

भारत और विदेशों में कालेधन की  
समस्या से निपटने के उपाय

अध्यक्ष, केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड  
की अध्यक्षता में गठित  
समिति की रिपोर्ट

भाग - I एवं II

2012

भारत सरकार  
वित्त मंत्रालय

**भाग - I**

## अनुक्रमणिका

अध्याय	विषय	पृष्ठ सं.
I	प्रस्तावना	
II	काले धन की अवधारणाएं एवं परिभाषाएं	
III	काले धन के कारण एवं उत्पत्ति के लिए अपनाई गई विधियां, अर्थव्यवस्था के सर्वाधिक प्रभावित क्षेत्र	
IV	भारत और विदेशों में काले धन की मात्रा	
V	काले धन की समस्या से निपटने के लिए मौजूदा कानूनी प्रावधान एवं प्रशासनिक तंत्र	
VI	काले धन की समस्या से निपटने के उपाय	
VII	निष्कर्ष	

अनुलग्नक एवं सारणियां

भाग - II

## I. प्रस्तावना

भारत में पिछले कुछ महीनों में भ्रष्टाचार और काले धन के दोहरे मुद्दों ने जनता का पूरा ध्यान अपनी ओर अभूतपूर्व रूप में खींचा है। अब से पिछले दो वर्षों से भी अधिक में संसद में और बाहर राजनीतिक बहसों, मीडिया समाचार और अभियान, जन प्रदर्शन, धरने और अनशन माननीय सर्वोच्च न्यायालय की टीका-टिप्पणियों और जन वाद-विवाद इन मामलों पर केंद्रित रहे हैं। भ्रष्टाचार संबंधी कई मामले सामने आए हैं जैसे - 2-जी स्पैक्ट्रम आबंटन, कॉमन वैल्थ गेम्स (सी.डब्ल्यू.जी.), मैडिकल काउंसिल ऑफ इंडिया, झारखंड, कर्नाटक, उड़ीसा में अवैध खनन आदि। इनमें से कई मामलों में कानून प्रवर्तन एजेंसियों ने स्वतः सीधे कार्रवाई की, जबकि कुछ मामलों में कार्रवाई सर्वोच्च न्यायालय द्वारा उसके समक्ष जनहित याचिकाएं दाखिल होने के पश्चात् हस्तक्षेप करने के बाद की गई। विदेशों में रखे गए धन संबंधी कई मामले भी सामने आये हैं जैसे हसन अली खान और एसोसिएसट्स, लिचिनस्टीन के एल.जी.टी. बैंक में खाते (जर्मन कर प्राधिकारियों से प्राप्त सूचना), और हाल ही में एच.एस.बी.सी. बैंक (HSBC Bank) में खाते (फ्रांस सरकार से प्राप्त सूचना) जिन की अभी भी छानबीन चल रही है।

1.2 उक्त तथ्यों के मद्देनजर, सरकार ने कई कदम उठाए हैं। विदेशों में रखे गए काले धन की समस्या से निपटने के लिए सरकार ने पांच स्तरीय कार्य योजना की घोषणा<sup>1</sup> की। देश और विदेशों में काले धन की मात्रा का पता लगाने के लिए सरकार द्वारा 25 वर्ष के अंतराल के बाद एक अध्ययन प्रारंभ<sup>2</sup> किया गया। यह अध्ययन तीन राष्ट्रीय स्तर की शीर्ष संस्थाओं नामतः राष्ट्रीय लोक वित्त एवं नीति संस्थान (एन.आई.एफ.पी.), राष्ट्रीय वित्त प्रबंध संस्थान (एन.आई.एफ.एम.) और राष्ट्रीय अनुप्रयुक्त आर्थिक अनुसंधान परिषद् द्वारा किया जा रहा है। कानून प्रवर्तन एजेंसियों ने कई उच्च स्तर के भ्रष्टाचार के मामलों की जांच करते हुए जुर्म के आरोप में बड़ी संख्या में व्यक्तियों को जेल में डाला। भारत में काले धन की उत्पत्ति और विदेशों में इसके अवैध अंतरण को रोकने तथा इसकी वसूली के लिए कानून को सशक्त बनाने के तरीकों की जांच हेतु वर्तमान समिति गठित<sup>3</sup> की गई। किसी प्रत्यक्ष कर कानून के अंतर्गत आपराधिक रूप में दण्डनीय वित्तीय विवक्षा वाले आपराधिक मामलों को देखने के लिए एक आयकर निदेशालय, आपराधिक अन्वेषण अधिसूचित<sup>4</sup> किया गया। लोकपाल बिल बनाने के लिए सरकार द्वारा आंदोलनकारी सिविल सोसाइटी के सदस्यों के प्रतिनिधियों के साथ संयुक्त ड्राफ्ट समिति<sup>5</sup> बनाई गई। बिल को संसद में लाया गया, उस पर बहस हुई और उसके विशेष सत्र<sup>6</sup> में उस पर मतदान करवाया गया। भारत ने संयुक्त राष्ट्र के भ्रष्टाचार विरोधी अभिसमय (यू.एन.सी.ए.सी.) का अनुसमर्थन<sup>7</sup> किया। धनशोधन रोधी कानून को क्रियान्वित करने के लिए जिम्मेदार प्रवर्तन निदेशालय की मानव कार्यशक्ति (मैन पावर) को तिगुना करने का निर्णय लिया गया। ये कार्रवाइयां सरकार के भ्रष्टाचार और काले धन की दोहरी समस्याओं से निपटने के संकल्प को दर्शाती हैं।

1. नई दिल्ली में 25 जनवरी, 2011 को केंद्रीय वित्त राज्यमंत्री की प्रेस कॉन्फ्रेंस में।
2. 28 फरवरी, 2011 को केंद्रीय वित्त मंत्री द्वारा अपने बजट भाषण में घोषित किया गया।
3. वित्त मंत्रालय (कें०प्र०क० बोर्ड) के दिनांक 27 मई, 2011 के कार्यालय ज्ञापन सं. 291/15/2011- आई.टी. (अन्वे.-I) के जरिए।
4. अधिसूचना एस.ओ./226(ई) दिनांक 30 मई, 2011 (सं.29/2011) पत्र फा.सं. 286/179/2009 - आई.टी. (अन्वे.-II) के द्वारा।
5. 9 अप्रैल, 2011 को अधिसूचित।
6. 27 से 29 दिसंबर, 2011.
7. भारत 12 मई, 2011 को हुए संयुक्त राष्ट्र भ्रष्टाचार रोधी अभिसमय (यू.एन.सी.ए.सी.) का अनुसमर्थन करने वाला 152वां देश बना।

- 1.3 अध्यक्ष , कें०प्र०क० बोर्ड के अधीन मूलरूप से गठित बहुएजेंसी में निम्नलिखित शामिल हैं:-
- (i) अध्यक्ष, कें०प्र०क० बोर्ड - अध्यक्ष;
  - (ii) सदस्य (वि० एवं का०) - सदस्य;
  - (iii) निदेशक, प्रवर्तन निदेशालय - सदस्य;
  - (iv) महानिदेशक, राजस्व आसूचना निदेशालय - सदस्य;
  - (v) महानिदेशक, करेंसी - सदस्य;
  - (vi) संयुक्त सचिव (एफ.टी.एवं टी.आर.); कें०प्र०क० बोर्ड - सदस्य
  - (vii) संयुक्त सचिव, विधि मंत्रालय - सदस्य
  - (viii) निदेशक, एफ०आई०यू० - इंडिया - सदस्य; और
  - (ix) आयुक्त (अन्वे०), कें०प्र०क० बोर्ड - सदस्य सचिव
- 1.4 अवैध तरीकों से काले धन की उत्पत्ति की समस्या से निपटने के लिए समिति को मौजूदा वैधानिक एवं प्रशासनिक ढांचे की जाँच का काम सौंपा गया जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित भी शामिल हैं:-
- (क) अवैध रूप से बनाए गए धन को राष्ट्रीय सम्पत्ति घोषित करना;
  - (ख) ऐसी संपत्तियों को जब्त और वसूल करने के लिए कानून को लागू करना/ कानून में संशोधन करना; और
  - (ग) ऐसे अपराध करने वालों के विरुद्ध उदाहरणात्मक दण्ड की व्यवस्था करना।
- 1.5 समिति को सभी दावेदारों से सलाह करके छः माह के भीतर अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करना अपेक्षित था। हालांकि श्री एस.एस. राणा, सदस्य (अन्वे.), कें०प्र०क० बोर्ड को समिति के सह-अध्यक्ष के रूप में शामिल करने एवं व्यापार तथा उद्योग निकायों और कुछ विभागों से प्रतिक्षित प्रतिक्रियाओं के मद्देनजर समिति का कार्यकाल बढ़ाकर 31 जनवरी, 2012 तक कर दिया गया। तत्पश्चात् श्री के० माधवन नायर, सदस्य (अन्वे.) को सह-अध्यक्ष नियुक्त किया गया, डॉ० पूनम किशोर सक्सेना को समिति में सदस्य (वि.व.का.) के रूप में शामिल किया गया, और समिति का कार्यकाल आगे और बढ़ाकर 31 मार्च, 2012 तक कर दिया गया।
- 1.6 काले धन की समस्या के विभिन्न पहलुओं तथा उसके विभिन्न स्रोतों से उत्पत्ति और विदेशों में अंतरण पर विचार करने हेतु 9 जून, 2011, 27 जुलाई, 2011, 23 सितंबर, 2011 , 21 दिसंबर, 2011 और 21 तथा 26 मार्च, 2012 को समिति की बैठकें आयोजित की गईं। 09 जून, 2011 को हुई पहली बैठक में, यह निर्णय लिया गया कि समिति में प्रत्येक संगठन का प्रतिनिधि काले धन की उत्पत्ति की समस्या से निपटने के लिए अपने कार्य के क्षेत्र से संबंधित मौजूदा वैधानिक एवं प्रशासनिक ढांचे की जांच करे और सुधार के लिए सुझावों सहित एक प्रास्थिति नोट तैयार करे। यह भी निर्णय लिया गया कि अवैध रूप से बनाए गए धन को राष्ट्रीय सम्पत्ति घोषित करने, ऐसी संपत्तियों को जब्त और वसूल करने के लिए कानून बनाने / संशोधन करने और ऐसे अपराध करने वालों के विरुद्ध उदाहरणात्मक दण्ड की व्यवस्था के बारे में सभी दावेदारों से राय आमंत्रित करने हेतु एक विशिष्ट ई-मेल आई.डी. बनाई जाएगी। 09जून, 2011 को पहली बैठक के बाद जनता से फीड बैक प्राप्त करने के लिए एक विशिष्ट

ई-मेल आई.डी. [bm-feedback@nic.in](mailto:bm-feedback@nic.in) बनाई गई और समिति के गठन संबंधी कार्यालय ज्ञापन<sup>8</sup> की प्रति के साथ आयकर विभाग की वेबसाइट <http://income.taxindia.gov.in> पर अपलोड की गई और सुझावों हेतु उसमें लिंक उपलब्ध कराया गया। मुख्य व्यापार और उद्योग एसोसिएशनों और अन्य दावेदारों से इस मामले में 15 जुलाई, 2011 तक अपनी प्रतिक्रियाएं/सुझाव देने के लिए पत्र भेजे गए।

1.7.1 27 जुलाई, 2011 को हुई समिति की दूसरी बैठक में अध्यक्ष ने सूचित किया कि पिछले 4 सप्ताहों में 3,500 से भी अधिक ई-मेल प्रतिक्रियाएं प्राप्त हुई हैं। उन्होंने प्राप्त सुझावों में से कुछ मुख्य सुझावों को सूचीबद्ध किया :-

- (क) चुनावों में राज्य द्वारा निधि उपलब्ध कराने सहित चुनाव सुधार,
- (ख) कानूनों को कड़ा करना, दण्डों की कठोरता को बढ़ाना और फास्ट ट्रेक कोर्टों द्वारा अवैध रूप से सृजित और विदेशों में रखे गए धन से संबंधित मामलों का अभियोजन।
- (ग) विदेशों में रखी गई अघोषित संपत्तियों अथवा धन की जब्ती।
- (घ) कर सुविधाओं के लिए प्रायः विदेशों की यात्रा करने वाले व्यक्तियों और बहुधा विदेशी लेन-देन में शामिल व्यक्तियों पर निगाह रखना।

1.7.2. अध्यक्ष ने आगे यह भी सूचित किया कि व्यापार और उद्योग एसोसिएशनों और अन्यो को लिखे गए पत्रों की प्रतिक्रियाएं अभी प्राप्त होना शेष हैं। महानिदेशक राजस्व आसूचना निदेशालय और विशेष निदेशक, प्रवर्तन निदेशालय ने कानून के सफल प्रवर्तन के लिए विभिन्न कानून प्रवर्तन एजेंसियों के मध्य सूचना साझा करने की गंभीरता पर बल दिया। निदेशक, एफ.आई.यू. - इंडिया ने सूचित किया कि लागू किए जा रहे वित्तीय आसूचना नेटवर्क (फिन नैट) के अंतर्गत प्रवर्तन एजेंसियों को उनके कार्यालयों में स्थापित नोड्स (Nodes) के माध्यम से एफ.आई.यू. - इंडिया (FIU-IND) डाटाबेसों तक पहुंच उपलब्ध करवाई जाएगी। इससे सदस्य एजेंसियाँ एफ.आई.यू. के पास उपलब्ध सूचना तक तीव्र और कुशल रूप से पहुंच बना पाएंगी। उन्होंने एफ.आई.यू. के कार्य विश्लेषण और संदेहास्पद लेनदेन रिपोर्टों की गुणवत्ता में सुधार के लिए एफ.आई.यू. द्वारा प्रसारित सूचना के नियमित फीड बैक के महत्व पर भी बल दिया। महानिदेशक, करेंसी ने बढ़ती हुई नकली करेंसी की समस्या का सामना करने के संबंध में करेंसी की सुरक्षा की नाजुक स्थिति की तरफ इशारा किया। हालांकि उन्होंने रु. 500/- और रु. 1000/- के उच्च मूल्य के बैंक नोटों के विमुद्रीकरण की भारी आर्थिक लागत का मुद्दा उठाया और कहा कि यह विचार व्यावहारिक नहीं है। संयुक्त सचिव (विदेश कर एवं कर अनुसंधान) ने सूचित किया कि कर अपवंचन को आपराधिक कृत्य मानने के मामले पर अभी भी विश्व भर में बहस चल रही है, सूचना प्राप्त होने की गति में सुधार हुआ लेकिन प्राप्त सूचना को केवल कर प्रयोजनों के लिए ही प्रयोग किया जा सकता है। उन्होंने यह भी सूचित किया कि कर सूचना विनिमय समझौतों (ITEA) में ऐसे उपबंधों को शामिल करते हुए कर प्रवर्तन में अंतर्राष्ट्रीय सहयोग के कार्य क्षेत्र में और प्रगति हुई है, जिसके अंतर्गत विदेशों में उस देश के अधिकारियों एवं जांच किए जा रहे व्यक्तियों के परामर्शदाताओं के समक्ष भारतीय मिशनों के माध्यम से पूछताछ की जा सकती है। दूसरी बैठक के बाद, व्यापार/ उद्योग एसोसिएशनों को 18 अगस्त, 2011 को अपने विचारों/सुझावों को 15 सितंबर, 2011 तक भेजने का अनुरोध करते हुए पुनः अनुस्मारक पत्र भेजे गए।

<sup>8</sup> फा.सं. 291/15/2011- आई.सी. (अन्वे. - 1) दिनांक 27 मई, 2011 के जरिए वित्त मंत्रालय (कें०प्र०क० बोर्ड) का कार्यालय ज्ञापन।

- 1.8 समिति की तीसरी बैठक 27 सितंबर, 2011 को हुई जिसमें भाग लेने वाले संगठनों और जनता के विभिन्न सुझावों पर विस्तार से बहस हुई। अध्यक्ष ने टिप्पणी की कि मौजूदा कानून आर्थिक अपराधों से निपटने के लिए पर्याप्त हैं लेकिन मौजूदा कानूनों को लागू करने के लिए प्रशासनिक तंत्र को सशक्त करने की आवश्यकता है। यह महसूस किया गया कि मौजूदा सूचना विनिमय प्रक्रिया (तंत्र) में सुधार किया जाना चाहिए और काले धन की विकट समस्या से निपटने के लिए जांच एजेंसियों को अतिरिक्त श्रम शक्ति और वित्तीय संसाधन उपलब्ध कराये जाने चाहिए। समिति ने निर्धारणों के पुनः खोलने के उन मामलों में जहां काले धन को छः वर्ष से अधिक विदेशों में रखा गया है, के संबंध में मौजूदा आयकर अधिनियम, 1961 के प्रावधानों में असंगति पाई और इस स्थिति में सुधार लाने के लिए आयकर अधिनियम में संशोधन की सहमति जताई। इस बात पर भी सहमति जताई गई कि काले धन के सबसे बड़े अंशदाता समझे जाने वाले जमीन-जायदाद संबंधी क्षेत्र (रीयल एस्टेट) पर बेहतर रूप से नियंत्रण रखने की तत्काल आवश्यकता है। समिति को सूचित किया गया कि पी.एम.एल. एक्ट, 2002 (धनशोधन निवारण अधिनियम, 2002) को सशक्त करने संबंधी प्रस्ताव पहले ही राजस्व विभाग को प्रस्तुत किए जा चुके हैं और सरकार के पास सक्रिय रूप से विचाराधीन है। महानिदेशक, करेंसी ने समिति को सूचित किया कि करेंसी की सुरक्षा को बनाए रखना एक अहम महत्व का मुद्दा है और इसलिए मौजूदा सुरक्षा विशिष्टताओं को उन्नत करने के लिए हाल में ही करेंसी नियमों में संशोधन किया गया है।
- 1.9 समिति की चौथी बैठक 21 दिसंबर, 2011 को हुई जिसमें रिपोर्ट के मूल ढांचे, जैसे 'काले धन' और 'दूषित धन' को परिभाषित करना एवं उसमें भेद करना और उनकी उत्पत्ति के स्रोतों पर चर्चा हुई। अध्यक्ष ने व्यापक रिपोर्ट के माध्यम से काले धन के संबंध में सामान्य भ्रान्तियों को खत्म करने के महत्व पर बल दिया। उन्होंने कहा कि काला धन पहले भारत में उत्पन्न होता है और फिर उसमें से कुछ विदेशों में अंतरित किया जाता है, और देश के भीतर काले धन का सबसे महत्वपूर्ण एक स्रोत लोक व्यय में से धन का दुरुपयोग है। सह अध्यक्ष ने सूचित किया कि कारोबारी समुदाय विशेषतया रत्न और आभूषण क्षेत्र के समुदाय से विचार मिल रहे हैं कि काले धन वालों को विदेशों और भारत में अपनी बेहिसाबी आय और संपत्ति को प्रकट करने की अनुमति दी जाए लेकिन बिना किसी परेशानी या अभियोजन की धमकी के और इस प्रयोजन हेतु सरकार को आयकर अधिनियम के अंतर्गत अभियोजन से छूट प्राप्त प्रकटीकरण योजना प्रारंभ करनी चाहिए। समिति ने संयुक्त सचिव (विदेशी कर एवं कर अनुसंधान)(FT&TR) के विचारों को नोट किया कि यद्यपि कर संधियां देशी नियमों के अधीन होती हैं, कुछ देशों जैसे बेलजियम, स्वीडन, नार्वे आदि ने काले धन के प्रत्यावर्तन की अनुमति दी है और इस परिप्रेक्ष्य में काले धन की वसूली के संबंध में अंतर्राष्ट्रीय सर्वसम्मति बनाने की आवश्यकता है जोकि अन्यथा केवल संयुक्त राष्ट्र भ्रष्टाचार विरोधी अभिसमय (यू.एन.सी.ए.सी.) और पारस्परिक वैधानिक सहायता संधियों(एम.एल.ए.टी.) के अंतर्गत या कर संधियों के विशिष्ट वसूली प्रावधानों के माध्यमों से संभव है। कर अपवंचन को आपराधिक कृत्य घोषित करने के लिए कोई अंतर्राष्ट्रीय सर्वसम्मति या कहीं पर भी कोई कानून नहीं है लेकिन वैधानिक और अवैधानिक स्रोतों से कर अपवंचन में भेद करने की आवश्यकता है। समिति ने सदस्य (एल.एण्ड सी.) कें०प्र०कर बोर्ड के द्वारा उठाए गए मामले को भी नोट किया कि देश में काले धन के मुख्य सहयोगियों में से एक सहयोगी है पुराने

कानून और उनका राज्य सरकारों द्वारा ढीला प्रशासन, जैसे स्टॉम्प ड्यूटी के मूल्य मौजूदा बाजार भाव के अनुकूल नहीं हैं; और काले धन की समस्या पर नियंत्रण करने में महत्वपूर्ण भूमिका होने के नाते इससे निपटने के लिए राज्य सरकारों द्वारा कार्रवाई सुझाना आवश्यक हो जाता है। समिति ने आगे महानिदेशक, करेंसी द्वारा बताए गए तथ्यों को नोट किया कि ढल और चावला समितियों<sup>9</sup> की सिफारिशों के परिणामस्वरूप लोकव्यय में से धन के दुरुपयोग की समस्या से निपटने, लोक प्राप्ति प्रणाली और प्राकृतिक संसाधनों के आबंटन में सुधार के लिए कई कदम उठाए गए हैं। समिति ने चिंता के साथ इस मुद्दे को भी नोट किया जैसा कि महानिदेशक, राजस्व आसूचना निदेशालय द्वारा सूचित किया गया है, हालांकि, एफ.आई.सी.एन. (FICN) काले धन का एक छोटा सा हिस्सा है, इसके दुष्परिणामों का मुकाबला करने के लिए प्रभावी उपायों की आवश्यकता है। निदेशक, एफ.आई.यू. इंड (FIU-IND) के इस सुझाव पर कि अधिकांश काला धन बैंकिंग चैनलों के द्वारा देश के बाहर जा रहा है, अतः ऐसे डाटा के केंद्रीय संग्रह की आवश्यकता है; समिति ने सहमति जताई कि यह प्रस्ताव विचार योग्य है। चौथी बैठक के बाद, सदस्य एजेंसियों और व्यापार / उद्योग निकायों को और अनुस्मारक भेजे गए।

- 1.10 अनुस्मारकों के प्रत्युत्तर में, फिक्की (FICCI) और एसोचम (ASSOCHAM) ने जवाब भेजे जो क्रमशः अनुलग्नक - ए1 और अनुलग्नक -ए 2 पर संलग्न हैं। जनता से bm-feedback@nic.in के माध्यम से प्राप्त 4000 से अधिक ई-मेलों में प्राप्त सुझावों का सार अनुलग्नक -ए-3 पर संलग्न है।
- 1.11. समिति की पांचवीं बैठक 21 मार्च, 2012 को आयोजित हुई। अध्यक्ष ने सुझाव दिया कि संबंधित विभागों द्वारा निवारक प्रभाव के लिए संक्षिप्त सुनवाईयों के जरिए शीघ्र निपटान के उद्देश्य से कुछ कम गंभीर आर्थिक अपराधों के लिए निर्धारित अधिकतम तीन वर्षों के करावास को घटाकर दो वर्षों तक करने पर विचार किया जाना चाहिए। उन्होंने यह भी सुझाव दिया कि अधिक गंभीर अपराधों के लिए पी.सी. (पीनल कोड) एक्ट के अधीन निर्धारित अधिकतम दण्ड 7 वर्षों से बढ़ाकर 10 वर्षों तक करने पर विचार किया जाना चाहिए। समिति ने उक्त सुझावों पर सहमति जताई। सहअध्यक्ष द्वारा यह सुझाव दिया गया कि निजी प्रयोग के लिए कैश को ले जाने और रखने की कुछ सीमा होनी चाहिए या नया कानून बनाया जाना चाहिए समिति द्वारा इस पर सहमति जताई गई। रिपोर्ट के ड्राफ्ट को तदनुसार संशोधित करने का निर्णय लिया गया।
- 1.12 समिति की 26 मार्च, 2012 को हुई छठी और अंतिम बैठक में, रीयल एस्टेट (ज़मीन-जायज़ाद) सैक्टर को एकाउंटिंग स्टैंडर्ड AS-7 और AS-9 के आवेदन को अनिवार्य करने पर विचार करने के लिए समिति ने सहमति जताई। प्रवर्तन निदेशालय के प्रतिनिधि के सुझाव कि एम.सी.ए. को एक ही परिसर से कार्य करने वाली कंपनियों की संख्या और उन कंपनियों में जहां व्यक्ति निदेशक बन सकता है, की संख्या पर नियंत्रण करने पर विचार करने और वित्तीय दस्तावेजों जैसे सहभागिता नोट्स (पी.एन.) पर बेहतर नियंत्रण करने पर समिति ने सहमति व्यक्त की। सह-अध्यक्ष के डॉटा सुरक्षा के सुझाव पर भी सहमति व्यक्त की गई। इस बात पर भी सहमति हुई कि 28 मार्च, 2012 को सदस्यों द्वारा हस्ताक्षर किए जाने से पूर्व रिपोर्ट में तदनुसार संशोधन किया जाएगा।

<sup>9</sup> आदेश संख्या 483/ 1/ 1/ 2011 - कैब, दिनांक 31.01.2011 के तहत गठित

- 1.13 इस रिपोर्ट में निम्नलिखित की जांच करने के लिए अध्यायों को क्रमबद्ध किया गया है- (i) इस रिपोर्ट के प्रयोजन हेतु एक सहमति योग्य मत पर पहुंचने के लिए काले धन की मौजूदा प्रचलित, शैक्षणिक और अंतर्राष्ट्रीय अवधारणाएं और परिभाषाएं, (ii) काले धन की उत्पत्ति के कारण; और इससे अर्थव्यवस्था के सर्वाधिक प्रवण क्षेत्र; (iii) विदेशों और भारत में काले धन की मात्रा; (iv) काले धन की समस्या से निपटने के लिए मौजूदा कानूनी एवं प्रशासनिक तंत्र; और (v) काले धन की समस्या से निपटने के उपाय।

## ॥ काले धन की अवधारणाएं एवं परिभाषाएं

- 2.1 'काले धन' की कोई भी एकरूप या स्वीकृत परिभाषा नहीं है। इसके लिए कई शब्द प्रयोग में हैं- जैसे - 'काला धन', 'काली आय', 'दूषित रूपया-पैसा', अवैध संपत्ति', 'गुप्त धन', काली अर्थव्यवस्था', 'समानांतर अर्थव्यवस्था', 'प्रतिच्छाया अर्थव्यवस्था' 'गुप्त या अनधिकारिक अर्थव्यवस्था'। यदि धन अपनी उत्पत्ति, संचलन या प्रयोग में कानून भंग करता है, और कर प्रयोजनों के लिए रिपोर्ट नहीं किया जाता है, तो यह काला धन माना जाएगा। इसके व्यापक अर्थ में भ्रष्टाचार और अन्य अवैध तरीकों से प्राप्त धन - जैसे अवैध स्वापक औषधि व्यापार, नकली करेंसी (मुद्रा) तस्करी, अवैध हथियार व्यापार आदि शामिल होंगे। इसमें उन सभी बाजार आधारित वैध वस्तुओं और सेवाओं के उत्पादन को भी शामिल किया जाएगा जिन्हें निम्नलिखित कारणों से जन प्राधिकारियों से छुपाया गया है:-
- (i) करों की अदायगी से बचने के लिए (आयकर, उत्पाद शुल्क, बिक्री कर; स्टॉम्प ड्यूटी आदि);
  - (ii) अन्य वैधानिक अंशदानों के भुगतान से बचने के लिए ;
  - (iii) न्यूनतम मजदूरी, कार्य समय और सुरक्षा मानकों, आदि से बचने के लिए; और
  - (iv) कानूनों और प्रशासनिक प्रक्रियाओं का पालन करने से बचने के लिए।
- 2.2 काले धन के तीन स्रोत हैं - अपराध, भ्रष्टाचार और कारोबार। काले धन के 'आपराधिक' घटक में सामान्यता धोखाधड़ी कृत्रिम और वर्जित वस्तुओं के अवैध व्यापार, जालसाजी, प्रतिभूति धोखाधड़ी; गबन, यौन शोषण और वेश्यावृत्ति, स्वापक पदार्थों से धन, बैंक धोखाधड़ी और हथियारों में अवैध व्यापार जैसी श्रेणी की गतिविधियों से प्राप्तियां शामिल होंगी। ऐसे धन का 'भ्रष्टाचार' घटक लोक कार्यालय धारित करने वालों के द्वारा घूस और चोरी से उत्पन्न होगा जैसे कि कारोबार प्रदान करना, भू प्रयोग में परिवर्तन के लिए घूस या अनधिकृत निर्माण को नियमित करने, सरकारी सामाजिक व्यय कार्यक्रमों का दुरुपयोग, प्रक्रियाओं को रोकने या शीघ्रता से करने के लिए स्पीड मनी ; मूल्य नियंत्रित सेवाओं की काला बजारी आदि।
- 2.3 काले धन का 'वाणिज्यिक' अंग सामान्यतः लेन-देन और उससे संबंधित लेखा जांच को छिपाने की कोशिश के परिणामस्वरूप एक और अधिक करों के अपवंचन का परिणाम है। ऐसे काले धन का मुख्य कारण राजस्वों/ प्राप्तियों /उत्पादन की न्यून-रिपोर्टिंग, खर्चों को बढ़ाकर दिखाना, कर्मचारियों के कल्याण के लिए सांविधिक उत्तरदायित्वों से बचने के लिए नियोजित कर्मचारियों की संख्या सही से न दर्शाना है। सभी तरह के इकाँनोमी परमिट कान्ट्रेक्ट को खोलना विशेषकर विरल संसाधनों जैसे खनिज और स्पैक्ट्रम के आबंटन जो लाइसेंस के लिए पारदर्शी नियमों और प्रक्रियाओं के अभाव में और संबंधित व्यक्तियों के ठेके संबंधी दायित्वों के पालन न करने के कारण काले धन की उत्पत्ति होती है। सभी तीन तरह के काले धन के प्रकार - 'आपराधिक' , 'भ्रष्टाचार' और 'वाणिज्यिक' में छलकपट जिनमें मिथ्या प्रलेखीकरण, बनावटी लेन देन, बेनामी अस्तित्व ; गलत मूल्य निर्धारण और मिली भगत शामिल है। यह प्रायः लेन-देन के स्रोत को छिपाकर किया जाता है।

- 2.4 'प्रतिच्छाया' अर्थव्यवस्था के आकार के साथ भ्रष्टाचार की सीमा का सहसंबंध स्थापित करने वाले अध्ययन बहुत कम हुए हैं। हालांकि, ऐसा विश्वास करने के कारण है, कि इसमें उच्च और कम आय वाले देश के मध्य अंतर है। उच्च आय वाले देशों में, सरकारी क्षेत्र बेहतर शासन व्यवस्था और ठेकों को समुचित रूप से लागू करने की व्यवस्था करता है। दूसरी तरफ, विकासशील देशों में उद्यमी पूरी तरह से बिना रिपोर्ट की गई गतिविधियों में लगे हो सकते हैं जैसे कि - रेस्टोरेंट, बार, डॉक्टर, वकील और यहां तक कि बड़े निर्माण संगठन भी अंडर रिपोर्टिंग में शामिल हो सकते हैं। बड़ी कंपनियां जिन की सरलता से निगरानी की जा सकती है - कराधान की कठोरता से बचने के लिए प्रलोभनों का सहारा ले सकती है। ऐसी सामाजिक - आर्थिक स्थितियों में 'गुप्त' अर्थव्यवस्था और भ्रष्टाचार एक दूसरे को मज़बूत करते हैं।
- 2.5 विकास का स्तर एक दूसरे ढंग से काली अर्थव्यवस्था के विस्तार को प्रभावित करता है। विकासशील देशों में उनकी अर्थव्यवस्था का बड़ा घटक अनियमित क्षेत्र में होता है जिसे विनियमित करना कठिन होता है। इसके अलावा, अर्थव्यवस्था का रोकड़ घटक सामान्यतः अधिक होता है जिससे मॉनीटरिंग की समस्याएं उत्पन्न होती हैं। विनियमन और मॉनीटरिंग के अभाव से काली अर्थव्यवस्था सुदृढ़ होती है और यह इसके विस्तार में सहायक होते हैं। दुरुपयोग के अवसर बढ़ते हैं। साक्षरता के न्यून स्तर से बैंकिंग क्षेत्र के प्रसार में कमी आती है जिसके परिणामस्वरूप एक बड़ी नकद अर्थव्यवस्था बन जाती है।
- 2.6 इस रिपोर्ट के प्रयोजनों हेतु हम अदल-बदल कर दो शब्दों का प्रयोग करेंगे - 'काला धन' - मोटे तौर पर जिसका अर्थ होगा इसकी उत्पत्ति का उल्लेख किए बिना कर प्रयोजनों के लिए रिपोर्ट न की गई चाहे वैध या अवैध, बेहिसाब या अप्रकटित आय और संपत्तियां, और 'काली अर्थव्यवस्था' से अभिप्राय होगा आयों/ संपत्तियों का सकल योग और उसके साथ वे गतिविधियां जिनका कोई लेखा-जोखा नहीं है।
- 2.7 खर्चों की बढ़ती धन को व्यवस्था से बाहर ले जाती है और इस प्रकार इसे 'काले धन' में परिवर्तित कर देती है। कानून में उपलब्ध कठौतियों और प्रोत्साहनों के गलत दावे कर दायित्व को कम करते हैं और इससे राज्य के बजाय संबंधित व्यक्ति के पास अधिक फंड इकट्ठा हो जाता है। हालांकि, इस मामले में धन व्यवस्था के पास ही रहता है और उसे बेहिसाब या 'काला धन' नहीं कहा जा सकता है। इसी तरह, संबंधित प्रतिष्ठानों द्वारा मूल्य अंतरण के माध्यम से कराधान के लिए लाभ का अंतरण देश से बाहर करने पर पूंजी का विपरीत प्रवाह गरीब से अमीर देशों की ओर होता है। इसे भी 'काला धन' नहीं कहा जा सकता है क्योंकि यह धन 'गुप्त' नहीं होता है। हालांकि इस रिपोर्ट में इन पहलुओं पर भी चर्चा की गई है क्योंकि ये देश के आर्थिक विकास के लिए संसाधनों की उपलब्धता को भारी रूप में कम करते हैं।

### III काले धन के कारण और इसकी उत्पत्ति के लिए अपनाई गई विधियां, अर्थव्यवस्था के सर्वाधिक प्रभावित क्षेत्र<sup>10</sup>

- 3.1 सामान्यतः कराधान का बढ़ता बोझ, दोनों वास्तविक और प्रकल्पित रूप से, काली अर्थव्यवस्था में भागीदारी के लिए भारी प्रलोभन देता है। अनुपालन का बढ़ता बोझ भी काली अर्थव्यवस्था में प्रवेश का एक मुख्य कारण बनता है। कर अदायगी की नैतिकता का अभाव या नागरिकों द्वारा कर कानूनों का पालन न करने का दृष्टिकोण भी काली अर्थव्यवस्था के आकार में वृद्धि का कारण बनता है। अध्ययनों से पता चलता है कि अपनी अर्थव्यवस्थाओं पर अपर्याप्त नियंत्रण रखने वाले देशों में सकल घरेलू उत्पाद (जी.डी.पी.) में गैर शासकीय अर्थव्यवस्था के अधिक हिस्सा रखने की प्रवृत्ति होती है जबकि पर्याप्त नियंत्रण वाले देशों में 'काली' अर्थव्यवस्था का हिस्सा छोटा होता है। विकासशील देशों में सामान्यतः उच्चतर स्तरों के नियंत्रण होते हैं जिसके कारण सरकारी गतिविधियों पर पर्याप्त रूप से उच्चतर प्रभावी कर होते हैं। विनियमों का एक बड़ा विवेकाधिकार का ढांचा होता है - परिणामस्वरूप 'बड़ी' काली अर्थव्यवस्था पायी जाती है। विकसित देशों में कानूनों का बेहतर प्रवर्तन, संतुलित विनियमन, सकल घरेलू उत्पाद के अनुपात के अनुकूल बेहतर कराधान होता है जिसके परिणामस्वरूप बड़ी मात्रा में राजस्व संग्रहण और इसीलिए अपेक्षाकृत लघुतर 'काली' अर्थव्यवस्थाएं पाई जाती हैं।
- 3.2 यू.एस.ए., कनाडा और यूरोप जैसे विकसित देशों / क्षेत्रों में मुख्यतः अवैध गतिविधियों जैसे औषधिव्यापार, अवैध प्रवास, आदि के कारण काले धन की उत्पत्ति होती है जबकि विकासशील देशों एशिया और अफ्रीका में सभी कल्पनीय स्रोतों जैसे - भ्रष्टाचार और जन संसाधनों के दुरुपयोग, आयों और लाभ के न दर्शाने के कारण व्यापार-आधारित काला धन और व्ययों के बढ़ने, और बहुत सी आपराधिक गतिविधियां जैसे नकली वस्तुओं के अवैध निर्माण ; तस्करी, लूट-खसोट, धोखेबाजी और वित्तीय धोखाधड़ी ; अवैध नशीले (मादक) पदार्थों के व्यापार, नकली करेंसी का मुद्रण और परिचालन ; हथियारों , गोला-बारूद और विस्फोटकों, आदि से अवैध निर्माण / व्यापार से काले धन की उत्पत्ति होती है।
- 3.3 अतः काले धन की उत्पत्ति और संग्रहण के विरुद्ध संघर्ष बहुत अधिक जटिल होने की संभावना है जिसमें विकसित देशों की अपेक्षा विकासशील देशों जैसे भारत में राज्य के जबरदस्त हस्तक्षेप की आवश्यकता है। इसके लिए अधिक प्रभावी वैधानिक ढांचे और अनुरूप प्रशासनिक उपायों, तथा इस समस्या से संघर्ष के लिए अधिक दृढ़ संकल्प की आवश्यकता है।

#### प्राप्तियों को छिपाना, व्ययों की बढ़ोतरी करना आदि

- 3.4 काले धन की उत्पत्ति का मुख्य तरीका प्राप्तियों को छिपाना और व्ययों की बढ़ोतरी करना है। प्रतिबंध कई प्रकार की कारोबारी और औद्योगिक गतिविधियों पर हो सकता है जो 'प्राथमिक' अधिनियमनों के अंतर्गत आती हैं ताकि बिक्री प्राप्तियों, वास्तविक उत्पादन, सांविधिक राशियों से अधिक राशियां प्रभारित करने आदि पर नियंत्रण किया जा सके। केंद्रीय सरकार द्वारा केंद्रीय उत्पाद शुल्क अधिनियम के माध्यम से निर्मित वस्तुओं पर शुल्क लगाया जाता है। हालांकि, भारतीय संघ के राज्यों के पास संविधान की सूची - II अंतर्गत व्यापक स्तर की शक्तियां हैं।

10 सामग्री मुख्यतः आयकर विभाग से ली गई है

यदि उदाहरण के तौर पर हम दो राज्यों को लेते हैं - अर्थात् उत्तर प्रदेश जिसकी जनसंख्या अधिक है और मध्य प्रदेश जिसका क्षेत्रफल अधिक है, वहां पर सरकार कर लगाकर और दूसरे, कुछ निश्चित औद्योगिक एवं वाणिज्यिक गतिविधियों पर नियंत्रण करके आर्थिक गतिविधियों पर नियंत्रण रखती है। उत्तर प्रदेश में बिक्री कर अधिनियम, 1948 और मध्य प्रदेश में वाणिज्यिक कर अधिनियम, 1994 है। उत्तर प्रदेश में होटलों पर मनोरंजन और सट्टा कर अधिनियम और सुख-सुविधा कर की व्यवस्था है। दोनों राज्यों में उत्पाद अधिनियम है जिसके द्वारा मद्य निर्माण पर कर लगाए जाते हैं, स्टॉम्प अधिनियम के द्वारा अचल संपत्तियों के अंतरण के लिए दस्तावेजों के पंजीकरण से स्टॉम्प शुल्क इकट्ठा किया जाता है। प्राप्तियों या मूल्यों के छुपाव का प्रथम और मूलभूत कारण कर के भार को कम करना है। इन राज्यों में कुछ व्यापारों पर नियंत्रण के लिए कानून भी हैं - उत्तर प्रदेश में शीतागार अधिनियम के विनियमन, साहूकारी अधिनियम, गन्ना (विनियमन) अधिनियम और आपूर्ति और क्रय अधिनियम की व्यवस्था है। मध्य प्रदेश तेंदुपाटला अधिनियम, 1964 व्यापार में राज्य एकाधिकार के सृजन द्वारा तेंदु पत्रों के व्यापार पर नियंत्रण करता है।

- 3.5 इस प्रकार, आयकर अधिनियम 'गौण' अधिनियम बन जाता है। राज्य प्राधिकारियों से जो छिपा हुआ है, उसे आयकर प्रयोजनों हेतु नहीं दर्शाया जा सकता है, क्योंकि ऐसे छिपे तत्व पहले ही 'काली' अर्थव्यवस्था के हिस्से हैं। इसके अलावा यदि आयकर जांच से बाद में राज्य कानूनों के अतिलंघन का पता लगता है, तो न्यायालयों की प्रवृत्ति उल्लंघन करने वालों का पक्ष लेने की होती है ; क्योंकि राज्य प्राधिकारियों द्वारा उसके रिकॉर्डों के साक्ष्य को स्वीकृत कर लिया गया है।
- 3.6 हालांकि, प्राप्तियों के छिपाव द्वारा हमेशा आय की जोड़-तोड़ संभव नहीं है, करदाता 'बिल मास्टर्स' से, जो जाली वाऊचर बनाते हैं और नाममात्र कमीशन लेते हैं, से जाली या बड़े हुए खर्चों के बिल प्राप्त कर खर्चों (व्ययों) को बढ़ाकर दिखाने की कोशिश करते हैं। क्योंकि ये व्यक्ति बहुत ही औसत धंधों से जुड़े होते हैं अतः जांच होने पर वे उस धंधे को छोड़ने को तैयार रहते हैं और जिस शहर में वे धंधा करते हैं उसे छोड़ देते हैं। यह 'अखोज्य निर्धारिती' के नामे बकाया आयकर के बड़े अनुपात का एक मुख्य कारण है।
- 3.7 इसी तरह कुछ लघु 'प्रविष्टि प्रचालकों' की श्रेणी है जो ऋण/ अग्रिम/ शेयर पूंजी आदि के रूप में दिए गए चैक/ डिमांड ड्राफ्ट के स्थान पर नकद लेकर सुविधाएं उपलब्ध करवाते हैं और इस प्रकार छोटे-छोटे कमीशन लेकर धन की बड़ी राशियों का अवैध व्यापार किया जाता है। लगातार बार-बार स्थान बदलने के कारण ऐसे प्रविष्टि प्रचालक आयकर अधिनियम के अंतर्गत अभियोजन से बच जाते हैं। अपील कर प्राधिकारी भी उनकी आय पर नाममात्र दरों से कर लगाते हैं। ऐसी जाली प्राप्तियों के कमीशन और लाभ हिताधिकारियों पर कर लगाने के सिवाय और कोई प्रभावी निवारक उपाय नहीं है। नकली बिलों और प्रविष्टियों पर कड़ाई से कार्रवाई और कर कानूनों के अंतर्गत इस पर आपराधिक कृत्य के रूप में कार्रवाई की जानी चाहिए।

## भूमि और रीयल एस्टेट लेन-देन

- 3.8 'काले' धन के निवेश के लिए प्रयोग की जाने वाली परिसम्पत्तियों में भूमि और रीयल एस्टेट संभवतः संपत्तियों की सबसे महत्वपूर्ण श्रेणी है। चूंकि अचल संपत्तियों की प्रायः तुलना नहीं की जा सकती है, इसलिए इनके मूल्यांकन भिन्न होते हैं। इससे मूल्यांकन प्रक्रिया को लचीलापन मिलता है और इसे काले धन के लिए आदर्श निवेश बनाता है। संपत्ति की श्रेणी के रूप में दोनों 'काली' (अवैध) और 'वैध' (व्हाइट) बचतों को भूमि और रीयल एस्टेट में निवेश के लिए प्रयोग किया जाता है; जो काली (अवैध) बचतों में निवेश के लाभदायक विकल्प के अतिरिक्त स्फीति के विरुद्ध बचाव उपलब्ध कराती है।
- 3.9 शहरी केंद्रों और विकसित क्षेत्रों की उपलब्धता बहुत हद तक सरकार की नीति पर निर्भर करती है क्योंकि भूमि प्रयोग में बदलाव और आधारिक संरचना का विकास अधिकांशतः उसके नियंत्रण में है। यदि संसाधनों को चुने हुए क्षेत्रों में आधारिक संरचना के विकास पर लगाया जाए तो विकास से इन क्षेत्रों में भूमि और संपत्ति के मूल्य बढ़ जाते हैं। शहरी समूहीकरण के मास्टर प्लान में कई बार परिवर्तन हुए हैं और पुनः परिवर्तन हुए हैं। अधिक विकसित हिस्से कम विकसित हिस्से पर दबाव डालते हैं और मूल्यों में बढ़ोतरी प्रदान करते हैं। ऐसा परिवर्तन डैवलपर को उसके व्यवसाय के अवैध भाग से अदा की गई लागात से होता है।
- 3.10 राजकोषीय कानून और प्रोत्साहन रीयल एस्टेट में निवेशों में बाधा और गति दोनों प्रदान करते हैं। तीव्र शहरीकरण और शहरी क्षेत्रों के निकट भूमि पर बढ़ते दबाव के परिणामस्वरूप रीयल एस्टेट के मूल्यों में बेतहाशा वृद्धि हुई है। पूर्व में, आयकर अधिनियम, 1961 का अध्याय - XX - ग उन मामलों में जहां विनिर्दिष्ट क्षेत्रों में संपत्तियों का सहमत प्रतिफल उचित बाजार मूल्य से 15% या अधिक कम केंद्र सरकार द्वारा है, पूर्व क्रय की व्यवस्था प्रदान करता था। हालांकि, चूंकि ये प्रावधान अंतरणों के पंजीकरण में प्रक्रियात्मक विलंब करते हैं और करदाताओं की कठिनाई को खत्म करने की दृष्टि से अध्याय XX - ग के प्रावधानों को 1 जुलाई, 2002 की या उसके बाद अचल संपत्ति के मामले में अप्रयोज्य बनाया गया। वित्त अधिनियम, 2002 की धारा 50 सी के प्रावधानों के द्वारा 01.04.2003 से विक्रेता के हाथों में पूंजी अभिलाभ की गणना के प्रयोजन हेतु स्टॉम्प शुल्क दरों को अपनाने की व्यवस्था की गई। चूंकि भूमि उद्ग्रहण राज्य विषय है, भूमि दरों का संशोधन एक राज्य से दूसरे राज्य में भिन्न है। अधिकांशतः म्युनिसिपल क्षेत्रों के मंडलन के आधार पर स्टाम्प ड्यूटी दरों या 'सर्कल दरों' का निर्धारण सामान्य रूप से प्रायः 'वाणिज्यिक' ; 'आवासीय' और 'औद्योगिक' आदि में किया जाता है। ये सर्कल दरे प्रायः विभिन्न स्थानों के विशिष्ट मूल्यांकन का मानदण्ड प्रदान करती है लेकिन वैयक्तिक संपत्तियों के वास्तविक मूल्यांकन को नहीं दर्शाती हैं। अतः वर्तमान व्यवस्था संतोषजनक नहीं है और रीयल एस्टेट क्षेत्र में दोनों काले धन की उत्पत्ति और प्रयोग पर प्रतिबंध लगाने में अध्याय XX - ग की तरह प्रभावी नहीं है।
- 3.11 तीव्र शहरीकरण के साथ, फार्मलैंड के बड़े क्षेत्र मैट्रों के शहरी समूह पनप रहे मैट्रों तथा बड़े शहरों के अंतर्गत आ गए हैं। निगरानी से पता चलता है कि ऐसे व्यक्तियों या सत्ताओं जिनके पास प्रचुर मात्रा में नकदी थी और जो पान मसाला, ऑयल, पैरा-बैंकिंग, बड़े कॉर्पोरेट हाउस के उत्पादन लाभों को छिपाकर काला धन बनाते थे उन्होंने किसानों को क्रय प्रतिफल की बड़ी राशियां नकद अदा की हैं।

नकद अदायगी द्वारा भूमि के ऐसे अधिग्रहण का परिणाम काली आयों के मार्ग को प्रशस्त करता है और क्योंकि किसान और कहीं चले जाते हैं, अतः विक्रेताओं अर्थात् किसानों पर पूंजी अभिलाभों की प्रभार्यता को प्रभावी नहीं किया जा सकता है। आयकर अधिनियम, 1961 की धारा 194 एल.ए. अचल संपत्ति के अनिवार्य अधिग्रहण के विरुद्ध क्षतिपूर्ति पर 10% की दर से कर छूट प्रदान करती है। यह प्रावधान कृषि भूमि पर लागू नहीं किया गया जबकि ऐसी भूमि कैन्टोनमेंट बोर्ड या म्युनिसिपैलिटी (नगरपालिका) के 8 कि.मी. के भीतर पड़ती है। वर्तमान में, आयकर विभाग द्वारा ऐसे भुगतानों पर निगरानी केवल केंद्रीय सूचना शाखा (सी.आई.बी.) के माध्यम से की जाती है, जहां ऐसी सूचना संपत्तियों के रजिस्ट्रार से प्राप्त होती है। ऐसी स्थिति में अपेक्षित शर्तों के पालन में आना-कानी की जाती है और निर्धारण अधिकारी के सामने मामला आने से पहले समय अंतराल पड़ जाता है और समय अंतराल के कारण चालू धन भुगतानों का सत्यापन संभव नहीं हो पाता है। आयकर अधिनियम की धारा 230ए के अधीन कर समाशोधन प्रमाण-पत्र का प्रावधान पहले 2001 में हटा लिया गया था।

- 3.12 रीयल एस्टेट क्षेत्र में प्रतिशत पूर्ति विधियों द्वारा राजस्व की पहचान के लिए एकाउंटिंग दिशा-निर्देश<sup>11</sup> होने के बावजूद रीयल एस्टेट फर्म (अधिकतर निजी कंपनियों) अपने व्यक्तिपरक तरीकों को अपनाती हैं। कुछ कंपनियां, जब उनका प्रोजेक्ट 30% पूरा होता है, बैंक ऋण लेने के लिए आय दर्शाती हैं, और यदि पर्याप्त द्रवता हो तो प्रोजेक्ट 90% पूर्ण होने पर भी आय को न दर्शा कर एकाउंटिंग सिद्धांतों का पालन नहीं करती हैं। ऐसी एकाउंटिंग विभिन्नताएं अर्थव्यवस्था के इस क्षेत्र में किसी अन्य क्षेत्र से अधिक हैं। ऐसा इसलिए है क्योंकि आई.सी.ए.आई. एकाउंटिंग स्टैंडर्ड्स (ए.एस.) सं. 7 (प्रतिशत पूर्णता विधि) रीयल एस्टेट डेवलपर्स को छोड़कर निर्माण ठेके के लिए निर्धारित करता है। ए.एस. सं.9 के साथ-साथ ए.एस. 7 जो राजस्व मान्यता के मानक निर्धारित करते हैं, अभी तक आयकर अधिनियम के अंतर्गत अधिसूचित नहीं हुए हैं। इसके अलावा, आयकर विभाग को न्यून लाभ दर्शाने के लिए बढ़ी हुई खरीद और मज़दूरी दर्शाई जाती हैं और प्रोजेक्ट आय को तदनुसार समायोजित किया जाता है। असंगठित क्षेत्र के स्रोत से मज़दूरी और सामग्री प्राप्त होने के कारण खर्चों को बढ़ाकर दर्शाने की गुंजाइश अधिक हो जाती है। लाभ की वास्तविक मात्रा में पर्याप्त रूप से भिन्नता हो सकती है जो भूमि बैंक धारिता पर निर्भर है, विकास से ठीक पूर्व अर्जित भूमि पर ठेकेदारों के लाभ के 8% है वहीं उन मामलों में यह बढ़कर 60% तक हो सकता है जहां ऐसे भूमि बैंक पूर्व में अर्जित किए गए हैं। बड़े प्रोजेक्ट सिविल इंफ्रास्ट्रक्चर कार्य, जैसे रोड, पुल कभी-कभी 'अविष्कारात्मक' लेखांकन - का अनुसरण करते हैं जहां राजस्व मद प्राप्तियां समायोजन के बाद बैलेंसशीट में ले जाई जाती हैं। ऐसे सिविल कार्यों में भी जोड़-तोड़ की गुंजाइश होती है, क्योंकि कम आंकड़ों की निविदा राशि को सफल बोलीकर्ता द्वारा सरकारी एजेंसियों के संचालन स्टाफ की सहायता से अनुमत की गई लागत वृद्धियों या मध्यस्थ के माध्यम से हटा दिया जाता है। अधिकतर ठेकों में 'चालू धन' और 'अवैध' भाग होता है और उनका प्रकटित भाग से अंतर जुड़ाव रीयल एस्टेट क्षेत्र और सिविल कार्य की मॉनीटरिंग को बहुत ही कठिन बना देता है।

- 3.13 अवासीय संपत्तियों पर कर लाभों के साथ मूल्यों में लगातार वृद्धि से अत्यधिक धनी व्यक्ति संपत्तियों में निवेश करने के लिए प्रेरित होते हैं ताकि उन्हें अंतरित कर पूंजीगत अभिलाभ के रूप में लाभ प्राप्त हो सके जिस पर विशेष कर व्यवहार और फायदे प्राप्त हैं। जिसके परिणामस्वरूप उनके निवेश वांछित गतिविधि उत्पन्न नहीं करेंगे क्योंकि यदि पुनर्निवेशित किए जाते हैं तो आवासीय गृह के निवेशों पर बिक्री कर मुक्त होती है। धारा 54 के ऐसे झटका देने वाले प्रावधान सामान्यतया अत्यधिक धनी व्यक्तियों की मदद करते हैं। समुदाय कल्याण की दृष्टि से, ऐसे निवेश, अनुत्पादक गतिविधि में चले जाते हैं - जिसमें रीयल एस्टेट के मूल्यों में सट्टा होता है। प्रायः विक्रय का करार प्रारंभिक क्रेता द्वारा निष्पादित नहीं किया जाता है बल्कि अंतिम क्रेता द्वारा किया जाता है जहां मध्यस्थ भारी-भरकम प्रीमियम मांगते हैं।

### भ्रष्टाचार

- 3.14 जनता का वास्ता जब भी कर्मचारियों से पड़ता है तो प्रत्येक स्तर पर भ्रष्टाचार की भयंकर वृद्धि जैसे पदाधिकारियों द्वारा मेगा प्रोजेक्टों में कमीशन, विदेशों में वृहत क्रयों पर किकबैक, जन व्यय का दुरुपयोग ये सभी गंभीर चिंता के विषय हैं।
- 3.15 यह देखा गया है कि भारत में भ्रष्टाचार व्यापक रूप से व्याप्त है और इसे खत्म करना असंभव लगता है। निचले स्तर पर भ्रष्टाचार ऐसे लाखों लेन-देनों में होता है जिसे आम आदमी को निचले स्तर के अधिकारी वर्ग से लाइसेंसों, सेवाओं, आदि को प्राप्त करने के लिए करना पड़ता है- जो सरकार के डिलीवरी तंत्र का हिस्सा है। सामूहिक रूप से गरीबों और निम्न मध्यवर्ग पर दण्डात्मक लागत लग जाती है। इसके विपरीत, राष्ट्रीय और क्षेत्रीय स्तर पर बड़े पैमाने के भ्रष्टाचार के उदाहरण, जो रोजमर्रा जिंदगी के छोटे उदाहरणों से अलग हैं, झकझोरने और विस्मित कर देने वाले हैं और निचले स्तर के भ्रष्टाचार के लिए यौक्तिकीकरण उपलब्ध करते हैं। ट्रांसपेरेंसी इंटरनेशनल द्वारा तैयार भ्रष्टाचार सूचकांक, 2010 में भारत का स्थान 178 देशों (ब्राजील, चीन बेहतर स्थान पर रहे हैं) में से 87 के निम्न स्तर पर है। 2011 की वर्तमान रिपोर्ट में, भारत का स्थान 182 देशों में से और खिसक कर 95 पर पहुंच गया है जबकि ब्राजील, दक्षिण अफ्रीका और चीन का लगातार उच्चतर स्थान रहा है। इंस्टीट्यूट ऑफ चाटर्ड एकाउंटेंट्स ऑफ इंडिया द्वारा जारी भारतीय लेखांकन मानक (यू.एस.) 7, 9 और 11 ट्रांसपेरेंसी इंटरनेशनल के भ्रष्टाचार जानकारी सूचकांक में 8 स्थान गिरने के साथ भारत में प्रशासनिक और राजनीतिक भ्रष्टाचार की जानकारी बढ़ी है। सारणी सी - 1 ब्रिक्स राष्ट्रों (ब्राजील, रूस, भारत, चीन और दक्षिण अफ्रीका) की भ्रष्टाचार अवधारणा सूचकांक में मान्य स्तर की भ्रष्टाचार श्रेणी दर्शाती है - बहुत उच्च स्कोर दर्शाता है साफ-सुथरी व्यवस्थाएं और बहुत निम्न स्कोर दर्शाता है बहुत भ्रष्ट देश।
- 3.16 विश्व बैंक का 'व्यवसाय करने की सुगमता' सूचकांक देशों को दस मापदण्डों के आधार पर श्रेणीबद्ध करता है, अर्थात् कोई व्यवसाय प्रारंभ करना; निर्माण परमिटों का संव्यवहार करना; बिजली प्राप्त करना; संपत्ति का पंजीकरण करना; ऋण प्राप्त करना; निवेशकों की सुरक्षा करना; कर अदा करना; देश से बाहर व्यापार करना; ठेकों को लागू करना; दिवालेपन की स्थिति से निपटना। जून, 2011 को मानक मान कर प्रत्येक विषय को समान भारिता देते हुए यह सूचकांक 10 विषयों पर देश की प्रतिशतात्मक

रैंकिंग का औसत देता है। सारणी-सी-2 में दर्शाए गए ब्रिक्स राष्ट्रों यहां तक सिंगापुर, यू.के., और यू.एस.ए. जैसे विकसित देशों की उच्च श्रेणी के विरुद्ध 'व्यवसाय करने की सुगमता' सूचकांक में भारत निम्न रूप से 132 वें स्थान (183 देशों में से) पर है।

- 3.17 यह व्यापक रूप से माना जाता है कि चुनाव प्रक्रिया के लिए बहुत फंडों की आवश्यकता होती है जबकि मुख्य राजनीतिक पार्टियों द्वारा घोषित संसाधन वास्तविक खर्चों को पूरा करने के लिए पर्याप्त नहीं लगते हैं और इसलिए माना जाता है कि इन्हें भी काले धन द्वारा पूरा किया जाता है। इसके अतिरिक्त चुनावी लागतों को कम करने के लिए चुनावी सुधार भी अपेक्षित हैं। बढ़ती आर्थिक गतिविधि के साथ, बड़े प्रोजेक्टों और बड़े सिविल कार्यों में सार्वजनिक-निजी साझेदारियों में घूसों की लेन-देन का पता लगा है। प्राकृतिक संसाधनों के आबंटन कथित रूप से स्वैच्छिक और गैर पारदर्शी है। रक्षा प्रामियों, विदेशी सलाह, वायुयान क्रयों, पेट्रोलियम और गैस क्षेत्रों, विदेशों से क्रय आदि में भी भ्रष्टाचार के आरोप लगाए गए हैं। यह रिपोर्ट किया गया है कि विकसित देशों में किकबैकों पर रोक होने के बावजूद नकली करारों और अवैध संगठनों के माध्यम से भुगतानों को करने के रास्ते ढूँढे जाते हैं जिन्हें कर सुविधा वाले देशों के बैंक खातों में छिपा कर रखा जाता है।
- 3.18 अर्थव्यवस्था को उदार बनाने के लिए 1991 में सुधारों की होड़ शुरू हुई। हालांकि मुक्त बाजारों के लिए सर्वोत्तम अंतर्राष्ट्रीय प्रैक्टिस की पारदर्शी प्रक्रियाओं की आवश्यकता है अन्यथा यह प्रजातंत्र को नपुंसक बना देगा। विशाल लोक व्यय वाली सामाजिक क्षेत्र की योजनाओं को संभावित जोड़-तोड़ और लीकेजों को झेलना पड़ रहा है। हिताधिकारियों के खातों से सीधा अंतरण हल उपलब्ध करा सकता है, क्योंकि इससे जोड़-तोड़ जैसे बोगस मस्टर रोलो पर रोक लगेगी। ग्रामीण जनसंख्या के वित्तीय प्रोत्साहनों पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना पर्याप्त सुरक्षा और नियंत्रण के साथ के.वाई.सी. प्रावधानों के प्रभावी कार्यान्वयन की आवश्यकता है।
- 3.19 सहकारी बैंक, ग्रामीण और दूर-दराज के क्षेत्रों में जहां सामान्य बैंकिंग सेवाएं उपलब्ध नहीं हैं बैंकिंग और वित्तीय सेवाएं उपलब्ध कराने के महत्वपूर्ण कार्य करते हैं। सहकारी बैंकों के बैंकिंग कार्यों को आर.बी.आई. ग्रामीण योजना क्रेडिट विभाग और आर.बी.आई. शहरी बैंक विभाग द्वारा नियंत्रित किया जाता है। ऐसे कई उदाहरण मिले हैं जब सहकारी बैंकों ने के.वाई.सी. दिशा-निर्देशों का पालन नहीं किया है। कई अवसरों पर, सहकारी बैंकों ने आयकर विभाग को सूचना देने का प्रतिरोध किया है।
- 3.20 निजी क्षेत्र का भ्रष्टाचार जनता के आकर्षण या बहस का मुद्दा नहीं है। भ्रष्टाचार निजी उद्देश्य या लालच से पैदा होता है और जिन कार्यालयों को जनता को संसाधन, वस्तुएं और सेवाएं वितरित करने के लिए स्वैच्छिक शक्तिया दी गई हैं उससे इसे बढ़ावा मिलता है। निजी लाभों या सुविधाओं के लिए निजी क्षेत्र में बेइमानी बहुत हद तक घूस, लोक विधियों अवैध व्यय के दुरुपयोग के लिए जिम्मेदार हैं। इसका परिणाम विशिष्ट उपभोग, धनशोधन और काले धन का जारी रहना है। निजी लालच से निपटने के लिए सुस्पष्ट नियमों और विनियमों को बनाया जाना चाहिए, और व्यापार हितों को बिना संकट में डाले उनका समुचित प्रवर्तन और निर्णय करने में पारदर्शिता सुनिश्चित की जाए।

## वित्तीय बाज़ार के लेन-देन

- 3.21 वित्तीय बाज़ारों के कुछ भाग बेहतर नियंत्रित हो चुके हैं जबकि कुछ भाग अभी भी अपेक्षाकृत अनियंत्रित हैं। टेक्नोलॉजी में उन्नति बेहतर रिपोर्टिंग व्यवस्था की संभावनाएं उपलब्ध कराती है।
- 3.22 अभिलाभों को प्राप्त करने के लिए गौण शेयर बाज़ारों में निवेश किए जाते हैं। इन बाज़ारों में लगभग 8000 सूचीबद्ध कंपनियों में से कई प्रतिभूति पत्रों का नियमित लेन-देन नहीं होता है। प्रोमोटर्स की सांठ-गांठ से कुछ दलाल ऐसी प्रतिभूतियों को नाममात्र लागतों पर क्रय करके मूल्य समझौता करते हैं और जब दीर्घ अवधि अभिलाभ कर 'शून्य' या नाममात्र दर पर होते हैं तो अत्यधिक मूल्यों पर बिक्री कर ऐसी बिक्री से 'पूँजीगत अभिलाभ के रूप में धन प्राप्त करते हैं'। चालबाज करदाता को यह फायदा होता है कि वह बिना किसी कर की अदायगी के ऐसी बिक्री प्राप्तियों की लॉन्ड्रिंग कर सकता है।
- 3.23 प्रायः कीमत संवेदनशील सूचना प्राप्त की जाती है और ऐसी मध्यवर्ती कंपनियां जो व्यक्तियों को कार्पोरेट आवरण के पीछे छिपाती हैं, के माध्यम से विषम सूचना जिसमें आंतरिक लेन-देन और फ्रंटिंग शामिल हैं, के आधार पर अभिलाभ बनाया जाता है। जबकि सेबी एक प्रभावी विनियामक है, 'आंतरिक लेन-देन' या 'फ्रंटिंग' अनजाने कार्य नहीं हैं। यद्यपि स्टॉक एक्सचेंजों की आंतरिक लेखा जांच होती है, मध्यस्थों को उनके द्वारा किए गए लेन-देनों में आखिर 15 मिनटों में सुधार करने की अनुमति होती है। हालांकि, ग्राहकों को खुश करने के लिए दलालों द्वारा सांठ-गांठ से सुधार करने के उदाहरण हैं जिसमें सांठ-गांठ वाली लेन देनों के लिए 'फैट फिंगर' शब्द प्रयोग करते हुए सामान्यतया स्टॉक मार्किट के दोनों शेयर और नकली खण्डों में हानियों को दिखाया गया है। 'डब्बा ट्रेडिंग' या मान्यता प्राप्त स्टॉक एक्सचेंजों से बाहर लेन-देन इसी प्रकार से समानांतर अर्थव्यवस्था को बढ़ावा देते हैं।

## सराफ़ा और ज्वैलरी संबंधी लेन-देन

- 3.23 जब नियंत्रण हटा दिए गए तो सोने की तस्करी कम हो गई और वैध आयात में वृद्धि हुई। 2011 की तीसरी तिमाही को समाप्त हुई 12 महीने की अवधि में वर्ल्ड गोल्ड काउंसिल<sup>12</sup> के अनुसार ग्रेटर चीन के 808.7 टन, यू.एस.ए. के 213.5 और विश्व के कुल 3427.4 टन के मुकाबले में भारत में सोने की मांग 1059 टन रही जिसका मूल्य लगभग यू.एस.\$50 बिलियन है। विश्व गोल्ड काउंसिल<sup>13</sup> के अनुमानों के अनुसार भारत में 18000 टन से ऊपर सोने का ग्रांड स्टॉक है जिसका मूल्य US\$800 बिलियन (भारत के वर्तमान जी.डी.पी. का लगभग दो तिहाई) है और गोल्ड स्टॉक के 11% का प्रतिनिधित्व करता है। आयात शुल्क में कमी करने से अवैधता की तीव्रता में कमी आई है लेकिन भारतीय समाज के सामाजिक सांस्कृतिक कारणों से सोने का आर्थिक प्रभाव बना रहता है चूंकि अधिकतर सोना-चांदी और जवाहरात आयात किया जाता है, यह भुगतान स्थिति के संतुलन पर दबाव बनाता है और इससे विदेशों में भी अवैध अंतरणों का रास्ता खुलता है क्योंकि जनवरी से सितंबर, 2011 तक सोना आयात टनभार के अनुसार 11% और 44% मूल्य के अनुसार बढ़ा है। पूरे वर्ष में अब तक \$37 बिलियन पर ; इसने वित्त वर्ष 2011-12 में आयात बिल में गैर आनुपातिक रूप से वृद्धि की है और भुगतान स्थिति के संतुलन पर भी प्रतिकूल रूप से प्रभाव डाला है। जब देशी मांगों को पूरा करने के लिए सोने का प्रयोग किया जाता है तो सोने के आयात और मूल्य वृद्धि के बाद पुनर्नियत योजनाओं का दुरुपयोग

<sup>12</sup> स्रोत:- थॉमसन रयटर्स जी.एफ.एम.एस.

होता है। इसका अन्य संभावित कारण बैंकों में जमा राशियां चाहे बचत खातों में हो या आवधिक जमा में या म्युच्युल फंड में - जो निवेश के मूल्य को सुरक्षित करने के लिए प्रतिफल दर की गारंटी नहीं देती है और इससे निवेश के लिए सोना ही स्वाभाविक विकल्प रह जाता है क्योंकि यह मूल्य वृद्धि और लिक्विडिटी सुनिश्चित करता है। पूरे देश के लिए अधिक आयात भुगतान वर्तमान खाता घाटे को बढ़ाते हैं जिससे स्फीतिकारी दबाव उत्पन्न होते हैं और रूपये के संदर्भ में आयात अधिक महंगे हो जाते हैं।

- 3.24 चूंकि सोने का अन्तर्भूत मूल्य होता है, अर्थव्यवस्था में संकट के समय या उच्च स्फीति के समय में और धन कर के लिए ज्वैलरी सोना और बुलियन की प्रभार्यता होने के बावजूद 'काले' धन को छिपाने के लिए यह वरीय संपत्ति की श्रेणी में आता है। सोने में निवेश अनुत्पादकीय है क्योंकि अर्थव्यवस्था को गति प्रदान करने के स्थान पर भारतीय नागरिक ऐसे अनउपजाऊ निवेश को पूंजी वृद्धि और वित्तीय सुरक्षा के लिए धारित किए रहते हैं।

### कैश आधारित अर्थव्यवस्था और नकली करेंसी का प्रयोग

- 3.25 संपत्ति के रूप में कैश की अपनी मांग रहती है। हालांकि बड़ी कैश आधारित अर्थव्यवस्थाओं जैसे भारत में नकली करेंसी अर्थव्यवस्था के लिए एक मुख्य समस्या है। देशों ने करेंसी नोटों की जालसाजी पर रोक लगाने के प्रयास किए हैं, क्योंकि कि यह निर्बाध वाणिज्यिक लेन-देनों में बाधा डालती है और इसका मुख्यधारा अर्थव्यवस्था पर प्रवर्धक प्रभाव होता है। भारत में यह समस्या आती है क्योंकि अप्रवासी छोटी राशियों के वाहक बन जाते हैं। भारत के हितों के प्रतिकूल एजेंसियों ने इस प्रयोजन हेतु भारत-पाकिस्तान और भारत -नेपाल सीमाओं को निशाना बनाया है।
- 3.26 करेंसी की मांग कई कारकों पर निर्भर करती है जैसे आय, मूल्य स्तर और करेंसी को धारित रखने की अवसर लागत। विशेषकर न्यून स्फीति वाले देशों या बड़ी 'प्रतिच्छाया' अर्थव्यवस्थाओं में करेंसी को संग्रहित मूल्य के रूप में भी प्रयोग किया जाता है। आर.बी.आई. की 2011 की वार्षिक रिपोर्ट के अनुसार, 2010-11 में पूरे वर्ष के अधिकतर भाग में आर्थिक विकास, उच्च स्फीति और जमा पर न्यून लाभ के कारण बड़ी हुई मांग की वजह से करेंसी परिचालन में वृद्धि हुई थी।
- 3.27 सारणी -सी-3 - यह जी.डी.पी. के अनुपात में करेंसी में वृद्धि और बढ़ते रुझान को दर्शाती है। यह जोड़ना भी प्रासंगिक है कि बैंक नोटों के मूल्य के साथ-साथ मात्रा में भी लगातार वृद्धि हुई है। तीन वर्षों से अधिक की तुलना में, सारणी से यह पता चलता है कि बैंक नोटों के मूल्य ने उसकी मात्रा को पीछे छोड़ दिया है, जो उच्च मूल्यवर्ग के नोटों विशेषकर रु. 1000 और रु. 500/- मूल्य के नोटों की ओर लगातार परिवर्तन को दर्शाता है।
- 3.28 आर.बी.आई. द्वारा अपनी वार्षिक रिपोर्ट में करेंसी के प्रयोग के तीन कारण माने हैं। पहला, वित्त वर्षों 2009-10 और 2010-11 के दौरान जहां लेन-देन कैश-प्रधान हैं; अनाजों, दालों, फलों, सब्जियों और दूध जैसी वस्तुओं के संबंध में स्फीति प्रायः दो अंकों में उच्च रही। कृषि और सहायक गतिविधियों का हिस्सा सकल घरेलू उत्पाद में 2008-09 में 17.6% से बढ़कर 2010-11 में 19% हुआ है। दूसरे, वर्ष 2008-09 में वास्तविक आर्थिक गतिविधि 6.8% से बढ़कर 2010-11 में 12.5% तक हो गई है। तीसरे, वर्ष 2010-11 के दौरान मुद्रास्फीति के मुकाबले बैंक जमा पर ब्याज की दर सामान्यतया कम रही जो

जमा पर ऋणात्मक वास्तविक दर को दर्शाती है। आर.बी.आई. ने अपनी वर्तमान वार्षिक रिपोर्ट में बताया है कि कैश आधारित अर्थव्यवस्था में विकास और सशक्तता प्रति व्यक्ति वास्तविक जी.डी.पी. में वृद्धि, कृषि का वाणिज्यीकरण, शहरीकरण और उच्च मूल्य वर्ग के नोटों की उपलब्धता के कारण आया है।

3.29 भारत, कृषि पर निर्भरता, और गैर औपचारिक क्षेत्र और अपर्याप्त बैंकिंग इंफ्रास्ट्रक्चर के कारण एक विशाल कैश आधारित अर्थव्यवस्था है। इसके अलावा, आर.बी.आई. ने कैश आधारित अर्थव्यवस्था में विकास और सशक्तता का श्रेय प्रतिव्यक्ति वास्तविक जी.डी.पी. में वृद्धि, कृषि के वाणिज्यीकरण, शहरीकरण और उच्च मूल्य वर्गों के नोटों की उपलब्धता को दिया है। माननीय केरल उच्च न्यायालय<sup>14</sup> द्वारा अपने हाल के फैसले में कुछ सीमाओं से ऊपर कैश के रखने और प्रयोग करने पर रोक लगाने का सुझाव दिया है। माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने भी कहा<sup>15</sup> है कि "राष्ट्र आतंकी धमकियों का सामना कर रहा है। धन की बड़ी राशियों को देश से बाहर भेजा जाना आतंकी गतिविधियों, अवैध भुगतानों, आदि के लिए फंडों के वितरण से संबंधित है। बेहिसाब काले धन का अनियंत्रित वितरण भी देश की अर्थव्यवस्था को नष्ट कर रहा है।" इसके अलावा, "धन जो बैंक से निकाला जाता है और वैध रूप से वाहक से संबंधित है, उसको अभी भी अवैध प्रयोजनों के लिए प्रयोग किया जा सकता है, जैसे-अपराध या आतंकी गतिविधि के लिए धन देना। इसका प्रयोग नित्यकर्म के अवैध कार्य के लिए भी किया जाता है - जैसे संपत्ति के विक्रय प्रतिफल की आंशिक अदायगी नकद करना ताकि विक्रय विलेख में पूरा मूल्य नहीं दिखलाया जा सके, जिसके परिणाम स्टॉम्प ड्यूटी ; और रजिस्ट्रेशन खर्चों का बचाव और पूंजी अभिलाभों की अदायगी से बचाव और काले धन की उत्पत्ति है। इस तरह की बड़ी राशि का लिया जाना स्वयं में तर्कसंगत संदेह को बढ़ावा देता है" न्यायालय ने निर्णय दिया कि "जनहित में, और जन सुरक्षा या काले धन के प्रसार को रोकने के लिए उठाये गये किसी भी सदभावी कदम का निजी स्वतंत्रता या नागरिक स्वतंत्रता में हस्तक्षेप के रूप में विरोध नहीं किया जा सकता है।"

3.30 हाल ही के वर्षों में, जब करेंसी - जी.डी.पी. अनुपात अधिकतम है, सरकार द्वारा सामाजिक क्षेत्र में व्यय विशेषकर ग्रामीण क्षेत्रों में योजनाओं जैसे एम.जी.एन.आर.ई.जी.एस. आदि से नकद की मांग बढ़ी है। ऐसे लेन देनों में मुख्य कठिनाई यह है कि उनकी अपर्याप्त लेखा जांच व्यवस्था से लीकेज हुई है जो विकासकारी अर्थशास्त्रियों के अनुसार 15% और 40% के बीच अनुमानित हैं। यह चूक सामान्यतः वित्तीय लेखा परीक्षा पर आधारित है। तेजी से विकसित होती अर्थव्यवस्था में करेंसी प्रयोग (सारणी-सी-4) में वृद्धि अपरिहार्य है फिर भी यह कर अपवंचन को बढ़ाता है जो सिर्फ के.वाई.सी. प्रावधानों के उचित पालन और कर प्रयोजन के लिए बड़ी मूल्य के लेन देनों के बढ़ते महत्व को दर्शाता है।

3.31 बड़े नकद आहरणों को नियमित करने के लिए पूर्व में बैंकिंग नकद लेन-देन कर (बी.सी.टी.टी.) प्रचलन में था। वर्ष 2012 के प्रारंभ में, कम होती वैश्विक विकास अपेक्षाएं<sup>16</sup> के परिप्रेक्ष्य में यू.एस.ए., ब्राजील, आस्ट्रेलिया, साउथ, कोरिया ; इंडोनेशिया और थाइलैंड सहित विश्व के सेंट्रल बैंकों ने रैपो दरें कम करने और सिस्टम में अधिक द्रवता लाने का प्रण लिया। ऐसी द्रवता जोखिम भरी परिसंपत्तियों में उच्चतर करेंसी जैसे भारतीय रूपये के रूप में निकल सकती है। कृत्रिम द्रवता वांछनीय नहीं है क्योंकि बाज़ारों

<sup>14</sup>. पी.डी.अब्राहम बनाम आयकर आयुक्त (केंद्रीय), कोचीन आई.टी.ए.323/2008 दिनांक 15.12.2008 में क्रॉस ऑब्जेक्शन 112/2008.

<sup>15</sup>. 2009 की सी.ए. सं. 7914 में राजेंद्रन चिंथावेलू बनाम भारत संघ- I आदेश दिनांक 24 नवंबर, 2009 (320 आई.टी.आर. 1)

में इसे सट्टे के लिए प्रयोग करने की प्रवृत्ति बढ़ेगी और इसका अभिप्राय होगा, भारत में संभवतः धन के अंतर्प्रवाह के साथ संपत्ति मूल्यों में वृद्धि होगी।

- 3.32 उच्च मूल्य करेंसी नोटों का विमुद्रीकरण काली अर्थव्यवस्था के विस्तार को 'खत्म' करने और काले धन की उत्पत्ति पर नियंत्रण करने का एक तरीका माना जाता है। भारत में विमुद्रीकरण 1946 और 1978 में लागू किया गया था। विशेषज्ञों ने आलोचना की कि विमुद्रीकरण से जिस उद्देश्य की प्राप्ति का प्रयास किया जा रहा था, वह प्राप्त नहीं हुआ था। इसके अलावा, कई वर्षों से स्फीति और विशाल कैश आधारित अर्थव्यवस्था में अर्थव्यवस्था पर मौद्रिक प्रबंधन की लागत को कम रखने के लिए उच्च मूल्य वर्ग के नोटों की आवश्यकता है।

### व्यापार आधारित (धन शोधन) मनी लॉन्ड्रिंग<sup>17</sup>

- 3.33 वित्तीय कार्रवाई दल (एफ.ए.टी.एफ.) ने मनी लॉन्ड्रिंग को ऐसी प्रक्रिया के रूप में परिभाषित किया है जिसके अंतर्गत अपराध से प्राप्त आगमों को छिपाकर वैध व्यापार लेन देनों के माध्यम से मूल्यांतरण द्वारा उनके अवैध स्रोतों को वैध किए जाने का प्रयास किया जाता है। सरल शब्दों में टी.बी.एम.एल. व्यापारिक लेन देनों के माध्यम से धन को अंतरित करने/ स्थान बदली करने की प्रक्रिया है। व्यवहार में, इसे आयातों या निर्यातों के मूल्य, मात्रा या गुणवत्ता के मिथ्या निरूपण से प्राप्त किया जा सकता है।
- 3.34 अंतर्राष्ट्रीय व्यापार प्रणाली कई तरह के जोखिमों और असुरक्षाओं से घिरी हुई है जो बेइमान संस्थाओं को धन की लॉन्ड्रिंग का अवसर प्रदान करती है। अंतर्राष्ट्रीय व्यापार प्रणाली की संगत आकर्षकता निम्नलिखित से संबंधित है:-
- (क) व्यापार लेन देनों की विशाल मात्रा जो वैयक्तिक लेन देनों को छिपाती है और विदेशों में मूल्य अंतरित करने का बहुत अधिक अवसर प्रदान करती है;
  - (ख) विदेशी विनिमय लेन देनों के साथ जुड़ी जटिलता (प्रायः बहुआयामी) और विविध वित्तीय व्यवस्थाओं का सहारा लेना ;
  - (ग) वैध लेन-देनों के नकद प्रवाह के साथ अवैध फण्डों को मिलाने की प्रैक्टिस से उत्पन्न अतिरिक्त जटिलता ;
  - (घ) देशों के बीच कस्टम डाटा के आदान-प्रदान के लिए कार्यविधियों या कार्यक्रमों के सत्यापन का सीमित सहारा लेना ; और
  - (ङ) अवैध व्यापार लेन देनों का पता लगाने के लिए अधिकतर कस्टम एजेंसियों के पास सीमित संसाधनों का होना।

- 3.35 कर दरों की विभिन्नता कार्पोरेशनों को प्रोत्साहन देती है कि अपेक्षाकृत उच्च दरों वाले क्षेत्राधिकारों से कर योग्य आय को अपेक्षाकृत कम दर वाले क्षेत्राधिकारों में अंतरित करें ताकि आयकर भुगतान को न्यूनतम किया जा सके। उदाहरणार्थ, एक विदेशी मूल की कंपनी, कर योग्य आय को उच्च कर क्षेत्राधिकार में कार्यरत सहायक कंपनी से कम कर क्षेत्राधिकार में कार्यरत सहायक कंपनी में अंतरित करती है ताकि वह जो वस्तुएं और सेवाएं अपनी सहायक विदेशी कंपनी को निर्यात करती है, उनके मूल्य को अधिक दर्शाने के लिए आंतरिक "अंतरण मूल्यों" का प्रयोग कर सके। इसी तरह विदेशी सहायक कंपनी उन वस्तुओं और सेवाओं के मूल्य कम बता सकती है जिन्हें वह अपनी मूल कंपनी को निर्यात करती है ताकि अपनी कर योग्य आय को उच्च कर क्षेत्राधिकार से मूल कंपनी के कम कर क्षेत्राधिकार में अंतरित कर सके। ये दोनों कार्य योजनाएं कंपनी के लाभों को निम्न कर क्षेत्राधिकार में अंतरित करेंगी और, ऐसा करते हुए, वह अपनी विश्वव्यापी कर भुगतानों को कम करती है। नए व्यवसाय क्षेत्र में विशाल कार्पोरेट के हितों की पहचान के कारण अधिमूल्यन से बचने के लिए गुमनामी को भी इसका श्रेय दिया जा सकता है।
- 3.36 कंपनियां और व्यक्ति वित्तीय और राजनीतिक संकट के प्रभाव के विरुद्ध अपनी धन की सुरक्षा और जोखिम में विविधता लाने के लिए धन को एक देश से दूसरे देश में अंतरित करते हैं। करों की प्रतिबंधों को रोकने के लिए प्रयोग की जाने वाली एक आम तकनीक आयातों का 'अधिक बीजक' या निर्यातों का 'न्यून बीजक' करना है। आयात और निर्यात बीजकों की जालसाजी इसकी प्राथमिक विधि है। एक देश द्वारा दिखाए गए निर्यातों के मूल्य और उसके मुख्य व्यापार साझेदारों द्वारा दिखाए गए आयातों के मूल्य के बीच विसंगतियों की तुलना करने पर उस देश द्वारा अंतर्राष्ट्रीय व्यापार सिस्टम के प्रयोग से अंतरित किए गए धन की मात्रा का अनुमान लगाया जा सकता है।
- 3.37 मूल्य अंतरण के मामले में, अधिक या न्यून बीजकन कस्टम धोखाधड़ी के बजाय संबंधित पार्टियों के बीच वैध आय के आबंटन से संबंधित है। कई मुद्दों में, इसमें भी कपटपूर्ण लेन-देनों, जिसमें धन संबंधी दस्तावेजों का हस्तांतरण जैसे वायर अंतरण शामिल हैं, के माध्यम से वित्तीय सिस्टम का दुरुपयोग किया जा सकता है। व्यवहार में, धन की लॉन्ड्रिंग की कार्ययोजनाओं में सामान्यतया कई विभिन्न तकनीक शामिल हैं। इनमें प्रायः दोनों वित्तीय और अंतर्राष्ट्रीय व्यापार प्रणालियों का दुरुपयोग शामिल है।
- 3.38 व्यापार आधारित मनी लॉन्ड्रिंग की प्रधान तकनीकें निम्नलिखित हैं :-

(क) वस्तुओं और सेवाओं का 'अधिक बीजांकन' और 'न्यून बीजांकन' :- वस्तुओं और सेवाओं के अधिक बीजांकन और न्यून बीजांकन के माध्यम से मनी लॉन्ड्रिंग जो धोखाधड़ी से विदेशों को धन अंतरित करने की एक सबसे पुरानी विधि है, आज भी एक आम प्रचलन है। आयातकों और निर्यातकों को अतिरिक्त मूल्य अंतरित करने के लिए वस्तुओं और सेवाओं के मिथ्या मूल्य का निरूपण करना इस तकनीक का एक मुख्य तत्व है। धन को आगे बढ़ाने के लिए निर्यातों का अधिक बीजांकन व्यापार आधारित मनी लॉन्ड्रिंग की सबसे आम तकनीक है। इससे इस तथ्य का पता चलता है कि अधिकतर

कस्टम एजेंसियों का मुख्य कार्य निषिद्ध माल के आयात को रोकना है और यह सुनिश्चित करना है कि उचित आयात शुल्क संग्रहित कर लिया गया हो।

