

अध्याय II

लेखापरीक्षा प्रभाव

अध्याय सार

- ◆ गत पांच वर्षों में सरकार ने हमारे द्वारा बताई गई असंगतियों को सही करने के लिए पांच वैधानिक संशोधन समाविष्ट किये। इसके अतिरिक्त प्रत्यक्ष कर कोड में एक प्रावधान भी शामिल किया।

(पैराग्राफ 2.2)

- ◆ विभाग ने हमारे द्वारा बताये मामलों में 2009-10 में ₹ 449.3 करोड़ वसूल किये।

(पैराग्राफ 2.3)

- ◆ विभाग द्वारा पूरे किये गये 19,230 निर्धारणों में हमें गलतियों का पता चला जिसमें ₹ 12,842.7 करोड़ का कर प्रभाव था। 2008-09 में विभाग द्वारा पूरे किये गये संवीक्षा निर्धारणों में गलतियों का प्रभाव 4.5 प्रतिशत था। ऐसी गलत मांगों का कर प्रभाव ₹ 12,369.8 करोड़ था, जिसका विभाग द्वारा की गई मांग पर 22 प्रतिशत का प्रभाव रहेगा।

(पैराग्राफ 2.4 और परिशिष्ट-5)

- ◆ गलतियों वाले मामलों पर कार्यवाही करने में विलम्ब के कारण 5,643 मामलों में ₹ 2,868.3 करोड़ के राजस्व की हानि हुई। ये मामले लेखापरीक्षा द्वारा देखे गये थे और काल-बाधित हुए थे।

(पैराग्राफ 2.5.2)

- ◆ 2009-10 के दौरान विभाग ने मांगे गये अभिलेखों में से 13.5 प्रतिशत अभिलेख प्रस्तुत नहीं किये।

(पैराग्राफ 2.6.1)

अध्याय II

लेखापरीक्षा प्रभाव

2.1 सांविधिक लेखापरीक्षा

आयकर विभाग के क्षेत्रीय कार्यालयों की हमारी लेखापरीक्षा में अलग-अलग निर्धारणों का परीक्षण शामिल है ताकि निम्न पर आश्वासन का पता लगायें :

- कर मांग में शुद्धता और;
- कर प्रशासन में प्रभावोत्पादकता, पर्याप्तता एवं पद्धतियां

2.2 विधायी प्रभाव

गत पांच वर्षों में सरकार ने हमारे द्वारा बताई गई असंगतियों को सही करने के लिए पांच वैधानिक संशोधन समाविष्ट किये। प्रत्यक्ष कर कोड बिल 2010 में शामिल प्रावधान सहित वित्तीय अधिनियम 2009 में किया गया एक संशोधन नीचे उल्लिखित है।

आयकर विभाग के ई-टीडीएस के आईटी आडिट के हमारे प्रतिवेदन में ई-टीडीएस विवरणियों को संसाधित करने के लिए समय सीमा विनिर्दिष्ट करने की आवश्यकता की ओर ध्यान दिलाया था। इस प्रकार के प्रावधान की अनुपस्थिति में ई-टीडीएस विवरणियां संसाधित नहीं की जा रही है जिसके कारण राजस्व की हानि हो रही थी। वित्तीय अधिनियम 2009 के माध्यम से आयकर अधिनियम संशोधित किया गया। 1.4.2010 से प्रभावी धारा 200ए में विनिर्दिष्ट है कि जिस वित्तीय वर्ष में टीडीएस का विवरण फाइल किया गया हो, उस वर्ष के समाप्त होने के एक वर्ष बाद कटौतीकर्ता द्वारा देय निर्णीत रकम या देय प्रतिदाय की राशि निर्दिष्ट करते हुए कोई सूचना नहीं भेजी जानी चाहिए।

