अध्याय–III
राज्य आबकारी

3.1 कर प्रशासन

मानव उपभोग हेतु मदिरा पर आबकारी अभिकर एवं लाइसेन्स शुल्क का आरोपण उ0प्र0 आबकारी अधिनियम, 1910 एवं उसके अधीन बनाये गये नियमों के अन्तर्गत किया जाता है। विभिन्न प्रकार की मदिरा जैसे देशी मदिरा तथा भारत निर्मित विदेशी मदिरा का विनिर्माण अल्कोहल से होता है। आसवनियो में उत्पादित अल्कोहल एवं मदिरा पर आबकारी अभिकर आबकारी राजस्व का प्रमुख भाग होता है। आबकारी अभिकर के अलावा लाइसेन्स फीस भी आबकारी राजस्व का भाग होता है।

राज्य आबकारी विभाग का प्रशासनिक प्रमुख शासन स्तर पर प्रमुख सचिव (राज्य आबकारी) होते हैं। आबकारी आयुक्त (आ0आ0) विभाग का प्रमुख होता है। आबकारी विभाग आगरा, गोरखपुर, लखनऊ, मेरठ एवं वाराणसी जोन में विभाजित है जिसका प्रमुख संयुक्त आबकारी आयुक्त होता है। इसके अतिरिक्त सम्बन्धित जनपदो के सहायक आबकारी आयुक्त के नियंत्रण में आबकारी निरीक्षको की तैनाती होती है जो आबकारी अभिकर एवं सम्बन्धित राजस्व का आरोपण/उद्ग्रहण सम्बन्धी रख–रखाव एवं विनियमन करते हैं।

3.2 आन्तरिक लेखापरीक्षा

आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा संगठन के आन्तरिक नियन्त्रण प्रक्रिया का महत्वपूर्ण घटक है और सामान्यतया सभी नियन्त्रणों का नियन्त्रण के रूप में परिभाषित किया गया है। यह संगठन को स्वयं विश्वस्त कराता है कि निर्धारित प्रणालियाँ तर्कसंगत तरीके से कार्य कर रही हैं। स्वीकृत पदों एवं कार्यरत पदों की स्थिति **सारणी 3.1** में दी गयी है

सारणी 3.1
आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा में कार्मिकों की स्थिति

क्रम सं0	पद	स्वीकृत पद	कार्यरत	कमी	कमी प्रतिशत में
1	वित्त नियंत्रक	1	1	0	0
2	वरिष्ठ वित्त एवं लेखाधिकारी	1	0	1	100
3	वित्त एवं लेखाधिकारी	1	1	0	0
4	सहायक लेखाधिकारी	2	1	1	50
5	वरिष्ठ लेखा परीक्षक	9	1	8	88.89
6	लेखाकार	10	3	7	70
7	लेखा परीक्षक	3	4	0	0

स्रोत : विभाग द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना

आन्तरिक लेखापरीक्षा (आ0ले0प0) आयोजना का विवरण जैसे कि लेखापरीक्षण हेतु आयोजित इकाईयों की संख्या, लेखापरीक्षित इकाईयों की संख्या एवं कमी का विवरण **सारणी 3.2** में दर्शाया गया है।

सारणी–3.2
आन्तरिक लेखापरीक्षा का लेखापरीक्षा आयोजना

वर्ष	उपलब्ध इकाईयों की संख्या	आयोजित इकाईयों की संख्या	लेखा परीक्षित इकाईयों की संख्या	कमी
2010–11	350	126	141	15
2011–12	350	138	123	(–) 15
2012–13	352	140	119	(–) 21
2013–14	365	140	109	(–) 31
2014–15	365	140	113	(–) 27

स्रोत : विभाग द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना

उपर्युक्त सारणी दर्शाती है कि विभाग का लेखापरीक्षा का आयोजन यथार्थवादी नहीं है जैसा कि विभाग वर्ष 2011–12 से 2014–15 के दौरान आन्तरिक लेखापरीक्षा हेतु आयोजित इकाईयों की लेखापरीक्षा का निर्धारित लक्ष्य कार्मिकों की कमी के कारण प्राप्त नहीं कर सका।

आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा द्वारा वर्ष के दौरान सम्पादित आन्तरिक लेखापरीक्षा एवं उठायी गयी आपत्ति की संख्या और उसमें निहित धनराशि एवं निस्तारण का विवरण **सारणी 3.3** में दर्शाया गया है।

सारणी 3.3
आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा द्वारा उठायी गयी आपत्ति

(₹ लाख में)

वर्ष	प्रारम्भिक शेष		वर्ष के दौरान वृद्धि		वर्ष के दौरान निस्तारण		अन्तिम शेष	
	प्रकरणों की सं0	सन्निहित धनराशि	प्रकरणों की सं0	सन्निहित धनराशि	प्रकरणों की सं0	सन्निहित धनराशि	प्रकरणों की सं0	सन्निहित धनराशि
2010–11	310	2,023.53	176	204.13	126	117.03	360	2,110.63
2011–12	360	2,110.63	136	70.22	199	352.35	297	1,828.50
2012–13	297	1,828.50	140	58.75	244	266.75	193	1,620.50
2013–14	193	1,620.50	101	46.13	70	37.52	224	1,629.11
2014–15	224	1,629.11	108	101.73	55	41.77	277	1,689.07

स्रोतः विभाग द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना

यह दर्शाता है कि आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा द्वारा उठायी गयी आपत्तियों के विरूद्ध विभाग द्वारा अनुपालन बहुत कम किया गया है।

हम संस्तुति करते है कि आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा को मजबूत किया जाय और एक वार्षिक लेखापरीक्षा आयोजना यथार्थ रूप में तैयार की जाय। विभाग द्वारा आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा द्वारा उठाये गये प्रकरणो में त्वरित वसूली के लिये समुचित कदम उठाया जाय।

3.3 लेखापरीक्षा के परिणाम

राज्य आबकारी विभाग ने वर्ष 2014–15 में ₹ 13,482.57 करोड़ के राजस्व की वसूली की। राज्य आबकारी से सम्बन्धित कुल 353 इकाईयों में से 138 इकाईयों की हमारी नमूना जाँच दर्शाती है कि आबकारी अभिकर/अनुज्ञापन शुल्क/ब्याज का न/कम आरोपण एवं अन्य अनियमितताओं के 220 प्रकरणों में ₹ 38.36 करोड़ की धनराशि शामिल है जो निम्नलिखित श्रेणियों के अन्तर्गत आते हैं जैसा कि **सारणी 3.4** में दर्शाया गया हैं।

सारणी 3.4
लेखापरीक्षा के परिणाम

(₹ करोड़ में)

क्रम संख्या	श्रेणियाँ	प्रकरणों की संख्या	धनराशि
1	आबकारी अभिकर की न/कम वसूली होना	17	0.89
2	लाइसेन्स फीस/ ब्याज की वसूली न किया जाना	77	8.79
3	अन्य अनियमिततायें	126	28.68
योग		**220**	**38.36**

स्रोतः लेखापरीक्षा कार्यालय में उपलब्ध सूचना

वर्ष के दौरान विभाग ने 155 मामलों में ₹ 4.84 करोड़ अवनिर्धारण एवं अन्य कमियों को स्वीकार किया जिनमें से वर्ष के दौरान 140 प्रकरणों में ₹ 4.28 करोड़ की वसूली की गयी। शेष मामलों में विभाग से कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ।

अनुपालन में कमी के कुछ निदर्शी मामले जिनमें ₹ 4.90 करोड़ की धनराशि सन्निहित है की चर्चा अनुवर्ती प्रस्तरों में की गयी है।

3.4 लेखापरीक्षा प्रेक्षण

राज्य आबकारी विभाग के कार्यालयों में अभिलेखों की हमारी जाँच में बेसिक लाइसेन्स फीस और जमा प्रतिभूति का समपहरण न किया जाना, ब्याज का अनारोपण एवं लाइसेन्स फीस का कम आरोपण के प्रकरण दर्शाये गये जैसा कि इस अध्याय के अनुवर्ती प्रस्तरों में उल्लिखित है। ये मामले उदाहरणात्मक हैं तथा हमारे द्वारा किये गये नमूना जाँच पर आधारित हैं। हम इस प्रकार की त्रुटियों को प्रत्येक वर्ष इंगित करते हैं परन्तु ऐसी अनियमितताएं न केवल बनी रहती हैं अपितु हमारी लेखापरीक्षा होने तक पकड़ में नहीं आती। शासन को आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली को सुदृढ करने की आवश्यकता है जिससे भविष्य में इस प्रकार की कमियों की पुनरावृत्ति होने से बचा जा सके।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

3.5 बेसिक लाइसेन्स फीस एवं प्रतिभूति जमा का समपहरण न किया जाना

अनुज्ञापियों द्वारा प्रतिभूति जमा की सम्पूर्ण धनराशि निर्धारित अवधि के अन्दर नहीं जमा की गयी। इस विफलता के लिए दुकान के चयन का निरस्तीकरण एवं जमा बेसिक लाईसेन्स फीस और जमा प्रतिभूति राशि ₹ 3.66 करोड़ के समपहरण की कार्यवाही जैसा कि नियमों के अन्तर्गत अपेक्षित था नहीं प्रारम्भ की गयी।

उत्तर प्रदेश आबकारी (देशी मदिरा के फुटकर बिक्री के लाइसेन्स का व्यवस्थापन) नियमावली–2002 के नियम–12 में प्रावधानित है कि दुकान के चयन की सूचना प्राप्ति के तीन कार्य दिवस के अन्दर बेसिक लाइसेन्स फीस की सम्पूर्ण धनराशि, प्रतिभूति धनराशि का आधा 10 कार्यदिवस के अन्दर एवं शेष प्रतिभूति धनराशि 20 कार्यदिवस के अन्दर जमा करनी होगी। विफलता की दशा में दुकान का चयन निरस्त कर दिया जायेगा और बेसिक लाइसेन्स फीस एवं जमा प्रतिभूति की धनराशि, यदि कोई हो, तो शासन के पक्ष में समपहृत हो जायेगी और तत्काल दुकान का पुनर्व्यवस्थापन किया जायेगा।

हमने नवम्बर, 2014 व मार्च, 2015 के मध्य बस्ती और रायबरेली के जिला आबकारी कार्यालयों के जी–12 (दुकानों के व्यवस्थापन का विवरण) और देशी मदिरा की दुकानों के व्यवस्थापन पत्रावलियों का परीक्षण किया और पाया कि वर्ष 2013–14 में यद्यपि 32 देशी मदिरा की दुकानों का व्यवस्थापन या नवीकरण किया गया किन्तु इन अनुज्ञापियों द्वारा प्रतिभूति जमा की सम्पूर्ण धनराशि निर्धारित अवधि में जमा नहीं किया गया। विलम्बित अवधि 22 से 63 दिनों के मध्य थी। इस विफलता पर नियमों के अनुरूप कोई कार्यवाही नहीं की गयी थी। जैसा कि नियमों/प्रावधानों के अन्तर्गत कोई शिथिलता अनुमन्य नहीं है, विभाग द्वारा कार्यवाही न किये जाने से शासन ₹ 3.66 करोड़ के बे0ला0फी0 व प्रतिभूति जमा से वंचित रहा, जैसा कि **सारणी 3.5** में दर्शाया गया है।

सारणी 3.5

बेसिक लाइसेन्स फीस एवं प्रतिभूति जमा का समपहरण न किया जाना

(धनराशि ₹ में)

क्र0 सं0	इकाईयों का नाम	दुकानों की संख्या	प्रतिभूति जमा को जमा करने में बिलम्ब की अवधि	समपहरण योग्य बे0ला0फी0	समपहरण योग्य प्रतिभूति जमा	समपहरण योग्य कुल धनराशि
1	जि0आ0अ0 बस्ती	14	33 से 63 दिन	1,70,52,430	1,10,57,578	2,81,10,008
2	जि0आ0अ0 रायबरेली	18	22 दिन	51,61,430	33,66,243	85,27,673
	योग	**32**	**22 से 63 दिन**	**2,22,13,860**	**1,44,23,821**	**3,66,37,681**

स्रोत : जी–6 रजिस्टर से उपलब्ध सूचना

हमने मामले को विभाग व शासन को प्रतिवेदित किया (नवम्बर 2014 एवं मई 2015)। शासन ने हमारे प्रेक्षण को सिद्धान्ततः स्वीकार किया (नवम्बर 2015) फिर भी वर्ष के मध्य दुकानों के पुर्नव्यवस्थापन की व्यावहारिक कठिनाईयों को व्यक्त किया। इस प्रकार अधिनियम में प्रावधानित उपबन्धों का अनुपालन नहीं किया गया।

3.6 आबकारी राजस्व के विलम्बित भुगतान पर ब्याज का अनारोपण

आबकारी राजस्व के विलम्बित भुगतान पर विभाग द्वारा ₹ 88.03 लाख ब्याज प्रभारित नहीं किया गया।

संयुक्त प्रान्त आबकारी अधिनियम, 1910 की धारा 38–ए प्रावधानित करता है कि जहाँ कोई आबकारी राजस्व देय तिथि से तीन माह के अन्दर अदा नहीं किया जाता है वहाँ जिस तिथि से आबकारी राजस्व देय होता है, 18 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से ब्याज वसूली योग्य है।

हमने 71 जि0आ0का0 में से पाँच जि0आ0का0 के बकाया रजिस्टर एवं जी–6 (रजिस्टर जिसमें आबकारी विभाग की सभी प्राप्तियों का रखरखाव आबकारी कार्यालयो में किया जाता है) की जाँच (जून 2014 व मार्च 2015 के मध्य) की जिसमें पाया कि आबकारी राजस्व ₹ 1.04 करोड़ जो अप्रैल 2003 से अप्रैल 2013 की अवधि से सम्बन्धित था अगस्त 2006 और अक्टूबर 2014 के मध्य जमा किया गया अर्थात कुल 69 प्रकरणों में से 65 प्रकरणों में 14 माह से 12 वर्षों तक के विलम्ब से जमा किया गया। फिर भी विभाग द्वारा विलम्बित भुगतान पर ब्याज ₹ 88.03 लाख प्रभारित नहीं किया गया। विवरण **सारणी 3.6** में दिया गया है।

सारणी 3.6

आबकारी राजस्व के विलम्बित भुगतान पर ब्याज का अनारोपण

(₹ लाख में)

क्र0 सं0	कार्यालय का नाम	दुकानो की संख्या	भुगतान की देय तिथि	जमा की अवधि	धनराशि	विलम्बित अवधि माहों में	ब्याज की धनराशि
1	जिला आबकारी अधिकारी, बागपत	01	अप्रैल 2003	अगस्त 2006 से मई 2014	16.88	53 से 144	20.18
2	जिला आबकारी अधिकारी, जौनपुर	07	अप्रैल 2008 से अप्रैल 2013	मई 2014 से सितम्बर 2014	7.72	14 से 79	4.04
3	जिला आबकारी अधिकारी, कन्नौज	25	अप्रैल 2008	फरवरी 2010 से सितम्बर 2012	29.74	23 से 54	12.57
4	जिला आबकारी अधिकारी, कानपुर शहर	24	अप्रैल 2008	जुलाई 2014 से अगस्त 2014	35.79	77	40.79
5	जिला आबकारी अधिकारी, वाराणसी	8	अप्रैल 2008 से अप्रैल 2012	अगस्त 2014 से अक्टूबर 2014	14.14	29 से 80	10.45
	योग	**65**	**अप्रैल 2003 से अप्रैल 2013**	**अगस्त 2006 से अक्टूबर 2014**	**104.27**	**14 से 144**	**88.03**

स्रोतः जी–6 रजिस्टर से उपलब्ध सूचना

हमने मामले को विभाग व शासन को प्रतिवेदित किया (जुलाई, 2014 व मई 2015 के मध्य)। शासन ने प्रेक्षण को स्वीकार किया (नवम्बर, 2015) और कहा कि एक प्रकरण में संशोधित धनराशि ₹ 20.03 लाख की वसूली कर ली गयी है। शेष प्रकरणों मे ब्याज की वसूली की नोटिस जारी कर दी गयी है।

3.7 मॉडल शॉप पर लाइसेन्स शुल्क का कम आरोपण

आबकारी नीति के निर्धारित मानदण्ड के अनुसार मॉडल शॉप का लाइसेन्स शुल्क निर्धारित नहीं किया गया था।

28 फरवरी, 2013 को अधिसूचित आबकारी नीति के अनुसार मॉडल शॉप के व्यवस्थापन के लिए लाइसेन्स फीस वर्ष 2013–14 या इसके भाग के लिए ₹ 11 लाख या उसी वर्ष में कस्बे में व्यवस्थित विदेशी मदिरा एवं बीयर दोनों की फुटकर दुकानों की सर्वोच्च लाइसेन्स शुल्क, इनमें से जो अधिक हो परन्तु ₹ 30 लाख से अधिक नहीं हो सकती, निर्धारित की गयी थी।

हमने जि0आ0अ0 कानपुर के मॉडल शॉप व्यवस्थापन पत्रावली, आबकारी नीति व जी–12 का परीक्षण किया (मार्च, 2015) और पाया कि दो माडल शॉप सिंहपुर और मन्धना वर्ष 2013–14 में नवसृजित हुयी थी। वर्ष 2013–14 में कस्बे में विदेशी मदिरा व बीयर की सम्मिलित सर्वोच्च लाइसेन्स शुल्क ₹ 50 लाख थी। इस प्रकार दोनों मॉडल शॉप की लाइसेन्स शुल्क आबकारी नीति के अनुसार ₹ 60 लाख (₹ 30 लाख प्रत्येक मॉडल शॉप के लिये) निर्धारित किया जाना चाहिए था। विभाग द्वारा ₹ 60 लाख के बजाय कुल ₹ 24.05 लाख (₹ 11 लाख सिंहपुर व ₹ 13.05 लाख मंधना के मॉडल शॉप से) निर्धारित एवं वसूल किया। जि0आ0अ0 ने सम्बन्धित वर्ष की आबकारी नीति में यथा उपबन्धित विदेशी मदिरा बीयर के वास्तविक लाइसेन्स शुल्क पर ध्यान नहीं दिया। इसके परिणाम स्वरूप ₹ 35.95 लाख लाइसेन्स शुल्क का कम आरोपण किया गया।

हमने मामले को विभाग व शासन को प्रतिवेदित किया (मार्च 2015 से मई 2015 के मध्य)। विभाग ने उत्तर में कहा कि मॉडल शॉप का शुल्क उसकी संभावना के अनुसार निर्धारित किया गया था जो कि शासन के सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित था। विभाग का उत्तर इंगित करता है कि मानदण्ड अपेक्षित सावधानी से निर्धारित नहीं किये गये थे इसलिए उसका अनुसरण नहीं किया गया था (नवम्बर 2015)।