अध्याय VIII

आबकारी नीति 2021-22

अध्याय VIII: आबकारी नीति 2021-22

दिल्ली आबकारी नीति 2021-22 शराब व्यापार को सरल बनाने पारदर्शिता लाने, एकाधिकार की रोकथाम करने, इष्टम राजस्व उत्पन्न करने के साथ-साथ बेहतर उपभोक्ता अनुभव सुनिश्चित करने के लिए लागू किया गया था। हालांकि, नीति को लागू करने के लिए किए गए परिवर्तन त्रुटिपूर्ण थे और वास्तविक कार्यान्वयन इष्टतम से कम था। नीति में बदलाव हेतु बताए गए लक्ष्य प्राप्त नहीं हुए। लाइसेंस शुल्क जमा करने के लिए अथवा दोषियों के विरूद्ध सुधारात्मक कार्रवाई नहीं करने अथवा मूल्य निर्धारित करने के लिए दी गई छूट/रियायत देते समय मंत्रिमंडल से आवश्यक अनुमति प्राप्त नहीं की गई थीं। नई नीति में निर्माताओं और थोक विक्रेताओं के बीच थोपी गई विशिष्टता व्यवस्था और प्रत्येक क्षेत्र में न्यूनतम 27 वार्डों के साथ खुदरा क्षेत्र के गठन से कुल लाइसेंसधारियों की संख्या को सीमित करने और एकाधिकार और उत्पादक संघ के जोखिम को बढ़ाने सहित डिजाइन संबंधी अंतर्निहित मुद्दे थे।

आबकारी नीति 2021-22 में आबकारी शुल्क के आरोपण एवं संग्रहण, शराब आपूर्ति श्रृंखला का प्रशासन और खुदरा संचालन के कवरेज के सम्बन्ध में कई मूलभूत परिवर्तन किये गये। नई आबकारी नीति 2021-22 में बोतलों की प्रति यूनिट की बिक्री पर आबकारी शुल्क वसूलने के बजाय 2019-20 के बिक्री आंकड़े पर आधारित प्रकल्पित आबकारी शुल्क और 10 प्रतिशत ग्रोथ फैक्टर को जोनल लाइसेंस फीस में शामिल कर लिया गया। एक बार जोनल लाइसेंस शुल्क का भुगतान कर दिया गया तो सरकार को आनुपातिक राजस्व के बिना बिक्री की मात्रा (पैमाने की अर्थव्यवस्था के साथ-साथ गहरी छूट के माध्यम से) बढ़ाने के लिए खुदरा विक्रेताओं को प्रोत्साहन मिला। इसके बाद कार्यान्वयन मुद्दों के कारण लगभग ₹ 2,002.68 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।

जोनल लाइसेंसधारियों के पास के वित्तीय क्षमता, प्रबंधन विशेषज्ञता और एक चालु संस्था के रूप में जीवित रहने की क्षमता के संबंध में विभाग द्वारा जांच की कमी थी। निविदा मूल्यांकन चरण में पहले की शिकायतों के बावजूद शराब आपूर्ति श्रृंखला में व्यावसायिक निकायों के बीच संबंध के उदाहरण भी देखे गए थे, जिनकी उचित जांच नहीं की गई थी। आपूर्ति श्रृंखला के आंकड़ों से पता चलता है कि विषम आपूर्ति प्रणाली ने लाइसेंसधारियों और ब्रांड पुशिंग के बीच विशिष्टता व्यवस्था का जोखिम दिखाया। अन्य महत्वपूर्ण उपाय जो नीति में योजनाबद्ध थे जैसे शराब परीक्षण प्रयोगशालाओं की

स्थापना, कठोर गुणवत्ता आश्वासन के लिए बैच परीक्षण और एक समर्पित पद के सृजन के माध्यम से निगरानी और विनियमन को लागू नहीं किया गया।

8.1 परिचय

दिल्ली आबकारी नीति 2021-22 में एक संशोधित आबकारी नीति की आवश्यकता का उल्लेख किया गया था, जिसमें कहा गया है कि "दिल्ली में आबकारी व्यवस्था की वर्तमान प्रणाली अत्यधिक बोझिल है और शराब का व्यापार पुरातन तरीके से किया जाता है। वर्तमान में दिल्ली में उत्पन्न आबकारी राजस्व उप-इष्टतम स्तर पर है और राजस्व वृद्धि के लिए महत्वपूर्ण क्षमता है तथा ग्राहक के अनुभव को एक अच्छा मानक भी प्रदान करता है"।

विभिन्न प्रकार के लाइसेंसों के लिए विस्तृत नियम एवं शर्तों के साथ आबकारी नीति 2021-22, 17 नवंबर 2021 से लागू की गई थी और इसे 31 अगस्त 2022 तक बढ़ाया[40] गया था।

सरकार द्वारा लेखापरीक्षा टिप्पणियों का उत्तर उपलब्ध नहीं कराया गया।

8.1.1 आबकारी नीति 2021-22 के उद्देश्य

आबकारी नीति निम्नलिखित उद्देश्यों के साथ तैयार की गई थी:

(i) सरकार के लिए अधिकतम राजस्व सृजन सुनिश्चित करने, दिल्ली में नकली शराब/गैर शुल्क शराब की बिक्री को समाप्त करने तथा उपभोक्ता अनुभव को बदलने के लिए।

(ii) समग्र व्यापार में व्यवसाय करने में आसानी को सुनिश्चित करने के लिए अत्यधिक जटिल, अत्यधिक विनियमित आबकारी व्यवस्था को सरल बनाना।

(iii) किसी भी एकाधिकार अथवा उत्पादक संघ का गठन न होने देना।

(iv) उद्योग में जिम्मेदार व्यक्तियों को किसी भी प्रॉक्सी मॉडल का सहारा लिए बिना पारदर्शी रूप से व्यापार करने की अनुमति देना।

---

[40] आबकारी विभाग, जीएनसीटीडी के परिपत्र दिनांक 03.03.2022 के माध्यम से 30.05.2022 तक दो महीने के लिए पहला विस्तार किया गया।
आबकारी विभाग, जीएनसीटीडी के परिपत्र दिनांक 24.05.2022 के माध्यम से 30.07.2022 तक दो महीने के लिए दूसरा विस्तार प्रदान किया गया
आबकारी विभाग, जीएनसीटीडी के परिपत्र दिनांक 01.08.2022 के माध्यम से 31.08.2022 तक एक महीने के लिए तीसरा विस्तार प्रदान किया गया।

(v) दिल्ली के सभी वार्डों/क्षेत्रों में शराब की आपूर्ति की समान पहुंच सुनिश्चित करना ताकि नकली/गैर शुल्क प्रदत्त शराब की समस्या को समाप्त करने के लिए कोई भी गैर-सेवित तथा कम-सेवित इलाके न हों।

(vi) एक सरलीकृत शुल्क तथा मूल्य निर्धारण तंत्र स्थापित करना जिसकी आवधिक रूप से समीक्षा की जाती है।

(vii) एकाधिकार तथा उत्पादक संघ के उद्‌गम में की रोकथाम के अलावा राजस्व वृद्धि के संदर्भ में लाइसेंसधारी की ओर से जवाबदेही सुनिश्चित करना

(viii) लोकप्रिय तथा विशिष्ट ब्रांडों की उपलब्धता सुनिश्चित कर उपभोक्ता की पसंद को बढ़ावा देना ताकि ग्राहक के पास व्यापक विकल्प हों।

(ix) तस्करी तथा अवैध शराब की बिक्री को रोकने के लिए प्रणालीगत उपाय जैसे खुदरा दुकानों का पर्याप्त प्रसार तथा पड़ोसी राज्यों के साथ मूल्य में नाममात्र अथवा कोई अंतर नहीं होना, जिससे तस्करी के लिए मध्यस्थता समाप्त हो जाए।

8.1.2 आबकारी नीति 2021-22 की विशेषताएं

i) शराब के खुदरा कारोबार से दिल्ली सरकार के निगमों की भूमिका पूरी तरह से हटा दी गई।

ii) बेची गई मात्रा के आधार पर आबकारी शुल्क एकत्र करने के स्थान पर जोनल लाइसेंस आवेदकों द्वारा बोली लगाने के लिए आरक्षित मूल्य के तहत आबकारी शुल्क को सम्मिलित किया गया था। 2019-20 की बिक्री के आंकड़ों के आधार पर प्रकल्पित आबकारी शुल्क और 10 *प्रतिशत* वृद्धि कारक को जोनल लाइसेंस शुल्क में शामिल किया गया था।

iii) शराब की खुदरा बिक्री के लिए दिल्ली को 32 जोन (समान संख्या में ठेके के साथ) में विभाजित किया गया था और प्रत्येक जोन को निविदा के आधार पर एक अलग निकाय को आवंटित किया गया था। एक निकाय को अधिकतम दो क्षेत्र प्रदान किये जा सकते थे।

iv) शराब की थोक आपूर्ति सीमित संख्या में निजी शराब वितरकों (निर्माताओं के अलावा अन्य) के लिए विशेष रूप से आरक्षित थीं।

v) कोई भी निर्माता जो अपने उत्पाद को दिल्ली में बेचना चाहता है, उसे अपने सभी ब्रांडों के लिए एक विशेष वितरक के रूप में भारतीय और विदेशी शराब की आपूर्ति के लिए थोक लाइसेंस रखने वाले और एल31 के लिए बंधुआ गोदाम का लाइसेंस रखने वाले लाइसेंस प्राप्त एल1 वितरक में से एक को चुनना होगा।

vi) प्रत्येक वार्ड में कम से कम दो खुदरा दुकानों सहित समान रूप से वितरित की जाने वाली शराब की दुकानें खोलना सुनिश्चित किया जाना था।

चार्ट 8.1: शराब वितरण के लिए लाइसेंस के प्रकार

विवरण	लाइसेंस का नाम	चयन का तरीका
आईएमएफएल और एफएल की बिक्री के लिए निर्माता के विशेष एजेंट के रूप में थोक वितरक। **संबंधित बॉन्डेड वेयरहाउस खोलने के लिए उसी इकाई को वेयरहाउस लाइसेंस प्रदान किया जाता है**	एल-1 एल-31	आवेदन का आधार
निजी खुदरा दुकानों का संचालन करने वाले क्षेत्रीय लाइसेंसधारी **खुदरा विक्रेता (संबंधित क्षेत्रीय लाइसेंसधारी द्वारा खोले गए निजी खुदरा विक्रेता)**	एल-7 जेड एल-7 वी	बिडिंग
परिसर में उपभोग के लिए शराब की खुदरा बिक्री	एल15 (होटल), एल28 (क्लब), एल16, एल 17 (रेस्टोरेंट)	आवेदन का आधार

vii) शराब की वास्तविक आपूर्ति के समय नाममात्र आबकारी शुल्क और मूल्य वर्धित कर वैट 1% प्रत्येक, एकत्र किया गया था।

viii) अधिकतम खुदरा मूल्य एमआरपी के निर्धारण के बाद शराब पर छूट के लिए पर्याप्त गुंजाइश के साथ आबकारी शुल्क संग्रह के तौर-तरीकों में बदलाव के आलोक में मूल्य निर्धारण तंत्र को संशोधित किया गया था।

8.2 आबकारी नीति 2021-22 में घटनाओं का कालक्रम

नीचे दिया गया **चार्ट 8.2** नीति निर्माण के लिए घटनाओं के कालक्रम का निरूपक है।

चार्ट 8.2: घटनाओं के कालक्रम

04.09.2020	13.10.2020	31.12.2020	05.02.2021	05.02.2021
विशेषज्ञ समिति का गठन राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार के आदेश से किया गया था।	विशेषज्ञ समिति ने अपनी रिपोर्ट सरकार को प्रस्तुत कर दी है।	रिपोर्ट को जनता और हितधारकों की टिप्पणियों के लिए सार्वजनिक डोमेन में रखा गया है।	रिपोर्ट और जनता तथा हितधारकों की टिप्पणियों को मंत्रिपरिषद के समक्ष रखा गया	मंत्रिपरिषद ने मंत्रिमंडल के निर्णय संख्या 2942 के तहत राज्य आबकारी सुधारों के लिए मंत्रियों के समूह (जीओएम) का गठन किया

22.03.2021	22.03.2021	05.04.2021	15.04.2021	21.05.2021*
मंत्रिपरिषद ने मंत्री समूह द्वारा तैयार दिल्ली आबकारी सुधार पर रिपोर्ट को स्वीकार कर लिया।	आबकारी विभाग को जीओएम की रिपोर्ट को लागू करने और आबकारी नीति 2021-22 तैयार करने का निर्देश दिया गया था।	मंत्री समूह ने मंत्री समूह की रिपोर्ट में अतिरिक्त स्पष्टीकरणों/संशोधनों की सिफारिश जो मंत्रिमंडल द्वारा 15/4/2021 को अनुमोदित किया गया था।	मंत्रीपरिषद ने वित्त मंत्री/उप मुख्यमंत्री को नई आबकारी नीति पर मंत्री समूह की रिपोर्ट के समग्र ढ़ांचे के भीतर लघु बदलाव करने हेतु प्रधिकृत किया था जो मंत्रीपरिष्द द्वारा पहले ही अनुमोदित थी।	रा.रा.क्षे.दि.स. के उप-राज्यपाल के परामर्श पर मंत्रीपरिषद निर्णय सं. 3003 के संदर्भ में मंत्रीपरिषद ने उप मुख्यमंत्री/वित्त मंत्री को दी गई शक्ति वापिस ले ली थी तथा मंत्रीपरिषद द्वारा दिए गए अनुमोदनों में संशोधन की आवश्यकता होने पर मंत्रीपरिषद की मंजूरी लेना अनिवार्य कर दिया

आबकारी नीति की तैयारी में देखे गए मुद्दों पर नीचे प्रकाश डाला गया है:

8.2.1 सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन के बिना लिए गए निर्णय

लेखापरीक्षा में पाया गया कि मंत्रीपरिषद निर्णय सं. 3003 के उल्लंघन में, नीचे उल्लिखित कुछ निर्णयों जिसका राजस्व पर प्रभाव था मंत्रीपरिषद से अनुमति लिए बिना अथवा उपराज्यपाल की राय प्राप्त किए बिना लिए गए थे।

(i) निर्धारित समय में लाइसेंस शुल्क के भुगतान में चूक के किसी भी मामले में लाइसेंसधारी के प्रति दंडात्मक कार्रवाई के संबंध में छूट।

(ii) लाइसेंस शुल्क में छूट/कमी

(iii) गैर-अनुरूप वार्डों में खोली जाने वाली अनिवार्य शराब की दुकानों के बदले अनुरूप क्षेत्र में शराब की दुकानें खोलना

(iv) आबकारी नीति 2021-22 का विस्तार

(v) हवाईअड्डा क्षेत्र के मामले में अग्रिम धनराशि जमा (ईएमडी) की वापसी

(vi) विदेशी शराब के मामले में एमआरपी की गणना हेतु सूत्रों में सुधार

विवरण **अनुलग्नक XV** में दिया गया है।

ब) इसके अलावा, आबकारी नीति 2021-22 के कार्यान्वयन को सक्षम करने के लिए संशोधित आबकारी नियमों को दिल्ली आबकारी अधिनियम 2009 की धारा 81(4) के अनुसार अनुमोदन के लिए विधानसभा के समक्ष रखा जाना था।

हालांकि, आबकारी विभाग से प्राप्त उत्तर के अनुसार संशोधित नियमों को अनुमोदन/सुधार के लिए विधानसभा के समक्ष नहीं रखा गया था।

8.2.2 विशेषज्ञ समिति और मंत्री समूह की सिफारिशों के रिपोर्ट की बीच अंतर

दिल्ली में शराब व्यापार में सुधार के लिए एक विशेषज्ञ समिति का गठन आबकारी आयुक्त की अध्यक्षता में किया गया जिसमें उप-आयुक्त (आबकारी) तथा अतिरिक्त आयुक्त (व्यापार एवं कर) अन्य सदस्य थे। इस समिति का अधिदेश निम्नलिखित के उपाय सुझाना था।

(i) राज्य आबकारी शुल्क राजस्व में वृद्धि

(ii) शराब मूल्य निर्धारण तंत्र को सरल बनाना

(iii) शराब व्यापार में कदाचार तथा शुल्क की चोरी की रोकथाम करना

(iv) शराब आपूर्ति की साम्यिक पहुँच को सुनिश्चित करना

बाद में, विशेषज्ञ समिति रिपोर्ट की प्रस्तुति के पश्चात् मंत्रिपरिषद ने उप मु.मं./मंत्री (वित्त) की अध्यक्षता में मंत्रियों के एक समूह (जीओएम) के गठन का निर्णय लिया गया और अन्य सदस्य के रूप में मंत्री (शहरी विकास) तथा मंत्री (राजस्व/परिवहन) थे। जीओएम को वर्तमान प्रणाली के सभी पहलुओं, विशेषज्ञ समिति तथा शेयरधारी की टिप्पणियों इत्यादि की रिपोर्ट की जांच का आदेश था।

विशेषज्ञ समिति तथा जीओएम की सिफारिश के बीच पर्याप्त अंतर ने आबकारी नीति में बदलाव की आवश्यकता के आधार को ही बदल दिया। प्रमुख अंतर **तालिका 8.1** में दिए गए हैं तथा उनमें से कुछ पर तालिका के नीचे चर्चा की गई हैः

तालिका 8.1 विशेषज्ञ समिति तथा मंत्री समूह की सिफारिशों के बीच तुलना

क्र.सं.	विशेषज्ञ समिति रिपोर्ट	मंत्री समूह की रिपोर्ट
1.	शराब के थोक परिचालनों के लिए सरकार के पूर्ण स्वामित्व वाली राज्य पेय निगम	थोक परिचालनों को शराब व्यापार में पूर्व वितरण अनुभव तथा ₹ 250 करोड़ की न्यूनतम बिक्री वाले निजी निकायों द्वारा संभाला जाएगा।
2.	शराब मूल्य निर्धारण तंत्र में महत्वपूर्ण बदलाव के साथ शराब पर आबकारी शुल्क प्रति बोतल के आधार पर लगाया जाना था।	आबकारी विभाग द्वारा शराब की एमआरपी न्यूनतम ईडीपी के आधार पर तय की जानी थी परंतु आबकारी शुल्क तथा वैट को खुदरा जोन के लिए बोली लगाने के बाद लाइसेंस शुल्क के रूप में पाये गये अग्रिम रूप से लिया जाना था।
3.	खुदरा क्षेत्र में सरकार की उपस्थिति को कम किया जाएगा।	सभी खुदरा दुकानें केवल निजी खिलाड़ियों को आवंटित की जानी चाहिए।
4.	लाइसेंसधारियों की नियमित मंथन को सुनिश्चित करने के लिए हर दो वर्षों में खुदरा लाइसेंसों के आवंटन (आरक्षित शुल्क पर) के लिए लॉटरी प्रणाली।	खुदरा जोन को एक समय बोली (आरक्षित शुल्क से अधिक) के माध्यम से आवंटित करना तथा उसके पश्चात् वार्षिक रूप से नवीकृत करना।
5.	एक खुदरा दुकान लाइसेंस के लिए केवल एक व्यक्ति आवेदन कर सकेगा ताकि प्रॉक्सी स्वामित्व को कम से कम किया जा सके।	कोई भी निजी कानूनी निकाय अथवा व्यक्ति जिसके पास पिछले तीन निर्धारण वर्षो के आयकर रिटर्न भरने का प्रमाण है, खुदरा जोन के लिए बोली में भाग लेने का पात्र था।

क्र.सं.	विशेषज्ञ समिति रिपोर्ट	मंत्री समूह की रिपोर्ट
6.	एक व्यक्ति को अधिकतम दो दुकाने आवंटित की जा सकती है।	एक आवेदक अधिकतम दो जोन ले सकता था जिसमें 54 खुदरा दुकानें शामिल हो सकती था।
7.	70 विधानसभा क्षेत्रों में प्रत्येक में एक सरकारी निगम की दुकान और प्रत्येक वार्ड में तीन दुकान।	दिल्ली 32[41] जोनों में विभाजित थी जिसमें प्रत्येक जोन में नौ वार्ड थे तथा प्रत्येक वार्ड में तीन दुकानें होनी थी (कुल 849 दुकानें)।

लेखापरीक्षा को कोई फ़ाइल प्रदान नहीं की गई जिसमें मंत्री समूह रिपोर्ट तैयार करने का आधार बताया गया हो। इन अभिलेखों के अभाव में, लेखापरीक्षा इस रिपोर्ट में किए गए परिवर्तनों के औचित्य के बारे में आश्वासन नहीं दे सका।

विशेषज्ञ समिति की रिपोर्ट से मंत्री समूह की रिपोर्ट में प्रमुख विचलनों पर प्रकाश डाला गया है।

8.2.2.1 केवल निजी खिलाड़ियों को थोक (एल-1) लाइसेंस जारी करना

विशेषज्ञ समिति ने संबंधित निजी संस्थानों के माध्यम से दोहरे स्वामित्व (थोक तथा खुदरा) के पिछले उदाहरणों और डुप्लीकेट बारकोड के माध्यम से अवैध शराब की आपूर्ति की सुविधा थोक विक्रेताओं की संभावित मिलीभगत के कारण अलग राज्य पेय/ थोक निगम के माध्यम से शराब के थोक व्यापार को सरकार द्वारा अपने अधिकार में लेने की सिफारिश की। यहां तक कि जीओएम ने भी अपनी रिपोर्ट में इस तथ्य को स्वीकार किया कि कई थोक व्यापारी प्रॉक्सी स्वामित्व के माध्यम से खुदरा लाइसेंस प्राप्त करने में सक्षम थे और बिना शुल्क भुगतान वाली शराब की बिक्री में शामिल होना संभव बनाते थे। फिर भी जीओएम ने केवल निजी खिलाड़ियों को एल-1 लाइसेंस जारी करने की सिफारिश की। मंत्री समूह रिपोर्ट में ऐसे सरकारी स्वामित्व वाले थोक निगम के गठन नही होने का कारण यह था कि इसके गहन अध्ययन और कार्यान्वयन के लिए समय की आवश्यकता होगी और तब तक एल-1 निजी खिलाड़ियों को दिया जाना चाहिए था।

गौरतलब है कि सरकार के स्वामित्व वाले थोक निगम के गठन का विचार दिल्ली में नया नहीं था। कैबिनेट निर्णय संख्या 1622 (दिनांक 15 फरवरी 2010) में संकेत दिया गया था कि शराब के थोक व्यापार के अधिग्रहण पर निर्णय लेने की आवश्यकता है।

[41] 32 जोनों -
- 30 जोन - एमसीडी क्षेत्र में 272 वार्ड हैं, इनमें से 28 जोन में प्रत्येक में 9 वार्ड हैं तथा 2 जोन में प्रत्येक में 10 वार्ड हैं। हालांकि प्रत्येक जोन में 27 दुकानें हैं।
- एक जोन - में एनडीएमसी और छावनी क्षेत्र शामिल हैं जिसमें कुल 29 दुकानें हैं।
- एक जोन - में दिल्ली हवाई अड्डे पर 10 दुकानें हैं।

इसके अलावा वर्ष 2022-23 के लिए अंतिम रूप से अनुमोदित आबकारी नीति में यह देखा गया कि थोक संचालन को निजी खिलाड़ियों द्वारा प्रबंधित करने का प्रस्ताव दिया गया था, जो सरकार द्वारा किए गए दावों को झुठलाता है कि निजी थोक संचालन केवल एक अंतरिम उपाय था।

8.2.2.2 आबकारी शुल्क को शराब की वास्तविक बिक्री से अलग कर दिया जाना

विशेषज्ञ समिति ने मूल्य निर्धारण तंत्र के बदलाव के समय पर प्रति बोतल आधार पर आबकारी शुल्क के संग्रह को बनाए रखने का सुझाव दिया। जबकि जीओएम ने लाइसेंस शुल्क के रूप में आबकारी शुल्क के अग्रिम संग्रह का समर्थन किया, जिसे व्यवहारिक रूप से शराब की वास्तविक बिक्री से अलग कर दिया गया था।

8.2.2.3 सीमित निकायों को खुदरा लाइसेंस

विशेषज्ञ समिति ने अपनी रिपोर्ट में स्पष्ट रूप से उल्लेख किया कि अधिकतर खुदरा लाइसेंस प्रॉक्सी स्वामित्व के माध्यम से कुछ खिलाड़ियों के साथ केंद्रित थे। खुदरा लाइसेंस एक व्यक्ति को दिया जाना चाहिए और गुटबंदी को रोकने के लिए एक व्यक्ति को अधिकतम दो खुदरा दुकानें आवंटित की जानी चाहिए। जीओएम ने अपनी रिपोर्ट में यह भी उल्लेख किया कि पूरे खुदरा बाजार को स्पष्ट रूप से धोखाधड़ी वाले प्रॉक्सी मॉडल के माध्यम से बहुत कम लोगों द्वारा नियंत्रित किया गया था। हालांकि, **इसने अभी भी खुदरा लाइसेंस को उन क्षेत्रों में वितरित करने की सिफारिश की है जहाँ एक इकाई/व्यक्ति को अधिकतम 54 दुकानें (दो जोन) तक मिल सकती है।** उल्लेखनीय रूप से विशेषज्ञ समिति ने सीमित निकायों को खुदरा लाइसेंस देने की कमियों का उल्लेख किया था क्योंकि इसमें सीमित संख्या में लाइसेंसधारियों द्वारा गुटबंदी और बाजार पर कब्जा करने की अत्याधिक संभावना थी। सबसे खराब स्थिति में यदि खुदरा विक्रेता और थोक विक्रेता संबंधित निकाय होते तो विशिष्ट सिंडिकेट का गठन किया जा सकता था। इसके अलावा लाइसेंसधारी की विफलता/चूक के मामले में राजस्व सुनिश्चित करने तथा आपूर्ति श्रृंखला बनाए रखने के लिए कोई आसान विकल्प नहीं होगा।

इस प्रकार इन विचलनों ने कुछ निजी संस्थाओं के बीच स्वामित्व का केन्द्रीकरण और परिणामी बाजार विकृति का जोखिम बढ़ा दिया।

8.2.3 पुरानी आबकारी नीति तथा नई आबकारी नीति की तुलना

पुरानी आबकारी नीति तथा नई आबकारी नीति की तुलना **तालिका 8.2** में दी गई है।

तालिका 8.2: पुरानी आबकारी नीति तथा नई आबकारी नीति की तुलना

क्र.सं.		पुरानी आबकारी नीति (2021-22 की नीति से पूर्व)	नई आबकारी नीति (2021-22)
		थोक लाइसेंस	
1.	थोक लाइसेंस	आईएमएफएल तथा एफएल के लिए अलग थोक लाइसेंस दिए गए थे। निर्माण इकाई को एल-1/एल-3 (आईएमएफएल)।	उन निजी निकायों को एल-1/एल-3 (आईएमएफएल तथा एफएल दोनों के लिए थोक लाइसेंस) दिए गए जो **वितरक (निर्माता नहीं)** थे।
2.	लाभ मार्जिन और ईडीपी	**आईएमएफएल के मामले में, निर्माता (जो थोक लाइसेंसधारी भी था) को लदान कीमत का पांच *प्रतिशत* का लाभ मार्जिन।**	केवल वितरक (जो निर्माता नहीं) को आईएणएफएल की **लदान कीमत का 12 *प्रतिशत*** का लाभ मार्जिन।
3.	गोदाम में प्रयोगशालाएं	नीति में ऐसी कोई स्थिति शामिल नहीं थी।	प्रत्येक लाइसेसधारी को उनके गोदामों में सरकारी अनुमोदित प्रयोगशालाओं की स्थापना करनी थी।
4.	डीसी (गोदाम)	नीति में ऐसी कोई स्थिति शामिल नहीं थी।	डीसी के नए पद (थोक परिचालन) का सृजन किया जाना था।
		खुदरा लाइसेंस	
5.	खुदरा दुकान की शर्तें	1. प्रत्येक व्यक्ति को केवल एक लाइसेंस रखने की अनुमति थी। 2. दिल्ली में लगभग 60 *प्रतिशत* दुकाने चार सरकारी निगमों द्वारा संचालित की जाती थी।	1. दिल्ली को 32 खुदरा जोन (एल-7Z लाइसेंस) में विभाजित किया गया था। 2. प्रत्येक जोन में 27 दुकानें होंगी। 3. प्रत्येक व्यक्ति/निकाय को अधिकतम दो जोन (54 दुकानें) का स्वामित्व रखने की अनुमति थी। 4. केवल निजी खिलाड़ियों को खुदरा लाइसेंस के लिए आवेदन करने की अनुमति थी।
6.	लाइसेंस के बंटवारे की प्रक्रिया	**आवेदन** के आधार पर लाइसेंस दिए गए। 2016-17 के बाद कोई नया खुदरा लाइसेंस नहीं दिया गया।	प्रत्येक जोन संचालक को **ई-निविदा तथा बोली** के माध्यम से एल-7Z आवंटित किया गया। लाइसेंस शुल्क के लिए आरक्षित कीमत बोली लगाने का आधार था। आरक्षित कीमत मूल रूप से 2019-20 में अर्जित आबकारी शुल्क/वैट/अतिरिक्त आबकारी शुल्क तथा 10 *प्रतिशत* की वार्षिक वृद्धि को मानते हुए आबकारी शुल्क का अग्रिम संग्रह है।
7.	राजस्व संग्रह	बेची गई प्रत्येक इकाई के लिए प्रति बोतल के आधार पर आबकारी शुल्क एकत्र किया गया।	जोनल लाइसेंस आवेदकों द्वारा बोली के लिए आरक्षित कीमत के अन्तर्गत आबकारी शुल्क को शामिल किया गया था और जोनल लाइसेंसधारियों से अग्रिम मासिक लाइसेंस शुल्क के रूप में एकत्र किया गया था।
8.	छूट	एमआरपी पर कोई छूट अनुमत नहीं थी।	छूट की अनुमति थी।

आबकारी विभाग ने वर्ष 2021-22 के लिए आबकारी नीति को वापस लेने (अगस्त 2022) के पश्चात् वर्ष 2022-23 के लिए आबकारी नीति के दौरान पुरानी नीति (वर्ष 2021-22 के नीति वर्ष से पहले विद्यमान) की शर्तों को ही लागू किया,

केवल इस अंतर के साथ कि सरकारी निगमों को ही खुदरा दुकानें संचालित करने की अनुमति थी। 2021-22 की नीति से पहले सरकारी निगम की दुकानों के साथ-साथ निजी दुकानें भी चल रही थी।

8.3 आबकारी नीति 2021-22 में राजस्व मॉडल

आबकारी नीति 2021-22 में राजस्व मुख्यतः लाइसेंस शुल्क के माध्यम से अर्जित किया जाना था। जिसे आरक्षित मूल्य[42] (₹ 7,039 करोड़) पर बोली के माध्यम से खोजा गया था, जिसमें 10 *प्रतिशत* की वृद्धि के साथ वित्त वर्ष 2019-20 के राजस्व आंकड़ों के आधार पर आबकारी शुल्क तथा वैट को शामिल किया गया था। खोजे गए बोली मूल्य के अनुसार अनुमानित वार्षिक राजस्व ₹ 8,911 करोड़ था। यह नीति अवधि अर्थात 17 नवंबर 2021 से 31 अगस्त 2022 की अवधि के लिए अग्रिम लाइसेंस के कारण ₹ 7,054 राजस्व को दर्शाता है। इसके अलावा वास्तविक आबकारी राजस्व में थोक लाइसेंस, अन्य आयात पास और परमिट के लिए शुल्क भी शामिल है। इसके अलावा थोक मूल्य का एक *प्रतिशत* आबकारी शुल्क तथा वैट प्रत्येक के रूप में अतिरिक्त लिया जाना था। खुदरा मूल्य को पूर्णांकित करने के परिणामस्वरूप अतिरिक्त आबकारी शुल्क भी लगाया गया।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि कमजोर नीति ढ़ांचे से लेकर नीति के अपर्याप्त कार्यान्वयन तक कई मुद्दों के कारण जैसाकि इस अध्याय में चर्चा की गई है लगभग **₹ 2,002.68** करोड़ की संचयी हानि हुई जिसकी चर्चा **पैराग्राफ 8.5** में की गई है।

8.4 लाइसेंस का डिज़ाइन और प्रदान करना

नई नीति के कार्यान्वयन का सबसे महत्वपूर्ण पहलू उचित कार्यान्वयन सुनिश्चित करने हेतु नीति के लिए एक मजबूत ढांचे का डिजाइन था, ताकि इच्छित उद्देश्यों को प्राप्त किया जा सके। हालांकि यह देखा गया कि डिज़ाइन और पुरस्कार प्रक्रिया में

---

[42] किसी क्षेत्र का आरक्षित मूल्य शामिल है

1. जोन में सभी दुकानों की कुल लाइसेंस फीस (पुरानी नीति के अनुसार यानी ₹ 8 लाख प्रति दुकान)।
2. 2019-20 के दौरान देशी शराब की दुकानों को छोड़कर इन सभी दुकानों से कुल उत्पाद शुल्क एकत्र किया गया।
3. 2019-20 के दौरान एकत्र किए गए वैट को उस क्षेत्र की दुकानों में आनुपातिक रूप से विभाजित किया गया था।
4. 2019-20 के दौरान एचसीआर से एकत्र किए गए कुल उत्पाद शुल्क को उस क्षेत्र की दुकानों में आनुपातिक रूप से विभाजित किया गया था।
5. 31.03.2020 को बंधुआ गोदामों में पड़े बफर स्टॉक पर उत्पाद शुल्क।
6. वर्ष-दर-वर्ष वृद्धि के लिए उपरोक्त सभी घटकों के योग पर अतिरिक्त 10 *प्रतिशत।*

निम्नलिखित मुद्दों ने ढ़ाचे को कमजोर कर दिया जिसके परिणामस्वरूप इच्छित उद्देश्यों से विचलन हुआ।

8.4.1 थोक लाइसेंस

जीओएम रिपोर्ट की सिफारिश के बाद, आबकारी नीति 2021-22 ने राज्य भंडारण निगम, जिसका विशेषज्ञ समिति की रिपोर्ट में सिफारिश की गई थी, के स्थान पर निजी संस्थाओं को आईएमएफएल और एफएल दोनों का थोक लाइसेंस प्रदान किया, जो वितरक (निर्माता नहीं) थे। नीति का घोषित उद्देश्य यह था कि भारतीय और विदेशी शराब की आपूर्ति में वैश्विक उद्योग मानकों के बराबर वितरण अनुभव के साथ उच्च अंत पेशेवर व्यावसायिक संस्थाओं को थोक लाइसेंस दिए जाएंगे।

हालांकि, नई नीति के तहत थोक लाइसेंस दिए जाने के तरीके में निम्नलिखित डिजाइन और प्रक्रिया संबंधी मुद्दे देखे गए।

8.4.1.1 लाइसेंस प्रदान करने की प्रक्रिया

शराब व्यापार में कम से कम पांच साल के लिए थोक वितरण का अनुभव और पिछले तीन लगातार वित्तीय वर्षों में हर साल न्यूनतम ₹ 150 करोड़ का कारोबार के पात्रता मानदंडों को पूरा करने वालों से थोक लाइसेंस देने के लिए आवेदन आमंत्रित किए जाने थे।

