अध्याय 2: सहकारी समितियों एवं सहकारी बैंकों का कर आधार

अधिनियम की धारा 139(1) के अनुसार, किसी कंपनी या फर्म के अलावा किसी अन्य व्यक्ति को आय की रिटर्न दाखिल करना आवश्यक है, यदि उसकी कुल आय अधिकतम राशि; जिस पर आयकर प्रभारित नहीं किया जाता है, से अधिक है। इस प्रकार, अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार सभी सहकारी क्षेत्र के निर्धारितियों के लिए आय की रिटर्न दाखिल करना अनिवार्य है। आयकर विभाग ने फाईल न करने वालों की निगरानी के लिए नॉन-फाइलर्स मॉनिटरिंग सिस्टम (एनएमएस) मैकेनिज्म को भी संस्थापित किया है।

लेखापरीक्षा ने सहकारी समितियों और सहकारी बैंकों के आंकड़े क्रमशः संबंधित राज्यों के सहकारी समिति पंजीयक (आरओसीएस) और भारतीय रिज़र्व बैंक (आरबीआई) के क्षेत्रीय कार्यालय से मांगे और आयकर विभाग की निर्धारण इकाइयों के साथ-साथ डीजीआईटी (सिस्टम) द्वारा उपलब्ध कराए गए अखिल भारत के डेटा में शामिल आंकड़ों के साथ उन्हें प्रतिसत्यापित करने का प्रयास किया। लेखापरीक्षा ने यह भी सुनिश्चित करने के लिए आयकर विभाग के निगरानी तंत्र का विश्लेषण और आकलन किया कि सहकारी समितियाँ और सहकारी बैंक विनियामक आवश्यकताओं के अनुरूप हैं। सहकारी क्षेत्र में सत्वों के निर्धारण के दौरान विनियामक अनुपालन के सत्यापन के संबंध में विश्लेषण निम्नलिखित पैराग्राफ में स्पष्ट किया गया है।

2.1 कर दायरे से बाहर सहकारी समितियां

2.1.1 2014-15 से 2016-17 की अवधि हेतु संबंधित राज्यों या क्षेत्रों/ आरबीआई/नाबार्ड के आरओसीएस के अभिलेखों के अनुसार सहकारी समितियों और सहकारी बैंकों की संख्या और डीजीआईटी (सिस्टम) से प्राप्त आंकड़ों में उपलब्ध सहकारी समितियों और सहकारी बैंकों की संख्या तथा इस बात की पुष्टि के विवरण कि क्या सहकारी समितियां/सहकारी बैंक कर के दायरे में थे/आईटीआर दाखिल कर रहे थे और पैन की उपलब्धता की प्रास्थिति नीचे तालिका 2.1 में दर्शाई गई है।

तालिका 2.1: पंजीकरण प्राधिकरण की तुलना में डीजीआईटी (सिस्टम) के डेटा के अनुसार सहकारी समितियां/सहकारी बैंक

क्र. सं.	राज्य/क्षेत्र का नाम	आरओसीएस/ आरबीआई/ नाबार्ड के रिकॉर्ड के अनुसार सहकारी समितियों और सहकारी बैंकों की संख्या	वर्ष 2014-15 से 2016-17 की अवधि के लिए डीजीआईटी (सिस्टम) से प्राप्त आंकड़ों के अनुसार सहकारी समितियों और सहकारी बैंकों की संख्या	2014-15 से 2016-17 की अवधि के दौरान आयकर विभाग के डेटाबेस में न दर्शाये गये सहकारी समितियों और सहकारी बैंकों की प्रतिशतता (संख्या)
क	ख	ग	घ	ड.
1	आंध्र प्रदेश और तेलंगाना	2,195[16]	168	92.35 (2027)
2	बिहार	24,293	587	97.58 (23706)
3	छत्तीसगढ़	9950	1325	86.68 (8625)
4	दिल्ली	5,985	703	88.25 (5282)
5	गोवा	2,765	236	91.14 (2427)
6	गुजरात	75,967	10,372	86.35 (65595)
7	झारखंड	98	33	66.33 (65)
8	कर्नाटक	41,795	4,583	89.03 (37212)
9	केरल	6716	1671	65.31 (4386[17])
10	मध्य प्रदेश	7742	3316	57.17 (4426)
11	महाराष्ट्र	2,04,228[18]	78,186	61.72 (126042)
12	उत्तर पूर्व क्षेत्र[19]	1783[20]	238	86.65 (1545)
13	उत्तर पश्चिम क्षेत्र[21]	22,832	16,303	28.60 (6529)
14	ओड़िशा	4678	244	94.78 (4434)
15	राजस्थान	16,449	2406	85.37 (14043)
16	तमिलनाडु और पांडिचेरी	26,645	2317	91.30 (24328)
17	उत्तराखंड	280	177	38.54 (111)

16 आंध्र प्रदेश और तेलंगाना के क्रमश: 2 और 4 जिलों के संबंध में आरओसीएस से प्राप्त 2094 और वित्त वर्ष 2014-15 से पहले पंजीकृत 101 सहकारी बैंक।

17 5045 मामलों में से 659 मामलों में पैन पंजीकरण हैं।

18 1,98,252 (केवल समितियों की संख्या और वेबसाइटों की सूची आरओसीस द्वारा बिना किसी समितियों की सूची के प्रदान की गई थी) + 5976 बैंक।

19 अरुणाचल प्रदेश, असम, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैंड और त्रिपुरा।

20 7 आरओसीएस में से 4 से 1762 और आरबीआई से 21 मामले।

21 चंडीगढ़, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू और कश्मीर और पंजाब।

क	ख	ग	घ	ड.
18	उत्तर प्रदेश	जानकारी आरओसीएस द्वारा उपलब्ध नहीं कराई गई	1466	-
19	पश्चिम बंगाल और सिक्किम	4014	10719	-
	कुल	**4,58,415**	**1,35,050**	72.32(3,31,536)

नोट: *i) सभी राज्यों के लिए उपलब्ध आंकड़ों के कुल योग 4,58,415 और 1,35,050।*

ii) उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल को छोड़कर वास्तविक कमी कुल 3,31,536 है; यदि कमी की तुलना कुल 4,58,415 से की जाये तो 72.32 प्रतिशत है और यदि कुल 4,54,401 से तुलना की जाये, जिसमें डीजीआईटी (सिस्टम) में अधिशेष रिकॉर्ड रखने वाले राज्यों को शामिल नहीं किया गया है, तो यह 72.96 प्रतिशत होगी।

इस प्रकार जैसा कि लेखापरीक्षा द्वारा देखा गया, पंजीकरण प्राधिकारियों के पास पंजीकृत पता लगाई गई सहकारी समितियों/सहकारी बैंकों में से 72.32 *प्रतिशत* डीजीआईटी (सिस्टम) के डेटाबेस से बाहर पाए गए और इस प्रकार वे कर के दायरे से बाहर हैं।

यद्यपि, कानून में यह अधिदेश दिया गया है कि सभी पंजीकृत सहकारी समितियां नियत तिथि तक वार्षिक आयकर रिटर्न दाखिल करेंगी, उपर्युक्त तालिका यह दर्शाती है कि अधिकांश सहकारी समितियां और सहकारी बैंक आयकर रिटर्न दाखिल नहीं कर रहे थे। इसके अतिरिक्त यह भी देखा गया कि यह सुनिश्चित करने के लिए कोई तंत्र नहीं है कि सभी सहकारी समितियां किसी भी ओर अर्थात् या आरओसीएस या आयकर विभाग में इस आवश्यकता का अनुपालन कर रही हैं। प्रक्रियात्मक रूप से, सभी पंजीकृत सहकारी समितियों को पैन प्राप्त करना होता है और रिटर्न दाखिल करना शुरू करना होगा। तथापि, संबंधित आरओसीएस के डेटाबेस में पंजीकृत सहकारी समितियों के पैन को दाखिल करने का कोई तंत्र नहीं है। इसके अतिरिक्त, आरओसीएस और आयकर विभाग के बीच सूचनाओं के आदान-प्रदान का कोई संस्थागत तंत्र नहीं है, जिसके कारण कई खामियां हैं और बड़ी संख्या में पंजीकृत सहकारी समितियां अभी भी कर के दायरे से बाहर हैं। महाराष्ट्र और पश्चिम बंगाल में आंशिक उत्तर को छोड़कर, आयकर विभाग ने कर पंजीकरण की प्रास्थिति/आईटीआर रिटर्न दाखिल करने की प्रास्थिति/पैन की उपलब्धता की पुष्टि के लिए भेजे गए पत्रों का उत्तर नहीं दिया है। इस प्रकार, चाहे इन सहकारी समितियों/बैंकों को कर के दायरे में शामिल किया गया है या नहीं, लेखापरीक्षा द्वारा यह पुष्टि नहीं की जा सकी थी।

2.1.2 कर्नाटक में, कर्नाटक क्षेत्राधिकार में रिटर्न दाखिल करने वाले 4,583 निर्धारितियों में से, केवल 1,620 निर्धारितियों को सहकारी समितियों के रूप में पंजीकृत किया गया था, जिससे 2,963 रिकॉर्ड बेमेल थे। 2,963 निर्धारितियों में से 2,180 धारा 80पी के अंतर्गत कटौती का दावा कर रही थीं जो कि केवल पंजीकृत सहकारी समितियों के लिए थी। इन 2963 बेमेल अभिलेखों में से, 676 निर्धारितियों के नाम पर 'सौहरदा' शब्द लिखा है, जिन्हें कर्नाटक सौहरदा अधिनियम, 1997 के अंतर्गत पंजीकरण का सुझाव दिया गया है, और शेष 2,287 निर्धारितियों के पास उचित पंजीकरण नहीं था। इससे पता चलता है कि रिटर्न दाखिल करने वाली और कटौती का दावा करने वाली अधिकांश सहकारी समितियां या तो पात्र नहीं थीं या नियामक प्राधिकरण पंजीकरण प्रक्रिया की निगरानी नहीं कर रहा था। अधिनियम की धारा 80पी के अंतर्गत कटौती का दावा करने वाले 2,180 निर्धारितियों में से 168 निर्धारिती लेखापरीक्षा नमूने से संबंधित थे जिनमें से 125 मामलों में पंजीकरण के कोई आंकड़े रिकार्ड में उपलब्ध नहीं थे। इसके अलावा, 168 निर्धारितियों में से 17 मामलों में, हालांकि पंजीकरण संबंधी आंकड़ें आयकर विभाग के पास उपलब्ध थे, लेकिन यह आरओसीएस के आंकड़ों से मेल नहीं हो पाये। दो मामलों में, यह देखा गया कि कर्नाटक सहकारी समिति अधिनियम, 1959 के साथ-साथ बहुराज्यीय सहकारी समिति अधिनियम, 2002 के अंतर्गत पंजीकृत के रूप में नाम दर्शाए जा रहे थे।

एक मामले में, हालांकि सहकारी समितियों के संयुक्त केंद्रीय पंजीयक द्वारा अनुमोदित उप-कानूनों के पंजीकरण प्रमाण-पत्र और संशोधन की प्रति प्रस्तुत की गई थी, बहु राज्य सहकारी समितियों के डेटाबेस में नाम नहीं दर्शाया गया था। एक मामले में, पंजीकरण प्रमाण-पत्र पर और निर्धारण रिकॉर्ड के अनुसार नाम अलग-अलग पाया गया।

इसके अतिरिक्त, अन्य 144 अभिलेखों में, जहां निर्धारितियों के नाम समान हैं, 90 निर्धारिती रिटर्न दाखिल कर रहे थे,

क) बिना उचित पंजीकरण के; क्योंकि वे आरओसीएस के डेटाबेस में प्रदर्शित नहीं होते हैं; या

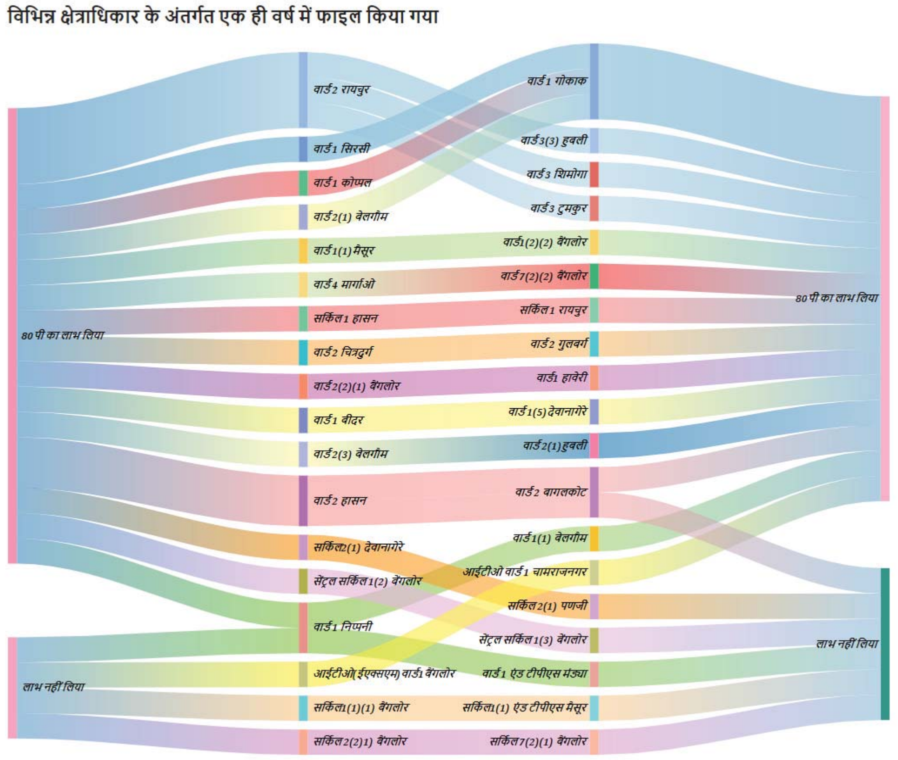
ख) उस क्षेत्राधिकार के अलावा दूसरे क्षेत्राधिकार में जिसमें वे पंजीकृत थे; या

ग) कर्नाटक सहकारी समिति अधिनियम, 1959 के साथ-साथ कर्नाटक सौहरदा सहकारी अधिनियम, 1997 के अंतर्गत पंजीकरण वाले और

उनमें से 77 अधिनियम की धारा 80पी के अंतर्गत कटौती का लाभ उठा रहे थे।

महत्वपूर्ण बात यह है कि, समान नाम वाले इन निर्धारितियों में से 30 के पास कई पैन हैं और वे विभिन्न क्षेत्राधिकारों में रिटर्न दाखिल कर रहे थे, जिससे निर्धारण अधिकारियों के लिए ऐसी घटनाओं का पता लगाना मुश्किल हो गया था। इनमें से, 22 निर्धारितियों ने एक ही वर्ष (वर्षों) में विभिन्न क्षेत्राधिकारों के साथ रिटर्न दाखिल किया था और अधिनियम की धारा 80पी के तहत कटौती का दावा किया था जैसा कि नीचे दिए गए चार्ट में दर्शाया गया है जो कि पैन के प्रसार को इंगित करता है।

चार्ट 2.1: विभिन्न क्षेत्राधिकार जिसमें निर्धारितियों ने समान वर्ष के लिए रिटर्न दाखिल किया



नोट: चार्ट में प्रत्येक पंक्ति विभिन्न क्षेत्राधिकार में फाईल कर रहे, एक निर्धारिती और अधिनियम की धारा 80पी के अंतर्गत कटौती का लाभ उठाने की प्रास्थिति को दर्शाती है। उदाहरणत: एक निर्धारिती दोनों सर्कल 1, हसन और सर्कल 1, रायचूर में दाखिल कर रहा था और दोनों क्षेत्राधिकारों में अधिनियम की धारा 80पी के अंतर्गत कटौती का लाभ उठाया था।

इन निर्धारितियों के पंजीकरण प्रमाण-पत्र के अभाव में, निर्धारण अधिकारियों के पास उनकी वास्तविकता की पहचान करने और यह पता लगाने का कोई साधन नहीं था कि क्या एक ही निर्धारिती विभिन्न क्षेत्राधिकारों में रिटर्न दाखिल कर रहे हैं।

गोवा में, आरओसीएस, गोवा के साथ पंजीकृत संस्थाओं के नाम के साथ डीजीआईटी (सिस्टम) के आंकड़ों के अनुसार रिटर्न दाखिल करने वाले निर्धारिती के नाम की तुलना में से पता चला है कि गोवा में रिटर्न दाखिल करने वाले 236 निर्धारितियों में से 61 निर्धारितियों को आरओसीएस, गोवा में पंजीकृत समितियों के रूप में नहीं दर्शाया गया था। इसके अतिरिक्त, 2014-15 से 2016-17 की तीन वर्ष की अवधि के दौरान, इन 61 निर्धारितियों ने (137 निर्धारण मामले) अधिनियम की धारा 80पी के अंतर्गत कटौती का दावा किया था, जिसे निर्धारण अधिकारियों द्वारा अनुमति दी गई थी, जबकि वे आरओसीएस, गोवा में पंजीकृत नहीं थे।

इस प्रकार, आयकर विभाग ने सभी सहकारी समितियों और सहकारी बैंकों को अपने कर दायरे में शामिल नहीं किया जैसा कि पंजीकरण अधिकारियों के आंकड़ों की तुलना में 2014-15 से 2016-17 की अवधि के दौरान आयकर विभाग के डेटाबेस में नहीं पाए गए सहकारी समितियों और सहकारी बैंकों के बड़े *प्रतिशत* से स्पष्ट है। इसके अतिरिक्त, निर्धारितियों की उपस्थिति, जिनका आरओसीएस डेटा से मेल नहीं हो सका था या जिनके पास कई पैन थे, ऐसा होना अधिनियम की धारा 80पी के तहत कटौती के दावे के संभावित दुरुपयोग की ओर भी संकेत करता है। कर पंजीकरण की प्रास्थिति/आईटीआर फाइलिंग की प्रास्थिति/निर्धारितियों के पैन की उपलब्धता की पुष्टि के संबंध में आयकर विभाग से उत्तर/पुष्टि न होने पर, लेखापरीक्षा कर के दायरे से बाहर रहने वाले निर्धारितियों की वास्तविक संख्या पर पहुंचने की स्थिति में नहीं है।

2.2 कर आधार को सुदृढ़ करने के लिए सर्वेक्षण/तलाशी और जब्ती तंत्र का उपयोग न करना

अधिनियम की धारा 132, 133 आयकर प्राधिकारियों को तलाशी और सर्वेक्षण अभियान चलाने और कर के दायरे से बाहर रहने वाले निर्धारितियों/संभावित निर्धारितियों/सत्त्वों के वित्तीय लेन-देन से संबंधित जानकारी एकत्र करने की शक्ति प्रदान करती है। ये तंत्र आयकर विभाग को नए निर्धारितियों की पहचान करने और फाईल न करने वाले, गैर-फाइलकर्ता और कर चोरों के मामलों का पता लगाने और उनको ढूंढने में सक्षम बना सकते हैं।

2.2.1 सर्वेक्षण

निर्धारण प्रभारों और आयकर विभाग के संबंधित विंगों से 2014-15 से 2018-19 की अवधि के दौरान किए गए सर्वेक्षणों की संख्या पर डेटा के बारे में लेखापरीक्षा द्वारा मांग की गई। प्रतिक्रिया की प्रास्थिति पर विवरण नीचे दिया गया है:

तालिका 2.2: 2014-15 से 2018-19 के दौरान किए गए सर्वेक्षणों का राज्य/क्षेत्रवार विवरण

राज्य/क्षेत्र जहां आयकर विभाग द्वारा प्रस्तुत नहीं किए गए सर्वेक्षणों की जानकारी मिली	ऐसे राज्य/क्षेत्र जिनमें आयकर विभाग के उत्तर के अनुसार कोई सर्वेक्षण नहीं किया गया	राज्य/क्षेत्र जिसमें आयकर विभाग से आंशिक जानकारी मिली
आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, छत्तीसगढ़, गोवा, मध्य प्रदेश और तमिलनाडु	बिहार, झारखंड, पूर्वोत्तर क्षेत्र[22], ओड़िशा, उत्तराखंड, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल	कर्नाटक, उत्तर पश्चिमी क्षेत्र[23] (4 पीसीआईटी)

स्रोत: आयकर विभाग

दिल्ली, गुजरात, केरल, महाराष्ट्र और राजस्थान के संबंध में प्राप्त जानकारी और उपरोक्त राज्यों के मामलों में प्राप्त आंशिक जानकारी नीचे तालिकाबद्ध की गई है:

तालिका 2.3: 2014-15 से 2018-19 के दौरान किए गए सर्वेक्षण

वर्ष	वित्त वर्ष के दौरान किए गए सर्वेक्षण	किए गए सर्वेक्षण		वित्तीय वर्ष के दौरान सर्वेक्षण में पहचाने गए नए निर्धारितियों की संख्या		कॉलम (ड.) और (च) में से निर्धारितियों की संख्या जिन्होंने आय की रिटर्न फाईल की	
		सहकारी समितियां	सहकारी बैंक	सहकारी समितियां	सहकारी बैंक	सहकारी समितियां	सहकारी बैंक
क	ख	ग	घ	ड.	च	छ	ज
2014-15	108	0	0	0	0	0	0
2015-16	132	1	1	0	0	0	0
2016-17	317	31	28	0	2	0	2
2017-18	110	4	3	0	0	0	0
2018-19	139	3	1	0	0	0	0
कुल	**806**	**39**	**33**	**0**	**2**	**0**	**2**

स्रोत: आयकर विभाग

22 अरुणाचल प्रदेश, असम, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैंड और त्रिपुरा

23 चंडीगढ़, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू-कश्मीर और पंजाब

2.2.2 तलाशी और जब्ती

कर आधार बढ़ाने और सहकारी क्षेत्र के निर्धारितियों द्वारा कर अनुपालन को लागू करने के लिए तलाशी और जब्ती गतिविधि की प्रवृत्ति का अध्ययन करने के लिए 2014-15 से 2018-19 की अवधि के लिए सभी राज्यों के सभी निर्धारण प्रभारों और डीजीआईटी (जांच)-विंगों से लेखापरीक्षा द्वारा तलाशी और जब्ती के बारे में जानकारी मांगी गई थी। प्रतिक्रिया की स्थिति के बारे में विवरण नीचे दिया गया है।

तालिका 2.4: 2014-15 से 2018-19 के दौरान किए गए तलाशी और जब्ती का राज्य/क्षेत्रवार विवरण

राज्य/क्षेत्र जहां तलाशी और जब्ती की जानकारी आयकर विभाग द्वारा नहीं दी गई	ऐसे राज्य/क्षेत्र जिनमें आयकर विभाग के उत्तर के अनुसार कोई तलाशी और जब्ती नहीं की गई	राज्य/क्षेत्र जिसमें आयकर विभाग से जानकारी प्राप्त की गई
गोवा, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, उत्तर पश्चिमी क्षेत्र[24] और पश्चिम बंगाल	आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, बिहार, छत्तीसगढ़, झारखंड, ओड़िशा, पूर्वोत्तर क्षेत्र[25], तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश और उत्तराखंड	दिल्ली, गुजरात, राजस्थान, केरल और महाराष्ट्र

स्रोत: आयकर विभाग

गुजरात, राजस्थान, केरल, महाराष्ट्र और दिल्ली के संबंध में मिली जानकारी नीचे दी गई है।

24 चंडीगढ़, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू-कश्मीर और पंजाब

25 अरुणाचल प्रदेश, असम, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैंड और त्रिपुरा

तालिका 2.5: 2014-15 से 2018-19 के दौरान चलाया गया तलाशी और जब्ती अभियान

वर्ष	वित्त वर्ष के दौरान की गई तलाशी और जब्ती अभियानों की कुल संख्या	अधिनियम की धारा 132/132ए के तहत तलाशी और जब्ती अभियानों की संख्या		वित्त वर्ष के दौरान तलाशी और जब्ती अभियानों में पहचाने गए नए निर्धारितियों की संख्या		कॉलम (ड.) और (च) के अतिरिक्त निर्धारितियों की सं. जिन्होंने आय की रिटर्न फाईल की		उन मामलों की संख्या जिसमें संदिग्ध लेन-देन में शामिल अन्य निर्धारितियों के संबंध में क्षेत्राधिकारी मूल्यांकन अधिकारी को आगे आवश्यक कार्रवाई के लिए सूचना दी गई थी	
		सहकारी समितियां	सहकारी बैंक	सहकारी समितियां	सहकारी बैंक	सहकारी समितियां	सहकारी बैंक	सहकारी समितियां	सहकारी बैंक
क	ख	ग	घ	ड.	च	छ	ज	झ	ण.
2014-15	69	1	0	0	0	0	0	1	0
2015-16	52	0	0	0	0	0	0	0	0
2016-17	139	2	0	0	0	0	0	0	0
2017-18	92	3	3	265	0	149	0	56	0
2018-19	100	1	2	0	0	0	0	0	0
कुल	**452**	**7**	**5**	**265**	**0**	**149**	**0**	**57**	**0**

स्रोत: आयकर विभाग

यह देखा जा सकता है कि वर्ष 2017-18 में महाराष्ट्र में किए गए तीन तलाशी और जब्ती अभियानों के दौरान 265 नए निर्धारितियों की पहचान की गई थी। हालांकि, अन्य वर्षों के संबंध में किसी नए निर्धारिती को कर के दायरे में नहीं जोड़ा जा सका है। आयकर विभाग द्वारा किए गए कुल सर्वेक्षणों और तलाशी और जब्ती अभियानों की तुलना में सहकारी क्षेत्र के लिए कुल सर्वेक्षण और तलाशी और जब्ती अभियानों की संख्या कम थी। इस प्रकार, यह स्पष्ट है कि कर के दायरे से बाहर अधिक मामलों[26] के बावजूद एक वर्ष को छोड़कर सहकारी क्षेत्र में अधिक कर चूककर्ताओं/संभावित निर्धारितियों की पहचान करने में आयकर विभाग द्वारा सर्वेक्षणों और तलाशी और जब्ती अभियानों के तंत्र का प्रभावी ढंग से उपयोग नहीं किया गया है।

2.3 सहकारी समितियों/सहकारी बैंकों के पैन पंजीकरण की स्थिति का विवरण

आयकर विभाग करदाता या तो व्यक्ति विशेष, हिंदू अविभाजित परिवार (एचयूएफ), फर्म, स्थानीय प्राधिकरण, सहकारी बैंक, सहकारी समिति, किसी

26 अपूर्ण कर दायरे पर पैरा 2.1.1 देखें

अन्य एओपी या बीओआई, सार्वजनिक कंपनी, निजी कंपनी या अन्य की स्थिति की पहचान करने के लिए 'स्थिति कोड' का उपयोग करता है। तथापि डीजीआईटी (प्रणाली) ने लेखापरीक्षा के लिए दिए गए मामलों के संबंध में स्थिति कोड उपलब्ध नहीं कराया।

पैन की चौथी वर्णमाला से पहचाने जाने वाले अन्य श्रेणी के निर्धारितियों अर्थात व्यक्ति विशेष, एचयूएफ, फर्म, कंपनी आदि के विपरीत, सहकारी क्षेत्र के निर्धारितियों को विशेष रूप से उनके पैन द्वारा नहीं पहचाना जाता है। तथापि, उन्हें सामान्य तौर पर एओपी के रूप में वर्गीकृत किया जाता है और इसलिए आयकर विभाग द्वारा आवंटित उनके पैन पंजीकरण संख्या का चौथा वर्ण 'ए' होना चाहिए। इस प्रकार, ट्रस्ट, एजेपी, बीओआई, फर्म, स्थानीय प्राधिकरण और कंपनी के रूप में पंजीकृत निर्धारितियों का निर्धारण सहकारी समितियों के रूप में नहीं किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त, सीबीडीटी ने यह भी कहा है (जुलाई 2020) कि "आयकर अधिनियम, 1961 के उद्देश्य हेतु, सहकारी समितियों को व्यक्तियों का संघ माना जाता है"।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 8,470 निर्धारण मामलों में से, यद्यपि 1,826 मामलों (21.6 *प्रतिशत*) में, निर्धारिती सहकारी समितियां और सहकारी बैंक थे, अत: उन्हें आवंटित पैन में वर्ण ‘ए’ के स्थान पर कोई अन्य वर्ण था, जैसा कि नीचे दी गई तालिका में दर्शाया गया है।

तालिका 2.6: गैर-एओपी (पैन के चौथे वर्ण का 'ए' के स्थान पर कोई अन्य वर्ण होना) के रूप में पंजीकृत क्षेत्रवार/राज्यवार निर्धारिती

क्षेत्र/राज्य	एओपी (ट्रस्ट) (पैन में चौथा वर्ण 'टी' होना)	एजेपी (पैन में चौथा वर्ण 'जे' होना)	कंपनी (पैन में चौथा वर्ण 'सी' होना)	फर्म (पैन में चौथा वर्ण 'एफ' होना)	स्थानीय प्राधिकरण (पैन में चौथा वर्ण 'एल' होना)	बीओआई (पैन में चौथा वर्ण 'बी' होना)
आंध्र प्रदेश और तेलंगाना	56	21	1	25	2	6
बिहार और झारखंड	8	23	2	1	0	0
दिल्ली	39	16	0	4	2	4
गुजरात	61	31	3	24	4	28
कर्नाटक	23	51	1	38	30	8
केरल	21	23	6	20	6	18
महाराष्ट्र	148	113	4	40	47	63
मध्य प्रदेश और छत्तीसगढ़	34	40	1	14	13	20
पूर्वोत्तर क्षेत्र[27]	8	3	0	1	2	5
उत्तर पश्चिमी क्षेत्र[28]	60	46	5	16	17	20
ओड़िशा	11	2	0	0	2	16
राजस्थान	35	41	7	18	14	9
तमिलनाडु	23	16	0	8	6	5
यूपी और उत्तराखंड	84	55	4	26	58	11
पश्चिम बंगाल और सिक्किम	7	13	0	7	11	11
कुल योग	**618**	**494**	**34**	**242**	**214**	**224**

उपर्युक्त से यह देखा गया है कि सहकारी समितियां पैन के चौथे वर्ण 'ए' की अपेक्षा दूसरे वर्ण के साथ पंजीकृत हो रही हैं। निर्धारितियों के इस तरह के गलत वर्गीकरण से गलत सहकारी समितियों और सहकारी बैंकों द्वारा लाभ प्राप्त करने की संभावना के अतिरिक्त सहकारी क्षेत्र की गतिविधियों में

27 अरुणाचल प्रदेश, असम, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैंड और त्रिपुरा

28 चंडीगढ़, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू-कश्मीर और पंजाब

शामिल निर्धारितियों से संबंधित दोषपूर्ण सूचनाओं के सृजन की संभावना पैदा होती है।

प्रधान सीआईटी मैंगलोर प्रभार, कर्नाटक में, एक मामले में, एक निर्धारिती हर साल अपनी स्थिति बदल रहा था। तथापि नि.व. 2014-15 और नि.व. 2015-16 के लिए, उद्घोषित स्थिति "सहकारी समिति" थी, नि.व. 2016-17 में घोषित स्थिति "सहकारी बैंक" और नि.व. 2017-18 में, स्थिति उद्घोषित "एओपी/बीओआई" थी। निर्धारण अधिकारी ने निर्धारिती की स्थिति का सही ढंग से निर्धारण करने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की। इसके अतिरिक्त, 14 मामलों में, निर्धारितियों की स्थिति के निर्धारण में त्रुटियां थीं। तथापि, कुछ सहकारी समितियां वास्तव में उनकी स्थिति सहकारी समिति होने के बावजूद अपना दर्जा सहकारी बैंक के रूप में घोषित कर रही थीं। इसी प्रकार, कुछ प्राथमिक सहकारी कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक जिनकी वास्तविक स्थिति सहकारी समिति थी, वे अपना दर्जा सहकारी बैंक के रूप में घोषित कर रहे थे। इस प्रकार, क्रेडिट सहकारी समितियों और प्राथमिक सहकारी कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक के बारे में कोई स्पष्टता प्रतीत नहीं होती।

आयकर विभाग, पैन आवंटित करते समय, उसके नाम में तुलना में आवेदक की वास्तविक स्थिति और की गई गतिविधि की जांच करें और सहकारी समितियों के लिए केवल चौथे वर्ण 'ए' के साथ पैन को आवंटित करें ताकि निर्धारितियों द्वारा प्राप्त छूटों की पहचान और निगरानी आसानी से की जा सके। यह भी सुनिश्चित किया जा सकता है कि निर्धारितियों की स्थिति में परिवर्तन की पर्याप्त जांच की जाएं और न्यायसंगत बनाया जाएं।

2.4 डीजीआईटी (सिस्टम) द्वारा उपलब्ध कराए गए डेटा और निर्धारण रिकॉर्ड के अनुसार डेटा की बेमेलता

डीजीआईटी (सिस्टम) उनके द्वारा प्रस्तुत आईटीआर से प्राप्त डेटा और उसके बाद निर्धारण अधिकारियों द्वारा किए गए निर्धारण के माध्यम से निर्धारितियों द्वारा रिटर्न की गई आय, व्यय, छूटों और कटौतियों के विवरण के बारे में केंद्रीकृत जानकारी रखता है। चूंकि सिस्टम और प्रक्रियाओं को आईटीआर स्तर के डेटा और निर्धारण स्तर के डेटा को प्राप्त करने के लिए डिज़ाइन किया गया है, अत: आदर्शात्मक रूप से डीजीआईटी (सिस्टम) के पास उपलब्ध डेटा और निर्धारण इकाइयों के पास उपलब्ध डेटा के बीच कोई बेमेलता नहीं होनी चाहिए, क्योंकि वे एक ही स्रोत अर्थात् आईटीआर और निर्धारण प्रक्रिया से उत्पन्न होते हैं। तथापि, लेखापरीक्षा संवीक्षा से

डीजीआईटी (सिस्टम) द्वारा प्रस्तुत आंकड़ों और निर्धारण रिकॉर्ड से एकत्र किए गए आंकड़ों के बीच बेमेलता का पता चला जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

2.4.1 डीजीआईटी (सिस्टम) के अनुसार और निर्धारण प्रभारों में अनुरक्षित मांग और संग्रहण रजिस्टर के अनुसार निर्धारित किए गए मामलों की सूची में बेमेलता

लेखापरीक्षा ने निर्धारण प्रभारों में अनुरक्षित मांग और संग्रहण रजिस्टरों (डीएंडसीआर) से एकत्र किए गए सहकारी समितियों और सहकारी बैंकों का विवरण मांगा। चूंकि डीजीआईटी (सिस्टम) के डेटा में केवल उन्हीं निर्धारितियों की सूची थी जिन्होंने रिटर्न दाखिल की है और/या वर्ष 2014-15 से 2016-17 के बीच एक बार या अधिक बार उनका निर्धारण किया गया {धारा 143 (1)/143 (3)/154/250) के तहत}, यह तुलना केवल डीएंडसीआर के साथ निर्धारण वर्ष 2014-15 से 2016-17 के लिए की जा सकती है। हालांकि डीएंडसीआर में काफी मामले पाये गये, लेकिन निम्नलिखित राज्यों/क्षेत्रों के संबंध में डीजीआईटी (सिस्टम) के डेटा में शामिल नहीं है:

तालिका 2.7: डीजीआईटी (सिस्टम) डेटा और डीएंडसीआर डेटा के बीच बेमेलता

क्र. सं.	राज्य/क्षेत्र[29]	डीएंडसीआर रिकॉर्ड की सं. जो की डीजीआईटी (सिस्टम) के डेटा का भाग नहीं था
1	आंध्र प्रदेश और तेलंगाना	45
2	बिहार	2
3	दिल्ली	3
4	गुजरात	51
5	झारखंड	12
6	उत्तर पूर्व क्षेत्र	76
7	राजस्थान	145
8	पश्चिम बंगाल	26
	कुल	**360**

इस प्रकार, यह स्पष्ट है कि लेखापरीक्षा के लिए प्रदान किए गए डीजीआईटी (सिस्टम) डेटा विस्तृत और पूर्ण नहीं था और इसने आयकर विभाग में

29 छत्तीसगढ़, कर्नाटक, महाराष्ट्र, मध्य प्रदेश, उत्तर पश्चिम क्षेत्र, ओड़िशा, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश और उत्तराखंड के संबंध में डेटा प्राप्त नहीं हुआ / केवल आंशिक रूप से प्राप्त हुए।

निर्धारण की गई संपूर्ण सहकारी समितियों/सहकारी बैंकों को चित्रित नहीं किया।

इसके अतिरिक्त, उपरोक्त मामलों की समीक्षा से पता चला है कि डीएंडसीआर के अनुसार और डीजीआईटी (सिस्टम) डेटा में नहीं पाए गए निर्धारितियों में 72 निर्धारिती (360 का 20 *प्रतिशत*) शामिल थे, जिनका निर्धारण एओपी के रूप में नहीं किया गया था। इन निर्धारितियों में से राजस्थान में 27, गुजरात, एनईआर और झारखंड में क्रमश: 9, 8 और 8 मामलों के अतिरिक्त, आंध्र प्रदेश और तेलंगाना में 17 मामले पाये गये थे। बिहार, दिल्ली और पश्चिम बंगाल में एक-एक मामला पाया गया। निर्धारितियों के गलत वर्गीकरण से अपात्र सहकारी समितियों और सहकारी बैंकों द्वारा लाभ प्राप्त किए जाने की संभावना के अतिरिक्त गलत और अविश्वसनीय जानकारी के सृजन की संभावना पैदा होती है।

2.4.2 डीजीआईटी (सिस्टम) के अनुसार और निर्धारण प्रभार में अनुरक्षित मांग और संग्रहण रजिस्टर के अनुसार डेटा की बेमेलता

डीजीआईटी (सिस्टम) के अनुसार डेटा के बीच सूचनाओं और डीएंडसीआर से एकत्र किए गए डेटा के मेल न होने के मामलों की संख्या नीचे दी गई है:

तालिका 2.8: डीजीआईटी (सिस्टम) के अनुसार और डीएंडसीआर के अनुसार डेटा की बेमेलता

जानकारी जिसको बेमेलता पाई गई	पीसीएसआईटी/ सीएसआईटी की सं.	राज्यों की सं.	उन मामलों की सं. जिनमें अंतर/बेमेलता पाई गई थी
रिटर्न की गई आय का मिलान न होना	269	16[30]	1170
निर्धारित आय का मिलान न होना	249	14[31]	613
मांग का मिलान न होना	248	14[32]	903
अशोध्य और संदिग्ध कर्ज की राशि में अंतर	247	15[33]	326

30 आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, बिहार, दिल्ली, गुजरात, झारखंड, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, पूर्वोत्तर क्षेत्र, उत्तर पश्चिम क्षेत्र, ओड़िशा, राजस्थान, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश, उत्तराखंड और पश्चिम बंगालई

31 आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, दिल्ली, गुजरात, झारखंड, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, पूर्वोत्तर क्षेत्र, उत्तर पश्चिम क्षेत्र, ओड़िशा, राजस्थान, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश, उत्तराखंड और पश्चिम बंगाल

32 आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, बिहार, दिल्ली, गुजरात, झारखंड, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, उत्तर पश्चिम क्षेत्र, ओड़िशा, राजस्थान, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश, उत्तराखंड और पश्चिम बंगाल

33 आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, बिहार, गुजरात, झारखंड, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, पूर्वोत्तर क्षेत्र, उत्तर पश्चिम क्षेत्र, ओड़िशा, राजस्थान, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश, उत्तराखंड और पश्चिम बंगाल

जानकारी जिसको बेमेलता पाई गई	पीसीएसआईटी/ सीएसआईटी की सं.	राज्यों की सं.	उन मामलों की सं. जिनमें अंतर/बेमेलता पाई गई थी
अशोध्य और संदिग्ध कर्ज के प्रावधान की राशि में अंतर	247	15[34]	845
अधिनियम की धारा 80पी के अंतर्गत दावा की गई कटौती की राशि में अंतर	226	13[35]	561

इस प्रकार, यह स्पष्ट है कि लेखापरीक्षा के लिए प्रदान किए गए डीजीआईटी (सिस्टम) डेटा को अद्यतित नहीं किया गया था।

2.5 आयकर रिटर्न दाखिल करने की प्रभावशीलता

2.5.1 नॉन-फाइलर्स और स्टॉप फाइलर्स

लेखापरीक्षा ने यह सत्यापित करने का प्रयास किया कि क्या सहकारी समिति अधिनियम या पंजीकरण प्राधिकरण अर्थात आरओसीएस के साथ किसी भी राज्य में वर्तमान समय के लिए लागू किसी भी कानून के अंतर्गत पंजीकृत सहकारी समितियों का निर्धारण आयकर विभाग के अभिलेखों के अनुसार किया गया था। 4,030 निर्धारितियों (विशेष पैन मामले) की लेखापरीक्षा जांच से पता चला है कि अग्रलिखित मामलों में, नि.व. 2015-16 से 2018-19 के दौरान नियमित आधार पर आईटीआर दाखिल नहीं की गई थी:

तालिका 2.9: नॉन-फाइलर्स और स्टॉप-फाइलर्स

निर्धारण वर्ष	जांच किए गए मामलों की संख्या (विशिष्ट पैन)	उन मामलों की सं. जहां आईटीआर दाखिल की गई थी	उन मामलों की संख्या जहां आईटीआर दर्ज नहीं की गई			
			सहकारी समितियाँ	सहकारी बैंक	स्थिति उपलब्ध नही	कुल
2015-16	4030	3255	250	27	1	278
2016-17	4030	3232	209	23	1	233
2017-18	4030	3056	274	30	1	305
2018-19	4030	2996	309	30	1	339

34 आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, बिहार, गुजरात, झारखंड, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, पूर्वोत्तर क्षेत्र, उत्तर पश्चिम क्षेत्र, ओड़िशा, राजस्थान, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश, उत्तराखंड और पश्चिम बंगाल

35 आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, बिहार, गुजरात, झारखंड, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, उत्तर पश्चिम क्षेत्र, ओड़िशा, राजस्थान, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश, उत्तराखंड और पश्चिम बंगाल

निर्धारण वर्ष 2015-16 से 2018-19 के दौरान सहकारी बैंकों के 8.8 *प्रतिशत* से 9.9 *प्रतिशत* की तुलना में सहकारी समितियों के आईटीआर दाखिल न करने के उदाहरण अनुपातिक रूप से अधिक थे जिसकी सीमा 89.7 से 91.2 *प्रतिशत* के बीच थीं। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा में यह भी देखा गया कि उपरोक्त तालिका में दर्शाए गए मामलों में से, 155 निर्धारितियों[36] जिसमें 132 सहकारी समितियां और 22 सहकारी बैंक[37] शामिल हैं, ने सभी चार निर्धारण वर्षों के दौरान आईटीआर दाखिल नहीं की। इसके अतिरिक्त, इन 155 नॉन-फाइलर्स के मामलों में से, 59.4 *प्रतिशत* निर्धारितियों को एओपी के रूप में निर्धारित किया गया; जबकि अन्य नॉन-फाइलर्स ट्रस्ट (12.9 *प्रतिशत*), एजेपी (11.6 *प्रतिशत*), फर्म (7.1 *प्रतिशत*), स्थानीय प्राधिकरण (3.9 *प्रतिशत*) और बीओआई (3.2 *प्रतिशत*) और कम्पनी (1.9 *प्रतिशत*) के रूप में पंजीकृत थी। लेखापरीक्षा में ऐसे निर्धारितियों के प्रति की गई कार्रवाई का विवरण प्राप्त नहीं किया जा सका। इस संबंध में आयकर विभाग का ऊतर प्रतीक्षित है (जुलाई 2020)।

कर्नाटक में, आरबीआई से लाइसेंस प्राप्त करने वाले 263 सहकारी बैंकों में से 43 बैंक रिटर्न दाखिल नहीं कर रहे थे।

