

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक  
का प्रतिवेदन

मार्च 2012 को समाप्त हुए वर्ष के लिए

आयकर विभाग  
में  
आईटी एप्लिकेशन्स

संघ सरकार  
राजस्व विभाग-प्रत्यक्ष कर  
2012-13 की संख्या 23

30 APR 2013

.....को लोकसभा/राज्य सभा के पटल पर रखा गया

## विषय सूची

विषय	पृष्ठ
प्राक्कथन	i
क. कार्यकारी सार	iii
ख. सिफारिशों का सार	v
ग. अध्याय 1	1-4
ग.1 प्रस्तावना	1
ग.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य	2
ग.3 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र, कवरेज एवं नमूना	3
घ. अध्याय 2	5-26
घ.1 एएसटी में लेखापरीक्षा मुद्दे	6
घ.2 ओल्टास में लेखापरीक्षा मुद्दे	11
घ.3 इरला में लेखापरीक्षा मुद्दे	21
घ.4 ईटीडीएस में लेखापरीक्षा मुद्दे	23
घ.5 सिफारिशें	25
ड. अध्याय 3	27-33
ड.1 विक्रेता प्रबन्धन	27
ड.2 पासवर्ड नियंत्रण	32
ड.3 सिफारिशें	33
च. परिशिष्ट	35-36

## प्राक्कथन

मार्च 2012 को समाप्त हुए वर्ष के लिए प्रतिवेदन जिसमें आयकर विभाग में आईटी एप्लिकेशन्स की निष्पादन लेखापरीक्षा के परिणाम शामिल हैं, को भारत के संविधान के अनुच्छेद 151(1) के अन्तर्गत राष्ट्रपति को प्रस्तुत करने के लिए तैयार किया गया है।

संघ सरकार की राजस्व प्राप्तियाँ-प्रत्यक्ष कर की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शाक्तियाँ एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 16 के अन्तर्गत की जाती है।

हमारे निष्कर्ष अप्रैल 2011 से मार्च 2012 तक की गई नमूना लेखापरीक्षा पर मुख्यतः आधारित हैं।

## कार्यकारी सार

- आयकर विभाग (आईटीडी) में आईटी एप्लिकेशन्स के मुख्य उद्देश्य कर प्रशासन की दक्षता एवं प्रभावकारिता का सुधार करना और कर आधार के विस्तार के साथ प्रभावी आयोजना के लिए विश्वसनीय एवं समय से प्रबन्धन को सूचना उपलब्ध करना है। हमने आईटीडी एप्लिकेशन्स के चार मोडयूल्स नामतः विवरणियों के प्रक्रियाकरण के लिए एएसटी, कर लेखांकन एवं भुगतान सूचना उपलब्ध कराने के लिए ओल्टास, टीडीएस के अन्तर्गत कर भुगतान के ब्यौरों पर सूचना के साथ एएसटी उपलब्ध कराने हेतु ई-टीडीएस और प्रत्येक निर्धारण वर्ष (एवाई) के लिए कर की माँग और प्रतिदाय के सम्बन्ध में प्रत्येक निर्धारितियों के खाता लेखा रखने हेतु इरला, की समीक्षा की।
- आईटीडी ने वित्त वर्ष 06 से वित्त वर्ष 11 के दौरान कम्प्यूटरीकरण पर ₹ 790 करोड़ खर्च किया है फिर भी आईटीडी ने मोडयूल्स के महत्वपूर्ण कार्यात्मकताओं का उपयोग नहीं किया है। एएसटी/सीपीसी एप्लिकेशन्स निर्धारितियों के लीगेसी ब्यौरे (पैराग्राफ 2.16 के 2.20) से लिंक नहीं करता है। यह न तो संवीक्षा निर्धारण ब्यौरे का रिकार्ड रखता है न ही शास्तिक कार्यवाहियों एवं अपीलों का रिकार्ड रखता है। एएसटी द्वारा चिन्हित सभी दाखिल न करने वालों को नोटिस जारी नहीं किया जा रहा है (पैराग्राफ 2.11)। आईटीडी ने सरकारी लेखाओं की शुद्धता पर विवक्षा के साथ बैंकों द्वारा यथासूचित जोनल लेखा कार्यालय द्वारा यथा लेखाबद्ध राजस्व संग्रहणों का मिलान नहीं किया। (पैराग्राफ 2.26)। अप्राधिकृत बैंक शाखाएँ करों का संग्रहण कर रही हैं (पैराग्राफ 2.31 से 2.32)। अदर्ज क्रेडिट की बड़ी राशि ओल्टास में पड़ी हैं (पैराग्राफ 2.42)। पृथक चालू खाता लेखा का पूर्ण उपयोग नहीं हो रहा है (पैराग्राफ 2.52 से 2.53)। एक ही चालान का बहु उपयोग पाया गया है जिससे निर्धारितियों को अस्वीकार्य कर क्रेडिट प्रदान हुआ। आईटीडी ने पहले ही हमारे कहने पर प्रणाली के माध्यम से अतिरिक्त क्रेडिट के ₹ 153 करोड़ के 3089 मामलों में पुष्टि की है (पैराग्राफ 2.58)। आईटी एप्लिकेशन्स एमआईएस रिपोर्टें जैसे सीएपी-I एवं सीएपी-II आनलाइन सृजित नहीं करते हैं (पैराग्राफ 2.66 से 2.69); और विवरणियों के प्रक्रियाकरण करते हुए निम्नतर/शून्य दर पर कर कटौती के लिए प्रमाण-पत्र से सहसम्बद्ध नहीं करते हैं।
- आउटसोर्सिंग ठेके तीसरी पार्टी सुरक्षा लेखापरीक्षा/आईटीडी द्वारा लेखापरीक्षा सुनिश्चित करने के लिए व्यापक नहीं है (पैराग्राफ 3.16 से 3.22)। हम आउटसोर्स किए गए वेन्डरों द्वारा डिजिटाइजेशन के लिए अभिलेखों की प्रहस्तन प्रणाली हेतु पर्याप्त आश्वासन प्राप्त नहीं कर सका (पैराग्राफ 3.25 से 3.27)। फिजिकल एवं लॉजिकल एक्सेस कन्ट्रोल में त्रुटियाँ थी (पैराग्राफ 3.29)। ठेकेदार ने शास्ति लगाये बिना सुपुर्दगियों में चूक की।
- लम्बित निर्धारणों की स्थिति में कारबार कार्यकलापों के पर्याप्त आउटसोर्सिंग और सूचना प्रौद्योगिकी में निवेश के बावजूद वित्त वर्ष 07 से वित्त वर्ष 11 तक की पाँच वर्ष की अवधि में थोड़ा सुधार दिखाई पड़ता है।

## सिफारिशों का सार

### लेखापरीक्षित आईटीडी प्रणाली के दक्ष एवं प्रभावी प्रबन्धन के सन्दर्भ में

(पैराग्राफ 2.2 से 2.82)

1. कर आधार के विस्तार हेतु पर्याप्त रूप से प्रयुक्त डाटाबेस का प्रयोग।
2. विभिन्न मोडयूल्स में कर भुगतान ब्यौरे अधिक विश्वसनीय रूप से लिंक किया जाए।
3. एक ही चालान हेतु बहु गलत क्रेडिटों के प्रति पर्याप्त प्रणाली जाँच उपलब्ध कराया जाए।
4. कम्प्यूटरीकरण पहलों के इष्टतम लाभों को प्राप्त करने के लिए सभी संब्यवहारों के व्यापक अभिलेख रखना सुनिश्चित किया जाए।
5. सार प्रक्रियाकरण के लिए प्रणाली में निर्धारणों के लीगेसी मुद्दों को दर्शाया जाए, और अनवशोषित मूल्यहास के सम्बन्ध में बेसिक लिंकेज, हानियों का अग्रनेयन इत्यादि सुनिश्चित किया जाए।
6. पश्च संब्यवहार घटनाओं के रूप में संवीक्षा निर्धारणों के परिणामों को अभिलेखित किया जाए।
7. बैंकों द्वारा अपलोड किए गए डाटा के सम्बन्ध में 90 प्रतिशत डाटा शुद्धता का एनएसडीएल दावा आईटीडी प्रमाण के साथ मिलान किया जाए कि चालान डाटा की खराब गुणवत्ता के कारण इरला में दर्ज नहीं किए जा सकते हैं।
8. कर संग्रहण एवं रिपोर्टिंग का चेन सुदृढ़ किया जाए।
9. लिंकेज आईटी मोडयूल्स में अर्थात् ओल्टास, एएसटी, ई-टीडीएस और इरला को सुदृढ़ किया जाए।
10. इरला में सूचना पर्याप्त रूप से उपलब्ध हो।
11. टीडीएस विवरणियों में दावा की गई निम्नतर कटौती/कोई कटौती नहीं की शुद्धता ईटीडीएस एप्लिकेशन के माध्यम से सत्यापित किया जाए।

### आउटसोर्सिंग एवं वेन्डर प्रबन्धन के सन्दर्भ में

(पैराग्राफ 3.1 से 3.30)

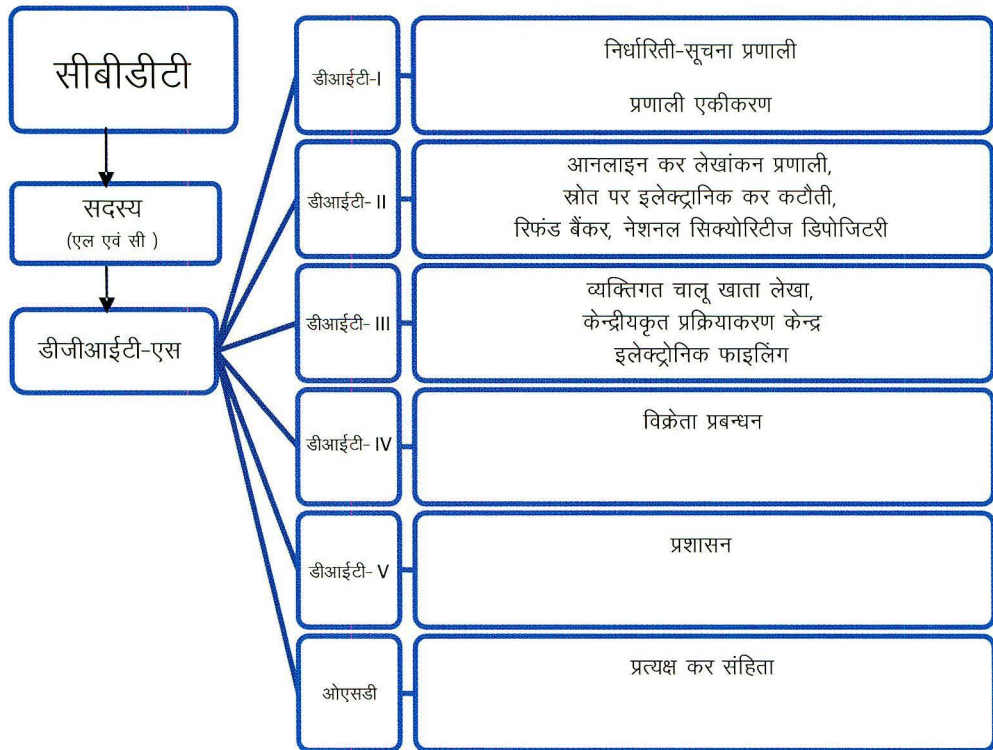
12. वेन्डर निष्पादन मानीटर किया जाए और ठेकागत बाध्यता लागू की जाए।
13. कारबार उद्देश्यों की प्राप्ति सुनिश्चित करने के लिए आउटसोर्स किए गए कार्यकलापों को आवधिक रूप से मानीटर किया जाए।
14. सुरक्षा लेखापरीक्षा से सम्बन्धित शर्तों को लागू किया जाए।
15. सूचना की सुरक्षा एवं विश्वसनीयता सुनिश्चित करने के लिए डिजिटलइजेशन के लिए ठेकों में व्यापक प्रावधान किए जाए।
16. व्यापक पासवर्ड, फिजिकल एवं लाजिकल असेस कन्ट्रोल सुनिश्चित किया जाए।

## अध्याय 1: प्रस्तावना

**1.1** आयकर विभाग (आईटीडी) ने 80 के शुरूआत से कम्प्यूटरीकरण की पहल की थी जिसका लक्ष्य विशिष्ट कार्यात्मकता था। 1993 तक आईटीडी के पास व्यापक कम्प्यूटरीकरण कार्यक्रम (सीसीपी) के अन्तर्गत एक वृहद् कम्प्यूटरीकरण रोड मैप था। आईटीडी ने समय-समय पर कई अतिरिक्त आईसीटी एप्लिकेशन्स चालू किया। "आईटीडी एप्लिकेशन्स " आईटीडी में वर्तमान में प्रचलित आईसीटी पहलों का एक संग्रहण को संदर्भित करता है।

### आईटीडी में आईटी प्रबन्धन के लिए संगठनात्मक गठन

**1.2** केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (सीबीडीटी) के सदस्य (विधान एवं कम्प्यूटरीकरण) का आईटीडी में आईटी प्रबन्धन का समग्र उत्तरदायित्व है। नई दिल्ली में 1981 में आयकर सिस्टम्स (डीआईटी-एस) निदेशक के कार्यालय का गठन किया गया था। नवम्बर 2000 से आयकर सिस्टम्स महानिदेशक आईटी निदेशालय का प्रमुख होता है। डीजीआईटी-एस की सहायता निदेशक एवं विशेष कार्याधिकारी (ओएसडी) करते हैं। निम्नलिखित चार्ट डीजीआईटी-एस का गठन और अधिकारियों का कार्यात्मक वितरण प्रदर्शित करता है:



चार्ट 1: डीजीआईटी (सिस्टम्स) के संगठन का ढाँचा

**1.3** डीजीआईटी-एस के कार्य हैं: (i) साफ्टवेयर डिवलपमेंट, (ii) हार्डवेयर इंस्टालेशन्स, (iii) प्रशिक्षण एवं समन्वयन, (iv) नेशनल कम्प्यूटर सेन्टर एवं रीजनल कम्प्यूटर सेन्टर की आयोजना एवं समन्वयन और (v) अनुसंधान एवं विकास करना। जून

2011 तक 42 ग्रुप ए, 8 ग्रुप बी और 18 ग्रुप सी अधिकारी तैनात थे जबकि संस्वीकृत क्षमता क्रमशः 39, 18 एवं 21 थी।

**1.4** क्षेत्रीय स्तर पर 36 रीजनल कम्प्यूटर सेन्टर (आरसीसी) हैं जो आईटीडी के आईटी-सिस्टम्स के उपयोग और कार्यान्वयन से सम्बन्धित सभी विषय निर्धारण अधिकारी (एओ) और डीजीआईटी-एस के बीच लिंकेज उपलब्ध करता है। आरसीसी आयकर आयुक्त कम्प्यूटर प्रचालन (सीआईटी-सीओ) जो मुख्य आयकर आयुक्त (सीसीआईटी) के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन कार्य करते हैं द्वारा व्यवस्थित किए गए हैं। सीआईटी-सीओ की सहायता उप-निदेशक एवं सहायक निदेशक करते हैं। आसीसी डाटाबेस दिसम्बर 2008 में प्राइमरी डाटा सेन्टर, नई दिल्ली में सिंगल नेशनल डाटाबेस में एकीकृत थे।

**1.5** डीजीआईटी के लिए वित्त वर्ष 09 और वित्त वर्ष 12 की अवधि के दौरान बजट आबंटन एवं किए गए व्यय नीचे दिए जाते हैं:

व्यय	करोड़ ₹			
	वित्त वर्ष 09	वित्त वर्ष 10	वित्त वर्ष 11	वित्त वर्ष 12
क. स्थापना	7.19	8.42	7.74	10.39
ख. गैर-स्थापना (आईटी)	211.73	155.35	169.99	281.48
जोड़	218.92	163.77	177.73	291.87

#### हमने विषय का चयन क्यों किया

**1.6** आईटीडी में "आईटी एप्लिकेशन्स" पर निष्पादन लेखापरीक्षा 2000, 2006 और 2009 में किए गए हमारे पहले अध्ययनों का अद्यतन रूप है जिसमें यह दर्शाया गया था कि आईटीडी की आईटी पहल आईटी सेक्टर के प्रौद्योगिकी विकास सहित कारबार आवश्यकताओं के साथ ताल-मेल बनाये रखने के लिए आवश्यक थी।

#### लेखापरीक्षा उद्देश्य

**1.7** यह आश्वासन प्राप्त करना हमारे अध्ययन के उद्देश्य हैं कि:

- क. कोर बिजनेस एप्लिकेशन्स सीसीपी में यथापरिकल्पित और बाद के परिवर्तन आवश्यकताओं के अनुसार कार्य कर रहे हैं, कारबार आवश्यकताओं की पूर्ति की मात्रा, प्रत्यक्ष कर पर कार्यबल की सिफारिशें एवं बीपीआर रिपोर्ट में शामिल सिफारिशें;
- ख. कोर एप्लिकेशन्स विधिवत एकीकृत हैं और एकीकरण एवं परस्पर सम्बन्ध का स्तर कारबार की आवश्यकता, समयबद्धता, डाटा की शुद्धता स्तर, डाटा का आदान-प्रदान एवं डाटा एकीकरण के अनुरूप है;

ग. डाटा सुरक्षा, डाटा विश्वसनीयता एवं आपदा प्रबन्धन के लिए पर्याप्त व्यवस्थाएँ हैं।

### लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं कवरेज

1.8 हमारे पहले अध्ययनों<sup>1</sup> में पृथक एप्लिकेशन्स जैसे एएसटी एवं ई-टीडीएस का निष्पादन मूल्यांकन किया गया था। वर्तमान अध्ययन में हमने परस्पर सम्बन्धों पर मूल फोकस के साथ निम्नलिखित चार कोर आईटीडी एप्लिकेशन्स (परिशिष्ट में ब्यौरे) की जाँच-पड़ताल की है:

- क. निर्धारण सूचना प्रणाली (एएसटी),
- ख. आनलाइन कर लेखांकन प्रणाली (ओल्टास),
- ग. स्रोत पर इलेक्ट्रानिक कर कटौती प्रणाली (ईटीडीएस),
- घ. व्यक्तिगत चालू खाता लेखा प्रणाली (इरला),

1.9 लेखापरीक्षा अध्ययन में मुख्यतः वित्त वर्ष 2008 से वित्त वर्ष 10 के बीच की अवधि के दौरान रीजनल कम्प्यूटर सेन्टर (आरसीसी) दिल्ली का कार्यचालन कवर किया गया था। आरसीसी दिल्ली के निष्कर्ष भी अखिल भारतीय स्तर पर सत्यापित किए गए थे।

### लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली

1.10 लेखापरीक्षा ने प्रणाली प्रलेखन एवं यूजर मैनुअल; असंगतताओं, गलतियों, चूकों एवं अपवाद रिपोर्टों की जाँच के लिए आरसीसी दिल्ली से प्राप्त चयनित नमूना के लिए संव्यवहार डाटा पर की गई क्वेरीज की जाँच-पड़ताल की थी; मिलान के लिए प्रतीक्षित डाटा की जाँच पड़ताल की और सम्बन्धित कर्मचारियों से साक्षात्कार किया। हमने फरवरी 2011 और अगस्त 2012 में सीबीडीटी के साथ क्रमशः एन्ट्री एवं एक्जिट कान्फ्रेंस किया।

### लेखापरीक्षा नमूना

1.11 बेस नमूना में उन निर्धारितियों जिनकी निर्धारण वर्ष 10 में विवरणी आय ₹ 9 लाख से अधिक थी, से सम्बन्धित डाटा सम्मिलित था। उन निर्धारितियों (पैन) के लिए लेखापरीक्षा ने आरसीसी दिल्ली से सम्बन्धित पूर्ववर्ती एवं परवर्ती निर्धारण वर्षों में संव्यवहारों की जाँच-पड़ताल की। कुल 109,564 विवरणियाँ कुल विवरणी आय के 80% से अधिक का लेखांकन करते हुए निर्धारण वर्ष 10 में दाखिल करने वाले कर दाताओं का लगभग 5% प्रतिशत थी।

<sup>1</sup> निर्धारण सूचना प्रणाली (एएसटी) की निष्पादन लेखापरीक्षा सीएजी के 2006 की प्रतिवेदन संख्या 10 में शामिल थी एवं ई-टीडीएस प्रणाली की आईटी लेखापरीक्षा सीएजी के 2009 की प्रतिवेदन संख्या पीए 25 में शामिल थी।



**आभार**

**1.12** हम अध्ययन के लिए आवश्यक अभिलेख, सूचना एवं प्रतिक्रियाएँ उपलब्ध कराने के लिए आईटीडी एवं सीबीडीटी के सहभागिता सहयोग के लिए धन्यवाद करते हैं।

## अध्याय 2: आईटी एप्लिकेशन्स का निष्पादन

- निर्धारण अधिकारी (एओज़) एएसटी मॉड्यूल में संवीक्षा निर्धारण का विवरण रिकॉर्ड नहीं करते हैं। इससे संवीक्षा प्रक्रिया अधूरी रहती है और कर संग्रहण और प्रतिदाय की निगरानी प्रणाली प्रभावित होती है।
- एएसटी मॉड्यूल की निगरानी विशेषताएँ निष्क्रिय रहती हैं क्योंकि एओज़ इसमें शास्ति और अपील की कार्यवाहियों का कोई रिकॉर्ड नहीं रखते।
- आईटीडा ने आईटीडी प्रणाली में विवरणों की उपलब्धता के बावजूद दाखिल न करने वालों को नोटिस जारी नहीं किये।
- आईटीडी ने निर्धारिती द्वारा अनुचित लाभ उठाने की संभावना बनाये रखते हुए वर्तमान आकलन के साथ डाटा संयोजन लीगेसी को बनाए नहीं रखा।
- बैंकों द्वारा दी गई सूचना के अनुसार क्षेत्रीय लेखा कार्यालय की लेखापरीक्षण के अनुसार सरकारी लेखा के औचित्य पर कार्यान्वयन के साथ आईटीडी राजस्व संग्रहण में सामंजस्य स्थापित नहीं कर सकी।
- ओल्टास में अन-पोस्टिड क्रेडिट ने निर्धारिती द्वारा अनुचित लाभ प्राप्त करने की संभावना बढ़ा दी। एक ही चालान के विभिन्न क्रेडिट के कारण आईटीडी प्रणाली में अयोग्यताओं को दर्शाते हुए अमान्य क्रेडिट को बढ़ावा मिला।
- आईटीडी प्रणाली महत्वपूर्ण एमआईएस रिपोर्टों को तैयार करने में असमर्थ है जिसके कारण आईटीडी प्रणाली प्रभावी कर योजना और निष्पादन के मूल्यांकन को नुकसान पहुँचती है।
- आईटीडी प्रणाली में टीडीएस की बहुत बड़ी राशि बिना दावे के पड़ी है जो यह दर्शाती है कि निर्धारिती की संबंधित आय को कर हेतु प्रस्तुत नहीं किया गया।

आईटीडी में मुख्य आईसीटी पहल इस प्रकार हैं :-

**क. आयकर रिटर्न की ई-फाइलिंग:** आईटीडी ने, ई-रिटर्न की मध्यस्थता द्वारा, एवाई 05 से आईटी रिटर्न को इलैक्ट्रॉनिक रूप से प्रस्तुत करने हेतु योजना की अधिसूचना<sup>1</sup> दी। एवाई 08 से कम्पनियों और फर्मों और 1 अप्रैल 2010 से व्यक्ति और एचयूएफ जिनकी आय ₹ 40 लाख से अधिक है; के लिए ई-फाइलिंग करना अनिवार्य कर दिया।

**ख. रिफंड बैंकर स्कीम:** वर्तमान में मुंबई, कोलकत्ता, बंगलूरु, चेन्नै, अहमदाबाद, भुवनेश्वर, कोचीन, हैदराबाद, कानपुर, पटियाला, पुणे, चंडीगढ़ और बंगलूरु में प्रतिदायों को नियत करने, बनाने, जारी करने, प्रेषण और क्रेडिट करने की प्रणाली उपलब्ध है।

<sup>1</sup> अधिसूचना सं. 2004 की 253, दिनांक 30 सितम्बर 2004 एसओ 1073(ई) द्वारा।

- ग. **कर का ई-पेमेंट:** सभी कॉर्पोरेट निर्धारितियों और कुछ अन्य श्रेणियों के निर्धारितियों के लिए 01 अप्रैल 2008 से कर की ई-पेमेंट (टीडीएस) आवश्यक<sup>2</sup> है।
- घ. **डाटाबेस समाकलन के लिए प्रणाली एकीकरण:** आईटीडी ने दिसंबर 2008 में 36 क्षेत्रीय कम्प्यूटर केन्द्र (आरसीसीज़) में प्रचलित सभी आईटीडी एप्लिकेशन्स को प्राथमिक डाटाबेस केन्द्र (पीडीसी)<sup>3</sup> नामक एक एकल राष्ट्रीय डाटाबेस में एकीकृत कर दिया।
- ङ. **कर सूचना नेटवर्क की स्थापना:** महत्वपूर्ण कर संबंधी सूचना के भंडार के रूप में, 2003-04 में आईटीडी ने कर सूचना नेटवर्क (टिन) की स्थापना की; और टिन के प्रबंधन के लिए ई-मध्यस्थ के रूप में मैसर्स नेशनल सिक्योरिटी डिपॉजिटरी लिमिटेड (एनएसडीएल) को नियुक्त किया।
- च. **केन्द्रीकृत प्रक्रियाकरण केन्द्र:** कर्नाटक और गोवा की सभी ई-फाईल्ड रिटर्न और पेपर रिटर्न के लिए अक्टूबर 2009 में बेंगलूरु में सीपीसी परिचालनात्मक हुआ। आईटीडी द्वारा भौतिक आईटीआरज़ के प्रक्रियाकरण के लिए दो और सीपीसीज़ पुणे (महाराष्ट्र), मानेसर (हरियाणा), और गाजियाबाद (उत्तर प्रदेश में) टीडीएस रिटर्न की प्रक्रिया हेतु एक सीपीसी को नियुक्त करना शेष है।

### एप्लीकेशन अंतः क्रिया

**2.1** ओल्टास (कर अदायगी और लेखाकरण) और ईटीडीएस (कर संग्राहकों द्वारा रिटर्न) सहित विभिन्न स्रोतों से आईटी मॉड्यूल के लिए इनपुट आते हैं। एएसटी और सीपीसी में रिटर्न की प्रक्रिया प्रणाली (ओल्टास और ईटीडीएस) में पहले से ही उपलब्ध क्रेडिट दावों के मिलान पर आधारित है। इरला कर क्रेडिट का कर मांग के साथ मिलान के परिणामों को ध्यान में रखेगी।

### निर्धारण सूचना प्रणाली (एएसटी)

**निर्धारण अधिकारी (एओज़) एएसटी मॉड्यूल में संवीक्षा निर्धारण के विवरण रिकॉर्ड नहीं रखते। इससे जांच प्रक्रिया अधूरी रह जाती है और कर संग्रहण तथा प्रतिदायों की प्रणालीगत निगरानी प्रभावित होती है।**

### संवीक्षा निर्धारण विवरणों का रिकॉर्ड न रखना

**2.2** आयकर, अधिनियम, 1961 (अधिनियम) विभिन्न धाराओं के अन्तर्गत संवीक्षा निर्धारण का प्रावधान करता है। एएसटी मॉड्यूल नियमित निर्धारण (धारा 143(3)), सर्वोत्तम निर्णय निर्धारण (धारा 144), पुनः निर्धारण (धारा 147) आदि के अन्तर्गत संवीक्षा निर्धारण हेतु सीमित कार्यक्षमता है। इन धाराओं के अन्तर्गत निर्धारण करने हेतु

<sup>2</sup> अधिसूचना एस.ओ.स. 493(ई) दिनांक 13.3.2008 द्वारा।

<sup>3</sup> वार्षिक रिपोर्ट, वित्त मंत्रालय, 2010-11

प्रतिपादित प्रक्रिया के अनुसार, निर्धारिती के वित्तीय लेन-देनों में सुझ-बुझ का प्रयोग शामिल है, एएसटी सिस्टम कार्यवाही का और एक सिस्टम में अन्तिम आदेश तैयार होने और अपलोड होने के बाद ट्रैक अभिकल्पित करने के लिए बनाई गई है। एएसटी सिस्टम इसके बाद कर, ब्याज की गणना मांग और संग्रहण पंजिका और इरला में पोस्टिंग, मांग नोटिस को तैयार करता है।

**2.3** हमने पाया कि विशिष्ट अनुदेश एएसटी पर सभी पश्च-प्रक्रियाकरण कार्रवाई को कार्यान्वित करने के बावजूद ये विशेषताएं<sup>4</sup> निर्धारण अधिकारी द्वारा उपयोग नहीं की गई थी। आरसीसी दिल्ली में संवीक्षा मामलों का अत्यल्प प्रतिशत एएसटी में रिकॉर्ड किया गया। वित्त वर्ष 07 से वित्त वर्ष 10 के दौरान ऐसी रिकॉर्डिंग का प्रतिशत केवल 0.50 और 0.03 के बीच रहा। इसके अलावा, भारत में, वित्त वर्ष 07 से वित्त वर्ष 10 के दौरान धारा 143 (3) के अन्तर्गत नियमित संवीक्षा के लिए 11.31 लाख मामलों में से केवल 1.98 लाख मामले ही एएसटी में दर्ज किये गये।

**2.4** इस प्रकार निर्धारण कार्यवाही में उठाई गई मांग जबरन वसूली के लिए वास्तविक समय आधार पर आधारित नहीं थी। समय पर प्रतिदायों के जारी होने के कारण, प्रतिदाय में ब्याज का बोझ बढ़ गया। इरला कुछ हद तक सीमित हो गई और करदाताओं की अद्यतित सूची प्रदान नहीं कर सकी।

**2.5** केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (बोर्ड) ने अपने उत्तर (सितम्बर 2012) अवलोकन को स्वीकार किया और कहा कि सॉफ्टवेयर में नवीनतम परिवर्तनों के साथ, आईटीडी ने अब प्रणाली में निर्णय के पास करने/आदेशों को अपलोड करने को सख्ती से लागू करने का निर्णय लिया। यह मामला सतर्क निगरानी के लिए वित्त वर्ष 2013 के लिए केन्द्रीय कार्य योजना में भी शामिल किया गया।

एएसटी माड्यूल की निगरानी विशेषताएं निष्क्रिय रहती हैं क्योंकि एओज शास्ति के विवरण और अपील कार्यवाही में विवरणों को रिकॉर्ड नहीं करते।

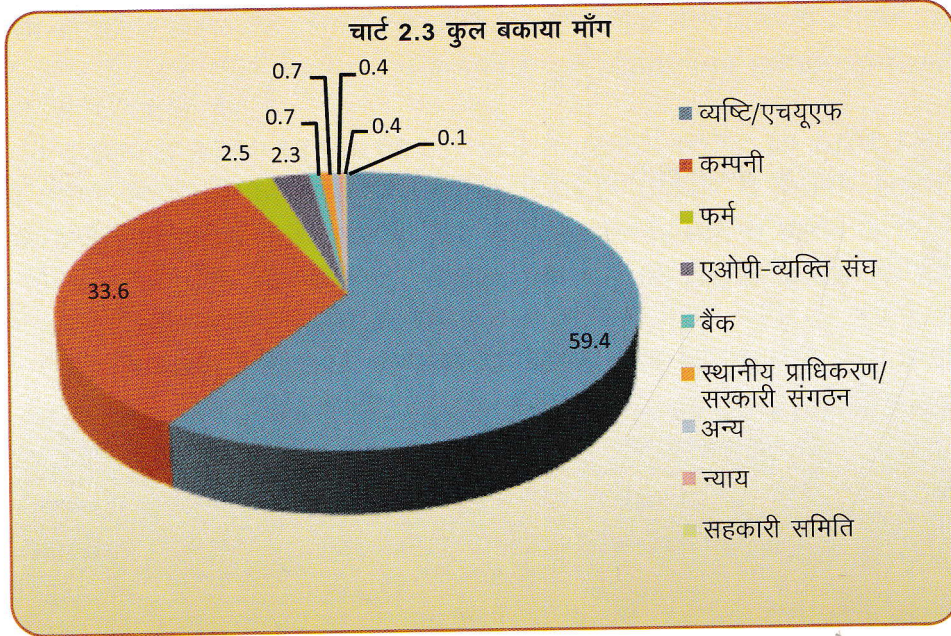
#### शास्ति कार्यवाहियों और अपील पर कार्यात्मकता का सीमित उपयोग

**2.6** एएसटी अपीलों की कार्यवाही हेतु पहल और शास्ति कार्यवाहियों का प्रबन्धन का प्रावधान करती है। हालांकि शास्ति नोटिस और शास्ति आदेश हाथ से तैयार किये जाते हैं, फिर भी शास्ति आदेशों के विवरण जैसे, आदेश को पारित करने की तिथि, शास्ति राशि सिस्टम में दर्ज किये जाने है। शास्ति, अपील, परिशोधन और संशोधन के कारण मांग में विभिन्नताएं ट्रैक और रिकॉर्ड करने के लिए एप्लीकेशन तैयार किया गया है।

**2.7** हमने पाया कि आरसीसी दिल्ली में इस कार्यात्मकता का उपयोग नहीं किया जा रहा। दिल्ली में 15 निर्धारण यूनिटों की नमूना जांच ने दर्शाया कि शुरू किये गये और

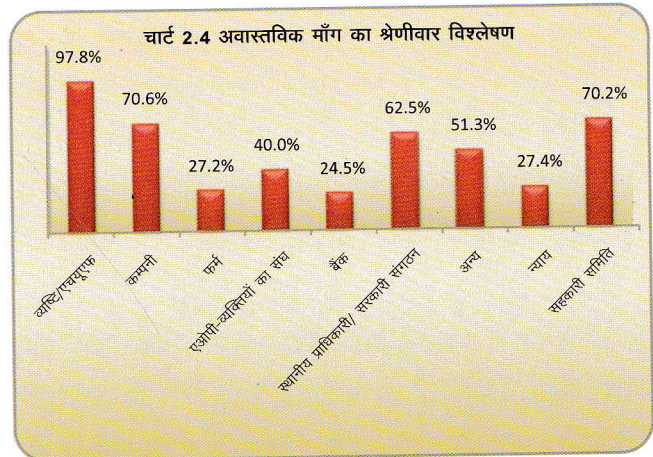
<sup>4</sup> सीबीडीटी अनुदेश दिनांक 01.08.2005

में दुगुनी थी। यह स्वयं कर संग्रहण की प्रवृत्ति के विपरीत है जहाँ संग्रहीत निगम कर व्यष्टियों से संग्रहीत कर की राशि का लगभग दुगुना है। चार्ट 2.3 निर्धारितियों की विभिन्न श्रेणियों के प्रति बकाया मांग के सापेक्ष हिस्से को दर्शाता है। बैंक, स्थानीय प्राधिकरण, न्यास तथा सहकारी समितियाँ बकाया मांग का एक छोटा सा अंश हैं।



### अनुद्ग्राह्य मांग

2.9 ₹ 1,96,092.07 करोड़ में से, डीआईटी (वसूली) द्वारा सूचित बकाया मांग का एक बड़ा भाग अर्थात् 84.3 प्रतिशत जो ₹ 1,65,337.42 करोड़ बनता है, विभाग द्वारा अनुद्ग्राह्य मांग के रूप में श्रेणीकृत किया गया था। निर्धारितियों की प्रत्येक श्रेणी के प्रति कुल बकाया मांग की तुलना में अवसूलीयोग्य मांग के विश्लेषण पर यह देखा गया था कि व्यष्टियों की अवसूलीयोग्य मांग सबसे अधिक 98 प्रतिशत है और इसके बाद कम्पनियों (70.6 प्रतिशत) और सहकारी समितियाँ (70.2 प्रतिशत) हैं जैसा कि चार्ट 2.4 में दर्शाया गया है।



## बकाया मांग- व्यक्ति निर्धारिती

2.10 व्यष्टियों के प्रति मांग काफी विषम है जो 12 व्यष्टियों<sup>7</sup> (कुल मामलों का 4.3 प्रतिशत) के प्रति कुल मांग का 90 प्रतिशत है। कुल बकाया मांग में से 43 प्रतिशत मांग केवल एक व्यक्ति हसन अली खां के प्रति बकाया है। हसन अली खां के प्रति बकाया मांग में भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के 2010-11 के प्रतिवेदन संख्या 26 (प्रत्यक्ष कर) के पैरा 4.2 में इंगित ₹ 3,349.9 करोड़ शामिल हैं। दिलचस्प बात यह है कि इस समस्त मांग को अवसूलीयोग्य के रूप में श्रेणीकृत किया गया है। व्यक्ति के मामलों को बकाया राशि द्वारा विभक्त किया गया है और उन्हें नीचे तालिकागत किया गया है:

तालिका 2.2: व्यक्ति निर्धारितियों की बकाया मांग के धन-वार विवरण ₹ करोड़ में

श्रेणी	कुल मांग	कुल मांग की प्रतिशतता	मामलों की संख्या	वसूली योग्य मांग	अवसूलीयोग्य मांग	कुल मांग के प्रति अवसूली योग्य मांग की प्रतिशतता
400 करोड़ से अधिक	1,04,549.41	89.8	12	0	1,04,549.41	100
100 से 400 करोड़	5,249.28	4.5	23	477.58	4,771.70	91
50 से 100 करोड़	2,222.39	1.9	31	732.54	1,489.85	67
10 से 50 करोड़	4,416.63	3.8	210	1,359.29	3,057.34	69
कुल जोड़	1,16,437.71	100	276	2,569.41	1,13,868.30	98

डाटा स्रोत: आयकर निदेशालय (वसूली)

## बकाया मांग- कम्पनियां

2.11 कम्पनियों के प्रति बकाया मांग भी विषम है, क्योंकि 28 कम्पनियों (कुल मामलों का 3.6 प्रतिशत) के प्रति मांग कुल बकाया मांग का 37 प्रतिशत है। तथापि यह डॉटा उतना विषम नहीं है जितना व्यष्टियों के मामले में है। कम्पनियों के प्रति कर मांग का विभाजन नीचे दर्शाया गया है:

<sup>7</sup> हसन अली खां (₹ 50,345.73 करोड़), चन्द्रिका टयूरिया (₹ 20,540.करोड़) तथा हर्षद एस महता (₹ 15,944.38 करोड़) के प्रति बकाया मांग व्यष्टियों के प्रति लम्बित कुल बकाया मांग का 74.57 प्रतिशत थी।

डाटा हाल ही में सीपीसी पोर्टल में अपलोड किया गया है और समायोजन के लिए उपलब्ध है।

एएसटी वर्तमान निर्धारण के साथ डाटा के संयोजन की लीगेसी नहीं बनाता है, संभावना कि निर्धारिती अनुचित लाभ उठा सकते थे, रह गई थी।

### लीगेसी मुद्दे

**2.16** एएसटी मोड्यूलस धारा 143 (1) के तहत सार प्रक्रियाकरण की आवश्यकता को पूरा करता है और कटौती/छूट अनुमति के बाद कर योग्य आय की गणना और आयकर एवं उस पर ब्याज की गणना करता है। इस प्रक्रिया में निर्धारिती हानि के समंजन और पिछले निर्धारण वर्षों से संबंधित अनवशोषित मूल्यहास का दावा करता है और बाद के वर्षों के दौरान वर्तमान हानि/अनवशोषित मूल्यहास के अग्रेनयन के लिए स्वीकार किया।

**2.17** हमने पाया कि हानि के अग्रेनयन और समंजन एवं अनवशोषित मूल्याहास जैसे लीगेसी मुद्दों में शामिल लेनदेन से संबंधित मोड्यूल में कमी थी। मोड्यूल पिछले वर्षों से स्वतः डाटा लेने में असमर्थ था अतः वर्तमान वर्ष में समंजित किए गए दावे सही हैं। प्रणाली उन्हें ऐसे लाभ देने के लिए रिटर्न में निर्धारिती द्वारा भरे गए डाटा पर पूरी तरह से विश्वास करती है। ऐसा क्रास लिंकेज सीपीसी वातावरण में भी अपर्याप्त पाया गया।

**2.18** आईटीडी ने उत्तर दिया कि प्रत्येक वर्ष का रिटर्न स्वतंत्र प्रक्रिया है और एओ आवश्यक जाँच और सत्यापन के बाद बद्धत का पता लगा सकता है। आईटीडी के उत्तर को निम्नलिखित के प्रकाश में देखा जा सकता है:

**तालिका 2.1: निर्धारिती की प्रस्थिति**

वित्तीय वर्ष	एफआई 08	एफआई 09	एफआई 10	एफआई 11
<b>कॉरपोरेट वाई 08</b>				
1. दाखिल किए गए रिटर्न (संख्या)	410451	366233	427811	<b>459270</b>
2. हानि उठाने वाली इकाइयाँ (संख्या)	144170	132356	149283	<b>161596</b>
3. हानि (करोड़ ₹)	उ न	उ न	185585	<b>203564</b>
<b>नान-कॉरपोरेट #</b>				
4. रिटर्न दाखिल (संख्या)	462053	380983	395458	<b>502141</b>
5. हानि उठाने वाली इकाइयाँ	41585	34288	34405	<b>43335</b>
6. हानि (करोड़ ₹)	उ न	उ न	उ न	उ न
<b>संवीक्षा निर्धारण *</b>				
की संख्या	407239	538505	429585	<b>455212</b>
# संबंधित वर्षों के लिए बजट प्राप्तियाँ				
* संबंधित वर्षों के लिए सी एंड एजी के अनुपालन लेखापरीक्षा रिपोर्ट				

**2.19** चूंकि सभी बड़े लाभ कमाने वाली इकाइयाँ की संवीक्षा की जा रही है, बड़ी संख्या में इकाइयाँ अभी भी मौजूद हैं जो दावे कर रही थी और बिना किसी संभाव्य प्रणाली जाँच के नियमित तरीके से हानियों को अनुमत कर रही थी।

**2.20** इसके अतिरिक्त बड़े अध्याय VI ए कटौतियाँ केवल<sup>7</sup> विशेष अवधि के लिए ही उपलब्ध हैं। लीगेसी डाटा की निर्धारण में सुविधा प्रदान करेगा और निर्धारण अधिकारियों द्वारा अनुमत किये जा रहे अनियमित दावों की संभावना को कम कर सकता है। 80 I ए के अन्तर्गत ₹ 13824 करोड़<sup>8</sup> की एकल राशि कटौती का राजस्व छोड़ दिया गया। कटौती की अनुमति की प्रभावी मानिटरिंग के लिए यह आवश्यक है कि पिछली प्राप्तियों को समुचित रूप से रिकॉर्ड किया जाए और इसका संज्ञान लिया जाए।

**2.21** बोर्ड ने बताया (सितम्बर 2012) कि विभिन्न निर्धारण वर्षों के संबंध में मौजूदा साफ्टवेयर के ढाँचे के कारण उसी पैन के लिए विवरणियों की कोई कड़ी नहीं है। संवीक्षा निर्धारण तथा अपील आदेशों के दौरान होने वाली हानियों में भी परिवर्तन होता है। इस प्रकार कड़िया प्रक्रियाकरण में शुरूआत के बावजूद तब तक सटीक नहीं हो सकती जब तक निर्धारण एवं अपील क्रियाकलाप ऑनलाइन लागू नहीं किए जाते। ये मुद्दे मौजूदा आईटीडी एप्लीकेशन को बदलने के लिए आईटीडी द्वारा विकसित किया जा रहे नए आयकर कारोबार एप्लीकेशन (आईटीबीए) में विचार में नहीं लाए जा सकते।

### ऑनलाइन कर लेखा प्रणाली (ओल्टास)

**2.22** ओल्टास पूर्व कर लेखांकन प्रणाली (टीएएस) एप्लीकेशन से जुड़ा था जिसमें चालान मैनुअल रूप से संकलित किये जाते थे। यहाँ डाटा संग्रहण की सटीकता सुनिश्चित करने के लिए व्यापक नियंत्रण थे। ओल्टास को कर क्रेडिट स्वीकार करने तथा बैंकिंग प्रणाली से प्राप्त होने वाली प्रतिदाय जानकारी और कार्यवाही के लिए निर्धारण प्रणाली हेतु इसे कर सूचना नेटवर्क के माध्यम से उपलब्ध कराने के लिए डिजाइन किया गया है। प्रभाव में चालान सूचना एक इलेक्ट्रॉनिक टोकन/नकदी के समान बन गया है और इस डाटा की सटीकता और अखंडता अत्यंत ही महत्वपूर्ण है। निम्नलिखित मुद्दों की जाँच की गई:

सरकारी लेखा के औचित्य पर कार्यान्वयन के साथ बैंको द्वारा प्रदान की गई सूचना और क्षेत्रीय लेखा कार्यालय द्वारा लेखापरीक्षण के आधार पर आईटीडी ने राजस्व संग्रहण से मिलान नहीं किया।

<sup>7</sup> उदाहरण के लिए अंडरटेकिंग ने अपनी प्रतिक्रिया शुरू करने वाले वर्ष से 15 सालों में से लगातार दस निर्धारण वर्षों के लिए यू/एस 80 I ए कटौती उपलब्ध है।

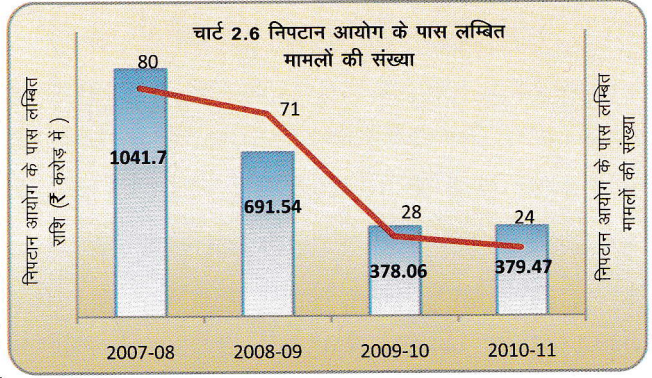
<sup>8</sup> केन्द्रीय कर प्रणाली के अंतर्गत छोड़ा गया राजस्व, प्राप्ति बजट 2012-13



अपीलों में अवरूद्ध मांग के मामलों की संख्या 2007-08 से 2009-10 की अवधि के दौरान 39.61 प्रतिशत बढ़ गई।

## निपटान आयोग में लम्बित मामले

2.17 निर्धारण अभिलेखों की नमूना जांच में यह पाया गया था कि ₹ 1,041.7 करोड़ की बकाया मांग के 80 मामले<sup>11</sup> 2007-08 में निपटान आयोग के समक्ष लम्बित थे। 2007 से 2011 की अवधि के दौरान मामलों की संख्या में धीरे-धीरे कमी हुई। चार्ट 2.6 निपटान आयोग के पास लम्बित मामलों के वर्ष वार विवरण दर्शाता है। राजस्थान प्रभार के चुने गए प्रभार में विभाग ने बताया कि निपटान आयोग के पास कोई मामला लम्बित नहीं था। तथापि, केन्द्रीय कार्य योजना के अनुसार 30 नवम्बर 2010 को निपटान आयोग के पास ₹ 2.5 करोड़ की बकाया मांग लम्बित<sup>12</sup> थी। ऐसी असंगतियों का समाधान किया जाना चाहिए।



## सिफारिशें

हम सिफारिश करते हैं कि

- ❖ विभाग को विभिन्न विंगों द्वारा अनुरक्षित डॉटा का समाधान करके बकाया मांगों का एक मज़बूत और विश्वसनीय डॉटा बेस बनाना चाहिए क्योंकि इससे बकाया मांगों की प्रभावी मॉनीटरिंग और अनुवर्ती कार्रवाई में सहायता मिलेगी।

सीबीडीटी ने बताया कि सांख्यिकीय के लिए बेसलाइन विभिन्न स्कंधों के लिए भिन्न है और अतएव तुलना के अधीन नहीं है।

तथापि उन्होंने बकाये की प्रभावी मॉनीटरिंग और अनुवर्ती कार्रवाई के लिए विभाग के विभिन्न स्कंधों द्वारा रखे गये डाटा का मिलान करते हुए बकाया माँग का सन्तुलित एवं विश्वसनीय डाटा तैयार करने की आवश्यकता का सुझाव स्वीकार किया है। विभाग ने यह भी बताया कि इस सम्बन्ध में विभिन्न उपाय किए जा रहे हैं।

<sup>11</sup> हरियाणा, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, उड़ीसा, पंजाब, राजस्थान तथा पश्चिम बंगाल प्रभार में।

<sup>12</sup> सीआईटी, जोधपुर- ₹ 2.39 करोड़; सीआईटी, जयपुर-॥ - ₹ 0.07 करोड़ तथा सीआईटी, उदयपुर- ₹ 0.04 करोड़।

## अध्याय 3

### कर वसूली तंत्र और आंतरिक नियंत्रण

- कर बकाया की मानीटरिंग
- वसूली कार्यवाहियों की पहल करने के लिए एओ द्वारा टीआरओ को सूचना देना
- टीआरओ द्वारा वसूली प्रमाण-पत्र तैयार करना
- निर्धारण अधिकारियों एवं कर वसूली अधिकारियों के बीच समन्वयन
- अधिनियम की धारा 223 के अनुसार एक टीआरओ से दूसरे को मामलों का अंतर क्षेत्राधिकारिक हस्तांतरण
- कर वसूली अधिकारियों की दक्षता
- श्रमबल तैनाती
- आंतरिक नियंत्रण
- निर्धारण अधिकारियों के स्तर पर नियंत्रण
- टीआरओ स्तर पर नियंत्रण
- आंतरिक लेखापरीक्षा
- सिफारिशें

## अध्याय 3

### कर वसूली तंत्र और आंतरिक नियंत्रण

कर वसूली अधिकारी निर्धारण अधिकारियों द्वारा संसूचित करने के बाद बकाया कर माँग की वसूली के लिए मुख्य उत्तरदायी अधिकारी है। हमने पाया कि निर्धारण अधिकारियों और कर वसूली अधिकारियों के बीच समन्वयन का अभाव था। 57,093 मामलों में वसूली प्रमाण-पत्रों को बनाने का मूल कार्यकलाप नहीं किया गया था। टीआरओ निर्धारित कार्य प्रतिमानों को पूरा करने के लिए असमर्थ थे। परिणामस्वरूप, 1,17,403 वसूली प्रमाण-पत्र 30 नवम्बर 2010 को निपटान के लिए लम्बित थे। आंतरिक नियंत्रण तंत्र कमजोर थे क्योंकि नियंत्रण रजिस्ट्रों को उचित रूप से नहीं रखा जा रहा था। आंतरिक नियंत्रण के रूप में डोजियर रिपोर्टें ₹ 10 लाख से अधिक माँगों के मामले में तैयार की जानी अपेक्षित है। ये 4537 मामलों में तैयार नहीं किये गये थे।

#### कर बकाया की मानीटरिंग

3.1 निर्धारण अधिकारी (एओ) करों के संग्रहण और वसूली के लिए जिम्मेदार है। सामान्यतया, निर्धारित निर्धारित समय सीमा के भीतर माँग किए गए कर का भुगतान करता है। एओ कतिपय परिस्थितियों में माँग के भुगतान की किश्त सुविधा प्रदान कर सकता है। यदि वसूली माँग की जाने के एक वर्ष के भीतर प्रभावित नहीं होती है तो एओ से यह सुनिश्चित करने के बाद कि सभी सम्भव उपाय माँग की वसूली के लिए किए गए हैं कर वसूली प्रमाण-पत्र<sup>14</sup> (टीआरसी) तैयार करने के लिए टीआरओ के बकाया मामलों के ब्यौरे<sup>13</sup> भेजना अपेक्षित होता है। टीआरओ को कर प्राप्यों के संग्रहण के लिए बल प्रयोग उपाय प्रारम्भ करने के लिए आगे प्राधिकृत किया जाता है। जनवरी 2002 में जारी बोर्ड के अनुदेश<sup>15</sup> के अनुसार टीआरओ को सभी मामलों में जहाँ माँग एक वर्ष से अधिक पुरानी है निर्धारितियों के प्रति वसूली कार्यवाहियाँ शुरू करने की विशेष रूप से शक्ति प्रदान<sup>16</sup> की जाती है। अतएव सभी मामलों जिनमें एक वर्ष से अधिक पुराना बकाया माँग शामिल है, को प्रभावी कार्रवाई हेतु एओ द्वारा टीआरओ को हस्तांतरित किया जाना अपेक्षित है।

3.2 अत्यधिक बकाया मामलों की मानीटरिंग के लिए तंत्र के रूप में एओज को ₹ 10 लाख से अधिक बकाया मामलों के सम्बन्ध में सीसीआईटी<sup>17</sup> को त्रैमासिक आधार पर डोजियर भेजना होता है। सीसीआईटी और सीआईटी से डोजियर रिपोर्टों की मानीटरिंग एवं समीक्षा करना और बकाया की

<sup>14</sup> कर वसूली प्रमाण-पत्र बकाया राशि के ब्यौरे शामिल करते हुए चूककर्ता को फार्म संख्या आईटीसीपी में टीआरओ द्वारा जारी एक माँग नोटिस है।

<sup>13</sup> एओ फार्म संख्या 57 में अपने हस्ताक्षर और सील के अन्तर्गत चूक कर्ताओं की चल और अचल दोनों परिसम्पत्तियों के ब्यौरे वाला विवरण भेजता है।

<sup>15</sup> पत्र एफ संख्या 402/2/2002-आईटीसीसी दिनांक 18-1-2002 में और कार्यालय कार्यविधि नियमपुस्तिका (खंड II तकनीकी) के अध्याय 10 की पैरा संख्या 4.1 में सीबीडीटी द्वारा यथा विनिर्दिष्ट

<sup>16</sup> एफ संख्या 402/2/2002-आईटीसीसी में सीबीडीटी के पत्र दिनांक 18-1-2002 द्वारा

<sup>17</sup> एफ संख्या 405/54/88/आईटीसीसी दिनांक 28-8-1989 के अन्तर्गत जारी सीबीडीटी अनुदेश संख्या 1825 और कार्यालय कार्यविधि की नियमपुस्तिका (खंड II तकनीकी) के अध्याय 10 के पैरा 17 के अनुसार

संग्रहण आँकड़े पर। बैंकों पर अन्तर को कम करने के लिए उचित तिथि एवं फ्लैग लगाने के अनुरोध के साथ अनुवर्ती कार्यवाही की जा रही है।

### बैंकिंग प्रणाली एवं लेखा महानियंत्रक (सीजीए)

**2.31** सीजीए ने राष्ट्रीयकृत एवं निजी बैंकों की 12,926 शाखाओं को कर संग्रहण<sup>9</sup> करने के लिए अधिकृत किया था जिनमें से 11,638 शाखाओं ने कर संग्रहण किया था।

सीजीए शाखाओं को कर संग्रहण करने के लिए अप्राधिकृत कर देता है जहाँ टिन के लिए अपलोड में पैन/टैन आँकड़ों की गुणवत्ता स्वीकार्य सीमाएँ से परे है। एनएसडीएल लगातार इस पहलू पर नजर रखता है एवं पैन/टैन आँकड़ों की गुणवत्ता की आवधिक रिपोर्ट तैयार करता है। नमूना जाँच<sup>10</sup> के दौरान हमने पाया कि कुछ बैंक शाखाएँ जिन्हें कर संग्रहण करने के लिए अप्राधिकृत कर दिया गया था, निम्नलिखित रूप से कर संग्रहण कर रही थी:

**तालिका 2.4: अप्राधिकृत शाखाओं द्वारा करों का संग्रहण**

कर संग्रहण करने वाली अप्राधिकृत शाखाएँ	शाखाओं की संख्या	चालानों की संख्या	राशि (₹ लाख)
1. पंजाब नेशनल बैंक	1	280	42.35
2. ओरिएंटल बैंक ऑफ कामर्स	2	39	3.02
3. विजया बैंक	8	107	55.80
4. स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया	1	1	70.98
5. इण्डियन बैंक	पैन/टैन आँकड़ों में त्रुटियों के अस्वीकार्य स्तर के कारण नई शाखाओं को अधिकृत करने का अनुरोध अस्वीकार <sup>11</sup> कर दिया गया।		
6. कारपोरेशन बैंक			
7. स्टेट बैंक ऑफ पटियाला			
8. इलाहाबाद बैंक			

**2.32** इसके अतिरिक्त, पंजाब नेशनल बैंक (15 शाखाओं), ओरिएंटल बैंक ऑफ कामर्स (2), विजया बैंक (8) एवं स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया (1) की शाखाएँ जो न तो प्राधिकृत और न ही अप्राधिकृत की सूची में थी, कर संग्रहण कर रही थीं।

**2.33** हमने यह जाँच करने का प्रयास किया कि क्या बड़े पैमाने पर गैर मिलान की गई राशि जो उचत में थी के संदर्भ में टिन (ओल्तास) के माध्यम से बैंको से आईटीडी को जाने वाली सूचना पूर्ण थी?

<sup>9</sup> एनएसडीएल के अनुसार पाक्षिक रिपोर्ट 31.03.2004 को समाप्त हुई।

<sup>10</sup> सितम्बर 2011 के माह के लिए।

<sup>11</sup> इण्डियन बैंक के लिए सितम्बर 2011 में, कारपोरेशन बैंक के लिए मार्च 2009, स्टेट बैंक ऑफ पटियाला के लिए नवम्बर 2008 एवं इलाहाबाद बैंक के लिए मार्च 2012।

**2.34** हमने पाया कि ओल्टास आँकड़े प्रस्तुत न करने वाली शाखाओं की संख्या का प्रतिशत ओरिएन्टल बैंक ऑफ कामर्स (6.6 प्रतिशत), बैंक ऑफ महाराष्ट्र (9.12 प्रतिशत), इण्डियन बैंक (10.27 प्रतिशत) एवं पंजाब एवं सिंध बैंक (38.86 प्रतिशत) के लिए उच्च है।<sup>12</sup>

**2.35** उपरोक्त स्थिति को देखते हुए, हम एक आश्वासन प्राप्त नहीं कर सकते कि बैंकिंग प्रणाली द्वारा संग्रहीत सभी कर सरकार के लेखाओं में परिलक्षित हैं। अतः, हमने गैर-मिलान के लिए संभावित कारणों पर स्पष्टता के लिए आरसीसी, एनसीसी एवं जेडएओ प्राधिकारियों से संपर्क किया।

**2.36** आरसीसी ने बताया कि वे तकनीकी समस्याओं के कारण मिलान विवरण<sup>13</sup> सृजित करने में असमर्थ हैं एवं मामला वेण्डर टीसीएस, के साथ सुधार के लिए उठाया गया था।

**2.37** जेडएओ ने बताया (अप्रैल 2012) कि आरबीआई एवं आरसीसी, नई दिल्ली के मध्य गैर मिलान के कारण संबंधित आरसीसी से प्राप्त किये जा सकते हैं। संबंधित आरसीसी ने सूचित किया कि मामला एनसीसी द्वारा लिया जा सकता है। एनसीसी से उत्तर प्रतीक्षित है (जून 2012)।

**2.38** बोर्ड ने बताया (सितम्बर 2012) कि अप्राधिकृत शाखाओं द्वारा कर संग्रहण का मुद्दा यह देखने के लिए इसे भविष्य में कैसे सुलझाया जाए, प्रधान सीसीए द्वारा लिया जा सकता है। आरसीसी के लिए ओल्टास मोड्यूल में विभिन्न रिपोर्ट उपलब्ध करा कर मिलान प्रक्रिया को बढ़ा दिया गया है। आरसीसी दिल्ली अभी भी अनुबंध ई रिपोर्ट सृजित करने में समर्थ है।

#### **एएसटी के साथ ओल्टास का परस्पर सम्बन्ध**

**2.39** ओल्टास एएसटी को चालान क्रेडिट उपलब्ध कराता है। यह एएसटी की सिस्टम रिक्वायरमेंट स्पेसीफिकेशन (एसआरएस) अन्तर से भिन्न है जहाँ यह प्रावधान था कि इरला एएसटी को प्रत्येक निर्धारिती का भुगतान विवरण उपलब्ध कराता है। तब एएसटी कर, ब्याज एवं शास्ति की मांग उठाता है एवं इरला में दर्ज करता है। यद्यपि हमने पाया कि इरला प्रत्यक्ष रूप से ओल्टास से क्रेडिट विवरण प्राप्त नहीं करता, एवं यह एएसटी है जो कर क्रेडिट की जाँच के लिए ओल्टास से परस्पर सम्बन्ध रखता है, एवं तब इसे इरला में दर्ज कराता है।

<sup>12</sup> सरकार एवं बैंक विभाग (सरकारी लेखा मण्डल), भारतीय रिजर्व बैंक। मुद्दे पर मई, 2012 में सरकार के बैंकिंग संव्यवहारों पर उच्च स्तरीय बैठक में चर्चा हुई।

<sup>13</sup> परिशिष्ट ई रिपोर्ट आरसीसी एवं जेडएओ के मध्य चालानों एवं प्रतिदायों के संबंध में राशि में बैंक वार, तिथिवार, बड़े शीर्षवार अन्तर देती है।

**2.40** बोर्ड ने बताया कि (सितम्बर 2012) इरला केवल नियमित निर्धारित चालानों के मामले में, जहाँ चालान की राशि पैन, इरला मे एवाई, के लिए उपलब्ध माँग राशि से मिलती है, ओल्टास से प्रत्यक्ष क्रेडिट प्राप्त करता है।

### जाँचे गए मुख्य जोखिम

**2.41** हमने इस संबंध में निम्नलिखित मुख्य जोखिमों पर विचार किया:

- क. क्या कर क्रेडिट ओल्टास में समर्थन चालान की उपस्थिति की पुष्टि के बाद ही उपलब्ध कराया जाता है।
- ख. कि प्रस्तावित क्रेडिट जमा की गई राशि से अधिक नहीं है।
- ग. कि चालान का प्रयोग कर क्रेडिट देने के लिए एक से अधिक बार प्रयुक्त नहीं किया गया है।
- घ. कि चालान विवरणों में फेरबदल के समय पर्याप्त जाँच की गई है विशेषरूप से ओल्टास में रिकार्ड किये गए आदाता पैन विवरणों में बदलाव करते समय।

ओल्टास में गैर-दर्ज क्रेडिट निर्धारिती द्वारा अनुचित प्राप्ति के जोखिम को बढ़ाता है। एक चालान पर कई क्रेडिट अग्राह्य क्रेडिट आईटीडी प्रणाली में अपर्याप्तताओं का संकेत देता है।

### ओल्टास में पड़े गैर-दर्ज क्रेडिट की बड़ी राशि

**2.42** तंत्र प्रलेखन के अनुसार निर्धारितियों के क्रेडिट के मामलों में सभी चालान प्रत्यक्ष रूप से इरला को एवं टीडीएस कटौतीकर्ताओं द्वारा जमा कराए गए चालानों के मामलों में टीडीएस इरला को दर्ज किए जाने है। हमने पाया कि गैर-टीडीएस भुगतान ओल्टास में गैर दर्ज पड़े थे जैसाकि नीचे दिया गया है।

**तालिका 2.5 चालानों की दर्ज करने की प्रास्थिति (गैर-टीडीएस)**

निर्धारण वर्ष	दर्ज किए गए (पी)	गैर दर्ज (आई/आर/शून्य <sup>14</sup> )	करोड़ ₹
			कुल
नि.व. 08	1,41,283	1,15,918 (45%)	2,57,201
नि.व. 09	1,55,298	63,693 (29%)	2,18,991
नि.व. 10	1,44,170	1,06,408 (42%)	2,50,577
कुल	<b>4,40,750</b>	<b>2,86,019 (39%)</b>	<b>7,26,769</b>

<sup>14</sup> आई: त्रुटि में, आर: दर्ज करने के लिए तैयार एवं शून्य: खाली।

**2.43** गैर दर्ज क्रेडिट तंत्र प्रलेखन के विरुद्ध जाने के अतिरिक्त, दूसरे निर्धारितियों को समान राशि के लिए क्रेडिट के दुरुपयोग के जोखिम को बढ़ाता है। आईटीडी को उनके दुरुपयोग को रोकने के लिए गैर दर्ज क्रेडिट की बारीकी से निगरानी करने की आवश्यकता है।

**2.44** बोर्ड ने बताया कि (सितम्बर 2012) कार्यशीलता "आईटीडी-आनलाइन" एवं "मैनुएल अपलोड ऑफ ऑफलाइन स्कूटनी ऑर्डरस्" द्वारा ऐसे रिटर्न अपलोड करने के लिए आईटीडी एप्लीकेशन में उपलब्ध कराई गई है। एक बार ऐसे रिटर्न इस कार्यप्रणाली द्वारा अपलोड हो जाए, संबंधित चालानों को ओल्टास में दर्ज चिन्हित किया जाएगा।

**दर्ज करने के बाद भी चालानों की प्रास्थिति में परिवर्तन न होना**

**2.45** हमने पाया कि चालानों जिनपर निर्धारित को क्रेडिट दिया गया था, की स्थिति सभी मामलों में "दर्ज किया" के रूप में बदली नहीं जा रही थी।

**2.46** अखिल भारतीय स्तर पर 2008-10 की अवधि से संबंधित चालानों के 12.6% की स्थिति दर्ज किए गए से दूसरी थी जबकि, करदाता को क्रेडिट उपलब्ध कराया गया था।

**तालिका 2.6 दर्ज करने के बाद भी चालानों की प्रास्थिति में परिवर्तन न होना।**

निर्धारण वर्ष	ओल्टास में कुल क्रेडिट	इरला (पी) में दर्ज	गैर दर्ज (आई/आर/अशक्त <sup>15</sup> )	करोड़ ₹
				अन्तर राशि*
निर्धारण वर्ष 08	1,81,889	1,41,496 (78%)	26,876 (15%)	13,517 (7%)
निर्धारण वर्ष 09	1,89,296	1,55,501 (82%)	32,143 (17%)	1,652 (1%)
निर्धारण वर्ष 10	1,50,877	1,44,796 (96%)	6,758 (5%)	-678 (-1%)
<b>जोड़</b>	<b>5,22,062</b>	<b>4,41,794</b> <b>(85%)</b>	<b>65,777</b> <b>(12%)</b>	<b>14,491</b> <b>(3%)</b>

\* इरला और ओल्टास में जमा राशि के बीच अन्तर। यह गुम चालानों का प्रतिनिधित्व करता है।

**2.47** आरसीसी दिल्ली से संबंधित मामलों आईटीडी ने अपने उत्तर (सितम्बर और दिसम्बर 2011) में निष्कर्ष को स्वीकार किया और बताया कि गैर-दर्ज चालानों की उच्च प्रतिशतता के मुख्य उत्तरदायी कारक (क) मामलों केंद्रीकृत एएसटी प्रणाली के बजाय स्टैण्डएलोन कर प्रबंधन प्रणाली सॉफ्टवेयर के आधार पर प्रक्रियाकृत किए जा रहे थे

<sup>15</sup> आई: त्रुटि में, आर: दर्ज करना पढा जाए, अशक्त: खाली

(ख) बैंकों से कर भुगतान आँकड़ों की असंतोषजनक गुणवत्ता और (ग) एओज़ को प्रत्यक्ष क्रेडिट<sup>16</sup> देने की अनुमति दी जा रही है, थे।

**2.48** यद्यपि, ओल्टास एफवाई 05 में शुरू किया गया था, प्रणाली क्रेडिट के पारगमन को इसकी तार्किक गंतव्य (अर्थात् इरला) तक ले जाने में सक्षम नहीं है। आईटीडी ने इसे शुद्ध करने के लिए कोई कदम नहीं उठाए है।

**2.49** बैंको से आँकड़ों की गुणवत्ता की समस्या को, संग्रहण शाखा स्तर की त्रुटियों के संबंध में एनएसडीएल की तिमाही रिपोर्ट के परिप्रेक्ष्य में देखा जाना है।

### तालिका: 2.7 ओल्टास डाटा गुणवत्ता सांख्यिकी

	ओल्टास डाटा गुणवत्ता सांख्यिकी				
	शाखाओं जिन्होंने चालान इक्ट्टा किया, की संख्या	सभी शाखाओं के कुल चालान	वैध पैन वाली शाखाओं की %		
			100 % वैध पैन	>95-<100 % वैध पैन	>90-<95% वैध पैन
पैन	11,683	1,807,771	53.36	36.10	7.01
टैन	11,090	602,383	87.47	8.40	2.10

स्रोत: एनएसडीएल पाक्षिक एमआईएस रिपोर्ट 16-31 मार्च 2011

**2.50** इस प्रकार एक तरफ एनएसडीएल चालानों के 90 प्रतिशत से अधिक की डाटा गुणवत्ता की रिपोर्ट करते हैं जबकि दूसरी तरफ आईटीडी बता रहा है कि निम्न गुणवत्ता के चालान डाटा की वजह से इरला में चालान दर्ज नहीं किए जा सकते।

**2.51** बोर्ड ने बताया (सितम्बर 2012) कि 3 करोड़ से ज्यादा वार्षिक चालानों में से उंचत चालानों (वैध पैन/टैन के बिना) में 7.33 लाख (एफवाई 08 के दौरान) से 0.12 लाख (एफवाई 13 के दौरान) का सुधार हुआ। यहाँ तक कि डाटा गुणवत्ता में सुधार के साथ इरला में चालानों को प्रत्यक्ष रूप में दर्ज करना लिगेसी डाटा मुद्दे और आईटीडी एप्लिकेशन्स के सिस्टम डिजाइन और संरचना में बड़े फेरबदल से संबंधित मुद्दों के कारण सम्भव नहीं है। मौजूदा आईटी एप्लिकेशन्स को बन्द किया जा रहा है क्योंकि आईटीडी नया आईटीबीए सॉफ्टवेयर विकसित करने में कार्यरत है जहाँ संबंधित मुद्दों पर अच्छी तरह विचार किया जाएगा।

### नियमित मांग का दर्ज करना और इरला का संग्रहण

**2.52** इरला ने प्रत्येक निर्धारिती के संबंध में देय कर और भुगतान किए गए कर के डाटा प्राप्त किए। हमने पाया कि नियमित निर्धारण कर के रूप में दिए गए धन की एक बड़ी मात्रा संबंधित इरला में हस्तांतरित नहीं की जा रही थी।

<sup>16</sup> अगस्त 2002 में डीडीआईटी (प्रणाली) द्वारा जारी एसटी निर्देश सं.10 के अनुसार पूर्वभुगतान किए गए कर की प्रत्यक्ष प्रविष्टि की अनुमति थी।



**तालिका: 2.8 एफवाई 08-11 के दौरान ओल्टास में जमा किए गए नियमित मांग चालान**

निर्धारण वर्ष	दर्ज किए गए (पी)	दर्ज न किए गए (आई/आर/ए/अशक्त)	कुल	करोड़ ₹
				दर्ज न किए गए %
एवाई 09	453	35,134	35,587	98.73%
एवाई 10	42	6,272	6,314	99.33%
एवाई 11	11	450	461	97.72%
<b>कुल</b>	<b>506</b>	<b>41,855</b>	<b>42,361</b>	<b>98.81%</b>

**2.53** उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि नियमित मांग से संबंधित चालानों का 98.8 प्रतिशत दर्ज नहीं किया गया है। हम खाता में नियमित मांग का कम दर्ज देखते हैं जो गम्भीर चिंता का विषय है। आईटीडी नियमित/संवीक्षा निर्धारण के दौरान बढ़ी हुई मांग को अभिलेखित नहीं कर रहा है। यह इरला में भुगतान का भी रिकॉर्ड नहीं कर रहा है। परिणामस्वरूप, आईटीडी प्रदत्त/देय कर या इरला के माध्यम से प्रतिदाय की स्थिति का पता लगाने की दशा में नहीं हैं।

**2.54** बोर्ड ने बताया (सितम्बर 2012) कि मांग के प्रबंध से संबंधित मुद्दों से निपटने के लिए सीपीसी में एक एओ पोर्टल बनाया गया है। सभी एओज़ को सीपीसी-एफ.ए.एस में सभी बकाया राशि मांग को अपलोड करने का निर्देश प्राप्त हुआ था। मांग को अपलोड करना 2011 की वार्षिक कार्य योजना की कार्रवाई का अंश था। बोर्ड ने यह भी बताया सीपीसी - एफ.ए.एस अंततः इरला की जगह लेगा। प्रौद्योगिकी में परिवर्तन के कारण समस्याएं 1996 से हैं जब वर्तमान मॉड्यूल पहली बार लिखे गए थे। इसके बाद 2009-10 में ही अन्तिम कार्यचालन संरचनात्मक ढांचा चालू किया गया था।

**एक ही चालान के बहु-उपयोग के कारण अस्वीकार्य क्रेडिट**

**2.55** ओल्टास में प्रणाली नियंत्रण करने की आवश्यकता है जिससे यह सुनिश्चित किया जाए कि चालान का उपयोग केवल एक बार किया जाए। 109564 निर्धारिती<sup>17</sup> के आरसीसी दिल्ली के हमारे नमूने में हमने 174 कर क्रेडिट नोटिस किए जहाँ अंतर्निहित चालान दो बार उपयोग किए गए इन लेन-देनों में ₹ 158.99 करोड़ का कुल क्रेडिट शामिल किया गया। कुछ लेन-देन का विवरण नीचे दिया गया है:

<sup>17</sup> निर्धारण वर्ष 2008 से 2010 में प्रक्रियाकृत रिटर्न के लिए, जहां रिटर्न आय ₹ 9 लाख से अधिक थी

**तालिका: 2.9 एक ही चालान का बहु-उपयोग**

निर्धारिती	निर्धारण वर्ष	कुल राशि (लाख ₹ में)	चालानों की सं.
बोश एवं लोम्ब आई केयर (आई)(पी) लि.	2010-11	210.13	2
एडब्ल्यूबी इण्डिया प्राइवेट लि.	2009-10	122.99	1
शारदा मोटर इण्डस्ट्रीज लि.	2008-09	50.53	1

**2.56** जबकि प्रणाली द्वारा प्रक्रियाकृत क्रेडिट लेन-देन की कुल संख्या (24,34,811) से तुलना करते समय ऐसे लेन-देन (174) की संख्या महत्वपूर्ण नहीं है, परन्तु इस महत्वपूर्ण नियंत्रण की विफलता चिन्ता का एक कारण है एवं इसके लिए कारणों की जांच की आवश्यकता है।

**2.57** अखिल भारतीय स्तर पर हमने दूसरे आरसीसी में भी एक ही सीआईएन (चालान पहचान नम्बर) पर चालानों को बहु उपयोग को देखा। ₹ 719.16 करोड़ के सीआईएन के बहुउपयोग के आँकड़े नीचे दिए गए हैं:

**तालिका 2.10 एक ही चालान के बहुउपयोग**

निर्धारण वर्ष	राशि (करोड़ ₹ में)	चालानों की संख्या
एवाई 09	425.19	18,158
एवाई 10	267.89	3,620
एवाई 11	26.08	1,202
<b>कुल</b>	<b>719.16</b>	<b>22,980</b>

**2.58** बोर्ड ने बताया (सितम्बर 2012) कि ₹ 571.74 करोड़ की राशि के 20,593 सीआईएनज़ की पहचान कर ली गई है, जहां एओ द्वारा स्वयं कई बार क्रेडिट दिया गया है। यह मिलान प्रणाली के नियंत्रण से बाहर है और 2002 के निर्देश सं.10 के अनुसार कार्य करता है। उन्होंने ₹ 153.3 करोड़ राशि के 3089 मामलों की पहचान की है जहां एएसटी या सीपीसी में क्रेडिट कई बार दिया गया। इन मामलों के संबंध में पूरी जांच अभी भी लम्बित है और राजस्व हानि अभी तक निर्धारित नहीं है।

**2.59** प्रणाली जाँच शुरू की गई है और एक ही चालान की दोहरी खपत को रोकने के लिए सीपीसी-एएसटी इंटरफेस में बग लगाए गए हैं।

**बैंकों में उपयुक्त और अद्यतन पैन/टैन डाटाबेस की उपलब्धता**

**2.60** डाटा की सत्यता सुनिश्चित करने के लिए महत्वपूर्ण नियंत्रण बैंकिंग प्रणाली द्वारा पैन/टैन का सही उद्धरण है। आरबीआई ने संग्रहकर्ता बैंक को पैन की शुद्धता सुनिश्चित करने के लिए टिन-एनएसडीएल साइट से बल्क वेरीफिकेशन सुविधा उपयोग करने का निर्देश दिया। इसने बैंको को गलत या संरचनात्मक रूप से अवैध पैन/टैन को उजागर करने के लिए सॉफ्टवेयर विशिष्टताएँ अपनाने की सलाह दी है।

**2.61** हमने यह जांच करनी चाही थी कि क्या सभी संग्रहण करने वाली शाखाओं की पहुंच इस निर्णायक सूचना तक थी क्योंकि कर संग्रहण और निर्धारण की समस्त प्रणाली इस एकमात्र पहचानकर्ता के चारों तरफ घूमती थी। हम एक आश्वासन प्राप्त नहीं कर सके कि वास्तव में ही बैंकिंग प्रणाली के पास पैन/टैन पर रीयल टाइम डाटा थे।

**2.62** आईटीडी ने उत्तर दिया कि 90 प्रतिशत से अधिक चालानों का प्रहस्तन करने वाले चौदह बैंक पैन/टैन सत्यापन सेवाओं के प्रयोग हेतु कर सूचना नेटवर्क (एनएसडीएल) के साथ पंजीकृत हो चुके हैं।

**2.63** बोर्ड (सितम्बर 2012) ने बताया कि बैंको को टिन-एनएसडीएल साइट सामान्य व्यापार संख्या (सीबीएन) एप्लीकेशन साफ्टवेयर; और ई-फिलिंग सर्वर के माध्यम से रीयल टाइम आधार पर पैन वैधीकरण सुविधा प्रदान की गई है।

### व्यक्तिगत चालू खाता लेखा प्रणाली (इरला)

**इरला महत्वपूर्ण एमआईएस रिपोर्ट बनाने में असमर्थ है, जिससे प्रभावी कर योजना और आईटीडी के मूल्यांकन में बाधा उत्पन्न होती है।**

**2.64** इरला निर्धारितियों से संबंधित लेन-देन जैसे- माँग संग्रहण और प्रतिदाय के लिए एक केन्द्रीय खाता लेखांकन प्रणाली है। इरला की शुरुआत से पहले यह आवश्यकता अलग-अलग रजिस्ट्रों के माध्यम से पूरी की जा रही थी जैसे- वर्तमान माँग एवं संग्रहण रजिस्टर, बकाया राशि की माँग और संग्रहण रजिस्टर, स्थगन रजिस्टर, किस्त रजिस्टर, बट्टे-खाते का रजिस्टर इत्यादि। इरला को क्रेडिट पर जानकारी के लिए ओल्टास के साथ तथा माँग और प्रतिदाय रिकार्डिंग के लिए एएसटी के साथ परस्पर सम्बन्ध स्थापित करना है।

### एमआईएस रिपोर्टें बनाना

**2.65** कम्प्यूटरीकरण का एक उद्देश्य कर प्रशासन की सहायता हेतु एमआईएस रिपोर्टें बनाना है। आईटीडी ने कई एमआईएस रिपोर्टें निर्धारित<sup>18</sup> किया है जो सीबीडीटी को तथा सरकार द्वारा निष्पादन मूल्यांकन के लिए सूचना प्रदान करेगी। दो महत्वपूर्ण रिपोर्टें सीएपी-I और सीएपी- II हैं।

### गलत सीएपी-I रिपोर्ट बनाना

**2.66** सीएपी-I रिपोर्ट माँग, संग्रहण विवादित माँग और ऐसे माँग से संबंधित है जिसका संग्रहण करना मुश्किल है। एओ द्वारा तैयार मासिक रिपोर्ट इरला मॉड्यूल से बनायी जानी है। हमने पाया कि चूँकि इरला मॉड्यूल में जुटाई गयी जानकारी अपूर्ण थी, उनके माध्यम से तैयार की गई सीएपी-I रिपोर्ट गलत थी।

<sup>18</sup> अध्याय 10, कार्यालय प्रक्रिया की नियमावली, खंड-III विविध

**2.67** आईटीडी ने उत्तर दिया कि आईटीडी एप्लिकेशन्स से बनाई गई सीएपी- I रिपोर्टें सारांश आदेशों के सम्बन्ध में पूर्ण हैं। चूँकि अधिकांश संवीक्षा आदेश प्रणाली के बाहर पारित किये गये हैं, इसलिए सीएपी-I माँग और संग्रहण की संपूर्ण स्थिति नहीं बता सकता।

### **सीएपी- II रिपोर्ट हस्त्य रूप से बनाना**

**2.68** सीएपी- II रिपोर्ट में कार्य के बोझ और उपलब्धि की प्रास्थिति के साथ-साथ निर्धारणों, लेखापरीक्षा आपत्तियों पर कार्रवाई, अपील, नए जुड़े मामले, सर्वेक्षण और अधिकारियों की तैनाती शामिल हैं। हमने पाया कि चूँकि सीएपी- II में दर्शायी गयी जानकारी एएसटी में दर्ज नहीं है, इसलिए यह एएसटी माड्यूल से नहीं बनायी जा रही है।

**2.69** आयकर विभाग<sup>19</sup> में रिपोर्टिंग बोझ को कम करने पर एमआईएस सलाहकार समूह की रिपोर्ट में महत्वपूर्ण सांख्यिकीय रिपोर्ट पुनः तैयार करने की सिफारिश की गई है ताकि उन्हें सूचनापरक और सटीक बनाकर आईटीडी की आईटी प्रणाली में प्रयोग किया जा सके। इसके अतिरिक्त, कैबिनेट सचिवालय द्वारा लागू परिणामी ढाँचा दस्तावेज (आरएफडी) वह ढाँचा है जिसके तहत आईटीडी के निष्पादन का मूल्यांकन किया जाएगा। आरएफडी के अंतर्गत प्रदेय के मात्रा निर्धारण के लिए निष्पादन करार किये जाने की आवश्यकता है। इसके लिए एक सटीक मजबूत एमआईएस की आवश्यकता होगी जोकि आईटीडी एप्लिकेशन्स द्वारा प्राप्त किया जाना है।

### **पूर्व लेखापरीक्षा रिपोर्ट पर अनुवर्ती कार्रवाई**

**2.70** हम बता<sup>20</sup> चुके हैं कि इरला में कमियाँ एमआईएस रिपोर्ट बनाने और उसके उपयोग में बाधा उत्पन्न कर रही थीं। क्षेत्रीय डाटाबेस का एक राष्ट्रीय डाटाबेस में समेकन के बाद भी राष्ट्रीय स्तर के एमआईएस सटीकता के स्वीकार्य स्तर तक नहीं पहुँच पा रहे। इस प्रकार एओज पर हाथ से एमआईएस रिपोर्ट तैयार करने का बोझ बना हुआ है।

**2.71** बोर्ड ने बताया (सितम्बर 2012) कि वांछित व्यापक एमआईएस बनाना तभी संभव होगा जब प्रत्येक कार्यत्मकता प्रणाली के अनुसार हो। सीएपी-I में अपेक्षित अधिकांश डाटा प्रणालियों की सहायता से तैयार किये जाते हैं। आईटीबीए की शुरुआत के साथ ही आईटीडी इस संबंध में आगे सुधार की अपेक्षा करती है।

<sup>19</sup> अप्रैल 2011 में सीबीडीटी द्वारा अनुमोदित

<sup>20</sup> आयकर विभाग के निर्धारण सूचना प्रणाली की निष्पादन लेखापरीक्षा पर सीएजी की 2006 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 10

### स्रोत पर इलेक्ट्रॉनिक कर कटौती प्रणाली (ईटीडीएस)

**आईटीडी में टीडीएस की बड़ी मात्रा में राशि बिना दावे के पड़ी हैं जो इंगित करता है कि निर्धारितियों की सभी तदनुसूची आय कर के लिए प्रस्तावित नहीं की गई है।**

**2.72** स्रोत पर कर कटौती (टीडीएस) कर के संग्रहण पूर्व निर्धारण का एक महत्वपूर्ण माध्यम है। सभी टीडीएस विवरणियाँ टिन (एनएसडीएल) के माध्यम से इलेक्ट्रॉनिक प्रारूप में प्राप्त होती हैं और ईटीडीएस माड्यूल के माध्यम से कार्रवाई की जाती है। ईटीडीएस एएसटी को करदाता का टीडीएस विवरण उपलब्ध कराता है जब करदाता की आयकर विवरणियों पर सरसरी तौर पर प्रक्रिया की जा रही हो। ईटीडीएस विवरणियाँ ओल्टास में उपलब्ध चालान विवरणों के आधार पर वैध होती हैं।

#### धारा 197 के अधीन जारी प्रमाण-पत्रों का गैर सत्यापन

**2.73** आयकर अधिनियम की धारा 197 प्रावधान करता है कि कतिपय धाराओं<sup>21</sup> के अधीन शामिल भुगतानों के मामले में, एओ निम्नतर अथवा शून्य दर पर कर की कटौती के लिए प्रमाण-पत्र जारी कर सकते हैं।

**2.74** ऐसे प्रमाण-पत्रों के ऑनलाइन सत्यापन के गैर प्रावधान का मुद्दा सीएजी के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन<sup>22</sup> में उठाया गया था। मंत्रालय ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार करते हुए बताया (दिसम्बर 2008) कि टीडीएस माड्यूल में उपयुक्त परिवर्तनों की योजना बनायी जा रही है।

**2.75** वित्तवर्ष 10 तक धारा 197 के अधीन प्रमाण-पत्र हस्तगत रूप से ही जारी किये जा रहे थे। मई 2010<sup>23</sup> तक धारा 197 के अंतर्गत प्रणाली के माध्यम से प्रमाण-पत्र जारी करना आवश्यक है। अपरिहार्य परिस्थितियों में प्रमाण-पत्र हस्तगत रूप से जारी किये जा सकते हैं किन्तु इससे संबंधित डाटा को जारी होने के 7 दिनों के भीतर प्रणाली में संग्रहीत किया जाय। वर्ष 2009-10 और 2010-11 के दौरान आईटीडी ने प्रणाली के माध्यम से क्रमशः 34972 और 308795 प्रमाण-पत्र जारी किये।

**2.76** हमने पाया कि ईटीडीएस/टीसीएस विवरणियों<sup>24</sup> की प्रक्रिया करते समय धारा 197 के अंतर्गत जारी प्रमाण-पत्रों से संबंधित जानकारी टीडीएस विवरणी में कर कटौतीकर्ता द्वारा उपलब्ध कराया गया डाटा के मिलान के लिए प्रयोग नहीं किया जा रहा था।

<sup>21</sup> धारा 192, 193, 194, 194ए, 194सी, 194डी, 194जी 194एच, 191आई, 194जे, 194के, 194एलए और 195

<sup>22</sup> 2009 की सं.पीए25 (निष्पादन लेखापरीक्षा)

<sup>23</sup> अनुदेश सं. 4/2010 दिनांक 25-05-2010

<sup>24</sup> प्राथमिक डाटा केन्द्र पर रनिंग शेड्यूलर के माध्यम से बल्क में

**2.77** आईटीडी ने पुष्टि किया (जून 2011) कि थोक प्रक्रियाकरण कर कटौतीकर्ता द्वारा दाखिल ईटीडीएस विवरणियों के साथ धारा 197 के अंतर्गत जारी प्रमाण-पत्रों के साथ प्रति जाँच नहीं करता है। प्रत्यक्ष कर संहिता का कार्यान्वयन करते समय आवश्यक परिवर्तन और संपर्क किये जाने चाहिए।

**2.78** बोर्ड ने बताया (सितम्बर 2012) कि अधिनियम की धारा 197 के अधीन एओ द्वारा जारी प्रमाण-पत्र संदर्भ संख्या को संकलित करने के लिए अलग कॉलम जोड़ने का निर्णय लिया गया है। टीडीएस विवरणों के प्रक्रियाकरण हेतु नये सीपीसी (टीडीएस) एप्लिकेशन में उसके लिए प्रक्रिया प्रवाह शामिल किया गया है जो 2012-13 के दौरान प्रभावी होगा।

#### स्रोत पर कर कटौती एवं दावे किए गए कर क्रेडिट

**2.79** हमने पाया कि 2006-07 और 2010-11 के मध्य उपलब्ध टीडीएस (टीडीएस माड्यूल के अनुसार) के बीच भिन्नता थी अर्थात् आईटीआरएस में दावा की गई टीडीएस राशि ₹ 43268 करोड़ जो निम्नवत है।

**तालिका 2.11 टीडीएस दावे**

वर्ष	मामलों की संख्या	टीआईआरएस में दावे की राशि	टीडीएस माड्यूल के अनुसार राशि	करोड़ ₹ अंतर
वित्तीय वर्ष 07	278382	218.62	758.27	<b>539.65</b>
वित्तीय वर्ष 08	3539045	1102.05	14026.36	<b>12924.31</b>
वित्तीय वर्ष 09	2603229	15027.25	24518.70	<b>9491.45</b>
वित्तीय वर्ष 10	3146039	24034.17	35114.70	<b>11080.53</b>
वित्तीय वर्ष 11	3097733	27295.57	36527.64	<b>9232.07</b>
<b>कुल</b>	<b>12664428</b>	<b>67677.66</b>	<b>110945.67</b>	<b>43268.01</b>

**2.80** हमने टीडीएस माड्यूल में अस्वामिक करों के लिए संभावित कारणों और राजस्व प्रशासन हेतु उनके संभावित प्रभावों को विश्लेषण करने की माँग की। निर्धारितियों द्वारा दावा न करने से कर के लिए प्रस्तावित तदनुसूची आय इंगित होती है जब निर्धारित कर क्रेडिट का दावा करना भूल गया हो या कर के लिए आय को प्रस्तावित न किया गया हो।

**2.81** पहली स्थिति कर प्रदाता सेवाओं में आईटीडी की विफलता दर्शाती है जैसे- टीडीएस के लिए बकाया क्रेडिट का वहन करना जबकि दूसरी स्थिति यदि नजरअंदाज कर दी गई हो तो सरकारी राजस्व की सुरक्षा में एक गंभीर अनियमितता को बढ़ावा देगी। यह विश्लेषिक डाटा द्वारा कर आधार को विस्तृत और मजबूत बनाने के लिए खोये अवसर का भी प्रतिनिधित्व करता है। पर्याप्त अंतराल को देखते हुए मंत्रालय सभी आईटी

माड्यूल की क्षमता के दोहन के साथ-साथ विभिन्न स्रोतों से संकलित डाटा के लिए अपनी डाटा विश्लेषण को मजबूत बना सकता है।

**2.82** बोर्ड ने बताया (सितम्बर 2012) कि अंतर स्टैंडअलोन टीएमएस साफ्टवेयर पर प्रक्रियाकृत आयकर रिटर्न के टीडीएस दावों अथवा आईटीडी प्रणालियों में टीडीएस क्रेडिट से भिन्न टीडीएस दावों के कारण हो सकते हैं। आईटीडी ने तथ्य विश्लेषण के आधार पर नॉन-फाइलरस (कारपोरेट और नॉन कारपोरेट) के मामलों में कार्रवाई की पहल की है।

### **2.83 सिफारिशें**

मंत्रालय कर सकता है-

- क) विभिन्न माँड्यूलों में उपलब्ध कर भुगतान के विवरण को जोड़ना।
- ख) वित्तीय संव्यवहारों के मिलान की प्रणाली को लागू करना क्योंकि प्रणाली में बड़ी राशि उचंत या अदर्ज में पड़ी हैं।
- ग) सभी संव्यवहारों की व्यापक रिकार्डिंग को सुनिश्चित करना।
- घ) सार प्रक्रियाकरण के दौरान हानि का अग्रेनयन तथा अनवशोषित मूल्यहास जैसे लिगेसी मुद्दों के लिए प्रभावकारी कदम उठाना।
- ङ) यह आश्वासित करना कि प्रणाली में संवीक्षा निर्धारणों के परिणामों को प्रविष्ट किया गया है जिससे आईटीडी की कारबार आवश्यकताएं पर्याप्त रूप से पूरी हुई है।
- च) आईटीडी के दावों तथा एनएसडीएल द्वारा बताए गए स्टीक डाटा स्तरों के बीच विसंगतियों का मिलान करना ताकि निर्धारितियों को देय कर क्रेडिट दिया जाए।
- छ) टिन/एनएसडीएल में प्रवेश के समय (आरंभिक वैधीकरण) पर और ओल्टास में प्रवेश के समय नाम/उपनाम के पहले अक्षर तथा स्थिति को दर्शाते हुए चौथे और पांचवें अक्षर के मिलान के लिए जाँच प्रणाली का अन्वेषण करना।
- ज) कर संग्रहण की सम्पूर्ण श्रृंखला को मजबूत बनाने और विशेषतः बैंकिंग प्रणाली के संदर्भ में सूचना देना ताकि करदाताओं के हितों का भी पर्याप्त रूप से ध्यान दिया जाए। कर संग्रहण डाटा में विभिन्न संदर्भ बिन्दुओं के बीच विश्वसनीयता तथा सामंजस्य स्थापित करने की आवश्यकता हैं।
- झ) आईटी प्रणाली को मजबूत करने तथा ओल्टास, एएसटी, ई-टीडीएस और इरला जैसे महत्वपूर्ण आईटी माँड्यूलों के बीच असंगतताओं को दूर करना ताकि अभिप्रेत परिणाम दिए जायें।

- ज) अप्राधिकृत बैंक शाखाओं के माध्यम से करों के संग्रहण के मुद्दे को ध्यान देना।
- ट) इरला में सम्पूर्ण जानकारी प्राप्त करने के लिए शीघ्र कदम उठाना।
- ठ) टीडीएस रिटर्न के साथ टीडीएस प्रमाण-पत्रों (कम/गैर कर की कटौती के लिए) के परस्पर जुड़ने को रोकने के लिए ई-टीडीएस मॉड्यूल में प्रणाली की अपर्याप्तता को ध्यान देना।



### अध्याय 3: विक्रेता प्रबंधन

- परियोजना के क्रियान्वयन में देरी के लिए वहाँ पर कोई दण्डात्मक प्रावधान नहीं था। आईटीडी आउटसोर्स विक्रेताओं पर अनुबंध की सभी शर्तों के अनुपालन के लिए दबाव नहीं डालता है।
- आईटीडी आयकर रिटर्न की ई-फाइलिंग के साथ ई-बैंकिंग से जुड़ा हुआ नहीं है।
- आईटीडी ने नेटवर्क सुरक्षा तथा सर्विस लेवल गुणवत्ता नियंत्रित डाटा से संबंधित मामलों के साथ आउटसोर्सिंग एजेंसियों की पर्याप्त रूप से मॉनीटरिंग नहीं की है।

**परियोजना के क्रियान्वयन में देरी के लिए वहाँ पर कोई दण्डात्मक प्रावधान नहीं था। आईटीडी ने आउटसोर्स विक्रेताओं पर अनुबंध की सभी शर्तों के अनुपालन के लिए दबाव नहीं डाला।**

#### परियोजना के क्रियान्वयन में विलम्ब

**3.1** सितम्बर 1994 में, टाटा कन्सल्टेंसी सर्विस (टीसीएस) के साथ आईटीडी प्रणाली के सात माड्यूलों अर्थात् आईपैन, एआईएस, एएसटी, टीडीएस, टीएस, इरला और ईएफएस के विकास के लिए निम्नलिखित समयानुसार एक करार किया गया:

**तालिका 3.1: परियोजना सामयिकता**

कार्य	क्रियाकलाप की प्रकृति	समापन अवधि
कार्य-I	विस्तृत प्रणाली विश्लेषण व डिजाइन	2 माह
कार्य-II	प्रणाली का विकास व प्रणाली परीक्षण	13 माह
कार्य-III	मंजूरी व कार्यान्वयन	13 माह
कार्य-IV	प्रशिक्षण	13 माह
कार्य-V	रख-रखाव	मंजूरी के एक साल बाद तक

**3.2** हमने पाया कि विभिन्न परियोजनाओं के क्रियान्वयन में 2 से 54 माह की सीमा तक काफी विलम्ब था। टीडीएस मॉड्यूल व्यापार योजना को प्रभावित किया क्योंकि अन्य सभी कर संग्रहण तथा मॉड्यूलों की व्यवस्था इसी पर आधारित थी।

**3.3** हमने पाया कि टीसीएस के प्रति कार्य के क्रियान्वयन में विलम्ब के लिए कोई दण्डात्मक प्रावधान नहीं था जिससे कार्य-निष्पादन में विलम्ब का निवारण हो सकता था। हमने यह भी पाया कि गुणवत्ता मानक लाने के लिए टीसीएस के साथ रखरखाव/तकनीकी समर्थन के लिए कोई सर्विस लेवल करार (एसएलए) नहीं था।

**3.4** वास्तविकता को स्वीकार करते हुए आईटीडी ने बताया (सितम्बर 2011) कि एसएलए को गुणवत्ता तथा योग्यता को क्रियात्मक रूप में लाने के लिए प्रवेश दिया गया है।

**3.5** बोर्ड ने बताया (सितम्बर 2012) कि परियोजना के क्रियान्वयन में देखा गया विलम्ब मुख्यतः स्रोतों की परिमितता, कम्प्यूटरीकरण की प्रक्रिया को सीखने तथा मॉड्यूलों की प्राथमिकता, कम्प्यूटरीकरण के प्रारंभिक चरणों के साथ संबंधित असंतुलित चरणों आदि के कारण था। विक्रेताओं की क्रियात्मकता की कठोर मॉनिटरिंग के लिए एक मॉनिटरिंग यूनिट परियोजना आईटीडी के विचाराधीन हैं।

### **अनुबंध की शर्तों को लागू न करना**

**3.6** मै. आईबीएम इंडिया प्राइवेट लिमिटेड सभी नामित आईटीडी स्टेशनों पर कम्प्यूटर सिस्टम के रोल आउट के लिए जिम्मेदार था जैसाकि सभी उपयोगकर्ता क्रय आदेश आने के 150 दिनों के अन्दर पूर्वनिर्धारित समय मानकों के साथ केन्द्रीकृत एप्लीकेशन का उपयोग करने में समर्थ होंगे। कार्य पूर्ण करने की विफलता पर निर्धारित समापन तारीख के बाद चालू करने एवं प्रत्येक सप्ताह के लिए मंजूरी के लिए कुल देय शुल्क पर 2 प्रतिशत की दर पर निर्णीत हर्जाना देना होगा।

**3.7** हमने पाया कि निर्धारित समापन की तिथि सितम्बर 2007 के बजाय परियोजना 92 सप्ताह के विलम्ब के बाद जून 2009 में पूरी हुई थी। फलस्वरूप विक्रेता ₹ 24.47 करोड़ के निर्णीत हर्जाना के भुगतान के लिए उत्तरदायी था। आईटीडी ने बताया (सितम्बर 2011) कि निर्णीत हर्जाना विक्रेता के विलम्ब के लिए निश्चित कारण के आधार पर तय किया गया था।

**3.8** मै. भारती टेलिवेनचर लिमिटेड (बीटीएल) को सम्पूर्ण भारत में आईटीडी से जुड़े डब्ल्यूएन तथा एलएन कनेक्टिविटी का अनुबंध सौंप दिया था। बड़े पैमाने पर अनुबंध दिए जाने पर मै. इंजीनियर्स इंडिया लिमिटेड (ईआईएल) को बीटीएल के द्वारा बाध्यताओं का रोल आउट सुनिश्चित करने के लिए मॉनिटरिंग एंजेसी के रूप में नामित किया गया था। ईआईएल ने चरण-1 के लिए 1589 सप्ताह के कुल विलम्ब की साइट वाइज गणना की जिसके लिए ₹ 2.56 करोड़ तथा ₹ 27.64 करोड़ के निर्णीत हर्जाने उद्ग्राह्य योग्य थे।

**3.9** हमने पाया कि मॉनिटरिंग एंजेसी ईआईएल के उद्ग्राह्य योग्य निर्णीत हर्जाने की गणना करने के बाद भी आईटीडी ने इसकी वसूली के लिए दबाव नहीं डाला था। आईटीडी ने बताया कि वे नुकसान सुनिश्चित करने की प्रक्रिया में थे।

**3.10** बोर्ड ने बताया (सितम्बर 2012) कि कार्यान्वयन में देरी के लिए कारण विभिन्न परियोजनाओं और विक्रेताओं की परस्पर निर्भरता, स्थानीय निकायों तथा राज्य सरकारों सहित सरकारी विभागों से ऑप्टिक फाइबर आदि की योजना तैयार करने के लिए

स्वीकृति में विलम्ब, विक्रेताओं के साथ विवादपूर्ण मुद्दों का समाधान तथा एक राष्ट्रीय डाटा बेस के अन्दर क्षेत्रीय डाटा बेस के समेकन के लिए रोड़ मैप की परिभाषा थी। अगस्त 2011 में मैसर्स भारती एयरटेल से ₹ 20.82 करोड़ की निर्णीत हर्जाने की वसूली कर ली गई। अन्य मामलों में क्षतियों को निश्चित करना प्रगति पर है।

### आईटीडी ने आयकर रिटर्न की ई फाइलिंग को ई-बैंकिंग के साथ नहीं जोड़ा।

#### ई बैंकिंग और आयकर रिटर्न

**3.11** आईटीडी ने निर्धारितियों को एनएसडीएल साइट या इन्टरनेट बैंकिंग के माध्यम से कर क्रेडिट (26 एस) देखने की सुविधा प्रदान की है। इन्टरनेट बैंकिंग आईटीडी को आय कर रिटर्न बनाने और उन्हें सुरक्षित तरीके से बिना किसी बड़े संसाधन का उपयोग किये बिना आनलाइन फाइल करने का अवसर भी प्रदान करता है।

**3.12** व्यक्ति नागरिकों को आईटीआर - I सहज देखने से पता चला कि ब्यौरा पूरा करने के लिए केवल चार अतिरिक्त कालम अर्थात् वेतन/पेंशन से आय; एक गृह सम्पत्ति से आय; अन्य स्रोतों से आय और अध्याय VI ए के अन्तर्गत कटौतियाँ अपेक्षित होंगी।

**3.13** भाग ए<sup>1</sup> और भाग डी<sup>2</sup> में सभी अन्य विवरण आनलाइन बैंक खाते में आसानी से उपलब्ध है। एक निर्धारित वर्तमान विवरण के साथ एक पूर्व भरे फार्म का सृजन कर सकता है और यदि पहले पैराग्राफ में दी गई अतिरिक्त जानकारी भरी जाए तो निर्धारित के सत्यापन और हस्ताक्षर सहित एक पूर्ण आईटीआर - I का सृजन किया जा सकता है। ऐसी स्थिति में आईटीडी अपूर्ण आँकड़ों के कारण अनिश्चय से संबंधित कठिनाइयों का सामना कर रहा है, यह विधि निर्धारित की पहचान यर्थाथ रूप में आसानी से स्थापित कर सकता है।

**3.14** इन्टरनेट बैंकिंग प्रयोक्ता आधार 2 करोड़ अनुमानित है और 2020<sup>3</sup> तक यह 18.5 करोड़ तक पहुँच जाएगा। यदि लागू किया जाए, तो यह व्यक्ति करदाता के लिए काफी उपयोगी हो सकता है जिन्हें अन्यथा तीसरे पक्ष द्वारा भरना पड़ता है या अपने स्वयं के डिजिटल हस्ताक्षर प्राप्त करने होते हैं।

**3.15** बोर्ड ने बताया (सितम्बर 2012) कि आईटीडी एप्लिकेशन के इन्टरनेट पर आयकर संग्रहण के लिए बैंकों को जोड़ना एक नीतिगत मामला है, जिसमें गहन विश्लेषण और विभिन्न पणधारियों की सहमति लेने की भी आवश्यकता है। वर्तमान ई-फाइलिंग परियोजना में आईटीआर तैयार करते समय पूर्व-भरे पैर, फार्म 26 एस और ओल्ट्रास डाटा प्रदान करने की विशेषताएँ प्रारंभ की गई हैं।

<sup>1</sup> जिसमें नाम, पता, पैर, लिंग, जन्मतिथि, ई-मेल पता, टेलीफोन, रोजगार, नागरिकता स्थिति बैंक खाते में आसानी से उपलब्ध है।

<sup>2</sup> जिसमें 26 एस पूर्व दत्त करों की जानकारी पहले से ही उपलब्ध है। सिस्टम में कर गणना की जा सकती थी।

<sup>3</sup> वार्षिक बैंकर सम्मेलन (बेनकान) 2011 में प्रस्तुत किए गए सार संग्रह के दस्तावेजों में उद्धृत आकलन

**आईटीडी ने डाटा और नेटवर्क सुरक्षा मुद्दों को शासित करने वाले सेवा स्तर गुणवत्ता के संदर्भ में बाहरी एजेंसियों को पर्याप्त रूप से मानीटर नहीं किया।**

### **तीसरे पक्ष की सेवाओं की सुरक्षा लेखापरीक्षा**

**3.16** बडी संख्या में बाहरी स्रोतों को दिए गए ठेके परिचालन में है जैसे कि प्राइमरी डाटा सेंटर (दिल्ली) में डाटा संभालाई के लिए, बिज़नेस कोन्टिन्यूटी सेंटर (मुम्बई) और डिज़ासटर रिकवरी सेंटर, डाटा प्राप्ति और उसके डिजिटलईज़ेशन और ट्रान्समिशन, डाटा प्रोसेजिंग, पीडीसी पर समाप्त एक अन्तर-सम्बद्ध राष्ट्रीय नेटवर्क में देश में विभिन्न कर कार्यालयों के बीच संबद्धता और डाटा सेंटर स्थापित करने के लिए जगह का प्रावधान। इस प्रकार आईटीडी की महत्वपूर्ण आईटी परिसम्पत्तियाँ बाह्य एजेंसी के प्रबन्धन के अन्तर्गत हैं।

**3.17** बाहरी एजेंसियों अर्थात मै. आईबीएम इंडिया प्रा.लि., मै. सिफ़ी लि., मै. वीएसएनएल लि., मै. इन्फोसिस लि., मै. भारती टेलिवेन्वर्स लि. और मै. एनएसडीएल लि. के साथ किए गए सभी समझौतों में 'सुरक्षा स्थापत्य और आवश्यकताएं' से संबंधित खण्ड शामिल है जिसमें परिकल्पित है कि बाहरी एजेंसियों द्वारा प्रयोग किए जाने वाली परिसम्पत्तियों के संबंध में सूचना, नेटवर्किंग और प्रत्यक्ष सुरक्षा के लिए विभिन्न प्रकार के नियंत्रण प्रयोग किया जाना अपेक्षित है। इन समझौतों में आईटीडी को आवधिक लेखापरीक्षा रिपोर्टें, घटना रिपोर्टिंग और सुरक्षा उल्लंघन पर एमआईएस रिपोर्टें प्रस्तुत करना भी शामिल है।

**3.18** हमने पाया कि एसएलए में दी गई सुरक्षा अपेक्षाएं व्यापक हैं; तथापि, आईटीडी/तीसरे पक्ष द्वारा आवधिक लेखापरीक्षा के लिए अपेक्षाएं सभी समझौतों में एक समान रूप से विनिर्देशित नहीं हैं। परिणामस्वरूप, अभी तक मै. वीएसएनएल और मै. सिफ़ी की आईटीडी या किसी तीसरी पार्टी द्वारा कभी भी लेखापरीक्षा नहीं की गई है। यह बताने पर, आईटीडी ने अब मै. एसटीक्यूसी को इन एजेंसियों का तीसरी पार्टी द्वारा लेखापरीक्षा करने के लिए नियुक्त किया है (सितम्बर 2011)।

**3.19** इसी प्रकार, मै. आईबीएम इण्डिया लि. वर्ष 2007 में आईटीडी के लिए एसएलए के रूप में लगाया गया था और समझौते में अर्द्ध वार्षिक लेखापरीक्षा का प्रावधान भी था। तथापि, आईटीडी ने स्वयं या किसी अन्य पक्ष द्वारा कभी कोई सुरक्षा लेखापरीक्षा नहीं की गई थी। आईटीडी ने बताया कि मै. आईबीएम इंडिया लि. की तीसरे पक्ष द्वारा सुरक्षा लेखापरीक्षा प्रगति पर है।

**3.20** मै. इन्फोसिस लि. के संबंध में, केवल एक तृतीय पक्ष लेखापरीक्षा रिपोर्ट लेखापरीक्षा को प्रस्तुत की गई थी। आईटीडी द्वारा कोई और लेखापरीक्षा नहीं की गई।

**3.21** इस प्रकार, आईटीडी सूचना परिसम्पत्तियों की प्राप्ति हेतु बाहरी एजेंसियों पर निर्भर करते समय एसएलक्यू प्रशासित आंकड़ों और नेटवर्क सुरक्षा मुद्दों के संदर्भ में इन एजेंसियों की पर्याप्त रूप से निगरानी नहीं कर रहा था।

**3.22** बोर्ड ने बताया (सितम्बर 2012) कि मै. आईबीएम, मै. वीएसएनएल और मै. सिफी के संबंध में मै. एसटीक्यूसी (तीसरे पक्ष का लेखापरीक्षक) द्वारा की गई लेखापरीक्षा की रिपोर्टें प्राप्त कर ली गई थी और डाटा सेंटर कार्य पद्धति के सुधार हेतु विचाराधीन है।

**3.23** एनएसडीएल के संदर्भ में, आईटीडी द्वारा सुरक्षा लेखापरीक्षा के लिए कोई अलग प्रावधान नहीं है। पिछले 5 वर्षों के दौरान एनएसडीएल द्वारा प्रस्तुत की गई रिपोर्टों में कोई मुख्य सुरक्षा मामलों के बारे में नहीं बताया गया।

**3.24** बोर्ड का उत्तर एनएसडीएल द्वारा बाह्य स्रोतों के भारी कार्यों के दृष्टिगत देखने की आवश्यकता है। मंत्रालय को उसके अधिकार क्षेत्र के संबंध में सुरक्षा लेखापरीक्षा के लिए उचित प्रकार से शर्तों द्वारा उसके डाटा सुरक्षित रखने के लिए मार्ग खोजने की आवश्यकता है।

### कागज़ी रिटर्न के डिजिटाइज़ेशन से संबंधित सुरक्षा स्थितियाँ

**3.25** हमने पाया कि आईटीडी द्वारा कागज़ी रिटर्नों के डिजिटाइज़ेशन का कार्य बाहरी स्रोतों को दिया गया था। डिजिटाइज़ेशन के लिए योग्य विक्रेताओं की पहचान के लिए कोई केन्द्रीकृत प्रणाली नहीं है। विक्रेताओं को क्षेत्रीय स्तर पर क्षेत्राधिकार के अधिकारियों द्वारा लगाया जाता है। चूंकि रिटर्नों की डिजिटाइज़ेशन में आईटीडी की प्रणाली के साथ परस्पर सीधे रूप से शामिल होना होता है, तो यह स्पष्ट नहीं है कि सॉफ्टवेयर में निजी विक्रेताओं की भूमिका कैसे परिभाषित की जाती है या क्या वे विभागीय अधिकारियों के प्रयोक्ता आईडी और पासवर्ड उपयोग करते हैं। डीजीआईटी (सिस्टम्स) हमें इस बात का आश्वासन नहीं दे पाए कि इस कार्य के लिए कोई मानदण्ड थे।

**3.26** चूंकि आयकर रिटर्न में निर्धारितता का डाटा गोपनीय होता है जैसे बैंक खाता संख्या, पैन, टैन, रोजगार इत्यादि, यह स्पष्ट नहीं है कि विक्रेताओं को किराये पर रखने के साथ साथ गोपनीय डाटा की सुरक्षा के लिए सत्यापन और वैधीकरण के लिए क्या प्रक्रियाएं अपनाई जा रही थीं। एक पहले की लेखापरीक्षा रिपोर्ट<sup>4</sup> की जाँच के दौरान मंत्रालय ने लोक लेखा समिति<sup>5</sup> को अपने प्रस्तुतीकरण में कहा था कि

*"नवम्बर 2002 में सीबीडीटी ने निर्णय लिया था कि जब भी विभागीय श्रमशक्ति द्वारा 4 माह के भीतर रिटर्नों की प्रोसेसिंग करना संभव नहीं हो तो स्थानीय मुख्य आयुक्त/आयुक्त वेतन रिटर्न और अन्य लघु आय गैर कम्पनी रिटर्नों की डाटा*

<sup>4</sup> आयकर विभाग के पुनर्गठन के माध्यम से दक्षता सुधार की प्रास्थिति पर निष्पादन लेखापरीक्षा (2005 की रिपोर्ट संख्या 13)

<sup>5</sup> आयकर विभाग के पुनर्गठन के माध्यम से दक्षता सुधार की प्रास्थिति-II अगस्त 2006 को प्रस्तुत 14वीं लोकसभा की रिपोर्ट संख्या 29

प्रविष्टि बाहरी स्त्रोतों से करवा सकता है बशर्ते आवश्यक सुरक्षा उपाय अपनाए जाए जिससे 4 माह के अन्दर रिटर्न की प्रोसेसिंग सुनिश्चित की जा सके।"

**3.27** इस प्रकार, कम्प्यूटरीकृत और बीपीआर के एक दशक के बाद भी, आईटीडी आयकर रिटर्न से डाटा निकालने के लिए कोई विश्वसनीय योजना बनाने में विफल रहा।

**3.28** बोर्ड ने बताया (सितम्बर 2012) कि चूंकि आईटीडी के पास कागज़ी रिटर्न की डिजिटलइज़ेशन के लिए प्रारंभ में तकनीकी कार्यबल नहीं था, उन्होंने डीजीआईटी द्वारा अनुमोदित दर पर काडर को नियंत्रित करने वाले सीसीआईटी को कार्य बाहरी स्त्रोतों से करवाने की अनुमति दे दी थी। सिस्टम चलाने के लिए निर्धारण अधिकारियों और प्राधिकृत कर्मचारियों को प्रयोक्ता आईडी और पासवर्ड द्वारा दी गई थी। क्योंकि लेखापरीक्षा ट्रेल्स सिस्टम पर आनलाइन कार्य के लिए उपलब्ध हैं, इस तरह के प्रयोगों में निहित है कि यह एक आवश्यक सुरक्षा कवर के रूप में कार्य करता है। किसी भी मामले में कागज़ी रिटर्न की घटती मात्रा के साथ ई फाइलिंग में बढ़ोतरी के कारण समस्या कम हो गई है और अब डाटा प्रविष्टि कार्य की बारिकी से निगरानी की जाती है।

### पासवर्ड नियंत्रण

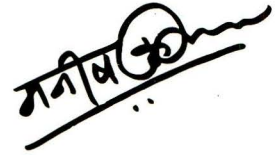
**3.29** आईटीडी में, सिस्टम चलाने के लिए दो कारक प्रमाणीकरण तंत्र मौजूद हैं, जिसमें आरएसए टोकन<sup>6</sup> और व्यक्तिगत प्रयोक्ता पासवर्ड के रूप में दोहरी जाँच की जाती है। हमने पाया कि आरएसए टोकन पासवर्ड समय समय पर बदलते रहते हैं। तथापि, आईटीडी सिस्टम में प्रयोक्ता द्वारा पहली बार लॉगिन करने के समय व्यक्तिगत प्रयोक्ता पासवर्ड बदलने का कोई प्रावधान नहीं है और सिस्टम व्यक्तिगत प्रयोक्ता पासवर्ड को आवधिक रूप से बदलने के लिए भी बल नहीं देता। यद्यपि, प्रयोक्ता द्वारा किए गए तीन असफल प्रयासों के बाद, आईटीडी एप्लीकेशन अपने आप बंद हो जाता है किन्तु अन्तिम सफल लॉगिन प्रयास के बाद पिछली एक्सेस तिथि और समय और असफल प्रयासों की संख्या प्रदर्शित करने की कोई सुविधा नहीं है। इस प्रकार, सिस्टम प्रवेश के अप्राधिकृत प्रयासों का पता नहीं लग सकेगा। यद्यपि, एकाउंट को केवल तभी खोला जा सकेगा जब अप्राधिकृत कार्मिक के पास पासवर्ड और आरएसए टोकन दोनों होंगे, हमें लगता है कि प्रयोक्ता पासवर्ड प्रशासन पर और मजबूत नियंत्रण बनाने की आवश्यकता है। अपने उत्तर में आईटीडी ने बताया कि आईटीडी एप्लीकेशनों के लिए वर्तमान पासवर्ड नीति में बदलाव विचाराधीन है और उस पर चर्चा की जा रही है।

**3.30** बोर्ड ने बताया (सितम्बर 2012) कि अप्रैल 2012 से आईटीडी एप्लीकेशन में नई पासवर्ड प्रबंधन नीति लागू की जा चुकी है।

<sup>6</sup> आरएसए टोकन एक सुरक्षित प्रयोक्ता प्रमाणीकरण प्रणाली है।

**सिफारिशें**

- क. बाह्य स्रोतों के कार्यों को वास्तविक समय के आधार पर निगरानी की आवश्यकता है। आईटीडी तीसरे पक्ष सुरक्षा लेखापरीक्षा के साथ साथ उसके द्वारा की जाने वाली सुरक्षा लेखापरीक्षा से संबंधित पर्याप्त शर्तें सम्मिलित और लागू कर सकता है।
- ख. रिटर्नों के डिजीटाइज़ेशन के लिए करारों में सूचना की सुरक्षा और गोपनीयता सुनिश्चित करने के व्यापक प्रावधान होने चाहिए।
- ग. प्रत्यक्ष और लोजिकल एक्सेस नियंत्रण के साथ पासवर्ड नियंत्रण कड़े और व्यापक करने की आवश्यकता है।
- घ. विक्रेताओं/सिस्टम निर्माताओं के निष्पादन की बारीकी से निगरानी करने की और चूक के मामले में विक्रेताओं की अनुबंधात्मक दायित्वों को भुनाने की आवश्यकता है।




(मनीष कुमार)

प्रधान निदेशक (प्रत्यक्ष कर)

नई दिल्ली

दिनांक: 25 फरवरी, 2013

प्रतिहस्ताक्षरित



(विनोद राय)

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली

दिनांक: 25 फरवरी, 2013

## अध्याय 5

### अनुवर्ती कार्रवाई और बकाया का निपटान

- बकाया मांग के परिसमापन की प्रभावकारिता
- नोटिस जारी करने में अनियमितताएं
- कर वसूली प्रमाण-पत्रों का निपटान
- कर माँग की बकाया की वसूली के लिए टीआरओ द्वारा विशेष शक्तियों का उपयोग
- अविवादित मांग बकायों की वसूली हेतु विभाग द्वारा किए गए उपाय
- किस्त योजना के अन्तर्गत मामलों पर अनुवर्ती कार्यवाही
- टीआरओ द्वारा सम्पत्तियों की कुर्की न करना
- कुर्क सम्पत्तियों का निपटान न करना
- चूककर्ता द्वारा बिक्री के पश्चात् सम्पत्ति की कुर्की
- परिसमापन प्रक्रिया में अनियमितताएं
- मांग के भुगतान में चूक के लिए ब्याज की गैर उगाही/कम उगाही
- वसूली पूरा करने के प्रयासों का अपर्याप्त परिणाम
- बट्टे खाते में डालने के लिए लम्बित मांग
- अन्य त्रुटियां
- सिफारिशें



परिशिष्ट

कोर आईटी एप्लिकेशन और उसके फक्शनलिटिज

ए. निर्धारण सूचना प्रणाली (एएसटी)

एएसटी 1994 में अवधारित सबसे महत्वपूर्ण एवं पुराना एप्लिकेशन है। सॉफ्टवेयर मोड्यूल जिसे 1997 में रिडिजाइन/अपडेटेड और जुलाई 1999 में स्वीकार किया गया था। इसे निर्धारण कार्यों, कर विवरणियों की प्राप्ति से आरम्भ धारा 143(1) के तहत प्रारम्भिक जाँच संवीक्षा निर्धारण, परिशोधन, पुनः निर्धारण, संशोधन, अपील के प्रभाव कार्यान्वयन, शास्ति एवं अभियोजन के लिए कार्यवाही, मांग और प्रतिदाय का सृजन, बाद के उपयोग के लिए निर्धारणों के इतिहास की रिकार्डिंग आदि का पता लगाने के लिए तैयार किया जाता है। एएसटी की मुख्य विशेषताएं निम्नलिखित हैं:

विवरणी प्राप्ति रजिस्टर	<ul style="list-style-type: none"> <li>यूनिक नम्बर के साथ आरआरआर का सृजन</li> <li>पावती का क्षेत्राधिकार वार जेनरेशन</li> <li>बैच प्रोसेसिंग के लिए बंडल का सृजन</li> </ul>
रिटर्न की प्रोसेसिंग	<ul style="list-style-type: none"> <li>गणना की जाँच</li> <li>कर एवं ब्याज की संगणना में गलती</li> <li>पूर्वप्रदत्त करो के संदर्भ में भुगतान बेमेल</li> </ul>
नियमित निर्धारण	<ul style="list-style-type: none"> <li>चयनित मामले एवं सूचनाओं की जेनरेट सूची</li> <li>कर गणना एवं ब्याज और जेनरेट डिमांड सूचना वापसी बाउचर</li> <li>सभी समायोजनी/पारवर्धन की ट्रेक हिस्ट्री</li> </ul>
अपील	<ul style="list-style-type: none"> <li>अपील की अनुवीक्षण एवं ट्रेक प्रगति</li> <li>अपीलो का निर्धारण</li> <li>आउटकम पर बनाए गए आंकड़े</li> </ul>
परिशोधन एवं पुनरीक्षण	<ul style="list-style-type: none"> <li>धारा 154/155 परिशोधन के अन्तर्गत सभी परिशोधनों का समर्थन</li> <li>धारा 263/264 के अन्तर्गत पुनरीक्षण का समर्थन</li> </ul>
शास्ति कार्यवाही और अधित्याग	<ul style="list-style-type: none"> <li>प्रारम्भ अरना और ट्रेक दंड कार्यवाही</li> <li>अपील परिशोधन, परिवर्तन एवं पुनरीक्षण के कारण दंड के उद्ग्रहण में ट्रेक विभिन्नता</li> </ul>
क्वेरीज	<ul style="list-style-type: none"> <li>आकलन कार्यवाही, अपील, पुनरीक्षण और परिशोधन पर प्रश्नचिन्हों के समर्थन</li> <li>पैन दिए गए के लिए व्यापक प्रश्न चिन्हों हेतु प्रदान करना</li> </ul>
आउटपुट	<ul style="list-style-type: none"> <li>बेमेल सूची</li> <li>केन्द्रीय कार्य योजना (सीएपी)। और II प्रतिवेदन</li> <li>नॉन फाईलर की सूची</li> </ul>

### **बी. स्रोत पर इलैक्ट्रानिक कर कटौती प्रणाली (ईटीडीएस)**

" स्रोत पर कर कटौती के विवरण की इलैक्ट्रानिक फाइलिंग प्रणाली 2003 " अगस्त 2003 में जबकि स्रोत पर संग्रहित कर के विवरण की इलैक्ट्रानिक फाइलिंग प्रणाली 2005 " मार्च 2005 में अधिसूचित की गई थी। वित्त अधिनियम 2003 में कार्पोरेट्स, केन्द्र सरकार एवं राज्य सरकार के कटौतीकर्ताओं के द्वारा टीडीएस विवरण की ई-फाइलिंग अनिवार्य की गई । बाद में यह धारा 44 एबी के तहत सभी कटौतीकर्ताओं और सभी कटौतीकर्ताओं जिनके पास 20 या इससे अधिक के करदाता हैं, के लिए अनिवार्य की गई ।

ई-टीडीएस मोड्यूल बैच मोड में विवरणियों का सत्यापन, गणना त्रुटि और लुप्त जानकारी की जाँच, टीडीएस की अदायगी की चुक एवं बेमेल, बेमेल रिपोर्ट जनरेट करना, कम भुगतान, भुगतान न करने की चूक इत्यादि का समर्थन करता है। यह परिकल्पित किया गया था कि ई-टीडीएस एप्लिकेशन ई-टीडीएस विवरणों के प्रक्रियाकरण टीडीएस के गैर जमा से संबंधित धोखाधड़ी की कटौती और टीडीएस के बोगस क्रेडिट का समर्थन करता है। सूचना के प्रमाणीकरण पर टीडीएस के लिए क्रेडिट के प्रदान करने से बोगस टीडीएस प्रमाणपत्र के कारण रिसाव को रोकने की उम्मीद की गई थी।

### **सी. ऑनलाइन टैक्स एकडंटिंग सिस्टम (ओल्टास)**

ओल्टास एक ऑनलाइन मीनू और विडॉज आधारित सॉफ्टवेयर है। प्रयोगकर्ता स्क्रीन आधारित फंक्शन का प्रयोग करेंगे और टूल बार, बटनस, चेक बाक्सेस, सूची की मद और रेडियो ग्रुप जैसे जीयुआई सुविधाओं का प्रयोग करते हुए स्क्रीन के पर नेविगेट करेंगे। ओल्टास फंक्शन के साथ-साथ सार की प्रवृष्टि, मुख्य स्कौल, और चालान, पहचान, लुप्त/अधिशेष चालानों के मिलान एवं प्रविष्टि, आउटस्टेशन सीटीयुज से/ को आवक और जावक चालानों की हैंडलिंग, चालान की पोस्टिंग और चालानों की ऑनलाइन संशोधन, दैनिक संग्रहण रजिस्टर जैसी रिपोर्टों को जनरेट करता है, जेडएओ की संग्रहण रिपोर्ट, शीर्ष वार लेखा रिपोर्ट, चालान प्रिंट रिपोर्ट संग्रहण रिपोर्ट, त्रुटि रिपोर्ट जनरेट करता है।

### **डी. व्यक्तिगत चालू खाता लेखा प्रणाली (इरला)**

इरला प्रणाली समेकित ढंग से और एकल अवस्थिति में एक निर्धारण अधिकारी द्वारा की गई सभी माँगों एवं किए गए संग्रहण के रिकॉर्डों को रखने के लिए विकसित की गई। मैनुअल सिस्टम में, निर्धारण अधिकारी माँग एवं संग्रहण रजिस्टर (डीएण्डसीआर) रखता है। इस रजिस्टर में सार निर्धारण, संवीक्षा निर्धारण, चालू निर्धारण और धारा 147 के तहत निर्धारण तथा कर अदायगी और प्रतिदाय का विवरण शामिल है। यह रजिस्टर वार्षिक रूप में तैयार किया जाता है। डीएण्डसीआर की सभी असंग्रहीत माँगों को बकाया डीएण्डसीआर के सम्बन्ध में अग्रेनयन किया जाता है। इरला सिस्टम में डीएण्डसीआर, एडीएण्डसीआर, स्थगन रजिस्टर, किस्त रजिस्टर, बट्टा खाता रजिस्टर आदि जैसे उपयोग में आने वाले अधिकांश रजिस्ट्रों को हटाने का प्रयोजन था। इरला ने भी धारा 220(2) के तहत ब्याज की गणना की सुविधा प्रदान की।