प्रेस विज्ञप्ति

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का कार्यालय

नई दिल्ली

25 **फ़रवरी, 2025**

दिल्ली विधान सभा में 25 फरवरी 2025 को प्रस्तुत की गई 'दिल्ली में शराब के विनियमन और आपूर्ति' पर निष्पादन लेखापरीक्षा पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (वर्ष 2024 का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 1) पर प्रेस विज्ञप्ति

******

शराब की आपूर्ति और वितरण में कई हितधारक जैसे- निर्माताओं/डिस्टिलरी (दिल्ली के बाहर स्थित) से शुरू होकर दिल्ली में स्थित संबंधित बॉण्डेड वेयरहाउस और फिर विभिन्न निगमों की दुकानें, निजी दुकानें, होटल, क्लब और रेस्तरां और अंत में उपभोक्ता आदि शामिल हैं। हितधारकों की बहुलता के अलावा, यहाँ शीर्षों की बहुलता है जिसके अंतर्गत आबकारी विभाग शराब उत्पादों पर राजस्व, अर्थात आबकारी शुल्क, लाइसेंस शुल्क, परमिट शुल्क, आयात/निर्यात शुल्क आदि एकत्र करता है। इसमें शराब की आपूर्ति की निगरानी, नियंत्रण और विनियमन के लिए एक जटिल आपूर्ति श्रृंखला तंत्र शामिल है। इसके अलावा, विभिन्न प्रकार की शराब और नशीले पदार्थ (देशी शराब, भारत निर्मित विदेशी शराब, विदेशी शराब, विकृत स्पिरिट और नशीले पदार्थ) विभिन्न करों, मूल्य निर्धारण और प्रशासनिक तंत्र के अधीन हैं। "दिल्ली में शराब के विनियमन और आपूर्ति" पर यह निष्पादन लेखापरीक्षा शराब पर आबकारी शुल्क का महत्व और राज्य की राजकोषीय स्थिति पर इसके प्रभाव के कारण की गई है।

लेखापरीक्षा ने दिल्ली में आईएमएफएल और एफएल के विनियमन और आपूर्ति की विस्तार से जांच करने के लिए 2017-18 से 2020-21 तक चार वर्षों की अवधि को शामिल किया है। नवंबर 2021 से आबकारी नीति व्यवस्था में व्यापक बदलाव और

इसके बाद 01 सितंबर 2022 से इसकी वापसी के कारण आबकारी नीति 2021-22 को भी शामिल किया गया है।

लेखापरीक्षा ने राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली में आबकारी विभाग द्वारा शराब की आपूर्ति की निगरानी और विनियमन के तरीके में कई विसंगतियां देखीं। आबकारी विभाग की कार्यप्रणाली विभाग द्वारा अपनी जिम्मेदारी निभाने के तरीके पर कई सवाल खड़े करती है। लेखापरीक्षा निष्कर्षों का कुल वित्तीय प्रभाव लगभग ₹ 2,026.91 करोड़ है।

