अध्याय 2: आन्तरिक नियंत्रण प्रक्रियाएं और आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रणाली

डीओसी और डीजीएफटी की आन्तरिक नियंत्रण प्रक्रियाएं और आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रणाली को मज़बूत बनाने की आवश्यकता है।

2.1 योजना से सम्बन्धित कमियों पर डीओसी और डीजीएफटी एक बजट शीर्ष से व्यय करते हैं। बजट शीर्ष के तहत निधि प्रबन्धन उचित नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा चार वर्षों के दौरान नियमित बचत अथवा अधिक व्यय हुआ था। डीओसी का ईओयू प्रभाग निरन्तर निधियां अभ्यर्पित करता रहा जबकि डीजीएफटी ने वित्त वर्ष 09 और वित्त वर्ष 10 के दौरान अधिक व्यय किया। *डीजीएफटी ने दावा किया कि डीजीएफटी और डीओसी के बीच निधियों का आबंटन आरएज़ और डीसीएसईजेड़ के प्रदर्शित व्यय के अनुसार किया जाता है।*

2.2 प्रधान कर संग्रहण प्राधिकारी (डीओआर) और मान्य निर्यात लाभ की प्रतिपूर्ति करने वाले प्राधिकारी (डीओसी) भिन्न-भिन्न है। कर व्यय अथवा नियार्त प्रोन्नति उपायों की प्रभावकार्यता का मूल्यांकन करने के लिए इनपुटों पर संग्रहीत कर और मान्य निर्यात लाभों की प्रतिपूर्ति का सहसम्बद्ध करने के लिए कोई तंत्र नहीं है। *डीजीएफटी ने स्वीकार किया कि इनपुटों पर कर संग्रहण और प्रतिपूर्ति मान्य निर्यात लाभों को सहसम्बद्ध करने के लिए कोई तंत्र नहीं था।*

2.3 योजना के उद्देश्य विशिष्ट रूप से परिभाषित नहीं किये गये है यद्यपि इसकी मूल संकल्पना एफटीपी से ली गई है। योजना बहुत पुरानी है और लगभग तीन दशकों से चालू है। फिर भी इसके परिणामों का मूल्यांकन नहीं किया गया है। विगत में सरकार द्वारा एक समिति का गठन किया गया था ताकि मान्य निर्यात लाभ उपलब्ध कराने का मूल आशय और तार्किकता और इन लाभों आदि का फायदा उठाने के लिए मानदंडों को देखा जा सकें।

2.4 डीओआर, डीओसी या उसके सीसीए ने डीजीएफटी या डीओसी की किसी क्षेत्रीय इकाई की कोई आन्तरिक लेखापरीक्षा नहीं की थी। *डीजीएफटी के अनुसार समय-समय पर "मान्य निर्यात योजना" सहित आरए के कार्यालयों का निरीक्षण डीजीएफटी की एक निरीक्षण इकाई नई दिल्ली द्वारा अतिरिक्त महानिदेशक की श्रेणी के अधिकारी की अध्यक्षता में किया जाता है। नियंत्रक सहायता लेखा एवं लेखापरीक्षा, आर्थिक मामलों के विभाग ने सूचित किया कि डीजीएफटी द्वारा जारी विभिन्न निर्यात प्रोत्साहन लाइसेन्सों की लेखापरीक्षा उनके द्वारा की जानी थी परन्तु उन्होंने "मान्य नियार्त योजना" के लिए कोई ऐसी लेखापरीक्षा नहीं की।*

2.5 अपने दिनांक जनवरी 2000 और अक्तूबर 2003 को लाइसेन्सों और ब्रान्ड दरों पर आरएज़ को परिचालित नीति परिपत्रों में डीजीएफटी ने बताया कि यादृच्छिक आधार पर चुने गये लगभग पांच से दस प्रतिशत मामलों की आन्तरिक लेखापरीक्षा इकाई द्वारा पश्च लेखापरीक्षा की जानी चाहिए और त्वरित रूप से अपेक्षित अनुवर्ती कार्यवाही की पहल करनी चाहिए ताकि उपयुक्त स्तर पर मामले की समीक्षा की जाए। इसके लिए आरएज़ से अपेक्षित था कि वे अपने सम्बन्धित क्षेत्राधिकार के लिए लेखापरीक्षा

कार्यकलापों के सम्बन्ध में कार्यालय में एक आन्तरिक लेखापरीक्षा विंग सृजित करें। लेखापरीक्षा ने पाया कि डीजीएफटी के क्षेत्रीय कार्यालयों में आन्तरिक लेखापरीक्षा विंग कार्य नहीं कर रहे हैं। आरएज़ से अपेक्षित है कि सभी रजिस्टर/अभिलेख अर्थात दावा प्राप्ति रजिस्टर, चेक भुगतान रजिस्टर, मासिक तकनीकी रिपोर्ट और पश्च लेखापरीक्षा रजिस्टर आदि का रख-रखाव करें ताकि योजना के अर्न्तगत दावों की प्राप्ति और निपटारे की उचित निगरानी और बाद में संदर्भ और लेखापरीक्षा की जा सकें।

2.6 अहमदाबाद, अमृतसर, बंगलूरू, चेन्नई, चण्डीगढ़, कोयम्बटूर, कटक, हैदराबाद, जयपुर, कानपुर, कोची, कोलकाता, लुधियाना, मदुरई, मुरादाबाद, नई दिल्ली, पूणे, राजकोट, सूरत, पुदुचेरी, बडोदरा, वाराणसी और विशाखपटनम के आरएज और डीसी-एसईजेड, फाल्टा, नोयडा, बंगलूरू के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से निम्नवत ज्ञात हुआः

क. योजना को पर्याप्त रूप से मानीटर नहीं किया जाता है। मांगों को समय पर समेकित नहीं किया गया था और उन्हे निधियां प्राप्त करने के लिए प्रस्तुत नहीं किया गया था। डीजीएफटी ने अपने उत्तर में बताया (फरवरी 2013) कि निधियों का आबंटन, वितरण और निगरानी की प्रक्रिया को कारगर और बैंक की इलैक्ट्रानिक निकासी प्रणाली (ईसीएस) ई-लेखा[11] के माध्यम से व्यय की बुकिंग और मानीटरिंग और डीजीएफटी के नीति प्रभाग द्वारा नियमित संकलन के माध्यम से गत वर्ष मज़बूत बनया गया है।

ख. डीजीएफटी द्वारा योजना के निष्पादन की आन्तरिक लेखापरीक्षा नहीं की गई है जिससे कि यह विश्लेषण किया जा सके कि क्या उद्देश्य प्राप्त किये गये हैं और क्या गलत भुगतानों के प्रति बचाव के लिए जांच पर्याप्त थी। डीजीएफटी ने बताया कि डीजीएफटी (मुख्यालय) का निरीक्षण दल आरएज़ द्वारा किये गये विभिन्न कार्य जिसमें योजना भी शामिल है, का निरीक्षण करते हैं परन्तु इसके विपरीत लेखापरीक्षा ने पाया कि योजना के सम्बन्ध में निरीक्षण दल की भूमिका दावों के निपटारे तक ही सीमित है।

ग. डीजीएफटी द्वारा कर इनपुट के रूप में प्रतिपूर्ति के साथ डीओआर द्वारा संग्रहीत राशि के साथ मिलान के लिए कोई प्रयास नहीं किये गये। डीजीएफटी ने तथ्य स्वीकार किया और बताया कि विभाग में संग्रहीत कर और नियार्त लाभ प्रतिपूर्ति के मिलान का कोई तंत्र नहीं है।

घ. डीजीएफटी ने दावेदारों द्वारा की गई घोषणाओं की सच्चाई की जांच करने के लिए अपना सिस्टम ईडीआई सिस्टम (सीमाशुल्क और केन्द्रीय उत्पाद विभाग का) के साथ नहीं जोड़ा था। डीजीएफटी ने अपने उत्तर मे (फरवरी 2013) बताया कि मान्य नियार्त लाभ के दावों की आनलाइन फाईलिंग होना सम्भव नही है क्योंकि यह शुल्कों की प्रतिपूर्ति है और अग्रिम प्राधिकार जैसा किसी प्रकार का प्राधिकार जारी करना नहीं है। इसके अतिरिक्त, दावे

[11] पीएओ का एकाऊंटिग पैकेज

की योग्यता और सच्चाई के बारे में निर्णय के लिए कई दस्तावेज़ निधार्रित किये गये हैं तथा सीमाशुल्क और केन्द्रीय उत्पाद शुल्क विभागों द्वारा दावों की सच्चाई की जांच के संबंध में केन्द्रीय उत्पाद शुल्क द्वारा सत्यापित बीजक/बीजकों का विवरण मांगा जाता है और मार्च 2011 से सेनवेट का लाभ नहीं उठाने की घोषणा की एक प्रति उत्पाद शुल्क प्राधिकारी को भेजी जाती है। डीजीएफटी का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि डीजीएफटी पहले ही से "आइसगेट[12]" के माध्यम से सीमाशुल्क से जुड़ा हुआ है और केवल सत्यापन उद्देश्यों के लिए सॉफ्टवेयर के संवर्धन की आवश्यकता है।

2.7 आरएज से अपेक्षित था कि अनिवार्य अभिलेख जैसे दावा प्राप्ति रजिस्टर ; चैक भुगतान रजिस्टर, ब्रांड दर पत्र रजिस्टर, मासिक तकनीकी रिपोर्टें, प्रस्तुत किए गए दावों का डॉटा बेस, संस्वीकृत दावे, दत्त ब्याज और किए गए भुगतान और पश्च लेखापरीक्षा रिपोर्टों का रख-रखाव करें। लेखापरीक्षा ने पाया कि या तो इन अभिलेखों का रख-रखाव नही किया गया था या रखरखाव था तो वे नियमित रूप से पूरा करके और इन्हें उच्च अधिकारियों को प्रस्तुत नहीं किया जा रहा था। उचित अभिलेखों और आन्तरिक लेखापरीक्षा विंग के गैर कार्यान्वयन के अभाव में वहां उच्च अंतर्निहित और पहचान संबंधी जोखिम हैं। विभाग द्वारा योजना की कमजोर निगरानी के प्रभाव को दर्शाता एक मामला नीचे दिया गया है।

2.8 आरए, हैदराबाद में, एक फर्म ने 330 मै.वा. की श्रीनगर हाइड्रो इलैक्ट्रिक परियोजना, उत्तराखण्ड को आपूर्ति पर ब्रांड दर ₹ 14.67 करोड निर्धारित करने के लिए आवेदन किया। दावे एफटीपी के पैराग्राफ 8.2 (जी) और 8.4.4 (iv) के अन्तर्गत किए गए थे और इसे ₹ 4.76 करोड़ तक सीमित किया गया था क्योंकि सीमेंट और स्टील की आपूर्ति से संबंधित राशि अनुमत नहीं थी।

2.9 लेखापरीक्षा ने यह पाया कि दावेदार को भुगतान के लिए डीजीएफटी नई दिल्ली से ₹ 13.18 करोड़ मांगा गया था जिसे डीजीएफटी, नई दिल्ली द्वारा जारी कर दिया गया था, जबकि दावा ₹ 4.76 करोड़ के लिए अनुमोदित किया गया था। अन्ततः दावेदार को ₹ 4.76 करोड़ की अनुमोदित राशि का भुगतान कर दिया गया था और ₹ 8.42 करोड़ की अधिक राशि को अन्य दावों हेतु बांट दिया गया जोकि अनुमोदित मामलों की सूची का भाग नहीं थे जिसके लिए डीजीएफटी नई दिल्ली से निधि की मांग की गई थी। परिपक्व रजिस्टर के अनुचित रखरखाव के कारण अनुमोदित राशि से अधिक की मांग हुई।

2.10 लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि अप्रैल 2011 में 31 मामलों के संबंध मे मांगी गई कुल निधि ₹ 41.33 करोड़ थी और इसे जारी किया गया था किन्तु ₹ 41.33 करोड़ का वास्तविक भुगतान 65 मामलों में किया गया था। इस प्रकार, यह देखा जा सकता है कि सक्षम प्राधिकारियों द्वारा कमजोर निगरानी के कारण और बिना मुख्यालय को सूचित किए स्वतः ही अधिक राशि को अन्य मामलों हेतु मोड़ा गया जिनके लिए कभी मांग या

[12] भारतीय सीमाशुल्क ईडीआई गेटवे

राशि जारी ही नहीं की गई थी। इससे अधिक/कपटपूर्ण भुगतान हो सकते हैं। यह ऊपर पैराग्राफ 2.6 (घ) में उल्लिखित डीजीएफटी के मत के विपरीत है।

क्षेत्रीय प्राधिकरण और ज़ोनल डीसी-सेज़

2.11 दावों के साथ प्रस्तुत अनिवार्य प्रमाण पत्र/दस्तावेजों की जांच आरएज और डीसीज नहीं करते है। अनिवार्य दस्तावेजों का या जो रखरखाव नहीं किया जा रहा अथवा रखरखाव अनुचित तरीके से किया जा रहा था और आरएज़ तथा डीसीसेज़ ने किसी आन्तरिक लेखापरीक्षा विंग का गठन नहीं किया गया।

2.12 डीजीएफटी ने अपने उत्तर में बताया (फरवरी 2013) कि निधि आवंटन, उसके उपयोग और उसकी निगरानी के तंत्र को कारगर बनाने के लिए कई कदम उठाए गए है जैसे (क) उन्होंने आरटीजीएस[13] द्वारा अपने सभी आरएज़ के माध्यम से मान्य निर्यात योजना के अन्तर्गत निधियों की प्रतिपूर्ति प्रारम्भ कर दी है (ख) आरएज़ को निर्देश जारी किए है कि वे सुनिश्चित करें कि जैसे ही व्यय किया जाए व्यय का लेखांकन ई-लेखा प्रणाली में दर्ज किया जाए (ग) डीजीएफटी का नीति डिवीजन आरएज़ से लम्बित दावों, दावों की मंजूरी दर्शाए गए व्यय से संबंधित रिपोर्टों की निगरानी और निधि जारी करने के लिए डीओसी की आईएफडी को प्रस्ताव प्रस्तुत कर रहा है। (घ) डीओसी के प्रधान लेखा कार्यालय ने सेन्ट्रल बैंक ऑफ इंडिया के साथ मिलकर एक योजना विकसित की है जिससे किसी एक आरए द्वारा या डीजीएफटी के सभी आरएज़ द्वारा किए गए व्यय को वास्तविक समय आधार पर किसी भी समय इकट्ठा देखा जा सकता है (ङ) वित्तीय वर्ष 2012-13 से, एसईज़ेड के डीओसी और डीजीएफटी के आरएज़ के लिए निधियां अलग-अलग आवंटित की जा रही हैं ताकि निधि आबंटन उसके उपयोग तथा निगरानी को सुव्यवस्थित किया जा सके।

2.13 जैसा कि ऊपर बताया गया है, डीजीएफटी द्वारा उठाए गए कदम अनुवर्ती लेखापरीक्षा में सत्यापन के अध्यधीन हैं। तथापि, वित्तीय वर्ष 2012-13 के लिए डीओसी के अनुदान के लिए मांगों के अवलोकन से पता चला कि ₹ 2656 करोड़ की समेकित राशि फिर से मुख्य शीर्ष 3453 के प्रति डीजीएफटी को आवंटित की गई थी।

सिफारिश 1: डीओसी की आन्तरिक नियंत्रण पद्धतियों और आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रणाली को उसके आरएफडी के उद्देश्यों के अनुसार कुशल बजटिंग, लेखांकन, भुगतान और आन्तरिक लेखापरीक्षा के लिए मजबूत बनाने की आवश्यकता है। बजट अनुमान, निधि आवंटन और मांग के उपयोग की बारीकी से निगरानी करने की आवश्यकता है।

[13] वास्तविक समय निवल समायोजन