अध्याय 1: आयकर विभाग में आंतरिक लेखापरीक्षा का विहंगावलोकन

1.1 प्रस्तावना

आंतरिक लेखापरीक्षा एक स्वतंत्र प्रबंधन कार्य है जिसमें सत्व के नीतिगत जोखिम प्रबंधन और आंतरिक नियंत्रण प्रणाली सहित सत्व में सुधारों के लिए सुझाव देने और समस्त शासन को सुदृढ करने के लिए मूल्य संवर्धन के मद्देनजर सत्व की कार्यप्रणाली का निरंतर एवं महत्वपूर्ण मूल्यांकन शामिल है। आंतरिक नियंत्रण प्रणाली का अभिन्न अंग होने के नाते आंतरिक लेखापरीक्षा निर्धारित नियमों, विनियमों तथा दिशानिर्देशों के अनुपालन को सुनिश्चित करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है।

1.2 आयकर विभाग में आंतरिक लेखापरीक्षा

आयकर विभाग (आईटीडी) निर्धारण एवं लेखापरीक्षा कार्यो की आंतरिक लेखापरीक्षा के अध्यधीन है। आयकर विभाग में निर्धारण कार्य की आंतरिक लेखापरीक्षा आयकर विभाग के अपर आयुक्त आयकर *(*अपर सीआईटी*)* विशेष लेखापरीक्षा दलों (एसएपी) और आंतरिक लेखापरीक्षा दलों (आईएपी) द्वारा की जाती है तथा लेखाकरण एवं वित्तीय मामलों की आंतरिक लेखापरीक्षा केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (सीबीडीटी) के प्रधान मुख्य लेखा नियंत्रक (प्र. सीसीए) की आंतरिक लेखापरीक्षा विंग द्वारा की जाती है।

क. निर्धारण कार्य की आंतरिक लेखापरीक्षा

आंतरिक लेखापरीक्षा को निर्धारण अधिकारियों (एओ) द्वारा किए गए निर्धारण की अंकीय सटीकता की दोबारा जांच करने के उद्देश्य के साथ वर्ष 1954 में शुरू की गई थी। भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक को 1960 में प्रत्यक्ष कर की लेखापरीक्षा का कार्य सौपने के साथ आंतरिक लेखापरीक्षा के कार्य के कार्यक्षेत्र को निर्धारणों में त्रुटियों, चूकों तथा गलतियों, यदि कोई है, को बताने और उस के संबंध में उपचारात्मक कार्यवाई को सुनिश्चित करने में सांविधिक लेखापरीक्षा के साथ सह-व्यापक बनाया गया है।

वर्ष 2001 में श्रृंखला लेखापरीक्षा प्रणाली शुरू की गई थी जिसमें निर्धारण अधिकारी (एओ) के कार्य के लेखापरीक्षा के कार्य को अन्य एओ को आवंटित किया गया था। तथापि, इस प्रणाली के अंतर्गत आंतरिक लेखापरीक्षा कार्यो की गुणवत्ता निर्धारण और लेखापरीक्षा कार्यो के अतिच्छादन तथा आंतरिक लेखापरीक्षा कार्य के अनुरूप कम वरीयता के कारण प्रभावित हुई थी। सीबीडीटी

ने श्रृंखला लेखापरीक्षा प्रणाली को समाप्त करने का निर्णय किया और 2005 में गुणवत्ता लेखापरीक्षा प्रणाली को शुरू किया तथा निर्धारण एवं लेखापरीक्षा कार्यो के बीच शून्य अतिच्छादन के साथ आंतरिक लेखापरीक्षा के प्रभावी एवं वस्तुपरक सेट-अप को सुनिश्चित करने के लिए 1 जून 2007 से नई आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणाली के साथ इसे बदल दिया। जनवरी 2011 में नई लेखापरीक्षा नियमपुस्तक को नए सेट-अप में आंतरिक लेखापरीक्षा के लिए दिशानिर्देश उपलब्ध कराते हुए प्रकाशित किया गया था। तत्पश्चात, अक्तूबर 2013 में सीबीडीटी ने आंतरिक लेखापरीक्षा की कार्यप्रणाली को व्यवस्थित करने के लिए पर्यवेक्षण प्राधिकरणों की भुमिकाओं को दर्शाते हुए अनुदेश जारी किए थे। आयकर विभाग में आंतरिक लेखापरीक्षा वर्षो में विकसित हुई है और निर्धारण एवं लेखापरीक्षा कार्यो के बीच शून्य अतिच्छादन के साथ स्वतंत्र कार्य के रूप में महत्व प्राप्त किया है।

ख. लेखापरीक्षा कार्य की आंतरिक लेखापरीक्षा

प्रधान मुख्य लेखा नियंत्रक (प्र. सीसीए), सीबीडीटी मुख्य लेखाकरण अधिकारी के रूप में राजस्व सचिव के साथ सीबीडीटी के लेखाकरण संगठन की अध्यक्षता करते हैं। आंतरिक लेखापरीक्षा युनिट मुख्य लेखा नियंत्रक (सीसीए), लेखा नियंत्रक (सीए), उप लेखा नियंत्रक (डीसीए), और सहायक लेखा नियंत्रक (एसीए) की सहायता से प्रधान सीसीए, सीबीडीटी के नियंत्राधीन कार्य करती है और भुगतानों, लेखाओं, अभिलेखों तथा अन्य सहायक रजिस्टरों की सटीकता को सुनिश्चित करने लिए उत्तरदायी है। प्रधान सीसीए, सीबीडीटी के अधीन आंतरिक लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने के लिए कार्यकारी कार्यालयों में अनुरक्षित आंतरिक लेखाओं की भी जांच करती है कि लेखाकरण तथा वित्तीय मामलों में नियमों एवं विनियमों, व प्रणालियों एवं प्रक्रियाओं का कहां तक पालन किया गया है।

1.3 आयकर विभाग की आंतरिक लेखापरीक्षा की संगठनात्मक संरचना

राजस्व विभाग, वित्त मंत्रालय के अंग के रूप में केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (सीबीडीटी) प्रत्यक्ष कर के प्रशासन के साथ प्रभारित शीर्ष निकाय है। अध्यक्ष द्वारा सीबीडीटी की अध्यक्षता की जाती है और इसमे छह सदस्यों को शामिल किया गया है। सीबीडीटी द्वारा दिए गए कार्यों एवं उत्तरदायित्वों के अतिरिक्त अध्यक्ष एवं सदस्य सीबीडीटी के क्षेत्रीय कार्यालयों जिन्हें ज़ोन के रूप में जाना जाता है, पर पर्यवेक्षण नियंत्रण करने के लिए जवाबदेह है। पुनर्गठन की योजना में प्रधान मुख्य आयकर आयुक्त (प्रधान सी सी आई टी) प्रत्येक ज़ोन का संवर्ग नियंत्रक अधिकारी है जिसका अधिकार क्षेत्र सामान्यत: राज्य के

साथ को-टर्मिनस है। सीबीडीटी में लेखापरीक्षा कार्यों की अध्यक्षता सदस्य (लेखापरीक्षा एवं न्यायिक) करता है और उसकी सहायता डीआईटी (लेखापरीक्षा) द्वारा की जाती है। लेखापरीक्षा के संरूपण को दर्शाते हुए सीबीडीटी के ओर्गेनोग्राम को ग्राफ 1.1 में दर्शाया गया है।

ग्राफ 1.1 सीबीडीटी का ओर्गेनोग्राम

कार्यक्षेत्र स्तर पर आयकर विभाग में आंतरिक लेखापरीक्षा की अध्यक्षता सीआईटी (लेखापरीक्षा) द्वारा की जाती है जो संवर्ग नियंत्रक मुख्य आयकर आयुक्त (सीसीआईटी) के प्रत्यक्ष प्रशासनिक नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण के तहत कार्य करता है। आंतरिक लेखापरीक्षा सेट-अप में सीआईटी (लेखापरीक्षा) अपर सीआईटी (लेखापरीक्षा), विशेष लेखापरीक्षा दल और आंतरिक लेखापरीक्षा दल शामिल थे। मुम्बई, दिल्ली, चेन्नई और कोलकाता के मेट्रो प्रभारों में प्रत्येक दो सीआईटी (लेखापरीक्षा) है जबकि अन्य प्रभारों में प्रत्येक एक सीआईटी (लेखापरीक्षा) है। आयकर विभाग के आंतरिक लेखापरीक्षा सेट-अप में 22 सीआईटी (लेखापरीक्षा) है। सीआईटी (लेखापरीक्षा) उनके अधिकार क्षेत्र में आने वाले सभी मामलों से संबंधित लेखापरीक्षा कार्य के लिए जवाबदेह है।

प्रत्येक सीआईटी (लेखापरीक्षा) की सहायता अपर सीआईटी (लेखापरीक्षा) द्वारा की जाती है जोकि निर्धारित प्रतिमानों के अनुसार बड़े मामलों[1] की लेखापरीक्षा के लिए और विशेष लेखापरीक्षा दलों (एसएपी) तथा आंतरिक लेखापरीक्षा दलों (आईएपी) के कार्य के पर्यवेक्षण के लिए उत्तरदायी है। एसएपी की अध्यक्षता आयकर उपायुक्त (डीसीआईटी) द्वारा की जाती है और इसमे दो आयकर निरीक्षक (आईटीआई) और एक वरिष्ठ कर सहायक (वरिष्ठ टीए)/टीए शामिल है। आईएपी की अध्यक्षता आयकर अधिकारियों (आईटीओ) द्वारा की जाती है और इसमें दो आइटीआई तथा एक वरिष्ठ टीए/टीए शामिल है।

1 मेट्रो/गैर-मेट्रो क्षेत्र के आधार पर कार्पोरेट मामलों के लिए ₹ 25/10/1 करोड़ से ऊपर और गैर कार्पोरेट मामलों के लिए ₹ 10/5/1 करोड़ से ऊपर निर्धारित आय

सीआईटी (लेखापरीक्षा) कार्यालय में एक आईटीओ (मुख्यालय) शामिल होता है जो आंतरिक लेखापरीक्षा की कार्यप्रणाली के समन्वय और मॉनीटरिंग के लिए जिम्मेदार होता है। आईटीओ (मुख्यालय) की सहायता एक आईटीआई और दो वरिष्ठ टीए/टीए द्वारा की जाती है।

1.4 हमने यह विषय क्यों चुना

आंतरिक लेखापरीक्षा आयकर विभाग में एक अभिन्न कार्य है जिसका बीते वर्षो में क्रमिक विकास हुआ है जैसाकि इस अध्याय के पैरा 1.2 में बताया गया है। एक नई आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणाली को आंतरिक लेखापरीक्षा की प्रभावी कार्य प्रणाली एवं प्रबंधन हेतु सुपरिभाषित भुमिकाओं की रूपरेखा के अतिरिक्त निर्धारण एवं लेखापीक्षा कार्यो के शून्य अतिच्छादन के साथ जून 2007 में आयकर विभाग में शुरू किया गया था।

हमने 1991 (1991 की सीएजी की लेखापरीक्षा रिपोर्ट सं.5 का पैरा 2.01) और 1998 (1998 की सीएजी की लेखापरीक्षा रिपोर्ट सं. का पैरा 3.1) में आयकर विभाग में आंतरिक लेखापरीक्षा की समीक्षा की थी। हमने आंतरिक लेखापरीक्षा की श्रृंखला प्रणाली की समीक्षा (2005 की सीएजी की लेखापरीक्षा रिपोर्ट 13 का पैरा 1.29) भी की थी जोकि 'आयकर विभाग के पुनर्गठन' के माध्यम से प्रभावकारिता में सुधार की स्थिति पर समीक्षा का भाग थी। इसके अलावा 'आंतरिक लेखापरीक्षा की प्रभावकारिता' के मामले को प्रत्येक वर्ष संसद में प्रस्तुत की जाने वाली सीएजी की अनुपालन लेखापरीक्षा रिपोर्ट के कर प्रशासन पर अध्याय 1 के अंतर्गत बताया जाता है। तथापि, हमने 2007 में शुरू की गई नई आंतरिक लेखापरीक्षा की कार्य प्रणाली का मूल्यांकन कभी भी नहीं किया।

वित्त मंत्रालय के कर प्रशासन से संबंधित मामलों पर जून 2013 में आयोजित की गई लोक लेखा समिति (पीएसी) की बैठक में चर्चा की गई थी, जिसके ब्यौरे अगस्त 2013 की पीएसी की 87 वीं रिपोर्ट (2013-14) में दिए गए है। आंतरिक लेखापरीक्षा निष्पादन अर्थात लेखापरीक्षा योग्य मामलों के संबंध में लक्ष्यों की प्राप्ति, निर्धारित समय-सीमा में आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा की गई लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों के समाधान, पर समिति द्वारा व्यापक चर्चा की गई थी। मंत्रालय ने इसकी प्रतिक्रिया में बताया कि वित्तीय वर्ष 2012-13 के लिए कार्य योजना के अनुसार समाधान की जाने वाली आंतरिक लेखापरीक्षा आपत्ति के निपटान हेतु 4 माह की समय-सीमा निर्धारित की गई है।

इस पृष्ठभुमि में, हम आयकर विभाग में आंतरिक लेखापरीक्षा विंग की कार्यप्रणाली की कुशलता एवं प्रभावकारिता को सुनिश्चित करने के लिए यह निष्पादन लेखापरीक्षा करना चाहते है।

1.5 निष्पादन लेखापरीक्षा के उददेश्य

"आयकर विभाग में आंतरिक लेखापरीक्षा विंग की कार्य प्रणाली" का लेखापरीक्षा उद्देश्य यह आश्वासन प्राप्त करना था कि क्या:

क. आंतरिक लेखापरीक्षा सीबीडीटी द्वारा निर्धारित अनुपालन, निर्धारण और अन्य अंतर्सम्बंधित गतिविधियों से संबंधित उद्देश्यों की प्राप्ति के संबंध में सीबीडीटी और वरिष्ठ प्रबंधन को उचित आश्वासन देने में प्रभावी है।

ख. आंतरिक लेखापरीक्षा निर्धारणों की गुणवत्ता को बनाने में प्रभावपूर्ण भूमिका निभाती है।

ग. आंतरिक लेखापरीक्षा निष्कर्षों एवं सिफारिशों का प्रभावी एवं कुशल अनुवर्ती तंत्र है।

1.6 कानूनी ढांचा

आयकर विभाग की लेखापरीक्षा नियमपुस्तक, 2011 आयकर विभाग की आंतरिक लेखापरीक्षा की कार्यप्रणाली को विनियमित करती है। आंतरिक लेखापरीक्षा के कार्यकलाप 'नई आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणाली पर अप्रैल 2007 के सीबीडीटी अनुदेश सं.3 और 2007 में शुरू की गई आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणाली के अंतर्गत पर्यवेक्षण प्राधिकारणों' की भूमिका को सुदृढ़ करना' पर अक्तूबर 2013 के अनुदेश सं.15 द्वारा भी शासित है। सीबीडीटी की आंतरिक लेखापरीक्षा नियमपुस्तक भी प्र.सीसीए, सीबीडीटी के अंतर्गत आंतरिक लेखापरीक्षा की कार्यप्रणाली की पद्वति एवं प्रक्रिया को भी दर्शाती है।

1.7 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं कवरेज

हमने आंतरिक लेखापरीक्षा के नियोजन के क्षेत्रों, कार्य योजना के अनुसार आंतरिक लेखापरीक्षा के लक्ष्यों एवं उपलब्धियों, आयकर विभाग में वरिष्ठ प्रबंधन को महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों एवं सिफारिशों की रिपोर्टिंग तथा आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा बताई गई त्रुटियों, चूकों एवं गलतियों के मामलों में उपचारात्मक कार्यवाही को सुनिश्चित करने के लिए स्थापित किए गए अनुवर्ती तंत्र की जांच की थी। हमनें वित्तिय वर्ष 2010-11 से 2013-14 और लेखापरीक्षा की तारीख तक आयकर विभाग की आंतरिक लेखापरीक्षा विंग द्वारा उठाई गई आपत्ति की वित्तीय सीमा तथा प्र.सीसीए की आंतरिक लेखापरीक्षा के आधार पर चिन्हित किए गए 50 प्रतिशत मामलों तक में अनुपालन की जांच द्वारा आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा किए कार्य को कवर किया। हमनें सारे भारत में स्थित निर्धारण यूनिटों से आंतरिक लेखापरीक्षा आपत्तियों को

निर्दिष्ट करने वाले 31,275 निर्धारण अभिलेखों की मांग की। हालांकि, हमने विभिन्न क्षेत्रों में सर्किलों एवं वार्डों से आयकर विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई 17,656 फाईलों की जांच की।

हमने सीआईटी (लेखापरीक्षा) प्रभार से संबंधित नियंत्रण मामलों तथा डीआईटी (लेखापरीक्षा) स्तर पर मॉनीटरिंग तंत्र के साथ साथ सीआईटी (लेखापरीक्षा) प्रभार को शासित करने वाले क्षेत्रीय पर्यवेक्षण प्राधिकरणों की भी जांच की।

1.8 बाध्यता

आयकर विभाग की 2013 में पुनर्संरचना के कारण निर्धारण अधिकारियों तथा उनके पर्यवेक्षण प्राधिकारियों के अधिकार क्षेत्र में महत्वपूर्ण परिवर्तन हुए थे। अधिकार क्षेत्र जांच ने विशेष रूप से आयकर विभाग की क्षेत्रीय संरचनाओं से जानकारी के एकत्रण को प्रभावित किया क्योंकि अभिलेख लेखापरीक्षा हेतु शीघ्रता से उपलब्ध नहीं थे। आंतरिक लेखापरीक्षा से संबंधित अभिलेखों को प्रस्तुत न करना विशेष रूप से चेन्नई प्रभार में, समीक्षा करते समय मुख्य बाध्यता थी।

1.9 आभार

हम इस निष्पादन लेखापरीक्षा के निष्पादन के अनुरूप अभिलेखों एवं जानकारी को उपलब्ध कराकर लेखापरीक्षा को सरल बनाने में आयकर विभाग के सहयोग के लिए आभार व्यक्त करते हैं। सीबीडीटी के साथ एक एन्ट्री कॉन्फ्रेंस 24 सितम्बर 2014 को आयोजित किया गया था जिसमें लेखापरीक्षा उद्देश्यों, लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र और लेखापरीक्षा जांच के मुख्य क्षेत्रों की व्याख्या की गई थी।

हमने सीबीडीटी को उनकी टिप्पणियों के लिए 1 मई 2015 को ड्राफ्ट निष्पादन लेखापरीक्षा रिपोर्ट जारी की थी। जून 2015 में सीबीडीटी की प्रतिक्रिया प्राप्त होने के बाद हमने लेखापरीक्षा निष्कर्षों तथा लेखापरीक्षा सिफारिशों के साथ साथ उनकी टिप्पणियों पर चर्चा करने के लिए 17 जून 2015 को सीबीडीटी के साथ एक्जिट कॉन्फ्रेंस का आयोजन किया था। हमनें सीबीडीटी की प्रतिक्रिया और लेखापरीक्षा टिप्पणियों को शामिल करते हुए उस पर सीबीडीटी की अगली टिप्पणियों के लिए जून 2015 में संशोधित ड्राफ्ट रिपोर्ट जारी की। हमनें 2015 को सीबीडीटी से और टिप्पणियां प्राप्त की जिन्हें लेखापरीक्षा टिप्पणियों सहित रिपोर्ट में यथावत शामिल कर लिया गया है।