(क) 2017-21 की अवधि के लिए आबकारी नीति संबंधी मुद्दे

- ***लाइसेंस प्रदान करने में नियमों का उल्लंघन***
  - विभाग थोक विक्रेताओं, खुदरा विक्रेताओं, होटल, क्लब और रेस्तरां (एचसीआर) आदि को कई प्रकार के लाइसेंस जारी करता है और वार्षिक रूप से लाइसेंस जारी या नवीनीकृत करता है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग दिल्ली आबकारी नियम, 2010 के नियम 35 के कार्यान्वयन को सुनिश्चित नहीं कर सका, जो संबंधित पक्षों को विभिन्न श्रेणी (थोक विक्रेता, खुदरा विक्रेता, एचसीआर आदि) के कई लाइसेंस जारी करने पर रोक लगाता है, जिससे विभिन्न प्रकार के लाइसेंस रखने वाली संस्थाओं के बीच कॉमन निदेशन का अस्तित्व कायम हो जाता है।
  - यह देखा गया कि शोधन-क्षमता, वित्तीय विवरण जमा करने, अन्य राज्यों में और साल भर में घोषित बिक्री और थोक मूल्य के बारे में डेटा जमा करने, सक्षम प्राधिकारी से आपराधिक पृष्ठभूमि का सत्यापन आदि सुनिश्चित किए बिना जैसा कि नियमों के अधीन आवश्यक था, लाइसेंस जारी किए गए थे।
  - यह अनिवार्य है कि लाइसेंस के लिए आवेदन करने वाली कंपनियों के बीच क्रॉस स्वामित्व और प्रॉक्सी स्वामित्व के मामलों को कॉमन निदेशन, *प्रतिशत* शेयर-होल्डिंग, कंपनियों को असुरक्षित ऋण जैसे मानदंडों के आधार पर सख्ती से निपटाया जाए ताकि शराब व्यापार और ब्रांड प्रचार में गुटबंदी जैसी अनुचित प्रथाओं से बचा जा सके। लाइसेंस जारी करते समय विभिन्न नियमों और विनियमों के चयनात्मक पालन लेखापरीक्षा में देखा गया जो कि प्रक्रिया का गैर-अनुपालन है।

- ***आईएमएफएल के मूल्य निर्धारण में पारदर्शिता का अभाव***
  - आबकारी विभाग ने एल1 लाइसेंसधारी (निर्माता और थोक विक्रेता) को एक निश्चित स्तर से ऊपर की कीमत वाली शराब के लिए अपनी एक्स-डिस्टिलरी कीमत (ईडीपी) घोषित करने की छूट दी। निर्माण के बाद के सभी मूल्य घटकों, निर्माता के लाभ सहित, को उसके बाद जोड़ा गया था। लेखापरीक्षा में एक ही निर्माता द्वारा आपूर्ति की गई शराब के लिए विभिन्न राज्यों में अलग-अलग ईडीपी देखी गई। इस विवेकाधिकार ने एल1 लाइसेंसधारी को ईडीपी में वृद्धि के माध्यम से अपने लाभ के लिए शराब की कीमतों में हेरफेर करने का अवसर दिया। कुछ ब्रांडों के मूल्य निर्धारण और बिक्री के विश्लेषण से पता चला कि विवेकाधीन ईडीपी के कारण बिक्री में गिरावट आई और परिणामस्वरूप आबकारी राजस्व में हानि हुई। चूंकि ईडीपी की तर्कसंगतता का पता लगाने के लिए लागत विवरण नहीं मांगा गया था, इसलिए बढ़े हुए ईडीपी में छिपे लाभ से एल1 लाइसेंसधारी को मुआवजा मिलने का जोखिम था।
  - लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि ईडीपी की अवधारणा को पारदर्शी रूप से परिभाषित करने की आवश्यकता है और घोषित ईडीपी के समर्थन में लागत पत्रकों को प्राप्त किया जाना चाहिए। विभाग को बिक्री पर मूल्य निर्धारण के प्रभाव का विश्लेषण करके मूल्य निर्धारण को विनियमित करना चाहिए ताकि आबकारी राजस्व का अनुकूलन किया जा सके।
- ***अपर्याप्त गुणवत्ता नियंत्रण***
  - यह सुनिश्चित करना आबकारी विभाग की जिम्मेदारी है कि दिल्ली में आपूर्ति की जाने वाली शराब निर्धारित गुणवत्ता मानकों के अनुरूप है, मौजूदा नियामक ढांचे में ऐसे प्रावधान शामिल हैं जो थोक लाइसेंसधारियों के लिए भारतीय मानक ब्यूरो (बीआईएस) के प्रावधानों के अनुसार, लाइसेंस जारी करने के समय विभिन्न परीक्षण रिपोर्ट प्रस्तुत करना अनिवार्य बनाते हैं। लेखापरीक्षा में ऐसे कई मामले देखे गए जहां परीक्षण रिपोर्टें बीआईएस विशिष्टताओं के अनुरूप नहीं थीं और आबकारी विभाग ने बड़ी कमियों के बावजूद लाइसेंस जारी किए। विभिन्न ब्रांडों के लिए पानी की गुणवत्ता, हानिकारक तत्व, भारी धातु, मिथाइल अल्कोहल, सूक्ष्मजीवविज्ञानी परीक्षण रिपोर्ट आदि की महत्वपूर्ण परीक्षण रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं की गईं। इसके अलावा, कुछ

लाइसेंसधारियों द्वारा प्रस्तुत परीक्षण रिपोर्ट भारतीय खाद्य सुरक्षा और मानक प्राधिकरण (एफएसएसएआई) अधिनियम की आवश्यकता के अनुसार राष्ट्रीय परीक्षण और अंशांकन प्रयोगशाला प्रत्यायन बोर्ड (एनएबीएल) द्वारा मान्यता प्राप्त लैब से नहीं थी। नमूना जांच की गई रिपोर्टों की जांच के दौरान त्रुटिपूर्ण परीक्षण प्रमाण-पत्र भी देखे गए। विदेशी शराब से संबंधित नमूना जांच की गई रिपोर्टों में से 51 *प्रतिशत* के संबंध में, यह पाया गया कि प्रस्तुत परीक्षण रिपोर्टें एक वर्ष से अधिक पुरानी थीं/या कोई परीक्षण रिपोर्ट प्रदान नहीं की गई थी/तारीख का उल्लेख नहीं किया गया था।

- इसकी तत्काल आवश्यकता है कि आबकारी विभाग सक्रिय रूप से शराब की गुणवत्ता की निगरानी करे और सख्त गुणवत्ता मानक बनाए और उनका अनुपालन सुनिश्चित करे।

- ***कमजोर नियामक कार्यप्रणाली***
  - विभाग द्वारा नियामक और प्रशासनिक कार्यों का प्रभावी और कुशल अभ्यास समय पर राजस्व रिसाव की पहचान करने और उसे रोकने और शराब की तस्करी के प्रति निवारक के रूप में कार्य करने के लिए सर्वोपरि है। आबकारी विभाग की भूमिका काफी हद तक जब्ती का रिकॉर्ड बनाने और केस संपत्ति के निपटान तक सीमित थी और डेटा से पता चला कि आबकारी खुफिया ब्यूरो (ईआईबी) एक प्रभावी निवारक के रूप में कार्य करने में विफल रहा। विभाग द्वारा अनुरक्षित डेटा खंडित और अल्पविकसित था, जिसका कोई विश्लेषणात्मक मूल्य नहीं था, जिससे डेटा संचालित कार्रवाई योग्य अंतर्दृष्टि प्राप्त करने के किसी भी प्रयास में बाधा उत्पन्न हुई।
  - ईआईबी द्वारा जब्त की गई कुल शराब का 65 *प्रतिशत* भाग देशी शराब का था, जो सबसे अधिक जब्त की गई शराब है। देशी शराब की तस्करी का कारण काफी हद तक संरचनात्मक था, जिसमें आपूर्ति की गई शराब का कोटा, बोतल का आकार और सीमित संख्या में ब्रांडों की उप्लब्धता पर आपूर्ति पक्ष की बाधा शामिल थी। दर्ज एफआईआर के विश्लेषण से एक पैटर्न का पता चला है कि कुछ क्षेत्र तस्करी के लिए हॉटस्पॉट हैं, और कुछ क्षेत्रीय ब्रांडों की तस्करी की शराब में भारी हिस्सेदारी है।
  - शराब तस्करी के हॉटस्पॉट, इसमें शामिल ब्रांड, तस्करी के संभावित कारण, अनुमानित राजस्व रिसाव आदि की पहचान करने के लिए जब्ती और

ईआईबी मामलों के मामले-वार एकत्रित आंकड़ों का विस्तृत विश्लेषण किया जाना चाहिए। अन्य राज्य आबकारी प्रवर्तन मशीनरी के साथ एक समन्वित कार्रवाई से शराब की तस्करी पर अंकुश लगाने में मदद मिल सकती है।

- ***प्रवर्तन कार्य का ख़राब निष्पादन***
  - एक निवारक के रूप में अपनी भूमिका के अलावा, प्रवर्तन को दिल्ली आबकारी अधिनियम/नियमों आदि के उल्लंघन के लिए मौजूदा लाइसेंसधारियों को दंडित करना चाहिए। कई महत्वपूर्ण कमजोरियां देखी गईं, जिसने उल्लंघन को उचित रूप से दंडित करने या आगे के उल्लंघनों के खिलाफ पर्याप्त निवारक के रूप में कार्य करने की विभाग की क्षमता में बाधा उत्पन्न की। वास्तविक छापे विवेकाधीन थे और किसी मानक संचालन प्रक्रिया के अभाव में अपूर्ण थे। इसके अलावा, ईएससीआईएमएस डेटा के उपयोग सहित साक्ष्य संग्रह और पुष्टीकरण में सख्ती की कमी ने मामलों को शुरुआत में कमजोर स्थिति में डाल दिया। प्रवर्तन प्रक्रिया के प्रत्येक चरण में गलत निरीक्षण रिपोर्ट से लेकर अपर्याप्त कारण बताओ नोटिस तक कमियां देखी गईं।
  - मानक संचालन प्रक्रिया के निर्माण, सावधानीपूर्वक साक्ष्य संग्रह तथा जांच एवं मामलों के शीघ्र निपटान से लेकर प्रवर्तन कार्य को मजबूत करने की आवश्यकता है। प्रवर्तन कार्य में पारदर्शिता और जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए निरीक्षण रिपोर्टों और उसके बाद अपनाई जाने वाली प्रक्रिया का कम्प्यूटरीकरण किए जाने की आवश्यकता है।
- ***इन्वेंटरी की एंड-टू-एंड ट्रैकिंग में कमियां***
  - सभी हितधारकों के लिए इन्वेंट्री की बारकोड आधारित ट्रैकिंग और भुगतान समाधान के लिए दिसंबर 2013 में एक आईटी सक्षम प्रणाली चालू की गई थी। ईएससीआईएमएस का प्राथमिक उद्देश्य हर चरण में बारकोड कैप्चर के माध्यम से शराब की एंड-टू-एंड ट्रैकिंग सुनिश्चित करना और प्वाइंट ऑफ सेल (पीओएस) पर बिक्री का प्रमाणीकरण सुनिश्चित करना था। हालाँकि, स्कैनिंग के माध्यम से सभी शराब की बिक्री सुनिश्चित करने में विभाग की असमर्थता के कारण बिक्री के बाद स्टॉक समाधान (मासिक स्टॉक समाधान - एमएसआर गैप) को अपनाया गया जिसमें समाधान के समय ईएससीआईएमएस की तुलना में दुकान पर न पाए जाने वाले स्टॉक पर विचार किया जाता है तथा बिका हुआ माना जाता है जो अनुबंध समझौते

के दायरे से बाहर था। इस समाधान प्रक्रिया ने बिक्री डेटा में विभिन्न विसंगतियां उत्पन्न कीं और इन्वेंट्री ट्रैकिंग, डेटा सटीकता, नियामक प्रभावशीलता को कम कर दिया और डुप्लिकेट बारकोड के उपयोग के माध्यम से गैर-शुल्क भुगतान वाली शराब के प्रसार के जोखिम को भी बढ़ा दिया।

- इसके अलावा, लेबल की सुरक्षा बढ़ाने के उद्देश्य से एक्साइज एडहेसिव लेबल की परियोजना को लागू नहीं किया जा सका, जिसके परिणामस्वरूप आपूर्ति पक्ष की प्रामाणिकता, पता लगाने की क्षमता और सुरक्षा पहलुओं का उद्देश्य हासिल नहीं किया जा सका।
- पुरानी एमएसआर-गैप विधि को रीयल टाइम एंड-टू-एंड बारकोड ट्रैकिंग से बदलने की आवश्यकता थी। बारकोड डुप्लिकेसी और दुरुपयोग को रोकने के लिए सुरक्षित बारकोड लेबल को तेज़ी से लागू किया जाना चाहिए। असंगत डेटा और उसकी आसान पहचान के लिए रेड फ्लैग्स की स्वचालित उत्पत्ति और विश्लेषण में मदद के लिए डेटा विश्लेषणात्मक उपकरण और आर्टिफिशियल इंटेलिजेंस एल्गोरिदम को अभिनियोजित किया जाना चाहिए।

(बी) नई आबकारी नीति (2021-22) संबंधी मुद्दे

- वर्ष 2021-22 के लिए आबकारी नीति प्रकट रूप से जिन उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए तैयार की गई थी, उसमें शराब व्यापार में किसी भी एकाधिकार या कार्टेल का गठन न होने देना, दिल्ली के सभी वार्डों/क्षेत्रों में शराब की आपूर्ति की समान पहुंच सुनिश्चित करना और किसी भी प्रॉक्सी मॉडल का सहारा लिए बिना पारदर्शी तरीके से व्यापार करने हेतु उद्योग में जिम्मेदार खिलाड़ियों को अनुमति देना और नकली शराब की बिक्री को खत्म करने और अवैध शराब की बिक्री की रोकथाम करना शामिल था।

• आबकारी नीति के निर्माण में खामियाँ

- नई आबकारी नीति के निर्माण हेतु परिवर्तनों का सुझाव देने के लिए गठित विशेषज्ञ समिति की सिफारिशों को इसके गठन के दौरान नजरअंदाज कर दिया गया, जिसका औचित्य उपलब्ध कराए गए रिकॉर्ड में उपलब्ध नहीं था। इन बदलावों में राज्य के स्वामित्व वाली थोक बिक्री इकाई के बजाय निजी संस्थाओं को थोक लाइसेंस देना, प्रति बोतल लगने वाले आबकारी के स्थान पर लाइसेंस शुल्क में आबकारी शुल्क की अग्रिम वसूली, एक व्यक्ति को

अधिकतम दो दुकानें आवंटित करने के बजाए आवेदक को अधिकतम 54 खुदरा दुकानें प्राप्त करने की अनुमति दिया जाना शामिल था।

- इसके अलावा कैबिनेट के फैसले का उल्लंघन करते हुए, राजस्व निहितार्थ वाली महत्वपूर्ण छूट/रियायत देने से पहले कैबिनेट से आवश्यक अनुमति/उपराज्यपाल की राय प्राप्त नहीं की गई थी।

• ***लाइसेंस के डिजाइन और वितरण संबंधी मुद्दे***

- नीति का एक उद्देश्य एकाधिकार या कार्टेल के गठन को रोकना था। हालांकि नई नीति में अंतर्निहित डिज़ाइन संबंधी समस्याएं थीं जिनमें निर्माताओं और थोक विक्रेताओं के बीच विशिष्ट व्यवस्था की व्यवहार्यता और प्रत्येक जोन में न्यूनतम 27 वार्डों के साथ खुदरा जोन का गठन शामिल था। इन मुद्दों के परिणामस्वरूप कुल लाइसेंसधारियों की संख्या सीमित हो गई और एकाधिकार और कार्टेल गठन का खतरा बढ़ गया। यह देखा गया कि आईएमएफएल और एफएल की आपूर्ति के लिए थोक लाइसेंस 14 व्यावसायिक निकायों को दिए गए थे, जबकि पुरानी नीति (2020-21) में ये आईएमएफएल के 77 निर्माताओं और एफएल के 24 आपूर्तिकर्ताओं को दिए गए थे। इसी तरह खुदरा दुकानों के उद्देश्य से, दिल्ली को 32 जोनों (849 दुकानों वाले) में विभाजित किया गया था जिनके लाइसेंस निविदा के माध्यम से 22 संस्थाओं को दिए गए थे, जबकि 377 खुदरा दुकानें चार सरकारी निगमों द्वारा चलाई गई थीं और 262 खुदरा दुकानें पहले निजी व्यक्तियों को आवंटित की गई थीं। इसके अलावा आपूर्ति श्रृंखला में, लाइसेंस रखने वाली संबंधित व्यावसायिक निकायों और विषम वितरण पैटर्न के मामलों ने विशिष्ट व्यवस्था और ब्रांड पुशिंग के जोखिम को उजागर किया।

