अध्याय 4: समन्वय, आंतरिक नियंत्रण और निगरानी

इस अध्याय में आंतरिक लेखापरीक्षा क्रिया कलाप, विभिन्न मंत्रालयों और उनके क्षेत्रीय कार्यालयों के बीच समन्वय, आंतरिक नियंत्रण तंत्र जैसे कि प्रतिवेदन, विवरणियां, सूचना, संप्रेषण एवं डीओसी, डीजीएफटी डीओआर, सीबीईसी द्वारा इसके क्षेत्रीय कार्यालयों की निगरानी की समुचित पर्याप्तता पर प्रकाश डाला गया है। निम्नलिखित अवलोकन इस पर प्रकाश डालता है कि क्या मौजूदा प्रक्रियायें, प्रलेखन एवं तंत्र सरकार के उद्देश्यों और परिणामोन्मुख कार्रवाइयों का निष्पादन कर रही हैं।

4.1 सीमाशुल्क द्वारा नामित एजेंसियों की लेखापरीक्षा

बोर्ड के परिपत्र, दिनांक 14 अक्टूबर 2009 एवं 4 सितम्बर 2013 में क्षेत्राधिकारी आयुक्त को नामित एजेंसियों की यादृच्छिक तकनीकी लेखापरीक्षा प्रणाली बनाने का सुझाव दिया गया था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि एयर कार्गो कॉम्प्लेक्सेज, मुंबई, अहमदाबाद और सीमाशुल्क भवन कोलकाता में ऐसी कोई तकनीकी लेखापरीक्षा प्रणाली नहीं थी। ऐसी निगरानी प्रणाली न होने के कारण नामित एजेंसियों द्वारा आयातित सोने के उपयोग की निगरानी सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

सीबीईसी ने अपने उत्तर (दिसम्बर 2015) में बताया कि चूँकि 20:80 योजना बंद कर दी गई है, दिनांक 04.09.2013 की अधिसूचना अब प्रभावी नहीं है।

विभाग का तर्क कि 20:80 योजना बंद करने के बाद ऐसी लेखापरीक्षा/जांच की अब कोई आवश्यकता नहीं है, सही नहीं है क्योंकि 20:80 योजना शुरू होने से पूर्व उपरोक्त उल्लिखित 14.10.2009 के परिपत्र सं. 28/2009 सी.शु. के पैरा 3(viii) में नामित एजेंसियों के लिए तकनीकी लेखापरीक्षा का प्रावधान किया गया था जो 20:80 योजना बंद करने होने के बाद भी लागू है।

4.2 डीओसी, डीओआर एवं डीजीएफटी के बीच समन्वय का अभाव

(क) विदेश व्यापार (विनियम) नियमावली 1993 के अनुसार महानिदेशक लाइसेंसिंग प्राधिकरण लाइसेंस देने या नवीकरण करने से मना कर सकते हैं बशर्ते कि उसमें कारण स्पष्ट करें जिसमें विदेशी विनिमय या सीमाशुल्क से

संबंधित किसी कानून का उल्लंघन शामिल हो जिसके लिए डीजीएफटी 'मना की गई इकाईयों की सूची' (डीईएल) बनाते हैं।

डीजी, सीसेज ने मै. अश्विन गोल्ड (प्रा.) लि. से संबंधित आयात एवं निर्यात दस्तावेजों के सत्यापन पर यह देखा कि 48.785 किग्रा सोने की कम गणना हुई थी। चूँकि इकाई को सेज परिसर के बाहर कार्य करने की कोई अनुमति नहीं दी गई थी, डीसी ने निष्कर्ष दिया कि इकाई अपने परिसर से अवैध तरीके से सोना बाहर ले गई और तदनुसार, डीसी ने एलओए निलंबित कर दिया (अगस्त 2014) और एफटी (डीएण्डआर) अधिनियम, 1992 के तहत गैर कानूनी गतिविधि के लिए ₹ 11.30 लाख का व्यक्तिगत जुर्माना लगाते हुए शुल्क छूट के पश्चात् आयातित सोने की अवैध निकासी, निर्यात प्रक्रियाओं का पालन करने में विफलता के लिए ₹ 11.32 करोड़ शास्ति लगाते हुए एक ओआईओ जारी किया। इसके अतिरिक्त, आयातक को 'डीईएल' के तहत लाया जाना था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि डीसी ने डीईएल में शामिल करने के लिए मामला आरएलए को संदर्भित नहीं किया था, वैसे इकाई डीईएल के अन्तर्गत नहीं रखी गई थी। डीसी, सीसेज और आरएलए के बीच समन्वय की कमी के कारण एफटीडीआर अधिनियम, 1992 के प्रावधानों का उल्लंघन हुआ।

डीजीएफटी ने अपने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2015) कि डीओसी को सभी डीसीज को निर्देश भेजने का अनुरोध किया जाएगा ताकि संबंधित आरएलएज को सूचना भेजी जा सके और डीजीएफटी सभी आरएलएज को सलाह देगा कि यदि ईओयू/सेज इकाई द्वारा कोई उल्लंघन उनके नोटिस में आए तो संबंधित डीसीज को सूचना दी जाए।

अन्तिम परिणाम लेखापरीक्षा को सूचित किया जा सकता है।

(ख) एचबीपी के अनुसार यदि एक आईईसी धारक आवंटित आईईसी संख्या का उपयोग नहीं करना चाहता है, तो वह जारी करने वाले प्राधिकारी को सूचना दे कर उसे वापिस सौंप सकता है। ऐसी सूचना की प्राप्ति पर, जारी करने वाले प्राधिकारी उसे तुरन्त रद्द कर सकता है और इलैक्ट्रानिक रूप से उसे डीजीएफटी और सीमाशुल्क प्राधिकारियों को प्रेषित कर सकता है। एफटी

(डीआर) अधिनियम, 1992 के अनुसार, कोई व्यक्ति डीजीएफटी द्वारा प्रदान की गई आईईसी संख्या के बिना आयात या निर्यात नहीं करेगा।

मैसर्स मालाबार गोल्ड आरनामेंटस मेकर्स प्रा. लि. को एक आईईसी संख्या जारी की गई थी (मई 2004) और इस कम्पनी का मालाबार गोल्ड प्रा. लि. में विलयन के परिणामस्वरूप उपरोक्त आईईसी को रद्द कर दिया गया था (फरवरी 2015)। डीजीएफट डाटाबेस से यह पाया गया कि मैसर्स मालाबार गोल्ड आरनामेंट्स मेकर्स प्रा.लि. ने सहार एयर कार्गो, मुम्बई के माध्यम से 19 मार्च 2015 को रद्द आईईसी के अन्तर्गत एक प्रेषण का निर्यात किया था।

इस मामले में, पार्टी ने एफटी (डी एवं आर) अधिनियम, 1992 के प्रावधानों के उल्लंघन में रद्द आईईसी का उपयोग करते हुए निर्यात किया था और इस प्रकार वह इस अधिनियम के अन्तर्गत दांडिक कार्रवाई के लिए दायी था। यह एक और मामला था जिसमें डीजीएफटी (ईडीआई) में नियंत्रण को सुदृढ़ करने और डीजीएफटी और सीमाशुल्क विभाग के बीच समन्वय की आवश्यकता है।

डीजीएफटी ने अपने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2015) कि आईईसी रद्द करने का ब्यौरा सीमाशुल्क प्राधिकारियों को इलैक्ट्रानिक रूप से प्रेषित किया गया था। चूंकि निरस्तीकरण ब्यौरा, सीमाशुल्क विभाग की आइसगेट वेबसाइट पर उपलब्ध था, इसलिए सीमाशुल्क विभाग निर्यात/आयात पेरषण की अनुमति से पूर्व आईईसी को सत्यापित कर सकता था।

