कार्यकारी सारांश

उत्तर प्रदेश राज्य में विगत दशक (2008–09 से 2017–18) में लागू आबकारी नीतियों की लेखापरीक्षा से निकले बिन्दुओं का इस लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में उल्लेख किया गया है। प्रतिवेदन उल्लिखित करता है कि आबकारी विभाग ने आसवनियों और यवासवनियों को इस अवधि के दौरान पड़ोसी राज्यों के समरूप/ समान ब्राण्डों के प्रस्तुत किये गये ई0डी0पी0/ ई0बी0पी0 की तुलना में राज्य में बेची जा रही भारत निर्मित विदेशी मदिरा (भा0नि0वि0म0) और बीयर की मनमाने ढंग से अधिक एक्स–डिस्टीलरी और एक्स–ब्रीवरी प्राइस को निर्धारित करने की अनुमति दी। इसके दो असर हुए:

(i) अधिक ई0डी0पी0/ ई0बी0पी0 से ऐसी परिस्थिति उत्पन्न हुई जहाँ राज्य के राजकोष की कीमत पर आसवनियों/ यवासवनियों, थोक विक्रेताओं और फुटकर विक्रेताओं को अधिक मार्जिन अर्जित हो रहा था, क्योंकि उपभोक्ता पडोसी राज्यों के उपभोक्ताओं की तुलना में बहुत अधिक मूल्य चुका रहे थे। यदि वास्तव में उपभेक्ताओं को अधिक मूल्य चुकाना पड़ रहा था, तब गैर–सरकारी आसवक/ यवासवक के बजाय, राज्य को लाभ पहुँचाने के लिए, ऐसे मार्जिन को आबकारी शुल्क बढ़ाकर, आबकारी राजस्व के रूप में आरोपित एवं एकत्रित किया जा सकता था, तथा

(ii) अत्यधिक अधिकतम फुटकर मूल्य सभी सम्भावनाओं में, पड़ोसी राज्यों से, से जहाँ कीमतें बहुत कम थी, मदिरा की तस्करी के लिए एक प्रोत्साहन के रूप में काम करती थी। इस प्रकार, जब राज्य सरकार ने उत्तर प्रदेश में अन्य राज्यों से शराब की तस्करी को रोकने के लिए एक विशिष्ट जोन बनाया, वास्तव में इससे ऐसी स्थिति उत्पन्न हुई, जिससे मूल्य के अधिक अन्तर के कारण, राज्य में मदिरा की तस्करी प्रोत्साहित हुई। राज्य में मदिरा की घटती हुयी बिक्री का और कोई कारण दृष्टिगत नहीं है।

भा0नि0वि0म0 के विक्रय में आयी गिरावट को रोकने के लिए एवं राज्य के राजस्व हितों को सुरक्षित रखने के लिए, ऐसी गिरावट के मूल कारणों का पता लगाने का, राज्य सरकार द्वारा कोई प्रयास नहीं किया गया। 2018–19 में जाकर राज्य सरकार ने अपनी आबकारी नीति में एक प्रावधान किया, जिसके अनुसार आसवनियों और यवासवनी की प्रस्तावित ई0डी0पी0/ ई0बी0पी0, पड़ोसी राज्यों के प्रस्ताव से अधिक नहीं होगी। नीतिगत हस्तक्षेप से पिछले वर्ष की इसी अवधि की तुलना में अप्रैल 2018 से जनवरी 2019 के दौरान, आबकारी शुल्क में 47.84 प्रतिशत की तीव्र वृद्धि (₹ 12,652.87 करोड़ से ₹ 18,705.61 करोड़) स्पष्ट रूप से स्थापित करती है कि पूर्व वर्षों की नीतियों के परिणामस्वरुप उपभोक्ता और राज्य के राजकोष, दोनों की कीमत पर, आसवनियों, यवासवनियों, थोक और फुटकर विक्रेताओं को भारी वित्तीय लाभ पहुँचा।

लेखापरीक्षा ने, आबकारी राजस्व के आरोपण एवं वसूली में, अन्य अनियमितताओं को भी पाया। नमूना जाँच की गयी उत्तर प्रदेश की 13 आसवनियों/ यवासवनियों एवं नौ बाण्ड्स की लेखापरीक्षा में कुल वित्तीय प्रभाव ₹ 24,805.96 करोड़ था। कुछ मुख्य निष्कर्षों के विवरण नीचे दिये गये है:

विशिष्ट जोन का अनियमित सृजन	2009–10 की आबकारी नीति के अनुसार, पड़ोसी राज्यों से मदिरा की तस्करी को रोकने के लिए विशिष्ट जोन (मेरठ) का सृजन किया गया। हालाँकि, दो सीमावर्ती जिले (अलीगढ़ और मथुरा) इसमें सम्मिलित नहीं किये गये एवं ऐसे सात जिले, जिनकी सीमाएं किसी पड़ोसी राज्य की सीमाओं में सटी हुयी नहीं थी, को विशिष्ट जोन में सम्मिलित किया गया। अतः विशिष्ट जोन का सृजन बिना किसी स्पष्ट नीति के था। तथापि, विशिष्ट जोन के सृजन का वांछित असर नहीं था, फिर भी इसे अगले नौ वर्षों तक जारी रखा गया। **(प्रस्तर 2.2)**
फुटकर दुकानों का अनुज्ञापन	बिना किसी वर्षवार खुली निविदा के, सभी चार जोनो में फुटकर दुकानों का अनुज्ञापन, नौ वर्षों (2009–18) से लगातार नवीनीकृत किया गया, जिससे मदिरा के उत्पादन एवं उचित दर पर विक्रय में खुली प्रतिस्पर्धा की सम्भावना समाप्त हुई। **(प्रस्तर 2.2)**
ई0डी0पी0 / ई0बी0पी0 का अधिक निर्धारण	राज्य की आबकारी नीतियों (2008–18) ने आसवनियों / यवासवनियों को भा0नि0वि0म0 तथा बीयर की एक्स डिस्टिलरी एवं एक्स ब्रिवरी प्राइस के निर्धारण में अनियन्त्रित विवेकाधिकार अनुमन्य किया जिससे उन्हें मदिरा (भा0नि0वि0म0 तथा बीयर) की समरुप तथा समान ब्राण्डों की एक्स डिस्टिलरी एवं एक्स ब्रिवरी प्राइस में पड़ोसी राज्यों की तुलना में बहुत अधिक (46 तथा 135 प्रतिशत) वृद्धि करने की अनुमति मिली। परिणामस्वरुप, उन्हें 2008–18 के दौरान, राज्य के राजकोष / उपभोक्तओं की कीमत पर ₹ 5,525.02 करोड़ का अनुचित लाभ अर्जित हुआ। अधिक ई0डी0पी0 के कारण, थोक एवं फुटकर विक्रेताओं (भा0नि0वि0म0 के मामले में) को भी ₹ 1,643.61 करोड़ का अनुचित लाभ अर्जित हुआ। **(प्रस्तर 4.1.1,, 4.1.2 एवं 4.1.4)**
आसवकों को अनुचित लाभ	आसवनियों द्वारा 2008–18 की अवधि के दौरान भा0नि0वि0म0 की 180 एम0एल0 एवं 90 एम0एल0 माप की बोतलों की ई0डी0पी0 की त्रुटिपूर्ण गणना क्रमशः 187.50 एवं 93.75 एम0एल0 के आधार पर की गयी। यद्यपि, आबकारी आयुक्त द्वारा आबकारी शुल्क की गणना 180 एम0एल0 एवं 90 एम0एल0 की दर से की गयी थी। आबकारी विभाग इस गलत कार्य को 10 वर्षों तक नहीं पकड़ पाया तथा 2008–18 की अवधि में ₹ 227.98 करोड़ के अतिरिक्त आबकारी शुल्क को प्राप्त नहीं कर सका। **(प्रस्तर 4.2.1)**
भा0नि0वि0म0 के अधिकतम थोक मूल्य की गलत गणना	आबकारी विभाग, आसवक द्वारा, भा0नि0वि0म0 के एम0डबलू0पी0 की गलत गणना का पता नहीं लगा सका, जिसके परिणामस्वरूप वर्ष 2013–14 के दौरान 97.15 लाख बोतलों की बिक्री पर ₹ 4.85 करोड़ के अतिरिक्त आबकारी शुल्क की कम वसूली हुई। **(प्रस्तर 4.2.3.1)**

देशी शराब की न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा (एम0जी0क्यू0) का कम निर्धारण