• ***आबकारी नीति के कार्यान्वयन संबंधी मुद्दे***

- जहां कुछ खुदरा विक्रेताओं ने पॉलिसी अवधि समाप्त होने तक लाइसेंस बरकरार रखा, वहीं कुछ ने पॉलिसी अवधि समाप्त होने से पहले ही लाइसेंस वापस कर दिए। चूँकि खुदरा लाइसेंसधारियों की संख्या सीमित थी, इससे आपूर्ति में व्यवधान उत्पन्न हुआ क्योंकि नीति में ऐसा कोई प्रावधान नहीं था जिसके तहत लाइसेंसधारियों को लाइसेंस वापस करने से पहले अग्रिम सूचना देने की आवश्यकता हो। इसके अलावा, सरकार को लगभग ₹ 890

करोड़ के राजस्व की हानि हुई क्योंकि इसने वापस किए गए खुदरा लाइसेंसों का दोबारा टेंडर नहीं किया।

- यह ज्ञात होने के बावजूद कि समान वितरण के उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए गैर-अनुरूप वार्डों (जिनके पास भूमि उपयोग मानकों के अनुरूप क्षेत्र नहीं थे) में दुकानें खोलने की आवश्यकता थी, विभाग ने तौर-तरीकों पर काम करने के लिए समय पर कार्रवाई नहीं की जिससे उद्देश्य की प्राप्ति नहीं हो सकी। इसके परिणामस्वरूप जोनल लाइसेंसधारियों को दी जाने वाली छूट के कारण लगभग ₹ 941 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।
- निविदा दस्तावेज़ की शर्तों में यह उल्लेख था कि कोई भी वाणिज्यिक जोखिम लाइसेंसधारी पर होगा, बोली-पूर्व बैठक के दौरान स्पष्टीकरण दिया गया कि *अप्रत्याशित घटना* के लिए कोई प्रावधान नहीं है और आबकारी विभाग की राय लाइसेंस शुल्क में छूट देने के खिलाफ थी। जोनल लाइसेंसधारियों को कोविड प्रतिबंधों (28 दिसंबर 2021 से 27 जनवरी 2022) के आधार पर ₹ 144 करोड़ की लाइसेंस फीस की छूट दी गई जिसके परिणामस्वरूप सरकार को राजस्व की हानि हुई।
- उपरोक्त तीनों के अलावा, जोनल लाइसेंसधारियों से सुरक्षा जमा राशि की गलत वसूली के कारण लगभग ₹ 27 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।
- कुल मिलाकर नई नीति के कार्यान्वयन संबंधी मुद्दों के कारण लगभग ₹ 2,002 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।
- आबकारी नीति का उद्देश्य नकली शराब की बिक्री को खत्म करना और अवैध शराब की बिक्री पर अंकुश लगाना था। हालांकि नीति में योजनाबद्ध महत्वपूर्ण उपाय जैसे शराब परीक्षण प्रयोगशालाओं की स्थापना, सख्त गुणवत्ता आश्वासन के लिए बैच परीक्षण और एक समर्पित पद के सृजन के माध्यम से निगरानी और विनियमन को सुनिश्चित नहीं किया गया था।