अध्याय 2: निष्पादन लेखापरीक्षा का औचित्य, उद्देश्य, कार्यक्षेत्र, नमूना, कार्यप्रणाली और मापदण्ड

2.1 निष्पादन लेखापरीक्षा का औचित्य

लेखापरीक्षा द्वारा पूर्व में परियोजना आयात लेखापरीक्षा की समीक्षा की गई थी (2009-10 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 24 - संघ सरकार - अप्रत्यक्ष कर), जिसमें लेखापरीक्षा ने मंत्रालय से सिफारिश किया था कि आंतरिक नियंत्रण और निगरानी तंत्र सहित योजना की कार्यप्रणाली की एक व्यापक समीक्षा की जानी चाहिए। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने यह भी सिफारिश किया था कि ईडीआई प्रणाली से जुड़े निगरानी माड्यूल और उपयुक्त लेखांकन किए जाने की आवश्यकता थी, ठेके के निर्धारण में देरी को कम करने के लिए निर्धारणों को अंतिम रूप देने के लिए वास्तविक समय-सीमा होनी चाहिए तथा निर्धारणों के दोहरीकरण को रोकने के लिए परियोजना आयात विनियमों में सुधार किया जाना चाहिए। यद्यपि मंत्रालय ने योजना की कार्य प्रणाली की व्यापक समीक्षा करने का आश्वासन दिया था, केवल मई 2011 में जारी परिपत्र[4] को छोड़कर ऐसी कोई रिपोर्ट नहीं मिली जिससे किसी ऐसी समीक्षा की पुष्टि की जा सकती।

व्यक्तिगत क्षेत्रों में सीमाशुल्क के उच्च दरों को वि.व. 97 में 45 प्रतिशत से घटाकर वि.व. 12 में 10 प्रतिशत कर दिया गया है। वि.व. 12 से वि.व. 16 के बीच परियोजना आयात योजना के तहत ठेकाओं के पंजीकरण में गिरावट आई है। उसी समय सरकार द्वारा समान योजना शुरू करने के कारण परियोजना आयात से लाभ का एक व्यापक अध्ययन प्रासंगिक था। इन सभी के लिए इस निष्पादन लेखापरीक्षा करने की आवश्यकता हुई।

2.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आश्वासन प्राप्त करने के लिए योजना का मूल्यांकन करना था कि क्या:

[4]सीबीईसी के परिपत्र सं.22 / 2011 दिनांक 4 मई 2011

(i) परियोजना आयात के पंजीकरण, आयात, निगरानी और निर्धारण के संबंध में पर्याप्त सांविधिक प्रक्रियायें हैं जिससे परियोजना आयात के लिए सरलीकृत प्रक्रियाओं का सहारा लिया गया हो;

(ii) परियोजना आयात के लिए प्रासंगिक सांविधिक प्रावधानों के तहत प्रक्रियागत आवश्यकताओं का अनुपालन किया गया;

(iii) योजना से शीघ्र एवं सुगम व्यापार सुविधा हेतु तंत्र प्रदान किया गया; और

(iv) सरकार के सर्वोत्तम हितों की सुरक्षा के लिए निगरानी, समंवय और आंतरिक नियंत्रण प्रक्रियायें पर्याप्त एवं प्रभावी थी।

2.3 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र, नमूना, कार्यप्रणाली और मापदण्ड

कार्यक्षेत्र: निष्पादन लेखापरीक्षा में पिछले पांच वित्तीय वर्ष अर्थात् वि.व. 12 से वि.व. 16 शामिल हैं। कुल 30 आयुक्तालयों[5] में से 24 आयुक्तालयों[6] में लेखापरीक्षा की गई थी। जहां परियोजना आयात ठेके पंजीकृत थे।

नमूना: चयनित आयुक्तालयों में वि.व. 12 से वि.व. 16 के दौरान पंजीकृत, निर्धारित एवं लंबित ठेकाओं में से लेखापरीक्षा हेतु ठेकाओं का नमूना लिया गया था जिसका विवरण इस प्रकार है:

तालिका सं. 2: लेखा परीक्षा के लिए नमूना

श्रेणी	परियोजना आयात ठेके की श्रेणी	ठेकों की संख्या	लेखापरीक्षा हेतु चयनित ठेके	लेखापरीक्षित ठेके (लेखापरीक्षित ठेकों की %)
1.	वि.व. 12 से वि.व. 16 के दौरान निर्धारण ठेके	678	353	270 (39.82%)
2.	वि.व. 12 से वि.व. 16 के दौरान निर्धारण हेतु लंबित चालू परियोजना ठेके	2199	505	417 (18.96%)
3.	वि.व. 12 से वि.व. 16 के दौरान पंजीकृत लेकिन आयात अभी भी किए जाने वाले ठेके	27	27	23 (85.19%)
	कुल	**2904**	**885**	**714 (24.58%)**

[5]सीबीईसी द्वारा प्रदान की गई सूचना के अनुसार ऐसे 29 आयुक्तालय थे जिसमें परियोजना ठेका पंजीकृत थे। तुगलकाबाद (टीकेडी)/आईसीडी आयुक्तालय, जिसमें निष्पादन लेखापरीक्षा की गई थी, वह सीबीईसी द्वारा प्रदान की गई सूचना में शामिल नहीं था। अतः कुल 30 आयुक्तालय माना गया।

[6] अहमदाबाद, इलाहाबाद, बैंग्लोर (सिटी) आईसीडी, बैंग्लुरू (एसीसी), भुवनेश्वर, चेन्नई समुद्र सीमाशुल्क, कोचीन, हैदराबाद, जामनगर, कांदला, कानपुर, कोलकाता, लुधियाना, मैंग्लोर (एनसीएच), मुंबई (जेएनसीएच), मुंबई (एनसीएच), मुंद्रा, नई दिल्ली (एसीसी), नोएडा, पटपड़गंज आईसीडी एवं अन्य आईसीडी-दिल्ली, तुगलकाबाद आईसीडी/टीकेडी, तूतीकोरीन, विजयवाड़ा और विशाखापट्टनम।

लेखापरीक्षा नमूने में विभिन्न सीमाशुल्क पत्तनों में पंजीकृत विद्युत परियोजनाओं, जल आपूर्ति परियोजनाओं, औद्योगिक संयंत्र परियोजनाओं, मेट्रो रेल परियोजनाओं आदि जैसे विभिन्न क्षेत्रों के ठेके शामिल थे।

पांच आयुक्तालयों ने लेखापरीक्षा हेतु चयनित 417 में से 171 ठेका फाइलों (41 प्रतिशत) को नहीं दिया जिसका विवरण इस प्रकार है:

तालिका सं.3: लेखापरीक्षा को प्रदान न की गई फाइलें

आयुक्तालय	चयनित ठेके	न प्रदान की गई फाइल	प्रतिशतता
आईसीडी/टीकेडी	34	34	100
एसीसी नई दिल्ली	63	22	35
विशाखापट्टनम	42	5	12
एनसीएच मुंबई	150	59	39
जेएनसीएच मुंबई	128	51	40
कुल	**417**	**171**	**41**

लेखापरीक्षा को प्रस्तुत न की गई फाइलों की सूची **परिशिष्ट 3** में दी गई है।

राजस्व विभाग ने कहा (दिसम्बर 2016) कि आईसीडी /टीकेडी आयुक्तालय में फ़ाइलें आग लगने के कारण नष्ट हो गई थी, जबकि एसीसी में, नई दिल्ली और विजाग आयुक्तालय द्वारा रिकॉर्ड का अब पता लगाया गया।

कार्यप्रणाली: यह लेखापरीक्षा भारत के सीएजी द्वारा निर्धारित निष्पादन लेखापरीक्षा मानकों और दिशा-निर्देशों का प्रयोग करते हुए की गई है। लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली में लेखापरीक्षा द्वारा चयनित नमूना मामलों की फाइलों की नमूना जांच, आयुक्तालय के आंतरिक अभिलेखों रजिस्टरों और रिपोर्टों की समीक्षा तथा आयुक्त, डीजीपीएम, डीजी (प्रणाली) और सीबीईसी की वेबसाइट से प्राप्त डाटा का विश्लेषण शामिल है। वाणिज्य एवं उद्योग के पीएचडी चैम्बर (पीएचडीसीसीआई)[7] द्वारा किए गए सर्वेक्षण के माध्यम से प्राप्त रिपोर्टों के माध्यम से तथा भारतीय निर्यात संगठन (एफआईईओ)[8] संघ से भी अतिरिक्त सूचना प्राप्त की गई थी।

[7]सर्वेक्षण दिनांक 15.07.2016

[8]प्रतिवेदन दिनांक 13.07.2016

लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं उद्देश्यों के बारे में चर्चा करने के लिए दिनांक 21 अप्रैल 2016 को राजस्व विभाग (डीओआर) एवं महानिदेशक, विदेश व्यापार (डीजीएफटी) के कार्मिकों के साथ एक एंट्री बैठक की गई थी। सीबीईसी/ डीओआर के प्रतिनिधियों के साथ दिनांक 19 दिसम्बर 2016 को एक्ज़िट बैठक की गई। एक्ज़िट बैठक के दौरान सीबीईसी ने इस रिपोर्ट में की गई नौ सिफारिशों में से आठ सिफारिशों को मान लिया।

मापदण्ड: निष्कर्षों को आयाम प्रदान करने के लिए लेखापरीक्षा ने मापदण्ड के रूप में सीमाशुल्क अधिनियम, 1962, सीमाशुल्क टैरिफ अधिनियम, 1975, परियोजना आयात विनियम, 1986 के प्रासंगिक प्रावधानों, सीबीईसी की कानून नियमावली और सीबीईसी द्वारा समय-समय पर जारी किए गए परिपत्रों एवं अधिसूचनाओं का प्रयोग किया।

लेखापरीक्षा के अंतिम रूप देने के बाद 26 दिसम्बर 2016 को डीओआर के उत्तर के साथ आयुक्तालयों की तथ्यात्मक जानकारी प्राप्त हुई। मुख्य निष्कर्षों और सिफारिशों पर डीओआर की प्रतिक्रिया हालांकि रिपोर्ट में शामिल की है, साथ में लेखापरीक्षा की आगे की टिप्पणीयां जहां जरूरी है दी गई। डीओआर के द्वारा आयुक्तालयोंवार की दी गई तथ्यात्मक सूचना इसी क्रम में सत्यापित की गई।