

अध्याय III

आंतरिक नियंत्रणों की प्रभावकारिता

3.1 आंतरिक नियंत्रण किसी सत्व के प्रबंधन और कार्मिकों द्वारा की जाने वाली एक अभिन्न प्रक्रिया है। यह जोखिम का समाधान करती है और सत्व के लक्ष्य के लिए तर्कसंगत आश्वासन उपलब्ध कराती है कि सत्व निम्नलिखित सामान्य उद्देश्य प्राप्त कर रहा है:

- क) व्यवस्थित, नैतिक, मितव्ययी, दक्ष और कुशल परिचालन का निष्पादन;
- ख) जवाबदेही का दायित्व निभाना;
- ग) लागू कानून और विनियमों का अनुपालन;
- घ) हानि, दुरुपयोग और क्षति के प्रति संसाधनों की सुरक्षा।

3.2 हमने पाया कि विभागीय अधिकारियों ने ₹ 116.03 करोड़ के राजस्व की अन्तर्ग्रस्तता वाले कुछ मामलों में देय प्रक्रियाओं का अनुपालन नहीं किया। हमने ये आपत्तियां 8 ड्राफ्ट ऑडिट पैराग्राफों के माध्यम से मंत्रालय को बताई। मंत्रालय ने 6 ड्राफ्ट ऑडिट पैराग्राफों की लेखापरीक्षा आपत्तियां स्वीकार (मार्च 2014) की थी और ₹ 2.57 करोड़ के राजस्व सहित 3 मामलों में उपचारी कार्यवाही प्रारंभ की/पूरी की। इन पैराग्राफों के ब्यौरे परिशिष्ट IV में उपलब्ध है। 1 मामले में मंत्रालय का उत्तर अभी तक प्रतीक्षित है (मार्च 2014)।

3.3 विवरणियों की संवीक्षा

सीबीईसी ने 1996 में भुगतान योग्य केन्द्रीय उत्पाद शुल्क का और 2001 में सेवा कर के लिए स्वनिर्धारण शुरू किया। स्वनिर्धारण शुरू करके विभाग ने विवरणियों/निर्धारणों की संवीक्षा, आन्तरिक लेखापरीक्षा और अपवंचन-विरोध के माध्यम से एक मजबूत अनुपालन सत्यापन तंत्र भी उपलब्ध कराया। निर्धारणों की संवीक्षा की महत्वपूर्ण भूमिका, जैसा कि अप्रत्यक्ष कर पर टास्क फोर्स 2002 के प्रतिवेदन में दर्शाया गया है, कहती है कि “यह मत है कि निर्धारण केन्द्रीय उत्पाद शुल्क अधिकारियों का मुख्य कार्य होना चाहिए। करदाता द्वारा स्वनिर्धारण केवल एक सुविधा है और शुल्क भुगतान की शुद्धता सुनिश्चित

करने में केंद्रीय उत्पाद शुल्क अधिकारियों के सांविधिक उत्तरदायित्व को कम नहीं किया जाना चाहिए। इसमें कोई संदेह नहीं कि लेखापरीक्षा और अपवंचना-विरोध की अपनी-अपनी भूमिका है परन्तु निर्धारण या निर्धारण की पुष्टि केन्द्रीय उत्पाद-शुल्क अधिकारियों की प्रमुख जिम्मेदारी बनी रहेगी।”

लेखापरीक्षा ने पाया कि विवरणियों की संवीक्षा एक उपेक्षित कार्य था। लेखापरीक्षा ने नीचे दर्शाए गए मामलों में अनियमितताओं का पता लगाया जिनका पता लगाया जा सकता था यदि विभाग ने निर्धारित प्रक्रियाओं के अनुसार संवीक्षा की होती।

3.3.1 सेनवेट क्रेडिट की अनियमित प्राप्ति का पता लगाने में विफलता

केन्द्रीय उत्पाद शुल्क विवरणी 2008 की संवीक्षा मैनुअल के अनुसार विभाग सेनवेट क्रेडिट नियमावली 2004 के संबंध में इनपुट, पूंजीगत माल और इनपुट सेवाओं पर सेनवेट क्रेडिट की सही प्राप्ति को सुनिश्चित करने में एक प्रमुख भूमिका निभाता है। सेनवेट क्रेडिट नियमावली 2004 के नियम 9(2) के अनुसार कोई सेनवेट क्रेडिट न लिया जाएगा जब तक कि केन्द्रीय उत्पाद शुल्क नियमावली, 2002 या सेवा कर नियमावली, 1994 जैसा मामला हों, के अन्तर्गत निर्धारित सभी ब्यौरों को उक्त दस्तावेज में निर्दिष्ट न हो।

हल्दिया कमिश्नरी में हावड़ा पश्चिम-II डिवीजन के रेंज-IV के अधिकारी ने मै. वृदा इंजीनियर्स प्रा. लि. के कुछ उच्च मूल्य इनपुट सेवा बीजकों की संवीक्षा की जिन पर निर्धारिती द्वारा सेनवेट क्रेडिट प्राप्त किया गया था। लेखापरीक्षा ने भी उन बीजकों की संवीक्षा की और पाया कि दो बीजक जो निर्धारिती के किसी पंजीकृत परिसर को संबोधित नहीं थे, पर जून 2010 माह के दौरान ₹ 18.85 लाख का सेनवेट क्रेडिट प्राप्त किया गया था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 18.85 लाख के सेनवेट क्रेडिट की अनियमित प्राप्ति की गई। विस्तृत संवीक्षा के बावजूद विभाग अनियमित रूप से प्राप्त सेनवेट क्रेडिट का पता लगाने में विफल रहा।

जब हमने इसे इंगित किया (मई 2012), कमिश्नरी ने आपत्ति को स्वीकार किया तथा सूचित किया (दिसम्बर 2013) कि एससीएन जारी किया जाने वाला था। मंत्रालय ने गलत रूप से प्राप्त किए गए सेनवेट क्रेडिट की वसूली

करने के लिए एससीएन जारी करने की पुष्टि की (जनवरी 2014)। तथापि, इसने यह कहते हुए विभागीय चूक को स्वीकार नहीं किया कि सेनवेट क्रेडिट की अनियमित प्राप्ति का आवधिक विवरणियों की संवीक्षा के दौरान पता नहीं लगाया जा सका क्योंकि निर्धारिती ने विवरणियों के साथ इन दस्तावेजों को विभाग को प्रस्तुत नहीं किया था।

मंत्रालय का मत स्वीकार्य नहीं है क्योंकि रेंज अधिकारी ने आपत्तिकृत बीजकों को संवीक्षा के लिए विशेष रूप से मंगवाया था (अगस्त 2011) और निर्धारिती ने विभाग के समक्ष उन्हें प्रस्तुत किया था (सितम्बर 2011)।

3.3.2 सेनवेट क्रेडिट के गलत उपयोग द्वारा शुल्क का अनियमित भुगतान

केन्द्रीय उत्पाद विवरणियों की संवीक्षा मैनुअल के पैरा 2.1.1 क (19) में निर्दिष्ट दिशानिर्देशों के अनुसार केन्द्रीय उत्पाद शुल्क विवरणियों की संवीक्षा करने वाले विभागीय अधिकारी को उन मामलों पर कार्रवाई करनी है जहां निर्धारिती ने देय तारीख से 30 दिनों के बाद शुल्क नहीं दिया है। केन्द्रीय उत्पाद शुल्क नियमावली 2002 का नियम 8(3क) बताता है कि यदि एक निर्धारिती देय तारीख से तीस दिनों के बाद भी शुल्क का भुगतान नहीं करता, तब वह ब्याज सहित बकाया राशि अदा करने की तारीख तक सेनवेट क्रेडिट का उपयोग किए बिना, निकासी के समय प्रत्येक खेप के लिए केन्द्रीय उत्पाद शुल्क का भुगतान करेगा। किसी विफलता की स्थिति में यह माना जाएगा कि ऐसे माल की निकासी शुल्क के भुगतान के बिना की गई है और नियमावली में बताए गए परिणाम और शास्तियां लागू होंगी।

पटना कमिश्नरी में मै. कार्बन रिसोर्सज प्रा. लि. यूनिट - II, बेगुसराय, ने मार्च 2011, अक्टूबर 2011 और मार्च 2012 के माह के लिए शुल्क का भुगतान, 30 दिनों से अधिक विलम्ब से किया था। निर्धारिती लिए प्रत्येक निकासी की गई खेप के लिए नकद में शुल्क का भुगतान करना अपेक्षित था। तथापि, निर्धारिती ने 30 दिनों से अधिक चूक की अवधि के दौरान 18 खेपों पर शुल्क के भुगतान के लिए ₹ 12.14 लाख के सेनवेट क्रेडिट का उपयोग किया। सेनवेट क्रेडिट से ऐसे भुगतान अनियमित थे और ब्याज तथा शास्ति सहित वसूली योग्य थे।

विभाग, सेनवेट क्रेडिट का उपयोग किए बिना खेपवार शुल्क भुगतान के लिए निर्धारिती को निर्देश देने हेतु कोई कार्रवाई करने में विफल रहा जिसके परिणामस्वरूप सेनवेट क्रेडिट का अनियमित उपयोग किया गया।

हमने सितम्बर 2012 में इसके बारे में बताया, मंत्रालय ने लेखापरीक्षा आपत्ति स्वीकार की (मार्च 2014) और बताया कि निर्धारिती ने ₹ 12.14 लाख की राशि ₹ 0.49 लाख के ब्याज के साथ भुगतान कर दी थी। मंत्रालय ने आगे कहा कि ऐसी चूकों के मामलों में नियम 8(4) के प्रावधानों को आवाहन करने हेतु क्षेत्रीय कार्यालयों को निर्देश जारी कर दिये थे।

3.4 आंतरिक लेखापरीक्षा

आंतरिक लेखापरीक्षा, विभाग में मुख्य अनुपालन सत्यापन तंत्रों में से एक है, जो निर्धारित नियम और विनियमों के साथ अनुपालन का स्तर सुनिश्चित करने हेतु, निर्धारित प्रक्रियाओं के पालन द्वारा जोखिम मापदण्डों के आधार पर, निर्धारिती इकाईयों के चयन सहित, निर्धारिती के दस्तावेजों की संवीक्षा द्वारा निर्धारिती परिसर में लेखापरीक्षा करती है। आंतरिक लेखापरीक्षा को केन्द्रीय उत्पाद शुल्क और सेवा कर नियमों के अंतर्गत निर्धारितियों के पंजीकृत परिसरों में रखे अभिलेख तक पहुँचने की शक्ति प्राप्त है। महानिदेशक लेखापरीक्षा को अहमदाबाद, मुम्बई, दिल्ली, बेंगलुरु, कोलकाता, चेन्नई, हैदराबाद में अपनी सात इकाईयों सहित आयुक्तालय (जो वास्तव में लेखापरीक्षा प्रक्रिया चलाते हैं) और सभी लेखापरीक्षा मामलों पर बोर्ड के साथ केन्द्रीकृत संपर्क प्रदान करना होता है। एक तरफ यह नीति निर्माण में बोर्ड की सहायता करता है और सलाह देता है और दूसरी तरफ स्थानीय स्तर पर लेखापरीक्षा की योजना, सहयोग, निरीक्षण और आयोजन में मार्गदर्शन करता है और व्यावहारिक दिशा निर्देश प्रदान करता है। सभी आयुक्तालयों में एक लेखापरीक्षा सैल होता है जो सहायक/उप आयुक्त और लेखापरीक्षकों द्वारा संचालित होता है और अपर/संयुक्त आयुक्त इसकी अध्यक्षता करते हैं तथा यह सैल लेखापरीक्षा योजना को तैयार करता है, समन्वय स्थापित करता है और उस पर निगरानी रखता है। आंतरिक लेखापरीक्षा दलों जिसमें अधीक्षक और निरीक्षक शामिल हैं, द्वारा यह लेखापरीक्षा की जाती है।

हमने विभाग की आंतरिक लेखापरीक्षा सैल द्वारा निर्धारितियों की चयन प्रक्रिया और आंतरिक लेखापरीक्षा दलों द्वारा पहले से लेखापरीक्षित कुछ निर्धारितियों के अभिलेखों के सत्यापन से आंतरिक लेखापरीक्षा दलों द्वारा की गई वास्तविक लेखापरीक्षा की दक्षता की जांच करने का प्रयास किया। कुछ मामले निम्नलिखित पैराग्राफों में दिए गए हैं।

3.4.1 आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा उत्पाद शुल्क योग्य माल के कम निर्धारण का पता न लगाना

केन्द्रीय उत्पाद शुल्क लेखापरीक्षा मैनुअल 2008 के अनुबंध (ई) के अनुसार लेखापरीक्षकों के लिए केन्द्रीय उत्पाद शुल्क के अल्प मूल्यांकन को खोजने के लिए अन्य बातों के साथ-साथ, लागत लेखापरीक्षा रिपोर्ट की जांच कर यह सुनिश्चित करना चाहिए कि क्या कोई संबंधित पार्टी लेन-देन, गुप्त कम्पनियों/संबंधित पार्टियों को उत्पाद शुल्क योग्य उत्पादों के हस्तांतरण के रूप में किया गया है। केन्द्रीय उत्पाद शुल्क मूल्यांकन (उत्पाद शुल्क योग्य माल का कीमत निर्धारण) नियमावली, 2000 के नियम 9 के उपबंध के साथ पठित नियम 8 बताता है कि जहां उत्पाद शुल्क योग्य माल निर्धारिती द्वारा बेचा नहीं जाता बल्कि दूसरी वस्तुओं के विनिर्माण में इसके द्वारा या निर्धारिती के संबंधित व्यक्ति द्वारा उपयोग किया जाता है, ऐसे माल का निर्धारण मूल्य माल की उत्पादन या विनिर्माण की लागत का एक सौ दस प्रतिशत होगा। इसके अतिरिक्त, बोर्ड ने स्पष्टीकरण दिया था (13 फरवरी 2003) कि आंतरिक खपत किए गए माल का मूल्य केवल लागत लेखांकन मानदण्ड (सीएस-4) पद्धति के अनुसार ही निर्धारित किया जाना चाहिए।

नासिक आयुक्तालय के अंतर्गत, केन्द्रीय उत्पाद शुल्क टैरिफ अधिनियम, 1985 के अध्याय 85 के अन्तर्गत वर्गीकरण योग्य मोटर वाहन कलपुर्जों के विनिर्माण में लगे, निर्धारिती रिलाएबल ऑटोटेक प्रा. लि. के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि निर्धारिती ने 2008-2009 से 2010-11 के दौरान चेकन और पुणे में अपनी दूसरी यूनिटों को तैयार माल भेजा था। लेखापरीक्षा ने पाया कि निर्धारिती ने उपरोक्त प्रावधानों के अनुसार ऐसी निकासी के लिए अपेक्षित लागत लेखापरीक्षा रिपोर्ट (सीएस-4) तैयार नहीं की थी।

जब हमने उसे इंगित किया (मार्च 2012), तो विभाग ने सूचना दी (जून 2012) कि निर्धारिती ने वर्ष 2008-09, 2009-10 और 2010-11 के लिए उत्पादन लागत का प्रमाण पत्र जमा कर दिया था। ₹ 15.34 लाख का परिकलित अन्तर शुल्क ₹ 4.83 लाख के ब्याज सहित अदा कर दिया गया था।

निर्धारिती की आन्तरिक लेखापरीक्षा मार्च 2011 तक की अवधि को कवर करते हुए मार्च 2011 में की गई थी; तथापि, अनियमितता का इसके द्वारा पता नहीं लगाया गया।

मंत्रालय ने आपत्ति को स्वीकार किया (मार्च 2014) और ₹ 15.34 लाख अन्तर शुल्क की ₹ 4.83 लाख के ब्याज सहित अदायगी को सूचित किया। मंत्रालय ने आगे बताया कि निर्धारिती द्वारा उसकी अन्य इकाईयों को उत्पाद शुल्क योग्य माल की निकासी के तथ्य को प्रकट नहीं किया गया, जिस कारण मामले को आगे जांच हेतु लेखापरीक्षा योजना में सम्मिलित नहीं किया जा सका।

3.4.2 आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा सेनवेट क्रेडिट की अनियमित प्राप्ति का पता न लगाना

केन्द्रीय उत्पाद शुल्क लेखापरीक्षा मैनुअल, 2008 के अनुबंध ई के अनुसार लागत लेखापरीक्षा रिपोर्ट का सत्यापन, बड़े खाते में डाली गई मदों पर प्राप्त सेनवेट क्रेडिट को लौटाने की जांच के लिए किया जाना चाहिए। उपलब्ध जानकारी के आधार पर लेखापरीक्षकों को सेनवेट क्रेडिट की राशि, जिसे लौटाना आवश्यक हो, को परिमाणित करने की आवश्यकता होती है। इसके अतिरिक्त, सेनवेट क्रेडिट नियमावली, 2004 के नियम 3(5बी) के अनुसार यदि उपयोग किये जाने से पहले एक इनपुट या पूंजीगत माल के मूल्य, जिस पर सेनवेट क्रेडिट लिया गया है, को पूर्ण रूप से बड़े खाते में डाला गया है या पूर्णरूप से बड़े खाते में डालने हेतु कोई प्रावधान बही खाते में किया गया है तब विनिर्माता या सेवा प्रदाता, जैसा भी मामला हो, उक्त इनपुट या पूंजीगत माल के संबंध में लिये गए सेनवेट क्रेडिट के बराबर राशि का भुगतान करेगा। दिनांक 22 फरवरी 1995 और 16 जुलाई 2002 के परिपत्रों के माध्यम से बोर्ड ने स्पष्ट किया कि इनपुट/पूंजीगत माल जिन्हे उपयोग हेतु अप्रचलित या

अनुप्रयुक्त मानकर बट्टे खाते में डाल दिया गया हो, पर प्राप्त मोडवेट/सेनवेट क्रेडिट को वापस किया जाना अपेक्षित है।

मुम्बई ॥ कमिश्नरी में, केन्द्रीय उत्पाद शुल्क टैरिफ अधिनियम 1985 के अध्याय 27 के अन्तर्गत वर्गीकरण योग्य वाहनों के लिए ईंधन के रूप में उपयोग की जाने वाली सम्पीड़ित प्राकृतिक गैस के विनिर्माण में लगे, मै. महानगर गैस लि. के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि निर्धारिती ने अपने कारखाने में प्राप्त इनपुटों पर दिए गए शुल्क के सेनवेट क्रेडिट को प्राप्त किया था। 2009-10 और 2010-11 की अवधि के लिए निर्धारिती के परीक्षण शेष से पता चला कि निर्धारिती ने वर्ष 2009-10 और 2010-11 के लिए ₹ 1.30 करोड़ मूल्य की अप्रचलित परिसम्पतियों और स्टॉक को बट्टे खाते में डाल दिया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि ऐसे इनपुटों पर ₹ 19.30 लाख के शुल्क के समान क्रेडिट को वापस नहीं लौटाया गया था जिसे ब्याज सहित वसूल किया जाना अपेक्षित था।

जब हमने इसे इंगित किया (जुलाई 2011), तो विभाग ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया और सूचना दी (अक्टूबर 2012) कि ₹ 1.30 करोड़ में से ₹ 21.00 लाख उस परिसम्पत्ति से संबंधित थे जिस पर कोई सेनवेट क्रेडिट प्राप्त नहीं किया गया था। निर्धारिती ने ₹ 1.01 लाख के ब्याज सहित ₹ 12.44 लाख का क्रेडिट लौटा दिया।

2009-10 तक की अवधि के लिए निर्धारिती की आंतरिक लेखापरीक्षा मार्च 2011 में की गई थी, लेकिन यह अनियमितता का पता लगाने में विफल रही। मंत्रालय ने आपत्ति स्वीकार की (फरवरी 2014) और सूचित किया कि निर्धारिती को ₹ 21.23 लाख का एससीएन जारी किया गया था। मंत्रालय ने आगे कहा कि आंतरिक लेखापरीक्षा के दौरान कुछ आपत्तियों का छूट जाना मात्र संयोग था।

3.5 अन्य मामलें

3.5.1 सेनवेट क्रेडिट का अनियमित उपयोग

अधिसूचना सं. 46/2001-सी.ई. (एन.टी.) दिनांक 26 जून 2001 के साथ पठित केन्द्रीय उत्पाद शुल्क नियमावली, 2002 का नियम 20, निर्यात के लिए उत्पादन कारखाने से किसी उत्पाद शुल्क योग्य माल को, शुल्क के भुगतान के बिना वेयरहाउस में भेजने की सुविधा प्रदान करता है। समय-समय पर संशोधित परिपत्र सं. 581/18/2001-सीएक्स, दिनांक 29 जून 2001 के माध्यम से सीबीइसी ने स्पष्ट रूप से बल दिया कि निर्यात के लिए बनाए गए माल को इस शर्त के साथ क्षेत्राधिकारी सहायक/उपयुक्त की अनुमति से वेयरहाउस से घरेलू खपत हेतु भेजा जा सकता है कि निकासी, नियम 8 के अन्तर्गत तैयार किए गए बीजकों पर शुल्क, ब्याज और अन्य प्रभारों के नगद भुगतान द्वारा की जाएगी।

हल्दिया कमिश्नरी में मै. हल्दिया पेट्रोकेमिकल्स लि. ने मोटर स्पिरिट, बेन्जीन, पाई गैस आदि को अपने वेयरहाउस में स्थानांतरित किया। नवम्बर 2007 के दौरान इस माल को नकद भुगतान के बजाय सेनवेट खाते के माध्यम से यथोचित शुल्क के भुगतान पर वेयरहाउस से घरेलू खपत के लिए विपथन किया गया था जिससे बोर्ड के उपरोक्त स्पष्टीकरण का उल्लंघन हुआ। इसके अलावा, निर्धारिती ने माल के ऐसे विपथन के लिए सक्षम क्षेत्र प्राधिकारी से अनुमति प्राप्त नहीं की थी। इसके परिणामस्वरूप ₹ 45.76 लाख के सेनवेट क्रेडिट का अनियमित उपयोग हुआ जोकि लागू ब्याज सहित वसूली योग्य था।

जब हमने इसे इंगित किया (दिसम्बर 2008) तब विभाग ने आपत्ति को स्वीकार किया (फरवरी 2012) और सूचना दी कि अप्रैल 2005 से दिसम्बर 2009 की अवधि के लिए मई 2010 में जारी किए गए ₹ 56.41 करोड़ के कारण बताओ नोटिस का मार्च 2012 में समान शास्ति लगाने सहित पुष्टिकरण किया गया था। सक्षम प्राधिकारी से पूर्व अनुमोदन लिए बिना

निर्यात के लिए बनाए गए माल के घरेलू खपत हेतु विपथन पर विभागीय प्राधिकारियों द्वारा बोर्ड के निर्देशों के अननुपालन को मंत्रालय के ध्यान में लाया गया था। मंत्रालय का उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2014)।

सी. नेडुंचेलियन

नई दिल्ली

(सी नेडुंचेलियन)

दिनांक: 8 मई 2014

प्रधान निदेशक (केन्द्रीय उत्पाद शुल्क)

प्रतिहस्ताक्षरित

शशि कान्त शर्मा

नई दिल्ली

(शशि कान्त शर्मा)

दिनांक: 8 मई 2014

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक