अध्याय II: लेखापरीक्षा अधिदेश, उत्पाद और प्रभाव

2.1 प्राप्तियों की लेखापरीक्षा हेतु सीएजी के प्राधिकार

भारत के संविधान के अनुच्छेद 149 में प्रावधान है कि भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक संसद द्वारा बनाये गये या निर्धारित किसी भी कानून के अंतर्गत संघ और राज्य और किसी भी अन्य प्राधिकरण या निकाय के लेखों के संबंध में शक्तियों का प्रयोग और ऐसे कर्तव्यों का पालन करेगा। संसद ने 1971 में नियंत्रक-महालेखापरीक्षा का डीपीसी अधिनियम (सीएजी का डीपीसी अधिनियम) पारित किया था। सीएजी के डीपीसी अधिनियम, 1971 की धारा 16, नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को भारत सरकार और प्रत्येक राज्य की सरकारों और विधानसभा वाले प्रत्येक संघ राज्य क्षेत्र की सभी प्राप्तियों(राजस्व और पूंजी दोनों) की लेखापरीक्षा करने और स्वयं की संतुष्टि के लिए कि नियमों और क्रियाविधियों को राजस्व के निर्धारण, संग्रहण और उचित आबंटन पर प्रभावी नियंत्रण रखने के लिए बनाया गया है और उनका विधिवत् पालन किया जा रहा है, का प्राधिकार प्रदान करती है। लेखा और लेखापरीक्षा नियमावली, 2007 में प्राप्ति लेखापरीक्षा हेतु सिद्धान्तों का उल्लेख किया गया है।

2.2 प्रणालियों और क्रियाविधियों की जांच और उनकी प्रभावोत्पादकता

2.2.1 प्राप्तियों की लेखापरीक्षा में निम्नवत के बारे में प्रणालियों एवं क्रियाविधियों और उनकी क्षमता की जॉच को शामिल किया जाता है:

क. संभावित कर निर्धारितियों की पहचान, कानूनों के अनुपालन को सुनिश्चित करने के साथ-साथ कर अपवंचन का पता लगाना और रोकना;

ख. शास्तियों के उदग्रहण और अभियोग चलाने सहित विवेकाधिकार शक्तियों का उपयुक्त रूप से प्रयोग करना;

ग. विभागीय अपीलीय अधिकारियों द्वारा पारित आदेशों पर सरकार के हितों को सुरक्षित रखने के लिए उपयुक्त कार्यवाही;

घ . राजस्व प्रशासन को सुदृढ करने या सुधारने के लिए आरंभ किये गये कोई उपाय;

ड. राशि जो बकाया हो, बकाया के अभिलेखों का रख-रखाव और बकाया राशियों की वसूली हेतु की गई कार्रवाही;

च. समुचित सावधानी से दावों का अनुसरण करना और उपयुक्त औचित्य और उचित प्राधिकार के अलावा उन्हें न तो परित्यक्त किया है और न ही कम किया गया है;

उपरोक्त को प्राप्त करने के लिए, हमने वित्तीय वर्ष 2014-15 में आयकर विभाग द्वारा पूर्ण की गई निर्धारणों की जॉच की। इसके अतिरिक्त, कुछ निर्धारण जो कि पिछले वर्षों में पूर्ण किए गए थे, की भी जॉच की गई।

2.2.2 आईटीडी ने वि.व. 2014-15 में 2,27,859 संवीक्षा निर्धारण[23] उन यूनिटों में जिनकी हमने वि.व. 2015-16 की लेखापरीक्षा योजना के दौरान लेखापरीक्षा की थी, में पूरे किए थे इनमें से हमने 2,18,957 मामलों की जांच की। इसके अतिरिक्त वि.व. 2015-16 में पिछले वित्तीय वर्षों में पूर्ण किए गए 25,320 मामलों की भी हमने जॉच की। लेखापरीक्षा में की गई जांच में निर्धारणों में 17,775 मामलों (7.3 *प्रतिशत*) में त्रुटियां थीं जो पिछले साल से कम (7.4 *प्रतिशत*) थीं। हमने 12,115 मामलों में गलतियाँ देखी जिन्हें आईटीडी की आंतरिक लेखापरीक्षा पता लगाने में विफल हुई थी।

2.2.3 निर्धारण में राज्य-वार गलतियां परिशिष्ट- 2.1 में दी गई हैं। नीचे तालिका 2.1 में शीर्ष आठ राज्यों के विवरण, जहाँ 10,000 से अधिक निर्धारण 2015-16 के दौरान लेखापरीक्षा में जांच किये गए थे, दर्शाती है।

तालिका 2.1: 10,000 से अधिक निर्धारण वाले शीर्ष आठ राज्यों का विवरण (₹ **करोड़ में**)

राज्य	**2014-15 के दौरान पूरे किये गये निर्धारण**	**2015-16 के दौरान लेखापरीक्षा में जांच किए गए निर्धारण**	**गलतियों वाले निर्धारण**	**लेखापरीक्षा आपत्तियों का कुल राजस्व प्रभाव**	**गलतियों वाले निर्धारणों की प्रतिशतता**
क. दिल्ली	41,101	31,573	1,340	2,756.55	4.2
ख. गुजरात	26,622	26,055	1,373	1,514.83	5.3
ग. महाराष्ट्र	72,610	54,869	3,337	3,581.44	6.1
घ. राजस्थान	11,805	11,342	735	77.58	6.5
ङ. तमिलनाडु	17,084	14,836	1,887	1,285.71	12.7
च. उत्तर प्रदेश	13,176	12,665	907	971.50	7.2
छ. पश्चिम बंगाल	39,997	39,055	3,102	2,460.35	7.9

23 विव 2014-15 के दौरान आईटीडी में पूर्ण की गई कुल संवीक्षा निर्धारण

यह दर्शाती है कि तमिलनाडु में गलतियों वाले निर्धारणों की प्रतिशतता उच्चतम (12.7 *प्रतिशत*) थी। उसके पश्चात दूसरे स्थान पर पश्चिम बंगाल (7.9 *प्रतिशत*) था। यह भी देखा गया है कि इन दोनों राज्यों में त्रुटियों के साथ निर्धारणों का *प्रतिशत* उच्चतम था।

2.2.4 नीचे दी गई तालिका 2.2 में वि.व. 2015-16 के दौरान स्थानीय लेखापरीक्षा में देखी गई त्रुटियों का ब्यौरा दर्शाया गया है।

तालिका 2.2: निर्धारणों में त्रुटियों का कर - वार ब्यौरा		**(₹ करोड़ में)**
श्रेणी	**मामले**	**कर प्रभाव**
क) निगम कर और आय कर	**19,647**	16,564.18[24]
ख) धन कर एवं अन्य प्रत्यक्ष कर	**552**	159.39
योग	**20,199**	**16,723.57**
नोट: उपरोक्त निष्कर्ष तथा सभी अनुवर्ती निष्कर्ष विशेष रूप से चयनित निर्धारणों की लेखापरीक्षा पर आधारित है।		

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

तालिका 2.3: त्रुटियों का श्रेणी-वार ब्यौरा		**(₹ करोड़ में)**
श्रेणी	**मामलें**	**कर प्रभाव**
क. निधारणों की गुणवत्ता	4,616	3,750.99
ख. कर रियायतों/छूटों/कटौतियों का प्रबंधन	8,267	8,542.98
ग. चूकों के कारण निर्धारण से बच गई आय	2,351	1,684.24
घ. अन्य	3,251	1,744.29
योग	**18,485**	**15,722.50**

2.3 लेखापरीक्षा उत्पाद एवं लेखापरीक्षा को प्रतिक्रिया

2.3.1 हमने लेखापरीक्षा के विभिन्न स्तरों पर लेखा परीक्षित इकाइयों से प्रतिक्रियाऐं मांगी। स्थानीय लेखापरीक्षा के समापन पर विनियम 193 के प्रावधानों के अनुसार हम आईटीडी को टिप्पणियों के लिए स्थानीय लेखापरीक्षा रिपोर्ट (एलएआर) जारी करते हैं।

2.3.2 नीचे दी गई तालिका 2.4 वि.व. 2011-12 से वि.व. 2015-16 के दौरान जारी स्थानीय लेखापरीक्षा रिपोर्टों में शामिल किये गये मामले और उनके संबंध में प्राप्त उत्तरों और स्वीकृत अभ्युक्तियों की स्थिति दर्शाती है।