शिपिंग और संबद्ध सैक्टरों को छूट, कटौती और भत्तों पर 2009 के हमारे प्रतिवेदन संख्या पीए 25 में इस बात की ओर ध्यान दिलाया गया कि यद्यपि भारत में किसी पोर्ट से चढाये हुए माल (अर्थात निर्यात) पर प्रदत्त माल भाडे की कर देयता के लिए धारा 172 में स्पष्ट की गई कार्यान्वयन की प्रक्रिया सहित विशिष्ट उल्लेख है, परन्तु भारत में पोर्ट पर लाये गये (अर्थात आयात) के लिए प्रदत्त मालभाडे में निहित आय पर कराधान के सम्बन्ध में कोई विशिष्ट उल्लेख नहीं है। उस पर कर लगाने के लिए प्रत्यक्ष कर कोड बिल 2010 में प्रावधान शामिल किया गया है।

2.3 लेखापरीक्षा के कहने पर वसूली

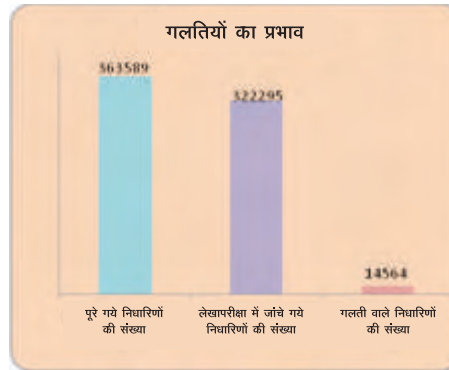
हमारे द्वारा ध्यान में लायी गयी निर्धारणों में गलतियों को सुधारने के लिए पिछले पांच वर्षों में की गई मांगों से विभाग ने ₹ 2,599.1 करोड़ की वसूली की। 2009-10 में वसूल किये गये ₹ 449.3 करोड़ इसमें शामिल है।

2.4 गलतियों का प्रभाव

जोखिम विश्लेषण के पूर्व परिभाषित पैरामीटरों के आधार पर फील्ड आडिट में चयनित लेखापरीक्षा नमूने में आने वाले निर्धारण यूनिटों द्वारा पूरे किये गये सभी संवीक्षा निर्धारणों की लेखापरीक्षा करने की हमारी कोशिश थी। हमने यह पाया कि 2008-09 के दौरान पूरे किये गये संवीक्षा

2009-10 में हमारे लेखापरीक्षा की स्थापना लागत हमारे द्वारा ध्यान में लाये गये मामलों के कर प्रभाव का 0.02 प्रतिशत बनता है। और लागत हमारे निष्कर्षों पर की गई कुल मांग का 1.5 प्रतिशत होगा (ब्यौरा परिशिष्ट-6 में)।

चार्ट 2.1: गलतियों का प्रभाव



निर्धारणों में गलतियों का प्रभाव औसतन 4.5 प्रतिशत था। इन गलतियों का राजस्व प्रभाव विभाग द्वारा की गई कुल मांग (परिशिष्ट-5) का 22.0 प्रतिशत बनता है।

2.4.1 गलतियों का कर-प्रभाव ₹ 12,842.7 करोड़ था जो नीचे दर्शाया गया है:

क्रम संख्या	श्रेणी	मामलों की संख्या	कर प्रभाव (₹ करोड़ में)
1	निगम कर और आयकर	17,717	12,773.4
2	सम्पत्ति कर	798	20.8
3	अन्य प्रत्यक्ष कर	715	48.5
	जोड़	19,230	12,842.7

2.4.2 आयकर और निगम कर के सम्बन्ध में कम निर्धारण (उप-श्रेणियां परिशिष्ट-7 में दी गई हैं) का श्रेणी-वार ब्यौरा नीचे दिया गया है:-

क्रम संख्या	श्रेणी	मामलों की संख्या	कर प्रभाव (₹ करोड़ में)
1	गणितीय गलतियां	5,348	2,646.3
2	निर्धारणों को दी गई अपात्र रियायतें	6,779	3,751.1
3	आय/गैर निर्धारित	2,279	570.9
4	अन्य	3,119	5,359.8
	जोड़	17,525	12,328.1

₹ 12,773.4 करोड़ के कर प्रभाव के 17,717 मामलों में से ₹ 445.3 करोड़ के 192 मामले अधिक निर्धारणों से सम्बन्धित थे।

2.4.3 स्थानीय लेखापरीक्षा में पता लगी हुई गलतियों में से उच्च मूल्य और महत्वपूर्ण मामलों को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल किया गया है। वित्त मन्त्रालय को प्रतिवेदित 453 मामले वर्तमान लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में हैं। इनमें से मन्त्रालय द्वारा स्वीकार किये गये 166 मामले इस अध्याय¹⁶ में शामिल किये गये हैं और बाकी मामलों के बारे में इस प्रतिवेदन के अध्याय III और IV में विस्तार से चर्चा की गई है। 453 मामलों में से 9 मामलों के सम्बन्ध में अधिनियम के प्रावधानों की विवेचना हो सकती थी, जबकि अन्य सभी मामलों में स्पष्ट प्रावधानों के बावजूद एओ ने गलत निर्धारण आदेश जारी किये और निर्धारितियों को दी गई "अपात्र रियायतें," गलतियों के कर प्रभाव का 33 प्रतिशत है जबकि "गणितीय गलतियों" के कारण कर प्रभाव (उप-श्रेणी परिशिष्ट-8 में दिया गया है) 64 प्रतिशत है जैसाकि नीचे सारणी 2.3 में दिया गया है।

सारणी संख्या 2.3: उच्च मामलों की गलतियों के श्रेणीवार ब्यौरे				
क्रम संख्या	श्रेणी	मामलों की संख्या	कर प्रभाव (₹ करोड़ में)	गलतियों के कर प्रभाव का प्रतिशत
1	गणितीय गलतियां	76	3,784.0	64.0
2	निर्धारितियों को दी गई अपात्र रियायतें	253	1,957.1	33.1
3	आय/सम्पत्ति	82	42.6	0.7
4	अन्य	42	127.1	2.2
	जोड़	453	5,910.8	100.0

2.5 लेखापरीक्षा के प्रति प्रतिक्रिया

लेखापरीक्षा के विभिन्न चरणों पर हम लेखापरीक्षित कम्पनियों से प्रतिक्रिया प्राप्त करते हैं। फील्ड लेखापरीक्षा को पूरा करने पर हम विभाग को टिप्पणी के लिए स्थानीय लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (एलएआर) जारी करते हैं। लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल करने से पहले महत्वपूर्ण और उच्च मूल्य के मामले मन्त्रालय को टिप्पणी के लिए भेजे जाते हैं।

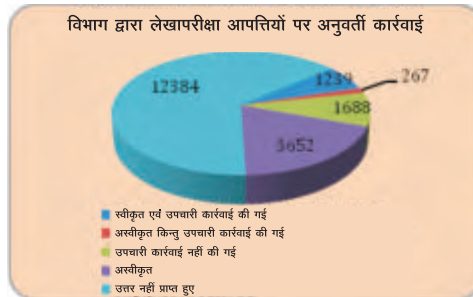
बोर्ड ने अनुदेश जारी किये (2006) कि एलएआर के उत्तर छः सप्ताह के अन्दर भेजे जाने चाहिए। निर्धारण अधिकारियों से अपेक्षित है कि वे एलएआर प्राप्त होने के दो माह के भीतर, मांगों में गलतियों की उपचारी कार्यवाही आरम्भ करें अन्यथा मामला कालबाधित हो जायेगा जिससे राजस्व की हानि होगी।

¹⁶ पैराग्राफ 2.5.4, 2.5.5 और 2.5.6, परिशिष्ट-11,12 और 13

2.5.1 प्रतिक्रिया: आरम्भिक लेखापरीक्षा

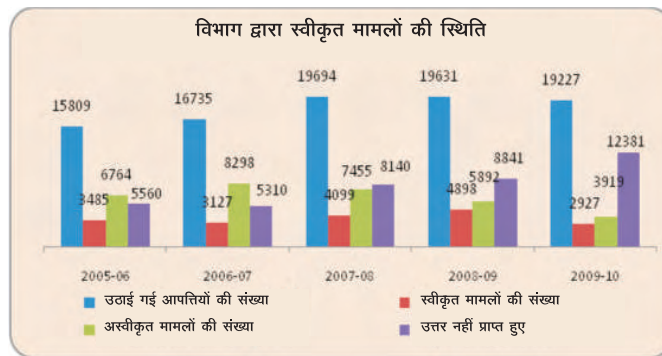
हमें इस वर्ष (2009-10) में जारी किये गये एलएआर में शामिल 36 प्रतिशत मामलों के उत्तर प्राप्त हुए। इन में से 18 प्रतिशत मामले विभाग ने स्वीकार किये और 22 प्रतिशत मामलों में उपचारी कार्रवाई पूरी¹⁷ की। जिन मामलों का विभाग ने उत्तर नहीं दिया, 2008-09 की तुलना में उनका प्रतिशत 45 से 64 तक बढ़ गया।

चार्ट 2.2: लेखापरीक्षा आपत्तियों पर अनुवर्ती कार्रवाई



चार्ट 2.3: आपत्तियों की स्वीकृत की स्थिति

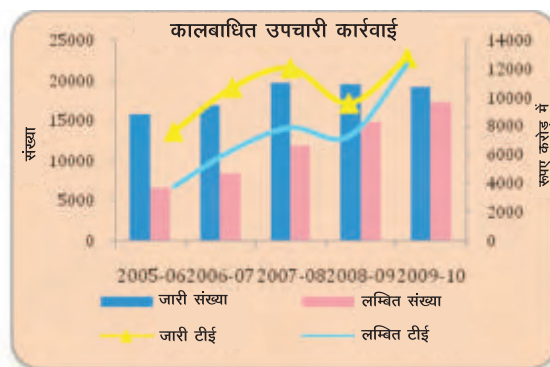
इस विषय पर विभाग द्वारा अनुवर्ती कार्रवाई, विशेषकर लोक लेखा समिति द्वारा असन्तोष व्यक्त किये जाने के प्रकाश में, की आवश्यकता है। गत पांच वर्षों, प्रत्येक के अन्त में में स्वीकृति की स्थिति परिशिष्ट-9 दर्शाई गई है।



2.5.2 कालबाधित उपचारी कार्यवाही

31 मार्च 2010 को प्रतिवर्ष लेखापरीक्षा निष्कर्ष की लम्बित प्रतिक्रियाओं में वर्धन के परिणामस्वरूप 85,359 मामले जमा हुए जिनमें ₹ 47,263 करोड़ का राजस्व प्रभाव शामिल था। चार्ट 2.4 आपत्तियों के लम्बित रहने की बढ़ती प्रवृत्ति दर्शाता है।

चार्ट 2.4: कालबाधित उपचारी कार्रवाई



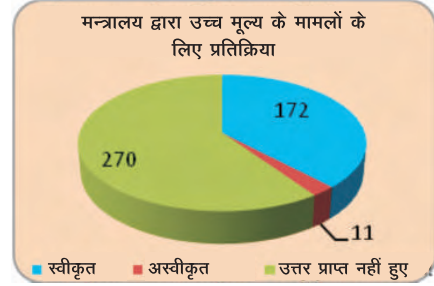
हमने उपर्युक्त लम्बित मामलों की समीक्षा की और यह पाया कि उपचारी कार्रवाई के लिए ₹ 2,868.3 करोड़ के कर प्रभाव के 5,643 मामले कालबाधित हो गये थे। परिशिष्ट-10 में ब्यौरा दिया गया है।

¹⁷ निर्धारण अधिकारी (एओ) निर्धारती, जिसको अपना मामला प्रस्तुत करने के लिए अवसर दिया जाता है, को नोटिस जारी करके उपचारी कार्रवाई शुरू करता है। सभी तथ्यों पर विचार करने के बाद एओ कर/प्रतिदाय के लिए सुधारित मांग उठा कर सुधारात्मक आदेश जारी करता है। इस चरण पर यह कहा जाता है कि उपचारी कार्रवाई की गई है।

