अध्याय 1: प्रस्तावना

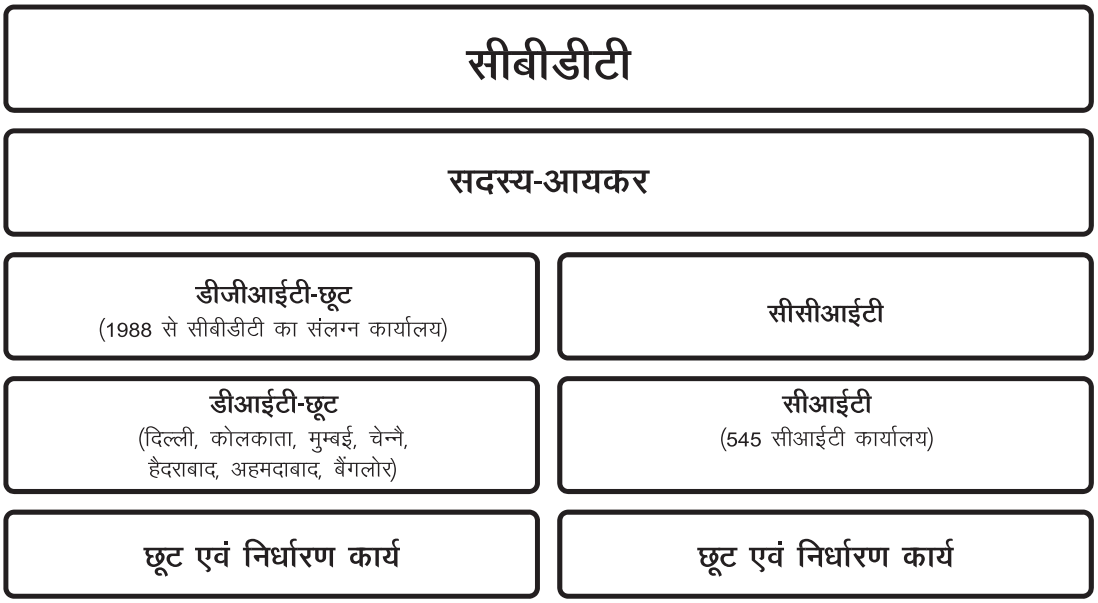
प्रस्तावना

1.1 आयकर अधिनियम, 1961 (अधिनियम) कुछ क्षेत्रों जैसे परोपकार, धर्म, चिकित्सा एवं शिक्षा इत्यादि से संबंधित सामाजिक उद्देश्यों को पूरा करने एवं बढ़ावा देने के लिए परोपकारी अथवा धार्मिक गतिविधियों में लगे विभिन्न न्यासों, संघों, संस्थाओं एवं अन्य संगठनों को कर की छूट प्रदान करता है। आयकर विभाग (आईटीडी) कर छूट प्रावधानों को लागू करने के लिए उत्तरदायी है। आईटीडी यह भी सुनिश्चित करता है कि वास्तविक एवं पात्र संस्थाओं एवं न्यासों की आय को ही आय कर के उद्‌गहण से छूट प्राप्त हो एवं उनके द्वारा कर की सही राशि का भुगतान हो।

संगठनात्मक ढ़ाँचा

1.2 1988 में गठित महानिदेशक आयकर-छूट (डीजीआईटी-ई) छूट के कुछ मामलों में अधिसूचनाएं जारी करने के लिए एवं अन्य मामलों में केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (सीबीडीटी) द्वारा जारी की जाने वाली अधिसूचना के लिए छूट की सिफारिश करने के लिए उत्तरदायी है, डीजीआईटी-ई की सहायतार्थ बड़े/मेट्रो स्टेशनों में निदेशक आयकर-छूट (डीआईटी-ई) के कार्यालय गठित किये गए थे। मेट्रो स्टेशनों में डीआईटी-ई के चार कार्यालय 1988 से परिचालन में हैं। डीआईटी-ई बैंगलोर एवं हैदराबाद 2001 से कार्य कर रहे हैं। इन कार्यालयों में मुख्यतः दो क्रियाशील विंग नामतः छूट विंग एवं निर्धारण विंग हैं। छूट विंग पंजीकरण/ अनुमोदन/ अधिसूचना देने की/ प्रक्रिया से संबंधित है जबकि निर्धारण विंग धर्मार्थ न्यासों/ संस्थाओं के निर्धारण के लिए उत्तरदायी है।

1.3 गैर-मैट्रो/छोटे स्टेशनों में, आयकर के संबंधित मुख्य आयुक्त (सीसीआईटी) डीजीआईटी-ई के क्रिया कलापों का निर्वहन करते है एवं आयकर अधिकारियों (आईटीओज़) के साथ-साथ आयकर आयुक्त (सीआईटी), अतिरिक्त/संयुक्त/ उप/सहायक आयकर आयुक्त द्वारा सहायता प्राप्त करते हैं। सीआईटी पर सामान्य निर्धारण कार्य के अलावा न्यासों के पंजीकरण एवं निर्धारण की दोहरी जिम्मेदारी है। धर्मार्थ न्यासों/ संस्थाओं को छूट एवं निर्धारण के लिए उत्तरदायी आईटीडी का संगठनात्मक ढांचा नीचे दिया गया है।



1.4 31 मार्च 2012 को डीआईटी-ई कार्यालयों[1] की संस्वीकृत कार्मिक संख्या एवं व्यक्ति स्थिति तालिका 1.1 में दी गई है।

तालिका 1.1 संस्वीकृत कार्मिक संख्या एवं व्यक्ति स्थिति

संवर्ग	संस्वीकृत कार्मिक संख्या	व्यक्ति स्थिति	रिक्त
डीआईटी-ई	7	7	0
अति/जेडीआईटी-ई	8	7	1
डीडीआईटी/एडीआईटी-ई	19	18	1
आईटीओ/टीआरओ	25	28	लागू नहीं

हमने यह विषय क्यों चुना

1.5 पहले हमने "महानिदेशक आयकर (छूट) की कार्यशैली, कोलकात्ता[2] ", "निजी अस्पतालों एवं नर्सिंग होम का निर्धारण[3] ", " निजी स्कूलों, कॉलेज एवं कोचिंग सेन्टरों का निर्धारण[4] ", एवं " खेल संघो/संस्थाओं एवं खिलाड़ियों का निर्धारण[5] " पर समीक्षा के तहत छूटों की योजनाओं की कार्यशैली की जाँच की थी। हमने पंजीकरण/छूट प्रदान करने में प्रक्रियात्मक कमियों एवं अधिनियम में विसंगतियां बताई।

1.6 लोक लेखा समिति (पीएसी) ने " निजी स्कूलों, कॉलेजों एवं कोचिंग सेन्टरों का निर्धारण " पर समीक्षा का चयन किया, इसने अन्य बातों के साथ-साथ शैक्षणिक संस्थाओं का डाटाबेस बनाने एवं अधिनियम की धारा 11,12 एवं 10 (23सी) में उपलब्ध छूटों की अतिच्छादन प्रवृत्ति

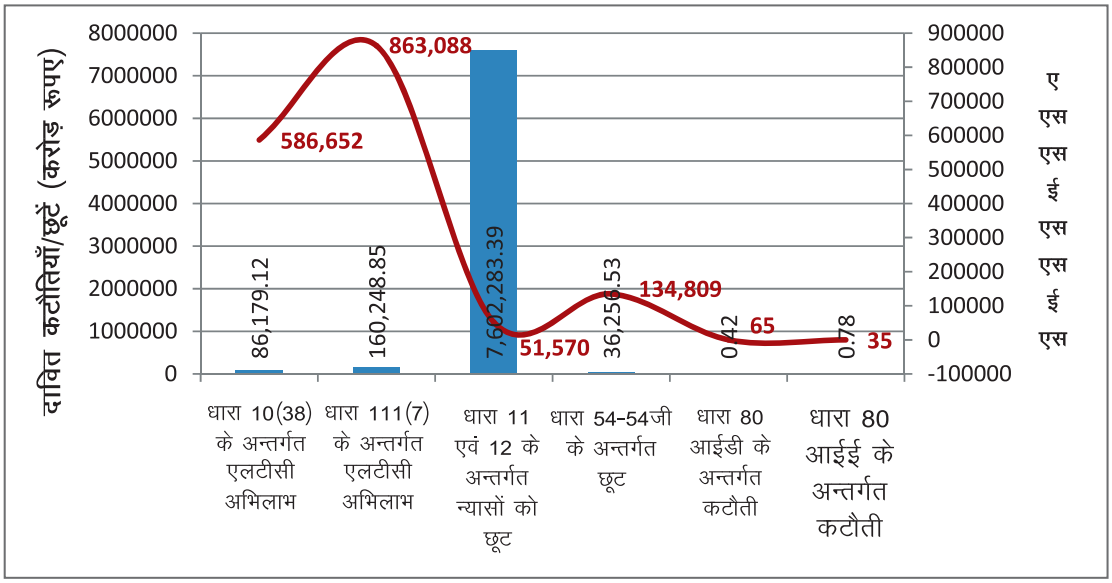
---

[1] एसएस एवं पीआईपी में दिल्ली का डीआईटी-ई कार्यालय सम्मिलित नहीं है।
[2] सीएजी की 2001 की प्रतिवेदन संख्या 12 ए का अध्याय V
[3] सीएजी की 2002 की प्रतिवेदन संख्या 12 ए का अध्याय III
[4] सीएजी की 2004 की प्रतिवेदन संख्या 13 का अध्याय III
[5] सीएजी की 2007 की प्रतिवेदन संख्या 8 का अध्याय III

को दूर करने के लिए सिफारिश[6] की। अधिनियम की ये धाराएं धर्मार्थ न्यासों एवं संस्थाओं पर लागू होती हैं। पीएसी ने देश में विभिन्न संस्थाओं द्वारा शिक्षा के तेजी से वाणिज्यिक दोहन के विरूद्ध प्रभावशाली कर निवारण की आवश्यकता पर भी बल दिया।

1.7 हाल के कुछ वर्षों में शिक्षा, सामाजिक एवं चिकित्सा के क्षेत्रों में गैर-सरकारी संगठनों एवं संस्थाओं की तेजी से वृद्धि हुई है जो अपनी परोपकारी एवं धर्मार्थ गतिविधियों से होने वाली अपनी आय पर कर से छूट पाने के लिए अधिनियम के प्रावधानों के तहत पंजीकृत हो रहे हैं। बहुत से प्राइवेट स्कूल, कालेज, कोचिंग सेन्टर, अस्पताल, स्थानीय प्राधिकरण इत्यादि कर छूट प्राप्त करने के लिए धर्मार्थ न्यासों/ संस्थाओं के रूप में चल रहे हैं। समय-समय पर इन संगठनों एवं संस्थाओं के धर्मार्थ स्वरूप पर प्रश्न उठाए गए हैं। चार्ट 1.1 निर्धारितियों द्वारा नि.व. 11[7] में दावा की गई कटौतियों/छूटों को दर्शाता है जैसाकि निर्धारण सूचना प्रणाली (एएसटी) में दर्ज किया गया है। चार्ट 1.1 से यह स्पष्ट है कि केवल 3 प्रतिशत निर्धारितियों (51,570 न्यास) ने कुल 96 प्रतिशत कटौतियों/छूटों (₹ 76,02,283 करोड़) का दावा किया था।

चार्ट 1.1:वि.व. 11 में निर्धारितियों द्वारा दावा की गई कटौतियॉ/छूटें



1.8 चूंकि न्यास कुल छूटों का बड़ा हिस्सा प्राप्त कर रहे हैं, हमने पंजीकरण एवं निर्धारण प्रक्रियाओं की योजना पर आश्वासन प्राप्त करने के लिए " धर्मार्थ न्यासों एवं संस्थाओं को छूट " पर निष्पादन लेखापरीक्षा की।

---

[6] लोक लेखा समिति 2006-07, छत्तीसवाँ प्रतिवेदन, चौदहवी लोक सभा, (12/12/2006)

[7] डीजीआईटी-प्रणाली, नई दिल्ली द्वारा उपलब्ध कराया गया डाटा।

विधिक प्रावधान

1.9 धर्मार्थ न्यासों एवं संस्थाओं (न्यासों) को प्रदान किये गए पंजीकरण/अनुमोदन सीआईटी द्वारा धारा 12ए एवं डीजीआईटी द्वारा धारा10 (23सी) के तहत अनुमत हैं। रिटर्नों के भरे जाने सहित ऐसी संस्थाओं द्वारा प्राप्त धन के उपयोग, संस्वीकृति के लिए अधिसूचना जारी करने एवं कराधान से छूट की अनुमति से संबंधित अन्य प्रासंगिक प्रावधान अधिनियम के अन्तर्गत अधिनियम की धारा 2(15),2(24) (iiए), 10(23सी), 11,12,12एए, 13,80जी, 115 बीबीसी, 139 (4ए) एवं 139(4सी) में उपलब्ध हैं (**अनुबंध** 1)। इसके अतिरिक्त, न्यासों के पंजीकरण/अनुमोदन एवं निर्धारण के संबंध में सीबीडीटी द्वारा जारी किये गए कुछ अनदेश एवं परिपत्र तथा न्यायिक निर्णय हैं।

लेखापरीक्षा उद्देश्य

1.10 हमारे अध्ययन के उद्देश्य यह आश्वासन प्राप्त करना है कि

क. अनुमति योग्य धर्मार्थ-एवं धार्मिक गतिविधियों में लगे किसी न्यास/संस्था/संगठन द्वारा पंजीकरण/अनुमोदन/अधिसूचना के लिए आवेदन पर प्रक्रिया सीमित विद्यमान कानूनों के अनुसार हो।

ख. निर्धारण के दौरान ऐसी संस्था द्वारा दावा की गई छूटें इसके लिए निर्धारित की गई शर्तों की पूरी संतुष्टि के बाद अनुमत की गई हैं एवं अन्य विद्यमान कर प्रावधानों की अनुपालना की गई है।

ग. अधिनियम में छूटों से संबंधित उपलब्ध प्रावधानों के संभावित एवं सूचित किये गए दुरूपयोग के क्षेत्र में आवश्यक जाँच/नियंत्रण के लिए आईटीडी में उपयुक्त तंत्र विद्यमान है।

घ. आईटीडी संचय एवं विदेशी दान की निगरानी एवं उपयोग उपयुक्त रूप से किया जा रहा है।

ड़ क्या छूटों से संबंधित अधिनियम के प्रावधानों में अपर्याप्तताएँ विद्यमान हैं।

लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र

1.11 समीक्षा में निम्नलिखित सम्मिलित हैः

क. धारा 12ए के अन्तर्गत परोपकारी एवं धार्मिक गतिविधियों में लगे सभी चिन्हित न्यासों/ संस्थाओं का पंजीकरण;

ख. धारा 10(23सी) के अन्तर्गत सभी चिन्हित विश्वविद्यालयों, शैक्षणिक संस्थाओं, अस्पतालों एवं अन्य निधियों अथवा संस्थाओं का अनुमोदन ;

ग. धारा 80जी (5) के अन्तर्गत दान एवं अनुमोदन प्राप्त कर रही सभी चिन्हित संस्थाओं के संबंध में जारी की गई अधिसूचनाएँ एवं

घ. वित्तीय वर्ष (वि.व.)09 से वि.व. 11 के दौरान एवं लेखापरीक्षा की तिथि तक पूरे हुए सभी चिन्हित धर्मार्थ अथवा धार्मिक न्यास अथवा संस्थाओं का निर्धारण।

नमूना आकार

1.12 हमने संवीक्षा मामलों में 100 *प्रतिशत* निर्धारण के साथ न्यास सर्किलों/वार्डों में 100 प्रतिशत इकाईयाँ एवं सार निर्धारण मामलों का 30 *प्रतिशत* कवर किया। कम्पनी सर्किल/ वार्डों के संबंध में धारा 25 कम्पनियों सहित, हमने संवीक्षा मामलों में 30 प्रतिशत निर्धारणों की जाँच के साथ 30 प्रतिशत इकाईयों को कवर किया। मिश्रित सर्किलों/वार्डों के संबंध में, हमने संवीक्षा मामलों में 50 प्रतिशत की जाँच के साथ 10 प्रतिशत इकाईयों को कवर किया। हमने 554 इकाईयों में कुल निर्धारण लेखापरीक्षा संवीक्षा के लिए चिन्हित 1,36,639[8] निर्धारण किये जिसमें से 81,421[9] मामलों की नमूना जाँच की गई।

लेखापरीक्षा कार्य-प्रणाली

1.13 हमने प्रपत्र आईटीआर 7 में दी गई सूचना के संदर्भ में संबंधित डीआईटी (ई)/सीसीआईटी/सीआईटी के कार्यालयों से धारा 12ए, 10(23) एवं 80जी (5) के अन्तर्गत छूट प्राप्त करने के लिए धर्मार्थ अथवा धार्मिक गतिविधियों में लगे न्यासों/ संस्थाओं/संगठनों के पंजीकरण/अनुमोदन/ अधिसूचना से संबंधित डाटा संग्रह किया एवं की गई टिप्पणियों एवं समीक्षा के विभिन्न पहलुओं को ध्यान में रखते हुए उसे तदनुसार संकलित किया।

आभार

1.14 हमने 10 अप्रैल 2012 को सीबीडीटी के साथ एक एंट्री कान्फ्रेस आयोजित की जिसमें हमने लेखापरीक्षा उदेश्यों/कार्यक्षेत्र एवं लेखापरीक्षा जाँच के मुख्य केन्द्र बिन्दुओं की व्याख्या की। भारतीय लेखा एवं लेखापरीक्षा विभाग लेखापरीक्षा को सुगम बनाने में आईटीडी के सहयोग के लिए आभार व्यक्त करता है।

1.15 हमने अप्रैल 2013 में मंत्रालय को उनकी टिप्पणियों के लिए मसौदा निष्पादन रिपोर्ट जारी की। मई 2013 में मंत्रालय के उत्तर की प्राप्ति के बाद, हमने अपने निष्कर्षो एवं सिफारिशें पर चर्चा करने के लिए एग्जिट कान्फ्रैन्स आयोजित की। हमने दोबारा जून 2013 में उनकी और टिप्पणियों के लिए मंत्रालय के विचारों वाली मसौदा निष्पादन रिपोर्ट जारी की। मंत्रालय ने जुलाई 2013 में अपनी टिप्पणियाँ प्रस्तुत की जिसे हमने जहॉ भी संभव हो सका, इस रिपोर्ट में सम्मिलित किया है।

---

[8] संवीक्षा मामलेः 17,295 एवं संक्षिप्त मामलेः 1,19,344

[9] संवीक्षा मामले 15538 तथा संक्षिप्त मामले 65,883