अध्याय III

मूल्यांकन महानिदेशालय की कार्यप्रणाली

3.1 प्रस्तावना

मूल्यांकन निदेशालय (डीओवी) की स्थापना वर्ष 1997[11] में की गई थी तथा इसका उन्नयन दिसम्बर 2002 में मूल्यांकन महानिदेशालय (डीजीओवी) के रूप में किया गया। डीजीओवी का प्रमुख कार्य सीमा शुल्क मूल्यांकन से संबंधित नीति मामलों में केन्द्रीय उत्पाद शुल्क एवं सीमा शुल्क बोर्ड की सहायता करना है। डीजीओवी के अन्य कार्यो में मूल्यांकन कानून के प्रभावी तथा एक समान अनुप्रयोग के लिए मूल्यांकन उपकरणों (डाटाबेस सहित) तथा सर्वोत्तम पद्धतियों का विकास करना, संवेदनशील वस्तुओं की मूल्यांकन पद्धतियों की मॉनीटरिंग करना तथा सुधारात्मक कार्रवाई करना, आयात या निर्यात माल के कम मूल्यांकन/अधिक मूल्यांकन की जांच हेतु क्षेत्रीय संरचनाओं का मार्गदर्शन करना ताकि राजस्व रिसाव से बचा जा सके, मूल्यांकन दिशानिर्देशों तथा प्रक्रियाओं को प्रभावी रूप से लागू किया जा रहा है, सीमाशुल्क स्टेशनों पर यह सुनिश्चित करने के लिए मूल्यांकन करना, संबंधित अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों तथा अन्य विदेशी स्रोतो को साथ सीमा शुल्क मूल्यांकन मामलों का समन्वय करना, एक केन्द्रीय उत्पाद शुल्क मूल्यांकन डाटाबेस का विकास करना, जोखिम प्रबंधन प्रणाली (आरएमएस) के लिए डाटा प्रदान करना, सीमा शुल्क आयुक्तालय की विशेष मूल्यांकन ब्रांच (एसवीबी) द्वारा पारित आदेशों की गुणवता की मॉनीटरिंग तथा जांच करना आदि सम्मिलित है। डीजीओवी अपनी वेबसाइट (www.dov.gov.in) में राष्ट्रीय आयात डाटाबेस (एनआईडीबी), केन्द्रीय उत्पाद शुल्क मूल्यांकन डाटा बेस (सीईडीबी), विशेष मूल्यांकन मामलों (एसवीबी), की केन्द्रीय रजिस्ट्री, निर्यात वस्तु डाटाबेस, चेतावनियों का आयोजन करता है तथा मासिक मूल्यांकन बुलेटिन ''कस्टम वेल्यूएशन बुलेटिन'' के साथ-साथ ''सेंट्रल एक्साइज वेल्यूएशन बुलेटिन'' को प्रकाशित तथा प्रसारित किया जाता है। वेबसाइट डीजीओवी के संगठनात्मक संरचना को भी दर्शाती है।

---

[11] दिनांक 2.6.1997 के एफ.संख्या –ए 11013/34/96-एडी-IV/पीटी -।। के तहत सीबीईसी पत्र द्वारा

3.2 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र तथा कार्यप्रणाली

लेखापरीक्षा ने 2011-12 से 2013-14 की अवधि हेतु मूल्यांकन महानिदेशालय, मुम्बई के कार्यों को कवर किया तथा इसमें नियोजित कर्मचारियों की लेखापरीक्षा, सूचना प्रौद्योगिकी (आईटी) प्रणाली तथा डीजीओवी द्वारा अनुरक्षित डाटाबेस, आन्तरिक नियंत्रण तत्रं, विशेष मूल्यांकन ब्रांच के कार्यों की मॉनीटरिंग आदि को सम्मिलित किया।

रिपोर्ट को प्रविष्टि सम्मेलन, एक्जिट सम्मेलन, साक्षात्कारों, प्रणाली डाटा नेविगेशन, डीजीओवी की वेबसाइटों, सीबीईसी, एमओसी तथा विभाग को जारी लेखापरीक्षा ज्ञापनों के प्रति प्राप्त उत्तर/जानकारी के आधार पर बनाया गया है।

3.2.1 राष्ट्रीय आयात डाटा बेस (एनआईडीबी)

जून 2004 में आयातित माल का एक इलेक्ट्रानिक डाटा बेस बनाया गया है। इसमें साप्ताहिक आधार पर देश में सभी सीमाशुल्क स्टेशनों से आयात डाटा का संकलन तथा यूनिट का मूल्य निर्धारित करने के लिए विशेष रूप से विकसित सॉफटवेयर (मूल्यांकन) द्वारा इसका विश्लेषण, समान माल का भारित औसत मूल्य, प्रतिशत विचलन तथा आउटलाइअर[12], अन्तर्राष्ट्रीय मूल्य निर्धारण के परिपूरक को सम्मिलित किया जाता है। एनआईडीवी डाटा को कम/अधिक मूल्यांकन की जांच करने के लिए एक निर्धारण उपकरण तथा निर्णय सहायक प्रणाली के रूप में उपयोग करने हेतु एक पासवर्ड संरक्षित आधार पर विभागीय अधिकारियों द्वारा प्रत्यक्ष पहुंच के लिए मूल्यांकन निदेशक वेबसाइट (www.dov.gov.in) पर उपलब्ध कराया जाता है।

3.2.2 निर्यात कमोडिटी डाटा बेस (ईसीडीबी)

यह कम/अधिक मूल्यांकन तथा निर्यात प्रोत्साहन योजनाओं के दुरूपयोग की जांच करने के लिए वर्ष 2005 में विकसित एक निर्यात मूल्यांकन डाटाबेस है। इसमें सीमा शुल्क स्टेशनों से निर्यात डाटा प्राप्त करना, ऐसे परिणाम (अर्थात भारित औसत, मानक विचलन, आउटलाइअर) देने के लिए विशेष रूप से डिजाइन सॉफ्टवेयर की सहायता से इस डाटा का समेकन तथा विश्लेषण जिससे मूल्यांकन धोखाधड़ी के सभावित मामलों का पता लगें, सम्मिलित है।

---

[12] आउटलाइअर:प्रविष्टियाँ जिनकी कीमत साप्तहिक औसत कीमत से 10 प्रतिशत से अधिक कम है।

3.2.3 केन्द्रीय रजिस्ट्री डाटाबेस (सीआरडी)

सीआरडी को डीजीओवी द्वारा इसकी वेबसाइट पर बनाया जाता है जिसमें मुम्बई, चेन्नई, दिल्ली, कोलकाता तथा बैंगलोर में पांच प्रमुख कस्टम हाउस पर दर्ज संबंधित पार्टी आयात, रॉयल्टी का भुगतान, लाइसेंस फीस, आयातको द्वारा सामग्री की आपूर्ति तथा सेवाएं आदि से सम्बधित विशेष मूल्यांकन ब्रांच (एसवीबी) का विवरण निहित है। एसवीबी के तहत दर्ज प्रत्येक मामले को संबंधित कस्टम हाउस द्वारा सीआरडी में अपलोड किया जाना है। डीजीओवी को एसवीबी पर कार्यात्मक नियंत्रण का 1 जनवरी 2013[13] से प्रभावी अधिकार प्रदान किया गया है।

3.2.4 केन्द्रीय उत्पाद शुल्क मूल्यांकन डाटाबेस (सीईडीबी)

केन्द्रीय उत्पाद शुल्क मूल्यांकन डाटाबेस डीजीओवी का विकास[14] केन्द्रीय उत्पाद शुल्क जोन से 9 संवेदनशील वस्तुओं के संदर्भ में जुलाई 2008 से प्राप्त डाटा पर किया गया। विभिन्न वस्तुओं के लिए निर्धारणीय मूल्यों के औसत, अधिकतम तथा न्यूनतम वाली एक मासिक रिपोर्ट बनाई जाती है।

3.3 अतिरिक्त राजस्व की प्राप्ति

डीजीओवी द्वारा सूचित अनुसार डीजीओवी डाटाबेस के कारण सीमा शुल्क विभाग द्वारा उत्पादित अतिरिक्त राजस्व निम्नानुसार है:

तालिका 3.1

वर्ष	उगाही की गई राशि (₹ करोड़)	टिप्पणी
2009-10	790	डीजीओवी ने कहा कि वस्तु-वार डाटा उपलब्ध नहीं है। डीजीओवी ने यह भी कहा कि अधिकतर मूल्यांकित आयात/निर्यात मदों और चिन्हित आयात/ निर्यात लेन-देनो को क्षेत्रीय संगठनो द्वारा निर्धारण के पश्चात केवल डीजीओवी से आने वाले डाटा की तरह शून्य के रूप में व्यवहारित किया जा सकता है।
2010-11	930	
2011-12	1096	
2012-13	1411	
2013-14	1711	
जोड़	**5938**	

लेखापरीक्षा आपत्तियां

डीजीओवी के कार्यालय में अनुरक्षित सिस्टम सॉफ्वेयर, डाटाबेस तथा रिकॉर्ड की जांच पर लेखापरीक्षा द्वारा की गई आपत्तियों की नीचे चर्चा की गई है।

---

[13] दिनांक 7 दिसम्बर 2012 की परिपत्र संख्या 29/2012 सीमा शुल्क द्वारा

[14] सीबीईसी पत्र सं. फा. सं. 224/23/2005/सीएक्स-6 दिनांक 16.10.2007

3.4 डीजीओवी द्वारा नियोजित आईटी सिस्टम का निष्पादन

लेखापरीक्षा डीजीओवी द्वारा नियोजित आईटी सिस्टम तक नहीं पहुंच पाया तथा इसीलिए डीजीओवी द्वारा अनुरक्षित विभिन्न डाटाबेस की उनके नियंत्रण उद्देश्यों हेतु जांच नही की जा सकी। निम्नलिखित लेखापरीक्षा आपत्तियां सिस्टम डाटा नेविगेशन तथा दस्तावेजों के विश्लेषण के परिणामों तथा डीजीओवी द्वारा दिए गए उत्तरों पर आधारित है। यह पाया गया कि;

क) डीजीओवी के पास डीजीओवी की डाटाबेस प्रबंधन प्रणाली के लिए कोई आईएस सामरिक योजना नहीं है।

ख) डीजीओवी ने अपने सॉफ्टवेयर की लेखापरीक्षा नहीं की है।

ग) डीजीओवी सिस्टम में हिटो की संख्या को नहीं पकड़ता है।

घ) डीजीओवी के पास एक समय (आठ अंकीत स्तर पर) पर वस्तुओं के लिए बनाए आउटलाइअरों की सही संख्या नहीं है।

महत्वपूर्ण राजस्व निहितार्थ सहित आरएमएस से जुडे सॉफ्टवेयर तथा डाटाबेस के साथ महत्वपूर्ण आवेदन वाले डीजीओवी आईएस संगठन में गैर अनुपालन का खतरा पैदा करता है। इसीलिए निम्नलिखित की सिफारिश की जाती है:

i. स्वतंत्र थर्ड पार्टी मूल्यांकन/निर्धारण।

ii. सही कुशल व्यक्तियों सहित डीजीओवी के अन्दर एक आईएस संगठन।

iii. डाटा बेस, संचालन सिस्टम, नेटवर्किंग, इंफ्रास्ट्रक्चर, हार्डवेयर विन्यास, आईएस सुरक्षा, परिवर्तन प्रबंधन आदि की लेखापरीक्षा।

3.5 भारतीय सीमाशुल्क ईडीआई सिस्टम (आईसीईएस) 1.5 सहित डीजीओवी डाटाबेस का एकीकरण न होना

डीजीओवी डाटाबेस आईसीईएस 1.5 के साथ एकीकृत नहीं है। उपलब्ध जानकारी को देखने के लिए, निर्धारण अधिकारी को डीजीओवी वेबसाईट में अलग से लॉग इन करना पड़ता है। 28 नवम्बर 2009 को डीजीओवी डाटाबेस के उपयोग के लिए सीबीईसी ने क्षेत्रीय संरचनाओं को आदेश दिये ताकि प्रविष्टि के आयात बिल या शिपिंग बिलों का निर्धारण करते समय निर्धारण अधिकारी प्रासंगिक डीजीओवी डाटाबेस तक एक साथ पहुंच सकें।

लेखापरीक्षा प्रश्न के उत्तर में, डीजीओवी ने कहा कि आईसीईएस के साथ डीजीओवी डाटाबेस के एकीकरण के मामलों की डीजी सिस्टम के अधिकारियों के साथ-2 सॉफ्टवेयर विकासको के साथ जनवरी 2010 में चर्चा की गई तथा यह पाया गया कि आईसीईएस के साथ डाटाबेस का ऐसा एकीकरण संभव नहीं था। यह निर्धारण अधिकारियों द्वारा डीजीओवी डाटाबेस के वास्तविक समय उपयोग को सुविधाजनक बनाने के प्रमुख उद्देश्य को खारिज करता है।

3.6 आयातित तथा निर्यातित माल का अपूर्ण डाटाबेस

डीजीओवी द्वारा अनुरक्षित आयात तथा निर्यात वस्तुओं के मूल्य तथा वाणिज्यिक मंत्रालय द्वारा दर्ज डाटा से इसकी तुलना से पता चला कि डीजीओवी डाटाबेस में आयात का कुल मूल्य वाणिज्यिक मंत्रालय द्वारा बताए अनुसार आयात के मूल्य की तुलना में वर्ष 2011-12, 2012-13 तथा 2013-14 के लिए क्रमश: 35.58%, 39.06% तथा 33.53% की सीमा से कम था जो आईसीईएस 1.5 डाटा पर निर्भर करता है। इसी प्रकार डीजीओवी डाटाबेस में निर्यात का कुल मूल्य वर्ष 2012-13 में 27.53% तथा वर्ष 2013-14 में 34.06% तक कम था (तालिका 3.2)।

डीजीओवी डाटाबेस में विशेष आर्थिक जोन (सेज) द्वारा किए आयात/निर्यात के डाटा का समावेश न होने तथा डीजीओवी के साथ किसी तंत्र के न होने से हुई भिन्नता के लिए मुख्य कारक यह सुनिश्चित करना है कि डीजीओवी में प्राप्त डाटा पूर्ण हो।

तालिका 3.2: आयात/निर्यात ऑंकडों की तुलना

(₹ करोड़)

वर्ष	वाणिज्यिक मंत्रालय डाटा*		डीजीओवी डाटा		भिन्नता (%)	
	आयात का मूल्य	निर्यात का मूल्य	आयात का मूल्य	निर्यात का मूल्य	आयात	निर्यात
2011-12	23,45,463	14,65,959	15,10,872	#	8,34,592 (35.58%)	#
2012-13	26,69,162	16,34,319	16,26,423	11,84,350	10,42,739 (39.06%)	4,49,969 (27.53%)
2013-14	27,15,434	19,05,011	18,04,849	12,56,121	9,10,585 (33.53%)	6,48,890 34.06%)

*स्रोत: www.commerce.nic.in

लेखापरीक्षा को डाटा प्रस्तुत नहीं किया गया। यह कहा गया कि तकनीकी करणो से 2011-12 का डाटा उपलब्ध नहीं था।

डीजीओवी ने यह भी सूचित किया कि सेज में आयात तथा निर्यात के निर्धारण को वाणिज्यिक मंत्रालय द्वारा नियंत्रित किया जाता है तथा उनका सिस्टम सीमा शुल्क ईडीआई सिस्टम से जुड़ा नहीं था। यह पाया गया कि डीजीओवी द्वारा जारी चेतावनी को वाणिज्यिक मंत्रालय के तहत कार्य करने वाले विशेष आर्थिक जोन (सेज) के विकास आयुक्त हेतु डीजीओवी द्वारा चिन्हित नहीं किया जाता है। इसकी विकास आयुक्त, एसईईपीजेड सेज ने पुष्टि की।

3.7 राष्ट्रीय आयात डाटाबेस (एनआईडीबी) की प्रभावकारिता

कम मूल्यांकन के कारण कुल सीमाशुल्क राजस्व तथा डीआरआई द्वारा दिए गए राजस्व की तुलना में डीजीओवी द्वारा उपलब्ध कराए गए मूल्यांकन उपकरणों के उपयोग की वजह से सीमा शुल्क विभाग द्वारा दिया गया राजस्व नीचे तालिकाबद्ध है।

तालिका 3.3: मूल्यांकन उपकरणों के कारण राजस्व प्राप्ति

(₹ करोड़)

वर्ष	सीमा शुल्क राजस्व (*)	डीजीओवी मूल्यांकन उपकरणों का उपयोग करके सीमा शुल्क विभाग द्वारा दिया गया कुल राजस्व	कुल् सीमाशुल्क राजस्व के लिए डीजीओवी द्वारा दिए गए राजस्व का %	कम मूल्यांकन के कारण डीआरआई द्वारा दिया गया कुल राजस्व	कुल सीमाशुल्क राजस्व की तुलना में मूल्यांकन मामलो पर डीआरआई द्वारा दिए गए राजस्व का %
2009-10	83324	790	0.95	166	0.20
2010-11	135813	930	0.68	132	0.10
2011-12	149328	1096	0.73	466	0.31
2012-13	165346	1411	0.85	282	0.17
2013-14	17033	1711	0.99	433	0.25

(*) संघ प्राप्ति बजट, सीबीईसी-डीडीएम

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि डीजीओवी इनपुटो के कारण दिया गया अतिरिक्त राजस्व कुल सीमा शुल्क प्राप्तियों के अनुरूप या तुलनीय नहीं है। डीजीओवी ने अपनी प्रतिक्रिया में कहा कि डीजी सिस्टम से उनके द्वारा प्राप्त की गई जानकारी के अनुसार, डीजीओवी द्वारा जारी चेतावनियों के उपयोग के कारण सीमाशुल्क विभाग द्वारा दिया गया कुल राजस्व 2012-13 में ₹ 251.71 करोड़ तथा वर्ष 2013-14 में ₹ 351.71 करोड़ था जो डीआरआई द्वारा कम मूल्यांकन पर दिए गए राजस्व से कम है।

डीजीओवी ने वह विधि सांझा नहीं की जिसमें संवेदनशील वस्तुओं की सूची को तैयार तथा डीजी सिस्टम के जोखिम प्रबंधन डिविजन (आरएमडी) को

दिया जाता है। संवदेनशील सूची में शामिल घटक कारक लेखापरीक्षा को ज्ञात नही हैं। डीजीओवी द्वारा चिन्हित लेन-देन का वस्तु वार डाटा प्रस्तुत करने के लिए लेखापरीक्षा द्वारा विशिष्ट प्रश्न के प्रति यह कहा गया कि डीजीओवी के पास चिन्हित लेन-देन का वस्तु वार डाटा नहीं था। चूंकि आउटलाइअर को एनआईडीबी में वस्तु वार चिन्हित किया जाता है, अतः लेखापरीक्षा इसके लिए कोई कारण नहीं खोज सका कि वस्तु – वार डाटा क्यों नहीं मिल सकता। संवेदनशील वस्तुओं की सूची बनाने में उपयुक्त सिस्टम की प्रभावकारिता तथा सच्चाई के पूर्ण विवरण के अभाव में, लेखापरीक्षा के पास इसका कोई आवश्वासन नहीं है कि सभी मूल तथा प्रासंगिक कारकों को ध्यान में रखकर संवेदनशील वस्तुओं की सूची तैयार की गई थी।

डीआरआईज़ द्वारा कोयला आयातों पर ₹ 29,000 करोड़ के घोटाले के हाल के अनअर्थिंग के प्रतिक्रिया में डीजीओवी ने बताया (दिसम्बर 2014 कि 2011 से 2014 अवधि के दौरान कोई सावधानी नहीं ली गई थी। लेखापरीक्षा को यह जानकारी नहीं थी कि कोयला संवेदी सूची का भाग क्यों नहीं था।

3.8 निर्यात वस्तु डाटा बेस (ईसीडीबी) का अप्रभावी उपयोग

डीजीओवी ने आठ अंकीय स्तर पर अधिक संवेदनशील के रूप में उन्होंने 13 वस्तुओं की पहचान की थी तथा आउटलाइअर को चिन्हित करने की सुविधा सॉफ्टवेयर में उपलब्ध थी। डीजीओवी ने महसूस किया इसने अर्थपूर्ण परिणाम नहीं दिए क्योंकि निर्यात डाटा के विश्लेषण ने दर्शाया कि माल के समान विवरण के लिए मूल्यों में भारी अन्तर था। यह कहा गया कि शिपिंग बिलों मे दर्शाए विवरण से कारणों का पता नहीं चलता जो अन्य समान उत्पादों में से उत्पाद की पहचान करने में सहायता कर सके। डीजीओवी ने यह भी कहा कि भारत से निर्यात विभिन्न निर्यात संवर्धन योजनाओं के तहत होता है तथा निर्यातक उपलब्ध निर्यात प्रोत्साहन को ध्यान में रखते हुए निर्यात के लिए दरें प्रस्तुत करते है इस प्रकार प्रत्येक लेन-देन विशिष्ट बनाया जाता है। डीजीओवी ने आगे कहा कि भिन्न आयात, बोर्ड या व्यापार/उद्यम से किसी संदर्भ को किसी वस्तु के निर्यात मूल्यांकन की जांच करने के लिए प्राप्त नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि ईसीडीबी में सम्मिलित किसी वस्तु के संदर्भ में पिछले 10 वर्षों में कोई चेतावनी जारी नहीं की गई है, भले ही डीआरआई ने निरन्तर रूप से निर्यात के मूल्यांकन पर संबंधित मामलों को चिन्हित किया है। यह भी पाया गया कि संवेदनशील वस्तुओं की सूची अप्रभावी विश्लेषण दर्शाने वाले ईसीडीबी के प्रारम्भ तथा ईसीडीबी में निहित डाटा का उपयोग तक 13 वस्तुओं पर स्थिर रही।

वित्त मंत्रालय की मार्च 2012 रिपोर्ट ने यह भी आह्वान किया कि निर्धारण के दौरान उपयोग हेतु क्षेत्रीय संरचनाओं में आयात/निर्यात डाटा का उचित विश्लेषण कारगर है। तथापि, ईसीडीबी ने तदर्थ तरीके से डीजीओवी द्वारा अनुरक्षित प्रमुख डाटाबेस में से एक को तैयार किया है तथा यह निर्यात में अधिक मूल्यांकन के मामलों को पहचानने तथा उनका पता लगाने के अभीष्ट उद्देश्य को प्राप्त करने में विफल हुआ। जैसाकि कारपेट और दरी के निर्यात के अधिमूल्यन को डीआरआई ने उजागर किया (जनरवरी 2015)।

3.9 केन्द्रीय उत्पाद शुल्क मूल्यांकन डाटाबेस (सीईडीबी) पर आपत्तियां

सीईडीबी को 23 केन्द्रीय उत्पाद शुल्क जोन तथा 4 लार्ज टैक्स पेयर यूनिट(एलटीयूज) द्वारा दी गई जानकारी के आधार पर मासिक रूप से संकलित तथा वेबसाइट पर अपलोड किया जाता है।

नौ वस्तुओं को डीजीओवी के तहत केन्द्रीय उत्पाद शुल्क मूल्यांकन डिविजन के निर्माण को अधिसूचित करते समय केन्द्रीय उत्पाद शुल्क एंव सीमाशुल्क बोर्ड द्वारा संवेदनात्मक रूप से निर्धारित किया गया था। यह भी वस्तुएं स्थिर रही तथा पिछले सात वर्षों में उक्त सूची में कोई वृद्धि या संशोधन नहीं किया गया है लगभग 1200 4 अंकीय स्तर शीर्षक में से लगभग 180 शीर्षक ऐसे है जो कुल केन्द्रीय उत्पाद शुल्क राजस्व के 94 प्रतिशत है। जो यह दर्शाता है कि सीईडीबी में सम्मिलित वस्तुओं का कोई नियमित जोखिम/संवेदनशीलता विश्लेषण नहीं है क्योंकि 2007 से विनिर्माण पद्धतियों के साथ-साथ प्रोडक्ट प्रोफाइलिंग विभिन्न परिवर्तनों को सहन करेगी जिसे डीजीओवी द्वारा फैक्टर्ड नहीं किया जा रहा है।

डीजीओवी वेबसाइट से यह भी देखा गया कि सीईडीबी को मार्च 2019 के आगे तक अपलोड किया गया। डीजीओवी द्वारा 2013-14 एवं 2014-15 (सितम्बर 2014 तक) के लिए अनुरक्षित रिकॉर्ड की जॉच ने दर्शाया कि क्षेत्रीय संरचनाओं द्वारा समय पर आवश्यक जानकारी प्रस्तुत नहीं की गई।

3.10 आरएमडी को सीआरडी डाटाबेस भेजने में विलम्ब

सीबीईसी परिपत्र के अनुसार यदि एक बार एक मामला किसी विशेष मूल्यांकन ब्रांच (एसवीबी) में दर्ज हो जाता है, तो आयातक के पैन के साथ इस सम्बंध में विस्तृत जानकारी को केन्द्रीय रजिस्ट्री डाटाबेस (सीआरडी) अद्यतित करने के लिए डीजीओवी को प्रस्तुत करनी चाहिए।

लेखापरीक्षा ने पाया कि सीआरडी मामलों को सीबीईसी के दिनांक 23.2.2001 के परिपत्र 11/2001 सी.शु. में आवश्यक रूप में मासिक मूल्यांकन बुलेटिन के माध्यम से संचारित नहीं किया गया। यह भी पाया गया कि दिसम्बर 2013 से जून 2014 माह के दौरान सीआरडी में की गई वृद्धि 16 अगस्त 2014 को आरएमडी को अग्रेषित की गई। हमने अगस्त 2014 में आरएमडी को दिसम्बर 2013 से जून 2014 तक की अवधि के लिए एसवीबी मामलों की सूची में सम्मिलित आयातकों द्वारा किए आयात के कुछ मामलों की जांच की। यह पाया गया कि दो आयातकों (मै. फ्रोनीयूस इंडिया प्रा. लि. तथा स्विस सिंगापुर इंडिया प्रा.लि.) से सम्बंधित 14 मामलों में, ₹ 8.58 करोड़ (एसवीबी के साथ दर्ज) मूल्य की सम्बंधित पार्टियों से आयातको द्वारा किया गया आयात अप्रैल-जून 2014 के दौरान प्रावधानिक निर्धारण के अधीन नहीं था।

लेखापरीक्षा प्रश्न के उत्तर में डीजीओवी ने कहा कि यह सुनिश्चित करने के लिए कोई तंत्र नहीं हैं कि सभी एसवीबी मामलों को सीआरडी के अन्दर समय पर मासिक मूल्यांकन बुलेटिन के माध्यम से अपलोड़ करने के लिए कोई तंत्र नहीं हैं। मासिक मूल्यांकन बुलेटिन के माध्यम से अपलोड करने के लिए कोई तंत्र नहीं हैं। प्रावधानिक आधार पर उपरोक्त सूचीबद्ध मामलों के निर्धारण न होने के संबंध में विभाग ने कहा कि वास्तविक स्थिति सुनिश्चित करने के लिए संबंधित आयुक्त द्वारा मामला लिया जा रहा था।

अत: यह अनिवार्य है कि नियमित अन्तराल पर सर्वप्रथम आरएमडी को सीआरडी में सम्मिलित मामलों का विवरण भेजा जाए ताकि संबंधित पार्टी

आयात के ऐसे मामलों को निर्धारण के बिना सुगम न बनाया जाए और मंजूरी दी जाये। विलम्ब के परिणामस्वरूप प्रावधानिक निर्धारण का सहारा लिए बिना एसवीबी के साथ रजिस्टर संबंधित पार्टियो द्वारा किए आयात का निर्धारण हो।

3.11 डीजीओवी द्वारा सीमाशुल्क स्टेशनों का निरीक्षण

कनाडाई मॉडल पर आधारित लेखापरीक्षा प्रणाली ईए 2000 में चार विशिष्ट विशेषताएं थी: जोखिम विश्लेषण के बाद वैज्ञानिक चयन, पूर्व तैयारी पर जोर, रिकार्डों की संवीक्षा और लेखापरीक्षा बिन्दुओं की मानीटरिंग। लेखापरीक्षा को प्रस्तुत सूचना के अनुसार, डीजीओवी द्वारा पिछले चार वर्षों में की गई मूल्यांकन निरीक्षणों की संख्या 27,21,12 एवं 7 क्रमश: थी।

पांच निरीक्षण रिपोर्टों की नूमना जांच की गई। आयोजित निरीक्षणों की संख्या वर्ष 2010-11 में 27 से कम हो कर वर्ष 2013-14 में 7 हो गई जो आयोजित निरीक्षण में गिरावट का रूप दर्शाता है। यह पाया गया कि सीमाशुल्क स्टेशनों में निरीक्षण के लिए कोई योजना या लक्ष्य स्थापित नहीं किए गए थे ओर निरीक्षण किए जाने के लिए सीमा शुल्क स्टेशनों का चयन करते समय सीमाशुल्क स्टेशनों के जोखिम विश्लेषण की काई व्यवस्था नही थीं। डीजीओवी के पास भी उनके द्वारा निरीक्षण हेतु कुल सीमा शुल्क स्टेशनों का कोई रिकार्ड नही था जो नियोजन प्रक्रिया के लिए आवश्यक थे।

3.12 अनुवर्ती निरीक्षण रिपोर्टों में कमियां

सभी सीमा शुल्क स्टेशनों पर डीजीओवी द्वारा विकसित विभिन्न् मूल्यांकन उपकरणों के कार्यान्वयन की निगरानी के लिए मूल्यांकन निरीक्षण एक महत्वपूर्ण तंत्र है। यह देखा गया कि नमूना जाँच किए गए मामलों में किसी में भी संबंधित सीमा शुल्क स्टेशनों ने अभी तक (अक्टूबर 2014) कोई अनुपालन रिपोर्ट प्रेषित नहीं की है,

विभाग ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2014) कि निरीक्षणों की कम संख्या निदेशालय में कार्यालयी संख्या मे कमी के कारण थी, सभी पाँच सीमाशुल्क स्टेशनों को जल्द से जल्द अनुपालन रिपोर्ट प्रस्तुत करने के लिए अनुस्मारक भेजे जा रहे हैं। निरीक्षणों की संख्या में कमी का डीजीओवी द्वारा जारी अलर्ट

और डीजीओवी डाटाबेस/साफ्टवेयर पर क्षेत्रीय संरचना प्रशिक्षण पर परिणामी प्रभाव पड़ सकता है।

3.13 विशेष मूल्यांकन शाखा (एसवीबी) में मामलों का लम्बन

सीबीईसी ने दिसम्बर 2012[15] में डीजीओवी कार्यालय को एसवीबी का कार्यात्मक नियंत्रण सौंपा है। ताकि एसवीबी में मामलों के लम्बन को बारिकी से मानीटर, एसवीबी पूछताछ प्रारंभ करने की मंजूरी और जांच का पर्यवेक्षण किया जा सके। जब मामला एसवीबी को संदर्भित किया जाए तो जारी प्रश्नावली के उत्तर की तिथि से चार महीने के अन्दर निर्धारण की जांच[16] और उसे अन्तिम रूप देना पूरा किया जाना चाहिए।

1 जनवरी, 2014 तक मामलों के लम्बन की स्थिति निम्नानुसार थी:

तालिका 3.4: लम्बित मामलों की स्थिति

एसवीबी यूनिट	30.09.2014 तक अन्त शेष	आयुवार ब्रेकअप				
		3 महीने तक	3-6 महीने	6-12 महीने	1-3 वर्ष	3 वर्ष से अधिक
मुम्बई	1084	13	37	143	647	244
दिल्ली	555	43	30	128	272	82
चेन्नई	421	25	31	41	141	183
बैंगलोर	388	72	61	40	26	189
कोलकाता	85	06	0	08	19	52
जोड़	**2533**	**159**	**159**	**360**	**1105**	**750**

जैसा कि उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है, 360 मामले (14 प्रतिशत) छः महीने से अधिक से लम्बित हैं, 1105 मामले (44 प्रतिशत) 1 से 3 वर्षों की अवधि के लिए लम्बित हैं और 750 मामले (30 प्रतिशत) 3 वर्ष से अधिक से लम्बित हैं। एग्ज़िट कान्फ्रेंस के दौरान आयुक्त (मूल्यांकन) ने कहा कि डीजीओवी के पास एसवीबी के लम्बित मामलों में शामिल मूल्यों के और मुकदमेबाजी के तहत एसवीबी मामलों के विवरण की भी जानकारी नहीं हैं। डीजीओवी ने आगे बताया कि एसवीबी पंजीकरण क्षेत्रीय संरचनाओं से संदर्भ की प्राप्ति पर किया जाता है जब संबंधित पार्टी से पहला आयात किया जाता है और बाद में ऐसे आयातक के सभी आयात का मूल्यांकन अनंतिम आधार

[15] दिनांक 7.12.2012 के परिपत्र सं. 24/2012 सी शु द्वारा

[16] दिनांक 23.2.2001 सं. 11/2001 सी.शु.

पर किया जाता है और क्षेत्रीय संरचनाएं ऐसे बाद के आयात की रिपोर्ट एसवीबी को नहीं भेजते। डीओओवी ने कहा कि हांलाकि डीजीओवी को एसवीबी का कार्यात्मक नियंत्रण एसवीबी को मजबूत करने के इरादे से दिया गया था, बोर्ड से इस संबंध में किसी प्रशासनिक निर्देश के अभाव में यह केवल कागज पर ही पड़ा रहा। यह पाया गया था कि यद्यपि सभी एसवीबी डीजीओवी को तिमाही आधार पर लम्बन रिपोर्ट भेजते थे, डीजीओवी ने ऐसी रिपोर्टों पर कोई कार्रवाई नहीं की। इस प्रकार दिसम्बर 2012 में डीजीओवी को सौंपे गए कार्यात्मक नियंत्रण से कोई साक्षात परिणाम प्राप्त नहीं हुए।

लेखापरीक्षा प्रश्न के उत्तर मे डीजीओवी ने कहा कि लम्बन के मामले संबंधित आयुक्तों के साथ उठाए जा रहे थे और समय समय पर आवश्यक निर्देश जारी किए जा रहे थे। डीजीओवी ने आगे बताया कि सभी एसवीबी सीमाशुल्क आयुक्तालय के प्रशासनिक नियंत्रण में है और एसवीबी में कार्य करने वाले अधिकारियों की नियुक्ति, अवकाश, एपीएआर इत्यादि पर डीजीओवी का कोई नियंत्रण नहीं हैं। डीजीओवी ने यह भी कहा कि एसवीबी में आधिकारियों की भारी कमी थी।

एसवीबी के साथ पंजीकृत मामलों को अन्तिम रूप देने में विलम्बों से एसवीबी को जिस उद्देश्य के लिए स्थापित किया गया था वह बेकार हो गया और इससे विभाग में अनंतिम निर्धारण मामलों का एकत्रण भी हुआ जिससे सरकारी राजस्व के एकत्रण में विलम्ब हुआ।

3.14 आन्तरिक नियंत्रण तथा लेखापरीक्षा

डीजीओवी द्वारा यह सूचित किया गया कि पिछले पांच वर्षों में सीबीईसी या किसी अन्य एजेंसी द्वारा डीजीओवी की कार्यप्रणाली की कोई आन्तरिक लेखापरीक्षा या समीक्षा नहीं की गई थी। डीजीओवी द्वारा यह कहा गया कि सीक्रेट सर्विस व्यय के प्रमाणीकरण को आयुक्त, मूल्यांकन द्वारा किया गया है। इसके अलावा, प्रधान सीसीए, सीबीईसी द्वारा न तो कोई व्यय न स्थापन लेखापरीक्षा न ही सीबीईसी द्वारा कोई तकनीकी लेखापरीक्षा की गई थी।

डीजीओवी की कार्य प्रणाली तथा उनके बजटीय व्यय की किसी लेखापरीक्षा के अभाव में, प्रणाली ओर प्रक्रिया की दक्षता और प्रभावशीलता; जनादेश के अनुपालन पर आशवासन स्थापित किया जाना है।

3.15 परिभाषित उद्देश्यों तथा नियोजित कर्मचारियों के बीच बेमेलता

तालिका 3.5 डीजीओवी में संस्वीकृत कर्मचारी तथा कार्यरत कर्मचारी

क्रम सं.	पद	वर्ष 2002 में निर्मित पिछले कैडर के अनुसार कर्मचारी	1-8-2014 को निर्मित कैडर के अनुसार संस्वीकृत कर्मचारी	1-10-2014 तक कार्यकारी कर्मचारी	रिक्तिया
1	प्रमुख आयुक्त/महानिदेशक	1	1	1	0
2	आयुक्त	1	2	1	1
3	अपर/संयुक्त आयुक्त	5	2	3	-1
4	उप/सहा. आयुक्त	6	10	3	7
5	प्रमुख लेखा अधिकारी/प्रशासनिक अधिकारी	2	4	0	4
6	निरीक्षक/निरीक्षक सी.शु. (पी)	15	6	8	-2
7	मूल्यांकक	0	3	1	2
8	इस्पेक्टर सीई/पीओ/परीक्षक	5	3	3 +8*	0
9	अन्य	44	46	0 +11*	46
जोड़		**79**	**77**	**20**	**57**

* परिवर्तन आधार पर कार्य करना अर्थात डीजीओवी के लिए कार्य करने हेतु अन्य सीमा शुल्क विभाग से लिया गया स्टाफ।

उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि 77 अधिकारियों की संस्वीकृत संख्या के प्रति, वर्तमान में डीजीओवी के पास केवल 20 अधिकारियों की कार्यकारी क्षमता है जो कार्यकारी क्षमता में 74 प्रतिशत की भारी कमी को छोड़ते हुए इसकी संस्वीकृत संख्या का 26 प्रतिशत है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 8 इंस्पेक्टर (सीई/पीओ/परीक्षक) तथा 11 अन्य अधिकारी परिवर्तन के आधार पर कार्य कर रहे थे। तथापि, मानदण्ड जिसके तहत वे डीजीओवी में कार्य कर रहे थे (चाहे प्रतिनियुक्ति के तहत या नियुक्त), लेखापरीक्षा को प्रदान नहीं किए गए। यह भी समझना है कि डीजीओवी केवल 26 प्रतिशत मानव संसाधन के साथ अपने उद्देश्यों को कैसे पूरा करेगा।

3.16 स्वीकृत बजट से अधिक किया गया व्यय

स्वीकृत बजट तथा डीजीओवी द्वारा वर्ष 2011-12 से 2013-14 तक किया गया व्यय निम्नानुसार था:

तालिका 3.6: डीजीओवी का बजट तथा व्यय

(₹ लाख)

उद्देश्य शीर्ष एमएच 2037-सी.शु.	2011-12		2012-13		2013-14	
	कुल बजट	वास्तविक व्यय	कुल बजट	वास्तविक व्यय	कुल बजट	वास्तविकव्यय
वेतन	200.00	208.28	220.00	231.09	250.00	255.08
औषधिय चिकित्सा	0.80	0.02	0.80	0.44	1.00	0.07
घरेलू यात्रा व्यय (डीटीई)	11.00	18.89	21.00	24.68	23.00	10.79
विदेश यात्रा व्यय (एफटीई)	2.50	1.78	2.50	2.10	2.50	2.23
कार्यालयी व्यय –सामान्य	40.00	39.53	42.00	34.71	42.00	30.05
कार्यालयी व्यय –एम.वाहन	22.00	22.39	23.20	29.59	23.00	22.26
एम. वाहन –किराया	0	2.22	0	4.23	0	3.01
प्रकाशन	10.00	9.94	11.00	12.62	11.00	8.05
अन्य प्रशासनिक व्यय	1.00	0	1.00	0.24	1.00	0
सीक्रेट सर्विस व्यय	1.80	2.00	2.00	2.10	2.20	2.20
सूचना प्रौद्योगिकी (ओ.ई.)	31.00	35.50	31.00	56.47	40.00	30.94
जोड़	**320.10**	**340.69**	**354.50**	**398.22**	**395.70**	**364.72**

डीजीओवी के बजट का वर्गीकरण एक सीक्रेट सर्विस निधि तथा विशेष मूल्यांकन के प्रावधान के साथ एक आसूचना संगठन का निर्माण है तथापि आईटी पर मूल्यांकन व्यय 8.5% से 14% के आस-पास है तथा इस आईसीटी गहन संगठन में स्थापना पर वेतन तथा व्यय 83% से 89% के बीच था। यह पाया गया कि वर्ष 2011-12 तथा 2012-13 में, वास्तविक व्यय स्वीकृत बजट से अधिक था। वर्ष 2011-12 में, ₹ 320.10 लाख के बजट प्रावधान के प्रति किया गया व्यय ₹ 340.69 लाख था। इसी प्रकार, वर्ष 2012-13 में, ₹ 354.50 लाख के बजट प्रावधान के प्रति किया गया व्यय ₹ 398.22 लाख था। यह भी देखा गया कि 2011-12 से 2013-14 के दौरान मोटर वाहन के किराए पर किया गया व्यय ₹ 9.46 लाख तक था हालांकि किसी भी वर्ष में कोई स्वीकृत बजट नहीं था।