

अध्याय III

महानिदेशक लेखापरीक्षा एवं इसकी क्षेत्रीय इकाईयों की कार्यप्रणाली

3.1 प्रस्तावना

आन्तरिक लेखापरीक्षा, विभाग में मुख्य अनुपालन जांच तंत्रों में से एक है, जिसमें जोखिम पैरामीटरों के आधार पर निर्धारित इकाईयों का चयन तथा निर्धारित नियमों एवं विनियमों के अनुपालन के स्तर को अभिनिश्चित करने के लिए निर्धारित अभिलेखों की संवीक्षा शामिल है। केन्द्रीय उत्पाद शुल्क एवं सेवा कर नियमावली के अन्तर्गत आन्तरिक लेखापरीक्षा को निर्धारित के अभिलेखों तक पहुँच के लिए केन्द्रीय उत्पादशुल्क नियमावली, 2002 के नियम 22 के अन्तर्गत सशक्त किया गया है। प्रत्येक कमिश्नरी में एक सहायक/उप कमिश्नर द्वारा चलने वाली एक लेखापरीक्षा सेल होती है। लेखापरीक्षा, अधीक्षकों तथा निरीक्षकों वाली आन्तरिक लेखापरीक्षा पार्टियों (आईएपी) के समूह द्वारा की जाती है।

नई लेखापरीक्षा प्रणाली के प्रभावी कार्यान्वयन की निगरानी, समन्वित करने तथा दिशा निर्देशित करने के लिए, सीबीईसी ने नोडल एजेन्सी के रूप में लेखापरीक्षा महानिदेशालय की स्थापना की है। लेखापरीक्षा महानिदेशालय तथा क्षेत्रीय कमिश्नरियां केन्द्रीय उत्पाद शुल्क तथा सेवा कर का भुगतान कर रही इकाईयों की आन्तरिक लेखापरीक्षा के प्रशासन तथा संचालन की जिम्मेदारी साझा करते हैं। जहां निदेशालय लेखापरीक्षा निष्कर्षों के संग्रहण, संकलन तथा विश्लेषण करने तथा कर अनुपालन में सुधार तथा ग्राहक संतुष्टि के स्तरों का आकलन हेतु अपना फीडबैक केन्द्रीय उत्पाद शुल्क एवं सीमाशुल्क कर बोर्ड (सीबीईसी) को देने के लिए उत्तरदायी हैं वहां कमिश्नरियों की लेखापरीक्षा पार्टियां, आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रोटोकॉल के अनुसार लेखापरीक्षा करती हैं। लेखापरीक्षा की गुणवत्ता में सुधार के लिए, सीबीईसी लेखापरीक्षा नियमपुस्तिकाओं, जोखिम प्रबन्धन नियमपुस्तिकाओं तथा आन्तरिक लेखापरीक्षा में लेखापरीक्षकों को प्रशिक्षित करने के लिए नियमपुस्तिकाओं तथा कम्प्यूटर एडेड लेखापरीक्षा टूल्स (कैटस) का विकास करने के लिए एशियन डिवेलपमेन्ट बैंक की सहायता लेता है।

3.2 संगठन

महानिदेशक की अध्यक्षता में लेखापरीक्षा महानिदेशालय (डीजीए) का गठन नई दिल्ली में मुख्यालय के साथ जुलाई 2000 में किया गया था। संवर्ग पुर्नसंरचना के कार्यान्वयन के साथ संगठन को नवम्बर 2002 में विस्तारित

किया गया था जब एक अतिरिक्त महानिदेशक (एडीजी) की अध्यक्षता में सात क्षेत्रीय इकाइयाँ अहमदाबाद, वेंगलौर, चेन्नै, दिल्ली, हैदराबाद, कोलकाता तथा मुम्बई में गठित की गई थीं। डीजीए की प्रत्येक क्षेत्रीय इकाई उसके अन्तर्गत मुख्य कमिश्नर तथा कमिश्नरियों की क्षेत्रीय इकाइयों पर क्षेत्राधिकार नियंत्रण रखती है।

2014 में पुनर्संरचना के पश्चात, आन्तरिक लेखापरीक्षा का कार्य कार्यकारी कमिश्नरियों की परिधि से बाहर करके अलग लेखापरीक्षा कमिश्नरी को सौंपा गया है। यद्यपि, विभाग के आन्तरिक लेखापरीक्षा कार्य की निगरानी करने का डीजी (लेखापरीक्षा) का कार्य परिवर्तित नहीं किया गया है।

3.3 कार्य एवं प्रक्रिया

निदेशालय के कार्यात्मक उत्तरदायित्वों का वर्णन केन्द्रीय उत्पाद शुल्क एवं सीमाशुल्क बोर्ड (सीबीईसी) द्वारा उनके पत्र एफ-सं. 206/13/2000-सीएक्स,6 दिनांक 30 जनवरी 2002 के माध्यम से अनुमोदित कार्य पत्र में किया गया है। निदेशालय को एक विश्वसनीय लेखापरीक्षा प्रणाली के सृजन तथा संस्थानीकरण का प्रबन्ध करना है। एक ओर यह नीति निर्माण में बोर्ड को सलाह देता है तथा सहायता करता है, तथा दूसरी ओर, यह क्षेत्रीय संरचनाओं को लेखापरीक्षा के नियोजन, समन्वय, पर्यवेक्षण तथा लेखापरीक्षा संचालन हेतु कार्यात्मक निर्देशन उपलब्ध कराता है।

डीजी (लेखापरीक्षा) को केन्द्रीय उत्पाद शुल्क एवं सेवा कर अधिकारियों द्वारा निष्पादित लेखापरीक्षा की गुणवत्ता का निर्धारण सौंपा गया है। क्षेत्रीय अतिरिक्त महानिदेशक (एडीजीज) अपने संबंधित क्षेत्रों में विभिन्न कमिश्नरियों में गुणवत्ता आश्वासन समीक्षा (क्यूएआर) के वास्तविक संचालन के लिए उत्तरदायी हैं। क्यूएआर के संचालन हेतु विस्तृत निर्देश 'गुणवत्ता आश्वासन समीक्षा हेतु नियमपुस्तक' में निर्धारित किये गए हैं।

एक वार्षिक प्रोफार्मा के माध्यम से सारे भारत में 104¹⁶ कमिश्नरियों से मुख्य कमिश्नर द्वारा कमिश्नरी में की गई लेखापरीक्षाओं के संबंध में सूचना एकत्रित की जाती है। इन प्रोफार्मा के विश्लेषण के आधार पर, डीजी (लेखापरीक्षा), लेखापरीक्षा की गुणवत्ता का निर्धारण करने के लिए तथा उनके निर्धारण के आधार पर गुणवत्ता आश्वासन रिपोर्ट तैयार करने के लिए समीक्षा दल भेजता है। कतिपय पैरामीटरों जैसे लेखापरीक्षा हेतु इकाइयों का चयन, आन्तरिक नियंत्रणों का मूल्यांकन, लेखापरीक्षा जांच, कार्यकारी पेपर,

¹⁶ 93 केन्द्रीय उत्पाद शुल्क, 07 सेवा कर तथा 04 एलटीयू कमिश्नरी

लेखापरीक्षा रिपोर्ट की तैयारी तथा सामयिकता एवं आगे की कार्यवाही करने के आधार पर कमिश्नरियों को ए से ई (श्रेष्ठ से औसत से कम) ग्रेड दिये जाते हैं।

तब डीजी (लेखापरीक्षा) एक वार्षिक रिपोर्ट तैयार करता है जिसमें लेखापरीक्षा निष्पादन में जांच की गई कमिश्नरियों की ग्रेडिंग भी शामिल होती है। समीक्षा प्रक्रिया आरेखी रूप में निम्न प्रकार प्रस्तुत की गई है:



3.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

‘महानिदेशक लेखापरीक्षा तथा इसकी क्षेत्रीय इकाईयों की कार्यप्रणाली’ पर इस लेखापरीक्षा को निम्नलिखित का निर्धारण करने के लिए किया गया था-

- i. नीति निर्माण में सीबीईसी को निदेशालय की सलाह तथा क्षेत्रीय संरचनाओं को लेखापरीक्षा करने में कार्याकारी निर्देश उपलब्ध कराने की प्रभावकारिता।
- ii. क्यूएआर की नियमपुस्तक के अन्तर्गत गठित निर्देशों तथा प्रक्रिया का पालन करने की प्रभावकारिता।
- iii. क्यूएआर जारी करने के परिणामी सुधार।
- iv. कमिश्नरी की समीक्षा हेतु तैनात किये गए मानव संसाधनों की दक्षता
- v. आन्तरिक लेखापरीक्षा की लेखापरीक्षा आपत्तियों पर तुरंत एवं पर्याप्त कार्यवाही की स्थिति।

3.5 कार्यक्षेत्र तथा लेखापरीक्षा कवरेज

लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र लेखापरीक्षा महानिदेशालय (मुख्यालय) तथा इसकी सात क्षेत्रीय इकाईयों के कार्यों के निम्नलिखित दो क्षेत्रों के संबंध में निष्पादन का मूल्यांकन करना था-

- (i) कमिश्नरियों की गुणवत्ता आश्वासन समीक्षा, तथा
- (ii) लेखापरीक्षा आपत्तियों पर आगे की कार्रवाई।

अध्ययन हेतु डीजी (लेखापरीक्षा) के कार्यालय, इसकी सात क्षेत्रीय इकाईयों तथा इन एडीजीज के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत आने वाली 57 कमिश्नरियों का चयन किया गया था। लेखापरीक्षा ने एडीजी कार्यालय द्वारा गुणवत्ता आश्वासन प्रयोग हेतु चयनित तथा जांच की गई 25 नमूना फाइलों की जांच की। डीजी लेखापरीक्षा तथा इसके अधीनस्थ कार्यालयों द्वारा अनुरक्षित अभिलेखों की प्रामाणिकता का निर्धारण करने के लिए सात क्षेत्रों में जांच की गई नमूना फाइलों की चयनित कमिश्नरियों में नमूना जांच की गई थी। कवरेज अवधि 2011-12 से 2013-14 तक थी।

3.6 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

डीजी लेखापरीक्षा के दो कार्यों अर्थात् कमिश्नरी की गुणवत्ता आश्वासन समीक्षा तथा लेखापरीक्षा आपित्तियों पर आगे की कार्रवाई करना के अन्तर्गत महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों का ब्यौरा नीचे दिया गया है :

3.6.1 डीजी (लेखापरीक्षा) द्वारा सीबीईसी तथा क्षेत्रीय संरचनाओं को की गई सिफारिशें

बोर्ड के दिनांक 30 जनवरी 2002 के पत्र के अनुसार, डीजी (लेखापरीक्षा) को बोर्ड को सलाह देकर तथा क्षेत्रीय संरचनाओं को कार्यात्मक निर्देश देकर एक विश्वसनीय लेखापरीक्षा प्रणाली के सृजन तथा संस्थानीकरण का निरीक्षण करना है।

डीजी (लेखापरीक्षा) में फाइलों की नमूना जांच से पता चला कि बोर्ड को कमिश्नरियों द्वारा अनुपालन किये जाने वाले लेखापरीक्षा प्रतिमानों, सीई एण्ड एसटी आवृत्ति प्रतिमानों के संशोधन हेतु सुझावों, अन्तिम लेखापरीक्षा रिपोर्ट फार्मेट में सुधार के संबंध में सुझावों तथा लेखापरीक्षा कमिश्नरियों की संरचना के संबंध में कार्यवृत्त से संबंधित सिफारिशें भेजी जा रहीं थी। यह भी देखा गया था कि मुद्दों को अन्तिम रूप देने से पहले, क्षेत्रीय अतिरिक्त निदेशक लेखापरीक्षा से सुझाव/सिफारिश भी मांगी गई थीं। सीबीईसी से अनुमोदन की प्राप्ति के पश्चात इन्हें सभी एडीजी कार्यालयों/कमिश्नरियों को परिचालित किया जा रहा था।

डीजी (लेखापरीक्षा) से सिफारिश का सारांश मांगा गया था। विभाग ने उत्तर दिया (मई 2015) कि सूचना अनेक फाइलों से संकलित की जाएगी तथा ज्यों ही संभव होगा, उपलब्ध कराई जाएगी।

मंत्रालय ने बताया (सितम्बर 2015) कि महानिदेशालय केवल एक विश्वसनीय लेखापरीक्षा प्रणाली के सृजन एवं संस्थानीकरण के निरीक्षण हेतु है। यह नीति

निर्माण में बोर्ड को सलाह एवं सहायता करता है, क्षेत्रीय संरचनाओं को लेखापरीक्षा के नियोजन, समन्वय, पर्यवेक्षण तथा संचालन में कार्यात्मक निर्देश उपलब्ध कराता है तथा मार्गदर्शन करता है। बोर्ड को प्रस्तुत की गई सभी सिफारिशों का सारांश तैयार नहीं किया जा सकता क्योंकि भारी भरकम अभिलेख हैं तथा बोर्ड एवं क्षेत्रीय संरचनाओं को भेजे गए प्रत्येक पत्र का पता लगाने के लिए कोई प्रणाली नहीं है। तथापि, सभी मौजूदा सभी फाइलें लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराई गई थीं।

लेखापरीक्षा का विचार है कि निदेशालय को ऐसी सिफारिशों पर, उपयुक्त आगे की कार्यवाही का मूल्यांकन करने के लिए, बोर्ड एवं क्षेत्रीय संरचनाओं को की गई महत्वपूर्ण सिफारिशों के अभिलेख अनुरक्षित करने चाहिए।

3.6.2 क्यूएआर रिपोर्ट के भाग 1 में विसंगतियां जो समीक्षा दल द्वारा नहीं बताई गई थी

क्यूएआर प्रक्रिया क्यूएआर नियमपुस्तिका के अध्याय 5 में निर्धारित प्रोफार्मा के भाग 1 में कमिशनरियों से सूचना के संग्रहण के साथ प्रारंभ होती है। इस डाटा का उपयोग क्यूएआर दल द्वारा एक प्रारंभिक समीक्षा करने के लिए आधारभूत दस्तावेज के रूप में किया जाता है। क्यूएआर दल द्वारा कमिशनरियों द्वारा उपलब्ध कराए गए प्रोफार्मा में डाटा की प्रमाणिकता तथा सटीकता की जांच करना तथा परिणामों को क्यूएआर रिपोर्ट में दर्ज करना आवश्यक है। नियमपुस्तिका के पैरा 5.12 (3) में बताया गया है कि क्यूएआर के भाग 1 में संग्रहित डाटा का उपयोग न केवल राष्ट्रीय डाटा बैंक बनाने तथा अद्यतित करने के लिए किया जाता है बल्कि राष्ट्रीय अथवा क्षेत्रीय स्तर पर विभिन्न पहलुओं की प्रवृत्ति की पहचान करने के लिए इसका उपयोग किया जाता है।

लेखापरीक्षा ने प्रोफार्मा की संवीक्षा की तथा भाग 1 तथा संबंधित क्यूएआर रिपोर्टों के बीच अन्तर की तुलना की। लेखापरीक्षा ने ऐसे उदाहरण देखे जहां क्यूएआर दलों ने क्यूएआर रिपोर्टों में कमिशनरियों द्वारा प्रस्तुत किये गए डाटा में विसंगतियों को नहीं बताया था जैसा कि नीचे वर्णित है:

दिल्ली जेड्यू में, 11 मामलों में समान डाटा अर्थात् 2011-12 से 2013-14 तक तीन वर्ष की अवधि के लिए उठाए गए पैराओं की संख्या तथा क्यूएआर के भाग 1 के विवरण डी तथा विवरण जी में दशर्यी गई राशि में अन्तर था।

इसी प्रकार, बेंगलुरु (10 मामले) तथा दिल्ली क्षेत्रों (5 मामले) में समर्थित पैराओं की संख्या तथा राशि में अन्तर था जैसा कि तीन वर्षों के दौरान क्यूएआर के भाग 1 के विवरण जी एवं विवरण एच में दर्शाया गया था।

बैंगलूरू क्षेत्र में, 8 मामलों में लेखापरीक्षित इकाइयों की संख्या में अन्तर था, जैसा तीन वर्षों के दौरान क्यूएआर के भाग 1 के विवरण डी (कालम 8 से 12) तथा विवरण ई (कालम 3) में दर्शाया गया था।

जब हमने इसे बताया (सितम्बर 2014 तथा अक्टूबर 2014) दिल्ली जेड्यू ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2014) कि अन्तर निगरानी समिति बैठक (एमसीएम) द्वारा समर्थित पैराग्राफों के कारण था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि डाटा तत्त्व अर्थात् लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गए पैराओं की संख्या अथवा समर्थित पैराओं की संख्या एक समान थी, जिसका एमसीएमज से कोई संबंध नहीं था।

बैंगलूरू जेड्यू ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2014) कि कुछ मामलों को छोड़कर, अन्तर महत्वपूर्ण नहीं थे।

लेखापरीक्षा का विचार है कि डाटा में विसंगति न केवल कमिश्नरियों की रैंकिंग को प्रभावित करती है बल्कि शीर्ष प्रबन्धन के निर्णय लेने को भी प्रभावित करती है। बोर्ड को डाटा की सटीकता बनाए रखने तथा निगरानी के लिए उपयुक्त अनुदेश जारी करना चाहिए।

मंत्रालय ने बताया (सितम्बर 2015) कि क्षेत्रीय संरचनाओं के लिए क्यूएआर के भाग 1 में विसंगतियों को बताने के लिए क्षेत्रीय इकाइयों को संवेदनशील बनाया जा रहा था।

3.6.3 क्यूएआर दलों द्वारा निर्धारित फाइलों का दोषपूर्ण चयन

क्यूएआर की दक्षता का निर्धारण करने में सबसे महत्वपूर्ण कदम निर्धारण किये जाने वाले वित्तीय वर्ष के दौरान कमिश्नरी द्वारा लेखापरीक्षित निर्धारित इकाइयों की स्लैब-वार सूची से क्रम रहित ढंग से फाइलों का चयन करना है। चयनित फाइलों की संख्या क्यूएआर नियमपुस्तिका में यथा निर्धारित संख्या के समान होनी चाहिए। नियमपुस्तिका के परिशिष्ट 5.1 के टिप्पणी भाग iii (2) के अनुसार, क्यूएआर दल के लिए तीन राजस्व स्लैबों में से प्रत्येक में कम से कम 5 फाइलों के साथ 5 स्लैबों¹⁷ से न्यूनतम 25 फाइलें क्रम रहित रूप से चयन करना आवश्यक है।

¹⁷ (i) प्रति वर्ष ₹ 3 करोड़ (नकद + सेनवेट क्रेडिट में) से अधिक कुल शुल्क का भुगतान करने वाले
(ii) प्रतिवर्ष ₹ 1 करोड़ तथा ₹ 3 करोड़ (नकद + सेनवेट क्रेडिट में) के बीच कुल शुल्क का भुगतान करने वाले
(iii) प्रतिवर्ष ₹ 1 करोड़ से ₹ 50 लाख (नकद + सेनवेट क्रेडिट में) के बीच कुल शुल्क का भुगतान करने वाले
(iv) प्रतिवर्ष ₹ 50 लाख (नकद + सेनवेट क्रेडिट में) से कम कुल शुल्क का भुगतान करने वाले
(v) ईओयू

लेखापरीक्षा ने देखा कि कोलकाता¹⁸, अहमदाबाद¹⁹, दिल्ली²⁰ तथा मुम्बई²¹ क्षेत्रों की क्यूएआर प्रक्रिया में 25 से कम फाइलों का चयन करके अथवा तीन स्लैब से न्यूनतम पाँच फाइलों का चयन नहीं करके फाईल चयन प्रतिमानों का पालन नहीं किया गया था।

हैदराबाद क्षेत्र में, एडीजी ने कमिश्नरियों में पहुंचने से पहले ही कमिश्नरियों को प्रत्येक श्रेणी से 5 फाइलें लेखापरीक्षा हेतु तैयार रखने को कहा, फलस्वरूप कमिश्नरियों को बेहतर कार्य वाली फाइलों का चयन करने का अवसर देते हुए क्रम रहित रूप से फाइलों के चयन के उद्देश्य को कमजोर कर दिया।

जब हमने इसे बताया (अक्टूबर से दिसम्बर 2014 के बीच), तो अहमदाबाद जेडयू (दिसम्बर 2014), हैदराबाद जेडयू (दिसम्बर 2014) तथा मुम्बई जेडयू (फरवरी 2015) ने लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया जबकि कोलकाता जेडयू ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2014) कि स्थिति संबंधित कमिश्नरी में फाइलों की उपलब्धता पर निर्भर करती है।

कोलकाता जेडयू का उत्तर फाइलों के चयन में लापरवाह दृष्टिकोण को दर्शाता है, फलस्वरूप क्यूएआर प्रक्रिया की प्रभावशीलता के साथ समझौता किया जा रहा है।

मंत्रालय ने बताया (सितम्बर 2015) कि क्षेत्रीय एडीजीज को क्यूएआर हेतु फाइलों के चयन में सावधान होने के लिए संवेदनशील बनाया जा रहा है।

3.6.4(क) क्यूएआर रिपोर्ट जारी करने में असामान्य विलम्ब

नियमपुस्तिका के अध्याय 5 के पैरा 5.11 के अनुसार, क्यूएआर रिपोर्ट को समीक्षा करने के एक महीने के अन्दर अन्तिम रूप दिया जाना चाहिए तथा क्षेत्राधिकारी कमिश्नर तथा डीजी (लेखापरीक्षा) को भेजा जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि सभी क्षेत्रों में वर्ष 2011-12 से 2013-14 के लिए क्यूएआर जारी करने में 01 से 193 दिनों तक विलम्ब हुआ था। कुछ महत्वपूर्ण विलम्ब नीचे दिए गए हैं:

¹⁸ कोलकाता- VI, कोलकाता- VIII तथा कोलकाता सेवा कर कमिश्नरी

¹⁹ अहमदाबाद सेवा कर तथा वडोदरा-। कमिश्नरी

²⁰ चण्डीगढ़ -। कमिश्नरी

²¹ पूणे-।, बेलापुर तथा ठाणे-। कमिश्नरी

तालिका 3.1: क्यूएआर रिपोर्ट जारी करने में विलम्ब

क्षेत्र	विलम्ब की सीमा	क्यूएआर की संख्या जहां विलम्ब निर्धारित समय से दो माह से अधिक था		
		2011-12	2012-13	2013-14
दिल्ली	11-177 दिन	-	6	-
हैदराबाद	4-127 दिन	4	4	4
चेन्नै	2-155 दिन	1	-	-
मुम्बई	1-87 दिन	-	-	2
अहमदाबाद	5-193 दिन	4	-	-
कोलकाता	24-86 दिन	1	-	-

दिल्ली क्षेत्र में, वर्ष 2012-13 के लिए क्यूएआर जारी करने में निर्धारित समय से 11 से 177 दिनों तक विलम्ब था। इसके अतिरिक्त, छह कमिश्नरियों²² के संबंध में, विलम्ब निर्धारित समय से दो महीने से अधिक था।

हैदराबाद क्षेत्र में, पर्यवेक्षण की अवधि के दौरान विलम्ब 4 से 127 दिनों तक था। इसके अतिरिक्त, 12²³ मामलों के संबंध में विलम्ब दो महीने से अधिक था।

चेन्नै क्षेत्र में, विलम्ब 2 से 155 दिन तक था। मदुरै कमिश्नरी में विलम्ब वर्ष 2011-12 के लिए 155 दिन का था।

मुम्बई क्षेत्र में, तीन वर्षों के दौरान विलम्ब 1 से 87 दिनों तक था। कमिश्नरी मुम्बई-III तथा पुणे-I में वर्ष 2013-14 के दौरान क्यूएआर निर्धारित अवधि से दो महीने से अधिक विलम्ब के साथ जारी की गई थी।

अहमदाबाद क्षेत्र में, विलम्ब 5 से 193 दिनों का था। वर्ष 2011-12 के दौरान चार कमिश्नरियों²⁴ के संबंध में क्यूएआर निर्धारित समय से दो महीने से अधिक विलम्ब के साथ जारी की गई थी।

जब हमने इसे बताया (सितम्बर 2014 से जनवरी 2015 के बीच) तो दिल्ली जेड्यू ने बताया (अक्टूबर 2014) कि चण्डीगढ़ II के मामले को छोड़कर जहां अनजाने में क्यूएआर फाईल गुम हो जाना कारण था, कोई असामान्य विलम्ब

²² चण्डीगढ़-I, II, इलाहाबाद, दिल्ली-IV, मेरठ- II तथा लुधियाना

²³ हैदराबाद I (2012-13 तथा 2013-14) हैदराबाद II (2011-12 तथा 2012-13), हैदराबाद III (2012-13 तथा 2013-14), हैदराबाद IV (2011-12), विशाखापत्तनम I (2013-14), गुन्दूर (2011-12 तथा 2012-13), तिरुपति (2011-12 तथा 2013-14)

²⁴ अहमदाबाद-III (सीई), अहमदाबाद- III (एसटी), अहमदाबाद सेवा कर एवं जयपुर-1 (एसटी)

नहीं था। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि दूसरे मामलों में भी असामान्य विलम्ब था।

एडीजी मुम्बई (नवम्बर 2014), बेंगलुरु (अक्टूबर 2014), अहमदाबाद (नवम्बर 2014) तथा हैदराबाद (दिसम्बर 2014) ने उत्तर दिया कि कर्मचारियों की कमी तथा कमिश्नरियों से कुछ अतिरिक्त सूचना की आवश्यकता होने के कारण क्यूएआर को अन्तिम रूप देने में विलम्ब हुआ था। एडीजी कोलकाता तथा चेन्नै से उत्तर प्रतीक्षित था (सितम्बर 2015)।

लेखापरीक्षा का विचार है कि दो से छह माह का विलम्ब चिंता का विषय है क्योंकि क्यूएआर को विलम्ब से जारी करना आगे कमिश्नरियों द्वारा इसके अनुपालन को विलम्बित करता है, जो क्यूएआर प्रक्रिया के उद्देश्यों को प्रभावित करता है।

मंत्रालय ने बताया (सितम्बर 2015) कि क्षेत्रीय इकाइयों में अपर्याप्त श्रमबल के साथ क्षेत्रीय संरचनाओं से मांगी गई सूचना उपलब्ध कराने की प्रतिक्रिया में विलम्ब के कारण क्यूएआर रिपोर्ट जारी करने में कुछ विलम्ब हुआ था। तथापि, क्षेत्रीय इकाइयों को बिना विलम्ब क्यूएआर जारी करने के लिए संवेदनशील किया जा रहा है।

मंत्रालय का उत्तर दर्शाता है कि विभाग की पुनर्संरचना से पहले ही क्षेत्रीय इकाइयों में श्रमबल की कमी थी। पुनर्संरचना के पश्चात, 45 समर्पित लेखापरीक्षा कमिश्नरियां गठित की गई हैं तथा यह आशा की जाती है कि भविष्य में, क्यूएआर रिपोर्ट समय पर जारी की जाएंगी।

3.6.4 (ख) ग्रेडिंग की विलम्बित सूचना

नियमपुस्तिका के पैरा 5.11 के अनुसार, गुणवत्ता आश्वासन रिपोर्ट को ग्रेडिंग के साथ, समीक्षा करने के एक महीने के अन्दर अन्तिम रूप दिया जाना चाहिए तथा क्षेत्राधिकारी कमिश्नर, क्षेत्राधिकारी मुख्य कमिश्नर तथा महानिदेशक (लेखापरीक्षा) को भेजा जाना चाहिए। लेखापरीक्षा निष्पादन के आधार पर कमिश्नरियों को ग्रेड आंबटित किए जाते हैं।

लेखापरीक्षा ने देखा कि दिल्ली क्षेत्र में क्यूएआरज को अन्तिम रूप दिया गया था तथा संबंधित कमिश्नरियों को अग्रेषित किया गया था परन्तु 19 कमिश्नरियों को वर्ष 2011-12 तथा 2012-13 के लिए ग्रेड, 13 दिनों से 249 दिनों के विलम्ब के साथ अग्रेषित किये गए थे।

यद्यपि, 2013-14 में विलम्ब सीमान्त था तथा कुछ मामलों में अन्य क्षेत्रों/कमिश्नरियों में भी विलम्ब हो सकता है। लेखापरीक्षा का विचार है कि

ग्रेडिंग अनिवार्य रूप से क्यूएआर रिपोर्ट के साथ जारी की जानी चाहिए क्योंकि क्यूएआर रिपोर्ट क्यूएआर प्रक्रिया के अन्तिम परिणाम के बिना अपना उद्देश्य पूरा नहीं करेगी।

मंत्रालय ने बताया (सितम्बर 2015) कि क्षेत्रीय इकाईयों में अपर्याप्त श्रमबल के साथ-साथ क्षेत्रीय संरचनाओं से मांगी गई सूचना उपलब्ध कराने की प्रतिक्रिया में विलम्ब के कारण क्यूएआर रिपोर्ट जारी करने में कुछ विलम्ब हुआ था। तथापि, क्षेत्रीय इकाईयों को बिना विलम्ब क्यूएआर जारी करने के लिए संवेदनशील किया जा रहा है।

मंत्रालय ने क्यूएआर रिपोर्ट के पश्चात अलग से ग्रेडिंग जारी करने पर उत्तर नहीं दिया है, जबकि नियमपुस्तिका के अनुसार, यह क्यूएआर रिपोर्ट का भाग होनी चाहिए।

3.6.5 कमिश्नरियों द्वारा क्यूएआर पर प्रतिक्रिया प्रस्तुत न करना/विलम्ब से करना

नियमपुस्तिका के पैराग्राफ 2.6 बी में नियम किया गया है कि क्यूएआर के निष्कर्षों को संक्षिप्त किया जाए तथा समापन बैठक में कमिश्नर को प्रस्तुत किया जाए। तब इन्हें निर्धारित रिपोर्ट के रूप में लिखा जाता है तथा संबंधित कमिश्नर, क्षेत्राधिकारी मुख्य कमिश्नर तथा डीजी (लेखापरीक्षा) को अग्रेषित किया जाता है। कमिश्नर के लिए क्यूएआर रिपोर्ट की प्राप्ति के एक माह के अन्दर अपनी प्रतिक्रिया बताना आवश्यक है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि दिल्ली, मुम्बई, हैदराबाद, बेंगलुरु तथा अहमदाबाद क्षेत्रों में एक से तीन वर्षों के बाद भी अनेक कमिश्नरियों से अनुपालन रिपोर्ट प्राप्त नहीं हुई थीं जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है:

तलिका 3.2: कमिश्नरियों की संख्या जिन्होंने अनुपालन रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं की

क्षेत्र	2011-12	2012-13	2013-14
दिल्ली	9	11	11
मुम्बई	13	10	11
हैदराबाद	8	10	10
बेंगलुरु	-	-	2
अहमदाबाद	10	10	9
कोलकाता	-	-	1

दिल्ली क्षेत्र में, 19 कमिश्नरियों में से, 8 कमिश्नरियों ने 2011-12 में निष्कर्षों पर अपनी प्रतिक्रिया नहीं बताई, 2012-13 में 12 कमिश्नरियां तथा वर्ष 2013-14 में 13 कमिश्नरियां अपनी प्रतिक्रिया भेजने में विफल रही। दिल्ली जेडयू द्वारा चूककर्त्ता

कमिश्नरियों को प्रतिक्रिया देने में उनकी विफलता का स्मरण कराने के लिए कोई कार्यवाही प्रारंभ नहीं की गई थी।

मुंबई क्षेत्र में 13, 10 तथा 11 कमिश्नरियों ने 2011-12 से 2013-14 के दौरान क्यूएआर पर प्रतिक्रिया नहीं दी थी।

हैदराबाद जेडयू में, 10 कमिश्नरियों में से आठ कमिश्नरियों ने क्यूएआर रिपोर्ट पर जवाब नहीं दिया और आरंभ की गई उपचारात्मक कार्रवाई पर कोई उत्तर जेडयू को नहीं भेजा।

बेंगलूरु जोन में, बेंगलूरु एसटी कमिश्नरी की 2012-13 की क्यूएआर का उत्तर प्रस्तुत नहीं किया गया था और जोन द्वारा कोई कार्रवाई आरंभ नहीं की गई थी।

अहमदाबाद जोन में, 10,10 और नौ कमिश्नरियों ने वर्ष 2011-12 से 2013-14 के दौरान क्यूएआर पर जवाब नहीं दिया।

कोलकाता जोन में, पटना कमिश्नरी ने 2013-14 के दौरान क्यूएआर पर जवाब नहीं दिया।

लेखापरीक्षा ने देखा कि कई मामलों में, जहां अनुपालन रिपोर्ट कमिश्नरियों द्वारा भेजी गई थी, क्यूएआर पर जवाब देने में, वर्ष 2011-12 से 2013 के दौरान, 03 से 1051 दिनों के बीच विलम्ब था। कुछ महत्वपूर्ण विलम्ब नीचे दर्शाये गये हैं:

तालिका 3.3: कमिश्नरियों की संख्या जिन्होंने विलम्ब से अनुपालन रिपोर्ट प्रस्तुत की

जोन	विलम्ब की रेंज	क्यूएआर की संख्या जहां विलम्ब निर्धारित समय से दो महीने अधिक था		
		2011-12	2012-13	2013-14
दिल्ली	03-302 दिन	03	03	-
चेन्नै	65-300 दिन	-	04	09
मुंबई	38-1051 दिन	08	11	09
बेंगलूरु	30-569 दिन	02	02	02
कोलकाता	107-285 दिन	01	01	-

जब हमने इसे इंगित किया (सितम्बर 2014 और जनवरी 2015 के बीच) दिल्ली जेडयू ने मामले पर (अक्टूबर 2014) कोई टिप्पणी नहीं दी, जो क्यूएआर प्रक्रिया के प्रति उनका ढीले रवैये का संकेत है।

चेन्नै जेडयू (सितम्बर 2014), हैदराबाद जेडयू (दिसम्बर 2014) और बेंगलूरु जेडयू (जनवरी 2015) ने लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया। मुंबई जेडयू ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2014) कि कमिश्नरियों को जवाब भेजने के लिए बार-

बार याद दिलाया गया। कोलकाता जेडयू ने कमिश्नरी द्वारा विलम्बित अनुपालन के तथ्यों की पुष्टि की।

कमिश्नरियों द्वारा क्यूएआर रिपोर्टों पर प्रतिक्रिया की कमी दर्शाती है कि क्यूएआर में इंगित की गई लेखापरीक्षा की गुणवत्ता में कमियों को सुधारने के लिए समय पर उपचारात्मक उपाय नहीं की गई थी, जो संपूर्ण क्यूएआर प्रक्रिया के उद्देश्यों को निष्फल करता है।

मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2015) कि क्षेत्रीय इकाईयां क्यूएआर रिपोर्टों पर उत्तर उपलब्ध कराने के लिए कमिश्नरियों को अनुस्मारक जारी करती हैं, परंतु कमिश्नरियों में श्रमबल की कमी के कारण विलम्ब होता है। यद्यपि, समर्पित स्टाफ के साथ अलग लेखापरीक्षा कमिश्नरियों की स्थापना से इस विलम्ब को कम किये जाने की संभावना है।

3.6.6 डीजी लेखापरीक्षा की वार्षिक रिपोर्ट में प्रकाशित डाटा का गैर-वैधीकरण

क्यूएआर मैनुअल के अध्याय 1 के अनुसार, केंद्रीय उत्पाद शुल्क और सेवा कर अधिकारियों द्वारा निष्पादित लेखापरीक्षा की गुणवत्ता का निर्धारण करना डीजी (लेखापरीक्षा) का प्राथमिक कार्य है, निष्कर्षों की रिपोर्ट करना ताकि सर्वोत्तम पद्धतियों को प्रचारित किया जा सके और कमियों पर उपचारात्मक कार्रवाई जैसे अतिरिक्त प्रशिक्षण आदि के लिए ध्यान दिया जा सके। क्यूएआर के आधार पर, डीजी लेखापरीक्षा वार्षिक रिपोर्ट तैयार करता है जिसमें कमिश्नरियों का लेखापरीक्षा निष्पादन प्रकाशित किया जाता है।

वर्ष 2011-12 और 2012-13 के लिए वार्षिक रिपोर्ट में प्रकाशित डाटा की नमूना जांच से ज्ञात हुआ कि प्रकाशित वार्षिक रिपोर्ट और क्यूएआर रिपोर्टों के बीच आंकड़ों में विसंगतियां थी जिसका विवरण नीचे दर्शाया गया है:

दिल्ली और हैदराबाद जोनों में लेखापरीक्षा हेतु चयनित और वास्तविक रूप से लेखापरीक्षित अनिवार्य इकाईयों की संख्या में विभिन्नताएं थी। विशाखापटनम कमिश्नरी में 2012-13 के दौरान लेखापरीक्षा के लिए चयनित गैर-आवश्यक इकाईयों और वास्तव में लेखापरीक्षा की गई इकाईयों के आंकड़ों में क्रमशः 587 इकाईयों और 416 इकाईयों का अंतर था।

चेन्नै जोन में, एलटीयू चेन्नै कमिश्नरी के संबंध में वर्ष 2011-12 और 2012-13 के लिए वार्षिक रिपोर्ट के डाटा अर्थात् की गई लेखापरीक्षा की संख्या, राजस्व प्रभाव और वसूली में अंतर था। 2012-13 की वार्षिक रिपोर्ट में भी, केंद्रीय उत्पाद शुल्क और सेवा कर दोनो के संबंध में त्रिची कमिश्नरी के

मानदंडों की प्रतिशतता को गलत रिकॉर्ड किया गया था और परिणामस्वरूप कमिशनरी की ग्रेडिंग दोनों मामलों में सी से बी तक घट गई थी।

यह दर्शाता है कि वार्षिक रिपोर्ट में गलत आंकड़ें प्रकाशित किये गये थे जिसके कारण प्रकाशित डाटा की सटीकता पर शंका हुई।

लेखापरीक्षा का विचार है कि डीजी लेखापरीक्षा द्वारा वार्षिक रिपोर्ट की प्रामाणिकता को सुनिश्चित करने के लिए क्षेत्रीय एडीजी द्वारा वार्षिक रिपोर्ट के ड्राफ्ट का सत्यापन कराना चाहिए।

मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2015) कि आपत्ति को भावी अनुपालन के लिए नोट किया गया था।

3.6.7 क्यूएआर में कमिशनरियों की गलत ग्रेडिंग

क्यूएआर नियमपुस्तिका के अध्याय 3 के अनुसार, क्यूएआर के आधार पर कमिशनरियों को ग्रेड प्रदान करने की पद्धति और प्रक्रिया द्वारा केंद्रीय उत्पाद शुल्क हेतु 9 और सेवा कर हेतु 5 लेखापरीक्षा गुणवत्ता तत्व²⁵ को विनिर्दिष्ट किया गया है।

क्यूएआर रिपोर्टों के आधार पर, कमिशनरियों के लेखापरीक्षा निष्पादन का मूल्यांकन किया जाता है और मानदंडों के आधार पर ग्रेड प्रदान किये जाते हैं।

लेखापरीक्षा ने एडीजी द्वारा क्यूएआर में दिये गये ग्रेड की नमूना जांच की और कमिशनरी में प्रासंगिक फाईलों के साथ उनका सत्यापन किया। यह अवलोकन किया गया था कि एडीजी द्वारा गुणवत्ता कारकों के लिए प्रतिशतता की गणना गलत की गई थी, परिणामतः कमिशनरियों को कम/अधिक ग्रेड प्रदान किये गये थे जिनका विवरण नीचे दिया गया है:

²⁵ **केंद्रीय उत्पाद शुल्क** – 1. लेखापरीक्षा के लिए चयन 2. प्रारंभिक/डैस्क समीक्षा 3. आंतरिक नियंत्रणों का मूल्यांकन 4. लेखापरीक्षा की तैयारी 5. लेखापरीक्षा सत्यापन 6. तकनीकी मामले 7. कार्य संबंधी कागजात, लेखापरीक्षा रिपोर्ट और अनुवर्तन 8. प्रोफेशनल कन्डक्ट 9. केंद्रीय उत्पाद शुल्क समय सीमाएं

सेवा कर – 1. लेखापरीक्षा योजना 2. लेखापरीक्षा करना 3. कार्यसंबंधी कागजात का दस्तावेजीकरण 4. लेखापरीक्षा को अंतिम रूप देना और अनुवर्तन 5. अन्य कार्य

तालिका 3.4: कमिश्नरियों की गलत ग्रेडिंग

जोन	कमिश्नरियों की संख्या	उन मामलों की संख्या जहां ग्रेड गलत रूप से प्रदान किये गये थे	टिप्पणियां
चेन्नै	4	9	सभी मामलों में ग्रेड कम दिये गये थे।
बैंगलुरु	5	18	सभी मामलों में ग्रेड अधिक दिये गये थे।
हैदराबाद	3	18	12 मामलों में ग्रेड अधिक और शेष 6 मामलों में ग्रेड समान थे।

चेन्नै जेडयू में, क्यूएआर समीक्षा दलों ने 9 मामलों में गुणवत्ता कारकों के प्रति गलती से अनुबद्ध की अपेक्षा कम अंक प्रदान किये थे इसलिए कोयम्बेत्तूर, पुदुच्चेरी, तिरुनेलवेली कमिश्नरियों और चेन्नै सेवा कर कमिश्नरी का निष्पादन घट गया।

दूसरी ओर, बैंगलुरु जोन में, 18 मामलों में एडीजी द्वारा दिये गये ग्रेड गुणवत्ता कारकों के प्रति अधिक अंकों के कारण गैर-अनुबद्ध रूप से अधिक थे। इस प्रकार, बैंगलुरु-1, बेलागावी, तिरुवनंतपुरम, कोची और कोजीकोड कमिश्नरियों के ग्रेड बढ़ाये जिससे इन कमिश्नरियों का निष्पादन बढ़ गया।

हैदराबाद जोन में, 12 मामलों में उच्चतर ग्रेड प्रदान किये गये थे जबकि 6 मामलों में, ग्रेड समान थे यद्यपि प्रतिशतता अंक अधिक प्रदान किये गये थे।

जब हमने मामला इंगित किया (दिसम्बर 2014), हैदराबाद जेडयू ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2014) कि (क) कुछ प्रश्नों के अंक जो लागू नहीं थे, नहीं दिये जा रहे थे (ख) यदि पैराग्राफ की जांच में प्रयुक्त विस्तृत प्रक्रिया और तकनीक स्पष्ट रूप से बताई गई थी तो भारिता प्रदान की गई थी (ग) अधिकांश प्रश्नों की प्रवृत्ति विवरणात्मक है; इसलिए फाइल की संवीक्षा करते समय प्रत्येक अधिकारी का प्रस्तुतीकरण कुछ अलग हो सकता है, जिसने बाद में अंक देने/ग्रेडिंग को प्रभावित किया।

हैदराबाद जेडयू का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सीएजी लेखापरीक्षा और डीजी द्वारा अपनाए गये लेखापरीक्षा के मानदंड समान है।

चेन्नै और बैंगलुरु जेडयू का उत्तर प्रतीक्षित (सितम्बर 2015) था।

एडीजी द्वारा उक्त पैरामीटरों और निष्पादन के गलत निर्धारण के प्रति कमिश्नरियों के निष्पादन की लेखापरीक्षा विश्लेषण पूरी क्यूएआर प्रक्रिया के प्रति डीजी (लेखापरीक्षा) के ढीले रवैये को दर्शाता है।

मंत्रालय ने हैदराबाद जेडयू (सितम्बर 2015) के उत्तर को यह कहते हुए दोहराया कि ग्रेडिंग में अंतर के लिए मुख्य कारण यह तथ्य हो सकता है कि ग्रेडिंग की गणना हेतु अधिकतर प्रश्न प्रवृत्ति में विवरणात्मक हैं और इसलिए फाइल की संवीक्षा करते समय प्रत्येक अधिकारी का प्रस्तुतीकरण कुछ अलग हो सकता है, जिसने बाद में अंक देने/ग्रेडिंग को प्रभावित किया। यद्यपि, क्षेत्रीय ईकाईयाँ ग्रेडिंग गणना में सतर्क/यथार्थ होने के लिए संवेदनशील की जा रही थी।

3.6.8 वार्षिक रिपोर्ट में एलटीयू कमिश्नरियों के ग्रेड को प्रकाशित न करना

लेखापरीक्षा ने देखा कि एलटीयू को प्रदत्त ग्रेड वार्षिक रिपोर्टों में नहीं दर्शाये गये थे यद्यपि संबंधित जोनों को ग्रेड प्रदान किये गये थे और इस प्रकार निष्पादन मूल्यांकन और सुधारात्मक कार्रवाई के लिए बोर्ड को उक्त की सूचना नहीं दे रहे थे। वार्षिक रिपोर्टों में ग्रेडिंग को न दिखाये जाने के अभाव में, एलटीयू के निष्पादन पर टिप्पणी नहीं की जा सकी थी। वर्ष 2011-12 और 2012-13 की अवधि हेतु दिल्ली एलटीयू की क्यूएआर के विश्लेषण से पता चला कि ग्रेडिंग 60 प्रतिशत के निर्धारित स्तर से नीचे 4.5 प्रतिशत और 7.2 प्रतिशत थी शायद इसी कारण से एलटीयू के खराब निष्पादन के कारण वार्षिक रिपोर्टों में ग्रेड को नहीं दर्शाया गया ।

मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2015) कि एलटीयू कमिश्नरियों ने की गई लेखापरीक्षा के विवरण उपलब्ध नहीं कराये और इस कारण उक्त को रिपोर्ट में नहीं दर्शाया गया था। एलटीयू लेखापरीक्षा हेतु दो लेखापरीक्षा कमिश्नरियों ने 15.10.2015 से कार्य करना प्रारंभ कर दिया है और उनके लेखापरीक्षा परिणाम वार्षिक रिपोर्ट में शामिल किए जाएंगे।

मंत्रालय का उत्तर इस तथ्य के बावजूद कि एलटीयू कमिश्नरी वृहत कर दाता इकाईयों के लिए हैं, एलटीयू लेखापरीक्षाओं के संबंध में, उच्च राजस्व इकाईयों की लेखापरीक्षा को निष्पादन समीक्षा से बाहर करते हुए, बोर्ड के ढीले रवैये की ओर संकेत करता है ।

3.6.9 अपर महानिदेशक लेखापरीक्षा का आरंभिक बैठक में भाग न लेना

क्यूएआर नियमपुस्तिका के पैरा 5.4 के अनुसार, समीक्षा पार्टी को समीक्षा के आरंभ पर क्षेत्राधिकार कमिश्नर के साथ आरंभिक बैठक निर्धारित करनी

चाहिए, और समीक्षा का कार्यक्षेत्र तथा संभावित समय सीमा पर चर्चा करनी चाहिए। यह आवश्यक है कि अपर महानिदेशक क्षेत्राधिकार कमिश्नर के साथ बैठक में उपस्थित रहे।

प्रासंगिक अभिलेखों की जांच से पता चला कि इसका कोई प्रमाण अभिलिखित नहीं था कि लेखापरीक्षा में कवर की गई समीक्षा अवधि के दौरान चेन्नै, मुंबई और हैदराबाद जोनल इकाईयों के लेखापरीक्षा अपर महानिदेशक आरंभिक बैठक में उपस्थित थे।

जब हमने यह इंगित किया (सितम्बर से दिसम्बर 2014 के बीच), मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2015) कि सामान्य रूप से, एडीजी और उन की अनुपस्थिति में, अगला वरिष्ठ अधिकारी आरंभिक और समापन बैठक में उपस्थित रहते हैं परंतु ऐसी बैठकों के कोई अभिलेख नहीं रखे जाते हैं क्योंकि क्यूएआर नियमपुस्तिक में ऐसे निर्देश नहीं दिये गये हैं। यद्यपि, क्षेत्रीय एडीजी को इस संबंध में सचेत कर दिया गया है।

लेखापरीक्षा का विचार है कि क्यूएआर प्रक्रिया की आरंभिक और समापन बैठक महत्वपूर्ण है और इस प्रक्रिया का महत्वपूर्ण भाग है और उक्त का दस्तावेजीकरण किया जाना चाहिए।

3.6.10 क्यूएआर में नगण्य सुधार

गुणवत्ता आश्वासन समीक्षाएं (क्यूएआर) आंतरिक लेखापरीक्षा प्रक्रिया के लिए निर्धारित मानकों का पूर्ण अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए की जाती हैं। प्रक्रिया की प्रामाणिकता की सीमा के आधार पर, कमिश्नरियों को ए से ई श्रेणियां²⁶ तक ग्रेड दिये जाते हैं।

संयुक्त कमिश्नरियों सहित केंद्रीय उत्पादशुल्क की 93 कमिश्नरियों और सेवा कर की 73 कमिश्नरियों के संबंध में वर्ष 2010-11 से 2012-13 के लिए (डीजी) की वार्षिक रिपोर्ट में क्यूएआर ग्रेडिंग के तुलनात्मक अध्ययन में, लेखापरीक्षा ने पाया कि:

²⁶ क = सर्वोत्कृष्ट (> 90%), ख = बहुत अच्छा (>80.01 – <90.00%), ग = अच्छा (>70.01 – <80.00%), घ = औसत (>60.01 – <70.00%), ड. = औसत से कम <60%

तालिका 3.5: विगत वर्षों के साथ ग्रेडों की तुलना

शुल्क/ कर	वार्षिक रिपोर्ट का वर्ष	कमिश्नरियों की संख्या जिनका ग्रेड कम हुआ	कमिश्नरियों की संख्या जिनका ग्रेड समान रहा	कमिश्नरियों की संख्या जिनके ग्रेड में सुधार हुआ
केंद्रीय उत्पाद शुल्क	2011-12 (2010-11 की तुलना में)	22	35	36
	2012-13 (2011-12 की तुलना में)	29	39	25
सेवा कर	2011-12 (2010-11 की तुलना में)	18	25	29
	2012-13 (2011-12 की तुलना में)	21	27	25

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि 2011-12 और 2012-13 के दौरान, केंद्रीय उत्पाद शुल्क के संबंध में 22 और 29 कमिश्नरियों और सेवा कर के संबंध में 18 और 21 कमिश्नरियों की ग्रेड में विगत वर्षों की तुलना में गिरावट आई जो आंतरिक लेखापरीक्षा के निष्पादन में गिरावट दर्शाती है।

मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2015) कि महानिदेशक क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा की गई लेखापरीक्षाओं की गुणात्मक के साथ मात्रात्मक निष्पादन का मूल्यांकन करता है। क्षेत्रीय कार्यालय, निदेशालय के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन नहीं है और लेखापरीक्षा के परिणाम वार्षिक आधार के साथ-साथ तिमाही आधार पर विभिन्न कारकों पर निर्भर करती है।

मंत्रालय का उत्तर पूर्ण प्रक्रिया के संबंध में ढीले रवैये का सूचक है। किसी निष्पादन मूल्यांकन का मुख्य कार्य प्रक्रिया में कमियों को ढूंढना और सुधार की सिफारिश करना है। निष्पादन में सुधार न होना या ग्रेडिंग में गिरावट होना, निष्पादन मूल्यांकन प्रक्रिया की अप्रभावशीलता को दर्शाता है।

3.6.11 मात्रात्मक निष्पादन वृद्धि की प्राप्ति में कमी

आंतरिक लेखापरीक्षा की प्रभावशीलता आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा इंगित वसूले गये राजस्व के रूप में भी प्रदर्शित होती है। लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि कई नमूना जांच की गई कमिश्नरियों में राजस्व की वसूली में विगत वर्ष की तुलना में कमी हुई है। अत्यधिक कमी ली कुछ कमिश्नरियों का विवरण नीचे तालिका में दर्शाया गया है:

तालिका 3.6: वसूली में कमी

जोन	सी एक्स /एस टी	वर्ष	कमिशनरियों की संख्या जहां वसूली बढ़ी	वृद्धि की रेंज	कमिशनरियों की संख्या जहां वसूली घटी	कमी की रेंज
चेन्नै	सी एक्स	2011-12	7	5% से 384%	4	18% से 73%
		2012-13	8	23% से 122%	3	6% से 76%
		2013-14	5	7% से 124%	-	-
	एसटी	2011-12	6	11% से 87%	3	35% से 41%
		2012-13	5	32% से 164%	4	12% से 28%
		2013-14	2	50% से 70%	2	10% से 31%
हैदराबाद	सी एक्स	2011-12	8	22% से 309%	2	31% से 88%
		2012-13	5	9% से 792%	5	18% से 98%
		2013-14	8	4% से 308%	2	0.4% से 62%
	एसटी	2011-12	8	5% से 1633%	2	66% से 75%
		2012-13	8	51% से 113%	2	11% से 22%
		2013-14	6	3% से 161%	4	5% से 73%
अहमदाबाद	सी एक्स	2012-13	2	27% से 35%	1	31%
		2013-14	3	14% से 35%	2	10% से 41%
	एसटी	2012-13	1	12%	4	26% से 63%
		2013-14	4	47% से 170%	1	40%
दिल्ली		2012-13	-	-	1	22%
मुंबई	सी एक्स	2011-12	3	18% से 135%	4	29% से 86%
		2012-13	5	22% से 740%	2	6% से 22%
		2013-14	5	22% से 1220%	2	1% से 56%
	एसटी	2011-12	2	73% से 143%	3	4% से 48%
		2012-13	3	18% से 110%	3	23% से 99%
		2013-14	4	37% से 13745%	2	10% से 16%

8 कमिशनरियों अर्थात चेन्नै III, पुदुच्चेरी, विशाखापटनम II, भुवनेश्वर I, हैदराबाद IV, गुंटूर और वडोदरा में, नकारात्मक वृद्धि 50 प्रतिशत से अधिक थी। यद्यपि वसूली क्यूएआर में दर्शाई गई थी, जांची गई लेखापरीक्षा आपत्ति में वसूली की राशि के प्रति वसूली में वृद्धि के कारणों का विश्लेषण नहीं किया गया था और ना क्यूएआर में रिकॉर्ड किया गया था।

जब हमने इसे इंगित किया (सितम्बर 2014 से जनवरी 2015), चेन्नई जेडयू ने तथ्यों को स्वीकार कर लिया (सितम्बर 2014), जबकि अहमदाबाद जेडयू (जनवरी 2014) और हैदराबाद जेडयू (दिसम्बर 2014) ने बताया कि क्यूएआर

लेखापरीक्षा के गुणवत्ता पहलुओं का निर्धारण करता है न कि मात्रात्मक निष्पादन का। वसूली पक्ष ग्रेडिंग करने में कहीं भी परिलक्षित नहीं होता है। फिर भी यदि एक कमिश्नरी बड़ी वसूलियां करता है तो कमिश्नरी की ग्रेडिंग प्रभावित नहीं होगी। दिल्ली जेडयू से उत्तर प्रतीक्षित था (सितम्बर 2015)।

लेखापरीक्षा की राय है कि लेखापरीक्षा आपत्तियों के आधार पर वसूली एक महत्वपूर्ण मापदण्ड है क्योंकि यह लेखापरीक्षा आपत्तियों की सटीकता और कायमता पर प्रकाश डालता है। वास्तव में, सीएजी की लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में बताई गई बहुत सी अभ्युक्तियां, जिसमें या तो निर्धारित आंतरिक लेखापरीक्षा नहीं की गई है या की गई है, तब विभाग के आंतरिक लेखापरीक्षा विंग द्वारा कमियां नहीं बताई गई हैं। सीएजी लेखापरीक्षा द्वारा पाई गई कमियां सामान्य प्रवृत्ति की हैं जिसे आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा आसानी से पहचाना जा सकता है। अतः वसूली को निष्पादन मूल्यांकन मापदण्ड के रूप में निहित करने की आवश्यकता है।

मंत्रालय ने (कहा सितम्बर 2015) कि क्यूएआर को गुणवत्ता मानकों को बनाए रखने की निगरानी हेतु बनाया गया है न कि कमिश्नरियों द्वारा राशि की निगरानी के उद्देश्य से। तथापि, लेखापरीक्षा निष्पादन के मात्रात्मक एवं गुणवत्तापरक मूल्यांकन मापदण्डों को संशोधित किया जा रहा है और वसूली को अधिक महत्व दिया जाएगा।

3.6.12 निपटाई न गई शेष आपत्तियां

क्यूएआर नियमपुस्तिका के अध्याय 5 के पैरा 5.8 के मद 7 के अनुसार, क्यूएआर दल को लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की अनुवर्ती जांच करना होगा ताकि सुधारात्मक कार्रवाई शीघ्र की जा सके और लेखापरीक्षा आपत्तियों को पर्याप्त रूप से देखा जा सके। पर्याप्त और आवधिक अनुसरण के बिना लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जारी करने मात्र से कोई उद्देश्य पूरा नहीं होगा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि 27 कमिश्नरियों में, 1553 पैरा एक से तीन वर्षों तक बकाया थे जैसा कि नीचे सूचीबद्ध है:

तालिका 3.7: निपटान हेतु बकाया पैरा

क्षेत्र	कमिश्नरी	बकाया पैराग्राफों की सं.	मुद्रा मूल्य (₹ लाख में)
हैदराबाद	भुवनेश्वर-I सीई	73	1,166.05
	भुवनेश्वर-I एसटी	93	1,952.64
	विशाखापट्टनम एसटी	28	492.00
	गुंदूर एसटी	2	उ.न.
अहमदाबाद	अहमदाबाद III सीई	10	उ.न.
	अहमदाबाद III एसटी	7	उ.न.
दिल्ली	इलाहाबाद, लखनऊ, कानपुर, मेरठ I और II(सीई)	534	13,903.06
	इलाहाबाद, लखनऊ, कानपुर, मेरठ I और II(एसटी)	521	1,724.40
कोलकाता	पटना एसटी	31	1,287.00
बैंगलुरु	बैंगलुरु-I	28	1,390.88
	बैंगलुरु-III	25	109.54
	बैंगलुरु एसटी	7	218.48
	बेलगावी-सीई	48	3,257.67
	बेलगावी-एसटी	40	693.19
	एलटीयू बैंगलुरु-सीई	1	-
	एलटीयू बैंगलुरु-एसटी	7	530.46
	तिरुवनन्तपुरम (सीई)	3	22.77
	तिरुवनन्तपुरम (एसटी)	71	1,886.73
	कोच्ची (सीई)	24	139.13
कुल		1,553	28,774.00

उपरोक्त तालिका दर्शाती है कि ₹ 287.74 करोड़ के राजस्व वाले 1553 पैरा लंबित थे।

जब हमने इसे इंगित किया (सितम्बर 2014 से दिसम्बर 2014 के बीच), हैदराबाद जेडयू ने बताया (दिसम्बर 2014) कि कमिश्नरी में लंबित पैराओं के निपटान की प्रक्रिया पर निर्णय देना अनिवार्य नहीं है, इसलिए सामान्य हित में ऐसा करने पर जोर डाला गया/सुझाव दिया गया। इसके अतिरिक्त, क्यूएआर का उद्देश्य मूल्यांकन करना है कि क्या प्रणाली प्रचलित है अथवा नहीं, इसके अलावा कुछ नहीं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि शीघ्र और पर्याप्त अनुसरण के बिना लेखापरीक्षा आपतियों से कोई भी उद्देश्य नहीं पूरा होता।

अहमदाबाद जोन ने आपत्ति स्वीकार की (सितम्बर 2014)। दिल्ली, कोलकाता और बेंगलुरु जेडयू से उत्तर प्रतीक्षित था (सितम्बर 2015)।

मंत्रालय ने बताया (सितम्बर 2015) कि क्यूएआर के दौरान देखी गई लेखापरीक्षा आपतियां क्षेत्रीय कार्यालयों के संज्ञान में लाई जाती हैं। क्षेत्रीय कार्यालयों को उचित रूप से निर्देशित किया जाएगा।

3.6.13 लेखापरीक्षा को अभिलेख न प्रस्तुत करना

क्यूएआर, कमिश्नरियों द्वारा अनुरक्षित आंतरिक लेखापरीक्षा फाइलों की समीक्षा पर आधारित है। तथापि, तीन क्षेत्रों में 15 कमिश्नरियां लेखापरीक्षा को तीन वर्षों के दौरान क्यूएआर टीम द्वारा समीक्षित फाइलें प्रस्तुत करने में विफल रहीं, जिसका विवरण इस प्रकार है:

तालिका 3.8: लेखापरीक्षा को अभिलेखों की गैर-प्रस्तुति

क्षेत्र	लेखापरीक्षा द्वारा मांगी गई फाइलों की संख्या	प्रस्तुत की गई फाइलों की संख्या	लेखापरीक्षा को प्रस्तुत न की गई फाइलों की संख्या
दिल्ली	597	143	454
हैदराबाद	210	63	147
अहमदाबाद	706	392	314

इस प्रकार, लेखापरीक्षा द्वारा क्यूएआर प्रक्रिया की दक्षता की जांच कर, टिप्पणी नहीं की जा सकी।

इसके अतिरिक्त, सेवा कर दिल्ली कमिश्नरी ने यह कहते हुए लेखापरीक्षा को कोई भी अभिलेख नहीं प्रस्तुत किया कि विभाग में पुनर्संरचना के कारण अभिलेख उपलब्ध नहीं थे। इसके अलावा, कोचीन (2011-12), कोजिकोड (2013-14), रांची और जमशेदपुर (2011-13) भी लेखापरीक्षा को कोई भी अभिलेख उपलब्ध कराने में विफल रहे।

मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2015) कि इस मामले में निदेशालय की कोई भूमिका नहीं है क्योंकि कमिश्नरियां इसके प्रशासनिक नियंत्रण में नहीं हैं। हालांकि, लेखापरीक्षा आपत्ति को, लेखापरीक्षा को अभिलेख उपलब्ध कराने हेतु, सभी क्षेत्रीय कार्यालयों को अवगत करा दिया जाएगा।

3.7 निष्कर्ष

क्यूएआर से आंतरिक लेखापरीक्षा निष्पादन की निगरानी और निष्पादन में सुधार हेतु आवश्यक कार्रवाई करना अपेक्षित है। इस तथ्य के बावजूद कि डीजी (लेखापरीक्षा) के अंतर्गत प्रक्रिया हेतु समर्पित स्टाफ तैनात किए गए हैं, वांछित उद्देश्य पूरे नहीं हो रहे हैं।

3.8 सिफारिशें

सिफारिश संख्या 1

कमिश्नरियों द्वारा प्रदान किए गए डाटा की सटीकता सुनिश्चित करने की आवश्यकता है क्योंकि इसका उपयोग शीर्ष प्रबंधन द्वारा निष्पादन मूल्यांकन एवं नीति निर्माण के लिए किया जाता है।

मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2015) कि आपत्ति को भविष्य में अनुपालन हेतु नोट कर लिया गया है।

सिफारिश सं. 2

विलम्ब से बचने के लिए क्यूएआर रिपोर्ट जारी करने तथा कमिश्नरियों से अनुपालन रिपोर्ट के लिए समय का अनुपालन सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

मंत्रालय ने बताया (सितम्बर 2015) कि भविष्य में अनुपालन हेतु अभ्युक्ति दर्ज कर ली गई है।