य शास्तियों के अतिरिक्त लाइसेंस रद्द किया जा सकता है तथा जमा प्रतिभूति राशि जब्त की जा सकती है, जिसे वर्तमान प्रकरणों में नहीं किया गया।

3.8.11 अनुज्ञापन शुल्क का कम आरोपण

हमने आबकारी नीति के कार्यान्वयन के सम्बन्ध में सभी प्रकार की मदिरा के विक्रय पर आरोपणीय लाइसेंस फीस का निरीक्षण किया, और मदिरा की सभी तीन श्रेणियों[30] के थोक व फुटकर दुकानों से अनुज्ञापन शुल्क का कम आरोपण/अनारोपण के प्रकरणों को देखा। हमारे प्रेक्षण निम्न वर्णित हैं:

3.8.11.1 बीयर के थोक आपूर्ति के लाइसेंस फीस का अनारोपण/कम आरोपण

उत्तर प्रदेश आबकारी (विदेशी मदिरा के थोक विक्रय आपूर्ति हेतु लाइसेंसों के व्यवस्थापन) नियमावली, 2002 (यथा संशोधित) के नियम–4(ग) के अन्तर्गत विदेशी मदिरा, बीयर तथा वाइन की थोक बिक्री वि0म0–2 के अनुज्ञापियों द्वारा की जा सकेगी।

वर्ष 2011–12 एवं 2012–13 के आबकारी नीति के अनुसार विदेशी मदिरा के थोक अनुज्ञापन वि0म0–2 की फीस जनपद में पूर्व वर्ष में फुटकर दुकानों द्वारा विक्रय होने वाली अनुमानित बोतलों की संख्या के आधार पर निम्नानुसार निर्धारित की गयी है:

क्रम संख्या	जिले में विगत वर्षों में फुटकर अनुज्ञापियों द्वारा विक्रय होने वाली अनुमानित बोतलों की संख्या	लाइसेंस फीस (लाख ₹ में)
1	7 लाख बोतलों तक	05.00
2	7 लाख से 15 लाख बोतलों के मध्य	10.00
3	15 लाख से 25 लाख बोतलों के मध्य	20.00
4	25 लाख से 30 लाख बोतलों के मध्य	30.00
5	30 लाख बोतलों से अधिक	40.00

बीयर का थोक विक्रय भी उपरोक्त नियम से समर्थित है। पुनश्च, उपरोक्त नियमावली के नियम–4(च) के अनुसार केवल बीयर की थोक बिक्री के लिए लाइसेंस प्रपत्र वि0म0–2ख में ₹ 5.00 लाख लाइसेंस फीस के रूप में भुगतान करने पर स्वीकृत किया जायेगा।

हमने (अगस्त 2012 से मई 2013) के मध्य 20 जिला आबकारी कार्यालयों[31] के अभिलेखों[32] की नमूना जांच तथा आबकारी आयुक्त कार्यालय में एकत्रित सूचना में देखा, कि वर्ष 2011–12 तथा 2012–13 में क्रमशः 17 व 20 जनपदों में वि0म0–2 के अनुज्ञापियों को विदेशी मदिरा के साथ–साथ फुटकर दुकानों को बीयर

[29] उत्तर प्रदेश शीरा नीति के अनुसार चीनी मिल द्वारा उत्पादित वर्ष दर वर्ष एक निश्चित प्रतिशत शीरा, देशी मदिरा के उत्पादन हेतु, आरक्षित रखा जाता हैं, और इस आरक्षित शीरे का मूल्य आबकारी आयुक्त/शीरा नियन्त्रक द्वारा निर्धारित किया जाता हैं।

[30] देशी मदिरा, भारत निर्मित विदेशी मदिरा और बीयर।

[31] जि0आ0अ0–बदायूँ, बागपत, बरेली, बिजनौर, इटावा, फैजाबाद, फतेहपुर, फिरोजाबाद, गाजीपुर, गोरखपुर, जौनपुर, कौशाम्बी, लखीमपुर खीरी, मैनपुरी, मुरादाबाद, मुजफ्फर नगर, रामपुर, सहारनपुर, शाहजहाँपुर और उन्नाव।

[32] अनुज्ञापन के व्यवस्थापन की पत्रावलियाँ, विक्रय–खपत विवरण एवं जी–6 पंजिका।

की आपूर्ति हेतु भी अधिकृत किया गया था। वि0म0–2 के अनुज्ञापियों से लाइसेंस फीस की वसूली हेतु पिछले वर्ष की विदेशी मदिरा की अनुमानित बिक्रीत बोतलों की संख्या ही संगणना हेतु ली गई, जबकि अनुज्ञापियों द्वारा बेची गयी बीयर की बोतलों की संख्या सम्मिलित नहीं की गयी। इन जनपदों में अलग से कोई वि0म0–2ख के अनुज्ञापन भी निर्गत नहीं किये गये। परिणामस्वरूप, ₹ 5.35 करोड़ के राजस्व की कम वसूली हुई जैसा कि **परिशिष्ट–IX** में दर्शाया गया है।

हमने प्रकरण शासन को संदर्भित किया (जून 2013), शासन ने अपने उत्तर (जुलाई 2013) में कहा कि लाइसेंस फीस के निर्धारण में केवल बिक्रीत भा0नि0वि0म0 की बोतलों की संख्या को ही लिया गया था। शासन ने पुनः बताया कि वर्ष 2013–14 से बीयर की थोक बिक्री वि0म0–2ख अनुज्ञापन के माध्यम से की जायेगी। शासन का उत्तर जिला आबकारी कार्यालयों की इस चूक पर मौन है, जिसके द्वारा वर्ष 2011–12 एवं 2012–13 की आबकारी नीति के प्रस्तर 4(5)(6) के अनुसार करी जाने वाली कार्यवाही नहीं करी गयी। नीति प्रस्तर 4(5)(6) में प्रावधान है कि बीयर की थोक विक्रय के लिए लाइसेंस फीस का निर्धारण, भा0नि0वि0म0 के विक्रय से सम्बन्धित उक्त नियम के अनुसार किया जाना चाहिए। हमारे द्वारा इंगित दुकानों से भा0नि0वि0म0 एवं बीयर दोनों की बिक्री की जा रही थी, अतः नीति के अनुसार लाइसेंस फीस के निर्धारण में भा0नि0वि0म0 व बीयर की दोनों की कुल बिक्रीत बोतलों की संख्या को लिया जाना चाहिए। इस चूक के कारण राजस्व की कम वसूली हुई।

इसी तरह का प्रकरण 31 मार्च 2012 को समाप्त होने वाले लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (राजस्व प्राप्तियॉ) के प्रस्तर 3.15 में इंगित किया गया है। विभाग/शासन द्वारा लाइसेंस फीस के निर्धारण में भा0नि0वि0म0 एवं बीयर की बोतलों की कुल वास्तविक बिक्री की संख्या को नहीं लिया गया है।

3.8.11.2 बीयर की दुकानों का फुटकर अनुज्ञापन

उत्तर प्रदेश आबकारी (बीयर की फुटकर बिक्री के अनुज्ञापनों के व्यवस्थापन) नियमावली, 2001 (यथा संशोधित) के प्रावधानों के अन्तर्गत बीयर की फुटकर दुकानों के संबन्ध में वार्षिक अनुज्ञापन शुल्क आलोच्य वर्ष में बिक्रीत बोतलों की संख्या के आधार पर आरोपणीय है। नयी आबकारी नीति वर्ष 2009–10 एवं 2010–11 के अनुसार बिक्रीत बोतलों की संख्या का आगणन 10 माह की वास्तविक बिक्री के आधार पर किया जाना था यथा अप्रैल से जनवरी की वास्तविक बिक्री तथा फरवरी एवं मार्च के लिए अप्रैल से जनवरी की बिक्री का 1/5)। इसी प्रकार दिनांक 12 मार्च 2011 को वर्ष 2011–12 के लिए अधिसूचित आबकारी नीति के अनुसार बिक्रीत बोतलों की संख्या का आगणन 11 माह की वास्तविक बिक्री के आधार पर किया जाना था, यथा अप्रैल से फरवरी की वास्तविक बिक्री तथा मार्च के लिए अप्रैल से फरवरी की बिक्री का 1/11।

हमने (अगस्त 2012 और अप्रैल 2013 के मध्य) 20 जिला आबकारी कार्यालयों[33] के अभिलेखों में देखा, कि वर्ष 2009–10 एवं 2010–11 के लिए राज्य की बीयर की सभी फुटकर दुकानों की वार्षिक लाइसेंस फीस 10 माह की वास्तविक बिक्री यथा पिछले वर्ष की अप्रैल से जनवरी तक की बिक्री तथा उसी वर्ष के फरवरी एवं मार्च की आगणित बिक्री के योग के आधार पर निर्धारित की गयी थी। इसी प्रकार वर्ष 2011–12 हेतु लाइसेंस फीस, अप्रैल 2010 से फरवरी 2011 की वास्तविक बिक्री तथा मार्च 2011 की आगणित बिक्री के योग पर आधारित थी।

बीयर दुकानों के व्यवस्थापन के समय लाइसेंस फीस विगत 12 कैलेण्डर माहों में वास्तविक बिक्रीत बोतलों की संख्या (जिसमें विगत मार्च माह की बिक्री को सम्मिलित किया गया था) के आधार पर वर्ष 2009–10, 2010–11 एवं 2011–12 में, क्रमशः

[33] जि0आ0अ0– अलीगढ़, इलाहाबाद, बदायूं, बिजनौर, फिरोजाबाद, जी बी नगर, गाजीपुर, गोरखपुर, जौनपुर, कानपुर, कौशाम्बी, लखीमपुर खीरी, लखनऊ, मेरठ, मुरादाबाद, मुजफ्फर नगर, रामपुर, शाहजहॉपुर, उन्नाव एवं वाराणसी।

₹ 1.03 करोड़, ₹ 2.11 करोड़ व ₹ 11.70 करोड़ आगणित किया गया था, जिसके सापेक्ष विभाग द्वारा सम्बन्धित वर्षों में लाइसेंस फीस क्रमशः ₹ 0.81 करोड़, ₹ 2.02 करोड़ व ₹ 11.16 करोड़ निर्धारित किया गया था। हमने देखा कि गणना के आधार पर निर्धारित करते समय विभाग के पास गत 12 माह के दौरान वास्तविक बिक्रीत बोतलों की संख्या से सम्बन्धित सूचना उपलब्ध थी। यद्यपि, गत वर्ष के माह मार्च में बिक्री अन्य 11 माहों की औसत बिक्री से 51.73 से 75.39 प्रतिशत उच्च[34] थी, यह उच्च बिक्री (क्रमशः 0.71 लाख बोतलों, 2.05 लाख बोतलों व 8.10 लाख बोतलों को) विभाग द्वारा लाइसेंस फीस के निर्धारण के समय अनदेखा किया गया और गणना के आधार के लिए वर्ष 2009–10, 2010–11 एवं 2011–12 के माहों में औसत बिक्री लिया गया। गणना से मार्च माह की बिक्री को अलग करने पर शासन को ₹ 85 लाख (₹ 22 लाख + ₹ 9 लाख + ₹ 54 लाख) लाइसेंस फीस के रूप में राजस्व प्राप्ति से वर्ष 2009–10 से 2011–12 के दौरान वंचित होना पड़ा। जिसको **परिशिष्ट–X** में दर्शाया गया है।

3.8.11.3 विदेशी मदिरा की दुकानों का फुटकर अनुज्ञापन

उत्तर प्रदेश आबकारी (विदेशी मदिरा की फुटकर बिक्री के अनुज्ञापनों का व्यवस्थापन) नियमावली 2001 (यथा संशोधित) के प्रावधानों के अन्तर्गत विदेशी मदिरा की फुटकर दुकानों का वार्षिक लाइसेंस फीस वर्तमान वर्ष में बिक्रीत बोतलों की संख्या के आधार पर आरोपणीय हैं। नई आबकारी नीति 2011–12 के अनुसार बिक्रीत बोतलों की संख्या का आगणन 11 माह की वास्तविक बिक्री के आधार पर किया जाना था, अर्थात् अप्रैल से फरवरी की वास्तविक बिक्री तथा मार्च के लिए अप्रैल से फरवरी की बिक्री का 1/11 भाग।

हमने 24 जिला आबकारी कार्यालयों[35] के अभिलेखों में देखा कि सभी विदेशी मदिरा की फुटकर दुकानों का वार्षिक लाइसेंस फीस 11 माहों की बोतलों की वास्तविक बिक्री के आधार पर निर्धारित की गयी थी, अर्थात् वर्ष 2012–13 के लिए विगत वर्ष की अप्रैल से फरवरी एवं उस वर्ष की माह मार्च की आगणित बिक्री[36] का योग के आधार पर निर्धारित थी। विदेशी मदिरा की दुकानों के व्यवस्थापन के समय विगत 12 कैलेण्डर माहों में वास्तविक बिक्रीत बोतलों की संख्या के आधार पर लाइसेंस फीस, वर्ष 2012–13 के लिए ₹ 97.12 करोड़ आगणित किया गया था। गणना का आधार निर्धारित करते समय विभाग के पास गत 12 माह के दौरान वास्तविक बिक्रीत बोतलों की संख्या से संबन्धित सूचना उपलब्ध थी। यद्यपि, अन्य 11 माहों का औसत बिक्री से विगत मार्च माह की बिक्री के सापेक्ष 47.87 प्रतिशत अधिक[37] था, इस उच्च बिक्री (11.64 लाख बोतलों को) को लाइसेंस फीस के निर्धारण के समय विभाग द्वारा अनदेखा किया गया, तथा वर्ष 2011–12 के एक माह की आगणित बिक्री को गणना के आधार में लिया गया। इसके फलस्वरूप, शासन को वर्ष 2012–13 के दौरान लाइसेंस फीस के रूप में ₹ 5.24 करोड़ राजस्व प्राप्ति से वंचित होना पड़ा, जिसको **परिशिष्ट–XI** में दर्शाया गया।

हमने शासन को विदेशी मदिरा एवं बीयर की फुटकर दुकानों के लाइसेंस फीस के निर्धारण के प्रकरण को संदर्भित किया (जून 2013)। शासन ने उत्तर दिया (जुलाई 2013) कि आबंटन एवं लाइसेंस फीस का निर्धारण नीति के अनुसार किया गया और उन्होंने प्रकरण को वर्ष 2013–14 में संज्ञान में लिया जिसमें उन्होनें वर्ष 2012–13 की लाइसेंस फीस में 15 प्रतिशत की वृद्धि करके दुकानों का व्यवस्थापन किया। शासन का

---

[34] वर्ष 2009–10 में मासिक औसत बिक्री 0.95 लाख बोतलों की गणना को सम्मिलित किया गया था, जबकि तुलनात्मक दृष्टि से मार्च 2008 की बिक्री 1.66 लाख बोतल थी। इसी तरह वर्ष 2010–11 नीति में मासिक औसत बिक्री 3.42 लाख बोतल के तुलना में माह मार्च 2009 में बिक्री 5.47 लाख थी, एवं वर्ष 2011–12 की नीति के लिए मासिक औसत बिक्री 15.66 लाख बोतलों की तुलना में मार्च 2010 में बिक्री 23.76 लाख बोतल थी (परिशिष्ट–X में इंगित जिला आबकारी कार्यालयों के लिए)।

[35] जि0आ0अ0– अलीगढ़, इलाहाबाद, बदायूं, बागपत, बरेली, बिजनौर, फिरोजाबाद, जी बी नगर, गाजियाबाद, गाजीपुर, गोरखपुर, जौनपुर, कानपुर, कौशाम्बी, लखीमपुर खीरी, लखनऊ, मेरठ, मुरादाबाद, मुजफ्फर नगर, रामपुर, सहारनपुर, शाहजहाँपुर, उन्नाव एवं वाराणसी।

[36] वर्ष 2012–13 हेतु आगणित बिक्री हेतु सूत्र का आधार – 11 माहों की वास्तविक बिक्री (अप्रैल से फरवरी) + 11 माहों की वास्तविक बिक्री की आगणित मासिक बिक्री का औसत।

[37] वर्ष 2012–13 की नीति में माहों का औसत बिक्री की संगणना 24.32 लाख बोतलों को सम्मिलित किया गया जबकि तुलनात्मक रूप में मार्च में बिक्रीत बोतलों की संख्या 35.96 लाख थी (परिशिष्ट–XI में इंगित जिला आबकारी कार्यालयों के लिए)।

उत्तर अगले वर्ष के लाइसेंस फीस में मार्च माह के बिक्री के उच्च आँकड़ों को सम्मिलित न करने के संबन्ध में मौन है, जो कि नये तरीके को भी प्रभावित करेगा।

3.8.11.4 बीयर बार लाइसेंस फीस जमा किये बिना बीयर की बिक्री किया जाना

विदेशी मदिरा का तात्पर्य माल्ट स्प्रिट, व्हिस्की, रम, ब्राण्डी, जिन, बोदका और मदिरा से हैं, जैसा कि उत्तर प्रदेश आबकारी विदेशी मदिरा (बीयर और वाइन को छोड़कर) की फुटकर बिक्री के अनुज्ञापनों का व्यवस्थापन (तृतीय संशोधन) नियमावली 2002 में परिभाषित हैं। बीयर उक्त परिभाषा में शामिल नहीं हैं। संयुक्त प्रान्त आबकारी अधिनियम, 1910 के नियम 647 एवं 648 और उसके अन्तर्गत बनाये गये नियम के अनुसार उत्तर प्रदेश आबकारी (विदेशी मदिरा की थोक तथा फुटकर बिक्री) (तेरहवां संशोधन) नियमावली 2002 में कहा गया है कि होटल, डाक बंगला या जलपान गृहों के परिसरों में बीयर की फुटकर बिक्री हेतु प्रपत्र–7(ख) में बीयर बार लाइसेंस आवश्यक है। नियम 10 के अनुसार लाइसेंस प्रपत्र एफ0एल0–6 सम्मिश्र, चार व पांच सितारा होटलों द्वारा विदेशी मदिरा की फुटकर बिक्री के लिए, और एफ0एल0–6 लाइसेंस उपरोक्त के अतिरिक्त होटलों के लिए निर्गत किये जाते हैं। जलपान गृहों द्वारा विदेशी मदिरा की फुटकर बिक्री के लिए एफ0एल0–7 लाइसेंस आवश्यक हैं। एफ0 एल0–6 सम्मिश्र और एफ0एल0–7 के अन्तर्गत केवल ड्राफ्ट बीयर की बिक्री अनुमन्य हैं न कि बोतल में भरी बीयर की।

हमने अगस्त 2012 से मई 2013 के मध्य 19 जिला आबकारी कार्यालयों[38] के बार लाइसेंसों के अभिलेखों व जी–6 की जांच में पाया कि अप्रैल 2007 से मार्च 2013 के मध्य कुल 1370 होटल/जलपान गृह बार के लाइसेंस एफ0एल0–6, एफ0एल0–6ए सम्मिश्र और एफ0एल0–7 श्रेणी के लाइसेंस व्यवस्थित या नवीनीकृत किये गये, जहॉ कि बोतल में बीयर का उपभोग दर्शाया गया था। इन होटलों/जलपान गृहों को आवश्यक बीयर की फुटकर बिक्री का लाइसेंस एफ0एल0–7ख निर्गत नहीं था। हमने देखा कि वर्ष 2011–12 के दौरान मात्र 11 होटलों/जलपान गृहों[39] को एफ0एल0–7ख लाइसेंस निर्गत किये गये, जिनसे ₹ 15.50 लाख लाइसेंस फीस प्राप्त हुआ। एफ0एल0–7ख के लाइसेंस फीस का आरोपण नही किये जाने से शासन ₹ 16.80 करोड़ के राजस्व से वंचित रहा जैसा कि **परिशिष्ट–XII** में दर्शाया गया है।

हमने मामला शासन को प्रतिवेदित किया (जून 2013)। शासन ने उत्तर दिया (जुलाई 2013), कि विदेशी मदिरा की परिभाषा के लिए, विज्ञप्ति[40] दिनांक 20 दिसम्बर 1980 को संज्ञान में लिया जाता हैं, जिसमें विदेशी मदिरा की परिभाषा में बीयर शामिल हैं। शासन का उत्तर, उत्तर प्रदेश आबकारी विदेशी मदिरा की फुटकर बिक्री का अनुज्ञापन का व्यवस्थापन (बीयर और वाइन को छोड़कर) (तृतीय संशोधन) नियमावली 2002 के अनुसार नहीं हैं जहॉ विदेशी मदिरा की परिभाषा में बीयर शामिल नहीं हैं। साथ ही साथ उत्तर प्रदेश आबकारी (विदेशी मदिरा का थोक एवं फुटकर बिक्री का अनुज्ञापन) नियमावली 2002[41] विशेष रूप से बीयर की फुटकर बिक्री हेतु अनुज्ञापन का उल्लेख करता है।

---

[38] जि0आ0का0– अलीगढ़, इलाहाबाद, बदायूं, बरेली, बिजनौर, फिरोजाबाद, गाजियाबाद, गोरखपुर, जीबी नगर, कानपुर, लखीमपुर खीरी, लखनऊ, मेरठ, मुरादाबाद, मुजफ्फरनगर, रामपुर, सहारनपुर, उन्नाव और वाराणसी।

[39] जि0आ0अ0– फिरोजाबाद (2), गाजियाबाद (1), और वाराणसी (8)।

[40] संख्या 8272–ई/तेरह–656–79, दिनांक 20 दिसम्बर 1980।

[41] नोटिफिकेशन संख्या 17882/दस–लाइसेंस–9/न्यू बीयर–बार पालिसी–2002, दिनांक 24 नवम्बर 2002।

3.8.11.5 माडल शाप के लाइसेंस शुल्क की हानि

11 फरवरी 2009, 26 फरवरी 2010 एवं 12 मार्च 2011 को अधिसूचित आबकारी नीति के अनुसार वर्ष 2009–10, 2010–11, 2011–12 एवं 2012–13 या इसके भाग के लिए माडल शाप के व्यवस्थापन की लाइसेंस फीस वर्ष 2009–10 व 2010–11 या इसके भाग के लिए ₹ 8 लाख और इसी तरह वर्ष 2011–12 एवं 2012–13 या इसके भाग के लिए ₹ 9 लाख निर्धारित की गयी थी, या उसी वर्ष में नगर/कस्बें में व्यवस्थित विदेशी मदिरा एवं बीयर की फुटकर दुकानों की सम्मिलित सर्वोच्च लाइसेंस फीस की धनराशि के समतुल्य लाइसेंस फीस जो भी अधिक हो, परन्तु इन वर्षों में क्रमशः ₹ 22 लाख एवं ₹ 25 लाख से अधिक नहीं हो सकती थी, निर्धारित की गयी थी।

- हमने अगस्त 2012 से मार्च 2013 के मध्य 26 जिला आबकारी कार्यालयों[42] के अभिलेखों[43] की जांच में देखा कि वर्ष 2009–10 से 2012–13 के लिए विदेशी मदिरा एवं बीयर की 393 माडल शाप[44] की लाइसेंस फीस ₹ 87.90 करोड़ निर्धारित कर वसूली की गयी थी, जबकि आबकारी नीति के अनुसार यह ₹ 95.41 करोड़ आती है। जिला आबकारी कार्यालयों ने नगर/कस्बों में व्यवस्थित फुटकर दुकानों की सर्वोच्च बिक्री की गणना में इन माडल शापों द्वारा पूववर्ती वर्ष में की गयी वास्तविक बिक्री की अनदेखी की। उन्होंने लाइसेंस फीस निर्धारित करने के लिए नगर/कस्बे की दूसरी दुकानों की बिक्री को संज्ञान में लिया, जबकि ये माडल शाप भी व्यवस्थित फुटकर दुकानों की तरह हैं, इसलिए सीमा निर्धारण से पूर्व लाइसेंस फीस नियत किये जाने में माडल शाप की बिक्री को संज्ञान में लिया जाना आवश्यक था। इस प्रकार शासन ₹ 7.51 करोड़ के राजस्व से वंचित रहा।

- हमने अगस्त 2012 से मार्च 2013 के मध्य 26 जिला आबकारी कार्यालयों के अभिलेखों[45] की जांच में देखा कि वर्ष 2009–10 से 2012–13 के लिए 393 विदेशी मदिरा एवं बीयर की माडल शापों[46] की लाइसेंस फीस ₹ 87.90 करोड़ निर्धारित एवं वसूल की गयी थी। इन माडल शापों की अकेले ही वास्तविक बिक्री पर वसूलनीय लाइसेंस फीस ₹ 150.72 करोड़ थी। माडल शाप की लाइसेंस फीस में अधिकतम सीमा ₹ 22 लाख व ₹ 25 लाख लगाने के कारण, विभाग को ₹ 62.82 करोड़ के लाइसेंस फीस की प्राप्ति से वंचित होना पडा, जबकि इन माडल शापों से वास्तविक बिक्री और वसूलनीय लाइसेंस फीस वास्तविक वसूल फीस से 0.06 प्रतिशत से 505.34 प्रतिशत अधिक थी।

हमने यह भी पाया कि अधिकतम सीमा लागू करना विभाग द्वारा शासन को भेजे गये प्रस्ताव का हिस्सा था। प्रारम्भिक रूप सें अधिकतम सीमा में संशोधन[47] वर्ष 2009–10 में ₹ 20 लाख से ₹ 22 लाख और वर्ष 2011–12 व 2012–13 में ₹ 25 लाख किया गया था। विभाग ने इस सीमा के लागू होने के कारण राजस्व क्षति का परीक्षण नहीं किया, यद्यपि, सभी आँकड़े उनके पास उपलब्ध थे। विभाग द्वारा भेजा गया प्रस्ताव शासन द्वारा बगैर संशोधन के अनुमोदित कर दिया गया।

---

[42] जि0आ0अ0– अलीगढ़, इलाहाबाद, बदायूं, बागपत, बरेली, बिजनौर, बुलन्दशहर, फिरोजाबाद, जी बी नगर, गाजियाबाद, गाजीपुर, गोरखपुर, जालौन, जौनपुर, जे पी नगर, कानपुर, लखीमपुर खीरी, लखनऊ, मेरठ, मुरादाबाद, मुजफ्फर नगर, रामपुर, सहारनपुर, शाहजहॉपुर, उन्नाव एवं वाराणसी।

[43] माडल शाप व्यवस्थापन पत्रावलियॉ, आबकारी नीतियॉ एवं विक्रय/विवरणियॉ।

[44] माडल शाप– न्यूनतम 600 वर्गफुट कारपेट क्षेत्रफल एवं उपभोग की भी सुविधा के साथ नगर निगम, शहर या नगर पालिका के व्यावसायिक रूप से स्वीकृत क्षेत्र में स्थित शहर की एक अनुज्ञापित दुकान है।

[45] माडल शाप व्यवस्थापन पत्रावलियॉ, आबकारी नीतियॉ एवं विक्रय/विवरणियॉ।

[46] माडल शाप– न्यूनतम 600 वर्गफुट कारपेट क्षेत्रफल एवं उपभोग की भी सुविधा के साथ नगर निगम, शहर या नगर पालिका के व्यावसायिक रूप से स्वीकृत क्षेत्र में स्थित शहर की एक अनुज्ञापित दुकान है।

[47] इस आधार पर कि सभी फुटकर दुकानों की लाइसेंस फीस में नियमित वार्षिक वृद्धि की जाती हैं, इसलिए माडल शापों की लाइसेंस फीस भी नियमित अन्तराल पर संशोधित की जाय।

हमने प्रकरण शासन को संदर्भित किया (जून 2013)। शासन ने उत्तर दिया (जुलाई 2013) कि आबंटन एवं लाइसेंस फीस का निर्धारण नीति के अनुसार किया गया था, उन्होनें प्रकरण को वर्ष 2013–14 में संज्ञान में लिया, और उन्होने माडल शाप की न्यूनतम लाइसेंस फीस का संशोधन ₹ 9 लाख से ₹ 11 लाख और अधिकतम सीमा को ₹ 25 लाख से ₹ 30 लाख संशोधित किया।

हमारा निरीक्षण दर्शाता है, कि माडल शाप की लाइसेंस फीस में की गयी 20 प्रतिशत की वृद्धि अपर्याप्त थी। क्योंकि इंगित 393 दुकानों में से 241 दुकानों के हमारे निरीक्षण में बिक्री की सीमा पहले से ही[48] ₹ 30 लाख से ₹ 1.57 करोड़[49] के मध्य थी।

3.8.12 प्रतिभूति जमा का समपहरण न किया जाना

उत्तर प्रदेश आबकारी (विदेशी मदिरा के माडल शाप के फुटकर लाइसेंसों का व्यवस्थापन) नियमावली, 2003 के पैरा 13, 14, एवं 16, उत्तर प्रदेश आबकारी विदेशी मदिरा के फुटकर बिक्री के लाइसेंसों (बीयर एवं वाइन को छोड़कर) का व्यवस्थापन नियमावली, 2001 तथा उत्तर प्रदेश (देशी मदिरा के फुटकर बिक्री के लाइसेंसों का व्यवस्थापन) नियमावली, 2002 प्रावधानित करता हैं कि राज्य सरकार के अनुमोदन से आबकारी आयुक्त द्वारा यथा निर्धारित अधिकतम फुटकर मूल्य, देशी मदिरा/विदेशी मदिरा/बीयर के बोतलों या कन्टेनरों के लेबुलों पर छपा जायेगा और अनुज्ञापी बोतल के लेबुल पर छपे अधिकतम फुटकर मूल्य से अधिक मूल्य उपभोक्ता से वसूल नहीं करेगा। इन नियमों के अन्तर्गत लाइसेंस स्वीकृति की शर्तें बताती हैं कि फुटकर अनुज्ञापी छपे हुए अधिकतम मूल्य से अधिक मूल्य नहीं वसूलेंगे, फुटकर अनुज्ञापन के नियम व शर्तों का उल्लंघन करने पर या किसी अपराध के लिए दोषसिद्ध होने पर संयुक्त प्रान्त आबकारी अधिनियम, 1910 अथवा नारकोटिक ड्रग्स एवं साइकोट्रापिक सबस्टेन्सेज अधिनियम, 1985 के सम्बन्धित कानून के अन्तर्गत किसी शास्ति के अतिरिक्त अनुज्ञापी लाइसेंस रद्द होने एवं प्रतिभूति जमा के समपहरण का दायी होगा।

हमने अगस्त 2012 और अप्रैल 2013 के मध्य, 19 जिला आबकारी कार्यालयों[50] के अप्रैल 2007 से मार्च 2012 की अवधि के ब्रीच पंजिका एवं जी–6[51] में देखा कि विभाग द्वारा 1333 फुटकर बिक्रेताओं के विरूद्ध 1610 मामलें प्रशमन[52] के दर्ज किये गये थे, जहॉ मदिरा अधिकतम फुटकर मूल्य से अधिक पर विक्रय की जा रही थी, और इन दुकानों पर केवल ₹ 50 से ₹ 10,000[53] तक की शास्ति आरोपित की गयी थी। हमने देखा कि 277 दुकानों द्वारा नियमों के उल्लंघन को एक से अधिक बार किया गया, फिर भी शास्ति लगाये जाने के अतिरिक्त उनके विरूद्ध अधिनियमों और नियमों में पारिभाषित अन्य कार्यवाही जैसे लाइसेंस को रद्द करने और प्रतिभूति जमा का समपहरण, नहीं की गयी थी। इन उल्लंघनों के लिये अकेले प्रतिभूति जमा का समपहरण की धनराशि ₹ 47.74 करोड़ है जैसा कि **परिशिष्ट–XIII** में प्रदर्शित है।

हमने मामला शासन को प्रतिवेदित किया (जून 2013)। शासन ने अपने उत्तर में कहा (जुलाई 2013) कि संयुक्त प्रान्त आबकारी अधिनियम, 1910 की धारा 64/74 के अन्तर्गत लाइसेंस के नियम एवं शर्तों का उल्लंघन होने पर ₹ 5,000 तक की शास्ति

---

[48] वर्ष 2009–10 से 2012–13 के मध्य।

[49] माडल शाप सी टी आई चौराहा (क्रासिंग), कानपुर नगर में।

[50] जि0आ0का0– अलीगढ़, बदायूं, बागपत, बरेली, बिजनौर, फिरोजाबाद, जीबी नगर, गाजियाबाद, जौनपुर, कानपुर, लखीमपुर खीरी, मेरठ, मुरादाबाद, मुजफ्फरनगर, रामपुर, सहारनपुर, शाहजहॉपुर,, उन्नाव और वाराणसी।

[51] जिला आबकारी कार्यालय में आबकारी प्राप्तियों के प्रपत्र जी–6 में रखे जाने वाली पंजिका।

[52] ब्रीच : लाइसेंस की शर्तों का उल्लंघन।

[53] ₹10,000 की शास्ति केवल एक मामलें में आरोपित की गयी थी।

आरोपित किये जाने का प्रावधान है। शास्ति आरोपित किये जाने के पश्चात् इन मामलों में लाइसेंस के निलम्बन एवं रद्द करने का कोई कानूनी आधार नहीं हैं। शासन का उत्तर अधिनियम के अनुरूप नहीं हैं। लाइसेंसधारी द्वारा शर्तों का उल्लंघन किये जाने पर अधिनियम की धारा 34 में आबकारी आयुक्त को लाइसेंस के निलम्बन/रद्द करने का अधिकार है। लाइसेंस की सामान्य और विशेष शर्तों में स्पष्ट है कि शर्तों के उल्लंघन के प्रकरण में शास्ति/प्रशमन के भुगतान के अलावा अनुज्ञापी प्रतिभूति जमा का समपहरण किये जाने का दायी होगा। उल्लंघन के दोहराये गये मामलों सहित इन सभी मामलों में विभाग ने केवल शास्ति आरोपित व वसूल की किन्तु अवरोध (डिटरेन्स) के रूप में लाइसेंस को रद्द करने/प्रतिभूति जमा के समपहरण की कोई कार्यवाही नहीं की।

3.8.13 आबकारी राजस्व के विलम्बित भुगतान पर ब्याज का अनारोपण

उत्तर प्रदेश आबकारी अधिनियम, 1910 के प्रावधानों के अन्तर्गत जहॉ कोई आबकारी राजस्व देय तिथि से तीन माह के अन्दर अदा नहीं किया जाता हैं, वहॉ जिस तिथि से आबकारी राजस्व देय होता हैं, 18 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से ब्याज वसूलनीय होता हैं।

आबकारी विभाग के तीन कार्यालयों में देखा गया कि वर्ष 2003–04 से 2008–09 की अवधि का आबकारी राजस्व[54] ₹ 63.15 लाख माह अप्रैल 2007 और दिसम्बर 2011 के मध्य, 126 से 2823 दिनों के विलम्ब से जमा किया गया। विभाग द्वारा विलम्बित भुगतान पर ब्याज की धनराशि ₹ 19.47 लाख का आरोपण नहीं किया गया, विवरण सारणी क्रमांक 3.8 के अनुसार :

सारणी क्रमांक 3.8

(₹ लाख में)

क्रम संख्या	कार्यालय का नाम	अवधि	धनराशि	विलम्ब की अवधि दिनों में	ब्याज की धनराशि
1	जिला आबकारी अधिकारी, इलाहाबाद	2008–09	30.76	126 – 513	1.84
2	सहायक आयुक्त, दौराला आसवनी, दौराला, मेरठ	2003–04 से 2006–07	24.00	398 – 1493	11.19
3	जिला आबकारी अधिकारी, मऊ	2003–04 से 2008–09	8.39	828–2823	6.44
	योग		**63.15**	**126 – 2823**	**19.47**

हमने मामला शासन को प्रतिवेदित किया (जून 2013)। शासन ने इस आपत्ति को स्वीकार किया (जुलाई 2013), और क्रम संख्या 2 और 3 के मामले में वसूली के लिए नोटिस जारी किया। क्रम संख्या 1 के सम्बन्ध में उत्तर दिया कि प्रतिभूति जमा कोषागार में जमा थी, और इस पर ब्याज आरोपणीय नहीं था। हम उत्तर के इस भाग से सहमत नहीं हैं, हमारी आपत्ति आबकारी ड्यूटी के विलम्ब से जमा किये जाने पर ब्याज के अनारोपण का था, जबकि विभाग ने उत्तर दिया कि प्रतिभूति जमा कोषागार में जमा थी। ये दोनों[55] भिन्न मदे हैं और विभाग का उत्तर हमारे अभिव्यक्ति से अलग बिन्दु पर है।

[54] आबकारी अभिकर ₹ 30.76 लाख, लाइसेंस फीस ₹ 32.39 लाख।
[55] प्रतिभूति जमा और आबकारी अभिकर।

3.8.14 गोदामों पर किराये का कम आरोपण व स्टाम्प शुल्क का अनारोपण

उत्तर प्रदेश आबकारी (देशी मदिरा बंधित गोदाम के लाइसेंसो का व्यवस्थापन) नियमावली 2003 के नियम 5(2) व (3) के अन्तर्गत जिलाधिकारी द्वारा अनुमोदित किराये का भुगतान करने पर जिले के मुख्यालय पर स्थित आबकारी विभाग के गोदाम भवन में लाइसेंसधारी को बंधित गोदाम चलाने की अनुमति दी जायेगी। उत्तर प्रदेश स्टाम्प (सम्पत्ति का मूल्यांकन) नियमावली, 1997 के नियम–4 के अन्तर्गत जिलाधिकारी द्वारा व्यावसायिक सम्पत्तियों के किराये की दरें द्विवार्षिक निर्धारित की जाती हैं, जिसे सक्रिल रेट कहा जाता है। जब जिला मुख्यालय पर कोई सरकारी गोदाम न हो अथवा सरकारी गोदाम में पर्याप्त स्थान न होने की स्थिति में बंधित गोदाम जिला मुख्यालय पर निजी परिसर में खोला जा सकता हैं, जिसे उस जिले के जिला अधिकारी द्वारा अनुमोदित किया जायेगा। रजिस्ट्रेशन अधिनियम, 1908 के धारा–18 के उपबन्धों के अन्तर्गत अचल सम्पत्ति की पट्टा जो कि एक वर्ष से अधिक अवधि की नहीं हैं पंजीयन कराना ऐच्छिक हैं। फिर भी भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 के अनुसूची एक खा के अनुच्छेद 35 के अन्तर्गत एक वर्ष से अनधिक अवधि की पट्टा पर हस्तांतरण विलेख के समान देय सम्पूर्ण राशि पर स्टाम्प शुल्क प्रभार्य हैं। भारतीय स्टाम्प अधिनियम के धारा 33(1) के अन्तर्गत सार्वजनिक कार्यालय का प्रभारी (पुलिस अधिकारी के सिवाय), प्रत्येक व्यक्ति, जिसके समक्ष उसके कर्तव्यों के सम्पादन में कोई ऐसा विलेख प्रस्तुत किया जाय, या आ जाये, जो उसकी राय में स्टाम्प शुल्क से प्रभार्य हैं और उसे प्रतीत हो कि वह विलेख यथाविधि स्टाम्पित नहीं हैं, उसे जब्त करेगा और जिला कलेक्टर को मूल्यांकन के लिए भेज देगा।

हमने अगस्त 2012 एवं अप्रैल 2013 के मध्य सात जिला आबकारी कार्यालयों[56] के अभिलेखों की लेखापरीक्षा में देखा कि देशी मदिरा के थोक अनुज्ञापियों को विभागीय गोदाम पट्टे पर दिया गया। दो जनपदों[57] मे निजी परिसर में स्थित गोदाम में थोक अनुज्ञापियों को गोदाम खोलने के लिए अनुमति प्रदान की गयी। हमने निम्न–लिखित अनियमितताये इन प्रकरणों में पायी :

- वर्ष 2007–08 से 2012–13 के मध्य देशी मदिरा के थोक अनुज्ञापियों से गोदामों को दिये गये पट्टे पर अनुमोदित सक्रिल रेट के अनुसार सही किराया प्रभार्य नहीं किया गया, जिससे कि ₹ 66.79 लाख किराये की कम वसूली की गयी।
- वर्ष 2009–10 से 2012–13 के दौरान हमने तीन जनपदों[58] के आठ प्रकरणों में देखा कि ₹ 10 व ₹ 100 के स्टाम्प पत्र पर पट्टा निष्पादित[59] किये गये परन्तु पंजीकृत नहीं कराया गया। इस प्रकार इन प्रकरणों में ₹ 1.62 लाख स्टाम्प शुल्क का कम आरोपण किया गया।

वर्ष 2007–08 से 2011–12 के दौरान छः जनपदों[60] के 29 प्रकरणों में यद्यपि जिला आबकारी अधिकारियों ने थोक अनुज्ञापियों को किराये पर आबकारी गोदाम आबंटित किया, परन्तु न तो किरायानामा निष्पादित किया गया और न ही स्टाम्प शुल्क आरोपित किया गया। परिणामस्वरूप, ₹ 3.45 लाख स्टाम्प शुल्क का आरोपण किरायेनामे पर नहीं किया गया।

जनपद के जिला आबकारी अधिकारियों द्वारा किरायेनामे पर सही किराया आरोपित करने व स्टाम्प शुल्क के भुगतान को सुनिश्चित करने का प्रयास नहीं किया गया।

---

[56] अलीगढ़, इलाहाबाद, बरेली, जौनपुर, रामपुर, उन्नाव और वाराणसी।
[57] बरेली और लखनऊ।
[58] बरेली, लखीमपुर खीरी और लखनऊ।
[59] बरेली व लखनऊ (निजी परिसर), लखीमपुर खीरी (सरकारी गोदाम)।
[60] जि0आ0अ0–अलीगढ़, बरेली, जौनपुर, रामपुर, उन्नाव और वाराणसी।

परिणामस्वरूप, शासन ₹ 71.86 लाख (₹ 66.79 कम किराया व ₹ 5.07 लाख स्टाम्प शुल्क) के राजस्व से वंचित रहा।

हमने मामला शासन को (जून 2013) प्रतिवेदित किया। शासन ने हमारी आपत्ति स्वीकार करते हुए कहा कि वसूली के लिए निर्देश जारी कर दिये गये हैं। वसूली का विवरण प्रतीक्षित है।

3.8.15 देशी मदिरा के थोक बिक्रेता को अभिलेखों के रखरखाव में कमी के फलस्वरूप गोदाम व्यय अनुमन्य किया जाना

वर्ष 2007–08 से 2011–12 तक देशी मदिरा के अधिकतम फुटकर मूल्य निर्धारण के समय थोक बिक्रेता को गोदाम परिव्यय अनुमन्य किया गया, जिसे देशी मदिरा के अधिकतम फुटकर मूल्य वर्ष 2007–08 में ₹ 1.30 प्रति बल्क लीटर वर्ष 2008–09 से 2010–11 में ₹ 1.39 प्रति बल्क लीटर एवं वर्ष 2011–12 में ₹ 1.53 प्रति बल्क लीटर की दर से सम्मिलित किया गया।

उत्तर प्रदेश आबकारी (देशी मदिरा बंधित गोदाम के लाइसेंसों का व्यवस्थापन) नियमावली, 2003 के नियम–7 के उपनियम–3 के अनुसार लाइसेंसधारी प्रभारी अधिकारी को एक सूची प्रस्तुत करेगा जिसमें अभिकर्ता तथा ऐसे समस्त कर्मचारियों के नाम होंगे जिनकी सेवायें गोदाम में आवश्यक हैं। गोदाम परिव्यय में, किराया, कर्मचारियों का वेतन, जल व विद्युत प्रभार सम्मिलित हैं।

नौ[61] जिला आबकारी अधिकारियों के अभिलेखों[62] की जांच में हमने देखा कि देशी मदिरा के थोक अनुज्ञापियों को सात[63] जिला आबकारी अधिकारियों ने विभागीय गोदाम आबंटित किया एवं दो[64] जिला आबकारी अधिकारियों के पास निजी परिसर में गोदाम होने का विवरण था। संबन्धित थोक अनुज्ञापियों[65] द्वारा उपलब्ध करायी गयी कर्मचारियों की सूची सभी नौ जिला आबकारी कार्यालयों में उपलब्ध थी। हमने पाया कि गोदाम में कर्मचारियों की संख्या दो से चार[66] व वास्तविक किराया का खर्च देशी मदिरा के थोक विक्रेता को आबंटित गोदाम परिव्यय, जो थोक बिक्रेता की मार्जिन का भाग है, का केवल 0.28 से 6.99 प्रतिशत की सीमा में था। इन नौ जनपदों में वर्ष 2007–08 व वर्ष 2011–12 के मध्य थोक बिक्रेताओं को अकेले ₹ 29.74 करोड़ गोदाम परिव्यय के रूप में अनुमन्य किया गया था। जब वास्तविक परिव्यय की तुलना उपलब्ध आकड़ों[67] से करते हैं तो वह बहुत उच्च प्रतीत होता हैं, जिसे **परिशिष्ट–XIV** में दर्शाया गया है।

जब हमने इसे इंगित किया तो, शासन ने अपनी सहमति प्रकट की कि गोदाम परिव्यय के संगणना के लिए कोई गणना–प्रपत्र नहीं था, और कहा कि किराया जल व विद्युत प्रभार, कम्प्यूटर, लेखन सामग्री और कर्मचारियों/श्रमिकों का वेतन को गोदाम परिव्यय के निर्धारण में संज्ञान में लिया जाता है। शासन के उत्तर से स्पष्ट है कि मूल्य निर्धारण समिति द्वारा वास्तविक व्यय की गणना नहीं की गयी है।

हम संस्तुति करते हैं कि गोदाम परिव्यय उचित अभिलेखों जैसे वास्तविक किराया, वेतन/मजदूरी इत्यादि जो कि पूर्व के वर्षों में भुगतान किया गया था, के आधार पर प्राक्कलित किया जाय।

---

[61] जि0आ0अ0–अलीगढ़, इलाहाबाद, बरेली, जौनपुर, लखीमपुर खीरी, लखनऊ, रामपुर, उन्नाव एवं वाराणसी।
[62] गोदामों की लीज डीड।
[63] जि0आ0अ0–अलीगढ़, इलाहाबाद, जौनपुर, लखीमपुर खीरी, रामपुर, उन्नाव एवं वाराणसी।
[64] जि0आ0अ0–बरेली एवं लखनऊ।
[65] सी एल–1सी (थोक अनुज्ञापन) विवरण में।
[66] वर्ष 2007–08 में बरेली में अपवादस्वरूप नौ को छोड़कर।
[67] लेखे में सम्मिलित नियमित जल व विद्युत प्रभार औसत 223.09 वर्ग मीटर गोदाम के लिए।

3.8.16 निष्कर्ष

हमारी लेखा परीक्षा ने भारत निर्मित विदेशी मदिरा व देशी मदिरा के अधिकतम खुदरा मूल्य के निर्धारण में एकरूपता न होना तथा नई आबकारी नीति लागू करने में वास्तविक प्राक्कलन पर अधिक संग्रहित थोक अनुज्ञापन शुल्क जमा करने के प्रावधानों की अनुपस्थिति जैसी कई कमियों को प्रकट किया। जारी किये गये नियमों का अनुपालन न किया जाना जैसे कि बेसिक लाइसेंस फीस का समपहरण न होना, प्रतिभूति का विलम्ब से जमा होना, न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा से कम उठान, शीरे से अल्कोहल का कम उत्पादन और थोक तथा फुटकर बिक्री की दुकानों के लाइसेंस फीस का अनारोपण/कम आरोपण के प्रकरण भी थे।

3.9 अर्थदण्ड का अनारोपण

उत्तर प्रदेश शीरा नियंत्रण नियमावली, 1974 के नियम–27 में प्रावधानित है, कि प्रभारी अधिकारी या नियम–26 के अधीन नियंत्रक द्वारा अधिकृत अन्य अधिकारी आसवनी की प्रयोगशाला की सहायता से प्रेषित माल की प्राप्ति पर तुरन्त ही शीरे की मात्रा एवं गुणवत्ता निर्धारित करेगा और सत्यापन के परिणामों और उसके द्वारा की गई नमूना जांचों को चीनी मिल से प्रेषित माल सहित दो प्रतियों में प्राप्त गेट पास फार्म एम0एफ0–4 के पीछे अंकित करेगा। आसवनी गेट पास की एक प्रति स्वयं रखेगा और दूसरी प्रति प्रभारी अधिकारी द्वारा चीनी मिल के प्राप्तकर्ता को इस तरह भेजेगा, कि आसवनी के गेट पर प्रेषित माल के पहुचने के एक सप्ताह के अन्दर पहुंच जायें।

चीनी मिल में आबकारी विभाग के कर्मचारी द्वारा एम0 एफ0–4 गेट पास वापसी प्राप्ति का अनुश्रवण सुनिश्चित किया जायेगा, कि अधिकृत आसवनी द्वारा शीरे की प्राप्ति की गयी हैं, और एम0एफ0–4 गेट पास में मात्रा एवं गुणवत्ता को अंकित कर दिया गया हैं। शीरा नियंत्रण अधिनियम की धारा–11 के अन्तर्गत किसी नियम या बनाये गये आदेश या निर्गत दिशा–निर्देश के उल्लंघन पर कैद या दण्ड आरोपणीय होगा या अर्थदण्ड के साथ, जिसको दो हजार रूपये तक बढ़ाया जा सकता हैं, और सतत उल्लंघन पर अतिरिक्त अर्थदण्ड भी देय होगा, जिसको सतत् उल्लंघन के दौरान सौ रूपये प्रतिदिन तक बढ़ाया जा सकता है।

जनवरी 2011 एवं दिसम्बर 2012 के मध्य 15 चीनी मिलों[68] की लेखापरीक्षा के दौरान हमने अवधि 2007–08 से 2011–12 के दौरान 40 आसवनियों को निर्गत एम0एफ0–4 गेट पासों[69] का निरीक्षण किया। हमने देखा कि 26554 एम0 एफ0–4 गेट पासों में से 3241 एम0एफ0–4 गेट पास (12.21 प्रतिशत) इन चीनी मिलों में सम्बन्धित आसवनियों से 71 दिनों के औसत विलम्ब से वापस प्राप्त हुए थे। आसवनियॉ इन गेट पासों की समय से वापसी के लिए उत्तरदायी थी। हमने देखा कि सभी प्रकरणों में विलम्ब अधिक था और एक से तीन वर्षों से अधिक समय तक लगातार यह कमियां थी पर चीनी मिल के विभागीय अधिकारियों ने आसवनियों द्वारा गेट पासों की वापसी में हुए विलम्ब को संज्ञान में नहीं लिया, और ₹ 1.51 करोड़ के अर्थदण्ड के आरोपण की कार्यवाही करने में विफल रहे।

हमारे प्रकरण उठाने (जून 2011 व जनवरी 2013 के मध्य) के पश्चात् शासन ने अगस्त 2013 में हमारे निरीक्षण को स्वीकार किया और बताया कि एम0एफ0–4 पासों

---

[68] किसान सहकारी चीनी मिल लि0, साठा, अलीगढ़, वेब आसवनी एवं ब्रिवरीज लि0 अलीगढ़, जे के शुगर मिल, बरेली, किसान सहकारी चीनी मिल अनूपशहर, बुलन्दशहर, सिम्भावली चीनी मिल लि0, गाजियाबाद, यूनाइटेड प्राविंस चीनी मिल सेवाराही, कुशीनगर, कनोड़िया चीनी मिल लि0 कप्तानगंज, कुशीनगर, गंगा किसान को–आपरेटिव चीनी निगम लि0, मोरना मुजफ्फरनगर, तिताबी चीनी मिल, तिताबी, मुजफ्फरनगर, बजाज हिन्दुस्तान चीनी मिल लि0, पीलीभीत, एल एच शुगर फैक्ट्री, पीलीभीत, राणा शुगर मिल्स, रामपुर, शाकुम्भरी शुगर टोडरपुर सहारनपुर, बजाज हिन्दुस्तान शुगर मिल्स लि0 मकसूदनपुर शाहजहॉपुर, द किसान सहकारी चीनी मिल्स लि0 तिलहर, शाहजहॉपुर।

[69] नियम 25 पारिभाषित करता हैं कि एम0एफ0–4 गेट पास के द्वारा आसवनी को चीनी मिल द्वारा शीरे को प्रेषित किया जाता है।

को शीरा निर्गत होने के 7 दिन के अन्दर चीनी मिल में वापस प्राप्त हो जाने चाहिए। शीरा नियंत्रण अधिनियम की धारा–16 के अन्तर्गत चूककर्ताओं के विरूद्ध अभियोग/अर्थदण्ड से संबन्धित कार्यवाही की जायेगी।

3.10 अधिनियमों के प्रावधानों का अनुपालन न किये जाने के कारण परिहार्य व्यय

उत्तर प्रदेश व्यापार कर अधिनियम एवं वैट अधिनियम के अन्तर्गत टेण्डर फार्मों की बिक्री इन अधिनियमों में विहित दर पर कर की देयता को आकर्षित करता है। टेण्डर फार्म विक्रेता ऐसे फार्मों की बिक्री पर खरीदने वाले व्यक्ति से कर का आरोपण एवं संग्रहण करने और इसको कोषागार में जमा करने का दायी है ।

हमने 29 जिला आबकारी कार्यालयों[70] के अभिलेखों[71] की प्रति परीक्षा जांच में देखा (अप्रैल 2011 से जनवरी 2012) कि 1,25,664 टेण्डर फार्मों का विक्रय किया गया, और वर्ष 2007–08 से 2010–11 के दौरान प्रोसेसिंग फीस ₹ 3,864.66 लाख संग्रहीत की गयी। इस बिक्री पर आरोपणीय व्यापार कर/वैट की धनराशि ₹ 1.69 करोड़ जिला आबकारी कार्यालयों द्वारा फार्म के क्रेताओं से संग्रहीत नहीं की गयी थी।

हमारे द्वारा इसको इंगित किये जाने के पश्चात् (जून 2011 व फरवरी 2012 के मध्य) शासन ने उत्तर दिया (अगस्त 2013), कि आबकारी आयुक्त द्वारा वाणिज्य कर विभाग को इन फार्मों की बिक्री पर देय वैट के भुगतान हेतु प्रेषित मॉग के सापेक्ष जुलाई 2012 में शासन द्वारा ₹ 5.92 करोड़ की अनुदान आबंटित कर दी गयी हैं। शासन का उत्तर हमारी आपत्ति की पुष्टि करता है, कि विभाग ने क्रेताओं से कर का संग्रहण नही किया, और शासन पर इसका भार डाल दिया, जिसको अनुदान के रूप में स्वीकृत करना पड़ा। हमने यह भी देखा कि ₹ 5.92 करोड़ की मॉग प्रेषित किये जाने के कारणों में यह बताया गया कि आवेदकों से धनराशि की वसूली में असमर्थ हैं क्योंकि आवेदकों के पते उपलब्ध नहीं हैं। आवेदन के अभिलेखों का हमने निरीक्षण किया, व हमने देखा कि फार्मों में आवेदको के नाम व पते स्पष्ट रूप से अंकित थे। इसलिए हमारे लेखापरीक्षा द्वारा यह स्थापित है, कि अनुदान हेतु उठायी गयी मॉग का आधार वास्तविक रूप में सही नहीं था।

अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन न किये जाने और आवेदकों से कर की वसूली हेतु समय से कार्यवाही न किये जाने के कारण शासकीय राजकोष पर परिहार्य भार पड़ा।

[70] जि0आ0का0–अलीगढ़, अम्बेडकर नगर, औरैया, बागपत, बहराइच, बलिया, बांदा, बिजनौर, बुलन्दशहर, चन्दौली, एटा, गाजियाबाद, गोरखपुर, हमीरपुर, हरदोई, हाथरस, जालौन, जौनपुर, कुशीनगर, ललितपुर, महोबा, मऊ, मेरठ, रमाबाई नगर, (कानपुर देहात), सहारनपुर, श्रावस्ती, सिद्धार्थनगर, सीतापुर और सोनभद्र।

[71] टेण्डर फार्म बिक्री पंजिका, रसीद बुक और रोकड़ बही।