

## अध्याय-VI: निगरानी, मूल्यांकन और नियन्त्रण

डीसीज, विकासको और यूनिटों ने मुख्यतः हमारे सर्वेक्षण पर अपनी प्रतिक्रिया में बताया कि मॉनिटरिंग पर्याप्त थी। तथापि, लेखापरीक्षा द्वारा एकत्र किए गए साक्ष्य के आधार पर हमने निष्कर्ष निकाला कि यह सेजों की समस्त योजना में सबसे खराब लिंक है। विकासको और यूनिट धारकों को आंतरिक लेखापरीक्षा सेट-अप के अभाव में लगभग निगरानी नहीं किया गया था। इससे राजस्व प्रशासन के लिए बड़ा जोखिम उत्पन्न हुआ। आन्तरिक लेखापरीक्षा की कमी द्वारा संयोजित सेजों का निष्पादन मूल्यांकन रिपोर्ट में अपर्याप्तताओं ने ₹ 1150.06 करोड़ मूल्य तक तथ्यों को गलत रूप से प्रस्तुत करने के लिए विकासको की सहायता की जिसे पता लगाए बिना छोड़ दिया गया था, क्योंकि इन मूल अभिलेखों के साथ आवधिक रिपोर्टों में दिए गए डाटा के प्रति सत्यापन के लिए कोई तंत्र नहीं था। इसके अलावा, सेवा कर, स्टैम्प शुल्क आदि के कारण दी गई छूटों को निगरानी करने के लिए कोई प्रणाली नहीं थी। परिणामस्वरूप, दी गई कुल कर रियायत की मात्रा का विश्वसनीय अनुमान नहीं लगाया जा सका।

सेज ऑनलाईन प्रणाली सेज की कार्यप्रणाली के लिए डाटाबेस प्रबंधन प्रणाली और लाइफलाइन है। डीओसी में देश में सेज की डाटाबेस प्रबंधन प्रणाली के लिए कोई आईएस नीतिगत योजना नहीं है, क्योंकि समस्त डाटाबेस प्रबंधन प्रणाली परियोजना इसके रख-रखाव और नीतिगत प्रबंधन नियंत्रण को एनएसडीएल से आउटसोर्स किया गया है। इस प्रकार, इस महत्वपूर्ण आईएस प्रणाली को आन्तरिक रूप से निगरानी नहीं किया गया है, और न ही प्रणाली को उचित रूप से निगरानी करने के लिए किसी समिति का गठन किया गया है जैसा कि विशिष्ट आईएस संगठन में अपेक्षित है। एक महत्वपूर्ण पणधारक अर्थात् डीओआर का अनुमोदन भी प्रणाली के राजस्व प्रशासन कार्य के संबंध में नहीं लिया गया था।

परियोजना सम्पूर्ण आउटसोर्सिंग और इसके अनुरक्षण कार्यकलापों के मद्देनजर सेवा स्तर की करार समीक्षा का नीतिगत नियन्त्रण, आईटी अवसंरचना और अनुप्रयोग की स्रोत संहिता समीक्षा और निष्पादन लेखापरीक्षा सरकार में

अनिवार्य रूप से होनी आवश्यक है। तदनुसार, अलग और विशेष एसएलएज की समीक्षा और संरेखित किए जाने की आवश्यकता है।

### 6.1 मॉनिटरिंग और मूल्यांकन

विभिन्न केन्द्र और राज्य संविधियों के अन्तर्गत विकासको/यूनिटों को दी गई छूटों और रियायतों की व्यापक श्रेणी पर विचार करते हुए संसख्त मॉनिटरिंग और मूल्यांकन प्रणाली की मौजूदगी सुनिश्चित करेगी कि एसईजेड अभीष्ट कार्य कर रहे हैं।

#### *आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रबंधन*

यद्यपि अधिनियम कुछ वर्षों पूर्व प्रारम्भ किया गया था और विचारणीय रियायतें विकासकों को दी गई थी, फिर भी सेज की कार्यप्रणाली के विहंगावलोकन में सहायता करने के लिए एमओसीएण्डआई में कोई संरचनाबद्ध आंतरिक लेखापरीक्षा तंत्र मौजूद नहीं है। संरचनाबद्ध आंतरिक लेखापरीक्षा प्रबंध का अभाव विकासको द्वारा तथ्यों की पता न लगाई गई गलत बयानी के जोखिम से भरा हुआ है जिसको प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष कर प्रशासन के साथ डील करने वाली आधिकारिक कमिशनरियों पर नहीं छोड़ा जा सकता।

इस संबंध में जांच की प्रतिक्रिया में डीसी, एसईईपीजेड, महाराष्ट्र ने लेखापरीक्षा मत के साथ सहमत होते हुए बताया (जनवरी 2014) की आंतरिक लेखापरीक्षा प्रबंध का सृजन मौजूदा निगरानी तंत्र की सहायता करेगा लेकिन सलाह दी कि इस पर एमओसीएण्डआई द्वारा निर्णय किया जाना आवश्यक है, क्योंकि यह एक नीतिगत मामला था।

लेखापरीक्षा का मत है कि विभाग सेज और सेज/यूनिटों के साथ डील करने वाले एमओसीएण्डआई के अंतर्गत प्रतिष्ठानों के आंतरिक लेखापरीक्षा की प्रणाली का संस्थापन करेगा।

#### *निगरानी और मूल्यांकन की प्रणाली*

सेजों में यूनिटों की कार्यप्रणाली और निष्पादन पर वार्षिक मॉनिटरिंग यूनिट अनुमोदन समिति (यूएसी) द्वारा किया जाता है। यूनिटों/विकासको के निष्पादन को यूनिटों के मामले में वार्षिक निष्पादन रिपोर्ट (एपीआरज) और

विकासको के मामले में अर्द्धवार्षिक/तिमाही विवरणियों के माध्यम से वार्षिक रूप से निगरानी किया जा रहा है। ऐसी समीक्षा के आधार पर डीसीज वाणिज्य विभाग को सेज अधिनियम/नियमावली के अनुसार उनके दायित्वों को पूरा करने के लिए चूककर्ता यूनिटों को सक्षम बनाने हेतु सुधारात्मक उपायों की सूचना/सुझाव देता है। किसी उल्लंघन के लिए डीसी को विदेश व्यापार (विकास और विनिमय) अधिनियम, 1992 के अंतर्गत कार्रवाई करने की शक्ति प्राप्त है जिसमें कारण बताओ नोटिस (एससीएन), शास्ति का उद्ग्रहण, अनुमति पत्र (एलओपी) का निरस्त आदि शामिल हैं। ऐसे उल्लंघनों पर छोड़े गए लागू सीमा शुल्क को राजस्व विभाग द्वारा वसूल किया जाना है।

### 6.1.1 अपर्याप्त मॉनिटरिंग तंत्र

सेज नीति के अनुसार सेज योजना का प्रमुख उद्देश्य निर्यात संवर्धन, निवेश और रोजगार उत्पन्न करने के लिए वृद्धि के साधन के रूप में कार्य करना है। सेज नियमावली के नियम 3 के साथ पठित सेज अधिनियम की धारा 3 स्थापित सेज के लिए प्रक्रिया को निर्धारित करती है जिसमें विकासक के पास बोर्ड को सीधे आवेदन करने या राज्य सरकार के माध्यम से आवेदन करने का विकल्प होता है। परियोजना रिपोर्ट, निर्यात प्रक्षेपणों, निवेशों, प्रक्षेपित रोजगार जैसे विभिन्न ब्यौरे आवेदन पत्र में प्रस्तुत किए जाने अपेक्षित हैं जिनके आधार पर अनुमोदन प्रदान किया जाता है।

जैसाकि इन प्रतिबद्धताओं/प्रक्षेपणों के आधार पर अनुमोदन दिए जाते हैं, फिर भी सेज की मॉनिटरिंग को उचित प्रकार से इन पैरामीटरों के साथ जोड़ा जाना चाहिए। हमने नोट किया कि विकासको/यूनिटों के निष्पादन को जोनल डीसी स्तर पर नहीं, बल्कि बीओए स्तर पर यूएसी द्वारा निगरानी किया जाता है। इसके अलावा विकासकों द्वारा किए गए अनुमानों के ब्यौरे डीसी स्तर पर उपलब्ध नहीं है। निगरानी सेज नियमावली के 22(4) और 15 के साथ पठित नियम 12(7) के अनुसार विकासक द्वारा प्रस्तुत फॉर्म ई (क्यूपीआर/एचपीआर) पर आधारित है, जिसमें निर्यातों, निवेश और रोजगार के अनुमानित आंकड़ों के लिए कोई कॉलम निर्धारित नहीं है। इसलिए फॉर्म ए में विकासक द्वारा वादा किए गए अनुमानित आंकड़ों की तुलना में वास्तविक

निष्पादन की मॉनिटरिंग बिल्कुल भी नहीं की जा रही है। इसके परिणामस्वरूप, मंत्रालय किसी दिए गए समय पर अपेक्षित सुपुर्दगी योग्य उत्पाद के प्रति निष्पादन की गति को मापने में सक्षम नहीं होगा। इसके अतिरिक्त यह पाया गया कि विकासको द्वारा एचपीआर/क्यूपीआर को प्रस्तुत करने के लिए कोई समय सीमा निर्धारित नहीं थी।

मॉनिटरिंग और मूल्यांकन में राज्यवार त्रुटियों को नीचे सारणीबद्ध किया गया है:

राज्य	सेज का नाम	मॉनिटरिंग में त्रुटियाँ
राजस्थान	आरआईआईसीओ	एचपीआरज/क्यूपीआरज को दर्ज कराने में विफलता, एक अनिवार्य अपेक्षा
तमिलनाडु	जय माता दी एफटीडब्ल्यूजेड	शुल्क मुक्त माल की उपयोगिता पर चार्टर्ड इंजीनियर्स सर्टिफिकेट दर्ज करने में विफलता, एक अनिवार्य अपेक्षा
गुजरात	हीरा और रत्न सेज (सुरसेज)	एचपीआरज/क्यूपीआरज को दर्ज कराने में विफलता एक अनिवार्य अपेक्षा
	मै. अडानी पोर्ट एण्ड सेज लिमिटेड	सेज से गैर सेज को शुल्क मुक्त माल के विचलन को एचपीआरज में रिपोर्ट नहीं किया गया था। विकासक ने ₹ 2.39 करोड़ के ब्याज सहित ₹ 19.39 करोड़ के शुल्क का भुगतान किया था। वैट/सी एस टी पर ₹ 84.06 लाख का और स्वदेशीय खरीदे गए सीमेंट पर ₹ 05.01 लाख के शिक्षा उपकर का कम भुगतान किया गया था। इसके अलावा सीमा शुल्क पर ब्याज का भुगतान किया गया था, किन्तु वैट/सीएसटी पर नहीं। तथापि, इन मामलों को निगरानी नहीं किया गया था।

### 6.1.2 वार्षिक निष्पादन रिपोर्टों (एपीआरज) की समीक्षा

सेज नियमावली, 2006 के नियम 22(3) में अनुबद्ध किया गया है कि सेज यूनिटों को विकास आयुक्त के फॉर्म 1 में वार्षिक निष्पादन रिपोर्ट प्रस्तुत करनी चाहिए। अनुबन्ध 1 के साथ पठित नियम 54 में कथित है कि यूनिट के निष्पादन की वार्षिक समीक्षा और अनुमोदन की शर्तों का पालन एपीआरज के आधार पर यूनिट अनुमोदन समिति द्वारा किया जाएगा, जिन्हें स्वतंत्र चार्टर्ड अकाउंटेंट द्वारा प्रमाणित और अगले वित्त वर्ष की पहली तिमाही के अंत से पहले प्रस्तुत किया जाना आवश्यक है। निष्पादन की मॉनिटरिंग एपीआरज के आधार पर यूएसी द्वारा की जाती है और 1 और 2 वर्ष के लिए नकारात्मक एनएफई वाली यूनिटों पर विशेष ध्यान दिया जाना था। 3

वर्ष के अंत में एससीएन जारी किया जाना अपेक्षित है और दण्डनीय कार्रवाई 5वें वर्ष के अंत तक आरम्भ की जानी है।

राज्य वार एपीआरज की समीक्षा से उदभूत हुई हमारी अभ्युक्तियों को नीचे सारणीबद्ध किया गया है:

अनियमितता का स्वरूप	चयनित, किए गए राज्यों की %	शामिल राज्य	टिप्पणियाँ
एपीआरज दर्ज करने में विफलता	28.57	आंध्र प्रदेश, राजस्थान, गुजरात और तमिलनाडु	261 मामलों वाली 178 यूनिटें
एपीआरज प्रस्तुत करने में विलम्ब	78.57	आंध्र प्रदेश, राजस्थान, गुजरात, महाराष्ट्र, कर्नाटक, तमिलनाडू, केरल, पश्चिम बंगाल, उत्तर प्रदेश, मध्यप्रदेश और चण्डीगढ़	1318 मामलों में 1 से 72 माह के बीच विलम्ब
संशोधित एपीआरज को प्रस्तुत करना	7.14	चण्डीगढ़	यद्यपि विद्यमान नियमावली में कोई प्रावधान नहीं था फिर भी 3 यूनिटों वाले 11 मामलों में एपीआरज को संशोधित किया गया था जिन्हें डीसी द्वारा स्वीकार कर लिया गया था।
अभिप्रेमाणित एपीआरज	21.42	आंध्र प्रदेश, राजस्थान और गुजरात	17 मामलों वाली 14 यूनिटें
एपीआरज में डीटीए बिक्रियों की गैर/कम रिपोर्टिंग करना	28.57	आंध्र प्रदेश, महाराष्ट्र, पश्चिम बंगाल और कर्नाटक,	26 मामलों में 23 यूनिटों द्वारा एपीआरज में डीटीए बिक्रियों के ₹ 98.50 करोड़ शून्य/कम रिपोर्ट किए गए थे
नकारात्मक एनएफई वाली युनिटों के प्रति कार्रवाई आरम्भ करने में विफलता	14.28	गुजरात	मुन्द्रा सेज गुजरात में मै. तेराम जियोसिन्थेटिक्स के प्रति कोई कार्रवाई नहीं की गई यद्यपि यूनिट पर पाँच वर्षों की समाप्ति पर ₹ 98.35 लाख का नकारात्मक एनएफई था। यहां तक कि एससीएन भी जारी नहीं किया था।
		कर्नाटक	तीन वर्षों की समाप्ति पर ₹ 88.81 लाख के नकारात्मक एनएफई के लिए कर्नाटक में मैसर्स क्वेस्ट ग्लोबल में कोई एससीएन जारी नहीं किया गया था।

प्रतिक्रिया में डीसी, वीएसईजेड, सेज ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार करते समय बताया (सितम्बर 2013) कि त्रुटिकर्ता यूनिटों के प्रति उचित कार्रवाई प्रारम्भ की जाएगी।

### 6.1.3 शुल्क मुक्त देशज खरीद की निगरानी के लिए कोई प्रावधान नहीं है

सेज नियमावली के नियम 22(3) में निर्धारित फार्म में वार्षिक निष्पादन रिपोर्ट (एपीआर) की प्रस्तुति के बारे में अनुबन्ध है जिसमें एनएफई गणना भेजी जानी है और यूनिटों की मॉनिटरिंग यूनिटों द्वारा प्रस्तुत एपीआर के आधार पर यूएसी समिति द्वारा की जानी है। इसके अलावा, पीएसी ने अपनी 62 वीं रिपोर्ट में यूनिटों के निष्पादन की मॉनिटरिंग करते समय देशीय खरीदे गए माल की शुल्क मुक्त आपूर्तियों के लेखाकरण की आवश्यकता पर बल दिया है।

हमें एपीआर की संवीक्षा से पता चला कि यूनिटों के संपूर्ण संव्यवहारों/कार्यप्रणाली को एपीआर में अभिग्रहण नहीं किया जा रहा था और केवल विदेशी विनिमय में निहित सूचना को भेजा जाना आवश्यक है। जिसके फलस्वरूप संव्यवहारों अर्थात् कच्चे माल की देशज खरीद की शुल्क मुक्त आपूर्तियों, पूँजीगत माल, निर्माण सामग्री आदि को छोड़ दिया जाता क्योंकि निर्धारित प्रारूप में इन विवरणों के अभिग्रहण का प्रावधान नहीं है। आंध्र प्रदेश, मध्यप्रदेश, महाराष्ट्र, तमिलनाडु, केरल, कर्नाटक, राजस्थान, और पश्चिम बंगाल में स्थित 121 यूनिटों की संवीक्षा ने दर्शाया कि यूनिटों ने ₹ 10,576.41 करोड़ की शुल्क छूट वाले लगभग ₹ 89792.01 करोड़ की सामग्री डीटीए खरीद की जिनका संबंधित यूनिटों के एपीआर में कोई लेखा नहीं था। इसके परिणाम स्वरूप, उक्त को यूएसी द्वारा निगरानी नहीं किया जा सका था, क्योंकि इस संबंध में सेज अधिनियमों/नियमावली में कोई सक्षम प्रावधान नहीं था।

मै. करिश्मा ज्वेलरी प्रा. लि. एसईईपीजेड सेज, मुम्बई के मामले में यूनिट ने ₹ 4.68 करोड़ राशि की विदेश स्थित बैंकिंग यूनिट में खरीद की थी और इसे देशज खरीद बताकर अपनी एपीआर में इसकी सूचना नहीं दी थी। चूँकि विदेश स्थित बैंकिंग यूनिट से खरीद अन्तर यूनिट स्थानान्तरण का मामला है, तब उक्त को एनएफई की गणना जिसे ₹ 4.68 करोड़ तक अधिक बताया गया था के उद्देश्य हेतु आयात के रूप में माना जाना चाहिए।

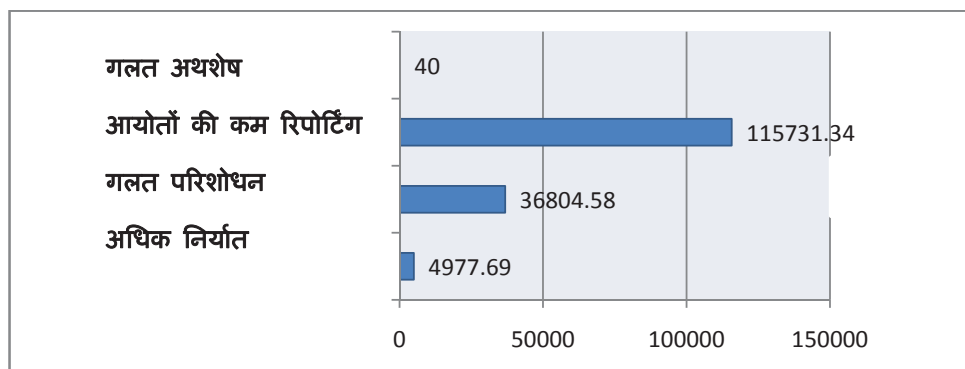
विभाग ने उत्तर दिया (सितम्बर 2013) कि एपीआरज पर सभी संव्यवहारों, जो एनएफई गणना पर लगाए गए थे, के अभिग्रहण के लिए विचार किया गया।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि तथ्य यह रह जाता है कि एपीआरज यूनिटों की मॉनिटरिंग के लिए एक मात्र तंत्र है। सेज के सभी वित्तीय डाटा के अभिग्रहण के प्रावधान के अभाव में व्यापक मॉनिटरिंग नहीं की जा सकी।

#### 6.1.4 एपीआरज में डाटा का सत्यापन

सेज, नियमावली 2006 के नियम 54 के अनुसार सेज में प्रत्येक यूनिट को उचित लेखाओं का अनुरक्षण करना है और डीसी को निर्धारित प्रारूप (फॉर्म 1) में सनदी लेखाकार द्वारा विधिवत प्रमाणित एपीआर प्रस्तुत करनी है। यह डाटा महत्वपूर्ण है, क्योंकि यह सत्यापित करने के लिए आधार के रूप में कार्य करते हैं कि क्या यूनिटों ने अपेक्षित सकारात्मक एनएफई को वास्तव में प्राप्त कर लिया है और यह सुनिश्चित करने के लिए मॉनिटरिंग तंत्र के रूप में भी कार्य करते हैं कि यूनिटें लागू नीति और नियमों के अतर्गत नियत कार्य कर रही हैं। तथापि, सेज योजना मुख्यतः प्रमाणीकरण पर निर्भर करती है और इसे वार्षिक लेखाओं, सीमाशुल्क अभिलेखों, आयकर (आईटी) विवरणियों, बैंक उगाही प्रमाणपत्रों (बीआरसी) आदि जैसे दूसरे सांविधिक दस्तावेजों द्वारा समर्थित एपीआरज की आवश्यकता नहीं है। इसने कुछ यूनिटों को उनके एपीआरजे में गलत/असंगत डाटा उपलब्ध कराने में मदद की थी। इस असंगत डाटा के आधार पर प्राप्त एनएफईज पर विश्वास नहीं किया जा सकता।

वार्षिक लेखाओं, सीमाशुल्क अभिलेखों, आयकर विवरणियों आदि में उपलब्ध डाटा के साथ अपनी वार्षिक निष्पादन रिपोर्टों में यूनिटों द्वारा प्रस्तुत किए गए डाटा के हमारे सह-संबंध के परिणामों ने दर्शाया कि आंध्र प्रदेश, गुजरात, केरल, पश्चिम बंगाल, और उत्तर प्रदेश में स्थिति 21 यूनिटों ने ₹ 1575.54 करोड़ तक की अधिक राशि की एनएफई की सूचना भेजी थी। यह कार्यप्रणाली आयातों की कम/शून्य सूचना, उत्पादन शुरू होने के पूर्व निर्यातों, पूँजीगत माल के गलत परिशोधन आदि के माध्यम से थी जिसके कारण एपीआरज में एनएफई की अधिक रिपोर्टिंग हुई, जिसे नीचे दर्शाया गया है:



इसके अलावा, सेज नियमावली के नियम 22(3) के अनुसार यूनिटों से उनके एपीआरज में बकाया निर्यात प्राप्ति के ब्यौरे उपलब्ध कराना अपेक्षित है। हमने पाया कि उगाही न की गई निर्यात प्राप्ति पर सूचना को किसी भी एपीआर में प्रस्तुत नहीं किया गया था। वार्षिक लेखाओं और बकाया बैंक समाधान विवरणों के प्रति सत्यापन से आंध्र प्रदेश, गुजरात, राजस्थान, केरल, पश्चिम बंगाल, तमिलनाडु, और उत्तर प्रदेश में स्थित 110 यूनिटों के संबंध में उगाही किए जाने वाले ₹ 5386.19 करोड़ तक की राशि के उगाही न गये निर्यातों का पता चला।

संयोग से, ये सभी एपीआर इनमें भेजे गए तथ्यों और आंकड़ों के सत्यतापन के लिए सनदी लेखाकार द्वारा विधिवत प्रमाणित थी।

जैसाकि यूनिटों की मॉनिटरिंग एकमात्र एपीआरज में निर्दिष्ट जानकारी पर आधारित है, इसलिए तथ्यों और आंकड़ों को भेजने में यूनिटों और उसे प्रमाणित करने में सनदी लेखाकार दोनों से उचित तत्परता अपेक्षित है।

#### बॉक्स-15:अधिक एनएफई/निर्यातों की मॉनिटरिंग में विफलता

एफएबी सिटी हैदराबाद में एक सेज यूनिट सोलार सेमीकण्डक्टर्स के मामले में जहाँ आयातों को ₹ 1129.30 करोड़ तक कम रिपोर्ट किया गया था जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1129.30 करोड़ तक एनएफई की अधिक रिपोर्टिंग की गई। इसके अलावा, ₹ 48.34 करोड़ तक उगाही की जाने वाली बकाया निर्यात प्राप्ति थी जिन्हें एपीआर में रिपोर्ट नहीं किया गया था और उसका मॉनीटर नहीं किया गया था एवं कार्रवाई नहीं की गई थी।

केएसईजेड, गुजरात में एक सेज यूनिट में मैसर्स यूरो ट्राउजर्स के मामले में विभाग ने कार्रवाई नहीं की थी यद्यपि सीए ने 2009-10 और 2010-11 के



एपीआर में प्रतिकूल टिप्पणियाँ दी थीं कि यह यूनिट इस के विदेशी सत्त्व का एक शाखा कार्यालय था और इसका काफी विदेशी मुद्रा संव्यवहार था। तथापि, बकाया निर्यात प्राप्ति लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं की गई थी।

एमओसीएण्डआई ने अपने अनुदेश (41 दिनांक 13 नवम्बर 2009) के माध्यम से बताया कि विदेशी विनियम में उतार-चढ़ाव के कारण नकारात्मक एनएफई का दावा करने वाली यूनिटों के लिए यूएसी को प्राधिकृत बैंक से प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करना आवश्यक है। एसयूआरएसईजेड, गुजरात (मै. राज इंटरनेशनल) में एक यूनिट ने वर्ष 2010-11 और 2011-12 के लिए अपनी एपीआर में क्रमशः ₹ 13.43 लाख और ₹ 1.33 करोड़ के नकारात्मक एनएफई सूचित किया। नकारात्मक एनएफई के लिए आरोपित कारण विदेशी विनियम के उतार-चढ़ाव के कारण थे। तथापि, प्राधिकृत बैंक से इस संबंध में कोई प्रमाण-पत्र प्रस्तुत नहीं किया गया था जो एमओसीएण्डआई द्वारा जारी अनुदेशों के उल्लंघन में है।

अंत में, विकासको/यूनिटों द्वारा एपीआरज फाइल करने के तरीके में देखी गई व्यापक कमियों पर विभिन्न उद्देश्यों के लिए वाणिज्य मंत्रालय द्वारा अनुरक्षित डाटाबेस के प्रबंधन हेतु उपयोग की गई जानकारी की पूर्णतया, प्रमाणिकता और विश्वसनीयता के संबंध में संदेह उत्पन्न किया गया। इंगित की गई कमियों पर नियंत्रण करने के लिए समस्त मॉनिटरिंग तंत्र की समीक्षा करने की भी आवश्यकता है, जो कि न केवल प्रणाली को सुदृढ़ करेगी बल्कि वर्तमान सेट-अप में होने वाले राजस्व-स्त्राव को भी नियन्त्रित करेगा।

लेखापरीक्षा का मत है कि वसूल न की गई निर्यात प्राप्ति की प्रभावी मॉनिटरिंग के लिए एपीआरज को तदनुसार प्राप्त किया जाना आवश्यक है।

डीओसी ने पैराग्राफ 6.1 से 6.1.4 के उत्तर में बताया (11 जून 2014) कि लेखापरीक्षा परिणामों को नोट किया गया है और अनुपालन के लिए उन्हें सभी जोनल विकास आयुक्तों के साथ साझा किया गया है। सेज नीति की समीक्षा करते समय लेखापरीक्षा परिणामों पर विचार किया जाएगा।

डीओसी सेज नीति की समीक्षा के परिणामों को लेखापरीक्षा को क्षात कराएगा।

## 6.2 सेज ऑनलाइन

वाणिज्य मंत्रालय (एमओसी) ने ई अभिशासन पहल के भाग के रूप में इन्फोसिस सहित भारत के विशेष आर्थिक क्षेत्रों (सेज) के प्रशासन लिए राष्ट्रव्यापी एकीकृत समाधान की स्थापना और प्रबंधन के लिए सितम्बर-2009 में एनएसडीएल डाटा बेस प्रबंधन लिमिटेड (एनडीएमएल) के साथ एक करार किया। सेज ऑनलाइन पूर्णतः एकीकृत समाधान है जोकि विभिन्न संव्यवहारों, जो सेज विकासको, सह-विकासको, यूनिटों, ईओयूज तथा डीमड निर्यातक ने सेज प्रशासन के साथ किए हैं, के तीव्र संसाधन को सरल बनाता है।

अनुप्रयोग की स्तरित संरचना को भावी विस्तारयोग्य, मापनीयता और अनुप्रयोग की अनुरक्षणीयता पर लक्षित है। अनुप्रयोग की एमओसी, डीसीज और इस उद्देश्य हेतु बनाए गए अपने संबंधित मॉड्यूलों का उपयोग करने वाले उपयोक्ताओं (विकासको/यूनिटों) द्वारा अभिगमन किया जाता है।

प्रणाली के परिकल्पित लाभ निम्नानुसार हैं:

- आयातों और निर्यातों की ऑनलाइन निकासी और तदपरान्त प्रचालन लागत और समय के बदलाव में परिणामी कमी।
- अनुपालन लागत में कमी।
- अनुप्रयोगों सहित तीव्र निकासी।
- अन्तिम उपयोक्ताओं को दी गई सेवा में दक्षता और पारदर्शिता में सुधार।
- डीसी के कार्यालय के साथ सभी संव्यवहारों/वार्तालापों के संग्रहण की उपलब्धता।
- एमओसी और डीसीज के लिए डैशबोर्ड और एमआईएस के रूप में कार्य करने हेतु प्रणाली।

हमने एमओसीएण्डआई से प्रणाली की ऑनलाइन पहुँच (केवल देखने की सुविधा) के लिए अनुरोध किया जिसे स्वीकार नहीं किया गया। निम्नलिखित लेखापरीक्षा निष्कर्षों को मंत्रालय द्वारा उपलब्ध कराए गए इलेक्ट्रॉनिक डाटा

और दस्तावेजों के दूसरे लिखित संस्करण के विश्लेषण के परिणामों के आधार पर बनाया गया है।

- क) डीओसी के पास देश में सेज की डाटाबेस प्रबंधन प्रणाली के लिए कोई आईएस नीतिगत योजना नहीं है, क्योंकि समस्त परियोजना, इसके रख-रखाव और नीतिगत प्रबंधन नियंत्रण के लिए एनएसडीएल को आउटसोर्स किया गया है। इस प्रकार, ऐसी महत्वपूर्ण आईएस प्रणाली को आंतरिक रूप से निगरानी नहीं किया जाता और न ही प्रणाली को पर्याप्त रूप से निगरानी करने के लिए कोई समिति बनाई गई है, जैसाकि विशिष्ट आईएस संगठन में अपेक्षित है।
- ख) डीओआर में एक महत्वपूर्ण पणधारक का अनुमोदन/सहमति भी प्रणाली की राजस्व प्रबंधन कार्यप्रणाली के संबंध में नहीं ली गई थी।
- ग) यह भी देखा गया कि यहां महत्वपूर्ण राजस्व संवेदी प्रणाली के नीतिगत रूप से प्रबंधन और निगरानी करने के लिए अपेक्षित भर्ती, क्षमता निर्माण, श्रमशक्ति का दक्षता उन्नयन के लिए कोई एचआर (मानव संसाधन) प्रबंधन नीति नहीं थी।
- घ) लेखापरीक्षा का मत है कि आईएस संगठन में बड़े पैमाने पर सेज ऑनलाइन जैसे महत्वपूर्ण अनुप्रयोग, राजस्व निहितार्थ के लिए डाटाबेस, ओएस, अवसंरचना, अनुप्रयोग हार्डवेयर की नियमित लेखापरीक्षा की आवश्यकता है:
- I. आईटी सुरक्षा लेखापरीक्षा
  - II. मैलवेयर विश्लेषण
  - III. स्रोत कोड समीक्षा
  - IV. अनुप्रयोग विन्यास समीक्षा
  - V. आईसीटी अवसंरचना विन्यास समीक्षा
  - VI. अनुप्रयोग-ओ-एस-हार्डवेयर-नेटवर्क निष्पादन समीक्षाएं
  - VII. जोखिम भरा मूल्यांकन और व्यापन परीक्षण (वीएपीटी)

- VIII. अनुप्रयोग परिवर्तन प्रबंधन के लिए प्रणाली द्वारा सृजित लॉग्स का विश्लेषण
- IX. वेब अनुप्रयोग सुरक्षा (डब्ल्यू एस) निर्धारण
- X. शुरू किए गए पैचेज का वैधीकरण और प्रोटोकॉल कार्यप्रणाली
- XI. एसएलए सूचकों का निगरानी करने और गणना के लिए एसएलए (सेवा स्तर करार) सूचकों और उपकरणों का विश्लेषण
- XII. आईटी प्रणाली की निरंतरता सुनिश्चित करने के लिए शुरू की गई प्रौद्योगिकी की समीक्षा
- XIII. आईटी अधिनियम अनुपालन
- XIV. राष्ट्रीय साइबर सुरक्षा नीति का अनुपालन

परियोजना की पूर्ण आउटसोर्सिंग और इसके अनुरक्षण कार्यकलापों के मद्देनजर सेवा स्तर पर करार की समीक्षा के नीतिगत नियंत्रण, स्रोत कोड समीक्षा और आईटी अवसंरचना तथा अनुप्रयोग की निष्पादन लेखापरीक्षा सरकार पर अनिवार्य होनी चाहिए। तदनुसार, एसएलएज की समीक्षा और संरेखण किया जा सकता है।

ड) सभी उपयोक्ता ऑनबोर्ड नहीं है: “विशेष आर्थिक क्षेत्र नियमावली, 2006” (31.08.2010 तक यथा संशोधित) के अध्याय viii, विविध के नियम 78 (ई-फाईलिंग) के अनुसार शुरू की जा रही प्रत्येक विकासक और यूनिट प्रणाली के एक माह की अवधि के अंदर विशेष आर्थिक क्षेत्र ऑनलाईन प्रणाली पर इलेक्ट्रॉनिक रूप से आवेदन और विवरणी फाइल करेंगे। तथापि, सेज ऑनलाईन प्रणाली (अक्टूबर 2012) के ई-अद्यतन के अनुसार सेज ऑनलाईन के पास 392 में से 170 सेज पंजीकृत हैं और उनमें से केवल 119 ने कारोबार आरम्भ किया है।

च) सामान्य नियन्त्रण:

i) एक्सेस विशेषाधिकार आदर्शतः सीमित नहीं: सीमाशुल्क/डीसी अधिकारियों के लिए भूमिकाएं और विशेषाधिकार ‘नीड-टू-नो’ के आधार पर

होने चाहिए। पदावधि में परिवर्तन की स्थिति में यदि कोई है, तो भूमिकाएं और विशेषाधिकार डीसी स्तर पर प्रशासन द्वारा अद्यतित होने चाहिए। तथापि, हैदराबाद में यह देखा गया कि हस्तांतरणों के पश्चात भी पिछली पदावधि के निर्धारण और दूसरी फाईलें संबंधित अधिकारी के पास लम्बित दर्शाई जा रही थी।

ii) **निष्पादित कर्तव्यों में विरोधाभास:** जनशक्ति की कमी के कारण विशिष्ट अधिकारियों और प्राधिकृत अधिकारियों द्वारा निष्पादित भूमिकाओं में ओवरलैप था। यह निष्पादित कर्तव्यों में विरोधाभास के जोखिम से भरा हुआ है। इसके मद्देनजर, इस अविशिष्ट जोखिम के समाधान के लिए उचित प्रतिकारी नियंत्रण होने चाहिए।

iii) **कार्यकारी क्षेत्र के लिए भूमिकाएं और विशेषाधिकारों को प्रतिबंधित करने की आवश्यकता:** भूमिकाओं और विशेषाधिकारों को प्रचालन के कार्यकारी क्षेत्र पर प्रतिबंधित करने की आवश्यकता है। यह देखा गया कि उपयोक्ता किसी भी स्थान से प्रणाली को एक्सेस कर सकते हैं। एक स्थान पर बैठे एओज सभी सेज का निर्धारण कर सकते हैं।

छ) **प्रणाली डिजाइनिंग में त्रुटियाँ:** इस तथ्य के बावजूद कि प्रणाली को दो वर्ष पहले शुरू किया गया था, फिर भी कई कारबार नियमों को अभी प्रणाली में एकीकृत किया जाना था। इसके परिणामस्वरूप, इनको हस्त्य रूप से निष्पादित किया जा रहा था या अकेली प्रणालियों के रूप में अनुरक्षित किया जा रहा था। जिसकी चर्चा नीचे की गई है:

i) वर्तमान प्रणाली के अनुसार बीजक अन्तर्राष्ट्रीय वाणिज्यिक शर्तों (आईएनसीओटीईआरएमस) पर आधारित है जो कि अन्तर्राष्ट्रीय वाणिज्य चैम्बर (आईसीसी) द्वारा प्रकाशित पूर्व परिभाषित वाणिज्यिक शर्तों की श्रंखला हैं जिनका उपयोग अन्तर्राष्ट्रीय वाणिज्यिक संव्यवहारों या खरीद प्रक्रियाओं में व्यापक रूप से किया जा रहा है। हमने देखा कि निर्धारण के दौरान सीमाशुल्क अधिकारी हस्त्य रूप से बीजक के प्रकार (क्योंकि प्रणाली केवल सीआईएफ/एफओबी/सीआई/सीएफ बीजक प्रकार को अभिग्रहण करती है) को दर्ज कर रहे थे जिनके आधार पर आयातों या डीटीए विक्रियों के मामले में

शुल्क निर्धारण किया जाता है। शुल्क निर्धारण सीमाशुल्क एवं केन्द्रीय उत्पाद शुल्क टैरिफ के आधार पर किया जा रहा था। तथापि, इसे प्रणाली में एकीकृत नहीं किया गया था और निर्धारण मैन्युआल किया जा रहा था।

ii) एन्टी-डम्पिंग शुल्क (एडीडी) का घरेलू उद्योग की सुरक्षा करने के लिए सीमाशुल्क टैरिफ अधिनियम, 1975 की धारा 9 ए की उप-धारा (5) के अंतर्गत उदग्रहण किया जाता है। हमने देखा कि यद्यपि ऐसे शुल्क के उदग्रहण हेतु अपेक्षित डाटा को प्रणाली में पहले ही कैप्चर कर लिया गया है। (अर्थात् उदभूत देश, कीमत आदि) फिर भी एडीडी की गणना मैन्युआल की जा रही थी जहां भी यह लागू है।

iii) प्रणाली के उद्देश्यों में से एक सेज यूनिटों के निष्पादन और सेज यूनिटों को दी गई शुल्क/कर छूटों पर इलेक्ट्रॉनिक डाटाबेस तैयार करना था। तथापि, हमने देखा कि यूनिटों/विकासको द्वारा प्राप्त की गई सेवा कर छूटों को कैप्चर करने के लिए प्रणाली में कोई प्रावधान नहीं था। सरकार के हित को कम से कम बचाया जा सकता था, यदि बीएलयूटी (बाण्ड एवं विधिक वचनबद्धता) में दर्ज किए गए सेवा कर पर छूट का लाभ उठाया गया होता।

iv) हमने देखा कि आईसगेट में उपलब्ध के रूप में डीटीए बिक्रियों के संबंध में शुल्क के ई-भुगतान के लिए कोई सुविधा नहीं थी। सेज ऑनलाइन प्रणाली को आईसगेट या बैंक पोर्टलों से नहीं जोड़ा गया था। उदाहरणार्थ, चेन्नई के बाहरी क्षेत्र (अर्थात् 35 किमी से अधिक) में स्थित श्रीपेरम्बुदुर या चेंगलपट्टूर में स्थित सेज यूनिटों को ई-भुगतान सुविधा की कमी के कारण एयर कार्गो कस्टम्स, मीनाम्बकम चेन्नई को डीडी/चेक के माध्यम से शुल्क का भुगतान करना पड़ा। इसी प्रकार, आईसगेट के साथ संयोजन के अभाव के कारण सेज को और से माल के संचालन को सारे भारत में स्थित कस्टम्स हाउसों के माध्यम से नहीं देखा जा सका। सामान्य आयात मालसूची/सामान्य निर्यात मालसूची के व्यौरों को हस्त्य रूप से कैप्चर किया गया है और सेज ऑनलाइन मॉड्यूल में दर्ज किया गया जिसको, यदि आईसीईजीएटीई से जोड़ा जाए तो मानवीय हस्तक्षेप के बिना स्वतः एकत्र किया जा सकता था।

v) जहां तक सेज से अर्जित राजस्व का संबंध है वहाँ बैंकों के साथ पीएओ द्वारा खातों का कोई मिलान नहीं किया जा सका था।

vi) प्रणाली के उद्देश्यों में से एक सेज के लिए डाटा भंडार के रूप में कार्य करना था तथापि, 2010 से पहले डाटा को स्टोर करने हेतु कोई प्रावधान नहीं था और इसलिए मंत्रालय को उपयोग में लिए गए डाटाबेस की सम्पूर्णता और विश्वसनीयता पर प्रश्न चिह्न लगाते हुए जानकारी देने के लिए मानवीय प्रणाली पर निर्भर रहना पड़ता है।

vii) सेज के अनुमोदन, इसकी अधिसूचना, अनुमोदन का विस्तारण, यदि कोई है, निवेश, रोजगार, भूमि, डी-बॉण्डिंग, ऐसी डी-बॉण्डिंग पर भुगतान किए जाने वाले शुल्क की गणना आदि जैसी प्रक्रियाओं को अभी कार्यात्मक बनाया जाना था और प्रणाली में एकीकृत किया जाना था।

viii) महत्वपूर्ण एमआईएस टूल (रिपोर्ट) में से एक को कार्यात्मक नहीं बनाया गया था। निर्यात मॉड्यूल में ऑनसाइट स्थानों से संबंधित डाटा को कैचर करने के लिए कोई प्रावधान नहीं किया गया था।

**ज) सेवा स्तर करार:** डीओसी एवं एनडीएमएल के बीच सेवा स्तर करार की निम्नलिखित के मद्देनजर समीक्षा किए जाने की आवश्यकता है:

i) यद्यपि, डाटाबेस का स्वामित्व डीओसी पर निर्भर है फिर भी महत्वपूर्ण डाटा का नीतिगत प्रबंधन नियंत्रण निजी विक्रेताओं पर छोड़ दिया गया है। तथापि इसके साथ संबंधित जोखिम को कैसे कम किया गया है, इसकी जानकारी नहीं है।

ii) विकसित की जाने वाली कार्यात्मकताओं (प्रशासनिक मॉड्यूल में सेज ए1 से ए27, सीमाशुल्क मॉड्यूल में सी1 से सी6) के लिए कोई समय सारणी नहीं दी गई थी। एसएलए पर हस्ताक्षर करते समय (सितम्बर 2009) अधिकतर कार्यात्मकताओं को विकसित नहीं किया जा सका था अर्थात् आइसीईजीएटीई के साथ इंटरफेस, आईएमएस रिपोर्टें आदि ।

iii) कवर की गई कारोबार प्रक्रियाओं की पर्याप्तता और कारोबार नियमों की मैपिंग की सटीकता से संबंधित आवेदन की समीक्षा के लिए कोई प्रावधान

नहीं बनाया गया था। इसी प्रकार, एनडीएमएल द्वारा प्रभारित की जाने वाली फीस के कीमत निर्धारण को छोड़कर एसएलए की समीक्षा करने के लिए कोई प्रावधान नहीं बनाया गया था।

iv) भुगतान गेटवे के माध्यम से शुल्क भुगतान के प्रावधान के साथ निर्धारण कार्यात्मकता का एसएलए में उल्लेख नहीं किया गया था हालांकि एमडीएमएल के सभी प्रभारों के लिए ऑनलाइन भुगतान विकल्प सेज ऑनलाइन प्रणाली में उपलब्ध है।

v) एसएलए के खण्ड 5.5 में प्राथमिक जाँच में आपदा की स्थिति में यथासंभव कम समय में आपदा रिकवरी स्थल से अंतरण का प्रावधान किया गया है। तथापि, किसी विशेष समय सीमा, बैक-अप साइट (हॉट/वार्म/कोल्ड) के विवरण पर सहमति नहीं हुई।

vi) खण्ड 5.7 में निर्दिष्ट है कि एनडीएमएल डाटा प्रबंधन और सुरक्षा के लिए विशिष्ट नीतियों सहित सेज ऑनलाइन प्रणाली के लिए आईएसओ 27001 प्रमाणीकरण प्राप्त करेगा। यह ज्ञात नहीं है कि क्या प्रमाणीकरण प्राप्त किया गया था।

vii) खण्ड 6 हार्डवेयर, सॉफ्टवेयर और डाटा के स्वामित्व को डील करता है। यह देखा गया कि करार के समाप्त होने के बाद भी सॉफ्टवेयर को डीओसी को हस्तांतरित नहीं किया गया था।

viii) खण्ड 8.1 में, 97 प्रतिशत के परिचालन अपटाइम का प्रावधान किया गया है। तथापि, किसी निष्पादन मैट्रिक्स या मापन उपकरणों (गणन कार्य/प्रतिक्रिया समय/डाउन टाइम) पर कोई सहमति नहीं हुई और दिए गए परिचालन अपटाइम को पूरा न करने के बारे में कोई उल्लेख नहीं किया गया है।

ix) खण्ड 8.2 में सिंगल शिफ्ट टेलिफोनिक सपोर्ट डेस्क के अनुरक्षण का प्रावधान है। यद्यपि प्रणाली ऑनलाइन है, फिर भी अब भी इसमें पुराना टेलिफोनिक सपोर्ट डेस्क है। एक उचित सपोर्ट डेस्क हैंडलिंग इन्सिडेंट और आईटीआईएल फ्रेमवर्क के अनुरूप समस्या प्रबंधन और शीर्ष प्राधिकरणों तक



महत्वपूर्ण समस्याओं को पहुँचाने जैसी विशेषताओं को उनकी जगह देने की आवश्यकता है। प्रतिक्रिया समय पर भी सहमति आवश्यकता है।

x) यह देखा गया है कि एनडीएमएल ₹ 50,000 के एक बार पंजीकरण और ₹ 20,000 प्रतिवर्ष के वार्षिक अनुरक्षण प्रभारों से अलग सेज ऑनलाइन प्रणाली में प्रत्येक संव्यवहार के लिए ₹ 200 प्रभारित कर रही है जबकि आईसीएस में समान डाटा के लिए संव्यवहार लागत ₹ 66 थी।

xi) एसएलए का अनुप्रयोग निष्पादन प्रबंधन, जो अन्तिम उपयोक्ता द्वारा अनुभव की गई अनुप्रयोग की सेवा की गुणवत्ता के मापन और विश्लेषण हेतु साधन उपलब्ध करता है, जैसी नई अवधारणाओं के मद्देनजर समीक्षा की जाने की आवश्यकता है। इस दृष्टिकोण के साथ निष्पादन का एण्ड-टू-एण्ड अवलोकन अनुप्रयोग, डेस्कटॉप, प्रति उपयोक्ता, प्रति अनुप्रयोग, प्रति संव्यवहार, या प्रति कारबार प्रक्रिया आधार पर नेटवर्क और सर्वर सहित लगभग सभी घटकों से प्राप्त किया जा सकता है।

i) **डाटा विश्लेषण:** आयातों, निर्यातों और डीटीए बिक्रियों/खरीदों के संबंध में डीओसी से प्राप्त वर्षवार डाटा का विश्लेषण किया गया था और निष्कर्षों को नीचे दिया गया है:

**आयात:**

क्रम संख्या	वित्तीय वर्ष	मामलों की कुल संख्या	छोड़ा गया शुल्क (₹ करोड़ में)	छोड़े गए शुल्क के शून्य/शिफर मूल्यों के बराबर की संख्या
1	2010-2011 (12/10 to 3/11)	212534	3106.23	6325
2	2011-2012	543050	9937.80	11736
3	2012-2013	684041	16909.12	6346

- 2010-2011 में पंक्ति सं. 128344 और 2012-13 में पंक्ति सं. 564386 और 190099 में रिक्तियां या अंतराल देखे गए थे।
- 212534 (2010-11) में से 36630 मामलों में शिफर/शून्य आईजीएम।
- 2010-11 में 7663 मामलों में जहां उदभूत देश और नौवहन पत्तन अलग है। अलग-अलग मामलों को यह देखने के लिए जांच किए जाने

की आवश्यकता है कि क्या एन्टी-डम्पिंग शुल्क का उदग्रहण किया गया है, जहाँ लागू है।

- 2010-11 में अवशेष और स्क्रेप के आयातों के 160 मामलों (नियम 18 (4) (ए) प्लास्टिक अवशेषों और स्क्रेप के पुनर्चक्रण तक सीमित हैं)।
- 2010-11 में 139 मामले जहाँ बीजक सं. शून्य/डॉट्स थी (इनपुट वैधीकरण नियंत्रणों का अभाव)
- 2010-11 में 36581 मामले जहाँ संव्यवहार के स्वरूप को "अन्य" के रूप में दिया गया था और हीरा, लेबल जैसी मदों का बिना कोई शुल्क छोड़े आयात किया गया था।
- **बीजक प्रकार:** एफओबी (2010-11 में 103998 मामले किन्तु कुछ मामलों में बीमा और मालभाड़ा के ब्यौरे नहीं दिए गए थे); सीएफ (2010-11 में 7746 किन्तु कुछ मामलों में बीमा नहीं किया गया था) और सीआई (2010-11 में 11840 किन्तु कुछ मामलों में मालभाड़ा के ब्यौरे नहीं दिए गए थे)। यदि बीजक एफओबी/सीआई/सीएफ में है, तो मालभाड़ा और बीमा के वास्तविक भार को लोड किया जाना है या ब्यौरे के अभाव में 20 प्रतिशत की दर पर मालभाड़ा और 1.125 प्रतिशत की दर पर बीमा को सीआईएफ मूल्य तक पहुँचने के लिए एफओबी मूल्य में जोड़ा जाना है। इस पहलू की जाँच की जानी चाहिए।

#### डीटीए खरीद:

क्रम संख्या	वित्तीय वर्ष	मामलों की कुल संख्या	छोड़ा गया शुल्क (₹ करोड़ में)	छोड़े गए शुल्क के शिफर/शून्य मूल्य के मामलों की संख्या
1	2010-2011 (12/10 to 3/11)	21433	4.86	18113
2	2011-2012	139218	107.83	103206
3	2012-2013	266206	2658.94	116038

- उपरोक्त छोड़े गए शुल्क की मात्रा पर बड़ी संख्या में शून्य/शिफर मूल्य के मामलों के साथ विश्वास नहीं किया जा सकता। (2010-11 में 18113, 2011-12 में 103206 और 2012-13 में 116038)।

- एक ही पार्टी के लिए वर्ष 2012-13 में पंक्ति संख्या 146395, 146396 और 240538 में रिक्त प्रविष्टियां देखी गई थी।
- बीजक तिथि फील्ड, जहां 2001 और 2005 की तिथियों को भी दर्ज करने की अनुभूति दी गई है में इनपुट वैधीकरण नियंत्रण का अभाव (डाटा प्रविष्टि त्रुटि क्योंकि दूसरे ब्यौरे 2011 के लिए है लेकिन बीजक तिथि को 2001 के रूप में दिया गया है।
- डीटीए से अपशिष्ट/स्क्रेप की खरीद के मामले
- प्रेषण की आपूर्ति पर छोड़े गए शुल्क/लागत मुक्त आधार को कैप्चर नहीं किया गया।
- छोड़े गए शुल्क को कुछ मामलों में कैप्चर नहीं किया गया जहां संव्यवहार का स्वरूप "अन्य" है (2010-11 में 1329 अभिलेख)।

#### डीटीए बिक्रियां:

क्र. सं.	वित्तीय वर्ष	मामलों की कुल संख्या	छोड़ा गया शुल्क (₹ करोड़ में)	छोड़े गए शुल्क के शिफर/शून्य मूल्य के मामलों की संख्या
1	2010-2011 (12/10 to 3/11)	47342	423.13	6116
2	2011-2012	143144	980.22	17624
3	2012-2013	211094	2278.65	23799

- 2010-11 में पंक्ति संख्या 35053, 2011-12 में 75502, 42750 और 41442 और 2012-13 में 59344, 59363 और 60135 (2011-12 में समान पार्टी में गुप्ता एसोसिएट्स) में रिक्त प्रविष्टियां।
- शून्य शुल्क निकासियों (10-11 में 6116, 11-12 में 17624 और 12-13 में 23799) का आगे विश्लेषण किए जाने की आवश्यकता है और मद ब्यौरों एवं वर्गीकरण की प्रति जांच किए जाने की आवश्यकता है। इंसुलिन, सोलर मॉड्यूल, कोन्ट्रासेप्टिव्स जैसी कुछ मदों को छूट दी गई है। डीटीए उत्पाद/समान अंतिम उत्पाद की निकासी में यूनिट शुल्क की शून्य दर पर इस माल की निकासी भी करेगी, किन्तु इन

उत्पादों के विनिर्माण में उपयोग किए गए इनपुटों पर शुल्क की हानि होगी। इससे डीटीए यूनिटों को तुलनात्मक हानि होती है

- छोड़े गए शुल्क को कुछ मामलों में शून्य के रूप में दिया गया जहां संव्यवहार का स्वरूप "लागत मुक्त" (220 मामलों) और हीरा, पूँजीगत माल, प्लास्टिक हैंगर्स आदि जैसी मदों के ब्यौरों सहित परेषण (5711 मामले) है।

### निर्यात:

क्र. सं.	वित्तीय वर्ष	मामलों की कुल संख्या	निर्यात (₹ करोड़ में)	छोड़े गए शुल्क के शिफर/शून्य मूल्य के मामलों की संख्या
1	2010-2011 (12/10 to 3/11)	248538	45113.54	112
2	2011-2012	486749	100759.69	244
3	2012-2013	583488	151208.02	83

- सेज ऑनलाइन डाटा के अनुसार वर्ष 2012-13 के लिए सेज के माध्यम से निर्यात ₹ 151208 करोड़ था जबकि उसी अवधि के लिए निर्यात को ₹ 476159 करोड़ के रूप में दिया गया था (एमओसीएण्डआई वार्षिक रिपोर्ट और बीओए कार्यरत)।
- निर्यात मूल्य रिक्त/डॉट/शून्य के साथ 2012-13 में 169 प्रविष्टियाँ।
- 2012-13 में 2824 प्रविष्टियों को भारत में निर्यात किया गया दिखाया गया।
- 2012-13 में 11415 प्रविष्टियां भारतीय रूपये में निर्यात की गई थी।
- 2010-11 में नकारात्मक एफओबी मूल्य सहित 7 प्रविष्टियाँ (अपर्याप्त इनपुट वैधीकरण नियंत्रण)।

डीओसी ने अपने उत्तर (जून 2014) में बताया कि सेज ऑनलाइन प्रणाली अभी कार्यान्वयन के अधीन और लाइव टेस्टिंग स्टेज पर है और लेखापरीक्षा अभ्युक्ति पर डीओसी द्वारा डीओआर के परामर्श से विचार किया जाएगा।

अन्तिम परिणाम की सूचना लेखापरीक्षा को दी जाए।

**झ अभिलेखों का प्रस्तुतिकरण:** निम्नलिखित दस्तावेजों को लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया था

- i. एसएलए के अनुसार एनडीएमएल द्वारा प्रभारित फीस के ब्यौरे लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए थे।
- ii. एनडीएमएल और मै. इन्फोसिस (विक्रेता) के बीच एसएलए लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया था।
- iii. अनुप्रयोग सुरक्षा निर्धारण सहित जोखिम निर्धारण भेदन परीक्षण के ब्यौरों को प्रस्तुत किया गया बताया गया है, परन्तु केवल संहिता प्रमाणपत्र, दिनांक 10 दिसम्बर 2013 की प्रति लेखापरीक्षा को प्रस्तुत की गई थी।

डीओसी ने अपने उत्तर (जून 2014) में बताया कि उपलब्ध अभिलेखों को प्रस्तुत कर दिया गया था और दूसरे अभिलेखों को भी निश्चित समय में उपलब्ध करा दिया जाएगा।

लेखापरीक्षा को उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षिती के पास अभिलेखों की अनुपलब्धता के लिए कोई कारण लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गए थे। इन अभिलेखों को ड्राफ्ट रिपोर्ट को जारी करने और (27 अप्रैल 2014) और ड्राफ्ट रिपोर्ट पर डीओसी का उत्तर प्रस्तुत करने (14 जून 2014) के बीच की अवधि के दौरान लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किया जा सकता था।

संक्षेप में, प्रणाली का, पूर्ण रूप से कार्यात्मकता के साथ रोलड आउट किया जाना प्रणाली के चालू होने (अक्टूबर 2011) के दो वर्षों के बाद भी इष्टतम उपयोग नहीं किया जा सका था। यह की गई प्रगति और एनएसडीएल के साथ किए गए सेवा स्तर करारों की समीक्षा की मांग करता है जिससे कि उद्देश्यों (जिन पर प्रणाली शुरू की गई थी) की पूर्ण सम्भवाना प्राप्त करने के लिए समयबद्ध तरीके में सभी संदर्भों में प्रणाली विकास को तीव्र किया जा सके।

डीओसी ने अपने उत्तर (जून 2014) में बताया कि लेखापरीक्षा के परामर्श/टिप्पणियों पर आईसगेट एकीकरण करने के बाद पोर्टल के स्वतन्त्र रूप से प्रचालन से पहले यथावत विचार किया जाएगा। विभाग अकेले आधार

पर प्रणाली को शुरू करने से पहले डीओसी, डीओआर या कोई दूसरा भागीदार मंत्रालय/विभाग द्वारा देखी गई सेज ऑनलाइन प्रणाली की सभी कमियों को सुदृढ़ करने को सुनिश्चित करेगा।

चूँकि, आईसगेट के साथ पोर्टल के एकीकरण के लिए डीओसी द्वारा कोई लक्ष्य नहीं सुझाए गए थे, फिर भी यह सुझाव दिया गया कि परियोजना के समापन के लिए एक विशेष समय सीमा निर्धारित की जा सकती है।

### 6.3 अन्य अनुपालन मामले

विभिन्न राज्यों में देखे गए ₹ 17.96 करोड़ मूल्य के विभिन्न अन्य अनुपालन मामलों (17 मामले) को परिशिष्ट 5 में दर्शाया गया है:

डीओसी ने अपने उत्तर (जून 2014) में बताया कि मामले की आगे आवश्यक कार्रवाई के लिए जाँच की जा रही है और अनुपालन के लिए सभी क्षेत्रीय विकास आयुक्तों के साथ इसे साझा किया जा रहा है।

डीओसी लेखापरीक्षा को अन्तिम परिणाम की सूचना देगा।

### 6.4 पणधारियों के फीडबैक

हमारी समीक्षा के भाग के रूप में और एण्ट्री बैठक (22 अक्टूबर 2013) के दौरान एमओसीएण्डआई द्वारा व्यक्त आवश्यकता के आधार पर देश में सेज की कार्यप्रणाली से संबंधित विभिन्न मामलों पर अपने फीडबैक स्पष्ट करने के लिए योजना में प्रमुख भागीदारों अर्थात् विकासक, सेज में यूनितें और विकास आयुक्तों से प्रत्यक्ष इनपुटों को प्राप्त करने की आवश्यकता महसूस की गई।

अभीष्ट उद्देश्य सहित हमने विशेष आर्थिक क्षेत्र में यूनितें द्वारा किए गए औपचारिक/सैद्धांतिक अनुमोदनों, अधिसूचना और अनुवर्ती कारबार कार्यकलापों के संबंध में विभिन्न पहलुओं पर प्रश्नों वाली प्रश्नावली को जारी करते हुए हमारे सर्वेक्षण के लिए लेखापरीक्षा नमूना में से 11 राज्यों/यूटी<sup>18</sup> में फैले 91 विकासको, 532 यूनितें और 9 विकास आयुक्तों के नमूनों का चयन किया।

---

<sup>18</sup> आन्ध्र प्रदेश, चण्डीगढ़, दिल्ली, गुजरात, हरियाणा, कर्नाटक, महाराष्ट्र, ओडिसा, राजस्थान, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल।

प्रतिक्रिया में, 39 विकासको (91 विकासको का 43 प्रतिशत), 173 यूनिटों (532 यूनिटों का 33 प्रतिशत) और 9 विकास आयुक्तों ने हमारी सर्वेक्षण प्रश्नावली पर अपनी प्रतिक्रिया दी।

हमारी सर्वेक्षण प्रश्नावली की प्रतिक्रिया में यह देखा गया कि अधिकतर विकासको/यूनिटों ने बीओए/यूएसी से अनुमोदन, दावों/रियासत की मंजूरी प्राप्त करने और शिकायत निवारण सहित सेज से डी-नोटिफिकेशन और एक्जिट की प्रक्रिया पर संतुष्टि व्यक्त की। तथापि, शिकायतों के लिए निवारण तंत्र पर्याप्त नहीं है। बीओए से अनुमोदन प्राप्त करने, दस्तावेजों को प्रस्तुत करने और प्रत्येक राज्य में सिंगल विंडो मंजूरी तंत्र की स्थापना के लिए निर्धारित समय सीमा अपेक्षित है। सेज यूनिटों ने भी महसूस किया कि सेज के लिए एमएटी और डीडीटी के लिए छूट वापिस लेने के बाद सेजों में परिचालन की तुलना में डीटीए में परिचालन करना अधिक लाभकारी है। भारत द्वारा अधिक मुक्त व्यापार करारों पर हस्ताक्षर करने ने सेजों के बाहर भारतीय निर्यातकों को शुल्क मुक्त इनपुटों को आयात करने के लिए सक्षम बना दिया जिसने सेजों में परिचालन करने वाले निर्यातकों के लिए हतोत्साहन के रूप में कार्य किया। सेज यूनिटों को निर्यात लाभ में डीटीए यूनिटों की तुलना में पर्याप्त रूप से कमी आई है। वैश्विक मंदी और कर अवकाश की समाप्ति ने प्रक्षेपण और वास्तविक के बीच कमी के लिए मुख्य कारण बतलाए जिनका साथ अत्यधिक प्रतिबन्धों, अवसंचनात्मक सुविधाओं की कमी और जटिल भूमि अधिग्रहण जैसे दूसरे कारणों द्वारा दिया गया। सेजों ने मुख्यतः अवसंचना सुविधाओं और घरेलू बाजार में वृद्धि, खराब वैश्विक बाजार, अत्यधिक प्रतिबन्धों, करावकाश की समाप्ति और एमएटी की शुरुआत के कारण डी-नोटिफिकेशन का विकल्प दिया था।

बीओए को फ्लेग किए गए मामलों के संबंध में विकास आयुक्तों के अनुभव, यूएसी के सदस्यों द्वारा विकासको/यूनिटों से संबंधित मामलों का निपटान और यूनिटों के प्रभावी निष्पादन के लिए एपीआर/क्यूपीआर में विकासको/यूनिटों द्वारा प्रस्तुत की गई जानकारी की पर्याप्तता संतोषजनक है। लगभग 12 प्रतिशत डीसीज ने सहमति दी कि सिंगल विंडो मंजूरी तंत्र अधिक प्रभावी

नहीं है। 56 प्रतिशत डीसीज ने व्यक्त किया कि सेजों में दी गई रियायतें/छूट पर्याप्त हैं, जबकि 12 प्रतिशत उनसे असहमत थे। राजकोषीय नीति में निरंतर परिवर्तनों, ब्याज की कमी, सानिध्य प्रतिमानों और सार्वजनिक उपयोगिता के रूप में सेज की मान्यता न होने आदि को सेजों के कार्य चालन में अवरोधन के लिए कारण माना गया था।

प्राप्त किए गए नमूने और प्रतिक्रियाओं के ब्यौरों को परिशिष्ट 6 में दिया गया है।

एफआईईओ और पीएचडीसीसीआई ने निर्यातकों और उद्योगों जहां सेजों की स्थापना के लिए कृषि भूमि के अधिग्रहण को बहुत महत्वपूर्ण मुद्दा समझा गया था, के मतों को व्यक्त किया। दूसरा मामला उन जिलों के केन्द्रीकरण से संबंधित है जो अपेक्षाकृत अधिक औद्योगिकृत हैं या समुद्र से जुड़े राज्यों में स्थित हैं जिससे क्षेत्रीय असंतुलन और आय में असमानता उत्पन्न होती है। इसके अलावा, विभिन्न क्षेत्रों में सेज की स्थापना के लिए विभिन्न भूमि आवश्यकता मानदण्ड भी विशेष क्षेत्रों में सेज के केन्द्रीकरण का सृजन करते हैं। इस तथ्य से यह स्पष्ट है कि भारत में 60% सेज आईटी आधारित उत्पादों और सेवा क्षेत्रों में समाविष्ट हैं और यह माना जाता है कि भारत में सेज घरेलू टैरिफ क्षेत्रों से जोनों ने स्थानांतरण द्वारा कर प्रोत्साहनों को प्राप्त करने के लिए सूचना प्रौद्योगिकी हेतु आकर्षक क्षेत्र बन गया है।

सेजों की समग्र कार्यप्रणाली के संबंध में खरीद/सामग्रियों/सेवाओं के निर्यात के लिए सीमाशुल्क प्राधिकारियों से अनुमति प्राप्त करना और दावों अर्थात् छूट, सीएसटी आदि की मंजूरी प्राप्त करने को मुख्य कठिनाईयां माना जाता था। व्यापक रूप से सिंगल विंडो प्रणाली की गैर मौजूदगी और कतिपय प्रक्रियाओं, अर्थात् सेज से एक्जिट, में स्पष्टता की कमी के परिणामस्वरूप सेज के लिए प्रचालन में अक्षमता आई। देखा गया मुख्य परिवर्तन भारत में सेज अवधारणा के प्रति सेज विकासको/यूनिटों के निराशावादी दृष्टिकोण में परिवर्तन है। यह डीटीए में कार्य कर रहे निर्यातकों के लिए बहुत से निर्यात प्रोत्साहनों को बढ़ाने के कारण हैं जिनसे अंत में सेज में कार्यरत निर्यातकों के लिए हतोत्साहन के रूप में कार्य किया। पीएचडी चैम्बर का विश्वास है कि



डीटीए क्षेत्र में कार्य करना सेजों में कार्य करने की तुलना में अधिक लाभकारी बन गया है।

पणधारकों की प्रतिक्रिया के सार को नीचे बॉक्स में दिया गया है

#### बॉक्स संख्या-16

- सिंगल विंडो मंजूरी में सभी मंजूरीयों को एकीकृत नहीं किया गया है इसलिए यह अभीष्ट उद्देश्य को पूरा नहीं कर रही थी। राज्य स्तर के अधिनियमों के अभाव ने समस्या को बढ़ा दिया।
- न्यूनतम वैकल्पिक (एमएटी) और लाभांश वितरण कर (डीडीटी) सेजों की वृद्धि बाधाओं के रूप में कार्य करते हुए प्रतीत होते हैं जोकि डी-नोटिफिकेशन के महत्व से स्पष्ट था।
- आईटी/आईटीईएस क्षेत्र दक्ष जनशक्ति और प्लग एण्ड प्ले सुविधाओं की उपलब्धता के कारण दूसरे क्षेत्रों को सीमित करते हैं।
- अब अधिक वित्तीय लाभों के लिए सेजों से बाहर डीटीए में कार्य करना लाभकारी है।

*सिफारिश: विशेष मॉनिटरिंग उपायों के अलावा आंतरिक लेखापरीक्षा किए जाने की आवश्यकता है हस्त्य और ऑनलाइन प्रणाली दोनों में एमओसीएण्डआई के साथ सेज डाटाबेस प्रबंधन प्रणाली के नीतिगत नियंत्रण को कायम रखते हुए आंतरिक नियंत्रण को सुदृढ़ किए जाने की आवश्यकता है।*

#### 7. निष्कर्ष

लेखापरीक्षा ने देखा कि एमओसीएण्डआई ने नागरिकों और राज्य के लिए वास्तविक सामाजिक-आर्थिक अभिलाभों के लिए इसके उद्देश्यों और कार्यों के अनुरूप कोई मापक योग्य निष्पादन सूचक निर्धारित नहीं किए हैं। सेज नीति और प्रक्रियाओं को सभी राज्यों को शामिल करने के प्रति निर्देशित नहीं किया गया था। बैंच माकिंग के लिए सेज काल चक्र के प्रत्येक स्तर हेतु कोई समय सीमा नहीं थी।

उपयुक्त सुधारात्मक उपायों या निवारक कार्रवाई के बिना तदनुसूची विस्तारणों की प्रणाली के कारण डी-नोटिफिकेशन और वाणिज्यिक उद्देश्यों के लिए भूमि के विचलन हुए जोकि प्रणाली की समीक्षा के पालन को आवश्यक बनाता है।

प्रत्येक बजट के साथ प्रस्तुत किए जाने वाले सेजों के विभिन्न कर रियायतों के कारण राजस्व हानि पर विवरण व्याख्यात्मक नहीं हैं क्योंकि इन पर केंद्रीय उत्पाद एवं सेवा कर के कारण दी गई रियायतों पर विचार नहीं किया जाता। आयकर अधिनियम, 1961 में विदेशी मुद्रा के समय पर प्रेषण का प्रावधान नहीं किया गया, या तो विकास आयुक्त या आधिकारिक एसटी कमिश्नरियों द्वारा परित्यक्त एसटी की कैचरिंग, लेखाकरण और मॉनिटरिंग के लिए कोई तंत्र मौजूद नहीं था। डीटीए में ऐसे छूट प्राप्त माल की मंजूरीयों पर तैयार उत्पादों के विनिर्माण के लिए उपयोग किए गए इनपुटों पर छोड़े गए शुल्क की वसूली के लिए कोई प्रावधान नहीं है क्योंकि यह कार्य ईओयूज में किया जाता है। ₹ 1654 करोड़ की राशि के अनुचित कर दावों के कई मामलों के संसाधन में कर प्रशासन (प्रत्यक्ष कर और अप्रत्यक्ष कर) की विफलता लागू कर संवीक्षा प्रक्रिया की मजबूती पर प्रश्न चिह्न लगाती है। इसके अलावा, राज्य संविधि अर्थात् स्टैम्प शुल्क, वैट, सीएसटी आदि के अंतर्गत रियायतों को किसी मॉनिटरिंग तंत्र की अनुपस्थिति में परिभाषित नहीं किया जा सकता।

देश में सेजों की सामान्य उपलब्धियां कुछ विकसित राज्यों में परिचालित कुछ सेजों के योगदान के कारण हैं। इन सेजों में से कई को 1965-2005 के बीच ईपीजेड प्रणाली में स्थापित किया गया था। देश में कई सेज अनुमोदन/ अधिसूचना स्तर पर बने रहे जिसे इस तथ्य से दर्शाया गया है कि प्रचालन से अधिसूचित क्षेत्रों का प्रतिशत केवल 38.78 प्रतिशत है। सेजों के सभी क्षेत्रों द्वारा अभीष्ट सामाजिक आर्थिक उद्देश्यों की प्राप्ति में महत्वपूर्ण गिरावट पर विचार करते हुए सरकार के लिए गैर-प्रचालन और कम निष्पादक क्षेत्रों की वृद्धि में बाधा पहुँचाने वाले कारकों की समीक्षा करने की तुरंत आवश्यकता है।

मॉनिटरिंग और आंतरिक लेखापरीक्षा को सेजों की समस्त योजना में तुरंत ध्यान देने की आवश्यकता है। सेज ऑनलाइन डाटाबेस प्रबंधन प्रणाली के नीतिगत नियंत्रण निजी प्रचालक एनएसडीएल से आउटसोर्स किए गए हैं। प्रभावकारी आंतरिक लेखापरीक्षा सेट-अप के अभाव में विकास आयुक्तों, विकासकों और यूनिट, धारकों की गलत मॉनिटरिंग की जा रही है। यह राष्ट्र की वृद्धि की गति के साथ-साथ राजस्व प्रशासन के लिए भारी जोखिम उत्पन्न करता है।

डीओसी ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों से सहमति प्रकट की और स्वीकार किया (जून 2014) कि भारत सरकार ने केन्द्र और राज्य स्तरों पर गुणवत्ता अवसंरचना द्वारा समर्थित और आकर्षक वित्तीय पैकेज द्वारा प्रशंसित आर्थिक वृद्धि के लिए सेज को एक इंजन बनाने हेतु सेज अधिनियम, 2005 प्रस्तुत किया। तथापि, सेजों में आश्चर्यजनक वृद्धि की संभावना है, फिर भी सेज वृद्धि के रूप में आने वाले एमएटी और डीडीटी लगाने के कारण सेजों के विकास पर प्रतिकूल प्रभाव, सेजों को एफटीपी के निर्यात संवर्धक लाभों को लागू न करने जैसे कई अवरोधकों का निवारण करने की आवश्यकता है। एलएआरआर अधिनियम, 2013 के लागू करने के परिणामस्वरूप बड़े सेजों की स्थापना के लिए सेज में सामीप्य स्थापित करने हेतु भूमि अधिग्रहण में कठिनाइयां आई थीं। मास्टर प्लान के लिए राज्य/केन्द्र प्राधिकरणों से विविध अनुमतियां डीसीज और यूएसीज को शक्तियों का प्रत्यायोजन न देने के कारण विभिन्न स्तरों पर पर्यावरणीय मंजूरी ने भी सेजों की वृद्धि में विघ्न डाला।

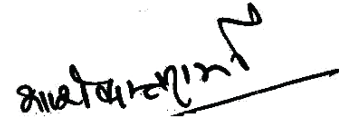
लेखापरीक्षा की राय है कि बेहतर परिणाम के लिए नीति फ्रेमवर्क और इसके कार्यान्वयन पर पुनर्विचार करने की आवश्यकता है।

नई दिल्ली  
दिनांक: 28 जुलाई 2014



(नीलोत्पल गोस्वामी)  
प्रधान निदेशक (सीमाशुल्क)

प्रतिहस्ताक्षरित



नई दिल्ली  
दिनांक: 30 जुलाई 2014

(शशि कान्त शर्मा)  
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक