

अध्याय 2: लेखापरीक्षा योजना एवं क्रियान्वयन

2.1 प्रस्तावना

आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा संवीक्षा के कार्यक्षेत्र, जैसाकि आयकर विभाग की लेखापरीक्षा नियमपुस्तक 2011 के पैरा 2.1 एवं 2.2 में बताया गया है, में निर्धारण के दौरान की गई गलतियों एवं चूकों का पता लगाना और अधिप्रभार/अधिक निर्धारण के मामले में निर्धारिती को राजस्व की हानि या राहत के मामले में उचित उपचारात्मक कार्यवाही को सुनिश्चित करने के लिए निर्धारण अधिकारियों, टीआरओज और प्रशासनिक अधिकारियों द्वारा वूसली और अभिलेखों का रखरखाव शामिल है। आंतरिक लेखापरीक्षा कानूनों और प्रक्रियाओं तथा सीबीडीटी द्वारा जारी किए गए दिशानिर्देशों, अनुदेशों तथा परिपत्रों के अनुपालन की भी जांच करेगी।

2.2 आंतरिक लेखापरीक्षा हेतु योजना

आंतरिक लेखापरीक्षा हेतु योजना को प्रत्येक वर्ष केन्द्रीय कार्य योजना (सीएपी) में सीबीडीटी द्वारा निर्धारित किए गए लक्ष्यों एवं प्रतिमानों द्वारा शासित किया जाता है। सीबीडीटी का सीएपी आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा लेखापरीक्षा किए जाने वाले मामलों की संख्या के संबंध में आंतरिक लेखापरीक्षा के निष्पादन, आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा उठाई गई लंबित आपत्तियों के समाधान और लेखापरीक्षा आपत्तियों के निपटान हेतु क्षेत्रीय अधिकार क्षेत्रों के प्र.सीसीआईटी/सीसीआईटी के साथ सीआईटी (लेखापरीक्षा) द्वारा की जाने वाली बैठकों की आवृत्ति के साथ साथ आंतरिक लेखापरीक्षा से संबंधित आवधिक रिपोर्टों एवं विवरणियों की प्रस्तुति से संबंधित अनुदेशों हेतु लक्ष्य निर्धारित करता है।

सीआईटी (लेखापरीक्षा) सीसीआईटी (सीसीए) के अनुमादेन से संबंधित सीसीआईटी/ डीजीआईटी के परामर्श से सीबीडीटी द्वारा निर्धारित किए गए प्रतिमानों एवं लक्ष्यों के अनुसार वर्ष के लिए आंतरिक लेखापरीक्षा हेतु कार्य योजना बनाए जैसाकि अप्रैल 2007 के 2007 की सीबीडीटी अनुदेश सं. 3 के पैरा 111 (ii) और अक्टूबर 2013 के 2013 की सीबीडीटी अनुदेश सं. 15 के पैरा 2.1 (i) के अंतर्गत निर्धारित किया गया है।

संबंधित क्षेत्रों के प्र.सीसीआईटी/सीसीआईटी वर्ष में अपर सीआईटी, विशेष लेखापरीक्षा दल (एसएपी) और आंतरिक लेखापरीक्षा दल (आईएपी) द्वारा आंतरिक लेखापरीक्षा हेतु लेखापरीक्षा योग्य मामलों के कार्यभार को सौंपने

के लिए जवाबदेह है। लेखापरीक्षा योग्य मामलों की संख्या तैयार करते समय अपनाए गए मानदंडों में अन्य बातों के साथ साथ प्रभार के कम से कम शीर्ष 100 मामलों का चयन तथा प्र.सीसीआईटी/सीसीआईटी के अनुमोदन से वार्षिक जानकारी रिटर्न इनपुटों के आधार पर सीएसएसएस के अंतर्गत संवीक्षा हेतु चयनित मामलों के मिश्रण और ब्याज देने में चूकों सहित विलंबित प्रतिदायों के मामलों को शामिल किया जाता है। वित्तीय सीमाओं को भी दिल्ली एवं मुंबई, अन्य मेट्रो² और गैर-मेट्रो प्रभारों के लिए निर्धारित आय के संबंध में कॉर्पोरेट एवं गैर-कॉर्पोरेट मामलों हेतु प्रथक रूप से अपर सीआईटी (लेखापरीक्षा), उप-सीआईटी (लेखापरीक्षा)/सहायक सीआईटी (लेखापरीक्षा)-एसएपी,आईटीओ (आईएपी) द्वारा लेखापरीक्षा योग्य मामलों के चयन हेतु निर्धारित किया जाता है। मामलों के प्रकार, जिनके लिए वित्तीय सीमाओं को निर्धारित किया गया है, वह तलाशी एवं जब्ती मामलों के निर्धारण, विदेशी कम्पनी मामलों का निर्धारण, गैर-तलाशी एवं जब्ती मामलों का निर्धारण, संवीक्षा निर्धारण मामलों, जिनमें विशेष छूटों एवं कटौतियों के दावे शामिल हैं। अन्य करों, प्रतिदायों के मामलों एवं टीडीएस मामलों का निर्धारण है।

हमने क्षेत्रीय अधिकार क्षेत्र में प्र.सीसीआईटी/सीसीआईटी के साथ समन्वय में सीआईटी (लेखापरीक्षा) द्वारा आंतरिक लेखापरीक्षा के लिए किए जा रहे नियोजन की जांच की। इसमें सीआईटी (लेखापरीक्षा) द्वारा कार्य योजना की तैयारी, लेखापरीक्षा योग्य मामलों पर जानकारी की उपलब्धता, लेखापरीक्षा योग्य मामलों के रजिस्टर के रख-रखाव और आंतरिक लेखापरीक्षा हेतु मामलों के चयन अर्थात् शीर्ष 100 मामलों का चयन और लेखापरीक्षा नियम पुस्तक में निर्धारित प्रतिमानों के अनुसार मामलों के चयन हेतु सीबीडीटी द्वारा बनाए गए प्रतिमानों के अंगीकरण की जांच को अपरिहार्य बना दिया। आंतरिक लेखापरीक्षा के लिए सीआईटी (लेखापरीक्षा) द्वारा किए जा रहे नियोजन की क्षेत्रवार स्थिति को तालिका 2.1 में दर्शाया गया है और इस अध्याय के आगामी पैराग्राफों में इस पर चर्चा की गई है।

2 आयकर विभाग की लेखापरीक्षा नियमपुस्तक 2011 के पैरा 3.2 (डी) के अंतर्गत की गई टिप्पणी के अनुसार अन्य मेट्रो में चेन्नई, कोलकाता, बेंगलूरु, अहमदाबाद, पुणे और हैदराबाद शामिल है।

तालिका 2.1 सीआईटी (लेखापरीक्षा) वार कार्य योजना एवं विभिन्न जानकारी

प्र.सीसीआईटी/ सीसीआईटी-क्षेत्र	सीआईटी (लेखापरीक्षा)	कार्य योजना की तैयारी	लेखापरीक्षा योग्य मामलों पर जानकारी	लेखापरीक्षा योग्य मामलों पर जानकारी	शीर्ष 100 मामलों का चयन	वैज्ञानिक आधार पर लेखापरी क्षा के लिए मामलों का चयन
1. गुजरात	अहमदाबाद	x	x	✓	x	x
2. कर्नाटका एवं गोवा	बेंगलुरु	x	x	✓	x	एनए
3. मध्य प्रदेश एवं छत्तीसगढ़	भोपाल	x	x	x	x	एनए
4. ओडिसा	भुवनेश्वर	x	x	x	x	x
5. पंजाब, हरयाणा एवं यू.टी. -चण्डीगढ़	चण्डीगढ़	एनए	x	✓	x	x
6. तमिलनाडु	चेन्नई-I	x	x	✓	✓	एनए
	चेन्नई-II	x	x	✓	✓	एनए
7. दिल्ली	दिल्ली-I	x	x	x	x	x
	दिल्ली-II	x	x	x	x	x
8. एनईआर (असम)	गुवाहाटी	x	✓	✓	✓	✓
9. आन्ध्र प्रदेश एवं तेलंगना	हैदराबाद	एनए	x	x	x	एनए
10. राजस्थान	जयपुर	x	x	✓	x	x
11. उत्तर प्रदेश एवं उत्तराखण्ड	कानपुर	x	x	x	x	x
	लखनऊ	x	x	x	x	x
12. पश्चिम बंगाल	कोलकाता-I	x	✓	✓	✓	✓
	कोलकाता-II	x	✓	✓	✓	✓
13. केरल	कोच्चि	✓	x	✓	✓	एनए
14. महाराष्ट्र	मुंबई-I	x	x	x	x	x
	मुंबई-II	x	x	x	x	x
	नागपुर	✓	x	x	x	x
	पुणे	x	x	x	x	x
15. बिहार एवं झारखण्ड	पटना	एनए	x	x	x	x

लिजेड: ✓ = हा ; x = नहीं ; एनए = उपलब्ध नहीं है

स्रोत : इनपुटों को आयकर विभाग की क्षेत्रीय संरचनाओं से एकत्र किया गया

लेखापरीक्षा नियम पुस्तक, 2011 में क्षेत्रीय संरचनाओं के स्तर पर कार्य योजना के संरेखण हेतु मानक प्रारूप निर्धारित नहीं किया गया है। आंतरिक लेखापरीक्षा के लिए उच्च जोखिम यूनिटों के चयन की पद्धति नहीं पाई गई थी।

2.3 कार्य योजना की तैयारी

2007 के दिनांक 16 अप्रैल 2007 के सीबीटीडी अनुदेश संख्या 3 के पैरा 3(vi) के अनुसार, सीआईटी (लेखापरीक्षा) सीसीआईटी (सीसीए) के अनुमोदन से संबंधित प्रधान सीसीआईटी/ सीसीआईटी/डीजीआईटी के परामर्श से लेखापरीक्षा योग्य मामलों के चयन के लिये निर्धारित मानदंडों के अनुसार वर्ष के लिये कार्य योजना बनायेगा। कार्य योजना, लेखापरीक्षा के लिये नीतिगत, मार्गदर्शन और केन्द्रित दृष्टिकोण प्रदान करती है। यह संसाधनों के अनुकूलन और लेखापरीक्षा की क्षमता सुधारने में सहायता करता है। लेखापरीक्षा मैनुअल, 2011 में निर्धारित तिमाही प्रगति रिपोर्ट के कार्य योजना लक्ष्य (भाग ख) के विषय में लेखापरीक्षा विंग के निष्पादन के अंतर्गत अतिरिक्त सीआईटी, एसएपी और आईएपी के लिये निर्धारित वार्षिक लक्ष्यों के साथ-साथ त्रैमासिक विवरण प्रस्तुत करना होता है। इसके अतिरिक्त कार्य योजना के अनुसार निर्धारित कार्यभार का विवरण और अतिरिक्त सीआईटी, एसएपी और आईएपी के संबंध में उनका निपटान वार्षिक आंतरिक लेखापरीक्षा रिपोर्ट के भाग के रूप में डीआईटी (लेखापरीक्षा) को वार्षिक आधार पर देना होगा।

हमने देखा कि कार्य योजना बोर्ड के अनुदेशों के अनुसार तालिका 2.1 में दर्शाये अनुसार बिहार और झारखंड, दिल्ली, गुजरात, कर्नाटक और गोवा, महाराष्ट्र, मध्य प्रदेश और छत्तीसगढ़, उत्तर पूर्व क्षेत्र, ओडिशा, राजस्थान, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश और उत्तराखंड और पश्चिम बंगाल के प्रधान सीसीआईटी/सीसीआईटी के अंतर्गत 17 सीआईटी (लेखापरीक्षा) प्रभारों³ में वित्तीय वर्ष 2010-11 से 2013-14 के दौरान तैयार नहीं की गई थी।

आंतरिक लेखापरीक्षा के संबंध में लक्ष्यों की रूपरेखा तैयार करने वाले सीबीटीडी की केंद्रीय कार्य योजना को कार्य योजना के रूप में प्रयोग किया जा रहा था। हमने पाया कि लेखापरीक्षा मैनुअल, 2011 क्षेत्रीय स्तर पर वार्षिक कार्य योजना की तैयारी के लिये समान फार्मेट या मार्गदर्शन निर्धारित नहीं करता। वार्षिक कार्य योजना के अभाव में, हम उपलब्ध संसाधनों के उपयोग

3 अहमदाबाद, बंगलौर, भोपाल, भुवनेश्वर, चेन्नई-1, चेन्नई-11, दिल्ली-1, दिल्ली-11, गुवाहाटी, जयपुर, कानपुर, लखनऊ, कोलकाता-1, कोलकाता-11, मुंबई-1, मुंबई-11 और पुणे में सीआईटी (लेखापरीक्षा) प्रभार।

की सीमा, प्रत्येक पक्ष को श्रम दिनों का आवंटन, श्रम दिनों को यूनिट-वार तय करना, जोखिम विश्लेषण के लिये अपनाया गया मानदंड, इकाईयों और मामलों का जोखिम आधारित चयन, क्षमता निर्माण के लिये आरक्षित श्रम दिन आदि सुनिश्चित नहीं कर सकते।

मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि दिनांक 16 अप्रैल 2007 के सीबीडीटी अनुदेश संख्या 3/2007 के अनुसार कार्य योजना श्रमशक्ति की उपलब्धता को ध्यान में रखते हुये अतिरिक्त सीआईटी, एसएपी, आईएपी द्वारा लेखापरीक्षा योग्य मामलों के मानदंड और लक्ष्यों तक सीमित हैं। इसके अतिरिक्त यह कहा गया कि 2015-16 की पहली तिमाही के लिये केन्द्रीय कार्य योजना ने सभी प्रभारों का पालन करने के लिये प्रत्येक वित्तीय वर्ष के शुरू में आंतरिक लेखापरीक्षा कार्य को ध्यान में रखा और जैसा कि मानदंड और लक्ष्य उपरोक्त अनुदेश दिनांक 14 मई 2015 के सीबीडीटी अनुदेश संख्या 4/2015 द्वारा बाद में संशोधित द्वारा निर्धारित हैं, अलग कार्य योजना की तैयारी की आवश्यकता नहीं है। तथापि, सीआईटी (लेखापरीक्षा) अलग-अलग मूल्यांकन इकाईयों की लेखापरीक्षा के लिये वार्षिक अनुसूची तैयार करता है।

लेखापरीक्षा की राय है कि विशेष सीआईटी (लेखापरीक्षा) प्रभार के लिये विशिष्ट योजना को लक्ष्य और मानदंड ध्यान में रखने चाहिये और क्षेत्र-वार बाधाओं को दर्शाते समय संसाधनों के आवंटन की व्यवस्था करनी चाहिये। 2015-16 की पहली तिमाही के लिये केन्द्रीय कार्य योजना में प्रधान सीसीआईटी/सीसीआईटी द्वारा सीआईटी (लेखापरीक्षा) द्वारा आंतरिक लेखापरीक्षा योजना के गठन, लेखापरीक्षा किये जाने वाले मामलों की संख्या सीआईटी (लेखापरीक्षा) द्वारा बैठकों की प्रायिकता और प्रशिक्षण, सेमिनार आदि के आयोजन का विवरण है। इसके अतिरिक्त, डीआईटी (लेखापरीक्षा) ने 15 जुलाई 2015 तक वार्षिक कार्य योजना की तैयारी पर अनुपालन रिपोर्ट मांगते हुये जून 2015 में सभी प्रधान सीसीआईटी और सीआईटी (लेखापरीक्षा) को अनुदेश जारी किये हैं।

क्षेत्र निर्माण में आंतरिक लेखापरीक्षा के लिये योजना में बाधा है क्योंकि प्रशासनिक सीआईटी से लेखापरीक्षित मामलों पर पूर्ण जानकारी प्राप्त नहीं हुई है।

2.4 लेखापरीक्षा योग्य मामलों में जानकारी

लेखापरीक्षा मैनुअल, 2011 के पैरा 4.1 के अनुसार, विशेष माह के लेखापरीक्षा योग्य मामलों (श्रेणी वार) की सूची को आगामी माह के 10 तारीख तक सीआईटी (लेखापरीक्षा) को संबंधित प्रशासनिक सीआईटी द्वारा भेजी जानी

चाहियें। निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार, एओ को अपने अतिरिक्त सीआईटी/जेसीआईटी (लेखापरीक्षा) को लेखापरीक्षा योग्य मामलों का मासिक विवरण प्रस्तुत करना अनिवार्य है। अतिरिक्त सीआईटी/जेसीआईटी को फिर सर्कल और वार्ड से प्राप्त विवरणों को समेकित और उसे सीआईटी (लेखापरीक्षा) और उनके क्षेत्रीय सीआईटी को अग्रेषित करेगा। इसके अतिरिक्त रिकार्ड के लिये उसकी प्रति रखेगा। सीआईटी फिर निर्धारित फार्मेट में प्रत्येक आईएपी के लेखापरीक्षा योग्य मामलों की सूची अग्रेषित करेगा।

हमने देखा कि लेखापरीक्षा मैनुअल, 2011 के प्रावधानों के अनुसार गुजरात, कर्नाटक, गोवा, ओडिशा, पंजाब, हरियाणा और केन्द्रशासित प्रदेश चण्डीगढ़, दिल्ली, आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, राजस्थान, उत्तर प्रदेश और उत्तराखंड, मध्य प्रदेश और छत्तीसगढ़, महाराष्ट्र, तमिलनाडु, केरल और बिहार और झारखंड क्षेत्रों के प्रधान सीसीआईटी/सीसीआईटी के अंतर्गत प्रशासनिक सीआईटी से 19 सीआईटी (लेखापरीक्षा) प्रभार⁴ से लेखापरीक्षा योग्य मामलों की सूची प्राप्त नहीं हुई थी। प्रशासनिक सीआईटी से लेखापरीक्षा योग्य मामलों पर जानकारी प्राप्त न होने से निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार आंतरिक लेखापरीक्षा के लिये मामलों का चयन प्रभावित हुआ। हमने पाया कि पश्चिम बंगाल और पूर्वोत्तर क्षेत्रों में, लेखापरीक्षा योग्य मामलों की सूची से वर्ष में एक बार या वर्ष के भाग के लिये संबंधित एओ से प्राप्त हुई थीं।

आईटीओ (आईएपी-मुख्यालय) दिल्ली-प्रभारी ने उत्तर दिया (नवम्बर 2014) कि लेखापरीक्षा योग्य मामलों की सूची प्रशासनिक सीआईटी से सामान्य रूप से प्राप्त नहीं होती। ऐसे मामलों में आईएपी, एओ के निर्धारण फोल्डरों और लेखापरीक्षा योग्य मामलों की पहचान के लिये मांग और संग्रहण रजिस्टर (डीएंडसीआर) की संवीक्षा करता है।

हमने देखा कि लेखापरीक्षा योग्य मामलों पर जानकारी के संचार की प्रणाली चार क्षेत्रों अर्थात् आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, केरल, तमिलनाडु और महाराष्ट्र में आंशिक रूप से उचित थी। चेन्नई में, 25 प्रशासनिक सीआईटी में से, केवल 10 सीआईटी ने लेखापरीक्षा योग्य मामलों की सूची प्रस्तुत की लेकिन निर्धारित फार्मेट में नहीं। केरल क्षेत्र में, 26 निर्धारित इकाईयों में से 9 ने लेखापरीक्षा योग्य मामलों की सूची प्रस्तुत नहीं की थी। महाराष्ट्र में, लेखापरीक्षा योग्य मामलों की सूची मासिक आधार पर नहीं भेजी गई बल्कि अगले वित्तीय वर्ष में भेजी गई।

4 अहमदाबाद, बंगलौर, भोपाल, भुवनेश्वर, चंडीगढ़, चेन्नई-1, चेन्नई-11, दिल्ली-1, दिल्ली-11, हैदराबाद, जयपुर, कानपुर, कोच्चि, लखनऊ, मुंबई-1, मुंबई-11, नागपुर, पुणे और पटना में सीआईटी (लेखापरीक्षा) प्रभार।

मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि सीआईटी (लेखापरीक्षा) के लेखापरीक्षा योग्य मामलों की सूची के चयन और संचार में विलम्ब रोकने के लिये, दिनांक 27 नवम्बर 2014 के एएसटी अनुदेश संख्या के माध्यम से लेखापरीक्षा योग्य मामलों के एमआईएस उत्पन्न करने के लिये विभाग की मौजूदा आईटीडी प्रणाली में हाल ही में नई कार्यात्मकता प्रदान की गई है।

निर्धारित मानदंडों के अनुसार आंतरिक लेखापरीक्षा के लिये लेखापरीक्षा योग्य मामलों के चयन के लिये निगरानी और नियंत्रण की प्रलेखित पद्धति उचित नहीं थी।

2.5 लेखापरीक्षा योग्य मामलों के रजिस्टर का अनुरक्षण

आईटीडी की लेखापरीक्षा विंग को लेखापरीक्षा मैनुअल, 2011 के पैरा 7.5 के अंतर्गत निर्धारित फॉर्मट में लेखापरीक्षा योग्य मामलों के रजिस्टर का रखरखाव करना होता है। रजिस्टर में इनपुट का लेखापरीक्षा पक्ष-वार अनुरक्षण करना होता है और निर्धारण के मामले अर्थात् सीआईटी प्रभार, निर्धारिती का नाम, वार्ड/सर्कल, पैन, निर्धारण वर्ष, निर्धारण की तिथि, प्रत्यावर्तित आय, निर्धारित आय, वापसी (यदि कोई है), संवीक्षा चयन का प्रभार और क्या मामला प्रशासनिक सीआईटी प्रभार के शीर्ष 100 मामलों में से एक है की जानकारी होती है। लेखापरीक्षा योग्य मामलों के रजिस्टर में प्रविष्ट जानकारी निर्धारित मानदंडों के अनुसार लेखापरीक्षा योग्य मामलों की निगरानी और चयन की प्रलेखित पद्धति सुनिश्चित करती है।

हमने देखा कि लेखापरीक्षा योग्य मामलों का रजिस्टर आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, बिहार और झारखंड, दिल्ली, मध्य प्रदेश और छत्तीसगढ़, महाराष्ट्र, ओडिशा और उत्तर प्रदेश और उत्तराखंड क्षेत्रों के प्रधान सीसीआईटी/सीसीआईटी के अंतर्गत 12 सीआईटी (लेखापरीक्षा) प्रभारों⁵ में नहीं बनाया गया था। नियंत्रण रजिस्टर के अभाव में लेखापरीक्षा में यह सुनिश्चित नहीं किया जा सकता कि क्या निगरानी तंत्र निर्धारित मानदंडों के अनुसार लेखापरीक्षा योग्य मामलों का चयन सुनिश्चित करने के लिये उचित था।

मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि दिनांक 27 नवम्बर 2014 की एएसटी निर्देश संख्या 132 के माध्यम से लेखापरीक्षा योग्य मामलों की एमआईएस निकालने के लिये विभाग की मौजूदा आईटीडी प्रणाली में दी गई नई

5 भोपाल, भुवनेश्वर, दिल्ली-1, दिल्ली-11, हैदराबाद, कानपुर, लखनऊ, मुंबई-1, मुंबई-11, नागपुर, पुणे और पटना में सीआईटी (लेखापरीक्षा) प्रभार।

कार्यात्मकता मैनुअल प्रणाली के अंतर्गत निर्धारित अनुसार लेखापरीक्षा योग्य मामलों से संबंधित जानकारी का उचित अनुरक्षण सुनिश्चित करेगा।

लेखापरीक्षा योग्य मामलों से संबंधित डेटाबेस के अभाव में आंतरिक लेखापरीक्षा में उच्च जोखिम मामलों के क्षेत्र को निश्चित नहीं किया जा सकता। इस प्रकार उच्च मूल्य त्रुटियां या गलतियों की संभावना का पता नहीं चला।

2.6 निर्धारित मानदंडों के अनुसार लेखापरीक्षा योग्य मामलों का चयन

आंतरिक लेखापरीक्षा के लिये लेखापरीक्षा योग्य मामलों का चयन लेखापरीक्षा मैनुअल, 2011 के पैरा 3.1(ii) में उल्लिखित निर्धारित मानदंडों पर आधारित है। लेखापरीक्षा योग्य मामलों की संख्या में कम से कम शीर्ष 100 मामले और उपलब्ध श्रमबल को ध्यान में रखते हुये संवीक्षा के लिये चयनित मामलों का नमूना मिश्रण शामिल होना चाहिये। ऐसा चयन सुनिश्चित करने के लिये, प्रशासनिक सीआईटी को आगामी माह की दस तारीख तक संबंधित सीआईटी (लेखापरीक्षा) को प्रत्येक माह के लिये लेखापरीक्षा योग्य मामलों पर नित्य जानकारी देनी चाहिये।

हमने देखा कि लेखापरीक्षा योग्य मामलों की संख्या में शीर्ष 100 मामलों के चयन के लिये निर्धारित प्रक्रिया का आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, बिहार, झारखंड, दिल्ली, गुजरात, हरियाणा और पंजाब और केंद्रशासित प्रदेश, चण्डीगढ़, कर्नाटक, मध्यप्रदेश और छत्तीसगढ़, महाराष्ट्र, ओडिशा, राजस्थान और उत्तर प्रदेश क्षेत्रों के प्रधान सीसीआईटी/सीसीआईटी के अंतर्गत 16 सीआईटी (लेखापरीक्षा) प्रभारों⁶ में पालन नहीं किया गया था। गैर-अनुपालन आंशिक रूप से सीआईटी (लेखापरीक्षा) को प्रशासनिक सीआईटी द्वारा लेखापरीक्षा योग्य मामलों पर जानकारी प्रस्तुत न करने के कारण था। प्रशासनिक सीआईटी ने अपने निर्णय के अनुसार संबंधित सीआईटी (लेखापरीक्षा) को लेखापरीक्षा योग्य मामलों की सूची अग्रेषित की। ऐसी पृष्ठभूमि में आईएपी एओ द्वारा प्रस्तुत जानकारी पर काफी निर्भर थे और मामलों की क्रमरहित आधार पर लेखापरीक्षा की जा रही थी। परिणामस्वरूप, आंतरिक लेखापरीक्षा' जैसे और जब प्राप्त आधार' पर की जाती है। इस प्रकार निर्धारित मानदंडों के आधार पर लेखापरीक्षा योग्य मामलों की संख्या का चयन संभव नहीं था।

6 अहमदाबाद, बेंगलुरु, भोपाल, भुवनेश्वर, चंडीगढ़, दिल्ली-I, दिल्ली-II, हैदराबाद, जयपुर, कानपुर, लखनऊ, मुंबई-I, मुंबई-II, नागपुर, पुणे और पटना में सीआईटी (लेखापरीक्षा) प्रभार।

उपरोक्त मानदंडों के अनुपालन की जांच करते समय, हमने देखा कि शीर्ष 100 मामलों के निर्धारण के लिये कोई विशेष मानक नहीं थे। हैदराबाद में प्रशासनिक सीआईटी प्रभार के शीर्ष 100 मामलों की प्रभार सूची आकलित आय के आधार पर तैयार की जा रही थी।

इस प्रकार वित्तीय वर्ष 2010-14 के दौरान लेखापरीक्षा योग्य फाइलों के नमूना चयन और क्षेत्र की पर्याप्तता लेखापरीक्षा में सुनिश्चित नहीं की जा सकती। मामलों का चयन कंप्यूटर सहायता प्राप्त तकनीक के आधार पर जोखिम मानदंड या जोखिम आकलन पर आधारित नहीं था। शीर्ष सौ मामलों के चयन की वैज्ञानिक प्रक्रिया या मानक नहीं था। इससे आईएपीज द्वारा लेखापरीक्षा से बचने के शीर्ष मामलों का जोखिम बढ़ा। सीआईटी (लेखापरीक्षा) भोपाल, मध्य प्रदेश में, लेखापरीक्षा के लिये इकाईयों के चयन के लिये कोई योजना नहीं थी, शीर्ष 100 मामले चयनित नहीं किये गये थे और चयनित मामले लेखापरीक्षा मैनुअल, 2011 में निर्धारित मानदंडों के अनुसार नहीं थे।

आईटीओ (मुख्यालय), हैदराबाद ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2014) कि शीर्ष 100 मामलों का बहुमत अतिरिक्त सीआईटी और एसएपी के मानदंडों के अंतर्गत आता है और इस प्रकार सभी प्रशासनिक प्रभार के 100 मामलों का चयन संभव नहीं था क्योंकि अतिरिक्त सीआईटी और एसएपी द्वारा लेखापरीक्षा किये जाने वाले मामलों की संख्या के लिये कार्य योजना लक्ष्य क्रमशः केवल 50 और 300 पर निर्धारित है। इसके अतिरिक्त यह कहा गया कि चूंकि सभी संवीक्षा मामले आंतरिक लेखापरीक्षा के अधीन हैं, मामलों के चयन की कोई आवश्यकता नहीं है।

आईटीओ (आईएपी-मुख्यालय) दिल्ली-1 प्रभारी के कहा कि क्योंकि आंतरिक लेखापरीक्षा एओ द्वारा संवीक्षा आकलन के साथ-साथ की जाती है शीर्ष 100 मामलों की लेखापरीक्षा से संबंधित निर्देश का अनुपालन संभव नहीं है चूंकि लक्ष्य कई निर्धारण के मामलों की लेखापरीक्षा किये बिना प्राप्त किया गया है। इसी प्रकार बेंगलूरु प्रभार में यह कहा गया कि उच्च मूल्य मामले जिनकी संवीक्षा निर्धारण माह के दौरान पूर्ण नहीं की गई है आंतरिक लेखापरीक्षा के दायरे में नहीं आते।

आईटीओ (मुख्यालय) भुवनेश्वर ने कहा कि शीर्ष 100 मामले आंतरिक लेखापरीक्षा के लिये चयनित नहीं किये जा सकते क्योंकि एओ नियमित आधार पर लेखापरीक्षा योग्य मामलों पर जानकारी प्रदान नहीं कर रहे थे।

लेखापरीक्षा को यह स्पष्ट नहीं हुआ कि क्या शीर्ष 100 मामलों का निर्धारण वर्ष के बाद या अनुपातिक समवर्ती मासिक आधार पर निर्धारित होगा। इसके

अतिरिक्त, क्षेत्र में सभी प्रशासनिक सीआईटी के शीर्ष 100 मामलों के चयन के लिये मानदंड का व्यापक क्षेत्र सुनिश्चित करने के लिये अतिरिक्त सीआईटी, एसएपी और आईएपी के लिये मौद्रिक मानदंड के विषय में संवीक्षा की जा सकती है।

मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि दिनांक 27 नवम्बर 2014 की एसटी अनुदेश संख्या 132 के माध्यम से लेखापरीक्षा योग्य मामलों की एमआईएस निकालने के लिये विभाग की मौजूदा आईटीडी प्रणाली में दी गई नई कार्यात्मकता शीर्ष 100 मामलों का चयन सुनिश्चित करेगा। इसके अतिरिक्त कहा गया कि निर्धारित मानदंड शीर्ष 100 मामलों की आंतरिक लेखापरीक्षा सुनिश्चित करते हैं। चूँकि आंतरिक लेखापरीक्षा एक साथ आयोजित की जाती है, फरवरी और मार्च के माह में निपटाये गये निर्धारण के मामलों की अगले वित्तीय वर्ष में लेखापरीक्षा की जाती है।

लेखापरीक्षा की राय है कि शीर्ष 100 मामलों के चयन न करने का तथ्य सीआईटी (लेखापरीक्षा) प्रभारों के अधिकतर के बीच व्यावहारिक चिंता का विषय था जैसा कि उपरोक्त दिये गये उनके उत्तरों से स्पष्ट है। इसके अतिरिक्त, डीआईटी (लेखापरीक्षा) ने प्रत्येक प्रशासनिक प्रधान सीआईटी/सीआईटी के शीर्ष 100 मामलों की अनिवार्य लेखापरीक्षा सुनिश्चित करने के लिये अपने क्षेत्र में लेखापरीक्षा योग्य मामलों के चयन के लिये अपनाई गई प्रक्रिया की संवीक्षा के लिये जून 2015 में सभी प्रधान सीसीआईटी और सीआईटी (लेखापरीक्षा) को अनुदेश जारी किये।

आंतरिक लेखापरीक्षा को पूर्ण करने की समय सीमा लेखापरीक्षा मैनुअल, 2011 में प्रावधानों के अनुसार कार्यक्रमबद्ध नहीं थी।

2.7 आंतरिक लेखापरीक्षा का कार्यक्रम

आंतरिक लेखापरीक्षा की इस तरह योजना बनानी चाहिये कि इकाईयों के चयनित अभिलेखों की लेखापरीक्षा 2007 के सीबीडीटी अनुदेश संख्या 03 के भाग IV के पैरा 6(v) और लेखापरीक्षा मैनुअल, 2011 के पैरा 1.5 के अनुसार प्राप्ति की लेखापरीक्षा पार्टी द्वारा लेखापरीक्षा के लिये तैयार और पूर्ण हो। हमने देखा कि लेखापरीक्षा योग्य मामलों पर जानकारी प्राप्त न होने के कारण आईएपीज़ प्राप्ति लेखापरीक्षा से पूर्व लेखापरीक्षा पूर्ण करने में असक्षम थे। परिणामस्वरूप, प्राप्ति लेखापरीक्षा द्वारा लेखापरीक्षा पहले हुई या आईएपी के साथ अतिव्याप्ति हुई।

आंध्र प्रदेश और तेलंगाना क्षेत्र के सीआईटी (लेखापरीक्षा), हैदराबाद प्रभार में, हमने देखा कि मुफस्सिल क्षेत्रों में निर्धारण इकाईयों की आंतरिक लेखापरीक्षा की योजना बनाते समय, आईएपीअ अपने लेखापरीक्षा उद्धरण प्राप्ति लेखापरीक्षा अनुसूची नियत कर रहे थे और हैदराबाद में आईएपी प्राप्ति लेखापरीक्षा के शुरू होने से पूर्व आंतरिक लेखापरीक्षा पूर्ण करने के निर्देश सहित केवल प्राप्ति लेखापरीक्षा की अनुसूची समर्थित कर रहे थे। आईएपी की दौरे की योजना में विशेष इकाईयों की लेखापरीक्षा के लिये श्रम-दिवसों के आवंटन से संबंधित कोई जानकारी नहीं थी। रेंज प्रमुखों द्वारा प्रत्येक माह लेखापरीक्षा योग्य मामलों को अग्रेषित न करने और उचित समय निर्धारण के अभाव के कारण 72 में से 39 इकाईयों में प्राप्ति लेखापरीक्षा के साथ आंतरिक लेखापरीक्षा की अतिव्यसि हुई और छह इकाईयों के संबंध में प्राप्ति लेखापरीक्षा आंतरिक लेखापरीक्षा से पहले हुई।

कर्नाटक (बेंगलूरु) क्षेत्र में मानदंडों के अनुसार चूँकि अग्रिम योजना की धारणा मौजूद नहीं थी, कई अवसरों पर, विभिन्न इकाईयों की आंतरिक लेखापरीक्षा प्राप्ति लेखापरीक्षा के साथ चल रही थी। निर्धारित अभिलेख पहले आईएपी द्वारा देखे बिना प्राप्ति लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराये गये थे।

इस प्रकार आंतरिक लेखापरीक्षा विंग द्वारा आंतरिक लेखापरीक्षा के समय निर्धारण में अपर्याप्त प्रयास था और विशेष इकाईयों के लिये श्रम दिनों के आवंटन के संबंध में मैनुअल या कहीं और कोई मार्गदर्शन उपलब्ध नहीं है।

मंत्रालय ने पैरा 2.6 के उत्तर को दोहराते समय आगे कहा (जून 2015) कि लेखापरीक्षा करने में ऐसा विलम्ब नियंत्रण से परे है। उसने यह भी कहा कि प्रत्येक सीआईटी (लेखापरीक्षा) प्रत्येक निर्धारित इकाई की लेखापरीक्षा के लिये कार्यक्रम बनाता है।

आंतरिक लेखापरीक्षा पार्टी ने निर्धारित समय सीमा के अंदर अभिलेख वापस नहीं किये और लेखापरीक्षा पूर्ण नहीं की।

2.8 लेखापरीक्षा योग्य मामलों की प्राप्ति के बाद लेखापरीक्षा में विलम्ब

विशेष माह के लेखापरीक्षा योग्य मामलों की आंतरिक लेखापरीक्षा 30 दिनों (लेखापरीक्षा मैनुअल, 2011 का पैरा 4.2) के अंदर पूर्ण होनी चाहिये ताकि आईटीडी को उनके निर्धारण अभिलेखों में की गई गलतियों/त्रुटियों को उनकी प्राप्ति लेखापरीक्षा द्वारा लेखापरीक्षा करने से पूर्व पता चले। यह एओ को जारी निर्धारण मामलों में समान त्रुटियों को न दोहराने में भी सहायता करेगा।

सीआईटी को सुनिश्चित करना चाहिये कि उचित अभिलेख/रजिस्टर मांग पर आंतरिक लेखापरीक्षा के समक्ष प्रस्तुत किये जाये। जब भी अभिलेख बिना किसी पर्याप्त कारणों के आंतरिक लेखापरीक्षा को नहीं दिये जाते हैं, संबंधित अधिकारी/स्टाफ के प्रति उचित कार्यवाही की जानी चाहिये। लेखापरीक्षा पूर्ण करने में विलम्ब के उदाहरण नीचे उल्लिखित किये गये हैं:

- क. कर्नाटक प्रभार में, आईएपी/एसएपी द्वारा लेखापरीक्षा योग्य मामलों की प्राप्ति के बाद मामलों की लेखापरीक्षा में 7 से 11 माह तक का विलम्ब था।
- ख. उत्तर प्रदेश क्षेत्र में आंतरिक लेखापरीक्षा में लेखापरीक्षा समाप्त होने के बाद भी निर्धारित अभिलेख रखे और 563 दिनों तक के अत्यधिक विलम्ब के बाद संबंधित एओ को वापस किये गये थे।
- ग. मध्य प्रदेश में, हमने देखा कि वित्तीय वर्ष 2010-11 और 2011-12 के दौरान यद्यपि लेखापरीक्षा योग्य मामलों की संख्या आंतरिक लेखापरीक्षा के लिये सीआईटी (लेखापरीक्षा) से डीसीआईटी (एसएपी) द्वारा प्राप्त की गई थी; आंतरिक लेखापरीक्षा 30 दिनों के अंदर प्राप्त नहीं की गई थी।
- घ. पंजाब और केन्द्रशासित प्रदेश चण्डीगढ़ प्रभार में, हमने अभिलेखों को सौंपने में निर्धारित दिनों से 12 और 382 दिनों के बीच का अधिक विलम्ब देखा।

मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि प्राप्ति लेखापरीक्षा का आंतरिक लेखापरीक्षा के साथ अतिव्याप्ति, आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा लेखापरीक्षा योग्य मामलों पर समय पर जानकारी प्राप्त न होने के कारण थी। इसके अतिरिक्त यह कहा गया कि लेखापरीक्षा योग्य मामलों की प्राप्ति में विलम्ब का मामला अब आईटीडी कार्यात्मकता में संशोधन के साथ बताया गया है।

2.9 लेखापरीक्षा योग्य मामलों की कवरेज

सीबीडीटी अनुदेश संख्या 03/2007 के साथ पठित लेखापरीक्षा अनुदेश, 2011 के पैरा 3.1 के अनुसार, अतिरिक्त सीआईटी और एसएपी के लिये वर्ष में आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा लेखापरीक्षा किये जाने वाले मामलों की न्यूनतम संख्या क्रमशः 50 और 300 हैं। आईएपी के लिये, वर्ष में 600 कॉरपोरेट और 700 गैर-कॉरपोरेट मामले हैं। आंतरिक लेखापरीक्षा के लिये लेखापरीक्षा योग्य मामलों का कार्य भार उपरोक्त मानदंड और उपलब्ध श्रमबल को ध्यान में रखते हुये वर्ष के दौरान सीसीआईटी द्वारा चयनित मामलों की संख्या होगा।

मौजूदा पद्धति के अनुसार मामले निर्धारित लक्ष्य, लेखापरीक्षा योग्य मामलों पर जानकारी और श्रमबल की उपलब्धता के आधार पर सीआईटी (लेखापरीक्षा) द्वारा आईएपी को नियत किये जाते हैं। हमने लेखापरीक्षा के लिये नियत मामलों की संख्या की तुलना में आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा मामलों की कवरेज की सीमा की जांच की। हमने देखा कि नौ क्षेत्रों में वित्तीय वर्ष 2010-11 से 2013-14 के दौरान लेखापरीक्षा योग्य मामलों के लक्ष्य की प्राप्ति में कमी थी जैसा नीचे तालिका 2.2 में दिया गया है।

तालिका 2.2 लेखापरीक्षा योग्य मामलों की कवरेज

प्र. सीसीआईटी/ सीसीआईटी-क्षेत्र	सीआईटी (लेखापरीक्षा)	निर्धारित लक्ष्य/ नियत मामले	लेखापरीक्षित मामले	प्रतिशत में प्राप्ति
1. आंध्र प्रदेश और तेलंगाना	हैदराबाद	38,500	51,218	133
2. बिहार एवं झारखंड	पटना	48,200	26,730	55
3. दिल्ली	दिल्ली । और ॥	29,000	28,005	97
4. गुजरात	अहमदाबाद	48,200	56,481	117
5. कर्नाटक एवं गोवा	बेंगलुरु	40,600	46,613	115
6. केरल	कोच्चि	26,947	19,553	73
7. मध्य प्रदेश और छत्तीसगढ़	भोपाल	26,600	28,234	106
8. महाराष्ट्र	मुंबई ।, मुंबई ॥, नागपुर, पुणे	1,39,864	1,45,916	104
9. एनईआर (असम)	गुवाहाटी	15,101	14,707	97
10. ओडिशा	भुवनेश्वर	17,000	7,493	44
11. पंजाब, हरियाणा और केन्द्रशासित प्रदेश चंडीगढ़	चंडीगढ़	7,800	6,308	81
12. राजस्थान	जयपुर	32,200	27,205	84
13. तमिलनाडु	चेन्नई	65,000	38,774	60
14. उत्तर प्रदेश और उत्तराखंड	लखनऊ, कानपुर	1,03,000	47,884	46
15. पश्चिम बंगाल	कोलकाता । एवं ॥	62,386	28,336	45
कुल		7,00,398	5,73,537	

स्रोत: आईटीडी के क्षेत्र निर्माण द्वारा दिये गये इनपुट

2.10 निर्धारण इकाईयों की कवरेज की सीमा

हमने आईटीडी की आंतरिक लेखापरीक्षा विंग द्वारा लेखापरीक्षा योग्य इकाईयों की कवरेज की सीमा की जांच की। वर्तमान पद्धति के अनुसार आंतरिक लेखापरीक्षा मामला केन्द्रस्थ है। यह सुनिश्चित करने के लिये कोई तंत्र नहीं है कि क्या उच्च जोखिम इकाईयों की आंतरिक लेखापरीक्षा पर ध्यान दिया जा रहा है। 8 क्षेत्रों में वित्तीय वर्ष 2010-11 से 2013-14 के दौरान आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा कवर की गई इकाईयों की संख्या नीचे तालिका 2.3 में दर्शाई गई है:

तालिका 2.3 लेखापरीक्षा योग्य इकाईयों की कवरेज की सीमा

प्र. सीसीआईटी/सीसीआईटी-क्षेत्र	सीआईटी (लेखापरीक्षा)	लेखापरीक्षा योग्य इकाईयां	लेखापरीक्षित इकाईयां	लेखापरीक्षा न की गई इकाईयां
1. आंध्र प्रदेश और तेलंगाना	हैदराबाद	288	137	151
2. बिहार एवं झारखंड	पटना	462	325	137
3. पंजाब, हरियाणा और केन्द्र शासित प्रदेश चंडीगढ़ (एनडब्ल्यूआर)	चंडीगढ़	455	397	58
4. कर्नाटक एवं गोवा	बेंगलुरु	856	240	616
5. केरल	कोच्चि	368	321	47
6. मध्य प्रदेश और छत्तीसगढ़	भोपाल	132	132	शून्य
7. महाराष्ट्र	पुणे, नागपुर *	1,048	1,048	शून्य
8. उत्तर प्रदेश एवं उत्तराखण्ड	कानपुर, लखनऊ	1,050	425	625
कुल		4,659	3,025	1,634

स्रोत: आईटीडी के क्षेत्रीय संगठनों द्वारा उपलब्ध कराए गए इनपुट

[* मुम्बई-I तथा मुम्बई-II प्रभागों के व्यौरे उपलब्ध नहीं हैं।]

पश्चिम बंगाल क्षेत्र में 2010-11 से 2013-14 के दौरान लेखापरीक्षा योग्य मामलों पर सूचना की कमी के कारण अनेक इकाईयों की बिल्कुल भी लेखापरीक्षा नहीं की गई थी। हमने आन्तरिक लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र व्याप्ति का पता लगाने के लिए एक डीआईटी तथा सीआईटी (लेखापरीक्षा I तथा II) सहित नौ⁷ सीआईटी⁸ के अन्तर्गत अतिरिक्त सीआईटी/एसएपीज/आईएपीज के

7 नौ सीआईटी सीआईटी (लेखापरीक्षा I एवं II) सीआईटी-I, II, III तथा IV, सीआईटी-टीडीएस-सीआईटी केन्द्रीय-I, II एवं III तथा सीआईटी (टीडीएस)।

8 सीआईटी I, II, III एवं IV सीआईटी-टीडीएस, सीआईटी-केन्द्रीय-I, II एवं III तथा सीआईटी-सिलीगुड़ी।

संबंध में अभिलेखों की जांच की। आठ प्रशासनिक सीआईटी तथा डीआईटी के दायरे में 104 निर्धारण इकाईयां हैं। सीआईटी (लेखापरीक्षा) के अन्तर्गत अतिरिक्त सीआईटी तथा एसएपीज ने निर्धारित मानकों अनुसार प्रशासनिक सीआईटी द्वारा उपलब्ध कराए गए उच्च मूल्य वाले मामलों की लेखापरीक्षा की, जबकि आईएपीज ने आवंटित प्रशासनिक सीआईटी के अन्तर्गत अन्य कम मूल्य राशि वाले मामलों की लेखापरीक्षा की। हमने पाया कि आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा कवर की गई इकाईयों की संख्या में वि.व 2010-11 तथा 2013-14 के बीच 20(2011-12) से 51 (2013-14) तक अंतर था। हमने यह भी देखा कि उन 104 इकाईयों में से, 37 इकाईयों (36 प्रतिशत) की वि.व 2010-11 से 2013-14 के दौरान बिल्कुल भी लेखापरीक्षा नहीं की गई थी।

मंत्रालय ने बताया कि (जून 2015) आन्तरिक लेखापरीक्षा की ऐसी खराब कवरेज का कारण प्रशासनिक सीआईटी से सीआईटी (लेखापरीक्षा) द्वारा लेखापरीक्षा योग्य मामलों की सूची की प्राप्ति में विलम्ब/प्राप्ति ना होना था।

आन्तरिक लेखापरीक्षा की कार्यपद्धति के कार्यक्षेत्र को निर्धारण के कार्यक्षेत्र में परिवर्तनों के अनुरूप संशोधित नहीं किया गया है। इसके परिणामस्वरूप उच्च जोखिम निर्धारण इकाईयां जैसे बड़ी करदाता इकाईयां, अन्तरण मूल्य निर्धारण निर्धारणों सहित अन्तराष्ट्रीय कराधान इकाईयां छूट गई।

2.11 मानकों के अनुसार मामलों की लेखापरीक्षा

निगमित तथा गैर निगमित निर्धारितियों के लिए लेखापरीक्षा योग्य मामलों का चयन तथा लेखापरीक्षा नियम पुस्तिका, 2011 के पैरा 3.2 में निर्धारित मानकों के अनुसार की जाती है। आन्तरिक लेखापरीक्षा के लिए लेखापरीक्षा योग्य मामलों के मानक तलाशी एवं जब्ती मामलों का निर्धारण, विदेशी कम्पनी मामले, गैर-तलाशी एवं जब्ती मामले, अधिनियम के अध्याय VIए तथा धारा 10ए, 10 बी, 10 सी, 10(23सी), 11,32,54 के अन्तर्गत कटौती के दावे के साथ संवीक्षा निर्धारण, अन्य करों, प्रतिदायों तथा टीडीएस मामलों के निर्धारण के अन्तर्गत अतिरिक्त सीआईटी/सयुक्त सीआईटी (लेखापरीक्षा) उप/सह सीआईटी (लेखापरीक्षा)-एसएपी, आईटीओ (आईएपी) के लिए लेखापरीक्षा नियम पुस्तिका, 2011 में अलग से निर्धारित किये गए हैं।

हमने पाया कि मामलों की लेखापरीक्षा में निर्धारित मानकों से विचलन हैं जिनका सार नीचे दिया गया है:

- क. राजस्थान प्रभार में, अति./जेसीआईटी (लेखापरीक्षा) तथा उप/सीआईटी-एसएपी ने विदेशी कम्पनी तथा अध्याय VIए एवं

धारा 10ए, 10बी, 10 सी, 10(23सी), 11,32,54 के अन्तर्गत कटौती के दावे के साथ संवीक्षा निर्धारण के तहत मामलों की लेखापरीक्षा नहीं की। इसके अतिरिक्त, आईएपीज ने अन्य करों तथा टीडीएस मामलों के निर्धारण से संबंधित मामलों की लेखापरीक्षा नहीं की।

- ख.** सीआईटी (लेखापरीक्षा) भोपाल प्रभार, मध्यप्रदेश में तलाशी एवं जब्ती, विदेशी कम्पनी, कटौतियां, छूट, अन्य करों तथा टीडीएस मामलों के मामलों का चयन तथा लेखापरीक्षा नहीं की गई थी।
- ग.** महाराष्ट्र क्षेत्र में, मुम्बई-1, मुम्बई-11, तथा नागपुर प्रभार ई-टीडीएस में विवरणियों से संबंधित जांच यथा प्रभारित ब्याज की जांच करना, तथा अधिनियम के विभिन्न प्रावधानों के अन्तर्गत लगाई गई शास्ति तथा जारी किये गए शास्ति ज्ञापनों से संबंधित जांच लागू नहीं कर रहे थे जैसा लेखापरीक्षा नियम पुस्तिका, 2011 के पैरा 3.6 में निर्धारित हैं।
- घ.** चेन्नई प्रभार में, इकाईयों यथा बड़ी करदाता इकाई (एलटीयू) तथा कर वसूली कार्यालय (टीआरओ) में आन्तरिक लेखापरीक्षा नहीं की गई थी। लेखापरीक्षा नियमपुस्तिका, 2011 के अनुसार, जहां अन्तर्राष्ट्रीय कराधान (अन्तरण मूल्य निर्धारण सहित) एवं छूट स्थित हैं, हेतु प्रत्येक के लिए एक आईएपी गठित किया जाएगा। दिल्ली प्रभार में, अन्तरण मूल्य निर्धारण की आन्तरिक लेखापरीक्षा नहीं की गई थी। सीआईटी (लेखापरीक्षा)-1 दिल्ली ने बताया कि अन्तरण मूल्य निर्धारण की आन्तरिक लेखापरीक्षा अभी तक सीबीडीटी द्वारा निर्देशित नहीं की गई है। इस प्रकार 2007 के निर्देश सं. 3 के पैरा 111 के अनुसार मामले मानकों एवं लक्ष्यों में शामिल नहीं किये गए हैं।
- ङ.** गुजरात प्रभार में, आन्तरिक लेखापरीक्षा के मानकों के अनुसार चयनित तथा लेखापरीक्षित मामलों का अलग लेखा नहीं बनाया गया था! सूचना के अभाव में, हम सुनिश्चित नहीं कर सकते कि चयन हेतु मानकों का पालन किया गया था।
- च.** हरियाणा तथा पंजाब एवं यूटी चण्डीगढ़ प्रभार में आईएपी द्वारा लेखापरीक्षित मामलों का श्रेणीवार(निगमित एवं गैर-निगमित) विभाजन नहीं बनाया गया था। इसके अभाव में, हम यह पता नहीं

लगा सकते कि आन्तरिक लेखापरीक्षा दल के लक्ष्यों की प्राप्ति की देख रेख कैसे की गई थी।

लेखापरीक्षा का विचार है कि एलटीयूज उच्च जोखिम श्रेणी के अन्तर्गत हैं; अतः इन निर्धारण मामलों को आवश्यक रूप से आन्तरिक लेखापरीक्षा में कवर करना चाहिए। इसके अतिरिक्त, सीआईटी (लेखापरीक्षा) वार वार्षिक कार्यवाही योजना तैयार करना आन्तरिक लेखापरीक्षा के अन्तर्गत व्यापक व्याप्ति को सुनिश्चित करेगा जैसा कि हमने इस अध्याय के पैरा 2.3 में दर्शाया है।

मंत्रालय ने बताया (जून 2015) कि उच्च जोखिम निर्धारण इकाईयां आन्तरिक लेखापरीक्षा का विषय हैं।

लेखापरीक्षा का विचार है कि लेखापरीक्षा नियम पुस्तिका 2011 का पैरा 1.4 पहले ही अन्तर्राष्ट्रीय कराधान मामलों में अन्तरण मूल्य निर्धारणों की आन्तरिक लेखापरीक्षा निर्धारित करता है तथा इसे लागू किया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त लेखापरीक्षा में देखे गए अननुपाना के दृष्टांतों से बचने के लिए आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा बड़ी करदाता इकाईयों की अनिवार्य व्याप्ति स्पष्ट करने के लिए लेखापरीक्षा नियम पुस्तिका 2011 को अद्यतित किया जा सकता है।

यह पता नहीं लगाया जा सका कि क्या ऐसी आपत्तियों जो प्रत्यक्षतः गलत अथवा पुनरावृत्तीय हैं, को उठाने से बचने के लिए यथास्थान कोई गुणवत्ता नियंत्रण तंत्र है।

2.12 आन्तरिक लेखापरीक्षा की गुणवत्ता

सीआईटी (लेखापरीक्षा) कानपुर के अन्तर्गत, आईएपी मेरठ ने अपनी क्षमता सुनिश्चित किये बिना गैर लेखापरीक्षा योग्य मामलों पर चार आपत्तियों सहित ₹ 3,778.04 (प्रत्येक मामला ₹ एक करोड़ से अधिक) के कर प्रभाव वाली 19 बड़ी लेखापरीक्षा आपत्तियां उठाई थीं जिसके कारण मिथ्या मांगों का सृजन हुआ जो बाद में गलत मान कर सीआईटी (लेखापरीक्षा) कानपुर द्वारा वापस/निपटान की गई थी।

लेखापरीक्षा नियम पुस्तिका, 2011 के पैरा 2.2 के अनुसार आन्तरिक लेखापरीक्षा को उचित सतर्कता के साथ कर दाताओं के दावे ध्यान से पढ़ने चाहिए तथा सुनिश्चित करना चाहिए कि पर्याप्त औचित्य अथवा उचित अधिकार के बिना छोड़े नहीं गए हैं अथवा कम नहीं किये गए हैं। बिहार प्रभार में, आपत्तियां गलत रूप से उठाई गई थी, यद्यपि अपेक्षित प्रमाण अभिलेख पर उपलब्ध थे तथा सात अन्य मामले तथ्यों पर आधारित नहीं थे। आईएपीज ने

छह मामलों में अभिलेख पर प्रमाण उपलब्ध होने के बावजूद धारा 40(ए) (आईए) के अन्तर्गत कर की कटौती ना होने के कारण ₹ 5.88 करोड़ के कर प्रभाव वाली गलत आपत्ति उठाई थी तथा अन्य सात मामले तथ्यों पर आधारित नहीं थे। इसके अतिरिक्त, बिहार क्षेत्र में, वि व 2012-13 से 2013-14 के दौरान ₹ 91.29 लाख के कर प्रभाव के साथ 17 आपत्तियां उठाई गई थी, जबकि इन्हें पहले ही प्राप्ति लेखापरीक्षा दल द्वारा दर्शाया जा चुका था।

मंत्रालय ने बताया (जून 2015) कि गुणवत्ता में सुधार के लिए आन्तरिक लेखापरीक्षा के गुणवत्ता नियंत्रण के मुद्दे की आवधिक रूप से जांच की गई है; उदाहरण के लिए हाल ही में आन्तरिक लेखापरीक्षा की गुणवत्ता की समीक्षा की गई थी तथा सीसीआईटी प्रभारों से अनुवर्ती कार्यवाही करने का अनुरोध किया गया था (जून 2015)।

हमने 127 उच्च मूल्य वाले मामले देखे जहां वि व 2010-14 के दौरान आईटीडी की आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा देखे गए मामलों में सीएजी के प्राप्ति लेखापरीक्षा दल द्वारा गलतियां पता लगाई गई थीं। यह आन्तरिक लेखापरीक्षा की गुणवत्ता में सुधार की आवश्यकता की ओर संकेत करता है।

2.13 आन्तरिक लेखापरीक्षा की प्रभावशीलता

हमने वि. व. 2010-11 से 2013-14 के दौरान आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा पहले से लेखापरीक्षा किये गए उच्च मूल्य निर्धारणों में कमियां पता लगाईं। उन मामलों के ब्यौरे जहां आन्तरिक लेखापरीक्षा गलतियों का पता नहीं लगा सकी थी, प्रत्येक वर्ष अनुपालना लेखापरीक्षा रिपोर्ट (राजस्व विभाग-प्रतयक्ष कर) के अध्याय 1 में दर्शाये गए हैं।

तालिका 2.4 आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा जांच किये गए मामलों में प्राप्ति लेखापरीक्षा दल द्वारा पता लगाई गई गलतियां

वर्ष/अनुपालना लेखापरीक्षा रिपोर्ट सं.	राजस्व लेखापरीक्षा द्वारा जारी किये गए डीपीज की कुल सं.	आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा देखे गए डीपीज	आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा देखे गए डीपीज की तुलना में राजस्व लेखापरीक्षा आपत्तियों का % (3)/(2)*100
(1)	(2)	(3)	(4)
2011-12 / सं. 27	464	29	6.25
2013 / सं. 15	455	34	7.50
2014 / सं. 10	459	51	11.10
2015 / सं. 3	469	13	2.77
जोड़	1,847	127	6.88

हमने 127 उच्च मूल्य वाले मामले देखे जहां वि व 2010-14 के दौरान आईटीडी की आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा देखे गए मामलों में सीएजी के प्राप्ति लेखापरीक्षा दल द्वारा गलतियां पता लगाई गई थीं। यह आन्तरिक लेखापरीक्षा की गुणवत्ता में सुधार की आवश्यकता की ओर संकेत करता है। शेष 1,720 उच्च मूल्य वाले मामलों की आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा जांच नहीं की गई थी जबकि यह लेखापरीक्षा नियम पुस्तिका, 2011 के पैरा 1.5 के अनुसार निर्धारित किया गया है जहां यह बताया गया है कि प्राप्ति लेखापरीक्षा को संबंधित मामलों के अभिलेख देने से पहले अपर सीआईटी/जेसीआईटी को यह सुनिश्चित करना है कि आंतरिक लेखापरीक्षा के लिए चयनित मामलों की लेखापरीक्षा आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा की गई है।

मंत्रालय ने बताया (जून 2015) कि गुणवत्ता में सुधार के लिए आन्तरिक लेखापरीक्षा के गुणवत्ता नियंत्रण के मुद्दे की आवधिक रूप से जांच की गई है तथा सीसीआईटी प्रभागों से अनुवर्ती कार्यवाही करने का अनुरोध किया गया था (जून 2015)।

2.14 निष्कर्ष

नियोजन बाधित है क्योंकि लेखापरीक्षा योग्य मामलों की सूचना मासिक आधार पर प्रशासनिक सीआईटी से प्राप्त नहीं हुई है। चूंकि निर्धारित मानकों के आधार पर लेखापरीक्षा योग्य मामलों के चयन से संबंधित डाटाबेस नहीं बनाया गया है, आन्तरिक लेखापरीक्षा में उच्च जोखिम मामलों की कवरेज को सुनिश्चित नहीं किया जा सका। यह सुनिश्चित करने के लिए अपर्याप्त नियंत्रण तंत्र है कि आन्तरिक लेखापरीक्षा हेतु मामलों के चयन के लिए मानकों का पालन किया जा रहा है।

2.15 सिफारिशें

हम सिफारिश करते हैं कि

- क. सीबीडीटी प्रत्येक प्रशासनिक सीआईटी में शीर्ष 100 मामलों की अनिवार्य संवीक्षा सुनिश्चित करने के लिए आईएपीज हेतु निर्धारित आर्थिक मानकों की समीक्षा करने पर विचार कर सकता है क्योंकि वर्तमान निर्धारित मानक 100 मामलों को अतिरिक्त सीआईटी तथा एसएपी के दायरे में लाते हैं।

मंत्रालय ने बताया (जून 2015) कि अब लक्ष्यों तथा आर्थिक मानकों की पुनः जांच की गई है तथा मई 2015 में अनुभवी अधिकारी द्वारा शीर्ष 100 मामलों की आन्तरिक लेखापरीक्षा को कवर करने के लिए

अतिरिक्त सीआईटी द्वारा लेखापरीक्षा योग्य मामलों का लक्ष्य 50 से बढ़ाकर 150 किया गया है।

ख. सीबीडीटी उच्च जोखिम निर्धारण इकाईयों जैसे बड़ी करदाता इकाईयाँ अन्तरण मूल्य निर्धारण कार्यालयों सहित अन्तर्राष्ट्रीय कराधान इकाईयाँ इत्यादि की आन्तरिक लेखापरीक्षा सुनिश्चित करने के लिए हाल के वर्षों में निर्धारण के कार्यक्षेत्र पर पुनः चर्चा करने पर विचार कर सकता है।

मंत्रालय ने बताया (जून 2015) कि उच्च जोखिम निर्धारण इकाईयाँ जैसे बड़े करदाता तथा अन्तर्राष्ट्रीय कराधान इकाईयाँ आन्तरिक लेखापरीक्षा का विषय हैं। यह भी बताया गया था कि तदनुसार हाल ही में सीएजी द्वारा अन्तरण मूल्य निर्धारणों की लेखापरीक्षा का निर्णय लिया गया है तथा जल्दी ही ये मामले भी आन्तरिक लेखापरीक्षा का विषय होंगे।

लेखापरीक्षा का विचार है कि लेखापरीक्षा नियम पुस्तिका 2011 का पैरा 1.4 पहले ही अन्तर्राष्ट्रीय कराधान मामलों में अन्तरण मूल्य निर्धारणों की आन्तरिक लेखापरीक्षा निर्धारित करता है तथा इसे लागू किया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त लेखापरीक्षा में देखे गए गैर-अनुपालन के दृष्टांतों से बचने के लिए आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा बड़ी करदाता इकाईयों को अनिवार्यतः शामिल करने के लिए लेखापरीक्षा नियम पुस्तिका 2011 को अद्यतित किया जाए।