अध्याय 3. नियमों तथा प्रावधानों की पर्याप्तता

लेखापरीक्षा ने ठेकों के पंजीकरण, आयातों के निर्धारण योजना के तहत् आयात की मॉनिटरिंग तथा ठेके को अंतिम रूप देने के संदर्भ में परियोजना आयात विनियमों के मौजूदा सांविधिक प्रावधानों और सीबीईसी परिपत्रों तथा अधिसूचनाओं की जांच की। लेखापरीक्षा ने ऐसे मामले देखे जिन्होने दर्शाया कि कुछ मौजूदा प्रावधान अस्पष्ट थे जिसके कारण परियोजना आयातों पर ऐसे विनियमों को लागू करते समय विभिन्न व्याख्याएं दी गई। लेखापरीक्षा ने कुछ ऐसे प्रावधान भी देखें, जिनमे मौजूदा कानूनों की कमी थी जो अनिश्चित काल तक टिके रहे, जिससे ठेकों की स्थिति में अस्पष्टता आई। कुछ निदर्शी मामलों को नीचे दिया गया है:

3.1 वैधानिक प्रावधानों के स्पष्टीकरण में अनियमितता

बोर्ड के परिपत्र दिनांक 8 अगस्त 1987 में अनुबंध है कि एक बार ठेका परियोजना आयातों के तहत् पंजीकृत हो जाता है तो ठेके द्वारा कवर होने वाले आयात सीटीएच 9801 के अंतर्गत वर्गीकरण तथा निर्धारण हेतु दायी हो जाएंगे तथा इन्हे किसी अन्य सीटीएच के तहत् मेरिट पर वर्गीकृत नहीं किया जा सकता। तथापि, मैसर्स एबरोल वाचेज प्रा. लि. बनाम सीमा शुल्क कलेक्टर (1997 (92) ईएलटी 311 (एससी), कमिश्नर बनाम मैसर्स जी क्लेरिज एण्ड क. लि. (1999 (114) ईएलटी ए231) **[एससी])** के मामले में शीर्ष न्यायालय ने कहा कि निर्धारिती किसी ऐसी छूट अधिसूचना का लाभ लेने के पात्र है जो उनके लिए अधिक लाभदायक हो।

राजस्व विभाग ने कहा (दिसम्बर 2016) कि आयातक को लाभकारी अधिसूचना चुनने के लिए विकल्प है । हांलाकि, बोर्ड परिपत्र दिनांक 8 अगस्त 1987 को वापिस लेने पर विचार कर रहे हैं ।

3.1.1 लेखापरीक्षा ने देखा कि सिटी (आईसीडी) बैंगलोर कमिश्नरी ने एक आयातक[9] ने मैसर्स बैंगलोर मेट्रो रेल कार्पोरेशन लि. (बीएमआरसीएल) को माल की आपूर्ति के लिए ₹ 405.20 करोड़ के सीआईएफ मूल्य हेतु जुलाई 2010 में परियोजना आयात ठेका सं. 3/2010 पंजीकृत किया था। आयातक को रियायती दर पर विभिन्न प्रकार के केबल आयात करने का अधिकार दिया

[9] मैसर्स एबीबी लि.

गया था। यद्यपि, आयातक ने माल को परियोजना आयातों के तहत् पंजीकृत किया जा फिर भी मार्च 2013 और अप्रैल 2014 के बीच ₹ 70.20 करोड़ के निर्धारणीय मूल्य की 38,12,847 मीटर केबल का आयात सीटीएच 85446010 के अंतर्गत वर्गीकृत करने वाली मुक्त व्यापार करार अधिसूचना[10] के तहत कम शुल्क दर पर थाइलैंड[11] से किया गया था। चूंकि यह माल पंजीकृत ठेके का भाग था, अत: सीटीएच 85446010 के अंतर्गत इसका निर्धारण 8 अगस्त 1987 के बोर्ड के परिपत्र के अनुसार नहीं था। आयातक ने ₹ 2.06 करोड़ की शुल्क रियायत प्राप्त की थी।

मंत्रालय का उत्तर प्रतीक्षित है (दिसम्बर 2016)।

3.1.2 लेखापरीक्षा ने पाया कि कोचीन सीमा शुल्क कमिश्नरी के अंतर्गत दो आयातकों[12] को 9801 के अतिरिक्त विभिन्न सीटीएच के अंतर्गत माल का वर्गीकरण करने के पश्चात क्रमश: दिनांक 29 जुलाई 2011 की अधिसूचना की क्रम सं. 642 तथा दिनांक 31 दिसम्बर 2009 की अधिसूचना की क्रम सं. 580 के अंतर्गत मूल सीमा शुल्क (बीसीडी) की कम दर पर आयात करने की अनुमति दी गई थी। इसके परिणामस्वरूप ₹ 76.75 लाख के शुल्क का कम उद्ग्रहण हुआ था। इसके अलावा, इनमें से एक आयातक के मामले में ₹ 3.60 करोड़ मूल्य के आयात के भाग का अधिसूचना दिनांक 17 मार्च, 2012 (क्रम सं. 334ए) के अंतर्गत बीसीडी की उच्चतर दर पर निर्धारण किया गया था, हालांकि यह बीसीडी की रियायती दर (परियोजना आयात दर) का पात्र था, इसके परिणामस्वरूप ₹ 40.99 लाख का अधिक शुल्क लिया गया।

इस बारे में बताए जाने पर (अप्रैल तथा जून 2016), कोचीन कमिश्नरी ने बताया (मई तथा जून 2016) कि लेखापरीक्षा द्वारा उल्लिखित परिपत्र उचित प्रतीत होता है किंतु शीर्ष न्यायालय के निर्णय (केंद्रीय उत्पाद शुल्क कलेक्टर, बडोदा बनाम इंडिया पेट्रो केमिकल्स (1997 **{92}** इएलटी 13 (एससी) दिनांक 11 दिसम्बर 1996) के मद्देनजर यह परिपत्र इन मामलों में लागू नहीं होता।

[10] अधिसूचना 46/2011, दिनांक 1 जून 2011-क्रम सं. I-1455

[11] आपूर्तिकर्ता मैसर्स फेल्प्स डोज इन, थाइलैंड

[12] मैसर्स प्रोदयर एयर प्रोडक्ट्स इंडिया प्रा. लि. तथा मैसर्स भारत पेट्रोलियम कार्पोरेशन लि-कोची रिफाइनरी-आईआरईपी

3.1.3 कानपुर कमिश्नरी के अंतर्गत आने वाले आईसीडी, जुही रेलवे यार्ड (जेआरवाई) कानपुर में लेखपरीक्षा ने पाया (जून 2016) कि ₹ 9.47 करोड़ के सीआईएफ मूल्य के 7500 मिश्रित लॉग रॉड इन्सुलेटरों के आयात हेतु मार्च 2012 में एक ठेका[13] पंजीकृत किया गया था। आयातक ने अधिसूचना दिनांक 6 जुलाई, 1999 जो यूएन परियोजना हेतु अपेक्षित माल के लिए शुल्क रियायतों की अनुमति देती है, के तहत् इनमें से 3750 इन्सुलेटरों का आयात किया था जिनका निर्धारणीय मूल्य ₹ 5.04 करोड़ है। इस मामले में यद्यपि माल को सीटीएच 9801 के तहत् वर्गीकृत किया गया था, फिर भी आयातक ने अधिसूचना दिनांक 6 जुलाई, 1999 के अंतर्गत सीमा शुल्क की शून्य दर के लाभ प्राप्त किए थे। आयातक ने ₹ 1.15 करोड़ की शुल्क रियायत प्राप्त की थी।

उपरोक्त टिप्पणीयां आयुक्तालयोंवार प्रतिक्रिंया डीओआर के (दिसम्बर 2016) उत्तर अनुसार प्ररीक्षाधीन है।

लेखापरीक्षा द्वारा बताए गए उपरोक्त मामले सांविधिक प्रावधानों के अनुचित प्रयोग को दर्शाते है जिसके परिणामस्वरूप शुल्क का या तो कम मूल्य निर्धारण या अधिक मूल्य निर्धारण किया गया। अधिक महत्वपूर्ण रूप से योजना का उद्देश्य, जोकि निर्धारण की एकरूप दर हेतु अनुमति की प्रक्रिया को सरल बनाना है, परियोजना आयात योजना के अंतर्गत आयातों के निर्धारण हेतु स्पष्ट रूप से विरोधाभासी प्रावधानों की साथ ही मौजूदगी के कारण नष्ट हो जाता है।

सिफारिश: लेखापरीक्षा सिफारिश करती है कि मंत्रालय, इस मामले में मौजूदा वैधानिक प्रावधानों और शीर्ष न्यायालय के निर्णय की समीक्षा के बाद उचित निर्देश जारी करके परियोजना आयात के अंतर्गत आंकलन हेतु प्रावधानों में अनियमितता हटाये।

बोर्ड ने एक्जिट बैठक (19 दिसम्बर 2016) तथा राजस्व विभाग के अपने उत्तर (26 दिसंबर 2016) में बताया कि वह परिपत्र 8 अगस्त 1987 को वापस लेने पर विचार कर रहे है।

[13] मैसर्स पावर ग्रिड कार्पोरेशन ऑफ इंडिया लि.

3.2 परियोजना को समयबद्ध रूप से पूर्ण हेतु प्रावधानों का अभाव

चूंकि परियोजना आयात योजना मुख्य रूप से पूंजी प्रधान क्षेत्रों के लिए बनाई गई है और इसका उद्देश्य आयातों को सुविधाजनक बनाकर अपनी विनिर्माण क्षमता के प्रतिष्ठापन या पर्याप्त विस्तारण को प्रोत्साहन देना है, यह बताती है कि योजना के अंतर्गत रियायतें प्राप्त करने वाले आयातक योजना के उद्देश्य को प्राप्त करने हेतु निर्दिष्ट समय में परियोजना पूरी करेंगें। तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि पीआईआर, 1986 में ऐसा कोई प्रावधान नहीं है जो परियोजना संविदा में आयातों की समयबद्ध पूर्णता के खण्ड के सम्मिलन का समर्थन करता है। आयातों के समय पर समापन को सुनिश्चित करने हेतु सांविधिक प्रावधानों की कमी देश के महत्वपूर्ण अवसंरचना क्षेत्रों की विनिर्माण क्षमता में वृद्धि करने के लिए बनाई गई योजना के उद्देश्य को विफल करती है। यह परियोजना स्थल से संयंत्र तथा उपस्कर को अवैध रूप से हटाने के अवसरों का सृजन भी करता है। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि आयातों, विशेष रूप से कलपुर्जे, की परियोजना शुरू होने तथा परियोजना शुरू होने के बाद माल के आयात हेतु नए ठेकों के पंजीकरण के पांच से छह वर्षों के बाद अनुमति दी गई थी। कुछ निदर्शी मामलें नीचे दिए गए है:

3.2.1 एक आयातक[14] ने एक औद्योगिक संयंत्र के आरंभिक प्रतिष्ठापन हेतु अपेक्षित ₹ 28.82 करोड़ के सीआईएफ की सैकेंड हैण्ड मशीनरी तथा उपस्कर के आयात के लिए कोलकाता कमिश्नरी में 20 मार्च, 1997 को ठेका पंजीकृत करवाया था। आयातक के उत्पाद शुल्क अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि समस्त ठेकागत मशीनरी का आयात दिसम्बर 1998 में पूरा हो गया था। तथापि, लेखापरीक्षा ने सीमा शुल्क अभिलेखों की संवीक्षा में पाया कि आयातक ने ठेका को अंतिम रूप देने के लिए सीमा शुल्क प्राधिकरण को दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किए थे। अत: सीमा शुल्क विभाग आयातों के समापन के बारे में अनभिज्ञ रहा तथा ठेका को अंतिम रूप देने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की थी। दिसम्बर 2012 में कोलकाता-**IV** केंद्रीय उत्पाद शुल्क कमिश्नरी ने कोलकाता पोर्ट कमिश्नरी को सूचना दी कि आयातक ने अपनी मशीनरी का निपटान करने का प्रयास किया था जोकि पीआईआर, 1986 के तहत् आयात

[14] मैसर्स सेन्चुरी पल्प एण्ड पेपर लि.

की गई थी। कोलकाता पोर्ट कमिश्नरी ने सूचना प्राप्त होने पर मशीनरी को जब्त कर लिया तथा अनुवर्ती जांच के आधार पर पीआईआर, 1986 के प्रावधानों का उल्लंघन पाया। अधिनिर्णय आदेश, दिनांक 20 मार्च 2014 में कमिश्नरी ने परियोजना आयात रियायतों को अननुमत कर दिया था और ₹ 92.84 लाख के अंतरीय शुल्क की पुष्टि की तथा पीआईआर के उल्लंघन के लिए ₹ 1.33 करोड़ की शास्ति लगाई।

क्या केंद्रीय उत्पाद शुल्क प्राधिकरणों से सूचना प्राप्त नहीं हुई थी, आयातक द्वारा पीआईआर, 1986 के उपरोक्त उल्लंघन का अनिश्चित अवधि तक सीमा शुल्क द्वारा पता नहीं लगाया जा सका, चूंकि सीमा शुल्क विभाग ने आवश्यक प्रावधानों के अभाव में आयातों के समय पर समापन को मॉनिटर नहीं किया था।

मंत्रालय का उत्तर प्रतीक्षित है (दिसम्बर 2016)

3.2.2 एनसीएच, मुम्बई कमिश्नरी में एक आयातक[15] ने सीमेंट संयंत्र[16] के प्रतिष्ठापन हेतु ₹ 15 करोड़ प्रत्येक के सीआईएफ मूल्य के दो ठेके सितम्बर 2011 में पंजीकृत किए थे। आयातक की कमिश्नरी में अनुरक्षित परियोजना फाइल की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि यद्यपि आवश्यक मशीनरी का आयात कर लिया गया था, फिर भी इसे परियोजना स्थल पर प्रतिष्ठापित नहीं किया गया था क्योंकि आयातक ने भूमि अधिग्रहण पूरा नहीं किया था। इसके बजाय, आयातक ने विभाग को सूचना दी की मशीनरी को विभिन्न स्थानों पर स्टोर कर दिया गया था। जून 2016 तक आयातक द्वारा कोई प्रतिष्ठापन प्रमाणपत्र/समाधान विवरण प्रस्तुत नहीं किया गया था।

इसी प्रकार, आयातक ने दूसरी परियोजना के लिए फरवरी 2013 के पत्र के माध्यम से संयंत्र के स्थान को बोकारो से नागपुर में बदलने के लिए ठेका में संशोधन प्रस्तुत किया था जैसाकि प्रायोजक प्राधिकरण द्वारा समर्थित था। कमिश्नरी द्वारा अभिलिखित दस्तावेजों से लेखापरीक्षा ने देखा कि आयात अगस्त 2014 में पूरे हो चुके थे किंतु मशीनरी के प्रतिष्ठापन/संयंत्र को शुरू

[15] मैसर्स अल्ट्राटैक सीमेंट लि.

[16] पहला पंचगढ़ा, तहसील चंडीटला, जिला हुगली, पश्चिम बंगाल (डंकुनी सीमेंट वर्क्स) तथा दूसरा संयंत्र बोकारो, झारखण्ड में

करने से संबंधित कोई अभिलेख सीमा शुल्क प्राधिकरण द्वारा अनुरक्षित परियोजना फाइल में उपलब्ध नहीं थे।

इस प्रकार, इन दो ठेकों में, जिनमे ₹ 90 लाख का छोड़ा गया शुल्क शामिल है, कमिश्नरी में पीआईआर में सहायक विनियम के अभाव में सीमा शुल्क प्राधिकरण के साथ ठेकों के पंजीकरण की तिथि से तीन से चार वर्षों के बीत जाने के बाद भी आयातित मशीनरी के समय पर प्रतिष्ठापन को लागू करने के लिए कोई साधन नहीं थे।

मंत्रालय का उत्तर प्रतीक्षित है (दिसम्बर 2016)।

3.2.3 चेन्न्ई सी कस्टम्स कमिश्नरी के अंतर्गत मार्च 2011 से जुलाई 2015 की अवधि के दौरान पंजीकृत ₹ 13,089 करोड़ के सीआईएफ मूल्य के 88 परियोजना ठेकों में तथा कांडला कमिश्नरी के अंतर्गत मार्च 2008 तथा अगस्त 2013 के बीच पंजीकृत ₹ 5,031.66 करोड़ के सीआईएफ मूल्य के 24 ठेकों[17] में आयातक ने कोई आयात नहीं किए थे जबकि पर्याप्त समय बीत चुका था।

कांडला कमिश्नरी ने तथ्य पर सहमति देते हुए बताया (अगस्त 2016) कि पीआईआर में आयातों की पूर्णता के लिए कोई समय सीमा नहीं दी गई है तथा समय सीमा का निर्धारण नीति मामला है।

3.2.4 कोलकाता कमिश्नरी में जून 2011 तथा अगस्त 2014 के बीच सात ठेकें (सीआईएफ मूल्य ₹ 1,188 करोड़) पंजीकृत किए गए थे। संबंधित आयातकों की वैबसाइटों के साथ-साथ वार्षिक रिपोर्टों (2014-15) से इन परियोजनाओं की स्थिति के सत्यापन पर लेखापरीक्षा ने पाया कि यह परियोजनाएं या तो पूरी हो गई थी या संयंत्रों पर परीक्षण चल रहा था। तथापि, आयातकों ने सीमाशुल्क प्राधिकरण को आयात ब्यौरें अंतिम रूप देने हेतु प्रस्तुत नहीं किए थे।

मंत्रालय का उत्तर प्रतीक्षित है (दिसम्बर 2016)।

[17] मैसर्स पावर ग्रिड कार्पोरेशन ऑफ इंडिया लि. तथा 23 अन्य

3.2.5 जेएनसीएच, मुम्बई कमिश्नरी में एक आयातक[18] ने तिरोदा, महाराष्ट्र में बड़ी विद्युत परियोजना (5**x**660 मे. वा.) के प्रतिष्ठापन के लिए माल के आयात हेतु ठेका पंजीकृत किया था। आयातक ने आयात किए जाने वाले पूंजीगत माल की सूची सहित **(**अगस्त तथा दिसम्बर 2010**)** के बीच पांच यूनिटों के लिए पंजीकरण हेतु आवेदन किया था। उपरोक्त पांच यूनिटों के लिए अपेक्षित सभी मदों का कुल ठेका मूल्य ₹ 8,024.52 करोड़ था जिसमें ₹ 2,074.34 करोड़ की शुल्क रियायत शामिल है।

लेखापरीक्षा ने आयातक द्वारा विदेशी आपूर्तिकर्ता[19] को दिए गए खरीद आदेश की शर्तों में पाया (जुलाई 2016) कि मशीनरी का आयात मार्च2011 तक पूरा किया जाना था। तथापि, परियोजना की यूनिट 1 को शुरू करने के लिए मशीनरी का पिछला आयात 29 मई 2013 को किया गया था। आगे यह देखा गया कि आयातक ने विभिन्न पूंजीगत माल, जिन्हें परियोजना के लिए आवश्यक बताया गया था, के आयात हेतु ₹ 6,611.79 करोड़ के सीआईएफ मूल्य के 86 अतिरिक्त ठेकों के पंजीकरण के लिए दिसम्बर 2010 तथा जुलाई 2015 के बीच आवेदन किया था। आयातक छह वर्षों से अधिक समय से परियोजना आयात के अंतर्गत विभिन्न मदों का आयात कर रहा था तथा परियोजना फाइल में उपलब्ध अभिलेखों के अनुसार परियोजना आयात जुलाई 2016 तक भी जारी थे। हालांकि, आयातक की वैबसाइट के अनुसार सभी यूनिटें 11 अक्तूबर 2011 को शुरू हो गई थी।

इसके अलावा, उपरोक्त संदर्भित मामले में अतिरिक्त ठेकों के प्रति अधिकतर माल स्पेयर था, जिसमें ₹ 34.16 करोड़ का सीआईएफ मूल्य शामिल था तथा ₹ 8.83 करोड़ का शुल्क छोड़ा गया था, उसको संयंत्र को शुरू करने बाद 126 परेषणों के माध्यम से आयात किया गया था।

राजस्व विभाग **(**दिसम्बर 2016**)** के उत्तर अनुसार ऊपरोक्त टिप्पणियां परीक्षाधीन है।

सिफारिश: ***लेखापरीक्षा सिफारिश करती है कि मंत्रालय पीआईआर 1986 को संशोधित करने पर विचार करें ताकि परियोजना आयात योजना के अंतर्गत***

[18] मैसर्स अडानी पावर महाराष्ट्र लि.

[19] मैसर्स सिचुआन कमीश्नरी एण्ड इक्यूपमेंट इम्पोर्ट एण्ड एक्सपोर्ट कम्पनी लि.

पंजीकृत ठेके में शामिल किये जाने वाले आयात को समयबद्ध रूप से पूर्ण करने की शर्त की व्यवस्था की जा सके।

बोर्ड ने एक्जिट बैठक (19 दिसम्बर 2016) तथा राजस्व विभाग ने उनके उत्तर (26 दिसंबर 2016) में बताया कि वे अन्य मंत्रालयों के परामर्श से परियोजना आयातों के अंतर्गत आयातों को पूरा करने के लिए समयसीमा पर विचार कर रहे थे।

आयुक्तालयवार प्रतिक्रिया डीओआर के (दिसम्बर 2016) उत्तर अनुसार परीक्षाधीन है।

3.3 विविध प्रायोजक प्राधिकारी

पीआईआर के विनियम 5 के अनुसार सीटीएच 9801 के अंतर्गत निर्धारण का दावा करने वाले एक आयातक को निर्धारित दस्तावेजों सहित एक आवेदन करना होगा जिसमें संबंधित प्रायोजक प्राधिकरण से सिफारिशी पत्र शामिल होगा जैसाकि विशेष परियोजना हेतु पीआईआर के विनियम 3(बी) में संदर्भित है। चूंकि प्रायोजक प्राधिकरण को परियोजना हेतु आवश्यक पूंजीगत माल के बारे में तकनीकी रूप से जानकारी है तथा वह रियायती दरों पर आयात किए जाने वाले माल के लिए अनिवार्यता प्रमाणपत्र जारी करता है, तो विनियमों में यह स्पष्ट रूप से निर्दिष्ट किया जाना चाहिए कि किस प्रशासनिक विभाग को समस्त परियोजना हेतु प्रायोजक प्राधिकरण माना जाएगा। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि विनियमों में विशेष रूप से मिश्रित परियोजनाओं जिसमें कैप्टिव पावर परियोजनाएं (सीपीपी) शामिल है तथा अन्य मिश्रित परियोजनाओं के मामले में उचित प्रायोजक प्राधिकरण को परिभाषित करने में स्पष्टता की कमी थी। इसके परिणामस्वरूप एक ही परियोजना में विविध प्रायोजक प्राधिकरण शामिल हो गए, जिससे न केवल परियोजना के प्रयोजन के लिए उत्तरदायी मुख्य प्रशासनिक विभाग की भूमिका कम हुई बल्कि इसके परिणामस्वरूप प्रलेखन की मात्रा में वृद्धि हुई तथा एक परियोजना के अंतर्गत विभिन्न प्रायोजक प्राधिकरणों के माध्यम से पंजीकृत ठेकों की मॉनिटरिंग में कठिनाईयों में भी वृद्धि हुई।

कुछ निदर्शी मामले निम्नानुसार है:

3.3.1 कैप्टिव विद्युत संयंत्रों के लिए प्रायोजक प्राधिकरण

पीआईआर 1986 के अंतर्गत विद्युत संयंत्रों के लिए प्रायोजक अधिकारी राज्य सरकार का सचिव होता है जो विद्युत या बिजली के विषय को डील करता है। तथापि, विनियमों में कैप्टिव विद्युत संयंत्र के लिए उचित प्रायोजक अधिकारी के बारे में स्पष्ट नहीं किया गया है। लेखापरीक्षा ने पाया कि कैप्टिव विद्युत संयंत्रों से संबंधित परियोजना आयातों की विभिन्न मंत्रालयों, जैसे भारी उद्योग मंत्रालय या पेट्रोलियम एवं प्राकृतिक गैस मंत्रालय, द्वारा सिफारिश की गई थी। लेखापरीक्षा द्वारा देखे गए मामलों को नीचे सूचीबद्ध किया गया है:

तालिका सं. 4: कैप्टिव संयंत्रों हेतु प्रायोजक प्राधिकरण

₹ लाख में

कमिश्नरी	आयातक	ठेका संख्या	सिफारिशी पत्र प्राप्त किया गया	सीआईएफ मूल्य	छोड़ा गया शुल्क
चेन्नई	भेल	S/37/20/2011 दिनांक 27.05.11	पीएनजी मंत्रालय/भारी उद्योग एवं सार्वजनिक उद्यम मंत्रालय	3292.47	98.23
चेन्नई	भेल	S/37/31/2012 दिनांक 09.10.12	पीएनजी मंत्रालय	1938.66	58.93
एनसीएच मुम्बई	श्री सीमेंट लि.	S/5-01/2013-14/cc दिनांक 29.03.2013	एमओसीएल	7947.00	152.00
एनसीएच मुम्बई	अल्ट्राटेक सीमेंट लि.	S/5-25/2011 दिनांक 24.04.12	एमओसीएल	1350.00	29.28
एनसीएच मुम्बई	भेल	S/5-33/2010 (दिसम्बर 2010)	भारी उद्योग एवं सार्वजनिक उद्यम मंत्रालय, बाद में पीएनजी मंत्रालय	33267.00	

उपरोक्त टिप्पणियां, आयुक्तालयवार प्रतिक्रिया डीओआर के (दिसम्बर 2016) उत्तर अनुसार परीक्षाधीन है।

3.3.2 मिश्रित परियोजनाओं के लिए प्रायोजक प्राधिकरण

सासन पावर लिमिटेड (एसपीएल) ने कैप्टिव कोयला खदानों के साथ अल्ट्रा मेगा विद्युत परियोजना के लिए माइनिंग उपस्कर की आपूर्ति हेतु रिलायंस इन्फ्रास्ट्रक्चर (आयातक) के साथ करार किया था। कैप्टिव कोयला खदानों से संबंधित मशीनरी के आयात हेतु एनसीएच, मुम्बई कमिश्नरी में ठेका पंजीकृत

किया गया था (जून 2011)। सचिव, ऊर्जा विभाग, मध्य प्रदेश सरकार ने सिफारिशी पत्र दिनांक 21 जून 2011 जारी किया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि आंरभिक पंजीकरण से अप्रैल 2012 तक अगले अतिरिक्त पंजीकरणों तक, कैप्टिव कोयला खदानों को विद्युत परियोजना का अंग मानते हुए आयातित माल के लिए रियायती शुल्क का दावा किया गया था तथा विद्युत परियोजना चूंकि खदान परियोजना के लिए टैरिफ दर में कोई अंतर नहीं था। तथापि, मार्च 2012 से खनन परियोजना के लिए बीसीडी से छूट प्राप्त करने के बाद, आयातक ने 31 जुलाई 2012 को खनन परियोजना के रूप में परियोजना में संशोधन तथा पुन: वर्गीकरण की मांग की थी।

कमिश्नरी ने इस मामले को बोर्ड तथा कोयला मंत्रालय को भेज दिया था (दिसम्बर 2012) जिस पर कोयला मंत्रालय ने स्पष्ट किया (3 जून 2013) कि राज्य सरकारों को कैप्टिव कोयला खदानों के पट्टे, विकास, खनन की मॉनिटरिंग की शक्ति दी गई है, अत: वह सिफारिशी पत्र जारी करने के लिए प्रशासनिक प्राधिकरण है। इस स्पष्टीकरण के आधार पर, कमिश्नरी ने खनन परियोजना के रूप में परियोजना के पुन: वर्गीकरण को स्वीकार कर लिया था।

पीआईआर, 1986 में उपरोक्त मिश्रित परियोजनाओं के लिए उचित प्रायोजक की कमी तथा परियोजना के बीच में पुन: वर्गीकरण के लिए प्रावधान के कारण आयातक को उच्चतर लाभ प्राप्त करने के लिए परियोजना के वर्गीकरण को बदलने की अनुमति दी गई थी। आयातक ने ₹ 2,245.80 करोड़ के खनन उपस्कर आयातित किए (जून 2014 तक), तथा ₹ 176.03 करोड़ की शुल्क रियायत प्राप्त की।

अन्य मामले में, सोड़ा एश का विनिर्माण करने में लगे एक आयातक[20] के ठेके को मौजूदा जल उपचार संयंत्र की क्षमता में पर्याप्त विस्तारण के लिए ₹ 21.30 करोड़ के सीआईएफ मूल्य के लिए जून 2006 में एनसीएच, मुम्बई कमिश्नरी में पंजीकृत किया गया था। आयातक द्वारा जल उपचार संयत्र का दावा स्वतंत्र संयंत्र के रूप में किया गया था जबकि यह इसके औद्योगिक संयंत्र में उपयोग हेतु बनाया गया था तथा जल आपूर्ति परियोजना हेतु उपलब्ध पूर्ण शुल्क छूट प्राप्त की थी। इस मामले में, सिफारिशी पत्र संबंधित जिला

[20] मैसर्स निरमा लि.

कलेक्टर ने जारी किया था जोकि जल आपूर्ति परियोजना के लिए प्रायोजक प्राधिकरण है।

चेन्नई सी कमिश्नरी के अंतर्गत तीन मामलों में, गैर-मेगा विद्युत परियोजनाओं से संबंधित जल आपूर्ति परियोजनाओं को पृथक परियोजना माना गया था, अतः जल आपूर्ति परियोजनाओं को अलग से अधिक शुल्क रियायते दी गई थी। कांडला कमिश्नरी के अंतर्गत दो मामले देखे गए थे जहां सिफारिशी पत्र उन प्राधिकरणों ने जारी किए थे जो पीआईआर, 1986 के अंतर्गत नामित नहीं है। इन मामलों के ब्यौरें निम्नानुसार है:-

तालिका सं. 5: मिश्रित परियोजनाओं के लिए प्रायोजक प्राधिकरण

(₹ लाख में)

आयातक	ठेका संख्या	सीआईएफ मूल्य	छोड़ा गया शुल्क	टिप्पणियां
भेल-चेन्नई सी कमिश्नरी के अंतर्गत	S/37/9/2011	25185.00	529.27	गैर-मेगा विद्युत परियोजनाओं से संबंधित जल आपूर्ति परियोजनाओं को पृथक परियोजना माना गया था।
चेन्नई सी कमिश्नरी के अंतर्गत ट्रिप्लेक्स वाटर इंजीनियरिंग लि.	S/37/33/2008	20.70	3.37	
चेन्नई सी कमिश्नरी के अंतर्गत दोशियन विओला वाटर सप्लाई प्रोजेक्ट	S/37/42/2011	900.00	176.25	
कांडला कमिश्नरी के अंतर्गत सुभाष प्रोजेक्ट्स एण्ड मार्किटिंग लि.	15/2008, 17/2008 तथा 18/2008	471.91	112.76	सिफारिशी पत्र जिला के जिला कलेक्टर से प्रमाणपत्र के बजाय मुख्य कार्यकारी इंजीनियर द्वारा जारी तथा प्रधान सचिव पीएचईडी, राजस्थान, जयपुर द्वारा प्रतिहस्ताक्षरित किया गया था।
कांडला कमिश्नरी के अंतर्गत जिंदल सा लि.	5/2009	687.58	19.93	सिफारिशी पत्र पीएचपी मंत्रालय की बजाय एमओसीएल द्वारा जारी किया गया था। सीमा शुल्क प्राधिकरण, कांडला ने भी इस पर आपत्ति की थी (अक्तूबर 2012) किंतु कोई कार्रवाई नहीं की तथा ठेका को अंतिम रूप दे दिया गया।

अतः यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि परियोजना हेतु उचित प्रयोजक प्राधिकरण की परिभाषा में स्पष्टता के अभाव में, आयातकों ने प्रत्येक ठेका को शुल्क रियायतें प्राप्त करने के प्रयास में परियोजना को स्वतंत्र परियोजना

या मुख्य परियोजना के तहत् उप-परियोजना के रूप में माना था जोकि अधिक लाभदायक था। परियोजना के दौरान बीच में प्रायोजक प्राधिकरण को बदलने पर विनियम कोई रोक नहीं लगाते जिसके परिणामस्वरूप आयातक अधिकतम रियायते प्राप्त करने के लिए परियोजना आयात योजना के अंतर्गत परियोजना के वर्गीकरण को बदल लेते है।

तेल रिफानरी तथा कोयला खदानों जैसी मेगा परियोजनाओं के मामले में विविध प्रायोजक प्राधिकरण होने का अभिप्राय है कि प्रलेखन की अधिक आवश्यकता पड़ेगी। इसके अलावा लेखापरीक्षा को यह स्पष्ट नहीं था कि परियोजनाओं के समापन की मॉनिटरिंग के लिए प्रायोजक प्राधिकरण के रूप में कौन सा प्रशासनिक मंत्रालय उत्तरदायी होगा।

राजस्व विभाग ने सुभाष परियोजनाओं और विपणन लिमिटेड के संबंध में बताया है (दिसम्बर 2016) कि पेयजल आपूर्ति परियोजना राजस्थान सरकार थी। चूंकि यह सरकारी परियोजना राजस्थान के एक से अधिक जिलों में स्थित है तथा प्राधिकरण चूंकि प्रधान सचिव जो जिला कलेक्टर/मजिस्ट्रेड से वरिष्ठ है प्रमाण पत्र प्रतिहस्ताक्षरित करते हैं और अपने अधीनस्थ की कानूनी तौर पर शक्तियां प्रयुक्त कर सकते हैं।

सिफारिश: लेखापरीक्षा सिफारिश करती है कि अनुचित लाभ की गुंजाइश से बचने और परियोजना की बेहतर मॉनिटरिंग के लिये संयुक्त/एकीकृत परियोजना हेतु मुख्य प्रायोजक प्राधिकरण बनाने के लिये पीआईआर 1986 में प्रयोजक प्राधिकरण के संबंध में प्रावधानों को स्पष्ट किया जाए।

एग्जिट बैठक के दौरान (दिसम्बर 2016) बोर्ड और राजस्व विभाग की प्रतिक्रिया (दिसम्बर 2016) में बताया गया कि लेखा परीक्षा द्वारा की गई सिफारिश की जांच होनी है और उपयुक्त संशोधन / स्पष्टीकरण प्रशासनिक मंत्रालय के परामर्श से जारी किया जाएगा।

3.4 मशीनरी स्थानांतरित करने हेतु पीआईआर में प्रावधान का अभाव

पीआईआर के विनियम 5(3) के अनुसार, आवेदक योजना के तहत लाभ की माँग करते आवेदन में प्लांट या परियोजना का स्थान विनिर्दिष्ट करेगा। आगे, परियोजना आयात अनुदान केन्द्रीय उत्पाद शुल्क प्राधिकरण द्वारा चार्टर्ड इंजीनियर (सीई)/प्लॉट साइट सत्यापन (पीएसवी) द्वारा मशीनरी के संस्थापन

के प्रमाणीकरण के अधीन उपलब्ध हैं। मशीनरी के विनिर्दिष्ट स्थान से किसी अनय स्थान पर स्थानांतरण के लिए पीआईआर में कोई प्रावधान नहीं था।

लेखापरीक्षा ने चेन्नई समुद्री सीमा शुल्क कमिश्नरी, एयर काग्रो कमिश्नी, नई दिल्ली और एनसीएच, मुम्बई में आयातको द्वारा मशीनरी के हस्तांतरण के दृष्टांत देखे।

3.4.1 कोलाधुर, तमिल नाडू पर प्लांट के लिए आवश्यक 'रेडियल टायर-कार एवं ट्रक के निर्माण के लिए औद्योगिक प्लांट' के प्रारंभिक संस्थापन के लिए चेन्नै समुद्री सीमा शुल्क कमिश्नरी में एक संविदा[21] पंजीकरण (2011) की गई है। आवेदन में, प्लांट एवं परियोजना का स्थान 'एसएच- 110 श्रीपेरूमबुदूर, तंबाराम रोड़, कोलापुर गाँव, श्रीपेरूमबुदूर, तलुक, कांचेपुरम, जि. टीएन दर्शाया गया था।

परियोजना आयात के तहत ₹ 51.48 लाख और ₹ 3.02 करोड़ क्रमानुसार की निर्धारणीय मूल्य के आयातित (अगस्त और सितम्बर 2011) मोल्ड एंव मशीनरी तथापि, सितम्बर 2011 और मार्च 2012 में क्रमानुसार में बनमोर और मैसूर परस्थित इसके अन्य प्लांट को आयातकों द्वारा वैसे तो हटाया गया था। पीआईआर, 1986 के प्रावधानों के खण्डन में मोल्ड/मशीनरी को हटाने के परिणामस्वरूप ₹ 10.60 लाख की शुल्क रियायत का गलत लाभ उठाया गया। तथापि, संविदा, आयातकों द्वारा लाभ उठाए गए अनियमित रियायत की वसूली के बिना जून 2015 में निर्धारित की गई थी।

राजस्व विभाग ने कहा है (दिसम्बर 2016) कि आयातक को सभी तथ्यों को लिखित में प्रस्तुत करने के लिए सलाह दी थी। आयातक ने भी लागू ब्याज सहित अंतर ड्यूटी का भुगतान करना स्वीकार कर लिया है।

3.4.2 समान रूप से, एसीसी नई दिल्ली कमिश्नरी में डीएमआरसी परियोजना, चरण-III के लिए सिस्टम डिज़ाइन एवं विनिर्दिष्ट दस्तावेजों और एवीएम वाले मास रैपिड यातायात प्रणाली में प्रयुक्त स्वचालित किराया एकत्रीकरण प्रणाली के लिए ₹ 3.68 करोड़ के मूल्य की सीआईएफ मूल्य की परियोजना आयात संविदा एक आयातक[22] ने पंजीकृत की थी। आयातक ने ₹ 3.66 करोड़ मूल्य के सीआईएफ वाले सिस्टम डिज़ाइन एवं विनिर्देश

[21] मेसर्स जेके टायर्स एंड इंडस्ट्रीज लि.

[22] मेसर्स दिल्ली मेट्रो रेल कॉर्पोरेशन लि. (डीएमआरसी)

दस्तावेज़ के साथ 273 टिकट रीडर-कम-ऐड वैल्यू मशीन का आयात किया था और ₹ 21.96 लाख के सीमाशुल्क छूट का लाभ उठाया था।

लेखापरीक्षा संवीक्षा ने दर्शाया (जून 2016) की आयातित माल जैसा कि प्रायोजन प्राधिकरण के अनिवार्यता प्रमाणपत्र में अनुमोदित किया गया, चरण-III परियोजना के स्टेशनों के बजाय चरण-I एवं II परियोजनाओं के स्टेशनों पर संस्थापित की गई थीं। इसके परिणामस्वरूप ₹ 21.96 लाख के शुल्क छूट का अनियमित अनुदान हुआ था। संविदा सीमाशुल्क द्वारा अंतिम रूप देने के लिए लंबित है।

मंत्रालय का उत्तर अपेक्षित है (दिसम्बर 2016)।

3.4.3 एनसीएच मुम्बई कमिश्नरी में, एक आयातक[23] ने ₹ 189.09 करोड़ के सीआईएफ मूल्य के लिए संस्तुति पत्र के साथ बागा और बघेरी, जिला सोलन हिमाचल प्रदेश पर एक नया सीमेंट प्लांट संसथापित करने के लिए माल आयात करने के लिए फरवरी 2006 में संविदा पंजीकृत की थी। बाद में, ₹ 61.04 करोड़ के मूल्य के सीआईएफ के लिए जुलाई 2008 और सितम्बर 2011 के बीच तीन बार अतिरिक्त संविदाएँ पंजीकृत की गई थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि आयातकों ने पूँजी माल को अन्य नये उत्तर प्रदेश में आयातक के सीमेंट प्लांट में स्थानांतरित किया जो कि नवम्बर 2006 और जनवरी 2007[24] में आयातित किए गए थे (₹ 16.35 करोड़)। तथापि वहाँ पर परियोजना आयात के तहत आयातन पर लाभ उठाए गए 82 लाख की शुल्क रियायत के भुगतान के बारे में कोई विवरण नहीं थे।

राजस्व विभाग ने कहा (दिसम्बर 2016) कि आयातक परियोजना आयात के अधीन किए गए आयात के विवरण प्रस्तुत करने के लिए सलाह दी गई है जो प्रतीक्षित है। पखवाड़े के भीतर संतोषजनक विवरण प्रस्तुत न करने के मामलों में उचित कार्रवाई शुरू की जाएगी।

[23] मेसर्स जयप्रकाश एसोसिएट्स लि.

[24] दिनांक 9.11.2006 बीई सं. 722026 और दिनांक 22.01.2007 741242 में आयातित

3.5 निष्कर्ष

योजना के वर्तमान विधिक प्रावधानों की समीक्षा, बाद की अधिसूचनाओं और संशोधनों के कारण योजना में महत्वपूर्ण अस्पष्टता दर्शाते हैं। इस प्रकार निर्धारण अनुचित ढंग से किया जा रह है जिसके परिणामस्वरूप शुल्क का कम/अधिक मूल्यांकन और गलत करारोपण हुआ। आयातों के समापन की निगरानी के लिए विनियमों में उचित प्रावधानों की कमी के परिणामस्वरूप बहुत सी परियोजनाओं में अनिश्चित अवधियों के लिए विलंब हुआ और परियोजना प्रारंभ होने के पश्चात भी आयातकों को रियायती आयातों का अनुचित लाभ दिया गया। कैप्टिव पावर संयंत्रों और अन्य परियोजनाओं के लिए स्पष्ट प्राथमिक प्रायोजक नहीं होने के कारण इन परियोजनाओं की निगरानी एकल प्रशासनिक जिम्मेदारियों के बिना एकाधिक प्रायोजक अथौरिटीज द्वारा थी।