अध्याय 1

प्रस्तावना

1.1 संघ सरकार के कर राजस्व संसाधनों में प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष करों से प्राप्त राजस्व शामिल है। सरकार द्वारा उदग्रहीत प्रत्यक्ष करों में निगम कर, आय कर और अन्य प्रत्यक्ष कर शामिल है। निर्धारण से पूर्व संग्रहित प्रत्यक्ष करों को निम्नानुसार वर्गीकृत किया जा सकता है:-

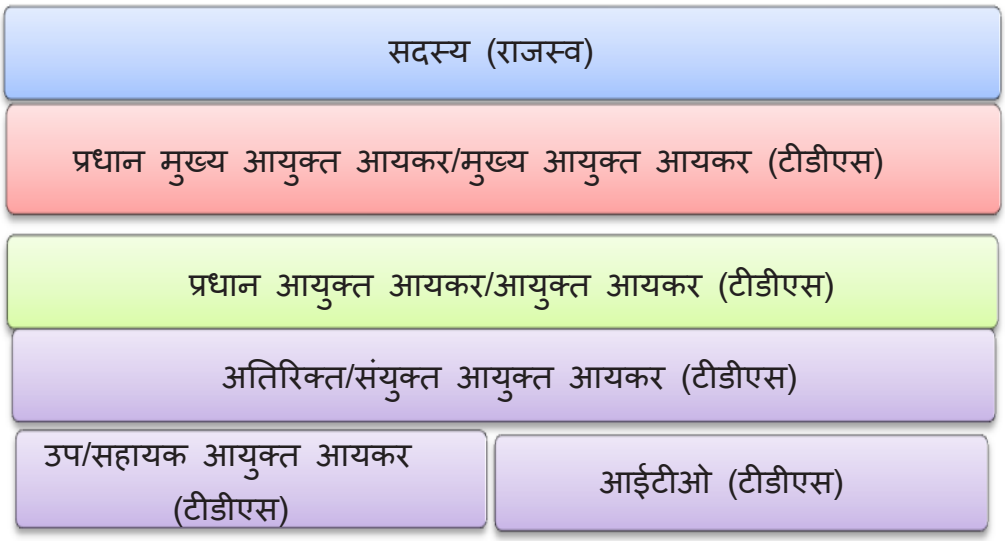
(i) स्रोत पर काटा गया कर (टीडीएस),
(ii) स्रोत पर संग्रहित कर (टीडीएस),
(iii) अग्रिम कर और
(iv) स्वत: निर्धारण कर

टीडीएस और टीसीएस आय कर विभाग (आईटीडी) के पास वह साधन हैं जिन्हें कर दाताओं से सरकार को देय कर के तुरन्त और कारगर संग्रहण के लिए बनाया गया है। टीडीएस और टीसीएस सरकार को संव्यवहार के समय ही राजस्व को संग्रहण और कर अपवचन से रोकना सुनिश्चित करने में सरकार की सहायता करते है। टीडीएस/टीसीएस संग्रहण के नियमित अन्तर्वाह से सरकारी खातों में राजस्व का अच्छा प्रवाह सुनिश्चित होता है, और राजकोष के प्रबन्धन में सहायता मिलती है। टीडीएस/टीसीएस प्रावधान करदाताओं के अलावा अन्य व्यक्तियों के कंधों पर भी कटौती और कर जमा कर उत्तरदायीत्व डालते है।

1.2 संगठनात्मक संरचना और कार्य

आयकर विभाग में आय कर अधिनियम के टीडीएस/टीसीएस से संबंधित प्रावधानों को शासित करने के लिए एक समर्पित संरचना है जिसमें एक प्रधान मुख्य आयकर आयुक्त है जिसकी सहायता आयकर आयुक्त/अतिरिक्त आयकर आयुक्त/संयुक्त आयकर आयुक्त/उप आयकर आयुक्त/सहायक आयकर आयुक्त और आयकर अधिकारी करते है। केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड(सीबीडीटी) में सदस्य (राजस्व) टीडीएस प्रावधानों के प्रशासन और कार्यान्वयन के मानीटर और उनमें समन्वय स्थापित करते है। अन्य बातों के साथ साथ, टीडीएस के कार्यों में सर्वेक्षण द्वारा नए कर कटौतीकर्ताओं की पहचान और कर आधार मजबूत करने के लिए फाइल करना बंद करने वालों/गैर फाइलरों का पता लगाना है। चार्ट 1.1 आयकर विभाग की संरचना दर्शाता है।

चार्ट 1.1: केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (सीबीडीटी) की संरचना



1.3 हमने यह विषय क्यों चुना

टीडीएस/टीसीएस संग्रहण में नियमित वृद्धि हुई है जिसने कुल प्रत्यक्ष कर संग्रहण में लगभग 33 *प्रतिशत* का अंशदान दिया है। टीडीएस/टीसीएस संग्रहण वित्तीय वर्ष (विव) 2010-11 में ₹ 1.69 लाख करोड़ से बढ़ कर विव 2014-15 में ₹ 2.59 लाख करोड़ हो गया, इसमें इस अवधि के दौरान 53.6 *प्रतिशत* की वृद्धि हुई। विस्तृत विवरण नीचे तालिका 1.1 में दर्शाया गया है:

तालिका 1.1: 2010-11 से 2014-15 की अवधि के दौरान संग्रहण (₹ करोड़ में)

वि.व	कुल संग्रहण (निगम कर और आय कर)	टीडीएस/टीसीएस	कुल संग्रहण की प्रतिशतता के रूप में टीडीएस/टीसीएस
2010-11	5,13,898	1,68,669	32.82
2011-12	5,79,499	1,98,679	34.28
2012-13	6,36,932	2,10,654	33.07
2013-14	7,21,604	2,48,547	34.44
2014-15	7,99,459	2,59,106	32.41

स्रोत-प्र.सीसीए-सीबीडीटी

हमने वर्षान्त मार्च 2006 के लिए टीडीएस/टीडीएस योजनाओं के कार्यान्वयन पर निष्पादन लेखापरीक्षा की थी। हमारे मुख्य निष्कर्षों में अपर्याप्त सर्वेक्षण, ई-टीडीएस रिटर्न से संबंधित मामले और टीडीएस/टीसीएस के प्रावधानों के कार्यान्वयन में कई त्रुटियों को उजागर किया गया था। चूकों की निरन्तरता को नियमित लेखापरीक्षाओं के दौरान उठाई गई आपत्तियों के सबूत के रूप में देखा जा सकता है।

इसके अतिरिक्त, 2006 में की गई पिछली निष्पादन लेखापरीक्षा से टीडीएस/टीसीएस प्रावधानों में परिवर्तन/संशोधन किए गए है जैसे (i) कोई भी व्यक्ति जो किसी अचल सम्पत्ति के अधिग्रहण के लिए भुगतान करने के लिए उत्तरदायी है वह 1 जुलाई 2013 से एक *प्रतिशत* की दर से स्रोत पर कर कटौती का जिम्मेदार है। (ii) 1 अप्रैल 2010 से अब कर दाता/कटौती वालों द्वारा कटौतीकर्ता को उसका पैन प्रस्तुत करना अनिवार्य है, जिसकी विफलता में कटौतीकर्ता 20 *प्रतिशत* की दर से या लागू दर से जो भी अधिक हो स्रोत पर कर कटौती करेगा, (iii) धारा 197 (कम दर पर कटौती न करने/ कटौती करने के लिए) के अन्तर्गत तब तक प्रमाणपत्र जारी नहीं किया जाएगा जब तक आवेदन में आवेदक का पैन नहीं होगा इत्यादि। टीडीएस प्रशासन की मजबूती के लिए टीडीएस/टीसीएस के अनुपालन की प्रभावोत्पादकता पर आईटीडी द्वारा प्रारंभ किए गए उपायों का आंकलन आवश्यक माना गया था।

1.4 निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह निर्धारित करना थाः

क. टीडीएस/टीसीएस से संबंधित अधिनियम के प्रावधानों के अनुपालन में सभी धारको की प्रभावकारिता;

ख. टीडीएस/टीसीएस जाल को विस्तृत करने के लिए आयकर विभाग द्वारा किए गए प्रयास;

