अध्याय II: लेखापरीक्षा अधिदेश, उत्पाद और प्रभाव

2.1 प्राप्तियों की लेखापरीक्षा हेतु सीएजी के प्राधिकार

2.1.1 सी एण्ड एजी के डीपीसी अधिनियम, 1971 की धारा 16, नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को भारत सरकार और प्रत्येक राज्य की सरकारों और विधानसभा वाले प्रत्येक संघ राज्य क्षेत्र की सभी प्राप्तियों (राजस्व और पूँजी दोनों) की लेखापरीक्षा करने और स्वयं की संतुष्टि के लिए कि नियमों और क्रियाविधियों को राजस्व के निर्धारण, संग्रहण और उचित आबंटन पर प्रभावी नियन्त्रण रखने के लिए बनाया गया है और उनका विधिवत पालन किया जा रहा है, का प्राधिकार प्रदान करती है। लेखा और लेखापरीक्षा नियमावली, 2007 में प्राप्ति लेखापरीक्षा हेतु निम्नवत सिद्धांतों का उल्लेख किया गया है:

2.2 प्रणालियों और क्रियाविधियों की जाँच और उनकी प्रभावोत्पादकता

2.2.1 प्राप्तियों की लेखापरीक्षा में निम्नवत के बारे में प्रणालियों एवं क्रियाविधियों और उनकी क्षमता की जाँच को शामिल किया जाता है:

क. संभावित कर निर्धारितियों की पहचान, कानूनों के अनुपालन को सुनिश्चित करने के साथ-साथ कर अपवंचन का पता लगाना और रोकना;

ख. अन्य समान मामलों की समीक्षा सहित, यदि आवश्यक हो, धोखे, चूक या गलती के माध्यम से राजस्व की हानि की तुरन्त जाँच;

ग. शास्तियों के उदग्रहण और अभियोग चलाने सहित विवेकाधिकार शक्तियों को उपयुक्त रूप से प्रयोग करना;

घ. विभागीय अपीलीय अधिकारियों द्वारा पारित आदेशों पर सरकार के हितों को सुरक्षित रखने के लिए उपयुक्त कार्यवाही;

ङ. कोई योजना जिसे समय -समय पर सरकार द्वारा प्रारम्भ किया जाए;

च. राजस्व प्रशासन को सुदृढ करने या सुधारने के लिए आरंभ किये गये कोई उपाय;

छ. राशि जो बकाया में हो, बकाया के अभिलेखों का रख-रखाव और बकाया राशियों की वसूली हेतु की गई कार्रवाई ;

ज. समुचित सावधानी से दावों का अनुसरण करना और उपयुक्त औचित्य और उचित प्राधिकार के अलावा उन्हें न तो परित्यक्त किया गया है, और न ही कम किया गया है;

झ. अन्य गौण और निर्धारण रहित कार्यों जिनमें विभाग द्वारा किया गया व्यय शामिल है;

ञ. लक्ष्यों की प्राप्ति, प्राप्तियों का लेखांकन और रिपोर्टिंग और उनका लेखा अभिलेखों के साथ प्रति सत्यापन और समाधान; प्रतिदायों, कटौतियों, ड्रा बैक, छूटों और कमियों की राशियों के संबंध में यह देखना कि उनका सही ढंग से निर्धारण और लेखांकन किया गया हैं; और

ट. कोई भी अन्य मामला जिसे नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा अवधारित किया जाए।

2.3 लेखापरीक्षा उत्पाद

2.3.1 लेखापरीक्षा अधिदेश और लेखा और लेखापरीक्षा नियमावली, 2007 के नियम 205 के अनुसरण में, हम संविधान के अनुच्छेद 151 के अन्तर्गत वार्षिक अनुपालन लेखापरीक्षा रिपोर्ट और आवधिक निष्पादन लेखापरीक्षा रिपोर्टें राष्ट्रपति को प्रस्तुत करने के लिए तैयार करते हैं। भारत के सी एण्ड एजी के पास लेखा और लेखापरीक्षा नियमावली, 2007 के नियम 205 के अन्तर्गत लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के स्वरूप, विषय-वस्तु और प्रस्तुतीकरण के समय के निर्धारण का प्राधिकार है।

2.3.2 इस अनुपालन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में मंत्रालय[23] को जारी किए गए 459 उच्च मूल्य और महत्वपूर्ण मामलों पर चर्चा की गई है। *परिशिष्ट* 5 में ऐसे मामलों का ब्यौरा दर्शाया गया है। तालिका 2.1 में ऐसे मामलों[24] का वर्गवार ब्यौरा दर्शाया गया है। हमने कुछ महत्वपूर्ण मामलों की चर्चा अध्याय III और IV में की है।

तालिका 2.1: उच्च मूल्य वाली गलतियों के मामलों के श्रेणी-वार ब्यौरे **(₹ करोड़ में)**

श्रेणी	नि. कर		आ. कर		योग	
	सं.	कर प्रभाव	सं.	कर प्रभाव	सं.	कर प्रभाव
क. निर्धारणों की गुणवत्ता	122	774.41	38	50.78	160	825.19
ख. कर रियायतें/छूटों/ कटौतियों का प्रबंधन	146	1,005.48	35	80.06	181	1,085.54
ग. चूकों के कारण निर्धारण से बच गई आय	36	251.80	47*	29.10	83	280.90
घ. कर/ब्याज का अधि प्रभार	28	162.06	7	13.81	35	175.87
योग	**332**	**2,193.75**	**127***	**173.75**	**459**	**2,367.50**

* ₹ 1.88 करोड़ के कर प्रभाव के धन के कम निर्धारण के 17 मामलों सहित

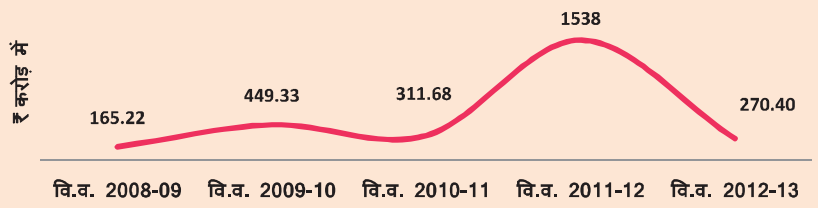
23 *वित्त मंत्रालय, केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड*

24 *उप-श्रेणीवार ब्यौरे परिशिष्ट 6 में हैं।*

2.4 लेखापरीक्षा के कहने पर वसूली

2.4.1 हमारे द्वारा इंगित करने पर आईटीडी ने निर्धारिणों में त्रुटियों में सुधार करने पर मांग को उठाने से विगत पांच वर्षों में ₹ 2734.63 करोड़ की वसूली की। इसमें वित्तीय वर्ष 2012-13 में ₹ 270.4 करोड़ की वसूली भी शामिल है। नीचे दिया गया चार्ट 2.1 वि.व. 2011-12 में वसूली में अचानक बढ़ोतरी दर्शाता है जो वि.व. 2012-13 में घट गई।

चार्ट 2.1: वसूली की प्रवृत्ति



2.5 त्रुटियों की घटना

2.5.1 आईटीडी ने वित्तीय वर्ष 2011-12 में 2,32,610 संवीक्षा निर्धारण पूरे किये जिनमें से हमने 2,15,224 मामलों की चांज की। लेखापरीक्षा में की गई जाँच में निर्धारण में 17,028 मामलों में त्रुटियाँ थीं जो औसतन 7.9 *प्रतिशत* थीं (*परिशिष्ट* 7) जो पिछले साल के औसत (6.1 *प्रतिशत*) से अधिक थी।

2.5.2 नीचे दी गई तालिका 2.2 में वित्तीय वर्ष 2012-13 के दौरान निर्धारण में त्रुटियों का ब्यौरा दिर्शाया गया है।

तालिका 2.2: निर्धारणों में त्रुटियों का कर वार ब्यौरा (₹ करोड़ में)

श्रेणी	मामले	कर प्रभाव
क. निगम कर और आयकर	16,865	12,599
ख. धनकर	1,072	28
ग. अन्य प्रत्यक्ष कर	372	47
जोड़	**18,309**[25]	**12,674**

टिपप्णी: उपरोक्त सभी निष्कर्ष और उसके बाद के सभी निष्कर्ष चयनित निर्धारिणों की लेखापरीक्षा पर एक मात्र रूप से आधारित हैं।

25 वित्तीय वर्ष 2011-12 के दौरान पूर्ण हुए और वित्तीय वर्ष 2012-13 के दौरान लेखापरीक्षित संवीक्षा निर्धारिणों के संबंध में पैराग्राफ 2.5.1 में त्रुटियों के साथ निर्धारिणों की संख्या दर्शाइे गई है। तालिका 2.2 में दिए गए 18,309 मामले वित्तीय वर्ष 2012-13 के दौरान लेखापरीक्षित सभी मामलों से संबंधित है जिसमें पहले पूरे हुए निर्धारण भी शामिल हैं।

2.5.3 ₹ 23,663 करोड़ के कर प्रभाव वाले 17,028 मामलों में से ₹ 1,106 करोड़ के कर प्रभाव वाले 2,462 मामले अधिक निर्धारण से संबंधित थे।

2.5.4 नीचे दी गई तालिका 2.3 निगम कर और आयकर से संबंधित कम निर्धारण के वर्ग वार ब्यौरे दर्शाती है। *परिशिष्ट* 8 उनके तहत् उप-श्रेणियों के संबंध में ब्यौरे दर्शाता है।

तालिका 2.3: त्रुटियों का श्रेणी-वार ब्यौरा		(₹ करोड़ में)
श्रेणी	**मामले**	**कर प्रभाव**
क. निर्धारणों की गुणवत्ता	4,527	2,407
ख. कर रियायतों/छूटों/कटौतियों का प्रबंधन	6,906	7,299
ग. चूकों के कारण निर्धारण से बच गई आय	2,620	2,148
घ. अन्य	2,812	745
जोड़	**16,865**	**12,599**

2.6 लेखापरीक्षा पर प्रतिक्रिया

2.6.1 हमने लेखापरीक्षा के विभिन्न स्तरों पर लेखा परीक्षित इकाइयों से प्रतिक्रियाऐं प्राप्त की। स्थानीय लेखापरीक्षा के पूरा होने पर, हमने आईटीडी को टिप्पणियों हेतु स्थानीय लेखापरीक्षा रिपोर्ट (एलएआर) जारी की। इसके अतिरिक्त, इनमें से महत्वपूर्ण और अधिक मूल्य वाले मामलों को हमने लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल करने से पहले टिप्पणियों के लिए मंत्रालय को जारी किए।

2.6.2 सीबीडीटी ने अनुदेश (2006) जारी किये कि एलएआर के उत्तर छः सप्ताह के अंदर दिये जाने चाहिए। निर्धारण अधिकारियों (एओज) को मांगों में त्रुटियाँ सही करने के लिए दो महीनों में उपचारात्मक कार्रवाई आरंभ करनी अपेक्षित है ताकि ऐसा न हो कि वे कालबाधित हो जाएं जिसके कारण राजस्व की हानि हो।

2.7 स्थानीय लेखापरीक्षा पर प्रतिक्रिया

2.7.1 नीचे दी गई तालिका 2.4 वि.व. 2008-09 से वि.व. 2012-13 के दौरान जारी मामलों के संबंध में प्राप्त उत्तरों और स्वीकृत अभ्युक्तियों की स्थिति दर्शाती है।

तालिका 2.4: स्थानीय लेखापरीक्षा के प्रति प्रतिक्रिया						
वित्तीय वर्ष	की गई अभ्युक्तियाँ	प्राप्त किये गये उत्तर		उत्तर प्राप्त नहीं हुए	स्वीकृत मामलों का %	उत्तर प्राप्त न होने का %
		स्वीकृत मामले	अस्वीकृत मामले			
2008-09	19,631	4,898	5,892	8,841	25.0	45.0
2009-10	19,227	2,927	3,919	12,381	15.2	64.4
2010-11	20,130	4,354	3,568	12,208	21.6	60.7
2011-12	19,624	3,945	2,971	12,708	20.1	64.8
2012-13	18,548	3,343[26]	4,124	11,081	18.0	59.7

2.8 उच्च मूल्य वाले मामलों पर प्रतिक्रिया

2.8.1 हमने उच्च मूल्य वाले मामलों को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में उनके समावेश से पूर्व मंत्रालय को उन पर टिप्पणियाँ देने के लिए छः सप्ताह दिये। वर्तमान लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल किए गए 459 उच्च मूल्य वाले मामलों में से, मंत्रालय ने 226 मामले (49 *प्रतिशत*) स्वीकार किये। जबकि 12 मामले स्वीकार नहीं किये एवं 221 मामलों में फरवरी 2014 तक उत्तर नहीं दिया।

2.8.2 तालिका 2.5 में 390 मामलों में की गई उपचारात्मक कार्रवाई का ब्यौरा दिया गया है।

तालिका 2.5: की गई कार्रवाई का ब्यौरा						(₹ करोड़ में)
श्रेणी	कार्रवाई पूरी की गई और वसूली गई राशि		कार्रवाई पूरी की गई परंतु वसूली अभी बाकी है		केवल कार्रवाई प्रारंभ की गई	
	सं.	कर प्रभाव	सं.	कर प्रभाव	सं.	कर प्रभाव
क. निगम कर	2	2.12	251	1,338.88	14	85.92
ख. आयकर	3	2.60	96	155.51	8	6.29
ग. धनकर	1	0.01	13	1.74	2	0.11
जोड़	**6**	**4.73**	**360**	**1,496.13**	**24**	**92.32**

2.8.3 अध्याय III और IV में क्रमशः निगम कर, आयकर और धनकर के संबंध में निर्धारणों में त्रुटियों का ब्यौरा दर्शाया गया है।

26 1,453-स्वीकृत मामले और उपचारात्मक कार्रवाई की गई; 1,890-स्वीकृत मामले परंतु उपचारात्मक कार्रवाई नहीं की गई।

2.9 लेखापरीक्षा आपत्तियों का लंबन

2.9.1 प्रत्येक वर्ष लेखापरीक्षा निष्कर्षों के उत्तरों के लंबन में अभिवृद्धि के परिणामस्वरूप 31 मार्च 2013 तक ₹ 55,202.1 करोड़ के राजस्व प्रभाव वाले 55,072 मामले जमा हो गए थे। नीचे दी गई तालिका 2.6 अभ्युक्तियों के लंबन की बढ़ती हुई प्रवृत्ति को दर्शाती है।

तालिका 2.6: बकाया लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों के ब्यौरे (₹ करोड़ में)

अवधि	नि. कर		आ. कर		आ. कर		जोड़	
	सं.	कर प्रभाव	सं.	कर प्रभाव	सं.	कर प्रभाव	सं.	कर प्रभाव
मार्च 2009 तक	3,253	5,687	4,554	1,220	822	32.7	8,629	6,939.7
2009-10	2,983	4,643	3,612	4,249	653	21.8	7,248	8,913.8
2010-11	4,161	7,600	5,405	2,410	843	185.3	10,409	10,195.3
2011-12	4,495	15,036	7,337	2,070	740	44.0	12,572	17,150.0
2012-13	5,350	8,824	9,584	3,074	1,280	105.3	16,214	12,003.3
जोड़	**20,242**	**41,790**	**30,492**	**13,023**	**4,338**	**389.1**	**55,072**	**55,202.1**

2.10 कालबाधित उपचारात्मक कार्रवाई

2.10.1 नीचे दी गई तालिका 2.7 वि.व. 2008-09 से वि.व. 2012-13 के दौरान कालबाधित मामलों का ब्यौरा दर्शाती है।

तालिका 2.7: कालबाधित मामलों का ब्यौरा (₹ करोड़ में)

प्रतिवेदन का वर्ष	मामले	कर प्रभाव
2008-09	16,557	5,613
2009-10	5,644	2,869
2010-11	7,942	5,335
2011-12	3,907	1,083
2012-13	2,207	899.87

2.10.2 वित्तीय वर्ष 2012-13 के दौरान, ₹ 899.87 करोड़ के कर प्रभाव वाले 2,207 मामले उपचारात्मक कार्रवाई हेतु कालबाधित हो गए थे। *परिशिष्ट 9* ऐसे मामलों का ब्यौरा दर्शाता है।

2.11 अभिलेखों को उपलब्ध न कराना

2.11.1 हमने करों के निर्धारण, संग्रहण और उचित आबंटन पर प्रभावी जाँच सुनिश्चित करने के मद्देनजर और यह जाँचने के लिए कि नियमावलियों और क्रियाविधियों का अनुपालन किया जा रहा है, नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्तव्यों, शक्तियों और सेवा की शर्तों) अधिनियम 1971 की धारा 16 के अंतर्गत निर्धारण अभिलेखों की संवीक्षा की। आईटीडी के लिए यह आवश्यक है कि वह लेखापरीक्षा को अविलंब अभिलेख उपलब्ध कराये और सुसंगत सूचना प्रस्तुत करें।

2.11.2 आईटीडी ने वित्तीय वर्ष 2012-13 के दौरान माँगे गए 3,23,688 अभिलेखों में से 47,600 अभिलेख (14.7 *प्रतिशत*) उपलब्ध नहीं कराये। इनमें से, छः राज्यों से संबंधित 486 अभिलेख विगत तीन या अधिक क्रमानुगत लेखापरीक्षा चक्रों में लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराये गये थे। तालिका 2.8 राज्य-वार ब्यौरा दर्शाती है।

तालिका 2.8: तीन या अधिक लेखापरीक्षा चक्रों में लेखापरीक्षा को उपलब्ध न कराये गये अभिलेख

राज्य		उपलब्ध न कराये गये अभिलेख
क.	आंध्र प्रदेश	87
ख.	कर्नाटक	239
ग.	मध्य प्रदेश	48
घ.	महाराष्ट्र	8
ङ.	ओडिशा	101
च.	तमिलनाडु	3
	जोड़	**486**