2.5.3 प्रतिक्रिया: उच्च मूल्य के मामले

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल करने से पहले उच्च मूल्य के मामलों पर टिप्पणी देने के लिए मन्त्रालय को छः सप्ताह देते हैं। दिसम्बर 2010 तक मन्त्रालय ने 38 प्रतिशत मामले स्वीकार किये और 59 प्रतिशत मामलों में हमें उत्तर प्राप्त होना बाकी था।

चार्ट 2.5: उच्च मूल्य के मामलों के लिए प्रतिक्रिया



2.5.4 ₹ 34 करोड़ के कर प्रभाव की 15 आपत्तियां मन्त्रालय ने मान लीं। विभाग को उपचारी कार्रवाई करनी थी और राशि वसूल करनी थी। ब्यौरा परिशिष्ट-11 में है। एक मामले की व्याख्या नीचे दी गई है:

प्रभार : सीआईटी कोलकाता-II, पश्चिम बंगाल, निर्धारण वर्ष: 2005-06

धारा अर्न्तगत 143(3), निर्धारण के लिए निर्धारण अधिकारी से अपेक्षित है कि वह निर्धारती की कुल आय या हानि का सही निर्धारण करें और वह कर की सही राशि अथवा प्रतिदाय जैसी भी स्थिति हो, निर्णय करें।

दी वेस्ट बंगाल इंडस्ट्रियल डेवलपमेंट कॉरपोरेशन लिमिटेड, की निर्धारण संवीक्षा के दौरान, विवरणी के संसाधन¹⁸ के दौरान पहले ही दिया गया प्रतिदाय हिसाब में नहीं लिया जिसके कारण ₹ 1.3 करोड़ की कम उगाही हुई।

2.5.5 ₹ 281.7 करोड़ के कर प्रभाव की 133 आपत्तियां विभाग ने स्वीकार की थी। विभाग द्वारा इन में उपचारी कार्रवाई की जानी थी। परिशिष्ट-12 में ब्यौरा है। दो मामलों की व्याख्या नीचे की गई है:

क. प्रभार: सीआईटी कोयम्बतूर-I, तामिलनाडु, निर्धारण वर्ष: 2002-03 से 2004-05

धारा 36(1)(iv) में प्रावधान है कि नियोक्ता के रूप में किसी निर्धारती द्वारा मान्यता प्राप्त भविष्य निधि के लिए प्रदत्त अंशदान मान्य कटौती है।

तामिलनाडु स्टेट ट्रान्सपोर्ट कारपोरेशन लिमिटेड का ₹ 35.4 करोड़ पेन्शन अंशदान के लिए अनुमत किये गये थे जबकि आयकर प्राधिकारियों से आवश्यक अनुमोदन प्राप्त नहीं किया गया था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 12.8 करोड़ के कर की कम उगाही हुई।

¹⁸ आयकर विभाग में प्राप्त विवरणियों को आरम्भिक रूप से धारा 143(1) के अधीन संसाधित किया जाता है और आय से प्रथम दृष्टया समायोजन किये जाते हैं। इसके पश्चात चयनित मामलों में संवीक्षा निर्धारण के माध्यम से ब्यौरेवार परीक्षण किया जाता है।

ख. प्रभार: सीआईटी लुधियाना-I, पंजाब, निर्धारण वर्ष: 2006-07

धारा 72(1) में प्रावधान है "कारोबार या वृत्ति के लाभ या अधिलाभ" के शीर्ष में हानि, जिसको पूरी तरह से सुसंगत वर्ष की किसी अन्य आय के शीर्ष से समंजन नहीं किया जा सका या नहीं किया गया, को अनुवर्ती निर्धारण वर्ष (वर्षों) के "कारोबार या वृत्ति से लाभ या अधिलाभ" के प्रति समंजन किया जाना होता है।

इन्डस्ट्रियल ऑरगैनिक्स लिमिटेड को उपलब्ध ₹ 7.9 करोड़ हानि के प्रति ₹ 32 करोड़ की हानि अग्रेनीत की गई। इसके परिणामस्वरूप ₹ 24.1 करोड़ की अधिक

हानि अग्रेनीत हुई जिसमें ₹ 8.1 करोड़ का कर प्रभाव शामिल था।

2.5.6 ₹ 19.1 करोड़ के कर प्रभाव की 18 आपत्तियां मन्त्रालय ने स्वीकार की और विभाग ने उपचारी कार्रवाई आरम्भ की। ब्यौरा परिशिष्ट-13 में दिया गया है। दो मामलों का उदहारण नीचे दिया गया है:

क. प्रभार: सीआईटी मुम्बई-X, महाराष्ट्र, निर्धारण वर्ष: 2005-06

धारा 36(1)(viii) में आवासी प्रयोजनों के लिए भारत में गृह निर्माण या खरीदने के लिए दीर्घकालीन वित्त मुहैया कराने का कारोबार चलाने के मुख्य उद्देश्य के लिए भारत में गठित और रजिस्ट्रीकृत सार्वजनिक कम्पनी द्वारा स्थापित और अनुरक्षित विशिष्ट आरक्षित निधि का प्रावधान है।

नवम्बर 2001 से **आईसीआईसीआई होम फाइनेन्स कम्पनी लिमिटेड** ने गृह ऋण देने का कारोबार बन्द कर दिया था। फिर भी निर्धारण वर्ष 2005-06 के लिए धारा 36(1)(viii) के तहत कटौती अनुमत की गई थी जिसके

परिणामस्वरूप ₹ 10.9 करोड़ की आय का कम निर्धारण हुआ और परिणामतः ₹ 5.3 करोड़ के कर की कम उगाही हुई।

ख. प्रभार: सीआईटी कोलकाता-XIX, पश्चिम बंगाल, निर्धारण वर्ष: 2003-04

धारा 143(3) के अधीन किये गये किसी निर्धारण में निर्धारित पूंजीगत व्यय पर कटौती का दावा नहीं कर सकता है।

प्राइस वाटर हाउस लिमिटेड, एक फर्म ने प्राइस वाटर कूपर्स इन्टरनेशनल लि. का ब्रान्ड नाम उपयोग करते हुए प्रदत्त पीडब्ल्यूसी ग्लोबल सेवा प्रभारों पर

₹ 3.5 करोड़ के व्यय की कटौती अनुमत की चूँकि ब्रान्ड नाम के एकाधिकार हक प्राप्त करने के लिए भुगतान किया गया था, अतः इस राशि को पूंजीगत व्यय माना जाना चाहिए था और यह अनुमत नहीं करना था। इस चूक के कारण ₹ 3.5 करोड़ का का कम निर्धारण हुआ जिसमें ₹ 1.3 करोड़ का कर प्रभाव शामिल था।

2.5.7 प्रतिक्रिया: लेखापरीक्षा प्रतिवेदन

संसद में एक बार लेखापरीक्षा प्रतिवेदन प्रस्तुत किये जाने पर उसे लोक लेखा समिति को सौंपा गया माना जाएगा। मन्त्रालय इन मामलों की स्थिति की गई इन पर की गई कार्रवाई टिप्पणी (एटीएन) के द्वारा हमें सूचित करता है। दिसम्बर 2010 को 940 मामलों, जो मामलों का 11 प्रतिशत है की प्रतिक्रिया प्राप्त करनी बाकी थी। इसके अतिरिक्त ₹ 2830.5 करोड़ के कर प्रभाव के 400 मामले, जो 1999-2005 के दौरान लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल किये गये थे जिन पर कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ/कोई उपचारी कार्रवाई नहीं की गई थी, अब कालबाधित हो जाएंगे। दो मामले नीचे दिये गये हैं।

क. प्रभार: सीआईटी दिल्ली-VI, दिल्ली, निर्धारण वर्ष: 2002-03

धारा 43बी में प्रावधान है कि किसी निर्धारिती द्वारा नियोक्ता के रूप में किसी पेन्शन फण्ड को देय अंशदान या वेतन भोगी को देय राशि वास्तविक भुगतान के आधार पर कटौती योग्य है।

ओरियन्टल इन्शोरेन्स कम्पनी लिमिटेड को ₹ 95.9 करोड़ की कटौती अनुमत की गई थी जबकि नियोक्ता ने पेन्शन फण्ड को अंशदान देय तारीख पर जमा नहीं किया था। इस ऋण के परिणामस्वरूप ₹ 95.9 करोड़ की हानि का ज्यादा निर्धारण हुआ जिसमें ₹ 34.2 करोड़ का संभाव्य कर प्रभाव शामिल था।

ख. प्रभार: सीआईटी मुम्बई-II, महाराष्ट्र, निर्धारण वर्ष: 1997-98

धारा 72 में प्रावधान है कि जहां किसी निर्धारण वर्ष में, शीर्ष कारोबार या वृत्ति से लाभ और अभिलाभ के तहत अनावशोषित मूल्यहास को सुसंगत वर्ष के किसी अन्य आय के प्रति समंजन नहीं कर सकते, इस प्रकार का अनावशोषित मूल्यहास आगामी वर्ष के लिए अग्रेनीत किया जाना चाहिए और उसे कारोबार या वृत्ति से लाभ और अभिलाभ के प्रति सैट ऑफ करना चाहिए न कि अन्य आय के प्रति।

जेके केमिकल्स लिमिटेड के पूर्व वर्षों के पूंजीगत लाभ और अन्य स्रोतों से उदभूत आय में से मुजरा न किये गये ₹ 6.2 करोड़ के अनावशोषित मूल्यहास को अग्रेनीत किया था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 6.2 करोड़ का कम निर्धारण हुआ जिसमें

₹ 5.8 करोड़ के कर की कम उगाही शामिल थी।

2.6 अभिलेखों को प्रस्तुत न करना

नियन्त्रक-महालेखापरीक्षा के कर्तव्य, शक्तियां एवं सेवा की शर्तें अधिनियम 1971 की धारा 16 के अर्न्तगत कर के निर्धारण, संग्रहण और उचित विनिधान पर प्रभावी जांच के लिए और यह देखने कि नियम और प्रक्रिया का पालन हो रहा है, के लिए राजस्व लेखापरीक्षा में निर्धारण अभिलेखों की संवीक्षा की जाती है। इसी अधिनियम की धारा 18 के अनुसार यह विभाग के लिए आवश्यक है कि वे शीघ्रता से लेखापरीक्षा के सामने अभिलेख प्रस्तुत करें और सुसंगत सूचना दें।

2.6.1 2009-10 के दौरान मांगे गये 9,96,788 अभिलेखों में से 1,34,173 मामले (13.5 प्रतिशत) लेखापरीक्षा के सामने प्रस्तुत नहीं किये गये थे। निम्न सारणी में राज्य वार ब्यौरा दिया गया है जहां लेखापरीक्षा के सामने अभिलेख लगातार तीन या उससे अधिक लेखापरीक्षा चक्रों के लिए प्रस्तुत नहीं किये गये थे।

सारणी:2.4 तीन या उससे अधिक लेखापरीक्षा चक्रों के लिए अभिलेख लेखापरीक्षा के सामने प्रस्तुत नहीं किये गये		
क्रम संख्या	राज्य	प्रस्तुत न किये गये अभिलेखों की संख्या
1	आन्ध्र प्रदेश	292
2	झारखण्ड	4
3	कर्नाटक	62
4	मध्य प्रदेश	15
5	उड़ीसा	269
6	सं शा चण्डीगढ़	54
7	तमिलनाडु	14
8	महाराष्ट्र	165
9	पश्चिम बंगाल	19
	कुल	894