पंजीकरण अधिकारियों से प्राप्त सहकारी समितियों, जिन्होंने कर्नाटक में अपनी आईटीआर दाखिल नहीं की थी, की सूची के विश्लेषण से पता चला कि कुल नॉनफाइलर्स- का 41 *प्रतिशत* "दुग्ध उत्पादक समितियाँ" थी, इसके बाद 21 *प्रतिशत* गैर-फाइलकर्ता ‘‘क्रेडिट समितियों’’ से थे। रिटर्न दाखिल न करने वाली कर्नाटक की पंजीकृत सहकारी समितियों का क्षेत्रवार विवरण इस प्रकार हैं:

---

36 आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, बिहार और झारखंड, दिल्ली, गुजरात, कर्नाटक और गोवा, केरल, मध्य प्रदेश और छत्तीसगढ़, महाराष्ट्र, उत्तर पश्चिमी क्षेत्र, राजस्थान, उत्तर प्रदेश और उत्तराखंड, पश्चिम बंगाल और सिक्किम।

37 गैर - फाइलर (महाराष्ट्र) के एक मामले में निर्धारिती की स्थिति उपलब्ध नहीं थी

तालिका 2.10: कर्नाटक में गतिविधि वार नॉन-फाइलर्स सहकारी समितियाँ

नॉन-फाइलर्स सहकारी समिति की गतिविधि का प्रकार	संख्या
दुग्ध उत्पादक समिति	14905
क्रेडिट समिति	7691
अन्य - विविध	3354
जल उपभोक्ता समिति	2878
बहुउद्देश्यीय समिति	2822
कृषक समिति	1446
हाउसिंग समिति	1196
उपभोक्ता समिति	981
मछुआरों का समिति	538

इसी प्रकार, गोवा में, नॉन-फाइलर्स सहकारी समितियों के विश्लेषण से पता चला कि कुल नॉन-फाइलर्स का 70 *प्रतिशत* "हाउसिंग समिति" थीं। गोवा की रिटर्न दाखिल न करने वाली पंजीकृत सहकारी समितियों का क्षेत्रवार विवरण निम्नानुसार है:

तालिका 2.11: गोवा में गतिविधि वार नॉन-फाइलर्स सहकारी समितियां

नॉन-फाइलर्स सहकारी समितियों की गतिविधि का प्रकार	संख्या
आवास	1811
क्रेडिट (क्रेडिट, शहरी क्रेडिट)	296
सेवा क्षेत्र (बैंक, उपभोक्ता, विपणन, सेवा, परिवहन)	151
कृषि क्षेत्र (डेयरी, खेती, मत्स्य पालन, पानीवंताप, मूर्गी पालन, प्रसंस्करण, उत्पादक)	181
औद्योगिक क्षेत्र (औद्योगिक, श्रम, संसाधन)	98
अन्य समिति (सामान्य, संघ महासंघ, शहरी समिति, ब्लैंक)	53

उपरोक्त विश्लेषण स्पष्ट रूप से सहकारी समितियों की ओर से आयकर रिटर्न दाखिल करने में चूक की प्रवृत्ति की ओर इशारा करता है। इसके विपरीत यह आयकर विभाग के नॉन-फाइलर्स मॉनिटरिंग सिस्टम (एनएमएस) की प्रभावहीनता को दर्शाता है।

2.5.2 सहकारी क्षेत्र के निर्धारितियों द्वारा रिटर्न दाखिल करने के लिए गलत आईटीआर फॉर्म का उपयोग

आयकर नियमावली, 1962 के नियम 12 में निर्धारितियों की विभिन्न श्रेणियों द्वारा भरे जाने वाले भिन्न-भिन्न आईटीआर प्रपत्र निर्दिष्ट किए गए है। इसके अलावा, आईटीआर-5 दाखिल करने के निर्देशों के अनुसार, इसका उपयोग किसी व्यक्ति द्वारा फर्म, लिमिटेड लायबिलिटी पार्टनरशिप

(एलएलपी), एओपी, बीओआई, एजेपी, प्रतिनिधि निर्धारिती, सहकारी समिति, पंजीकरण अधिनियम, 1860 के तहत अथवा किसी भी राज्य के किसी अन्य कानून के तहत पंजीकृत समिति या अधिनियम की धारा 139(4ई) में संदर्भित और निवेश निधि अधिनियम की धारा 139(4एफ) संदर्भानुसार फॉर्म आईटीआर-7, मृतक व्यक्ति की संपत्ति, किसी दिवालिया की संपत्ति व्यापार ट्रस्ट के रूप में दर्ज किए जाने के निर्देशों के अनुसार किया जा सकता है। हालांकि, एक व्यक्ति जिसे अधिनियम की धारा 139(4ए) या 139(4बी) या 139(4डी) के तहत आय का रिटर्न दाखिल करना आवश्यक है, वह इस फॉर्म का उपयोग नहीं करेगा। सहकारी समितियों का निर्धारण एओपी के रूप में किया जाना आवश्यक है।

लेखापरीक्षा के दौरान यह देखा गया कि 69 निर्धारण मामलों[38] में, आयकर रिटर्न दाखिल करने के लिए उपयुक्त प्रपत्र अर्थात आईटीआर 5 का उपयोग सहकारी क्षेत्र के मामलों में निर्धारितियों द्वारा नहीं किया गया था।गलत आईटीआर फार्म भरने के इन मामलों को सहकारी समितियों के 61 मामलों और सहकारी बैंकों के 8 मामलों में देखा गया। इसके अतिरिक्त, इन 69 मामलों जहां निर्धारितियों द्वारा गलत आईटीआर प्रपत्रों का उपयोग किया गया था, में से 73.9 *प्रतिशत* निर्धारितियों का निर्धारण एओपी के रूप में किया गया था जबकि शेष 26.1 *प्रतिशत* को एजेपी, ट्रस्ट, स्थानीय प्राधिकरण, फर्म और कंपनी के रूप में पंजीकृत किया गया था।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा में 69 मामलों में 11 अनियमितताएं देखी गई जिन पर अध्याय 3 (₹ 1817 लाख के कर प्रभाव से जुड़े कटौती के अनियमित भत्ते के 4 मामले[39]) और अध्याय 4 (कर की गणना में गलतियों के 7 मामले[40] ₹ 847.97 कर प्रभाव से जुड़े ब्याज की उगाही) में चर्चा की गई है। यह भी देखा गया है कि 11 अनियमितताओं में से 9 सहकारी समितियों और 2 सहकारी बैंकों से संबंधित हैं।

सहकारी समितियों द्वारा उपयुक्त आईटीआर के उपयोग के अभाव में, आयकर विभाग सहकारी समितियों के बारे में सही जानकारी जुटाने और यह सुनिश्चित करने की स्थिति में नहीं होगा कि विशिष्ट कटौती की अनुमति अधिनियम के तहत दी गई है।

---

38 गुजरात, केरल, महाराष्ट्र, मध्य प्रदेश और छत्तीसगढ़, उत्तर पश्चिमी क्षेत्र, ओड़िशा, राजस्थान, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश और उत्तराखंड, पश्चिम बंगाल और सिक्किम।

39 कर्नाटक (2), मध्य प्रदेश (2)।

40 कर्नाटक (1), उत्तर पश्चिमी क्षेत्र (1), तमिलनाडु (1)।

आयकर विभाग उन मामलों में शुरू की गई कार्रवाई की जांच करें जहां सहकारी क्षेत्र में निर्धारितियों द्वारा गलत आईटीआर फॉर्म दाखिल किए गए थे और यह सुनिश्चित करें कि केंद्रीकृत प्रसंस्करण केंद्र (सीपीसी) बेंगलुरु के माध्यम से आईटीआर प्रसंस्करण चरण में ऐसे रिटर्न को अमान्य माना गया है।

2.6 नियामक अनुपालन की जांच करने के लिए अपर्याप्त तंत्र

सभी पंजीकृत सहकारी समितियों को संबंधित सहकारी समिति अधिनियम द्वारा निर्धारित पंजीकरण की आधारभूत शर्तों का अनुपालन करना आवश्यक है। चयनित नमूना मामलों के 8,470 निर्धारण फ़ोल्डर्स की समीक्षा से यह ज्ञात हुआ कि या तो दस्तावेजीकरण खराब था या सहकारी समितियों द्वारा आधारभूत शर्तों को पूरा नहीं किया जा रहा था, जो आयकर विभाग में संबंधित निर्धारण अधिकारियों द्वारा अनुचित सत्यापन तंत्र की ओर संकेत करता हैं। विवरण नीचे दिया गया है:

2.6.1 रजिस्ट्रार द्वारा पंजीकरण प्रमाण-पत्र का प्रत्यक्ष प्रमाण

सहकारी समिति/सहकारी बैंक को किसी भी कटौती की स्वीकृति/ अस्वीकृती, जैसा भी मामला हो; आरओसीएस में पंजीकृत होने वाली समिति के आधार पर होनी चाहिए। पंजीकरण का प्रमाण आरओसीएस द्वारा जारी पंजीकरण प्रमाण-पत्र है। इसलिए, निर्धारण अधिकारी के लिए निर्धारण के समय पंजीकरण प्रमाण-पत्र का सत्यापन करना आवश्यक है। हालांकि, यह देखा गया कि लेखापरीक्षा में जांच किए गए 8,470 निर्धारण मामलों में से, 4,376 मामलों[41] में पंजीकरण प्रमाण-पत्र निर्धारण फोल्डर्स में उपलब्ध नहीं था।

दिल्ली में, चार निर्धारितियों के मामले में लेखापरीक्षा में पाया गया कि भले ही उन्होंने ₹ 39.97 करोड़ की कटौती का दावा किया और अधिनियम की धारा 80पी के अंतर्गत ₹ 39.03 करोड़ की अनुमति दी गई, परंतु उनके निर्धारण रिकॉर्ड में न तो पंजीकरण प्रमाण-पत्र पाया गया और न ही आरओसीएस, दिल्ली द्वारा उपलब्ध कराए गए डेटा में उनके नाम पाए गए।

---

41 आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, बिहार और झारखंड, दिल्ली, गुजरात, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश और छत्तीसगढ़, महाराष्ट्र, पूर्वोत्तर क्षेत्र, उत्तर पश्चिमी क्षेत्र, ओड़िशा, राजस्थान, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश और उत्तराखंड, पश्चिम बंगाल और सिक्किम।

इस संबंध में, आयकर विभाग को चारों मामलों के पंजीकरण प्रमाण-पत्र उपलब्ध कराने के लिए लेखापरीक्षा द्वारा प्रश्न किये गये थे। यद्यपि, एक मामले में आयकर विभाग ने आरओसीएस के साथ पंजीकरण की प्रति उपलब्ध कराई थी, पंजीकरण/ नाम/ पंजीकरण संख्या की तारीख आरओसीएस की सूची से मेल नहीं खा रही थी। यह मामला आरओसीएस को भेजा गया था (सितंबर 2019) ताकि इस बात की पुष्टि की जा सके कि क्या ये सत्त्व उनके साथ पंजीकृत हैं या नहीं। उनकी पुष्टि प्रतीक्षित है।

उपर्युक्त यह इंगित करता है कि आयकर विभाग में सहकारी क्षेत्र के निर्धारितियों के पंजीकरण की स्थिति के साक्ष्य का प्रत्यक्ष रखने की प्रणाली चूकरहित नहीं है। पंजीकरण प्रमाण-पत्र के अभाव में, लेखापरीक्षा यह पता नहीं लगा सकी कि निर्धारण अधिकारियों ने अधिनियम की धारा 80पी के अतंर्गत निर्धारितियों द्वारा किए गए दावे की वास्तविकता कैसे सुनिश्चित की थी।

2.6.2 निर्धारिती के पंजीकरण की स्थिति का सत्यापन

किसी सहकारी समिति का पंजीकरण अधिनियम की धारा 80पी के अंतर्गत कटौती का दावा करने के लिए मान्य होना चाहिए, क्योंकि संबंधित अधिनियमों के अनुसार उनका पंजीकरण रद्द किया जा सकता है। सहकारी समिति के पंजीकरण की स्थिति का सत्यापन निर्धारण अधिकारी द्वारा यह निर्धारित करने के लिए किया जाना है कि क्या वह अधिनियम की धारा 80पी के अंतर्गत छूट का दावा करने के लिए पात्र है। यह देखा गया कि लेखापरीक्षा में जांच किए गए 8,470 मामलों में से, 842 मामलों[42] में, निर्धारण के दौरान पंजीकरण की स्थिति की जांच या सत्यापन नहीं किया गया जबकि 5,343 मामलों[43] में निर्धारण अभिलेखों से लेखापरीक्षा में यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि क्या निर्धारण के दौरान पंजीकरण की स्थिति का सत्यापन किया गया था।

लेखापरीक्षा में यह जांच करने का प्रयास किया गया कि क्या पंजीकरण निकायों के साथ निर्धारितियों के डेटा/पंजीकरण स्थिति को सत्यापित करने के लिए कोई तंत्र मौजूद है। आयकर विभाग से प्राप्त प्रतिक्रियाएं यह थीं कि

---

42 आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, बिहार, दिल्ली, गुजरात, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, उत्तर पश्चिमी क्षेत्र, राजस्थान, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल और सिक्किम।

43 आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, बिहार और झारखंड, दिल्ली, गुजरात, कर्नाटक, मध्य प्रदेश और छत्तीसगढ़, महाराष्ट्र, पूर्वोत्तर क्षेत्र, उत्तर पश्चिमी क्षेत्र, ओड़िशा, राजस्थान, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश और उत्तराखंड, पश्चिम बंगाल और सिक्किम।

पंजीकरण की स्थिति को सत्यापित करने के लिए कोई तंत्र नहीं था या इकाइयां निर्धारण के दौरान आवश्यक दस्तावेजों का सत्यापन करती हैं। पश्चिम बंगाल और सिक्किम, पूर्वोत्तर क्षेत्र, गुजरात और दिल्ली से निर्धारण इकाइयों द्वारा पंजीकरण स्थिति के सत्यापन के बारे में जानकारी निम्नानुसार है:

तालिका 2.12: निर्धारण अधिकारियों द्वारा पंजीकरण निकायों के साथ पंजीकरण स्थिति का सत्यापन

राज्य/क्षेत्र	जिन इकाइयों से यह पूछताछ की गई थी, यदि उन्होंने निर्धारितियों की पंजीकरण स्थिति का सत्यापन किया	प्रतिक्रिया		
		प्राप्त हुई	पंजीकरण की स्थिति को सत्यापित करने के लिए कोई तंत्र नहीं	मूल्यांकन के दौरान सत्यापित
पश्चिम बंगाल और सिक्किम	114	71	46	25
उत्तर पूर्व क्षेत्र	21	21	19	2
गुजरात	162	38	32	6
दिल्ली	81	79	79	-

उपर्युक्त यह दर्शाता है कि सहकारी समितियों के पंजीकरण की स्थिति को सत्यापित करने के लिए कोई तंत्र मौजूद नहीं है। तथापि, निर्धारण की कार्यवाही के दौरान कुछ निर्धारण अधिकारियों ने इसका सत्यापन किया।

चैरिटेबल ट्रस्ट के संबंध में, आयकर विभाग ने अधिनियम की धारा 12एए में संशोधन किया ताकि यह प्रावधान किया जा सके कि किसी ट्रस्ट या संस्था को पंजीकरण प्रदान करते समय प्रधान कमिश्नर या कमिश्नर, अन्य बातों के साथ-साथ किसी अन्य कानून की आवश्यकताओं के लिए ट्रस्ट या संस्था के अनुपालन के बारे में भी संतुष्ट होंगे जो कि इसके उद्देश्य प्राप्त करने के लिए महत्वपूर्ण है। वित्त विधेयक 2020 ने अधिनियम की धारा 10, धारा 12ए या अधिनियम की धारा 12एए में संशोधन किया ताकि यह प्रावधान किया जा सके कि अधिनियम की धारा 35 के खंड (23सी) के तहत अधिसूचित एक सत्व के लिए छूट के लिए अनुमोदन या पंजीकरण या अधिसूचना एक समय में केवल पांच साल के लिए मान्य होगी, जो यह सुनिश्चित करने के लिए जांच के रूप में कार्य करेगी कि छूट जारी रखने के लिए अनुमोदन या पंजीकरण या अधिसूचना की शर्तों का पालन किया जाए।

सीबीडीटी आरओसी/बैंको द्वारा ऐसे निर्धारितियों के पंजीकरण/परिवर्तन की स्थिति को रद्द करने की निगरानी करने के लिए आईटीडी की सुविधा हेतु सहकारी समितियों/सहकारी बैंकों के मामले में इसी तरह के प्रावधान को लागू करने पर विचार कर सकता है।

2.6.3 सदस्यों के रजिस्टर से आईटीआर में सदस्यों के विवरण का सत्यापन (रजिस्ट्रार द्वारा अनुरक्षित किए जा रहे अभिलेख)

रिटर्न दाखिल करने के निर्धारण वर्ष से संबंधित पिछले वर्ष के दौरान सदस्यों में परिवर्तन के मामले में सहकारी समिति के नए सदस्यों के विवरण के साथ-साथ "सदस्य सूचना" के अंतर्गत शेयरों के *प्रतिशत* का विवरण भी आईटीआर-5 के माध्यम से प्राप्त किया जाता है, जिसे फिर आयकर विभाग प्रणालियों में अपलोड किया जाता है। लेखापरीक्षा में देखा गया कि 950 मामलों[44] में निर्धारण के दौरान सदस्यों के विवरण का सत्यापन नहीं किया गया जबकि 6,389 मामलों[45] में निर्धारण फ़ोल्डर में आईटीडी सिस्टम में आईटीआर-5 में शामिल सदस्यो के विवरण प्रवेश और समाप्ति विवरण, शेयरहोल्डिंग विवरण आदि वाले आरओसीएस द्वारा अनुरक्षित समिति के सदस्यों के रजिस्ट्रर से प्राप्त किए गए सदस्यों के विवरण के सत्यापन के बारे में कोई जानकारी नहीं थी।

2.6.4 लेखाओं की लेखापरीक्षा

प्रत्येक सहकारी समिति की लेखापरीक्षा सहकारी समिति के सामान्य निकाय द्वारा नियुक्त खंड में उल्लिखित लेखापरीक्षक या लेखापरीक्षा फर्मों द्वारा की जाएगी, बशर्ते कि ऐसे लेखापरीक्षकों या लेखा परीक्षा फर्मों की नियुक्ति राज्य सरकार द्वारा अनुमोदित पैनल या इस संबंध में राज्य सरकार द्वारा अधिकार प्राधिकारी से की जाएगी। प्रत्येक सहकारी समिति के लेखाओं की लेखापरीक्षा उस वित्तीय वर्ष के समाप्त होने के छह महीने के भीतर की जाएगी, जिनसे ऐसे लेखे संबंधित हैं। आयकर अधिनियम, 1961 के अलावा किसी अन्य अधिनियम के तहत इस तरह की लेखापरीक्षा का ब्यौरा भी आईटीआर-5 के माध्यम से एकत्र किया जाना अपेक्षित है।

---

44 आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, बिहार और झारखंड, दिल्ली, गुजरात, कर्नाटक, केरल, महाराष्ट्र, उत्तर पश्चिमी क्षेत्र, राजस्थान, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल और सिक्किम।

45 आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, बिहार और झारखंड, दिल्ली, गुजरात, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश और छत्तीसगढ़, महाराष्ट्र, पूर्वोत्तर क्षेत्र, उत्तर पश्चिमी क्षेत्र, ओडिशा, राजस्थान, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश और उत्तराखंड, पश्चिम बंगाल और सिक्किम।

2.6.4.1 पैनल में शामिल लेखापरीक्षकों द्वारा लेखापरीक्षा नहीं की गई सहकारी समितियों के लेखा

सहकारी समितियों की निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान यह देखा गया कि 2014-15 से 2018-19 के दौरान आयकर विभाग द्वारा निर्धारण की गई सहकारी समितियों के 6,425 मामलों में से 974[46] मामले सहकारी समितियों के वार्षिक लेखाओं/वित्तीय विवरणों की लेखापरीक्षा पैनल में शामिल लेखापरीक्षकों द्वारा नहीं की गई।

बिहार में, पीसीआईटी मुजफ्फरपुर प्रभार में, लेखापरीक्षा ने तीन ऐसे मामले देखे, जिनमें एक सनदी लेखाकार (सीए) फर्म द्वारा खातों की लेखापरीक्षा की गई थी जो पैनल आरओसीएस, बिहार के साथ शामिल नहीं थी। तथापि, आईटीआर के सारांश प्रसंस्करण के साथ-साथ संवीक्षा निर्धारण के दौरान लेखापरीक्षित लेखों को बिना सत्यापन के स्वीकार कर लिया गया।

कर्नाटक में, 53 मामलों में यह देखा गया कि एक पैनल में शामिल लेखापरीक्षक/लेखापरीक्षा फर्म द्वारा प्रत्येक वर्ष एक बार लेखापरीक्षा कराने की आवश्यकताओं का अनुपालन नहीं किया गया। उपर्युक्त में से, अधिनियम की धारा 80पी के तहत 31 मामलों में ₹ 23.16 करोड़ की कटौती की अनुमति दी गई थी।

महाराष्ट्र में लेखापरीक्षा में 2,320 मामलों की जांच की गई और यह देखा गया कि किसी भी मामले में आरओसीएस या भारतीय रिजर्व बैंक के पैनल में शामिल लेखापरीक्षकों की सूची को रिकार्ड में नहीं रखा गया। ऐसी सूची के अभाव में, लेखापरीक्षा यह सत्यापित नहीं कर सकी कि क्या निर्धारण अधिकारियों ने यह सुनिश्चित किया था कि निर्धारण आरंभ करने से पहले पैनल में शामिल लेखापरीक्षकों द्वारा सहकारी समितियों के लेखो की लेखापरीक्षा की गई। उपर्युक्त में से अधिनियम की धारा 80पी के तहत 1,126 मामलों में ₹ 130.19 करोड़ की कटौती को अनुमत किया गया था।

उत्तर प्रदेश और गुजरात में, वि.व. 2014-15 से 2018-19 के लिए सूचीबद्ध लेखापरीक्षकों की सूची संबंधित आरओसीएस से मांगी गई थी, तथापि यह प्राप्त नहीं हुआ था (नवंबर 2019)। लेखापरीक्षा इस बात की पुष्टि नहीं कर

46 आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, बिहार और झारखंड, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश और छत्तीसगढ़, उत्तर पश्चिमी क्षेत्र, ओडिशा, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश और उत्तराखंड, पश्चिम बंगाल और सिक्किम।

सकी कि क्या पैनल सूची के लेखापरीक्षकों द्वारा सहकारी समितियों के वार्षिक खातों/वित्तीय विवरणों की लेखापरीक्षा की गई थी।

2.6.4.2 पैनल में शामिल सनदी लेखाकार द्वारा लेखापरीक्षा न किए गए सहकारी बैंकों के खाते

भारत सरकार, नाबार्ड और अधिकांश राज्य सरकारों के बीच सहकारी सुधार पैकेज के अनुबंधों को लागू करने के लिए समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर किए जाने के परिणामस्वरूप अधिकांश राज्यों में राज्य सहकारी समिति अधिनियमों में संशोधन किया गया है ताकि सनदी लेखाकारो की लेखापरीक्षा पर मार्गदर्शन नोट द्वारा सहकारी बैंकों का सांविधिक लेखापरीक्षा करने में सुविधा हो सके। संबंधित सहकारी बैंकों को नाबार्ड द्वारा परिचालित पैनल में से सनदी लेखाकारों का चयन करने की स्वतंत्रता दी गई थी। इसके मद्देनजर, नाबार्ड द्वारा परिचालित सनदी लेखाकारों पैनल से सहकारी बैंकों द्वारा सांविधिक लेखा परीक्षकों की नियुक्ति की जा सकती है।

संबंधित अधिनियमों के प्रावधानों के तहत, रजिस्ट्रार हर साल कम से कम एक बार राज्य सहकारी बैंकों (एसटीसीबी) और जिला केंद्रीय सहकारी बैंकों (डीसीसीबी) के खातों को किसी अधिकृत व्यक्ति द्वारा लेखापरीक्षित होने की लेखापरीक्षा करेगा या कारण देगा। नाबार्ड द्वारा जारी दिशा-निर्देशों के अनुसार, एसटीसीबी और डीसीसीबी की लेखापरीक्षा अब आरबीआई के पैनल में शामिल सनदी लेखाकारों द्वारा की जाएगी।

लेखा परीक्षा में यह देखा गया कि वर्ष 2014-15 से 2018-19 के दौरान आयकर विभाग द्वारा निर्धारण किए गए 2,039 निर्धारण मामलों में से 84 मामलों[47] के वार्षिक खातों/वित्तीय विवरणों का लेखापरीक्षा नाबार्ड द्वारा परिचालित अनुमोदित पैनल से चयनित सनदी लेखाकारों द्वारा नहीं की गई। उक्त आवश्यकता का अनुपालन न होने के कारण, आयकर विभाग ने निर्धारितियों द्वारा किए गए दावों की वास्तविकता को लेखापरीक्षा द्वारा कैसे सुनिश्चित किया, इसकी पुष्टि नहीं की जा सकी।

---

47 आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, मध्य प्रदेश और छत्तीसगढ़, कर्नाटक, केरल, उत्तर पश्चिमी क्षेत्र, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल।

2.6.5 सहकारी बैंक आरबीआई से लाइसेंस के बिना अपना बैंकिग व्यवसाय कर रहे हैं

बैंकिंग व्यवसाय शुरू करने के लिए, वाणिज्यिक बैंक के मामले में एक सहकारी बैंक को बैंकिंग विनियमन अधिनियम, 1949 (सहकारी समितियों पर लागू) की धारा 22 के प्रावधानों के तहत भारतीय रिजर्व बैंक से लाइसेंस प्राप्त करना होता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2014-15 से 2018-19 के दौरान आयकर विभाग द्वारा निर्धारण किए गए 2039 मामलों में से दो राज्यों[48], जिनमें आठ निर्धारण मामले शामिल थे, के पांच सहकारी बैंकों के पास भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा जारी लाइसेंस नहीं था।

इसके अलावा, बैंकिंग विनियमन अधिनियम, 1949 की धारा 7(2) के अनुसार कोई भी फर्म, व्यक्तिगत या व्यक्तियों का समूह किसी भी व्यवसाय को ले जाने के उद्देश्य से, अपने नाम के भाग के रूप में "बैंक", "बैंकिंग" या "बैंकिंग कंपनी" का उपयोग तब तक करेगा जब तक कि आरबीआई से बैंकिंग लाइसेंस प्राप्त नहीं हो जाता है। कर्नाटक में, 33 मामलों में यह देखा गया कि निर्धारिति उद्धृत प्रावधानों के विपरीत अपने नाम में ''बैंक'' शब्द का उपयोग कर रहे थे।

2.7 निष्कर्षों का सारांश

- लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि संबंधित राज्यों/ क्षेत्रीय विनियामक प्राधिकरणों/ पंजीकरण प्राधिकरणों के अभिलेखों के अनुसार सहकारी समितियों और सहकारी बैंकों की संख्या आयकर विभाग के अनुसार संख्या की तुलना में बहुत अधिक थी, जो यह दर्शाती है कि कई सहकारी समितियां और बैंक आयकर विभाग के कर दायरे में नहीं थे।

- आयकर रिटर्न के नॉन-फाइलर्स/ स्टॉप-फाइलर्स के प्रति शुरू की गई कार्रवाई का कोई प्रमाण नहीं था। आयकर विभाग ने आयकर विवरणी गैर-फाइलर्स तथा स्टॉप-फाइलर्स की पहचान करने तथा उन्हें कर के दायरे में लाने के लिए सर्वेक्षण और खोज एवं जब्ती कार्यों के संचालन के माध्यम से इसके पास उपलब्ध उपकरणों का उपयोग नहीं किया।

48 महाराष्ट्र (1), कर्नाटक (7)

- आयकर विभाग के पास पंजीकरण प्राधिकरणों के साथ सहकारी समितियों/बैंकों की जानकारी का नक्शा तैयार करने का तंत्र नहीं है ताकि आयकर रिटर्न दाखिल करने की स्थिति का सत्यापन किया जा सके। आरओसीईएस के डेटाबेस में पैन डालने और निर्धारिती द्वारा घोषित पंजीकरण स्थिति के किसी भी परिवर्तन की जांच करने के लिए कोई तंत्र नहीं है, जो आयकर विभाग के साथ सूचनाओं के संस्थागत और संरचित आदान-प्रदान में एक प्रमुख बाधा है।

- हालांकि सहकारी समितियों/सहकारी बैंकों को एओपी के रूप में वर्गीकृत किया जाना चाहिए, तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि फर्मों, बीओआई, कंपनियों, स्थानीय प्राधिकरणों आदि के रूप में वर्गीकृत निर्धारिती सहकारी समितियों/सहकारी बैंकों के लिए बनी कटौतियों का अनियमित रूप से लाभ उठा रहे थे। इसमें सहकारी क्षेत्र की गतिविधियों में शामिल निर्धारितियों से संबंधित गलत जानकारी प्रदान करने की भी संभावना है।

- लेखापरीक्षा में ऐसे मामले देखे गए जहां आयकर रिटर्न दाखिल करने के लिए सहकारी क्षेत्र के मामलों में निर्धारितियों द्वारा उपयुक्त प्रपत्र अर्थात आईटीआर 5 का उपयोग नहीं किया गया था।

- लेखापरीक्षा में पाया गया कि सहकारी समितियों/सहकारी बैंकों के रूप में सत्व के पंजीकरण का सत्यापन अपर्याप्त था तथा रजिस्ट्रार द्वारा पंजीकरण प्रमाण पत्र के साथ-साथ समितियों के सदस्यों के विवरण का प्रत्यक्ष प्रमाण या तो निर्धारण अभिलेखों में उपलब्ध नहीं था या निर्धारण अधिकारियों द्वारा सत्यापित नहीं किया गया था। इस प्रकार, ऐसे मामलों में, लेखापरीक्षा द्वारा इसकी पुष्टि नहीं की जा सकती थी कि क्या वास्तविक निर्धारितियों द्वारा कटौती प्राप्त की गई थी।

- सहकारी समितियों/सहकारी बैंकों के लेखाओं की एक पैनल लेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा किए जाने की आवश्यकता थी और इसका ब्यौरा आईटीआर-5 के माध्यम से एकत्र किया जाना था। लेखापरीक्षा में देखा गया कि इस महत्वपूर्ण आवश्यकता का अनुपालन नहीं किया गया। इस प्रकार, लेखाओं की विश्वसनीयता की पुष्टि नहीं की जा सकी।

- आयकर विभाग ने उन सत्वों का सहकारी बैंकों के रूप में निर्धारण किया जिनके पास बैंक के रूप में काम करने के लिए भारतीय रिजर्व

बैंक से वैध लाइसेंस नहीं था जिससे अपात्र निर्धारितियों को कटौती की अनुमति हुई।

- लेखापरीक्षा में निर्धारण अभिलेखों में उपलब्ध जानकारी की तुलना में डीजीआईटी (सिस्टम) द्वारा प्रस्तुत डेटा सेटो के अनुसार आय और दावों या कटौती की राशि में विसंगतियों और त्रुटियों के मामले पाए गए। निर्धारण अभिलेखों के अनुसार डीजीआईटी (सिस्टम) और डेटा द्वारा प्रस्तुत निर्धारण डेटा में बेमेलता न केवल खराब समन्वय और डेटा अद्यतन पर नियंत्रण का संकेत है बल्कि सूचना की सटीकता का भी एक प्रतिबिंब है।

2.8 सिफारिशें

लेखापरीक्षा सिफारिश करती है कि:

क) केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड अपने डेटाबेस में पैन की सीडिंग की शुरुआत करने और सूचनाओं के संरचित और संस्थागत आदान-प्रदान की सुविधा प्रदान करने के लिए सहकारी समितियों और सहकारी बैंकों को नियंत्रित करने वाले केंद्रीय और राज्य स्तरीय पंजीकरण निकायों और नियामक प्राधिकरणों से अनुरोध करने पर विचार कर सकता है। निर्धारिती की स्थिति में किसी भी परिवर्तन का पता लगाने और निगरानी करने के लिए एक प्रक्रिया तैयार की जा सकती है।

केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड ने उत्तर दिया (जुलाई 2020) कि चूंकि यह मामला प्रशासनिक मुद्दा है, इसलिए उसने विधायी संशोधन की मांग नहीं की।

लेखापरीक्षा मत है कि केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड अयोग्य निर्धारितियों द्वारा कर प्रावधानों के दुरुपयोग को रोकने के लिए पंजीकरण निकायों और नियामक प्राधिकरणों के साथ पैन पंजीकरण विवरणों और किसी अन्य जानकारी के संरचित और संस्थागत आदान-प्रदान को तैयार करने और इनकी निगरानी करने पर पुनर्विचार कर सकता है।

ख) कर अपवंचन का पता लगाने के लिए नॉन फाइलर्स/स्टॉप फाइलर्स के प्रति अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार उचित कार्रवाई शुरू की जाए। सर्वेक्षण का उपयोग उन सहकारी समितियों/सहकारी

बैंकों की पहचान करने के लिए किया जाए जो अभी भी कर के दायरे से बाहर हैं और उन्हें कर के दायरे में लाया जाए।

केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड ने कहा (जुलाई 2020) कि आयकर विभाग के पास पहले से ही नॉन-फाइलर्स मॉनिटरिंग सिस्टम (एनएमएस) के माध्यम से नॉन-फाइलर्स और स्टॉप फाइलर्स की पहचान करने के लिए एक तंत्र है। यदि क्षेत्रीय प्राधिकारियों के पास कोई प्रतिकूल सूचना हो तो क्षेत्रीय प्राधिकारियों द्वारा सर्वेक्षण/तलाशी कार्रवाई शुरू की जाती है।

लेखापरीक्षा का मत है कि गैर-फाइलर्स और स्टॉप-फाइलर्स की पहचान करने के लिए एक तंत्र होने के बावजूद लेखापरीक्षा में आयकर रिटर्न दाखिल न करने की घटनाएं देखी गईं। सीबीडीटी गैर-फाइलर्स और स्टॉप-फाइलर्स के मामलों की समीक्षा कर 8सकता है, जबकि ऐसे गैर-फाइलर्स और स्टॉप-फाइलर्स के संबंध में आवश्यक कार्रवाई सुनिश्चित भी कर सकता है।

ग) केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड यह सुनिश्चित कर सकता है कि आयकर विभाग सहकारी समितियों को पैन आवंटित करते समय किए गए अपने नाम और गतिविधि की तुलना में आवेदक की वास्तविक स्थिति की जांच करे। निर्धारितियों द्वारा प्राप्त छूटों की आसानी से पहचान और निगरानी करने के लिए, आयकर विभाग सहकारी समिति के पैन के साथ चौथे अक्षर के रूप में 'ए' को जोड़ने पर विचार कर सकता है। यह भी सुनिश्चित किया जा सकता है कि निर्धारितियों की स्थिति में परिवर्तन की पर्याप्त जांच की जाए।

केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड ने कहा (जुलाई 2020) कि स्थायी खाता संख्या (पैन) आयकर विभाग द्वारा आवंटित एक अद्वितीय दस अंकों का अल्फा न्यूमेरिक नंबर है। पैन आवंटन के लिए आवेदन आवेदकों से फॉर्म 49ए या 49एए के माध्यम से या एमसीए पोर्टल के माध्यम से भरे गए सामान्य आवेदन पत्र के माध्यम से कंपनियों के मामले में प्राप्त होता है। आवेदक की वास्तविक स्थिति आयकर नियमों, 1962 के नियम 114 में निर्दिष्ट पहचान प्रमाण (पीओआई) के माध्यम से निर्धारित की जाती है। सहकारी समितियों के मामले में आयकर नियमों के नियम 114 के अनुसार आरओसीएस द्वारा जारी पंजीकरण प्रमाण पत्र की प्रति पैन आवंटन के लिए पहचान का प्रमाण है। इसमें

आगे कहा गया है कि किसी विशेष दर्जे वाले सत्व को एक बार पैन आवंटित किए जाने के बाद इसे बदला नहीं जा सकता क्योंकि इससे पैन आवंटन के तर्क को नकार दिया जाएगा और डुप्लीकेट पैन की उत्पत्ति होगी। इसके अलावा, आयकर अधिनियम, 1961 की धारा 139ए के स्पष्टीकरण के अनुसार नई श्रृंखला के तहत स्थायी खाता संख्या (पैन) से तात्पर्य दस अल्फान्यूमेरिक वर्ण वाले पैन हैं। हालांकि, प्रावधान यह निर्दिष्ट नहीं करता कि कौन सा वर्ण किसके लिए है अथवा प्रत्येक वर्ण का अर्थ क्या है।

केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड *का यह तर्क स्वीकार्य नहीं है कि आयकर अधिनियम यह निर्दिष्ट नहीं करता कि नई श्रृंखला के तहत स्थायी खाता संख्या (पैन) के संबंध में कौन सा वर्ण किसके लिए है अथवा प्रत्येक वर्ण का अर्थ क्या है क्योंकि कार्यालय प्रक्रिया के मैनुअल, खण्ड-II के पैरा 2.5.1 और पैरा 2.5.2 में सीबीडीटी स्पष्ट रूप से निर्दिष्ट करता है कि नई श्रृंखला के तहत पैन करदाता (कोर फील्ड) के पांच निरंतर स्थायी मापदंडों पर आधारित है और विशिष्टता सुनिश्चित करने के लिए फोनेटिक साउडेक्स कोड एल्गोरिदम का उपयोग करता है जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ निगमन और स्थिति की तारीख शामिल है। पैन की संरचना के अनुसार पैन के चौथे अक्षर में निर्धारिती की स्थिति दर्शाई गई है। इस प्रकार, एओपी के रूप में मूल्यांकित सत्वों को केवल 'ए' के रूप में चौथे अक्षर के साथ पैन आवंटित किया जाना आवश्यक है। सीबीडीटी ने इस रिपोर्ट के पैरा 3.14(ई) में लेखापरीक्षा सिफारिश के जवाब में यह भी स्पष्ट किया है कि सहकारी समिति को एसोसिएशन ऑफ पर्सन्स के रूप में निर्धारित किया जाएं। इसे देखते हुए, सीबीडीटी सहकारी समिति के मामले में चौथे अक्षर के जुड़े पैन के आवंटन के संबंध में लेखापरीक्षा सिफारिश पर पुनर्विचार कर सकता है। यह सुनिश्चित किया जाए कि निर्धारण अधिकारी निर्धारण करने से पूर्व सही स्थिति सुनिश्चित करें तथा निर्धारिती की स्थिति में परिवर्तन यदि कोई हो, तो उसकी पर्याप्त जांच करें।*

घ) रजिस्ट्रार द्वारा सहकारी समितियों/सहकारी बैंकों के पंजीकरण के प्रमाण पत्र और सदस्यों के विवरण का प्रत्यक्ष प्रमाण निर्धारण पूरा करने के लिए आवश्यक है। आयकर विभाग निर्धारण अधिकारियों को आवश्यक निर्देश जारी कर सकता है और साथ ही आंतरिक नियंत्रण

तंत्र को मजबूत कर सकता है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन किया जा रहा है।

केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड ने कहा (जुलाई 2020) कि निर्धारण अधिकारी रजिस्ट्रार द्वारा सहकारी समितियों/सहकारी बैंकों के पंजीकरण के संबंध में विवरण और दस्तावेजों तथा सदस्यों के विवरण की जांच करता है। क्योंकि निर्धारण पूरा करने के लिए यह बुनियादी आवश्यकता है। इसमें आगे कहा गया है कि सीएजी द्वारा संज्ञान में ली गई गलतियां आयकर विभाग द्वारा किए गए आकलनों की कुल संख्या की तुलना में संख्या में कम हैं। सीबीडीटी ने सहकारी समितियों के त्रुटि मुक्त निर्धारण को पूरा करने के तरीके को शामिल करते हुए मानक परिचालन प्रक्रिया (एसओपी) जारी करने पर सहमति व्यक्त की।

लेखापरीक्षा का मत है कि पाए गए मामलों की संख्या जांच किए गए मामलों की संख्या के अनुपात में 51.7 प्रतिशत है जो कि प्रर्याप्त है।

ङ.) केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड निर्धारण अधिकारियों को यह अनुदेश दे कि वे सहकारी समितियों/सहकारी बैंकों के खातों को तभी स्वीकार करें जब उनकी लेखापरीक्षा पैनल में शामिल लेखापरीक्षकों द्वारा की गई हो। इसके अलावा, इस नियामकीय आवश्यकता का अनुपालन न करने के मामलों की सूचना संबंधित नियामक प्राधिकरणों (आरओसीएस, आरबीआई आदि) को दी जाए।

केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड ने सहकारी समितियों के निर्धारण के लिए जारी किए जाने हेतु प्रस्तावित मानक संचालन प्रक्रिया में लेखापरीक्षा सिफारिश को शामिल करने पर सहमति दी (जुलाई 2020) की।

च) केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड सिस्टम में कमजोरियों को खत्म करने के उद्देश्य से निर्धारण अभिलेखों के अनुसार डेटा तथा आयकर विभाग के बीच बेमेलता के होने के कारणों की जांच करें। आवश्यक सुधारात्मक कार्रवाई समयबद्ध तरीके से पूरी की जाए।

केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड ने कहा (जुलाई 2020) कि एक तरफ आईटीबीए प्रणाली में दर्ज अनुसार और दूसरी ओर निर्धारण अधिकारी द्वारा बनाए गए रिकॉर्ड के अनुसार डेटा में अंतर के कई कारण हो सकते हैं। बेमेलता के संभावित कारण मैनुअल रूप से पारित किंतु

प्रणालियों में अपलोड नहीं किए गए निर्धारण के आदेश हैं, सिस्टम में विरासती मांगें अपलोड नहीं की गई हैं, सीपीसी-बेंगलुरु द्वारा अधिनियम की धारा 143(1)(ए) के तहत प्रसंस्करण की डेटा/मांग प्रणाली में उपलब्ध होगी लेकिन निर्धारण अधिकारी आदि द्वारा अनुरक्षित नहीं किया जाता होगा आदि यह भी कहा गया कि आईटीबीए में 'मैनुअल टू सिस्टम' अपलोड करने का आदेश पहले से ही उपलब्ध है और निर्धारण अधिकारी पहले से ही इन आदेशों को अपलोड कर रहे हैं ताकि डेटा/मांगें/प्रतिदाय, यदि कोई हो तो, प्रणाली में उपलब्ध हो। यह कहा गया कि आईटीबीए प्रणाली में विद्यमान डेटा और निर्धारण रिकॉर्ड के अनुसार के बीच बेमेलता को शीघ्र ही निर्धारण अधिकारियों द्वारा कम कर दिया जाएगा।

लेखापरीक्षा मत है कि डीजीआईटी (सिस्टम) उनके द्वारा प्रस्तुत आईटीआर से प्राप्त डेटा और निर्धारण अधिकारियों द्वारा किए गए आकलन के माध्यम से निर्धारितियों द्वारा लौटाई गई आय, व्यय, छूटों और कटौतियों के विवरण के बारे में केंद्रीकृत ग्रैनुलर जानकारी रखता है। आदर्श रूप से डीजीआईटी (सिस्टम) और निर्धारण इकाइयों के पास उपलब्ध डेटा के बीच कोई बेमेलता नहीं होनी चाहिए।

छ) केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड उन मामलों में शुरू की गई कार्रवाई की जांच करें जहां सहकारी क्षेत्र में निर्धारितियों द्वारा गलत आईटीआर फॉर्म दायर किए गए थे और यह सुनिश्चित करें कि सीपीसी बेंगलुरु में आईटीआर प्रसंस्करण चरण में ऐसे रिटर्न को अमान्य के रूप से व्यवहारित किया जाए। इसके अतिरिक्त, ऐसे मामलों में सहकारी समितियों/सहकारी बैंकों के रूप में अनुमेय कटौती के दावे, यदि कोई हो, तो उसे अस्वीकृत किया जाए।