

## अध्याय II: लेखापरीक्षा अधिदेश, उत्पाद और प्रभाव

### 2.1 प्राप्तियों की लेखापरीक्षा हेतु सीएजी के प्राधिकार

भारत के संविधान के अनुच्छेद 149 में प्रावधान है कि भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) संसद द्वारा बनाये गये या निर्धारित किसी भी कानून के अंतर्गत संघ और राज्य और किसी भी अन्य प्राधिकरण या निकाय के लेखाओं के संबंध में शक्तियों का प्रयोग और ऐसे कर्तव्यों का निर्वहन करेगा। संसद ने 1971 में नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का डीपीसी अधिनियम (सीएजी का डीपीसी अधिनियम) पारित किया था। सीएजी 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 पूंजीगत दोनों) की लेखापरीक्षा करने और स्वयं की संतुष्टि के लिए कि नियमों और क्रियाविधियों को राजस्व के निर्धारण, संग्रहण और उचित आबंटन पर प्रभावी नियंत्रण रखने के लिए बनाया गया है और उनका विधिवत पालन किया जा रहा है, का प्राधिकार प्रदान करती है। लेखा और लेखापरीक्षा नियमावली, 2007 (विनियम) में प्राप्ति लेखापरीक्षा हेतु सिद्धान्तों का उल्लेख किया गया है।

### 2.2 प्रणालियों और क्रियाविधियों की जांच और उनकी प्रभावोत्पादकता

2.2.1 प्राप्तियों की लेखापरीक्षा में निम्नवत के बारे में प्रणालियों एवं क्रियाविधियों और उनकी क्षमता की जांच 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. शास्तियों के उदग्रहण और अभियोग चलाने सहित विवेकाधिकार शक्तियों का उपयुक्त रूप से प्रयोग करना;
- ग. विभागीय अपीलीय अधिकारियों द्वारा पारित आदेशों पर सरकार के हितों को सुरक्षित रखने के लिए उपयुक्त कार्रवाई;
- घ. राजस्व प्रशासन को सुदृढ करने या सुधारने के लिए आरंभ किये गये कोई उपाय;
- ड. राशि जो बकाया हो, बकाया के अभिलेखों का रख-रखाव और बकाया राशियों की वसूली हेतु की गई कार्रवाई;

च. समुचित सावधानी से दावों का अनुसरण करना और यह सुनिश्चित करना कि उपयुक्त औचित्य और उचित प्राधिकार के अलावा उन्हें न तो परित्यक्त किया है और न ही कम किया गया है।

उपरोक्त को प्राप्त करने के लिए, हमने वित्तीय वर्ष 2015-16 में आयकर विभाग द्वारा पूर्ण किए गए निर्धारणों की जांच की। इसके अतिरिक्त, कुछ निर्धारण जो कि पिछले वर्षों में पूर्ण किए गए थे, की भी जांच की गई।

**2.2.2** आयकर विभाग, आयकर अधिनियम, 1961 के अनुसार निर्धारिती द्वारा दाखिल की गई रिटर्नों के नमूनों का संवीक्षा निर्धारण करता है। संवीक्षा निर्धारण मामलों का चयन आयकर विभाग द्वारा निर्धारित तथा पूर्व-परिभाषित पैरामीटरों के आधार पर किया जाता है। तत्पश्चात इन मामलों का सही निर्धारण प्राप्त करने हेतु कटौतियों, हानियों, छूटों आदि के संबंध में गहनता से जांच की जाती है ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि कोई कर अपवंचन नहीं हुआ है। निर्धारिती को साक्ष्य के साथ अपने दावे की पुष्टि करने का अवसर दिया जाता है जिसमें विफल रहने पर एओ जैसा उचित समझें निर्धारण करता है।

संवीक्षा निर्धारण मामलों की जांच के आधार पर लेखापरीक्षा ने देखा कि लेखापरीक्षा रिपोर्टों में कतिपय प्रकार की अनियमितताओं का लगातार इंगित किए जाने के बावजूद एओज द्वारा पूर्ण किए गए संवीक्षा निर्धारणों के दौरान कर कानूनों तथा सीबीडीटी के अनुदेशों तथा निर्देशों का पालन करने में ये अनियमितताएँ बार-बार घटित हुईं जो कर प्रशासन की कुशलता पर प्रश्न करती हैं। ऐसे कुछ मामलों पर अगले पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

**2.2.3** आयकर विभाग ने उन यूनिटों जिनकी वि.व. 2016-17 की लेखापरीक्षा योजना के दौरान लेखापरीक्षा की गई थी, में वि.व. 2015-16 में 2,56,814 संवीक्षा निर्धारण<sup>22</sup> पूरे किए थे जिसमें से हमने 2,39,046 मामलों की जांच की थी। इसके अलावा हमने वि.व. 2016-17 के दौरान पिछले वित्तीय वर्षों में पूरे किए गए 29,652 मामलों (65,028 मामलों में से) की भी लेखापरीक्षा की है। लेखापरीक्षा में वि.व. 2016-17 के दौरान नमूना जांच किए गए निर्धारणों में त्रुटियों की घटना 19,289 मामलों (7.2 प्रतिशत) में हुईं जोकि पिछले वर्ष (7.3 प्रतिशत) से कम थी। इनमें से आयकर विभाग की आंतरिक लेखापरीक्षा ने 14,520 मामलों की जांच की थी।

---

22 वि.व 2015-16 के दौरान आयकर विभाग में पूर्ण किए गए कुल संवीक्षा निर्धारण 3,38,898 हैं।

2.2.4 निर्धारण में त्रुटियों की राज्य-वार संख्या परिशिष्ट-2.1 में दी गई है। निम्न तालिका 2.1 शीर्ष 10 राज्यों के ब्यौरे दर्शाती है जिसमें 10,000 से अधिक निर्धारणों की वि.व. 2016-17 के दौरान लेखापरीक्षा में जांच की गई थी।

तालिका 2.1: शीर्ष दस राज्यों के ब्यौरे जहां 10,000 से अधिक निर्धारणों की जांच (₹ करोड़ में) की गई थी					
राज्य	निर्धारण			लेखापरीक्षा आपत्तियों का कुल राजस्व प्रभाव	त्रुटियों सहित निर्धारणों की प्रतिशतता
	2015-16# के दौरान पूरे किए गए	2016-17 के दौरान लेखापरीक्षा में जांच किए गए	त्रुटियों सहित		
क. आन्ध्र प्रदेश	23,194	20,448	1,319	3,916.24	6.45
ख. दिल्ली	41,347	33,656	1,455	7,697.44	4.32
ग. गुजरात	21,689	16,227	984	1,052.29	6.06
घ. कर्नाटक	18,189	13,762	1,248	1,117.56	9.07
ङ. मध्य प्रदेश	11,806	11,604	764	293.85	6.58
च. महाराष्ट्र	67,861	50,980	3,178	5,438.18	6.23
छ. राजस्थान	15,841	14,567	723	92.55	4.96
ज. तमिलनाडू	28,725	24,076	2,299	10,181.46	9.55
झ. उत्तर प्रदेश	24,419	23,692	1,207	1,653.78	5.09
ञ. पश्चिम बंगाल	19,759	18,226	2,667	2,368.91	14.63

# पिछले वर्षों में पूर्ण मामलों सहित

यह दर्शाता है कि पश्चिम बंगाल में त्रुटियों वाले निर्धारणों की प्रतिशतता (14.63 प्रतिशत) उच्चतम है जिसके बाद तमिलनाडू (9.55 प्रतिशत) आता है। यह भी देखा गया है कि पिछले पांच वर्षों में इन दोनों राज्यों में त्रुटियों वाले निर्धारणों की उच्चतम प्रतिशतता थी। आईटीडी को निर्धारणों में देखी गई त्रुटियों के संबंध में सुधारात्मक कार्यवाही करने की आवश्यकता है।

2.2.5 निम्न तालिका 2.2 वि.व. 2016-17 के दौरान स्थानीय लेखापरीक्षा में देखी गई त्रुटियों के ब्यौरे दर्शाती है।

तालिका 2.2: निर्धारणों में त्रुटियों के कर-वार ब्यौरे (₹ करोड़ में)		
श्रेणी	मामले	कर प्रभाव
क. निगम कर (सीटी) एवं आयकर (आईटी)	20,582	35,745.12 <sup>23</sup>
ख. अन्य प्रत्यक्ष कर (ओडीटी)	652	77.13
<b>कुल</b>	<b>21,234</b>	<b>35,822.25</b>

टिप्पणी: उपरोक्त निष्कर्ष तथा सभी अगले निष्कर्ष विशेष रूप से चयनित निर्धारणों की लेखापरीक्षा पर आधारित है।

23 ₹ 6,901.20 करोड़ के कर प्रभाव के साथ अधिक निर्धारण के 572 मामले शामिल हैं।

**2.2.6** निम्न तालिका 2.3 निगम कर तथा आयकर से संबंधित अवनिर्धारण के श्रेणीवार ब्यौरे दर्शाती है। परिशिष्ट-2.2 उनके तहत उप-श्रेणियों से संबंधित ब्यौरे दर्शाता है।

तालिका 2.3: त्रुटियों के श्रेणी-वार ब्यौरे		(₹ करोड़ में)	
श्रेणी	मामले	कर प्रभाव	
क. निर्धारणों की गुणवत्ता	5,373	2,899.68	
ख. कर रियायतों/छूटों/कटौतियों का प्रशासन	8,055	9,550.71	
ग. चूकों के कारण निर्धारणों से बचने वाली आय	2,864	4,803.92	
घ. अन्य	3,718	11,589.61	
<b>कुल</b>	<b>20,010</b>	<b>28,843.92</b>	

### 2.3 निगम कर तथा आयकर निर्धारण मामलों के संबंध में निरंतर तथा व्यापक अनियमितताएं

निर्धारण अधिकारियों (एओज) द्वारा पूरे किए गए निर्धारण मामलों की लेखापरीक्षा जांच के दौरान देखे गए अननुपालन तथा अनियमितताओं के मामले प्रति वर्ष हमारे अनुपालन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन राजस्व विभाग-प्रत्यक्ष कर में दर्शाए जाते हैं। किसी अनियमितता को निरंतर समझा जाता है यदि यह वर्ष-दर-वर्ष घटित होती है। यह व्यापक बन जाती है जब यह पूरी प्रणाली को प्रभावित करती है तथा कई निर्धारण क्षेत्राधिकारों में फैल जाती है। हमने वर्ष-दर-वर्ष अनुपालन लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में (i) आय तथा कर की गणना में अंकगणितीय त्रुटियों (ii) ब्याज के उदग्रहण में त्रुटियों तथा (iii) निगम तथा आयकर मामलों के निर्धारण में कारोबार व्यय की गलत अनुमति के मामलों सहित विभिन्न अनियमितताओं के बारे में बताया है और इनमें से कुछ अनियमितताएं निरंतर तथा व्यापक दोनों प्रतीत होती हैं। पिछले लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में बार-बार बताए जाने के बावजूद ऐसी अनियमितताओं की पुनः आवृत्ति न केवल विभाग की तरफ से ऐसी बार-बार होने वाली त्रुटियों की पुनः आवृत्ति को रोकने के लिए उचित प्रणाली शुरू करने में संजीदा न होने की सूचक है अपितु प्रणालीगत तथा संरचनात्मक कमियों, जिनसे राजस्व स्त्राव होता है, से निपटने के लिए प्रभावी मॉनिटरिंग तथा संस्थानिक तंत्र में कमी को भी बताती है। उपरोक्त श्रेणियों में बताई गई ऐसी अनियमितताओं के मामलों पर नीचे चर्चा की गई है।

यद्यपि विभिन्न राज्यों में देखी गई अनियमितताओं से राज्यों के मध्य इनके घटित होने के किसी विशेष पैटर्न का पता नहीं चलता, यह दूसरे राज्यों की अपेक्षा कुछ राज्यों में अधिक बारंबारता से घटित हो रही हैं, ये घटनाएं महाराष्ट्र तथा दिल्ली में लगातार ज्यादा होती देखी गई थीं। उत्तर प्रदेश तथा

आंध्र प्रदेश में भी उपरोक्त श्रेणियों के अंतर्गत दूसरे राज्यों की अपेक्षा त्रुटियों की अधिक घटनाएं हुईं। मामलों, जहां त्रुटियों में प्रत्येक उपरोक्त श्रेणियों के तहत कुल कर प्रभाव के 25 प्रतिशत से अधिक शामिल हैं, को निम्नलिखित विश्लेषण में दर्शाया गया है।

### 2.3.1 निर्धारणों की गुणवत्ता-आय तथा कर की गणना में अंकगणितीय त्रुटियां

हमारे द्वारा देखी गई अनियमितताओं की बड़ी संख्या में अंकगणितीय या गणना त्रुटियां थीं जिनका समाधान करना सरल है। हमने गणना त्रुटियों जैसे निर्धारित आय तथा कर मांग की गणना करते समय गलत आकड़े लेना, निर्धारणों में की गई अननुमतियों को वापस न जोड़ना, दोहरी कटौतियों की अनुमति, निर्धारण अभिलेखों का सहसंबंध न होने के कारण पहले अनुमत दावों को अननुमत करने में चूक आदि द्वारा आय तथा कर की गणना में अंकगणितीय त्रुटियों से उत्पन्न अनियमितताएं देखी थीं। एओज ने अधिनियम में स्पष्ट प्रावधानों की अवहेलना करते हुए निर्धारणों में ऐसी त्रुटियां की थीं जो आयकर विभाग की तरफ से आंतरिक नियंत्रण में कमियों को स्पष्ट रूप से दर्शाती हैं जिनका समाधान करने की आवश्यकता है। इस श्रेणी में वर्तमान वर्ष के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (2016-17) के निष्कर्षों सहित 2013-14 से 2015-16 के दौरान देखी गई कमियों, जैसाकि पिछले तीन वर्षों के अनुपालन लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में दर्शाया गया है, का सारांश निम्नलिखित तालिका 2.4 में दिया गया है:

तालिका 2.4: गणना में अंकगणितीय त्रुटियों में देखी गई गलतियां (₹ करोड़ में)								
निर्धारण	निम्न को समाप्त वर्ष का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन							
	मार्च 2014		मार्च 2015		मार्च 2016		मार्च 2017	
	मामलों की संख्या	कर प्रभाव	मामलों की संख्या	कर प्रभाव	मामलों की संख्या	कर प्रभाव	मामलों की संख्या	कर प्रभाव
सीटी	46 <sup>24</sup>	268.09	43 <sup>25</sup>	164.63	45 <sup>26</sup>	922.95	36	310.04
आईटी	09 <sup>27</sup>	199.66	16 <sup>28</sup>	83.40	19 <sup>29</sup>	33.44	26	75.89

24 शामिल राज्य: आंध्र प्रदेश, असम, दिल्ली, गुजरात, हरियाणा, कर्नाटक, केरल, महाराष्ट्र, पंजाब, राजस्थान, तमिलनाडू और पश्चिम बंगाल।

25 बिहार, दिल्ली, गुजरात, हरियाणा, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, पंजाब, राजस्थान, तमिलनाडू, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल।

26 आंध्र प्रदेश, बिहार, दिल्ली, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, ओडिशा, तमिलनाडू और पश्चिम बंगाल।

27 दिल्ली, केरल, महाराष्ट्र, पंजाब, पश्चिम बंगाल।

28 दिल्ली, गुजरात, केरल, महाराष्ट्र, पंजाब, राजस्थान, उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल।

29 बिहार, दिल्ली, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, ओडिशा, पंजाब, राजस्थान, उत्तर प्रदेश।

2013-14 के दौरान ऐसी अनियमितताएं महाराष्ट्र में अधिक थीं (कुल कर प्रभाव का 36 प्रतिशत के बराबर है)। 2014-15 के दौरान इस आधार पर कर प्रभाव महाराष्ट्र (44 प्रतिशत) तथा मध्य प्रदेश (24 प्रतिशत) में अधिक पाया गया था जबकि 2015-16 में यह दिल्ली (41 प्रतिशत) तथा महाराष्ट्र (28 प्रतिशत) में अधिक पाया गया था।

हमने 2016-17 के दौरान निगम कर निर्धारणों से संबंधित 36 मामलों देखे जिनमें एओज ने आय तथा कर की गणना में अंकगणितीय त्रुटियों की थी जिसमें नौ राज्यों<sup>30</sup> में ₹ 310.04 करोड़ का कर प्रभाव शामिल है। यह दिल्ली (कुल कर प्रभाव का 33 प्रतिशत) तथा महाराष्ट्र (25 प्रतिशत) में ज्यादा<sup>31</sup> थे। इन सभी मामलों को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2016-17 के लिए पृथक ड्राफ्ट पैराग्राफों (डीपीज) के रूप में जारी किया गया है।

आय कर के संबंध में ऐसी अनियमितताएं 2013-14 के दौरान दिल्ली (कुल कर प्रभाव का 94 प्रतिशत) में अधिक पाई गई थीं। 2014-15 के दौरान इस आधार पर कर प्रभाव उत्तर प्रदेश (63 प्रतिशत) में ज्यादा पाया गया जबकि 2015-16 में यह महाराष्ट्र (39 प्रतिशत) तथा दिल्ली (29 प्रतिशत) में अधिक पाया गया।

हमने 2016-17 के दौरान आयकर निर्धारणों से संबंधित 26 मामले देखे जिनमें एओज ने आय तथा कर की गणना में अंकगणितीय त्रुटियों की थी जिसमें नौ राज्यों<sup>32</sup> में ₹ 75.89 करोड़ का कर प्रभाव शामिल हैं। यह महाराष्ट्र में अधिक थे (कुल कर प्रभाव का 66 प्रतिशत)।

### 2.3.2 निर्धारणों की गुणवत्ता - ब्याज के उद्ग्रहण में त्रुटियां

हमने आय की रिटर्न प्रस्तुत न करने या विलम्ब से प्रस्तुत करने, अग्रिम कर के भुगतान में त्रुटि, अग्रिम कर की किस्तों के भुगतान में चूक, आयकर विभाग द्वारा उठाई गई कर मांग के भुगतान में चूक आदि के आधार पर ब्याज के उद्ग्रहण में त्रुटियों से संबंधित अनियमितताएं देखी थी। वर्तमान वर्ष के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (2016-17) के निष्कर्षों सहित 2013-14 से 2015-16 के पिछले तीन वर्षों के दौरान ब्याज के उद्ग्रहण में देखी गई त्रुटियों जैसाकि अनुपालन लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में दर्शाया गया था, का सारांश निम्नलिखित तालिका 2.5 में दिया गया है:

30 दिल्ली, गोवा, गुजरात, हरियाणा, महाराष्ट्र, पंजाब, तमिलनाडू, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल।

31 जहां अधिक कर है उल्लेख किया गया है, यह केवल कुल कर प्रभाव के संदर्भ में है और मामलों की संख्या के संदर्भ में नहीं।

32 आंध्र प्रदेश, दिल्ली, गुजरात, हरियाणा, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, ओडिशा, पंजाब और तमिलनाडू

तालिका 2.5: ब्याज के उद्ग्रहण में देखी गई गलतियां								(₹ करोड़ में)	
निर्धारण	निम्न को समाप्त वर्ष का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन								
	मार्च 2014		मार्च 2015		मार्च 2016		मार्च 2017		
	मामलों की संख्या	कर प्रभाव	मामलों की संख्या	कर प्रभाव	मामलों की संख्या	कर प्रभाव	मामलों की संख्या	कर प्रभाव	
सीटी	21 <sup>33</sup>	122.39	22 <sup>34</sup>	150.10	39 <sup>35</sup>	163.84	40	157.46	
आईटी	20 <sup>36</sup>	30.77	29 <sup>37</sup>	54.65	36 <sup>38</sup>	61.97	37	130.12	

2013-14 के दौरान इस आधार पर अननुपालन महाराष्ट्र में अधिक पाया गया (कुल कर प्रभाव का 86 प्रतिशत)। 2014-15 में अननुपालन महाराष्ट्र (53 प्रतिशत) तथा दिल्ली (37 प्रतिशत) में अधिक था जबकि 2015-16 में यह अननुपालन महाराष्ट्र (37 प्रतिशत) तथा उत्तर प्रदेश (30 प्रतिशत) में अधिक था।

हमने 2016-17 के दौरान निगम कर निर्धारणों के संबंध में 10 राज्यों<sup>39</sup> में ब्याज के उद्ग्रहण में गलतियों के 40 मामले देखे जिनमें ₹ 157.46 करोड़ के कर शामिल है। अननुपालन महाराष्ट्र (67 प्रतिशत) में अधिक पाया गया। इन मामलों को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2016-17 के लिए ड्राफ्ट पैरा के रूप में दिया गया है।

आयकर के संबंध में यह अनियमितताएं 2013-14 के दौरान दिल्ली (कुल कर प्रभाव का 31 प्रतिशत) तथा महाराष्ट्र (25 प्रतिशत) में अधिक पाई गई थी। 2014-15 के दौरान इस आधार पर कर प्रभाव महाराष्ट्र (43 प्रतिशत) तथा उत्तर प्रदेश (28 प्रतिशत) में अधिक पाया गया जबकि 2015-16 में यह दिल्ली (27 प्रतिशत) तथा आंध्र प्रदेश (27 प्रतिशत) में अधिक पाया गया।

हमने 2016-17 के दौरान 17 राज्यों<sup>40</sup> में ब्याज उद्ग्रहण में त्रुटियों के 37 मामले देखे जिनका कर प्रभाव ₹ 130.12 करोड़ है। यह दिल्ली (82 प्रतिशत)<sup>41</sup> में अधिक थे।

33 दिल्ली, गुजरात, हरियाणा, कर्नाटक, महाराष्ट्र, ओडिशा, पश्चिम बंगाल

34 दिल्ली, गुजरात, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, ओडिशा, तमिलनाडू, पश्चिम बंगाल

35 आंध्र प्रदेश, दिल्ली, गुजरात, हरियाणा, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, ओडिशा, तमिलनाडू, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल।

36 आंध्र प्रदेश, बिहार, दिल्ली, गुजरात, हरियाणा, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, पंजाब, तमिलनाडू, उत्तर प्रदेश

37 आंध्र प्रदेश, दिल्ली, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, तमिलनाडू, यूटी चंडीगढ़, पश्चिम बंगाल

38 आंध्र प्रदेश, दिल्ली, गोवा, गुजरात, हरियाणा, केरल, महाराष्ट्र, पंजाब, राजस्थान, तमिलनाडू, उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल

39 आंध्र प्रदेश, दिल्ली, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, ओडिशा, पंजाब, तमिलनाडू, यूटी चंडीगढ़ और पश्चिम बंगाल

40 आंध्र प्रदेश, असम, बिहार, दिल्ली, गोवा, गुजरात, हरियाणा, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, ओडिशा, राजस्थान, तमिलनाडू, यूटी चंडीगढ़, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल

41 जहां अधिक का उल्लेख किया गया है, यह कुल कर प्रभाव के संदर्भ में है, मामलों की संख्या के संदर्भ में नहीं।

अधिनियम में ब्याज करारोपित करने के स्पष्ट प्रावधान होने के बावजूद ऐसी त्रुटियां निरंतर होती पाई गई थीं।

### 2.3.3 कर रियायतों/छूटों/कटौतियों का प्रशासन - कारोबार व्यय की गलत अनुमति

हमने कारोबार व्यय के अपात्र दावों अर्थात् पूजीगत व्यय, अदत्त दावों तथा अनिश्चित देयता के रूप में माने गए प्रावधान आदि, की गलत अनुमति से संबंधित अनियमितताएं देखी थीं। वर्तमान वर्ष के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (2016-17) के निष्कर्षों सहित 2013-14 से 2015-16 के पिछले तीन वर्षों के दौरान कारोबार व्यय की गलत अनुमति की देखी गई गलतियां जैसाकि अनुपालन लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में दर्शायी गयी थीं, का सारांश निम्नलिखित तालिका 2.6 में दिया गया है:

तालिका 2.6: कारोबार व्यय की गलत अनुमति की देखी गई गलतियां (₹ करोड़ में)								
निर्धारण	निम्न को समाप्त वर्ष का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन							
	मार्च 2014		मार्च 2015		मार्च 2016		मार्च 2017	
	मामलों की संख्या	कर प्रभाव	मामलों की संख्या	कर प्रभाव	मामलों की संख्या	कर प्रभाव	मामलों की संख्या	कर प्रभाव
सीटी	40 <sup>42</sup>	281.36	56 <sup>43</sup>	299.64	47 <sup>44</sup>	514.09	50	478.67

2013-14 के दौरान इस आधार पर अननुपालन महाराष्ट्र में (कुल कर प्रभाव का 52 प्रतिशत) अधिक पाया गया जबकि 2015-16 में ऐसा अननुपालन महाराष्ट्र (45 प्रतिशत) तथा आंध्र प्रदेश (30 प्रतिशत) में अधिक था।

हमने 2016-17 के दौरान 10 राज्यों<sup>45</sup> में कारोबार व्यय की गलत अनुमति के 50 मामले देखे थे जिसमें ₹ 478.67 करोड़ का कर प्रभाव शामिल है। इस आधार पर अनियमितताएं महाराष्ट्र में अधिक पाई गई थी (कुल कर प्रभाव का 64 प्रतिशत)।

कर कानूनों तथा सीबीडीटी के अनुदेशों तथा निर्देशों का अननुपालन कर प्रशासन की प्रभावोत्पादकता को प्रभावित करने वाले प्रमुख जोखिम क्षेत्रों में से एक है जिसे सुधारने के लिए विभागीय प्रणालियों तथा प्रक्रियाओं को निर्धारण के सभी चरणों पर प्रभावपूर्ण संसाधन तथा बेहतर अनुपालन के लिए पिछले वर्षों में कार्य हद तक कम्प्यूटरीकृत किया गया है। आयकर विभाग एओ

42 आंध्र प्रदेश, असम, दिल्ली, गुजरात, हरियाणा, महाराष्ट्र, ओडिशा, पंजाब, राजस्थान, तमिलनाडू, पश्चिम बंगाल

43 आंध्र प्रदेश, बिहार, दिल्ली, गुजरात, हरियाणा, कर्नाटक, महाराष्ट्र, ओडिशा, राजस्थान, तमिलनाडू, पश्चिम बंगाल

44 आंध्र प्रदेश, असम, दिल्ली, गुजरात, हरियाणा, कर्नाटक, महाराष्ट्र, ओडिशा, पंजाब, तमिलनाडू और पश्चिम बंगाल।

45 आंध्र प्रदेश, दिल्ली, गुजरात, कर्नाटक, केरल, महाराष्ट्र, ओडिशा, राजस्थान, तमिलनाडू और पश्चिम बंगाल



द्वारा की जाने वाली विस्तृत संवीक्षा के लिए पूर्व परिभाषित पैरामीटरों के आधार पर कम्प्यूटर असिस्टेड स्कूटिनी चयन (सीएएसएस) के माध्यम से मामलों का चयन करता है। एओ संवीक्षा के लिए निर्धारिती से अपेक्षित जानकारी मांगता है तथा अधिनियम के लागू प्रावधानों के मद्देनजर उनकी जांच करता है। तथापि, जैसाकि उपरोक्त विश्लेषण से देखा गया, उपरोक्त क्षेत्रों में जोखिम अपरिवर्तित प्रतीत हुए जिसे वर्ष-दर-वर्ष लेखापरीक्षा द्वारा बताए जाने के बावजूद काफी समय से समान प्रकार की अनियमितताओं की निरंतरताओं से प्रतीत होता है तथा ऐसा प्रतीत होता है कि समान या उसी प्रकार की गलतियों के दोहराव को न्यूनतम करने, यदि समाप्त न किया जा सके, के लिए एओ को अधिक जवाबदेह बनाने के लिए कोई प्रणाली नहीं है।

#### 2.3.4 निष्कर्ष तथा सिफारिशें

उपरोक्त विश्लेषण तथा हमारे पिछले अनुभवों से यह स्पष्ट है कि एक बार लेखापरीक्षा द्वारा बताए जाने के बाद कर योग्य आय की गणना में समान प्रकार की त्रुटियों की पुनः आवृत्ति तथा दोहराव को न्यूनतम करने के लिए अपेक्षित प्रणालियों तथा प्रक्रियाओं की विभाग में कमी है। एक बार एओ द्वारा किए गए निर्धारण से उत्पन्न ऐसी अनियमितता के लेखापरीक्षा में बताए जाने पर यह आशा की जाती है कि विभाग द्वारा उचित नियन्त्रण स्थापित किए जाने चाहिए ताकि निर्धारण में उस प्रकार की अनियमितताओं तथा त्रुटियों को भविष्य में कम किया जा सके, जो प्रतीत नहीं होता है। जैसाकि ऊपर बताया गया है, चर्चा की गई तीन प्रकार की त्रुटियों से संबंधित परिस्थिति वास्तव में दर्शाती है कि ऐसी त्रुटियों की घटना में वृद्धि हो रही है।

यह सिफारिश की जाती है कि आईटी विभाग को समान प्रकार की अनियमितताओं की पुनः आवृत्ति के जोखिम को न्यूनतम सुनिश्चित करने के लिए प्रणालियों एवं प्रक्रियात्मक जांच शुरू करने के अतिरिक्त एओज की जिम्मेदारी पर बल देना चाहिए।

#### 2.4 लेखापरीक्षा उत्पाद तथा लेखापरीक्षा पर प्रतिक्रिया

2.4.1 हम लेखापरीक्षा के विभिन्न चरणों पर लेखापरीक्षित इकाइयों से प्रतिक्रिया मांगते हैं। स्थानीय लेखापरीक्षा के समापन पर विनियम 193 के प्रावधान के अनुसार हम टिप्पणियों के लिए आयकर विभाग को स्थानीय लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (एलएआर) जारी करते हैं।

2.4.2 निम्नलिखित तालिका 2.7 वि.व. 2012-13 से वि.व. 2016-17 के दौरान जारी एलएआर में शामिल आपत्तियों की संख्या तथा उन पर प्राप्त उत्तरों तथा स्वीकृत आपत्तियों की स्थिति दर्शाती है।

तालिका 2.7: स्थानीय लेखापरीक्षा पर प्रतिक्रिया							
वित्तीय वर्ष	की गई आपत्तियों	प्राप्त उत्तर		उत्तर प्राप्त नहीं हुआ	स्वीकृत मामलों की प्रतिशतता	प्राप्त न हुए उत्तरों की प्रतिशतता	
		स्वीकृत मामले	अस्वीकृत मामले				
2012-13	18,548	3,343	4,124	11,081	18.0	59.7	
2013-14	19,312	3,642	3,131	12,534	18.9	64.9	
2014-15	17,626	3,631	3,535	10,450	20.6	59.3	
2015-16	20,737	3,281	5,196	12,260	15.8	59.1	
2016-17	22,579	4,074 <sup>46</sup>	3,546	15,060	18.4	66.7	

2.4.3 निम्नलिखित तालिका 2.8 आपत्तियों के लंबन की बढ़ती प्रवृत्ति को दर्शाती है।

तालिका 2.8: बकाया लेखापरीक्षा आपत्तियों के ब्यौरे (₹ करोड़ में)								
अवधि	सीटी		आईटी		ओडीटी		कुल	
	सं.	कर प्रभाव	सं.	कर प्रभाव	सं.	कर प्रभाव	सं.	कर प्रभाव
मार्च तक 2013	6,396	16,438.50	4,722	2,316.16	1,840	174.48	12,958	18,929.14
2013-14	2,399	6,479.66	3,512	1,523.25	628	12.26	6,539	8,015.16
2014-15	3,633	18,576.35	4,088	3,582.07	551	79.13	8,272	22,237.55
2015-16	5,761	12,527.52	6,107	1,783.70	676	63.72	12,544	14,374.94
2016-17	3,798	21,511.37	4,785	1,682.53	540	8.28	9,123	23,202.19
<b>कुल</b>	<b>21,987</b>	<b>75,533.40</b>	<b>23,214</b>	<b>10,887.71</b>	<b>4,235</b>	<b>337.87</b>	<b>49,436</b>	<b>86,758.98</b>

प्रत्येक वर्ष लेखापरीक्षा निष्कर्षों के लिए उत्तरों के लम्बन में वृद्धि के परिणामस्वरूप 31 मार्च 2017 तक 49,436 मामले जमा हो गए थे जिसमें ₹ 86,758.98 करोड़ का राजस्व प्रभाव शामिल है।

विभाग के यह सुनिश्चित करने के प्रयास कि उत्तर लेखापरीक्षा को निर्धारित अवधि में भेजे जायें, वे संतोषजनक नहीं हैं। विनियमन 202 और 203 के प्रावधानों, जिसमें निरीक्षण रिपोर्टों/लेखापरीक्षा टिप्पणियों में शामिल लेखापरीक्षा आपत्तियों पर पर्याप्त रचनात्मक और सामायिक कार्यवाही सुनिश्चित करने के लिए प्रणाली तथा प्रक्रियाएं स्थापित करने और निगरानी के लिए लेखा परीक्षा समितियों की स्थापना और लंबित लेखा परीक्षा

46 1,868 - मामले स्वीकार कर लिए गए तथा उपचारात्मक कार्रवाई की गई; 2,206 - मामले स्वीकार कर लिए गए किंतु उपचारात्मक कार्रवाई शुरू नहीं की गई।

आपत्तियों का अनुपालन तथा निपटान का अक्षरशः पालन करने की आवश्यकता है।

**2.4.4** हम विनियमन 205 से 209 के प्रावधानों के अनुसार लेखा परीक्षा रिपोर्ट में सम्मिलित करने से पूर्व टिप्पणियों के लिए लेखा परीक्षा में पाये गये महत्वपूर्ण और उच्च मूल्य के मामले मंत्रालय को जारी करते हैं। लेखा परीक्षा रिपोर्ट में उन्हें शामिल करने से पूर्व जारी मामलों पर अपनी टिप्पणियाँ प्रस्तुत करने के लिए मंत्रालय को छः सप्ताह का समय देते हैं। वर्तमान लेखापरीक्षा रिपोर्ट में 457 मामले<sup>47</sup> सम्मिलित हैं, जिसमें से 269 मामलों के उत्तर प्राप्त हुए थे। मंत्रालय/आईटीडी ने 31 अक्टूबर 2017 तक ₹ 2691.80 करोड़ कर का प्रभाव के 243 मामले<sup>48</sup> (90.3 प्रतिशत) स्वीकर किये जबकि इन्होंने ₹ 200.10 करोड़ के कर प्रभाव के 26 मामलों<sup>49</sup> को स्वीकार नहीं किया है। बाकी मामलों का उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था। तालिका 2.9 इन मामलों<sup>50</sup> का श्रेणीवार विवरण दर्शाती है।

तालिका 2.9 उच्च मूल्य मामलों की त्रुटियों का श्रेणीवार विवरण						(₹ करोड़ में)	
श्रेणी	सीटी		आईटी		कुल		
	संख्या	कर प्रभाव	संख्या	कर प्रभाव	संख्या	कर प्रभाव	
क. निर्धारणों की गुणवत्ता	99	625.73	69	217.93	168	843.66	
ख. कर रियायतों/छूटों/कटौतियों का प्रशासन	150	1,789.22	35	78.19	185	1,867.41	
ग. चूकों के कारण निर्धारणों से छूटी आय	31	989.83	17*	18.61	48	1,008.44	
घ. कर/ब्याज का अधिभारित	40	446.08	16	21.26	56	467.34	
<b>कुल</b>	<b>320</b>	<b>3,850.86</b>	<b>137</b>	<b>335.99</b>	<b>457</b>	<b>4,186.85</b>	

\*₹ 0.46 करोड़ के कर का प्रभाव की संपत्ति के 6 मामलों सहित।

**2.4.5** अध्याय III और IV क्रमशः निगम कर; आयकर और संपत्ति कर के संबंध में निर्धारणों में त्रुटियों के विवरणों को दर्शाते हैं। इसके अतिरिक्त, दो दीर्घ प्रारूप पैरा अर्थात् 'संवीक्षा निर्धारण के दौरान फर्जी मांग' और 'निर्धारिती द्वारा फर्जी देन-लेन' मंत्रालय को जारी किये गये थे जिन्हें अलग से वर्तमान रिपोर्ट में क्रमशः अध्याय-V और VI के रूप में शामिल किया गया है क्योंकि वे कुछ प्रणालीगत खामियों को इंगित करते हैं। अध्याय-V लेखा परीक्षा द्वारा देखे गए मामलों का उल्लेख करता है जहां आईटीडी ने अवांछित विधियों की

47 परिशिष्ट 2.3 मंत्रालय को जारी 457 मामलों का विवरण देता है।

48 मंत्रालय - 175 मामले; आईटीडी-68 मामलें

49 मंत्रालय - 7 मामलें, आईटीडी - 19 मामलें

50 परिशिष्ट 2.4 में उप-श्रेणीवार विवरण दिया गया है।

सहायता लेकर अपने राजस्व संग्रहण लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए अतिरिक्त मार्गों को उठाया है। इनमें से, हमने 5 मामलों में देखा जहाँ अतिरिक्त मार्गों को करते समय करों के पूर्व-भुगतान के लिए पूर्ण क्रेडिट नहीं दिये गये थे और 13 अन्य मामलों में निर्धारिती को देय प्रतिदायों का भुगतान नहीं किया गया था, बल्कि प्रतिदाय राशियों को ब्याजों के प्रति जिन्हें गलत उदग्रहित किया गया था, समायोजित कर दिया गया। इन दोनों के कारण राजस्व की हानि हुई क्योंकि अत्याधिक माँग के साथ-साथ ब्याज, जोकि देय नहीं था, के प्रति समायोजित राशि का ब्याज की विशाल राशि के अपरिर्हाय भुगतान के साथ बाद में भुगतान किया गया।

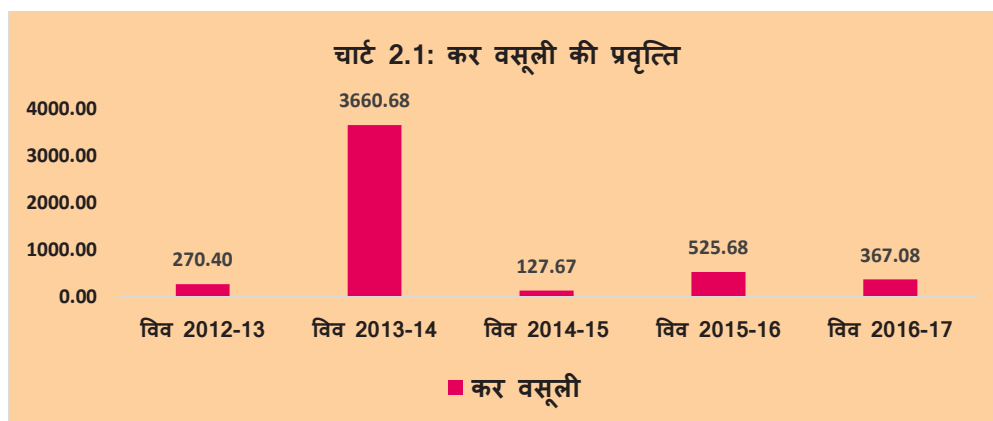
अध्याय VI उन मामलों को सामने लाता है जहाँ एओ फर्जी डोनेशन और जाली खरीदों से संबंधित अपनी अन्वेषण विंग की रिपोर्ट का अनुसरण करने में असफल रहे और इन मामलों से निपटने के लिए एक रूप दृष्टिकोण नहीं अपनाया था। ये मामलें अलग से शामिल किए गए हैं क्योंकि ये आईटीडी के आंतरिक नियंत्रण प्रणाली में कमजोरियां को इंगित करते हैं। हमने सात मामले देखे जहाँ जाली डोनेशन या खरीद अनुमत की गई थी और 18 मामलों जहाँ उन्हें आंशिक रूप से अनुमत किया गया था, जबकि अधिनियम के प्रावधान इस प्रकार की जाली डोनेशनों या खरीदों को पूर्णता: अस्वीकृत करने की मांग करते हैं। 31 मामलों में, एओ निर्धारितीयों जिन्होंने जाली डोनेशनों और खरीदों से संबंधित प्रविष्टियों का लाभ उठाया था के प्रति किसी भी कार्रवाई को शुरू करने में असफल रहे।

**2.4.6** इसके अतिरिक्त, अध्याय VII में 'आयकर विभाग में अपील प्रक्रिया' पर विशेष विषय अनुपालन लेखापरीक्षा पर हमारी रिपोर्ट शामिल है। हमने आईटीडी द्वारा प्रस्तुत 17,097 अपील मामलों की लेखापरीक्षा की और ₹ 549.56 करोड़ के कर प्रभाव वाले 2,203 मामलों में विभिन्न अनियमितताएं देखीं। इस प्रकार की अनियमितताएं कुल लेखा परीक्षित मामलों के 12 प्रतिशत से अधिक बनती हैं।

## **2.5 लेखापरीक्षा प्रभाव**

### **2.5.1 लेखापरीक्षा के बताने पर वसूली**

आईटीडी ने पिछले पांच वर्षों में (चार्ट-2.1) निर्धारिणों में त्रुटियों जिन्हें हमने बताया था को सुधारने के लिए उठाई गई माँगों से ₹ 4951.51 करोड़ की वसूली की। इसमें वि.वर्ष 2016-17 में वसूले गये ₹ 367.08 करोड़ शामिल हैं।



## 2.6 समय बाधित मामलें

2.6.1 निम्न तालिका 2.10 वित्त वर्ष 2012-13 से 2016-17 तक समय बाधित मामलों का विवरण दर्शाती है।

तालिका 2.10: समय बाधित मामलों का विवरण			(₹ करोड़ में)
रिपोर्ट का वर्ष	मामले	कर प्रभाव	
2012-13	2,207	899.9	
2013-14	2,427	1,121.2	
2014-15	3,881	2,490.8	
2015-16	2,074	1,230.72	
2016-17	2,243	1,637.81	

2.6.2 वि.व. 2016-17 के दौरान ₹ 1,637.81 करोड़ के कर प्रभाव के 2,243 मामले उपचारात्मक कार्यवाही हेतु समय बाधित हो गये थे जिसमें से अकेले महाराष्ट्र के 25.58 प्रतिशत तथा उसके बाद तमिलनाडू के 25.54 प्रतिशत मामले थे। परिशिष्ट 2.5 वि.व. 2016-17 के लिए इस प्रकार के मामलों का राज्य-वार विवरण दर्शाता है। इस प्रकार के मामलों में समय पर उपचारात्मक कार्यवाही न करने के लिए उत्तरदायित्व तय किया जाय। विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि उपचारात्मक कार्यवाही समय पर की जाये ताकि इस प्रकार की घटनाओं की भविष्य में पुनरावृत्ति ना हो।

## 2.7 अभिलेखों को प्रस्तुत न करना

2.7.1 हमने करों के निर्धारण तथा संग्रहण पर प्रभावी जांच सुनिश्चित करने और यह जांच करने कि विनियम तथा प्रक्रियाओं का विधिवत पालन किया जा रहा है, के उद्देश्य से सीएण्डएजी के (डीपीसी) अधिनियम, 1971 की धारा 16 के अन्तर्गत निर्धारण अभिलेखों की संवीक्षा की। आईटीडी को लेखा परीक्षा को शीघ्र अभिलेखों को प्रस्तुत करना और संबंधित जानकारी भेजना भी अनिवार्य है।

2.7.2 पूर्व वर्षों से वि.व. 2016-17 के दौरान अभिलेखों का प्रस्तुत करना मुख्य रूप से गोवा, गुजरात, राजस्थान, तमिलनाडू और पश्चिम बंगाल में बढ़

गया है। आईटीडी ने वित्त वर्ष 2016-17 के दौरान मांगे गये 3,23,532 अभिलेखों में से 26,823 अभिलेखों (8.29 प्रतिशत) को प्रस्तुत नहीं किया जो कि वि.व. 2015-16 से कम है (10.74 प्रतिशत)।

परिशिष्ट 2.6 वि.व. 2014-15 से 2016-17 तक के दौरान अभिलेखों के अप्रस्तुतीकरण के विवरण को दर्शाता है। तालिका 2.11 उन अभिलेखों के विवरण को दर्शाती है जो लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किये गये और जो तीन या अधिक लगातार लेखा परीक्षा चक्रों में उसी निर्धारिती से संबंधित है।

तालिका 2.11: तीन या अधिक लगातार लेखापरीक्षा चक्रों में लेखापरीक्षा को अभिलेखों को प्रस्तुत नहीं किया गया	
राज्य	प्रस्तुत नहीं किये गये अभिलेख
क. महाराष्ट्र	73
ख. ओडिशा	28
ग. गुजरात	1
<b>कुल</b>	<b>102</b>

वित्त वर्ष 2016-17 में, तीन या अधिक लगातार लेखापरीक्षा चक्रों में तीन राज्यों में उसी निर्धारिती से संबंधित 102 अभिलेखों को प्रस्तुत नहीं किया था।