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 हैं।
- आईटीडी आयकर रिटर्न की ई-फाइलिंग के साथ ई-बैकिंग से जुड़ा हुआ नहीं हैं।
- आईटीडी ने नेटवर्क सुरक्षा तथा सर्विस लेवल गुणवत्ता नियंत्रित डाटा से संबंधित मामलों के साथ आउटसोर्सिंग एजेंसियों की पर्याप्त रूप से मॉनीटरिंग नहीं की हैं।

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 मे विलम्ब

3.1 सितम्बर 1994 में, टाटा कन्सल्टेंसी सर्विस (टीसीएस) के साथ आईटीडी प्रणाली के सात माड्यूलों अर्थात आईपैन, एआईएस, एएसटी, टीडीएस, टीएएस, 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 डब्ल्यूएएन तथा एलएएन 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-। 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 एजेंसी 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 नही जोड़ा।

ई बैंकिंग और आयकर रिर्टन

3.11 आईटीडी ने निर्धारितियों को एनएसडीएल साइट या इन्टरनेट बैंकिंग के माध्यम से कर क्रेडिट (26 एएस) 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 व्यष्टि 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 सम्पति से आय; अन्य स्रोतों से आय और अध्याय VI ए के अन्तर्गत कटौतियाँ अपेक्षित होंगी।

3.13 भाग ए[1] और भाग डी[2] में सभी अन्य विवरण आनलाइन बैंक खाते में आसानी से उपलब्ध है। एक निर्धारिती 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 निर्धारिती 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 निर्धारिती की पहचान यर्थाथ रूप में आसानी से स्थापित कर सकता है।

3.14 इंटरनेट बैंकिंग प्रयोक्ता आधार 2 करोड़ अनुमानित है और 2020[3] तक यह 18.5 करोड़ तक पहुँच जाएगा। यदि लागू किया जाए, तो यह व्यष्टि करदाता के लिए काफी उपयोगी हो सकता है जिन्हें अन्यथा तीसरे पक्ष द्वारा भरना पडता है या अपने स्वयं के डिजिटल हस्ताक्षर प्राप्त करने होते है।

3.15 *बोर्ड ने बताया (सितम्बर 2012) कि आईटीडी एप्लिकेशन के इन्ट्रानेट 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 पैन, फार्म 26 एएस और ओल्टास डाटा प्रदान करने की विशेषताए प्रारंभ की गई है।*

---

[1] जिसमें नाम, पता, पैन, लिंग, जन्मतिथि, ई-मेल पता, टेलीफोन, रोजगार, नागरिकता स्थिति बैंक खाते में आसानी से उपलब्ध है।

[2] जिसमें 26 एएस पूर्व दत्त करों की जानकारी पहले से ही उपलब्ध है। सिस्टम में कर गणना की जा सकती थी।

[3] 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 स्त्रोतों 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 डिजिटाईज़ेशन और ट्रांसमिशन, 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. सिफी लि., मै. वीएसएनएल लि., मै. इन्फोसिस लि., मै. भारती टेलिवेन्चर्स 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, नेटवर्किग 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 नही हैं। परिणामस्वरूप, अभी तक मै. वीएसएनएल और मै. सिफी 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 आंकडों 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 नही बताया गया।*

3.24 बोर्ड का उत्तर एनएसडीएल द्वारा बाह्य स्त्रोतों 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 आवश्कता है।

कागज़ी रिटर्न के डिजिटाइज़ेशन से संबंधित सुरक्षा स्थितियाँ

3.25 हमने पाया कि आईटीडी द्वारा कागज़ी रिटर्नों के डिजिटाइज़ेशन का कार्य बाहरी स्त्रोतों 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 सोफ्टवेयर में निजी विक्रेताओं की भूमिका कैसे परिभाषित की जाती है या क्या वे विभागीय अधिकारियों के प्रयोक्ता आईडी और पासवर्ड उपयोग करते हैं। डीजीआइटी (सिस्टम्स) हमें इस बात का आश्वासन नहीं दे पाए कि इस कार्य के लिए कोई मानदण्ड थे।

3.26 चूंकि आयकर रिटर्न में निर्धारिती 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[4] की जाँच के दौरान मंत्रालय ने लोक लेखा समिति[5] 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*

---

[4] आयकर विभाग के पुनर्गठन के माध्यम से दक्षता सुधार की प्रास्थिति पर निष्पादन लेखापरीक्षा (2005 की रिपोर्ट संख्या 13)

[5] 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 रिटर्नो 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 रिटर्नों की डिजिटाइज़ेशन के लिए प्रारंभ में तकनीकी कार्यबल नही था, उन्होंने डीजीआईटी द्वारा अनुमोदित दर पर काडर को नियंत्रित करने वाले सीसीआईटी को कार्य बाहरी स्त्रोंतो से करवाने की अनुमति दे दी थी। सिस्टम चलाने के लिए निर्धारण अधिकारियो 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 रिटर्नों 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 टोकनों[6] 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 लोगिन करने के समय व्यक्तिगत प्रयोक्ता पासवर्ड बदलने का कोई प्रावधान नहीं है और सिस्टम व्यष्टि 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 लोगिन 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, एकांउट 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 आवश्कता है। अपने उत्तर में आईडीटी ने बताया कि आईडीटी 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।*

[6] आरएसए टोकन एक सुरक्षित प्रयोक्ता प्रमाणीकरण प्रणाली है।

सिफारिशें

क. बाह्य स्त्रोतों 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. विक्रताओं/सिस्टम निर्माताओं के निष्पादन की बारीकी से निगरानी करने की और चूक के मामले में विक्रेताओं की अनुबंधात्मक दायित्वों को भुनाने की आवश्कता है।

नई दिल्ली
दिनांकः 25 फरवरी, 2013

(मनीष कुमार)
प्रधान निदेशक (प्रत्यक्ष कर)

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांकः 25 फरवरी, 2013

(विनोद राय)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक