अध्याय I

परिचय

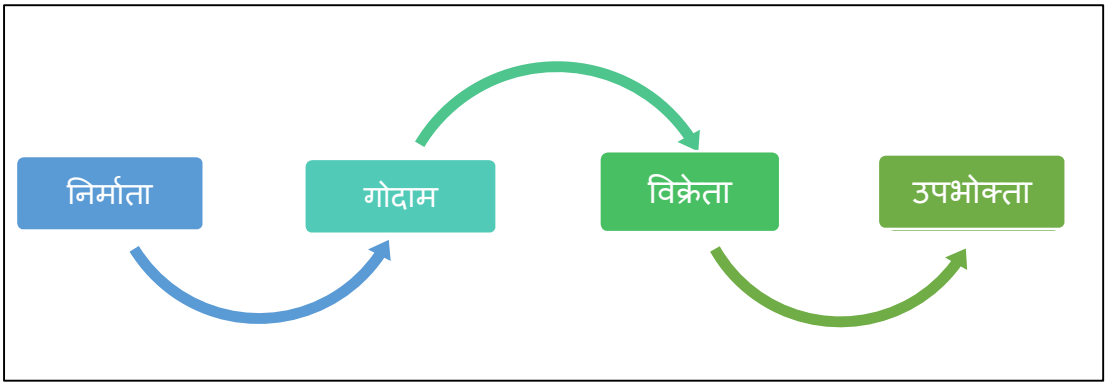
अध्याय I: परिचय

1.1 परिचय

भारत के संविधान की सातवीं अनुसूची की सूची-II के अनुसार, 'शराब' का उत्पादन, निर्माण, कब्जा, परिवहन, खरीद और बिक्री राज्य सरकार के विशेषाधिकार क्षेत्र में आता है। तदनुसार, आबकारी, मनोरंजन और विलासिता कर विभाग (आबकारी विभाग), राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार (रा.रा.क्षे.दि.स.) दिल्ली में शराब की आपूर्ति को विनियमित करने के लिए जिम्मेदार है। शराब आपूर्ति श्रृंखला के विनियमन की जिम्मेदारी के निर्वहन के लिए वैधानिक शक्तियां दिल्ली आबकारी अधिनियम, 2009 और उसके तहत बनाए गए नियमों से ली गई हैं।

आबकारी विभाग शराब की पूरी आपूर्ति श्रृंखला को निर्माताओं से लेकर उपभोक्ताओं तक नियंत्रित करता है। इस आपूर्ति श्रृंखला में कई हितधारक शामिल हैं अर्थात निर्माता (डिस्टिलरी और ब्रेवरीज), गोदाम, खुदरा विक्रेता (बिक्री केंद्र), होटल, क्लब और रेस्तरां (सेवा केंद्र) तथा अंततः उपभोक्ता जैसा कि **चार्ट 1.1** में दिखाया गया है।

चार्ट 1.1: शराब आपूर्ति श्रृंखला

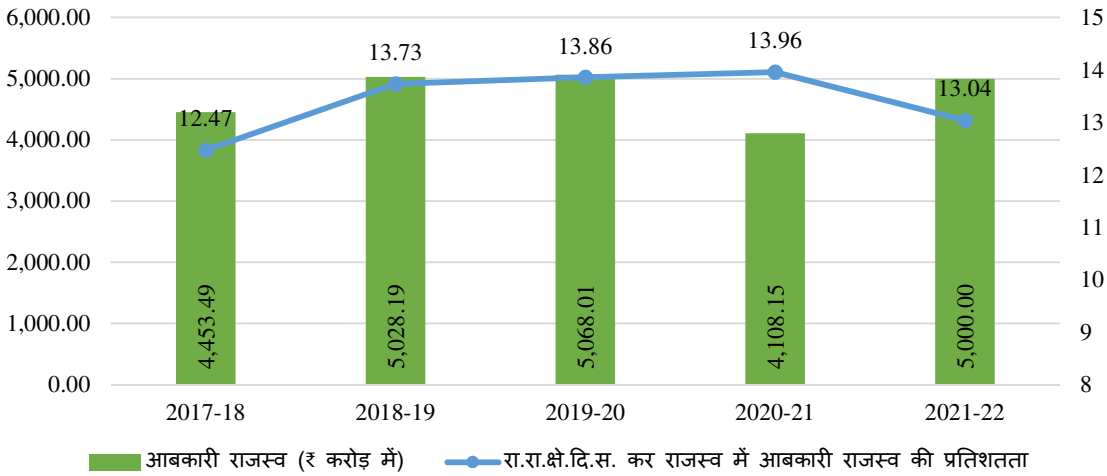


आबकारी विभाग दिल्ली में शराब की आपूर्ति पर आबकारी शुल्क[1] और कई अन्य शुल्क जैसे लाइसेंस शुल्क, परमिट शुल्क, आयात शुल्क आदि लगाता है। आबकारी विभाग द्वारा 'शराब' पर लगाए गए आबकारी शुल्क और अन्य शुल्क से राजस्व की प्राप्ति, रा.रा.क्षे.दि.स.

[1] 1 जुलाई 2017 से, वस्तु और सेवा कर (जीएसटी) पूरे देश में लागू किया गया था, जिसमें मानव उपभोग के लिए 'शराब' को छोड़कर, विभिन्न वस्तुओं और सेवाओं के निर्माण और बिक्री पर आबकारी शुल्क को जीएसटी में शामिल किया गया था। इसलिए, 1 जुलाई 2017 से 'शराब' एकमात्र ऐसी वस्तु है जिस पर रा.रा.क्षे.दि.स. सहित राज्य सरकारों द्वारा आबकारी शुल्क लगाया जाता है।

के कर राजस्व में एक प्रमुख योगदानकर्ता है (वर्ष 2018-19 से 2021-22 के लिए लगभग 14 *प्रतिशत*), जैसा कि **चार्ट 1.2** में दर्शाया गया है।

चार्ट 1.2: आबकारी राजस्व

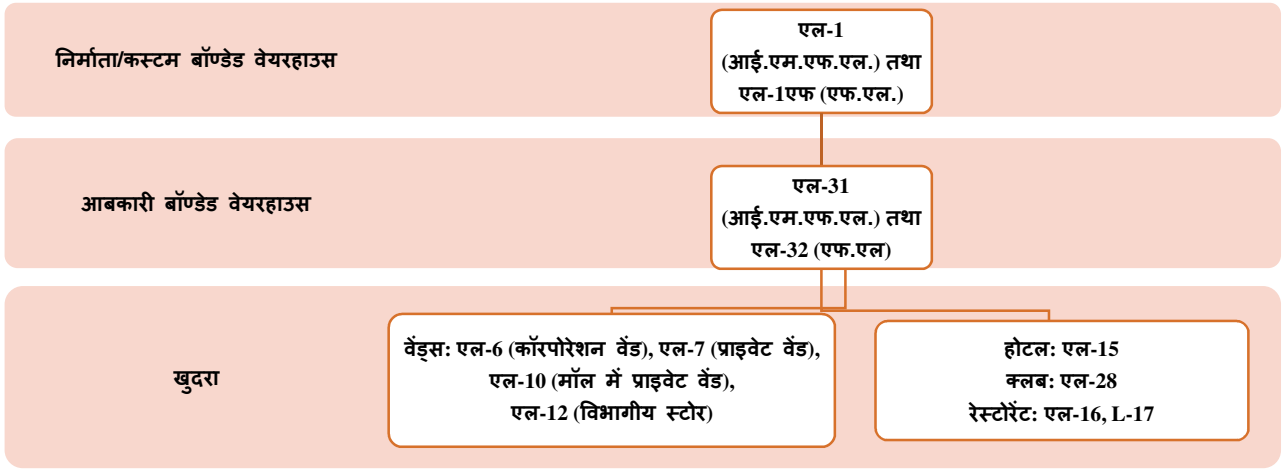


स्रोत: रा.रा.क्षे.दि.स. का वार्षिक वित्तीय विवरण

शराब के तीन अलग-अलग प्रकार होते हैं, अर्थात् भारतीय निर्मित विदेशी शराब (आईएमएफएल), विदेशी शराब (एफएल) और देशी शराब (सीएल), जो अपने उद्गम, मूल्य निर्धारण और गुणवत्ता में भिन्न होते हैं। तदनुसार, तीनों प्रकार की शराब के लिए विनियम अलग-अलग होते हैं।

आईएमएफएल और एफएल की आपूर्ति श्रृंखला में हितधारकों को जारी किए गए लाइसेंस **चार्ट 1.3** में दिए गए हैं।

चार्ट 1.3: लाइसेंसधारियों[2] का पदानुक्रम

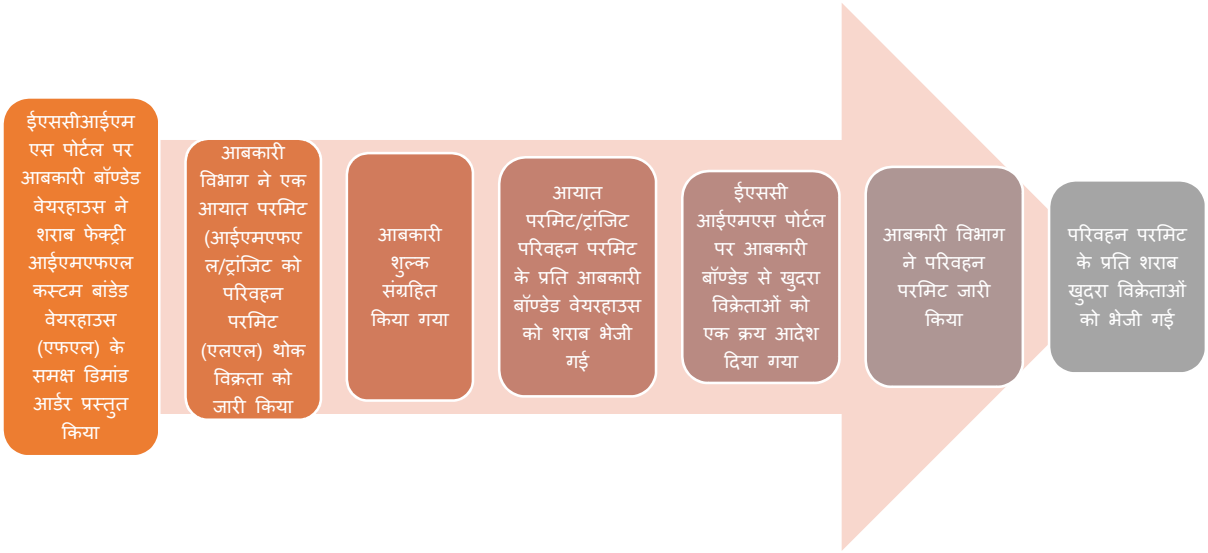


[2] लाइसेंस का यह पदानुक्रम 17 नवंबर 2021 और 31 अगस्त 2022 के बीच प्रभावी आबकारी नीति व्यवस्था को छोड़कर अन्य अवधि के लिए लागू था। आबकारी नीति 2021-22 के लिए लाइसेंस के प्रकारों का उल्लेख अध्याय-VIII में किया गया है।

1 अप्रैल 2017 से 16 नवंबर 2021 की अवधि के दौरान आईएमएफएल की आपूर्ति निर्माताओं (रा रा क्षे दिल्ली के बाहर स्थित) द्वारा की गई थी, जो दिल्ली के रारक्षे (रा रा क्षे दि) में उनके आबकारी बॉण्डेड गोदामों में थोक लाइसेंसधारी भी थे। हालाँकि, थोक लाइसेंसधारियों द्वारा रारक्षेदि में आबकारी बॉण्डेड गोदामों को कस्टम बॉण्डेड गोदामों से एफएल की आपूर्ति की गई थी जहां इसे उनके उद्गम से प्राप्त किया गया था।

खुदरा विक्रेताओं में दुकानें, होटल, क्लब और रेस्तरां (एचसीआर) और कैंटीन स्टोर डिपो (सीएसडी) शामिल थे।

चार्ट 1.4: आबकारी विभाग के शराब आपूर्ति श्रृंखला का विनियमन



देशी शराब[3] के संबंध में, आपूर्ति श्रृंखला सीधे आबकारी विभाग द्वारा नियंत्रित होती थी क्योंकि यह प्रत्येक थोक लाइसेंसधारी के लिए कोटा (कुल कोटा का 33 *प्रतिशत* से अधिक नहीं) आवंटित करती थी और मासिक आवंटन[4] के आधार पर मांग का आदेश भी देती थी। बिक्री की मात्रा के संदर्भ में आईएमएफएल और एफएल के पास अप्रैल 2017 से मार्च 2021 की अवधि के दौरान लगभग 90 *प्रतिशत* बाजार हिस्सेदारी थी और शेष 10 *प्रतिशत* बाजार हिस्सेदारी देशी शराब के पास थी।

[3] देशी शराब केवल रा.रा.क्षे.दिस. के चार उपक्रमों दिल्ली पर्यटन और परिवहन विकास निगम (डीटीटीडीसी), दिल्ली राज्य औद्योगिक और बुनियादी ढांचा विकास निगम (डीएसआईआईडीसी), दिल्ली राज्य नागरिक आपूर्ति निगम (डीएससीएससी) और दिल्ली कंज्युमर्स को ऑपरेटिव होलसेल स्टोर लिमिटेड (डीसीसीडब्ल्यूएस) द्वारा प्रबंधित ठेकों के माध्यम से बेची जाती थी।

[4] आईएमएफएल और एफएल के लिए खरीद आदेश, आबकारी विभाग के किसी भी हस्तक्षेप के बिना, खुदरा विक्रेताओं द्वारा स्वमूल्यांकन के अनुसार दिया गया।

आबकारी विभाग अपने वेब-आधारित एप्लिकेशन ईएससीआईएमएस (आबकारी आपूर्ति श्रृंखला सूचना प्रबंधन प्रणाली) के माध्यम से पूरी आपूर्ति श्रृंखला को नियंत्रित करता है, जिसका उपयोग सभी उद्देश्यों जैसे लाइसेंस के लिए आवेदन, मांग आदेश प्रस्तुत करना, आयात परमिट जारी करना, सभी शराब की बारकोडिंग और सूची प्रबंधन तथा सभी हितधारकों के लिए भुगतान का समाधान आदि के लिए किया जाता है।

राजस्व संग्रह के अलावा आबकारी विभाग, शराब आपूर्ति की नियमन में लाइसेंस जारी करना, लाइसेंस शर्तों का प्रवर्तन, मूल्य निर्धारण, खराब गुणवत्ता और गैर-शुल्क भुगतान वाली शराब की बिक्री की रोकथाम आदि शामिल हैं। ईएससीआईएमएस के माध्यम से उत्पन्न बारकोड को दिल्ली में आयात की जाने वाली सभी शराब की पेटियों तथा बोतलों पर चिपकाना आवश्यक था। आबकारी विभाग के आबकारी खुफिया ब्यूरो (ईआईबी) शराब की अंतर्राज्यीय तस्करी की जांच, अवैध शराब के निर्माण और बिक्री का पता लगाने, बिना लाइसेंस के परिसर में शराब परोसने की जांच और शराब की तस्करी से निपटने के लिए दिल्ली पुलिस की विभिन्न इकाइयों के साथ संपर्क करने के लिए जिम्मेदार है। आबकारी विभाग की प्रवर्तन शाखा को लाइसेंसधारियों के आबकारी लाइसेंस प्राप्त परिसरों में आकस्मिक निरीक्षण करने तथा उल्लंघन पाए जाने पर रिपोर्ट करने का उत्तरदायित्व सौंपा जाता है।

1.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

"दिल्ली में शराब के विनियमन और आपूर्ति" पर लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आकलन करना था कि क्या:

i. लाइसेंसिंग प्रक्रिया निष्पक्ष, कुशल और प्रभावी है;

ii. मूल्य निर्धारण नीति निर्माताओं/डिस्टिलरी को अनुचित लाभ पहुंचाए बिना आबकारी राजस्व की सुरक्षा सुनिश्चित करती है;

iii. लाइसेंस शर्तों को लागू करने के लिए एक प्रभावी तंत्र मौजूद है; तथा

iv. ईएससीआईएमएस आबकारी प्रशासन में ई-गवर्नेंस को सक्रिय कर रही है;

1.3 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा मानदंड निम्नलिखित से प्राप्त किए गए थे:

- दिल्ली आबकारी अधिनियम 2009
- दिल्ली आबकारी नियमावली 2010

- ईएससीआईएमएस के लिए उपयोगगर्ता नियम पुस्तिका
- सामान्य वित्तीय नियमावली
- प्रशासनिक नियम पुस्तिका
- रा.रा.क्षे.दि.स. द्वारा जारी आदेश और परिपत्र
- आबकारी विभाग द्वारा जारी आदेश, परिपत्र और नीति संबंधी कागजात

1.4 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली

इस लेखापरीक्षा के शुरूआत में (जुलाई 2021 और जनवरी 2022 के बीच) 2017-18 से 2020-21 तक चार वर्ष की अवधि को शामिल किया गया। हालांकि वर्ष 2021-22 में आबकारी नीति में एक बड़े बदलाव के कारण जो 17 नवंबर 2021 से प्रभावी हुआ और 31 अगस्त 2022 तक चला, इसे बदली हुई नीति और उसके निहितार्थों की लेखापरीक्षा करने हेतु विवेकपूर्ण माना गया। इसलिए इस अवधि को भी शामिल करने के लिए लेखापरीक्षा का विस्तार किया गया था और दिसंबर 2022 एवं जनवरी 2023 के दौरान लेखापरीक्षा की गई।

लेखापरीक्षा में दिल्ली के रा.रा.क्षे. में आईएमएफएल और एफएल के विनियमन और आपूर्ति की विस्तार से जांच की गई। इस लेखापरीक्षा में देशी शराब की आपूर्ति श्रृंखला की लाइसेंस, बिक्री/खरीद आदि की दृष्टि से विस्तृत जांच नहीं की गई है। यद्यपि जब्त की गई शराब की गतिविधियों के तहत इसके कुछ हिस्से की जांच की गयी है जिसका विवरण अध्याय VI में दिया गया है। लेखापरीक्षा पद्धति में आबकारी विभाग द्वारा उपलब्ध कराए गए अभिलेखों और ईएससीआईएमएस ऐप्लिकेशन से प्राप्त डेटा की जांच शामिल थी। नमूना-जांच के लिए यादृच्छिक नमूना पद्धति के माध्यम से 59 लाइसेंसधारियों का चयन किया गया था जिसमें से 46 लाइसेंसधारियों से संबंधित अभिलेख लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराए गए थे। विवरण **अनुलग्नक-I** में दिया गया है।

लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र पर चर्चा करने के लिए 30 जून 2021 को विभाग प्रमुख के साथ एक औपचारिक बैठक आयोजित की गई थी। विस्तृत अभ्युक्तियों पर चर्चा करने के लिए निर्गम सम्मेलन 10 जून 2022 को राराक्षेदिस के प्रतिनिधियों[5] के साथ आयोजित किया गया था। जून 2022 में सरकार द्वारा दिए गए जवाबों को संबंधित पैराग्राफों में उपयुक्त रूप से शामिल किया गया है।

[5] सचिव (वित्त), रा.रा.क्षे.दि.स.; विशेष सचिव (वित्त), रा.रा.क्षे.दि.स.; आयुक्त, आबकारी विभाग; संयुक्त निदेशक (वित्त), रा.रा.क्षे.दि.स. और अन्य सदस्य

आबकारी नीति 2021-22 को लागू करने और उसके कार्यान्वयन से संबंधित लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों के लिए सरकार को जवाब बार-बार अनुस्मारक जारी करने के बावजूद प्राप्त नहीं हुए। प्रधान सचिव (वित्त), राराक्षेदिस ने पत्र सं एफ.6 (30)/पूर्व/लेखा परीक्षा/2022-23/1395 दिनांक 2 जून 2023 के माध्यम से सूचित किया कि "लाइसेंस आधारित नीति के प्रत्येक पहलू की जांच केंद्रीय जांच ब्यूरो (सीबीआई) और प्रवर्तन निदेशालय (ईडी) द्वारा की जा रही है और इस विभाग द्वारा टिप्पणी प्रस्तुत करना जांच के लिए प्रतिकूल हो सकता है।" आबकारी नीति 2021-22 से संबंधित निष्कर्षों पर चर्चा करने के लिए निर्गम सम्मेलन आयोजित करने के संबंध में यह भी कहा गया था कि "इस स्तर पर निर्गम सम्मेलन आयोजित करना और अधिकारी की कोई भी टिप्पणी/व्याख्या करना, चल रही जांच के लिए प्रतिकूल हो सकता है"। विभाग द्वारा दिनांक 6 नवंबर 2023 के पत्र के माध्यम से जवाब दोहराया गया था। यहां पर यह उल्लेख करना भी प्रासंगिक है कि चल रही जांच के कारण इस हिस्से से संबंधित लेखापरीक्षा, लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराई गई सीमित फाइलों के आधार पर किया गया था। इसलिए नीति के निर्माण और कार्यान्वयन से संबंधित अभिलेखों की पर्याप्तता और पूर्णता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

1.5 प्रतिवेदन की संरचना

लेखा परीक्षा में राराक्षे दिल्ली में शराब की आपूर्ति की निगरानी और विनियमन के आबकारी विभाग के तरीके में कई विसंगतियां पाई गई। लेखापरीक्षा निष्कर्षों का कुल वित्तीय निहितार्थ लगभग ₹ 2,026.91 करोड़ है। लेखापरीक्षा निष्कर्षों को निम्नलिखित अध्यायों में संरचित किया गया है:

अध्याय-II में शराब की आपूर्ति श्रृंखला को विनियमित करने के लिए आबकारी विभाग का एक वेब आधारित एप्लीकेशन, आबकारी आपूर्ति श्रृंखला सूचना प्रबंधन प्रणाली से संबंधित मुद्दों को शामिल किया गया है।

अध्याय-III में 2017-18 से 2020-21 की अवधि के दौरान लाइसेंस नीति और लाइसेंस जारी करने से संबंधित मुद्दों को शामिल किया गया है।

अध्याय-IV में 2017-18 से 2020-21 की अवधि के दौरान मूल्य निर्धारण नीति से संबंधित मुद्दों को शामिल किया गया है।

अध्याय-V में 2017-18 से 2020-21 की अवधि के दौरान गुणवत्ता मानदंडों के उल्लंघन से संबंधित मुद्दों को शामिल किया गया है।

अध्याय-VI में 2017-18 से 2020-21 की अवधि के दौरान आबकारी खुफिया ब्यूरो और जब्ती से संबंधित मुद्दों को शामिल किया गया है।

अध्याय-VII में 2017-18 से 2020-21 की अवधि के दौरान आबकारी विभाग की प्रवर्तन शाखा की कार्यप्रणाली से संबंधित मुद्दों को शामिल किया गया है।

अध्याय-VIII में आबकारी नीति 2021-22 को लागू करने और कार्यान्वयन से संबंधित मुद्दों को शामिल किया गया है।