देशी शराब के एम0जी0क्यू0 का 2011–18 में के दौरान, कम निर्धारण किये जाने से, ₹ 3,674.80 करोड़ की सम्भावित राजस्व क्षति।

(प्रस्तर 5.1)

भा0नि0वि0म0 और बीयर का एम0जी0 क्यू0 निर्धारित न होना

देशी शराब की भाँति, आबकारी विभाग द्वारा भा0नि0वि0म0 और बीयर के उठान का एम0जी0क्यू0 निर्धारित न किये जाने के कारण, ₹ 13,246.97 करोड़ के सम्भावित राजस्व की क्षति हुयी।

(प्रस्तर 5.2)

लेखापरीक्षा प्रेक्षणों का प्रभाव

विभिन्न वर्षों की आबकारी नीतियों की संवीक्षा में यह पाया गया कि लेखापरीक्षा के दौरान एवं विगत वर्षों के प्रतिवेदनों में भी उल्लेख की गयी कुछ अनियमित्ताओं के सुधार हेतु विभाग द्वारा कार्यवाही की गयी है। स्थिति नीचे दी गयी तालिका में वर्णित है:

अध्याय सं0	अध्याय का विषय	प्रस्तर सं0	लेखापरीक्षा प्रेक्षण	विभाग द्वारा की गयी कार्यवाही
3	फुटकर दुकानों का अनुज्ञापन	3.1	विशिष्ट जोन का अनियमित सृजन	विभाग द्वारा वर्ष 2018–19 से विशिष्ट जोन को समाप्त कर दिया गया।
		3.2	विशिष्ट जोन के सृजन के उद्देश्यों को प्राप्त न किया जाना	–तदैव–
4	मदिरा का मूल्य निर्धारण	4.1	भा0नि0वि0म0 एवं बीयर की ई0डी0पी0/ ई0बी0पी0 का विवेकाधीन निर्धारण	वर्ष 2018–19 की आबकारी नीति के प्रस्तर 2.5 एवं प्रस्तर 4.5 के नोट 1 के अनुसार किसी भी ब्राण्ड की ई0डी0पी0/ ई0बी0पी0, पड़ोसी राज्यों की ई0डी0पी0/ ई0बी0पी0 से अधिक नही होगी। 2019–20 की आबकारी नीति के प्रस्तर 2.2.6 के अनुसार, ई0डी0पी0 के सम्बन्ध में यदि सी ए का प्रमाणपत्र गलत पाया जाता है तो ब्राण्ड रजिस्ट्रेशन को निरस्त करनें के साथ साथ, ₹ एक लाख प्रतिभूति से जब्त कर लिया जायेगा।
		4.1.1	भा0नि0वि0म0 की ई0डी0पी0 का निर्धारण	–तदैव–
		4.1.2	बीयर की ई0बी0पी0 का निर्धारण	वर्ष 2018–19 की आबकारी नीति के प्रस्तर 4.5 के नोट 1 के अनुसार, किसी भी ब्राण्ड की ई0डी0पी0/ ई0बी0पी0, पड़ोसी

अध्याय सं0	अध्याय का विषय	प्रस्तर सं0	लेखापरीक्षा प्रेक्षण	विभाग द्वारा की गयी कार्यवाही
				राज्यों के ई0डी0पी0 / ई0बी0पी0 से अधिक नहीं होगी।
		4.1.4	थोक एवं फुटकर विक्रेताओं को लाभ	–तदैव– 2019–20 की आबकारी नीति के प्रस्तर 2.2.6 के अनुसार, ई0डी0पी0 के सम्बन्ध में यदि सी ए का प्रमाणपत्र गलत पाया जाता है तो ब्राण्ड रजिस्ट्रेशन को निरस्त करनें के साथ साथ ₹ एक लाख प्रतिभूति से जब्त कर लिया जायेगा।
		4.2	भा0नि0वि0म0 की छोटी बोतलों के ई0डी0पी0, थोक विक्रेता / फुटकर विक्रेता का मार्जिन एवं अधिकतम थोक बिक्री मूल्य की गलत गणना के कारण अतिरिक्त आबकारी शुल्क की हानि	2019–20 की आबकारी नीति के प्रस्तर 2.2.6 के नोट 3 के अनुसार लेखापरीक्षा प्रेक्षण के अनुसार 375 एम0एल0 एवं 180 एम0एल0 की ई0डी0पी0 की गणना की प्रणाली को सही किया गया।
		4.3	भारत निर्मित विदेशी मदिरा (भा0नि0वि0म0) / बीयर के छोटे पैक के लिए बोतलों / कैन, लेबलों और पीपी (पिल्फर प्रूफ) कैप्स की अधिक अतिरिक्त लागतों को निर्धारित करके, आसवनियों / यवासवनियों को अनुचित लाभ	वर्ष 2019–20 की आबकारी नीति में भा0नि0वि0म0 की छोटी बोतलों के पीपी कैप पर अतिरिक्त राशि प्रदान नहीं की गयी है।
5	न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा' (एम0जी0क्यू0)	5.1	देशी शराब की एम0जी0क्यू0 का कम निर्धारण	वर्ष 2018–19 की आबकारी नीति के प्रस्तर 1.9 के अनुसार यदि दे0 श0 की दुकानों का एम0जी0क्यू0 विगत वर्ष के एम0जी0क्यू0 से छः प्रतिशत से अधिक होता है, तो दुकान का नवीनीकरण किया जा सकता है। आबकारी नीति में एम0जी0क्यू0 में युक्तिसंगत बढ़ोत्तरी का कोई प्रावधान नहीं था।

अध्याय सं0	अध्याय का विषय	प्रस्तर सं0	लेखापरीक्षा प्रेक्षण	विभाग द्वारा की गयी कार्यवाही
		5.2	भा0नि0वि0म0 और बीयर के लिए न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा (एम0जी0क्यू0) का कोई प्रावधान न होना	**भा0नि0वि0म0** 2018–19 की आबकारी नीति के प्रस्तर 2.4 के अनुसार, यदि भा0नि0वि0म0 की दुकानों की प्रतिफल फीस विगत वर्ष की प्रतिफल फीस से 40 प्रतिशत से अधिक होती है, तो दुकान का नवीनीकरण किया जा सकता है। यह दर्शाता है कि परोक्ष रुप से न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा (एम0जी0क्यू0) निर्धारित करने का प्रावधान है। **बीयर** 2018–19 की आबकारी नीति के प्रस्तर 4.4 के अनुसार, यदि बीयर की दुकानों की प्रतिफल फीस विगत वर्ष से 30 प्रतिशत से अधिक होती है, तो दुकान का नवीनीकरण किया जा सकता है। यह दर्शाता है कि परोक्ष रुप से न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा (एम0जी0क्यू0) निर्धारित करने का प्रावधान है।

संस्तुतियों का सारः

- विभिन्न राज्यों द्वारा इस सम्बन्ध में अपनाई गयी नीतियों और प्रक्रियाओं की तुलना करके, भा0नि0वि0म0 और बीयर के एक्स–डिस्टिलरी/ एक्स–ब्रिवरी प्राइस को विनियमित करने के लिये, विशिष्ट उपायों और उपयुक्त प्रावधानों को भविष्य में आबकारी नीतियों में शामिल किया जा सकता है।
- नमूना जाँच की गयी आसवनियों/यवासवनियों द्वारा विक्रीत भा0नि0वि0म0/ बीयर के समरुप/ समान ब्राण्डों के अधिक ई0डी0पी0/ ई0बी0पी0 के कारण आसवकों/ यवासवकों, थोक और फुटकर विक्रेताओं के अनुचित लाभ की गणना लेखापरीक्षा द्वारा की गयी थी। विभाग को गहन जाँच के माध्यम से, वास्तविक धनराशि का आकलन और वसूली करने की आवश्यकता है तथा राज्य के राजकोष की कीमत पर आसवकों/ यवासवकों, थोक विक्रेताओं व फुटकर विक्रेताओं को अनुचित लाभ अनुमन्य करने के लिये जिम्मेदार लोगों की जवाबदेही भी निश्चित की जानी चाहिये।
- विभाग को आगामी आबकारी नीतियों में भा0नि0वि0म0 और बीयर के लिए एम0जी0क्यू निर्धारित करने पर विचार करना चाहिए।
- आन्तरिक लेखापरीक्षा एवं सतर्कता खण्ड को आंतरिक नियंत्रण संरचना के भाग के रुप में उचित और प्रभावी जाँच सुनिश्चित करने के लिए सुदृढ़ किया जाना चाहिये।