ग. ई-टीडीएस योजना का कार्यान्वयन; और

घ. टीडीएस/टीसीएस में लेखाकरण प्रक्रिया की सटीकता।

1.5 कानूनी संरचना

आयकर अधिनियम, 1961 का अध्याय XVII-कर संग्रहण और वसूली टीडीएस और टीसीएस से संबंधित कानून और प्रक्रिया से संबंधित है।

1.6 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र और कवरेज़

इस निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए नवम्बर 2015 से मार्च 2016 की अवधि के दौरान (i) कर कटौतीकर्ताओं द्वारा दाखिल टीडीसी रिटर्नों पर संबंधित एओ (टीडीएस) द्वारा प्रसंस्कृत सत्यापित आदेशों और (ii) वित्तीय वर्ष (वि व) 2012-13 से 2014-15 के दौरान प्रसंस्कृत/पूर्ण निर्धारिती द्वारा दाखिल आय कर रिर्टन पर क्षेत्राधिकारी निर्धारण अधिकारी (एओ) द्वारा पूर्ण निर्धारण आदेशों की नमूना जांच की गई थी।

1.6.1 टीडीएस यूनिटों में सत्यापन आदेशों के चयन के लिए:-

हमने प्रत्यक्ष कर संग्रहण की मात्रा के आधार पर राज्यों को दो समूहों, श्रेणी 'क'[1] और श्रेणी 'ख'[2] राज्यों में विभाजित किया। इसके अतिरिक्त, नमूना संग्रहण का विवरण नीचे दिया गया है:-

- निष्पादन लेखापरीक्षा करते समय दो स्तरीय सांख्यिकीय नमूनाकरण का प्रयोग किया गया था।
  स्तर-1-टीडीएस यूनिटों का चयन; और
  स्तर-2-चयनित टीडीएस यूनिटों में सत्यापन आदेशों का चयन
- टीडीएस यूनिटों का चयन:- श्रेणी 'क' और श्रेणी 'ख' राज्यों में टीडीएस सर्किलों के लिए 100 *प्रतिशत* कवरेज किया गया था। टीडीएस वार्डों के लिए श्रेणी 'क' और 'ख' राज्यों के लिए क्रमशः 25 *प्रतिशत* और 33.33 *प्रतिशत* कवरेज किया गया था जैसा *परिशिष्ट-1* में दर्शाया गया है।
- सत्यापन आदेशों का चयन:- चयनित टीडीएस यूनिट में लेखापरीक्षा के लिए टीडीएस सर्किलों के संबंध- में 100 *प्रतिशत* रिकार्ड और टीडीएस वार्डों के आदेश के 50 *प्रतिशत* को चुना गया था।

1.6.2 निर्धारण यूनिटों में निर्धारण आदेशों के चयन के लिए :-

- टीडीएस प्रावधानों की प्रावधाकारिता की जांच के लिए नियमित लेखापरीक्षा के दौरान मुख्य/शाखा कार्यालयों के मामले में ₹ 100 करोड़ से अधिक के टर्नओवर के हमने 200/100 निर्धारण मामलों का चयन किया।

1.6.3 उपरोक्त के आधार पर, इस अध्ययन के लिए 150 चयनित टीडीएस सर्किलों/वार्डों में 7,489 सत्यापन आदेशों का चयन किया गया। इनमें से, 6,699 सत्यापन आदेश जो चयन का लगभग 90 *प्रतिशत* प्रतिनिधित्व थे, लेखापरीक्षा को प्रदान किए गए थे। टीडीएस सर्किलों/वार्डों के बकाया सत्यापन आदेश लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गए थे। इसके अलावा, इसी अवधि के लिए टीडीएस प्रावधानों के संदर्भ में हम निर्धारण प्रभारों में क्षेत्राधिकारी एओ द्वारा पूर्ण 2,332 निर्धारण आदेशों का सत्यापन कर सके थे।

---

1 ₹ 15,000 करोड और उससे अधिक के प्रत्यक्ष कर संग्रहण वाले राज्य (आन्ध्र प्रदेश, गुजरात, दिल्ली, कर्नाटक, महाराष्ट्र, तमिलनाडु, पश्चिम बंगाल, और उत्तर प्रदेश)।

2 ₹ 15,000 करोड से कम प्रत्यक्ष कर संग्रहण वाले राज्य (असम, बिहार, छत्तीसगढ़, गोवा, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू एंड कश्मीर, झारखण्ड, केरल, मध्य प्रदेश, ओडिशा, पंजाब, राजस्थान, उत्तराखण्ड और यूटी चण्डीगढ) ।

1.7 लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली

लेखापरीक्षा ने टीडीएस सर्किलों/वार्डों के सत्यापन मामलों और टीडीएस/टीसीएस प्रावधानों के अनुपालन में प्रभावकारिता के लिए निर्धारण प्रभारों की संवीक्षा निर्धारण की जांच की। लेखापरीक्षा ने अचल सम्पत्ति की स्रोत पर बिक्री खरीद पर कटौती योग्य कर का सत्यापन करने के लिए राज्यों के रजिस्ट्रार/ उप रजिस्ट्रार के कार्यालय में अनुरक्षित सम्पत्ति पंजीकरण दस्तावेजों की भी नमूना जांच की (अध्याय-II)।

लेखापरीक्षा ने टीडीएस/टीसीएस आधार बढाने के लिए आय कर विभाग द्वारा किए गए प्रयासों की भी जांच की। कर कटौतीकर्ताओं की संख्या और दाखिल किए गए ई-टीडीएस रिटर्नों की संख्या के संबंध में सूचना सीपीसी (टीडीएस) से संग्रहित की गई थी। टीडीएस द्वारा सर्वेक्षण के संबंध में सूचना चयनित यूनिटों से संग्रहित की गई थी (अध्याय III)।

लेखापरीक्षा ने ई-टीडीएस योयजनाओं के कार्यान्वयन से संबंधित मामलों की जांच की। सूचना चयनित यूनिटों और सीपीसी (टीडीएस) से खर्च न किए गए चलानों, समाधेय मांग और कर चूककर्ता रिपोर्ट के लिए मानक परिचालित प्रक्रिया (एसओपी) के आधार पर मांगी गई थी। एओ (टीडीएस)के पास उपलब्ध सुविधाओं सीपीसी (टीडीएस) के एओ पोर्टल पर एओ (टीडीएस) की एओ नियमपुस्तिका से जांच की गई थी ताकि एओ पोर्टल के लिए उपलब्ध विभिन्न सुविधाओं की उपयोगिता का पता लगाया जा सके (अध्याय IV)।

लेखापरीक्षा ने जी-ओलटास मिलान के मामले की जांच की जिसके लिए सीबीडीटी के एसओपी के अनुपालन हेतु चयनित टीडीएस इकाईयों तथा सीपीसी (टीडीएस) से सूचना मांगी गई थी। राज्य के लिए टीडीएस संग्रहण की सूचना भी संबंधित राज्यों के महालेखाकार कार्यालय से प्राप्त की गई (अध्याय V)।

सीबीडीटी के साथ 20 नवम्बर 2015 को एन्ट्री कांफ्रेस आयोजित की गई जिसमें लेखापरीक्षा उद्देश्यों, लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र तथा लेखापरीक्षा जांच के प्रमुख क्षेत्रों को विस्तृत किया गया था। सीबीडीटी को 08 नवम्बर 2016 को ड्राफ्ट प्रतिवेदन भेजी गई। लेखापरीक्षा द्वारा की गई सिफारिशों के लिए सीबीडीटी की प्रतिक्रिया 13 दिसम्बर 2016 को प्राप्त की गई। सीबीडीटी के साथ 15 दिसम्बर 2016 को एग्जिट कान्फ्रेस की गई जिसमें प्रतिवेदन की चर्चा की गई। एग्जिट कान्फ्रेस में बोर्ड द्वारा अभिव्यक्त मतो को इस प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से सम्मिलित किया गया है।

1.8 आभार

हम इस निष्पादन लेखापरीक्षा को करने के संदर्भ में लेखापरीक्षा अवलोकनो हेतु आवश्यक अभिलेखों तथा सूचना/प्रतिक्रिया प्रदान करके लेखापरीक्षा को सुविधाजनक बनाने में आईटीडी के सहयोग का आभार व्यक्त करते है। हम करो के संग्रहण से संबंधित सूचना प्रदान करने के लिए प्रधान सीसीए, सीबीडीटी के सहयोग का भी आभार व्यक्त करते है।