थोक लाइसेंस आवेदन के आधार पर दिए जाने थे यानी एक सार्वजनिक सूचना जारी की गई थी जिसके तहत थोक लाइसेंस देने के लिए आवेदन आमंत्रित किए गए थे। पात्रता मानदंडों को पूरा करने वाली कोई भी इकाई/व्यक्ति इस लाइसेंस को प्राप्त करने के लिए आवेदन कर सकता था। व्यक्तिगत आवेदन की स्वीकृति या अस्वीकृति पर निर्णय लेना सक्षम प्राधिकारी का काम था।

पूरी प्रक्रिया से संबंधित सभी रिकॉर्ड उपलब्ध कराने की लेखापरीक्षा की मांग को पूरा नहीं किया गया। विभाग ने बताया कि थोक लाइसेंस देने के लिए कुल 18 आवेदन प्राप्त हुए थे। इसमें आगे बताया गया कि इन 18 आवेदनों में से एक आवेदन आवेदक द्वारा वापस ले लिया गया था, दूसरे को गलत आवेदन के कारण तथा दो अन्य आवेदन प्रक्रिया के दौरान खारिज कर दिए गए थे। हालांकि, इन चारों आवेदनों से संबंधित अभिलेख लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए। इन अभिलेखों के अभाव में,

लेखापरीक्षा इन मामलों में अपनाई गई प्रक्रिया की सत्यता के बारे में कोई आश्वासन नहीं दे सकी।

8.4.1.2 विशिष्टता व्यवस्था से एकाधिकार का खतरा बढ़ रहा है

नीतिगत ढांचे में प्रावधान था कि ये थोक विक्रेता वितरक (निर्माता नहीं) होंगे, जो शराब की आपूर्ति के लिए एक से अधिक निर्माताओं के साथ गठजोड़ कर सकते थे। हालाँकि, निर्माता अपने ब्रांडों की आपूर्ति केवल एक थोक विक्रेता के माध्यम से कर सकता था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि इस अनिवार्य गठजोड़ ने निर्माताओं को केवल एक थोक विक्रेता के माध्यम से अपने ब्रांडों की आपूर्ति करने के लिए प्रतिबंधित कर दिया। परिणामस्वरूप, थोक लाइसेंस आईएमएफएल और एफएल की आपूर्ति के लिए आबकारी नीति 2021-22 के तहत 14 व्यावसायिक संस्थाओं को अनुमति दी गई थी, जबकि पुरानी नीति (2020-21) में आईएमएफएल के 77 निर्माताओं और एफएल के 24 आपूर्तिकर्ताओं को दी गई थी। कुछ संस्थाओं तक थोक आपूर्ति के इस संकेंद्रण से एकाधिकार या कार्टेल गठन का जोखिम बढ़ गया जो नई आबकारी नीति के उद्देश्यों में से एक के खिलाफ था जैसा कि **पैराग्राफ 8.4.4** में भी विस्तार से बताया गया है।

8.4.1.3 थोक परिचालन से राजस्व

नई नीति का प्रमुख उद्देश्य राज्य उत्पाद शुल्क राजस्व में वृद्धि करना था। पिछली नीति के तहत, थोक लाइसेंस शुल्क को ब्रांडों की संख्या और उसके थोक मूल्य से जोड़ा गया था। हालांकि, नई आबकारी नीति के अनुसार, थोक लाइसेंसधारी को ब्रांडों की संख्या की परवाह किए बिना ₹5 करोड़ के वार्षिक लाइसेंस शुल्क का भुगतान करना था। इसलिए नई नीति में लाइसेंस शुल्क को थोक विक्रेता लाइसेंसधारी के संचालन की सीमा से अलग कर दिया गया। इस बदलाव को विशिष्टता व्यवस्था के कारण थोक परिचालन पर एकाधिकार के जोखिम के संबंध में ऊपर की गई टिप्पणी के आलोक में भी देखा जाना चाहिए।

इसके अलावा, नई नीति के तहत थोक विक्रेता/वितरक मार्जिन की पिछली दर 5 *प्रतिशत* से बढ़कर 12 *प्रतिशत* हो गई। जीओएम द्वारा पेश किया गया औचित्य यह था कि वैश्विक वितरण मानक, गुणवत्ता जांच प्रणालियों के लिए उच्च लाइसेंस शुल्क की भरपाई करना आवश्यक था, जिसका मुख्य रूप से मतलब था कि प्रत्येक एल1

लाइसेंसधारी को उप-निर्माताओं से प्राप्त शराब के प्रत्येक बैच में मानक शराब या नकली शराब की उचित रूप से जांच करने के लिए अपने गोदामों में सरकार द्वारा अनुमोदित प्रयोगशाला स्थापित करनी होगी। इसमें स्थानीय परिवहन की लागत भी शामिल होनी थी।

प्रस्तावित औचित्य को विभिन्न प्रतिकूल कारकों की मात्रा निर्धारित करके और फिर उचित लाभ मार्जिन की अनुमति देकर समर्थित नहीं किया गया था। वितरण मानक में बदलाव, जिसकी लागत अधिक होने की संभावना थी, को जीओएम द्वारा कभी स्पष्ट नहीं किया गया। स्थानीय परिवहन शुल्क वितरक मार्जिन में पर्याप्त वृद्धि को उचित ठहराने के लिए पर्याप्त नहीं था। इसके अलावा**,** जो गुणवत्ता जांच प्रयोगशालाएं स्थापित की जानी थीं, जाहिर तौर पर उच्च लागत के साथ, उन्हें स्थापित और संचालित नहीं किया गया (जैसा कि **पैराग्राफ 8.6.5** में चर्चा की गई है)।

इस प्रकार, एक ओर थोक लाइसेंसधारियों के संचालन पैमाने और लाभ मार्जिन का दायरा बढ़ाया गया, लेकिन दूसरी ओर लाइसेंस शुल्क से होने वाले राजस्व को इससे अलग कर दिया गया। इसे इस तथ्य के प्रकाश में देखा जाना चाहिए कि केवल तीन थोक विक्रेताओं ने बेची गई शराब की मात्रा का 70 *प्रतिशत* से अधिक हिस्सा लिया, जैसा कि **पैराग्राफ 8.4.4** में टिप्पणी की गई है। जिससे छोटे परिचालन वाले थोक लाइसेंसधारियों के लिए व्यवस्थित नुकसान पैदा हुआ।

8.4.1.4 संयुक्त उद्यम भागीदारी की प्रकृति

नीति में प्रावधान किया गया है कि संस्थाओं के बीच एक संयुक्त उद्यम की अनुमति है, लेकिन संयुक्त उद्यम भागीदार फर्म में से कम से कम एक के पास व्यक्तिगत रूप से आवश्यक अनुभव और टर्नओवर होना चाहिए। हालांकि, नीति में ऐसी संयुक्त उद्यम व्यवस्था का विवरण या संस्थाओं की प्रकृति और संयुक्त उद्यम भागीदारों के बीच साझेदारी के रूप को निर्दिष्ट नहीं किया गया।

उपलब्ध कराए गए अभिलेखों की जांच से यह पाया गया कि:

- कम से कम दो थोक विक्रेताओं ने एक संयुक्त उद्यम में प्रवेश किया, जहां अपेक्षित शराब वितरण अनुभव और टर्नओवर वाली इकाई के पास साझेदारी में नगण्य हिस्सेदारी, यानी एक *प्रतिशत* से लेकर पांच *प्रतिशत* तक थी।

- आवेदक साझेदारी फर्म में बहुमत भागीदार/प्रबंध भागीदार की पृष्ठभूमि, वित्तीय स्थिति और अनुभव से संबंधित कोई विवरण लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराए गए रिकॉर्डों में नहीं पाया गया।
- उपरोक्त मामलों में से एक में, जेवी साझेदारी समझौते में स्पष्ट रूप से कहा गया है कि "पहले पक्ष को लाइसेंस के लिए आवेदन करने के लिए पात्र बनाने के लिए आवश्यक अनुभव और टर्नओवर वाले भागीदार को ₹25,000 की रॉयल्टी का भुगतान करना होगा"। इससे संकेत मिलता है कि पात्रता मानदंडों को पूरा करने वाली इकाई को जेवी को लाइसेंस के लिए पात्र बनाने के लिए औपचारिकता के रूप में शामिल किया गया था।

ऐसी व्यवस्था की अनुमति देना थोक परिचालन के उच्च स्तरीय, पेशेवर प्रबंधन के घोषित उद्देश्य के विरुद्ध है।

8.4.2 जोनल/रिटेल लाइसेंस

नीति के अनुसार, खुदरा लाइसेंस देने का उद्देश्य दिल्ली के सभी वार्डों/क्षेत्रों में शराब की आपूर्ति की समान पहुंच सुनिश्चित करना था, जिससे नकली/बिना शुल्क चुकाई गई शराब की संभावना खत्म हो सके। इसके अलावा उद्देश्य में एकाधिकार और कार्टेल के उद्भव को रोकने के अलावा राजस्व बढ़ाने के मामले में लाइसेंसधारी की ओर से जवाबदेही सुनिश्चित करना शामिल है।

आधार लाइसेंस शुल्क के रूप में आरक्षित मूल्य के साथ ई-निविदा के माध्यम से आवंटन किया जाना था। बोली के लिए कुल 32 जोन रखे गए थे, जिसमें दिल्ली के 272 नगरपालिका वार्डों में फैले 30 जोन और एनडीएमसी/कैंट तथा हवाई अड्डा के लिए एक-एक जोन शामिल थे। बोली प्रक्रिया में भाग लेने के लिए पात्रता शर्तों में शामिल थी:

- कोई भी निजी कानूनी इकाई या व्यक्ति जिसके पास पिछले तीन मूल्यांकन वर्षों के लिए आयकर रिटर्न दाखिल करने का प्रमाण था, जोनल लाइसेंस के पुरस्कार के लिए बोली में भाग लेने के लिए पात्र था।
- पात्रता शर्त में प्रत्येक क्षेत्र में भागीदारी के लिए 6 करोड़ की कुल संपत्ति भी अनिवार्य था, जिसके तहत एक इकाई को अधिकतम दो क्षेत्र प्रदान किए जा सकते थे।

- लाइसेंस शर्तों में यह भी उल्लेख किया गया है कि किसी भी निर्माता या थोक लाइसेंसधारी को जोनल लाइसेंस के लिए बोली लगाने की अनुमति नहीं थी।

निविदा आमंत्रण सूचना (एनटीटी) के माध्यम से तीन कवर निविदा प्रक्रिया के अर्थात पूर्वयोग्यता बोली, तकनीकी बोली और वित्तीय बोली के द्वारा (ई-निविदा 28 जून 2021 को प्रकाशित हुई थी और ई-बोली जमा करने की अंतिम तिथि 20 जुलाई 2021 थी) 32 क्षेत्रों के लिए अलग-अलग निविदाएं आमंत्रित करते हुए निविदा प्रक्रिया शुरू की गयी। तकनीकी बोली प्रावधान को यह सुनिश्चित करने के लिए शामिल किया गया था कि एक बार बोली लगाने वाले को दो ज़ोन (उच्चतम बोली लगाने वाला घोषित) दिए जाने के बाद, अन्य ज़ोन के लिए उसकी वित्तीय बोली नहीं खोली जाएगी।

पहले टेंडर के दौरान, 28 बोलीदाताओं द्वारा 32 ज़ोन के लिए 123 बोलियाँ प्राप्त हुईं (एक बोलीदाता को बाद में अयोग्य घोषित कर दिया गया) जिसके परिणामस्वरूप 13 आवेदकों (एच1) को 19 ज़ोन दिए गए, जबकि 6 बोलीदाताओं को प्रत्येक को दो ज़ोन दिए गए। हवाईअड्डा क्षेत्र के मामले में, हवाईअड्डा प्राधिकरण से एनओसी प्राप्त नहीं होने के कारण एच1 को लाइसेंस जारी नहीं किया जा सका और एच1 राशि पर एनओसी प्राप्त करने वाले किसी अन्य बोलीदाता को लाइसेंस दिया गया। 12 ज़ोनों के लिए दूसरे एनआईटी में, 12 बोलीदाताओं द्वारा 12 ज़ोनों के लिए 92 बोलियां प्राप्त हुईं, जिसके परिणामस्वरूप चार बोलीदाताओं को दो ज़ोनों के साथ-साथ जोनों का पुरस्कार दिया गया। इस प्रकार, अंततः 32 में से 20 ज़ोन 10 आवेदकों को आवंटित किए गए, जिनमें से प्रत्येक को दो ज़ोन दिए गए।

हालांकि नई नीति के तहत जोनल/रिटेल लाइसेंस दिए जाने के तरीके में निम्नलिखित डिजाइन और प्रक्रिया संबंधी मुद्दे देखे गए।

8.4.2.1 थोक और खुदरा लाइसेंसधारियों की संख्या में कमी के कारण एकाधिकार का बढ़ता खतरा

नई आबकारी नीति का एक उद्देश्य किसी भी एकाधिकार या कार्टेल के गठन को रोकना था। खुदरा बाज़ार को विशेष रूप से कुछ लोगों द्वारा नियंत्रित किए जाने का मुद्दा दोनों रिपोर्टों यानी जीओएम और विशेषज्ञ समिति में उठाया गया था। हालांकि यह देखा गया कि नीति उन क्षेत्रों में खुदरा लाइसेंस के वितरण के लिए प्रदान की गई है जहाँ एक

इकाई/व्यक्ति को न्यूनतम 27 विक्रेता (1 क्षेत्र) मिलेंगे जैसा कि **पैराग्राफ 8.2.2.3** में टिप्पणी की गई है।

खुदरा विक्रेताओं के उद्देश्य से, दिल्ली को 32 क्षेत्रों (849[43] विक्रेताओं सहित) में विभाजित किया गया था, जिनके लाइसेंस निविदा के माध्यम से 22 संस्थाओं को दिए गए थे जबकि पुरानी नीति के दौरान 377 खुदरा दुकानें चार सरकारी निगमों द्वारा चलाई जाती थीं और 262 खुदरा दुकानें निजी व्यक्तियों द्वारा चलाई जाती थीं। लाइसेंसों के वितरण का यह तंत्र खुदरा लाइसेंस के स्वामित्व और नियंत्रण को बहुत कम हाथों में केंद्रित करता है, जिससे एकाधिकार और कार्टेल गठन का खतरा बढ़ गया।

8.4.2.2 बोली दस्तावेजों के माध्यम से क्षेत्रीय लाइसेंस आवेदनों की व्यवहार्यता, सुनिश्चित नहीं की गई

यह सुनिश्चित करने के लिए कि समय पर आबकारी राजस्व संग्रहण बाधित न हो, सरकार द्वारा यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता थी कि क्या लाइसेंस के लिए बोली लगाने वाली व्यावसायिक निकाय एक चालू निकाय है और वित्तीय रूप से टिकाऊ है कि वह कानूनी और नियामक व्यवस्था का अनुपालन करते हुए संचालन जारी रख सके।

बोली लगाने वाले की वित्तीय स्थिति का पता लगाने के लिए मांगे गए एकमात्र दस्तावेज पिछले तीन मूल्यांकन वर्षों 2018-2021 के लिए आयकर रिटर्न (आईटीआर) और आज की तारीख में नेटवर्थ दिखाने वाला चार्टर्ड एकाउंटेंट (सीए) प्रमाणपत्र थे।

यह देखा गया कि क्षेत्रीय लाइसेंसधारी से संभावित व्यय में शामिल हैं:

- बोली जमा करने के दौरान ईएमडी के रूप में ₹30 करोड़
- एल7जेड लाइसेंस जारी करने से पहले, बोली को अंतिम रूप देने के सात दिनों के भीतर सुरक्षा जमा के रूप में लाइसेंस शुल्क का 25 *प्रतिशत* एक क्षेत्र के लिए औसतन ₹ 70 करोड़[44] की राशि।
- महीने के 7वें दिन से पहले अग्रिम के रूप में मासिक लाइसेंस शुल्क प्रति क्षेत्र औसतन ₹ 23 करोड़ है।

[43] फरवरी 2022 के दौरान ऑपरेशनल वेंड 580 थे और जुलाई 2022 के दौरान 468 थे।

[44] औसत वार्षिक लाइसेंस शुल्क ₹ 280 करोड़ का 25 *प्रतिशत।*

- किराया/पट्टा व्यय, कर्मचारियों की नियुक्ति, साज-सज्जा और अग्नि शमन/सीसीटीवी/इलेक्ट्रिकल/डिजाइन और स्टॉकिंग व्यय के साथ दुकानें खोलने पर व्यय।

इस प्रकार, बिक्री से राजस्व उत्पन्न करने से पहले लाइसेंसधारी को एक क्षेत्र के लिए कम से कम ₹ 100 करोड़ का अग्रिम व्यय करना होगा।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नीति में आवेदक इकाई की वित्तीय स्थिति के संबंध में कोई न्यूनतम योग्यता मानदंड निर्धारित नहीं थे। इससे वित्तीय और प्रबंधकीय रूप से अक्षम संस्थाओं को खुदरा लाइसेंस दिए जाने का जोखिम पैदा हो गया, जिससे संचालन में बाधा आ सकती है, तथा आबकारी राजस्व प्रभावित हो सकता है।

लेखापरीक्षा ने सफल बोलीदाताओं द्वारा प्रस्तुत दस्तावेजों से यह भी पाया गया कि:

- 22 में से केवल 10 संस्थाओं ने तीन वर्षों में ₹ 1 लाख से अधिक की आय की सूचना दी।
- नौ संस्थाओं ने तीन में से दो वर्षों में शून्य आय और/या हानि की सूचना दी थी।
- लगभग शून्य आय हानि और शून्य से नगण्य करों की रिपोर्ट करने वाली पांच[45] संस्थाओं को 10 खुदरा क्षेत्र दिए गए, प्रत्येक में दो यह दर्शाते हैं कि लाइसेंस जारी करते समय इन्हें खतरे का संकेत नहीं माना गया था।

8.4.2.3 ए7-जेड जोनल लाइसेंस की नवीकरणीय प्रकृति

आबकारी नीति 2021-22 के अनुसार, उचित बोली प्रक्रिया के बाद प्रदान किए गए जोनल लाइसेंस हर साल नवीनीकृत किए जा सकते थे, उस अवधि की कोई सीमा रखे बिना जिसके लिए इसे बढ़ाया जा सकता था। वास्तविक बिक्री के आधार पर प्रत्येक वर्ष सरकार द्वारा निर्धारित किए जाने वाले वार्षिक आधार पर लाइसेंस शुल्क में वृद्धि की जा सकती थी। हालांकि, आबकारी विभाग ने बाद के वर्षों में संशोधित लाइसेंस शुल्क गणना करने के तौर-तरीके तय नहीं किए।

[45] नोवा गारमेंट्स, खाओ गली रेस्तरां, जेएसएन इंफ्राटेक, पाथ2वे एचआर सॉल्यूशंस और मैगुंटा एग्रो. मगुंटा एग्रो ने वर्ष 2019-20 के लिए ₹2.76 करोड़ का आयकर भुगतान किया, हालांकि, वर्ष के दौरान परिचालन आय शून्य थी। वर्ष 2020-21 के दौरान भी इसमें घाटा हुआ था।

इसके अलावा, दूसरे नवीकरणीय वर्ष के लिए व्यवसायिक निकाय की वित्तीय व्यवहार्यता को सुनिश्चित करने के लिए तौर-तरीके निर्धारित नहीं किए गए थे, यदि निकाय पहले नीति वर्ष परिचालन अवधि के बाद घाटे में चल रही थी और परिणामस्वरूप कम नेटवर्थ, जैसे पाथ 2 वे एचआर सॉल्यूशंस के लाइसेंस का नवीनीकरण किया गया था यद्यपि, 2021-22 की अवधि के लिए निकाय के अपनाए गए वित्तीय विवरणों में मार्च 2022 तक लगभग ₹ 52 करोड़ का घाटा और ₹ 37 करोड़ का ऋणात्मक नेटवर्थ दिखाया गया था।

8.4.2.4 जोनल लाइसेंस सरेंडर करने के लिए नीति प्रावधान का अभाव

जैसा कि **पैराग्राफ 8.4.2.2** में चर्चा की गई है, नीति ने वित्तीय (नेट वर्थ को छोड़कर) के लिए कोई आधार रेखा निर्धारित नहीं की, जिसके परिणामस्वरूप वित्तीय रूप से कमजोर संस्थाओं को जोनल लाइसेंस दिए गए। अंततः जोनल लाइसेंसधारियों ने आबकारी नीति की समाप्ति से पहले अपने लाइसेंस सरेंडर कर दिए और किसी भी मामले में कोई निविदा पुन: नहीं की गई।

इसके अलावा, नीति में ऐसा कोई प्रावधान नहीं था जिसमें लाइसेंसधारकों को जोनल लाइसेंस सरेंडर करने के लिए अग्रिम सूचना देने की आवश्यकता हो ताकि विभाग पुन: निविदा के लिए कार्रवाई शुरू कर सके। लाइसेंस के अचानक समर्पण के खिलाफ इस तरह की सुरक्षा के अभाव में पुन: निविदा के माध्यम से जोनल लाइसेंस को फिर से आवंटित करने में लगने वाले समय जिसके दौरान कोई लाइसेंस शुल्क नहीं मिलेगा के कारण पर्याप्त राजस्व हानि का जोखिम था। इस प्रकार, खुदरा क्षेत्र के संचालन बंद होने के कारण होने वाली हानि से बचने के लिए नीति में कोई आकस्मिक योजना शामिल नहीं थी क्योंकि जोनल लाइसेंस के लिए पुनः निविदाकरण एक समय लेने वाली प्रक्रिया है।

8.4.2.5 निविदा प्रक्रिया के दौरान प्राप्त शिकायतों की विस्तृत जांच नहीं की गई

निविदा प्रक्रिया के दौरान निविदा प्रतिभागियों/बोलीदाताओं के विरुद्ध नौ शिकायतें (जुलाई 2021 के अंतिम सप्ताह में) प्राप्त हुई थीं। आबकारी आयुक्त के निर्देश पर शिकायतों की जांच के लिए निविदा मूल्यांकन समिति को अधिकृत किया गया था। ये नौ शिकायतें 14 आवेदकों से संबंधित थे जहां पांच शिकायतें कंपनी के मेमोरेंडम ऑफ एसोसिएशन/आर्टिकल ऑफ एसोसिएशन के अनुसार शराब का कारोबार करने में

अयोग्यता से संबंधित थीं, वहीं अन्य शिकायतें इन जोनल लाइसेंस आवेदकों के कुछ डिस्टिलरी से कथित संबंध से संबंधित थीं। यह निविदा दस्तावेजों में पात्रता की शर्त के खंड 2.3 के खिलाफ था, जिसमें विशेष रूप से उल्लेख किया गया था कि कोई भी निर्माता/थोक विक्रेता खुदरा लाइसेंस के लिए बोली लगाने के लिए पात्र नहीं होगा और खुदरा लाइसेंसधारियों के पास सहयोगी निकाय/संबंधित निकायों के माध्यम से प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से देश या विदेश में कोई निर्माण सुविधा नहीं होनी चाहिए।

निविदा मूल्यांकन समिति (टीईसी), जिसे आबकारी आयुक्त द्वारा शिकायतों की जांच करने का काम सौंपा गया था, ने यह निर्णय लिया कि इन शिकायतों की एक प्रति आवेदकों को (शिकायतकर्ता की पहचान उजागर किए बिना) इस संबंध में उनके स्पष्टीकरण प्राप्त करने के लिए भेजी जाए, और यह कि इन फर्मों की साख को कॉर्पोरेट मामलों के मंत्रालय (एमसीए) से सत्यापित कराया जाए। शिकायतों में आरोपों को स्पष्ट रूप से नकारते हुए इन आवेदकों से जवाब/दस्तावेज प्राप्त हुए थे। टीईसी ने 3 अगस्त 2021 को अपनी बैठक में यह निर्णय लिया गया कि समय की कमी और निविदा प्रक्रिया के उन्नत चरण के कारण शिकायत के जवाब में प्रस्तुत शिकायतों/दस्तावेजों की विस्तृत जांच/प्रति-परीक्षण का दायरा सीमित था। इस प्रकार, आवेदकों की सभी शिकायतों, स्पष्टीकरणों दस्तावेजों को रिकॉर्ड में लिया जाए क्योंकि निविदा शर्तों के अनुसार भविष्य में यदि आवश्यक हो, दंडात्मक कार्रवाई की जा सकती है।

अंततः सभी निकायों को पात्र बोलीदाताओं के रूप में अनुमति दी गई और इन 14 निकायों में से 11 को बोली लगाने के उपरांत सफल घोषित होने के बाद 17 खुदरा जोन आवंटित किए गए। लेखापरीक्षा में देखा गया कि आबकारी नीति 2021-22 के शामिल होने तक कोई विस्तृत जांच आयोजित नहीं की गई थी।

एल1 और एल7जेड के बीच गठजोड़ के माध्यम से क्रॉस स्वामित्व और अनुचित बाजार प्रथाओं के उदाहरणों से संबंधित लेखापरीक्षा टिप्पणियों को आगामी पैराग्राफ में शामिल किया गया है।

8.4.3 आपूर्ति श्रृंखला में लाइसेंस रखने वाली संबंधित व्यावसायिक निकाय

दिल्ली आबकारी नियमावली, 2010 के नियम 35 में, अन्य बातों के साथ-साथ, निर्धारित किया गया है कि थोक लाइसेंस धारी को शराब की खुदरा बिक्री के लिए कोई

लाइसेंस नहीं दिया जाएगा तथा खुदरा लाइसेंसधारी को शराब की थोक बिक्री के लिए कोई लाइसेंस नहीं दिया जाएगा।

नई उत्पाद शुल्क नीति 2021-22 में उल्लेख किया गया कि खुदरा लाइसेंसधारकों के पास देश या विदेश में कहीं भी सीधे या किसी सहायक कंपनी/संबंधित निकायों के माध्यम से कोई विनिर्माण सुविधाएं/डिस्टिलरी/ब्रुअरीज/वाइनरी नहीं होनी चाहिए। इस उद्देश्य के लिए, सहयोगी निकायों/संबंधित निकायों का अर्थ यह होगा कि निकायों का सामान्य मालिक या भागीदार या निदेशक नहीं होना चाहिए। स्वामित्व या साझेदारी या कंपनी का अधिकांश स्वामित्व (51 *प्रतिशत* या अधिक) सभी निकायों में एक ही व्यक्ति के पास नहीं होना चाहिए। निकाय को होल्डिंग-सहायक संबंध नहीं होना चाहिए या उसी होल्डिंग कंपनी की सहायक कंपनियां नहीं होनी चाहिए। इसके अलावा, एल1 लाइसेंसधारक (थोक) प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से किसी भी खुदरा विक्रेता का मालिक नहीं होगा।

8.4.3.1 संबंध निर्धारित करने के लिए मानदंड के दायरे को सीमित करना

पहले की आबकारी नीति के प्रांसंगिक प्रावधानों में विशेष रूप से कहा गया था कि थोक वितरण के लिए लाइसेंस रखने वाले किसी भी डिस्टिलरी या शराब की भट्ठी या बॉटलिंग प्लांट में हित रखने वाले किसी भी व्यक्ति या उसके परिवार के सदस्य को खुदरा लाइसेंस नहीं दिया जाएगा। इस प्रयोजन के लिए डिस्टलरी, शराब की भट्ठी, वाइनरी या बॉटलिंग प्लांट के व्यवसाय में हित रखने वाले व्यक्ति में सहकारी समिति के सदस्य, निदेशक, भागीदार, एजेंट या कर्मचारी के रूप में इन व्यवसायों में हित रखने वाला प्रत्येक व्यक्ति शामिल है। पहले की नीति के अंतर्गत खुदरा लाइसेंस के लिए आवेदन करते समय, आवेदकों को यह भी घोषित करना आवश्यक था कि आवेदन की तारीख से पहले पिछले पांच वर्षों में दिल्ली आबकारी अधिनियम, 2009 के तहत किसी भी लाइसेंसधारी के व्यवसाय में उसकी कोई हित नहीं है।

हालांकि, नई नीति में संबंध निर्धारित करने के मानदंडों का दायरा कम कर दिया गया था। "साझेदार, एजेंट, परिवार के सदस्य के माध्यम से संबंध" और "पिछले पांच वर्षों में किसी भी समय गैर-संबंध" के संबंध में पहले के नीतिगत मानदंड जहां नियंत्रण प्रभाव एक इकाई द्वारा दूसरे पर प्रयोग किया जा सकता था, उदाहरण के लिए सामान्य अल्पसंख्यक शेयरधारिता के माध्यम से, सामान्य प्रवर्तक समूह या आम व्यक्तियों के

माध्यम से दिये गये असुरक्षित ऋण को संबंधित संस्थाओं की परिभाषा से बाहर रखा गया।

नीति की शर्तों में इस तरह की कमी के परिणामस्वरूप उन निकायों को लाइसेंस दिया गया, जिनमें समान हित वाले व्यक्ति थे। कुछ उल्लेखनीय मामले जहां लाइसेंसधारियों/सामान्य लाभकारी स्वामित्व के बीच प्रमाण थे, उनकी चर्चा नीचे की गई है:

- मैसर्स इंडोस्पिरिट जो एक थोक लाइसेंसधारी था और जोनल लाइसेंसधारी मैसर्स खाओ गली रेस्तरां जिनके पास दो जोन थे के बीच संबंध होने का प्रमाण था। खाओ गली रेस्तरां मैसर्स इंडोस्पिरिट डिस्ट्रीब्यूशन लिमिटेड की एक सहयोगी कंपनी है और मेसर्स इंडोस्पिरिट डिस्ट्रीब्यूशन लिमिटेड की मेसर्स इंडोस्पिरिट (थोक लाइसेंसधारी) में 35 *प्रतिशत* हिस्सेदारी है। इसके अलावा, खाओ गली के निदेशक इंडोस्पिरिट डिस्ट्रीब्यूशन लिमिटेड की एक सहायक कंपनी के निदेशक थे।
- थोक लाइसेंसधारी महादेव लिकर 2021 में कॉमन पास्ट पार्टनरशिप और पारिवारिक संबंधों के माध्यम से जोनल लाइसेंसधारी (दो जोन) भगवती ट्रांसफार्मर कॉर्प से जुड़ा था।
- थोक विक्रेता, गौतम वाइन के मामले में यह पाया गया कि पारिवारिक शेयरधारिता ने इसे शराब निर्माताओं, ओएसिस डिस्टिलरीज प्राइवेट लिमिटेड और विजेता भगवती बेवरेजेज प्राइवेट लिमिटेड से जोड़ा था।
- जोनल लाइसेंसधारी - पॉपुलर स्पिरिट्स एलएलपी कॉमन पार्टनर/निदेशक 2021 में के माध्यम से एक निर्माता बडी (पंजाब) बॉटलर्स प्राइवेट लिमिटेड से संबंधित था। बडी (टी1डी) रिटेल प्राइवेट लिमिटेड एयरपोर्ट ज़ोन के लिए जोनल लाइसेंसधारी 2021 में कॉमन डायरेक्टरशिप के माध्यम से संबंधित था।

सामान्य वर्तमान/अतीत निदेशकत्व के माध्यम से देखे गए अन्य प्रासंगिक कनेक्शन मध्यस्ता संख्याओं में निदेशकत्व, सामान्य शेयरधारिता और प्रबंधन आदि **अनुलग्नक XVI** में सूचित किया गया है।

8.4.3.2 संबध की पहचान करने के लिए अपर्याप्त दस्तावेजीकरण और विश्लेषण

नई नीति के अनुसार आवेदक किसी भी कनेक्शन की अनुपस्थिति की घोषणा करते हुए केवल एक शपथ पत्र (अनुलग्नक बी प्रारूप में) प्रस्तुत करना था। जोनल लाइसेंस

प्रदान करने के लिए दो व्यवसायिक संस्थाओं के बीच सामान्य लाभकारी स्वामित्व को खारिज करने के लिए अपर्याप्त पात्रता का आकलन करने के लिए बोली दस्तावेजों की आवश्यकता थी।

इसके अलावा, विभाग ने संबंधित संस्थाओं से संबंधित नीति शर्तों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए आवेदनों की ठीक से जांच नहीं की। यह देखा गया कि बाद की शिकायतों को भी केवल रिकार्ड पर लिया गया और कोई अनुवर्ती कार्रवाई नहीं की गई जैसा **पैराग्राक 8.4.2.5** में टिप्पणी की गई है।

संबंधित व्यवसायिक संस्थाओं के उदाहरण के अलावा, लेखापरीक्षा को विषम आपूर्ति पैटर्न के सांख्यकिय साक्ष्य मिले (जैसा कि **पैराग्राफ 8.4.4** में चर्चा की गई है) जो जोनल लाइसेंसधारी और थोक लाइसेंसधारी, जिनके समान, व्यावसायिक हित है, के द्वारा सामान्य आपूर्ति पैटर्न में हेरफेर का परिणाम हो सकता है। इससे विशिष्टता व्यवस्था और ब्रांड को आगे बढ़ाने का जोखिम पैदा होता है।

8.4.4 विशिष्टता व्यवस्था और ब्रांड पुशिंग को जोखिम

ईसीआईएमएस से लिए गए डेटा और ट्रांसपोर्ट परमिट (टीपी) के डेटा में 22 विभिन्न व्यावसायिक निकायों द्वारा स्वामित्व वाला सभी 32 ज़ोन में थोक विक्रेता (एल1) लाइसेंसधारी से खुदरा दुकानों तक ब्रांड-वार आवाजाही शामिल है, जिसका विश्लेषण आपूर्ति/मांग प्रणाली[46] का पता लगाने के लिए किया गया था।

नीति में एक निर्माता और थोक विक्रेताओं के बीच एक विशेष व्यवस्था अनिवार्य थी जिससे किसी विशेष निर्माता के सभी ब्रांडों की संपूर्ण आपूर्ति को केवल एक थोक विक्रेता द्वारा नियंत्रित किया जा रहा है। यह इस तथ्य पर विचार करते हुए विशेष रूप से

---

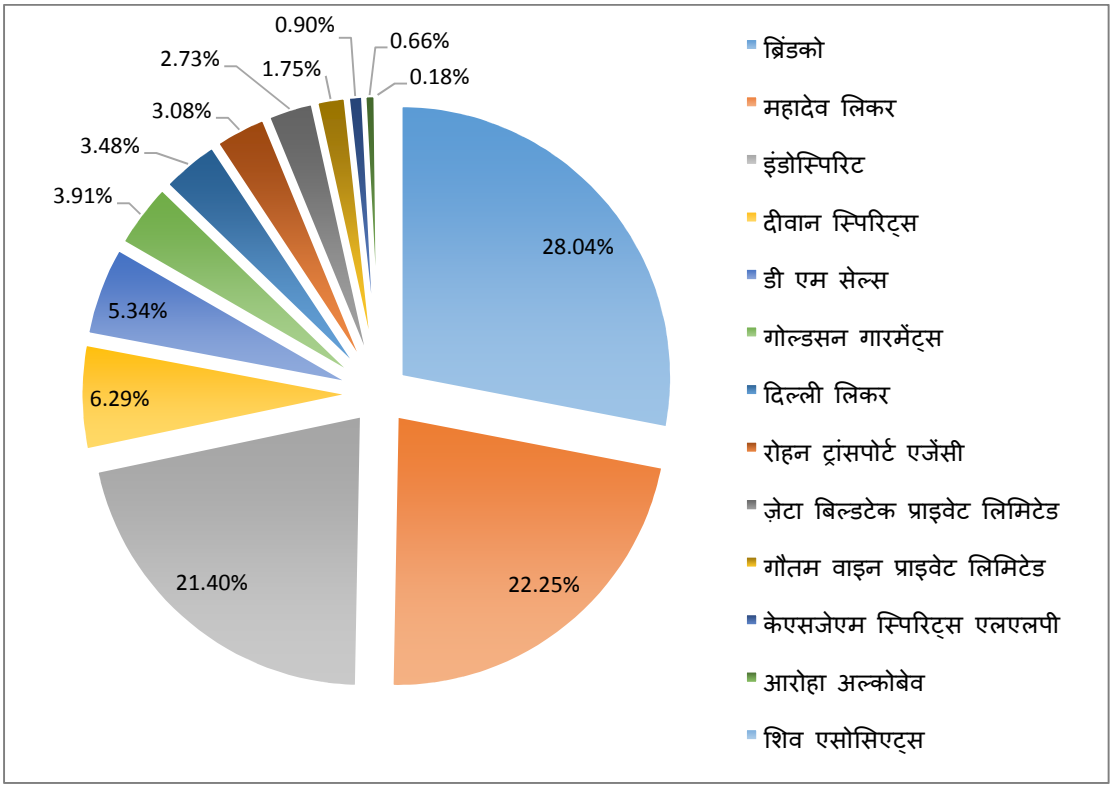
[46] विश्लेषण के प्रयोजन के लिए-

- शराब की मात्रा (लीटर में) का उपयोग एकत्रीकरण मीट्रिक के रूप में किया गया।
- टीपी का उपयोग दुकानों पर बिक्री के लिए प्रॉक्सी के रूप में किया जाता था।
- विभिन्न क्षेत्रों में ब्रांडों की उपभोक्ता पसंद को एक समान माना गया है। यह ज़ोन 31 (ऑर्गेनोमिक्स इकोसिस्टम) और ज़ोन 32 (बडी टी1डी रिटेल) को छोड़कर सभी ज़ोन के लिए मान्य है क्योंकि ये ज़ोन क्रमशः एनडीएमसी क्षेत्र (बिना वार्ड वाला एक सन्निहित क्षेत्र) और हवाई अड्डे की खुदरा दुकानों को पूरा करते हैं, जिनमें अन्य जोन के लिए प्रत्येक की तुलना में अलग-अलग उपभोक्ता प्राथमिकताएँ होती हैं।
- भारत में निर्मित देशी शराब (आईएमएफएल) शराब की कुल बिक्री का एक बड़ा हिस्सा है। इसलिए डेटा का विश्लेषण केवल आईएमएफएल की आपूर्ति के लिए किया गया है।
- डेटा केवल आबकारी नीति 2021-22 की प्रारंभिक अवधि यानी 17 नवंबर 2021 से 31 मार्च 2022 तक लिया गया है, इस दौरान सभी जोन चालू थे। इस अवधि के बाद, मई और जुलाई के दौरान विभिन्न क्षेत्रों का आत्मसमर्पण तुलनात्मकता के साथ समस्याएं उत्पन्न करता है।

प्रासंगिक हो जाता है कि यद्पि दिल्ली में आईएमएफएल के 367 ब्रांड पंजीकृत थे। बिक्री की मात्रा में बहुत कम लोकप्रिय ब्रांडों ने योगदान दिया। दिल्ली में बेची गई शराब में शीर्ष 10 ब्रांडों की हिस्सेदारी 46.46 *प्रतिशत* थी। जबकि शीर्ष 25 ब्रांडों की बिक्री में 69.50 *प्रतिशत* थी। इन 25 सबसे अधिक बिक्री वाले ब्रांडों में से ब्रिंडको और महादेव लिकर ने विशेष रूप से प्रत्येक सात ब्रांडों की आपूर्ति की, इसके बाद इंडोस्पिरिट ने विशेष रूप से छः ब्रांडों की आपूर्ति की।

इसके अलावा, 13 थोक लाइसेंसधारियों द्वारा आपूर्ति किए गए आईएमएफएल के 367 ब्रांडों में से सबसे अधिक ब्रांड विशेष रूप से इंडोस्फिरिट (76 ब्रांड) द्वारा आपूर्ति किए गए थे, इसके बाद महादेव लिकर (71 ब्रांड) और ब्रिंडको (45 ब्रांड) थे। दिल्ली में बेची गई शराब की मात्रा में इन तीन थोक विक्रेताओं की हिस्सेदारी 71.70 *प्रतिशत* थी। बेची गई शराब की मात्रा के संदर्भ में विभिन्न थोक लाइसेंसधारियों की सापेक्ष बाजार हिस्सेदारी को दर्शाने वाला एक पाई **चार्ट 8.3** में दिया गया है।

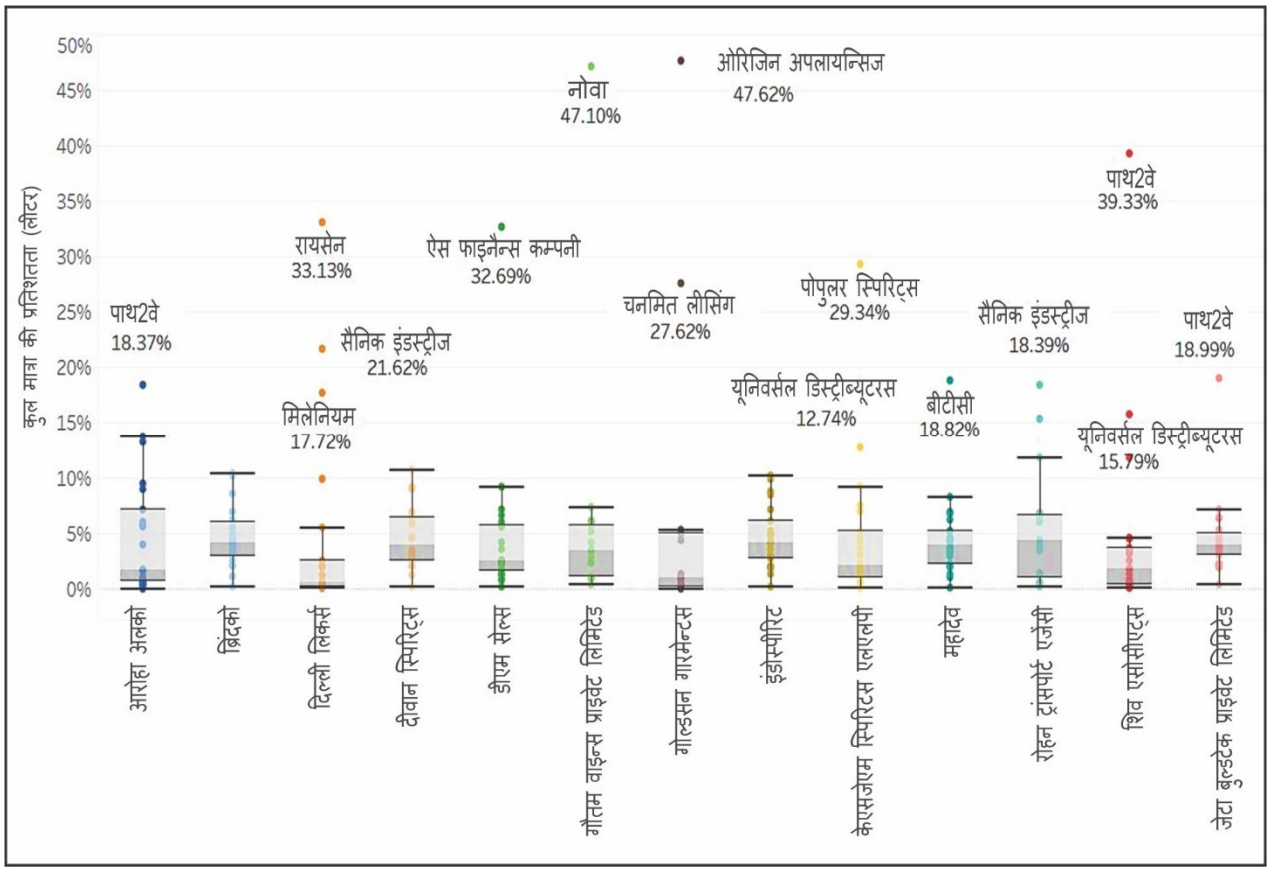
चार्ट 8.3: थोक लाइसेंसधारियों की सापेक्ष बाजार हिस्सेदारी



थोक लाइसेंसधारियों से 22 व्यावसायिक निकायों (32 जोन वाले) को शराब की आपूर्ति का विश्लेषण किया गया था। जैसा कि 30 क्षेत्रों (एनडीएमसी क्षेत्र और हवाईअड्डा क्षेत्र को छोड़कर) के लिए उपभोक्ता की वरीयताएँ संपूर्ण दिल्ली में वार्डों के वितरण के

कारण समान मानी जाती हैं फिर भी प्रत्येक थोक विक्रेता से खुदरा निकायों को आपूर्ति एक खुदरा क्षेत्र वाले निकायों के लिए औसतन 3.33 *प्रतिशत* और दो खुदरा क्षेत्र वाले निकायों के लिए 6.66 *प्रतिशत* होनी चाहिए। यह सामान्य है कि सामान्य वितरण के अनुसार आपूर्ति में बदलाव होगा। हालांकि, एक जोखिम है कि कुछ व्यापारिक निकाएं विशिष्ट थोक लाइसेंसधारी से आपूर्ति के एक बड़े हिस्से को अनुपातहीन रूप से हड़प लेंगी। इस प्रकार, थोक विक्रेताओं से (क्षैतिज अक्ष पर दिखाए गए) खुदरा व्यापारियों तक आपूर्ति वितरण का विश्लेषण एक बॉक्स और व्हिस्कर प्लॉट के साथ किया गया है जो आउटलेयर की ओर इशारा करता है, जैसा कि **चार्ट 8.4** में दिखाया गया है। ये आउटलेयर किसी विशेष थोक विक्रेता से स्टॉक का असामान्य रूप से उच्च अनुपात प्राप्त करने वाले क्षेत्रीय लाइसेंसधारियों को दर्शाते है।

चार्ट 8.4: थोक विक्रेताओं से खुदरा जोन तक अनियमित शराब की आपूर्ति



थोक विक्रेता

दिल्ली में शराब की आपूर्ति पैटर्न के समग्र विश्लेषण से निम्नलिखित पता चला:

1. शराब का थोक वितरण बड़े पैमाने पर तीन संस्थाओं इंडोस्पिरिट, ब्रिंडको और महादेव लिकर द्वारा नियंत्रित (71.70 *प्रतिशत*) किया गया था। पहले वाले दो विशेष रूप से यूनाइटेड स्पिरिट्स (डियाजियो), यूनाइटेड ब्रुअरीज (हेनेकेन) और पेरनोड रिकार्ड के ब्रांडों की आपूर्ति करते हैं, जो शराब के तीन सबसे बड़े घरेलू निर्माता हैं।

2. 32 खुदरा क्षेत्र की स्वामित्व वाली 22 व्यावसायिक संस्थाओं में से, 10 जोन की स्वामित्व वाली शीर्ष आठ[47] व्यावसायिक संस्थाओं (प्रति क्षेत्र बिक्री की मात्रा के संदर्भ में) की बिक्री में 44.79 *प्रतिशत* हिस्सेदारी थी। इसके विपरीत, निचले 10 जोन (छः[48] व्यावसायिक संस्थाओं द्वारा अधिकृत) में केवल 16.68 *प्रतिशत* बिक्री हुई।

3. ऐसे उदाहरण थे जहां एक विशेष थोक विक्रेता ने अपने स्टॉक का सांख्यिकीय रूप से बड़ा हिस्सा एक विशेष जोनल लाइसेंसधारी को आपूर्ति की, जो इन थोक लाइसेंसधारियों और संबंधित जोनल लाइसेंसधारियों के बीच अनुकूल व्यावसायिक शर्तों और/या घनिष्ठ संबंध के जोखिम को उजागर करता है। इसके अलावा, कुछ उल्लेखनीय उदाहरणों की ओर भी ध्यान दिलाया गया है जहां एक जोनल लाइसेंसधारी की बिक्री का एक बड़ा हिस्सा एक विशिष्ट थोक विक्रेता से प्राप्त किया गया था। जबकि लोकप्रिय ब्रांडों की आपूर्ति करने वाले थोक विक्रेताओं से खरीद के मामले में यह कोई मुद्दा नहीं हो सकता है, लेकिन इसमें ब्रांड को आगे बढ़ाने और सीमित उपभोक्ता विकल्प जैसे निहितार्थ हो सकते हैं। कुछ उदाहरण नीचे उल्लिखित हैं, जैसा कि चार्ट 8.4 से देखा जा सकता है।

    - डीएम सेल्स ने अपने कुल स्टॉक का 32.69 *प्रतिशत* ऐस फाइनेंस कंपनी होल्डिंग ज़ोन 22 को आपूर्ति की, जबकि आपूर्ति का औसत मूल्य 2.53 *प्रतिशत* था। इसके विपरीत ऐस फाइनेंस ने अपने कुल स्टॉक का 48.46 *प्रतिशत* डीएम बिक्री से खरीदा।

---

[47] मिलेनियम इंफ्रा, चनमीत लीजिंग, पॉपुलर स्पिरिट्स, ओरिजिन अप्लायंसेज, सकरिया, मल्टीसिटी हॉस्पिटैलिटीज, भगवती ट्रांसफॉर्मर कॉर्प (बीटीसी), रायसेन मार्केटिंग

[48] नोवा गारमेंट्स, खाओ गली रेस्तरां, ट्राइडेंट चेम्फर, ऑर्गनोमिक्स इकोसिस्टम, अवंतिका कॉन्ट्रैक्टर्स, बडी टी1(डी) रिटेल।

- दिल्ली लिकर्स ने अपने कुल स्टॉक का 33.13 *प्रतिशत,* 21.62 *प्रतिशत* और 17.72 *प्रतिशत* तीन क्षेत्रों, क्रमशः रायसेन मार्केटिंग (जोन 13), सैनिक इंडस्ट्रीज (जोन 17) और मिलेनियम इंफ्रा (जोन 9) को आपूर्ति की, जबकि आपूर्ति का औसत मूल्य 0.56 *प्रतिशत* था।

- गौतम वाइंस ने अपने स्टॉक का 47.10 *प्रतिशत* नोवा गारमेंट्स (जोन 11 और जोन 15) को आपूर्ति की, जबकि आपूर्ति का औसत मूल्य 2.32 *प्रतिशत* था।

- खाओ गली रेस्तरां प्रा. लिमिटेड (जोन 2 और 3) ने अपने स्टॉक का 45.26 *प्रतिशत* मेसर्स इंडोस्पिरिट से खरीदा। पिछले खण्ड में, इन दोनों संस्थाओं को संबद्ध बताया गया है।

- गोल्डसन गारमेंट्स ने अपने स्टॉक का 47.62 *प्रतिशत* और 27.62 *प्रतिशत* क्रमशः ओरिजिन अप्लायंसेज (जोन 14 और 16) और चनमीत लीजिंग (जोन 28) को आपूर्ति की, जबकि आपूर्ति का औसत मूल्य 0.36 *प्रतिशत* था।

- केएसजेएम स्पिरिट्स ने अपने स्टॉक का 29.34 *प्रतिशत* पॉपुलर स्पिरिट्स (जोन 30) को आपूर्ति की, जबकि आपूर्ति का औसत मूल्य 2.12 *प्रतिशत* था। विशेष रूप से, ये दोनों संस्थाएं संबंधित संस्थाओं में कॉमन निदेशन के माध्यम से एक-दूसरे से संबद्ध हैं, जैसा कि अनुबंध XVI में बताया गया है।

- महादेव लिकर ने अपने स्टॉक का 18.82 *प्रतिशत* भगवती ट्रांसफार्मर कॉर्पोरेशन (जोन 1 और 27) को आपूर्ति की, जबकि आपूर्ति का औसत मूल्य 3.94 *प्रतिशत* था। इसके विपरीत भगवती ट्रांसफार्मर कॉर्प ने अपने स्टॉक का 50.97 *प्रतिशत* महादेव लिकर से खरीदा। विशेष रूप से, महादेव लिकर और भगवती ट्रांसफार्मर कॉर्प पारिवारिक संबंधों से संबद्ध हैं, जैसा कि **पैराग्राफ 8.4.3.1** में बताया गया है।

- शिव एसोशिएट्स ने अपने स्टॉक का 39.33 प्रतिशत पाथ2वे (जोन 12 और 25) को आपूर्ति की।

- रोहन ट्रांसपोर्ट एजेंसी ने अपने स्टॉक का 18.39 *प्रतिशत* सैनिक इंडस्ट्रीज (जोन 17) को बेचा, जबकि आपूर्ति का औसत मूल्य 3.61 *प्रतिशत* है।

4. ब्रांड पुशिंग के जोखिम को उजागर करने वाले उदाहरण भी देखे गए जहां किसी विशेष ब्रांड का एक बड़ा हिस्सा (सांख्यिकीय आउटलायर) एक विशेष जोनल लाइसेंसधारी के माध्यम से बेचा गया था। किसी विशेष जोन के लिए ब्रांड की बिक्री सभी जोन में उस ब्रांड की कुल बिक्री की *प्रतिशतता* के रूप में होती है। यह विश्लेषण शीर्ष 100 बिकने वाले ब्रांडों (प्रत्येक 85,785 लीटर से अधिक की बिक्री) के लिए किया गया था, जो विचाराधीन अवधि में बेची गई कुल शराब का 95.25 *प्रतिशत* था। कुछ उदाहरण नीचे दिए गए हैं, जहां एक विशेष ब्रांड की 20 *प्रतिशत* से अधिक शराब एक ही जोन द्वारा बेची गई थी। ये उदाहरण जोनल लाइसेंसधारियों और शराब उत्पादों के घरेलू निर्माताओं के बीच संबंधों पर प्रकाश डालते हैं:

- ऐस फाइनेंस (जोन 22) ने रॉयल ग्रीन, डबल ब्लू, हाई इम्पैक्ट और एपिसोड व्हिस्की की क्रमशः 23.89 *प्रतिशत*, 75.64 *प्रतिशत*, 99.20 *प्रतिशत* और 54.61 *प्रतिशत* बिक्री की, सभी की आपूर्ति डीएम सेल्स द्वारा की गई और एडीएस स्पिरिट्स द्वारा निर्मित की गई। एडीएस स्पिरिट के अन्य अपेक्षाकृत कम बिकने वाले ब्रांड, जेनरेशन क्लासिक व्हिस्की और मूनवॉक वोदका भी लगभग विशेष रूप से ऐस फाइनेंस द्वारा बेचे गए थे। ऐस फाइनेंस ने डीएम सेल्स द्वारा आपूर्ति किए गए अन्य ब्रांडों (जैसे बी यंग बियर और गॉडफादर बियर) की 20 *प्रतिशत* से अधिक बिक्री भी की।
- दिल्ली लिकर द्वारा आपूर्ति किए गए सबसे अधिक बिकने वाले ब्रांडों के लिए भी स्पष्ट पैटर्न उभर कर सामने आया है। रायसेन मार्केटिंग (जोन 13) ने सोम डिस्टिलर्स द्वारा निर्मित और दिल्ली लिकर द्वारा आपूर्ति की गई हंटर बियर और वुडपेकर बियर की 29.71 *प्रतिशत* और 77.65 *प्रतिशत* बिक्री की। इन दो संस्थाओं, रायसेन मार्केटिंग (रिटेलर) और सोम डिस्टिलरीज (निर्माता) के शेयरहोल्डिंग पैटर्न के माध्यम से संबंध को भी लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किया गया है, जैसा कि अनुबंध XVI में बताया गया है।
- दिल्ली लिकर द्वारा आपूर्ति किए गए अन्य अधिक बिकने वाले ब्रांडों में वेव बियर और इवनिंग स्पेशल व्हिस्की का 80 *प्रतिशत* से अधिक स्टॉक

केवल तीन क्षेत्रों (रायसेन मार्केटिंग, मिलेनियम इंफ्रा और सैनिक इंडस्ट्रीज) द्वारा बेचा गया था।

- गौतम वाइन ने ओएसिस डिस्टिलरीज, ऑल सीजन्स व्हिस्की और बैच 9 व्हिस्की द्वारा निर्मित दो सबसे अधिक बिकने वाले ब्रांडों की आपूर्ति की, जिनमें से 39.59 *प्रतिशत* और 99.41 *प्रतिशत* केवल नोवा गारमेंट्स (जोन 11 और जोन 15) द्वारा बेचे गए थे। नोवा गारमेंट्स ने ओएसिस डिस्टिलरीज द्वारा निर्मित अन्य अपेक्षाकृत कम बिकने वाले उत्पादों में से 90 *प्रतिशत* से अधिक की बिक्री थी। इन दो संस्थाओं, नोवा गारमेंट्स (खुदरा विक्रेता) और ओएसिस डिस्टिलरीज (निर्माता) के बीच संबंध को भी कॉमन निदेशन के माध्यम से लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किया गया है, जैसा कि अनुबंध XVI में बताया गया है।
- यूनिवर्सल डिस्ट्रीब्यूटर्स (जोन 19 और 29) ने एनवी डिस्टिलरीज द्वारा निर्मित पार्टी स्पेशल व्हिस्की की 46.67 *प्रतिशत* बिक्री की।
- एम्पायर अल्कोब्रेव द्वारा "ओल्ड हैबिट" और "बॉटम्स अप" ब्रांड नामों के तहत निर्मित चार ब्रांडों के लिए, चैनमीट लीजिंग (जोन 28) और ओरिजिन अप्लायंसेज (जोन 14 और 16) ने कुल आपूर्ति का 75 *प्रतिशत* से अधिक बेचा।

थोक और खुदरा लाइसेंस में संबंधित संस्थाओं के अस्तित्व के परिणामस्वरूप शराब के विभिन्न ब्रांडों का वितरण असमान हो गया। यह आबकारी नीति 2021-22 के अनुसार उपभोक्ताओं को विकल्प प्रदान करने के उद्देश्य के अनुरूप नहीं था।

8.5 लगभग ₹ 2,002.68 करोड़ की राशि का नुकसान

8.5.1 समय पर अनुमति न लेने के कारण लगभग ₹ 941.53 करोड़ के राजस्व का नुकसान

2007 में मास्टर प्लान दिल्ली (एमपीडी)-2021 के कार्यान्वयन से पहले, चार सरकारी निगमों को पिछले कुछ वर्षों में गैर-अनुरूप[49] क्षेत्रों में 116 खुदरा दुकानें खोलने की अनुमति दी गई थी। एमपीडी-2021 ने मिश्रित भूमि उपयोग/गैर-अनुरूप क्षेत्रों में शराब

[49] गैर-अनुरूप क्षेत्र वे क्षेत्र हैं जो शराब की दुकानें खोलने के लिए भूमि उपयोग मानदंडों के अनुरूप नहीं हैं।

की दुकानें खोलने पर रोक लगा दी है। तब से, गैर-अनुरूपता वाले क्षेत्रों में किसी भी नए खुदरा विक्रेता को अनुमति नहीं दी गई। 2016-17 तक केवल इन 116 खुदरा विक्रेताओं का नवीनीकरण किया गया था, जिसे आगे घटाकर 51 कर दिया गया और उनके लाइसेंस 31 मार्च 2021 तक नवीनीकृत किए गए।

समान कवरेज सुनिश्चित करने के लिए प्रत्येक वार्ड में कम से कम दो खुदरा दुकानें खोलना आबकारी नीति 2021-22 में अनिवार्य कर दिया गया था ताकि दिल्ली में असेवित और अल्पसेवित क्षेत्रों का कोई उदाहरण न हो। हालाँकि, निविदा दस्तावेज़ के अनुसार, दुकानें गैर-अनुरूप क्षेत्र में स्थित नहीं होनी थीं और यदि प्रस्तावित दुकान गैर-अनुरूप क्षेत्र में थी, तो उस पर सरकार की पूर्व मंजूरी के साथ विचार किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि इस तथ्य से अवगत होने के बावजूद कि गैर-अनुरूप वार्डों में दुकानें खोली जानी थीं, विभाग ने निविदा देने से पहले इसके लिए तौर-तरीके तैयार करने के लिए समय पर कार्रवाई नहीं की। वर्ष 2021-22 के लिए आबकारी नीति और लाइसेंस के नियम और शर्तों को 24 मई 2021 को मंजूरी दी गई थी। प्रारंभिक निविदा 28 जून 2021 को दिल्ली विकास प्राधिकरण (डीडीए) या दिल्ली नगर निगम (एमसीडी) से टिप्पणियां लिए बिना जारी की गई थी और इस मुद्दे के सुलझने से पहले ही अगस्त 2021 में लाइसेंस आवंटित कर दिया गया। दुकानें 17 नवंबर 2021 से परिचालन शुरू करने वाली थीं। हालांकि, डीडीए ने 16 नवंबर 2021 के पत्र के माध्यम से गैर-अनुरूप वार्डों में शराब की दुकानें खोलने की अनुमति नहीं दी क्योंकि यह दिल्ली मास्टर प्लान की उद्देश्य के खिलाफ होगा।

लाइसेंसधारियों ने उच्च न्यायालय का दरवाजा खटखटाया, जिसने उन्हें 9 दिसंबर 2021 को 67 गैर-अनुरूप वार्डों में अनिवार्य दुकानों के संबंध में किसी भी लाइसेंस शुल्क का भुगतान करने से छूट दे दी। इसके परिणामस्वरूप प्रति माह ₹ 114.50 करोड़ की लाइसेंस फीस से छूट मिली। एनआईटी के समक्ष गैर-अनुरूप क्षेत्रों में दुकानों के मुद्दे को न सुलझाने के परिणामस्वरूप यह छूट हुई और लगभग ₹ 941.53[50] करोड़ का संचयी नुकसान हुआ।

[50] कुछ दुकानों के लिए राजस्व एकत्र किया गया था, जो गलती से खोले गए थे, गैर-अनुरूपता में थोड़े समय के लिए थे। इस राशि की सटीक गणना करना मुश्किल है और इससे अनुमानित आंकड़े में बहुत ही सीमित सीमा तक ₹ 941.53 करोड़ की कमी हो सकती है।

8.5.2 सरेंडर जोनों की दोबारा निविदा नहीं की गई जिससे लगभग ₹ 890.15 करोड़ के राजस्व का नुकसान हुआ

यह देखा गया कि 19[51] जोनल लाइसेंसधारियों ने अगस्त 2022 में नीति समाप्त होने से पहले, चार ने मार्च 2022 में, पांच ने मई 2022 में और दस ज़ोन ने जुलाई 2022 में अपने लाइसेंस सरेंडर कर दिए थे। हालांकि, इन जोनों में खुदरा बिक्री को चालू करने के लिए आबकारी विभाग द्वारा कोई पुन: निविदा प्रक्रिया शुरू नहीं की गई थी। परिणामस्वरूप सरेंडर के बाद के महीनों में इन क्षेत्रों से लाइसेंस शुल्क के रूप में कोई आबकारी राजस्व अर्जित नहीं हुआ। विशेष रूप से, इन क्षेत्रों में शराब की खुदरा बिक्री जारी रखने के लिए कोई अन्य आकस्मिक व्यवस्था नहीं की गई थी।

इन क्षेत्रों से लाइसेंस शुल्क के कारण आबकारी विभाग को लगभग ₹ 890.15 करोड़ रुपये का नुकसान हुआ, जो उनके सरेंडर और पुन: निविदा में विभाग की विफलता के कारण हुआ। आबकारी राजस्व की हानि की गणना उन महीनों[52] के लिए वास्तविक लाइसेंस शुल्क के आधार पर जिनमें सरेंडर किए गए जोन गैर-परिचालित थे और गैर-अनुरूप वार्डों के कारण दी गई छूट के लेखांकन के बाद की गई।

यह मुद्दा नई नीति को समय पर लागू करने में असमर्थता, अवधि के अंत में खुदरा लाइसेंस के बंद होने के बाद पुन: निविदा करने में असमर्थता और ऐसी स्थिति को समायोजित करने के लिए लाइसेंस के निबंधन और शर्तों में एक सक्षम खंड डालने में विफल रहने में विभाग के कुप्रबंधन को प्रतिबिंबित करता है।

8.5.3 जोनल लाइसेंसधारियों को कोविड के कारण छूट के अनियमित अनुदान के कारण ₹ 144 करोड़ के राजस्व का नुकसान

डीडीएमए के आदेश दिनांक 28 दिसंबर 2021 और 4 जनवरी 2022 द्वारा जारी किए गए कोविड प्रतिबंधों के कारण लाइसेंस शुल्क में आनुपातिक छूट/कमी के लिए एल-7जेड लाइसेंसधारियों से आबकारी विभाग को एक अभ्यावेदन प्राप्त हुआ था। माननीय उच्च न्यायालय का आदेश दिनांक 06 जनवरी 2022 के अनुसरण में लाइसेंसधारियों

---

[51] जिन 10 व्यावसायिक संस्थाओं को दो-दो जोन दिए गए थे, उनमें से सात संस्थाओं ने मार्च 2022 या मई 2022 में एक-एक जोन सरेंडर कर दिया, जबकि संचालन के लिए दूसरे जोन को बरकरार रखा। एक लाइसेंसधारी ने जुलाई 2022 में दोनों जोन सरेंडर कर दिए और केवल दो संस्थाएं अगस्त 2022 में पॉलिसी अवधि के अंत तक दोनों जोन का संचालन जारी रख सकी।

[52] पांच महीने - चार लाइसेंसधारी, तीन महीने - पांच लाइसेंसधारी, एक महीना - दस लाइसेंसधारी।

द्वारा अभ्यावेदन प्रस्तुत किया गया जिसमें विभाग को इस संबंध में स्पष्ट एवं तर्कसंगत आदेश पारित करने का निर्देश दिया गया।

दिल्ली जीएनसीटी के आबकारी विभाग और वित्त विभाग ने अभ्यावेदन की जांच की थी और जांच के बाद, यह कहा गया:

1) 13 अगस्त 2021 के निविदा दस्तावेजों के खंड 27.1 में अन्य बातों के साथ-साथ उल्लेख किया गया है कि कोई भी व्यावसायिक जोखिम लाइसेंसधारी पर होगा।

2) बोली-पूर्व बैठक के दौरान, विभाग ने संभावित बोलीदाताओं को सूचित किया था कि निविदा दस्तावेजों में अप्रत्याशित घटना का कोई प्रावधान नहीं है और सरकार बाद में उचित आदेश जारी कर सकती है।

3) आबकारी विभाग ने स्पष्ट रूप से कहा कि बिक्री के समय में कमी/सम-विषम नियमों के आधार पर दुकानें खोलने/सामाजिक मेलजोल पर प्रतिबंध और सप्ताहांत पर पूर्ण लॉकडाउन जैसे आधारों पर लाइसेंसधारियों की लाइसेंस फीस में कटौती के लिए निविदा दस्तावेज में कोई प्रावधान नहीं है। ये प्रतिबंध वाणिज्यिक जोखिमों की प्रकृति में हैं जैसा कि उपरोक्त उल्लिखित निविदा दस्तावेज़ के खंड 27.1 में स्पष्ट रूप से कहा गया है, जो लाइसेंस शुल्क में कमी के दावे को उसी तरह से उचित नहीं ठहराता है जैसे त्योहार/शादी के मौसम के दौरान बिक्री में वृद्धि लाइसेंसधारी से लाइसेंस शुल्क की मांग में वृद्धि को उचित नहीं ठहराता है। इसके अलावा, लाइसेंस शुल्क के भुगतान के संबंध में पिछले लॉकडाउन में एचसीआर खंड को सरकार द्वारा दी गई छूट की तुलना वर्तमान खुदरा लाइसेंस शुल्क से नहीं की जा सकती है क्योंकि दोनों लाइसेंस व्यवस्थाएं प्रकृति में पूरी तरह से अलग हैं।

4) इसके अलावा, आबकारी विभाग ने कहा कि 1 दिसंबर 2021 से 27 दिसंबर 2021 तक शराब की बोतलों की बिक्री की तुलना में 28 दिसंबर 2021 से 6 जनवरी 2022 की अवधि के दौरान शराब की बोतलों की बिक्री में नौ *प्रतिशत* की कमी आई है। हालांकि, बिक्री में कमी भी सभी क्षेत्रों में एक समान नहीं है क्योंकि कुछ क्षेत्रों में इस अवधि के दौरान औसत बिक्री में वृद्धि का भी अनुभव हुआ है। यह विश्लेषण भी निर्णायक नहीं है क्योंकि दिसंबर महीने के दौरान खोली गई दुकानों की संख्या अलग-अलग थी और धीरे-धीरे बढ़ती गई क्योंकि दिसंबर में अधिक से अधिक दुकानें खुलीं। इसलिए, कोविड प्रतिबंध के बहाने लाइसेंस शुल्क में छूट की

लाइसेंसधारियों की मांग में कोई दम नहीं है, क्योंकि कोविड प्रतिबंध अवधि के दौरान दिल्ली में शराब की बिक्री की मात्रा पर पूर्व-कोविड प्रतिबंध अवधि की तुलना में कोई महत्वपूर्ण प्रभाव नहीं पड़ा है।

उपरोक्त कारणों से, आबकारी और वित्त विभागों ने प्रस्ताव दिया कि कोविड प्रतिबंधों के कारण लाइसेंस शुल्क में आनुपातिक छूट/कमी पर विचार नहीं किया जा सकता है क्योंकि ऐसी किसी भी परिस्थिति में लाइसेंस शुल्क में कमी के संबंध में निविदा दस्तावेज़ में कोई प्रावधान नहीं है। इस प्रस्ताव को विभाग के प्रभारी मंत्री ने खारिज कर दिया और 28 दिसंबर 2021 से 27 जनवरी 2022 की अवधि के दौरान बंद दुकानों के लिए प्रत्येक क्षेत्रीय लाइसेंसधारी को छूट देने को इस कारण से मंजूरी दे दी गई कि पिछले कोविड संबंधित लॉकडाउन अवधि के दौरान, सरकार ने रेस्तरां को आनुपातिक शुल्क माफी का लाभ दिया था। इससे सरकार को लगभग ₹ 144 करोड़ का नुकसान हुआ। लाइसेंस शुल्क के भुगतान के संबंध में पिछले लॉकडाउन में एचसीआर खंड को दी गई छूट की तुलना वर्तमान खुदरा लाइसेंस शुल्क से नहीं की जा सकती क्योंकि दोनों लाइसेंस व्यवस्थाएं प्रकृति में पूरी तरह से अलग थी। इसके अलावा, कैबिनेट नोट संख्या 3003 (दिनांक 21.05.2021) के अनुसार कार्यान्वयन के समय किए गए किसी भी संशोधन को कार्यान्वयन के समय मंत्रीपरिषद के समक्ष रखा जा सकता है। हालाँकि, लाइसेंसधारियों को यह छूट मंत्रीपरिषद से मंजूरी लेने से पहले दी गई थी।

