# 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** सी.ए.जी. के डीपीसी अधिनियम, 1971 की धारा 16, सी.ए.जी. 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 को संतुष्ट करने कि राजस्व का निर्धारण, संग्रहण और उचित संवितरण पर प्रभावी जांच को सुरक्षित करने के जो नियम और क्रियाविधियां बनाई गई है और इनका यथावत पालन किया जा रहा है, के लिए अधिकृत करता है। लेखा एवं लेखापरीक्षा पर विनियमों 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, एफटीपी 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 प्रतिवेदन में शामिल संव्यवहार वि.व. 19 से संबंधित है, परंतु कुछ मामलों में समग्र स्थिति प्राप्त करने के लिए पूर्व अवधि के संव्यवहारों की भी समीक्षा की गई है। इसके अतिरिक्त, इस वर्ष लेखापरीक्षा में एसएससीए "एससीएन और अधिनिर्णयन प्रक्रिया" पर टिप्पणियां की गई।

## 2.2 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

**2.2.1** सी.ए.जी, सीमा शुल्क के क्षेत्रीय संगठनों के आयातों, निर्यातों, प्रतिदायों से संबंधित संव्यवहार अभिलेखों के नमूनों सहित सीबीआईसी के विभिन्न कार्यात्मक विंग के जोखिम आधारित नमूनों से चयनित अभिलेखों की जांच करता है। सी.ए.जी विभागीय कार्यों जैसे बकाया के अधिनिर्णयन एवं वसूली तथा निवारक कार्यों से संबंधित अभिलेखों की भी जांच करता है।

**2.2.2** एफटीपी के अंतर्गत आयातकों/निर्यातकों द्वारा लिए गए सीमा शुल्क छूट लाभ के संबंध में डीजीएफटी के अधीन आने वाले संबंधित आरए के अभिलेखों की जांच की गई है। इसी प्रकार सी.ए.जी सरकारी स्वामित्व की

सेज़ के लेखाओं के प्रमाणीकरण सहित डीसी-सेज़/ईओयू और साफ्टवेयर प्रौद्योगिकी पार्क (एसटीपी) की लेखापरीक्षा करता है।

## 2.3 लेखापरीक्षा संसृति

**2.3.1** लेखापरीक्षा संसृति में सीबीआईसी, इसके सीमा शुल्क क्षेत्रीय संगठन और पोर्ट (ईडीआई संबंधी और गैर-ईडीआई दोनों) तथा बीई व एसबी के अधीन निष्पादित लेन-देन शामिल हैं।

**2.3.2** सीमा शुल्क के क्षेत्रीय संरचनाओं को मुख्य आयुक्त की अध्यक्षता वाले 20 जोनों, 11 सीमा शुल्क जोन और 09 संयुक्त (सीमा शुल्क एवं जीएसटी) जोन वाले 70 प्रधान आयुक्त/आयुक्त में बांटा गया है। 1 अप्रैल 2019 तक, 44 सीमा शुल्क कार्यकारी आयुक्तालय, 13 सीमा शुल्क निवारक आयुक्तालय, नौ सीमा शुल्क अपील आयुक्तालय तथा चार सीमा शुल्क लेखापरीक्षा आयुक्तालय थे।

**2.3.3** निर्यात प्रोत्साहन योजनाओं की लेखापरीक्षा के लिए, लेखापरीक्षा संसृति में डीजीएफटी इसके आरए और सेज़/ईओयू/एसटीपी के डीसी शामिल हैं। डीजीएफटी वाणिज्य एवं उद्योग मंत्रालय का संलग्न कार्यालय है और इसकी अध्यक्षता महानिदेशक, विदेश व्यापार द्वारा की जाती है। डीजीएफटी भारत के निर्यात प्रोत्साहन के मुख्य उद्देश्य से एफटीपी 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** सेज़ और इओयू के माध्यम से कार्यान्वित योजनाओं की लेखापरीक्षा सेज़/ईओयू के संबंधित डीसी के कार्यालय में की जाती है। सीमा शुल्क लेखापरीक्षा सात सार्वजनिक क्षेत्र की सेज़[3] के लेखाओं के वार्षिक प्रमाणीकरण के लिए भी उत्तरदायी है।

## 2.4 लेखापरीक्षिती के डेटा तक पहुँच

लेखापरीक्षा में यह आश्वासन[4] 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। पेन इंडियां के डेटा तक पूर्ण पहुँच की कमी

[3]सांताक्रूज़ इलेक्ट्रॉनिक्स एक्सपोर्ट प्रोसेसिंग जोन (एसईईपीज़ेड), कांडला सेज, मद्रास सेज, कोचीन सेज, विशाखापट्टनम सेज, नोएडा सेज और फाल्टा सेज

[4]'मापदंड के खिलाफ किसी विषय के मूल्यांकन या माप के परिणाम के बारे में जिम्मेदार पार्टी के अलावा अन्य इच्छित उपयोगकर्ताओं के विश्वास की डिग्री को बढ़ाने के लिए तैयार किए गए एक निष्कर्ष को व्यक्त करना'

संव्यवहारों की नमूना जांच हेतु लेखापरीक्षा संवीक्षा को सीमित करती है और राजस्व प्राप्तियों के प्रमाणीकरण में आश्वासन को सीमित करती है।

पैन इंडिया ट्रांजेक्शनल डेटा अंतरण के लिए लेखापरीक्षा ने मार्च 2015 में सीबीआईसी के साथ एक समझौता ज्ञापन (एमओयू) किया है, जो सीबीआईसी की डेटा शेयरिंग नीति और डेटा अखंडता और गोपनीयता बनाए रखने के लिए आवश्यकताओं का विधिवत पालन करता है।

बार-बार अनुरोध के बावजूद लेखापरीक्षा द्वारा वि.व. 19 के लिए मांगा गया (जून 2019) पैन इंडिया आयात और निर्यात लेन-देनों का डेटा प्राप्त नहीं हुआ। पैन इंडिया ट्रांजेक्शनल डेटा के अभाव में, आईसीईएस के सीमा शुल्क प्राप्ति लेखापरीक्षा (सीआरए) मॉड्यूल इंटरफेस के माध्यम से 48 आयुक्तालयों की प्रत्यक्ष रूप से दौरा करके लेखापरीक्षा की गई, जिसकी अपनी सीमाएं थीं।

विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई सीआरए मॉड्यूल पहुंच के माध्यम से नमूना जांच में निष्कर्षों के आधार पर जहां तक संभव हो सका, लेखापरीक्षा द्वारा जोखिम वाले लेन-देनों की कुल संख्या निर्धारित की गई है।

इस प्रतिवेदन में उल्लिखित मामले वह हैं जो 2018-2019 की अवधि और कुछ मामले पिछले वर्ष 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 70 आयुक्तालयों में से 48 में (69 *प्रतिशत*) की गई थी। सीमा शुल्क आयुक्तालयों की लेखापरीक्षा में 44 कार्यकारी आयुक्तालयों में से 36, 13 निवारक आयुक्तालयों में से नौ तथा नौ अपील आयुक्तालयों में से तीन शामिल थे। डीजीएफटी द्वारा प्रदान की गयी एफटीपी की विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत इसके आरए के माध्यम से 38 आरए में से 28 में लाइसेंसों की लेखापरीक्षा की गई थी।

**तालिका 2.1: लेखापरीक्षा संसृति तथा नमूना**

| लेखापरीक्षा संसृति | | | लेखापरीक्षा नमूना |
|---|---|---|---|
| | लेखापरीक्षा ईकाई | कुल | |
| राजस्व विभाग | मुख्य आयुक्तालय सीमा शुल्क एवं निवारक | 11[5] | 7 (64 %) |
| | मुख्य आयुक्तालय/आयुक्तालय | 70 | 48(69 %) |
| | कार्यकारी आयुक्तालय | 44 | 36 (82%) |
| | निवारक आयुक्तालय | 13 | 9 (69%) |
| | अपील आयुक्तालय | 9 | 3 (33%) |
| | लेखापरीक्षा आयुक्तालय | 4 | 0 |
| | निर्धारण इकाइयां | 285 | 203(71%) |
| | गैर निर्धारण इकाइयां | 206 | 62(30%) |
| वाणिज्य विभाग | क्षेत्रीय प्राधिकरण | 38 | 28 (74%) |
| | विकास आयुक्त | 8[6] | 8 (100%) |

## 2.6 लेखापरीक्षा प्रयास

**2.6.1** वि.व. 19 के दौरान संबंधित आयुक्तालयों/आरए/डीसी को 353 निरीक्षण रिपोर्टें जारी की गयी थी जिसमें 2,299 अभ्युक्तियां थी और उनका राजस्व प्रभाव ₹3,296 करोड़ था।

**2.6.2** लेखापरीक्षा के दौरान पाए गए महत्वपूर्ण और उच्च मूल्य वाले मामले लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल करने से पहले टिप्पणी के लिए मंत्रालय को जारी किए गए थे। इस रिपोर्ट में वि.व. 19 के दौरान पाए गए ₹10,909 करोड़ के राजस्व निहितार्थ के साथ 114 लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां शामिल हैं।

**2.6.3** मंत्रालय ने ₹62.50 करोड़ के धन मूल्य के 93 पैराग्राफों में, एससीएन जारी करने, एससीएन के अधिनिर्णयन के रूप में परिशोधन कार्रवाई की है और सीमा शुल्क के गलत निर्धारण के 66 मामलों में ₹31.58 करोड़ की वसूली सूचित की है।

---

[5]सीमा शुल्क क्षेत्र-11 (अहमदाबाद, बंगलुरू., चेन्नई ., त्रिची प्रिवेनटिव., दिल्ली कस्टम, दिल्ली प्रिवेनटिव. कोलकाता, पटना प्रिवेनटिव, मुंबई-1, मुंबई-II, मुंबई-III)

[6]सांताक्रूज़ इलेक्ट्रॉनिक्स एक्सपोर्ट प्रोसेसिंग जोन (एसईईपीज़ेड), । कांडला सेज़, मद्रास सेज़, कोचीन सेज़, विशाखापट्टनम सेज़, नोएडा सेज़ और फाल्टा सेज़ और एक सेज़-इंदौर

**2.6.4** सीमा शुल्क, आरए और डीसी कार्यालय में 'एससीएन और अधिनिर्णयन प्रक्रिया' पर एक एसएससीए को भी अध्याय III के रूप में इस रिपोर्ट में शामिल किया गया है। लेखापरीक्षा ने 'एससीएन और अधिनिर्णयन प्रक्रिया' के संबंध में सीमा शुल्क क्रियाविधियों के अनुपालन की जांच की और ₹10,649 करोड़ के राजस्व निहितार्थ वाले निष्कर्ष सूचित किए गए हैं।

**2.6.5** अध्याय IV में लेखापरीक्षा चयनित आयुक्तालयों में बीई और अन्य अभिलेखों की नमूना जांच के दौरान देखे गए महत्वपूर्ण निष्कर्ष सूचित किए जिनका राजस्व निहितार्थ ₹233 करोड़ है। लेखापरीक्षा निष्कर्ष सामान्यत: सामान्य छूट अधिसूचना के गलत प्रयोग, आयातों के गलत वर्गीकरण और लागू उद्ग्रहण तथा अन्य प्रभारों के गलत उद्ग्रहण होने से संबंधित थे। लेखापरीक्षा निष्कर्षों में निम्नलिखित प्रणालीगत मुद्दें और अनवरत अनियमितताएं शामिल है।

### (क) प्रणालीगत मुद्दे

लेखापरीक्षा में देखा गया कि सर्वांगी मुद्दों वाले कुछ आयात मामलों में जोखिम प्रबंधन प्रणाली (आरएमएस) ने निर्धारित आयात शर्तों को पूरा नहीं किए जाने के बावजूद निकासी की अनुमति दी। आरएमएस को लेखापरीक्षा द्वारा चिन्हित मुद्दों पर ध्यान देने की आवश्यकता है ताकि निर्धारित आयात शर्तों का अनुपालन किया जा सके और प्रणाली से बीई पास होने के बाद लागू शुल्क स्वचालित रूप से प्रभारित किए जा सकें।

कुछ मामलों का उल्लेख नीचे किया गया है और रिपोर्ट के अध्याय IV में भी चर्चा की गई है।

(i) अधिसूचना के गलत लागू करने के कारण आई फोन (स्मार्ट फोन) आयात पर बीसीडी का कम उद्ग्रहण।

(ii) 'कैमरा मॉड्यूल और प्रिंटेड सर्किट बोर्ड असेंबली' को दी गई गलत छूट पर बीसीडी का कम उद्ग्रहण।

(iii) न्यूनतम आयात कीमत से कम प्रतिबंधित वस्तु का आयात।

(iv) दवा उत्पादों के आयात पर आईजीएसटी की अनुचित छूट।

(v) कालीनों और अन्य टेक्सटाइल फ्लोर कवरिंग (सीटीएच- 57033090) के आयात पर आईजीएसटी दर को गलत लागू करना।

(vi) माल के अव मूल्यांकन के कारण शुल्क का कम उदग्रहण।

### (ख) अनवरत अनियमितताएं

सीबीआईसी के आश्वासनों के बावजूद, कि उनके क्षेत्रीय संगठनों को इसी तरह के मुद्दों को सावधानी से रोकने के लिए संवेदनशील बनाया गया है, सेज़ में इकाइयों से लागत वसूली (स्थापना) प्रभारों की वसूली न होने और पिछले लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में मंत्रालय को चिन्हित किए गए आयातों के गलत वर्गीकरण के ऐसे ही मामले सीमा शुल्क के क्षेत्रीय संगठनों में नियमित रूप से सूचित किए जाते रहे हैं। कुछ मामलों का उल्लेख नीचे किया गया है:

(i) डेवलपर्स से लागत वसूली प्रभारों की वसूली न करना।

(ii) पशु चारे के लिए मशीनरी का गलत वर्गीकरण।

(iii) आरएफआईडी टैग का गलत वर्गीकरण।

**2.6.6** अध्याय V में सूचित अनियमितताएं, विशेषरूप से निर्यात दायित्वों को पूरा न करने और एफटीपी के अनुसार निर्यातक/आयातक द्वारा शर्तों को पूरा न करने का मुद्दा व्यापक प्रतीत होता है और डीजीएफटी, नई दिल्ली और सीबीआईसी द्वारा इस पर ध्यान दिए जाने की आवश्यकता है। शेष मामलों पर संबंधित क्षेत्रीय संगठनों द्वारा कार्रवाई की जा रही है। लेखापरीक्षा में इंगित मामलों में बचाए गए शुल्क की वसूली हेतु उचित कार्रवाई किए जाने की आवश्यकता है।

## 2.7 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों का राजस्व प्रभाव

वि.व. 15 से वि.व. 19 से संबंधित पांच प्रतिवेदनों में लेखापरीक्षा ने ₹18,014 करोड़ के 530 लेखापरीक्षा पैराग्राफ शामिल किए गए है **(तालिका 2.2)**। सरकार ने ₹565 करोड़ मूल्य के 410 लेखापरीक्षा पैराग्राफों में अभ्युक्तियों को स्वीकार कर लिया है और 278 पैराग्राफों में ₹107 करोड़ की वसूली की है।

**तालिका 2.2: लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों का राजस्व प्रभाव**

| वर्ष | शामिल किए गए पैराग्राफ | | स्वीकार किए गए पैराग्राफ | | प्रभावी वसूली | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | सं. | राशि (₹ करोड़ में) | सं. | राशि (₹ करोड़ में) | सं. | राशि (₹ करोड़ में) |
| **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 |
| **वि.व.19** | 114 | 10,909 | 93 | 63 | 65 | 32 |
| **कुल** | **530** | **18,014** | **410** | **565** | **278** | **107** |