डीओआर से उत्तर प्रतीक्षित है।

(ग) सेज नियमावली, 2006 की शर्तों में, इकाईयां प्राधिकृत यात्रियों के माध्यम से व्यक्तिगत बैगेज के रूप में स्वर्ण का आयात कर सकता है बशर्ते कि (i) प्राधिकृत अधिकारी को प्रस्तुत सूचना की प्रति की पावती को हवाईअड्डे पर सीमा शुल्क प्रभारी को देने की आवश्यकता हो और (ii) प्राधिकृत यात्री जिसके पास माल है उसे यथा पैकड़ माल को जिसमें बीजक सहित परेषिति इकाई का नाम और पता लिखा हो और पैकेजिंग सूची हो को हवाईअड्डे पर सीमाशुल्क प्राधिकारियों को सौंपेगा और इकाई में ले जाने से पूर्व वेयरहाऊस में माल रखने के लिए अवरोधन रसीद प्राप्त करेगा।

वायु आसूचना इकाई, चेन्नई के अधिकारियों ने दो यात्रियों से 12 किलो सोना जब्त किया था (अगस्त 2014) जो उन्होंने बताया कि स्वर्ण, आभूषणों के विनिर्माण के लिए सेज इकाई मै. प्रकाश गोल्ड पैलेस (प्रा.) लि. को अग्रिम आपूर्ति के रूप में था। उनके दावे के समर्थन में अधिकारियों को उचित दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किए गए थे कि प्रेषण सेज इकाई के लिए था क्योंकि उसमें परेषिती का नाम नहीं था और वह बिना किसी चिन्ह और संख्या के था। कम्पनी ने स्वर्ण को छुडवाने के लिए आवेदन प्रस्तुत किया है जो अभी लम्बित है।

इकाई का स्वर्ण के आयात से पूर्व एमईपीजेड-सीमाशुल्क के प्राधिकृत अधिकारी को सूचित करना चाहिए था जैसाकि इस तत्कालिक मामले में नहीं किया गया था। सेज नियमावली में मुहैया कराए गए हैंड कैरिज के माध्यम से स्वर्ण के आयात के लिए एक स्पष्ट प्रक्रिया के बावजूद नियमों के उल्लंघन के कारण अनियमित आयात हुआ जिसमें ₹ 32.56 लाख का शुल्क शामिल था।

डीओसी से उत्तर प्रतीक्षित है (जनवरी 2016)।

(घ) मै. अभिलाषा ज्यूलर्स (ईओयू) को सादे और जड़ाऊ 21 केरट और 22 केरट स्वर्ण के आभूषणों के विनिर्माण के लिए 28 अगस्त 2003 को एलओए जारी किया गया था। एलओए को 2008 में 31 अक्तूबर 2013 तक पांच वर्ष की अवधि के लिए विस्तारित किया गया था।

इकाई ने गैर बन्धक का विकल्प दिया (अगस्त 2010) और सिद्धान्ततः 14 दिसम्बर 2010 को निकासी का आदेश प्रदान किया गया था। सिद्धान्ततः आदेश जारी करने के छः महीने के अन्दर केन्द्रीय उत्पाद शुल्क प्राधिकारियों से 'कोई देय नहीं प्रमाण पत्र' प्रस्तुत न करने के कारण, इकाई ने 100 प्रतिशत ईओयू की स्थिति धारित करना जारी रखा। कम्पनी ने बताया कि बिना किसी स्टाक के इकाई ने अपना परिचालन 14 दिसम्बर 2010 को बन्द कर दिया था।

केन्द्रीय उत्पाद शुल्क विभाग ने पाया कि इकाई के पास कुछ पूंजीगत माल था और शुल्क की देय राशि ₹ 43.22 लाख निकाली गई थी, तथापि, गैर

बन्धन के कारण पूंजीगत माल पर शुल्क गैर भुगतान के लिए कोई एससीएन जारी नहीं किया गया था।

उपरोक्त के दृष्टिगत, केन्द्रीय उत्पाद शुल्क से एनओसी जारी नहीं की गई थी और इकाई ईओयू के रूप में कार्य करती रही और उसने वर्ष 2011-12, 2012-13 और 2013-14 के लिए 'शून्य' वार्षिक निष्पादन रिपोर्ट फाइल की। 4 वर्षों से अधिक की चूकों के बावजूद, इकाई किसी निर्यात निष्पादन के बिना अभी भी ईओयू के रूप में कार्य कर रही है। अभी तक एससीएन जारी न होने और उसके अधिनिर्णय के कारण राजस्व और संसाधनों का अवरोधन हुआ।

सीबीईसी ने अपने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2015) कि वे क्षेत्रीय संरचनाओं के लिए अनुदेशों की पुनरावृत्ति करेंगे और उसकी एकप्रति डीसी को भी प्रेषित करेगें।

(ड़) मै.पी एवं एस गोल्ड क्लेडस (ईओयू इकाई) बैंगलोर को गोल्ड प्लेटड नकली आभूषणों के विनिर्माण और निर्यात के लिए 18 अप्रैल 2005 को एलओपी जारी किया गया था। एलओपी को आगे 11 मई 2010 से 5 वर्षों की अवधि के लिए विस्तारित किया गया था। वर्ष 2009-10 की एपीआर के अनुसार, इकाई ने सकारात्मक एनएफई प्राप्त की थी अप्रयुक्त कच्चे माल का मूल्य (अन्त शेष) ₹ 9.96 लाख था।

इकाई ने 1 अप्रैल 2011 से अपना कारोबार संबंधी कार्य बंद कर दिया और विभाग ने 06 अप्रैल 2011 को सिद्धान्ततः गैर बंधक अनुमति जारी की और वर्ष 2010-11 के लिए एपीआर फाइल न करने के लिए एससीएन जारी किया (14 अगस्त 2012) जिसके लिए इकाई ने उत्तर दिया कि उन्होंने उत्पाद शुल्क विभाग से एनओसी के लिए आवेदन किया था जिसकी प्राप्ति नहीं हुई थी।

इकाई ने वर्ष 2010-11 से 2014-15 के लिए वार्षिक निष्पादन रिपोर्ट फाइल नहीं की थी। चार वर्षों से अधिक बीत जाने के बावजूद, इकाई ने बिना किसी निर्यात निष्पादन के ईओयू की स्थिति बनाए रखी। उत्पाद शुल्क प्राधिकारियों द्वारा एनओसी जारी करने के लिए विशिष्ट समय सीमा के अभाव से ईओयू

योजना से निकासी पाने में इकाईयों में अनुचित विलम्ब हो रहा है जिससे व्यापार सुविधा प्रक्रिया में रूकावट आ रही है।

विभाग का उत्तर प्रतीक्षित है (जनवरी 2016)।

(च) डीसी, सुरसेज के अभिलेखों से, रत्न और आभूषण क्षेत्र की उन्नीस इकाईयों ने 2011-12 और 2014-15 के बीच निकास के लिए आवेदन दिया था, किन्तु उनका आवेदन अप्रैल 2015 तक लम्बित था। इसी प्रकार छियालीस इकाईयॉ थी जो दो या अधिक वर्षो के लिए गैर परिचालित पडी़ रही थी।

डीओसी का उत्तर प्रतीक्षित है (जनवरी 2016) ।

(छ) ईओयू के निष्पादन की विकास कमिश्नर और संबंधित सीमाशुल्क/केन्द्रीय उत्पाद शुल्क अधिकारी द्वारा संयुक्त रूप से छःमाही आधार पर ईओयू द्वारा प्रस्तुत तिमाही और वार्षिक प्रगति रिपोर्ट के आधार पर समीक्षा की जानी है। संयुक्त समीक्षा के आधार पर, संबंधित डीसी डीओसी और सीबीईसी को सूचना के लिए एक रिपोर्ट तैयार करेगा और चूककर्ता इकाईयों को समर्थ बनाने के लिए अपनी देयताएं पूरी करने के लिए सुधारात्मक उपायों का सुझाव देगा। इसके अतिरिक्त दिनांक 15 जून 2001 के परिपत्र द्वारा संयुक्त समीक्षा पर ऐसी रिपोर्ट 7 दिनों के अन्दर सीबीईसी को प्रस्तुत की जानी थी।

जब 2010-11 से 2014-15 की अवधि के दौरान की गई ईओयू की संयुक्त समीक्षा के कार्यवृत्त का ब्यौरा मांगा गया तो विभाग ने उस अवधि के दौरान कुल दस बैठकों आयोजित की गई में से केवल 16 अगस्त 2012 को हुई ईओयू की एक संयुक्त समीक्षा बैठक के कार्यवृत्त की प्रति प्रस्तुत कर दी। नियमित आधार पर संयुक्त समीक्षा बैठक के अभाव में, विभाग मानीटर और समस्याओं की पहचान नहीं कर सका, घटिया निष्पादन/कमी के कारण नहीं जान सका और ईओयू को संभावित उपायों का सुझाव नहीं दे सका। इससे समान रूप से विभाग के राजस्व की सुरक्षा का हित और प्रस्तावित निर्यात प्रोत्साहन नीति के साथ साथ अगले वर्ष का संभावित लक्ष्य भी प्रभावित हुआ।

सीबीईसी ने अपने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2015) कि बोर्ड डीसी को एक प्रति सहित क्षेत्रीय फोर्मेशनों को अनुदेशों की पुनरावृत्ति कराएगा।

अन्तिम परिणाम लेखापरीक्षा को सूचित किया जा सकता है।

4.3 अनुचित निगरानी के मामले

(क) वार्षिक निष्पादन रिपोर्ट (एपीआर) का अधूरा प्रारूप

ईओयू/सेज इकाईयों द्वारा डीसी को उनके निष्पादन की निगरानी के लिए प्रस्तुत एपीआरज की समीक्षा से पता चला कि एपीआरज के मौजूदा प्रारूप में डीटीए से कच्चे माल की खरीद और कच्चे माल और पूंजीगत माल के आयात पर छोडे गए शुल्क के संबंध में सूचना शामिल नहीं की गई थी। इसके अलावा, यद्यपि आभूषणों की विनिर्माण प्रक्रिया में आयातित और स्वदेशी कच्चे माल दोनो शामिल होतें है, उनके संबंध में एपीआर में सूचना नहीं दी गई थी। इस सूचना के अभाव में, विभाग एफटीपी के प्रावधानों के तहत जैसा अपेक्षित था निर्यात्त माल के मूल्य संवर्धन का पता नहीं लगा सका।

सीमा शुल्क विभाग लेखापरीखा आपत्ति से सहमत था और कहा कि उनके पास इकाईयों द्वारा विनिर्माण प्रकिया में उपयोग किए गए देशज कच्चे माल के संबंध में ब्यौरा नहीं है।

डीओसी का उत्तर प्रतीक्षित है (जनवरी 2016)।

(ख) एपीआरज और निर्यातकों के सनदी लेखाकारों द्वारा अनुरक्षित और प्रमाणित स्टाक में विसंगति

सेज विनियमावली 2006 में अनुबंधित है कि एक सेज में प्रत्येक इकाई को वित्तीय वर्ष वार उचित लेखों का अनुरक्षण करना है जिसमें स्पष्ट रूप से आयातित माल का मूल्य, माल का उपभोग और उपयोग, माल का उत्पादन, निर्यात द्वारा माल का निपटान और स्टाक में शेष दर्शाया गया और निर्धारित प्रारूप में डीसी को एपीआर, जो एक सनदी लेखाकार (सीए) द्वारा यथा प्रमाणित हो प्रस्तुत करनी होती है।

लेखापरीक्षा ने इकाईयों द्वारा अपनी प्रमाणित एपीआरज में प्रस्तुत डाटा का मिलान स्टाक रजिस्टर, बिक्री रजिस्टर और सीमाशुल्क अभिलेखों में उपलब्ध डाटा से किया और चार एसईईपीजेड-सेज इकाईयों में विसंगतियॉ पाई।

इसी प्रकार, एचबीपी में प्रावधान है कि एक ईओयू प्रत्येक वर्ग के आयातित माल/अधिप्राप्त शुल्क मुक्त की पूरी मात्रा, जिसे निर्यात, डीटीए में बिक्री/आपूर्तियों या अन्य को सेज/ईओयू/ईएचटीपी/एसटीपी/बीटीपी इकाईयों द्वारा अन्तरण की मंजूरी दी गई हो और स्टाक में शेष के लिए उचित लेखाओं का अनुरक्षण करेगा।

एपीआर डाटा, इसके सत्यापन का आधार बनाता है कि क्या इकाईयों ने वास्तव में अपेक्षित सकारात्मक एनएफई प्राप्त किया है और एक मानीटरिंग तंत्र के रूप में भी सुनिश्चित करता है कि इकाईयॉ लागू नियमों की परिधि में कार्य कर रही हैं। अतः डाटा में विसंगतियॉ एनएफई को विकृत कर सकती हैं। कुछ निदर्शी मामले परिशिष्ट 15 में वर्णित है।

डीओसी का उत्तर प्रतीक्षित है (जनवरी 2016)।

(ग) एपीआर की गैर/विलम्बित फाइलिंग

डीसी कार्यालय, सूरत सेज, जयपुर सेज, एनसेज, नोएडा, ईपीआईपी, सीतापुर, जयपुर, इंन्दौर सेज, मनिकंचन, फाल्टा सेज और सीसेज, कोचीन में फाइल की गई एपीआरज की संवीक्षा से पता चला कि इकाईयों द्वारा एपीआर की गैर विलम्बित/गलत फाईलिंग की गई थी जैसा कि (परिशिष्ट 15ए) में वर्णित है।

सीबीईसी ने अपने उत्तर (दिसम्बर 2015) में मै. वर्ल्ड वाइड स्माल डायॅमड मेन्युफैक्चरिंग प्रा.लि. होशंगाबाद रोड, भोपाल द्वारा विलम्ब में भरी गई एपीआर को स्वीकार करते समय कहा कि इकाई को चेतावनी दे दी गई है।

बाकी मामलों में सीबीईसी का उत्तर प्रतीक्षित है (जनवरी 2016)।

सिफारिश सं. 9: *वाणिज्य विभाग द्वारा एक उचित नियंत्रण तंत्र स्थापित किया जा सकता है ताकि सेज/ईओयू द्वारा एपीआरज में प्रस्तुत डाटा का आश्वासन और विश्वसनीयता प्राप्त की जा सके।*

(घ) दैनिक ट्रेड रिटर्न (डीटीआर) में निर्यात का गलत डाटा

सीमाशुल्क प्राधिकरण द्वारा 'दैनिक ट्रेड रिर्टन' (डीटीआर) को तैयार करने के लिए एसबीज और बीईज स्रोत दस्तावेज हैं जिन्हें वाणिज्यिक आसूचना और

