

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 ऐसी शक्तियों का प्रयोग और ऐसे कर्तव्यों का निर्वहन करेगा। संसद ने 1971 में नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का डीपीसी अधिनियम (सीएजी डीपीसी अधिनियम) पारित किया था। सीएजी डीपीसी अधिनियम की धारा 16, नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को भारत सरकार और प्रत्येक राज्य की सरकारों और विधानसभा वाले 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 नियन्त्रण रखने के लिए बनाया गया है और उनका विधिवत पालन किया जा रहा है, का प्राधिकार प्रदान करती है। लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियमावली, 2007 (विनियम) में प्राप्ति लेखापरीक्षा हेतु सिद्धांतों का उल्लेख किया गया है।

2.2 प्रणालियों और क्रियाविधियों की जांच और उनकी प्रभावोत्पादकता

2.2.1 प्राप्तियों की लेखापरीक्षा में मुख्यतः निम्नवत के बारे में प्रणालियों एवं क्रियाविधियों और उनकी प्रभावकारिता 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 प्राधिकारियों द्वारा पारित आदेशों पर सरकार के हितों को सुरक्षित रखने के लिए उपयुक्त कार्रवाई;
- घ. राजस्व प्रशासन को सुदृढ़ करने या सुधारने के लिए आरंभ किये गये कोई उपाय;
- ङ. राशि जो बकाया में 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 गया है और न ही कम किया गया है।

2.2.2 उपरोक्त को प्राप्त करने के लिए हमने वित्तीय वर्ष 2017-18 में आयकर विभाग (आईटीडी) द्वारा पूरे किये गए निर्धारणों की जांच की। इसके अतिरिक्त, पूर्व वर्षों में पूरे किये गए कुछ निर्धारणों को भी जांच के अंतर्गत रखा गया।

2.2.3 आयकर अधिनियम, 1961 के अनुसार निर्धारितियों द्वारा फाईल किये गये रिटर्नों का आयकर विभाग नमूना संवीक्षा निर्धारण करता है। आयकर विभाग द्वारा निर्धारित और पूर्व परिभाषित मानदंडों के आधार पर कंप्यूटर एडिड संवीक्षा चयन (सीएसएस) द्वारा संवीक्षा के लिए आयकर रिटर्न (आईटीआर) का चयन किया जाता है। तत्पश्चात इन मामलों का सही निर्धारण करने हेतु कटौतियों, हानियों, छूटों आदि के दावों के संबंध में गहनता से जांच की जाती है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि करों का कोई अपवंचन नहीं हुआ है। निर्धारिती को उसके दावे की पुष्टि का अवसर दिया जाता है जिसके विफल रहने पर निर्धारण अधिकारी (ए.ओ.) जैसा उचित समझे निर्धारण करता है। संवीक्षा मामलों के संबंध में प्रसंस्करण, पूर्णता और निर्धारण आदेश का सुधार कार्य निर्धारण सूचना प्रणाली (एसटी)/आयकर बिज़नेस एप्लीकेशन (आईटीबीए) मोड्यूल में निर्धारण अधिकारी द्वारा किया जाता है। एसटी/आईटीबीए अधिनियम की विभिन्न धाराओं के अंतर्गत कर की गणना, ब्याज की गणना, समयबाधित नियंत्रण आदि देखता है। संवीक्षा निर्धारण, सुधार, अपील प्रभावी आदेश के मामले में आदेशों के आधार पर निर्धारण अधिकारी द्वारा प्रणाली में आंकड़ों का डेटा भरा जाता है। टीडीएस/टीसीएस और अग्रिम कर आदि के संबंध में निर्धारिती द्वारा किये गये भुगतान क्रमशः 26 एस एप्लीकेशन और ओल्टास एप्लीकेशन से स्वतः ही भरे जाते हैं।

संवीक्षा निर्धारण मामलों की जांच के आधार पर लेखापरीक्षा ने पाया कि लेखापरीक्षा रिपोर्टों में बार-बार विशेष प्रकार की अनियमितताओं को इंगित किये जाने के बावजूद भी निर्धारण अधिकारी द्वारा पूरे किये संवीक्षा निर्धारणों के दौरान कर कानूनों और सीबीडीटी के अनुदेशों और निर्देशों का पालन करने में ये अनियमितताएँ बार-बार घटित हुईं जो कर प्रशासन की कुशलता पर प्रश्न चिन्ह लगाती हैं। अग्रलिखित पैराग्राफ में इनमें से कुछ मामलों पर चर्चा की गई है।

2.2.4 वि.व. 2017-18²⁶ के दौरान कुल 545.89 लाख रिटर्न फाईल की गई थी। आयकर विभाग ने उक्त वि.व. में 2,99,232 संवीक्षा निर्धारण उन युनिटों में, जिनकी लेखापरीक्षा वि.व. 2018-19 की लेखापरीक्षा योजना में की गई थी, पूरे किये। इन 2,99,232 संवीक्षा निर्धारणों में से हमने 2,72,110 निर्धारण मामलों की जांच की। इसके अतिरिक्त हमने वि.व. 2018-19 के दौरान 2017-18 से पिछले वित्तीय वर्षों में पूरे किए गए संवीक्षा निर्धारण के 1,59,388 मामलों में से 60,129 मामलों की भी लेखापरीक्षा की। 2018-19 के दौरान लेखापरीक्षित कुल संवीक्षा निर्धारण 3,32,239 थे और जिन संवीक्षा निर्धारणों में लेखापरीक्षा ने त्रुटियां पाई उनकी संख्या 19,768 थी। वि.व. 2018-19 के दौरान लेखापरीक्षा में जांच किये गये निर्धारणों में गलतियों की घटनायें 5.95 प्रतिशत थी जो कि विगत वर्ष के 6.45 प्रतिशत से कम थी। हमारे द्वारा लेखापरीक्षा किये गये संवीक्षा निर्धारणों के मामलों में से आयकर विभाग की आंतरिक लेखापरीक्षा में 18,747 मामलों की जांच की गई थी। चूंकि हमारे नमूने के अनुसार हमने केवल सीमित संख्या में ही निर्धारण मामलों/रिकॉर्ड देखे थे, मंत्रालय द्वारा न केवल नमूने के मामलों की अपितु संपूर्ण रूप से इन की जांच करने की आवश्यकता है।

2.2.5 निर्धारण में गलतियों की राज्य-वार संख्या परिशिष्ट-2.1 में दी गई हैं। नीचे तालिका 2.1 त्रुटियों वाले निर्धारणों की उच्चतम प्रतिशतता वाले 11 राज्यों के विवरण दर्शाती है जहाँ 10,000 से अधिक निर्धारणों की जांच वि.व. 2018-19 के दौरान लेखापरीक्षा में की गई थी।

²⁶ वित्त वर्ष 2016-17 के दौरान दाखिल किए गए रिटर्न की कुल संख्या 444.02 लाख थी।

तालिका 2.1: 11 राज्यों का विवरण जिन में घटनाएं या त्रुटिपूर्ण आकलन (₹ करोड़ में) उच्चतम हैं, जहां पर 10,000 से अधिक निर्धारणों की जांच की गई थी					
राज्य	निर्धारण			लेखापरीक्षा	त्रुटियों वाले निर्धारणों का प्रतिशत
	2018-19 के दौरान लेखापरीक्षा के लिए चयनित इकाइयों में पूर्ण किए गए	2018-19 के दौरान लेखा परीक्षा में जांचे गये	त्रुटियों के साथ	टिप्पणियों का कुल राजस्व प्रभाव	
क. तमिलनाडु	23,843	20,466	1,899	2,373.66	9.28
ख. कर्नाटक	12,737	12,342	1,071	6,380.78	8.68
ग. मध्य प्रदेश	25,626	20,091	1,512	4,750.27	7.53
घ. आंध्र प्रदेश और तेलंगाना	25,620	22,160	1,548	1,412.90	6.99
इ. केरल	11,080	10,770	725	251.16	6.73
च. गुजरात	16,291	15,923	1,049	2,146.06	6.59
छ. पश्चिम बंगाल	42,078	39,632	2,271	2,313.85	5.73
ज. महाराष्ट्र	1,60,227	75,596	3,502	18,816.02	4.63
झ. राजस्थान	15,530	14,988	665	170.26	4.44
ण. दिल्ली	42,378	32,794	1,372	1,373.40	4.18
त. उत्तर प्रदेश	26,617	26,257	884	1,127.25	3.37

यह दर्शाता है कि तमिलनाडू में गलतियों वाले निर्धारणों की प्रतिशतता उच्चतम (9.28 प्रतिशत) थी जिसके बाद कर्नाटक (8.68 प्रतिशत) आता है। आयकर विभाग द्वारा निर्धारणों में पाई गई त्रुटियों के संबंध में सुधारात्मक कार्रवाई किये जाने की आवश्यकता है।

2.2.6 नीचे दी गई तालिका 2.2 में वि.व. 2018-19 के दौरान स्थानीय लेखापरीक्षा में देखी गई आपत्तियों का ब्यौरा दर्शाया गया है।

तालिका 2.2: निर्धारणों में आपत्तियों का कर-वार विवरण (₹ करोड़ में)		
श्रेणी	आपत्तियों की संख्या	कर प्रभाव (टीई)
क. निगम कर (सीटी) और आय कर (आईटी)	21,266	44,920.89 ²⁷
ख. अन्य प्रत्यक्ष कर (ओडीटी)	267	11.25
कुल	21,533	44,932.14

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

²⁷ ₹ 752.25 करोड़ के कर प्रभाव के अधिक निर्धारण के 393 मामले शामिल हैं।

2.2.7 नीचे दी गई तालिका 2.3 निगम कर और आय कर से संबंधित कम निर्धारण से संबंधित आपत्तियों के वर्ग-वार ब्यौरे दर्शाती है। परिशिष्ट-2.2 उनके तहत उप-श्रेणियों के संबंध में ब्यौरे दर्शाता है।

तालिका 2.3: कम निर्धारण से संबंधित आपत्तियों का श्रेणी-वार विवरण (₹ करोड़ में)		
श्रेणी	आपत्तियों की संख्या	कर प्रभाव
क. निर्धारणों की गुणवत्ता	7,504	9,768.64
ख. कर रियायतों/छूटों/कटौतियों का प्रशासन	6,407	18,533.62
ग. त्रुटियों के कारण निर्धारणों से बचने वाली आय	2,536	6,939.74
घ. अन्य	4,426	8,926.64
कुल	20,873	44,168.64

2.3 निगम कर और आय कर निर्धारण मामलों के संबंध में सतत् और व्यापक अनियमितताएं

निर्धारण अधिकारियों (एओ) द्वारा पूरे किये गये निर्धारण मामलों की लेखापरीक्षा जांच के दौरान पाई गई अननुपालना और अनियमितताओं की घटनाएं प्रत्येक वर्ष हमारी अनुपालन लेखापरीक्षा रिपोर्ट- राजस्व विभाग-प्रत्यक्ष कर में दर्शाई जाती है। यदि कोई अनियमितता साल दर साल होती है तो वह सतत् समझी जाती है। यदि वह समस्त प्रणाली को प्रभावित करती है और कई निर्धारण क्षेत्राधिकारों में फैल जाती है तो यह व्यापक कहलाती है। हमने वर्ष दर वर्ष अनुपालन लेखापरीक्षा रिपोर्टों में निगम और आय कर मामलों के निर्धारण के संबंध में विभिन्न अनियमितताएं बताई हैं और सतत तथा व्यापक दोनों प्रतीत होने वाली इन अनियमितताओं में से कुछ अनियमितताएं निम्नलिखित से संबंधित हैं:

- (i) मूल्यहास/कारोबार हानियों/पूँजीगत हानियों आदि को अनुमत करने में अनियमितताएं,
- (ii) कारोबार व्यय की गलत अनुमति की घटनाएं,
- (iii) अधिक या अनियमित प्रतिदाय/प्रतिदाय पर ब्याज, और
- (iv) मेट/टनेज टैक्स आदि सहित विशेष प्रावधानों के अन्तर्गत त्रुटियां।

लेखापरीक्षा रिपोर्टों में बार-बार इंगित किये जाने के बावजूद, अनियमितताओं का बार-बार होना न केवल ऐसी दोहराई जाने वाली गलतियों के होने को रोकने के लिए विभाग द्वारा उपयुक्त प्रणाली संस्थापित करने के लिए गंभीर न होने का संकेत है अपितु यह प्रभावी निगरानी में कमी तथा प्रणालीबद्ध और

संरचनात्मक कमियों से निपटने के लिए संस्थागत तंत्र की कमी को भी दर्शाता है जिसके कारण राजस्व की हानि होती है। लेखापरीक्षा आपत्तियाँ जो 2019-20 के दौरान ड्राफ्ट पैरा के रूप में मंत्रालय को जारी की गईं, के साथ-साथ वर्ष 2015-16, 2016-17 और 2017-18 के दौरान अनुपालन लेखापरीक्षा रिपोर्ट²⁸ में शामिल की गईं लेखापरीक्षा आपत्तियों का विश्लेषण गलतियों के सतत और व्यापक होने की जांच करने के लिए किया गया। यद्यपि विभिन्न राज्यों में देखी गई अनियमितताओं से राज्यों के बीच इनके घटित होने के किसी विशेष पैटर्न का पता नहीं चलता है, वे अन्य राज्यों की अपेक्षा कुछ राज्यों में बार-बार हो रही थी; ये घटनाएं महाराष्ट्र में लगातार ज्यादा होती देखी गई थीं।

उपर्युक्त निर्दिष्ट श्रेणियों में बताई गई ऐसी अनियमितताओं के मामलों की चर्चा नीचे की गई है।

2.3.1 कर रियायतों/छूटों/कटौतियों का प्रशासन-मूल्यहास/कारोबार हानियों/पूंजीगत हानियां आदि अनुमत करने में अनियमितताएं

हमने कारोबार हानियों, पूंजीगत हानियों और अनावशोषित मूल्यहास को गलत अनुमत करने और समायोजित करने, मूल्यहास आदि की गलत अनुमति आदि से संबंधित अनियमितताएं देखीं। ऐसी त्रुटियों की प्रकृति में निम्नलिखित शामिल थी:

- (i) अग्रेषित कारोबार हानियों और अनावशोषित मूल्यहास, जहां पूर्व निर्धारण वर्षों (एवाई) के संबंध में कोई हानि उपलब्ध नहीं थी; को समायोजित करने की गलत अनुमति,
- (ii) गलत आंकड़ों को अपनाना जैसे मौजूदा निर्धारण वर्ष में रिटर्न्ड हानि के रूप में पूर्व वर्षों की कारोबार हानि को अपनाना,
- (iii) कारोबार हानि को अग्रेनित करने की गलत अनुमति जबकि उक्त निर्धारण वर्ष के लिए आय कर रिटर्न; रिटर्न फाईल करने की निर्धारित तिथि के बाद जमा की गई थी,
- (iv) मूल्यहास के संबंध में दोहरी कटौती आदि।

निर्धारण अभिलेखों के परस्पर मिलान न करने के कारण ये अनियमितताएं हुईं जो उचित सावधानी बरतने और विधि का अनुपालन करने में निर्धारण

²⁸ सीएंडएजी की अनुपालन लेखापरीक्षा रिपोर्ट (संघ सरकार - राजस्व विभाग - प्रत्यक्ष कर) 2017 की संख्या 2 (मार्च 2016 को समाप्त वर्ष हेतु), 2017 की संख्या 40 (मार्च 2017 को समाप्त वर्ष के लिए) और 2019 की संख्या 9 (मार्च 2018 को समाप्त वर्ष के लिए)।

अधिकारी की विफलता को दर्शाती है। 2015-16 से 2017-18 के दौरान मूल्यहास/कारोबार हानियों/ पूंजीगत हानियों आदि की अनुमति में देखी गई त्रुटियों को, जिन्हें विगत तीन वर्षों की अनुपालन लेखापरीक्षा रिपोर्ट में शामिल किया गया था, मौजूदा वर्ष की लेखापरीक्षा रिपोर्ट (2018-19) के निष्कर्षों सहित नीचे तालिका 2.4 में सारबद्ध किया गया है।

तालिका 2.4: मूल्यहास/कारोबार हानियों/पूंजीगत हानियों आदि की अनुमति देने में पाई गई गलतियां (₹ करोड़ में)								
निर्धारण	निम्न को समाप्त वर्ष के लिए लेखापरीक्षा रिपोर्ट							
	मार्च 2016		मार्च 2017		मार्च 2018		मार्च 2019	
	त्रुटियों की संख्या	कर प्रभाव	त्रुटि की संख्या	कर प्रभाव	त्रुटि की संख्या	कर प्रभाव	त्रुटि की संख्या	कर प्रभाव
सीटी	71 ²⁹	590.75	81 ³⁰	1,144.10	66 ³¹	1,796.86	75	2,655.15
आईटी	9	15.72	9	24.41	7 ³²	9.19	14	21.29

2015-16 के दौरान, इस संबंध में अननुपालना, मूल्यहास/कारोबार हानियों/पूंजीगत हानियों आदि के गलत अनुमति के संबंध में निगम कर पर ड्राफ्ट पैरा के कुल कर प्रभाव के संबंध में सर्वाधिक महाराष्ट्र में 63 प्रतिशत थी। 2016-17 के दौरान, यह आंध्र प्रदेश और तेलंगाना (36 प्रतिशत) और महाराष्ट्र (32 प्रतिशत) में सर्वाधिक थी। 2017-18 के दौरान, इस संबंध में अनियमितताएं महाराष्ट्र (58 प्रतिशत) में सर्वाधिक थी और 2018-19 के दौरान, ये बिहार (38.6 प्रतिशत) और महाराष्ट्र (34 प्रतिशत) में सर्वाधिक थी। इसके अतिरिक्त, त्रुटियों का कर प्रभाव जो मार्च 2016 में ₹ 590.75 करोड़ था, से बढ़ कर मार्च 2019 में ₹ 2,655.15 करोड़ हो गया जो इस अवधि में 300 प्रतिशत से अधिक की वृद्धि को दर्शाता है।

आयकर के संबंध में, 2015-16 के दौरान मूल्यहास/कारोबार हानियों/पूंजीगत हानियों आदि की गलत अनुमति के संबंध में आयकर पर ड्राफ्ट पैरा के कुल कर प्रभाव के 68 प्रतिशत पर ऐसी अनियमितताएं सर्वाधिक महाराष्ट्र में थीं। 2016-17 के दौरान, इस संबंध में कर प्रभाव सर्वाधिक बिहार (67 प्रतिशत)

²⁹ आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, बिहार, दिल्ली, गुजरात, हरियाणा, झारखंड, कर्नाटक, केरल, महाराष्ट्र, ओडिशा, राजस्थान, तमिलनाडु और पश्चिम बंगाल।

³⁰ आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, दिल्ली, गुजरात, हरियाणा, झारखंड, कर्नाटक, केरल, महाराष्ट्र, ओडिशा, पंजाब, राजस्थान, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल

³¹ आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, असम, दिल्ली, गुजरात, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, ओडिशा, राजस्थान, तमिलनाडु, यूटी चंडीगढ़, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल

³² बिहार, दिल्ली, राजस्थान, महाराष्ट्र और पश्चिम बंगाल

में और 2017-18 के दौरान महाराष्ट्र (67 प्रतिशत) में थी। 2018-19 के दौरान, ये अनियमितताएं सर्वाधिक बिहार (30 प्रतिशत) में थीं।

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

हमने कारोबार व्यय के अयोग्य दावों जैसे पूंजीगत व्यय, अदा न किये गये दावे और अनिश्चित देयता के रूप में माने गये प्रावधान आदि की गलत अनुमति से संबंधित अनियमितताएं देखीं। मौजूदा वर्ष की लेखापरीक्षा रिपोर्ट (2018-19) के निष्कर्षों सहित 2015-16 से 2017-18 के दौरान देखी गई व्यय की गलत अनुमति की त्रुटियों को जिन्हें विगत तीन वर्षों की अनुपालन लेखापरीक्षा रिपोर्ट में दर्शाया गया है, नीचे तालिका 2.5 में सारबद्ध किया गया है।

तालिका 2.5: कारोबार व्यय की अनुमति में देखी गई त्रुटियां (₹ करोड़ में)							
निर्धारण	निम्न को समाप्त वर्ष के लिए लेखापरीक्षा रिपोर्ट						
	मार्च 2016	मार्च 2017	मार्च 2018	मार्च 2019	मार्च 2016	मार्च 2017	मार्च 2018
	त्रुटि की संख्या	कर प्रभाव संख्या	त्रुटि की संख्या	कर प्रभाव संख्या	त्रुटि की संख्या	कर प्रभाव संख्या	त्रुटि की संख्या
सीटी	47 ³³	514.09	50 ³⁴	478.67	48 ³⁵	875.47	49

2015-16 के दौरान, ऐसी अनियमितताएं सर्वाधिक महाराष्ट्र (कारोबार व्यय की गलत अनुमति से संबंधित ड्राफ्ट पैराग्राफों के कुल कर प्रभाव का 23 प्रतिशत) और आंध्र प्रदेश और तेलंगाना (30 प्रतिशत) में थीं। 2016-17 के दौरान, इस संबंध में अननुपालना सर्वाधिक महाराष्ट्र (64 प्रतिशत) में थी, जबकि 2017-18 में ऐसी अननुपालना सर्वाधिक महाराष्ट्र (60 प्रतिशत) और तमिलनाडु (28 प्रतिशत) में थी। 2018-19 के दौरान, इस संबंध में अनियमितताएं सर्वाधिक महाराष्ट्र (47 प्रतिशत) और कर्नाटक (22.5 प्रतिशत) में थीं।

2.3.3 निर्धारणों की गुणवत्ता-अतिरिक्त या अनियमित प्रतिदाय/प्रतिदायों पर ब्याज

हमने गणना की त्रुटियों, पहले से जारी/समायोजित प्रतिदाय पर विचार नहीं करने, प्रतिदाय पर ब्याज की अधिक गणना आदि के कारण होने वाले अधिक

³³ आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, असम, दिल्ली, गुजरात, हरियाणा, कर्नाटक, महाराष्ट्र, ओडिशा, पंजाब, तमिलनाडु और पश्चिम बंगाल।

³⁴ आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, दिल्ली, गुजरात, कर्नाटक, केरल, महाराष्ट्र, ओडिशा, राजस्थान, तमिलनाडु और पश्चिम बंगाल।

³⁵ आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, कर्नाटक, केरल और महाराष्ट्र।

या अनियमित प्रतिदाय या प्रतिदाय पर ब्याज से उद्भूत होने वाली अनियमितताएं पाई। 2015-16 से 2017-18 के दौरान इस श्रेणी में होने वाली त्रुटियां, जो पिछले तीन वर्ष के अनुपालन लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में दर्शायी गयी थी, के साथ वर्तमान वर्ष के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (2018-19) के निष्कर्षों को नीचे तालिका 2.6 में संक्षेप में प्रस्तुत किया गया है।

तालिका 2.6: अधिक या अनियमित प्रतिदाय/प्रतिदाय पर ब्याज (₹ करोड़ में)								
निर्धारण	निम्न को समाप्त वर्ष के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन							
	मार्च 2016		मार्च 2017		मार्च 2018		मार्च 2019	
	त्रुटियों की सं.	कर प्रभाव	त्रुटियों की सं.	कर प्रभाव	त्रुटियों की सं.	कर प्रभाव	त्रुटियों की सं.	कर प्रभाव
सीटी	6 ³⁶	49.46	6 ³⁷	50.35	4 ³⁸	30.98	5	1114.29
आईटी	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	1	0.11

2015-16 के दौरान, केरल (निगम कर और आयकर पर अधिक या अनियमित प्रतिदाय/प्रतिदाय पर ब्याज से संबंधित डीपी के कुल कर प्रभाव का 78 प्रतिशत) और महाराष्ट्र (17 प्रतिशत) में ऐसी अनियमितताएँ सबसे अधिक थीं जबकि 2016-17 में यह कर्नाटक (78 प्रतिशत) और महाराष्ट्र (22 प्रतिशत) में सबसे अधिक पायी गयीं। 2017-18 के दौरान, यह महाराष्ट्र में 100 प्रतिशत पाई गई। 2018-19 के दौरान, ये अनियमितताएँ कर्नाटक में उच्चतम (99.6 प्रतिशत)³⁹ थीं।

2.3.4 त्रुटियों के कारण निर्धारण से छूट गयी आय - मैट/टनेज टैक्स आदि सहित विशेष प्रावधानों के अंतर्गत त्रुटियां

हमने अधिनियम के विशेष प्रावधानों के अंतर्गत कर उद्ग्रहण में गलतियों से संबंधित अनियमितताओं को देखा, जो निम्न के कारण थीं:

- बही लाभ की गणना में त्रुटियाँ,
- बही लाभ की गणना के लिए सामान्य प्रावधानों के अंतर्गत अस्वीकृत व्यय पर विचार नहीं करना,
- बही लाभ की गणना के लिए निर्दिष्ट व्यय पर विचार नहीं करना,

³⁶ आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, बिहार, दिल्ली, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, ओडिशा, तमिलनाडु और पश्चिम बंगाल।

³⁷ कर्नाटक और महाराष्ट्र

³⁸ महाराष्ट्र

³⁹ जहां कहीं महत्वपूर्ण का उल्लेख हो वहां केवल कुल कर प्रभाव के संदर्भ में है और न कि मामलों की संख्या के संबंध में।

(iv) विशेष प्रावधानों आदि के बजाय सामान्य प्रावधानों के अंतर्गत कर लगाना।

2015-16 से 2017-18 के दौरान ध्यान में आई अधिनियम के विशेष प्रावधानों के अंतर्गत गलतियां, जो कि पिछले तीन वर्षों के अनुपालन लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में दर्शाई गई थी, के साथ चालू वर्ष के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (2018-19) के निष्कर्षों को नीचे तालिका 2.7 में संक्षेपित किया गया है।

तालिका 2.7: मैट/टनेज भार कर आदि सहित विशेष प्रावधानों के अंतर्गत त्रुटियां								(₹ करोड़ में)	
निर्धारण	निम्न को समाप्त वर्ष के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन								
	मार्च 2016		मार्च 2017		मार्च 2018		मार्च 2019		
	त्रुटियों की सं.	कर प्रभाव	त्रुटियों की सं.	कर प्रभाव	त्रुटियों की सं.	कर प्रभाव	त्रुटियों की सं.	कर प्रभाव	
सीटी	13 ⁴⁰	62.35	1 ⁴¹	2.06	28 ⁴²	100.43	22	447.85	
आईटी	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	1 ⁴³	0.22	2	1.26	

2015-16 के दौरान इस संबंध में गैर-अनुपालन उत्तर प्रदेश (निगम कर और आयकर पर मैट/टनेज भार कर आदि सहित विशेष प्रावधानों के अंतर्गत त्रुटियों के डीपी के कुल कर प्रभाव का 52 प्रतिशत) और महाराष्ट्र (23 प्रतिशत) में सबसे अधिक⁴⁴ पाया गया। 2016-17 में, महाराष्ट्र में 100 प्रतिशत गैर-अनुपालन था जबकि 2017-18 में महाराष्ट्र (48 प्रतिशत) और कर्नाटक (13 प्रतिशत) में इस तरह का गैर-अनुपालन सबसे अधिक था। 2018-19 के दौरान, दिल्ली (68.8 प्रतिशत) में ये अनियमितताएँ सबसे अधिक थीं। इन मामलों को लेखापरीक्षा रिपोर्ट 2018-19 के लिए डीपी के रूप में रिपोर्ट किया गया है। इसके अलावा, त्रुटियां का कर प्रभाव मार्च 2016 में ₹ 62.35 करोड़ से बढ़कर मार्च 2019 में ₹ 447.85 करोड़ हो गया जो इस अवधि के दौरान 600 प्रतिशत से अधिक की वृद्धि दर्शाता है।

कर कानूनों और सीबीडीटी के अनुदेशों और निर्देशों का पालन न करना, कर प्रशासन की दक्षता को प्रभावित करने वाले प्रमुख जोखिम वाले क्षेत्रों में से

⁴⁰ दिल्ली, गुजरात, राजस्थान, महाराष्ट्र, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल।

⁴¹ महाराष्ट्र

⁴² आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, दिल्ली, गुजरात, कर्नाटक, महाराष्ट्र, ओडिशा, राजस्थान, तमिलनाडु और पश्चिम बंगाल।

⁴³ जम्मू और कश्मीर और लद्दाख के केंद्र शासित प्रदेश;

⁴⁴ जहां कहीं भी महत्वपूर्ण का उल्लेख किया गया है, वह केवल कुल कर प्रभाव के संदर्भ में है, न कि मामलों की संख्या के संदर्भ में।

एक है। इस में सुधार करने के लिए, कुशल प्रसंस्करण और निर्धारण के सभी चरणों में बेहतर अनुपालन के लिए पिछले वर्षों में विभागीय प्रणालियों और प्रक्रियाओं को काफी कम्प्यूटरीकृत किया गया है। आयकर विभाग पूर्व निर्धारित पैरामीटरों के आधार पर निर्धारण अधिकारी द्वारा विस्तृत जांच जांच के लिए सीएसएस (CASS) के माध्यम से मामलों का चयन करता है। संवीक्षा निर्धारण के दौरान, निर्धारण अधिकारी निर्धारिती से आवश्यक जानकारी मांगता है और अधिनियम के लागू प्रावधानों के परिप्रेक्ष्य में उनकी जांच करता है। हालाँकि, जैसा कि उपरोक्त विश्लेषण से देखा गया है, गैर-अनुपालन के जोखिम अभी भी उपरोक्त क्षेत्रों में मौजूद हैं जैसा कि लेखापरीक्षा द्वारा वर्ष-दर-वर्ष इस ओर इंगित करने के बावजूद काफी समय से इस प्रकार की अनियमितताओं की निरन्तरता से संकेत मिलते हैं, और ऐसा प्रतीत होता है कि एओ को सदृश अथवा समरूप त्रुटियों की पुनरावृत्ति को, यदि समाप्त न किया जा सके तो कम से कम करने के लिए अधिक जवाबदेह बनाने के लिए कोई प्रणाली नहीं है।

निष्कर्ष और सिफारिश

उपरोक्त विश्लेषण से और हमारे पिछले अनुभवों से भी यह स्पष्ट है कि लेखापरीक्षा में बताए जाने के बावजूद कर योग्य आय की गणना में समान प्रकार की त्रुटियों की पुनः आवृत्ति और पुनरावृत्ति के जोखिम को कम करने के लिए आवश्यक प्रणालियां और प्रक्रियाएं विभाग में अनुपस्थित थीं। जब निर्धारण अधिकारी द्वारा पूर्ण निर्धारण में देखी गई ऐसी अनियमितता को लेखापरीक्षा में बताया जाता है तो यह अपेक्षा की जाती है कि भविष्य में निर्धारण में इस प्रकार की अनियमितताओं और त्रुटियों की पुनरावृत्ति को रोकने के लिए विभाग द्वारा उपयुक्त कदम, विशेष रूप से इस तथ्य के मद्दे नजर कि अब निर्धारण अधिकारी द्वारा संवीक्षा निर्धारण प्रणाली पर किए जा रहे हैं, जो इन मामलों में दिखाई नहीं दिए।

यह अनुशंसा की जाती है कि आईटी विभाग (i) निर्धारण अधिकारी की जवाब देही तय करें (ii) प्रणाली और प्रक्रियात्मक जाँच स्थापित करने के अलावा, तदनुसार अपनी प्रणाली के बिजनस रूल्स की मैपिंग में सुधार करे ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि समान प्रकार की अनियमितताओं के पुनरावृत्ति का जोखिम कम से कम हो।

2.4 लेखापरीक्षा उत्पाद और लेखापरीक्षा पर प्रतिक्रिया

2.4.1 लेखापरीक्षा के विभिन्न चरणों में लेखापरीक्षित ईकाइयों से हम प्रतिक्रिया मांगते हैं। फील्ड लेखापरीक्षा पूरा होने पर विनियम 193 के प्रावधान के अनुसार, हम टिप्पणियों के लिए आयकर विभाग को स्थानीय लेखापरीक्षा रिपोर्ट (एलएआर) जारी करते हैं।

2.4.2 नीचे तालिका 2.8 में वित्तीय वर्ष 2016-17 से वित्तीय वर्ष 2018-19 के दौरान जारी एलएआर में शामिल अभ्युक्तियों की संख्या और उन पर प्राप्त उत्तरों और स्वीकार की गयी अभ्युक्तियों (संबंधित वित्तीय वर्ष के 31 मार्च को) की स्थिति को दर्शाया गया है।

तालिका 2.8: स्थानीय लेखापरीक्षा पर प्रतिक्रिया						
वित्तीय वर्ष	जारी की गई अभ्युक्तियां	प्राप्त उत्तर		उत्तर प्राप्त नहीं हुआ	स्वीकृत अभ्युक्तियों का प्रतिशत	उत्तर प्राप्त नहीं होने का प्रतिशत
		स्वीकृत अभ्युक्तियां	अस्वीकृत अभ्युक्तियां			
2016-17	22,579	4,074	3,546	14,959	53.46	66.25
2017-18	24,502	3,983	2,882	17,637	58.02	71.98
2018-19	21,533	3,357 ⁴⁵	2,743	15,433	55.03	71.67

उपरोक्त तालिका 2.8 से यह देखा जा सकता है कि उत्तर प्राप्त नहीं होने का प्रतिशत वित्तीय वर्ष 2016-17 में 66.25 प्रतिशत से निरंतर वृद्धि करते हुए वित्तीय वर्ष 2018-19 में 71.67 प्रतिशत हो गया ।

2.4.3 नीचे दी गई तालिका 2.9 लंबित अभ्युक्तियों की स्थिति दर्शाती है।

तालिका 2.9: बकाया लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों का विवरण (₹ करोड़ में)								
अवधि	सीटी		आईटी		ओडीटी		कुल	
	सं.	टीई	सं.	टीई	सं.	टीई	सं.	टीई
मार्च 2017 तक	15,845	58,688.78	12,305	8,923.22	1,855	361.24	30,005	67,973.24
मार्च 2018	6,370	21,241.47	7,443	3,903.89	308	227.76	14,121	25,373.12
मार्च 2019	3,407 ⁴⁶	18,817.95	5,448	7,362.39	136	7.97	8,991	26,188.31
कुल	25,622	98,748.20	25,196	20,189.50	2,299	596.97	53,117	1,19,534.67

⁴⁵ 1,236-अभ्युक्तियां स्वीकार की गईं और सुधारात्मक कार्यवाही की गई; 2,121-अभ्युक्तियों को स्वीकार किया गया लेकिन सुधारात्मक कार्यवाही नहीं की गई

⁴⁶ अभ्युक्तियों के जारी होने के छह महीने बाद अभ्युक्तियां लंबित हो जाती हैं

प्रत्येक वर्ष लेखापरीक्षा निष्कर्षों के उत्तर लम्बन में वृद्धि के परिणामस्वरूप 31 मार्च 2019 तक ₹ 1,19,534.67 करोड़ के राजस्व प्रभाव वाले 53,117 मामले एकल हो गये।

लेखापरीक्षा विनियम 202 और 203 में निरीक्षण रिपोर्ट/लेखापरीक्षा टिप्पणियों में शामिल लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों पर पर्याप्त, ठोस और समय पर कार्यवाही सुनिश्चित करने के लिए प्रणाली और क्रिया विधियों की स्थापना और लंबित लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों की निगरानी और अनुपालन सुनिश्चित करने और निपटान के लिए लेखापरीक्षा समितियों की स्थापना करने की अपेक्षा की गयी है। यह सुनिश्चित करने के लिए कि निर्धारित अवधि में लेखापरीक्षा को उत्तर भेजे गए हैं, विभाग का प्रयास संतोषजनक नहीं है। लेखापरीक्षा विनियमों के प्रावधानों का आयकर विभाग द्वारा अक्षरशः अनुपालन किए जाने की आवश्यकता है।

2.4.4 हम विनियम 205 से 209 के प्रावधानों के अनुसार लेखापरीक्षा रिपोर्ट में शामिल करने से पहले टिप्पणियों के लिए मंत्रालय को लेखापरीक्षा में पाए गए महत्वपूर्ण और उच्च मूल्य के मामले जारी करते हैं। हम मंत्रालय को, जारी किए गए मामलों को लेखापरीक्षा रिपोर्ट में शामिल करने से पहले, उन पर अपनी टिप्पणी देने के लिए छह सप्ताह का समय देते हैं। हमने इस रिपोर्ट के अध्याय III और IV में 393 उच्च मूल्य वाले मामलों को शामिल किया है, जिनमें से 30 जून 2020 तक 190 मामलों पर उत्तर प्राप्त हुए थे। मंत्रालय/आयकर विभाग ने 174 मामलों⁴⁷ (91.5 प्रतिशत) को स्वीकार किया जिनमें ₹ 2,326.90 करोड़ (92.8 प्रतिशत) का कर प्रभाव शामिल था, जबकि उसने ₹ 180.75 करोड़ के कर प्रभाव वाले 16 मामलों⁴⁸ को स्वीकार नहीं किया था। ₹ 5,873.14 करोड़ के कर प्रभाव वाले शेष 203 मामलों में उत्तर प्राप्त नहीं हुआ। तालिका 2.10 में इन मामलों⁴⁹ का श्रेणीवार विवरण दिखाया गया है।

⁴⁷ मंत्रालय-96 मामले; आयकर विभाग-78 मामले

⁴⁸ मंत्रालय-7 मामले; आयकर विभाग-9 मामले

⁴⁹ उपश्रेणीवार - विवरण परिशिष्ट-2.3 में दिए गए हैं

तालिका 2.10: उच्च मूल्य के मामलों की त्रुटियों का श्रेणी-वार विवरण (₹ करोड़ में)						
श्रेणी	सीटी		आईटी		कुल	
	सं.	टीई	सं.	टीई	सं.	टीई
क. निर्धारणों की गुणवत्ता	51	1,477.60	29	19.05	80	1,496.65
ख. कर रियायतों/छूटों/कटौतियों का प्रशासन	176	5,456.76	30	121.72	206	5,578.48
ग. त्रुटियों के कारण निर्धारण से छूट गयी आय	77	1,043.41	17	26.27	94	1,069.68
घ. कर/ब्याज का अधिभार	12	232.66	1	3.32	13	235.98
कुल	316	8,210.43	77	170.36	393	8,380.79

2.4.5 अध्याय III और IV में क्रमशः निगम कर और आयकर के संबंध में निर्धारण में त्रुटियों का विवरण दिया गया है। इसके अलावा, अध्याय V में 'अधिनियम की धारा 234ए, 234बी, 234सी और 244ए के अंतर्गत ब्याज' पर एक विषय विशिष्ट अनुपालन लेखापरीक्षा (SSCA) पर हमारी रिपोर्ट दी गयी है। इस अध्याय में यह बताया गया है कि ब्याज की गलत गणना या तो एसटी में प्रणालीगत कमियों के कारण या निर्धारण अधिकारी द्वारा गलत हस्तक्षेप/ गणना के कारण हुई थी। एसटी में मैनुअल हस्तक्षेप की उपलब्धता का दुरुपयोग निर्धारण अधिकारी द्वारा अधिक राशि पर ब्याज को संशोधित करने के माध्यम से किया गया था, जिसके कारण निर्धारित प्रतिदाय को अवरुद्ध किया गया था। ब्याज की गणना के संबंध में प्रणाली की कमी अभी भी नए एप्लीकेशन, अर्थात् इन्कम टैक्स बिजनस एप्लीकेशन में बनी हुई थी।

2.4.6 इसके अलावा, 'पेनी स्टॉक्स पर दीर्घकालीन पूंजीगत लाभ' पर एक दीर्घ ड्राफ्ट पैराग्राफ को इस रिपोर्ट के अध्याय VI में अलग से शामिल किया गया है। इस अध्याय में आयकर निदेशालय (जांच) कोलकाता द्वारा अपनी रिपोर्ट 'प्रोजेक्ट बीएसई में लिस्टेड पेनी स्टॉक्स के माध्यम से बोगस एलटीसीजी/एसटीसीएल' और नियंत्रण का अभाव, यदि कोई हो, में चिह्नित लाभार्थियों द्वारा दीर्घकालीन पूंजीगत लाभ' (एलटीसीजी) के दावे के निर्धारण में कमियों पर मुंबई क्षेत्राधिकार से संबंधित मामलों की एक नमूना जांच की लेखापरीक्षा अभियुक्तियां शामिल हैं।

2.5 लेखापरीक्षा प्रभाव

लेखापरीक्षा के कहने पर संशोधन

2.5.1 हमने लेखापरीक्षा के प्रभाव के परिणाम का, जो हमारी लेखापरीक्षा अभियुक्तियों/सिफारिशों के आधार पर आयकर अधिनियम और नियमों में संशोधनों के रूप में होता है, का अध्ययन किया। वि.व. 2017-18 के दौरान, निष्पादन लेखापरीक्षा रिपोर्ट यथा 2017 की रिपोर्ट संख्या 27- "निजी अस्पतालों, नर्सिंग होम/मेडिकल क्लिनिक, मेडिकल कॉलेज/अनुसंधान संस्थान, नैदानिक केंद्र, पैथोलॉजिकल लैब और अन्य चिकित्सा आपूर्ति एजेंसियों/स्टोरो का निर्धारण" को संसद में प्रस्तुत किया गया था। निम्नलिखित पैराग्राफ 2.5.2 से 2.5.5 में लेखापरीक्षा के प्रभाव को बताया गया है।

2.5.2 महाराष्ट्र में स्थित ट्रस्ट अस्पतालों के एक नमूने की लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि बॉम्बे पब्लिक ट्रस्ट एक्ट, 1950 (बीपीटी एक्ट) में निर्दिष्ट शर्तों को कुछ मामलों में पूरा नहीं किया गया था, तथापि ऐसे ट्रस्टों⁵⁰ को छूट प्रदान की गई थी। आयकर अधिनियम, हालांकि बीपीटी अधिनियम के गैर-अनुपालन को छूट से इनकार करने के लिए एक आधार के रूप में स्वीकार नहीं करता था और आयकर अधिनियम में मापने और आंकने योग्य आधार जैसे बीपीटी अधिनियम के अंतर्गत वर्णित है, पर धर्मार्थ संस्थानों की पहचान और वर्गीकृत करने के लिए अपने स्वयं के मापदंड नहीं थे। ऐसी परिस्थितियों में, राज्य के लागू अधिनियमों में निर्धारित धर्मार्थ के मानदंडों को पूरा नहीं करने वाले ट्रस्ट आयकर अधिनियम के अंतर्गत छूट का दावा करने में सक्षम थे। इसके अलावा ऐसे मामलों में जहां ट्रस्ट निर्धारिती की पंजीकरण स्थिति राज्य कानूनों के अंतर्गत बदल जाती है, यह पता नहीं लगाया जा सका कि क्या आयकर विभाग के पास इस तरह के मामलों में पहले से दी गई छूट से निपटने के लिए कोई तंत्र था।

2.5.3 ऐसे ट्रस्टों को अपने उद्देश्यों से भटकने से रोकने के लिए, पीसीआईटी को किसी अन्य कानून, जो उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए आवश्यक हैं, की अपेक्षाओं का उल्लंघन करने वाले ट्रस्ट का पंजीकरण रद्द करने के लिए, सुनाई देने का उचित अवसर प्रदान करने के बाद, सशक्त बनाने के उद्देश्य से 2019 में अधिनियम की धारा 12ए में एक संशोधन किया गया है।

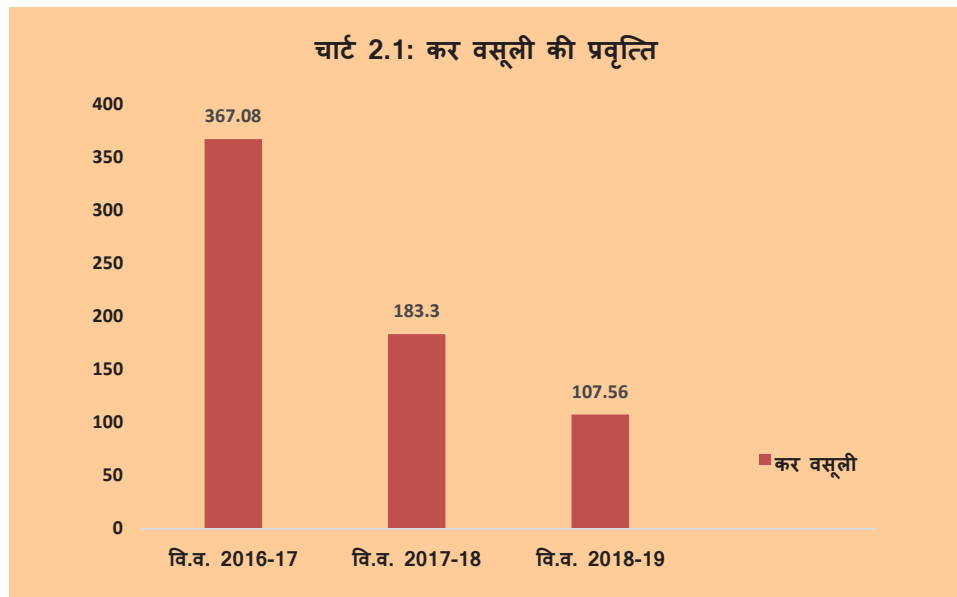
⁵⁰ 2017 की रिपोर्ट सं.27 का पैरा सं.3.2.1

2.5.4 लेखापरीक्षा ने देखा⁵¹ कि 10 प्रतिशत मामलों में धारा 80 जी (दान के लिए दान प्राप्त कर्ता द्वारा दानदाताओं को जारी की गई रसीदें) प्रमाण पत्र उपलब्ध थे। शेष मामलों में प्राप्त दान की केवल एक सूची उपलब्ध थी। सेक्शन 80जी प्रमाण पत्र के अभाव में, यह स्पष्ट नहीं था कि निर्धारण अधिकारी ने दान प्राप्तियों को दावों के सापेक्ष किस प्रकार प्रति सत्यापित किया। दानदाताओं और दान लेने वालों द्वारा किए गए दावों के प्रति सत्यापन के लिए तंत्र की अनुपस्थिति में अयोग्य निर्धारितियों को कटौती मिलने की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता था। इसलिए, लेखापरीक्षा ने सिफारिश⁵² की थी कि सीबीडीटी एक निश्चित सीमा से ऊपर 80जी प्रमाण पत्र की स्वचालित उत्पत्ति शुरू करने की संभावना पर विचार करे।

2.5.5 उपरोक्त समस्या को हल करने के लिए, 2020 में धारा 80जी में यह प्रावधान करने के लिए संशोधन किया गया कि दान प्राप्त करने वाली संस्थाएँ प्राप्त दान का विवरण दाखिल करेंगी और दानकर्ता को एक प्रमाण-पत्र जारी करेंगी।

2.6 लेखापरीक्षा के दृष्टान्त पर वसूली

आयकर विभाग ने हमारे द्वारा इंगित की गई निर्धारणों में त्रुटियों को दूर करने के लिए उठाई गई मांग से पिछले तीन वर्षों (चार्ट 2.1) में ₹ 657.94 करोड़ की वसूली की। इसमें वित्तीय वर्ष 2018-19 में वसूल किए गए ₹ 107.56 करोड़ शामिल हैं।



⁵¹ 2017 की रिपोर्ट सं.27 का पैरा सं.3.2.5

⁵² 2017 की रिपोर्ट सं.27 का पैरा सं.3.5 (iii)

2.7 कालबाधित मामले

2.7.1 नीचे दी गयी तालिका 2.11 में वित्तीय वर्ष 2016-17 से वित्तीय वर्ष 2018-19 के दौरान कालबाधित मामलों⁵³ का विवरण दर्शाया गया है।

तालिका 2.11: कालबाधित मामलों का विवरण		(₹ करोड़ में)
रिपोर्ट का वर्ष	मामले	कर प्रभाव
2016-17	2,243	1,637.81
2017-18	2,739	2,735.17
2018-19	1,961	2,237.05

2.7.2 वित्तीय वर्ष 2018-19 के दौरान, ₹ 2,237.04 करोड़ के कर प्रभाव वाले 1,961 मामले सुधारात्मक कार्यवाही के लिए कालबाधित हो गए, जिनमें से अकेले ओडिशा में इस कर प्रभाव का 28.91 प्रतिशत है जिसके बाद 26.29 प्रतिशत पर पश्चिम बंगाल है। परिशिष्ट-2.4 वित्तीय वर्ष 2018-19 के लिए ऐसे मामलों का राज्यवार विवरण दर्शाता है। ऐसे मामलों में समय पर सुधारात्मक कार्यवाही नहीं करने के लिए जिम्मेदारी तय की जानी चाहिए। विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि समय पर सुधारात्मक कार्यवाही की जाए ताकि भविष्य में ऐसी घटनाओं की पुनरावृत्ति न हो।

2.8 बेमेल टीडीएस

स्रोत पर काटा गया कर (टीडीएस) संव्यवहार होने पर राजस्व के संग्रहण को सुनिश्चित करने का लक्ष्य रखता है। टीडीएस संग्रहण जो कि वि.वर्ष. 2016-17 में ₹ 3.43 लाख करोड़ था, यह वि.वर्ष 2018-19 में बढ़कर ₹ 4.51 लाख करोड़ तक हो गया था और अब यह अपने निरंतर बढ़ते महत्व को बल देते हुए सकल प्रत्यक्ष कर के 35 प्रतिशत से अधिक तक अपना योगदान दे रहा है। टीडीएस का सबसे बड़ा घटक वेतन भुगतान पर टीडीएस है तथा यह विगत तीन वर्षों में लगभग 43 प्रतिशत तक रहा है।

2.8.1 बेमेल टीडीएस के मामले

टीडीएस के दो उद्देश्य नामतः अग्रिम में कर संग्रहण अर्थात् वित्तीय वर्ष के अंत से पहले (अर्थात् 31 मार्च) तथा संव्यवहार की पहचान का सृजन है ताकि प्राप्तकर्ता के हाथों में संव्यवहार से संबंधित आय लापता या असूचित न रहें। इसके तीन घटक हैं:

क. भुगतान करने वाली पार्टी (कटौतीकर्ता);

⁵³ संबंधित नि.व. के अंत से छह वर्ष बाद मामले को फिर से खोलने के लिए धारा 148 के अंतर्गत नोटिस जारी नहीं किया जा सकता है।

ख. भुगतान प्राप्त वाली पार्टी (कटौती कराने वाला); और

ग. आय कर विभाग

निर्धारिती फॉर्म 16/16ए और 26एएस में उसके पास उपलब्ध विवरण के अनुसार आय की अपनी रिटर्न फाइल कर सकता है। तथापि, कर क्रेडिट उसके कर सूचना नेटवर्क (टिन) (जिसमें अग्रिम कर, स्वयं-निर्धारण कर, नियमित कर और साथ-साथ टीडीएस भुगतान के विवरण होते हैं) में उपलब्ध विवरण के अनुसार आयकर विभाग (आईटीडी) द्वारा दिया जाता है। जब भी निर्धारिती द्वारा टीडीएस कटौती का किया गया दावा टिन के साथ मेल नहीं खाता है तो यह बेमेल टीडीएस का मामला बन जाता है। ऐसे बेमेल टीडीएस क्रेडिट के कारण, आयकर विभाग द्वारा राजस्व की प्राप्ति या अपने दावे के पक्ष में कटौतीकर्ता द्वारा जारी किये गये फॉर्म 16/16ए के होने के बावजूद निर्धारिती (करदाता) को मना कर दिया जाता है। इसके परिणामस्वरूप, प्रतिदायों की अनुमति नहीं दी जाती और कर हेतु निष्फल मांग भी की जाती है जिसके परिणामस्वरूप करदाता का परिहार्य शोषण होता है।

वि.वर्ष 2016-17 से वि.वर्ष 2018-19 हेतु बेमेल टीडीएस के मामले नीचे दिये गये हैं:

तालिका 2.12 फॉर्म 26एएस में उपलब्ध टीडीएस राशि और (₹ करोड़ में) आईटीआर में सूचित के बीच पैर स्थितिवार अंतर				
वि.वर्ष	पैर स्थिति ⁵⁴	आईटीआर द्वारा सूचित बेमेल टीडीएस वाले पैर की संख्या	दावाकृत टीडीएस राशि	फॉर्म 26एएस में उपलब्ध टीडीएस राशि
2016-17	पी	2,27,738	1,772.42	1,249.04
	अन्य	1,07,344	11,344.63	10,361.63
	कुल	3,35,082	13,117.05	11,610.67
2017-18	पी	11,73,933	6,580.21	5,854.92
	अन्य	1,90,642	12,095.03	10,431.68
	कुल	13,64,575	18,675.24	16,286.60
2018-19	पी	2,318	2.12	2.19
	अन्य	3	0.01	0.02
	कुल	2,321	2.13	2.21
कुल योग		17,01,978	31,794.42	27,899.48
स्रोत: आयकर विभाग				

⁵⁴ पी- व्यक्तियों; अन्य में शामिल कंपनी, व्यक्तियों का संगठन, वैयक्तिक निकाय, फर्म, सरकारी प्राधिकरण, एचयूएफ, कृत्रिम न्यायिक व्यक्ति, स्थानीय प्राधिकरण;

उपरोक्त से यह भी देखा जा सकता है कि अधिकतर निर्धारितियों जिन्होंने बेमेल टीडीएस मामलों का सामना किया वे वैयक्तिक करदाता हैं, उनमें से अधिकतर वेतन प्राप्त करने वाले लोग हैं।

2.8.2 बेमेल टीडीएस की प्रकृति

बेमेल टीडीएस फॉर्म 26एएस में उपलब्ध राशि एवं निर्धारित द्वाारा आईटीआर के माध्यम से दावा किए गए अंतर के कारण है। बेमेल टीडीएस (i) फॉर्म 26एएस में राशि, निर्धारित द्वाारा आईटीआर के माध्यम से दावा की गई राशि से अधिक हैं और (ii) आईटीआर में निर्धारित द्वाारा दावा की गई राशि, फॉर्म 26एएस में राशि से अधिक है।

उन मामलों की संख्या जहां फॉर्म 26एएस में उपलब्ध राशि वि.वर्ष 2016-17 से 2018-19 के दौरान वैयक्तिक निर्धारितियों द्वाारा दावित टीडीएस राशि से कम थी, वे कुल बेमेल मामलों का 65 प्रतिशत थे।

निम्नलिखित तालिका 2.13 वे मामले दर्शाती है जहां फॉर्म 26एएस में उपलब्ध राशि वि.वर्ष 2016-17 से वि.वर्ष 2018-19 के दौरान वैयक्तिक निर्धारितियों द्वाारा दावा की गई टीडीएस राशि से अधिक थी।

तालिका 2.13: अंतर जहां फॉर्म 26एएस में उपलब्ध टीडीएस राशि आईटीआर से अधिक थी				(₹ करोड़ में)
वि. वर्ष	आईटीआर द्वाारा सूचित बेमेल टीडीएस वाले पैर की संख्या	दावित टीडीएस राशि	फॉर्म 26एएस में उपलब्ध टीडीएस राशि	अंतर (फॉर्म 26एएस में उपलब्ध टीडीएस राशि - दावित टीडीएस राशि)
2016-17	64,972	203.42	325.19	121.77
2017-18	4,26,851	1,681.10	1,765.30	84.20
2018-19	1,444	0.90	1.44	0.54
कुल योग	4,93,264	1,85.42	2,091.93	206.51

स्रोत: आयकर विभाग

तालिका 2.14 वे मामले दर्शाती है जहां फॉर्म 26एएस में उपलब्ध राशि वि.वर्ष 2016-17 से वि.वर्ष 2018-19 के दौरान वैयक्तिक निर्धारितियों द्वाारा किये गये टीडीएस दावों से कम थी।

तालिका 2.14: अंतर जहां फॉर्म 26एएस में उपलब्ध टीडीएस राशि आईटीआर से कम थी				(₹ करोड़ में)
वि. वर्ष	आईटीआर द्वारा सूचित बेमेल टीडीएस वाले पैन् की संख्या	दावित टीडीएस राशि	फॉर्म 26एएस में उपलब्ध टीडीएस राशि	अंतर (फॉर्म 26एएस में उपलब्ध टीडीएस राशि - दावित टीडीएस राशि)
2016-17	1,62,766	1,569.00	923.85	(-) 645.15
2017-18	7,47,082	4,899.11	4,089.62	(-) 809.49
2018-19	877	1.22	0.75	(-) 0.47
कुल योग	9,10,725	6,469.33	5,014.22	(-) 1,455.11
स्रोत: आयकर विभाग				

26एएस के अंतर्गत राशि और आईटीआर के माध्यम से दावा की गई राशि में अंतर दर्शाता है कि कर कटौतीकर्ता, जैसा कि अधिनियम के अंतर्गत अधिदेशित है, ने कटौती किए गए कर पर आयकर विभाग को पूर्ण सूचना प्रदान नहीं की जैसा कि अपनी रिटर्न के माध्यम से निर्धारितियों द्वारा दावा किया गया है या निर्धारितियों ने गलत राशि के दावे नहीं किये हैं।

टीडीएस राशि के बेमेल होने के संभावित कारण हो सकते हैं - कटौतीकर्ता ने समय पर टीडीएस जमा नहीं किया, समय पर तिमाही टीडीएस रिटर्न फाइल नहीं की, टीडीएस रिटर्न में दर्ज गलत राशि, गलत पैन् उद्धृत करना, आईटीआर में गलत रूप से दर्ज कटौतीकर्ता का टेन, निर्धारण वर्ष के चयन में त्रुटि। इसमें ऐसे निर्धारितियों के मामले भी शामिल हो सकते हैं जिन्हें कर का भुगतान नहीं करना था या आईटीआर फाइल नहीं करनी थी।

इसलिए, आयकर विभाग ने टीडीएस के लिए क्रेडिट की अनुमति नहीं दी, जिसके परिणामस्वरूप या तो मांग बढ़ गई या आयकर विभाग द्वारा प्रतिदाय जारी नहीं किया गया, जिससे निर्धारितियों, विशेष रूप से व्यक्तिगत निर्धारितियों का उत्पीड़न हुआ।

इसलिए, बेमेल टीडीएस दावों की कारणों की जांच के लिए तथा व्यक्तिगत वेतन भोगी करदाता के दावे से मिलान के लिए विभाग द्वारा किए गए सुधारात्मक उपायों के लिए, वेतन वर्ग के निर्धारितियों पर ध्यान देने के साथ बेमेल 'टीडीएस के कारण सृजित आयकर की मांग' पर एक अध्ययन जून 2019 में किया गया था।

2.8.3 हमने जून 2019 में आयकर विभाग से, अप्रयुक्त चालान और शामिल राशि से संबंधित कटौतीकर्ता-वार डेटा, बेमेल टीडीएस क्रेडिट से संबंधित पैन्-वार ग्रैन्यूलर डेटा आदि को मांगा गया था। बेमेल टीडीएस से

संबंधित आंशिक डेटा अक्टूबर 2019 में प्राप्त हुए थे और जो निर्धारण अधिकारी (निर्धारण) क्षेत्राधिकार की जानकारी के बिना थे। इसलिए, डेटा का लेखापरीक्षा नियोजन के लिए उपयोग नहीं किया जा सका। बाद में, सीपीसी-टीडीएस ने सूचित किया कि प्रदान किए गए बेमेल टीडीएस के मामले के निर्धारण क्षेत्राधिकार पर उन्हें कोई जानकारी नहीं है।

हमने नमूना जांच के माध्यम से भी मुद्दे का विश्लेषण करने की कोशिश की। अध्ययन को क्षेत्राधिकारों की सीमित संख्या अर्थात् बेंगलुरु, दिल्ली, हैदराबाद, मुम्बई और जयपुर के लिए शुरू किया गया था (सितम्बर 2019)। लेखापरीक्षा वेतन सर्किल के अधिकारिता निर्धारण अधिकारी (प्रत्येक क्षेत्राधिकार से एक सर्किल और दो वार्डों) से बेमेल टीडीएस वाले 2,264 निर्धारितियों की पहचान करने में सक्षम था।

हालांकि, हम आगे चयनित नमूने के निर्धारण रिकॉर्ड की जांच नहीं कर सके क्योंकि निर्धारण रिकॉर्ड क्षेत्राधिकारी निर्धारण अधिकारियों के पास उपलब्ध नहीं थे, क्योंकि उन्हें निर्धारण वर्ष के दो वर्षों के बाद भी सीपीसी-बेंगलुरु द्वारा उनको आगे नहीं भेजा गया था। इसलिए, निर्धारण रिकॉर्डों को सीपीसी-बेंगलुरु से मांगा गया था (नवम्बर 2019 और जनवरी 2020)। सीपीसी-बेंगलुरु द्वारा संगत जानकारी प्रदान नहीं की गई थी (जुलाई 2020)।

फलस्वरूप, बेमेल टीडीएस के लिए कारण, उनके समाधान की स्थिति, समाधान का तरीका, विभाग के प्रयास, साथ ही साथ आयकर विभाग द्वारा साझा की गई जानकारी की सत्यता और पूर्णता आदि को लेखापरीक्षा में सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

लेखापरीक्षा को पूरा करने के लिए संगत जानकारी प्रस्तुत करने में विभाग की अक्षमता ने सीएजी को अपने संवैधानिक अधिदेश को पूरा करने से रोक दिया है।

आयकर विभाग को यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता है कि क्या यह बेमेलता आईटी प्रणाली या सही रिटर्न जानकारी प्रस्तुत करने में कटौतीकर्ता की विफलता के कारण था। यह अभिनिश्चित करना आवश्यक है कि कितने मामलों में आयकर विभाग द्वारा बेमेलता की वजह से करदाता से मांग की गई, जिसके कारण करदाता को परेशानी हुई। आयकर विभाग को बेमेलता की जांच करने के लिए यह सुनिश्चित करना आवश्यक है कि उस व्यक्ति पर कोई कर नहीं लगाया गया है जिसे कर का भुगतान करने की आवश्यकता नहीं है।

आयकर विभाग को लेखापरीक्षा के लिए संबंधित आंकड़े प्रदान करने की आवश्यकता है ताकि लेखापरीक्षा की जा सके।

2.9 अभिलेखों का उपलब्ध न करना

2.9.1 हमारे द्वारा सीएजी के अधिनियम (डीपीसी), 1971 की धारा 16 के तहत करों के निर्धारण और संग्रहण की प्रभावी जांच करने के लिए और यह जांचने के लिए कि अधिनियमों और प्रक्रियाओं का पूर्णतः पालन किया गया है, निर्धारण अभिलेखों की संवीक्षा की गई। आयकर विभाग के लिए यह आवश्यक है कि वह लेखापरीक्षा को अविलंब अभिलेख उपलब्ध कराएं और लेखापरीक्षा हेतु प्रासंगिक सूचना प्रस्तुत करें।

2.9.2 आयकर विभाग ने वित्त वर्ष 2018-19 के दौरान मांगे गये 3,61,430 रिकॉर्ड⁵⁵ में से 17,992 रिकॉर्ड (4.98 प्रतिशत) प्रस्तुत नहीं किए जो वित्त वर्ष 2017-18 (8.27 प्रतिशत) की तुलना में सुधार दर्शाता है। पिछले वर्ष की तुलना में वित्त वर्ष 2018-19 के दौरान रिकॉर्ड का प्रस्तुत न करना असम, केंद्र शासित प्रदेशों; जम्मू एवं कश्मीर और लद्दाख के और तमिलनाडु में काफी बढ़ा है।

परिशिष्ट 2.5 में वित्त वर्ष 2016-17 से वित्त वर्ष 2018-19 के दौरान अभिलेखों के प्रस्तुत न करने का विवरण दर्शाया गया है। तालिका 2.15 तीन या अधिक लगातार लेखापरीक्षा चक्रों में उसी निर्धारिती से संबंधित लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गए रिकॉर्ड का विवरण दिखाती है।

तालिका 2.15: तीन या अधिक लेखापरीक्षा चक्रों में लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गए रिकॉर्ड	
राज्य	प्रस्तुत नहीं किए गए रिकॉर्ड
क. ओडिशा	4

वित्त वर्ष 2018-19 में, एक राज्य में उसी निर्धारिती से संबंधित चार रिकॉर्ड पिछले तीन या अधिक लगातार ऑडिट चक्रों में लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गए थे।

2.9.3 आयकर निदेशालय (सिस्टमस) ऐसे मामलों, जहां निर्धारितियों ने कृषि से होने वाली ₹ एक करोड़ से अधिक की आय की रिटर्न भरी है, में सभी पहलुओं जैसे कि क्या करदाता से रिटर्न दाखिल करते समय आंकड़ा प्रविष्टि में त्रुटि हो सकती है, की जांच के बाद रिटर्न का सत्यापन कर डीजीआईटी

⁵⁵ पहले के वर्षों में प्रस्तुत नहीं किए गए और वर्तमान लेखापरीक्षा चक्र के दौरान फिर से मांग किए गए 21,000 अभिलेख शामिल हैं।

(सिस्टम) को सभी पीसीसीआईटी/सीसीआईटी (सीसीए) द्वारा स्थिति रिपोर्ट भेजने के लिए निर्देशित किया गया था ।

‘कृषि आय से संबंधित निर्धारणों’ पर अध्याय-V के तहत भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के 2019 के प्रतिवेदन संख्या 9 में हमने 36 मामलों में एक करोड़ से अधिक की कृषि आय के संबंध में निर्धारिती द्वारा दाखिल की गई आयकर रिटर्न के अनुसार कृषि आय की राशि तथा आंकड़ा प्रविष्टि स्तर पर त्रुटियां होने के कारण एएसटी प्रणाली में दर्ज की गई राशि, जिसके लिए लेखापरीक्षा द्वारा 136 प्र. सीआईटी से स्थिति रिपोर्ट मांगी गई थी, में अंतर के विषय में बताया था। रिपोर्ट प्रस्तुत करने के एक वर्ष के बाद भी, 82 प्र. सीआईटी से स्थिति रिपोर्ट अभी तक प्रतीक्षित है (जून 2020)।

चूंकि, उपयुक्त सूचित डेटा प्रविष्टि त्रुटियां केवल कुछ चयनित कमिश्नरियों द्वारा प्रस्तुत की गई सूचना पर आधारित थी, डीजीआईटी (प्रणाली) को स्टेटस रिपोर्ट प्रस्तुत करने के अनुपालन को लेखापरीक्षा हेतु चयनित सभी कमिश्नरियों में सुनिश्चित नहीं किया जा सका। इसके फलस्वरूप ₹ एक करोड़ से अधिक की कृषि आय के दावों के लिए एएसटी डेटाबेस में कृषि आय में आंकड़ा प्रविष्टि त्रुटियों के संबंध में किए गए शोधनों की स्थिति का सत्यापन नहीं किया जा सका।

इस प्रकार, अभिलेखों को प्रस्तुत नहीं किए जाने के कारण लेखापरीक्षा अपने संवैधानिक अधिदेश का पालन नहीं कर सका।