अध्याय 1: प्रस्तावना

1.1 पृष्ठभूमि

काण्डला में पहले निर्यात प्रसंस्करण क्षेत्र (ईपीज़ेड) के बनने के अठ्ठारह वर्ष बाद और सेज के बनने से 20 वर्ष पूर्व निर्यात उन्मुख इकाई योजना (ईओयू) दिसम्बर 1980 में शुरू की गई थी। पिछले कुछ वर्षों में योजना में विभिन्न परिवर्तन आये और उसका कार्य क्षेत्र भी काफी हद तक बढ़ा। योजना में स्वदेशी पूँजीगत माल, कच्चे माल का शुल्क मुक्त आयात/खरीद का प्रावधान है। इन इकाईयों को अनुमति पत्र (एलओपी) में निर्दिष्ट अनुसार मूल्य संवर्धन के स्तर को प्राप्त करने के लिये और सीमाशुल्क बांड के अंतर्गत करना होता है। योजना का प्रशासिनक नियंत्रण डीओसी के अधीन है। योजना के लाभ एफटीपी के अध्याय 6 के अंतर्गत अनुमेय हैं और डीओसी के अंतर्गत डीसी कार्य पद्धति द्वारा प्रशासित महानिदेशक विदेश व्यापार (डीजीएफटी) एफटीपी प्रबंधन के लिये पूर्ण रूप से उत्तरदायी है।

1.2 योजना का उद्देश्य

योजना अतिरिक्त उत्पाद क्षमता[1] उत्पन्न करके निर्यात को बढ़ाने के उद्देश्य से शुरू की गई थी। यह विशिष्ट निर्यात देयता को प्राप्त करने के लिये देश (सेज से बाहर) में कही भी व्यापार इकाईयों की स्थापना की अनुमति देता है।

यह प्राथमिक रूप से निर्माता के संवर्धन और विकास और मूल्य वर्धित उत्पादों के निर्यात के लिये बनाया गया था। इन इकाईयों को लागत प्रभावी बनाने के लिए इनको विदेश तकनीक के मुफ्त उपयोग के लिये सुविधाजनक और व्यापक स्तर पर विदेशी बाजार में उद्यम के लिये इनको बढावा देने के लिये, योजना के अंतर्गत संचालित इकाईयों के लिये प्रोत्साहन की व्यापक श्रृंखला है।

सरकार का मुख्य उद्देश्य गिरते निर्यात को रोकना और प्रवृत्ति को उल्टा करना और 2013-14 में यूएस$450 अरब और फिर $750 अरब[2] की निर्यात लक्ष्य को प्राप्त करना है।

1.3 प्रशासिनक व्यवस्था

ईओयू की कार्य पद्धति तीन टियर प्रशासनिक व्यवस्था के अधीन है। अनुमोदन समिति (बीओए) शीर्ष समिति है और वाणिज्यिक विभाग के सचिव

---

[1] दिनांक 31.12.1980 का परिपत्र सख्या एफ. संख्या 8(15)/78-ईपी

[2] रणनीतिक योजना, वाणिज्य विभाग

की अध्यक्षता में होती है। क्षेत्रीय स्तर पर इकाई अनुमोदन समिति (यूएसी) विकास आयुक्त (डीसी), जो यूएसी का पदेन अध्यक्ष है, के क्षेत्राधिकार के अंदर इकाईयों के अनुमोदन से संबंधित है।

ईओयू के संबंध में सीमाशुल्क और केन्द्रीय उत्पाद शुल्क कानून का प्रावधान, केन्द्रीय बोर्ड उत्पाद शुल्क एवं सीमाशुल्क (सीबीईसी), वित्त मंत्रालय (एमओएफ) के नियंत्रण के अंतर्गत आयुक्त सीमाशुल्क और केन्द्रीय उत्पाद शुल्क द्वारा प्रशासित होता है।

1.4 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

भारत सरकार ने ईओयू/इएचटीपी/एसटीपी योजना पर 2009-10 से 2013-14 के दौरान ₹ 32,932 करोड़[3] तक की राशि का महत्वपूर्ण सीमाशुल्क और केन्द्रीय उत्पादशुल्क छोड़ा था। एफटीपी (2009-14) के अनुसार, ईओयू की कार्यप्रणाली पर निष्पादन लेखापरीक्षा की गई थी आश्वासन लेने के दृष्टिकोण से कि:

क. ईओयू के अनुमोदन, निर्माण, कार्यपद्धति और निगरानी के संबंध में पर्याप्त वैधानिक प्रावधान/नियमों विनियम, निर्देश/अधिसूचना मौजूद हो।

ख. ईओयू ने एचबीपी के लागू प्रावधानों और एफटीपी और उचित अधिसूचनाओं में निर्धारित अनुसार आपात शर्तों की पूर्ति की।

ग. ईओयू विदेश व्यापार नीति में कथित अनुसार अपेक्षित उद्देश्यों को पूरा करने में सक्षम थे।

घ. आंतरिक नियंत्रण प्रणाली और निगरानी तंत्र प्रभावी हैं।

1.5 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र, प्रतिदर्श और मापदंड

31 मार्च 2014 को 2095 क्रियाशील ईओयू में से जून 2014 से सितम्बर 2014 की अवधि के दौरान 365 ईओयू के रिकॉर्डों की लेखापरीक्षा की गई। लेखापरीक्षा ने इस रिपोर्ट के उद्देश्य से 2009-10 से 2013-14 की अवधि कवर की।

प्रतिदर्श के चयन के लिये मापदंड निम्नलिखित रूप से थे:

क. पांच वर्ष पूरे करने वाली इकाई जिसका पिछले चार वर्षों में ₹ 1 करोड़ की डीटीए बिक्री या आयात या उससे अधिक हो।

---

[3] स्रोत: निदेशालय डेटा प्रबंधन, सीबीईसी

ख. अन्य ईओयू

ग. डी-बांडेड इकाईयां

घ. पिछले चार वर्षों के दौरान बंद हुई इकाईयां

हमने निम्नलिखित लेखापरीक्षा मापदंड के प्रति अपने निष्कर्ष निकाले:

I. सीमाशुल्क अधिनियम, 1962
II. सीमाशुल्क टैरिफ अधिनियम, 1975
III. केन्द्रीय उत्पाद शुल्क अधिनियम, 1944
IV. केन्द्रीय उत्पाद शुल्क टेरिफ अधिनियम, 1985
V. सेवा नियमों का निर्यात, 2004
VI. सेवा कर अधिनियम, 1994
VII. परिशिष्ट सहित प्रक्रिया की पुस्तिका साथ विदेश व्यापार नीति (2009-14)
VIII. 2007 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 7 (अप्रत्यक्ष कर)

1.6 योजना संचालन के प्रावधान

एफटीपी 2009-14 का अध्याय 6 और एचबीपी खण्ड-I 2009-14 योजना का संचालन करता है। इसके साथ-साथ केन्द्रीय उत्पाद शुल्क अधिनियम 1944, सीमाशुल्क अधिनियम, 1961 के संबंधित प्रावधान और उनके अंतर्गत बनाये गये नियम और सेवा कर उपयुक्तता से संबंधित वित्त अधिनियम 1994 के प्रावधानों के अंतर्गत जारी अधिसूचनाऐं और विदेश विनिमय प्रबंधन अधिनियम, 1999 के प्रावधान भी लागू होते हैं।

शुद्ध विदेशी मुद्रा (एनएफई) की प्राप्ति की निगरानी और चूक के मामलों में, विदेश व्यापार (विकास और विनियमन) अधिनियम 1992 (एफटीडीएंडआर अधिनियम) की धारा 11(2) के अंतर्गत जुर्माने की उगाही वाणिज्य विभाग (डीओसी) के अंतर्गत क्रियाशील डीसी के क्षेत्राधिकार के अंदर हैं। डीसी/बीओए के अनुमोदन से, ईआयू को एनएफई या अन्य अनिवार्यता प्राप्त करने में उनकी अयोग्यता पर डी-बांड किया जा सकता है, यदि डी-बांडिंग के समय पर देय शुल्क का भुगतान हो।

1.7 योजना की मुख्य विशेषताएं

डीओसी का दीर्घकालिक दृष्टिकोण भारत को 2020 तक विश्व व्यापार में मुख्य अदाकार बनाना है। विदेश व्यापार नीति (एफटीपी 2009-14) में उल्लिखित अनुसार मध्यम अवधि में उसका उद्देश्य 2014 तक भारत के माल और सेवा के निर्यात को दोगुना करने के साथ उचित नीति सहायता के

माध्यम से 2020 के अंत तक वैश्विक व्यापार में भारत के शेयर को दोगुना करने का दीर्घ कालिक उद्देश्य है। विभाग की महत्वाकांक्षा अगले छह वर्षों में 25 प्रतिशत निर्यात का औसत वार्षिक विकास प्राप्त करना है। इस महत्वाकांक्षा में कार्य करते हुये, विभाग का 2010-11 में अपेक्षित स्तर यूएस $225 अरब से 2013-14 में यूएस $450 अरब तक अपना व्यापारिक निर्यात का दो गुना और फिर यूएस $750 अरब करने का उद्देश्य है।

इओयू शुल्क मुक्त आयात या पूंजीगत माल, कच्चेमाल, उपभोग्य, स्पेयर, पैकिंग सामग्री आदि की घरेलू खरीद आदि, घरेलू क्षेत्र में उत्पादन प्रक्रिया और उत्पादन के उप भाग के प्रत्यक्ष निर्यात के लिये प्रयोग किये इनपुट के मामले में एंटी-डंपिग शुल्क की उगाही से छूट जैसे विभिन्न प्रोत्साहन का लाभ लेते है और रियायती छूट पर डीटीए सेल (निर्धारित सीमा के अंदर) के लिये भी पात्र है।

ईओयू स्थापित करने के लिये इच्छुक उद्यमी को डीसी की परियोजना रिपोर्ट के साथ आवेदन करना चाहिये। अनुमोदन पर डीसी, तीन वर्षों की प्रारंभिक वैधता अवधि के साथ एलओपी जारी करता है। संयंत्र और मशीनरी (कृषि, पुष्प कृषि, जलीय कृषि, आईटी आदि को छोड़कर) में न्यूनतम निवेश ₹ 1 करोड़ होना चाहिये।

वर्ष 2013-14 के लिये विभाग के परिणामी रूपरेखा दस्तावेज ईओयू के किसी विशेष उल्लेख के साथ उच्च निर्यात क्षमता के रोजगार गहन उत्पादों के संवर्धन के साथ-साथ नये और उभरते बाजारों के दोहन के माध्यम से भारत के निर्यात प्रयासों की विविधता और भारत के वार्षिक निर्यात विकास को बढ़ाने के लिये नीति सहायता से संबंधित उसके उद्देश्य दर्शाते हैं। डीओसी के परिणामी बजट का इओयू के माध्यम से निर्यात बढ़ाने का कोई विशेष लक्ष्य नहीं था। विभाग द्वारा 2009-10 से 2013-14 के दौरान योजना का परिणामी अध्ययन नहीं किया गया था। डीओसी ने कहा कि ईओयू से संबंधित मुद्दे वर्ष 2015-16 के लिये डीओसी के पूर्व-बजट प्रस्ताव में शामिल नहीं हैं।

1.8 ईओयू/डीटीए इकाई की तुलना में सेज इकाई

ईओयू/डीटीए इकाईयां भारत में कही भी स्थापित की जा सकती हैं जबकि सेज विशिष्ट अधिसूचित क्षेत्र में ही स्थापित किया जा सकता है। दोनों सेज इकाईयां और ईओयू को पांच वर्ष की अवधि में साकारात्मक एनएफई प्राप्त करना होता है। सेज इकाईयों, ईओयू और डीटीए इकाईयां देय शुल्क के भुगतान के बाद डीटीए सेल के लिये पात्र हैं। ईओयू और सेज ईकाईयां आयात/निर्यात माल की सामान्य जांच के लिये छूट प्राप्त हैं, डीटीए इकाईयों

को सीमाशुल्क द्वारा माल की जांच करानी होती है। प्रतिबंधित और एजेंसी माध्यम वाले सरणीबद्ध मदों को ईओयू और सेज इकाईयों द्वारा लाइसेंस के बिना आयातित किया जा सकता है। ईओयू को वेयरहाउसिंग प्रभार और ईओयू पर नियुक्त सीमाशुल्क कर्मचारियों के लिये लागत वसूली प्रभार और प्रभाजित बुनियादी ढांचे की लागत को उठाना पड़ता है।

कर-निर्धारण मामले में, ईओयू और सेज इकाईयां आयात और निर्यात पर किसी भी शुल्क के भुगतान से छूट प्राप्त हैं जबकि डीटीए इकाईयों को आयात पर देय शुल्क का भुगतान करना पड़ता है, यद्यपि, डीटीए इकाईयां निर्यातित माल के लिये शुल्क वापसी के दावे के लिये पात्र हैं और एफटीपी के अंतर्गत अध्याय 3 (प्रचार के उपाय) लाभ के लिये भी पात्र है। सेवा कर ईओयू और डीटीए इकाईयां द्वारा सेवा के निर्यात पर वापस लौटाने योग्य हैं और सेज इकाईयों के मामले में, इनपुट सेवाऐं छूट प्राप्त हैं। ईओयू के बीच सेवा इकाईयों से वैट वसूलीयोग्य है, सेज में राज्य वैट कानून के अनुसार वैट छूट प्राप्त/वापसी योग्य है, यद्यपि, डीटीए इकाईयों के लिये वैट के प्रति क्रेडिट अनुमत था। ईआयू और सेज इकाईयां इनपुट पर शुल्क से छूट प्राप्त हैं, जबकि डीटीए इकाईयां उत्पाद शुल्क की विशेष छूट का लाभ लेती हैं। सेज में कोई कर प्रभाव की गणना तब शुरू की जाती है जब डीटीए बिक्री होती है लेकिन ईओयू के लिये सेज इकाईयों जैसे समान लाभ प्राप्त होते हैं पर उत्पाद के अंतिम स्तर पर जैसा डीटीए इकाईयों के मामले में।

लाभ की तुलना शुल्क तुलना और शुल्क संरचना परिशिष्ट । में दिया गया है। वही अन्य लेखापरीक्षा पैरा में भी संदर्भित हैं।

ईओयू नियमित रूप से केन्द्रीय उत्पाद शुल्क और सीमाशुल्क विभाग की देखरेख में कार्य कर रहा है, उसे जॉब वर्क, डीटीए सेल आदि के लिये माल देने के लिये अनुमति प्राप्त करनी होती है।

डी-बांडिग की प्रक्रिया जटिल है। सबसे पहले इकाई को प्रस्ताव को विकास आयुक्त से डी-बांडिंग के लिये सैद्धांतिक मंजूरी लेनी होती है। उसके बाद इकाई को अनापत्ति प्रमाणपत्र प्राप्त करने के लिये केन्द्रीय उत्पाद शुल्क विभाग को डी-बांड की अपनी इच्छा के बारे में बताना होता है। डी-बांडिंग के समय स्टॉक में प्रगतिशील कार्य और तैयार माल पर शुल्क की उगाही मौजूदा कानून में स्पष्ट रूप से नहीं बताई गई है। डी-बांडिंग प्रक्रिया में अंतिम चरण विकास आयुक्त के कार्यालय से अंतिम डी-बांडिंग पत्र प्राप्त करना होगा। डी-बांडिंग प्राप्त करने की प्रक्रिया के दौरान अंतिम प्रमाणीकरण तक इकाई ईओयू के रूप में ही कार्य करती हैं।

ईओयू और उसके निर्यात की गिरती संख्या यह दर्शाती है कि सेज के आगमन से, निर्यात उन्मुख इकाईयां स्थानीय लाभ होने के बावजूद उद्यमी की रूचि नहीं बनाई रख सकी।

डीओसी ने अपने उत्तर (फरवरी 2015) में कहा कि विभाग ने ईओयू योजना की तुलना में सेज इकाईयों और डीटीए द्वारा निर्यात सेल के अंतर्गत कोई तुलनात्मक अध्ययन नहीं किया है।

1.9 100 प्रतिशत निर्यात उन्मुख योजना पर पहले की लेखापरीक्षा रिपोर्ट

2007 में योजना की समीक्षा की गई। लेखापरीक्षा निष्कर्ष 2007 की लेखापरीक्ष प्रतिवेदन संख्या 7 (अप्रत्यक्ष कर) में शामिल थे। रिपोर्ट में प्रकाशित किये गये कुछ महत्वपूर्ण निष्कर्ष ईओयू पर मैक्रो डेटा, अनुचित, अपूर्ण और गलत निर्यात देयता (ईओ)/एनएफई, की पूर्ती न करना, अधिक डीटीए सेल, डीटीए सेल पर केन्द्रीय उत्पाद शुल्क (सीएसटी)/आयात की वापसी का अनियमित भुगतान और डीओआर और डीओसी द्वारा रिकॉर्ड किये गये निर्यात निष्पादन में असंतुलन थे।

रिपोर्ट में की गई नौ सिफारिशों में से, डीओसी ने आंतरिक नियंत्रण तंत्र को सुदृढ़ करने और राजस्व विभाग के साथ समन्वय में डी-बांडिंग इकाईयों और क्रियाशील/बंद के मैक्रो डेटा के प्रमाणीकरण पर दो सिफारिशें स्वीकार की यह सुनिश्चित करने के लिये कि डीटीए सेल इकाईयों द्वारा निर्यात देयता को प्राप्त करने के बाद प्रभावित हुई। अन्य सिफारिशों का विशेष उत्तर प्रस्तुत नहीं किया गया था। पहली रिपोर्ट की दो स्वीकार की गई सिफारिशें अभी भी चिंता का विषय है जैसा निष्पादन लेखापरीक्षा में देखा गया है।

1.10 ईओयू की संबंधित वेबसाइट में डेटा की अनुपलब्धता

न तो डीजीएफटी ने और न ही डीसी ने अपनी वेबसाईट में वर्ष वार विवरण अर्थात क्रियाशील ईओयू की संख्या, नये सदस्यों की संख्या, योजना से बाहर होने वाली इकाईयों की संख्या, उनका निर्यात/आयात आदि प्रस्तुत नहीं किया है। फलस्वरूप यह डेटा वाणिज्य मंत्रालय/डीजीएफटी की वेबसाईट पर उपलब्ध नहीं है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि ईओयू (eouindia.gov.in) की संबंधित वेबसाईट में कुछ डेटा केवल वित्तीय वर्ष 2007-08 तक ही उपलब्ध है, डीसी के पास उसके क्षेत्राधिकार में आने वाली सेज इकाईयों के समान ईओयू से संबंधित डेटा बेस नहीं था।

डीओसी ने अपने उत्तर में (जनवरी 2015) कहा कि क्षेत्रीय डीसी को क्षेत्रों की उनसे संबंधित वेबसाईट में इओयू से संबंधित डेटा के नियमित अद्यतन सुनिश्चित करने के लिये निर्देश दिये जा रहे हैं। डीओसी ने एक्जिट कांफ्रेस में कहा कि (जनवरी 2015), वेबसाईट 'eouindia.gov.in' गैर-कार्यात्मक हो गई है और अब डेटा ईओयू और सेज के लिये निर्यात संवर्धन परिषद द्वारा *www.epces.in* में लिया जा रहा है लेखापरीक्षा ने देखा कि वेबसाइट पर ईओयू का निर्यात निष्पादन केवल दिसम्बर 2013 तक उपलब्ध है। पूर्वोक्त वेबसाइट में ईओयू से संबंधित कोई भी अन्य विवरण नहीं है।