

अध्याय II

आबकारी आपूर्ति श्रृंखला सूचना प्रबंधन
प्रणाली

अध्याय II: आबकारी आपूर्ति श्रृंखला सूचना प्रबंधन प्रणाली

प्रभावी आपूर्ति श्रृंखला ट्रेकिंग, निगरानी और विनियमन के लिए एक मजबूत और कुशल सूचना प्रबंधन प्रणाली एक पूर्व-आवश्यकता है। आबकारी विभाग ने एक मासिक स्टॉक मिलान (एमएसआर) पद्धति शुरू की, जिसने आबकारी आपूर्ति श्रृंखला सूचना प्रबंधन प्रणाली (ईएससीआईएमएस) परियोजना के माध्यम से इन्वेंट्री ट्रेकिंग, डेटा सटीकता और नियामक प्रभावशीलता को कमजोर कर दिया। शराब का एक बड़ा हिस्सा ईएससीआईएमएस के माध्यम से स्कैन किए बिना बेचा गया था। ईएससीआईएमएस का एक्साइज इंटेलिजेंस ब्यूरो (ईआइबी) मॉड्यूल गैर-कार्यात्मक था। परियोजना निगरानी और सेवा स्तर अनुपालन निगरानी संतोषजनक नहीं थी। प्रवर्तन कार्यों के लिए अंतर्दृष्टि प्राप्त करने के लिए कैप्चर किए गए डेटा के विश्लेषणात्मक मूल्य का उपयोग नहीं किया गया था। ईएससीआईएमएस की शुरुआत के दस वर्ष बाद भी, विभाग निकास प्रबंधन योजना के अभाव में उसी कार्यान्वयन एजेंसी पर निर्भर रहा। सुरक्षा बढ़ाने के लिए एक्साइज एडहेसिव लेबल का प्रोजेक्ट कैबिनेट की मंजूरी के ढाई वर्ष बाद भी लागू नहीं हो सका।

2.1 परिचय

फरवरी 2010 में, रा.रा.क्षे.दि.स. के मंत्रिमंडल ने निर्णय लिया कि दिल्ली में बेची जाने वाली सभी शराब की बारकोडिंग की जाएगी ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि दिल्ली में कोई तस्करी न हो और किसी भी अप्रिय घटना की स्थिति में शराब के स्रोत का पता लगाया जा सके। आबकारी आपूर्ति श्रृंखला सूचना प्रबंधन प्रणाली (ईएससीआईएमएस) नामक परियोजना को एक कार्यान्वयन एजेंसी (आईए) के माध्यम⁶ से लागू करने का निर्णय लिया गया था, जिसे बोली प्रक्रिया के माध्यम से चुना जाना था। ईएससीआईएमएस ने अपने दायरे में सभी शराब की बारकोडिंग सभी हितधारकों (आबकारी विभाग, थोक लाइसेंसधारियों और खुदरा दुकानों) के लिए इन्वेंट्री प्रबंधन और भुगतान समाधान को कवर किया।

⁶ डीबीओओटी (डिजाइन, निर्माण, स्वामित्व, संचालन और स्थानांतरण) मॉडल के माध्यम से

हार्डवेयर की स्थापना, सॉफ्टवेयर के विकास, आबकारी डेटा केन्द्र और आपदा पुनर्वास केन्द्र के लिए अनुकूलन को कवर करने वाली परियोजना के लिए संपूर्ण निवेश कार्यान्वयन एजेंसी द्वारा वहन किया जाना था। कार्यान्वयन एजेंसी द्वारा किए गए निवेश पर रिटर्न का भुगतान आबकारी डेटा सेंटर में कैप्चर किए गए डेटा की प्रत्येक इकाई के लिए कार्यान्वयन एजेंसी द्वारा उद्धृत दर पर किया जाना था।

तदनुसार, आबकारी विभाग ने मेसर्स टाटा कंसल्टेंसी सर्विसेज (टीसीएस) के साथ एक समझौते पर हस्ताक्षर किया (नवंबर 2011), जो कि कार्यान्वयन के लिए 78 सप्ताह की प्रस्तावित समय-सीमा के साथ शराब को मूल स्थान से बिक्री केन्द्र तक एंड-टू-एंड ट्रेकिंग की तकनीक सक्षम प्रक्रिया प्रदान करने के लिए सबसे कम बोली लगाने वाली कंपनी थी। इस परियोजना को फरवरी 2013 में पायलट चरण के रूप में शुरू किया गया था और दिसंबर 2013 में परिचालित किया गया था। यह समझौता दिसंबर 2013 के बाद सात वर्ष की अवधि के लिए था तथा इसे और दो वर्ष के लिए बढ़ाया जा सकता था।

समझौते की शर्तों⁷ के अनुसार, एल1/एल1एफ⁸ लाइसेंसधारियों पर बोतलों और शराब पेटी से जुड़े प्रत्येक बारकोड के लिए 15 पैसे⁹ का बारकोड शुल्क लगाया जाना तथा कार्यान्वयन एजेंसी अर्थात् टीसीएस को भुगतान किया जाना था। कार्यान्वयन एजेंसी को भुगतान के लिए केवल बेचे गये, लौटाए गए या टूटे हुए और अंततः प्रमाणित किये गये बारकोड पर ही विचार किया जाना चाहिए था। यह राजस्व बंटवारे का समझौता नहीं था और बारकोड शुल्क केवल टीसीएस के प्रति भुगतान दायित्व के निपटान के लिए एकत्र किया जाना था।

हालांकि, विभाग ने पायलट चरण के दौरान पाया कि खुदरा दुकानों पर प्रमाणित बारकोड का प्रतिशत बहुत कम¹⁰ था और इस प्रकार, खुदरा दुकानों पर एक 'स्टॉक-टेक-सोल्ड'/मासिक स्टॉक मिलान (एमएसआर) प्रक्रिया शुरू की गई (दिसंबर 2013)। 'स्टॉक-टेक-सोल्ड' प्रक्रिया मूल रूप से तार्किक इन्वेंट्री (ईएससीआईएमएस के अनुसार इन्वेंट्री)

⁷ अनुसूची VI

⁸ एल1-भारत निर्मित देश विदेशी शराब की बिक्री के लिए थोक लाइसेंस, एलआईएफ-विदेशी शराब की बिक्री के लिए थोक लाइसेंस

⁹ लागू दरों पर सेवा कर/जीएसटी को छोड़कर

¹⁰ ईएससीआईएमएस के पायलट चरण की प्रारंभिक तिमाही (फरवरी 2013 से अप्रैल 2013) के दौरान प्रमाणित बारकोड बनाम उत्पन्न बारकोड का प्रतिशत 0.04 प्रतिशत था जो गो-लाइव से पहले अंतिम तिमाही (सितंबर 2013 से नवंबर 2013) के दौरान बढ़कर केवल 30.27 प्रतिशत हो गया।

और भौतिक इन्वेंट्री का एक मिलान था, जिसमें भौतिक इन्वेंट्री से गायब बारकोड को सिस्टम में बेचे जाने के रूप में अपडेट किया गया।

ईएससीआईएमएस के कार्यान्वयन के लिए कार्यान्वयन एजेंसी को भुगतान एल1/एल1एफ लाइसेंसधारियों पर लगाए गए बारकोड शुल्क के माध्यम से किया गया था। दिसंबर 2013 में परियोजना कार्यान्वयन से नवंबर 2022 तक, बारकोड शुल्क के कारण एल1/एल1एफ लाइसेंसधारियों से ₹ 112.00 करोड़ (सेवा कर/जीएसटी सहित) एकत्र किए गए थे और ₹ 90.11 करोड़ (सेवा कर/जीएसटी को छोड़कर) का भुगतान दायित्व कार्यान्वयन एजेंसी¹¹ को आगे के भुगतान के लिए बनाया गया था।

कार्यान्वयन एजेंसी के साथ समझौते को बढ़ा दिया गया था और विस्तारित अवधि भी नवंबर 2022 में समाप्त हो गई थी। इसके बाद, परियोजना को विभाग को या एक प्रतिस्थापन कार्यान्वयन एजेंसी को हस्तांतरित किया जाना था, जिसे नए सिरे से निविदा के माध्यम से चुना जाना था। इसके बाद, फरवरी 2024 तक परियोजना को जारी रखने के लिए टीसीएस को तीन लघु विस्तार दिए गए हैं।

एक नए एप्लिकेशन सॉफ्टवेयर और एक विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) के विकास के लिए अनुरोध प्रस्ताव (आरएफपी) की तैयारी के लिए एक परामर्श फर्म को काम पर रखने की प्रक्रिया अक्टूबर 2019 में शुरू की गई थी। कोविड महामारी के कारण देरी के बाद, मेसर्स अन्स्ट एंड यंग को सलाहकार के रूप में नियुक्त किया गया था और ₹ 93.38 लाख (लागत ₹ 2.34 करोड़ का 40 प्रतिशत) के प्रारंभिक भुगतान के बाद मई 2022 में कार्य आरंभ किया गया। खरीद चरण (सिस्टम इंटीग्रेटर (एसआई) के चयन के लिए आरएफपी और बोली प्रबंधन) को पूरा करने के लिए छह महीने की समयसीमा की योजना बनाई गई थी। दिसंबर 2023 तक, मसौदा डीपीआर सलाहकार द्वारा तैयार किया गया था, लेकिन सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित नहीं किया गया था, और आरएफपी, बोली प्रबंधन, एसआई के चयन आदि बाद के कार्य लंबित थे।

लेखापरीक्षा ने ईएससीआईएमएस के कार्यान्वयन की जांच की और कई कमियां और अनियमितताएं देखीं, जिनकी चर्चा निम्नलिखित पैराग्राफ में की गई है।

¹¹ अक्टूबर 2022 तक टीसीएस को वास्तविक भुगतान ₹ 97.55 करोड़ (सेवा कर/जीएसटी सहित) था।

2.2 ईएससीआईएमएस का शराब की एंड-टू-एंड ट्रेकिंग का उद्देश्य पूरा नहीं होना

ईएससीआईएमएस का उद्देश्य शराब की एंड-टू-एंड ट्रेकिंग करना था। इसे आपूर्ति श्रृंखला के सभी स्तरों पर शराब की बोतलों और पेटियों पर बारकोड को कैप्चर करने के माध्यम से प्राप्त किया जाना था और अंततः व्यक्तिगत स्टॉक कीपिंग इकाइयों (एसकेयू¹²) के बारकोड को स्कैन करके बिक्री केन्द्र (पीओएस) पर प्रमाणित किया जाना था। बारकोड सबसे पहले थोक विक्रेताओं द्वारा तैयार किए जाते थे, जिनसे बारकोड शुल्क लिया जाता था। बाद में, आयात परमिट बनाते समय आबकारी का भुगतान किया जाता था और थोक विक्रेताओं द्वारा बारकोड को आयात परमिट से भी जोड़ा जाना था।

मार्च 2021 तक 482.62 करोड़ बारकोड बेचे हुए दिखाए गए थे। इसमें से केवल 346.09 करोड़ (71.71 प्रतिशत) को या तो पीओएस पर स्कैन किया गया या बारकोड को स्कैन करने के बाद (क्षतिग्रस्त, समाप्त हो गया आदि के रूप में), वर्गीकृत किया गया था। जबकि शेष 136.53 करोड़ (28.29 प्रतिशत) को 'स्टॉक-टेक सोल्ड/एम एस आर गैप'¹³ अभ्यास के माध्यम से बेचा गया दिखाया गया था। अप्रैल 2021 से नवंबर 2022 तक और 118.14 करोड़ बारकोड बिक्री के रूप में दिखाए गए थे, जिसमें बिक्री की दर्ज प्रतिशतता बारकोड स्कैन किए बिना 21.18 प्रतिशत थी। इस प्रकार, शराब का एक बड़ा हिस्सा ईएससीआईएमएस प्रणाली के माध्यम से स्कैन किए बिना बेचा गया, जिससे शराब की एंड-टू-एंड ट्रेसिंग का उद्देश्य विफल हो गया।

2.2.1 बारकोड की स्कैनिंग को लागू करने के कमजोर प्रयासों के साथ 'स्टॉक-टेक-सोल्ड' अभ्यास ने ईएससीआईएमएस के उद्देश्य को विफल कर दिया

ईएससीआईएमएस की पायलट प्रक्रिया के दौरान, कार्यान्वयन एजेंसी को भुगतान के लिए प्रथम चालान की प्रस्तुति से पहले (मार्च 2014), यह देखा गया कि खुदरा दुकानों/पीओएस पर स्कैनिंग प्रतिशत कम था। इस मुद्दे का समाधान करने के लिए, दुकानों पर स्टॉक -टेक-सोल्ड प्रक्रिया/एमएसआर गैप शुरू किया गया था जो स्टॉक का मासिक/द्विमासिक मिलान था।

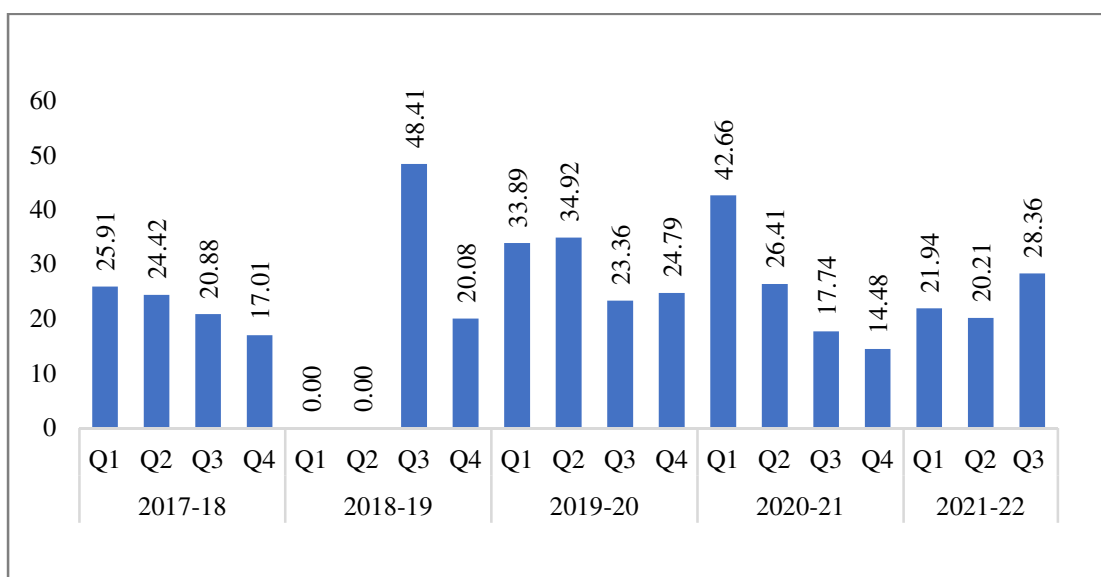
¹² एसकेयू- स्टॉक प्रबंधन में, स्टॉक कीपिंग यूनिट बिक्री के लिए, खरीदी गई या इन्वेंट्री में ट्रेक की जाने वाली एक विशिष्ट प्रकार की वस्तु होती है, (शराब के मामले में-विशेष ब्रांड आकार (एमएल) कन्टेनर का प्रकार (कैन/बोतल) मिलकर एक यूनिट (एस के यू) बनायेंगे)

¹³ एमएसआर गैप/स्टॉक-टेक-सोल्ड-टर्म संबंधित बारकोड की गैर स्कैनिंग के बावजूद बेचे गए के रूप में चिन्हित स्टॉक के संदर्भ में उपयोग किया गया। यह महीने के अंत में, खुदरा दुकानों में मौजूद सभी स्टॉक को स्कैन करके, और लापता स्टॉक को एमएसआर गैप के रूप में चिन्हित करके किया गया था, यह मानते हुए कि चूंकि ये ईएससीआईएमएस तार्किक सूची स्थिति के अनुसार दुकान में नहीं पाए गए थे, इसलिए उन्हें बेच दिया गया होगा।

विभाग ने ईएससीआईएमएस के कार्यान्वयन के सात वर्षों के बाद भी 'स्टॉक-टेक-सोल्ड' का उपयोग करना जारी रखा। इस प्रकार ईएससीआईएमएस यानी शराब की एंड-टू-एंड ट्रेकिंग का उद्देश्य विफल हो गया।

1 अप्रैल 2017 से 15 नवंबर 2021 की अवधि के दौरान बिना स्कैनिंग के बेची गई बोतलों का प्रतिशत 14.48 प्रतिशत से 48.41 प्रतिशत रहा, जैसा कि चार्ट 2.1 में दिखाया गया है।

चार्ट 2.1: बिना स्कैनिंग के बेचे गए स्टॉक की प्रतिशतता¹⁴



विभाग ने अपने जवाब में कहा (जून 2022 और मार्च 2023) कि ईएससीआईएमएस के उद्देश्य पूरे हो गए हैं, क्योंकि "वर्ष दर वर्ष राजस्व में वृद्धि हुई है और इसकी शुरुआत के बाद से एमएसआर गैप में कमी आई है (कोविड वर्षों में संक्रमण और नई नीति से पुरानी नीति पर वापसी को छोड़कर)". विभाग ने खुदरा दुकानों को पूर्ण स्कैनिंग के लिए नियमित निर्देश जारी किए थे और इस संबंध में प्रशिक्षण भी दिए गए थे। जवाब में आगे उल्लेख किया गया है कि 8 अगस्त 2020 के आदेश के तहत दंडात्मक प्रावधान तैयार किए गए थे। साथ ही, त्रुटिपूर्ण मामले में भविष्य के परिवहन परमिट भी रोक दिए गए थे। जवाब में बताया गया कि विभाग को कोई राजस्व हानि नहीं हुई है और ईएससीआईएमएस जहरीली शराब त्रासदी को रोकने में सक्षम है। इसमें आगे उल्लेख

¹⁴ मार्च से सितंबर 2018 के दौरान एमएसआर गैप अभ्यास नहीं किया गया था, जो वर्ष 2018-19 की तीसरी तिमाही में असामान्य रूप से उच्च एमएसआर गैप के लिए भी जिम्मेदार था।

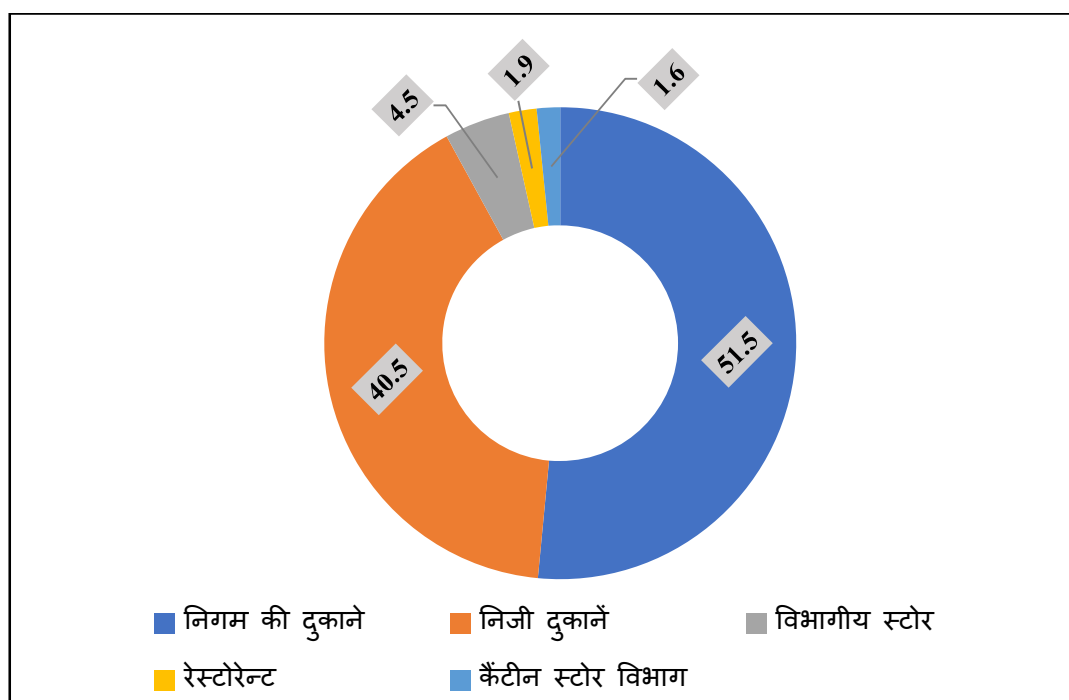
किया गया है कि ईएससीआईएमएस के कार्यान्वयन के माध्यम से मिली सीख पर ध्यान दिया गया है और विभाग ईएससीआईएमएस 2.0 की ओर बढ़ रहा है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि यद्यपि आबकारी विभाग ने बारकोड की स्कैनिंग को अनिवार्य करने के लिए परिपत्र (जनवरी 2018 और अप्रैल 2019) जारी किया, तथापि, उसके द्वारा केवल अगस्त 2020 में अपने परिपत्रों का अनुपालन नहीं करने के लिए विशिष्ट दंडात्मक प्रावधान तैयार किए गए। बेची गई सभी शराब की एंड-टू-एंड ट्रैकिंग सात वर्ष बाद भी हासिल नहीं की जा सकी। प्रारंभिक परिपत्रों और प्रशिक्षण में थोड़ा सुधार हुआ क्योंकि अप्रैल 2017 से 15 नवंबर 2021 की अवधि के दौरान बिना स्कैनिंग के बेची गई शराब का प्रतिशत 14.48 प्रतिशत और 48.41 प्रतिशत के बीच था।

2.2.2 ईएससीआईएमएस डेटा के माध्यम से पुनरावृत्त चूककर्ता की पहचान करने का कोई प्रयास नहीं किया जाना

लेखापरीक्षा ने कैलेंडर वर्ष 2019 के लिए ईएससीआईएमएस से शराब की बिक्री के आंकड़ों का विश्लेषण किया। शराब की बिक्री में विभिन्न खुदरा विक्रेताओं की हिस्सेदारी चार्ट 2.2 में दर्शाई गई है और इकाई-वार त्रैमासिक एमएसआर गैप तालिका 2.1 में दिखाया गया है।

चार्ट 2.2: मात्रा के अनुसार शराब की बिक्री (बोतलों की संख्या)



तालिका 2.1: कैलेंडर वर्ष 2019 में इकाई-वार एमएसआर गैप रिपोर्ट

(प्रतिशत में - पूर्णांकित)

	तिमाही 1	तिमाही 2	तिमाही 3	तिमाही 4	कुल योग
दिल्ली राज्य आपूर्ति निगम लिमिटेड	36	44	36	27	36
विभागीय स्टोर	17	30	25	32	27
दिल्ली राज्य आपूर्ति निगम लिमिटेड	25	29	16	16	22
दिल्ली राज्य औद्योगिक एवं बुनियादी ढांचा विकास निगम	32	66	43	34	45
दिल्ली पर्यटन एवं परिवहन विकास निगम	25	38	30	25	30
निजी दुकानें/शापिंग मॉल/एयरपोर्ट इयूटी फ्री शाप	15	28	44	23	29
कुल योग	23	37	37	25	31

तालिका 2.1 से देखा जा सकता है कि वर्ष 2019 के दौरान कुल एमएसआर गैप 30.87 प्रतिशत था। हालाँकि, यह दिल्ली राज्य औद्योगिक और बुनियादी ढांचा विकास निगम (डीएसआईआईडीसी) दुकानों में 45 प्रतिशत से लेकर दिल्ली राज्य नागरिक आपूर्ति निगम लिमिटेड (डीएससीएससी) दुकानों में 22 प्रतिशत तक था। 2019 की दूसरी और तीसरी तिमाही में सरकारी और निजी दुकानों के लिए असामान्य रूप से उच्च एमएसआर गैप दिखाई दिया।

लेखापरीक्षा ने सभी संस्थाओं के लिए कैलेंडर वर्ष 2019 के लिए शराब की बोटलों के ईएससीआईएमएस बिक्री डेटा का भी विश्लेषण किया। ऐसे उदाहरण सामने आए जहां कैलेंडर वर्ष 2019 की कुछ अवधि के दौरान स्कैनिंग के बिना बिक्री का प्रतिशत 70 से 98 प्रतिशत के बीच बहुत अधिक था, जो अनुलग्नक II में दिया गया है।

विस्तृत स्तर पर बिक्री डेटा के आगे के विश्लेषण से भी पता चला कुछ खुदरा दुकानों के संबंध में विभिन्न महीनों के बीच रिपोर्ट की गई बिक्री और स्कैन की गई बिक्री में असामान्य रूप से व्यापक भिन्नता थी, जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

- एक दुकान¹⁵ के मामले में, वर्ष 2019 के छह महीनों (जुलाई-दिसंबर) के दौरान केवल 3.6 लाख बोटलें स्कैन की गईं, जबकि 13.69 लाख बोटलें बिना स्कैनिंग के बेची गईं (एमएसआर गैप के रूप में दिखाया गया है)। इन 13.69 लाख

¹⁵ अनुलग्नक II की क्रम संख्या 5

- बोतलों में से 9.94 लाख बोतलों को अकेले एक महीने में एमएसआर गैप के रूप में दिखाया गया था।
- ii. यह देखा गया कि कुछ महीनों के दौरान बिक्री स्कैनिंग के माध्यम से होती थी, जबकि अन्य अवधियों के दौरान, अधिकांश बिक्री बिना स्कैनिंग के होती थी। उदाहरण के लिए, एक मामले¹⁶ में, मई 2019 के बिक्री डेटा से पता चला कि 9.59 लाख बोतलें स्कैनिंग के माध्यम से बेची गईं, जिसमें शून्य एमएसआर गैप बताया गया। हालाँकि, कैलेंडर वर्ष 2019 के आखिरी छह महीनों के लिए, औसत एमएसआर गैप, कुल बिक्री का 83 प्रतिशत था।
- iii. एक दुकान¹⁷ के लिए तीसरी तिमाही में बहुत अधिक एमएसआर गैप (70 प्रतिशत) दर्ज किया गया, जबकि पहली तिमाही में उसका एमएसआर शून्य था। डेटा में व्यापक मासिक बिक्री भिन्नता भी दिखाई गई, क्योंकि जून में पहली तिमाही के दौरान 1.06 लाख बोतलों की औसत बिक्री के मुकाबले 8.15 लाख बोतलों की बिक्री हुई।

स्कैनिंग के बिना बिक्री ईएससीआईएमएस में बिक्री डेटा की सटीकता से समझौता करती है। ईएससीआईएमएस ने आबकारी विभाग को उपलब्ध डेटा का विश्लेषण करने और जहां बारकोड की स्कैनिंग बारम्बार खराब थी, वहाँ व्यक्तिगत खुदरा दुकानों की पहचान करने का अवसर प्रदान किया, हालाँकि, विभाग द्वारा ईएससीआईएमएस डेटा के विश्लेषण के माध्यम से ऐसे व्यक्तिगत खुदरा दुकानों की पहचान करने का कोई प्रयास लेखापरीक्षा द्वारा नहीं पाया गया।

सरकार ने अपने जवाब में कहा कि आबकारी विभाग ने उपरोक्त लाइसेंसधारियों के खिलाफ जुर्माना लगाया था। हालाँकि, उत्तर के साथ कोई दस्तावेजी प्रमाण (जुर्माना आदेश, चालान, जुर्माने का कारण, जुर्माने की अवधि आदि) संलग्न नहीं किया गया था और इसे ईएससीआईएमएस पोर्टल के माध्यम से भी सत्यापित नहीं किया जा सका।

2.2.3 अप्रयुक्त बारकोड्स के दुरुपयोग की संभावना

फरवरी 2013 से नवंबर 2013 की अवधि के दौरान, अर्थात्, ईएससीआईएमएस परियोजना के शुरू होने से पहले, थोक बिक्री लाइसेंसधारियों द्वारा 44.64 करोड़ बारकोड

¹⁶ अनुलग्नक II की क्रम संख्या 7

¹⁷ अनुलग्नक II की क्रम संख्या 10

बनाए गए थे। इनमें से, केवल 18.94 करोड़ बारकोड को ट्रैक किया गया और मार्च 2021 तक बेचा हुआ दिखाया गया। बेचे गए बारकोड में से, 9.39 करोड़ बारकोड स्कैन किए गए, और 9.55 करोड़ बारकोड को स्टॉक-टेक-सोल्ड की प्रक्रिया का उपयोग करते हुए विक्रय के रूप में चिह्नित किया गया। इसलिए, 25.70 करोड़ से अधिक बारकोड का हिसाब नहीं दिया गया क्योंकि इनमें से अधिकांश बारकोड को या तो गोदामों में प्राप्त के रूप में दिखाया गया था या बिक्री के लिए दुकानों को भेजा गया (पारगमन में) दिखाया गया था, लेकिन उसके बाद ट्रैक नहीं किया गया था।

इसके अलावा, अतिरिक्त 13.90 करोड़ बारकोड जनरेट किए गए और मार्च 2017 तक अप्रयुक्त/संग्रहीत बताए गए थे। इन बारकोड के लिए थोक लाइसेंसधारी से शुल्क नहीं लिया गया था और ये आयात परमिट से जुड़े नहीं थे।

इस प्रकार, ये बारकोड सिस्टम द्वारा जनरेट किए गए थे जो कि बेहिसाब थे, का उपयोग गैर शुल्क भुगतान वाली शराब (एनडीपीएल) को शुल्क भुगतान वाली शराब के रूप में छिपाने के लिए किया जा सकता है, जिसके परिणामस्वरूप राज्य को राजस्व की हानि हो सकती है। इसके अतिरिक्त, चूंकि बारकोड स्वयं सुरक्षित लेबल पर मुद्रित नहीं होते हैं, इससे यह बहुत अधिक जोखिम होता है कि बोटलों पर निरीक्षण के दौरान पाए गए बारकोड वास्तव में डुप्लिकेट हैं और इस प्रकार, एनडीपीएल के लिए यह एक कवर हैं।

सरकार ने अपने जवाब में कहा कि आज की तारीख में बारकोड एक बार जनरेट होने के बाद डिस्टिलरी से नहीं भेजे जाने पर 90 दिनों की अवधि के बाद संग्रहीत हो जाता है। जो बारकोड संग्रहीत हो जाते हैं उन्हें दोबारा नहीं भेजा जा सकता।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उत्पन्न और मुद्रित बारकोड, हालांकि संग्रहीत हैं, का उपयोग गैर-शुल्क भुगतान वाली शराब को छुपाने के लिए किया जा सकता है। इसके अलावा, ऐसे बारकोड के संबंध में उत्तर मौन है जो पहले ही गोदामों में भेज दिए गए थे या दुकानों (पारगमन में) में थे किंतु उसके बाद अप्रयुक्त/अनट्रेक रह गए।

बारकोड जारी करने, ट्रैकिंग और लेखांकन की तदर्थ व्यवस्था जारी रखने के साथ-साथ, स्कैनिंग के कमजोर प्रवर्तन और डिफॉल्टरों की पहचान करने के लिए डेटा का उपयोग नहीं करने से, शराब की एंड-टू-एंड ट्रैकिंग का उद्देश्य विफल हो गया।

2.2.4 बारकोड्स को स्कैन किए बिना बिक्री प्रमाणित करने से जुड़े जोखिम

शराब के बारकोड की अपूर्ण स्कैनिंग के कारण शराब की एंड-टू-एंड ट्रेकिंग संभव नहीं थी। आबकारी विभाग द्वारा अनुमोदित 'स्टॉक-टेक-सोल्ड' अभ्यास (मासिक स्टॉक मिलान का प्रचलन) आपूर्ति श्रृंखला प्रबंधन प्रणाली को लागू करने के उद्देश्य को विफल करती है।

होटल, क्लब और रेस्तरां को विशेष रूप से थोक लाइसेंसधारी (एल1) से शराब खरीदनी होती है, जिस पर खुदरा दुकानों पर बेची जाने वाली शराब की तुलना में 20-30 प्रतिशत (थोक मूल्य-एचसीआर द्वारा भुगतान किया जाना) का अतिरिक्त शुल्क लगता है। यदि एचसीआर अवैध रूप से खुदरा दुकानों से शराब प्राप्त करता है, तो इससे अतिरिक्त आबकारी शुल्क की हानि होगी।

लेखापरीक्षा ने 11 प्रवर्तन मामलों से संबंधित नौ होटल लाइसेंसधारियों के अभिलेखों की नमूना जांच की। इन मामलों में, (ईएससीआईएमएस में) "अन्य दुकानों पर बेची गई" के रूप में दर्ज की गई 548 संदिग्ध बोतलों में से 298 एचसीआर में पाई गई। इन खुदरा दुकानों को, जिनकी बोतलें एचसीआर में मिली थी, उन्हें कारण बताओ नोटिस जारी नहीं किया गया और न ही यह पता लगाने के लिए पूरी तरह से जांच की गई कि क्या गायब स्टॉक दुकान द्वारा "बिका हुआ नहीं" या "एमएसआर गैप के रूप में चिह्नित" किया गया था। स्कैनिंग से जारी करने का समय पता चल जाता और जिम्मेदारी निश्चित करने में मदद मिलती।

2.2.5 दुकान बिक्री डेटा विश्लेषण

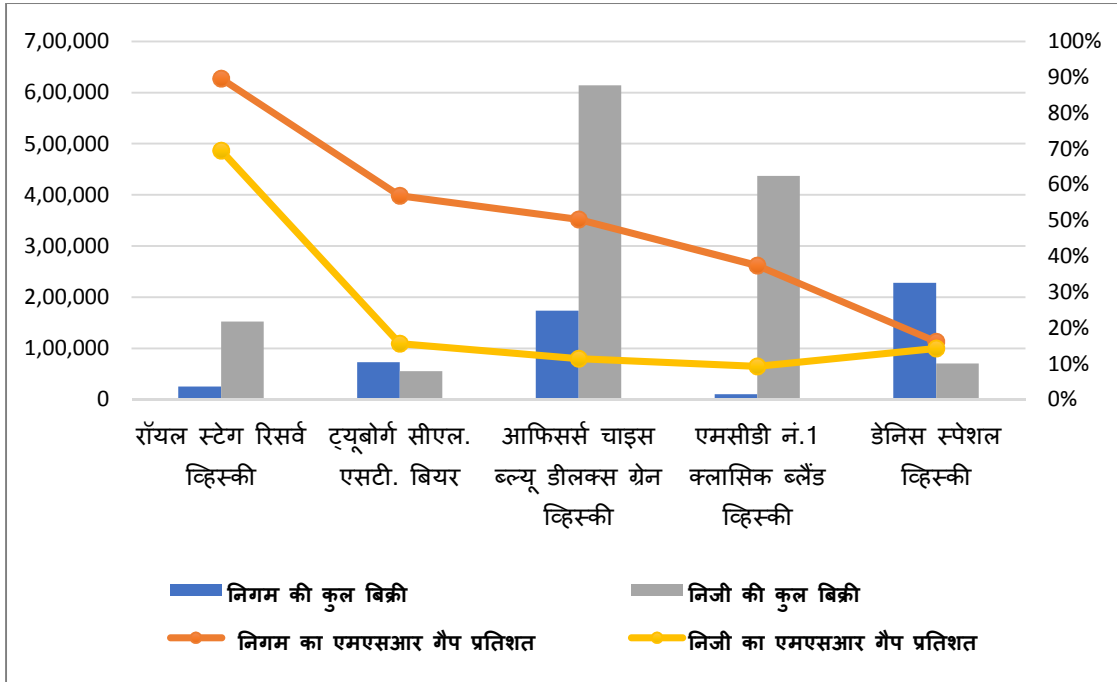
विश्लेषण के लिए, कुल 36 दुकानों का एक नमूना चुना गया था (निजी और सरकारी निगमों प्रत्येक में स्थित 18 निकटवर्ती क्षेत्र)। जून 2019 और जनवरी 2020 के महीनों के लिए बेची गई बोतलों की संख्या के संदर्भ में बिक्री डेटा किसी भी मौसमी विचलन को सुचारू करने के लिए सभी दुकानों से लिया गया था।

(i) अनधिकृत चैनलों के लिए शराब के विपथन का खतरा

दिल्ली में सबसे अधिक बिकने वाले ब्रांडों में से पांच, जिनकी बाजार हिस्सेदारी एक प्रतिशत से अधिक थी, पर विचार किया गया। ब्रांडों और इकाई स्वामित्व (कॉर्पोरेशन की दुकान बनाम प्राइवेट दुकान) में एमएसआर गैप (बोतलों को बिक्री से पहले स्कैन नहीं किया गया और बाद में बेचा गया मान लिया गया) में पर्याप्त भिन्नता देखी गई,

जैसा कि चार्ट 2.3 में दिखाया गया है। कुछ ब्रांडों की बिक्री के आंकड़े ज्यादा होने के बावजूद एमएसआर गैप कम रहा जबकि कुछ ब्रांडों की बिक्री कम होने के बावजूद एमएसआर गैप असामान्य रूप से अधिक रहा।

चार्ट 2.3: ब्रांड वार और इकाई वार एमएसआर गैप



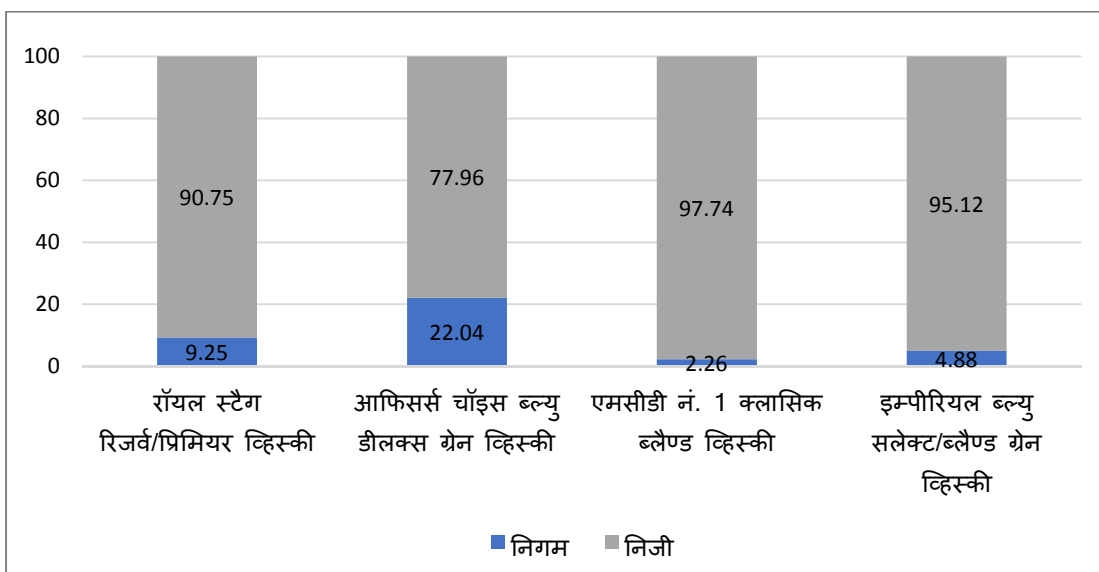
आंकड़ों से पता चलता है कि कुछ ब्रांडों की स्कैनिंग नहीं की गई थी और बिक्री की मात्रा का उस ब्रांड के लिए पंजीकृत एमएसआर गैप से कोई संबंध नहीं था। निश्चित ब्रांडों के अनधिकृत चैनलों को विपथन की संभावना को नकारने के लिए आबकारी विभाग द्वारा समीक्षा की जानी चाहिए।

(ii) सरकारी निगमों¹⁸ की दुकानों द्वारा ब्रांड को आगे बढ़ाने का जोखिम

18 नमूना सरकारी दुकानों और 18 नमूना निजी दुकानों में व्हिस्की के सबसे अधिक बिकने वाले ब्रांडों में से चार की बिक्री के आंकड़ों का विश्लेषण किया गया था। इनमें से कोई भी ब्रांड निगमों के सबसे अधिक बिकने वाले ब्रांडों में शामिल नहीं था और निजी क्षेत्र में ये सभी आंकड़े हमेशा सबसे अधिक बिकने वाले ब्रांडों के रूप में सामने आते हैं।

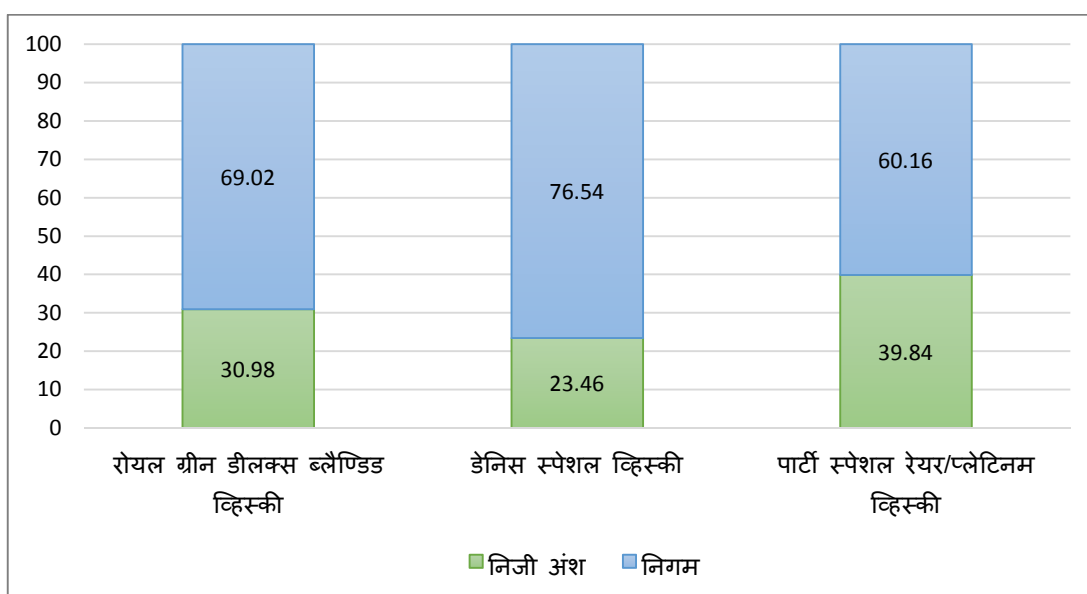
¹⁸ डीटीडीसी, डीएसआईआईडीसी, डीएससीएससी और डीसीसीडब्ल्यूएस

चार्ट 2.4: "भारत में चार सबसे अधिक बिकने वाले ब्रांड" के लिए नमूना दुकानों (निजी बनाम सरकारी निगम) में सापेक्ष बाजार हिस्सेदारी



इससे पता चलता है कि ब्रांड वरीयता के संदर्भ में निगम दुकानों की बिक्री सामान्य मांग का पर्याप्त रूप से प्रतिनिधित्व नहीं करती थी। इसके बाद, तुलनात्मक बिक्री का विश्लेषण उन ब्रांडों के लिए लेखापरीक्षा द्वारा किया गया था जो कॉर्पोरेशन दुकानों में लोकप्रिय थे, और यह देखा गया कि कुछ ब्रांड जो कॉर्पोरेशन दुकानों में लोकप्रिय थे, उनकी निजी दुकानों पर सीमित अपील थी, जैसा कि चार्ट 2.5 में दिखाया गया है।

चार्ट 2.5: "निगम दुकानों में अधिक बिकने वाले ब्रांड" के लिए नमूना दुकानों (निजी बनाम सरकारी निगम) में सापेक्ष बाजार हिस्सेदारी



यह विश्लेषण आबकारी विभाग द्वारा विस्तृत समीक्षा की आवश्यकता को इंगित करता है। कि निगम दुकानें किसी विशेष ब्रांड को अनुचित प्राथमिकता नहीं दे रहे थीं।

(iii) निजी दुकानों द्वारा ब्रांड को आगे बढ़ाने का जोखिम

नमूना विक्रेताओं के आंकड़ों के विश्लेषण से पता चला कि कुछ ब्रांडों के लिए निजी दुकानों द्वारा एक स्पष्ट रूप से तरजीह दी गई थी। 18 निजी दुकानों में, 10 सबसे अधिक बिकने वाले ब्रांडों के लिए विश्लेषण किए गए आंकड़ों से, निम्नलिखित देखा गया:

- गोवा स्पिरिट ऑफ स्मूथनेस व्हिस्की की कुल 1.79 लाख बोतलों की बिक्री हुई, जिनमें से अकेले दो दुकानों ने कुल इकाइयों का 81 प्रतिशत और 14 प्रतिशत बेचा।
- दो दुकानों ने एक किंगफिशर स्ट्रॉन्ग बीयर की शून्य इकाइयां बेचीं, जबकि अन्य दुकानों के लिए इसकी औसत बिक्री 50,000 इकाइयों से अधिक थी।
- डेनिस स्पेशल व्हिस्की ब्रांड की कुल 70,053 इकाइयों में से अकेले तीन दुकानों ने केवल 67 की बिक्री की।
- व्हिस्की के लोकप्रिय ब्रांडों में से एक (एमसीडी नंबर 1 क्लासिक ब्लेंड व्हिस्की) की प्रति दुकान औसतन 24,000 बोतलें बिकती थीं और दिल्ली भर में कुल बिक्री का 27 प्रतिशत अकेले एक दुकान द्वारा बेचा गया था।
- एक अन्य लोकप्रिय ब्रांड - ऑफिसर्स चॉइस ब्लू डीलक्स ग्रेन व्हिस्की की प्रति दुकान 38,000 से अधिक बोतलों की औसत बिक्री हुई, जबकि दो विशेष दुकानों ने उसकी शून्य इकाइयाँ बेचीं।

लेखापरीक्षा द्वारा उपर्युक्त विश्लेषण अनधिकृत विचलन और ब्रांड पुशिंग के जोखिम से निपटने के लिए आबकारी विभाग द्वारा विस्तृत और गहन समीक्षा की आवश्यकता को रेखांकित करता है।

अनुशंसा:

2.1: वास्तविक समय एंड-टू-एंड बारकोड ट्रेकिंग से पुरानी एमएसआर-गैप विधि को प्रतिस्थापित करना चाहिए, जबकि बारकोड दोहराव और दुरुपयोग को रोकने के लिए सुरक्षित बारकोड लेबल को जल्द से जल्द लागू किया जाना चाहिए। अनुपालन में कमी के लिए जिम्मेदारी तय की जानी चाहिए और दंडात्मक कार्रवाई की जानी चाहिए।

2.2: असंगत डेटा और आसान पहचान के लिए रेड फ्लैग्स के स्वचालित उत्पत्ति और विश्लेषण में मदद के लिए डेटा विश्लेषणात्मक उपकरण तथा आर्टिफिशियल इंटेलिजेंस एल्गोरिथ्म का उपयोग किया जाना चाहिए।

2.3 कार्यान्वयन एजेंसी को ₹ 24.23 करोड़ का अनुचित लाभ

कार्यान्वयन एजेंसी प्वाइंट ऑफ सेल (पीओएस) पर बिक्री के दौरान स्कैनिंग द्वारा केवल प्रमाणित बारकोड के लिए भुगतान की हकदार थी। परियोजना की शुरुआत से नवंबर 2022 तक, यह राशि ₹ 65.88 करोड़¹⁹ थी, जबकि उसी अवधि के दौरान कार्यान्वयन एजेंसी को ₹ 90.11 करोड़ की वास्तविक भुगतान देयता सृजित की गई थी। पीओएस पर वास्तविक प्रमाणीकरण के बिना अर्थात् स्टॉक-टेक-सोल्ड एक्सरसाइज के माध्यम से बेची गई बोटलो के लिए गैप राशि ₹ 24.23 करोड़ (सेवा कर/जीएसटी को छोड़कर) के भुगतान पर विचार किया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि शुरुआत में खराब स्कैनिंग और भुगतान के लिए परिणामी अयोग्यता के बावजूद, एक विभागीय समिति ने स्टॉक-टेक-सोल्ड श्रेणी के लिए भी तीन महीनों के लिए कार्यान्वयन एजेंसी को तदर्थ भुगतान की सिफारिश की थी। मामला वित्त विभाग को भेजा गया था जिसने उठाए गए मुद्दों का समाधान किए बिना भुगतान की मंजूरी दे दी (मई 2014)। तत्पश्चात, आबकारी विभाग ने वित्त विभाग की राय/अनुमोदन मांगा (अप्रैल 2015) जिस पर वित्त विभाग ने बनाए गए और बेचे गए बारकोड के मिलान का आदेश दिया। मिलान संतोषजनक रूप से नहीं किया गया था, लेकिन भुगतान जारी रहा।

स्टॉक-टेक-सोल्ड श्रेणी के लिए कार्यान्वयन एजेंसी को भुगतान के मुद्दे पर पुनर्विचार नहीं किया गया था और विभाग ने स्टॉक-टेक-सोल्ड श्रेणी अर्थात् बोटलें/पैटी जिन्हें

¹⁹ प्रत्येक बारकोड पर 15 पैसे भुगतान देयता सहित, मार्च 2021 तक 346.09 करोड़ बारकोड स्कैन किए गए, और अप्रैल 2021 से नवंबर 2022 के बीच 93.12 करोड़ बारकोड स्कैन किए गए।

स्कैन किए बिना बिका हुआ के रूप में दिखाया गया था के लिए भी कार्यान्वयन एजेंसी को भुगतान जारी करना जारी रखा।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि बिना स्कैन की गई बोटलों के लिए कार्यान्वयन एजेंसी को भुगतान जारी करना अनुबंध की शर्तों के अनुसार नहीं था, जिसके परिणामस्वरूप कार्यान्वयन एजेंसी को अनुचित लाभ हुआ।

सरकार ने, अपने जवाब में, मास्टर सर्विस एग्रीमेंट की अनुसूची VI का हवाला देते हुए कहा कि डेटा सेंटर में "कैप्चर किए गए डेटा" के आधार पर कार्यान्वयन एजेंसी को भुगतान जारी किया गया है और भुगतान बिक्री के दौरान अंतिम स्कैनिंग पर निर्भर नहीं था।

जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अनुसूची VI के खंड सी(i) से सी(iv) की उपेक्षा की है जो कैप्चर किए गए डेटा के लिए भुगतान पात्रता को रेखांकित करता है। अनुसूची VI में स्पष्ट रूप से उल्लेख किया गया है कि कार्यान्वयन एजेंसी को भुगतान के लिए पात्र होने से पहले डेटा सेंटर में कैप्चर किए गए डेटा (पीओएस पर बेचा, क्षतिग्रस्त, समाप्त आदि के रूप में चिह्नित) को प्रमाणित किया जाना चाहिए। एमएसआर-गैप के लिए भुगतान करने का निर्णय अनुसूची VI के विपरीत था।

2.4 ईएससीआईएमएस के ईआईबी मॉड्यूल का उपयोग नहीं किया जाना

मास्टर सर्विस एग्रीमेंट (एमएसए) की धारा 2.1 के अनुसार, परियोजना के चरण-II में आबकारी खुफिया ब्यूरो (ईआईबी) के लिए एक मॉड्यूल के कार्यान्वयन की आवश्यकता है। हालांकि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि मॉड्यूल पूरी तरह से निष्क्रिय था जिसमें कोई डेटा नहीं था।

सरकार ने अपने जवाब में कहा कि विभाग में अवैध शराब की जब्ती से संबंधित डेटा (सॉफ्ट कॉपी और हार्ड कॉपी में) रखा जा रहा है और आवश्यकता के अनुसार उसका विश्लेषण किया जा रहा है। साथ ही, ईएससीआईएमएस में एसीपी (ईआईबी) और इंस्पेक्टर (ईआईबी) की भूमिका की व्यवस्था की गई है और भविष्य में इसका उचित उपयोग किया जाएगा।

ईआईबी आबकारी विभाग के नियामक कार्य के सबसे महत्वपूर्ण पहलुओं में से एक है और एकत्र किए गए डेटा का उपयोग तस्करी संभावित क्षेत्रों के मैपिंग, तस्करी के अधिक प्रवण ब्रांडों पर कार्रवाई करने और एनडीपीएल के स्रोत/उत्पत्ति के बारे में जानकारी के माध्यम से तस्करी की जांच करने के लिए अन्य राज्य के आबकारी विभाग

के साथ समन्वय आदि पर आधारित ईआईबी/प्रवर्तन छापे की योजना बनाने में खुफिया कार्रवाई हेतु विभाग की सहायता के लिए किया जा सकता है।

इस प्रकार, आबकारी विभाग ने राजस्व रिसाव को रोकने या अपने नियामक कार्य में सहायता करने के लिए मॉड्यूल का लाभ नहीं उठाया।

अनुशंसा 2.3: अधिक प्रभावी प्रवर्तन कार्य के लिए कार्रवाई योग्य खुफिया जानकारी उत्पन्न करने के लिए ईआईबी मॉड्यूल का उपयोग किया जाना चाहिए।

2.5 सर्विस लेवल एग्रीमेंट (एसएलए) के प्रावधानों का अनुपालन नहीं किया गया

मास्टर सेवा अनुबंध (एमएसए) की अनुसूची VIII के अनुसार, कार्यान्वयन एजेंसी के निष्पादन का आकलन करने के लिए आबकारी विभाग द्वारा एसएलए अनुपालन रिपोर्ट तैयार की जानी थी। इस आधार पर कार्यान्वयन एजेंसी को भुगतान पर निर्णय लेने के लिए एक आवश्यक पद्धति का निर्माण किया जाएगा।

हालांकि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि ये एसएलए अनुपालन प्रतिवेदन कार्यान्वयन एजेंसी द्वारा ही तैयार और प्रस्तुत किए गए थे तथा विभाग द्वारा विस्तृत जांच के बिना स्वीकार कर लिए गए थे। जबकि, एसएलए की वार्षिक रूप से विस्तृत विवरण और समीक्षा²⁰ की जानी थी।

साथ ही, डेटा शुद्धता जैसे कुछ महत्वपूर्ण एसएलए मीट्रिक्स की बिल्कुल भी रिपोर्ट नहीं की गई थी। एमएसए के अनुसार, डेटा शुद्धता की माप रोज की जानी थी और साप्ताहिक आधार पर 99.99 (प्रतिशत) के लक्ष्य मूल्य के साथ रिपोर्ट किया जाना था। पीएमयू ने यह भी कहा (अप्रैल 2014) कि बाद में मानकीकरण परीक्षण और गुणवत्ता प्रमाणन (एसटीक्यूसी) लेखापरीक्षा डेटा शुद्धता की पुष्टि करेगा। ऐसी कोई तृतीय पक्ष लेखापरीक्षा रिपोर्ट लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं की गई थी। लेखापरीक्षा ने ईएससीआईएमएस डेटा में अशुद्धियों के विभिन्न उदाहरण देखे, जिन्हें कार्यान्वयन एजेंसी द्वारा तैयार एसएलए प्रतिवेदनों में कभी रिपोर्ट नहीं किया गया था, इसका प्रभाव कार्यान्वयन एजेंसी को किए गए भुगतान पर होता है। यदि पद्धति का अनुपालन और प्रस्तुतिकरण नहीं किया गया तो कार्यान्वयन समिति से वसूली (एन लगातार महीनों के लिए निष्पादन बैंक गारंटी की राशि का एन*0.1 प्रतिशत) की जानी थी।

²⁰ अनुसूची के 1.3(iii) के अनुसार

लेखापरीक्षा में पाया गया कि कई मामलों में, ईएससीआईएमएस डेटा के अनुसार एक लाइसेंसधारी के पास पाई गई बोटलें/पेंटी दूसरे लाइसेंसधारी के पास मौजूद थीं। ऐसे मामलों में, कोई सिस्टम रेड फ्लैग नहीं बनाया गया जिसके कारण डेटा विसंगति का पता नहीं चला। लेखापरीक्षा ने आबकारी विभाग के 17 अगस्त 2021 के आदेश से आगे देखा कि डुप्लिकेट परिवहन परमिट ईएससीआईएमएस प्रणाली द्वारा बनाये गये थे।

विशेष रूप से, ईएससीआईएमएस की हैकिंग का एक मामला जुलाई 2019 के दौरान नोट किया गया था, फाईल में न तो प्रासंगिक एसएलए (पोर्टल सुरक्षा) पर इसके प्रभाव का उल्लेख है और न ही इस तरह के उल्लंघन का कारण बताया गया है। लेखापरीक्षा ने सुरक्षा उल्लंघन के लिए जिम्मेदार कमजोरियों की जानकारी मांगी तथा पूछा कि क्या कमजोरियों को बाद में ठीक कर लिया गया, लेकिन कोई जवाब नहीं दिया गया। सरकार ने अपने जबाव में केवल एमएसए से केवल एसएलए अनुपालन मापदंडों का उल्लेख किया और कहा कि अनुपालन की नियमित रूप से निगरानी की जा रही थी। जवाब संतोषजनक नहीं है, क्योंकि स्वतंत्र सत्यापन के लिए लेखापरीक्षा को एसएलए निगरानी उपकरण तक पहुंच प्रदान नहीं की गई थी। दावे के समर्थन में विस्तृत मासिक रिपोर्ट भी प्रस्तुत नहीं की गई थी। डेटा शुद्धता तथा कार्यान्वयन एजेंसी द्वारा स्वयं एसएलए रिपोर्ट तैयार करने से संबंधित अन्य मुद्दों पर टिप्पणी नहीं की गई थी।

अनुशंसा 2.4: सेवा स्तर का अनुपालन कड़ाई से सुनिश्चित किया जाना चाहिए और विभाग द्वारा विशेष रूप से निगरानी की जानी चाहिए।

2.6 निकास प्रबंधन योजना का अभाव

टीसीएस के साथ अनुबंधित अवधि²¹ के बाद, परियोजना और उसकी परिसंपत्तियों के हस्तांतरण के लिए एक निकास प्रबंधन योजना, समझौते की प्रभावी तिथि से 90 दिनों की अवधि में कार्यान्वयन एजेंसी द्वारा तैयार और प्रस्तुत की जानी थी, और उसके बाद अनुसूची II की धारा 1.2 के अनुसार, वार्षिक रूप से पुनः तैयार की जानी थी।

²¹ टीसीएस यानी कार्यान्वयन एजेंसी के साथ अनुबंध शुरुआती 7 साल की अवधि के लिए था जिसे समान शर्तों पर 2 साल के लिए बढ़ाया जा सकता था। इसके बाद परियोजना को आबकारी विभाग या एक अलग कार्यान्वयन एजेंसी को हस्तांतरित किया जाना था।

विभाग निकास प्रबंधन योजना उपलब्ध नहीं करा सका। निकास प्रबंधन योजना के अभाव में, आबकारी विभाग आपूर्ति श्रृंखला प्रबंधन कार्य को स्वतंत्र रूप से संभालने में सक्षम नहीं था, न ही इसे किसी अन्य प्रतिस्थापन कार्यान्वयन एजेंसी को देने में सक्षम था।

ईएससीआईएमएस एक डीबीओओटी परियोजना थी, जिसका अनिवार्य रूप से अर्थ है किसी संपत्ति को विभाग को हस्तांतरित करना। एमएसए में हार्डवेयर और सॉफ्टवेयर अप्रचलन के लिए विशिष्ट प्रावधान नहीं थे। इस प्रकार, दस वर्षों के कामकाज के बाद, विभाग के लिए कोई मूर्त/अमूर्त संपत्ति नहीं बनाई गई।

एमएसए में आवश्यकता के अनुसार परियोजना निदेशक (विभाग) के कर्मियों को प्रशिक्षित करने के लिए कार्यान्वयन एजेंसी के दायित्व पर एक धारा भी थी। हालाँकि, विभाग निर्माण क्षमता और ज्ञान हस्तांतरण की प्रगति के संबंध में कोई भी दस्तावेज़ प्रस्तुत करने में विफल रहा।

अद्यतन निकास प्रबंधन योजना के अभाव के साथ-साथ क्षमता निर्माण उपायों की कमी के कारण, विभाग को सिस्टम स्वामित्व का हस्तांतरण नहीं हो सका।

सरकार ने अपने जबाव में कहा कि निकास प्रबंधन योजना 14 मार्च 2022 को विभाग को प्रस्तुत की गई है। हालाँकि, निकास प्रबंधन योजना की प्रति लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं की गई थी।

अनुशंसा 2.5: कार्यान्वयन एजेंसी से ज्ञान हस्तांतरण और विभाग द्वारा सिस्टम स्वामित्व को सक्षम करने के लिए निकास प्रबंधन योजना को अद्यतन किया जाना चाहिए।

2.7 विभाग द्वारा पीएमयू की भूमिका संभालने के बाद निगरानी का अभाव

दिसंबर 2012 में, आबकारी विभाग ने नेशनल इंस्टीट्यूट फॉर स्मार्ट गवर्नेंस (एनआईएसजी) को तीन वर्ष की अवधि के लिए प्रोजेक्ट मॉनिटरिंग यूनिट (पीएमयू) के रूप में नियुक्त किया था (बाद में जून 2016 तक बढ़ा दिया गया)। एनआईएसजी, पीएमयू के रूप में, परियोजना की योजना और निगरानी के लिए जिम्मेदार था। बाद में, आबकारी विभाग ने एनआईएसजी से पीएमयू की भूमिका ग्रहण की (जुलाई 2016)। प्रारंभ में, एमएसए की अनुसूची IV के अनुसार नियम प्रक्रियाओं के प्रबंधन की सुविधा के लिए एनआईएसजी को पीएमयू के रूप में नियुक्त किया गया था। यह मुख्य रूप

से मासिक निष्पादन रिपोर्ट, परिवर्तन नियंत्रण, विवाद समाधान आदि के मूल्यांकन के संबंध में मासिक बैठकों को कवर करता है। जुलाई 2016 के बाद, विभाग ने एनआईएसजी से पीएमयू की भूमिका अधिग्रहण किया। लेखापरीक्षा अवधि के लिए बैठकों का कोई विवरण उपलब्ध नहीं कराया गया था। एक क्रियाशील पीएमयू के अभाव में, सेवा प्रदाता की दक्षता और प्रभावशीलता का पता नहीं लगाया जा सका। इससे समझौते में परिकल्पित परियोजना उद्देश्यों की प्राप्ति में भी बाधा उत्पन्न हुई।

निकास प्रबंधन योजना के अभाव के साथ-साथ अपर्याप्त परियोजना निगरानी के कारण वेंडर यानी कार्यान्वयन एजेंसी पर विभाग की निर्भरता लगातार बनी हुई है।

सरकार ने लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार कर लिया और अपने जवाब में कहा कि आबकारी विभाग आईटी संवर्ग अधिकारियों की भारी कमी के तहत काम कर रहा है और रिक्त पदों को भरने और पदों के निर्माण का प्रस्ताव पहले ही सितंबर 2020 में कैडर नियंत्रण प्राधिकरण को भेजा जा चुका है।

अनुशंसा 2.6: परियोजना को लंबे समय तक टिकाऊ और उपयोगी बनाने के लिए एक कुशल परियोजना निगरानी टीम का गठन किया जाना चाहिए।

2.8 एक्साइज ऐडहेसिव लेबल लागू करने में विफलता

ईएससीआईएमएस द्वारा अपने लक्षित उद्देश्य को पूरा करने में विफलता, लेबल के दुरुपयोग और दोहराव के साक्ष्य के बावजूद, विभाग ने कमियों को दूर करने और सिस्टम को मजबूत बनाने के लिए सक्रिय रूप से प्रक्रिया शुरू नहीं की।

उन्नत सुरक्षा सुविधाओं सहित, एक्साइज ऐडहेसिव लेबल (ईएएल) सुरक्षित लेबल हैं, जो आपूर्ति की प्रामाणिकता, पता लगाने की क्षमता और सुरक्षा पहलुओं को सुनिश्चित करता है। वित्त मंत्रालय, भारत सरकार (भा.स.) ने दिल्ली में ईएएल के कार्यान्वयन के लिए सुरक्षा प्रिंटिंग प्रेस की सेवाएं प्रदान करने के लिए एक प्रस्ताव शुरू किया था। इसकी सूचना आबकारी विभाग को पत्र (दिनांक 19 मार्च 2019) के माध्यम से दी गई थी। यह पत्र मिलने के बाद आबकारी विभाग ने इस मुद्दे को उठाया। अंत में, कर अपवंचन से बचने और आपूर्ति श्रृंखला में रिसाव को रोकने के लिए ईएएल की शुरुआत के लिए केबिनेट (30 जुलाई 2020) की मंजूरी एक साल और तीन महीने की देरी के बाद प्राप्त की गई थी।

यह भी देखा गया कि विभाग ने इएएल के साथ उपयोग की जाने वाली एक अतिरिक्त सुरक्षा सुविधा प्रदान करने के लिए स्वतंत्र रूप से आईआईटी कानपुर (नेशनल सेंटर फॉर फ्लेक्सिबल इलेक्ट्रॉनिक्स) को शामिल किया (सितम्बर 2019)। आईआईटी कानपुर ने एक तकनीक की पेशकश की जिसे ट्रांसपैक्स टेक्नोलॉजीज द्वारा पेटेंट किया गया था। हालांकि, इसके बारे में कोई पर्याप्त औचित्य प्रस्तुत नहीं किया गया कि इस प्रौद्योगिकी को शामिल करने से इएएल में सुधार कैसे होगा। इसके अलावा, इस सुविधा को शामिल करने से लाइसेंसिंग और तकनीकी हस्तांतरण के लिए लागत में वृद्धि हो सकती है और 3 डी टैग की उच्च रिज़ॉल्यूशन छवि के भंडारण के लिए अलग क्लाउड आधारित समाधान की आवश्यकता हो सकती है।

एसपीएमसीआईएल²² के एक संघटक सिक्योरिटी प्रिंटिंग प्रेस (एसएसपीएच), हैदराबाद और आबकारी विभाग के द्वारा समझौते पर 7 सितम्बर 2020 को हस्ताक्षर किया गया। जिसमें उस तकनीक का उपयोग करने के उद्देश्य से आईआईटी कानपुर के साथ सहयोग के लिए एक शर्त शामिल थी। हालांकि, दोनों प्रौद्योगिकियों को शामिल करते हुए ड्राई रन (पिछली बार अप्रैल 2022 में आयोजित) के दौरान, हार्डवेयर असंगति, आकार और लेबल के डिजाइन से संबंधित मुद्दे देखे गए लेकिन इनका समाधान नहीं किया जा सका।

इस प्रकार, समझौते पर हस्ताक्षर करने से 19 महीने (अप्रैल 2022 तक) के अंतराल के बाद भी, सुनिश्चित डिजाइन को अंतिम रूप नहीं दिया जा सका और कैबिनेट की मंजूरी के बाद काफी समय बीत जाने के बाद भी परियोजना को लागू नहीं किया जा सका। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि उसके बाद इएएल के कार्यान्वयन के संबंध में फाइल पर कोई प्रगति दर्ज नहीं की गई थी। मूल्य निर्धारण के संबंध में प्रारंभिक शर्तें वर्ष 2022-23 के अंत में समाप्त हो गईं।

इएएल के कार्यान्वयन की विफलता के संबंध में, विभाग ने अपने उत्तर में कहा कि विलंब का कारण कोविड 19 महामारी, नई नीति का कार्यान्वयन और बाद में केंद्रीय एजेंसियों द्वारा नई नीति की जांच थी। इसमें आगे उल्लेख किया गया है कि 2010 से जो अध्ययन किया गया, उसके परिणामस्वरूप इएएल के पक्ष में निर्णय आया है। हालांकि, इएएल को लागू करने के लिए सक्रिय रूप से निर्णय नहीं लेने के मुद्दे पर ध्यान नहीं दिया गया। इसके अलावा, परियोजना के कार्यान्वयन के संबंध में कोई

²² सिक्योरिटी प्रिंटिंग एंड मिंटिंग कॉरपोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड, आर्थिक मामलों का विभाग, वित्त मंत्रालय, भारत सरकार

प्रगति नहीं देखी जा सकी (मार्च 2023)। परिणामस्वरूप, ईएएल के माध्यम से शराब की आपूर्ति पक्ष की प्रमाणिकता, पता लगाने और सुरक्षा पहलुओं का उद्देश्य हासिल नहीं किया जा सका।

2.9 निष्कर्ष

आबकारी आपूर्ति श्रृंखला सूचना प्रबंधन प्रणाली (ईएससीआईएमएस) को मुख्य रूप से शराब की एंड-टू-एंड ट्रेकिंग के माध्यम से अधिक कुशल विनियमन को सक्षम बनाने के लिए लागू किया गया था। हालांकि, शराब की बारकोड आधारित ट्रेकिंग का कार्यान्वयन प्रभावी नहीं था। पूर्ण स्कैनिंग को लागू करने के प्रयास कमजोर थे और बिक्री डेटा की असंगत रिपोर्टिंग का विश्लेषण करके चूककर्ताओं की पहचान करने के लिए कोई प्रयास नहीं किए गए थे। इनवेंटरी के मिलान के लिए एमएसआर-गैप पद्धति का प्रयोग सबसे कमजोर कड़ी साबित हुआ। डेटा की गुणवत्ता पर प्रतिकूल प्रभाव डालने के अलावा, इसने एंड-टू-एंड ट्रेकिंग के मूल उद्देश्य को विफल कर दिया क्योंकि स्टॉक के एक बड़े हिस्से को स्कैनिंग के द्वारा प्रमाणित किए बिना बेचा हुआ माना गया था।

ईएससीआईएमएस के प्रबंधन और निगरानी में विभाग की भागीदारी कम थी। सेवा स्तर के अनुपालन की निगरानी कम की गई है। विभाग द्वारा यह भूमिका संभालने के बाद से परियोजना निगरानी कार्य निराशाजनक रहा था। इसके अतिरिक्त, राजस्व की बर्बादी को रोकने हेतु कार्रवाई योग्य खुफिया जानकारी प्राप्त करने के लिए ईआईबी मॉड्यूल का उपयोग नहीं किया गया था। निकास प्रबंधन योजना की कमी ने विभाग को वेंडर लॉक-इन स्थिति में डाल दिया। नियोजित डीबीओओटी परियोजना कार्यान्वयन मॉडल के विपरीत, विभाग कार्यान्वयन एजेंसी टीम पर निर्भर रहा। सुरक्षा बढ़ाने के लिए एक्साइज एडहेसिव लेबल की परियोजना, मंत्रिमंडल की मंजूरी के ढाई वर्ष बाद भी लागू नहीं हो सका।

