अध्याय 3: आन्तरिक नियंत्रण, लेखापरीक्षा तथा निगरानी

3.1 आन्तरिक लेखापरीक्षा व्यवस्था

डीओसी द्वारा इओयू योजना के कार्यान्वयन से पहले कोई प्रभाव निर्धारण नहीं किया गया था। इओयू योजना के साथ सीधी प्रतिस्पर्धा मे सेज अधिनियम के कार्यान्वयन के समय कोई मध्यावधि मूल्यांकन नहीं किया गया था। हालांकि इओयू योजना को कई वर्ष पूर्व शुरू किया गया था और इओयूज को पर्याप्त रियायते विस्तारित की गई थी फिर भी इओयूज की कार्यप्रणाली के विहंगावलोकन में सहायता करने के लिए एमओसी एण्ड आई में कोई संरचनात्मक आंतरिक लेखापरीक्षा तंत्र नहीं है। संचरित आन्तरिक लेखापरीक्षा व्यवस्था का अभाव ईओयूज द्वारा तथ्यों की मिथ्या प्रस्तुति का पता न लगने के जोखिम से भरा है तथा प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष कर प्रशासन से संबंधित क्षेत्राधिकारी आयुक्तालयों को सुदृढ़ किये जाने की आवश्यकता है।

इकाईयों की कार्यप्रणाली और निष्पादन की वार्षिक मॉनिटरिंग इकाईयों द्वारा प्रस्तुत की गई तिमाही/अर्धवार्षिक/वार्षिक विवरणियों के माध्यम से डीसीज द्वारा की जाती है। ऐसी समीक्षा के आधार पर, डीसीज इकाईयों के दायित्वों को पूरा करने के लिए चूककर्ता इकाईयों को समर्थ बनाने हेतु डीओसी को सुधारात्मक उपायों की सूचना/सुझाव देते है।

ईओयूज की सूचना डीओसी/ईपीसी/ईओओ की विश्वसनीय वेबसाईट पर दर्शायी तथा डाली नहीं गई है, अत: ये लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराई गई थी।

न तो सहायता, लेखा एवं लेखापरीक्षा नियंत्रक (डीईए) ने और न ही मुख्य लेखा नियंत्रक (डीओसी) ने इओयू योजना की लेखापरीक्षा की है।

डीओसी ने फरवरी 2015 में स्वीकार किया कि अब तक ना तो क्षेत्रीय स्तर पर ईओयूज की आन्तरिक लेखापरीक्षा की गई है एवं न ही 2009-10 से 2013-14 के दौरान नियंत्रक सहायता लेखा एवं लेखापरीक्षा द्वारा कोई लेखापरीक्षा की गई है।

सिफारिश सं. 2: *डीओसी इओयू योजना की नियमित आंतरिक लेखापरीक्षा की एक प्रणाली को संस्थागत करे और विश्वसनीय वेबसाइट पर अद्यतित डाटा को संग्रह, साफ, मिलान तथा सूचित करने के लिए उपाय करे।*

डीओसी ने अपने उत्तर (जनवरी तथा फरवरी 2015) मे बताया कि एचबीपी के परिशिष्ट 14-1-जी के अनुसार आरबीआई निर्देशों के अनुसार डीसी को

आरबीआई के संबंधित जीएम के साथ समन्वय मे ईओयू के विदेशी विनिमय वसूली/प्रेषणों की निगरानी करनी है।

- वर्तमान में, संबंधित क्षेत्रों द्वारा आन्तरिक लेखापरीक्षा हेतु नियुक्त सीएज की सहायता से डीसी द्वारा एपीआरज की जांच की जाती है।
- क्षेत्रीय डीसीज को ईओयूज की निर्यात एवं आयात का वर्ष वार डाटा क्षेत्र प्रशासन की वेबसाइट पर डालने के लिए निर्देश दिये गए है।
- आन्तरिक लेखापीक्षा के लिए संस्थागत ढांचा डीओसी द्वारा बनाया जाना है।

यद्यपि डीओसी द्वारा कोई दस्तावेजी प्रमाण प्रस्तुत नहीं किया गया था।

3.2 वार्षिक प्रगति रिपोर्ट (एपीआर)

एचबीपी खण्ड-। निर्धारित प्रपत्र में ईओयूज द्वारा एपीआर की प्रस्तुति निर्धारित करता है जहां ईओयूज की रिपोर्ट में कच्चे माल/पूंजीगत माल की खरीद, विदेशी के साथ साथ आयातित, स्थानीय बिक्री के साथ साथ निर्यात इत्यादि हों। एपीआर एक साधन है जिसके माध्यम से यूएसी ईओयूज की निगरानी करता है। प्रत्येक ईओयू को वित्तीय वर्ष की समाप्ति के 90 दिनों के भीतर एक एपीआर प्रस्तुत करना आवश्यक है जिसमें विफल होने पर आगे आयात तथा डीटीए बिक्री की अनुमति नहीं दी जाएगी।

3.2.1 एपीआर दर्ज ना/विलम्ब से कराना

डीसी एसइइपीजेड मुम्बई, डीसी एनएसईजेड नोयडा तथा डीसी वीएसईजेड, विशाखापत्तनम के कार्यालयों में अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से 948 एपीआरज को दर्ज कराने में 1 माह से 20 माह तक के विलम्ब का पता चला। एसईईपीजेड, मुम्बई में, 57 प्रतिशत मामलों में एपीआर दर्ज कराने में विलम्ब था (2009-13 के दौरान दर्ज 1615 एपीआरज में से 925 मामले)।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि 419 ईओयूज (क्रमश: एसईईपीजेड मुम्बई 128 इकाईयां, एनएसईजेड नोयडा में 286 इकाईयां, तथा फाल्टा कोलकाता में पांच इकाईयां) ने 2009-14 की अवधि के दौरान ना तो एपीआर दर्ज कराई थी एवं न ही औपचारिक रूप से डी-बान्ड हुई थीं। एपीआर दर्ज ना कराने के एक ऐसे मामले पर नीचे चर्चा की गई है।

बाक्स 1 वार्षिक प्रगति रिपोर्ट (एपीआर) दर्ज कराने पर निदर्शी मामला

एनएसईजेड, नोयडा के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत मै. परमेश्वर क्रियेशंस प्रा.लि. ने डीटीए से ईओयू में रूपान्तरण हेतु आवेदन किया (अक्तूबर 2005)। डीसी, नोयडा सेज ने मार्च 2006 में एलओपी जारी किया। एलओपी की शर्तों तथा निबन्धनों के अनुसार, इकाई को डीसी, नोयडा सेज को एपीआर प्रस्तुत करना तथा ईओयू हेतु केन्द्रीय उत्पाद शुल्क विभाग से पंजीकरण प्राप्त करना आवश्यक था। इकाई ने 2011-12 तक ना तो कोई एपीआर प्रस्तुत की तथा न ही ईओयू के रूप में केन्द्रीय उत्पाद शुल्क विभाग के पास पंजीकरण प्राप्त किया। विधिक बचनवद्धता (एलयूटी) पर भी हस्ताक्षर नहीं किये गए थे। ईकाई को आयकर अधिनियम की धारा 10बी के तहत ₹ 1.40 करोड़ की छूट अनुमत की गई थी। विकास आयुक्त, एनएसईजेड, नोयडा ने ₹ 75 लाख की शास्ति लगाते हुए एलओपी निरस्त कर दिया (अक्तूबर 2013)। यद्यपि, आईटी अधिनियम की धारा 10बी (नवम्बर 2014) के तहत प्राप्त किया गया आईटी लाभ वसूल करने हेतु कोई कार्यवाही नहीं की गई है।

डीओसी ने अपने उत्तर (जनवरी तथा फरवरी 2015) में बताया कि इकाई ने ₹ 75 लाख में से ₹ 15 लाख (20 प्रतिशत) की शास्ति जमा कराई है तथा डीसी के मूल आदेश (ओ-आई-ओ) के विरूद्ध डीओसी में अपील दर्ज की है।

हालांकि डीओसी द्वारा कोई दस्तावेजी प्रमाण प्रस्तुत नहीं किया गया था।

डीओसी ने अपने उत्तर में बताया (जनवरी तथा फरवरी 2015) कि एपीआर को समय पर दर्ज करना सुनिश्चित करने के लिए सभी डीसीज को निर्देश जारी किये जा रहे है।

3.2.2 एपीआर तथा उत्पाद शुल्क डाटा के आंकड़े बेमेल होना

केन्द्रीय उत्पाद शुल्क विभाग द्वारा 2009-10 से 2013-14 की अवधि के लिए उपलब्ध कराए आयात तथा निर्यात के डाटा तथा इकाईयों द्वारा उपलब्ध कराई गई एपीआर में डाटा के तुलनात्मक अध्ययन से पता चला कि सात इकाईयों के मामले में केन्द्रीय उत्पाद शुल्क विभाग के आंकड़े तथा डीसी को इकाईयों द्वारा बताए गए आयात तथा निर्यात के आंकड़े बेमेल थे।

तालिका 5: बेमेल आयात डाटा

(₹ करोड़ में)

इकाई का नाम (मै.)	विकास आयुक्त	अवधि	डीसी द्वारा उपलब्ध कराया गया आयात डाटा	उत्पाद शुल्क विभाग के अनुसार आयात डाटा
एएसबी इन्टरनेशनल	एसईईपीजेड, मुम्बई	2009-10 से 2012-13	354	428.37
एआर सलफोनेट्स	एसईईपीजेड, मुम्बई	2009-10 से 2012-13	372.04	385.18
सेन्डविक एशिया यूनिट II	एसईईपीजेड, मुम्बई	2009-10 से 2012-13	247.08	856.62
बीईएल ओपट्रोनिक्स	एसईईपीजेड, मुम्बई	2009-10 से 2012-13	300.63	328.14
सेनटेक एक्जिम प्रा. लि.	एनएसईजेड नोएडा	2009-10 से 2012-13	0.36	0
पी.पी. ज्वेलर्स (निर्यात)	एनएसईजेड नोएडा	2009-10 से 2012-13	566.81	386.15
पी.सी. ज्वेलर्स	एनएसईजेड नोएडा	2009-10 से 2011-12	159.91	7.08
एलवियन कान्सलटिंग प्रा. लि.	एनएसईजेड नोएडा	2009-10 से 2011-12	1.16	1.05
विप्रो लिमिटेड जसोला	एनएसईजेड नोएडा	2010-11 से 2012-13	38.75	8.05

उपरोक्त मामलों में एनएफई पूरा करने पर गलत निर्णय की संभावना से इनकार नहीं किया जा सकता।

पिछली पीए रिपोर्ट (2007 की सं. 7) में भी समान आपत्ति की गई थी, तथापि विभाग में उसका कोई उत्तर प्रस्तुत नहीं किया था।

डीओसी ने अपने उत्तर (जनवरी तथा फरवरी 2015) में बताया कि वर्तमान नीति में एपीआर डाटा एवं केन्द्रीय उत्पाद शुल्क डाटा के प्रति सत्यापन हेतु कोई प्रावधान अथवा तरीका नहीं है। हालांकि, आंकड़ों के समाधान हेतु, क्षेत्राधिकारी केन्द्रीय उत्पाद शुल्क प्राधिकारियों से तथ्यात्मक स्थिति रिपोर्ट मंगवाई गई है।

डीओसी एपीआर डाटा तथा केन्द्रीय उत्पाद शुल्क डाटा के प्रतिसत्यापन हेतु तंत्र निर्धारित करने पर विचार करे।

3.2.3 एपीआर में ना दर्शायी गई ईओयूज द्वारा घरेलू खरीद (डीटीए इकाईयों द्वारा मान्य निर्यात)

दिनांक 31 मार्च 2003 की अधिसूचना सं. 23/2003 सीई के नीचे दी गई व्याख्या के अनुसार, एफटीपी के पैराग्राफ 8.3 (ए) तथा (बी) के तहत प्राप्त किये गये मान्य निर्यात के लाभ के अन्तर्गत डीटीए से प्राप्त माल आयातित माल माना जाना चाहिए।

एपीआरज की संवीक्षा के दौरान, लेखापरीक्षा ने देखा कि एनएफई की गणना के लिए अकेले विदेशी विनिमय वाले आयात सूचित किये गए है तथा उन पर विचार किया गया था माल का आयात करने के अलावा, ईओयूज घरेलू आपूर्तिकर्त्ताओं से भी कच्चे माल की खरीद करती हैं। हालांकि, इओयू इकाईयों द्वारा की गई घरेलू खरीद को एपीआरज में आयातों के रूप में नहीं बताया गया है जबकि ये उपर दर्शायी गई अधिसूचना के तहत आयात के रूप में पात्र हैं। इसके अतिरिक्त आयात तथा इकाई द्वारा की गई घरेलू खरीद में छोड़े गए शुल्क को क्यूपीआर/एपीआरज में भी ग्रहण नहीं किया गया था।

13 मामलों में, डीटीए से स्वदेशी इनपुटों की खरीद ₹ 549.50 करोड़ राशि की है जहां इओयूज को की गई आपूर्तियों के लिए आपूर्तिकर्त्ताओं ने डीम्ड निर्यात लाभ का दावा किया, ईओयूज द्वार एपीआरज में बताया नहीं गया।

हमारे विचार से, शुल्क मुक्त आयात/स्वदेशी खरीद उपलब्ध कराने के लिए राजकोष पर लागत को निर्यात निष्पादन के माध्यम से प्रोदभूत वास्तविक लाभ के विश्लेषण हेतु ग्रहण किये जाने की आवश्यकता है। डीओसी एफटीपी के गठन के लिए मुख्यतः उत्तरदायी है। विभाग यह सुनिश्चित करने के लिए उपाय कर

सकता है कि घरेलू खरीद तथा इससे संबंधित छोड़े गए शुल्क को शामिल करने की सीमा तक क्यूपीआर/एपीआरज के प्रफोर्मा को संशोधित किया जा सके।

डीओसी ने अपने उत्तर (जनवरी तथा फरवरी 2015) में बताया कि दिनांक 31.03.2003 तथा 6.7.2007 की अधिसूचना की व्याख्या-II के अनुसार, एफटीपी के पैराग्राफ 8.3 (ए) तथा (बी) के तहत लाभों के अन्तर्गत डीटीए से प्राप्त माल तथा किसी ईओयू/एसटीपी/ईएचटीपी से प्राप्त माल आयातित माल समझा जाएगा।

भारत में विनिर्मित माल, जब डीटीए से एक ईओयू/एसटीपी/ईएचटीपी/बीटीपी इकाई को आपूर्ति किया जाता है तो 'मान्य निर्यात' माना जाता है। ऐसी आपूर्तियों के लिए डीटीए आपूर्तिकर्त्ता एफटीपी के अन्तर्गत किसी/सभी लाभों के लिए पात्र है। डीटीए आपूर्तिकर्त्ता द्वारा ऐसे लाभों का दावा ना किये जाने पर, ये लाभ माल के प्राप्तकर्त्ता द्वारा दावा किये जा सकते हैं।

अतः, ईओयू/एसटीपी/एचटीपी/बीटीपी इकाई द्वारा ऐसे माल से विनिर्मित माल केवल केन्द्रीय उत्पाद शुल्क के भुगतान द्वारा डीटीए में निकासी पर लाभ प्राप्त करने के लिए पूरी तरह से स्वदेशी कच्चे माल से विनिर्मित माल नहीं माना जा सकता।

एफटीपी के अध्याय 8 के अन्तर्गत डीटीए इकाई द्वारा की गई आपूर्तियां को केवल डीटीए बिक्री पर शुल्क के भुगतान के उद्देश्य से आयातित माल समझा गया है।

लेखापरीक्षा तर्क है कि डीम्ड निर्यात के लाभों के अन्तर्गत डीटीए से एक ईओयू द्वारा प्राप्त माल प्रत्यक्ष आयातों के साथ एपीआर में दर्शाया जाना चाहिए जिसे पर एनएफई की गणना के उद्देश्य से भी विचार किया जाना चाहिए। दिनांक 6.7.2007 की केन्द्रीय उत्पाद शुल्क अधिसूचना की व्याख्या 2 इस संबंध में विशिष्ट हैं। हालांकि, उक्त अधिसूचना ईओयू द्वारा डीटीए में बेचे गए तैयार उत्पाद पर शुल्क की प्रभार्यता हेतु अनुप्रयोज्य है, ना कि एनएफई की गणना के उद्देश्य हेतु। डीटीए द्वारा की गई आपूर्तियाँ भारतीय रूपये में है तथा विदेशी विनिमय का बाह्रय प्रवाह नहीं हैं, अतः विदेशी व्यापार नीति के अन्तर्गत आयात नहीं माना गया है।

सिफारिश सं.3: *डीओसी यह सुनिश्चित करने के लिए उपाय करे कि एपीआरज समय पर प्रस्तुत की गई है तथा इन रिपोर्टों में जो इओयूज के निष्पादन की, निगरानी हेतु बनी है, ना केवल निर्यात बल्कि छोड़े गए शुल्क, निर्यात को सुविधा पहुंचाने के लिए सरकार द्वारा डीटीए बिक्री के बारे में भी सभी महत्वपूर्ण डाटा हो।*

डीओसी ने अपने उत्तर (जनवरी 2015) में बताया कि ईओयूज द्वारा समय से एपीआर दर्ज कराना सुनिश्चित करने के लिए सभी डीसीज को निर्देश जारी किये जा रहे हैं। छोड़े गए शुल्क के डाटा हेतु एक कॉलम शामिल करने के लिए एपीआर फार्मेट को संशोधित करने के मुद्दे की संबंधित मंत्रालयों/विभागों के साथ सलाह से जांच की जाएगी।