भारतीय सीमाशुल्क इलेक्ट्रॉनिक डाटा इंटरचेंज प्रणाली (आईसीईएस 1.5)

अध्याय I: प्रस्तावना

1.1 पृष्ठभूमि

भारतीय सीमाशुल्क इलेक्ट्रॉनिक डाटा अंतरण प्रणाली को (आईसीईएस) कोर आईसीटी के रूप में विकसित किया गया था जिसके माध्यम से आयात और निर्यात के दस्तावेज {एंट्री बिल्स, शिपिंग बिल्स, आयात मालसूची (आईसीईएस) और निर्यात माल सूची (ईजीएमज़्)} संशोधित किए जाने थे। आईसीईएस का मूल उद्देश्य निर्धारणों और मूल्यांकनों में एकरूपता सुनिश्चित करना, तेजी से प्रक्रिया सुनिश्चित करना, लेनदेन कीमत घटाना, सरकारी एजेंसियों से व्यापार करना और डीजीसी एण्ड आईएस द्वारा संकलन हेतु शीघ्र और सटीक आयात/निर्यात आंकड़े प्रदान करना था। आईसीईसी संस्करण 1.0 को शुरूआत में 1995 में दिल्ली सीमाशुल्क भवन में एक पायलट परियोजना के रूप में शुरू किया गया था। यह 1997 से धीरे-धीरे अन्य सीमा शुल्क भवनों में भी संचालित होने लगा था

सीमाशुल्क और उत्पाद शुल्क केन्द्रीय बोर्ड (सीबीईसी) सीमाशुल्क और केन्द्रीय उत्पाद शुल्क प्रशासन के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए आईसीटी के काम में लाने वाली कई परियोजनाएं चलाता है। प्रणाली एवं डाटा प्रबंधन महानिदेशालय (डीओएस) इन परियोजनाओं का कार्यान्वयन सौंपा गया है। भारतीय सीमाशुल्क आईसीटी प्रणालियों के तीन मुख्य घटक हैं :

क. आईसीईएस 116 सीमाशुल्क स्थानों पर चल रही है तथा भारत का लगभग 98 प्रतिशत अंतर्राष्ट्रीय व्यापार सम्भालती है। एक व्यापक, पेपरलेस, पूर्णत: स्वचालित सीमाशुल्क निपटान प्रणाली प्रदान करने के इरादे से यह सीमाशुल्क विभाग की कोर आंतरिक स्वचालित प्रणाली है।

ख. भारतीय सीमाशुल्क ईडीआई गेटवे (आईसीईगेट) व्यापार आंकड़े/सीमा शुल्क निपटान डाटा साझा करने के लिए विदेशी व्यापार निदेशालय (डीजीएफटी), वाणिज्यिक आसूचना एवं सांख्यिकी निदेशालय (डीजीसीआईएण्डएस), इस्पात मंत्रालय, रेल मंत्रालय, भारतीय रिजर्व बैंक आदि जैसी लाइसेंसिंग और विनियामक एजेंसियों के साथ सीमाशुल्क मंजूरी संबंधी संदेशों के व्यापार के साथ आईसीईएस का

इंटरफेस है। मूल्यांकन निदेशालय (डीओवी) हेतु राष्ट्रीय आयात डाटाबेस (एनआईडीबी) और निर्यात प्रतिभूति डाटाबेस (ईसीडीबी) को भी आईसीईगेट के माध्यम से सेवायें दी जाती हैं। यह पोर्टल (आईसीईगेट) होस्ट सेवायें प्रदान करता है जैसे- सीमाशुल्क दस्तावेजों की फाइलिंग, लाइसेंसों का ऑनलाइन सत्यापन, आयातक –निर्यातक संहिता (आईईसी) स्थिति, पैन आधारित सीमाशुल्क भवन डाटा एजेंट (सीएचए) डाटा इत्यादि।

ग. जोखिम प्रबंधन प्रणाली (आरएमएस) एक अलग एप्लिकेशन है लेकिन आईसीईएस से जुड़ी है जो कम जोखिम आयात माल/निकायों के लिए कम से कम या बिना जाँच के शीघ्र मंजूरी प्रदान करवाती है और उच्च जोखिम माल/निकायों पर सीमाशुल्क अनुपालन प्रवर्तन प्रयासों पर केन्द्रित करती है। इसे नवम्बर 2005 में शुरू किया गया था और जून 2010 में एक नया संस्करण आरएमएस संस्करण 3.1 लाया गया था। अब तक इसने केवल आयातों के लिए कार्य किया था, लेकिन परीक्षण के दो आईसीईएस स्थानों पर निर्यातों के लिए 15 जुलाई 2013 को आरएमएस शुरू किया गया था।

डीओएस का संपूर्ण उद्देश्य सीबीईसी की संगणना और बुनियादी ढांचे को मजबूत करके संचालनों में तकनीकी सहायता तथा संसाधनों को सुरक्षा प्रदान करना है।

आईसीईएस ने निष्पादन लेखापरीक्षा का चयन किया क्योंकि यह पब्लिक इंटरफेस (आईसीईगेट) का आधार बनाता है और एक संचालनात्मक समाधान के रूप में सीबीईसी राजस्व प्रशासन नीतिगत का लाभ उठाने के लिए मंजूर करता है जो प्रभावी, दक्ष, पारदर्शी और व्यापार सुविधा में वृद्धि करते समय अंतरण लागत कम करता है।

लेखापरीक्षा ने वर्ष 2000-01 में पहली बार सीमा शुल्क ईडीआई प्रणाली की समीक्षा की और सीएजी 2002 की रिपोर्ट सं. 10 (सीमाशुल्क) में अपने निष्कर्ष बताए । समीक्षा, क्रय और सॉफ्टवेयर विकास पर केन्द्रित थी। मूल रूप से यह सत्यापन करने के लिए वर्ष 2008 में आईसीईएस 1.0 की दुबारा समीक्षा की गई कि क्या इसने सीमाशुल्क अधिनियम के प्रावधानों और प्रक्रियाओं तथा सहायक नियमों और विनियमों को

प्रभावी रूप से तैयार किया है। लेखापरीक्षा समीक्षा से इन कमियों का पता चला (**i**) अपूर्ण डाटा संकलित करने वाली प्रणाली डिज़ाइन जिसके कारण मैनुअल हस्तक्षेप, (**ii**) कारोबार नियमों की रूपरेखा, **(iii)** उपयुक्त इनपुट नियंत्रक का अभाव, (**iv**) छूट अधिसूचना का उपयुक्त लाभ उठाना सुनिश्चित करने के लिए 'सीमाशुल्क टैरिफ शीर्ष' और अधिसूचना के क्रमांक के बीच वैधता का अभाव, (**v**) लाइसेंस और योजना संहिता को वैधता का अभाव, (**vi**) अपर्याप्त परिवर्तन प्रबंधन नियंत्रण और (**vii**) संसाधनों का दुरूपयोग क्योंकि प्रणली में उपलब्ध डाटा का उपयोग नही किया गया और इसके बजाए मैनुअल प्रक्रियाओं का सहारा लिया गया। प्रणालीगत खामियों को बताने वाली सभी पाँच सिफारिशों को रिपोर्ट (सीमाशुल्क 2009-10 की रिपोर्ट सं.24) में शामिल किया गया था:

1. *प्रणालियों में बनाए गए कारोबार नियमों की समीक्षा की जाए।*
2. *प्रणाली में किए गए किसी परिवर्तन का दस्तावेज बनाया जाए तथा कारोबार नियमों के परिवर्तनों की पुष्टि सुनिश्चित की जाए। परिवर्तन एक उपयुक्त प्राधिकारी द्वारा प्राधिकृत किए जांए। प्रणाली में किए गए परिवर्तनो के ऑडिट ट्रेल और डाटा का अनुरक्षण किया जाय। केन्द्रीयकृत अनुप्रयोगो के लिए एक केन्द्रीयकृत परिवर्तन प्रबन्धन प्रणाली अवश्य स्थापित की जाए।*
3. *जहाँ कहीं भी अपेक्षित हो, इनपुट नियंत्रण और वैधता जाँच की समीक्षा की जाए तथा प्रणाली का निर्माण किया जाए।*
4. *उपलब्ध डाटा का पूरी तरह से उपयोग करने के लिए प्रणाली में संशोधन किया जाए ताकि सभी कारोबारी प्रक्रियाएं मैनुअल प्रक्रियाओं का सहारा लेने के बजाय प्रणाली के माध्यम से की जाएं।*
5. *वांछित/गतिशील व्यापारिक उद्देश्यों के प्रति प्रणाली की दक्षता और प्रभावकारिता लगातार सुनिश्चित करने के लिए प्रणाली के निष्पादन की आवधिक समीक्षा की जानी चाहिए।*

मंत्रालय ने सभी सिफारिशों को स्वीकार किया ।

सीमाशुल्क आईसीटी प्रणालियों और आईसीईसी एप्लिकेशन में विभाग की संचालनात्मक आवश्यकताओं और सीमाशुल्क अधिनियम और सहायक अधिनियमों, नियमों और विनियमों में परिवर्तनों के अनुसार समय-समय पर संशोधन किया जाता है। यद्यपि कोर आईसीईएस एप्लिकेशन का उपयोग पंद्रह

वर्षों से अधिक समय से किया जा रहा है, वर्ष 2009-10 से विकेंद्रीकृत से केन्द्रीकृत परिवेश में बदलने से मूल आईसीटी ढाँचे, कार्यप्रवाह, डाटा अंतरण और भंडारण सुरक्षा आदि में कई परिवर्तन हुए थे।

1.2 प्रणाली की बनावट

जून 2009 से विभिन्न सीमाशुल्क स्थानों पर चरणबद्ध तरीके से मूल आईसीईएस 1.0 संस्करण को हटाकर एक उन्नत संस्करण आईसीईएस 1.5 कर दिया गया। उन्नत संस्करण की मुख्य विशेषतायें ओरेकल डाटाबेस 8आई से 10जी करना था जो निम्नलिखित केन्द्रीकृत अनुप्रयोग के साथ परिवेश में चलाता है:

I. बहु स्थानिक प्रकार्यात्मकता;
II. उपयोगकर्ताओं को अपने स्थान के लिए केवल डाटा जानने हेतु विभाजन के साथ एकल डाटाबेस;
III. सॉफ्टवेयर का केन्द्रीकृत अनुरक्षण और अद्यतन;
IV. बाह्य शेयरधारकों, बैंको, ई-पीएओ आदि के साथ तीव्र एवं बेहतर संप्रेषण।
V. बेहतर प्रतिक्रिया समय वाले केंद्रीय परिवेश में आईसीईगेट का एकीकरण।

हालांकि, एप्लिकेशन को अद्यतन करने में ₹ 604 करोड़ खर्च करने के बाद भी लागत और समय के बचत के संबंध में आनुपातिक लाभ का आकलन नहीं किया गया।

1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

यह आश्वासन प्राप्त करने के लिए निष्पादन लेखापरीक्षा की गई कि:

क. परिसम्पत्तियों की सुरक्षा करना (डाटा प्रौद्योगिकी, अनुप्रयोग, सुविधाऐं और लोग),

ख. डाटा की गोपनीयता, निष्ठा अनुरक्षित करना, तथा

ग. आईसीईएस 1.5 एप्लिकेशन तथा इसके इंटरफेस के माध्यम से सीमाशुल्क अधिनियम और सहायक नियमों की प्रक्रियाओं और प्रावधानों को प्रभावी बनाकर सीमाशुल्क अधिनियम और सहायक नियमों में उल्लिखित विभाग के कारोबार की आवश्यकताओं को पूरा करना।

1.4 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र, नमूना, मापदण्ड और कार्यप्रणाली

निष्पादन लेखापरीक्षा में आईसीईएस 1.5 एप्लिकेशन की कार्यपद्धति से संबंधित 2011-12 और 2012-13 के वर्षों में छोटे स्तर के मुद्दों और पिछले पाँच वर्षों (2008-2013) में बड़े स्तर के प्रणालीगत मुद्दों की समीक्षा की गई। अहमदाबाद, चेन्नई, दिल्ली, कोलकाता और मुम्बई के सीमाशुल्क प्राप्ति लेखापरीक्षा (सीआरए) कार्यालयों के लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकारों के तहत आने वाले ईडीआई पहुंच वाले स्थानों (पत्तन, हवाई अड्डे तथा आईसीडीज़्) पर क्षेत्रीय स्थानों के आईसीईएस 1.5 के निष्पादन की समीक्षा की गई।

सीमाशुल्क आईसीटी प्रणालियों के मूल्यांकन पर आधारित नियंत्रण उद्देश्य तथा सूचना हेतु नियंत्रण उद्देश्य तथा संबंधित तकनीकी (सीओबीआईटी) की रूपरेखा पर आधारित सीएजी की निष्पादन लेखापरीक्षा एवं आईटी लेखापरीक्षा नियमावली के अनुसार आईएस एप्लिकेशनों के आधार पर आईसीटी प्रणाली के नियंत्रण परिवेश की समीक्षा करने तथा नियंत्रणों की प्रभाविता का विश्लेषण करने के लिए तथा सीबीईसी (सीमाशुल्क) आईसीटी प्रणालियों, पहचान और आवश्यक लेखापरीक्षा जाँच करने पर प्रस्तावना सूचना के संग्रहण को शामिल करते हुए यह निष्पादन लेखापरीक्षा की गई थी। लेखापरीक्षा में संबंधित मुद्दों तथा क्षेत्रीय स्तर पर मॉनिटरिंग और आईसीईएस स्थानों पर मामलों की भी समीक्षा की गई थी।

प्रक्रिया नियंत्रण प्रश्नावली (सीओबीआईटी-4.1) तथा प्रक्रिया निष्पादन की बेंच मार्किंग और मैच्यूरिटी मॉडल के अनुसार व्यक्त क्षमता का उपयोग आश्वासन के लिए किया गया था। लेखापरीक्षित इकाईयों के संचालनात्मक परिवेश और आईसीटी प्रणाली पर इसकी निर्भरता के मामले को समझने के क्रम में इसके संगठनात्मक ढाँचे पर पृष्ठभूमि की जानकारी तथा इसकी आईसीटी प्रणालियों और संसाधनों पर विस्तृत तकनीकी सूचना, विभाग से ली गई थी। लेखापरीक्षा का निष्कर्ष प्रणाली नियंत्रण प्रश्नावली के उत्तर, सीबीईसी तथा इसके क्षेत्रीय कार्यालयों में विभिन्न् आयात/निर्यात प्रक्रियाओं पर अवलोकन, सीबीईसी/डीओआर द्वारा दिए गए उत्तरों, अनुबंध में सूचीबद्ध जोखिम प्रबंधन डिवीजन (आरएमडी) मुम्बई और डीओवी, मुम्बई, डीओएस के पास उपलब्ध आईएस एप्लिकेशनों तथा आईसीटी प्रणालियों और आईएस एप्लिकेशनों से

संबंधित अखिल भारतीय सीमाशुल्क डाटाबेस (आईसीईएस1.5) तथा नीति और प्रक्रिया अभिलेखों, नियमावलियों, रिपोर्टों निर्देशिकाओं इत्यादि के विश्लेषण पर आधारित था। विभाग से जुडे विभिन्न कार्यालयी वेबसाइटों में उपलब्ध विभाग और इसके आईसीटी प्रणालियों की भी जाँच की गई थी।

1.5 आईसीटी प्रणालियों के नियंत्रण परिवेश की समीक्षा

सूचना प्रणाली (आईएस) सामान्य नियंत्रणों, एप्लिकेशन नियंत्रणों और सुरक्षा नियंत्रणों जैसा कि नीचे दर्शाया गया है, की भी समीक्षा की गई थी :

समान्य आईएस नियंत्रण

क. संगठनात्मक और प्रबन्धन नियंत्रण (आईएस नीतियां एव मानक)
ख. आईएस प्रचालन नियंत्रण
ग. भौतिक नियंत्रण
घ. तार्किक नियंत्रण
ङ. कार्यक्रम परिवर्तन नियंत्रण
च. व्यापार निरतंरता और आपदा निपटान नियंत्रण

आईएस अनुप्रयोग नियंत्रण

क. इनपुट नियंत्रण
ख. प्रक्रिया नियंत्रण
ग. आऊटपुट नियंत्रण

लेखापरीक्षा जांच इन नियंत्रणों के अस्तित्व और उपयुक्तता का मूल्यांकन करने के लिए की गई और जांच सूची 1, 2 और 3 में उनके परिणामों को बताया गया है। लेखापरीक्षा निष्कर्षों की इस रिपोर्ट के आगामी अध्यायों में चर्चा की गई है।

1.6 एप्लिकेशन डाटा की समीक्षा और निगरानी तथा नियंत्रण के क्षेत्रीय स्तर को बढ़ाना

वर्ष 2011-12 और 2012-13 के लिए आल-इंडिया आईसीईएस 1.5 डाटा का व्यापार प्रक्रिया मैपिंग और वैधता नियंत्रणों के अस्तित्व में एप्लिकेशन की प्रभावशीलता की समीक्षा के लिए विश्लेषण किया गया था। क्षेत्रीय स्थानों पर आईसीईएस 1.5 एप्लिकेशन के निष्पादन पर निर्धारित निगरानी के मामले जैसे कि पश्च अनुमत लेखापरीक्षा (पीसीए) और स्थानीय जोखिम प्रबंधन

(एलआरएम) को इडीआई समर्थित स्थानों (पत्तन, हवाईअड्डे और आईसीडी) पर समीक्षा की गई थी।

1.7 लेखापरीक्षा प्रक्रिया को चुनौतियां

लेखापरीक्षा को एसएलए जोखिम रजिस्टर चेंज लॉग्स, रेडो लॉग, डाटा फ्लो चित्र, आईसीटी प्रशिक्षण दस्तावेज और डायरेक्टरी अद्यतन प्रक्रियाएं उपलब्ध नहीं कराई गई थी।

एक व्यापक अधिदेश द्वारा समर्थित आईटी परियोजना कार्यान्वयन और आईटी प्रणाली लेखापरीक्षा पर सीएजी की यूनिवर्सल स्टेंडिंग के बावजूद, सभी प्राप्त फिल्ड्स के साथ सारे निर्यात और आयात डाटा तक पहुँचने के लिए लेखा परीक्षा के अनुरोध की लगातार अनदेखी की गई थी। एग्जिट कांफ्रेस के दौरान जारी की गई सूचना और डाटा भी लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया था। नियंत्रण मूल्यांकन और बिजनेस मैपिंग लेखापरीक्षा और क्षेत्र लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराये गये सीमित डाटा पर की गई थी।

निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु उद्देश्य, कार्य क्षेत्र और लेखापरीक्षा पद्धति पर एंट्री कांफ्रेस में 15 अप्रैल 2013 को उपस्थित सीबीईसी, डीजी (सिस्टम और डाटा प्रबंधन), डीओवी और आरएमडी के प्रतिनिधियों के साथ चर्चा की गई। लेखापरीक्षा मई 2013 से अगस्त 2013 के दौरान की गई। 29 नवम्बर 2013 को ड्राफ्ट रिपोर्ट जारी की गई और लेखापरीक्षा निष्कर्षों और सिफारिशों पर 21 जनवरी 2014 को हुई एग्जिट कांफ्रेस मे चर्चा की गई। ड्राफ्ट पीए रिपोर्ट अंतिम विचार हेतु सीबीईसी को दोबारा भेजी गई। जो 25 फरवरी 2014 को प्राप्त हुई थी।