अध्याय I

कर प्रशासन

अध्याय सार

- प्रत्यक्ष कर संग्रहण 32.2 *प्रतिशत* की औसत वार्षिक वृद्धि दर से 2005-06 में ₹ 1,65,216 करोड़ से बढ़कर 2009-10 में ₹ 3,78,063 करोड़ हो गया।

(पैराग्राफ 1.3)

- 2009-10 में जीडीपी प्रत्येक यूनिट वृद्धि के लिए प्रत्यक्ष कर मात्र 0.8 *प्रतिशत* तक बढ़ा। इस प्रकार, कर संग्रहण में वृद्धि 2009-10 में जीडीपी से थोड़ी कम थी। उत्प्लावकता (buoyancy) में 2008-09 की तुलना में जब वह 0.5 प्रतिशत थी, बढ़ोतरी हुई।

(पैराग्राफ 1.3.1)

- प्रत्यक्ष कर के निर्धारितियों की कुल संख्या में 2005-06 में 297.9 लाख करदाताओं की तुलना में 2009-10 में 340.9 लाख तक 14.4 *प्रतिशत* की वृद्धि हुई हैं। वृद्धि दर में उतार-चढ़ाव हुआ है क्योंकि इसमें 2008-09 में 3 *प्रतिशत* की गिरावट दर्ज हुई थी जिसमें निगमित निर्धारितियों में गिरावट ज्यादा थी। तथापि, 2009-10 में 4 *प्रतिशत* की अत्यल्प वृद्धि हुई है।

(पैराग्राफ 1.4)

- 2009-10 में संग्रहण का 82.8 *प्रतिशत* स्वैच्छिक अनुपालन के रूप में हुआ।

(पैराग्राफ 1.6)

- संवीक्षा निर्धारण मामलों के लम्बन में 2005-06 में 45.7 *प्रतिशत* से 2009-10 में 50.7 *प्रतिशत* तक बढ़ोतरी हुई थी।

(पैराग्राफ 1.7)

- संग्रहण की लागत 2007-08 में 0.55 *प्रतिशत* से *बढ़कर* 2009-10 में 0.73 *प्रतिशत* हो गई।

(पैराग्राफ 1.10)

- आंतरिक लेखापरीक्षा ने लक्षित लेखापरीक्षा का 69.8 *प्रतिशत* पूरा किया। 2009-10 में आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा दिए गए महत्त्वपूर्ण निष्कर्षों के मात्र 12.6 *प्रतिशत* पर निर्धारण अधिकारियों द्वारा कार्रवाई की गई। आंतरिक लेखापरीक्षा की विभागीय प्रतिक्रिया स्पष्टतया अपर्याप्त थी।

(पैराग्राफ 1.13)

अध्याय I

कर प्रशासन

1.1 प्रस्तावना

1.1.1 संसद द्वारा उद्ग्रहीत प्रत्यक्ष कर में मुख्यतः शामिल हैः

- **कम्पनियों पर निगम कर** जो प्रत्यक्ष कर संग्रहण[1] का 64.7 *प्रतिशत* बनता है। निगम अपने स्वामित्व वाली परिसम्पत्तियों पर **सम्पत्ति कर** का भी भुगतान करते हैं। इसके अतिरिक्त परिसम्पत्तियों की बिक्री पर प्राप्त **पूँजीगत अभिलाभ** पर कर देय है।
- **वैयक्तिक आयकर** जो भुगतान करने के लिए अपेक्षित है यदि आय स्तर ₹ 1.60 लाख[2] से अधिक हो जाता है।

1.1.2 अन्य प्रत्यक्ष करों में **वेतनेत्तर हित लाभ कर**[3], **प्रतिभूति संव्यवहार कर**[4] और **सम्पत्ति कर**[5] इत्यादि शामिल है।

1.2 आयकर विभाग की संगठनात्मक संरचना परिशिष्ट-1 में दी गयी है। तालिका 1.1 कर प्रशासन का एक आशुचित्र उपलब्ध कराती है।

तालिका 1.1: कर प्रशासन

	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10 (₹ करोड़ में)
1. सकल संग्रहण	1,95,248	2,67,416	3,53,498	3,72,915	4,35,164
2. प्रतिदाय	30,032	37,235	41,285	39,097	57,101
3. निवल संग्रहण	1,65,216	2,30,181	3,12,213	3,33,818	3,78,063
4. कर-जीडीपी अनुपात	4.6	5.6	6.6	6.3	6.1
5. उत्प्लावकता[6]	1.7	2.5	2.6	0.5	0.8
6. निर्धारितियों की संख्या (लाख में)	297.9	312.9	336.6	326.5	340.9
7. पैन कार्ड धारकों की संख्या (लाख में)	440.0	519.5	648.5	807.9	958.0

[1] वित्त वर्ष 2009-10 के लिए।

[2] आधार जिस पर आयकर देय है, में समय-समय पर संशोधन किया जाता है। यह नि व 2010-11 के लिए ₹ 1.6 लाख है (निवासी महिलाओं के मामले में ₹ 1.9 लाख और निवासी वरिष्ठ नागरिकों के मामले में ₹ 2.4 लाख) ।

[3] नियोक्ताओं द्वारा अपने कर्मचारियों को दिए गए कतिपय लाभों के मूल्य पर कर । वेतनेत्तर हितलाभ कर निर्धारण वर्ष 2010-11 के बाद से समाप्त कर दिया गया है।

[4] भारत में मान्यता प्राप्त स्टाक एक्सचेंज के माध्यम से खरीदी एवं बेची गई कर योग्य प्रतिभूतियों के मूल्य पर कर।

[5] निवल धन में सम्पत्ति कर अधिनियम की धारा 2(ईए) के अन्तर्गत विनिर्दिष्ट कतिपय परिसम्पत्तियाँ शामिल हैं पर प्रभार्य कर ।

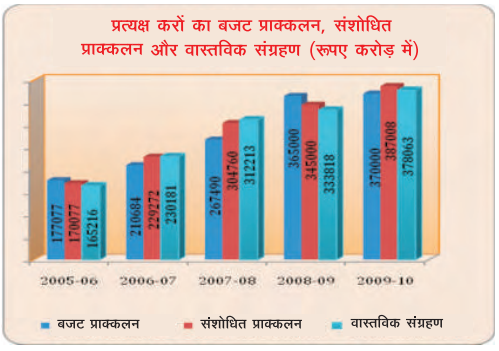
[6] कर उत्प्लावकता जीडीपी में *प्रतिशतता* परिवर्तन के प्रति कर राजस्व में *प्रतिशतता* परिवर्तन के अनुपात से मापी जाती है।

8. दाखिल विवरणियाँ (लाख में)	297.9	312.9	336.6	326.5	340.9
9. पूर्व निर्धारण संग्रहण	1,50,208	2,05,741	2,83,986	3,02,341	3,51,660
10. पश्च निर्धारण संग्रहण	37,086	50,891	52,865	56,188	73,053
11. निपटान के लिए देय संवीक्षा निर्धारणों की संख्या	4,25,225	5,27,005	9,97,813	9,53,767	8,70,620
12. पूर्ण किए गए संवीक्षा निर्धारणों की संख्या	2,30,698	2,41,983	4,07,239	5,38,505	4,29,585
13. निर्धारण कार्य के लिए तैनात अधिकारियों की संख्या	3,801	3,954	3,218	3,106	3,605
14. लम्बित प्रत्यक्ष प्रतिदाय दावे (लाख में)	5.7	4.4	8.3	15.5	19.4
15. प्रतिदायों पर ब्याज	4,575	3,693	4,444	5,778	12,951
16. लम्बित माँग	95,387	1,17,370	1,24,274	2,01,276	2,29,032
17. सीआईटी (ए) के पास लम्बित अपीलों की संख्या	64,125	1,07,841	1,30,358	1,58,031	1,80,991
18. वसूल की गई प्रमाणित माँग	4,433.0	8,521.4	8,612.6	4,035.8	3,322.3
19. लम्बित प्रमाणित माँग	27,209.4	26,703.9	27,444.9	27,461.0	95,122.4
20. संग्रहण की लागत	1,240	1,343	1,713	2,286	2,774

कर प्रशासन के ब्यौरे परिशिष्ट-2 में दिए गए हैं।

1.3 संग्रहण में वृद्धि

चार्ट 1.1: संग्रहण में वृद्धि

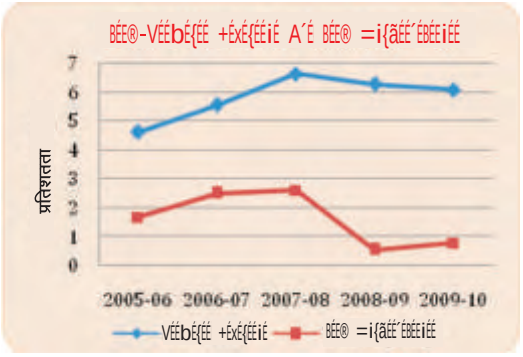


विगत पाँच वर्षों में प्रत्यक्ष करों के संग्रहण में भारी वृद्धि हुई है क्योंकि यह 32.2 *प्रतिशत* की औसत वार्षिक वृद्धि दर पर 2005-06 में ₹ 1,65,216 करोड़[7] से बढ़कर 2009-10 में ₹ 3,78,063 करोड़ तक हो गया। इस अवधि के दौरान संग्रहण 2005-06 और 2008-09 को छोड़कर बजट प्राक्कलन से ज्यादा था (चार्ट 1.1)। कर संग्रहण की वृद्धि दर विशेषकर 2008-09 में कम रही है और 2009-10 में इससे मामूली सा सुधार हुआ है। 2006-07 से 2008-09 के दौरान बजट प्राक्कलन के सन्दर्भ में वास्तविक संग्रहण में विचलन था क्योंकि वास्तविक संग्रहण बजट प्राक्कलनों से 8.5 *प्रतिशत* से 16.7 *प्रतिशत* तक विचलन हुआ था। तथापि, संशोधित प्राक्कलन 2005-06 से 2009-10 तक की अवधि के दौरान यथार्थ पाये गये क्योंकि संग्रहण संशोधित प्राक्कलनों के 3.2 *प्रतिशत* के भीतर था।

[7] प्रत्यक्ष कर संग्रहण का शीर्ष वार/राज्य/संरा.क्षे वार ब्यौरा परिशिष्ट-3 में दिया गया है।

1.3.1 कर-जीडीपी अनुपात एवं कर उत्प्लावकता

चार्ट 1.2: कर-जीडीपी अनुपात एवं कर उत्प्लावकता



कर-सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) अनुपात 2005-06 में 4.6 प्रतिशत से बढ़कर 2009-10 में 6.1 *प्रतिशत* तक हो गया। तथापि, 2007-08 में जब यह 6.6 *प्रतिशत* था, की तुलना में थोड़ी सी गिरावट हुई है। जीडीपी में प्रत्येक यूनिट वृद्धि के लिए प्रत्यक्ष कर में 2005-06 में 1.7 *प्रतिशत* से 2007-08 में 2.6 *प्रतिशत* तक वृद्धि हुई थी। तथापि, उत्प्लावकता की प्रवृत्ति में 2009-10 में 0.8 *प्रतिशत* तक की तेजी से गिरावट दर्ज हुई थी जोकि 2008-09 में 0.5 प्रतिशत थी (चार्ट 1.2)। एक से कम उत्प्लावकता मूल्य जीडीपी में दी गई समग्र वृद्धि का ठोस संकेतक नहीं है। उत्प्लावकता में तेज गिरावट चिंता का विषय है।

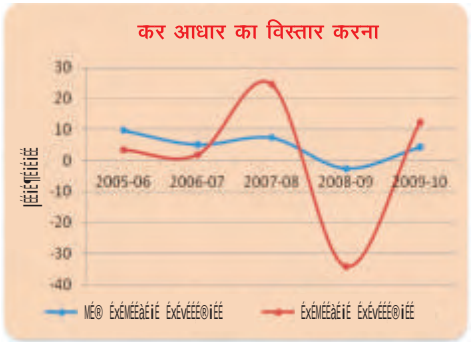
1.3.2 कुल प्रत्यक्ष कर संग्रहण में 2005-06 में ₹ 1,65,216 करोड़ से 2009-10 में ₹ 3,78,063 करोड़ तक 128.8 प्रतिशत की बढ़ोतरी हुई है जबकि कुल जीडीपी में 2005-06 में ₹ 35,80,344 करोड़ से 2009-10 में ₹ 62,31,171 करोड़ तक 74.0 *प्रतिशत* की बढ़ोतरी हुई है जिससे पाँच वर्षों की अवधि के दौरान कर संग्रहण की उच्चतर वृद्धि प्रदर्शित हुई है। तथापि, हाल ही में अर्थात् 2008-09 और 2009-10 में कर संग्रहण की वृद्धि दर में विशेषकर 2008-09 में कमी आयी है और उसके बाद 2009-10 में थोड़ा सा सुधार हुआ है। उसी समय कर छूटों के कारण छोड़ा गया राजस्व[8] 2005-06 में ₹ 48,168 करोड़ से 2009-10 में ₹ 1,20,483 करोड़ तक 150.1 *प्रतिशत* बढ़ा है जिससे कर संग्रहण की वृद्धि प्रभावित हुई है।

1.4 कर आधार का संकलन करना

कर आधार का विश्लेषण यह स्थापित करने के लिए अनिवार्य है कि सभी निर्धारिती कर दायरे में है और कि देय कर इन निर्धारितियों द्वारा जमा किया जाता है।

1.4.1 कर आधार का विस्तार करना

चार्ट 1.3: कर आधार का विस्तार करना



विगत पाँच वर्षों में निर्धारिती आधार 14.4 *प्रतिशत* की दर से 2005-06 में 297.9 लाख करदाताओं से बढ़कर 2009-10 में 340.9 लाख करदाताओं तक हुआ है (चार्ट 1.3)।

[8] व्यष्टियों द्वारा बचत को प्रोत्साहन के लिए कर प्रोत्साहन और गैर-निगमित क्षेत्रों सहित कारपोरेट को विभिन्न प्रोत्साहन/छूटें

विभाग के पास निर्धारिती आधार को बढ़ाने के लिए कई तंत्र उपलब्ध हैं जिसमें निरीक्षण और सर्वेक्षण शामिल हैं, अन्य कर विभागों के बीच सूचना का आदान-प्रदान और वार्षिक सूचना विवरणियों में उपलब्ध तीसरी पक्षकार सूचना शामिल होती है। आटोमेशन से क्रास लिंकिंग[9] अधिक सुगम होती है। ये अधिकांश तंत्र निर्धारण अधिकारियों के स्तर पर उपलब्ध हैं। विभाग में निर्धारिती आधार में अंतराल के विश्लेषण के लिए वृहद् स्तर पर इन तंत्रों को पूर्णरूप से काम में लगाने की आवश्यकता है।

मार्च 2009 और मार्च 2010 तक जारी स्थायी लेखा संख्या (पैन)[10] क्रमशः 807.9 लाख और 958 लाख थी। 2008-09 और 2009-10 में दाखिल विवरणियाँ क्रमशः 326.5 लाख और 340.9 लाख थी। पैन और दाखिल विवरणियों की संख्या में अंतर 2009-10 में 617.1 लाख था। बोर्ड को इस अंतर और निर्धारिती आधार को उपयुक्त रूप से बढ़ाने के लिए इस सूचना के उपयोग के कारणों को चिन्हित करना चाहिए। यह अंतर दोहरे पैन कार्ड जारी करने और कुछ पैन कार्डधारियों की मृत्यु के कारण हो सकता है। विभाग में दोहरे पैन की छँटाई के लिए उपयुक्त नियंत्रण स्थापित करने और मृत निर्धारितियों के संबंध में स्थिति को अद्यतन करने की भी आवश्यकता है। यह जानना महत्वपूर्ण है कि पैन कार्डधारियों की संख्या 2005-06 से 2009-10 तक के बीच 117.7 *प्रतिशत* तक बढ़ गयी है जबकि उसी अवधि में दाखिल विवरणियों की संख्या मात्र 14.4 *प्रतिशत* तक बढ़ी है।

कुल प्रत्यक्ष कर संग्रहण 2005-06 से 2009-10 तक के दौरान 128.8 *प्रतिशत* तक बढ़ गया है। कर संग्रहण में वृद्धि निर्धारिती आधार में वृद्धि की तुलना में लगभग नौ गुणा है। विभाग का निरन्तर प्रयास यह सुनिश्चित करने के लिए होना चाहिए कि एक बार में सही रूप में निश्चित सम्पूर्ण निर्धारिती आधार से सम्पूर्ण कर देयता पूरी हो रही है। तथापि, निर्धारितियों की कर देयता का निर्धारण किया जा रहा है और उचित रूप से संग्रहीत हो रहा है, के सम्बन्ध में कोई आश्वासन प्राप्त नहीं हो सका। यह टिप्पणी इस प्रतिवेदन के अध्याय 2 के पैरा 2.4.1 में उल्लिखित है जहाँ हमने 2008-09 के दौरान 19,230 मामलों में ₹ 12,842.7 करोड़ के कर के अवप्रभार की कटौती के बारे में उल्लेख किया है। तथापि, यह तथ्य कि हमारी लेखापरीक्षा नमूना लेखापरीक्षा है, विभाग को कर संग्रहणों में आश्वासन प्राप्त करने के लिए वर्तमान संविधियों में उपलब्ध नियंत्रणों को सुदृढ़ करने हेतु निश्चित उपाय करने की आवश्यकता है।

---

[9] ईटीडीएस से टीडीएस विवरणीयों के दाखिल न करने वाले, बड़े निगम और गैर निगम कटौती कर्ताओं द्वारा जमा टीडीएस के वार्षिक तुलनात्मक आंकड़े, बेहतर अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए टीएएन डाटा से लिंक करने, पैन डाटा आधार से कर विवरणियों को लिंक करने और कटौती करने वालों की विवरणियों के साथ टीडीएस कटौती पर कटौतीकर्ताओं द्वारा प्रस्तुत विवरणी को लिंक करने के बारे में सूचना ।

[10] करदाता को आबंटित स्थायी लेखा संख्या (पैन) एक विचित्र पहचान संख्या है जिससे व्यक्ति के कर अनुपालन को पता लगाने में सहायता मिलती है। यह विभाग द्वारा जारी की जाती है किन्तु प्रक्रिया का अग्र सिरा यूटीआई टैक्नोलाजी सर्विसेज लिमिटेड (यूटीआई टीएसएल) और नेशनल सिक्योरिटीज डिपोजिटरी लिमिटेड (एनएसडीएल) को 1 जुलाई 2003 से आउटसोर्स किया गया है।

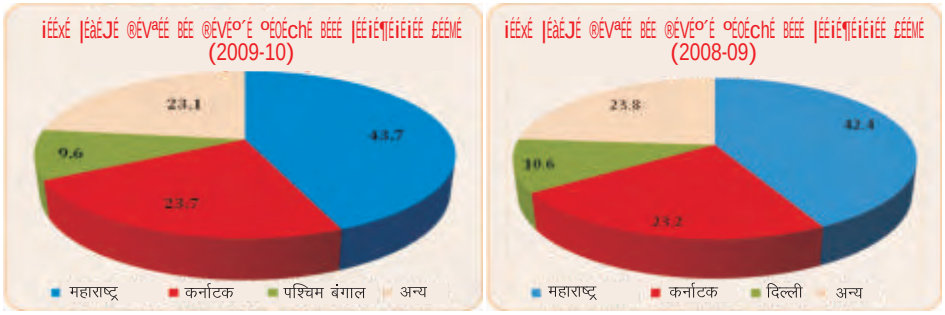
1.4.2 निगमित निर्धारितियों का मिलान

31 मार्च 2010 तक देश में कम्पनी-रजिस्ट्रार (आरओसी) के पास 8.4 लाख कार्यरत कम्पनियाँ[11] पंजीकृत थीं। तथापि, आयकर विभाग के अभिलेखों पर निगमित निर्धारिती, 4.7 लाख कम्पनियों की न मिलायी गई सूची को छोड़ते हुए, मात्र 3.7 लाख हैं। अंतर 2005-06 में 3.4 लाख से बढ़ गया है। इसका 2007-08 (2.8 लाख) में अंशतः मिलान किया गया था। बोर्ड को इस अंतर को भरने के लिए सही निर्धारण हेतु विसंगति का मिलान करना चाहिए।

1.5 संग्रहण में सापेक्ष भाग

तीन प्रमुख राज्यों (चार्ट 1.4) महाराष्ट्र, कर्नाटक और पश्चिम बंगाल ने 2009-10 में कुल प्रत्यक्ष कर संग्रहण के 3/4 भाग से अधिक का योगदान दिया; 2008-09 में तीन प्रमुख राज्यों जिन्होंने कुल प्रत्यक्ष कर संग्रहण का 3/4 से अधिक का योगदान दिया, महाराष्ट्र, कर्नाटक और दिल्ली थे। पश्चिम बंगाल ने संग्रहण में 31.5 *प्रतिशत* की वृद्धि दर्ज की जबकि महाराष्ट्र और कर्नाटक ने पूर्व वर्ष से संग्रहण में लगभग 16 *प्रतिशत* की वृद्धि दर्ज की। दूसरी तरफ दिल्ली ने पूर्व वर्ष से 2009-10 में संग्रहण में 15.3 *प्रतिशत* गिरावट दर्ज की। संग्रहण में गिरावट के कारणों की जाँच-पड़ताल करने की आवश्यकता है।

चार्ट 1.4: संग्रहण में सापेक्ष भाग



पूरे देश में संग्रहण में वृद्धि असमान रूप से थी। कर संग्रहण में धनात्मक वृद्धि 2008-09 की तुलना में 2009-10 में 16 राज्यों[12] में सूचित की गई थी। असम, छतीसगढ़, मणिपुर, मिजोरम और उत्तराखंड (परिशिष्ट-4 में ब्यौरे) में पूर्व वर्ष की तुलना में 100 *प्रतिशत* से अधिक की वृद्धि हुई। इन पाँच राज्यों के संबंध में 100 *प्रतिशत* से अधिक की वृद्धि के कारणों की जाँच-पड़ताल करने की आवश्यकता है। मामला उस अवधि के दौरान अन्य 16 राज्यों में प्रत्यक्ष कर संग्रहण में ऋणात्मक वृद्धि की दृष्टि से विशेषकर महत्त्वपूर्ण है।

[11] स्रोतः कारपोरेट मामले का मंत्रालय (आरएंड ए डिवीजन)।

[12] आन्ध्र प्रदेश, असम, बिहार, छतीसगढ़, गुजरात, जम्मू एवं कश्मीर, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, मणिपुर, मिजोरम, राजस्थान, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश, उत्तरांचल एवं पश्चिम बंगाल ।

1.6 करारोपण की प्रभावी दर

कम्पनियों[13] के लिए प्रभावी कर दर 2008-09[14] में 22.8 *प्रतिशत* थी जो 33.9 *प्रतिशत* की सांविधिक कर दर से पर्याप्त रूप से कम थी। हमने पाया कि ₹ 500 करोड़ एवं अधिक के कर पूर्व लाभ (पीबीटी) के साथ 179 कम्पनियों ने कुल पीबीटी के 57.5 *प्रतिशत* और देय कुल निगमित कर के 55.7 *प्रतिशत* लेखाबद्ध किया था। तथापि, प्रभावी कर दर मात्र 22.1 *प्रतिशत* थी जबकि प्रभावी कर दर ₹ एक करोड़ तक के पीबीटी वाली कम्पनियों के लिए 25.5 *प्रतिशत* थी। इससे प्रदर्शित होता है कि रियायतों का अधिकांश लाभ बड़ी कम्पनियों द्वारा उठाया जा रहा है।

1.7 स्वैच्छिक अनुपालन की मात्रा

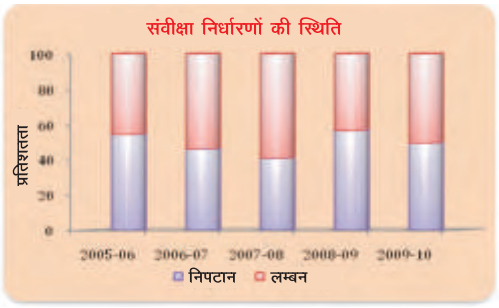
निर्धारितियों (पूर्व-निर्धारण चरण) द्वारा स्वैच्छिक अनुपालन से सकल संग्रहण 2009-10 में 82.8 *प्रतिशत* हुआ। स्वैच्छिक अनुपालन से संग्रहण 2005-06 और 2006-07 से ज्यादा किन्तु 2007-08 और 2008-09 से थोड़ा कम था।

चार्ट 1.5: स्वैच्छिक अनुपालन की माjÉÉ

1.8 निर्धारण की स्थिति

संवीक्षा निर्धारिणों में निर्धारण अधिकारियों (एओ) द्वारा संपार्श्विक डाटा के सन्दर्भ में अधिक जोखिम कर विवरणियों का चयन एवं जाँच की जाती है। निपटान के लिए कुल 8.7 लाख संवीक्षा निर्धारण मामलों में से विभाग ने 2009-10 में 4.3 लाख (49.3 *प्रतिशत*) का निपटान किया था (चार्ट 1.6)। यह 2006-07 और 2007-08 में पूरे किए गए संवीक्षा निर्धारणों से अधिक था। तथापि, निर्धारण कार्यों में शामिल अधिकारियों की संख्या में वृद्धि के बावजूद संवीक्षा निर्धारणों की संख्या में 2008-09 की तुलना में 2009-10 में कमी हुई थी। इसे इस परिदृश्य में देखना है कि देय संवीक्षा निर्धारणों का आधार 2008-09 में 9.5 लाख से 2009-10 में 8.7 लाख तक कम हो गया। संवीक्षा निर्धारणों के लम्बन में 2005-06 में 45.7 *प्रतिशत* से 2009-10 में 50.7 *प्रतिशत* तक बढ़ोतरी हुई।

चार्ट 1.6: निर्धारण की स्थिति



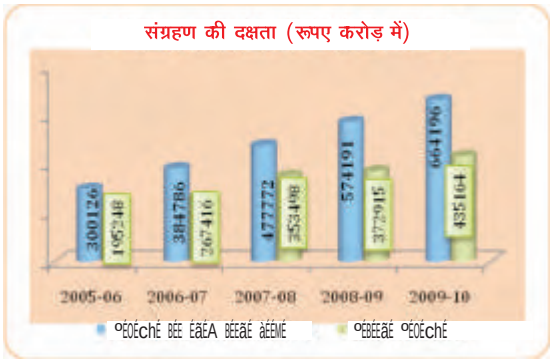
[13] स्रोतः प्राप्ति बजट 2010-11 ।

[14] प्रभावी कर दर 2007-08 में 22.24 *प्रतिशत।*

निर्धारण और गैर निर्धारण कार्यों के लिए तैनात अधिकारियों के कार्यचालन प्रतिमानों को इस तरह बनाने की आवश्यकता है कि कर संवीक्षा की परिमाणात्मक मात्रा में, मामलों की लम्बन प्रातिस्थिति में सुधार करने के साथ-साथ, सुधार किया जा सकता है।

1.9 संग्रहण की दक्षता

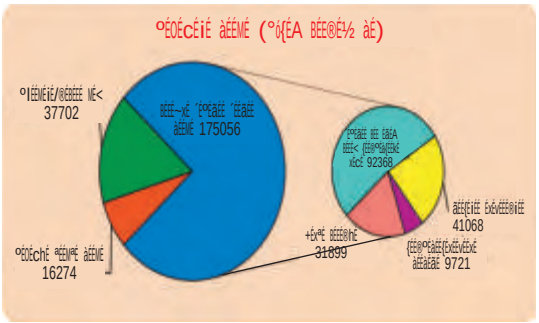
चार्ट 1.7: संग्रहण की दक्षता



2009-10 में, उस वर्ष तक निर्धारणों में संचयी रूप से की गई कुल माँगों का मात्र 65 *प्रतिशत* का संग्रहण किया जा सका (चार्ट 1.7)। निष्पादन कार्य 2005-06 और 2008-09 के समान था। तथापि, इसमें 2007-08 के लिए 74 *प्रतिशत* के संग्रहण की तुलना में गिरावट थी। 2009-10 की समाप्ति पर ₹ 2.3 लाख करोड़ तक असंग्रहीत पड़ा था। इसमें पूर्ववर्ती वर्षों की ₹ 1.8 लाख करोड़ की माँग और ₹ 0.5 लाख करोड़ की चालू माँग (2009-10) शामिल थी। तथापि, 2008-09 में पूर्ववर्ती वर्षों की लम्बित माँग ₹ 0.9 लाख करोड़ थी और चालू माँग ₹ 1.1 लाख करोड़ थी। इसमें से एक ग्रुप जिसका नाम हसन अली है के नाम अकेले ₹ 71,784 करोड़ के असंग्रहीत मांग थी। (2009-10 की लेखापरीक्षा प्रतविदेन संख्या 4 का पैराग्राफ 1.8 देखें)। तथापि, यह मामला अपील में आईटीएटी के समक्ष लम्बित है।

असंग्रहीत मांग बकाया मांग अर्थात् निर्धारिती के चल एवं अचल सम्पत्ति की कुर्की एवं बिक्री के संग्रहण एवं वसूली को लागू करने, निर्धारिती की सम्पत्ति और करावास के प्रबन्धन के लिए आदाता की नियुक्ति के लिए स्पष्ट प्रावधानों के बावजूद बढ़ रही है।

चार्ट 1.8: असंग्रहीत मांग के ब्यौरे



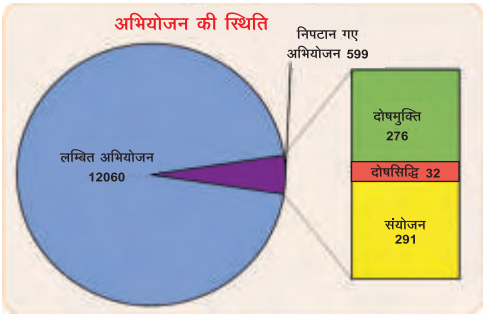
विभाग ने सूचित किया कि अंसग्रहीत मांग में विभिन्न कारणों का योगदान था (चार्ट 1.8)। असंग्रहीत मांग ₹ एक लाख करोड़ (44.6 *प्रतिशत)* इस कारण से थी क्योंकि वसूली के लिए कोई परिसम्पत्ति नहीं थी अथवा कम्पनियां परिसमापन/बीआईएफआर के अधीन थी।

कर के भुगतान में होने वाली चूकें कर वसूली अधिकारियों (टीआरओ) को भेजी जाती हैं जो निर्धारितियों से प्राप्य बकाया राशि का उल्लेख करते हुए एक प्रमाण-पत्र बनाते हैं और राशि की वसूली की कार्रवाई करते हैं। वसूली तन्त्र अपर्याप्त है क्योंकि वसूल न की गई प्रमाणित मांग 2005-06 में ₹ 27,209 करोड़ (86 *प्रतिशत*) से बढ़ कर 2009-10 में ₹ 95,122.4 करोड़ (96.6 *प्रतिशत*) हो गई। इसमें 2008-09 में ₹ 27,461 करोड़ की तुलना में केवल पिछले वर्ष में ही तीन गुणा वृद्धि हुई।

बोर्ड को प्रत्येक निर्धारण अधिकारी के लिए लक्ष्य नियत करते हुए वर्तमान तथा बकाया मांग की वसूली के लिए समयबद्ध कार्य योजना बनानी चाहिए। वसूली की कार्रवाई की टीआरओ की जवाबदेही को बढ़ा कर तथा उपलब्धियों के लिए प्रोत्साहन देकर प्रभावी बनाई जा सकती है।

1.10 अभियोजन की स्थिति

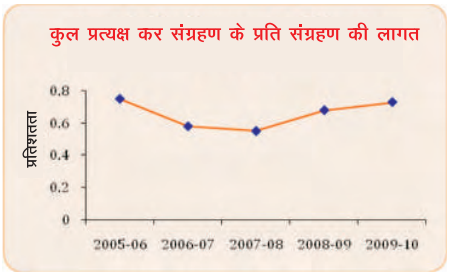
चार्ट 1.9: अभियोजन की स्थिति



विभाग ने 2009-10 तक कर अपवंचन के 12,060 मामलों में अभियोजन की कार्रवाई शुरू की थी। केवल 599 मामले (कुल मामलों का 5 *प्रतिशत*) निपटाए गए, जिनमें से 276 मामले दोषमुक्ति के पाए गए (चार्ट 1.9)। बोर्ड को निपटान की कम गति के कारणों का विश्लेषण करना चाहिए। निवारक के रूप में अभियोजन की प्रभावकारिता सुनिश्चित करने के लिए अभियोजन की उच्च दर का भी विश्लेषण करना चाहिए।

1.11 कर संग्रहण की लागत

चार्ट 1.10: कर संग्रहण की लागत



प्रत्यक्ष कर संग्रहण की कुल लागत (चार्ट 1.10) ने 2005-06 में 0.75 *प्रतिशत* से 2007-08 में 0.55 *प्रतिशत* की घटती हुई प्रवृत्ति दर्शाई। 2008-09 और 2009-10 में लागत में वृद्धि मुख्यतः स्थापना लागत में वृद्धि के कारण हुई थी।

1.12 प्रतिदाय मामले एवं प्रतिदायों पर प्रदत्त ब्याज

जहां प्रदत्त कर भुगतान योग्य कर की राशि से अधिक होता है, वहां निर्धारिती भुगतान की गयी अधिक राशि के प्रतिदाय के हकदार होते हैं। ऐसे प्रतिदाय की राशि पर निर्धारित दर पर साधारण ब्याज देय होता है। अपील अथवा अन्य कार्यवाहियों में पारित किसी आदेश के परिणामस्वरूप भी प्रतिदाय दिए जाते (ब्याज सहित) हैं। प्रत्यक्ष प्रतिदाय दावों के लम्बन के परिणामस्वरूप ब्याज के माध्यम से सरकार से राजस्व का बाह्यः प्रवाह होता है।

48 लाख प्रत्यक्ष प्रतिदाय दावों में से, विभाग ने 2009-10 में 28.6 लाख (59.6 *प्रतिशत*) दावों का निपटान किया। लम्बन-दर 2005-06 में 22.5 *प्रतिशत* से बढ़कर 2009-10 में 40.4 *प्रतिशत* हो गई है।

सरकार ने 2009-10 में निगम कर तथा आय कर के कुल संग्रहण ₹ 4,24,713 करोड़ में से ₹ 57,101 करोड़ वापिस किए हैं जिनमें ₹ 12,951 करोड़ (22.7 *प्रतिशत*) का ब्याज शामिल है। 2008-09 में प्रतिदायों पर प्रदत्त ब्याज ₹ 3,58,529 करोड़ के कुल संग्रहण में से ₹ 5,778 करोड़ (प्रतिदाय की ₹ 39,097 करोड़ की राशि का 14.8 *प्रतिशत*) था। प्रतिदायों पर ब्याज को प्रत्यक्ष प्रतिदाय मामलों के परिदृश्य में भी देखा जाना चाहिए जो 2005-06 में 5.7 लाख से बढ़कर 2009-10 में 19.4 लाख हो गए जो 240 *प्रतिशत* की वृद्धि को दर्शाते हैं।

1.12.1 प्रतिदायों पर ब्याज का गलत लेखांकन

हमने पहले टिप्पणी[15] की थी कि सरकार प्रतिदायों पर प्रदत्त ब्याज के लिए लेखांकन की गलत विधि का अनुसरण कर रही थी। ब्याज भुगतान, भारत की समेकित निधि पर एक प्रभार है और इसलिए उसका एक समुचित बजटीय तन्त्र के माध्यम से भुगतान किया जाता है। तद्नुसार, लघु शीर्ष "प्रतिदायों पर ब्याज" को मुख्य शीर्ष "2020-आय एवं व्यय पर करों का संग्रहण" के अन्तर्गत परिचालित किया जाना चाहिए। तथापि, 2009-10 के बजट अनुमानों में "प्रतिदाय पर ब्याज" के लिए कोई बजट प्रावधान नहीं किया गया था तथा प्रतिदायों पर ₹ 12,950.8 करोड़ के ब्याज पर व्यय को राजस्व में कटौती के रूप में माना गया था। राजस्व में कटौती के रूप में प्रतिदाय पर ब्याज का लेखांकन गलत है क्योंकि इस ब्याज को कभी भी पहली बार संग्रहीत नहीं किया गया था।

अधिक कर के विलम्बित प्रतिदायों पर ब्याज को बजट में व्यय की मद के रूप में लिया जाना चाहिए जो वास्तव में 2001-02 के बजट अनुमानों में किया गया था जब ₹ 92 करोड़ का प्रावधान अधिक कर के लम्बित प्रतिदाय पर ब्याज के प्रति मुख्य शीर्ष "2020-आय एवं व्यय पर करों का संग्रहण" के अधीन "प्रत्यक्ष कर" में किया गया था। तथापि, तदनन्तर संशोधित अनुमान अवस्था पर अधिक प्रतिदाय पर ब्याज को घटा प्राप्ति के रूप में दर्शाने वाली पूर्व प्रथा बदल दी गई थी। गलत प्रथा का अभी भी अनुसरण किया जा रहा है और उसे सुधारा जाना चाहिए। इसके उत्तर में विभाग ने बताया कि यह उच्चतम स्तर पर लिया गया एक नीतिगत निर्णय है।

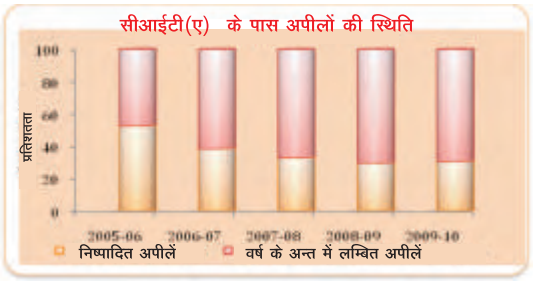
1.13 अपील मामले

एक असन्तुष्ट करदाता का आयकर आयुक्त (अपील) के माध्यम से आयकर विभाग के साथ कर की मांग पर विवाद करने का अधिकार है। सीआईटी(ए) के आदेशों के विरूद्ध दूसरी अपील आयकर अपीलीय न्यायाधिकरण (आईटीएटी) के पास की जाती है जो विधि मंत्रालय के अधीन कार्य करता है। आईटीएटी के आदेश से उत्पन्न विधि के किसी भी प्रश्न पर, एक करदाता उच्च न्यायालय एवं सर्वोच्च न्यायालय में उत्तरोत्तर अपील कर सकता है। सीआईटी(ए) तथा उससे आगे के आदेशों के विरूद्ध अपील का समरूप अधिकार विभाग के पास भी उपलब्ध है।

[15] 2004, 2005, 2006, 2007 2008, 2009 और 2009-10 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में

1.13.1 सीआईटी(ए) के पास लम्बित अपीलें

चार्ट 1.11: निपटाई गई तथा लम्बित अपीलें



बोर्ड के अनुदेशों के अनुसार एक सीआईटी (अपील) को प्रति मास कम से कम 60 अपीलों और एक वर्ष में कुल 720 अपीलों का निपटान करना अपेक्षित है। इस प्रकार 151 सीआईटी (अपीलों) की पद संख्या के आधार पर वर्ष के दौरान 1.1 लाख अपीलों का निपटान किया जा सकता था। सीआईटी(ए) को 2009-10 के दौरान 2,60,700 मामलों का निपटान करना अपेक्षित था। इनमें से केवल 0.8 लाख (30.6 *प्रतिशत*) अपीलों का निपटान किया गया था (चार्ट 1.11) तथा 2009-10 के दौरान प्रति सीआईटी(ए) औसत वार्षिक निपटान केवल 528 अपीलों का था। सीआईटी(ए) के पास अपीलों में लम्बित मामलों में अवरूद्ध राशि 2009-10 में ₹ 2.2 लाख करोड़ थी जो भारत सरकार के संशोधित राजस्व घाटे के 66.9 *प्रतिशत* के बराबर है।

1.13.2 इसके अतिरिक्त, उच्च स्तरों (आईटीएटी/उच्च न्यायालय/सर्वोच्च न्यायालय) पर अपीलों में अवरूद्ध राशि 31 मार्च 2010 को 60,246 मामलों में ₹ 91,087 करोड़ थी।

1.14 आन्तरिक लेखापरीक्षा

आन्तरिक लेखापरीक्षा विभागीय नियंत्रण का एक महत्वपूर्ण भाग है जो इस बात का आश्वासन प्रदान करता है कि मांगों/प्रतिदायों को अधिनियम के प्रावधानों को सही ढंग से लागू करके बिल्कुल सही संसाधित (process) किया जाता है।

विभाग ने आन्तरिक लेखापरीक्षा के प्रभावी तथा पूरक गठन के लिए जून 2007 से एक नई आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रणाली शुरू की जिसमें निर्धारण कार्य तथा लेखापरीक्षा कार्य पृथक विशिष्ट विंगों को सौपे जाते हैं। प्रत्येक सीआईटी (लेखापरीक्षा) के अन्तर्गत एक अतिरिक्त सीआईटी होगा जो उच्च मूल्य मामलों की आन्तरिक लेखापरीक्षा तथा उप/सहायक सीआईटीज़ की अध्यक्षता में विशेष लेखापरीक्षा दल (एसएपी) तथा आईटीओज़ की अध्यक्षता में आन्तरिक लेखापरीक्षा दल (आईएपी) के लेखापरीक्षा कार्य के पर्यवेक्षण के लिए उत्तरदायी होगा। प्रत्येक अतिरिक्त सीआईटी, एसएपी तथा आईएपी द्वारा एक वर्ष में लेखापरीक्षित किए जाने वाले मामलों की न्यूनतम संख्या क्रमशः 50, 300 तथा 1,300 (600 निगमित मामले तथा 700 गैर-निगमित मामले) होगी।

आन्तरिक लेखापरीक्षा विंग ने, विंग की पद संख्या के आधार पर 2009-10 के दौरान लेखापरीक्षा के लिए 2,53,300 मामलों की योजना बनाई। जिनमें से लक्ष्य का 69.8 *प्रतिशत* प्राप्त करते हुए 1,76,840 मामले पूरे किए गए।

आन्तरिक लेखापरीक्षा ने वर्ष 2009-10 के दौरान लेखापरीक्षित निर्धारणों में 14,577 आपत्तियां उठाई थी जिनका धन मूल्य ₹ 1,224.8 करोड़ था। निर्धारण इकाईयों से प्राप्त उत्तर के आधार पर, आन्तरिक लेखापरीक्षा ने 6,434 मामलों का निपटान किया था जिनका धन मूल्य ₹ 657.6 करोड़ था।

तथापि, हमने आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा पहले लेखापरीक्षित निर्धारण में कई आपत्तियां ढूंढी। हमने देखा कि आन्तरिक लेखापरीक्षा ने 2009-10 में 2,142 निर्धारणों की लेखापरीक्षा की थी जहां हमने गलतियां बताई परन्तु उन गलतियों का आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा पता नहीं लगाया गया था।

इस प्रतिवेदन में शामिल किए गए 453 ड्राफ्ट पैराग्राफों में से, आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा केवल 52 मामले (11.5 *प्रतिशत*) देखे गए थे और जिनमें उनके द्वारा उनमें कोई गलती नहीं ढूंढी गई थी जो आन्तरिक लेखापरीक्षा की गुणवत्ता में सुधार की आवश्यकता को दर्शाता है।

आन्तरिक लेखापरीक्षा में विभागीय अनुक्रिया को भी सुधारा जाना चाहिए। आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा उठाई गई प्रमुख आपत्तियों में से निर्धारण अधिकारियों द्वारा 2009-10 में केवल 12.6 *प्रतिशत* आपत्तियों पर ही कार्रवाई हुई थी। कुल विलम्बिता 2008-09 में ₹ 3,404.2 करोड़ के कर प्रभाव वाले 21,299 मामलों से बढ़ कर 2009-10 में ₹ 3,971.4 करोड़ के कर प्रभाव वाले 29,442 मामलों तक पहुंच गई।