अध्याय II

नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का लेखापरीक्षा अधिदेश और लेखापरीक्षा की सीमा

2.1 प्राप्तियों की लेखापरीक्षा के लिए नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का प्राधिकार

2.1.1 नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की डीपीसी अधिनियम 1971 की धारा 16, नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को भारत सरकार और प्रत्येक राज्य सरकार और विधान सभा वाले प्रत्येक संघ राज्य क्षेत्र की सभी प्राप्तियों (राजस्व एवं पूंजीगत दोनों) की लेखापरीक्षा और स्वयं की संतुष्ट करने कि राजस्व का निर्धारण, संग्रहण और उचित संवितरण पर प्रभावी जांच को सुरक्षित करने के नियम और प्रक्रियाएं बनाई गई है और इनका यथावत पालन किया जा रहा है, के लिए अधिकृत करता है। लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियमावली, 2007 में प्राप्ति लेखापरीक्षा हेतु सिद्धांतों को निर्धारित किया गया है।

2.1.2 सीमा शुल्क राजस्व की अनुपालन लेखापरीक्षा में उन संव्यवहारों को शामिल किया जाता है जिसमें सीमा शुल्क के उद्ग्रहण और संग्रहण, सीमा शुल्क के कोई अन्य उदग्रहण, विदेश व्यापार नीति के अंतर्गत कार्यान्वित विभिन्न योजनाओं के तहत किए गए आयात और निर्यात के संव्यवहार और समय-समय पर लेखापरीक्षा द्वारा समीक्षा किए गए विशेष अनुपालन क्षेत्र शामिल है। इस वर्ष अनुपालन लेखापरीक्षा में एंटी डंपिंग ड्यूटी के उद्ग्रहण और प्रशासन की समीक्षा की गई थी। इस प्रतिवेदन में शामिल संव्यवहार वि.व. 2018 से संबंधित है, परंतु कुछ मामलों में समग्र चित्रण प्राप्त करने के लिए पूर्व अवधि के संव्यवहारों की भी समीक्षा की गई थी। यह प्रतिवेदन वि.व.18 तक की गई लेखापरीक्षा पर आधारित है।

2.2 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

2.2.1 नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक सीमा शुल्क के क्षेत्रीय संगठनों के आयातों, निर्यातों, प्रतिदायों से संबंधित संव्यवहार अभिलेखों के नमूनों सहित केंद्रीय अप्रत्यक्ष कर एवं सीमा शुल्क बोर्ड (सीबीआईसी) के विभिन्न कार्यशील विंग के जोखिम आधारित नमूनों से चयनित अभिलेखों की जांच करता है। सीएजी

विभागीय कार्यों जैसे बकाया के अधिनिर्णयन एवं वसूली तथा निवारक कार्यों से संबंधित अभिलेखों की भी जांच करता है।

2.2.2 विदेश व्यापार नीति के अंतर्गत आयातकों/नियातकों द्वारा लिए गए सीमा शुल्क छूट लाभ के संबंध में डीजीएफटी के अधीन आने वाले संबंधित क्षेत्रीय लाइसेंसिंग प्राधिकरणों के अभिलेखों की जांच की गई है। इसी प्रकार सीएजी सरकारी स्वामित्व की सेज़ के लेखाओं के प्रमाणीकरण सहित सेज और इओयू के विकास कमिश्नरों की लेखापरीक्षा करता है।

2.3 लेखापरीक्षा संसृति

2.3.1 सीमा शुल्क प्राप्ति लेखापरीक्षा की लेखापरीक्षा संसृति में सीमा शुल्क के क्षेत्रीय संगठन और पोर्ट (ईडीआई संबंधी और गैर-ईडीआई दोनों), डीजीएफटी के अधीन आने वाले क्षेत्रीय लाइसेंसिंग प्राधिकरण और सेज़/ईओयू के विकास कमिश्नर शामिल है।

2.3.2 सीमा शुल्क के क्षेत्रीय संगठनों को 11 सीमा शुल्क जोन और 23 मुख्य कमिश्नरों तथा 67 प्रधान कमिश्नरों/कमिश्नरों वाले 12 संयुक्त (सीमा शुल्क एवं जीएसटी) जोन में बांटा गया है। 1 अप्रैल 2018 तक 498 उप/सहायक कमिश्नर थे जिसमें से 293 निर्धारण और 205 गैर निर्धारण प्रभारों पर कार्य कर रहे थे।

2.3.3 निर्यात प्रोत्साहन योजनाओं की लेखापरीक्षा के लिए, लेखापरीक्षा संसृति में महानिदेशालय, विदेश व्यापार (डीजीएफटी) शामिल है जो वाणिज्य एवं उद्यम मंत्रालय का संलग्न कार्यालय है और इसकी अध्यक्षता महानिदेशक, विदेश व्यापार द्वारा की जाती है। डीजीएफटी भारत के निर्यात प्रोत्साहन के मुख्य उद्देश्य से विदेश व्यापार नीति बनाने और कार्यान्वित करने के लिए उत्तरदायी है। डीजीएफटी निर्यातकों को स्क्रिप/प्राधिकार जारी करता है तथा 38 क्षेत्रीय कार्यालयों के नेटवर्क और इंदौर में एक विस्तार काउंटर के माध्यम से उनके तदनुरूपी दायित्वों की निगरानी करता है।

2.3.4 विशेष आर्थिक क्षेत्रों (सेज़) और निर्यात उन्मुख इकाईयों (इओयू) के माध्यम से कार्यान्वित योजनाओं की लेखापरीक्षा सेज/ईओयू के संबंधित विकास

आयुक्त के कार्यालय में की जाती है। सीमा शुल्क लेखापरीक्षा सात सार्वजनिक क्षेत्र की सेज[5] के लेखाओं के वार्षिक प्रमाणीकरण के लिए भी उत्तरदायी है।

2.4 लेखापरीक्षिती के डेटा तक पहुंच

लेखापरीक्षा में यह आश्वासन[6] प्राप्त करने हेतु सीमा शुल्क संव्यवहार डेटा पर विश्वास किया जाता है कि राजस्व की हानि को रोकने के लिए कानूनों को उचित रूप से लागू किया गया है। समस्त भारत के डेटा तक पूर्ण पहुंच की कमी संव्यवहारों की नमूना जांच हेतु लेखापरीक्षा संवीक्षा को सीमित करती है और राजस्व प्राप्तियों के प्रमाणीकरण में आश्वासन को सीमित करती है।

लेखापरीक्षाद्वारा वर्ष 2017-18 के लिए 67 कमिश्नरियों में आयात और निर्यात संव्यवहारों हेतु मांगा गया डेटा सीबीआईसी से काफी विलंब से प्राप्त हुआ था, और वह भी काफी अंतरालों और कमियों के साथ कमियों को फरवरी 2019 में सीबीआईसी के संज्ञान में लाया गया था, जिसके लिए उत्तर अभी प्रतीक्षित है।

पूर्ण डेटा के अभाव में 38 कमिश्नरियों में प्रत्यक्ष दौरा करके लेखापरीक्षा की गई थी।

इस प्रतिवेदन में उल्लिखित मामले वह हैं जो 2017-18 की अवधि के दौरान की गई नमूना लेखापरीक्षा के दौरान सामने आए थे। लेखापरीक्षा में विभाग द्वारा उपलब्ध कराए गए डेटा पर आधारित यथा संभव सीमा तक और नमूना जांच निष्कर्षों के आधार पर जोखिम वाले संव्यवहारों की कुल संख्या का मापन किया गया था।

2.5 लेखापरीक्षा नमूना

संव्यवहारों की नमूना जांच 11 चयनित जोनों में 67 कमिश्नरियों में से 38 में (57 प्रतिशत) की गई थी। कमिश्नरियों की लेखापरीक्षा में 142 निर्धारण इकाईयों और 90 गैर-निर्धारण इकाईयों की लेखापरीक्षा शामिल थी।

---

[5]सांताक्रूज इलेक्ट्रॉनिक्स निर्यात प्रसंस्करण क्षेत्र (एसईपीजेड), कांडला सेज़, मद्रास सेज़, कोचीन सेज़, विशाखापट्टनम सेज़, नोएडा सेज़ और फालटा सेज़

[6] 'मानदंड के प्रति विषय वस्तु के मूल्यांकन या मापन के परिणाम के बारे में उत्तरदायी पार्टी के अलावा अभीष्ट प्रयोक्ताओं के विश्वास की मात्रा बढाने के लिए तैयार किए गए निष्कर्ष व्यक्त करते हुए'

डीजीएफटी द्वारा इसके क्षेत्रीय लाइसेसिंग प्राधिकरणों द्वारा दी गई एफटीपी की विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत लाइसेंसों की लेखापरीक्षा 38 लाइसेंसिग प्राधिकरणों में से 37 में की गई थी।

तालिका 2.1: लेखापरीक्षा संसृति तथा नमूना

लेखापरीक्ष संसृति			**लेखापरीक्षा नमूना**
	लेखापरीक्षा संसृति	कुल	
राजस्व विभाग	मुख्य कमिश्नरियों के संयुक्त जोन (सीमा शुल्क और जीएसटी)	23[7]	11 (48 %)
	प्रधान कमिश्नर/कमिश्नर	67	38 (57 %)
	निर्धारण इकाईयां	293	142 (48%)
	गैर-निर्धारण इकाईयां	205	90 (44%)
वाणिज्य विभाग	क्षेत्रीय लाइसेंसिंग प्राधिकरण	38	37 (97%)

2.6 लेखापरीक्षा प्रयास

2.6.1 वि.व 2017-18 के दौरान हमने संबंधित कमिश्नरियों/क्षेत्रीय लाइसेंसिंग प्राधिकरणों को 479 निरीक्षण रिपोर्टें जारी की थी जिसमें 2715 टिप्पणियां थी और उनका राजस्व प्रभाव ₹ 1,363 करोड़ था।

2.6.2 हम लेखापरीक्षा में देखे गए महत्वपूर्ण और उच्च मूल्य के मामलों को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल करने से पूर्व टिप्पणियों हेतु मंत्रालय को भेजते है। इस प्रतिवेदन में वि.व 18 के दौरान देखी गई ₹ 590 करोड़ के राजस्व प्रभाव वाली 91 लेखापरीक्षा टिप्पणियां शामिल है। शेष मामलों का संबंधित क्षेत्रीय संगठनों द्वारा अनुसरण किया जा रहा है। इसके अलावा, लेखापरीक्षाओं के दौरान लगातार देखे गए निर्यात प्रोत्साहन योजनाओं के लाइसेंस धारकों द्वारा निर्यात दायित्वों को पूरा न करने से संबंधित निरंतर अनियमितताओं पर ₹ 4205 करोड़ धन मूल्य का दीर्घ पैराग्राफ भी इस प्रतिवेदन में शामिल किया गया है।

[7](सीमा शुल्क-11 + संयुक्त (सीमा शुल्क + जीएसटी)-12 जोन)

2.6.3 मंत्रालय ने परिशोधन कार्रवाई की जिस में कारण बताओ नोटिस जारी करने, कारण बताओ नोटिस के अधिनिर्णयन के रूप में 79 पैराग्राफों के संबंध में ₹ 368 करोड़ धन मूल्य शामिल है और सीमा शुल्क के गलत निर्धारण के 42 मामलों में ₹18 करोड़ की वसूली की सूचना दी।

2.6.4 सरकार द्वारा एंटी-डंपिंग शुल्क ऐसे आयातों पर लगाया जाता है जो घरेलू उद्योग के लिए खतरा पैदा करती है और भारतीय बाजार में खुली और उचित प्रतिस्पर्धा की स्थिति पुन: स्थापित करने के लिए लगाया जाता है, जो देश के सामान्य हित में है। हमने एंटी-डंपिंग शुल्क के उद्ग्रहण और संग्रहण से संबंधी सीमा शुल्क प्रक्रियाओं की जांच की और ₹ 86.68 करोड़ के राजस्व प्रभाव के निष्कर्षों की सूचना अध्याय III में दी गई है।

2.6.5 अध्याय IV में हमने चयनित कमिश्नरियों में एन्ट्री बिलों और अन्य अभिलेखों की नमूना जांच के दौरान देखे गए महत्वपूर्ण निष्कर्ष प्रतिवेदित किए है जिनका राजस्व प्रभाव ₹ 88.42 करोड़ है। लेखापरीक्षा निष्कर्ष सामान्यत: आयातों के गलत वर्गीकरण; छूट अधिसूचना के गलत प्रयोग और अधिसूचनाओं की शर्तों के पूर्ण न होने से संबंधित थे।

2.6.6 निरंतर अनियमितताओं, विशेष रूप से निर्यात दायित्व पूरा न होने के मामले, जो व्यापक प्रतीत होते है, का महानिदेशक विदेश व्यापार, नई दिल्ली और केंद्रीय अप्रत्यक्ष कर और सीमा शुल्क बोर्ड द्वारा समाधान किए जाने की आवश्यकता के साथ-साथ लेखापरीक्षा में बताए गए मामलों में बचाए गए शुल्क की वसूली हेतु उचित कार्रवाई करने की भी आवश्यकता है। अध्याय V में हमने निर्यात दायित्व की अपूर्णता के 1043 पैरा की सूचना दी है जिन्हें वर्ष 2000 से लेखापरीक्षा द्वारा नियमित रूप से बताया गया है और जिसके लिए मंत्रालय द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई है। कई सर्वांगी त्रुटियों सहित निर्यात दायित्व के पूरा न करने के मामले को 2011 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 22 में सूचित मार्च 2011 को समाप्त अवधि हेतु ईपीसीजी योजना की पिछली निष्पादन लेखापरीक्षा में बताया गया था। इस प्रतिवेदन में शामिल सीएजी की सिफारिशों को सरकार द्वारा स्वीकार कर लिया गया है। तथापि, जैसेकि यह प्रतीत होता है कि ईपीसीजी योजना के कार्यान्वयन में त्रुटियां जारी रही, जैसा कि ईपीसीजी लाईसेंसों की संव्यवहार लेखापरीक्षा से स्पष्ट है, अत: ईपीसीजी

योजना की पूर्व निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सीएजी की सिफारिशों को सरकार द्वारा स्वीकृत किए जाने के बाद योजना के कार्यान्वयन की जांच करने के लिए कुछ चयनित आरएलए कार्यालयों में ईपीसीजी योजना की अनुवर्ती लेखापरीक्षा की गई थी। अनुवर्ती लेखापरीक्षा के निष्कर्षों को अध्याय V में प्रतिवेदित किया गया है।

2.6.7 अध्याय VI में हमने सांताक्रूज इलेक्ट्रोनिक्स एक्सपोर्ट प्रोसेसिंग जोन (एसईईपीजेड), मुम्बई की प्रमाणीकरण लेखापरीक्षा के दौरान देखे गए व्यय की संस्वीकृति में अनियमितताए प्रतिवेदित की हैं।

2.7 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों का राजस्व प्रभाव

2.7.1 हमने वि.व 2013-14 से वि.व 2017-18 से संबंधित पांच प्रतिवेदनों में 570 लेखापरीक्षा पैराग्राफ शामिल किए है **(तालिका 2.2)** जिसमें ₹ 9,533 करोड़ शामिल हैं। सरकार ने ₹ 548 करोड़ मूल्य के 454 लेखापरीक्षा पैराग्राफों में की गई टिप्पणियों को स्वीकार कर लिया है और 291 पैराग्राफों में ₹ 92 करोड़ की वसूली की है।

तालिका 2.2: लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों का राजस्व प्रभाव

वर्ष	शामिल पैराग्राफ		स्वीकृत पैराग्राफ		प्रभावित वसूलियां	
	सं.	राशि (₹ करोड़)	सं.	राशि (₹ करोड़)	सं.	राशि (₹ करोड़)
वि.व14	154	2,428	137	46	78	17
वि.व 15	122	1,162	91	85	67	23
वि.व 16	103	1,063	70	19	54	15
वि.व 17	99	85	77	30	50	19
वि.व 18	**92**	**4,795**	**79**	**368**	**42**	**18**
कुल	**570**	**9533**	**454**	**548**	**291**	**92**