अध्याय 1: प्रस्तावना

1.1 प्रस्तावना

एक अच्छी अवसंरचना अर्थव्यवस्था के विकास के लिए अनिवार्य है। पिछले दशक के दौरान अवसंरचना क्षेत्रों, जैसे विद्युत उत्पादन, रेलवे, सड़क, पोर्टों, एयरपोर्टों, सिंचाई, जलापूर्ति तथा दूरसंचार सेवाओं में भारी निवेश ने विश्व में तेजी से बढ़ती अर्थव्यवस्थाओं में से एक अर्थव्यवस्था के रूप में उभरने में भारत की सहायता की है। अवंसरचना विकास ने भारत में बेहतर निवेश परिवेश भी उपलब्ध कराया हैं।

सरकार अच्छी अवसंरचना उपलब्ध कराने की सभी आवश्यकताओं को अकेले पूरा नहीं कर सकती। अत: निजी क्षेत्र को भी कर अवकाश का प्रावधान करके देश में अवसंरचना विकास हेतु आमंत्रित किया गया है। वित्त अधिनियम, 1999 ने आयकर अधिनियम (अधिनियम) की धारा 80 आईए को नई धारा 80 आईए तथा 80 आईबी से प्रतिस्थापित किया। धारा 80 आईए धारा में प्रावधान की गई शर्तों को पूरा करने के विषयाधीन कुछ अवधिके लिए सौ प्रतिशत पर ''अवसंरचना विकास'' अथवा ''पात्र व्यवस्था'' में लगे औद्योगिक उपक्रमों या उद्यमों के लाभों एवं प्राप्तियों के संबंध में कटौतियों का प्रावधान करती हैं।

धारा 80 आईए के प्रावधानों पर **परिशिष्ट 1** में संक्षिप्त में चर्चा की गई है। अध्याय IVए पर लागू धारा 80ए, 80एबी और 80 एसी के मुख्य प्रावधान भी धारा 80 आईए के अंतर्गत कटौती की अनुमति देते समय लागू रहते है। 32(1) (i) के साथ पठित परिशिष्ट 1ए के अनुसार मूल्यह्रास की दरे विद्युत क्षेत्र कम्पनियों पर विशेष रूप से लागू होती है जिसके लिए धारा 80 आईए के अंतर्गत कर प्रोत्साहन की अनुमति दी गई है।

1.2 संगठनात्मक ढांचा

राजस्व विभाग, वित्त मंत्रालय, भारत सरकार के अंग के रूप में केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (सीबीडीटी) एक शीर्ष निकाय है जिसे प्रत्यक्ष करों के प्रशासन का

प्रभार दिया गया है। सीबीडीटी की अध्यक्षता अध्यक्ष द्वारा की जाती है और इसमे छह सदस्य शामिल होते है। अपने कार्यों एवं जिम्मेदारियों के अतिरिक्त, सीबीडीटी के क्षेत्रीय कार्यालयों पर पर्यवेक्षी नियंत्रण करने के लिए सीबीडीटी उत्तरदायी है। प्रधान मुख्य आयुक्त आयकर (प्र. सीसीआईटी)/मुख्य आयुक्त आयकर (सीसीआईटी)/महानिदेशक आयकर (डीजीआईटी) क्षेत्रीय कार्यालयों के अध्यक्ष होते हैं। प्रत्येक प्र. सीसीआईटी/सीसीआईटी/ डीजीआईटी की सहायता प्र. सीआईटी/सीआईटी/डीआईटी, अपर/संयुक्त सीआईटी, उप सीआईटी/डीडीआईटी, सहायक सीआईटी/एडीआईटी और आईटीओज द्वारा की जाती है।

1.3 हमने यह विषय क्यों चुना

वित्त मंत्रालय द्वारा संघ बजट के साथ प्रस्तुत की गई केंद्रीय कर प्रणाली के अंतर्गत पूर्व निश्चित राजस्व के वार्षिक विवरण के अनुसार वित्तीय वर्ष 2013-14 के लिए आयकर अधिनियम की धारा 80आईए के अंतर्गत की गई कटौतियां प्रत्यक्ष करों के तहत् पूर्व निश्चित कुल राजस्व/ कर व्यय का लगभग 16.5 प्रतिशत बनती थी। इसके अलावा, निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए विषय का चयन करने के लिए अन्य आधार निम्नानुसार है:

- धारा 80-आईए अवसंरचना परियोजनाओं के लिए 10 वर्षीय कर अवकास का प्रावधान करती है। इस धारा के प्रावधानों को अवसंरचना क्षेत्र में सार्वजनिक-निजी भागीदारी (पीपीपी) के बदलते डायनामिक्स के अनुरूप पिछले दो दशकों में बनाया गया है। हालांकि, निर्माण, संचालन और हस्तांतरण (बीओटी) तथा निर्माण, स्वाम्य, संचालन और हस्तांतरण (बीओओटी) पीपीपी परियोजनाओं में सबसे साधारण मॉडल है, फिर भी इनके थोड़े से भिन्न प्रकार निर्माण एवं हस्तांरण (बीटी) और निर्माण, संचालन, पट्टा एवं हस्तांतरण (बीओएलटी) हैं जिसकी अवसंरचना विकास में संलिप्त 'उचित व्यवसाय' की परिभाषा के संदर्भ में जांच करना अपेक्षित था।
- धारा 80 आईए के प्रावधानों के परिणामस्वरूप कर विवाद पर कर अवकाश हेतु स्कोप एवं पात्रता मानदंड पर विवाद एवं महत्वपूर्ण बहस

हुई, अधिकतर मामलों में, न्यायालयों एवं अधिकरणों ने कर प्रोत्साहन प्रावधान के पीछे बड़ी वैधानिक अभिलाषा को ध्यान में रखते हुए उदार दृष्टिकोण रखा, इसकी भी उनके कार्यान्वयन के संबंध में गहराई से जांच करना अपेक्षित हैं।

- यह सुनिश्चित करना आवश्यक समझा गया कि क्या 2008 की सीएजी के प्रतिवेदन सं. पीए 7 के अध्याय III में धारा 80 आईए से सम्बधित प्रावधानों के अनुपालन में उस समय शामिल किए गए प्रणालीगत मुद्दों/कमियों का प्रावधानों के अनुपालन में उचित स्तरों पर पर्याप्त रूप से समाधान किया गया है।

1.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

यह निष्पादन लेखापरीक्षा निर्धारिती कम्पनियों की चयनित संवीक्षा की गई आयकर विवरणियों की जांच के माध्यम से आश्वासन प्राप्त करना चाहती है कि:

(i) विभाग द्वारा कटौती की अनुमति केवल अधिनियम/नियमावली/परिपत्रों/अनुदेशों के अनुरूप पात्र निर्धारितियों/व्यवसायों को दी गई है;

(ii) धारा 80आईए के अंतर्गत सामान्य तथा विशेष परिस्थितियों में कटौती की अनुपति की मॉनीटरिंग के लिए पर्याप्त आंतरिक नियंत्रण तंत्र मौजूद है;

(iii) कटौती की अनुमति से संबंधित नीति के प्रशासन में अधिनियम के प्रावधानों मे कोई कमी/अस्पष्टता नहीं है जिससे मुकद्दमेबाजी को बल मिलता है; और

(iv) धारा 80आईए के अंतर्गत इसके कर अवकाश अथवा विस्तारण के उद्देश्य को प्राप्त कर लिया गया है;

1.5 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र

इस निष्पादन लेखापरीक्षा में वित्तीय वर्ष (वि.व) 2012-13 से 2014-15 के दौरान और लेखापरीक्षा की तारीख तक चयनित यूनिटों में किए गए संवीक्षा निर्धारणों, संशोधनों एवं आशोधनों को शामिल किया गया है। जहां अपेक्षित था, वहाँ पिछले निर्धारण वर्षों के निर्धारण अभिलेखों की भी जांच की गई थी।

1.6 लेखापरीक्षा नमूना

महानिदेशक आयकर (प्रणाली), नई दिल्ली ने निर्धारितियों द्वारा धारा 80आईए के अंतर्गत दावा की गई कटौती के ब्यौरे प्रस्तुत किए थे जिसमे वि.व. 2010-11 से 2012-13 से संबंधित 4,977 अभिलेखों शामिल है जिसे नीचे तालिका में दर्शाया गया है:

डीजीआईटी (प्रणाली) द्वारा प्रस्तुत दावा की गई कटौती के ब्यौरे

(₹ करोड़ में)

निर्धारण वर्ष	मामलों की संख्या	दावा की गई कटौती
2010-11	1,516	40,740.00
2011-12	1,752	36,504.00
2012-13	1,709	32,220.00
कुल	**4,977**	**1,09,464.00**

इन सभी मामलों के निर्धारण अभिलेखों को लेखापरीक्षा हेतु लिया गया था। इसके अलावा, लेखापरीक्षा के दौरान पाए गए, यदि कोई है, धारा 80-आईए के अंतर्गत कटौतियों का दावा करने वाले और डीजीआईटी (प्रणाली) नई दिल्ली द्वारा दी गई सूची में शामिल न किए गए निर्धारितियों से संबंधित निर्धारण अभिलेखों की भी जांच की गई थी। चयनित निर्धारितियों के संक्षिप्त निर्धारणों, यदि कोई था, की भी जांच की गई थी, जहाँ आवश्यक समझा जाए।

1.7 आभार

आयकर विभाग ने लेखापरीक्षा द्वारा मांगे गए सभी अभिलेख प्रस्तुत नहीं किए थें। लेखापरीक्षा द्वारा मांगे गए 5,227 अभिलेखों में से केवल 4,153 अभिलेख प्रस्तुत किए गए थे। अप्रस्तुत अभिलेख 20.55 प्रतिशत गिने गए। परिशिष्ट 2 प्रस्तुत न किए गए अभिलेखों के ब्यौरें दर्शाता है।

तथापि, हम निष्पादन लेखापरीक्षा के सम्पादन से जुड़े हुए अभिलेख तथा सूचना उपलब्ध कराकर लेखापरीक्षा को सरल बनाने मे आईटीडी[1] के सहयोग के लिए आभार प्रकट करते है। हमने 5 अगस्त 2015 को सीबीडीटी के साथ एन्ट्री कान्फ्रेन्स का आयोजन किया था जिसमे लेखापरीक्षा उद्देश्यों, लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र तथा लेखापरीक्षा जांच के मुख्य क्षेत्रों की व्याख्या की थी।

हमने अप्रैल 2016 में सीबीडीटी को उनकी टिप्पणियों के लिए ड्राफ्ट निष्पादन लेखापरीक्षा रिपोर्ट जारी की थी। सीबीडीटी से जून 2016 में ड्राफ्ट लेखापरीक्षा रिपोर्टो की सिफारिशों के सार के उत्तर प्राप्त होने के पश्चात हमने लेखापरीक्षा निष्कर्षों तथा सिफारिशों के साथ-साथ सीबीडीटी के उत्तर पर चर्चा करने के लिए 27 जून 2016 को एक्जिट कान्फ्रैन्स का आयोजन किया था। हमने सीबीडीटी के उत्तर को, उस पर लेखापरीक्षा टिप्पणियों सहित, इस प्रतिवेदन में सिफारिशों में शामिल किया हैं।

[1] आयकर विभाग