## अध्याय–2: आबकारी नीति

### 2.1 परिचय

आबकारी आयुक्त और प्रमुख सचिव, आबकारी विभाग जो कि विभाग के प्रमुख होते हैं, द्वारा वर्ष के दौरान मदिरा के उत्पादन, मूल्य निर्धारण और बिक्री के प्रबन्धन के लिए वार्षिक आबकारी नीति तैयार की जाती है। तत्पश्चात् नीति का मसौदा अनुमोदन के लिए कैबिनेट को प्रस्तुत किया जाता है। प्रमुख सचिव द्वारा, कैबिनेट के अनुमोदन पर, आबकारी नीति निर्गत की जाती है।

वर्ष 2001–18 की अवधि के लिए घोषित आबकारी नीतियों में मुख्य रूप से भारत निर्मित विदेशी मदिरा और बीयर के लिए एक्स–डिस्टिलरी प्राइस (ई0डी0पी0)/ एक्स–ब्रिवरी प्राइस (ई0बी0पी0) के निर्धारण, आबकारी शुल्क, अतिरिक्त आबकारी शुल्क, थोक एवं फुटकर विक्रेताओं के मार्जिन, आबकारी नीतियों को लागू करने के लिए दण्डात्मक प्रावधान, मदिरा की दुकानों का व्यवस्थापन, देशी शराब की न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा (एम0जी0क्यू0) का निर्धारण, विशिष्ट जोन के सृजन आदि से सम्बन्धित प्रावधान शामिल थे।

### 2.2 उत्तर प्रदेश की आबकारी नीतियों का क्रियान्वयन (2001–02 से 2019–20)

वर्ष 2001–02 से 2019–20 के मध्य लागू उत्तर प्रदेश राज्य की आबकारी नीतियों की समीक्षा लेखापरीक्षा ने की। समीक्षा में निम्नलिखित पाया गयाः

1. आबकारी नीति (अप्रैल 2001) का उददेश्य मदिरा सिंडिकेट्स के एकाधिकार को समाप्त करके नये मदिरा व्यवसायियों के प्रवेश की शुरूआत करना था। हालांकि बाद में 2009–10 की आबकारी नीति में इस उपाय को पूर्ण रूप से बदल दिया गया। 2009–10 की नीति में देशी शराब के थोक और विशिष्ट जोन में सभी मदिरा के फुटकर क्षेत्र के अनुज्ञापन अधिकारों के व्यवस्थापन की शुरूआत की गयी। नयी प्रणाली के तहत, राज्य को दो क्षेत्रों अर्थात् विशिष्ट विस्तारित जोन मेरठ जिसमें मेरठ जोन और बरेली मण्डल के जिले और राज्य के शेष हिस्सों में अन्य जोन जिनमें वाराणसी, गोरखपुर, लखनऊ और आगरा के चार प्रशासनिक जोन सम्मिलित थे।

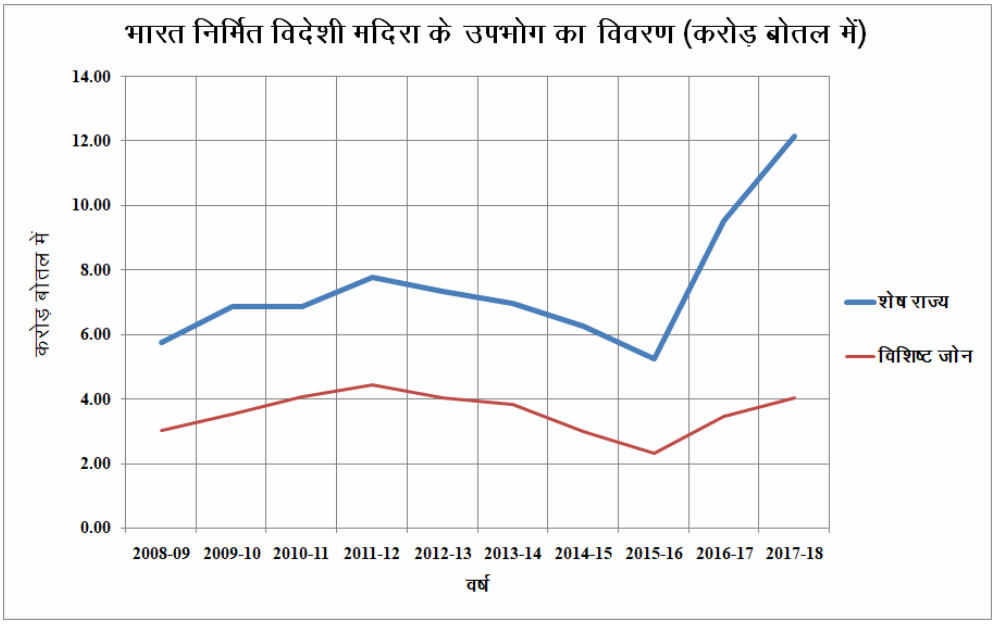
2. विशिष्ट जोन (2009–10) के सृजन का उद्देश्य राज्य में पड़ोसी राज्यों से मदिरा की तस्करी को रोकना था। विशिष्ट जोन में 15 जिले शामिल थे (पूर्व के गाजियाबाद, मुरादाबाद और मुजफ्फरनगर् के तीन जिलों का बंटवारा करके बनाये गये तीन नये जिलों के कारण अंततः 18 जिले हो गये)। हालांकि, विशिष्ट जोन के 13 पश्चिमी सीमावर्ती जिलों में से केवल 11 जिलों को ही शामिल किया गया। दो जिले (हरियाणां और राजस्थान के सीमावर्ती अलीगढ़ और मथुरा) सम्मिलित नहीं थे, जिसका कारण अभिलेख में नहीं पाया गया। इसके अतिरिक्त, सात जिले, जो किसी भी पड़ोसी राज्य की सीमा से लगे नहीं थे, विशिष्ट जोन में शामिल किये गये। यह स्पष्ट नहीं है कि विशिष्ट जोन में दो सीमावर्ती जिलों के सम्मिलित न करने से, मदिरा तस्करी को रोकने में मदद कैसे मिली। इसलिए, विशिष्ट जोन का सृजन किसी भी स्पष्ट मानदंड पर आधारित नहीं था।

3. आबकारी नीति 2009–10 के अनुसार, विशिष्ट जोन (मेरठ) में सभी दुकानों पर खुदरा अधिकार, जो राज्य की कुल मदिरा की दुकानों का 22 प्रतिशत था, विशेष रूप से केवल एक कम्पनी (मेसर्स ऐमथीस्ट टाउन प्लानर्स प्राइवेट लिमिटेड जो कि उत्तर प्रदेश सहकारी चीनी मिल्स संघ लिमिटेड के साथ एक संयुक्त उद्यम् था तथा बाद के वर्ष 2011–12 में मेसर्स एक्युरेट् फूड्स एंड बीवरेजेज प्राइवेट

लिमिटेड) को दिया गया था। अन्य जोन में, मदिरा की फुटकर बिक्री में विभिन्न व्यक्तियों को (सार्वजनिक लाटरी के माध्यम से) अनुमति दी गई थी। पूरे राज्य में जोन स्तर पर देशी शराब के थोक व्यापार में एकाधिकार का सृजन और विशिष्ट जोन में मदिरा की फुटकर बिक्री का एकाधिकार, निष्पक्षता और पारदर्शिता के सिद्धान्तों के प्रतिकूल था।

4. हमने आगे पाया कि विशिष्ट जोन का सृजन, उल्लिखित उद्देश्यों को पूरा नहीं कर पाया, जैसाकि भारत निर्मित विदेशी मदिरा का उपभोग 2011–12 में 12.20 करोड़ बोतलों से लगातार घटकर 2015–16 में 7.5 करोड़ बोतल (38.52 प्रतिशत की कमी) होने से स्पष्ट है। इसी प्रकार, बीयर का उपभोग भी 2015–16 में 27.16 करोड़ बोतल से घटकर 2016–17 में 25.35 करोड़ बोतल हो गया (6.66 प्रतिशत की कमी)। भारत निर्मित विदेशी मदिरा से प्राप्त राजस्व 2013–14 की तुलना में 2015–16 में ₹ 3,672.32 करोड़ से घटकर ₹ 3,292.96 करोड़ हो गया। विशिष्ट जोन एवं शेष राज्य में 2008–09 से 2017–18 की अवधि के दौरान भारत निर्मित विदेशी मदिरा के उपभोग की प्रवृत्ति को दिखाने वाला चार्ट नीचे दिया गया है:

**चार्ट 2.1**




विशिष्ट जोन एवं शेष राज्य में वर्ष 2015–16 तक भारत निर्मित विदेशी मदिरा के उपभोग का रूझान एक दूसरे के समानान्तर था। 2016–17 एवं उसके बाद, शेष राज्य में भारत निर्मित विदेशी मदिरा के उपभोग में वृद्धि, विशिष्ट जोन की तुलना में बहुत अधिक थी। 2010–11 से 2017–18 की अवधि के दौरान विशिष्ट जोन में भारत निर्मित विदेशी मदिरा का उपभोग मामूली बदलाव के साथ औसतन चार करोड़ बोतलों पर स्थिर रहा। इसके विपरीत, उसी अवधि में शेष प्रदेश का उपभोग सात करोड़ बोतल से बढ़कर 12 करोड़ बोतल हो गया। अतः विशिष्ट जोन के सृजन का, इसके अस्तित्व में रहने की अवधि में, बिक्री तथा परिणामस्वरूप राजस्व पर अधिक प्रभाव नही पड़ा। वास्तव में 2015–16 की अवधि तक राज्य भर में भारत निर्मित विदेशी मदिरा की बिक्री में लगातार गिरावट पायी गयी। यह विगत वर्षों में बड़े पैमाने पर होने वाली तस्करी का संकेत देता है।

5. इसके अतिरिक्त, सभी चार जोनों में फुटकर दुकानों के अनुज्ञापनों को नौ वर्षों (2009–18) तक लगातार नवीनीकृत किया गया, जो वार्षिक आधार पर खुली

निविदा के बिना, उचित दरों पर मदिरा के उत्पादन और बिक्री में प्रतिस्पर्धा की किसी भी संभावना को समाप्त करता है। 2012–18 के दौरान बजट अनुमान लक्ष्यों को प्राप्त करने में लगातार विफलता, राज्य के वित्तीय हित के साथ समझौता किया जाना प्रमाणित करता है।

6. 2018–19 की आबकारी नीति में आबकारी विभाग ने इस तथ्य को स्वीकार किया कि विशिष्ट जोन में फुटकर दुकानों के अनुज्ञापन तथा देशी शराब की जोन–वार थोक अनुज्ञापन प्रणाली ने वर्ष 2015–16 और 2016–17 में धीमी राजस्व वृद्धि के कारण अपनी प्रासंगिकता खो दी थी और इसीलिए इस प्रणाली को समाप्त कर दिया गया। अतः फुटकर अनुज्ञापन के लिए विशिष्ट जोन का सृजन एवं देशी शराब के जोन वार थोक अनुज्ञापन प्रणाली का अपेक्षित लाभ प्राप्त नही किया जा सका, बल्कि इसके कारण विशिष्ट जोन में मदिरा की फुटकर बिक्री में एकाधिकार स्थापित हो गया।

विशिष्ट जोन की विफलताओं के अतिरिक्त, 2008–18 के दौरान आबकारी नीतियों और आबकारी विभाग की प्रक्रियाओं की कमियों को लेखापरीक्षा में पाया गया। इनकी चर्चा आगे के अध्याय 3 से 5 में की गयी है।

### लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर राज्य आबकारी विभाग द्वारा किया गया अनुपालन

लेखापरीक्षा द्वारा उठायी गयी कुछ आपत्तियों पर 2018–19 एवं 2019–20 की आबकारी नीतियों में किये गये सुधारात्मक उपायः

1. भारत निर्मित विदेशी मदिरा, बीयर एवं देशी शराब की ऐसी दुकानें, जिनके उपभोग में विगत वर्ष की तुलना में 2018–19 के दौरान क्रमशः 40 प्रतिशत, 30 प्रतिशत एवं छः प्रतिशत की बढ़ोत्तरी पायी गयी है, ऐसी दुकानों को 2019–20 में नवीनीकरण के लिए पात्र माना जायेगा। यह एक तरह से दुकान के स्तर पर भारत निर्मित विदेशी मदिरा और बीयर के लिए अपरोक्ष रूप से न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा के निर्धारण को प्रावधानित करता है।

2. भारत निर्मित विदेशी मदिरा एवं बीयर का ई0डी0पी0 / ई0बी0पी0 पड़ोसी राज्यों में एक जैसी ब्राण्ड के ई0डी0पी0 / ई0बी0पी0 से अधिक नहीं होना चाहिए। यदि वे ऐसा करने में विफल रहे, तो उक्त ब्राण्ड को रदद् कर दिया जायेगा (2018–19 की आबकारी नीति) और ₹ एक लाख की प्रतिभूति सम्पह्नत कर ली जायेगी (2019–20 की आबकारी नीति)।

3. भारत निर्मित विदेशी मदिरा के छोटे पैक के लिए पिलफर प्रूफ कैप के लिए अतिरिक्त लागत की अनुमति को 2019–20 की आबकारी नीति में समाप्त कर दिया गया।

4. आबकारी नीति 2019–20 में, भारत निर्मित विदेशी मदिरा के, 180 एम0एल0 के लिए 7.50 एम0एल0 और 90 एम0एल0 की छोटी बोतलों के लिए 3.75 एम0एल0 की अतिरिक्त लागत की अनुमन्यता को समाप्त कर दिया गया।