8.5.4 जोनल लाइसेंसधारियों से सुरक्षा जमा की गलत वसूली के परिणामस्वरूप लगभग ₹ 27 करोड़ के राजस्व का नुकसान हुआ

निविदा शर्तों के खंड 3.1.3 में दिल्ली आबकारी नियमों के नियम 48(12) का संदर्भ दिया गया है और उल्लेख किया गया है कि "आनुपातिक वार्षिक लाइसेंस शुल्क के 25 *प्रतिशत* के बराबर" सुरक्षा जमा स्वीकृति पत्र जारी होने के सात दिनों के भीतर क्षेत्रीय लाइसेंसधारियों द्वारा जमा किया जाना था। हालाँकि, दिल्ली आबकारी नियमों के नियम 48(12) में वार्षिक लाइसेंस शुल्क 25 *प्रतिशत* का उल्लेख है न कि आनुपातिक वार्षिक लाइसेंस शुल्क का।

आबकारी विभाग के पास सुरक्षा जमा जोनल लाइसेंसधारी द्वारा संभावित चूक के प्रति जोखिम कवर प्रदान करता है। वार्षिक लाइसेंस शुल्क को 25 *प्रतिशत* की राशि, संक्षेप में संभावित चूक परिदृश्य के प्रति तीन महीने के लिए जोखिम कवर प्रदान करता है अर्थात् यदि लाइसेंसधारी भुगतान में चूक करता है और एक महीने के अंत तक अपना

बकाया नहीं चुका पाता है, तो लाइसेंसधारी के प्रति दंडात्मक कार्रवाई शुरू की जा सकती है तथा ज़ोन के लिए दोबारा टेंडर की प्रक्रिया शुरू की जा सकती है या तीन महीने के भीतर ज़ोन में परिचालन जारी रखने के लिए वैकल्पिक विकल्प खोजा जा सकता है ताकि विभाग को परिचालन बंद होने पर छोड़े गए राजस्व के कारण हानि न उठानी पड़े।

चूँकि जोनल खुदरा परिचालन नवंबर के मध्य में ही शुरू हो सका, आबकारी नीति 2021-22 के रोलआउट में काफी देरी के बाद, नीति वर्ष 2021-22 केवल साढ़े चार महीने के लिए प्रभावी था। लाइसेंस शुल्क आनुपातिक आधार पर लिया गया था और सुरक्षा जमा आनुपातिक लाइसेंस शुल्क के 25 *प्रतिशत* की दर पर था। इस सुरक्षा कवर ने इसलिए केवल लगभग एक महीने के लिए जोखिम कवर सुनिश्चित किया। इस प्रकार, विभाग लाइसेंसधारी द्वारा चूक के प्रति अधिक संवेदनशील हो गया। आबकारी विभाग ने 20 जनवरी 2022 को (कैबिनेट से मंजूरी लिए बिना) निर्णय लिया कि आबकारी वर्ष 2021-22 के अंत तक लाइसेंस शुल्क के भुगतान में किसी भी चूक के कारण लाइसेंस रद्द करने की कोई कठोर कार्रवाई नहीं की जाएगी। इससे यदि लाइसेंसधारी ने अचानक परिचालन बंद कर दिया तो आबकारी राजस्व खोने का जोखिम बढ़ गया। बीच की अवधि में संचालन जारी रखने के लिए पुन: निविदा देने या व्यवहार्य विकल्प पता लगाने की व्यवहार्यता और भी कम थी।

लेखापरीक्षा में दो मामले देखे गए जहां ज़ोनल लाइसेंसधारियों ने अचानक लाइसेंस छोड़ दिया और सुरक्षा जमा के समायोजन के बाद भी लंबित लाइसेंस शुल्क का भुगतान करने में विफल रहे। जोन 8 के मामले में, लाइसेंसधारी ने पूरा बकाया भुगतान किए बिना मार्च 2022 में परिचालन बंद कर दिया। आबकारी विभाग के अनुसार, 17 मार्च 2022 तक विभाग पर संचयी बकाया ₹ 47.46 करोड़ था और विभाग के पास सुरक्षा जमा केवल ₹ 30 करोड़ था, जिससे मार्च 2022 के अंत में वसूली योग्य ₹ 17.46 करोड़ रह गया। इसी प्रकार ज़ोन 30 के लाइसेंसधारी ने जुलाई 2022 के मध्य में परिचालन बंद कर दिया और आबकारी विभाग के अनुसार, सुरक्षा जमा के समायोजन के बाद ₹ 9.82 करोड़ लंबित थे। इसके परिणामस्वरूप ₹ 27 करोड़ की संचयी राशि अप्राप्त रही।

लेखापरीक्षा में यह भी देखा गया कि उपरोक्त दो क्षेत्रीय लाइसेंसधारियों से वसूली योग्य बकाया राशि, जैसा कि आबकारी विभाग द्वारा गणना की गई थी, सही नहीं थी और **पैराग्राफ 8.6.3** में चर्चा की गई है।

8.6 अन्य मुद्दे

8.6.1 सुपर प्रीमियम दुकानों के लिए निविदा जारी नहीं की गई जिसके परिणामस्वरूप अतिरिक्त राजस्व अर्जित करने का अवसर नहीं मिला

दिल्ली आबकारी नीति 2021-22 के अनुसार, पांच सुपर प्रीमियम (एल7-एसपी1) वेंड के रूप में (सहायक उत्पादों को बेचने के लिए 10 *प्रतिशत* जगह के साथ 2500 वर्ग फुट के बड़े फर्श सहित) एक अलग निविदा के माध्यम से एकल इकाई को लाइसेंस जारी किए जाने थे। इन दुकानों का न्यूनतम लाइसेंस शुल्क दिल्ली में एक दुकान के औसत आरक्षित लाइसेंस शुल्क के ढाई गुना के बराबर होना था। इन दुकानों को पहले दिए गए समान खुदरा क्षेत्रों में एक या अधिक खुदरा दुकानों को सुपर प्रीमियम दुकानों में परिवर्तित करके खोला जाना था और तदनुसार लाइसेंस शुल्क के समायोजन करना था। हालाँकि, इन दुकानों के लिए टेंडरिंग नहीं की गई थी। इन सुपर प्रीमियम दुकानों के लिए निविदा देने में विभाग की विफलता के कारण इन दुकानों के लिए प्रस्तावित आरक्षित मूल्य के आधार पर इन दुकानों से अतिरिक्त लाइसेंस शुल्क अर्जित करने का अवसर खो गया।

8.6.2 गैर-अनुरूपता वाले वार्डों में दुकानों को अनियमित खोलना

एमपीडी-2021 ने मिश्रित भूमि उपयोग/गैर-अनुरूप क्षेत्रों में शराब की दुकानें खोलने पर रोक लगा दी है। कैबिनेट ने 5 नवंबर 2021 को गैर-अनुरूप वार्डों में दुकानें खोलने के लिए आबकारी विभाग के प्रस्ताव को मंजूरी दे दी थी और इसे 15 नवंबर 2021 को उपराज्यपाल द्वारा इस शर्त के अधीन मंजूरी दे दी गई थी कि संबंधित एमसीडी और डीडीए से अनुमोदन अनिवार्य है।

लेखापरीक्षा ने विस्तृत जांच के लिए यादृच्छिक नमूने के माध्यम से चार जोन (जोन 3, 14, 23 और 25) का चयन किया। लेखापरीक्षा में पाया गया कि इन चार जोनों में से, जोन 23 की चार दुकानें गैर-अनुरूप वार्डों में खोली गई थीं। ज़ोन 23 में, तीन गैर-अनुरूपता वाले वार्ड 33एन, 30एस और 97एस थे। इन सभी चार वार्डों विवरण **अनुलग्नक XVII** में दिया गया है। विभाग ने खुदरा विक्रेताओं को डीडीए और एमसीडी से कोई अनुमोदन प्राप्त किए बिना गैर-अनुरूपता वाले वार्डों में इन चार दुकानों को खोलने की अनुमति दी थी।

लेखापरीक्षा में आगे देखा गया कि दिल्ली आबकारी अधिनियम, दिल्ली आबकारी नियमावली, निबंधन और शर्तें तथा आबकारी नीति के प्रावधानों के अनुसार दुकानों के लिए परिसर की उपयुक्तता का आकलन करने हेतु प्रस्तावित दुकानों के निरीक्षण करने के लिए निरीक्षण टीमों का गठन किया गया था। इन वार्डों में खोले गए सभी बकाया चार दुकानों का उल्लेख **अनुलग्नक XVII** में दिया गया है। निरीक्षण दल ने घोषणा की कि परिसर अनुरूप/वाणिज्यिक क्षेत्र में स्थित थे। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- दो दुकानों (अनुलग्नक XVII की क्रम संख्या 1 और 2) के लिए आवेदनों में, लाइसेंसधारी ने स्वयं उल्लेख किया कि दुकान की भूमि उपयोग श्रेणी "मिश्रित भूमि उपयोग"/"आवासीय" थी। इसके अलावा, लाइसेंसधारी ने इन दुकानों के लिए सहायक दस्तावेजों के रूप में वाणिज्यिक सड़क/गली के शहरी विकास (यूडी) विभाग अधिसूचना प्रस्तुत की लेकिन लेखापरीक्षा ने देखा कि क्रम. सं. 1 में दुकान का स्थान लगभग 10 किमी दूर[53] था और क्रम. सं. 2 में दुकान का स्थान लगभग तीन किमी दूर[54] था।
- अनुलग्नक XVII के क्रमांक 3 में दुकान के लिए लाइसेंसधारी ने दुकान के वाणिज्यिक होने के प्रमाण के रूप में रूपांतरण शुल्क पर्ची जमा की थी, लेकिन इससे यह पुष्टि नहीं हुई कि वह रूपांतरण पर्ची मिश्रित भूमि उपयोग या वाणिज्यिक भूमि के लिए थी या नहीं। लाइसेंसधारी ने एमसीडी से यह बताने वाला कोई प्रमाण पत्र भी जमा नहीं किया कि दुकान वाणिज्यिक क्षेत्र के अंतर्गत आती है।

इन सभी चार दुकानों को जनवरी-फरवरी 2022 में एमसीडी द्वारा सील कर दिया गया था। निरीक्षण टीम द्वारा यह पता लगाने के तरीके से कि ये दुकानें अनुरूप क्षेत्र में स्थित थीं, स्पष्ट रूप से पता चलता है कि निरीक्षण टीम ने परिसर की अनुरूप क्षेत्र में स्थित होने की घोषणा करने से पहले उपर्युक्त दस्तावेजों की ठीक से जांच नहीं की थी।

8.6.3 लंबित लाइसेंस शुल्क राशि की गणना में विसंगतियाँ

निविदा शर्तों के अनुसार, लाइसेंसधारियों को अपना व्यवसाय शुरू करने वाले महीने की 7 तारीख तक लाइसेंस शुल्क का अग्रिम भुगतान करना आवश्यक था। समय पर शुल्क का भुगतान न करने पर देय राशि पर 12 *प्रतिशत* वार्षिक ब्याज और 0.1 *प्रतिशत*

[53] सेक्टर-18, रोहिणी से, जिसका संदर्भ यूडी विभाग अधिसूचना से लिया गया था

[54] मुख्य बदरपुर बाजार से जिसका संदर्भ यूडी विभाग अधिसूचना से लिया गया था

प्रति दिन की दर से जुर्माना भी देना होगा यदि चूक महीने के 15 वें दिन के बाद भी जारी रहता है तो महीने के आखिरी दिन तक सभी बकाया राशि का भुगतान करने में विफल रहने पर सुरक्षा जमा राशि जब्त कर ली जाएगी, लाइसेंस रद्द कर दिया जाएगा और दो साल की अवधि के लिए किसी भी अन्य निविदा प्रक्रिया में भाग लेने पर रोक लगा दी जाएगी।

जोन 8 और 30 के लाइसेंसधारियों ने क्रमशः 17 मार्च 2022 और 12 जुलाई 2022 को लाइसेंस शुल्क, ब्याज और जुर्माना सहित अपने लंबित बकाया का भुगतान किए बिना जोनल लाइसेंस सरेंडर कर दिए थे। लेखापरीक्षा ने इन क्षेत्रों के संबंध में बकाया की गणना में विसंगतियां देखीं। जोन 8 के लिए, नवंबर और दिसंबर 2021 के महीने के लिए अनुरूप वार्डों के लाइसेंस शुल्क की लंबित राशि के ब्याज की गणना के दौरान, आबकारी विभाग ने 17 मार्च 2022 तक के ब्याज और जुर्माने की गणना नहीं की थी, जैसा कि अन्य महीनों के संबंध में किया गया था। इसके अतिरिक्त, जनवरी 2022 के महीने के लिए, लाइसेंसधारी ने नियत तारीख से पहले आंशिक लाइसेंस शुल्क का भुगतान किया था, लेकिन आंशिक रूप से भुगतान की गई राशि पर छः दिनों के ब्याज को गलती से बकाया में शामिल कर दिया गया था। इसके अतिरिक्त, फरवरी और मार्च 2022 के महीनों में, देय तिथि के बाद की तारीख के बजाय महीने की पहली तारीख से ब्याज लगाने के कारण बकाया राशि पर ब्याज की अधिक गणना हुई थी। गणना में त्रुटियों का निवल प्रभाव बकाया में ₹ 24.20 लाख का परिवर्द्धन था।

इसी प्रकार, ज़ोन 30 के मामले में, कुछ महीनों में, देय तिथि के बाद की अगली तारीख के बजाय महीने की पहली तारीख से ब्याज लगाने के कारण बकाया राशि पर ब्याज की अधिक गणना हुई थी। इसके परिणामस्वरूप बकाया राशि में ₹ 4.65 लाख की वृद्धि हुई।

8.6.4 निगरानी और विनियमन के लिए उपायुक्त (थोक परिचालन) का महत्वपूर्ण पद निर्दिष्ट नहीं किया गया

वर्ष 2021-22 के लिए दिल्ली आबकारी नीति के खंड 3.1.11 के अनुसार "एक अधिकारी को उपायुक्त (थोक संचालन) के रूप में नामित किया जाएगा। अधिकारी की निम्नलिखित जिम्मेदारियाँ होंगी:- (i) अनुचित व्यापार प्रथाओं को रोकना, संचालन की निगरानी करना और थोक डीलरों की समग्र निगरानी सुनिश्चित करना, (ii) मांग आपूर्ति

पैटर्न की लगातार निगरानी करना, आपूर्ति के सामान्यीकरण को सुनिश्चित करना, (iii) निर्माताओं, विक्रेता मालिकों और थोक वितरकों द्वारा नकली और मिलावटी शराब की आपूर्ति को रोकना (iv) थोक विक्रेताओं द्वारा सभी विक्रेताओं के बीच स्टॉक का समान वितरण सुनिश्चित करना, (v) यह सुनिश्चित करना कि कोई भी थोक लाइसेंसधारी ब्रांड को बढ़ावा देने के लिए प्रोत्साहित न हो, (vi) यह सुनिश्चित करना कि थोक विक्रेताओं द्वारा किसी भी ब्रांडिंग उल्लंघन को प्रोत्साहित न किया जाए, (vii) वर्ष 2021-22 के लिए दिल्ली आबकारी नीति के 4.6.2 के खंड ईएससीआईएमएस के तहत ट्रैक और ट्रेस सुनिश्चित करना"। उपायुक्त (थोक संचालन) की नियुक्ति के संबंध में भी प्रावधान किया गया है।

उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि उपायुक्त (थोक परिचालन) का पद एक महत्वपूर्ण पद था, जैसा कि नीति में स्पष्ट किया गया था। उपायुक्त (थोक संचालन) को निगरानी और विनियमन से संबंधित कई प्रकार के कार्य करने थे, जिसका शराब की गुणवत्ता, ब्रांड पुशिंग आदि पर प्रभाव पड़ता था। हालांकि, विभाग से प्राप्त उत्तर के अनुसार, "*थोक संचालन*" "उपायुक्त को कोई कार्य नहीं सौंपा गया था"। इस प्रकार, आबकारी वर्ष 2021-22 के दौरान किसी भी अधिकारी को उपायुक्त (थोक संचालन) के रूप में नामित नहीं किया गया था, जो नीति में प्रावधानों की गैर-अनुपालना की ओर इशारा करता है।

8.6.5 आपूर्ति की गई शराब की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की गई

(i) गोदाम में प्रयोगशाला, विशेषरूप से ईएससीआईएमएस रिपोर्टों का बैच परीक्षण और अपलोड करना

दिल्ली आबकारी (संशोधन) नियम, 2021 के नियम 55(10) के अनुसार, प्रत्येक एल1 लाइसेंसधारी को निर्माता से प्राप्त की गई शराब के प्रत्येक बैच में विद्यमान घटिया शराब या नकली शराब की यादृच्छिक जांच करने के लिए अपने गोदामों में सरकार द्वारा अनुमोदित प्रयोगशाला स्थापित करनी होगी और आपूर्ति में कोई भी घटिया शराब या नकली शराब पाए जाने पर निर्माताओं को अनिवार्य रूप से आबकारी विभाग को सूचित करना होगा। आबकारी नीति 2021-22 के अनुसार, आबकारी विभाग को इस संबंध में अलग से मानक संचालन प्रक्रिया (दिशा-निर्देश) जारी करना था।

लाइसेंसधारियों को लाइसेंस लेने से पहले प्रयोगशालाएँ स्थापित करना आवश्यक था। हालाँकि, आबकारी विभाग ने 9 नवंबर 2021 को प्रयोगशाला स्थापित करने के लिए दिशानिर्देश जारी किए, जबकि आबकारी नीति 17 नवंबर 2021 से लागू की जानी थी। लाइसेंसधारियों में से एक ने प्रतिनिधित्व किया था और प्रयोगशालाओं की स्थापना के लिए छः से आठ सप्ताह का समय मांगा था।

विभाग द्वारा आपूर्ति की गई शराब की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए प्रयोगशालाएं स्थापित करने की आवश्यक पूर्व शर्त को दिशानिर्देश जारी करने में देरी के कारण आबकारी विभाग द्वारा लागू नहीं किया गया था। प्रयोगशाला की स्थापना के लिए लाइसेंसधारियों को शुरुआत में 16 जनवरी 2022 तक दो महीने के विस्तार अवधि की अनुमति दी गई थी, जबकि नीति में इसके लिए कोई प्रावधान नहीं था। इसके अतिरिक्त कोविड से संबंधित कारणों का हवाला देते हुए 31 मार्च 2022 तक का और विस्तार अवधि दी गई। इस विस्तार अवधि के बाद भी 62 गोदामों में से केवल 19[55] में ही प्रयोगशालाएँ स्थापित की गई और इन प्रयोगशालाओं में भी बैच परीक्षण शुरू नहीं किया गया था।

पांच एल-1 लाइसेंसधारियों (मैसर्स इंडोस्पिरिट्स, मैसर्स ब्रिंडको सेल प्राइवेट लिमिटेड, मैसर्स महादेव लिकर, मैसर्स डीएम सेल्स और मैसर्स दिल्ली लिकर) में से प्रत्येक के एक गोदाम से संबंधित रिकॉर्ड की लेखापरीक्षा परीक्षण जांच से पता चला कि प्रयोगशालाएँ 17 जनवरी 2022 से 29 मार्च 2022 के बीच अर्थात 61 से 132 दिनों की देरी के साथ स्थापित की गईं। आबकारी विभाग द्वारा इन प्रयोगशालाओं के निरीक्षण में और देरी हुई क्योंकि ये 15 मार्च 2022 और 4 अप्रैल 2022 के बीच किए गए थे, जिससे इन प्रयोगशालाओं में बैच परीक्षण में देरी हुई, क्योंकि निरीक्षण से पहले परीक्षण शुरू नहीं हो सका।

लाइसेंसधारियों को नियमित आधार पर नमूनों के सभी परीक्षण परिणामों का डेटा ईएससीआईएमएस पोर्टल पर अपलोड करना भी आवश्यक था। हालाँकि, परीक्षण रिपोर्ट अपलोड करने के लिए ईएससीआईएमएस मॉड्यूल को आबकारी वर्ष 2021-22 में कार्यात्मक नहीं बनाया गया था जो कार्यान्वयन के अधीन था। लेखापरीक्षा को उपलब्ध

[55] 17 जनवरी 2022 से 31 मार्च 2022 के बीच स्थापित

कराए गए रिकॉर्ड के अनुसार, इस संबंध में अंतिम संचार दिनांक 20 जुलाई 2022 को था।

- इसके अलावा आबकारी विभाग का आदेश दिनांक 30 दिसम्बर 2021 के अनुसार, आयात परमिट मॉड्यूल अर्थात एल-1 लाइसेंसधारियों के शराब आयात करने के अधिकार को अवरुद्ध किया जाना था यदि प्रयोगशालाओं की स्थिति समाप्ति तिथि अर्थात 16 जनवरी 2022 तक प्रस्तुत नहीं की गई थी। इसी तरह, दिनांक 16 मार्च 2022 के परिपत्र के अनुसार, परिवहन परमिट निर्माण को रोक दिया जाना था यदि 31 मार्च 2022 तक प्रयोगशालाएं स्थापित नहीं की गई। इससे स्पष्ट है कि प्रयोगशालाएं स्थापित नहीं होने पर लाइसेंसधारियों के खिलाफ कार्रवाई का प्रावधान था और एल1 लाइसेंसधारी द्वारा प्रयोगशाला की स्थापना के बारे में आबकारी विभाग को सूचित नहीं किया गया था। विभाग ने लेखापरीक्षा को यह नहीं बताया कि 31 मार्च 2022 की विस्तारित समय सीमा के बाद भी प्रयोगशालाएं स्थापित नहीं करने वाले लाइसेंसधारियों के खिलाफ कोई कार्रवाई की गई थी या नहीं।
- आबकारी वर्ष 2022-23 में एल1 लाइसेंस प्रदान करने के लिए नियम एवं शर्तों में, गोदाम में प्रयोगशाला की स्थापना से संबंधित प्रावधान को बरकरार नहीं रखा गया था। इस प्रकार, आबकारी वर्ष 2021-22 के दौरान गोदामों की प्रयोगशालाओं में बैच परीक्षण की आवश्यक शर्त को लागू नहीं किया गया था, और इसके अलावा वर्ष 2022-23 में गोदामों में प्रयोगशालाओं की महत्वपूर्ण आवश्यकता को नियम और शर्तों से हटा दिया गया था।

गोदामों और बैच परीक्षण में प्रयोगशालाओं की स्थापना की शर्तों को आबकारी वर्ष 2021-22 के नियमों, नीति और नियम और शर्तों में शामिल किया गया था जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि निर्माताओं/डिस्टिलरी से प्राप्त शराब आवश्यक गुणवत्ता की हो और नकली शराब न भेजी जाए और दिल्ली, में उपभोक्ता घटिया शराब का सेवन न करें। दिल्ली में आपूर्ति की जाने वाली शराब की गुणवत्ता सुनिश्चित करना आबकारी विभाग के प्राथमिक उद्देश्य के अनुरूप है, अर्थात शराब की बिक्री और खपत को विनियमित करना, नियंत्रित करना और निगरानी करना।

हालाँकि, उपरोक्त सभी लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां इन तथ्यों को बताती है कि आबकारी विभाग ने यह सुनिश्चित नहीं किया कि गोदामों में प्रयोगशाला की स्थापना और बैच परीक्षण की आवश्यक आवश्यकता को लागू किया गया था, जैसा आबकारी वर्ष 2021-22 के लिए कि संशोधित आबकारी नियमों, आबकारी नीति और एल-1 के लिए नियम और शर्तों द्वारा अनिवार्य है।

(ii) अत्याधुनिक लैब का गठन नहीं किया गया

वर्ष 2021-22 के लिए दिल्ली आबकारी नीति के खंड 4.6.4 के अनुसार, "नकली शराब की आपूर्ति एक गंभीर सार्वजनिक स्वास्थ्य खतरा है। इस पर नियंत्रण रखने के लिए दिल्ली सरकार एक अत्याधुनिक प्रयोगशाला स्थापित करेगी जो नकली और खराब शराब का पता लगाने में माहिर होगी। हालाँकि, आबकारी विभाग द्वारा कोई भी अत्याधुनिक प्रयोगशाला स्थापित नहीं की गई जैसा कि आबकारी वर्ष 2021-22 की नीति में अनिवार्य है। इससे यह तथ्य और स्थापित हो गया कि विभाग द्वारा शराब की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के प्रावधानों को गंभीरता से नहीं लिया गया।

(iii) नमूना संग्रह के लिए विशेष टीमों का गठन नहीं किया गया

वर्ष 2021-22 के लिए दिल्ली आबकारी नीति के खंड 4.6.3 के अनुसार, "नमूना संग्रह के लिए विशेष टीमों का गठन: अनुबंधित गोदामों, खुदरा विक्रेताओं, होटलों, क्लबों और रेस्तरां से व्यवस्थित रूप से नमूने लेने के लिए टीमों का गठन किया जाएगा"। ब्रांड और उसकी रिपोर्ट वेबसाइट पर प्रकाशित की जाएगी। किसी भी एल-1 लाइसेंस धारक या खुदरा दुकान के मालिक के पास नकली शराब पाई गई तो उसका पूरा लाइसेंस रद्द कर दिया जाएगा और लागू कानूनों के अनुसार आपराधिक कार्यवाही के अधीन होगा। उन्हें स्थायी रूप से ब्लैक लिस्ट में डाल दिया जाएगा और दिल्ली में काम करने से रोक दिया जाएगा और सद्भावपूर्वक इसकी जानकारी अन्य सभी राज्यों के आबकारी विभागों को प्रदान की जाएगी।

विभाग से नमूना संग्रहण के लिए विशेष टीमों के गठन के संबंध में जानकारी मांगी गई थी। हालांकि कई अनुस्मारक के बावजूद लेखापरीक्षा को कोई उत्तर नहीं दिया गया। इसलिए, लेखापरीक्षा द्वारा यह सत्यापित नहीं किया जा सका कि आबकारी वर्ष 2021 22 के दौरान आबकारी विभाग द्वारा ऐसी विशेष टीमों का गठन किया गया था।

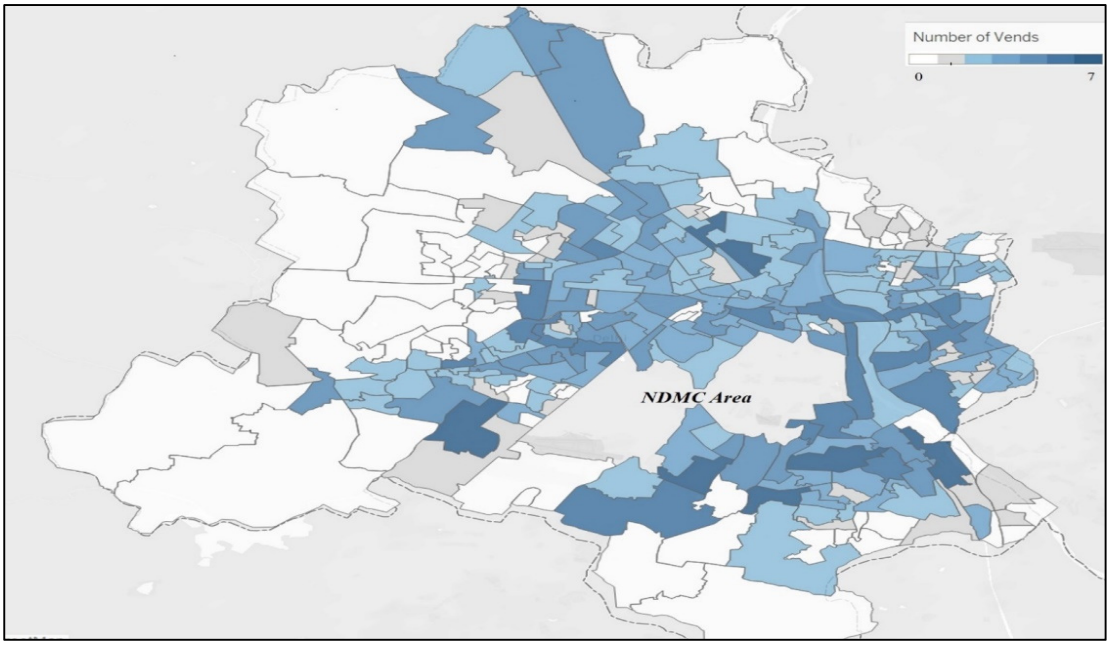
8.6.6 दिल्ली के भौगोलिक क्षेत्र में शराब की बिक्री और खुदरा दुकानों के भौगोलिक वितरण के रुझान

दिसंबर 2021 से अगस्त 2022 तक के नौ महीनों के दौरान बिक्री, जब नई नीति लागू रही, दिसंबर 2018 से अगस्त 2019[56] की तुलनीय अवधि के दौरान बेची गई ₹ 58.19 करोड़ बोतलों की तुलना में ₹ 64.82 करोड़ बोतलें थी। इस प्रकार, नई नीति में पिछली व्यवस्था की तुलना में लगभग 11.40 *प्रतिशत* की वृद्धि देखी गई। हालांकि, नई नीति ने वित्तीय वर्ष 2019-20 के आधार पर अनुमानित बिक्री के आंकड़े पर अग्रिम राजस्व संग्रह के पक्ष में, प्रति बोतल के आधार पर राजस्व की वसूली और संग्रह को समाप्त कर दिया। बोली के माध्यम से अनुमानित राजस्व संग्रह पर जोर देने से खुदरा विक्रेताओं को सरकार को सहवर्ती राजस्व के बिना बिक्री की मात्रा (पैमाने की अर्थव्यवस्था के साथ-साथ गहरी छूट के माध्यम से) बढ़ाने के लिए प्रोत्साहन मिला।

आबकारी नीति 2021-22 की आधारशिलाओं में से एक गुणवत्तापूर्ण शराब तक पहुंच की सुविधा और अवैध बिक्री को हतोत्साहित करने के लिए पूरी दिल्ली में शराब की खुदरा दुकानों का समान वितरण था। हालांकि यह उद्देश्य व्यवहार में पूरा नहीं हो सका क्योंकि **पैराग्राफ 8.5.1** में चर्चा की गई परिस्थितियों के कारण योजना के अनुसार दुकानें नहीं खोली जा सकीं। वास्तविक दुकान वितरण (फरवरी 2022) को **चार्ट 8.5** में स्पष्ट रूप से दिखाया गया है। सफेद रंग से चिह्नित वार्डों में एक भी दुकान नहीं थी और छायांकित रंग हल्के से अंधेरे तक पैमाने वाले वार्डों में 1 से 5 तक की दुकानें हैं।

[56] तुलना करने के लिए दिसंबर 2018 और अगस्त 2019 के बीच की अवधि का उपयोग किया गया है क्योंकि यह उन्हीं महीनों को शामिल करने वाली सबसे हाल ही की प्रासंगिक अवधि है, जिसके दौरान बिक्री कोविड-19 प्रेरित प्रतिबंधों के कारण प्रभावित नहीं हुई थी।

चार्ट 8.5: दिल्ली में दुकानों का भौगोलिक वितरण (फरवरी 2022)



वितरण दर्शाता है कि कुछ वार्डों में बहुत अधिक शराब की खुदरा दुकानें थीं जबकि अन्य में कोई खुदरा दुकानें नहीं थीं।

8.6.7 आबकारी खुफिया ब्यूरो और जब्ती

आबकारी वर्ष 2021-22 के लिए आबकारी खुफिया ब्यूरो (ईआईबी) और जब्ती का डेटा आबकारी विभाग से मांगा गया था। हालांकि कई अनुस्मारक के बावजूद लेखापरीक्षा को कोई उत्तर नहीं दिया गया। इसलिए लेखापरीक्षा विभिन्न नशीले पदार्थों की अंतरराज्यीय तस्करी की जाँच के साथ-साथ अवैध शराब व्यापार का पता लगाने सहित ईआईबी के कामकाज की समीक्षा नहीं कर सका।

8.7 निष्कर्ष

आबकारी नीति 2021-22 में आबकारी शुल्क लगाने और संग्रह करने, शराब आपूर्ति श्रृंखला के प्रशासन और खुदरा संचालन के कवरेज से संबंधित कई मूलभूत परिवर्तन किए गए। वास्तविक नीति में ऐसे प्रावधान शामिल थे जो नीति में बदलाव के अंतर्निहित उद्देश्यों और विशेषज्ञ समिति की रिपोर्ट से भिन्न थे। राजस्व निहितार्थ वाले कुछ निर्णयों में मंत्रिपरिषद से आवश्यक अनुमति की कमी पाई गई। नई नीति डिजाइन के मुद्दों से भरी थी क्योंकि निर्माताओं और थोक विक्रेताओं के बीच थोपी गई विशिष्टता व्यवस्था और न्यूनतम 27 वार्डों के साथ प्रत्येक खुदरा क्षेत्र के गठन से एकाधिकार और कार्टेल गठन का खतरा बढ़ गया था।

वास्तविक कार्यान्वयन अपर्याप्त था और नीति के उद्देश्य प्राप्त नहीं किये गये थे। गैर-अनुरूप वार्डों में दुकानें नहीं खोली जा सकीं और खुदरा दुकानों का समान वितरण नहीं हो सका। जोनल लाइसेंस के निर्गत और प्रबंधन में बड़ी कमियाँ थीं। व्यावसायिक निकायों के वित्तीय साधनों और प्रबंधन विशेषज्ञता के संबंध में जांच का अभाव था। शराब आपूर्ति श्रृंखला में लाइसेंस रखने वाले संबंधित व्यावसायिक निकायों के उदाहरण देखे गए। शराब आपूर्ति डेटा जोनल लाइसेंसधारियों और थोक विक्रेताओं के बीच विशिष्टता व्यवस्था और ब्रांड पुशिंग को इंगित करता है। विस्तारित नीति अवधि के दौरान जोनल लाइसेंस सरेंडर करने से राजस्व की भारी हानि हुई। नीति में योजनाबद्ध अन्य महत्वपूर्ण उपाय जैसे प्रयोगशालाओं की स्थापना और गुणवत्ता आश्वासन के लिए बैच परीक्षण, सुपर प्रीमियम दुकानों की स्थापना आदि को लागू नहीं किया गया। पाई गई त्रुटियों के लिए जिम्मेदारी और जवाबदेही तय की जानी चाहिए और प्रवर्तन तंत्र को मजबूत किया जाना चाहिए।

नई दिल्ली **(अमन दीप चड्ढा)**

दिनांक: 03 मार्च 2024 **प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), दिल्ली**

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली **(गिरीश चंद्र मुर्मू)**

दिनांक: 04 मार्च 2024 **भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक**