अध्याय–II: राज्य आबकारी

2.1 कर प्रशासन

अल्कोहल से विभिन्न प्रकार की मदिरा, जैसे देशी मदिरा (दे0म0) तथा भारत निर्मित विदेशी मदिरा (भा0नि0वि0म0) विनिर्मित की जाती है। आसवनियों एवं यवासवनियों में उत्पादित अल्कोहल एवं मदिरा पर आबकारी अभिकर राज्य के आबकारी राजस्व[1] का प्रमुख भाग होता है। आबकारी अभिकर के अतिरिक्त, अनुज्ञापन शुल्क[2] भी आबकारी राजस्व का भाग होता है। संयुक्त प्रान्त आबकारी अधिनियम, 1910 एवं उसके अधीन बने नियमों[3], मानव उपभोग हेतु मदिरा पर आबकारी अभिकर एवं लागू अनुज्ञापन शुल्क के आरोपण एवं उद्ग्रहण को नियंत्रित करते हैं।

शासन स्तर पर अपर मुख्य सचिव (राज्य आबकारी) राज्य आबकारी विभाग (विभाग) के प्रशासनिक प्रमुख होते हैं। आबकारी आयुक्त (आ0आ0) विभाग के प्रमुख होते हैं जिनको दो अपर आबकारी आयुक्त (अ0आ0आ0) सहायता करते हैं। विभाग के पाँच जोन हैं जिनके प्रमुख संयुक्त आबकारी आयुक्त (स0आ0आ0) होते हैं, जिनको 18 उप आबकारी आयुक्त (उ0आ0आ0) सहायता करते हैं। सहायक आबकारी आयुक्त (स0आ0आ0) जिले के प्रमुख होते हैं। आबकारी अभिकर और उससे जुड़ी उगाही के आरोपण/संग्रहण का नियंत्रण व विनियमन करने में आबकारी निरीक्षक (आ0नि0) इनकी सहायता करते हैं। अपर जिला मजिस्ट्रेट (वित्त एवं राजस्व) जिला अधिकारी के सम्पूर्ण प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन आबकारी प्राप्तियों के संग्रह एवं लेखाकरण के प्रभारी होते हैं।

2.2 लेखापरीक्षा के परिणाम

2019–20 के दौरान, विभाग की 128 लेखापरीक्षित इकाइयों में से 59[4] इकाइयों के अभिलेखों की नमूना जाँच में सन्निहित 4,949 मामलों में ₹ 207.93 करोड़ के आबकारी अभिकर/अनुज्ञापन शुल्क/ब्याज एवं अन्य अनियमितताओं का पता चला जो निम्नलिखित श्रेणियों में आते हैं जैसा कि **सारणी–2.1** में उल्लिखित किया गया है।

---

1 2018–19 के कुल आबकारी राजस्व में दे0म0 48 प्रतिशत, भा0नि0वि0म0 36 प्रतिशत, बीयर 15 प्रतिशत एवं अन्य एक प्रतिशत था।

2 दे0म0, भा0नि0वि0म0, बीयर, बार, आसवनियों, यवासवनियों, फार्मेसियों, आदि के अनुज्ञापियों और अन्य विनिर्माण इकाइयाँ जो कि अल्कोहल को कच्चा माल के रूप में उपयोग करती हैं, पर अनुज्ञापन शुल्क लागू होता है।

3 उत्तर प्रदेश आबकारी (विदेशी मदिरा की फुटकर बिक्री के लिए अनुज्ञापन का व्यवस्थापन) (बीयर और वाईन को छोड़कर) नियमावली 2001।
उ0प्र0 आबकारी (विदेशी मदिरा की फुटकर बिक्री के लिए अनुज्ञापन का व्यवस्थापन) (बीयर और वाईन को छोड़कर) (तीसरा संशोधन) नियमावली 2002।
उ0प्र0 आबकारी (विदेशी मदिरा की थोक एवं फुटकर बिक्री) (तेरहवाँ संशोधन) नियमावली 2002।
उ0प्र0 आबकारी (देशी मदिरा की फुटकर बिक्री के लिए अनुज्ञापन का व्यवस्थापन) नियमावली 2002।
उ0प्र0 आबकारी (देशी मदिरा के बंधित गोदाम के लिए अनुज्ञापन का व्यवस्थापन) नियमावली 2003।
उ0प्र0 आबकारी (विदेशी मदिरा की मॉडल शॉप के लिए फुटकर अनुज्ञापन का व्यवस्थापन) नियमावली 2003।

4 इसमें आबकारी आयुक्त (विभाग के प्रमुख), 34 जिला आबकारी कार्यालयों एवं 24 आसवनियाँ सम्मिलित हैं।

सारणी–2.1

क्र0 सं0	श्रेणियाँ	मामलों की संख्या	धनराशि (₹ करोड़ में)
1	आबकारी अभिकर का न/कम वसूल होना	121	27.52
2	अनुज्ञापन शुल्क/ब्याज की वसूली न किया जाना	4,335	178.45
3	अन्य अनियमितताएं[5]	493	1.96
योग		**4,949**	**207.93**

वर्ष 2019–20 में इंगित किये गये तीन मामलों को विभाग ने (अप्रैल 2019 एवं जून 2021 के मध्य में) स्वीकार किया। अग्रेतर, वर्ष 2019–20 के पूर्व के लेखापरीक्षा प्रेक्षणों के संबंध में, विभाग ने (अप्रैल 2019 एवं जून 2021 के मध्य) 171 मामलों में ₹ 55.40 करोड़ की धनराशि को स्वीकार किया तथा 60 मामलों में ₹ 4.90 करोड़ की वसूली को प्रतिवेदित किया।

इस अध्याय में ₹ 107.14 करोड़ मूल्य के 2,540 मामलों की विवेचना की गयी है। अक्टूबर 2019 से जून 2020 के मध्य सभी लेखापरीक्षा प्रेक्षण विभाग को सूचित/प्रेषित किये गये, फिर भी उनके उत्तर अप्राप्त हैं (जुलाई 2021)। इनमें से कुछ अनियमितताओं को विगत पाँच वर्षों के दौरान बार–बार प्रतिवेदित किया गया जैसा कि **सारणी–2.2** में वर्णित है।

सारणी–2.2

(₹ करोड़ में)

प्रेक्षण की प्रकृति	2014–15		2015–16		2016–17		2017–18		2018–19		योग	
	मामले	धनराशि	मामले	धनराशि	मामले	धनराशि	मामले	धनराशि	मामले	धनराशि	मामले	धनराशि
दुकानों के व्यवस्थापन को निरस्त करने एवं बेसिक अनुज्ञापन शुल्क तथा प्रतिभूति जमा का समपहरण किये जाने में विफलता	32	3.66	1,007	37.43	14,334	1,297.07	714	58.85	540	15.29	16,627	1,412.30
भा0नि0वि0म0 की छोटी बोतलों के ई0डी0पी0 की गलत गणना के कारण अतिरिक्त आबकारी अभिकर की हानि	–	–	–	–	–	–	–	227.98	7	4.01	7	231.99

2.3 दुकानों के व्यवस्थापन को निरस्त करने एवं बेसिक अनुज्ञापन शुल्क (बे0अ0शु0)/अनुज्ञापन शुल्क (अ0शु0) तथा प्रतिभूति जमा का समपहरण किये जाने में विफलता

दुकानों के व्यवस्थापन पर बेसिक अनुज्ञापन शुल्क एवं अनुज्ञापन शुल्क समय पर जमा करने के लिये लोक लेखा समिति द्वारा की गयी संस्तुति पर कार्यवाही करने में विभाग असफल रहा। इन्होंने नियमों के उल्लघंन पर व्यवस्थापन के निरस्तीकरण एवं नवीनीकरण शुल्क/बयाना धनराशि (₹ 6.75 करोड़), अनुज्ञापन शुल्क/बेसिक अनुज्ञापन शुल्क (₹ 63.83 करोड़) और प्रतिभूति जमा (₹ 32.26 करोड़) की कुल धनराशि ₹ 102.84 करोड़ के समपहरण की कोई कार्यवाही आरम्भ नहीं की।

वर्ष 2015–16, 2016–17, 2017–18, 2018–19 एवं 2019–20 के लिए उत्तर प्रदेश की आबकारी नीति प्रावधानित करती हैं कि दुकान के चयन की सूचना प्राप्ति के तीन कार्य

[5] नियमों का अनुपालन न किये जाने के लिये शास्ति का अनारोपण, अल्कोहल के न्यूनतम उत्पादन प्राप्त करने में विफलता के कारण प्रशमन धनराशि का कम आरोपण, ओवर रेटिंग के मामलों में उचित कार्यवाही नहीं की गयीं, व्यवस्थित दुकान से एम0जी0क्यू0 (न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा) का समायोजन न किया जाना, न्यूनतम आसवन क्षमता प्राप्त करने के लिये शास्ति का अनारोपण, आदि।

दिवस के अन्दर अनुज्ञापन शुल्क[6] (अ0शु0)/बेसिक अनुज्ञापन शुल्क[7] (बे0अ0शु0) की सम्पूर्ण धनराशि, प्रतिभूति[8] धनराशि का आधा 10 कार्य दिवस के अन्दर एवं शेष धनराशि 20 कार्य दिवस के अन्दर जमा करना होगा। वर्ष 2015–16, 2016–17, एवं 2017–18 के लिए आबकारी नीति, यह भी प्रावधानित करती हैं कि दुकानों के नवीनीकरण के मामले में, अ0शु0/बे0अ0शु0 का आधा आवेदन के समय जमा किया जायेगा, प्रतिभूति धनराशि का आधा दुकान के नवीनीकरण के 10 दिन के अन्दर एवं अ0शु0/बे0अ0शु0 तथा प्रतिभूति जमा की शेष राशि सम्बन्धित वित्तीय वर्ष के 15 मार्च तक जमा किया जायेगा। विफलता के मामले में, दुकान का नवीनीकरण/व्यवस्थापन निरस्त कर दिया जायेगा और जमा अ0शु0/बे0अ0शु0 एवं प्रतिभूति की धनराशि समपहृत की जायेगी और इन दुकानों का पुर्नव्यवस्थापन किया जायेगा।

वर्ष 2019–20 की आबकारी नीति यह प्रावधानित करती है कि दुकानों के नवीनीकरण के मामले में बे0 अ0 शु0/अ0शु0 की आधी धनराशि तीन कार्य दिवसों के भीतर जमा करना होगा, बे0 अ0 शु0/अ0शु0 की शेष धनराशि 28 फरवरी 2019 तक जमा किया जायेगा तथा प्रतिभूति के अन्तर की धनराशि 31 मार्च 2019 तक जमा किया जायेगा। विफलता के माामलों में, दुकानों का व्यवस्थापन निरस्त कर दिया जायेगा और जमा बे0अ0शु0/अ0शु0, नवीनीकरण शुल्क एवं 2018–19 की जमा प्रतिभूति का 15 प्रतिशत/50 प्रतिशत राशि दे0म0 की दुकान/विदेशी, बीयर तथा मॉडल शॉप्स के प्रकरणों में समपहृत की जायेगी और इन दुकानों का पुर्नव्यवस्थापन किया जायेगा।

मार्च 2013 को समाप्त हुए वर्ष के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (राजस्व क्षेत्र) के प्रस्तर 3.8.8.1 में उजागर किये गये समान मामले पर, लोक लेखा समिति ने शासन को संस्तुति (मई 2015) किया कि चूककर्त्ता अनुज्ञापियों के विरूद्ध कार्यवाही करें एवं यह सुनिश्चित करें कि समान अनियमितता भविष्य में न दोहरायी जाय।

लेखापरीक्षा ने 31 जिला आबकारी कार्यालयों (जि0आ0का0) के अभिलेखों की नमूना जाँच की और देखा (अक्टूबर 2019 एवं मार्च 2020 के मध्य) कि 31 जनपदों में 5,571 मदिरा की दुकानों में से 2,521 अनुज्ञापियों (जॉच की गयी दुकानों का 45.25 प्रतिशत), जो कि वर्ष 2015–16 से 2019–20 के दौरान व्यवस्थित या नवीनीकृत की गयी, ने प्रतिभूति जमा एवं अ0शु0/बे0अ0शु0 की सम्पूर्ण धनराशि निर्धारित समयावधि में जमा नहीं किया। विभागीय अभिलेखों (दुकानों के व्यवस्थापन के लिए निर्धारित जी–12 रजिस्टर) की जाँच के दौरान लेखापरीक्षा द्वारा विशेष रूप से इसमें जमा की देय तिथि, जमा की वास्तविक तिथि, विलम्ब से जमा अ0शु0/बे0अ0शु0 एवं प्रतिभूति जमा इत्यादि की जाँच की और पाया कि दुकानों के व्यवस्थापन के समय अनुज्ञापियों द्वारा अ0शु0/बे0अ0शु0 एवं प्रतिभूति जमा की केवल आंशिक धनराशि निर्धारित समय सीमा

---

[6] विदेशी मदिरा/बीयर की दुकान के लिए अनुज्ञापन शुल्क का आशय फुटकर दुकान पर विदेशी मदिरा की बिक्री के लिए एकांतिक विशेषाधिकार हेतु अनुज्ञापन प्रदान करने के बदले में एक निर्धारित धनराशि से है। देशी मदिरा की दुकान के लिए अनुज्ञापन शुल्क का आशय बेसिक अनुज्ञापन शुल्क के अतिरिक्त देशी मदिरा की फुटकर बिक्री के लिए एकांति विशेषाधिकार हेतु अनुज्ञापन प्रदान करने के लिए अनुज्ञापी द्वारा देय प्रतिफल के शेष भाग से है तथा यह धनराशि दुकान के लिए निर्धारित वार्षिक न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा पर आरोपणीय प्रतिफल शुल्क के समतुल्य होगी।

अ0शु0 की वर्षवार धनराशि– ₹ 227 प्रति बल्क लीटर (बी0एल0) (2015–16) एवं ₹ 226 प्रति बी0एल0 (2016–17 एवं 2017–18) तथा ₹ 222 प्रति बी0एल0 (2018–19 एवं 2019–20)।

[7] बेसिक अनुज्ञापन शुल्क का तात्पर्य है कि देशी मदिरा की फुटकर बिक्री के अनन्य विशेषाधिकार के लिए अनुज्ञापन प्रदान करने हेतु अनुज्ञापी द्वारा उसे अनुज्ञापन दिये जाने से पूर्व देय प्रतिफल का हिस्सा है।

वर्षवार बे0अ0शु0 धनराशि – ₹ 25 प्रति बी0एल0 (2015–16, 2016–17 एवं 2017–18) एवं ₹ 28 प्रति बी0एल0 (2018–19) तथा ₹ 30 प्रति बी0एल0 (2019–20)।

[8] दुकान के लिये निर्धारित अनुज्ञापन शुल्क का 10 प्रतिशत।

के भीतर जमा किया गया था। विलम्ब[9] की अवधि 1 से 292 दिनों की थी। यह भी देखा गया कि लेखापरीक्षा में इंगित मामलों में से 10 जि0आ0का0[10] में 199 आवेदकों ने आबकारी नीति के अनुसार वर्ष 2017–18 के दौरान दुकानों के नवीनीकरण के आवेदन के साथ अ0 शु0/बे0अ0शु0 की आधी धनराशि जमा नहीं की। इन आवेदकों के आवेदन आबकारी नीति के प्रावधानों का उल्लघंन करते हुए जि0आ0अ0 द्वारा स्वीकार किये गये थे। नियमों के अन्तर्गत जिसमें कोई छूट अनुमन्य नहीं थी तथापि सम्बन्धित जि0आ0अ0 द्वारा कोई कार्यवाही प्रारम्भ नहीं की गयी। देय धनराशि के जमा में देरी पर निष्क्रियता के परिणामस्वरूप ₹ 102.84 करोड़ (नवीनीकरण शुल्क/बयाना धनराशि ₹ 6.75 करोड़, अ0शु0/बे0अ0शु0 ₹ 63.83 करोड़ एवं प्रतिभूति जमा ₹ 32.26 करोड़) की धनराशि समपहृत नहीं हुई जैसा कि **परिशिष्ट–I** में दर्शाया गया है।

संस्तुति :

विभाग को राज्य के वित्तीय हितों की रक्षा के लिये, अधिनियम/नियमों के प्रावधानों और लोक लेखा समिति द्वारा की गयी संस्तुति का अनुपालन सुनिश्चित करना चाहिये।

2.4 आबकारी नीति 2018–19 में विसंगति के कारण अतिरिक्त प्रतिफल शुल्क की हानि

आबकारी नीति 2018–19 में विसंगति के कारण भारत निर्मित विदेशी मदिरा (भा0नि0वि0म0) की 6.20 करोड़ छोटी बोतलों पर ₹ 4.30 करोड़ के अतिरिक्त प्रतिफल शुल्क की हानि हुई थी।

भा0नि0वि0म0 के अधिकतम फुटकर मूल्यों (एम0आर0पी0) का निर्धारण सरकार द्वारा वर्षवार निर्गत आबकारी नीतियों में प्रदान किये गये सूत्रों के अनुसार किया जाता है। आबकारी नीति 2018–19 में निर्धारित किया है कि सूत्र द्वारा आगणित एम0आर0पी0 यदि दस के गुणांक में नहीं है, तो एम0आर0पी0 को अगले दस रूपये पर पूर्णांकित किया जायेगा तथा अन्तर की धनराशि अतिरिक्त प्रतिफल शुल्क के रूप में देय होगी। एम0आर0पी0 के विभिन्न घटकों (एक्स आसवनी कीमत (ई0डी0पी0), प्रतिफल शुल्क, थोक विक्रेता/फुटकर विक्रेता का मार्जिन) के किसी स्तर पर गणना/जोड़ने में अनियमितता, अतिरिक्त प्रतिफल शुल्क पर प्रभाव डालती है जो राज्य के राजकोष में एम0आर0पी0 के अगले दस रूपये पर पूर्णांकित होने से जमा होती है।

आबकारी नीति 2018–19 में निर्धारित किया गया है कि भा0नि0वि0म0 की 750 एम0एल0 के बोतलों की प्रतिफल शुल्क की गणना पहले की जायेगी और तदोपरान्त छोटी बोतलों की प्रतिफल शुल्क की गणना समानुपातिक आधार पर की जायेगी। तथापि, छोटी बोतलों की ई0डी0पी0 की गणना के लिए, यह निर्धारित किया गया कि 750 एम0एल0 की बोतलों की ई0डी0पी0 की गणना पहले की जायेगी और तदोपरान्त छोटी बोतलों की ई0डी0पी0 की गणना समानुपातिक आधार (750 एम0एल0 की बोतल से बनने वाली छोटी बोतलों की पूर्ण संख्या के अनुसार) पर 750 एम0एल0 की ई0डी0पी0 में ₹ 2/ ₹ 3 (375 एम0एल0/180 एम0एल0) को जोड़ कर की जायेगी।

आबकारी नीति के उपरोक्त प्रावधानों के अनुसार भा0नि0वि0म0 की 180 एम0एल0 की बोतलों पर प्रतिफल शुल्क का संग्रहण बोतल में मदिरा की वास्तविक मात्रा पर किया गया (जैसे 750 एम0एल0 की बोतल की प्रतिफल शुल्क **X** 180/750) जबकि 180 एम0एल0 की बोतलों की ई0डी0पी0 की गणना के समय, 750 एम0एल0 की बोतल की

---

[9] 15 दिनों तक बिलम्ब, दुकानें–1288, धनराशि– ₹ 45.60 करोड़; 16 से 30 दिनों के मध्य बिलम्ब, दुकानें–377, धनराशि– ₹ 13.49 करोड़; तथा 30 दिनों से अधिक बिलम्ब, दुकानें–856, धनराशि– ₹ 43.74 करोड़।

[10] आजमगढ़, बस्ती, चित्रकूट, फिरोजाबाद, झाँसी, कौशाम्बी, मथुरा, मुरादाबाद, सन्त कबीर नगर एवं वाराणसी।

ई0डी0पी0 में ₹ 3 जोड़कर और फिर उसे चार से भाग देकर ई0डी0पी0 निर्धारित की गयी। इस प्रकार, 180 एम0एल0 की बोतलों के लिए, आसवक को 187.5 एम0एल0 की ई0डी0पी0 प्राप्त हुई (750 एम0एल0 को 4 से विभाजित करके) परन्तु मात्र 180 एम0एल0 की प्रतिफल शुल्क का भुगतान किया गया।

आबकारी नीति की इस विसंगति के प्रभाव ने निजी आसवकों के लाभ में अनुचित वृद्धि कर दी जबकि राजकोष तद्नुरूप अतिरिक्त प्रतिफल शुल्क से वंचित रहा।

लेखापरीक्षा ने धामपुर चीनी मिल, लिमिटेड (आसवनी प्रभाग) बिजनौर, मोहन मीकिन्स लिमिटेड, गाजियाबाद और वेव आसवनी एवं यवासवनी लिमिटेड, अलीगढ़ के 2018–19 के सहायक आबकारी आयुक्त कार्यालयों के 19 ब्रान्ड अनुमोदन फाइलों के अभिलेखों की जाँच की और पाया (अगस्त 2019 एवं नवम्बर 2019 के मध्य) कि 180 एम0एल0 की बोतलों पर अतिरिक्त प्रतिफल शुल्क आरोपित करने के बजाय, आसवक के पक्ष में ई0डी0पी0[11] की अतिरिक्त धनराशि अनुमन्य किया। परिणामस्वरूप आसवक को 6.20 करोड़ छोटी बोतलों की बिक्री पर ₹ 4.30 करोड़ का अनुचित लाभ हुआ, जैसा कि **परिशिष्ट–II** में वर्णित है।

लेखापरीक्षा ने प्रकरण विभाग को प्रतिवेदित किया (जून, 2020)। उनका उत्तर प्रतीक्षित था (जुलाई, 2021)। पूर्व में, उत्तर प्रदेश राज्य के लिए मार्च 2018 को समाप्त हुए वर्ष के लिए, 'मदिरा के उत्पादन और बिक्री के मूल्य निर्धारण' पर नि0 म0 ले0 प0 के प्रतिवेदन के प्रस्तर 4.2.1 तथा मार्च 2019 को समाप्त हुए वर्ष का प्रतिवेदन राजस्व क्षेत्र उत्तर प्रदेश में प्रस्तर 2.5 पर, विभाग ने स्वीकार एवं आश्वस्त किया (जुलाई 2018), कि आबकारी नीति में संशोधन के माध्यम से विसंगति को दूर किया जाएगा। लेखापरीक्षा ने देखा कि इस विसंगति को आबकारी नीति 2019–20 में सुधार लिया गया है।

[11] 180 एम0एल0 के बजाय 187.5 एम0एल0 की ई0डी0पी0 की गणना।