सांख्यिकी महानिदेशालय (डीजीसीआईएस) को विदेशी ट्रेड डाटा के प्रसंस्करण और सांख्यिकी प्रस्तुतीकरण के लिए भेजा जाता है।

एफपीओ, जयपुर के अभिलेखों से पता चला कि 2012-13 और 2013-14 के दौरान आठ मामलों में डीटीआर में एफओबी मूल्य और निर्यात बीजक में एफओबी मूल्य मेल नहीं खा रहे थे। डीटीआर में ₹ 7.28 करोड़ की राशि के निर्यात मूल्य की अधिक रिपोर्टिंग थी। इससे पता चलता है कि डीजीसीआईएस के आयात निर्यात डाटाबेस को सही करने की आवश्यकता है कि ताकि वास्तविक आयात/निर्यात आंकडे दिए जा सकें।

सीबीईसी ने अपने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2015) कि डाटा के मिलान का कार्य प्रगति में है।

अन्तिम परिणाम लेखापरीक्षा को सूचित किया जा सकता है।

(ड.) शुल्कयोग्य माल इत्यादि की पहचान के लिए अपर्याप्त प्रणाली

एमआईएस के भाग के रूप में शुल्क योग्य माल की पहचान, शुल्क संग्रहण हेतु कम्प्यूटरीकृत बिलिंग प्रणाली, शुल्क संग्रहण की मद वार डाटाबेस-वार प्रतिदिन के अनुरक्षण की प्रणाली और आवधिक रिपोर्टिंग प्रणाली सीमाशुल्क प्रशासन के लिए एक अच्छे आन्तरिक नियंत्रण तंत्र के लिए मापदंड हैं।

सीमाशुल्क संग्रहण और शुल्क संग्रहण के अभिलेखों के अनुरक्षण के लिए मुम्बई अन्तर्राष्ट्रीय हवाईअड्डा पर अनुसरण की जा रही प्रक्रिया और प्रणाली की लेखापरीक्षा जांच में कमियॉ पाई गई।

1. सभी सीमाशुल्क प्राप्तियों के लिए बैगेज प्राप्तियां प्रत्येक और प्रत्येक मद के लिए पेंसिल कार्बन का उपयोग करते हुए हाथ से तैयार और गणना की गई थी।

2. प्रतिदिन के उपयोग के लिए सोना शुल्क डेबिट रजिस्टरों (डीडीआर) के लिए बैगेज प्राप्ति बुक जारी और वापिस लाने के लिए कोई मानक प्रक्रिया अपनाई नहीं जा रही थी। कुछ डीडीआर में तिथि नहीं थी। कुछ मामलों में विदेश में रहने की अवधि विनिर्दिष्ट नहीं थी जिसके बिना लागू शुल्क का पता नहीं लगाया जा सकता था। कुछ मामलों में डीडीआर की तीसरी प्रति जो

एक कार्बन कापी होनी चाहिए थी पेन से लिखी हुई थी। इसके अलावा डीडीआरज अव्यवस्थित तरीके से उपयोग किए गए थे।

3. सीमाशुल्क संग्रहण के लिए डाटाबेस का अनुरक्षण नहीं किया गया था। प्रशासन (तकनीकी) के पास केवल रिपोर्टिंग उद्देश्यों के लिए शुल्क संग्रहण के मासिक आंकडे थे।

4. वायु आसूचना इकाई (एआईयू) और बैच/यूनिफार्म अनुभाग (परिशिष्ट 16) द्वारा पिछले चार वर्षों में जब्त किए गए स्वर्ण की मात्रा और मूल्य के विश्लेषण से पता चला कि एआईयू द्वारा स्वर्ण की जब्ती कई वर्षों में काफी अधिक हो गई थी, तथापि, बैच (यूनिफार्म) अनुभाग द्वारा जब्त मात्रा में वृद्धि काफी अधिक नहीं थी, जबकि बैच अनुभाग की कार्यकारी क्षमता एआईयू विंग से काफी अधिक थी और उनका बैगेज कलीयेरंस पर सीधा नियंत्रण था।

सीबीईसी ने अपने उत्तर में स्वीकार किया (दिसम्बर 2015) कि यात्री टर्मिनल पर कम्पयूटरीकरण प्रक्रिया प्रारंभ नहीं की गई थी। यह प्राप्त होने वाले लाभ की तुलना में सही निवेश नहीं था। निर्धारण प्रक्रिया के कम्पयूटरीकरण के संबंध में पहलूओं को देखा जा रहा था और व्यवहार्यता अध्ययन किया जा रहा था, उच्च प्राथमिकता पर आवश्यक कदम उठाए जाएंगे।

लागत लाभ विश्लेषण के संबंध में विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा ने गंभीर चूकें पाई जैसा कि ऊपर बताया गया है। इन सभी चूकों/कमियों के कारण शुल्क अपवंचन का गंभीर जोखिम हो सकता है। अतः लेखापरीक्षा का मत है कि यदि प्रक्रिया को ईडीआई प्रणाली के साथ जोड़ा जाए तो इन चूकों को समाप्त किया जा सकता है। विभाग का उत्तर तर्कसगंत नहीं है क्योंकि हवाईअड्डा पर सीमाशुल्क अधिकारियों की तैनाती का मुख्य उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि यात्री परिचालन को सुविधाजनक बनाते समय कोई शुल्क योग्य माल सीमाशुल्क बैरियर से लागू सीमाशुल्क के उदग्रहण के बिना न निकल जाए। हवाईअड्डा पर शुल्क संग्रहण प्रणाली के कम्पयूटरीकरण से न केवल बैगेज निकासी प्रक्रिया में गति आएगी किन्तु आरएमएस/डीजीओवी के लिए सभी लेनदेनों का स्थायी डाटाबेस बनाने के

अलावा शुल्क अपवंचन का पता लगाने के महत्वपूर्ण कार्य के लिए मूल्यवान श्रमबल भी उपलब्ध होगा।

(च) रजिस्टरों का अनुचित अनुरक्षण

दिनांक 14 अगस्त 2013 के आरबीआई के परिपत्र के साथ पठित दिनांक 4 सितम्बर 2013 के परिपत्र के अनुसार, सीमाशुल्क अधिकारी परिपत्र में बताए गए दस्तावेजों की प्रस्तुती के बाद सुसंगत छूट अधिूसचना के तहत निर्यात उत्पादन हेतु स्वर्ण की मंजूरी की अनुमति दे सकेगा और रजिस्टर में निर्धारित प्रपत्र में आवश्यक प्रविष्टियां करेगा। इस रजिस्टर का अनुरक्षण सीमा शुल्क अधिकारी द्वारा उसके क्षेत्राधिकार के तहत स्वर्ण का आयात करने वाली प्रत्येक नामित एजेंसी के लिए अलग से किया जाना था।

एसीसी, मुम्बई में यह पाया गया कि सीमा शुल्क द्वारा परिपत्र की शर्तों के अनुसार रजिस्टरों का उचित रूप से अनुरक्षण नहीं किया जा रहा था। विभिन्न निर्यातकों को जारी स्वर्ण की मात्रा से संबंधित प्रविष्टियां दर्ज नहीं की गई थी। रजिस्टरों में प्रविष्टियां सक्षम अधिकारी द्वारा सत्यापित नहीं की गई थी और कुछ रजिस्टरों में अनुवर्ती खेप में आयात के लिए अनुमत मात्रा की गणना नहीं की गई थी।

सीबीईसी ने आपत्ति को स्वीकारते हुए कहा (दिसम्बर 2015) कि रजिस्टरों का अनुरक्षण और उचित अद्यतन किया जाएगा।

(छ) सेज के अन्तर्गत इकाईयों द्वारा अभिलेखों का अनुरक्षण न करना

रत्न और आभूषण क्षेत्र में सभी इकाईयों को आयात, उपयोग और जारी, पुनः बनाने के लिए उपयोग किए गए आयातित टूटे हुए आभूषण, पुनः पिघलाने, मरम्मत इत्यादि के लिए रजिस्टर का अनुरक्षण करना अपेक्षित है। इसके अलावा, रजिस्टर में क्रमिक रूप से संख्या वाले पृष्ठ होने चाहिए और प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिए अनुरक्षित होने चाहिएं और प्रत्येक महीने के अन्त पर शेष समंजित किया जाना चाहिए ताकि संबंधित प्राधिकारी आसानी से अनुरक्षित लेखे की जॉच और उसे सत्यापित कर सकें। इसके अलावा, ऐसे माल का अलग से भंडार किया जाना चाहिए और उसमें ऊपर निर्धारित आवश्यकता के

अनुसार स्टाक में मात्रा उचित अधिकारी द्वारा स्टाक चलान/स्टाक के साथ मिलाई जानी चाहिए।

तीन सुरसेज, सूरत इकाईयों नामतः मै. सोलर एक्सपोर्ट, मै. काव्या ज्यूल्स और मै. फायरस्टार इन्टरनेशनल प्रा. लि. ने ₹ 537.58 करोड़ के मूल्य के पूराने आभूषणों का आयात किया, तथापि, इकाईयों द्वारा उपरोक्त उल्लिखित अभिलेख का अनुरक्षण नहीं किया गया।

इसे बताए जाने पर (जून 2015) विभाग ने उत्तर दिया (जून 2015) कि सुधारात्मक कार्रवाई की जाएगी।

अन्तिम परिणाम लेखापरीक्षा को बताया जा सकता है।

(ज) ईओयू के जाब कार्य की मानीटरिंग न करना

दिनांक 1 अप्रैल 2003 के परिपत्र के अनुसार, डीटीए में उत्पादन का उप ठेका अनुमत करने से पूर्व, सहायक कमिश्नर/उप कमिश्नर के क्षेत्राधिकार में डीटीए के उत्पादन के ऐसे उप ठेका की आवश्यकता से अपने आप को संतुष्ट कर सकता है। यह सुविधा ईओयू इकाईयों को नियमित रूप से अनुमत नहीं थीं। सरकार का उद्देश्य इकाई को डीटीए को या अन्य ईओयू को विनिर्माण देने की अनुमति देना था ताकि वास्तविक कठिनाइयों से उबरा और इकाईयों द्वारा निर्यात हेतु माल की अचानक मांग को पूरा करने में समक्ष बनाया जा सके।

जाब कार्य के लिए अनुमति से संबंधित अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि उत्पाद शुल्क विभाग एनएसईजेड के तहत 100 प्रतिशत ईओयू मै. लोधा ज्यूलरी एक्सपोर्ट इंडिया प्रा.लि. को 2010-11 से 2014-15 की अवधि के लिए डीटीए में उत्पादन प्रक्रिया के लिए उप ठेका की अनुमति नेमी रूप से दे रहा था। यह भी पाया गया कि 2015-16 की अवधि के लिए डीटीए में उत्पादन प्रक्रिया के उप ठेका की पूर्व अनुमति बिना किसी कठिनाई और अचानक मांग का पता लगाए बिना दी गई थी जिससे उप ठेका आवश्यक हो गया।

डीओसी का उत्तर प्रतीक्षित है (जनवरी 2016)।

(झ) ईआर-2 विवरणी विलम्ब से फाइल करना

केन्द्रीय उत्पाद शुल्क विनियमावली, 2002 के अनुसार, प्रत्येक निर्धारिती, अधिसूचना में विनिर्दिष्ट प्रारूप में माल के उत्पादन और निराकरण और अन्य प्रासंगिक विवरणों को महीने की समाप्ति के दस दिन बाद, जिससे विवरणी संबंधित है, को केन्द्रीय उत्पाद शुल्क अधीक्षक को एक मासिक विवरणी प्रस्तुत करेगा।

जयपुर में अभिलेखों की नमूना जॉच के दौरान हमने पाया कि दो 100 प्रतिशत ईओयू इकाईयों[19] ने 3 से 120 दिनों के बीच विलम्ब से अपने ईआर-2 विवरणी फाइल किए थे। उत्तर में विभाग ने कहा कि दोनों निर्धारितियों को एससीएन जारी किए गए थे।

अन्तिम परिणाम लेखापरीक्षा को सूचित किया जा सकता है।

(ञ) सरकारी राजस्व का अवरोधन

स्वर्ण के सिक्कों पर शुल्क लगाने के उदग्रहण के संबंध में दिनांक 12 मई 2004 की अधिसूचना में अस्पष्टता के संबंध में लेखापरीक्षा आपत्ति के आधार पर एससीएन जारी किया गया था और आयातित स्वर्ण के सिक्कों पर शुल्क की प्रभावी दर पर स्पष्टीकरण हेतु मामला बोर्ड को भेजा गया था। चूंकि बोर्ड से कोई प्रतिक्रिया प्राप्त नहीं हुई थी, इसलिए मामले काल बुक को हस्तांतरित किए गए थे और अभी भी वह अधिनिर्णयन हेतु लम्बित हैं, जिसमें ₹ 3.29 करोड़ का शुल्क शामिल है। बोर्ड ने 17 मार्च 2012 को स्पष्ट किया कि 995 की शुद्धता और उससे ऊपर वाले स्वर्ण के सिक्कों पर शुल्क की कम दर उदग्रहीत की जाती है और कम शुद्धता के स्वर्ण के अन्य सिक्कों पर शुल्क की उच्च दर उदग्रहीत की जाती है और मार्च 2012 के बाद से निर्धारण तदनुसार किया जा रहा है। तथापि, बोर्ड ने काल बुक में पडे मामलों के निर्धारण के लिए कोई निर्देश जारी नही किए जिसके परिणामस्वरूप ₹ 3.29 करोड़ का राजस्व अवरूद्ध हो गया।

सीबीईसी ने अपने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2015) कि शुरू से स्वर्ण के सिक्कों पर समय समय पर सीमाशुल्क की रियायती दर दी गई थी।

---

[19] मै. मिलेनियम ज्यूल्स (100% ईओयू), जयपुर, मै. ए.के. एक्पोर्टस (100% ईओयू), जयपुर।

यह भी कहा गया कि काफी हद तक संभावना है कि एक पण्य एक अधिसूचना से अधिक के तहत कवर हो सकती है जिस पर शुल्क के विभिन्न दर लगते हो। ऐसे मामलों में विषय पर विभिन्न कानूनी घोषणाओं के अनुसार शुल्क की कम दर के लाभ से निर्धारिती को वंचित नहीं रखा जा सकता।

सीबीईसी का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि अपनी स्वयं की नीति के आधार पर कोयम्बेतूर कमिश्नरी द्वारा 5 वर्षों से अधिक के लिए काल बुक में लम्बित मामलों के साथ उन्हें रेफर करने के बावजूद बोर्ड ने इस मामले पर कोई स्पष्टीकरण जारी नहीं किया।

(ट) विभाग में स्वर्ण भंडार का कम लेखांकन

कोई माल जो मूल्य के संबंध में या सीमाशुल्क अधिनियम के तहत की गई घोषणा के अनुरूप नहीं है, अधिनियम के तहत जब्ती और शास्ति के दायी है और आयातक/यात्री के पास जब्ती के बदले माल को शुल्क भुगतान और मुक्त करवाने का विकल्प है। जब्त माल का दिनांक 8 अगस्त 2005 के परिपत्र में निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार निपटान किया जा सकता है।

