

अध्याय III

तम्बाकू उत्पादों पर केंद्रीय उत्पाद शुल्क का उदग्रहण और संग्रहण

3.1 प्रस्तावना

भारतीय तम्बाकू, 17 वीं शताब्दी में पुर्तगाल द्वारा लाया गया, अपनी समृद्ध खुशबुदार स्वाद और मृदुलता के लिए दुनिया भर में सराहा जाता है। भारत लगभग ₹ 80 करोड़ किलोग्राम के वार्षिक उत्पादन और लगभग 4.3 लाख हेक्टेयर के कृषि क्षेत्र के साथ विश्व में दुसरा सबसे बड़ा तम्बाकू उत्पादक है। देश में उत्पादित तम्बाकू की कुल राशि में से लगभग 48 प्रतिशत चबाने वाले तम्बाकू के रूप में खपत की जाती है, 38 प्रतिशत बीड़ी के रूप में, और 14 प्रतिशत सिगरेट के रूप में प्रयोग किया जाता है।

3.1.1 हमने यह विषय क्यों चुना

तम्बाकू पेट्रोलियम उत्पादों के बाद केंद्रीय उत्पाद शुल्क के तहत दुसरी सबसे अधिक राजस्व अर्जन वस्तु है। तालिका 3.1 2013-14 से 2015-16 की अवधि के लिए कुल केंद्रीय उत्पाद शुल्क राजस्व की तुलना में तम्बाकू उत्पादों से राजस्व की वृद्धि को दर्शाता है।

तालिका 3.1 कुल केंद्रीय उत्पाद शुल्क राजस्व में तम्बाकू से प्राप्त राजस्व का हिस्सा
(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	वर्ष	केंद्रीय उत्पाद शुल्क राजस्व	तम्बाकू उत्पादों से प्राप्त राजस्व	केंद्रीय उत्पाद राजस्व के प्रतिशत के रूप में तम्बाकू उत्पादों का राजस्व
1	2013-14	1,69,455	16,050	9.47
2	2014-15	1,89,038	16,676	8.82
3	2015-16	2,87,149	21,463	7.47

स्रोत: मंत्रालय द्वारा उपलब्ध कराए गये आंकड़े।

तम्बाकू और विनिर्मित तम्बाकू विकल्प केंद्रीय उत्पाद शुल्क टैरिफ अधिनियम 1985 के अध्याय 24 के और सिगरेट पर उत्पाद शुल्क योग्य विनिर्मित उत्पादों पर विभागीय निर्देशों के नियमावली के तहत वर्गीकृत करने योग्य हैं। तम्बाकू उत्पाद को दो प्रकार से वर्गीकृत किये जाते हैं, (i) धूम्रपान (सिगरेट और बीड़ी) और (ii) धूम्रपान रहित, सामान्य चबाने वाले तम्बाकू के रूप में

जाना जाता है। सिगरेट पर शुल्क परिवर्ती लम्बाई पर प्रति हजार और बीड़ी पर, बीड़ी उपकर सहित प्रति हजार बीड़ी पर उद्ग्रहीत किया जाता है।

चबाने वाले तम्बाकू के संबंध में, पान मसाला पैकिंग मशीन (क्षमता निर्धारण शुल्क का संग्रहण क्षमता निर्धारण) नियमावली 2008 और चबाने वाले तम्बाकू और अविनिर्मित तम्बाकू पैकिंग मशीन (शुल्क क्षमता निर्धारण और संग्रहण) नियमावली, 2010 के तहत माने गए 'उत्पादन' पर शुल्क उद्ग्रहीत किया जाता है।

सिगरेट पर शुल्क की दर में वित्त अधिनियमों में वर्ष दर वर्ष वृद्धि की जाती है, क्योंकि तम्बाकू उत्पाद बुरे उत्पाद और स्वास्थ्य के लिए खतरनाक माने जाते हैं। इसी कारण से लगाया गया शुल्क उच्च दर पर होता है। चबाने वाले तम्बाकू पर शुल्क, मानी गई उत्पादन पर उद्ग्रहीत, केन्द्रीय उत्पाद शुल्क और सीमा शुल्क बोर्ड द्वारा जारी अधिसूचना के माध्यम से संशोधित किया जाता है। जहाँ तक बीड़ी का विषय है, इस आधार पर कि इसकी खपत मुख्य रूप से ग्रामीण जनता के बीच है और उनके खरीदने की क्षमता को ध्यान में रखते हुए, सिगरेट और चबाने वाले तम्बाकू की तुलना में शुल्क की दर कम है।

तम्बाकू एक बड़ा रोजगार देने वाला सेक्टर है, तम्बाकू की खेती और विनिर्माण सेक्टरों में लगभग 3 करोड़ लोग कार्यरत हैं। इससे यह अनुमान लगाया जाता है कि बीड़ी विनिर्माण करने में ही लगभग 44 लाख कामगारों को रोजगार प्राप्त है।

खतरनाक/नशीले उत्पादों के रूप में मानते हुए उन पर लगाये गए उच्च दर पर विचार करते हुए और अधिनियम/नियमों/अधिसूचनों के विशिष्ट प्रावधानों के तहत तम्बाकू उत्पादों पर शुल्क के संग्रहण और उद्ग्रहण, निर्धारण को ध्यान में रखते हुए, इस विषय का चयन लेखापरीक्षा के लिए किया गया था।

3.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

नियमों, अधिनियमों, अधिसूचनाओं, परिपत्रों/निर्देशों/कारोबार सूचनाएं इत्यादि की पर्याप्त निर्धारण के लिए विशिष्ट अनुपालन लेखापरीक्षा के विषय और तम्बाकू सेक्टर से संबंधित उत्पाद शुल्क के संग्रहण और निर्धारण, उद्ग्रहण के

संबंध में, आंतरिक नियंत्रण सहित उनका अनुपालन समय-समय पर जारी किया जाता है और उसकी मॉनीटरिंग की जाती है।

3.3 कार्यक्षेत्र और लेखापरीक्षा कवरेज

लेखापरीक्षा ने बोर्ड द्वारा उपलब्ध ऑटोमेशन ऑफ सेन्ट्रल एक्साईज एंड सर्विस टैक्स (एसीईएस) में डाटा से 2013-14 से 2015-16 की अवधि के लिए तम्बाकू और तम्बाकू विकल्पों से संबंधित राजस्व डेटा का संग्रहण किया और कुल राजस्व संग्रहण, इकाई सेनवेट क्रेडिट के प्रयोग, इकाई में शुल्क के गैर/अल्प भुगतान के मामलों की संख्या आदि मापदंडों के आधार पर नमूना इकाईयों का चयन दिया। तदनुसार, लेखापरीक्षा ने कुल 119 कमिश्नरियों में 28 कमिश्नरियों का चयन किया जो कि केन्द्रीय उत्पाद शुल्क के मामले देखती हैं और 35 डीविजन रेंज उनके अन्तर्गत हैं। कमिश्नरियों¹⁶ के चयनित नमूने में वर्ष 2013-14, 2014-15 और 2015-16 के दौरान तम्बाकू उत्पादों से कुल राजस्व का लगभग 48 प्रतिशत, 51 प्रतिशत और 67 प्रतिशत शामिल किया गया था।

लेखापरीक्षा ने की जाने वाली विस्तृत समीक्षा नियत परंतु जो की नहीं की गई/की गई संवीक्षा, आंतरिक लेखापरीक्षा नियत परंतु की नहीं गई/की गई आंतरिक लेखापरीक्षा, निर्धारिती आदि द्वारा शुल्क का गैर भुगतान/कम भुगतान सहित मानदंडों के आधार पर इन चयनित कमिश्नरी के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आने वाले 264 निर्धारितियों का चयन किया। इस एसएससीए में कवर की गई अवधि 2013-14 (विव. 14) से 2015-16 (विव. 16) थी।

3.4 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

3.4.1 विवरणियों की गैर/विलंबित फाइलिंग

केन्द्रीय उत्पाद शुल्क नियमावली, 2002 का नियम 12(1) अनुबद्ध करता है कि प्रत्येक निर्धारिती द्वारा (एसएसआई यूनिट के अतिरिक्त) मासिक विवरणी (फार्म ईआर-1) जिस माह के लिए नियत है के आगामी माह की 10 तारीख

¹⁶ इसमें 25 कमिश्नरियों के राजस्व सम्मिलित हैं क्योंकि 3 कमिश्नरियां कानपुर, पटना और जालंधर के डाटा उपलब्ध नहीं थे।

तक उत्पाद विवरण, माल को हटाये जाने के विवरण के साथ प्रस्तुत करेगा। यद्यपि, कोई विशिष्ट शास्ति रिटर्न की गैर/विलंबित फाइलिंग के लिए निर्दिष्ट नहीं है, किसी नियम के उल्लंघन के लिए ₹ 5000 की अधिकतम सीमा तक सामान्य शास्ति उक्त नियमों के नियम 27 निर्धारित करता है, जो रिटर्न की गैर/विलंबित फाइलिंग के लिए लागू है।

61 रैंज से प्राप्त तंबाकू उत्पाद के विनिर्माता द्वारा प्रस्तुत किये गये इआर-1 रिटर्न के विवरण से पता चला कि 13 रैंज में 3,838 मामलों में गैर-फाइलिंग के मामले थे और 30 रैंज में ईआर-1 विवरणियों के 1480 मामले विलंबित फाइलिंग के थे। यद्यपि, विभाग ने रिटर्न की विलंब फाइलिंग के लिए 24 रैंज में केवल 579 मामले (39.12 प्रतिशत) में ₹ 4.59 लाख की राशि और विवरणियों के गैर-फाइल करने के 16 मामलों में ₹ 0.05 लाख की शास्ति उद्ग्रहीत की। विभाग ने गैर फाइल करने के 3822 (99.58 प्रतिशत) मामलों और रिटर्न के विलंबित फाइल करने के 901 (60.88 प्रतिशत) मामलों में न तो कोई कार्रवाई की न ही कोई शास्ति लगाई। 2013-14 से 2015-16 की अवधि के दौरान कार्रवाई हेतु पांच रैंज में 100 से अधिक मामले लंबित थे, जिन्हें नीचे सूचीबद्ध किया गया है:

तालिका 3.2 कार्रवाई हेतु लंबित गैर/विलंब से फाइल विवरणियां

क्रम सं.	कमिश्नरी	मंडल	रैंज	कार्रवाई हेतु लंबित विवरणियों की गैर/विलंबित फाइलिंग के मामलों की सं.			
				2013-14	2014-15	2015-16	कुल
1	हैदराबाद-II	कोथूर	महबूबनगर-I	504	552	561	1617
2	जबलपुर	जबलपुर	रैंज I	353	360	321	1034
3	जबलपुर	जबलपुर	रैंज III	260	300	421	981
4	बेंगलुरु IV	दावानगरे	चित्रदुर्ग	172	139	154	465
5	बोलपुर	बरहामपुर	धुलियान-I	31	79	50	160

हैदराबाद-II कमिश्नरी के अंतर्गत महबूबनगर-I रैंज और जबलपुर कमिश्नरी के अंतर्गत रैंज III में विवरणियों के गैर/विलंब से फाइल करने के मामलों की संख्या में तीन वर्षों के दौरान वृद्धि हुई थी।

विवरणियों के गैर/विलंबित फाइल करने पर कार्रवाई न करना मॉनीटरिंग निगरानी तंत्र की ढीलाई को दर्शाता है जो कि गलत निर्धारितियों के लिए एक निवारण के रूप में कार्य करता है।

जब हमने यह बताया (अक्टूबर 2016 और दिसम्बर 2016), मंत्रालय ने कहा (अक्टूबर 2017) कि:

- 2,577 मामलों में, मंत्रालय ने लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया इसमें से 285 मामलों में ₹ 2.04 लाख की विलंब फीस वसूल की गई थी 2,175 मामलों में एससीएन जारी किये गये थे/जारी किए जा रहे हैं और 117 मामलों में कार्रवाई की जा रही थी।
- 1,681 मामलों में, यह कहा गया कि दुरस्थ स्थानों पर स्थित छोटी बीड़ी उत्पादक इकाइयां गैर-फाइलकर्ता हैं और अशिक्षित ग्रामीण द्वारा चलाया जाता है जो विधि प्रावधानों को नहीं जानते। उन तक पहुँचने के प्रयास किये गये और बीड़ी विनिर्माण क्रियाकलाप को बंद करने के कारण उनको पंजीकरण रद्द करवाने का परामर्श दिया गया। मंत्रालय ने कहा कि इन निर्धारितियों के प्रति कोई लंबित बकाया नहीं है।
- 465 मामलों में, यह कहा गया था कि ई-फाइलिंग के बारे में जागरूक करने के लिए बीड़ी इकाइयों को अनुसरण कराये जाने के सभी प्रयास किये गये थे और सभी बीड़ी इकाइयां विवरणियों की ई फाइलिंग आरंभ कर चुकी थी।

3.4.2 विवरणियों की प्रारंभिक संवीक्षा - समीक्षा और शोधन (आर एंड सी) मामलों का लंबन

एसीइएस को प्रारंभ करने के बाद, विवरणियों की प्रारंभिक संवीक्षा स्वयं प्रणाली द्वारा की जा रही है। विवरणियों की प्रारंभिक संवीक्षा का उद्देश्य सूचना की पूर्णता, रिटर्न का समयबद्ध प्रस्तुतीकरण, शुल्क का भुगतान, संगणित राशि की अंकगणितीय सटीकता और गैर-फाइलकर्ता/फाइल न करने वालों की पहचान करना सुनिश्चित करना है। जहां एसीइएस प्रणाली द्वारा कोई त्रुटि पाई गई है, ऐसे सभी विवरणियों को समीक्षा और शोधन

(आर एंड सी)¹⁷ हेतु चिन्हित किया जाता है। एसीइएस द्वारा आरएंडसी हेतु चिन्हित विवरणियों को निर्धारिती के साथ परामर्श के बाद वैध किया जाना चाहिए और प्रणाली में पुनः प्रविष्ट किया जाना चाहिए। सभी विवरणियों की प्रारंभिक संवीक्षा विवरणियों की प्राप्ति की तिथि से तीन महीनों के अंदर में की जानी है।

लेखापरीक्षा ने तंबाकू क्षेत्र से संबंधित प्रारंभिक संवीक्षा के संबंध में चयनित 61 रेंज से डाटा प्राप्त किया। लेखापरीक्षा ने देखा कि एसीइएस द्वारा आरएंडसी हेतु चिन्हित 46,767 विवरणियों में से, विभाग तीन महीनों के अनुबद्ध समय के अंदर केवल 36,696 (78.47 प्रतिशत) ही सही कर सका। इस प्रकार, आरएंडसी हेतु 10,071 विवरणियां लंबित थीं। छः रेंज¹⁸ ने वर्ष 2013-14 से 2015-16 के लिए डाटा उपलब्ध नहीं कराया। इस प्रकार, लेखापरीक्षा इन कमिश्नरियों के निष्पादन पर टिप्पण करने में सक्षम नहीं था। रेंज जहां अधिकतम विवरणियां आरएंडसी के लिए लंबित थे, को नीचे सूचीबद्ध किया गया है:

तालिका 3.3: प्रारंभिक संवीक्षा - आरएंडसी मामलों का अधिक लंबन

क्र. सं.	कमिश्नरी	डिविजन	रेंज	विवरणियों की सं. जहां आरएंडसी लंबित था			
				2013-14	2014-15	2015-16	कुल
1	तिरुनेलवेली	तिरुनेलवेली	पलयामकोटाई	979	1,279	1,567	3,825
2	तिरुनेलवेली	तिरुनेलवेली	टनकसी	1,232	1,207	1,234	3,673
3	कोलकाता III	कल्याणी	रेंज III	369	430	792	1,591
4	चेन्नई III	वेल्लोर	गुडियाथम	0	0	408	408
5	लखनऊ	डिविजन I	ऐशबाग	96	94	59	249
6	सोनीपत	कुंडली II	कुंडली V	0	66	137	203

तिरुनेलवेली कमिश्नरी के अंतर्गत पलयामकोटाई और कोलकाता कमिश्नरी के अंतर्गत रेंज III में आरएंडसी मामलों का लंबन तीन वर्षों के दौरान बढ़ रहा था।

जब हमने इसे बताया (अक्टूबर 2016 और दिसम्बर 2016 के बीच), मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2017) जो इस प्रकार हैं:

¹⁷ चिन्हित विवरणियों के संबंध में त्रुटियां सुलझाने की प्रक्रिया आरएंडसी कहलाती है।

¹⁸ पुणे-V कमिश्नरी के अंतर्गत रेंज आइटीसी नागपुर-II, कमिश्नरी के अंतर्गत गोंडिया-II, कालीकट कमिश्नरी के अंतर्गत तेनीचरी, भोपाल कमिश्नरी के अंतर्गत दमोह-II, जबलपुर कमिश्नरी के अंतर्गत जबलपुर, उदयपुर कमिश्नरी के अंतर्गत उदयपुर-III।

- 9,814 मामलों में, मंत्रालय ने आरएंडसी का लंबन स्वीकार किया। इनमें से 7,498 मामलों में रैंज अधिकारियों को शीघ्र ही लंबन समाप्त करने के लिए निर्देश दिये थे, 1,591 मामलों में, आरएंडसी निपटाये गये थे, आरएंडसी के लिए चिन्हित सभी विवरणियों के 408 मामलों को बाद में निपटाया, 249 मामलों में, लंबन 249 मामलों से घटकर 31 मामलों तक ला दिया।
- 257 मामलों में सोनीपत कमिश्नरी के अंतर्गत यह कहा गया था कि उत्तर बाद में दिया जाएगा।

आरएंडसी करने में विलंब न केवल विवरणियों की संवीक्षा की खराब मॉनीटरिंग का संकेतक है बल्कि यह संभावित राजस्व से बचाव को भी बढ़ावा दे सकता है क्योंकि आरएंडसी का लंबन मामलों को समय बाधित कर सकता है और इसके परिणामस्वरूप राजस्व हानि हो सकती है।

3.4.3 विस्तृत संवीक्षा के लिए विवरणियों के चयन में अपर्याप्तता

दिनांक 15 जुलाई 2015 को बोर्ड परिपत्र सं. 818/15/2005-सीएक्स ने ईआर-1 और ईआर-3 विवरणियों की संवीक्षा के ढंग के लिए विस्तृत दिशा-निर्देश निर्धारित किया था।

विस्तृत संवीक्षा का उद्देश्य कर विवरणी में प्रस्तुत की गई सूचना की और मूल्यांकन की सटीकता, सेनवैट क्रेडिट का लाभ उठाना, छूट अधिसूचना की स्वीकार्यता का लाभ उठाने आदि को ध्यान में रखने के बाद लागू कर का वर्गीकरण और प्रभावी दर को सुनिश्चित करने के लिए वैधता स्थापित करना है। प्रारंभिक संवीक्षा के विपरीत, विस्तृत संवीक्षा करदाताओं द्वारा प्रस्तुत की गई विवरणियों में प्रस्तुत सूचना से विकसित जोखिम मापदण्डों के आधार पर पहचानी गई केवल विशेष चयनित विवरणियों को कवर करना है।

केंद्रीय उत्पाद शुल्क विवरणियों की संवीक्षा हेतु नियम पुस्तक, 2008 के पैरा 4.1ए के साथ पठित पैरा 4बी जोखिम मापदण्डों के आधार पर निर्धारण की संवीक्षा के लिए प्राप्त कुल विवरणियों के पांच प्रतिशत तक चयन को दर्शाता है। सीबीइसी ने विस्तृत संवीक्षा करने के लिए फाइल की गई कुल विवरणियों का 2 से 5 प्रतिशत की रैंज निर्धारित करते हुए दिनांक 21 जुलाई 2015 के

परिपत्र सं. 1004/11/2015 सी.शु. में केन्द्रीय उत्पाद शुल्क की संवीक्षा के लिए संशोधित दिशा निर्देश जारी किये।

लेखापरीक्षा ने चयनित 61 रैंज से प्राप्त विवरणियों और विस्तृत संवीक्षा के अंतर्गत होने योग्य विवरणियों के संबंध में डाटा प्राप्त किया। 61 रैंज में से 8 रैंज केवल सिगरेट विनिर्माताओं का निपटान करती हैं जो आंतरिक लेखापरीक्षा के लिए अनिवार्य यूनिट हैं और इसलिए वे विस्तृत संवीक्षा के अंतर्गत नहीं हैं। अन्य 14 रैंज ने तीन वर्षों के लिए गलत/अपूर्ण डाटा उपलब्ध कराया। शेष 39 रैंज में से, जिन्होंने तीन वर्षों के लिए डाटा उपलब्ध कराया, यह देखा गया कि, इस तथ्य के बावजूद कि प्राप्त किये गई विवरणियों की संख्या काफी थी, क्रमशः 2013-14, 2014-15 और 2015-16 के दौरान 34, 33 और 23 रैंज में विस्तृत संवीक्षा के लिए कोई विवरणी चयनित नहीं की गई, जिसका विवरण नीचे दिया गया है।

तालिका 3.4: वर्ष 2013-14 से 2015-16 के लिए रैंज में फाइल की गई विवरणियां

विवरणियों की संख्या की रैंज	रैंज की संख्या		
	2013-14	2014-15	2015-16
500 तक	15	17	13
501 - 1000	12	09	07
1000 से अधिक	07	07	03
कुल	34	33	23

वे रैंज जहां पर प्राप्त हुई विवरणियों की संख्या 1000 और अधिक थी, जहां विस्तृत संवीक्षा के लिए लेखापरीक्षा में चयनित सभी तीन वर्षों में कोई विवरणी चयनित नहीं की गई थी, के विस्तृत विवरण नीचे दिये गये हैं:

तालिका 3.5: उच्च विवरणियों वाली और विस्तृत संवीक्षा के लिए एक भी विवरणी चयनित नहीं करने वाली रैंज

क्र. सं.	कमिश्नरी	मंडल	रैंज	प्राप्त की गई रिटर्न की संख्या			
				2013-14	2014-15	2015-16	कुल
1	कोलकाता-III	कल्याणी	रैंज-V	2,160	2,268	2,352	6,780
2	कोलकाता-III	कल्याणी	रैंज-III	1,640	1,606	1,651	4,897
3	बोलपुर	बरहामपुर	धुलीआन-I	1,182	1,313	1,498	3,993

यह देखा गया कि इन 39 रैंज में प्राप्त 76,138 विवरणियों में से केवल 308 (0.40 प्रतिशत) विवरणियां विस्तृत संवीक्षा के लिए चयनित की गई थी जो अपेक्षित 2 से 5 प्रतिशत से काफी कम थी। इसके अतिरिक्त इन 308

विवरणियों में से, 191 तंबाकू क्षेत्र से संबंधित थीं और रेंज ने 178 विवरणियों की संवीक्षा की। इन 178 विवरणियों में से, विभाग 1.86 लाख के राजस्व निहितार्थ वाले केवल 2 मामलों में कमियों की जांच करने में समर्थ रहा।

अतः विस्तृत संवीक्षा के चयन में कमी थी। विस्तृत संवीक्षा के दौरान कमियों की जांच की कम सीमा चयन मानदंड, नामतः सेनवैट उपयोगिता विगत वर्ष से पीएलए द्वारा अदा किये गये शुल्क की प्रतिशतता में कमी को संकेत करता है।

जब हमने इसे बताया (अक्टूबर 2016 और दिसम्बर 2016 के बीच), वर्ष 2013-14 से 2015-16 के लिए गलत/अपूर्ण (14 रेंज) डाटा के संबंध में मंत्रालय ने अग्रलिखित कहा (अक्टूबर 2017):

- एक रेंज में, गलत डाटा प्रस्तुत करने के लिए मंत्रालय ने खेद प्रकट किया है।
- दस रेंज में, यह कहा गया था कि आंतरिक लेखापरीक्षा/विस्तृत संवीक्षा की गई है/कार्रवाई आरंभ की गई है के जोखिम पैरामीटरो के अंतर्गत अनिवार्य रूप से इकाइयों को सम्मिलित किया जाता है।
- दो रेंज में यह कहा गया कि उत्तर बाद में दिया जाएगा।
- एक रेंज में, यह कहा गया कि विस्तृत संवीक्षा के लिए चयनित विवरणियां 2 से 5 प्रतिशत थीं।

उत्तर मान्य नहीं है, मंत्रालय विभिन्न कमिशनरियों के अंतर्गत विभिन्न रेंज की विवरणियों की संख्या जोड़ कर उक्त प्रतिशत तक पहुँचा। यद्यपि, समान रेंज और कमिशनरी में विवरणियों के चयन के लिए प्रतिशतता सुनिश्चित किया जाना होता है।

वर्ष 2013-14 से 2015-16 के लिए विस्तृत संवीक्षा (39 रेंज) के चयन में कमी के संबंध में मंत्रालय ने निम्नलिखित कहा (अक्टूबर 2017):

- पंद्रह रेंज में, यह कहा गया कि नियमित रूप से आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा इकाइयों की लेखापरीक्षा की जा रही है। इसके अतिरिक्त, तंबाकू

इकाइयों के संबंध में, कोई भी इकाई विस्तृत संवीक्षा के चयन के लिए निर्धारित जोखिम पैरामीटर के अंतर्गत नहीं आती।

- तेरह रैंज में, यह कहा गया था कि विवरणियों की विस्तृत संवीक्षा के लिए कार्रवाई की गई/प्रारंभ की गई।
- सात रैंज में, यह कहा गया कि उत्तर दिया जाएगा।
- चार रैंज में, उत्तर में देखा गया यह पाया गया कि मंत्रालय ने मै. न्यू कामथ टोबैको लिमिटेड अर्थात इस रिपोर्ट के पैरा 3.6.3 के संबंध में पाऊच की अधिक खरीद से संबंधित उत्तर प्रस्तुत किया। जो विस्तृत संवीक्षा के चयन में कमी से संबंधित नहीं है।

अनुपालना सत्यापन के प्रथम कार्य के रूप में विस्तृत संवीक्षा में उपरोक्त कमिशनरियों द्वारा संबंधित वर्षों के दौरान विस्तृत संवीक्षा के दौरान विवरणियों के चयन में कमी अनुपालन सत्यापन तंत्र में कमी को दर्शाता है।

3.5 आंतरिक लेखापरीक्षा

आंतरिक लेखापरीक्षा अदा किये गये शुल्क के निर्धारण और निर्धारितियों द्वारा रखे गये रिकॉर्डों की सटीकता सुनिश्चित करने हेतु विभाग के पास अतिरिक्त उपलब्ध तंत्र है। इसे सांविधिक रिकॉर्ड के प्रति बिजनैस रिकॉर्ड की संवीक्षा कर और लेखापरीक्षा बिन्दुओं की मॉनीटरिंग द्वारा, पूर्व-तैयारी पर जोर देकर जोखिम विश्लेषण के आधार पर निर्धारितियों के वैज्ञानिक चयन द्वारा सुनिश्चित किया जाता है। केन्द्रीय उत्पाद शुल्क लेखापरीक्षा नियमपुस्तक 2008 के अनुसार, इकाइयों का चयन शुल्क भुगतान नियमों के आधार पर था और ₹ 3 करोड़ से अधिक का भुगतान करने वाली इकाइयों की वार्षिक रूप से लेखापरीक्षा की जानी अनिवार्य थी। पृथक लेखापरीक्षा कमिशनरी (अक्टूबर 2014) के गठन के परिणामस्वरूप, यह निर्धारित करते हुए कि लेखापरीक्षा कमिशनरी प्रत्येक वर्ष 31 मई तक वार्षिक योजना निर्धारिती का नाम जिसे वर्ष की अवधि के दौरान लेखापरीक्षा के लिए प्रस्तावित किया गया है, दर्शाते हुए प्रकाशित करेगा। प्रतिमानों में संशोधन किया गया है (27 फरवरी 2015)।

3.5.1 आंतरिक लेखापरीक्षा के ना किये जाने के परिणामस्वरूप चूकों का पता ना लगना

लेखापरीक्षा ने 22 निर्धारितियों के रिकॉर्ड की जांच की जिनकी मौजूदा प्रतिमानों के अनुसार उनकी लेखापरीक्षा की जानी नियत थी, परंतु विभाग की आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा सम्मिलित नहीं किये गये। हमने सामान के गलत वर्गीकरण, केन्द्रीय उत्पाद शुल्क कर के गैर भुगतान कम भुगतान, सेनवैट क्रेडिट आदि का अनियमित लाभ उठाने सहित ₹ 9.40 लाख राशि के 7 निर्धारितियों से संबंधित 11 मामलों में कमियां देखी। इन मामलों को पता लगाया जा सकता है यदि इन यूनिटों को लेखापरीक्षा के अधीन रखा जाता। दो निदर्शी मामले हैं:

3.5.1.1 माल परिवहन एजेंसी (जीटीए) के अंतर्गत सेवा कर का गैर-भुगतान

सेवा कर नियमावली, 1994 के नियम 2(1)(डी)(i)(बी) में प्रावधान है कि यदि सेवा के प्राप्तकर्ता कोई फैक्ट्री, कंपनी कोर्पोरेशन, सहकारी सोसाइटी, सहभागी फर्म आदि हैं तो माल परिवहन एजेंसी (जीटीए) सेवा के प्राप्तकर्ता सेवा कर अदा करने के लिए उत्तरदायी हैं।

लेखापरीक्षा ने देखा कि हैदराबाद । कमिश्नरी में मै. वानी नवशक्ति बीडी कंपनी, कामारेड्डी में 2015-16 के दौरान परिवहन प्रभार के रूप में ₹ 51.29 लाख का व्यय किया। किये गये व्यय पर निर्धारिती ने सेवाकर देयता का भुगतान नहीं किया। इसके कारण ₹ 2.23 लाख के सेवा कर का भुगतान नहीं किया गया, जो कि निर्धारिती से ब्याज सहित वसूल किया जाना अपेक्षित था। हमने इस बारे में बताया (दिसम्बर 2016), मंत्रालय ने जवाब दिया (मार्च 2017) कि अप्रैल 2015 से नवम्बर 2015 की अवधि के लिए निर्धारिती ने ₹ 0.49 लाख के ब्याज सहित ₹ 4.58 लाख का भुगतान कर दिया था।

3.5.1.2 सेनवैट क्रेडिट का अनियमित लाभ उठाना

सीसीआर 2004 के नियम 2(एल) के अनुसार “इनपुट सेवा” में, अन्य बातों के साथ-साथ विनिर्माता द्वारा प्रयुक्त कोई सेवा, चाहे प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष, अंतिम उत्पादों के विनिर्माण में या संबंध शामिल होती है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि चेन्नै-III कमिश्नरी के अंतर्गत मै. हबीबुर रहमान एंड संस ने अगस्त 2014 से मार्च 2015 के दौरान 'अचल संपत्ति को किराये पर देना' सेवा पर भुगतान किये गये सेवाकर पर इनपुट सेवा के रूप में ₹ 0.51 लाख का सेनवैट क्रेडिट का लाभ उठाया। यह देखा गया कि निर्धारिती द्वारा ट्रेडिंग की जा रही 'चाय' के भंडारण के लिए गोदाम के लिए ₹ 4.20 लाख की राशि का भुगतान किराये के रूप में किया गया। चूंकि 'अचल संपत्ति के किराये पर दिये जाने के लिए' सेवा के संबंध में भुगतान किया, जो बीड़ी के विनिर्माण से संबंधित नहीं था, ₹ 0.51 लाख के सेनवैट क्रेडिट का लाभ उठाना गलत था और समुचित ब्याज के साथ वापस दिया जाना चाहिए।

हमने इस बारे में बताया (नवम्बर 2016), मंत्रालय ने जवाब दिया (अक्टूबर 2017) कि निर्धारिती ने ₹ 0.19 लाख के ब्याज सहित सेनवैट क्रेडिट को वापस कर दिया।

शेष नौ मामलों में मंत्रालय के उत्तर निम्नानुसार हैं:

- आठ मामलों में, मंत्रालय ने आपत्तियों को स्वीकार कर लिया। इनमें से, तीन मामलों में ₹ 1.87 लाख की राशि वसूली गई, दो मामलों में ₹ 5.12 लाख की वसूली के लिए कार्रवाई आरंभ की जा रही थी, दो मामलों में, सिगरेट उत्पाद शुल्क नियमपुस्तक का परिशिष्ट 'जी' में त्रैमासिक विवरणी की फाइलिंग की जांच की जा रही थी और एक मामले में यह कहा गया कि मामले को अंतिम रूप दिया गया।
- एक मामले में, यह कहा गया कि माननीय सेसटेट, दिल्ली की प्रधान पीठ ने लुधियाना बनाम मै. नाघिया एंटरप्राइजेज (प्रा.) लिमि. 2015 (317) ईएलटी 475 में निर्णय दिया कि सिगरेट उत्पाद शुल्क नियमपुस्तक के अनुसार केंद्रीय उत्पाद शुल्क नियमावली 2002 के अंतर्गत निर्धारित रिकॉर्ड के रखरखाव का कोई प्रावधान ही नहीं है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सिगरेट उत्पाद शुल्क नियमावली विशेष रूप से उन निर्धारितियों के लिए निर्धारित है जो सिगरेट विनिर्माण के व्यवसाय में कार्यरत हैं। समूची विनिर्माण/उत्पादन घटनाचक्र उक्त नियमावली के परिशिष्ट 'ए' से 'जी' में समाहित है, जो कि शुल्क लगाने और एकत्रित करने के लिए

अत्यंत महत्वपूर्ण हैं और सभी अन्य सिगरेट निर्धारितियों द्वारा अनुरक्षित किया जाता है।

3.5.2 आंतरिक लेखापरीक्षा करने के बाद भी न ढूंढी गई त्रुटियाँ

लेखापरीक्षा ने विभाग द्वारा आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा कवर किए गये 28 निर्धारितियों के रिकॉर्ड की जांच की और ₹ 13.67 लाख की राशि सहित 5 निर्धारितियों के 5 मामले देखे। इस प्रकार, आंतरिक लेखापरीक्षा करने के बावजूद भी, ये त्रुटियाँ खोजी नहीं जा सकी। दो सोदाहरण मामले निम्नानुसार हैं:

3.5.2.1 सेवा कर के भुगतान न किए जाने को ढूंढा न जाना

वित्त अधिनियम, 1994 की धारा 65 (105) (जेइजेइजेइजेइजे) में परिभाषित 'स्पर्शनीय वस्तु सेवा की आपूर्ति' की श्रेणी के अंतर्गत ट्रक भाड़ा प्रभार वर्गीकरणीय और कर योग्य था। 01 जुलाई 2012 से प्रभावी नकारात्मक सूची को प्रस्तुत किये जाने के बाद भी, सेवा को न तो सेवा कर की नकारात्मक सूची में शामिल करके छूट प्रदान करने के लिए और न ही सेवाकर अधिसूचना सं. 26/2012-एसटी में शामिल करके अनुमति प्रदान की गई थी।

आनंद कमिश्नरी के अंतर्गत मै. बोरसड टोबेको कं. प्रा. लिमि. के रिकॉर्ड की संवीक्षा करने पर यह पता चला कि 2013-14 की अवधि के दौरान निर्धारिती को "ट्रक भाड़ा प्रभार" के रूप में ₹ 37.06 लाख प्राप्त हुए थे। तथापि, निर्धारिती ने उस पर सेवा कर भुगतान नहीं किया था। प्राप्त आय पर ₹ 4.58 लाख का सेवा कर देय था, जो कि वित्त अधिनियम 1994 की धारा 75 के अंतर्गत ₹ 2.80 लाख के ब्याज के साथ वसूली योग्य था।

जब हमने इस बारे में बताया (दिसम्बर 2016), मंत्रालय ने उत्तर दिया (अक्तूबर 2017) कि 2011-12 से 2016-17 की अवधि के लिए निर्धारिती को ब्याज और शास्ति सहित ₹ 12.19 लाख के सेवा कर की मांग हेतु एससीएन जारी किया जा चुका है (अप्रैल 2017)।

3.5.2.2 शुल्क के कम-भुगतान को खोजा ना जाना

2014-15 और 2015-16 की अवधि के दौरान आनंद कमिश्नरी के अंतर्गत मै. मारुती टॉबेको प्रोडक्ट्स प्रा. (इकाई III) के रिकॉर्ड की लेखापरीक्षा में देखा

गया कि निर्धारिती ने शुल्क का भुगतान करते समय वास्तविक रूप में विनिर्मित सुगंधित तम्बाकू (₹ 27.05 लाख प्रति माह) के बजाय 'चबाने वाले तम्बाकू' (₹ 24.15 लाख प्रति माह) का शुल्क दर अपनाया था, जिसके कारण ₹ 2.62 लाख की राशि के शुल्क का कम भुगतान हुआ।

जब हमने इसे इंगित किया (दिसम्बर 2016), मंत्रालय ने कहा (अक्टूबर 2017) कि ₹ 2.62 लाख का शुल्क और ₹ 0.79 लाख के ब्याज की वसूली की गई है।

शेष तीन मामलों में, मंत्रालय ने निम्नलिखित उत्तर (अक्टूबर 2107) दिया:

- दो मामलों में, मंत्रालय ने आपत्तियों को स्वीकार किया। इनमें से एक मामले में, ₹ 0.01 लाख की माँग की वसूली की गई थी और एक मामले में, एससीएन जारी किया गया था।
- एक मामले में, यह कहा गया था कि लेखापरीक्षा में देखे गए विक्री एवं विनिर्माण आंकड़ों में अंतर का मिलान किया गया है और सनदी लेखाकार द्वारा प्रमाणित किया गया है।

हालांकि विभाग द्वारा आंतरिक लेखापरीक्षा की गई थी, लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने तक त्रुटि का पता नहीं चला।

3.6 विभागीय इकाइयों की लेखापरीक्षा में देखी गई अन्य कमियां

लेखापरीक्षा ने कारण बताओ नोटिस (एससीएनएस) के अधिनिर्णय के संबंध में विभाग द्वारा गैर-अनुपालन, अधीनस्थ विभागीय इकाइयों का निरीक्षण और अन्य कमियाँ देखी जो इस प्रकार हैं:

3.6.1 एससीएनएस के गैर-अधिनिर्णय/अधिनिर्णय में विलम्ब

केन्द्रीय उत्पाद शुल्क अधिनियम की धारा 11ए की उप-धारा 10, एससीएन को नोटिस की तिथि से छह महीने या एक वर्ष के भीतर में अंतिम रूप दिया जाना है, जैसा भी मामला हो। लेखापरीक्षा ने गैर-अधिनिर्णय के तीन मामले और एससीएन के विलम्बित अधिनिर्णय के 48 मामले देखे जैसे कि नीचे विवरण दिया गया है:

3.6.1.1 लेखापरीक्षा ने देखा कि कानपुर कमिश्नरी में मै. एवीएल फ्रैग्रेन्स प्राइवेट लिमिटेड ने अगस्त 2015 में पंजीकरण प्रमाणपत्र के अभ्यर्पण के लिए आवेदन फाइल किया किंतु विभाग द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई। अभ्यर्पण आवेदन पर कोई कार्रवाई नहीं किए जाने पर यह देखा गया था कि ₹ 23.23 लाख के शुल्क वाले दिनांक 19 मई 2015 का एक एससीएन 6 महीनों से अधिक के लिए अधिनिर्णय के लिए लंबित था। इसलिए विभाग समय पर एससीएन के अधिनिर्णय और अभ्यर्पित आवेदन पर कार्रवाई करने में असफल रहा।

हमने इसे बताया (फरवरी 2017), मंत्रालय ने कहा (अक्टूबर 2017) कि एससीएन अधिनिर्णयन प्राधिकारी द्वारा समाप्त कर दिया गया था। पंजीकरण के अभ्यर्पण के लिए आवेदन रिकॉर्डों के सत्यापन के अधीन प्रक्रियारत है।

उत्तर मान्य नहीं है, क्योंकि विभाग अनुबद्ध समय के तहत एससीएन के अधिनिर्णय में असफल रहा।

3.6.1.2 लेखापरीक्षा ने देखा कि कानपुर कमिश्नरी में मै. अशोका फ्लेवर्स प्राइवेट लिमिटेड के संबंध में, ₹ 56.36 करोड़ के शुल्क वाले तीन एससीएन एक वर्ष से अधिक के लिए अधिनिर्णय के लिए लंबित थे। यह भी देखा गया कि सहायक आयुक्त ने परिसरों में पड़ी हुई 25 मशीनों को सील किया था, जिनमें से 20 मशीनों को एससीएन के लम्बित अधिनिर्णय विभाग की अनुमति से सितम्बर 2014 में निर्धारिती द्वारा बेचा गया था। इस दौरान, दिसम्बर 2014 में पंजीकरण के अभ्यर्पण के लिए निर्धारिती ने आवेदन दिया था। एससीएन के लम्बित अधिनिर्णय के बावजूद, विभाग ने निष्क्रिय मशीनों को बेचने के लिए मंजूरी दी जिसने निर्धारिती के बकाया शेषों की वसूली को दुर्गम बनाया।

जब हमने इसे बताया (फरवरी 2017), मंत्रालय ने कहा (अक्टूबर 2017) कि सभी तीन एससीएन को कॉल बुक को हस्तांतरित किया गया है क्योंकि यह उच्च न्यायालय में लम्बित है। इसके बाद, यह कहा गया था कि पान मसाला पैकिंग मशीन नियम मशीनों की बिक्री को बाधित नहीं करते जहाँ अधिनिर्णय के लिए पुष्ट माँग लंबित हो।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि पान मसाला पैकिंग मशीन (क्षमता निर्धारण और शुल्क का संग्रहण) नियमावली, 2008 और तंबाकू चबाना और अविनिर्मित तम्बाकू पैकिंग मशीन (क्षमता निर्धारण और शुल्क को संग्रहण) नियमावली 2010 के नियम 18 और नियम 19, अधिनियम के सभी प्रावधान और केंद्रीय उत्पादन शुल्क नियमावली, 2002 इस मामले में एससीएन के अधिनिर्णयन से संबंधित प्रावधान आवश्यक परिवर्तन सहित लागू होंगे।

3.6.1.3 लेखापरीक्षा ने देखा कि गाजियाबाद आयुक्तालय में मै. के.पी. पान मसाला प्राइवेट लिमिटेड के संबंध में बोर्ड ने दिनांक 4 अप्रैल 2012 के आदेश से इन निर्देशों के साथ कि केन्द्रीय उत्पाद शुल्क, दिल्ली आयुक्त (विशेष अधिनिर्णय) अधिनिर्णय प्राधिकारी के तौर पर कार्य करेगा ₹ 10.30 करोड़ की एक माँग उठाई थी।

अधिनिर्णय के विलम्बन के बावजूद, सहायक आयुक्त डिविज़न-1 गाजियाबाद ने उनके दिनांक 22 जुलाई 2013 और 10 जनवरी 2014 के आदेशों द्वारा 20 पाउच पैकिंग मशीनों और 65 एकल ट्रैक पाउच पैकिंग मशीनों के हटाने की अनुमति के आदेश दिए। निर्धारिती ने अपना व्यापार बंद किया और फरवरी 2014 में पंजीकरण प्रमाण पत्र को अभ्यर्पित किया। यह भी देखा गया (अक्टूबर 2016) कि उन्हीं परिसरों में चबाने वाला तम्बाकू और पान मसाला के विनिर्माण के लिए 23 जून 2014 को मै. के पान फ्रैग्रेन्स प्राइवेट लिमिटेड (AAECK8045QEM003:U-III) को एक नया पंजीकरण जारी किया गया था। एससीएन के निपटान के विवरण मासिक तकनीकी रिपोर्ट में दर्शाए नहीं गए थे।

एससीएन का अधिनिर्णय लम्बित होने के बावजूद भी विभाग ने निर्धारिती को मशीन हटाने के लिए अनुमत किया और उन्हीं परिसरों में अन्य निर्धारिती को एक नया पंजीकरण जारी किया गया था। इसके बाद फरवरी 2014 में निर्धारिती ने व्यापार प्रचालन बंद कर दिया। अतः, बकाया शेष की वसूली, यदि कोई हो, असंभव हो गई।

जब हमने इसे अक्टूबर 2016 में बताया, मंत्रालय ने कहा (अक्टूबर 2017) कि केंद्रीय उत्पाद शुल्क विधि में किसी भी निर्धारिती को मशीनों की या उनके

प्रति लम्बित कोई भी अस्थगित लम्बित पुष्ट माँग के बिना किसी भी अन्य माल की बिक्री का रोकने का प्रावधान नहीं है।

यह वर्णित किया गया था कि कमीशनर (विशेष न्याय निर्णय) केंद्रीय उत्पाद शुल्क अधिनिर्णय प्राधिकारी है; एससीएन एमटीआर में प्रतिबिंबित नहीं किया जा सका। इसके अलावा, यह बताया गया कि एक दूसरी युनिट को पंजीकरण की मंजूरी प्रदान करने में कोई बाधा नहीं है जहाँ उस परिसर पर निर्धारिती के विरुद्ध पुष्टि की कोई मांग लंबित नहीं है।

उत्तर मान्य नहीं है, चूंकि पान मसाला पैकिंग मशीन (क्षमता निर्धारण एवं शुल्क संग्रहण) नियमावली 2008, के नियम 18 तथा 19 तथा चबाने वाले तम्बाकू तथा गैर विनिर्मित तंबाकू मशीन (क्षमता निर्धारण एवं शुल्क उगाही) नियमावली 2010, अधिनियम तथा केंद्रीय उत्पाद शुल्क नियमावली 2002 के सभी प्रावधान यथावश्यक परिवर्तन सहित लागू होंगे यानि इस मामले में एससीएन के न्याय निर्णय के संबंध में प्रावधान, लागू होंगे। इसके अलावा एससीएनएस के न्याय निर्णय के लम्बित होने पर मशीनों को हटाने के लिए निर्धारिती को अनुमत करना पैरा 3.6.1.1 के मंत्रालय के उत्तर के विरोधाभास में था जिसमें मंत्रालय ने बताया कि पंजीकरण को जमा करने के लिए आवेदन लम्बित रखा गया था क्योंकि एक एससीएन का निर्धारिती के प्रति न्याय निर्णय लंबित था। इसके अलावा, विभाग ने उस परिसर में एक नये रजिस्ट्रेंट के लिए पंजीकरण जारी किया।

3.6.1.4 लेखापरीक्षा ने पटना कमीशनरी के अधीन पूर्णियां रेंज में 2013-14 तथा 2014-15 की अवधि के न्याय निर्णय रजिस्टर के रिकार्डों से पाया कि 48 मामले छह महीने की नियत अवधि में अधिनिर्णित नहीं किये गए थे। देरी की अवधि 3 दिनों से 225 दिनों तक थी।

जब हमने इसे बताया (दिसम्बर 2016) तो मंत्रालय ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2017) कि संबंधित मण्डल कार्यालय को न्याय निर्णय के लिए लंबित एससीएन पर निगरानी रखने तथा नियत समय में न्याय निर्णय आदेश जारी करने के लिए अनुदेश दिए गए हैं। इसके अलावा, यह भी बताया गया कि अधिक कार्यभार के कारण अधिनिर्णय में देरी हुई।

तथ्य यह है कि एससीएन नियत समय में अधिनिर्णित नहीं हुए थे।

3.6.2 मण्डल अधिकारी द्वारा सिगरेट यूनिटों के निरीक्षण न करना।

सिगरेट पर उत्पाद शुल्क योग्य विनिर्मित उत्पादों पर विभाग के अनुदेशों की नियमपुस्तक - (सिगरेट नियमपुस्तक) के पैरा 83 के अनुसार, मण्डल अधिकारी को प्रत्येक तिमाही में एक कार्य दिवस पर कम से कम एक बार अपने प्रभार में प्रत्येक सिगरेट फैक्टरी का निरीक्षण जरूर करना चाहिए। उसे सैद्धांतिक एवं वास्तविक परिणामों के बीच पर्याप्त ध्यान रखते हुए नियमित रूप से विशेष जांच जहाँ आवश्यक हो, जरूर करनी चाहिए। उसे स्वयं संतुष्ट होना चाहिए कि फैक्टरी में उत्पाद शुल्क नियंत्रण राजस्व की सुरक्षा हेतु पूरी तरह से पर्याप्त है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि हैदराबाद ॥ कमिश्नरी के अधीन सिकन्दराबाद मण्डल में, 2013-14 से 2015-16 की अवधि के लिए मैसर्स वीएसटी इंडस्ट्रिज, आजमाबाद, हैदराबाद तथा मैसर्स हैदराबाद डैकन सिगरेट प्रा.लि. के संबंध में दौरों की निरीक्षण रिपोर्ट उपलब्ध नहीं थी।

जब हमने इसे बताया, (दिसंबर 2016), तो मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2017) कि मार्च 2017 तिमाही की समाप्ति पर निरीक्षण मण्डल अधिकारी द्वारा किया गया था तथा बताया कि भविष्य में निरीक्षण रिपोर्ट द्विवार्षिकी जारी की जाएगी।

उत्तर मान्य नहीं है, क्योंकि उत्पाद शुल्क योग्य विनिर्मित उत्पादों-सिगरेटों पर विभागीय अनुदेशों की नियमपुस्तक के अनुसार प्रत्येक तिमाही में कम से कम एक बार निरीक्षण किया जाना आवश्यक है।

3.6.3 'माने गये उत्पादन' के निर्धारण के लिए प्रक्रिया में कमी के कारण ₹ 309.18 करोड़ के राजस्व हानि

पान मसाला पैकिंग मशीन (क्षमता निर्धारण एवं शुल्क उगाही) नियमावली, 2008 के नियम 5 तथा चबाने वाले तंबाकू तथा गैर निर्मित तंबाकू पैकिंग मशीन (क्षमता निर्धारण तथा शुल्क उगाही) नियमावली, 2010 के नियम 5 के अनुसार "उत्पादित की जाने वाली मानी गई मात्रा" - से अभिप्राय उपरोक्त नियम में यथा निर्दिष्ट खुदरा बिक्री मूल्य वाले अधिसूचित माल की मात्रा से है।

पान मसाला पैकिंग मशीन (क्षमता निर्धारण तथा शुल्क उगाही) नियमावली, 2008 के नियम 7 तथा चबाने वाले तंबाकू तथा गैर निर्मित तंबाकू पैकिंग मशीन (क्षमता निर्धारण तथा शुल्क उगाही) नियमावली, 2010 के नियम 7 स्पष्ट रूप से बताता है कि एक विशिष्ट महीने के लिए देय शुल्क महीने के दौरान प्रचालित पैकिंग मशीन की संख्या के लिए क्रमशः अधिसूचना सं. 42/2008 सीई दिनांक 1 जुलाई 2008 तथा अधिसूचना सं. 16/2010-सीई, दिनांक 27 फरवरी 2010 में निर्दिष्ट शुल्क की उपयुक्त दर के प्रयोग द्वारा परिकल्पित किया जाएगा।

इसके अलावा, उपरोक्त नियमावली के नियम 6(2), नियम 8 तथा नियम 13 नियम 6 (1) के तहत फॉर्म- 1 में घोषित मानदंडों में से किसी एक के संबंध में अनुवर्ती परिवर्तन करने के लिए फॉर्म -1 में नई घोषणा फाईल करने के लिए विनिर्माताओं के लिए नियम 8 के तहत प्रचालन पैकिंग मशीनों (वृद्धि या संस्थापन या हटाना या उखाड़ना) की संख्या में परिवर्तन, तथा ऐसे मामलों में जहाँ विनिर्माता नियम 13(1) के तहत एक पैकिंग मशीन के प्रचालन के लिए विचार नहीं करता है के लिए समर्थकारी प्रावधान रखते हैं।

केंद्रीय उत्पाद शुल्क नियमावली के नियम 12 के अनुसार, केंद्रीय उत्पाद शुल्क भुगतान करने के लिए दायी प्रत्येक व्यक्ति को आगामी महीने की 10 तारीख तक मासिक (ईआर-1) विवरणी जमा करनी पड़ेगी। विवरणी में विनिर्मित मात्रा तथा निकासी मात्रा शामिल होती है।

चयनित निर्धारितियों की नमूना जांच से, लेखापरीक्षा ने 10 मामलों में पाया जहाँ निर्धारितियों ने उत्पादन क्षमता से अधिक चबाने वाला तम्बाकू तथा पान मसाला विनिर्मित किया, जैसा कि ईआर/1 विवरणी में प्रतिबिंबित है, इस प्रकार से 'माने गये उत्पादन'¹⁹ पर आधारित उत्पादन की मात्रा से कम पर उत्पाद देय उत्पाद शुल्क का भुगतान हुआ जिसके परिणामस्वरूप ₹ 309.15 करोड़ के शुल्क का भुगतान नहीं हुआ। कुछ उदाहरण नीचे दिए गए हैं:

3.6.3.1 लेखापरीक्षा ने पाया कि नासिक - ॥ कमिश्नरी के तहत मैसर्स फास्टट्रेक पैकर्स प्रा.लि. ने 2012-13 से 2014-15 तक की अवधि के दौरान

¹⁹ फॉर्म 1: विनिर्माता द्वारा भरा जाने वाला घोषणापत्र

उत्पाद शुल्क के भुगतान के लिए लेखा में लिए गए 'माने गये उत्पादन' के 52 करोड़ पाउचों की तुलना में 222 करोड़ के पाउचों का वास्तव में विनिर्माण किया। इस प्रकार से वास्तविक उत्पादन 'माने गये उत्पादन' जिस पर शुल्क का भुगतान किया गया था से 325 प्रतिशत अधिक था। इसके परिणामस्वरूप 170 करोड़ पाउचों का अधिक उत्पादन तथा ₹ 215.08 करोड़ के संभावित शुल्क का अल्प भुगतान हुआ।

3.6.3.2 लेखापरीक्षा ने पाया कि लखनऊ कमिश्नरी के तहत मैसर्स के फलेवर प्रा.लि. ने वर्ष 2013-14 तथा 2014-15 के दौरान उत्पाद शुल्क के भुगतान के लिए लेखा में लिए गए 'माने गये उत्पादन' के 104 करोड़ पाउचों की तुलना में वास्तव में 139 करोड़ के पाउचों का विनिर्माण किया। इसके परिणामस्वरूप 125 करोड़ के पाउचों का अधिक उत्पादन तथा ₹ 12.28 करोड़ के संभावित शुल्क का अल्प भुगतान हुआ।

जब हमने इसे बताया (अक्टूबर 2016 तथा दिसंबर 2016 के बीच में), तब मंत्रालय ने (अक्टूबर 2017) निम्नानुसार बताया:

उपरोक्त नियम 4, नियम 5 तथा नियम 6(3) के अनुसार, शुल्क विभाग द्वारा निर्धारित 'माने गये उत्पादन' के आधार पर लगाया जाता है तथा न कि वास्तविक उत्पादन पर।

इसके अलावा, बोर्ड ने दिनांक 24 जनवरी 2014 के परिपत्र सं. 980/04/2014-सीएक्स के द्वारा स्पष्ट किया है कि देय शुल्क महीने के दौरान फैक्टरी में प्रचालित पैकिंग मशीन की संख्या के संबंध में 'माने गये उत्पादन' तथा पाउचों पर प्रिंट खुदरा बिक्री मूल्य के आधार पर निर्धारित किया जाय न कि एक यूनिट द्वारा वास्तविक उत्पादन के आधार पर। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि विभाग निर्धारित निर्धारित 'माने गये उत्पादन' द्वारा बाध्य है न कि वास्तविक उत्पादन पर। इन प्रावधानों को ध्यान में रखते हुए, कोई राजस्व हानि नहीं है जैसा लेखापरीक्षा द्वारा कहा गया, क्योंकि शुल्क अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार तथा इसके अन्तर्गत बनाए गए नियमों/अधिसूचनाओं के अंतर्गत सही प्रकार उदग्रहीत तथा संग्रहीत किया गया है।

मंत्रालय का उत्तर मान्य नहीं है लेखापरीक्षा निष्कर्ष माने गये उत्पादन से संबंधित नियमों में गंभीर समस्याओं और विभागीय अधिकारियों द्वारा उक्त के निर्धारण में कर्मठता में असफलता को इंगित करता है। सरकार को राजस्व हानि पहुंचाने वाली खामियों को इंगित करने वाली लेखापरीक्षा निष्कर्षों का संज्ञान लेने के स्थान पर मंत्रालय निरंतर नियमों व उनके क्रियान्वयन को सही मानता है। 'माने गये उत्पादन' से अधिक असामान्य उत्पादन, मशीनों के स्थापित क्षमता के 325 प्रतिशत तक, की घटनाएँ मंडल अधिकारी की 'माने गये उत्पादन' की वास्तविकता को निर्धारित करने में अक्षमता दर्शाता है, जिसके परिणामस्वरूप राजस्व हानि हो रही है। इसके अलावा, ताजा स्थिति के अनुसार, नासिक-॥ कमिश्नरी के तहत मैसर्स फास्टट्रेक पैकर्स प्रा.लि. के मामले में वर्ष 2015-16 के लिए 'माने गए उत्पादन' के 19.97 करोड़ पाउचों की तुलना में 135.09 करोड़ पाउचों का विनिर्माण किया जो 115.03 करोड़ (576.51 प्रतिशत) तक 'माने गए उत्पादन' से अधिक था जिसके परिणामस्वरूप ₹ 306.69 करोड़ के शुल्क का संभव अल्प भुगतान हुआ। माने गए उत्पादन के अतिरिक्त पाउचों के असामान्य अत्यधिक उत्पादन के बाद भी, विभाग मानी गई क्षमता की समीक्षा करने तथा पुनः निर्धारण करने में उसको संज्ञान में लाने के लिए सफल नहीं हुआ। उच्च प्राधिकारी भी प्रभावी जांचों को सुनिश्चित करने में सफल नहीं हुए।

यदि ईआर-1 के अनुसार माने गए उत्पादन अथवा वास्तविक उत्पादन जो भी अधिक हो, पर आधारित शुल्क लगाने के लिए विनियमों के तहत एक तंत्र होता, तो चबाने वाले तंबाकू तथा पान मसाले के उत्पादन पर शुल्क से राजस्व के हितों को विधिवत् रूप से संरक्षित किया जा सकता था। नियमों के तहत ऐसे समर्थकारी प्रावधान के अभाव में माने गए उत्पादन के उचित निर्धारण में मण्डल अधिकारी की भूमिका सरकार को राजस्व सुनिश्चित करने के लिए अधिक महत्व रखती है।

3.7 अन्य मामलें

लेखापरीक्षा ने चयनित युनिटों से 173 निर्धारित अभिलेखों का चयन किया जो आन्तरिक लेखापरीक्षा/विस्तृत ब्योरेवार संवीक्षा के लिए विभाग द्वारा

उपयुक्त/चयनित के अतिरिक्त थे। इन निर्धारितियों का जिन्होंने तीन वर्षों के दौरान शुल्क को भुगतान नहीं/कम भुगतान किया था तथा राजस्व, सेनवैट आदि जैसे निश्चित जोखिम मानदंड पर आधारित बोर्ड द्वारा भेजे गए डाटा से चयन किया गया था।

लेखापरीक्षा ने सेनवैट क्रेडिट तथा ब्याज आदि के अनियमित लाभ, माल के गलत वर्गीकरण, शुल्क के भुगतान न करने/कम भुगतान करने, वाले ₹ 97.72 लाख के राजस्व निहितार्थ के साथ निर्धारिती द्वारा अनुपालन न करने के 40 मामलों को देखा। नीचे कुछ उदाहरण दिय गए हैं:

3.7.1 सेनवैट क्रेडिट का अधिक/अनियमित लाभ उठाना

सेनवैट क्रेडिट नियमावली, 2004 के नियम 3 में प्रावधान है कि एक विनिर्माता/सेवा प्रदाता उक्त नियम 9 में निर्दिष्ट दस्तावेजों के आधार पर अंतिम उत्पाद के विनिर्माण अथवा आऊटपूट सेवा के प्रावधान के संबंध में अथवा उपयोग हेतु प्राप्त इनुपटस, पूंजीगत माल एवं इनपुट सेवा पर निर्दिष्ट शुल्क का सेनवैट क्रेडिट को लेने के लिए अनुमत होगा। लेखापरीक्षा ने ₹ 67.82 लाख की राशि वाले सेनवैट क्रेडिट के अत्यधिक/अनियमित लाभ के चूकों के 8 मामले देखे। एक निर्धारिती के तीन मामलों वाला एक मामले का उदाहरण नीचे दिया गया है::

3.7.1.1 उदयपुर कमिश्नरी के तहत मैसर्स मिराज प्रॉडक्ट्स प्रा. लि. (यूनिट- III) की तीन यूनिटों के बने ग्रुप ने मैसर्स मिराज प्रॉडक्ट्स प्रा.लि. ग्रुप को वर्ष 2015-16 के दौरान “मिराज” ब्रांड के संबंध में परामर्शी सेवाए प्रदान करने पर ₹ 57.65 लाख के सेवा कर के सेनवैट क्रेडिट का लाभ लिया। निर्धारिती ग्रुप की सभी तीन युनिटों वाले ₹ 57.65 लाख के बजाए इससे संबंधित ₹ 19.22 लाख के सेनवैट क्रेडिट का लाभ लेने का हकदार था। इसके परिणामस्वरूप अन्य दो यूनिटों के संबंध में ₹ 38.43 लाख के सेनवैट क्रेडिट का अत्यधिक लाभ लिया गया।

जब हमने इसे बताया (अक्टूबर 2016), तब मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2017) कि ₹ 49.00 लाख के लिए कारण बताओं नोटिस जारी (मई 2017) किया गया है।

3.7.1.2 अनन्तिम निर्धारण में ब्याज का भुगतान न करना

केंद्रीय उत्पाद शुल्क नियमावली, 2002 का नियम 8(I) शर्त लगाता है कि शुल्क का आगामी महीने के 5वे एवं 6वे दिन जैसा भी मामला हो तक भुगतान किया जाएगा। यदि निर्धारित देय तिथि तक भुगतान करने में असफल होता है तो वह अधिनियम की धारा 11ए के तहत ब्याज सहित बकाया राशि का भुगतान करने का दायी होगा। अनन्तिम निर्धारण केंद्रीय उत्पाद शुल्क नियमावली के नियम 7 से संबंधित है। इसके अलावा, केंद्रीय उत्पाद शुल्क मूल्यांकन (उत्पाद शुल्क योग्य माल की कीमत का निर्धारण) नियमावली, 2000 का नियम 8 कहता है कि जहाँ उत्पाद शुल्क योग्य माल निर्धारिती द्वारा नहीं बेचा जाता है परन्तु अन्य वस्तुओं के उत्पादन एवं विनिर्माण में उसकी ओर से या उसके द्वारा खपत के लिए उपयोग किया जाता है तो मूल्य ऐसे माल के उत्पादन अथवा विनिर्माण की लागत का 110 प्रतिशत होगा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि उदयपुर कमीशनरी के तहत मैसर्स मिराज प्रॉडक्ट्स लि. (यूनिट-II), नाथद्वारा ने अपनी सहयोगी इकाई को निकासी किये खुले चबाने वाले तंबाकू के अनन्तिम निर्धारण के लिए 01 अप्रैल 2014 को केंद्रीय उत्पाद शुल्क के क्षेत्राधिकारी सहायक आयुक्त को अनुरोध किया। सहायक आयुक्त ने आदेश दिनांक 6 मई 2014 द्वारा प्रतिभारी बंध पत्र प्रस्तुत करने पर अंतिम आधार पर ₹ 30 प्रति कि.ग्रा की दर पर उत्पाद शुल्क योग्य माल की निकासी के लिए निर्धारिती को अनुमत किया। निर्धारिती ने वर्ष 2014-15 के दौरान अपनी यूनिट को ₹ 30 प्रति कि.ग्रा के बजाए ₹ 27 प्रति कि.ग्रा. की दर पर माल की निकासी की। ₹ 3 प्रति कि.ग्रा. की कम दर पर माल की निकासी के परिणामस्वरूप ₹ 121.84 लाख के शुल्क का अल्प भुगतान हुआ। निर्धारिती ने 18 दिसंबर 2015 को ₹ 121.84 लाख का अल्प शुल्क जमा किया। अंतिम निर्धारण आदेश दिनांक 22 दिसंबर 2015 को सहायक आयुक्त द्वारा जारी किया गया था जिसमें दर ₹30 प्रति कि.ग्रा निर्धारित की गई थी। निर्धारिती ने 18 दिसंबर 2015 को शेष शुल्क जमा किया। तथापि, ₹ 24.45 लाख के शेष शुल्क पर ब्याज का भुगतान निर्धारिती द्वारा नहीं किया गया था जिसकी अभी वसूली की जानी थी।

जब हमने इसे बताया (जनवरी 2017), तब मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2017) कि ₹ 24.45 लाख के शेष शुल्क पर ब्याज की वसूली के लिए कारण बताओं नोटिस जारी करना प्रकियाधीन था।

शेष 36 मामलों में मंत्रालय ने निम्न तरह बताया (अक्टूबर 2017):

- 24 मामलों में, मंत्रालय ने लेखापरीक्षा आपातियों को स्वीकारा। इनमें से सात मामलों में ₹ 2.53 लाख की वसूली रिपोर्ट की गई तथा 17 मामलों में कार्रवाई की गई/आरम्भ की गई है।
- आठ मामलों में मंत्रालय द्वारा भेजे गए उत्तरों में यह देखा गया कि यह शुल्क के भुगतान तथा माल आदि के गलत वर्गीकरण से संबंधित है जो उल्लेखित लेखापरीक्षा आपत्तियों के प्रसंग में नहीं है।
- तीन मामलों में यह कहा गया कि उत्तर बाद में भेजा जाएगा।
- एक मामले में यह बताया गया कि निर्धारिती ने 'अनुभव केंद्र' के निर्माण में उपयोग की गई सेवाओं पर 'इनपुट सेवा क्रेडिट' का लाभ उठाया जो विनिर्माण गतिविधियों से संबंधित है। सीसीई बेंगलोर बनाम मैसर्स भारत फ्रिज वेरनर लि. के मामले में सीसटेस बेंगलोर के आदेश पर विश्वास जताया जाता है। इसके अलावा यह मामला आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा उठाया गया जिसे न्याय निर्णय प्राधिकरण द्वारा छोड़ दिया गया तथा सेनवैट क्रेडिट अनुमत किया गया था।

उत्तर मान्य नहीं है, क्योंकि 'अनुभव केन्द्र' पूरा नहीं हुआ था तथा कार्यान्वयन के दौरान छोड़ दिया गया था। इसलिए इनपुट सर्विस क्रेडिट का लाभ लेने के लिए हकदार नहीं था क्योंकि उपरोक्त प्रोजेक्ट छोड़ दिया गया था तथा विनिर्माण गतिविधि के संबंध में अथवा उसमें उपयोग नहीं किया गया था।

3.8 निष्कर्ष

लेखापरीक्षा में विभाग द्वारा नियमों तथा प्रक्रियाओं के अनुपालन में कमियों को देखा गया जैसा कि विवरणियों की मोनीटरिंग में कमी, विस्तृत संवीक्षा में

कमी, तथा विस्तृत संवीक्षा हेतु विवरणियों के चयन के मानदंड में कमी एवं आंतरिक लेखापरीक्षा तथा मोनीटरिंग तंत्र में कमी द्वारा दर्शाया गया था।

पान मसाला और चबाने योग्य तम्बाकू पदार्थों पर लगाये जाने वाले शुल्क से सम्बंधित नियमों और उनके क्रियान्वयन में खामिया के परिणामस्वरूप राजस्व के बहुत अधिक हानि हो रही है। अन्य तंबाकू उत्पादों के संबंध में अधिनियम/नियमों/अधिसूचनाओं के विशिष्ट प्रावधानों के अनुपालन में कमियाँ जैसा बीडी यूनिटों जो अधिकतर अनौपचारिक क्षेत्र में प्रचालन करती हैं, को पहचानना एवं विवरणियां भरने को सुनिश्चित करने के लिए प्रभावी तंत्र के अभाव से दर्शाया गया, निर्धारित अभिलेखों के अनुरक्षण के खराब प्रवर्तन तथा विभाग द्वारा सिगरेट यूनिटों के तिमाही निरीक्षण न करना तथा पान मसाला तथा चबाने वाले तंबाकू उत्पादों के मामले में, 'माने गए उत्पादन' के अतिरिक्त पाऊचों के असामान्य अत्यधिक उत्पादन को संज्ञान में लेने में असफल होने के कारण राजस्व की हानि हुई।

