अध्याय 1: प्रस्तावना

1.1 पृष्ठभूमि

रत्न और आभूषण (जीएंडजे) उद्योग का भारतीय अर्थव्यवस्था में महत्पूर्ण स्थान है क्योंकि यह प्रमुख विदेशी विनिमय अर्जक हैं और सबसे तेजी से बढते उद्यागों में से एक। इस उद्योग की दो मुख्य उत्पाद श्रेणियां सोने के आभूषण और हीरा है। सोने के आभूषण भारतीय आभूषण बाजार का करीब 80 प्रतिशत है जबकि शेष बाजार मांग जडित आभूषण की है जिसमें जडित हीरे के साथ-साथ रत्न जडित आभूषण शामिल हैं। वित्तीय वर्ष 2014-15 में ₹ 2,53,940 करोड़ के रत्न और आभूषण का निर्यात किया गया थ, जिसमे से कट और पोलिश किया गया हीरा (सीपीडी) ₹ 1,38,463 करोड़ का था और आभूषण निर्यात ₹ 80,679 करोड़ था जैसा नीचे तालिकाबद्ध है (तालिका 1)।

तालिका 1: वि.व. 11 से वि.व. 15 के दौरान कच्चे हीरे और सीपीडी का आयात/निर्यात

वर्ष	आयात					निर्यात				
	खुरदरा हीरा	सोना	सीपीडी	अन्य	कुल सीटीएच 71	सोना	आभूषण	सीपीडी	अन्य	कुल सीटीएच 71
वि.वि.11	48832	184729	95464	21371	350396	5763	37373	131011	24739	198886
वि.वि.12	65412	269900	63637	35649	434598	1980	68128	126071	30111	226290
वि.वि.13	80115	292153	36652	46936	455856	23765	75073	116233	23388	238459
वि.वि.14	98471	166243	35031	45285	345030	18351	65570	147716	20538	252175
वि.वि.15	102251	210658	22581	45890	381515	17442	80679	138463	17356	253940

स्रोत: commerce.nic.in, http://indiabudget.nic.in

भारत में विश्व के पोलिश किये गये हीरे के मूल्य के संदर्भ मे करीब 65 प्रतिशत, मात्रा के संदर्भ में 85 प्रतिशत और टुकड़ों में 92 प्रतिशत निर्मित किया जाता है। भारत का हीरा निर्माण क्षेत्र देशभर में करीब दस लाख लोगों को रोजगार देता है। हीरा निर्माण का अधिकतर कार्य सूरत, गुजरात में होता है। मुंबई में भारत डायमंड बोर्स, आधुनिक व्यापार परिसर, जिसमें 2010 में अपना कार्य शुरू किया, विश्व में सबसे बड़ा बोर्स है और भारत के कुल हीरे के व्यापार के करीब 90 प्रतिशत के लिये जिम्मेदार है। आभूषण और रंगीन रत्नों का निर्माण जयपुर में केन्द्रित है जो विश्व का सबसे बड़ा निर्माण केन्द्र है। प्रभावी सीमाशुल्क शुरूआत में कच्चे हीरे और सोने के लिये 1 जनवरी 2007

से 12.5 प्रतिशत से कम होकर 10 प्रतिशत कर दिया गया था। सोने पर प्रभावी शुल्क 27 फरवरी 2010 को प्रति 10 ग्राम ₹ 300 के निर्धारित दर से 13 अगस्त 2013 से 10 प्रतिशत तक अलग-अलग था। कच्चे हीरे के लिये शुल्क की प्रभावी दर मार्च 2012 से 'शून्य' रखी गई है।

1.2 प्रशासनिक संरचना

केन्द्रीय बोर्ड उत्पाद शुल्क और सीमाशुल्क (सीबीईसी), डीओआर, अपने निदेशालय और क्षेत्रीय संरचनाओं के माध्यम से, राजस्व एकत्रित करने, सीमा नियंत्रण और कुछ व्यापार सरलीकरण उपायों के लिये जिम्मेदार है। महानिदेशक विदेश व्यापार (डीजीएफटी)/वाणिज्य विभाग (डीओसी) क्षेत्र के लिये विभिन्न निर्यात संवर्धन योजनाओं के लेन-देन लागत मुद्दों और क्रियान्वयन की निगरानी करता है। रत्न और आभूषण निर्यात संवर्धन परिषद (जीजेईपीसी) इस क्षेत्र को सुविधाजनक बनाने के लिये शीर्ष निकाय के रूप में डीओसी के संरक्षण के अंतर्गत 1996 में बनाया गया था। यह कच्चे हीरे के आयात और निर्यात के लिये किमबर्ली प्रक्रिया प्रणालीकरण योजना (केपीसीएस) के लिये नोडल एजेंसी के रूप में अनिवार्य कर दिया गया है और सभी प्रमाणित 'विवाद-मुक्त' कच्चे हीर की व्यापार जानकारी रखता है। अपने परिणामी बजट 2013-14 में, डीओसी ने पीपीपी आधार पर रत्न और आभूषण के लिये दो नई योजनाऐं प्रस्तावित की। परिणामों की माप और सूचक अभी बताये जाने बाकि हैं। दो प्रस्तावित योजनाऐं निम्नलिखित प्रकार हैं।

i) सामान्य सुविधा केन्द्र: जीएंडजे क्षेत्र में कुशल कारीगरों की भारी कमी को ध्यान में रखते हुये, समूह में रत्न और आभूषण के कारीगरों को आकर्षित करने के लिये अतिरिक्त सुविधाऐं प्रदान करके 12वीं पंच वर्षीय योजना (2012-17) में पीपीपी आधार पर सामान्य सुविधा केन्द्र प्रस्तावित किया गया था।

ii) जयपुर में रत्न बोर्स: सीमाशुल्क, बैंक, क्लियरिंग और फोर्वडिंग एजेंटो आदि जैसी सुविधाओं के साथ जयपुर में रत्न का अंतर्राष्ट्रीय केन्द्र (रत्न बोर्स) विकसित करने का प्रस्ताव रखा गया था।

डीओसी की सामरिक योजना में जीएंडजे क्षेत्र का उल्लेख है लेकिन परिणाम रूपरेखा दस्तावेज (आरएफडी) 2013-14 ने जीएंडजे क्षेत्र के लिये कोई विशिष्ट लक्ष्य/योजना/उद्देश्य उल्लिखित नहीं किये यद्यपि इस उद्योग की भारत के निर्यात क्षेत्र में उच्चतम मात्रा है।

भारतीय रिजर्व बैक विदेशी विनिमय, अंतर्राष्ट्रीय व्यापार के लिये महत्वपूर्ण तत्व को नियमित करने के लिये उत्तरदायी है।

1.3 हमने यह विषय क्यों चुना?

जीएंडजे क्षेत्र सीमाशुल्क टैरिफ अधिनियम, 1975 की अनुसूची 1 के अध्याय 71 के अंतर्गत कर्वड भारत का सबसे बडा और प्रगतिशील निर्यात क्षेत्र, प्रमुख विदेशी विनिमय अर्जक है, लाखों कुशल और कम-कुशल श्रमशक्ति को रोजगार देता है। इसने विभिन्न मुक्त व्यापार करों के अंतर्गत वरीयता प्राप्त टैरिफ लाइन होने के साथ-साथ विदेश व्यापार नीति (एफटीपी) में विभिन्न शुल्क छूट और प्रेषण का लंबे समय तक आनंद लिया है। सोना किसी भी रूप में संपत्ति की श्रेणी है और अपनी आर्थिक क्षमता विविधता का लाभ उठाते हुये भारत में उच्च मुद्रा और गैर-मुद्रा मूल्यांकन है। चालू खाता घाटा संकट (जून 2013 में जीडीपी का 4.9 प्रतिशत) से बाहर निकलने में सोना और आभूषण पैट्रोलियम क्षेत्र के बाद विदेशी विनिमय बहिर्वाह का दूसरा सबसे बड़ा सहयोगी था। 20:80 योजना सोने और आभूषण से आयात नियमित करने, निर्यात बढाने और विदेशी विनिमय आय अधिकतम करने के लिये शुरू की गई थी। क्षेत्र की अंतिम बार 2008 में लेखापरीक्षा की गई थी जिसमें इस विशिष्ट क्षेत्र सहित पूर्ण भारतीय अर्थव्यवस्था की उच्च विकास अवधि अन्तर्गत थी। सिफारिशें मुख्य रूप से व्यापार डाटाबेस तैयार करने; बहुमूल्य कार्गो सीमाशुल्क क्लियरेंस केन्द्र (पीसीसीसीसी) पहले डीपीसीसी के नाम से जाना जाने वाला में आईसीईएस के क्रियान्वयन और डीटीए खरीद, क्लियर किये गये माल की भौतिक जांच, सेज में वार्षिक प्रगति रिपोर्ट (एपीआर) की गुणवत्ता और मूल्य वर्धन पर थीं।

हाल के वर्षों के दौरान रत्न और आभूषण क्षेत्र की महत्वपूर्ण और बढ़ती हुई महत्वपूर्ण भूमिका को देखते हुये, इसके निष्पादन की लेखापरीक्षा की गई थी।

1.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

इस निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य निम्नलिखित पर आश्वासन पाना है:

- क्या उचित अधिनियमों और सक्रिय नियम और विनियम के प्रावधान पर्याप्त हैं और डीओसी (एफटीपी का अध्याय 4), और डीओआर, सीबीईसी (सीटीएच का अध्याय 71) के कथित उद्देश्यों के अनुसार हैं, और आयात/निर्यात समय-समय पर सरकार/आरबीआई द्वारा जारी अधिनियमों, नियमों, अधिसूचनाओं, परिपत्रों और दिशानिर्देशों के प्रावधान के अनुसार हैं।
- क्या बहुमूल्य धातु और अन्य विशिष्ट उत्पादों के आयात के लिये छूट/रियायत/माफी के लाभ सही रूप से अनुमत हैं और ऐसे लाभ देने के लिये नियम और शर्तें पूरी की गई थी।
- आंतरिक नियंत्रण प्रणाली, निगरानी और समन्वय तंत्र सरकार के परिणाम आधारित कार्य और उद्देश्यों के निष्पादन को सक्षम करने के लिये पर्याप्त, उचित और उपयुक्त थे।

1.5 लेखापरीक्षा नमूना

यह निष्पादन लेखापरीक्षा डीओआर, डीओसी, डीईए, डीजीएफटी, मुख्य सीमाशुल्क स्टेशनों और सेज/ईओयू इकाईयों में की गई थी। हमने स्तरीकृत यादृच्छिक नमूना पद्धति के अनुसार सभी चयनित सीमाशुल्क स्टेशनों में 2010-11 से 2014-15 के लिये सीटीएच के अध्याय 71 के अंतर्गत आयात और निर्यात से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा की। क्रमश: 3,26,012 बीईज़ और 11,55,362 एसबीज़ की कुल जनसंख्या में से 21,245 आयात पत्र (बीई) और 13,143 शिपिंग बिल (एसबी) के नमूनों का संवीक्षा के लिये चयन किया गया था। 34 ईओयू इकाईयों में से 28 निर्यात उन्मुख इकाईयों (ईओयू), 891 सेज इकाईयों में से 156 विशेष आर्थिक क्षेत्र (सेज) के अभिलेखों और विभिन्न निर्यात संवर्धन योजनाओं के अंतर्गत जारी 6607 लाइसेंस में से 1702 लाइसेंस से संबंधित अभिलेखों का भी संवीक्षा के लिये चयन किया गया था। सोने के आयात के लिये पंजीकृत/लाइसेंस प्राप्त 81 नामित एजेंसियों/बैंको/एसटीएच/ पीटीएच में से 47 नामित एजेंसियों/बैंको/एसटीएच/पीटीएच के अभिलेखों की भी लेखापरीक्षा की गई थी। डीओआर, डीओसी और डीजीएफटी

मुख्यालय, नई दिल्ली में कुछ संबंधित अभिलेखों की भी जांच की गई थी।

1.6 लेखापरीक्षा मानदंड

हमने निम्नलिखित में वर्तमान प्रावधानों/दिशानिर्देशों के प्रति अपने निष्कर्षों को बेंचमार्क किया:

क. सीमाशुल्क अधिनियम/नियमावली 1962, सीमाशुल्क टैरिफ अधिनियम, 1975

ख. सीमाशुल्क मैनुअल, सीबीईसी की अधिसूचना और परिपत्र।

ग. परिशिष्ट सहित प्रक्रियाओं की पुस्तिका के साथ विदेश व्यापार नीति; विदेश व्यापार (विकास और विनियम) अधिनियम, 1992

घ. एक्जिम नीतियों और सोने के आयात पर आरबीआई के मुख्य परिपत्र।

ङ. सेज अधिनियम; 2005; सेज नियमावली, 2006