अध्याय–3: फुटकर दुकानों का अनुज्ञापन

उत्तर प्रदेश आबकारी दुकानों के एकान्तिक विशेषाधिकार के लिए विशिष्ट जोनों का सीमांकन व विनियमन नियमावली, 2009 के नियम–3 के अन्तर्गत राज्य में मदिरा की दुकानों के अनुज्ञापन के लिए मेरठ[1] को विशिष्ट जोन घोषित[2] किया गया (फरवरी 2009)। इसमें 15 जिले[3] सम्मिलित थे (पूर्व के गाजियाबाद, मुरादाबाद एवं मुजफ्फरनगर का बटंवारा करके बनाये गये तीन नये जिलों के कारण 18 जिले[4] हो गये)। इन नियमों के अधीन, आबकारी आयुक्त को किसी भी व्यक्ति को उस क्षेत्र में किसी मदिरा[5] की फुटकर बिक्री हेतु एकान्तिक विशेषाधिकार के लिए लाइसेन्स स्वीकृत करने का अधिकार प्राप्त था। इस विशेष क्षेत्र में देशी शराब की फुटकर दुकानों का व्यवस्थापन भी इस प्रकार किया जाना था कि राज्य के अन्य क्षेत्रों की तुलना में न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा (एम0जी0क्यू0) इस क्षेत्र में एक प्रतिशत अधिक हो। यह राज्य के बाकी जोनों के अनुपात में अधिक राजस्व की प्राप्ति के उद्देश्य से किया गया था। इस उद्देश्य के लिए वर्ष 2009–10 में विशिष्ट जोन में शामिल जिलों के देशी शराब के एम0जी0क्यू0 में एक प्रतिशत का अतिरिक्त आवंटन भी किया गया था।

3.1 विशिष्ट जोन का अनियमित सृजन

विशिष्ट जोन के सृजन का एक उद्देश्य पड़ोसी राज्यों की सीमा पार से मदिरा की तस्करी रोकना था। यद्यपि लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- विशिष्ट जोन में सम्मिलित किये गये सात जिलों[6] (मानचित्र में पीले रंग से दिखाए गए) की सीमाएं किसी पड़ोसी राज्यों की सीमाओं में सटी हुयी नहीं थी।
- 25 अन्य जिले[7] (अलीगढ़ और मथुरा जो हरियाणा और राजस्थान की सीमाओं से सटे थे को शामिल करते हुए – लाल रंग से दिखाये गये हैं) जिन्हें मानचित्र में बैगनी रंग से दिखाया गया, पड़ोसी राज्यों की सीमाओं से सटे हुए थे, विशिष्ट जोन में सम्मिलित नहीं किये गये थे।

विशिष्ट जोन में सम्मिलित जिले जो हरे एवं पीले रंग से दिखाये गये हैं एवं अन्य जिले जो विशिष्ट जोन में सम्मिलित नहीं थे, मानचित्र में हल्के नीले रंग से चार्ट 3.1 में प्रदर्शित किये गये हैं–

---

1 बदायूँ, बागपत, बरेली, बिजनौर, बुलन्दशहर, गाजियाबाद, गौतम बुद्ध नगर, ज्योतिबा फूले नगर, मेरठ, मुरादाबाद, मुजफ्फरनगर, पीलीभीत, रामपुर, सहारनपुर एवं शाहजहॉपुर।

2 अधिसूचना संख्या 25480/दस–लाइसेन्स–151/विशिष्ट जोन/2009–10, इलाहाबाद, दिनॉक 12, फरवरी, 2009।

3 बदायूँ, बागपत, बरेली, बिजनौर, बुलन्दशहर, गाजियाबाद, गौतम बुद्ध नगर, ज्योतिबा फूले नगर, मेरठ, मुरादाबाद, मुजफ्फरनगर, पीलीभीत, रामपुर, सहारनपुर एवं शाहजहॉपुर।

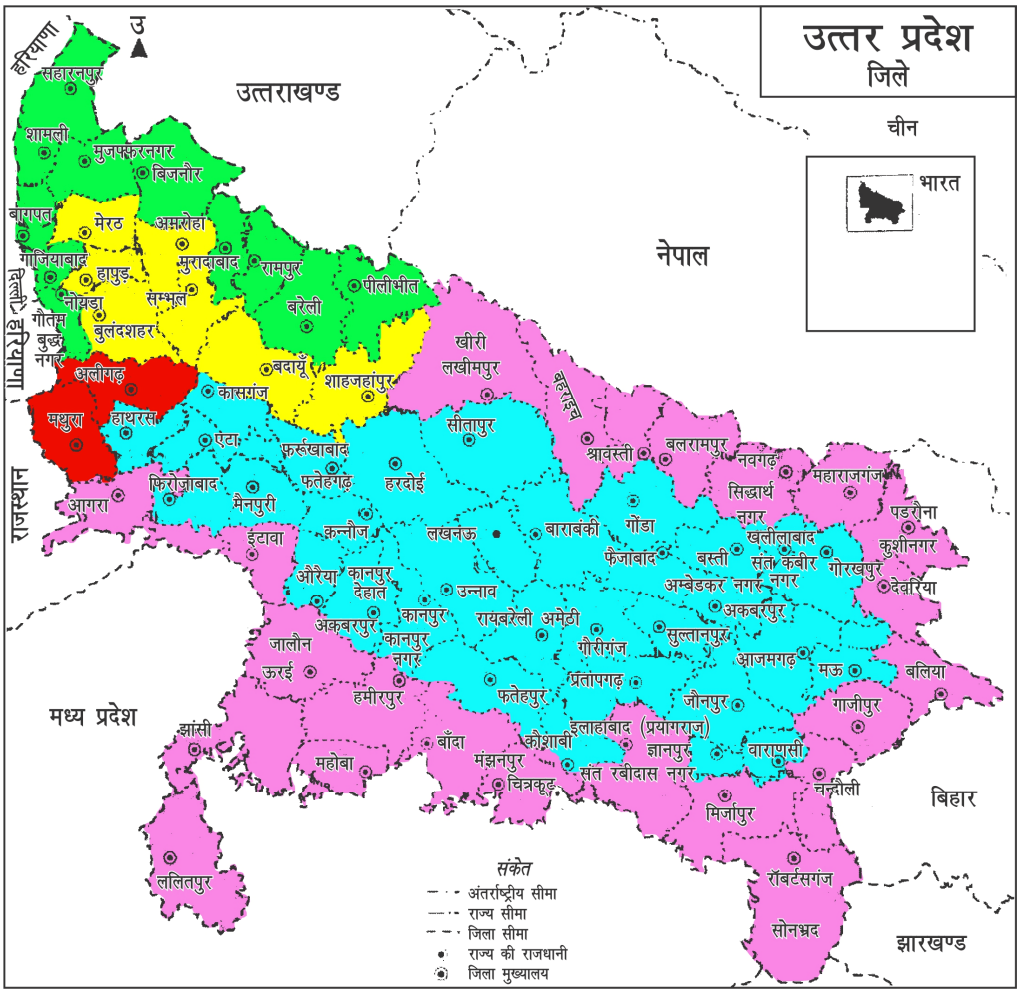
4 क्रमशः मुरादाबाद, गाजियाबाद एवं मुजफ्फरनगर से माह सितम्बर 2011 में काटकर बनाये गये भीम नगर (संभल), पंचशील नगर (हापुड़) एवं प्रबुद्ध नगर (शामली)।

5 इसमें देशी शराब, भारत निर्मित विदशी मदिरा एवं बीयर सम्मिलित है।

6 बदायूँ, भीम नगर (संभल), बुलन्दशहर, ज्योतिबा फूले नगर, मेरठ, पंचशील नगर (हापुड़) एवं शाहजहॉपुर।

7 आगरा, इलाहाबाद (अब प्रयागराज)–(उत्तर प्रदेश शासन राजस्व अनुभाग–5 की अधिसूचना संख्या–76/2018/1574/1–5–2018–72/2017 लखनऊ दिनांक 18 अक्टूबर, 2018 द्वारा जनपद इलाहाबाद का नाम बदलकर प्रयागराज कर दिया गया। अग्रेतर इलाहाबाद ही उपयोग किया गया है), अलीगढ़, बहराइच, बलरामपुर, बलिया, बाँदा, चन्दौली, चित्रकूट, देवरिया, इटावा, गाजीपुर, हमीरपुर, जालौन, झाँसी, कुशीनगर, ललितपुर, लखीमपुर, महोबा, महाराजगंज, मथुरा, मिर्जापुर, सिद्धार्थ नगर, सोनभद्र एवं श्रावस्ती।

चार्ट – 3.1



स्रोतः लेखापरीक्षा निष्कर्षों में उपलब्ध सूचना पर आधारित।

विशिष्ट जोन में सम्मिलित सात जिले जो सीमावर्ती राज्यों से सटे हुए नहीं थे और 25 सीमावर्ती जिले जो विशिष्ट क्षेत्र में सम्मिलित नहीं किये गये थे, को विभाग द्वारा इस आधार पर न्यायसंगत बताया गया था कि यह अभिनव प्रयोगाात्मक विशेष नीति प्रथम बार प्रस्तावित की गयी है।

आबकारी विभाग की आबकारी नीति की पत्रावलियों की लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि विशिष्ट जोन में जिलों को सम्मिलित करने या न करने के पीछे यह तर्क था कि विशिष्ट जोन के सृजन की नीति यदि सफल रही तो अन्य जिलों को भी इसमें सम्मिलित करने पर विचार किया जायेगा। यद्यपि आबकारी नीति 2010–11 के प्रस्ताव में विशिष्ट जोन के सृजन को सफल घोषित किया गया था, वर्ष 2010–11 से 2017–18 के दौरान किसी जिलें को विशिष्ट जोन में न तो सम्मिलित किया गया और न ही किसी जिले को इस जोन से अलग किया गया था।

3.2 विशिष्ट जोन के सृजन के उद्देश्यों को प्राप्त न किया जाना

आबकारी नीति के प्रस्ताव (फरवरी 2009) में विशिष्ट जोन के सृजन के निश्चित उद्देश्य थे। इन उद्देश्यों की प्राप्ति की स्थिति **तालिका–3.1** में संक्षिप्त रूप में दी गयी है।

तालिका–3.1

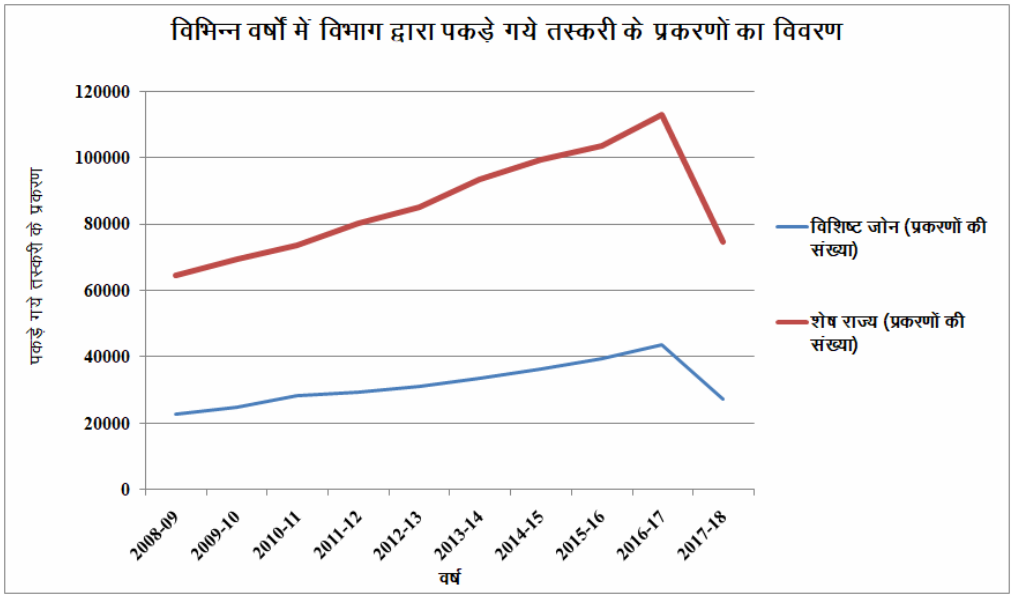
विशिष्ट जोन के सृजन के उद्देश्य की प्राप्ति का विवरण

उद्देश्य	लेखापरीक्षा अवलोकन
जनस्वास्थ्य, सुरक्षा एवं सार्वजनिक व्यवस्था हरियाणा, दिल्ली एवं उत्तराखण्ड से कम कीमत की मदिरा की तस्करी के कारण मदिरा के अवैध अड्डे पनपते हैं। कभी–कभी ऐसी मदिरा में मिथाइल अल्कोहल के मिश्रण के कारण जनहानि भी होती है। यह कानून और व्यवस्था के प्रभावित होने का कारण बनती हैं।	विशिष्ट जोन के भीतर एक ही अनुज्ञापी को सम्पूर्ण देशी शराब की थोक बिक्री और सभी मदिरा की फुटकर बिक्री का विशेष अधिकार प्रदान करने एवं इस प्रकार के उपाय से अवैध मदिरा के कारोबार में कैसे कमी आयेगी, का कोई औचित्य उपलब्ध नहीं पाया गया। तस्करी के प्रकरणों का विवरण नीचे चार्ट 3.2 में दर्शाया गया है।
सार्वजनिक हितः अवैध मदिरा की तस्करी के कारण, राज्य के विकास कार्यों को संचालित करने के लिए अपेक्षित से कम राजस्व प्राप्त होने के कारण पर्याप्त संसाधन नहीं प्राप्त हो पाते हैं। इससे जन कल्याण की योजनाओं पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है।	लेखापरीक्षा में पाया गया कि भारत निर्मित विदेशी मदिरा के उपभोग में वर्ष 2012–13 से 2015–16 तक लगातार गिरावट आयी। (2011–12 में 12.20 करोड़ बोतलों से वर्ष 2015–16 में 7.5 करोड़ बोतलें)। इसी प्रकार बीयर की खपत भी 2015–16 में 27.16 करोड़ बोतलों से घटकर 2016–17 में 25.35 करोड़ बोतलें रह गयी। भारत निर्मित विदेशी मदिरा की बिक्री से प्राप्त राजस्व 2013–14 से 2015–16 के दौरान ₹ 3,672.32 करोड़ से घटकर ₹ 3,292.96 करोड़ रह गया। इस प्रकार, विशिष्ट जोन के सृजन एवं इस जोन में एकल अनुज्ञापी को अनुमति देने से, न तो मदिरा की बिक्री में और न ही इस क्षेत्र में मदिरा की बिक्री से प्राप्त राजस्व में कोई सुधार हुआ। भारत निर्मित विदेशी मदिरा के उपभोग की प्रवृत्ति का विवरण अध्याय 2 के चार्ट 2.1 में दर्शाया गया है। इसके अतिरिक्त राज्य के बाकी हिस्सों में तस्करी के प्रकरणों का अनुपात विशिष्ट जोन के बराबर था। इस तालिका के बाद चार्ट 3.2 में इसके रूझान दर्शाये गये हैं।
वित्तीयः विशिष्ट जोन में देशी शराब की दुकानों का व्यवस्थापन इस प्रकार किया जाये कि प्रदेश के शेष जोन की तुलना में यहाँ पर व्यवस्थापन एम0जी0क्यू0 में अधिक प्रतिशत हो।	वर्ष 2009–10 के दौरान विशिष्ट जोन में एम0जी0क्यू0 में एक प्रतिशत की अतिरिक्त वृद्धि की गयी (विशिष्ट जोन के सृजन का प्रथम वर्ष) जिसके कारण राजस्व में वृद्धि हुई। आगामी वर्षों में विशिष्ट जोन में एम0जी0क्यू0 के प्रतिशत में अतिरिक्त प्रतिशत की वृद्धि नहीं की गयी। एम0जी0क्यू0 में पिछले वर्ष की तुलना में 6.35 प्रतिशत की औसत सामान्य वृद्धि भी नहीं की गयी तथा वर्ष 2009–10 के 7.05 प्रतिशत की तुलना में 2010–11 में तीन प्रतिशत एवं 2011–12 में एक प्रतिशत वृद्धि की गयी। आबकारी नीति में प्रावधानित अतिरिक्त एम0जी0क्यू0, इसकी प्रत्यक्ष प्रभावशीलता के बावजूद विशिष्ट जोन में प्रथम वर्ष को छोड़कर लागू नहीं किया गया तथा इसके कोई कारण भी नहीं बताये गये।
प्रमाणीकरणः विशिष्ट जोन का सृजन मेरठ जोन में आने वाले जिलों और बरेली प्रभार को सम्मिलित	विशेष जोन में सम्मिलित सात जिलें जिनकी सीमा किसी राज्य से नहीं मिलती थी और 25 सीमावर्ती जिले, जिसमें हरियाणा के सीमावर्ती जिले अलीगढ़

उद्देश्य	लेखापरीक्षा अवलोकन
करके किया गया था। इसके पीछे के कारण में यह उल्लेख किया गया कि दिल्ली, उत्तराखण्ड और हरियाणा के सीमावर्ती जिले अति संवेदनशील एवं तस्करी प्रभावित क्षेत्र है, अतः इन्हे विशिष्ट जोन में सम्मिलित किया गया है।	और मथुरा शामिल थे, को विशिष्ट जोन मे सम्मिलित न किया जाना, सीमा निर्धारण के मानकों की कमियों को प्रकट करता है। (प्रस्तर 3.1 में विस्तृत टिप्पणी की गयी है)
प्रयोगात्मक आधारः इस विशिष्ट जोन का सृजन प्रयोगात्मक आधार पर किया गया था और इसकी समीक्षा इसकी सफलता या विफलता के आधार पर की जानी थी।	शासन द्वारा विभिन्न वर्षों की आबकारी नीतियों में एक कम्पनी को फुटकर अनुज्ञापन का नवीनीकरण वार्षिक आधार पर 2009–10 से 2017–18 तक किया गया। जिसका कोई औचित्य/ सांख्यिकी शासन/ विभाग स्तर पर उपलब्ध सम्बन्धित पत्रावलियों में नहीं पाया गया। आबकारी नीति 2010–11 के लिए प्रस्तुत किये गये प्रस्ताव में इस नीति को सफल बताया गया था। फिर भी, इसे उत्तर प्रदेश के अन्य भाग में विस्तारित नहीं किया गया।

स्रोतः लेखापरीक्षा निष्कर्षों में उपलब्ध सूचना के आधार पर।

चार्ट–3.2



आबकारी नीति 2018–19 से सम्बन्धित पत्रावलियों की संवीक्षा में पाया गया कि विभाग द्वारा खराब राजस्व वृद्धि के द्वष्टिगत, विशिष्ट जोन की योजना का नवीनीकरण न करने का निर्णय (जनवरी 2018) किया गया।

प्रकरण को विभाग एवं शासन को प्रतिवेदित किया गया (जून 2018 एवं मार्च 2019)। समापन गोष्ठी में, शासन एवं विभाग ने बताया (जुलाई 2018) कि उपरोक्त उल्लिखित कारणों से विशिष्ट जोन का सिद्धान्त उचित नहीं पाया गया और वर्ष 2018–19[8] में लागू आबकारी नीति में इसे समाप्त कर दिया गया। फिर भी, शासन एवं विभाग इस बात पर मौन रहा कि, यदि इसके उद्देश्यों की प्राप्ति नहीं हो रही थी, तो इसे पूर्व में ही क्यों नहीं समाप्त किया गया।

[8] वर्ष 2018–19 की आबकारी नीति का प्रस्तर 2 (1)।