मुम्बई हवाईअड्डा में एमटीआर (परिशिष्ट 17) के अनुसार 31 मार्च 2015 तक 725.08 क्रि.ग्राम का स्वर्ण का भंडार था। ।

लेखापरीक्षा ने पाया कि निपटान के रूप में दर्शाए गए स्वर्ण में 'जब्ती का हस्तांतरण/राइप माल' के शीर्ष के तहत मूल्यांकन हेतु आईयू को सौंपे गए ₹ 3.63 करोड़ की सोनें की ईटें 14516.80 ग्राम और ₹ 1.12 करोड़ का अन्य रूपों में सोना 4517 ग्राम को निपटान के रूप में माना गया था। यह आन्तरिक हस्तांरण होने के कारण निपटान के रूप में नही माना जा सकता। इसके अतिरिक्त, जारी करने वाले प्राधिकार (स्ट्रांग रूम) द्वारा कोई अभिलेख अनुरक्षित नही किया जा रहा था। ताकि मूल्यांकन हेतु जारी स्वर्ण की वापसी को ट्रेक किया जा सके। इसके अतिरिक्त, स्वर्ण के स्टाक लेखे में स्ट्रांग रूम से जारी स्वर्ण और डीएस-1 अनुभाग (अनुभाग जहां स्वर्ण की मूल्यांकन हेतु मंजूरी दी गई थी और अन्य जब्त माल को अस्थायी रूप से रखा जाता है) में दर्शाए गए स्वर्ण के भंडार के बीच स्वर्ण का 13337.80 ग्राम का अन्तर पाया गया था। डीएस-1 अनुभाग ने कोई एमटीआर तैयार नहीं किया था और

इसलिए डीएस-1 अनुभाग में पडे स्वर्ण भंडार और अन्य वस्तुओं को मानीटर करने के लिए कोई सूचना प्रबंधन प्रणाली (एमआईएस) उपलब्ध नहीं थी।

कमिश्नरी द्वारा रिपोर्ट किए गए 725.08 कि.ग्रा के अन्त शेष स्टाक में 31.274 कि.ग्रा स्वर्ण शामिल नहीं था जो मार्च 2015 के लिए एमटीआर में 'निपटान हेतु राइप' के तहत दर्शाया गया है।

वर्ष 2014-15 के लिए 'जब्त और राइप माल के हस्तांतरण' शीर्ष के तहत एमटीआर में निपटान के रूप में दर्शाए गए 330.545 कि.ग्रा स्वर्ण की मात्रा के प्रति, 'राइप से पूर्व/निपटान हेतु राइप' शीर्ष के तहत स्वर्ण की अनुवर्ती प्राप्ति स्वर्ण केवल 91.437 कि.ग्रा थी जो 239.108 कि.ग्रा के स्वर्ण के निपटान का मिलान न होना दर्शाता है। ऊपर बताए गए स्वर्ण स्टाक के लेंखाकन में अन्तर के मिलान की आवश्यकता है।

एआईयू/डीएस-1 के मूल्यांकन उद्देश्य और उसकी वापसी के लिए स्ट्रांग रूप से जारी स्वर्ण के मिलान के लिए कोई प्रणाली नहीं थी। पिछले 5 वर्षों के दौरान स्ट्रांग रूम से निपटान के रूप में दर्शाए गए स्वर्ण के संबंध में 31 मार्च 2015 तक स्वर्ण के स्टाक का मिलान मांगा गया था और उसे लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं करवाया गया था।

सीबीईसी ने अपने उत्तर में बताया (दिसम्बर 2015) कि सम्पूर्ण स्वर्ण स्ट्रांग रूम को वापिस कर दिया गया है और एक महीने का मिलान दिया गया था। इसके अलावा, उसने बताया कि डीएस 1 के साथ मिलान में स्पष्ट अन्तर केवल एमटीआर कालम में उचित शीर्ष की कमी के कारण था जहां स्वर्ण की ऐसी गतिविधि का लेखांकन हो सकता था।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नही है क्योंकि विभाग ने पूरी लेखापरीक्षा अवधि के लिए मिलान कार्य प्रस्तुत नहीं किया और यह उचित मानीटरिंग प्रणाली में कमी दर्शाता है। विभाग ने यह भी बताया कि स्ट्रांग रूम में क्लीयरड के रूप में दर्शायी गई मात्रा डीएस 1 शेष के साथ कभी भी मेल नहीं खाएगी क्योंकि डीएस 1 से क्लीयरेंस को स्ट्रांग रूम में नई प्राप्तियों के रूप में दर्शाया गया है। यह लेखापरीक्षा के तर्क का समर्थन करता है कि स्ट्रांग रूम से क्लीयर स्वर्ण के लिए ट्रेकिंग प्रणाली की कमी है।

4.4 आन्तरिक नियंत्रण का अभाव

(क) सीमाशुल्क अधिनियम की धारा 110 (1ए) के तहत कार्रवाई प्रारंभन करना

केन्द्रीय सरकार आधिकारिक राजपत्र में अधिसूचना द्वारा किसी माल का स्वरूप, समय के साथ माल के मूल्य में मूल्याह्रास, माल के लिए भडांरण स्थान में बाधाओं या किसी अन्य प्रासांगिक विवेचन को ध्यान में रखते हुए माल या माल की श्रेणी को निर्दिष्ट कर सकता है, जिसे जितना जल्दी हो सके इसकी जब्ती के बाद प्रक्रिया के अनुपालन के बाद समय समय पर उसी तरीके में उचित अधिकारी द्वारा निपटाया जाए।

इसके अलावा, जहां एक उचित अधिकारी द्वारा किसी माल की जब्ती की जाती है वहॉ माल की एक सूची तैयार करेगा जिसमें उसके विवरण, मात्रा, गुणवत्ता, मार्क, संख्या, उदगम देश और अन्य विवरण से संबंधित ब्यौरे शामिल हो जैसा वह उचित अधिकारी अधिनियम के तहत किसी कार्रवाई में माल की पहचान के लिए सुसंगत समझे और इस प्रकार तैयार की गई माल सूची की सटीकता को प्रमाणित करने के उद्देश्य हेतु मजिस्ट्रेट को आवेदन करेगा और मजिस्ट्रेट की उपस्थिति में ऐसे माल की फोटो लेगा और इसे सही के रूप में प्रमाणित कराए तथा मजिस्ट्रेट जितना जल्दी हो सके आवेदन को अनुमति देगा।

लेखापरीक्षा ने पाया कि मुम्बई हवाईअड्डा में निपटाए गए कुल 262 मामलों में से (₹ 41.84 करोड़ का अंकित मूल्य), 69 मामलों (₹ 16.45 करोड़ का अंकित मूल्य) का निपटान माल की जब्ती और निपटान के लिए उचित प्रक्रिया का अनुसरण किए बिना किया गया था। इसके अलावा 2013-14 के दौरान निपटाए गए 157 मामलों में (₹ 6.84 करोड़ का अंकित मूल्य), विभाग इस बात की पुष्टि के लिए कोई रिकार्ड प्रस्तुत नहीं कर सका कि क्या किसी प्रक्रिया का अनुसरण किया गया था या नहीं।

सीबीईसी ने अपने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2015) कि जहां तक जब्ती के तहत माल का संबंध है वहॉ सभी अनुबंधित प्रक्रियाओं का किसी विचलन के बिना उचित रूप से अनुसरण किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जैसा ऊपर उल्लिखित मामले के दृष्टिगत सत्यापन के लिए कोई समर्थित साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किया गया था और विभाग 69 मामलों के बारे में मौन था जिनका धारा 110 (1ए) के तहत कर्रवाई किए बिना निपटान किया गया था।