24 841.67 करोड़ के कर प्रभाव वाले अधिक निर्धारण के 1162 मामले शामिल हैं।

तालिका 2.4: स्थानीय लेखापरीक्षा के प्रति प्रतिक्रिया						
वि.व.	**की गई अभ्युक्तियाँ**	**प्राप्त किये गये उत्तर**		**उत्तर प्राप्त नहीं हुए**	**स्वीकृत मामलों की प्रतिशतता**	**उत्तर प्राप्त न होने की प्रतिशतता**
		स्वीकृत मामले	**अस्वीकृत मामले**			
2011-12	19,624	3,945	2,971	12,708	20.1	64.8
2012-13	18,548	3,343	4,124	11,081	18.0	59.7
2013-14	19,312	3,642	3,131	12,534	18.9	64.9
2014-15	17,626	3,631	3,535	10,450	20.6	59.3
2015-16	20,737	3,281[25]	5,196	12,260	15.8	59.1

2.3.3 नीचे दी गई तालिका 2.5 अभ्युक्तियों के लंबन की बढ़ती हुई प्रवृत्ति को दर्शाती है।

तालिका 2.5: बकाया लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों के ब्यौरे								(₹ करोड़ में)
अवधि	**नि.कर**		**आ.कर**		**अ.प्र.कर**		**योग**	
	सं	**कर प्रभाव**	**सं**	**कर प्रभाव**	**सं**	**कर प्रभाव**	**सं**	**कर प्रभाव**
मार्च 2012 तक	5,358	17,910.80	7,162	2,182.99	1,594	120.31	14,114	20,214.10
2012-13	2,149	5,005.50	2,975	2,643.19	1,010	112.29	6,134	7,760.98
2013-14	2,997	8,046.35	5,242	1,965.92	1,069	64.77	9,308	10,077.04
2014-15	4,531	20,226.53	5,463	4,395.96	1,034	80.58	11,028	24,703.07
2015-16	2,877	7,880.24	3,954	1,671.23	691	85.02	7,522	9,636.49
योग	**17,912**	**59,069.42**	**24,796**	**12,859.29**	**5,398**	**462.97**	**48,106**	**72,391.68**

प्रत्येक वर्ष लेखापरीक्षा निष्कर्षों के उत्तरों के लंबन में अभिवृद्धि के परिणामस्वरूप 31 मार्च 2016 तक ₹ 72,391.68 करोड़ के राजस्व प्रभाव वाले 48,106 मामले जमा हो गए थे।

विभाग के प्रयत्न यह सुनिश्चित करने के लिए कि लेखापरीक्षा को उत्तर निर्धारित अवधि में भेजे गए, संतोषजनक नहीं थे। विनयिम 202 एवं 203 के प्रावधानों का अक्षरश: पालन करने की आवश्यकता है।

2.3.4 विनियमों 205 से 209 के प्रावधानों के अनुसार, इनमें से महत्वपूर्ण और अधिक मूल्य वाले मामलों को हमने लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल करने से पहले टिप्पणियों के लिए मंत्रालय को जारी किया। हमने मामलों को लेखापरीक्षा रिपोर्ट में समावेश करने से पूर्व मंत्रालय को टिप्पणी के लिए छह सप्ताह दिए। चार सौ तिरेसठ[26] मामले वर्तमान लेखापरीक्षा रिपोर्ट में शामिल

25 1,690 मामले स्वीकृत किए गए और उपचारात्मक कार्यवाही की गई - 1591 मामले स्वीकार किए गए किंतु उपचारात्मक कार्यवाई नहीं की गई।

26 परिशिष्ट 2.3 मंत्रालय को जारी 463 मामलोंका विवरण देता है।

किए गए हैं, जिनमें से 335 मामलों के लिए उत्तर प्राप्त हुए। मंत्रालय/आईटीडी ने 20 दिसंबर 2016 तक 298[27] मामले (89 *प्रतिशत*) स्वीकार किए जबकि इसने 37[28] मामलों को स्वीकार नहीं किया था। शेष 128 मामलों पर उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था। तालिका 2.6 इन मामलों[29] का श्रेणी वार विवरण दर्शाती है।

तालिका 2.6 उच्च मूल्य मामलों का श्रेणीवार विवरण **(₹ करोड़ में)**

श्रेणी	**सीटी**		**आईटी**		**कुल**	
	सं.	**कर प्रभाव**	**सं.**	**कर प्रभाव**	**सं.**	**कर प्रभाव**
क. निर्धारणों की गुणवत्ता	105	1,442.94	68	107.27	173	1,550.21
ख. कर रियायतों/छूटों/ कटौतियों का का प्रबन्धन	145	1,433.82	38	63.28	183	1,497.10
ग. चूको के कारण निर्धारण से बच गई आय	47	245.44	28*	15.49	75	260.93
घ. कर/ब्याज का अधिक प्रभार	23	176.73	9	275.13	32	451.86
कुल	**320**	**3,298.93**	**143**	**461.17**	**463**	**3,760.10**

*₹ 0.47 करोड़ के टीई वाली सम्पत्ति के निर्धारिती के सात मामलों सहित

2.3.5 निगम कर, आय कर और धन कर के संबंध में निर्धारणों की उपरोक्त त्रुटियों का विवरण अध्याय III और IV में क्रमानुसार दर्शाया गया है।

2.3.6 उपरोक्त के अतरिक्त 'छद्म कम्पनियों/हवाला प्रचालकों द्वारा अवास्तविक बिक्री एवं खरीद' पर एक लम्बा पैरा मंत्रालय को जारी किया गया था जिसे वर्तमान रिपोर्ट के अध्याय V में समावेशित किया गया है। अध्याय VI और VII में दो विषय विनिर्दिष्ट अनुपालन लेखापरीक्षा रिपोर्टों 'आयकर निदेशालय (संरचना) की कार्य पद्धति और 'केन्द्रीकृत संसाधन केन्द्र, बेंगलुरू' को शामिल किया गया है।

27 मंत्रालय - 263 (सीटी-184, आईटी और डब्ल्यूटी 79) मामले: आईटीडी-35 (सीटी 23, आईटी और डब्ल्यूटी 12) मामले

28 मंत्रायल-13 (सीटी 11, आईटी और डब्ल्यूटी-2) मामले; आईटीडी-24 (सीटी-23, आईटी-1) मामले

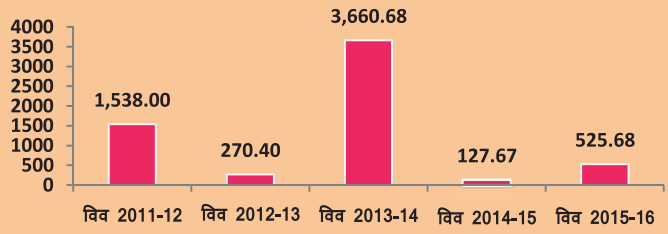
29 उपश्रेणियों वार विवरण परिशिष्ट 2.4 में दिए गए हैं।

2.4 लेखापरीक्षा प्रभाव

2.4.1 लेखापरीक्षा के दृष्टांत पर वसूली

आईटीडी ने निर्धारणों में गलतियों, जो हमने दर्शायी थी, को सुधारने के लिए उठाई गई मांगों से पिछले पॉच वर्षों में ₹ 6,122.43 करोड़ वसूल किए। इनमें वि.व. 2015-16 में वसूले गए ₹ 525.68 करोड़ शामिल हैं।

चार्ट 2.1: कर वसूली की प्रवृत्ति



2.5 समय बाधित मामले

2.5.1 नीचे तालिका 2.7 वि.व. 2011-12 से 2015-16 के दौरान समय-बाधित मामलों का विवरण देती है।

तालिका 2.7: समय बाधित मामलों का विवरण **(₹ करोड़ में)**

वि.व.	मामले	कर प्रभाव
2011-12	3,907	1,083.0
2012-13	2,207	899.9
2013-14	2,427	1,121.2
2014-15	3,881	2,490.8
2015-16	2,074	1,230.72

2.5.2 वि.व. 2015-16 के दौरान ₹ 1,230.72 करोड़ के कर प्रभाव वाले 2,074 मामले उपचारात्मक कार्यवाही के लिए समय बाधित हो गये, जिसमें से केवल तमिलनाडु ही 69 *प्रतिशत* राशि के लिए जिम्मेदार है। परिशिष्ट 2.5 वि.व. 2015-16 के लिए राज्यवार ऐसे मामलो को दर्शाती है। ऐसे मामलों में उपचारात्मक कार्यवाही नहीं करने के लिए जवाबदेही सुनिश्चित की जानी चाहिए। विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि उपचारात्मक कार्यवाही समय पर हो ताकि ऐसी घटनाएँ भविष्य में पुन: न हो।

2.6 अभिलेखों को उपलब्ध न कराना

2.6.1 हमने करों के निर्धारण, संग्रहण और उचित आबंटन पर प्रभावी जाँच सुनिश्चित करने के मद्देनजर और यह जाँचने के लिए कि नियमावलियों और क्रियाविधियों का अनुपालन किया जा रहा है, नियंत्रक-महालेखापरीक्ष (कर्तव्यों, शक्तियों और सेवा की शर्तों) अधिनियम 1971 की धारा 16 के अंतर्गत निर्धारण अभिलेखों की संवीक्षा की। आईटीडी के लिए यह आवश्यक है कि वह लेखापरीक्षा को अविलंब अभिलेख उपलब्ध कराये और सुसंगत सूचना प्रस्तुत करें।

2.6.2 हमने आईटीडी से जून 2015 में लेखापरीक्षा नियोजन के उद्देश्य के लिए संवीक्षा मामलों के चयन के लिए जोखिम विश्लेषण को मजबूत और सरल बनाने के लिए पिछले चार वित्तीय वर्षों के लिए सीएएसएस द्वारा संवीक्षा निर्धारण के लिए चयनित निर्धारिती के आय कर/निगम कर के डाटा की माँग की थी। तथापि, निरंतर अनुस्मारकों के बावजूद, बीजाकार डाटा के प्रति जैसा की माँगा गया केवल कुछ मदों के संबंध में अपूर्ण और कुल सार डाटा सितम्बर 2016 में प्रदान किया गया था। हमने 2010-11 से 2015-16 की अवधि के दौरान किए गए खोज, अधिग्रहण और सर्वेक्षणों की सूचना/ डाटा प्रदान करने और 2005-06 से 2015-16 के निर्धारण वर्षों के लिए ₹ 5 लाख से अधिक कृषि आय वाले निर्धारिती के संबंध में डाटा/सूचना प्रदान करने की माँग की। तथापि कितने ही अनुस्मारकों के बावजूद नवम्बर 2016 तक आईटीडी द्वारा कोई डाटा प्रदान नहीं किया गया। डाटा प्रदान नहीं करने के कारण वर्ष 2017-18 के लिए सीएजी की वार्षिक लेखापरीक्षा योजना के निर्धारण में अत्यधिक विलंब हुआ और इसलिए सीएजी को अपना अधिदेश पूरा करने में विघ्न आया।

2.6.3 हिमाचल प्रदेश, ओडिसा, राजस्थान, तमिलनाडु और उत्तर प्रदेश में अभिलेखों को उपलब्ध न कराना वि.व. 2015-16 के दौरान पिछले वर्षों में बढ़ गया है। आईटीडी ने विव 2015-16 के दौरान मांगे गए 2,74,974 अभिलेखों में 29,513 अभिलेख (10.74 *प्रतिशत*) उपलब्ध नहीं कराए जो विव 2014-15 से कम (12.02 *प्रतिशत*) है।

नीचे तालिका 2.8 तीन अथवा अधिक लेखापरीक्षा चक्रों में समान निर्धारितीयों से संबंधित लेखापरीक्षा को उपलब्ध ना कराए गए अभिलेखों के विवरण दर्शाती है। परिशिष्ट 2.6 वि.व. 2013-14 से विव 2015-16 के दौरान अभिलेखों को उपलब्ध ना कराने के विवरण दर्शाता है।

तालिका 2.8: तीन या अधिक लेखापरीक्षा चक्रों में लेखापरीक्षा को उपलब्ध न कराये गये अभिलेख		
राज्य		**अभिलेख उपलब्ध नहीं करायें**
क.	महाराष्ट्र	24
ख.	ओडिसा	9
	कुल	**33**

विव 2015-16 में दो राज्यों में समान निर्धारितियों से संबंधित 33 अभिलेख पिछले तीन अथवा अधिक लेखापरीक्षा चक्रों में लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए थे।