अध्याय 1: प्रस्तावना

1.1 पृष्ठभूमि

केन्द्रीय उत्पाद शुल्क प्रक्रिया की नई विधि, जिसे मॉडवैट (संशोधित योग्य मूल्य कर) कहा जाता है, को दिसम्बर 1985 में सरकार द्वार घोषित दीर्घावधि राजकोषीय नीति में अपेक्षित उपायों में से एक को कार्यान्वित करने के लिए 1 मार्च 1986 से आरम्भ किय गया था।

योजना उत्पादों को इनपुटों (वर्ष 1986 से) तथा पूंजीगत माल (वर्ष 1994 से) पर चुकाए गए शुल्क के क्रेडिट का लाभ उठाने तथा ऐसे क्रेडिट का उपयोग उनके द्वारा निर्मित अंतिम उत्पादों पर शुल्क के भुगतान के लिए समर्थ बनाता है। योजना का सेनवेट क्रेडिट योजना के रूप मे पुन: नामकरण, 1 अप्रैल 2000 से प्रभावी, किया गया था। इसे सेनवेट क्रेडिट नियमावली, 2001 से बदल दिया गया था, 1 जुलाई 2001 से प्रभावी, जिसने सेनवेट प्रावधानों तथा प्रक्रियाओं को विनिर्दिष्ट अंतिम उत्पादों के उत्पादकों के संबंध में प्रयुक्त विनिर्दिष्ट इनपुटों तथ पूंजीगत माल पर चुकाए गए शुल्क के क्रेडिट की अनुमति के लिए सरल कर दिया था। इसके अतिरिक्त, नियमों का परिशोधन, 1 मार्च 2002 से प्रभावी, सेनवेट क्रेडिट नियमावली, 2002, के माध्यम से किया गया था।

केन्द्र सरकार ने सेवाओं पर कर का उदग्रहण वर्ष 1994 से आरंभ किया था। वर्ष 2002 में वित्त अधिनियम, 1994 के खंड 94(2) के संशोधन के साथ केन्द्र सरकार को सेवा कर (एसटी) के क्रेडिट के संबध में नियम बनाने की शक्तियां दी गई थी। केन्द्र सरकार ने 16 अगस्त 2002 से प्रभावी सेवा कर क्रेडिट नियमावली, 2002 आरंभ की। यह योजना उत्पाद शुल्क पर सेनवेट योजना के समान थी, परन्तु केवल कर योग्य आउटपुट सेवाओं के प्रदान करने में प्रयुक्त इनपुट सेवा पर क्रेडिट के लिए ही सीमित थी। सेनवेट क्रेडिट नियमावली, 2004 प्रस्तावित तथा 10 सितम्बर 2004 से प्रभावी की गई ताकि इनपुट शुल्कों तथा कर का क्रेडिट सम्पूर्ण माल तथा सेवाओं तक बढाया जा सके।

1.2 संगठनात्मक ढांचा

केन्द्रीय उत्पाद तथा सीमा शुल्क बोर्ड (सीबीईसी), केन्द्रीय राजस्व बोर्ड अधिनियम, 1963 के अन्तर्गत स्थापित, वित्त मंत्रालय, भारत सरकार के अन्तर्गत राजस्व विभाग का भाग है। यह सीमा शुल्क के उदग्रहण तथा संग्रहण, केन्द्रीय उत्पाद शुल्कों तथा सेवा कर, तस्करी का निवारण तथा सीमा शुल्क, केन्द्रीय उत्पाद शुल्क, सेवा कर, तथा नशीली दवाओं से संबंधित विषयों की व्यवस्था से संबंधित नीति के निरूपण के कार्यों पर कार्य करता है। बोर्ड इसके अधीनस्थ संस्थाओं, सीमा शुल्क गृहो, केन्द्रीय उत्पाद शुल्क तथा सेवा कर कमिश्नरियों तथा केन्द्रीय राजस्व नियंत्रण प्रयोगशाला सहित, के लिए प्रशासनिक प्राधिकरण है।

1.3 कानूनी प्रावधान

1.3.1 केन्द्रीय उत्पाद शुल्क अधिनियम, 1944 की धारा 37 केन्द्र सरकार का अन्य बातों के साथ-साथ निम्न के लिए नियम बनाने के लिए अधिकार देता है:

(i) उत्पाद शुल्क योग्य माल के निर्माण से संबधित या उनमें प्रयुक्त माल पर चुकाए गए या चुकाए गए माने गए शुल्क के क्रेडिट की व्यवस्था करने के लिए;

(ii) वित्त अधिनियम, 1994 के अध्याय V के अन्तर्गत उदग्रहणीय, उत्पाद शुल्क योग्य माल के निर्माण के संबंध में या उनमें प्रयुक्त करयोग्य सेवाओं पर चुकाए गए या देय, सेवा कर के क्रेडिट के लिए व्यवस्था करने के लिए;

(iii) उत्पाद शुल्क योग्य माल के निर्माण में प्रयुक्त कच्चे माल के संदर्भ में मुद्रा राशि का क्रेडिट देने की व्यवस्था करने के लिए।

1.3.2 वित्त अधिनियम, 1994 की धारा 94 केन्द्र सरकार को प्रयुक्त सेवाओं पर चुकाए गए सेवा कर या एक करयोग्य सेवा प्रदान करने के लिए प्रयुक्त वस्तुओं पर चुकाए गए या चुकाए माने गए शुल्क के क्रेडिट के लिए नियम बनाने के लिए अधिकार देती है।

1.4 शुल्क के भुगतान के लिए सेनवेट क्रेडिट का उपयोग

सेनवेट क्रेडिट का लाभ उठाने तथा शुल्क/कर के भुगतान के लिए इसका उपयोग करने की योजना में, सेनवेट क्रेडिट से भुगतान माल के विनिर्माण या सेवा की व्यवस्था में प्रयुक्त इनपुट तथा इनपुट सेवाओं पर पहले ही चुकाए जा चुके शुल्क/कर को दर्शाता है। तालिका 1 समीक्षा की अवधि के दौरान निजी बही लेखे (पीएलए) तथा सेनवेट क्रेडिट के माध्यम से केन्द्रीय उत्पाद शुल्क (सीई) संग्रहणों की प्रवृति को दर्शाती है।

तालिका 1: अवधि 2012-13 से 2014-15 के लिए पीएलए तथा सेनवेट क्रेडिट के माध्यम से केन्द्रीय उत्पाद शुल्क संग्रहण की प्रवृत्ति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	निर्धारितियों की संख्या	पीएलए के माध्यम से चुकाया गया सीई शुल्क		सेनवेट क्रेडिट के माध्यम से चुकाया गया सीई शुल्क		सेनवेट क्रेडिट से चुकाया गया सीई शुल्क पीएलए भुगतानो के % के रूप में
		राशि	पिछले वर्ष से % परिवर्तन	राशि	पिछले वर्ष से % परिवर्तन	
2012-13	4,09,139	1,75,845	--	2,58,697	--	147.12
2013-14	4,35,213	1,69,455	-3.63	2,73,323	5.65	161.30
2014-15	4,67,286	1,89,038	11.56	2,91,694	6.72	154.30

स्रोत: मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत आंकड़े।

तालिका 2 समीक्षा की अवधि के दौरान पीएलए (नकद) तथा सेनवेट क्रेडिट के माध्यम से सेवा कर संग्रहण की प्रवत्ति दर्शाती है।

तालिका 2: अवधि 2012-13 से 2014-15 के लिए पीएलए तथा सेनवेट क्रेडिट के माध्यम से सेवा कर संग्रहण की प्रवृत्ति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	निर्धारितियों की संख्या	पीएलए के माध्यम से चुकाया गय सेवा कर		सेनवेट क्रेडिट के माध्यम से चुकाया गया सेवा कर		सेनवेट क्रेडिट से चुकाया गया एसटी पीएलए भुगतानों के % के रूप में
		राशि	पिछले वर्ष से % परिवर्तन	राशि	पिछले वर्ष से % परिवर्तन	
2012-13	19,82,297	1,32,601	--	5,507	--	4.15
2013-14	22,58,599	1,54,780	16.72	15,090	174.01	9.74
2014-15	25,11,728	1,67,969	8.52	14,404	-4.54	8.57

स्रोत: मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत आंकड़े।

1.5 हमने यह विषय क्यों चुना

पिछले तीन वर्षों में सेनवेट के माध्यम से चुकाए गए शुल्क/कर की महत्वपूर्ण राशि, हाल ही के वर्षों में विभिन्न परिवर्तन जैसे कि छ: महीनों के अन्दर (सितम्बर 2014 से) /एक वर्ष के अन्दर (मार्च 2015 से) सेनवेट क्रेडिट लेने का प्रतिबंध तथा सेनवेट क्रेडिट के अनियमित लाभ उठाने/उपयोग करने के बड़ी संख्या के मामले जिन्हें हमारी नियमित लेखापरीक्षा के दौरान देखा गया, को ध्यान में रखते हुए वर्तमान प्रावधानों की उपयुक्तता तथा कार्यान्वयन तथा निगरानी तंत्रों की प्रभावकारिता का मूलयांकन करना आवश्यक महसूस हुआ था।

1.6 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा यह आश्वासन प्राप्त करने के लिए की गई कि :

क) नियमावली/स्पष्टीकरणों/प्रक्रियाओं में निर्धारित प्रावधान स्पष्ट है तथा योजना के किसी दुरूपयोग को रोकने के लिए उचित है;

ख) आंतरिक नियंत्रण तथा निगरानी तंत्र स्थान पर हैं तथा प्रभावी है; तथा

ग) विभागीय प्रशासन सेनवेट क्रेडिट नियमावली, 2004 तथा अन्य संबंधित नियमों में निर्धारित नियमों तथा विनियमों के कार्यान्वयन तथा अनुपालन सुनिश्चित करने में दक्ष है।

1.7 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और कवरेज

हमने कमिश्नरियों/डिवीजन/रेंज (सीडीआर) के 20 प्रतिशत तथा सभी पांच बड़ी कर भुगतान करने वाली इकाई (एलटीयू) कमिश्नरियों को चयनित किया। ऐसा करते हुए सीडीआर, जिनके पास सेनवेट क्रेडिट के माध्यम से ₹ एक करोड़ प्रतिवर्ष से अधिक शुल्क का भुगतान करने वाले निर्धारितियों की अधिकतम संख्या है, को चयनित किया गया। इस प्रकार, हमने 145 कमिश्नरियों में से 41[1], 737 डिविजनों में से 68, 3,649 रेंज में से 129, तथा 4,54,080 में से 469 निर्धारितियों को चयनित कमिश्नरियों से चयन तथा कवर किया। चयनित सीडीआर में सेनवेट क्रेडिट के माध्यम से तीन करोड़ से अधिक शुल्क/कर चुकाने वाले सभी निर्धारिती ₹ 1 से तीन करोड़ के बीच की शुल्क/कर राशि चुकाने वाले 50 प्रतिशत निर्धारितियों तथा सेनवेट क्रेडिट से प्रतिवर्ष ₹ एक करोड़ तक की शुल्क /कर राशि चुकाने वाले 20 प्रतिशत निर्धारितियों का चयन किया गया। इस निष्पादन लेखापरीक्षा में 2012-13 से 2014-15 तक की अवधि की जांच की गई।

1.8 अभिस्वीकृति

हम केन्द्रीय उत्पाद शुल्क तथा सीमा शुल्क बोर्ड (सीबीईसी) तथा इसकी अधीनस्थ इकाईयों के इस लेखापरीक्षा को करने के लिए आवश्यक अभिलेख प्रदान करने में दिए गए सहयोग के लिए आभारी है।

हमने लेखापरीक्षा उद्देश्यों तथा निष्पादन लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र की 28 अप्रैल 2015 को सीबीईसी अधिकारियों के साथ एक एंट्री कांफ्रेंस में चर्चा की तथा

[1] अहमदाबाद-III, अलवर, बेंगलुरू एलटीयू, बेंगलुरू-I, भरूच, भुवनेश्वर-I, भुवनेश्वर-II, बिलासपुर, बोलपुर, चंडीगढ़-1, चेन्नई एलटीयू, चेन्नई -III, देहरादून, दिल्ली एलटीयू, दिल्ली-I, दिल्ली-I एसटी, फरीदाबाद-II, गाजियाबाद, गुवाहाटी, ग्वालियर, हैदराबाद-III, हैदराबाद-iv, इंदौर, जयपुर, जमशेदपुर, कोच्ची, कोलकाता एलटीयू, कोलकाता-I एसटी, मुम्बई एलटीयू, नोएडा एसटी, नोएडा-I, पटना, पुणे-III, रायगढ़, रापुर, रांची, सिलवासा, मुम्बई-II एसटी, मुम्बई –vII एसटी ठाणे-I तथा तिरूवनंतपुरम ।

एग्जिट कांफ्रेंस 4 मार्च 2016 को आयोजित की गई थी। मंत्रालय ने फरवरी तथा अप्रैल 2016 में उत्तर प्रस्तुत किया जो इस रिपोर्ट में सम्मिलित है।