

कार्यकारी सार

भारत में सामान आयात किये जाने और भारत से बाहर कतिपय सामान के निर्यात किये जाने पर (सविधान की सांतवीं अनुसूची की सूची 1 की एंट्री 83) सीमा शुल्क उद्ग्रहित किया जाता है। सीमा शुल्क प्राप्तियां सरकार के अप्रत्यक्ष कर राजस्व का भाग होती हैं।

सीमा शुल्क की ड्यूटी सीमा शुल्क अधिनियम 1962 के अंतर्गत उद्ग्रहित की जाती हैं और ड्यूटी की दरें सीमा शुल्क टैरिफ अधिनियम और समय-समय पर जारी की गई अधिसूचनाओं के अंतर्गत नियंत्रित की जाती हैं।

माल और सेवा कर (जीएसटी) के लागू किये जाने से पहले सीमा शुल्क प्राप्तियों में मूल सीमा शुल्क (बीसीडी), प्रतिकारी शुल्क (सीवीडी) और सीमा शुल्क की विशिष्ट अतिरिक्त ड्यूटी (एसएडी) शामिल होते थे। 1 जुलाई 2017 से जीएसटी के लागू किये जाने के बाद, पेट्रोलियम उत्पादों और स्पिरिट को छोड़कर सभी वस्तुओं के आयात पर सीवीडी और एसएडी को सम्मिलित कर दिया गया है और इसके स्थान पर एकीकृत कर (आईजीएसटी) लागू कर दिया गया है।

वित्त मंत्रालय के अधीन राजस्व विभाग केंद्रीय राजस्व बोर्ड अधिनियम, 1963 के अंतर्गत गठित दो सांविधिक बोर्ड नामतः केंद्रीय अप्रत्यक्ष कर और सीमा शुल्क बोर्ड (सीबीआईसी) और केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (सीबीडीटी) द्वारा अप्रत्यक्ष और प्रत्यक्ष संघीय कर के प्रशासन हेतु उत्तरदायी हैं।

पूरे देश में 67 सीमा शुल्क कमिश्नरियों द्वारा सीबीआईसी द्वारा सीमा शुल्क के उद्ग्रहण और संग्रहण तथा सीमा-पार निवारक कार्य किये जाते हैं।

वाणिज्य और उद्योग मंत्रालय के अधीन वाणिज्य विभाग विदेश व्यापार के महानिदेशक (डीजीएफटी) के माध्यम से विदेश व्यापार नीति (एफटीपी) को प्रतिपादित, कार्यान्वित और मॉनीटर किया जाता है जो निर्यात और व्यापार बढ़ाने के लिए अनुपालन की जाने वाली नीति और कार्यनीति का आधारभूत प्रारूप प्रदान करती है।

2017-18 के दौरान, ₹ 19.57 लाख करोड़ मूल्य का निर्यात (74,67,821 लेन-देन) और ₹ 30.01 लाख करोड़ मूल्य का आयात (46,04,315 लेन-देन) किया गया। वि.व. 2017-18 के दौरान, जीडीपी अनुपात के प्रति सीमा शुल्क प्राप्तियां 0.76 प्रतिशत थी जबकि निवल कर प्राप्तियों की प्रतिशतता के रूप में सीमा शुल्क प्राप्तियां 6.7 प्रतिशत थीं। अप्रत्यक्ष करों की प्रतिशतता के रूप में सीमा शुल्क प्राप्तियां 14 प्रतिशत थीं।

सीमा शुल्क राजस्व की अनुपालना लेखापरीक्षा में सीमा शुल्क ड्यूटी का उद्ग्रहण और संग्रहण, सीमा शुल्क के अन्य कोई उद्ग्रहण, विदेश व्यापार नीति और समय-समय पर लेखापरीक्षा द्वारा समीक्षा किये गये विशिष्ट अनुपालना क्षेत्रों के अंतर्गत लागू की गई विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत किये गये आयात और निर्यात के लेन-देन शामिल होते हैं। इस वर्ष की अनुपालना लेखापरीक्षा में एंटी-डंपिंग ड्यूटी के प्रशासन और संग्रहण की समीक्षा की गई थी। इस रिपोर्ट में कवर किये गये लेन-देन वित्तीय वर्ष 2018 से संबंधित है परन्तु कुछ मामलों में अवधि पूर्व लेन-देनों की समग्र स्थिति प्राप्त करने के लिए भी समीक्षा की गई है।

23 जोनों के अंतर्गत कुल 67 सीमा शुल्क कमिश्नरियों में से 38 को नमूना जांच के लिए चयनित कमिश्नरियों के नमूने में शामिल किया गया। हमने लेखापरीक्षा के लिए चयनित सीमा शुल्क कमिश्नरियों के अधीन कार्यरत 142 निर्धारण प्रभारों और 90 गैर-निर्धारण प्रभारों की लेखापरीक्षा की। लेखापरीक्षा कस्टम हाऊस सर्विस सेंटर या वेब आधारित आईसगेट द्वारा भारतीय सीमा शुल्क इडीआई प्रणाली (आईसीईएस) में इलैक्ट्रॉनिक रूप से फाईल किये गये बिल ऑफ एंट्री (बीई) और शिपिंग बिलों (एसबी) की जांच पर आधारित थी। गैर-ईडीआई कस्टम स्थानों पर, बीई और एसबी को मूर्त रूप से फाईल किया जाता है और निर्धारण किया जाता है। आईसीईएस स्वचालित चरणों की श्रृंखला द्वारा डेटा को प्रसंस्कृत करने के लिए रिस्क मैनेजमेंट सिस्टम (आरएमएस) का प्रयोग करती है और इसके परिणामस्वरूप इलैक्ट्रॉनिक निर्धारण किया जाता है। यह निर्धारण सुनिश्चित करता है कि क्या बिल ऑफ एंट्री पर कार्यवाही की जाएगी अर्थात् निर्धारण अधिकारी द्वारा मैन्यूल मूल्यांकन या माल की जांच या दोनों या शुल्क के भुगतान के बाद भेज दिया

जाए और बिना किसी निर्धारण और जांच के प्रत्यक्ष रूप से निकासी कर दी जाए। हमने आरएमएस और मैन्यूल मूल्यांकन प्रणाली दोनों द्वारा संसाधित बीई और एसबी की लेखापरीक्षा की।

एफटीपी की विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत लाइसेंस फाईलों की नमूना जांच द्वारा डीजीएफटी के अधीन 37 क्षेत्रीय लाइसेंसिंग प्राधिकरणों में विदेश व्यापार नीति के अंतर्गत प्रदत्त प्रोत्साहन की लेखापरीक्षा की गई थी।

यह रिपोर्ट छः अध्यायों में बंटी हुई है। अध्याय I राजस्व विभाग और वाणिज्य विभाग के कार्यों का संक्षिप्त विवरण तथा सीमा शुल्क प्राप्तियों, व्यापार शेष, सीमा शुल्क पर कर प्रोत्साहन के राजस्व प्रभाव, सीमा शुल्क प्राप्तियों के बकाया और विभाग की आंतरिक लेखापरीक्षा के परिणामों के संबंध में उच्च स्तरीय सांख्यिकीय सूचना का विहंगावलोकन प्रस्तुत करता है। अध्याय II सीएजी का लेखापरीक्षा अधिदेश, कार्यक्षेत्र और लेखापरीक्षा प्रयासों के परिणामों का वर्णन करता है। अध्याय III, IV, V और VI में महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष शामिल किये गये हैं। इस रिपोर्ट में ₹ 4795 करोड़ के राजस्व महत्व के 92 पैराग्राफ हैं। ₹ 368 करोड़ के धन मूल्य सहित 79 पैराग्राफ में; कारण बताओ नोटिस जारी करने, कारण बताओ नोटिस पर निर्णय करने के रूप में विभाग/मंत्रालय द्वारा सुधारात्मक कार्रवाई की गई है और ₹ 18 करोड़ की वसूली अभी तक की जा चुकी है।

वाणिज्य विभाग और राजस्व विभाग से प्राप्त उत्तर को यथास्थान शामिल किया गया है।

अध्याय I: विहंगावलोकन- सीमा शुल्क राजस्व

- 1 जुलाई 2017 को जीएसटी के लागू किये जाने के बाद, सीवीडी और एसएडी को सम्मिलित किया गया है और इसके स्थान पर एकीकृत कर (आईजीएसटी) को लागू किया गया है। एकीकृत कर सीमा शुल्क टैरिफ अधिनियम के अनुसार उद्ग्रहित किये जाने वाले लागू बीसीडी के अतिरिक्त है। इसके अतिरिक्त, माल और सेवा कर (राज्यों की क्षतिपूर्ति) उपकर अधिनियम, 2017 के अंतर्गत विशिष्ट विलासिता और डीमेरिट वस्तु पर भी जीएसटी क्षतिपूर्ति उपकर उद्ग्रहण है। शिक्षा उपकर के साथ-

साथ एंटी-डॉपिंग ड्यूटी और सेफगार्ड ड्यूटी का उद्ग्रहण परिवर्तित नहीं हुआ है।

{पैराग्राफ 1.4.1 और 1.4.2}

- 2016-17 में वसूल किए गए ₹ 2,25,000 करोड़ के सीमा शुल्क प्राप्ति के सापेक्ष 2017-18 के दौरान ₹ 1,29,030 करोड़ की ही वसूली की जा सकी। वि.व. 18 के दौरान सीमा शुल्क प्राप्तियों में कमी के कारणों में से एक कारण यह हो सकता है कि जीएसटी व्यवस्था में प्रतिकारी शुल्क (सीवीडी) और विशेष अतिरिक्त सीमा शुल्क (एसएडी) को आईजीएसटी में सम्मिलित किया गया है। इसलिए, सीमा शुल्क प्राप्तियों में मुख्यतः मूल सीमा शुल्क ड्यूटी शामिल है।

{पैराग्राफ 1.6}

- आयात में 16.44 प्रतिशत की वृद्धि दर्ज की गई थी जबकि उसी अवधि में ही निर्यात में 5.62 प्रतिशत की वृद्धि दर्ज की गई थी।

{पैराग्राफ 1.7}

अध्याय II: नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का लेखापरीक्षा अधिदेश और लेखापरीक्षा की सीमा

- वि.व. 18 के दौरान, लेखापरीक्षा ने 2715 आपत्तियों और ₹ 1363 करोड़ के राजस्व निहितार्थ सहित संबंधित कमिश्नरियों/क्षेत्रीय लाइसेंसिंग प्राधिकरणों को 479 निरीक्षण रिपोर्ट जारी की। इन लेखापरीक्षा आपत्तियों में से वि.व. 18 के दौरान पाये गये ₹ 590 करोड़ के राजस्व निहितार्थ वाली 91 लेखापरीक्षा आपत्तियों को इस रिपोर्ट में शामिल किया गया है। शेष मामलों पर संबंधित क्षेत्रीय स्थापनाओं द्वारा कार्रवाई की जा रही है। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षाओं के दौरान लगातार देखी गई निर्यात प्रोत्साहन योजनाओं के लाइसेंस धारकों द्वारा निर्यात बाध्यताओं को पूरा न करने के संबंध में सतत अनियमितताओं के कारण ₹ 4205 करोड़ के धन मूल्य सहित एक बड़ा पैराग्राफ भी इस रिपोर्ट में शामिल किया गया है।

{पैराग्राफ 2.6.1 और 2.6.2}

- इन वर्षों में, लेखापरीक्षा में निर्यात प्रोत्साहन योजनाओं जैसे अग्रिम प्राधिकरण और ईपीसीजी के लाइसेंसधारकों द्वारा निर्दिष्ट निर्यात

बाध्यताएं पूरे न करने के सतत मामले पाये गये हैं। एकल समय अवधि के प्रयोग के रूप में, 22¹ आरएलए और 5 सीमा शुल्क कमिश्नरियों² के संबंध में वर्ष 2000 से 2017 के दौरान ऐसे सभी मामलों को समेकित किया गया था। अग्रिम प्राधिकरण और ईपीसीजी योजनाओं के अंतर्गत जारी किये गये 3000 लाइसेंस मामलों सहित 1043 पैरा में, ₹ 4,205 करोड़ के राजस्व निहितार्थ सहित निर्दिष्ट निर्यात उत्तरदायित्व को पूरा नहीं किया जाना पाया गया।

{ पैराग्राफ 2.6.6 और 5.2 }

अध्याय III: आयात पर एंटी-डंपिंग ड्यूटी (एडीडी) का उद्ग्रहण

- वाणिज्य और उद्योग मंत्रालय के अधीन वाणिज्य विभाग में क्रियाशील व्यापार उपचार महानिदेशालय (डीजीटीआर), (पूर्वनाम एंटी-डंपिंग और संबद्ध ड्यूटी महानिदेशालय) द्वारा भारत में एंटी-डंपिंग उपाय प्रशासित किये जाते हैं और उस की अध्यक्षता “नामित प्राधिकारी” द्वारा की जाती है, इस मामले में महानिदेशक इसकी अध्यक्षता कर रहे हैं। नामित प्राधिकारी का कार्य एंटी-डंपिंग ड्यूटी की जांच करना और एंटी-डंपिंग उपाय लागू करने के लिए सरकार को अनुशंसा करना है। ऐसे शुल्क अंततः वित्त मंत्रालय, राजस्व विभाग की अधिसूचना द्वारा लागू/उद्ग्रहित किये जाते हैं। इस प्रकार, यद्यपि वाणिज्य विभाग एंटी-डंपिंग ड्यूटी (एडीडी) की अनुशंसा करता है; परंतु वित्त मंत्रालय ऐसे ड्यूटी का उद्ग्रहण करता है।
- वर्ष 2015-16 से 2017-18 के दौरान, आयातों पर ₹ 3,169 करोड़ का एडीडी संग्रहित किया गया था।
- लेखापरीक्षा में पाया गया कि आईसीईएस में सीमा शुल्क जोखिम प्रबंधन प्रणाली (आरएमएस) आधारित मंजूरी के अंतर्गत प्रणाली के द्वारा एंटी आयात बिलों को मंजूरी दी गई थी। नमूना जांच में यह भी पाया गया था

¹आरएलए: वड़ोदरा, अहमदाबाद, राजकोट, बेंगलुरु, पानीपत, अमृतसर, चेन्नई, त्रिची, कोयंबटूर, पुदुचेरी, मदुरै, हैदराबाद, विशाखापट्टनम, कटक, कोलकाता, वाराणसी, मुरादाबाद, देहरादून, कानपुर, मुंबई, सूरत और पुणे।

²सीमा शुल्क कमिश्नरी सी एच सिक्का, आईसीडी बेंगलुरु, एसीसी बेंगलुरु, चेन्नई समुद्र और सीमा शुल्क (पी) नौतनवास

कि काफी एंटी बिलों के अंतर्गत प्रभावित आयातों में, आरएमएस, एडीडी की विशिष्ट परिस्थितियों को जानने में असमर्थ था।

- उद्ग्रहण से बचने की और एंटी-डंपिंग शर्तों की अननुपालना की कई घटनाएँ देखी गई थी जिसके परिणामस्वरूप ₹ 86.69 करोड़ की एंटी-डंपिंग ड्यूटी राशि का गैर/कम उद्ग्रहण किया गया था। विभाग ने ₹ 53 करोड़ की राशि की आपत्तियाँ स्वीकृत की और ₹ 1.20 करोड़ की वसूली की सूचना दी।

{पैराग्राफ 3.1 से 3.6}

अध्याय IV: सीमा शुल्क अधिनियम, सीमा शुल्क टैरिफ अधिनियम और टैरिफ अधिसूचनाओं के प्रावधानों का अननुपालन

- वर्ष 2017-18 के लिए आयात और निर्यात लेन-देनों के डेटा सीबीआईसी से काफी विलम्ब के बाद प्राप्त हुये थे और वह भी काफी अंतर तथा त्रुटियों के साथ प्राप्त हुआ था। पूर्ण डेटा के अभाव में, अनुपालन लेखापरीक्षा पर इस अध्याय के निष्कर्ष इस क्षेत्र में किये गये सीमित लेखापरीक्षाओं के आधार पर थे। तथापि, नमूना लेखापरीक्षा निष्कर्ष प्रणालीगत त्रुटियों की ओर इंगित करते हैं जिन्हें विभाग द्वारा दूर की जाने की जरूरत है।
- 2017-18 के दौरान, कुल 46.04 लाख बीई तथा 74.68 लाख शिपिंग बिल (एसबी) सृजित किये गये थे जिसमें से लेखापरीक्षा ने 4.04 लाख बीई और 1.62 लाख एसबी के नमूने का चयन किया। सीमा शुल्क कमिश्नरी में आयात/निर्यात दस्तावेजों की नमूना जांच के दौरान पाई गई ₹ 10 लाख या अधिक के राजस्व निहितार्थ की महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा आपत्तियों की सूचना इस रिपोर्ट में दी गई थी। जहां भी संभव हुआ, लेखापरीक्षा ने वर्ष 2017-18 के लिए सीबीआईसी से प्राप्त आयात डेटा का उपयोग करके समान लेन-देनों की कुल संख्या प्राप्त करते हुए राजस्व के संभावित जोखिम को आंकने का प्रयास किया।
लेखापरीक्षा के दौरान पाये गये अननुपालना के मामलों को वृहद रूप से इस प्रकार से श्रेणीबद्ध किया गया है:

- I. सामान्य छूट अधिसूचनाओं का गलत अनुप्रयोग
 - II. आयातों का गलत वर्गीकरण
 - III. लागू उद्ग्रहणों और अन्य प्रभारों का गलत उद्ग्रहण
- लेखापरीक्षा में आयातित माल के गलत वर्गीकरण, सामान्य छूट का गलत लागू करना और लागू उद्ग्रहण और अन्य प्रभारों के गलत उद्ग्रहण के कारण लागू सीमा शुल्कों के निर्धारणों के अंतर्गत 49 मामले पाये गये थे जिसके परिणामस्वरूप ₹ 88.42 करोड़ का राजस्व जोखिमपूर्ण था।

{पैराग्राफ 4.1 से 4.11}

अध्याय V: विदेश व्यापार नीति की विभिन्न निर्यात प्रोत्साहन योजनाओं के प्रावधानों का अननुपालन

निर्यात प्रोत्साहन पूंजीगत माल (ईपीसीजी) योजना को पूर्ण करने में खामियां

- लेखापरीक्षा सिफारिशों पर सरकार के आश्वासनों के बावजूद, ईपीसीजी लाइसेंसों के नियंत्रण और निगरानी तंत्र में कोई अधिक सुधार नहीं थे। निर्यात बाध्यता पूरे न किये जाने, ईपीसीजी लाइसेंस को अनियमित रूप से जारी करने, चूककर्ताओं पर कोई कार्रवाई न करने/कार्रवाई विलम्ब से करने, निर्यात बाध्यता का गलत निर्धारण, प्राधिकरण का अनियमित शोधन आदि जैसे मामले चयनित नमूनों में काफी अधिक संख्या में योजना को प्रभावित करते रहे। निर्यातकों/आयातकों जिन्होंने ईपीसीजी योजना के लाभ प्राप्त किये थे परंतु निर्दिष्ट निर्यात बाध्यता/शर्तें पूरी नहीं की थी, से ₹ 306 करोड़ का राजस्व बकाया था।

{पैराग्राफ 5.3 से 5.5}

अन्य निर्यात प्रोत्साहन योजनाएं

- इसके अतिरिक्त, विदेश व्यापार नीति के अंतर्गत जारी किये गये लाइसेंसों के 39 मामलों में, नमूना जांच में घरेलू टैरिफ क्षेत्र में निर्यात बाध्यता के निर्धारण, प्रतिबंधित माल की निकासी में अनियमिततायें पाई गईं, जिसके परिणामस्वरूप शुल्क छूट/प्रेषण योजनाओं आदि के लाभ प्राप्त हुये। शुल्क छूट योजनाओं के लाभ प्राप्त करने वाले परंतु निर्दिष्ट बाध्यता/शर्तें पूरी

न करने वाले निर्यातकों/आयातकों से ₹ 40.51 करोड़ का राजस्व बकाया था।

{पैराग्राफ 5.4.1 से 5.4.5}

अध्याय VI: सांताक्रूज इलेक्ट्रॉनिक्स निर्यात प्रसंस्करण क्षेत्र (एसईईपीजेड), विशेष आर्थिक क्षेत्र (एसईजेड), प्राधिकरण द्वारा प्रमुख निर्माण कार्यों को प्रदान करने में अनियमितताएं

- जिस प्रकार से मुख्य निर्माणकार्य; मरम्मत और अनुरक्षण कार्य के लिए प्राधिकरण द्वारा बाह्य एजेंसियों को आउट सोर्स किया जा रहा है, वह लेखापरीक्षा द्वारा इंगित कमजोर प्रशासनिक, वित्तीय और आंतरिक नियंत्रणों का द्योतक हैं। इसमें ₹ 67.91 करोड़ का व्यय शामिल है।

{पैराग्राफ 6.2.1}

- अनुमोदन के बिना अतिरिक्त कार्य आदेश जारी करने और सांविधिक प्राधिकरणों से आवश्यक मंजूरीयों के अभाव के कारण इकाईयों के निर्धारण के निरस्तीकरण के मामले एसईईपीजेड प्राधिकरण की कार्यप्रणाली की कमी है और उच्चतम स्तर से इन्हें दूर किये जाने की आवश्यकता है।

{पैराग्राफ 6.2.2 से 6.2.4}

सामान्य सिफारिशें

यद्यपि, कई मामलों में शुल्क वसूली के लिए मंत्रालय ने सुधारात्मक कार्रवाई की है, यह भी इंगित किया जा सकता है कि इस रिपोर्ट में लेखापरीक्षा पैराग्राफ केवल कुछ निदर्शी मामले हैं। यह पूरी-पूरी संभावना है कि आरएमएस आधारित निर्धारण या मैन्यूल निर्धारणों में भूल-चूक की ऐसी त्रुटियों के कई और मामले भी हो सकते हैं। जहां भी संभव हुआ, लेखापरीक्षा ने वर्ष 2017-18 के लिए सीबीआईसी से प्राप्त आयात डेटा का प्रयोग करते हुए समान लेन-देनों के समस्त आंकड़ों को प्राप्त करके राजस्व के संभावित जोखिम का आंकलन करने के प्रयास किये हैं। विभाग द्वारा इसकी जांच किये जाने की आवश्यकता है।

यह ध्यान रखना प्रासंगिक है कि नमूना जांच में लेखापरीक्षा द्वारा जांच किये गये बीई की काफी बड़ी संख्या को आरएमएस द्वारा निर्धारित किया गया था जिसने दर्शाया कि प्रणाली आधारित निर्धारणों को सुगम बनाने के लिए आरएमएस में तय किये गये निर्धारण नियम अपर्याप्त थे।

आरएमएस में जोखिम मानदंडों की मैपिंग और अद्यतन की प्रक्रिया की भी समीक्षा किये जाने की आवश्यकता है।