(ख) जब्त/जब्ती माल का निपटान न करना

सीमाशुल्क अधिनियम, 1962 में जब्त माल के निपटान के बाद सरकार को देय राशि की वसूली का प्रावधान करता है। सीबीईसी ने अपने विनिर्देशों (दिनांक 22 जुलाई 2010) में निर्देश दिया कि प्रत्येक सीमाशुल्क फोर्मेशन गैर मंजूर/गैर दावा किए गए कार्गो के शीघ्र निपटान के लिए एक समय व्यापक समीक्षा के लिए एक 'टास्क फोर्स' का गठन करेगा और लम्बित नौभार जो निपटान हेतु तैयार हो के वर्ष वार ब्रेक अप के साथ निपटान में की गई प्रगति के बारे में पूछेगा। सीबीईसी ने अपने अनुदेशों में भी दोहराया कि उन मामलों में जहां सीमाशुल्क द्वारा प्रेषणों को रोका गया था, वहॉ सभी लम्बित कार्यवाहियां जैसे जांच, अधिनिर्णय और संबंधित कानूनी कार्यवाहियों को बिना विलम्ब के पूर्ण किया जाना चाहिए। अनुदेशों के अनुसार यह कमिश्नरों की जिम्मेदारी थी कि वह नियमित आधार पर ऐसे नौभार का तुरन्त निपटान सुनिश्चित करें।

(i) मुम्बई हवाईअड्डा में, लेखापरीक्षा ने पाया कि मार्च 2015 तक ₹ 177.64 करोड़ तक का स्वर्ण, हीरे और कीमती पत्थर गैर निपटान किए पडे हैं। इनमें से ₹ 26.90 करोड़ के मूल्य के 95 मामले एक वर्ष से अधिक से लम्बित थे और ₹ 5.26 करोड़ के मूल्य के 27 मामले तीन वर्षों से अधिक से लम्बित थे।

इसी प्रकार डिप्टी कमिश्नर (सीमाशुल्क) जेजीएसई के कार्यालय और एयर कार्गो काम्पलेक्स सांगनेर, जयपुर में 319.87 कि.ग्रा (सीटीएच 71 के अंतर्गत) भार की आयातित वस्तुएं/माल अदावित पडे हुए थे और वे 1 वर्ष से 24 वर्षों की अवधि से निपटान हेतु लम्बित थे।

(ii) कोयम्बेतूर कमिश्नरी की सीमाशुल्क आसूचना इकाई में, 2013-14 और 2014-15 की अवधि के दौरान ₹ 5.01 करोड़ के मूल्य के स्वर्ण के 11 परेषणों को जब्त किया गया था। इनमें से, नौ मामले अधिनिर्णीत थे और अधिनिर्णयन प्राधिकारी द्वारा ₹ 2.91 करोड़ के मूल्य के माल की पूर्ण जब्ती

के आदेश पारित किए गए थे और जुर्माना एवं शास्ति क्रमशः ₹ 65 लाख और ₹ 51 लाख की राशि भी लगाई गई थी। तथापि, छः मामलों में, यद्यपि 60 दिन की अपील अवधि समाप्त हो गई थी किन्तु जुर्माने और शास्तियों की क्रमशः ₹ 57 लाख और ₹ 42 लाख की राशि वसूली के लिए कोई कार्रवाई प्रारंभ नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त, जब्त माल निपटान हेतु तैयार है क्योंकि अधिनिर्णय आदेश ₹ 2.34 करोड़ के मूल्य की पूर्ण जब्ती के लिए पास किया गया था।

इसी प्रकार चेन्नई वायु सीमाशुल्क में, फरवरी और मार्च 2014 के दौरान चेन्नई हवाईअड्डा से संबंधित पांच मामलों जिसमें ₹ 68.93 लाख का मूल्य शामिल था के अधिनिर्णय पर जब्त 2.516 कि.ग्रा. की मात्रा और ₹ 18 लाख के शोधित जुर्माने और ₹ 7.55 लाख की राशि की शास्ति लगाई गई थी जो एक वर्ष से अधिक के लिए उगाही हेतु लम्बित है।

सीबीईसी ने अपने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2015) कि मुम्बई III कमिश्नरी को निर्देश जारी कर दिए गए हैं कि वह गैर मंजूर/दावा न किए गए/निपटान हेतु तैयार माल के शीघ्र निपटान के लिए सभी गतिविधियों की समीक्षा करे।

जयपुर के मामले में सभी गैर मंजूर/दावा न की गई कार्गो के लिए 07.02.2015 की नीलामी की गई थी। केवल एक प्रेषण आरक्षित कीमत की तुलना में कम बोलियों के कारण बिना नीलामी के रह गया था।

एसीसी कोयम्बेतूर के मामले में कोयम्बेतूर कमिश्नरी कर वसूली सैल को उसकी वसूली की आवश्यक कार्रवाही करने के लिए निर्देश जारी कर दिए गए है। निपटान मामलों के संबंध में सभी अधिनिर्णयन मामलों में कार्रवाई पहले से की जा रही है।

इन मामलों में अन्तिम परिणाम लेखापरीक्षा को बताया जा सकता है।

(ग) निपटान इकाई के हस्तांतरण में प्रक्रियागत चूकें

केन्द्रीय वेयर हाऊसिंग निगम (सीडब्ल्यूसी) और सीमाशुल्क कमिश्नर (सामान्य) के बीच 2001 में हुए आईजीआई हवाईअड्डा, नई दिल्ली पर वेयरहाऊस के प्रबन्धन के संबंध में हस्ताक्षरित करार के अनुसार 'एयरलाइन्स या संबंधित यात्री द्वारा 30 दिन के अन्दर माल की मंजूरी न होने पर वह

माल सीमाशुल्क द्वारा उनकी निपटान इकाईयों के लिए हटाया जाना दायी होगा और इसके लिए सीडब्ल्यूसी सीमाशुल्क को आवश्यक ब्यौरा प्रदान करेगा जब और जहां ऐसा माल निपटान हेतु तैयार होगा।

निपटान नियमपुस्तिका के अनुसार, जब भी कोई माल रोका/जब्त किया जाता है, तब इस माल की विस्तृत माल सूची जिसमें ऐसा ब्यौरा जैसे माल का ब्यौरा, मात्रा, माल की स्थिति, उदगम देश, कुल अनुमानित बाजार मूल्य इत्यादि को रोक/जब्ती के समय जब्ती अधिकारी द्वारा तैयार किए जाने चाहिए।

अभिलेखों की नमूना जांच के दौरान लेखापरीक्षा ने पाया कि अप्रैल 2010 से मार्च 2015 की अवधि के दौरान कुल 179 मूल्यवान माल/मदें (स्वर्ण छडे/रोड/राउंडस, स्वर्ण आभूषण/चांदी/कृत्रिम आभूषण) सीडब्ल्यूसी के वेयरहाऊस में बिना मूल्यांकन के पडीं थी जिसके परिणामस्वरूप उपरोक्त प्रावधानों के उल्लंघन में उनका निपटान नहीं हुआ।

विभाग जल्दी से जल्दी इस माल के निपटान के लिए कार्रवाई प्रारंभ कर सकता है ताकि माल की किसी क्षति या उठाईगिरी से बचा जा सके और जब्त/जब्त किए गए कीमती माल की हानि के जोखिम को कम किया जा सके।

सिफारिश की, कि निपटान प्रणाली आईसीईएस प्रणाली में बनायी जानी चाहिए की प्रतिक्रिया में सीबीईसी ने कहा कि निपटान एक स्थानीय कार्य है और इसका अन्य कमिश्नरियों की कार्यप्रणाली पर कोई प्रभाव नहीं है। अतः केन्द्रीकृत संसाधन के लिए माडयूल विकसित करने से मूल्य में कोई वृद्धि नहीं हो सकती। तथापि, इस संबंध में एक नीति निर्णय लिया जा सकता है।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा ने ऐसे उदाहरण पाए जहां सीमाशुल्क अधिनियम 1962 की धारा 110 (1ए) के तहत कोई कार्रवाई नहीं की गई थी। यह गैर निपटान किए गए माल की वर्ष वार स्थिति से स्पष्ट है कि निपटान समयबद्ध तरीके से नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा का मत है कि यदि इसे ईडीआई के साथ जोडा जाए, तो यह जब्त माल के समय से निपटान की मानीटरिंग में मदद करेगा, राजस्व के अवरोधन सरकारी

संसाधनों को हटानें में और सीबीईसी और इसके क्षेत्रीय फोर्मेशन के लिए एमआईएस का सृजन करेगा और मौजूदा प्रणाली पर भार की जगह मूल्य संवर्धन होगा।

5. निष्कर्ष

भारतीय अर्थव्यवस्था में रत्न एवं आभूषण उद्योग का महत्त्वपूर्ण स्थान है तथा यह कुल निर्यात में लगभग 15 प्रतिशत का योगदान देता है। रत्न एवं आभूषण क्षेत्र जो भारत की समग्र निर्यात वृद्धि को बढ़ा रहा था, 2014-15 में केवल 0.7 प्रतिशत की नगव्य वार्षिक वृद्धि तक घट गया था जबकि आयात 10.5 प्रतिशत तक बढ़ गया था जो व्यापार घाटे को बढ़ा रहा था। चूंकि भारत स्वर्ण का उत्पादक नहीं है तथा मुद्रा एवं संपत्ति को मानते हुए स्वर्ण आभूषण के एक महत्त्वपूर्ण सामाजिक-सांस्कृतिक विस्तार के साथ स्वर्ण की सम्पति मॉग के साथ स्वर्ण के मूल्य में परिवर्तन, आयात विनियम एवं निर्यात प्रोत्साहन योजनाओं का स्वर्ण व्यापार पर कोई महत्त्वपूर्ण प्रभाव नहीं पड़ा। इसने भारत को सबसे बड़ा स्वर्ण आयातक बना दिया है। साथ साथ, अपर्याप्त मूल्य संवर्धन के साथ हीरे में व्यापार तथा सीपीडी बढ़ा है।

डीओसी को निर्यात में त्वरित वृद्धि के माध्यम से रत्न एवं आभूषण क्षेत्र की वृद्धि के लिए उदार परिवेश तथा अवसंचना के निर्माण को सुगम बनाने तथा बहूमूल्य विदेशी मुद्रा अर्जित करने का आदेश दिया गया था। घरेलू मूल्य संवर्धन के कारण हुए निर्यात इस क्षेत्र में व्यापार घाटे को घटा सकते थे तथा परिणामस्वरूप चालू खाता घाटा (सीएडी) को कम कर सकते थे। तथापि, एफटीपी 2015-20 में, 2014 में 20.80 योजना के वापसी के बावजूद जीएवंजे क्षेत्र के लिए कोई निर्धारक प्रावधान नहीं बनाया गया था, एवं इसकी मध्यावधि समीक्षा के पश्चात यह डीओसी के नीतिगत निर्धारित लक्ष्य से नीचे आ गया।

आरबीआई का कार्य विदेशी विनियम को विनियमित करके वाह्य क्षेत्र को विनियमित करना था। लेखापरीक्षा ने पाया कि अकेले रत्न एवं आभूषण क्षेत्र ने कुल विदेशी विनियम व्यय के लगभग 13 प्रतिशत का योगदान दिया था। आरबीआई ने सरकार के परामर्श से चालू खाता घाटे को कम करने तथा घरेलू

बाजार में स्वर्ण की खपत को हतोत्साहित करने के लिए अगस्त 2013 में 20:80 योजना प्रारंभ की। परिणामस्वरूप डीईए द्वारा योजना को संशोधित किये जाने तक, स्वर्ण का आयात नियंत्रित हुआ था तथा मई 2014 में, आरबीआई ने स्टार/प्रीमियर व्यापार घरानों को स्वर्ण का आयात करने के लिए अनुमत किया।

इसी प्रकार, सीबीईसी/डीओआर को बेहतर करदाता सेवाएँ, निर्यात प्रोत्साहन उपायों को लागू करने तथा प्रभावी रूप से कर राजस्व का संग्रह करने का आदेश दिया गया था। 2010-11 से 2014-5 की अवधि के लिए छोडा गया कुल सीमाशुल्क ₹ 12,26,033 करोड़ था जबकि उपरोक्त में उसी अवधि के लिए रत्न एवं आभूषण क्षेत्र का हिस्सा 25 प्रतिशत (₹ 3,01,042 करोड़) था। इस अवधि में मूल्यांकन डाटावेस प्रबन्धन तथा सीमाशुल्क इलैक्ट्रानिक डाटा एप्लीकेशन में अन्तर से व्यापार गलत-बीजक बनाने मे उत्तरोत्तर वृद्धि हुई जिसके कारण विदेशी विनियम/पूँजीगत वाह्यप्रवाह हुआ।

अन्तिम बार 2008 में जी एवं जे क्षेत्र की लेखापरीक्षा की गई थी तथापि, लेखापरीक्षा द्वारा सुझाए गए अधिकतर सुधार पूरे नहीं किये गए थे।

योजना को लागू करने से पहले इसको प्रभाव आकलन तथा लागू करने के बाद अथवा छोड़ देने पर परिणाम आकलन के अभाव तथा अपर्याप्त समन्वय, नियंत्रण एवं निगरानी; परिचालनात्मक खराबी के मामलों, अनुपालना; कर प्रशासन हेतू अपर्याप्त आईसीटी अवसरंचना, सीमा संबंधी नियंत्रण, सुविधाओं तथा प्रभावीकरण के कारण योजनाएँ अप्रभावी रह गयीं।

डीओआर, सीबीईसी तथा डीओसी, डीजीएफटी को केवल व्यापार लेखांखन के माध्यम से बढ़ा चढ़ा कर बढ़ाए गए निर्यात ऑकडों से बचने के लिए एक वृद्धि सम्मत विधिसंगत रत्न तथा आभूषण व्यापार हेतू समन्वय, पूरी कार्यात्मकता के साथ ईडीआई प्रणालियों को लागू करने, व्यवहार लागत घटाने, संबंधित पार्टी संव्यवहारों को विनियमित करने, टैरिफ तथा पुनर्निर्यात में सुधार करने की आवश्यकता है।

इस निष्पादन लेखापरीक्षा का ₹ 19,522.67 करोड़ के प्रणालीगत मामलों के अतिरिक्त ₹ 1,003.37 करोड़ और आंतरिक नियंत्रण मामले जो निर्धारित नहीं किये जा सकते का राजस्व निहितार्थ है।

नई दिल्ली **(डा. नीलोत्पल गोस्वामी)**

दिनॉक: 16 मार्च 2016 **प्रधान निदेशक (सीमाशुल्क)**

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली **(शशि कान्त शर्मा)**

दिनॉक: 16 मार्च 2016 **भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक**