अध्याय–5
न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा (एम0जी0क्यू0)

एम0जी0क्यू0 आबकारी आयुक्त द्वारा निर्गत सामान्य या विशिष्ट अनुदेशों के अनुसरण में, लाइसेंस प्राधिकारी द्वारा यथा नियत और अनुज्ञापी द्वारा फुटकर बिक्री के प्रयोजनार्थ, आबकारी वर्ष में अपनी फुटकर दुकान के लिए, उसके द्वारा उठाई जाने वाली प्रत्याभूत मात्रा है। यदि अनुज्ञापी किसी विशेष वर्ष में एम0जी0क्यू0 उठाने में असफल होता है, तो वह कम उठायी गयी एम0जी0क्यू0 पर वर्ष की समाप्ति पर प्रतिफल शुल्क जमा करने का उत्तरदायी होता है।

एम0जी0क्यू0 से सम्बन्धित लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे दिये गये हैः

5.1 देशी शराब के एम0जी0क्यू0 का कम निर्धारण

देशी शराब के एम0जी0क्य0 का वर्ष 2011–12 में कम निर्धारण किये जाने से शासन ₹ 3,674.80 करोड़ के आबकारी राजस्व से वंचित रहा।

वर्ष 2004–19 के दौरान देशी शराब के एम0जी0क्यू0 की वार्षिक वृद्धि की दर का विवरण **तालिका–5.1** में दिया गया हैः

तालिका–5.1

विगत वर्षों के एम0जी0क्यू0 की तुलना में देशी शराब के एम0जी0क्यू0 की वार्षिक वृद्धि दर का विवरण

एम0जी0 क्यू0 की वृद्धि का प्रतिशत	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19
	15	8.25	7	5	7	7	3	1	6	6	6	8	4	4	8

स्रोतः शासन द्वारा निर्गत आबकारी नीति।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि वर्ष 2011–12 के लिए देशी शराब का एम0जी0क्यू0 केवल एक प्रतिशत बढ़ाया गया था, जो कि पूरी अवधि के एम0जी0क्यू0 में सबसे कम वृद्धि थी।

विभाग के साथ–साथ आयुक्तालय में वर्ष 2011–12 के लिए नीतिगत पत्रावली की संवीक्षा से पता चला कि आबकारी आयुक्त द्वारा प्रमुख सचिव को आबकारी नीति प्रस्तुत की गयी (3 मार्च 2011), जिसमें कहा गया कि देशी शराब के लिए सबसे लोकप्रिय धारिता की बोतलें 180 एम0एल0 (91 प्रतिशत उपभोग) और 200 एम0एल0 (6.5 प्रतिशत उपभोग) थी। वर्ष 2011–12 हेतु अनुमोदित आबकारी नीति में 180 एम0एल0 की बोतलों को समाप्त कर दिया गया था। इसके फलस्वरूप, 180 एम0एल0 की बोतलों के सभी उपभोक्ताओं ने देशी शराब की 200 एम0एल0 की बोतलों को स्वतः अपना लिया था।

लेखापरीक्षा द्वारा पाया गया कि 180 एम0एल0 की बोतलों को 200 एम0एल0 की बोतलों से बदलने पर देशी शराब की कुल बिक्री में 2.14 करोड़ बल्क लीटर[1] की वृद्धि होनी चाहिये थी (वर्ष 2010–11 में 23.44 करोड़ बल्क लीटर बिक्री के आधार पर)। तथापि, विभाग ने एम0जी0क्यू0 में केवल 0.23 करोड़ बल्क लीटर की वृद्धि की (वर्ष

[1] 180 एम0एल0 पैक्स का कुल उपभोग वर्ष 2011–12 में देशी शराब के विभिन्न पैक्स के कुल उपभोग का 91 प्रतिशत था, 200 एम0एल0 के पैक के प्रतिस्थापन से देशी शराब के कुल उपभोग में 10.11 प्रतिशत की वृद्धि होती [20 एम0एल0 (200–180)/180 एम0एल0 x 100 यानि 11.11 प्रतिशत और इसमें 91 प्रतिशत से गुणा]।

2011–12 में 2010–11 के एम0जी0क्यू0 पर केवल एक प्रतिशत की वृद्धि)। वर्ष 2011–12 के एम0जी0क्यू0 की गलत गणना ने वर्ष 2011–12 के साथ–साथ अनुवर्ती वर्षों यानि 2012–13 से 2017–18 के उपभोग और राजस्व को प्रभावित किया, क्योंकि कि वर्ष 2011–12 के आधारभूत उपभोग पर इन वर्षों के एम0जी0क्यू0 की गणना की गयी थी।

यदि 2011–12 में एम0जी0क्यू0 10.11 प्रतिशत की दर से बढ़ाया गया होता, तो 2011–12 से 2017–18 की अवधि में राज्य के राजकोष में अतिरिक्त आबकारी शुल्क ₹ 3,674.80 करोड़ प्राप्त होता, जैसा कि **तालिका–5.2** में दर्शाया गया है।

तालिका–5.2

वर्ष	एम0जी0 क्यू0 में वृद्धि की दर	एम0जी0क्यू0 का आधार (करोड़ बल्क लीटर में)	वर्ष के लिए निर्धारित एम0जी0 क्यू0 (करोड़ बल्क लीटर में)	एम0जी0 क्यू0 के प्रतिशत में वृद्धि जो होनी थी	एम0जी0 क्यू0 का निर्धारण जो करोड़ बल्क लीटर में किया जाना था	एम0जी0 क्यू0 का कम निर्धारण करोड़ बल्क लीटर में	बेसिक लाइसेन्स फीस एव लाइसेन्स फीस की दर (₹ में)	सन्निहित धनराशि (करोड़ ₹ में)
2011-12	1	23.44	23.67	10.11	25.81	2.14	178	380.92
2012-13	6	23.67	25.09	6	27.36	2.27	181	410.87
2013-14	6	25.29	26.81	6	29.00	2.19	207	453.33
2014-15	6	26.84	28.45	6	30.74	2.29	228	522.12
2015-16	8	28.45	30.73	8	33.20	2.47	252	622.44
2016-17	4	30.79	32.02	4	34.53	2.51	251	630.01
2017-18	4	32.02	33.30	4	35.91	2.61	251	655.11
योग								**3,674.80**

स्रोतः राज्य आबकारी विभाग के अभिलेख।

समापन गोष्ठी में, विभाग ने बताया (जुलाई 2018) कि 2018–19 की आबकारी नीति में इस अनियमितता को सुधारा गया है। वर्ष 2011–12 में पायी गयी अनियमितता पर कोई स्पष्टीकरण नहीं दिया गया।

संस्तुतिः

चूंकि लेखापरीक्षा में पाया गया कि वार्षिक आबकारी नीति से सम्बन्धित पत्रावलियों में लिए गये निर्णयों का कोई औचित्य नहीं पाया गया, इसलिए यह संस्तुति की जाती है कि सभी नीतिगत पत्रावलियों में विस्तृत औचित्य उपलब्ध होना चाहिए।

5.2 भा0नि0वि0म0 और बीयर के लिए न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा (एम0जी0क्यू0) का कोई प्रावधान न होना

भा0नि0वि0म0 और बीयर हेतु एम0जी0क्यू0 का निर्धारण न होने के कारण शासन ₹ 13,246.97 करोड़ के आबकारी शुल्क से वंचित रहा।

उत्तर प्रदेश के विपरीत हरियाणा, पंजाब, राजस्थान और उत्तराखण्ड राज्य की आबकारी नीतियों में देशी शराब के साथ–साथ भा0नि0वि0म0 और बीयर के लिए एम0जी0क्यू0 प्राविधानित है। उत्तर प्रदेश के आबकारी नीति में भा0नि0वि0म0 और बीयर हेतु एम0जी0क्यू0 निर्धारित नहीं है।

आबकारी विभाग के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच से पता चला कि वर्ष 2008–09 के लिए आबकारी नीति को अन्तिम रूप देते समय (फरवरी 2008), देशी शराब के लिए निर्धारित एम0जी0क्यू0 की भाँति भा0नि0वि0म0 और बीयर के लिए एम0जी0क्यू0 का निर्धारण करने के लिए, समय की कमी का हवाला देते हुए तत्कालीन आबकारी आयुक्त के प्रस्ताव (दिसम्बर 2007) पर कार्यवाही नहीं की गयी। वर्ष 2009–10 से 2017–18 तक की अनुवर्ती नीतियों में भी भा0नि0वि0म0 और बीयर के एम0जी0क्यू0 के निर्धारण हेतु कोई प्रावधान नहीं किया गया। राज्य की आबकारी नीतियों से भा0नि0वि0म0 और बीयर के एम0जी0क्यू0 के प्रावधान न किये जाने के प्रभाव की चर्चा निम्नलिखित प्रस्तरों में की गयी है:

5.2.1 भा0नि0वि0म0 के लिए एम0जी0क्यू0 का निर्धारण न किये जाने का प्रभाव

यदि भा0नि0वि0म0 की दुकानों पर एम0जी0क्यू0 के निर्धारण के लिए वर्ष 2008–09 में आबकारी आयुक्त के प्रारम्भिक प्रस्ताव में 15 प्रतिशत वृद्धि की दर को स्वीकार कर लिया गया होता और अनुवर्ती वर्षों में जारी रखा गया होता तो विगत वर्ष[2] के वास्तविक उपभोग की तुलना में कम से कम 15 प्रतिशत अधिक एम0जी0क्यू0 का निर्धारण होता। ऐसे परिदृश्य में, वर्ष 2008–09 से प्रभावी भा0नि0वि0म0 के उपभोग का विवरण **तालिका–5.3** में दर्शाया गया है।

तालिका–5.3

वर्ष	विगत वर्ष के सापेक्ष चालू वर्ष में 15 प्रतिशत की वृद्धि के अनुसार एम0जी0क्यू0 की गणना (750 एम0एल0 की बोतल करोड़ में)	वर्ष का वास्तविक उपभोग (750 एम0एल0 की बोतल करोड़ में)	गणना की गयी एम0जी0 क्यू0 के परिप्रेक्ष्य में उपभोग में कमी (750 एम0एल0 की बोतल करोड़ में)	प्रति बोतल आरोपण योग्य न्यूनतम आबकारी शुल्क (750 एम0एल0) (₹ में)	सन्निहित आबकारी शुल्क (₹ करोड़ में)
2007-08	-	**6.87**	-	-	-
2008-09	**7.90**	7.84	0.06	-	-
2009-10	9.08	9.18	-0.10	-	-
2010-11	10.44	10.91	-0.47	-	-
2011-12	12.01	**12.20**	-0.19	-	-
2012-13	**14.03**	11.36	2.67	172.50	460.58
2013-14	16.13	10.80	5.33	187.50	999.38

[2] तालिका 5.3 से स्पष्ट है जिसमें वर्ष 2008–09 में भा0नि0वि0म0 का वास्तविक उपभोग 750 एम0एल0 की 7.90 करोड़ बोतल था, इसमें 15 प्रतिशत वृद्धि के उपरान्त 750 एम0एल0 की 9.08 करोड़ बोतलें होती है।

वर्ष	विगत वर्ष के सापेक्ष चालू वर्ष में 15 प्रतिशत की वृद्धि के अनुसार एम0जी0क्यू0 की गणना (750 एम0एल0 की बोतल करोड़ में)	वर्ष का वास्तविक उपभोग (750 एम0एल0 की बोतल करोड़ में)	गणना की गयी एम0जी0 क्यू0 के परिप्रेक्ष्य में उपभोग में कमी (750 एम0एल0 की बोतल करोड़ में)	प्रति बोतल आरोपण योग्य न्यूनतम आबकारी शुल्क (750 एम0एल0) (₹ में)	सन्निहित आबकारी शुल्क (₹ करोड़ में)
2014-15	18.55	9.24	9.31	216.00	2,010.96
2015-16	21.34	7.55	13.79	249.00	3,433.71
2016-17	24.54	13.00	11.54	242.50	2,798.45
2017-18	28.22	16.17	12.05	242.50	2,922.13
योग	**122.81**	**68.12**	**54.69**		**12,625.21**

स्रोतः राज्य आबकारी विभाग के अभिलेख।

उपरोक्त तालिका से पता चलता है कि वर्ष 2009–10 से 2011–12 तक भा0नि0वि0म0 के उपभोग में विगत वर्ष की तुलना में वास्तविक प्रतिशत वृद्धि, 15 प्रतिशत की प्रस्तावित वृद्धि से अधिक थी।

वर्ष 2012–13 से 2015–16 के दौरान, तथापि भा0नि0वि0म0 का उपभोग 2011–12 में 12.20 करोड़ बोतलो से घटकर 2015–16 में 7.55 करोड़ बोतल हो गया, जो 9.54 प्रतिशत की वार्षिक दर से गिरावट दर्शाता है। यह एम0जी0क्यू0 में 15 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि से प्राप्त प्रत्येक वर्ष के सैद्धान्तिक न्यूनतम उपभोग से बहुत कम था। इस प्रकार भा0नि0वि0म0 के लिए एम0जी0क्यू0 न होने के कारण, इस अवधि के दौरान 54.69 करोड़ बोतलों का कम उपभोग[3] हुआ, (उसी अवधि के दौरान देशी शराब की बिक्री में लगातार वृद्धि हुयी है)। जिसके कारण राज्य को ₹ 12,625.21 करोड़ की संभाव्य राजस्व की हानि हुयी।

5.2.2 बीयर के लिए एम0जी0क्यू0 का निर्धारण न किये जाने का प्रभाव

यदि बीयर की दुकानों पर एम0जी0क्यू0 के निर्धारण के लिए वर्ष 2008–09 में आबकारी आयुक्त के प्रारम्भिक प्रस्ताव में 15 प्रतिशत की वृद्धि की दर को स्वीकार कर लिया गया होता और अनुवर्ती के वर्षों में जारी रखा गया होता तो बीयर के वास्तविक उपभोग की प्रवृत्ति **तालिका–5.4** के अनुसार होतीः

[3] एम0जी0क्यू0 न होने के कारण अनुज्ञापी के पास बिक्री करने का कोई प्रोत्साहन नही था, और भा0नि0वि0म0 की अधिक ई0डी0पी0 होने से राज्य में भा0नि0वि0म0 की एम आर पी बढ़ गयी, जिससे भा0नि0वि0म0 की बिक्री में सम्भावित कमी हुयी।

तालिका–5.4

वर्ष	विगत वर्ष के सापेक्ष चालू वर्ष में 15 प्रतिशत की वृद्धि के अनुसार एम0जी0क्यू0 की गणना (650 एम0एल0 की बोतल करोड़ में)	वर्ष का वास्तविक उपभोग (650 एम0एल0 की बोतल करोड़ में)	गणना की गयी एम0जी0क्यू0 के सापेक्ष उपभोग में कमी (650 एम0एल0 की बोतल करोड़ में)	प्रति बोतल आरोपण योग्य न्यूनतम आबकारी शुल्क (650 एम0एल0 ₹ में)	सन्निहित आबकारी शुल्क (₹ में)
2007-08	**-**	**6.63**	**-**	**-**	**-**
2008-09	7.62	7.24	0.38	-	-
2009-10	8.32	9.04	-0.72	-	-
2010-11	10.39	11.72	-1.33	-	-
2011-12	13.47	14.72	-1.25	-	-
2012-13	16.93	17.96	-1.03	-	-
2013-14	20.66	20.52	0.14	26.25	3.68
2014-15	23.60	22.64	0.96	30.30	29.08
2015-16	26.04	27.16	-1.12	-	-
2016-17	31.23	25.35	5.88	47.50	279.30
2017-18	35.92	29.40	6.52	47.50	309.70
योग	**154.38**	**143.03**	**11.35**		**621.76**

स्रोत–राज्य आबकारी विभाग के अभिलेख।

उपरोक्त तालिका से पता चलता है कि वर्ष 2009–10 से 2012–13 में और वर्ष 2015–16 में, बीयर के उपभोग में विगत वर्ष की तुलना में प्रतिशत वृद्धि, 15 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि से प्राप्त प्रस्तावित एम0जी0क्यू0 से अधिक थी।

वर्ष 2013–14 और 2014–15 के दौरान, यद्यपि बीयर के उपभोग की वृद्धि, विगत वर्ष के उपभोग से 15 प्रतिशत से कम थी। अग्रेतर, वर्ष 2016–17 में उपभोग 27.16 करोड़ बोतलो से घटकर 25.35 करोड़ बोतल रह गया। यह एम0जी0क्यू0 में 15 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि से प्राप्त प्रत्येक वर्ष के सैद्धान्तिक न्यूनतम उपभोग से बहुत कम था। इस प्रकार बीयर के लिए एम0जी0क्यू0 न होने के कारण, इस अवधि के दौरान 13.50 करोड़ बोतलों का कम उपभोग हुआ, जिसके कारण राज्य को ₹ 621.76 करोड़ की संभाव्य राजस्व की हानि हुयी।

लेखापरीक्षा ने मामले को विभाग को प्रतिवेदित किया (जून 2018 एवं मार्च 2019)। समापन गोष्ठी में, विभाग ने आश्वासन दिया (जुलाई 2018) कि भा0नि0वि0म0/बीयर के लिए एम0जी0क्यू0 को भविष्य में राज्य के आबकारी नीतियों में शामिल करने पर विचार किया जायेगा।

लेखापरीक्षा विश्लेषण से पता चलता है कि वर्ष 2012–13 से 2015–16 की अवधि के दौरान भा0नि0वि0म0 की बिक्री में कमी आयी थी। आबकारी आयुक्त ने प्रमुख सचिव (आबकारी) को प्रेषित आबकारी नीति के प्रस्ताव (29 जनवरी 2016) में यह उल्लिखित किया था कि पड़ोसी राज्यों में भा0नि0वि0म0 की कम एम0आर0पी0 इसकी बिक्री में कमी की प्रवृत्ति का एक प्रमुख सहायक कारक था। अग्रेतर, उत्तर प्रदेश में भा0नि0वि0म0 की एम0आर0पी0 पड़ोसी राज्यों से बहुत अधिक थी। जिसके कारण

राज्य, पड़ोसी राज्यों से भा0नि0वि0म0 की तस्करी के बढ़ते जोखिम के प्रति संवेदनशील था।

लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि भा0नि0वि0म0 की बिक्री में गिरावट को रोकने के लिये राज्य सरकार ने वर्ष 2016–17 में भा0नि0वि0म0 और बीयर पर आबकारी शुल्क को कम करके, भा0नि0वि0म0 और बीयर की एम0आर0पी0 कम निर्धारित की। फलस्वरूप, वर्ष 2016–17 के दौरान भा0नि0वि0म0 की बिक्री में 72 प्रतिशत की वृद्धि हुई, लेकिन उसी अवधि में बीयर की बिक्री में 6.66 प्रतिशत की कमी हुई। इस प्रकार, राज्य सरकार ने भा0नि0वि0म0 की वास्तविक बिक्री को बढ़ाने के उद्देश्य को प्राप्त किया किन्तु विगत वर्ष की तुलना में राजस्व वृद्धि केवल 1.35 प्रतिशत ही रही। क्योंकि उसके तारतम्य में ई0डी0पी0 को कम नहीं किया गया था। वर्ष 2012–13 से 2014–15 के विगत वर्षों में राजस्व की औसत वृद्धि 15.79 प्रतिशत से 20.19 प्रतिशत के मध्य रहीं। विगत वर्षों की तुलना में राज्य को वास्तव में अवलोकनीय प्रवृत्ति के अनुसार वसूली योग्य राजस्व में 14.44 प्रतिशत (15.79 – 1.35) की शुद्ध कमी हुई।

यदि आबकारी आयुक्त द्वारा यथाप्रस्तावित एम0जी0क्यू0 तय किया गया होता तो सरकार को ₹ 13,246.97 करोड़ का अतिरिक्त राजस्व प्राप्त हो सकता था।

संस्तुतिः

विभाग को आगामी आबकारी नीतियों में भा0नि0वि0म0 और बीयर के लिए एम0जी0क्यू0 निर्धारित करने पर विचार करना चाहिए।

5.3 निष्कर्ष

प्रतिवेदन में दर्शाये गये लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आधार पर, यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि आबकारी विभाग ने आसवनियों और यवासवनियों को वर्ष 2008–09 से वर्ष 2017–18 के दौरान राज्य में बेची जा रही भा0नि0वि0म0 और बीयर की मनमाने ढंग से अधिक एक्स–डिस्टिलरी और एक्स–ब्रिवरी प्राइस को निर्धारित करने की अनुमति दी। जब पड़ोसी राज्यों के समरूप/ समान ब्राण्डों की ई0डी0पी0/ ई0बी0पी0 से इनकी तुलना की गयी, तब परिणामस्वरूपः

(i) ऐसी स्थिति में, राजकोष की कीमत पर, राज्य में आसवनियों/ यवासवनियों, थोक एवं फुटकर विक्रेताओं को अधिक मार्जिन मिल रहा था, ऐसे में उ0प्र0 के उपभोक्ता पड़ोसी राज्यों के उपभोक्ताओं की तुलना में बहुत अधिक मूल्य चुका रहे थे। यह मार्जिन आबकारी शुल्क बढ़ाकर, आबकारी राजस्व के रूप में आरोपित एवं संग्रहित किया जा सकता था, तथा

(ii) मदिरा की बिक्री में गिरावट का कारण इन वर्षों में बहुत अधिक एम0आर0पी0, का होना, जो सम्भवतः पड़ोसी राज्यों से, जहां कीमतें बहुत कम थी, मदिरा की तस्करी के लिए एक प्रोत्साहन के रूप में भी कार्य करती थी। इस प्रकार, जब राज्य सरकार ने उत्तर प्रदेश में अन्य राज्यों से मदिरा की तस्करी को रोकने के लिए एक विशिष्ट जोन बनाया, वास्तव में इससे ऐसी स्थिति उत्पन्न हुई, जिसमें मूल्य के अधिक अन्तर के कारण राज्य में तस्करी को प्रोत्साहन मिला।

2018–19 में जाकर राज्य सरकार ने अपनी वार्षिक आबकारी नीति में एक रोक लगा दी कि आसवनियों और यवासवनियों द्वारा दिये गए ई0डी0पी0/ ई0बी0पी0 के प्रस्ताव, अब पड़ोसी राज्यों के प्रस्ताव से अधिक नहीं होगें। नीतिगत हस्तक्षेप से विगत वर्ष की इसी अवधि की तुलना में अप्रैल 2018 से जनवरी 2019 के दौरान आबकारी शुल्क में

47.84 प्रतिशत की वृद्धि हुई (₹ 12,652.87 करोड़ से ₹ 18,705.61 करोड़)। यह स्पष्ट रूप से स्थापित करता है कि पूर्व वर्षो कीं नीतियों से उपभोक्ता और राज्य के राजकोष दोनों की कीमत पर, आसवनियों, यवासवनियों, थोक और फुटकर विक्रेताओं को परिणामस्वरूप भारी वित्तीय लाभ हुआ।

राज्य सरकार ने भा0नि0वि0म0 की बिक्री में गिरावट को रोकने और राज्य के राजस्व हितों की सुरक्षा के लिए, इस तरह की गिरावट के मूल कारणों की जांच करने का कोई प्रयास नहीं किया। राजकोष की कीमत पर, आसवनियों, यवासवनियों, थोक और फुटकर विक्रेताओं को अनुचित लाभ की अनुमति देने के लिए जिम्मेदार लोगों की जबावदेही तय करने के लिए, इस मामले में गहन जाँच की आवश्यकता है।

(सौरभ नारायन)
महालेखाकार
(आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा),
उत्तर प्रदेश

लखनऊ
दिनांक 21 अप्रैल 2019

प्रति हस्ताक्षरित

(राजीव महर्षि)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली
दिनांक 22nd April, 2019