अध्याय 3: आंतरिक नियंत्रण

सेनवेट क्रेडिट योजना हेतु बनाए गए नियमों सहित उत्पाद शुल्क/सेवा कर के उद्ग्रहण एवं संग्रहण से संबंधित सभी विधानों और नियमों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए विभाग के पास आंतरिक नियंत्रण की तीन पद्धतियां है नामतः संवीक्षा, लेखापरीक्षा और प्रति अपवंचन। स्व-निर्धारण की पद्धति को देखते हुए विभाग शुल्क की गैर/कम उगाही या त्रुटिपूर्ण प्रतिदायों पर कारण बताओ नोटिस जारी करके और अधिनिर्णय प्रक्रिया के माध्यम से इसके पुष्टिकरण द्वारा नियंत्रण करता है।

3.1 विवरणीयों का प्रस्तुतीकरण

केंद्रीय उत्पाद कानून के अनुसार एक विनिर्माता को विभिन्न विवरणी दाखिल करनी होती है जैसे- ईआर-1, ईआर-2, ईआर-3, ईआर-4, ईआर-5, ईआर-6, ईआर-7 और ईआर-8। इसके अतिरिक्त, सेवा कर कानून के अनुसार निर्धारिती को एसटी-3 विवरणी दाखिल करनी पड़ती है।

वस्तुओं के उत्पादन एवं निकासी की मासिक विवरणी तथा अन्य संबंधित विवरण एवं सेनवेट क्रेडिट ईआर-1 के प्रारूप में आगामी माह के 10 तारीख तक विनिर्माता, जो सूक्ष्म स्तर उद्योग (एसएसआई) रियायत के पात्र नहीं हैं, द्वारा प्रस्तुत किया जाना चाहिए।

निर्धारितियों द्वारा पिछले वित्तीय वर्ष के लिए ₹ एक करोड़ या अधिक प्रतिवर्ष (पीएलए के माध्यम से अथवा सेनवेट अथवा दोनों साथ-साथ) के शुल्क का भुगतान करके ईआर-5 के प्रारूप में मूल इनपुट से संबंधित सूचना की वार्षिक विवरणी तथा विनिर्दिष्ट अध्यायों और शीर्षों के तहत आने वाली उन विनिर्माण वस्तुओं की विवरणी चालू वित्तीय वर्ष के लिए प्रतिवर्ष 30 अप्रैल तक प्रस्तुत की जानी चाहिए।

ईआर-6 प्रस्तुत करने वाले निर्धारितियों द्वारा आगामी माह के 10 तारीख तक मूल इनपुट के प्रत्येक खपत और प्राप्ति की मासिक विवरणी प्रस्तुत की जानी चाहिए।

एसटी-3 फार्म में, प्रदान की गई करयोग्य सेवाओं की एक अर्द्धवार्षिक विवरणी छमाही की समाप्ति से 25 दिन के भीतर सेवा कर के भुगतान हेतु दायी व्यक्ति द्वारा प्रस्तुत की जानी चाहिए।

नमूना जांच के दौरान हमनें विभिन्न विवरणियों के प्रस्तुतीकरण में कुछ कमियां देखी जिसका उल्लेख नीचे किया गया है:-

3.1.1 ईआर-1 एवं एसटी-3 विवरणी

सेनवेट क्रेडिट नियमावली, 2004 के नियम 9 के उप नियम (7) एवं (9) के अनुसार, सेनवेट क्रेडिट लेने वाले विनिर्माता एवं सेवा प्रदाता को निर्धारित तिथि के भीतर क्रमशः एक मासिक विवरणी (ईआर-1) और एक अर्द्धवार्षिक विवरणी (एसटी-3), अधीक्षक, केंद्रीय उत्पाद को भेजना होगा। ये विवरणियां प्रस्तुत न करने पर सेनवेट क्रेडिट निमावली, 2004 के नियम 15ए के तहत जुर्माना लगाया जाएगा।

33 चयनित कमिश्नरियों द्वारा प्रस्तुत आंकड़ों की संवीक्षा के दौरान हमने देखा कि समीक्षा अवधि के दौरान 244 ईआर-1 विवरणियां प्रस्तुत नहीं की गई थी लेकिन विभाग ने केवल 89 ईआर-1 विवरणियों के संबंध में कार्रवाई शुरू की। तीन[2] चयनित कमिश्नरियों ने सूचना प्रस्तुत नहीं की। शेष पॉच[3] कमिश्नरियॉ केन्द्रीय उत्पाद शुल्क के मामले नहीं देखती।

32 कमिश्नरियों द्वारा प्रस्तुत ऑकड़ों की संवीक्षा के दौरान हमने देखा कि 2012-15 की अवधि के दौरान 8,346 एसटी-3 विवरिणियां नहीं प्रस्तुत की गई थी, लेकिन विभाग ने केवल 276 एसटी-3 विवरणियों के संबंध में ही कार्रवाई प्रारंभ की। सात[4] कमिश्नरियों ने सूचना प्रस्तुत नहीं की। शेष दो कमिश्नरियों नामतः दिल्ली-। तथा नोएडा-। सेवा कर के मामले नहीं देखती।

जब हमने इसे बताया (अप्रैल और जून 2015), मंत्रालय ने कहा (फरवरी 2016) कि चूककर्ताओं के विरूद्ध सुधारात्मक कार्रवाई प्रारंभ की जा रही है।

---

[2] बिलासपुर, ग्वालियर और पुणे ।।।

[3] दिल्ली-। एसटी, कोलकाता-। एसटी, मुंबई-।। एसटी, मुंबई-V।। एसटी और नोएडा एसटी

[4] बिलासपुर, देहरादून, मुम्बई एलटीयू, नोएडा-।, पूणे-।।।, रायगढ़ और ठाढ़े-।

3.1.2 ईआर-5 विवरणी

सेनवेट क्रेडिट नियमावली, 2004 के नियम 9ए(1) के अनुसार, सभी निर्धारिती (उनके अलावा जिन्होंने पिछले वित्तीय वर्ष के लिए ₹ एक करोड़ से कम का भुगतान किया है और जो विनिर्माण वस्तुएं विनिर्दिष्ट अध्यायों और शीर्षों के तहत आती है) को ईआर-5 विवरणी दाखिल करना होगा, जो पिछले वित्तीय वर्ष हेतु प्रतिवर्ष 30 अप्रैल तक मूल इनपुट पर वार्षिक सूचना है।

34 चयनति कमिश्नरियों के चयनित रेंज में हमने देखा कि समीक्षा अवधि के दौरान निर्धारितियों द्वारा 722 ईआर-5 विवरणियां नहीं प्रस्तुत की गई थी। हालांकि विभाग ने केवल 113 मामलों में कार्रवाई शुरू की। मुंबई एलटीयू और रायगढ़ कमिश्नरियों ने विवरण प्रस्तुत नहीं किया। शेष पाँच[5] कमिश्नरियाँ केंद्रीय उत्पाद शुल्क नहीं देखती हैं।

जब हमने इसे बताया (अप्रैल और जून 2015), मंत्रालय ने कहा (फरवरी 2016) कि चूककर्ताओं के विरूद्ध सुधारात्मक कार्रवाई प्रारंभ की जा रही है।

3.1.3 ईआर-6 विवरणी

सेनवेट क्रेडिट नियमावली, 2004 के नियम 9ए(3) में ईआर-5 विवरणी दाखिल करने वाले भुगतानकर्ता निर्धारितियों द्वारा फार्म ईआर-6 में प्रत्येक प्रमुख इनपुट की प्राप्ति एवं खपत की मासिक विवरणी प्रस्तुत करने का प्रावधान है।

33 चयनित कमिश्नरियों के चयनित रेंज में हमने देखा कि समीक्षा अवधि के दौरान निर्धारितियों ने 4,315 ईआर-6 विवरणियां प्रस्तुत नहीं की थी। हालांकि विभाग ने केवल 783 मामलों में कार्रवाई प्रारंभ की। मुंबई एलटीयू, हैदराबाद IV और रायगढ़ कमिश्नरी ने ब्यौरे प्रस्तुत नहीं किए। शेष पाँच[6] कमिश्नरियों ने केन्द्रीय उत्पाद शुल्क के मामले नहीं देखती।

---

[5] दिल्ली-I एसटी, कोलकाता-I एसटी, मुंबई-II एसटी, मुंबई-VII एसटी और नोएडा एसटी

[6] दिल्ली-I एसटी, कोलकाता-I एसटी, मुंबई-II एसटी, मुंबई-VII एसटी और नोएडा एसटी

जब हमने यह बताया (अप्रैल तथा जून 2015) तो मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2016) कि चूककर्ताओं के सुधारात्मक कार्यवाही प्रारंभ की जा रही है।

लेखापरीक्षा का विचार है कि विवरण प्रस्तुत न करने के कारण निर्धारिती द्वारा शुल्क भुगतान, मूल्यांकन की सटीकता, सेनवेट क्रेडिट की प्राप्ति, छूट की स्वीकार्यता इत्यादि की जांच नहीं हो सकती । इसके अतिरिक्त इसके कारण विस्तृत संवीक्षा के लिए विवरणियों के चयन हेतु संख्या कम हो जाती है। इसके अतिरिक्त, ईआर-5 तथा ईआर-6 दर्ज कराने के अभाव में विभाग अवैध उत्पादन तथा निर्धारिती द्वारा माल को हटाने का पता लगाने में सक्षम नहीं हो सकता।

एक्जिट कान्फ्रेंस के दौरान, मंत्रालय ने बताया कि चार विवरणियों को वर्तमान वित्त वर्ष से हटाए जाने का प्रस्ताव है। आगे यह दर्शाया गया है कि पंजीकृत निर्धारिती के अनुरूप प्राप्त हुए विवरणियों की संख्या में अंतर सक्रिय तथा निष्क्रिय निर्धारिती में अंतर के कारण है तथा माल एवं सेवा कर (जीएसटी) अधिनियम में निष्क्रिय निर्धारितियों के लिए पंजीकरण को अस्थाई रूप से स्थगित करने के लिए प्रावधान पर सक्रियता से विचार किया जा रहा है।

3.2 विवरणियों की संवीक्षा

3.2.1 प्रारंभिक संवीक्षा/समीक्षा तथा सुधार

केन्द्रीय उत्पाद एवं सेवा कर का स्वचालन (एसीईएस) की शुरूआत के पश्चात, विवरणियों की प्रारंभिक संवीक्षा प्रणाली द्वारा स्वयं की जा रही है। प्रारंभिक संवीक्षा का उद्देश्य सूचना की पूर्णता, विवरणियों का समय पर प्रस्तुतीकरण, शुल्क का समय पर भुगतान, शुल्क के रूप में गिनी गई राशि की अंकीय सटीकता, सेनवेट क्रेडिट का अन्त: एवं अथ शेष इत्यादि सुनिश्चित करना है। प्रणाली द्वारा समीक्षा तथा सुधार हेतु निकाले गए विवरणियों की जांच रेंज अधीक्षक द्वारा करना आवश्यक है। उस से विवरणियों में किसी गलती को संबंधित निधार्रिती के साथ परामर्श से सुधार करने की अपेक्षा भी की जाती है।

41 कमिश्नरियों की चयनित रेंजो में 2,580 विवरणियों की संवीक्षा के दौरान जमशेदपुर तथा पटना कमिश्नरी में दो मामलों में हमने देखा कि निर्धारितियों

द्वारा प्रस्तुत की गई विवरणियों के अनुसार सेनवेट क्रेडिट के अन्तः शेष तथा अथ शेष में अंतर थे। यद्यपि, प्रणाली ने समीक्षा तथा सुधार के लिए विवरणियों को चिन्हित किया था, फिर भी विभाग ने समीक्षा की अवधि के दौरान अंतर की जांच नहीं की थी जिसमें ₹ 14.01 लाख की सेनवेट क्रेडिट प्राप्ति शामिल थी। एक मामला नीचे दर्शाया गया हैः-

जमशेदपुर कमिश्नरी में, मैसर्ज टीएमएल ड्राईवलाईन लि. ने सितम्बर 2013 के महीने के लिए विवरणी में ₹ 3.10 करोड़ सेनवेट क्रेडिट का अन्तः शेष दर्शाया था। तथापि, अक्तूबर 2013 के विवरणी में सेनवेट क्रेडिट का अथ शेष ₹ 3.23 करोड़ दर्शाया गया था। अतः रूपये 13 लाख का अंतर है जिसकी विभाग द्वारा जांच किये जाने की आवश्यकता है।

जब हमने यह दर्शाया (जून 2015) तो मंत्रालय ने ₹ 3.93 लाख के ब्याज के साथ रूपये 13.33 लाख के सेनवेट क्रेडिट की वापसी की सूचना दी (फरवरी 2016)।

3.2.2 विस्तृत संवीक्षा

विस्तृत संवीक्षा का उदद्देश्य कर विवरणी में प्रस्तुत की गई सूचना की वैधता स्थापित करना तथा मूल्यांकन की सटीकता, सेनवेट क्रेडिट का लाभ, ली गई छूट अधिसूचना की स्वीकार्यता पर विचार करने के पश्चात लागू की गई कर की प्रभावी दर तथा वर्गीकरण सुनिश्चित करना है। प्रारंभिक संवीक्षा के विपरीत, विस्तृत संवीक्षा करदाताओं द्वारा प्रस्तुत की गई विवरणियों में प्रस्तुत की गई सूचना से विकसित जोखिम पैरामीटरों के आधार पर चिन्हित कुछ चयनित विवरणियों को कवर करने के लिए है।

केन्द्रीय उत्पाद शुल्क विवरणी की संवीक्षा हेतु संहिता, 2008 के पैरा 4.1 ए के साथ पठित पैरा 4बी जोखिम पैरामीटरों के आधार पर निर्धारण की विस्तृत संवीक्षा के लिए प्राप्त हुए कुल विवरणियों के पांच प्रतिशत तक के चयन का प्रावधान करता है। सेवा कर विवरणियों की संवीक्षा हेतु संहिता, 2009 का पैराग्राफ 4.2ए निर्धारित करता है कि विस्तृत संवीक्षा में दो प्रतिशत रिटर्न तक की जांच किये जाने की आवश्यकता है।

वर्ष 2012-13 तथा 2013-14 के लिए विवरणियों की विस्तृत संवीक्षा से संबंधित डाटा केन्द्रीय उत्पाद शुल्क तथा सेवा कर के लिए क्रमश: 2015 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 7 तथा 2015 की 4 में पैराग्राफ सं. 1.15.2 तथा 1.14.2 द्वारा शामिल किया गया है। यद्यपि, वर्ष 2014-15 के लिए विस्तृत संवीक्षा के ब्यौरे विभाग द्वारा भेजे नहीं गए थे।

41 कमिश्नरियों की चयनित रेंजों में से 21 कमिश्नरियों[7] की चयनित रेंजों ने बताया कि उनके द्वारा कोई विस्तृत संवीक्षा नहीं की गई थी। शेष 20 कमिश्नरियों से उत्तर अभी तक प्रतीक्षित है।

जब हमनें यह दर्शाया (अप्रैल तथा जून 2015 के बीच) तो मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2016) विस्तृत संवीक्षा का कार्य प्रारंभ किया गया है तथा एक्जिट कान्फ्रेंस के दौरान इसने सूचित किया कि विस्तृत संवीक्षा प्रारंभ करने के और अधिक साधनों सहित अनुदेश जून 2015 में जारी किये गए है।

3.3 लाभ उठाए गए सेनवेट क्रेडिट का सत्यापन

ईआर-1/ईआर-3 तथा एसटी-3 विवरणियों में एक महीने/तिमाही के दौरान लिए गए विभिन्न प्रकार के क्रेडिट तथा अलग अलग उददे्श्यों के लिए इसके उपयोग के संबंध में सूचना प्रस्तुत करने के लिए तथा उपयोग किये गय सेनवेट क्रेडिट के ब्यौरे हेतु एक तालिका होती है। विभाग की ओर से इन विवरणियों में दर्शायी गई **'ली गई क्रेडिट'** राशि की जांच स्त्रोत दस्तावेजों जैसे बीजक, प्रविष्टि बिल इत्यादि के साथ करना बहुत महत्वपूर्ण है। वर्तमान में विभाग विस्तृत संवीक्षा तथा निर्धारितियों की आंतरिक लेखापरीक्षा की प्रक्रिया में विवरणियों में दर्शाए गए क्रेडिट की राशि की जांच करता है।

चयनित रेंजों के अंतर्गत आने वाले निर्धारितियों द्वारा लाभ लिए गए सेनवेट क्रेडिट की विभाग द्वारा विस्तृत संवीक्षा तथा आन्तरिक लेखापरीक्षा के माध्यम

---

[7] अहमदाबाद-III, अलवर, भारूच, भुवनेश्वर-I, भुवनेश्वर-II, बिलासपुर, चेन्नै-III, देहरादून, गाजियाबाद, ग्वालियर, हैदराबाद-III, हैदराबाद-IV, इन्दौर, कोच्ची, नोयडा-I (सीएक्स), नोयडा एसटी, पटना, रायपुर, राँची, सिलवासा एवं तिरूवनंतपुरम

से की गई जांच के संबंध में विभाग[8] द्वारा प्रस्तुत किये गए आंकडों की संवीक्षा से पता चता कि समीक्षा की अवधि के दौरान निर्धारितियों द्वारा प्राप्त किये गए सेनवेट क्रेडिट का औसतन: क्रमश:33.67, 30.47 तथा 47.37 प्रतिशत की जांच नहीं की गई थी। विशेषकर 2014-15 के दौरान, 38 में से 16 रेंजों ने निर्धारितियों द्वारा प्राप्त किये गए 90 प्रतिशत क्रेडिट की सीमा तक उनके द्वारा प्राप्त सेनवेट क्रेडिट की सटीकता की जांच नहीं की थी। इसके अतिरिक्त हमने यह भी देखा कि, जैसा की इस रिपोर्ट के पैराग्राफ 3.2.2 में दर्शाया गया है, अधिकतर चयनित रेंजों ने विवरणियों को विस्तृत संवीक्षा नहीं की थी तथा चयनित इकाईयों के लिए सेनवेट जांच विभाग की आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा की जा रही थी। परिणामस्वरूप सेनवेट क्रेडिट का एक बड़ा भाग जिसका निर्धारितियों ने शुल्क/कर के भुगतान के लिए उपयोग किया था, की जांच नहीं हुई थी।

जब हमने यह दर्शाया (अप्रैल तथा जुलाई 2015) तो मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2016) कि कार्यवाही पहले ही प्रांरभ की जा चुकी है।

दो मामले नीचे दर्शाये गए है:-

3.3.1 हमने पटना कमिश्नरी में बेतिया केन्द्रीय उत्पाद शुल्क एवं सेवा कर रेंज में देखा कि समीक्षा की अवधि के दौरान विभाग द्वारा मैसर्ज एचपीसीएल बायोफ्यूल्स, लौरिया की न तो आंतरिक लेखापरीक्षा एवं न ही विवरणियों की विस्तृत संवीक्षा की गई थी। परिणामस्वरूप, उक्त अवधि के दौरान निर्धारिती द्वारा प्राप्त किये गए ₹ 8.09 करोड़ के सेनवेट क्रेडिट की स्त्रोत दस्तावेजों जैसे इनपुट, पूंजीगत माल तथा इनपुट सेवा बीजकों से जांच नहीं जा सकी थी तथा विस्तृत संवीक्षा तथा आंतरिक लेखापरीक्षा के अनुपालना जांच तंत्र के मूल उददेश्य को विफल करते हुए विभाग ने पूरी तरह से निर्धारिती द्वारा अपनी विवरणी में उपलब्ध कराई गई सूचना पर विश्वास किया था।

[8] कुल 129 चयनित रेंजों में से केवल 38, 40, तथा 38 रेंजों ने क्रमश: वर्ष 2012-13, 2013-14 तथा 2014-15 के लिए डाटा प्रस्तुत किया था।

जब हमने यह दर्शाया (जून 2015) तो मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2016) कि 2015-16 की अवधि के लिए लेखापरीक्षा हेतु निर्धारिती का चयन किया गया है।

3.3.2 इसी प्रकार, मुंबई-V।। एसटी कमिश्नरी में हमने देखा कि समीक्षा की अवधि के दौरान मैसर्ज रिलायन्स कम्यूनिकेशन लि. द्वारा लाभ लिए गये तथा उपयोग किये गये ₹ 2,835.80 करोड़ राशि के सेनवेट क्रेडिट की विभाग द्वारा जांच नहीं की गई थी क्योंकि इकाई के सर्वाधिक सेवा कर भुगतान करने वाली इकाईयों में से एक होने तथा आंतरिक लेखापरीक्षा के लिए अनिवार्य श्रेणी के अंतर्गत आने के बावजूद विभाग ने 2010-11 से 2014-15 की अवधि के लिए इकाई की आंतरिक लेखापरीक्षा नहीं की थी। हमारी लेखापरीक्षा के दौरान हमने रूपये 24.36 करोड़ के सेनवेट क्रेडिट को वापस न लौटाना देखा था जैसा पैरा 4.2.1 में वर्णित है।

जब हमने यह बताया (जून 2015), तो मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2016) कि निर्धारिती को भविष्य में आंतरिक लेखापरीक्षा के लिए चयनित किया जाएगा।

एक्जिट कान्फ्रेंस के दौरान, मंत्रालय ने बताया कि श्रमबल की बाधाओं के कारण आंतरिक लेखापरीक्षा तथा विस्तृत संवीक्षा में कमी हुई है।

यद्यपि श्रमबल बाधा को स्वीकार किया जाता है, फिर भी लेखापरीक्षा यह समझने में असमर्थ है कि 2014-15 के दौरान आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा कवर किये गए ₹ तीन करोड़ से अधिक का भुगतान करने वाले 2,183 निर्धारितियों में से ये मामले कैसे रह गए।

लेखापरीक्षा का विचार है कि विभाग को वर्तमान श्रमबल बाधाओं को ध्यान में रखते हुए आंतरिक लेखापरीक्षा/विस्तृत संवीक्षा हेतु मामलों के चयन के लिए पैरामीटरों को पुन: विचार करने की आवश्यकता है।