कार्यकारी सार

सहकारी क्षेत्र में सहकारी समितियों तथा सहकारी बैंकों के रूप में पंजीकृत सत्व की संख्या में महत्वपूर्ण वृद्धि देखी गई। 2009-10 से 2016-17 के दौरान, पंजीकृत सहकारी समितियों में 39.84 *प्रतिशत* की वृद्धि हुई। सहकारी समिति अधिनियम (राज्य अथवा केन्द्रीय अधिनियम) के अन्तर्गत पंजीकृत सहकारी समिति अथवा सहकारी बैंक को एक "निर्धारिती" के रूप में माना जाता है, जो आयकर का भुगतान करने के लिए दायी है तथा जिसका आयकर अधिनियम 1961 (अधिनियम) के प्रावधानों के अन्तर्गत निर्धारण किया जाता है। यह विषय आयकर नेट में सहकारी समितियों की कवरेज; कर आधार का विस्तार करने एवं मजबूत बनाने तथा सांविधिक प्रावधानों के अनुपालन की सीमा की जांच को ध्यान में रखते हुए निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए चयनित किया गया था।

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य निम्नलिखित की जांच करना था:

i. क्या सहकारी क्षेत्र के सभी सत्व कर नेट के तहत आते हैं तथा क्या आयकर रिटर्न भर रहे हैं और कर की देय राशि के उदग्रहण के लिए निर्धारित किए गए हैं;
ii. आयकर अधिनियम, 1961 के अन्तर्गत सहकारी क्षेत्र के निर्धारितियों के लिए विशिष्ट प्रावधानों के अनुपालन की प्रकृति और सीमा तथा
iii. निर्धारण प्रक्रिया के दौरान अधिनियम के सामान्य प्रावधानों के लिए अनुपालन की प्रकृति और सीमा।

निष्पादन लेखापरीक्षा ने वित्त वर्ष 2014-15 से 2018-19 के दौरान पूर्ण किए गये सहकारी समितियों तथा सहकारी बैंकों के निर्धारणों को कवर किया। नमूना बहु-राज्यीय सहकारी समिति (एमएससीएस) की वेबसाईट पर उपलब्ध बहु-राज्यीय सहकारी समितियों की सूची से पहचाने गये मामलों के साथ-साथ लेखापरीक्षा द्वारा किए गए जोखिम निर्धारणों के अनुसार 2014-15 से 2016-17 की अवधि के लिए आयकर विभाग (आयकर विभाग) द्वारा प्रदान किए गये डेटा से प्राप्त किया गया था। लेखापरीक्षा ने लेखापरीक्षा संवीक्षा के लिए 1,726 निर्धारण प्रभारों से सहकारी समितियों तथा सहकारी बैंकों से संबंधित 9,282 नमूना मामलों के अभिलेखों (एमएससीएस के 81 मामलों सहित) को मांगा था। चयनित नमूनों में से, 400 मामले सहकारी समितियों और सहकारी बैंकों की श्रेणी में नहीं आते थे तथा बाकी 8882 मामलों में से, 8470 मामलों (95.36 *प्रतिशत*) को लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किया गया था।

लेखापरीक्षा निष्कर्षों का सार नीचे दिया गया है:

- 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।

(पैराग्राफ 2.1.1)

- 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। सहकारी समिति पंजीयक 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।

(पैराग्राफ 2.1.1)

- 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।

(पैराग्राफ 2.5.1, 2.2)

- हालांकि सहकारी समितियों/ सहकारी बैंकों को एसोसिएशन ऑफ पर्सन्स (एओपी) के रूप में वर्गीकृत किया जाना चाहिए, तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि फर्मों, व्यष्टियों के निकाय (बीओआई), कंपनियों, स्थानीय प्राधिकरणों आदि के रूप में वर्गीकृत निर्धारिती सहकारी समितियों/ सहकारी बैंकों के निहितार्थ 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।

(पैराग्राफ 2.3, 3.1)

- लेखापरीक्षा में निर्धारण अभिलेखों में उपलब्ध जानकारी की तुलना में डीजीआईटी (सिस्टम) द्वारा प्रस्तुत डेटा सेटों के अनुसार आय और दावों या कटौती की राशि में विसंगतियों और त्रुटियों के मामले पाए गए। निर्धारण अभिलेखों के अनुसार डेटा और डीजीआईटी (सिस्टम) 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।

(पैराग्राफ 2.4.2)

- 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।

(पैराग्राफ 2.5.2)

- 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।

(पैराग्राफ 2.6.1, 2.6.2, 2.6.3)

- 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।

(पैराग्राफ 2.6.4.1, 2.6.4.2)

- 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।

(पैराग्राफ 2.6.5)

- अधिनियम की धारा 36(1)(viiए), 36(1)(viii), 36(1)(xvii) तथा अधिनियम की धारा 80पी की विभिन्न उपधाराओं के अंतर्गत कटौतियों की अनियमित अनुमति के मामले थे, जहाँ पर उक्त प्रावधानों के तहत निर्दिष्ट शर्तें पूरी नहीं की गई जिसमें 649 मामलों में ₹ 694.50 करोड़ का कर प्रभाव शामिल था।

(पैराग्राफ 3.1 से 3.7, 3.10, 3.11, 3.12)

- बैंकिंग, क्रेडिट तथा वित्तीय सेवाओं से जुड़े निर्धारितियों के संबंध में कटौती के अनियमित दावों की अपेक्षाकृत उच्च प्रवृत्ति थी जो पहचानी गई अनियमितताओं की कुल संख्या का 68.7 *प्रतिशत* बनती थी।

(पैराग्राफ 3.1)

- संवीक्षा निर्धारण करते समय, यह पाया गया कि निर्धारण अधिकारियों ने संवीक्षा के लिए मामलों में चयन अर्थात अधिनियम की धारा 80पी के अंतर्गत बड़े कटौतियों के दावे के लिए आयकर विभाग द्वारा निर्दिष्ट मापदंडों की विधिवत जाँच नहीं की थी, जिसके परिणामस्वरूप कटौती की अनियमित अनुमति मिली।

(पैराग्राफ 3.1)

- विभिन्न उपधाराओं के बीच, जिसके अंतर्गत सहकारी/समितियां सहकारी बैंक कटौतियों का लाभ उठा सकते थे, यह देखा गया कि अधिनियम की उपधाराओं 80पी(2)(डी), 36(1)(viiए) तथा 80पी(2)(ए)(i) के अन्तर्गत अननुपालन का अपेक्षाकृत उच्च जोखिम था, जो लेखापरीक्षा के दौरान पहचानी गई अनियमितताओं की कुल संख्या क्रमश: 56.55 *प्रतिशत*, 18.18 *प्रतिशत* और 17.72 *प्रतिशत* था।

(पैराग्राफ 3.1)

- पारस्परिकता के सिद्धांतों के अनुपालन के निर्धारण में मूल्यांकन अधिकारियों द्वारा किया गया सत्यापन अपर्याप्त था। निर्धारण अधिकारी अधिनियम की धारा 80पी के अंतर्गत कटौती के दावों के समान मामलों के निर्धारण में अलग-अलग कदम उठा रहे थे। इससे सहकारी समितियों तथा सहकारी बैंको के निर्धारणों की गुणवत्ता प्रभावित हुई।

(पैराग्राफ 3.2.3)

- कटौती के दावे की अननुमति के लिए मुख्य कारण निर्धारिती थे जो या तो सहकारी समितियों के लिए अधिनियम में निर्दिष्ट गतिविधियों में नहीं लगे हुए थे या मुख्य गतिविधि या व्यवसाय की तुलना में छोटे अनुपात में लगे हुए थे। इससे पारस्परिकता के सिद्धांतों पर आधारित काम न करने वाले का सत्वों का मुख्य जोखिम हुआ, गलत तरीके से लाभों का दावा किया गया तथा सहकारी समितियों पर प्रभावी प्रावधानों का संभावित दुरूपयोग हुआ।

(पैराग्राफ 3.8)

- निर्धारण अधिकारी क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों, भूमि विकास बैंकों और कृषि तथा ग्रामीण विकास बैंकों के रूप में वर्गीकृत निर्धारितियों के निर्धारण को पूरा करते हुए अधिनियम की धारा 80पी के अन्तर्गत दावित कटौती की अनुमति के विभेदक दृष्टिकोण को अपना रहें हैं।

(पैराग्राफ 3.9)

- जिस आय की प्रकृति पर सहकारी समितियों द्वारा कटौती का दावा किया जा रहा है, उसकी निगरानी के लिए कोई तंत्र मौजूद नहीं है। सहकारी समितियों द्वारा कटौती के दावे पर आय की अधिनियम की धारा 80पी की उपधारा के संबंध में कोई जानकारी इकट्ठा नहीं करता, जिसके आधीन निर्धारती अधिनियम की धारा 80पी के तहत कटौती का दावा करता है।

(पैराग्राफ 3.10.1)

- अधिनियम की धारा 36(1)(viiए) के अंतर्गत की गई कटौती के विशिष्ट तथा वास्तविक दावे को आईटीआर के मौजूदा प्रारूप में नहीं लिया गया है।

(पैराग्राफ 3.11)

- लेखापरीक्षा ने 858 मामलों में ₹ 12,328.40 करोड़ के कर प्रभाव वाली कटौतियों/ व्ययों/ समंजन की अनुमति और हानियों को अग्रेनीत करने पर कर और ब्याज की संगणना में गलतियों, टीडीएस की गैर-कटौती, शास्ति के गैर-उद्ग्रहण आदि के संबंध में अधिनियम में निर्धारित प्रावधानों के अननुपालन के उदाहरणों को देखा। यह ध्यान देना तर्कसंगत है कि निर्धारण प्रक्रिया स्वचालित थी और निर्धारण आयकर विभाग की प्रणालियों और अनुप्रयोगों के माध्यम से पूरे किये जा रहे थे। यह निर्धारण प्रक्रिया और आयकर विभाग की आंतरिक नियंत्रणों

में कमजोरियों की ओर संकेत करता है जिसे संबोधित करने की आवश्यकता है।

(पैराग्राफ 4.1, 4.2, 4.3, 4.14)

- 20.7 *प्रतिशत* मामले (151 अभ्युक्तियां) उन सत्वों से संबंधित हैं जो एओपी के रूप में पंजीकृत नहीं थे। पैन पंजीकरण में एकरूपता के अभाव में निर्धारितियों के समान वर्ग की श्रेणी, सहकारी समिति के रूप में पंजीकृत किए गए इस मामले में, आयकर विभाग अपने पास उपलब्ध आंकड़ों से सार्थक जानकारी प्राप्त करने की स्थिति में नहीं होगा।

(पैराग्राफ 4.1)

- संवीक्षा के दौरान मामलों की पर्याप्त जांच नहीं की गई थी। संवीक्षा निर्धारण मामलों में से 131 मामलों में, जहां चयन के लिए मानदंड 'अधिनियम के अध्याय VIए के तहत बड़ी कटौतियां थी, उसकी पर्याप्त रूप से जांच नहीं की गई थी।

(पैराग्राफ 4.1)

- लेखापरीक्षा में मांग को उठाने के ऐसे दृष्टांत पाए गए जहां निर्धारण के विभिन्न चरणों में रिटर्न की गई आय निर्धारण की गई आय के बराबर थी, अर्थात आईटीआर का इलेक्ट्रॉनिक प्रसंस्करण, सुधार, पुनर्निधारण आदि लेखापरीक्षा ने इन मांगों को उठाने के लिए अनेक कारणों को देखा जैसे आईटीआर चरण के प्रसंस्करण में पूर्व प्रदत्त करों का लेखांकन, गलत शीर्ष के तहत जमा किए गए अग्रिम कर को सीपीसी बेंगलुरू द्वारा भुगतान के रूप में नहीं माना जाना आदि। ऐसे मामले इस तथ्य की ओर संकेत करते है कि दावों और भुगतानों के डेटा को निर्धारण के समय में मिलान नहीं किया गया है।

(पैराग्राफ 4.12)

- लेखापरीक्षा ने निर्धारण के दौरान किए गए उच्च मूल्य परिवर्धनों से जुड़े मामलों की जांच की और उन उदाहरणों को देखा जहां अधिनियम की धारा 80पी(4) के तहत कटौती के दावे को इस बहाने पर अस्वीकृत किया गया था कि सहकारी समिति बैंकिग कारोबार में लगी हुई थी। मौजूदा गतिविधि कोड सहकारी बैंको को प्राथमिक कृषि साख समितियों (पीएसीएस) से अलग नहीं करते है। आयकर विभाग को प्रभावी निगरानी के लिए कारोबार या गतिविधि की प्रकृति के अनुसार कोड आवंटित करना चाहिए।

(पैराग्राफ 4.13)