19

(ख) **वस्तुओं और सेवाओं का बहुविध बीजांकन** :- फंडों की लॉन्डरिंग की अन्य तकनीक में एक लेन-देन के लिए एक से ज्यादा बीजक जारी करना शामिल है। एक ही वस्तु या सेवा का एक से अधिक बार बीजांकन करके धन शोधन करने वाला या आतंकवादी फाइनेंसर वस्तुओं के एक ही लदान या सेवाओं की सुपुर्दगी के लिए बहुविध भुगतानों को उचित ठहराने में सफल होता है। यह ध्यान रखा जाए कि अधिक बीजांकन या न्यून बीजांकन में वस्तु या सेवाओं के मिथ्या मूल्य निरूपण की आवश्यकता नहीं होती है।

(ग) **वस्तुओं और सेवाओं का अधिक लदान या कम लदान** :- निर्यात और आयात मूल्यों में जोड़-तोड़ करने के अतिरिक्त, एक धन शोधन करने वाला लदाई की जा रही वस्तुओं की मात्रा या उपलब्ध कराई जा रही सेवा को कम या अधिक दिखा सकता है। हद से हद, एक निर्यातक कोई भी वस्तुओं की लदाई बिल्कुल न करे, लेकिन आयातक के साथ सांठ-गांठ करके यह सुनिश्चित करे कि इससे संबंधित सभी लदान और कस्टम संबंधी कागजात जिन्हें "फैन्टम शिपमेंट" कहा जाता है, रोजमर्रा की तरह प्रोसेस हों। इन फैन्टम शिपमेंट के लिए वित्तीय प्रबंधन के प्रावधानों में बैंक और अन्य वित्तीय संस्थान अनजाने में शामिल हो सकते हैं।

(घ) **मिथ्या वर्णित वस्तुएं और सेवाएं** :- निर्यात और आयात मूल्यों में जोड़-तोड़ के अतिरिक्त, कोई मनी लॉन्डरर वस्तु या सेवा की प्रकृति या गुणवत्ता को मिथ्या निरूपित कर सकता है। उदाहरणार्थ, कोई निर्यातक अपेक्षाकृत सस्ती वस्तु भेज दे और बीजक में इसे अधिक महंगी मद या पूरी तरह भिन्न मद दिखाए। यह लदान और कस्टम कागजातों में दिखाए जा रहे सामान और वास्तविक भेजे जा रहे सामान में विसंगति पैदा करता है। मिथ्या वर्णनों का प्रयोग व्यापार सेवाओं जैसे वित्तीय सलाह, सलाह संबंधी सेवाओं और मार्केट अनुसंधान में किया जा सकता है।

मुख्यतः कर का लाभ प्राप्त करने के लिए किए गए अधिक बीजांकन या न्यून बीजांकन के मामले सामान्यतया कस्टम धोखाधड़ी माने जाते हैं। इसके साथ ऊपर बताए गए अन्य प्रकटीकरण भी और धन शोधन के लिए पी.एम.एल.ए. के अंतर्गत निश्चित अपराध भी विदेशी व्यापार से संबंधित हैं।

3.39 निर्यात प्रोत्साहन योजनाएं जैसे ड्रा बैंक, ड्यूटी एनटाइटलमेंट पास बुक (डी.ई.पी.पी.), ड्यूटी फ्री आयात प्राधिकृत करना (डी.एफ.आई.ए.) विशेष कृषि ग्राम उपज योजना (वी.के.जी.यू.वाई), आदि के दुरुपयोग के परिणामस्वरूप 'काले' धन की उत्पत्ति और प्रसार होता है। निर्यात प्रोत्साहन योजनाओं की स्क्रिप्स / लाइसेंस के धोखाधड़ी के कई मामले पाए गए हैं जो आयातों में ड्यूटी छूट का दावा करने के लिए होते हैं जो 'काले' धन की उत्पत्ति और उसके परिचलन के अन्य पहलू पर प्रकाश डालते हैं। वस्तुओं और निषिद्ध मदों की तस्करी, एफ.आई.सी.एन., अवैध औषधि व्यापार, हथियार सौदे और अन्य अवैध गतिविधियाँ 'काले' धन पर फलती-फूलती हैं। अवैध व्यापार और ऐसी वस्तुओं का संचलन काले धन के प्रयोग से होता है और इससे और अधिक 'काले' धन की उत्पत्ति होती है। ये गतिविधियाँ, अपनी प्रकृति से गुप्त हैं और केवल 'काले' धन के प्रयोग से ही जारी रखी जा सकती हैं। तस्करी के प्रत्येक स्तर से

जुड़ी सभी गतिविधियां और ऐसी वस्तुओं में अवैध व्यापार 'काला' धन उत्पन्न करता है जो 'समानांतर' अर्थव्यवस्था का एक भाग होता है।

20

- 3.40 देशी उत्पादन संबंधी गतिविधियां और यूनिट भी कालेधन की उत्पत्ति और संचलन के महत्वपूर्ण क्षेत्र हैं। कई लघु उत्पादन यूनिट अवैध हैं और जिनकी उत्पादन गतिविधियों को कभी भी रिपोर्ट नहीं किया जाता है। सभी संबंधित गतिविधियां नकद में होती हैं। गुप्त रूप से केंद्रीय उत्पाद की पंजीकृत यूनिटों से वस्तुओं का हटाना और असंगठित क्षेत्र में वस्तुओं का उत्पादन और वितरण घरेलू स्तर पर काले धन की उत्पत्ति का एक अन्य स्रोत है और इसका परिणाम कर अपवंचन होता है। सैनवैट (सी.ई.एन.वी.ए.टी.) का दुरुपयोग एक अन्य मुख्य क्षेत्र है जो बहुत बड़े कर अपवंचन और वस्तुओं के अवैध संचलन और मिथ्या बीजकों के निर्माण का कारण है।
- 3.41 सेवा कर का अपवंचन और सेवा क्षेत्र के धन की उत्पत्ति उसका संचलन एक ऐसा क्षेत्र है जिसकी विस्तार से जांच किए जाने की आवश्यकता है। अधिकतर सेवाओं का भुगतान अभी नकद में किया जाता है और ऐसे भुगतानों का कोई हिसाब नहीं होता है और ऐसी सेवाओं की व्यवस्था के लिए कोई बिल जारी नहीं किया जाता है, जिससे 'काले' धन की उत्पत्ति और संचलन को बढ़ावा मिलता है। ऐसे मामलों में शामिल 'काले' धन की मात्रा बड़ी होने की उम्मीद है क्योंकि ऐसे सेवादाताओं और उनके उपभोक्ताओं की संख्या बहुत अधिक है। उदाहरणार्थ, अधिकतर ब्यूटी पार्लरों और हेयर कटिंग सेलून उनके द्वारा उपलब्ध करवाई गई सेवाओं के लिए कोई बिल नहीं बनाते हैं। इसके अलावा, अधिकतर ऐसी सेवाएं असंगठित क्षेत्र में हैं। उन मामलों में जहां सेवा कर के भुगतान के बारे में क्रेडिट का दावा नहीं किया जा सकता है; वहां सेवादाता और उपभोक्ता सेवा उपलब्ध कराने के लिए वास्तविक अदा की राशि को छिपाने के लिए सहमत हो जाते हैं। अतः ऐसे लेन-देनों में बिल के ऊपर और अतिरिक्त बनी राशि 'काला' धन है। उदाहरणार्थ, कोई आर्किटैक्ट किसी बिल्डर के साथ ऐसी व्यवस्था कर सकता है।

#### एन.पी.ओ. सेक्टर

- 3.42 आयकर अधिनियम की धाराओं 10(21), 10(23 सी) एवं 11 के अंतर्गत कर छूट के प्रावधानों का दुरुपयोग और विशेषकर धाराओं 35 और 80जी के अंतर्गत कटौतियों के दावों में जोड़-तोड़ काले धन की उत्पत्ति के स्रोतों में से हैं। भारत वित्तीय कार्रवाई दल (एफ.ए.टी.एफ.) का एक सदस्य है जो एक अंतर सरकारी संगठन है जो मनी लॉन्ड्रिंग और आतंकवाद के वित्त पोषण के विरुद्ध विश्वव्यापी वित्तीय प्रणाली की सुरक्षा के लिए नीतियां विकसित करता है और उन्हें प्रोत्साहित करता है। वित्तीय कार्रवाई कार्यदल (एफ.ए.टी.एफ.) के मुख्य केंद्रित कार्रवाई का एक क्षेत्र लाभ-निरपेक्ष संगठन क्षेत्र को धन शोधन और आतंकी वित्त पोषण के दुरुपयोग और जोखिम से बचाव करना है। वित्त मंत्रालय के अधीन गठित एन.पी.ओ. मूल्यांकन समिति ने एन.पी.ओ. क्षेत्र के मौजूदा नियंत्रण और विधायी तंत्र की समीक्षा की और सुधार के लिए कई उपाय सुझाए।

#### सहभागिता नोट

- 3.43 सहभागिता नोट भारतीय प्रतिभूतियों के विरुद्ध विदेशी संस्थागत निवेशक/ उनके एसोसिएट्स या उसके उपखाताधारी द्वारा जारी एक व्युत्पत्ति वाला दस्तावेज है। पी.एन. विदेशी निवेशकों में लोकप्रिय है

क्योंकि ये भारत में बिना अधिक लागत और समय की पाबंदियों के भारतीय बाज़ार में निवेश पर इन निवेशकों को लाभ कमाने का अवसर देते हैं। दस्तावेज़ों का भारतीय प्रतिभूति और विनियम बोर्ड की क्षेत्र की निगरानी से बाहर विदेशों में लेन-देन किया जाता है जिससे इन दस्तावेज़ों में निवेश किए गए

21

फंडों की प्रकृति और लाभकारी स्वामित्व के बारे में, कई आशंकाएं उठती हैं। पी.एन. के जरिए मार्किट में आने वाले कुछ धन के बारे में यह चिंता व्यक्त की गई है कि यह एफ.आई.आई. निवेश के रूप में छिपा बेहिसाब धन हो सकता है। सेबी यह सुनिश्चित करने के लिए कदम उठा रही है कि पी.एन. को काले धन या आतंकी फंडिंग के रास्ते के रूप में न प्रयोग किया जाए। सेबी विनियमनों के अनुसार पी.एन. केवल उन्हीं संगठनों को जारी किये जा सकते हैं जो अपने संस्थान निगमन वाले देशों के समुचित नियामक द्वारा नियंत्रित किए जाते हैं और 'अपने ग्राहक को जाने' मानक के अधीन अनुपालन करते हों। एफ.आई.आई. से यह अपेक्षित है कि वे घोषित करें कि पी.एन. भारतीय निवासियों या अनिवासियों को जारी नहीं किए गए हैं। पी.एन. जारी करने वाले संगठनों को सेबी को मासिक रिपोर्ट प्रस्तुत करनी अपेक्षित है जिसमें अंशदाताओं का विवरण और पी.एन. में दिखाई गई प्रतिभूतियों का विवरण हो। यद्यपि पी.एन. जारी करने वाली एफ.आई.आई. से मांगी गई सूचना नियमित रूप से प्रस्तुत की जा रही है, सेबी द्वारा सौंपी गई रिपोर्टिंग अपेक्षाएं वर्तमान में इन लिखतों के अंतिम हितकारी मालिकों का विवरण प्राप्त नहीं करती हैं।

## IV. भारत में तथा विदेशों में काले धन की मात्रा

### काले धन की मात्रा आंकने के लिए विविध तरीके

- 4.1 काले धन की मात्रा आंकने के लिए विविध उपागमों अथवा तरीकों में कोई एकमत समानता नहीं है, न ही इसके आंकलन में अचूकता सिद्ध की जा सकती है। इसका प्रमुख कारण यह है कि 'काली' अर्थव्यवस्था प्रतिच्छाया के रूप में अपना अस्तित्व रखती है। अतः काले धन की मात्रा का अनुमान परोक्ष रूप से ही लगाया जा सकता है, जिसके फलस्वरूप विभिन्न अनुमानों में इसकी दर्शाई गई राशि में व्यापक भिन्नता है। "प्रतिच्छाया" अर्थव्यवस्था का पृथक अस्तित्व नहीं है, और 'समानांतर' अर्थव्यवस्था, मुख्य अर्थव्यवस्था साथ घुली मिली अवस्था में है। इसके आंकलन के लिए अपनाए गए विभिन्न तरीकों की अपनी-अपनी विशिष्ट बाध्यताएं हैं।
- 4.2 एक तरीका 'इनपुट'/'आउटपुट' विधि है। अतः जहां हमें इनपुट-आउटपुट का अनुपात पता है, वहां हम आउटपुट का अनुमान लगा सकते हैं। इस तरीके में सही आउटपुट की गणना के लिए इनपुट के साथ इस अनुपात का प्रयोग किया जाता है। इसका मिलान घोषित आउटपुट से करने पर, वास्तविक आउटपुट तथा घोषित आउटपुट का अंतर, 'प्रतिच्छाया' अर्थव्यवस्था की अघोषित आउटपुट को दर्शाता है। आंकलन का यह तरीका बहुत सरल प्रतीत होता है, परंतु यद्यपि इस तरीके को उद्योग क्षेत्र में अधिक उपयुक्तता के साथ लागू किया जा सकता है फिर भी यह तरीका तेजी से बदलते हुए तकनीकी परिवर्तनों को, जिनसे इनपुट-आउटपुट अनुपात में भी परिवर्तन हो सकते हैं; को संज्ञान में नहीं लेता है। यह तरीका उन देशों के लिए भी समुचित नहीं है, जिनकी अर्थव्यवस्था का तृतीय क्षेत्र, प्राथमिक तथा गौण क्षेत्रों से अधिक गति से प्रगति करता है।
- 4.3 एक और तरीका - जिसे अर्थशास्त्रियों द्वारा अपनाया गया है, इस तथ्य पर आधारित है कि 'काली' तथा 'सफेद' दोनों प्रकार की अर्थव्यवस्थाओं में आय के संचार के लिए धन की आवश्यकता होती है। चूंकि अधिकारिक अर्थव्यवस्था ज्ञात है, इस राशि तथा संचरित राशि के अंतर को संचरित 'काले' धन की राशि माना जा सकता है। एक मॉडल में, धन की गति (अर्थात् एक वर्ष में राशि कितनी बार संचालित हुई) से हमें वार्षिक संचालित आय का पता चलता है। इस आय की, राष्ट्रीय लेखा प्रणाली (नेशनल एकाउंटिंग सिस्टम) में दर्ज आय से तुलना करने पर हमें, इस प्रणाली में दर्ज न हुई आय का पता चलता है, जो उत्पन्न 'काला' धन है। ऐसी मान्यता कि एन.ए.एस. में दर्शाया गया धन, वैध धनराशि है, सदैव ठीक नहीं होती। सभी प्रकार की वह आय, जिन्हें एन.ए.एस. में दर्ज न किया जा सका हो, सदैव 'काला' धन नहीं होता। उदाहरणतः विस्तृत गैर-संगठित क्षेत्र की आय।
- 4.4 सर्वे प्रणाली एक अन्य तरीका है जिसमें सैंपल सर्वे किए जाते हैं। यह सर्वे किसी प्रतिनिधि सैंपल की खपत संरचना पर हो सकता है, जिसकी फिर पूरे देश की कुल खपत से तुलना की जा सकती है। कभी-कभी ऐसे सर्वे किसी सैंपल में प्रचलित गैर कानूनी प्रक्रियाओं की रोकथाम के लिए भी किए जाते हैं। इस तरीके की बाध्यताएं हैं :- वास्तविक रूप से प्रतिनिधित्व करने वाला सैंपल ; पूछे जाने वाले प्रश्नों

का सुस्पष्ट न होना, सैंपल आकार में चुने गए व्यक्तियों द्वारा साक्षात्कार कर्ताओं को सही तथ्य बताना - क्योंकि कोई भी व्यक्ति किसी भी अजनबी के सामने गैर-कानूनी तथ्य स्वीकार नहीं करना चाहता है।

23

- 4.5 एक 'वित्तीय उपागम' विधि भी है; जिसका मूल सिद्धांत है कि कोई भी अर्थव्यवस्था विभिन्न क्षेत्रों से निर्मित होती है, जहां प्रत्येक क्षेत्र की अपनी कार्यपद्धति होती है। प्रत्येक क्षेत्र के योगदान का अलग-अलग मूल्यांकन कर, उनके कुल समेकित योगदान से 'काले' धन की संपूर्ण अर्थव्यवस्था की मात्रा का पता चलता है। परंतु इन क्षेत्रों में 'काले घटक' का पता लगाने की पद्धतियां तथा मान्यताएं, शोधकर्ताओं की अन्तर्निहित आत्मपरकता से ग्रस्त हैं। यह तरीका विभिन्न सर्वेक्षणों में प्रयोग में लाया गया है।

### काले धन का अनुमान

- 4.6 'अवैध' आमदनी की मात्रा का पता लगाने के लिए भारत में विगत में कई प्रयास किए जा चुके हैं। मुख्यतः, अभी तक के अनुमानों में दो पृथक कार्यपद्धतियों को आधार बनाया गया है:-
- (i) कर मुक्त आय की सीमा से अधिक, अवैतनिक आय की मात्रा का पता लगाने के लिए कालदोर पद्धति। प्रत्यक्ष कर जांच समिति (अर्थात् वांछू कमेटी, 1971) ने संशोधनों के साथ इस पद्धति को अपनाते हुए अपनी रिपोर्ट - इंडिया टैक्स रिफार्म (1956) प्रस्तुत की।
  - (ii) 'करेंसी डिपोजिट' अनुपात के आधार पर एडगर एल फीज .पद्धति से लेन देन आय का-परिकलन करना तथा उससे अर्थव्यवस्था में 'अवैध' आय का पता लगाना।

### कालदोर रिपोर्ट

- 4.7 एन. कालदोर ने अपनी रिपोर्ट<sup>18</sup> में, राष्ट्रीय आय को निम्नलिखित वर्गों में बांटते हुए, अवैतनिक आय का अनुमान लगाया :
- (i) मजदूरी व वेतन।
  - (ii) स्व-रोज़गार जनित आय, और
  - (iii) लाभ, ब्याज, किराया-भाड़ा आदि।
- 4.8 सकल घरेलू उत्पाद में से मजदूरी तथा वेतन से हुए अंशदान को घटाते हुए, उन्होंने कुल अवैतनिक आय की संगणना की। कालदोर ने अर्थव्यवस्था के विभिन्न क्षेत्रों के लिए, पूर्वानुमानित अनुपातों के आधार पर छूट की सीमा से अधिक अवैतनिक आय का अनुमान लगाया। कर हेतु निर्धारित कुल अवैतनिक आय का अनुमान लगाने के लिए, प्रत्येक क्षेत्र की वास्तविक रूप में निर्धारित हुई अवैतनिक आय का परिकलन किया गया। छूट की सीमा से अधिक अनुमानित अवैतनिक आय तथा वास्तविक कर निर्धारित हुई अवैतनिक आय के बीच का अंतर, "अवैध" आय की मात्रा को बताता है।

### वांछू समिति का अनुमान

- 4.9 प्रत्यक्ष कर जांच समिति<sup>19</sup> ने कालदोर द्वारा सुझाई गई पद्धति को उचित संशोधनों के साथ अपनाया। इस समिति ने अनुमान लगाया कि वर्ष 1961-62 के लिए अनुमानित कर-योग्य अवैतनिक आय 2,686 करोड़ रुपए थी, जबकि वास्तविक रूप से कर निर्धारित अवैतनिक आय 1,875 करोड़ रुपए थी। अतः कर अपवंचित आय 811 करोड़ रुपए थी। आयकर अधिनियम में दिए गए 'छूट' तथा 'कटौतियों' के प्रावधानों के चलते, उक्त अनुमानित कर-अपवंचित आय की राशि में कुछ समायोजन की गुंजाइश

थी। आवश्यक अमूल-चूल संशोधन करने के बाद वांछू समिति ने पाया कि "वर्ष 1961-62 तथा 1965-66 के

<sup>18</sup> भारतीय कर सुधार (1956)

<sup>19</sup> दूसरा नाम वांछू समिति, रिपोर्ट दिसम्बर, 1971 में प्रस्तुत

लिए कर अपवंचित आय/ (अवैध आमदनी) क्रमशः कदाचित लगभग 700 करोड़ रुपए तथा 1000 करोड़ रुपए रही होगी।" "वर्ष 1961-62 से 1968-69 के दौरान राष्ट्रीय आय में वृद्धि की प्रतिशतता के आधार पर, अनुमान लगाया जा सकता है कि वर्ष 1968-69 में कर अपवंचित आय 1,800 करोड़ रुपए रही होगी।"

### रांगनेकर का अनुमान

4.10 डॉ. डी.के. रांगनेकर, जो वांछू समिति के सदस्य थे, की वांछू समिति द्वारा प्रस्तुत किए गए अनुमानों से मतभिन्नता थी। उनके अनुसार, वर्ष 1961-62 में वांछू समिति द्वारा अनुमानित कर अपवंचित राशि 811 करोड़ रुपए न होकर लगभग 1,150 करोड़ रुपए थी। 1965-66 के लिए वांछू समिति द्वारा अनुमानित 1,000 करोड़ रुपए के मुकाबले यह 2,350 करोड़ रुपए थी। 1968-69 तथा 1969-70 के लिए 'अवैध आय' अनुमानतः क्रमशः 2,833 करोड़ रुपए तथा 3,080 करोड़ रुपए रही।

### चोपड़ा का अनुमान

4.11 जाने-माने अर्थशास्त्री, श्री ओ.पी.चोपड़ा ने "अवैध आमदनी" विषय पर बहुत से लेख<sup>20</sup> लिखे। उन्होंने वर्ष 1960-61 से 1969-70 तक के 17 सालों के लिए बेहिसाब आय (अवैध आमदनी) से संबंधित विभिन्न आकलन प्रस्तुत किए। चोपड़ा की अनुमान पद्धति, वांछू समिति के तरीके से काफी अलग थी, अतः सन् 1973 और उसके पश्चात् जब छूट की सीमा से अधिक आय में बहुत वृद्धि हुई थी दोनों श्रृंखलाओं में बड़ा अन्तर पाया गया। इस पद्धति की मूल भूत मान्यताएं इस प्रकार हैं :-

- (i) केवल अवैतनिक आय ही छुपाई जाती है ;
- (ii) आयकर के अलावा अन्य भी कई प्रकार के करों की चोरी होती है किन्तु अध्ययन केवल आय के उस भाग तक सीमित है जिस पर आयकर लगना है। अतः (क) उत्पाद शुल्क का भुगतान न करने अथवा कम भुगतान करने (ख) बिक्री कर, (ग) सीमा शुल्क, या (घ) गैर कृषि आय को कृषि आय दर्शाने से होने वाले कर अपवंचन को इसमें शामिल नहीं किया गया है।
- (iii) कर प्रशासन की कार्यक्षमता अपरिवर्तित रहती है।
- (iv) छूट की सीमा से अधिक अवैतनिक आय तथा कुल अवैतनिक आय का अनुपात एक समान रहा है ; तथा
- (v) अवैतनिक आय तथा अर्थव्यवस्था के विभिन्न क्षेत्रों से जनित कुल आय का अनुपात एक समान रहता है।

4.12 चोपड़ा द्वारा किए गए अध्ययन का प्रमुख निष्कर्ष यह था कि वर्ष 1973-74 के बाद, बेहिसाब आय तथा निर्धारण योग्य अवैतनिक आय के अनुपात में वृद्धि हुई है ; जबकि, वांछू समिति ने इस अनुपात को अपरिवर्तित माना है। परिणामस्वरूप, वांछू समिति तथा चोपड़ा द्वारा किए गए अनुमानों में वर्ष

1973-74 के बाद के आंकड़ों में बहुत भिन्नता है। चोपड़ा इस अनुमान की भी पुष्टि करते हैं, कि करों की दर अधिक होने से कर अपवंचन के प्रयासों की संभावना अपेक्षाकृत अधिक होती है। उनकी खोज से इस अनुमान को भी बल मिलता है कि महंगाई बढ़ने से बेहिसाब आय में भी वृद्धि होती है। इसके अतिरिक्त उन्होंने एक महत्वपूर्ण बात

20 डब्ल्यू ई पी पत्रिका, वाल्यूम 27, नंबर 17&18, अप्रैल व मई 1982

25

का खुलासा किया है कि बेहिसाब आय (अवैध आमदनी) को वैध आय में परिवर्तित करने के लिए काले धन को गैर कर योग्य कृषि क्षेत्र में लगा दिया जाता है। चोपड़ा के शोध के अनुसार वर्ष 1960-61 में बेहिसाब आय 916 करोड़ रुपए फैक्टर लागत पर सकल घरेलू उत्पाद का 6.5% थी, जो बढ़कर वर्ष 1976-77 में 8,098 करोड़ रुपए (सकल घरेलू उत्पाद का 11.4%) हो गई।

### भारत की 'अवैध' अर्थव्यवस्था पर एन.आई.पी.एफ.पी. द्वारा किया गया अध्ययन

4.13 राष्ट्रीय लोक वित्त तथा नीति संस्थान (एन.आई.पी.एफ.पी.) में डॉ.एस आचार्य के दिशा निर्देश में एक अध्ययन<sup>21</sup> किया गया। इस अध्ययन में 'काले' धन को वह सारा धन माना गया, जो कर योग्य है, परंतु जिसे कर प्राधिकारियों के समक्ष रिपोर्ट नहीं किया गया है। हालांकि अध्ययन में, 'काले' धन की व्यापक परिभाषा देते हुए, इसे अधिक बोधगम्य बनाने के लिए "बेहिसाब आय" कहा गया। समुचित आंकड़ों के अभाव के कारण, इस अध्ययन में "न्यूनतम अनुमान पद्धति" का प्रयोग किया गया, अर्थात् चूंकि अल्पप्रकटीकृत आय का सटीक आंकलन कर पाना संभव नहीं है, इस अध्ययन में विभिन्न संगत क्षेत्रों के लिए अल्प प्रकटीकृत आय की न्यूनतम मात्रा को आधार माना गया है। कई मामलों के लिए, इस अध्ययन में अल्प- प्रकटीकरण का एक एकल आंकड़ा न लेते हुए एक श्रेणी का प्रयोग किया गया है।

4.14 'काली आय' का आकलन तैयार करते हुए इस अध्ययन द्वारा अवैध कार्यों - जैसे तस्करी, कालाबाजारी, रिश्वत लेना, दलाली आदि से उत्पन्न धनराशि को बाहर रखा गया है। काली आय के वैश्विक अनुमान जुटाने के लिए, अध्ययन को निम्नलिखित छः क्षेत्रों तक ही परिसीमित रखा गया है:-

- (i) वस्तुओं अथवा सेवाओं के उत्पादन में भागी होने पर प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप से प्राप्त दलाली की आय।
- (ii) परिसंपत्ति की बिक्री से प्राप्त पूंजी से जनित 'काली आय'।
- (iii) सार्वजनिक क्षेत्र में निश्चित पूंजी निर्माण के अधीन जनित काली आय।
- (iv) निजी कॉर्पोरेट क्षेत्र के संबंध में जनित 'काली' आय।
- (v) निर्यात कार्यों से जनित 'काली' आय तथा
- (vi) निजी क्षेत्र द्वारा आयात से संबंधित कार्यों में अधिक राशि के बिल बनाने से तथा आयात लाइसेंस की बिक्री से जनित 'काली' आय।

4.15 काली आय के विभिन्न हिस्सों का योग करने पर, अध्ययन में 'काले' धन का परिमाण, विभिन्न वर्षों के लिए इस प्रकार पाया गया :-

वर्ष	काले धन के लिए अनुमान (करोड़ रुपयों में)	सकल घरेलू उत्पाद की प्रतिशतता
------	---	----------------------------------

75-76	9958 से 11870	15 से 18 %
80-81	20362 से 23678	18 से 21 %
83-84	31584 से 36584	18 से 21 %

21 यह अध्ययन 1983 में प्रारंभ किया गया तथा इसे मार्च 1985 में संपूर्ण करके प्रस्तुत किया गया।

26

- 4.16 एन.आई.पी.एफ.पी. के अध्ययन के अनुसार - "कारक मूल्यों पर आधारित 1,73,420 करोड़ रुपए के सकल घरेलू उत्पाद में से 36,784/-करोड़ रुपए या पूर्ण आंकड़ा लें तो 37,000/- करोड़ रुपए की जनित अवैध आय थोड़ी अधिक प्रतीत होती है; यद्यपि यह राशि कुल सकल घरेलू उत्पाद का 50% या 100% बताने वाले किसी अत्यधिक अनुमान जैसी न होकर सकल घरेलू उत्पाद का 30% से भी कम है। कमतर अनुमान को लेते हुए हम कुछ आत्मविश्वास के साथ कहेंगे कि 1983-84 में भारतीय अर्थव्यवस्था में काली आय के उत्पत्ति कारक लागत पर सकल घरेलू उत्पाद का 18% या बाज़ार मूल्य पर जी.डी.पी. का 16% से कम नहीं हो सकती।"
- 4.17 एन.आई.पी.एफ.पी. की रिपोर्ट के अनुसार, वर्ष 1980-81 के दौरान 'काली' अर्थव्यवस्था (तस्करी तथा अन्य गैर कानूनी गतिविधियां छोड़कर) का परिमाण, सकल घरेलू उत्पाद का लगभग 20% आंका गया; जबकि श्री सूरज गुप्त, जाने-माने अर्थशास्त्री<sup>22</sup> ने एन.आई.पी.एफ.पी. के अध्ययन में विभिन्न त्रुटिकारक मान्यताओं की ओर ध्यान दिलाया है। उनके अनुसार वर्ष 1980-81 के दौरान ' काला ' धन, कुल सकल घरेलू उत्पाद का 42% था, जबकि 1987-88 के लिए यह सकल घरेलू उत्पाद का 51% था। श्री अरुण कुमार ने अपनी पुस्तक<sup>23</sup> में एन.आई.पी.एफ.पी. के अध्ययन तथा गुप्ता की विधि में कुछ खामियां पाई हैं। उनके अनुमान के अनुसार वर्ष 1990-91 में ' काली ' आय लगभग 35% थी तथा वर्ष 1995-96 में यह 40% थी।
- 4.18 अतः कहा जा सकता है कि हमारी अर्थव्यवस्था में काले धन का एक बहुत बड़ा हिस्सा विद्यमान है, परंतु इस राशि का सटीक आंकलन कर पाना कठिन है।

#### काली अर्थव्यवस्था का अंतर्राष्ट्रीय अनुमान

- 4.19 अर्थशास्त्रियों द्वारा किए गए अध्ययनों में माडलों के बारे में अनुमान लगाये गए हैं अतः इन्हें प्रामाणिक नहीं कहा जा सकता। 'काली' अर्थव्यवस्था प्रतिच्छाया स्वरूप रहती है। चूंकि 'काली' अर्थव्यवस्था 'मुख्य' अर्थव्यवस्था के साथ घुली-मिली अवस्था में रहती है, इसको पहचानने तथा इसका परिमाण जानने के लिए विभिन्न तरीकों का प्रयोग किया गया है; जिनमें से कुछ का विवरण ऊपर दिया गया है। सभी तरीकों की कुछ न कुछ अपनी-अपनी सीमाएं हैं। इस बारे में अभी तक का नवीनतम अधिकारिक अध्ययन वित्त मंत्रालय के आह्वान पर एन.आई.पी.एफ.पी. द्वारा सन् 1985 में किया गया था। सन् 1985 के दशक से पूर्व के अन्य शोधें द्वारा ' काली ' आय से संबंधित आंकड़े एन.आई.पी.एफ.पी. की रिपोर्ट (सारणी - डी-1) में दिए गए हैं तथा वे इन अनुमानों की पारस्परिक भिन्नता को दर्शाते हैं।
- 4.20 ' काली ' प्रतिच्छाया अथवा 'गुप्त' अर्थव्यवस्था से अभिप्राय वह सारी धनराशि अथवा किए गए कार्य हैं, जो वैध अथवा अवैध रूप से अधिकारिक अर्थव्यवस्था से बाहर हों। एक विवादस्पद प्रश्न यह हो सकता है कि विश्व के अन्य देशों की तुलना में भारत की स्थिति क्या है। विश्व के पचास से अधिक देशों में, 'काली' अर्थव्यवस्था उनकी अधिकारिक सकल घरेलू उत्पाद का कम से कम 40% हिस्सा है। यद्यपि

अस्पष्ट आंकड़ों का सटीक रूप से आंकलन कर पाना कठिन है, ऑस्ट्रिया की कैपलर यूनिवर्सिटी ऑफ लिज़ के डॉ फ्रेडरिक स्कनीडर ; जिन्होंने विश्व बैंक के क्लॉडियो मॅन्टनीगरो के साथ मिलकर एक

22 ब्लैक इंकम इन इंडिया, सेज़ पब्लिकेशन (1992, पहला संस्करण)

23 "द ब्लैक इकॉनमी इन इंडिया" (1999, दूसरा संस्करण)

27

रिपोर्ट<sup>24</sup> तैयार की थी, के अनुसार - रिपोर्टों में त्रुटियों की संज्ञानित गुंजाइश 15% है। इस मानक के एक ओर अमेरिका है, जहां 'प्रतिच्छाया' अर्थव्यवस्था, देश की आधिकारिक अर्थव्यवस्था का केवल 9% के बराबर है, तथा दूसरी ओर, प्रतिशतता के हिसाब से आधिकारिक अर्थव्यवस्था की तुलना में सबसे बड़ी 'गुप्त' अर्थव्यवस्था भूतपूर्व सोवियत रिपब्लिक ऑफ जॉर्जिया की है ; जहां 'प्रतिच्छाया' अर्थव्यवस्था लगभग 72.5% है। इस प्रकार की अर्थव्यवस्था का परिमाण जितना अधिक होगा, देश की सरकार के राजस्व की उतनी ही हानि होगी, जिसे कल्याणकारी कामों जैसे - आधारभूत ढांचे को सुदृढ़ करना, आर्थिक विषमताएं दूर करना तथा बेहतर शिक्षण व स्वास्थ्य सेवाओं के लिए प्रयोग किया जा सकता है। एक बाद की रिपोर्ट<sup>25</sup> के अनुसार ग्रीस को 'प्रतिच्छाया' अथवा 'गुप्त' अर्थव्यवस्था, उसकी सकल घरेलू उत्पाद का 31% है। इस रिपोर्ट में एक विशेष बात यह थी कि 1999 से 2007 के दौरान सभी देशों में 'प्रतिच्छाया' अर्थव्यवस्था में बढ़ोतरी हुई है। इसका कारण करों का तथा नियम कानूनों का अधिक बढ़ जाना है। परंतु, पेरू के मामले में, बढ़ता हुआ शहरीकरण तथा बढ़ते व्यापार के कारण 'प्रतिच्छाया' अर्थव्यवस्था में अत्यधिक विस्तार देखा गया। इन रिपोर्टों में स्पष्ट अवैध कार्यों - जैसे - नशीली दवाओं का व्यापार, लूटपाट, अपहरण आदि की आय को सम्मिलित नहीं किया गया था। इसमें केवल, कर चोरी की मंशा से "शासकीय प्राधिकारियों से छुपाए गए बाज़ार के उत्पादों और सेवाओं के वैध उत्पादन" को सम्मिलित किया गया। कर दाता चाहे कुछ भी माने, पर स्कनीडर तथा सह - शोधकर्ताओं के अनुसार, 'प्रतिच्छाया' अर्थव्यवस्था में कार्य न करने की चाहत के लिए न केवल सुव्यवस्थित कर एकत्रण प्रणाली और सरल नियामक अर्थव्यवस्था अपेक्षित है, बल्कि आधिकारिक अर्थव्यवस्था में कार्य करने को और अधिक आकर्षक बनाया जाना भी आवश्यक है तथा जिसके कारण प्रतिच्छाया विश्व में भाग लेने के लिए प्रोत्साहनों में कमी आएगी।

4.21 स्कनीडर ने अपनी रिपोर्ट में डी.वाई.एम.आई.एम.आई.सी. तथा मुद्रा मांग पद्धति के आधार पर विकासशील, उभरते हुए तथा विकसित देशों के लिए 'प्रतिच्छाया' अर्थव्यवस्था के परिमाण का अनुमान लगाया है। वर्ष 1999-00 से 2002-03 तक के लिए 28 एशियाई देशों की 'प्रतिच्छाया' अर्थव्यवस्था व सकल घरेलू उत्पाद के अनुपात में वार्षिक रूप से आंशिक वृद्धि हुई है; फिर भी भारत की 'प्रतिच्छाया' अर्थव्यवस्था का परिमाण इन देशों की 'प्रतिच्छाया' अर्थव्यवस्था की औसत से कम है।

#### भारत से अवैध वित्तीय प्रवाह

4.22 अन्य ध्यान देने योग्य विषय है - स्वतंत्रता उपरांत भारत से 'काले' धन का अवैध रूप से बहिर्गमन। एक ओर तो भारत से काले धन के अवैध रूप से बहिर्गमन पर प्रबल चिंतन हो रहा है ; तथा दूसरी ओर इस बारे में मीडिया के विशेष रूप से ध्यान देने दिए जाने की वजह से इस विषय पर जन-जाग्रति हुई है तथा 'काले' धन के जनन तथा बहिर्गमन को रोकने पर विशेष रूप से चिंता जताई जा रही है। यद्यपि हाल ही में इस बारे में कोई आधिकारिक अध्ययन नहीं हुआ है, फिर भी - ग्लोबल फिर्नेशियल इंटेग्रिटी

सेंटर फॉर इंटरनेशनल पॉलिसी, वांशिंगटन के देव कर के अनुसार स्वतंत्रता के बाद वर्ष 1948 से 2008<sup>26</sup> तक कुल 213.2 बिलियन यू. एस. डॉलर की राशि भारत से बाहर के देशों में भेजी गई, जो

<sup>24</sup> 'शैडो इकॉनामीज़ ऑफ कंट्रीज़ 150'- आगे उद्धृत रिपोर्ट के छपने से पहले प्रकाशित।

<sup>25</sup> फ्रेडरिक स्कनीडर व एंड्रियास ब्यूहन व क्लॉडियो ई मोंटेनीगो, 2010, "शैडो इकॉनामीज़ ऑल ओवर द वर्ल्ड न्यू एसेसमेंट्स फॉर 162, कंट्रीज़ 1909 से 2007 तक," वर्किंग पेपर्स wp - 322, चाईल यूनिवर्सिटी - अर्थशास्त्र विभाग।

<sup>26</sup> एन इंपेरिकल स्टडी आन ट्रान्सफर आफ ब्लैक मनी फ्रम इंडिया 1948 - 2008 - इकोनामिक एवम पालिटिकल वीकली से - देव कर (ई पी डब्ल्यू- अप्रैल 9, 2011- वॉल्यूम X L V | नंबर 15

वर्ष 2008 के अंत तक भारत के सकल घरेलू उत्पाद का 16.6% है। शोधकर्ता ने अपनी शोध के आंकड़ों पर इस बात की भी पुष्टि की कि 1991 के आर्थिक सुधारों के फलस्वरूप तेज गति से आर्थिक वृद्धि हुई है, परंतु इस अत्यधिक तेज आर्थिक वृद्धि के कारण आय का आबंटन समान रूप से नहीं हुआ है। शोधपत्र में इस ओर भी इशारा किया गया है कि सुधारोत्तर काल में द्रुत आर्थिक वृद्धि के साथ-साथ अधिवर्धित अवैध वित्तीय प्रवाह तथा आय आबंटन की स्थिति और दयनीय हुई है। सन् 1991 से मुक्त व्यापार के चलते, सकल घरेलू उत्पाद की तुलना में विदेश व्यापार का परिमाण 10.8% से बढ़कर 21.7% हो गया, जिससे सांख्यिकीय महत्व की मुक्तता तथा व्यापार में अनुचित बिलों का जारी होना प्रदर्शित होता है। शोधपत्र में अनुसरण के आधार पर उन जटिल कारकों जैसे:- सरकारी घाटा, महंगाई व महंगाई संबंधी अपेक्षाएं, संरचनात्मक कारक जैसे बढ़ती हुई व्यापारिक मुक्तता, तेज अर्थव्यवस्था वृद्धि दर, इनका आय आबंटन पर प्रभाव तथा समग्र शासन, की पहचान की गई है जिन्हें समेकित रूप से गुप्त अर्थव्यवस्था का मापक कहा जा सकता है। संबंधित व्यापार मुक्तता के फलस्वरूप इनसे संबंधित और गैर-संबंधित कंपनियों को व्यापारिक लेने-देने के अवैध बिल बनाने के और अधिक मौके मिले हैं, जिससे इस बात की और पुष्टि होती है कि यदि सरकार धन का अवैध निर्यात रोकना चाहती है तो आर्थिक सुधारों तथा व्यापार मुक्तता के साथ-साथ सुदृढ़ कानून व प्रशासन व्यवस्था भी लानी होगी। दूसरे शब्दों में धन के अवैध निर्यात के लिए अंतर्राष्ट्रीय व्यापार का दुरुपयोग नहीं रूकेगा। कर का यह भी कहना है कि विदेशों में छुपा अवैध धन वापिस लाने के लिए यदि एक आम माफी योजना, जिसके तहत चूककर्ताओं के पास एक निर्धारित तारीख तक धन वापिस करने का विकल्प हो, तथा ऐसा न करने पर अत्यधिक जुर्माना तथा सख्त कानूनी कार्रवाई का प्रावधान हो; तो भी यह योजना क्रियान्वित नहीं हो सकेगी। जिन लोगों ने अवैध रूप से काला धन विदेशों में छुपा रखा है; वे इस आम माफी योजना से प्रोत्साहित होकर इस पर अमल करने वाले नहीं हैं; क्योंकि सर्वप्रथम ऐसे लोगों के लिए कर देयता का प्रावधान ही नहीं है। ऐसी अवैध राशि को उजागर करने के लिए किसी एकतरफा सरकारी घोषणा का कोई लाभ नहीं होने वाला है, क्योंकि इस प्रकार की घोषणा से भी मूलभूत परिस्थितियां परिवर्तित नहीं होगी। धनराशि पूर्ववत् अवैध ही रहेगी और उस राशि के अवैध मालिक गुप्त अधिकार क्षेत्र की पूरी सांठ-गांठके साथ, भारतीय अधिकारियों को बिना मालूम हुए उस राशि का प्रयोग देश से बाहर खुले रूप से करते रहेंगे।

#### भारत सरकार द्वारा किया गया अध्ययन (2011)

4.23 भारत सरकार ने, स्वदेश तथा विदेशों में लेखा बाह्य आय धन का जायजा लेने के लिए एक नए अध्ययन किए जाने का आदेश दिया है, जिसमें तीन राष्ट्रीय स्तर की संस्थाओं - एन.आई.पी.एफ.पी.,

एन.आई.एफ.एन. तथा एन.सी.ए.ई.आर. की मदद से काला धन उत्पन्न करने वाले कार्यों और उनका राष्ट्रीय सुरक्षा पर प्रभाव की जानकारी प्राप्त हो सकेगी।

इस शोध के मुख्य विचारणीय विषय इस प्रकार से हैं :-

- i) देश तथा विदेशों में अलेखित (बेहिसाब) आय तथा संपत्ति का अनुमान / सर्वे करना।
- ii) देश के भीतर और बाहर की ऐसी गतिविधियों का प्रोफ़ाइल तैयार करना जो धन शोधन को उत्पन्न करते हैं तथा ऐसी गतिविधियों का राष्ट्रीय सुरक्षा पर इनका प्रभाव।

29

- iii) अर्थव्यवस्था के ऐसे महत्वपूर्ण क्षेत्रों जिनमें अलेखित धन जनित होता है, तथा इसके जनन के कारणों व परिस्थितियों का पता लगाना।
- iv) अलेखित धन राशि अर्जित करने के लिए प्रयुक्त तरीकों तथा उस अलेखित आय को लिखित आय में परिवर्तित करने के लिए प्रयुक्त तरीकों की जांच करना।
- v) अलेखित धन राशि की पहचान तथा उसकी रोकथाम के लिए तथा उक्त अलेखित धन राशि को अर्थव्यवस्था की मुख्यधारा में लाने के लिए तरीके सुझाना।
- vi) भारत से बाहर जमा करवाई गई अलेखित धनराशि को कर के दायरे में लाने के लिए विभिन्न तरीके सुझाना।
- vii) पंजीकृत कोर्पोरेट संस्थाओं द्वारा कर अपवंचन के फलस्वरूप हुई कर हानि के परिमाण का पता लगाना। इस अध्ययन के सितंबर, 2012 तक संपूर्ण हो जाने की अपेक्षा है।

### v. काले धन से निपटने के लिए वर्तमान विधिक प्रावधान व प्रशासनिक प्रणाली

चूंकि काले धन की उत्पत्ति के अनेक स्रोत और स्वरूप हैं ; इस बुराई से निपटने के लिए कोई एक या बहुआयामी कानून निर्धारित नहीं किया जा सकता। अतः, काले धन की उत्पत्ति के विरुद्ध विधिक ढाँचा तथा इसका नियंत्रण - दंड कानूनों, अर्थव्यवस्था संबंधी कानूनों, कर कानूनों, विभिन्न विनियामक तंत्रों तथा सहयोग प्रशासनिक प्रणाली में फैला हुआ है ताकि इन कानूनों और विनियमों को लागू किया जा सके।

#### विधिक प्रावधान

##### 5.1 आयकर अधिनियम, 1961

**धारा 131** : आयकर अधिनियम की धारा 131 के अधीन प्रदत्त शक्तियां, किसी वाद पर विचार करने वाली दीवानी अदालत की सहवर्ती हैं।

आदेश - XI के नियम 12, 14 व 15 के साथ पठित आपराधिक प्रक्रिया संहिता (सी.पी.सी.) की धारा 30 के अनुसार, दीवानी अदालत की शक्तियां निम्नानुसार हैं:-

- (i) खोजबीन तथा निरीक्षण - आदेश XI
- (ii) गवाह को तलब करना तथा हाजिर करवाना - आदेश - XVI
- (iii) किसी गवाह से पूछताछ करने के लिए प्राधिकृत करना - आदेश XXVI (नियम 1 से 8 )

**धारा 132** : केवल कमीशनर स्तर अथवा उससे वरिष्ठ स्तर के अधिकारियों द्वारा ही तलाशी प्राधिकृत की जा सकती है। तलाशी प्राधिकृत करने से पहले कुछ शर्तों का पूरा होना अनिवार्य है। धारा 132 के अधीन शक्तियों में बही-खाते, दस्तावेज़, रोकड़, आभूषण तथा अन्य मूल्यवान वस्तुएं ज़ब्त करने की शक्ति शामिल है तथा उक्त ज़ब्त वस्तुओं को कुछ निर्धारित अवधि के लिए रोके रखा भी जा सकता है।

**धारा 133ए** : लेखा बहियों की जांच, स्टाक मिलान तथा रोकड़ का सत्यापन आदि करने के लिए व्यावसायिक परिसरों का सर्वे करना।

**धारा 133बी** : करदाताओं से सूचना एकत्रित करना।

**धारा 133**: तीसरी पार्टियों से जानकारी प्राप्त करने की शक्ति।

**धारा 136** : निम्नलिखित मामलों में आयकर से संबंधित कार्यवाहियों को न्यायिक कार्यवाही घोषित करना:-

- (i) भारतीय दंड संहिता की धारा 193 :- झूठा अथवा जाली साक्ष्य प्रस्तुत करना।
- (ii) भारतीय दंड संहिता की धारा 196 :- झूठा साक्ष्य प्रयोग करना ।

- (iii) भारतीय दंड संहिता की धारा 228 :- न्यायिक कार्यवाही में लीन किसी सरकारी कर्मचारी का जानबूझ कर अपमान करना अथवा उसके कामकाज में रूकावट उत्पन्न करना ।
- (iv) आपराधिक प्रक्रिया संहिता (सी.पी.सी.) की धारा 195 :- झूठा साक्ष्य प्रस्तुत करने पर, सबूतों के साथ छेड़छाड़ करने पर, साक्ष्य के साथ जालसाज़ी हेतु आपराधिक साज़िश के लिए उकसाना (चूंकि सी.पी.सी. के अध्याय XXVI को छोड़ दिया गया है, अतः शिकायत न्यायिक दंडाधिकारी के समक्ष की जानी है।)

**आयकर अधिनियम, 1961 का अध्याय XXI :-** इस अध्याय में विभिन्न चूकों जैसे - आय छिपाना, सांविधिक नोटिसों का अनुपालन न करना, कर विवरणी दाखिल न करना, विवरणियों पर हस्ताक्षर न करना, लेखा बही अथवा दस्तावेज़ न रखना तथा उन्हें संभाल कर न रखना, स्रोत पर कर कटौती/संग्रहण न करना आदि के लिए विभिन्न दरों पर वित्तीय शास्तियां लगाने का प्रावधान है। इसमें अपवंचित हुए कर की अधिकतम 300% तक की राशि बतौर शास्ति निर्धारित है।

**आयकर अधिनियम, 1961 का अध्याय XXII :-** इसमें विभिन्न अपराधों जैसे - जानबूझ कर कर की चोरी, कर विवरणियां दाखिल न करना अथवा लेखा बहियों/ दस्तावेज़ प्रस्तुत न करना, खातों में जालसाज़ी करना/ शपथपत्र पर गलत बयान देना, कर कटौती न करना और कर जमा न करवाना आदि के लिए मुकदमा चलाए जाने का प्रावधान है। इसके लिए अधिकतम सज़ा जुर्माना सहित सात साल का कठोर कारावास है।

## 5.2 धन कर अधिनियम, 1957

धन कर अधिनियम, 1957 में दिए गए प्रावधान, आयकर अधिनियम 1961 के ऊपर दर्शाए गए विभिन्न प्रावधानों के समकक्ष हैं।

## 5.3 बेनामी लेनदेन (निरोधक) अधिनियम,

- 5.3.1 आयकर अधिनियम के क्रियान्वयन के फलस्वरूप यह पाया गया कि बहुत से लोग, वास्तविक लेन-देन से अपने आप को बचाए रखने के लिए बेनामी लेन-देन करते हैं। बेनामी खरीद किसी अन्य व्यक्ति के नाम खरीदी गई वस्तु है, जो उसकी खरीद के लिए कोई प्रतिफल न देकर केवल अपने नाम का प्रयोग होने देता है; जबकि खरीदी गई वस्तु का वास्तविक नियंत्रण स्वयं खरीददार का ही होता है, जो इसका हितकारी स्वामी होता है। विधि आयोग से बेनामी लेन-देन के मामले तथा तत्संबंधी परिणामों की जांच करने के लिए अनुरोध किया गया। विधि आयोग की 57वीं रिपोर्ट की अनुशंसाओं को लागू करने के लिए, संसद में बेनामी लेन-देन (निरोधक) बिल प्रस्तुत किया गया, जो 5/09/1988 को राष्ट्रपति की स्वीकृति प्राप्त होने पर बेनामी लेन-देन (निरोधक) अधिनियम बना। इस बिल में, अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित प्रावधान हैं : -

- (क) पति अथवा पिता द्वारा पत्नी अथवा अविवाहित बेटियों के लाभ हेतु संपत्ति के अंतरण के मामलों को छोड़कर, इस नए कानून के लागू होने के बाद बेनामी लेन-देन में शामिल होना एक अपराध माना जाएगा।

- (ख) बेनामी रूप से धारित सभी संपत्तियों को प्रस्तावित कानून में निर्धारित नियमों के तहत निहित प्राधिकारी, विधि तथा रीति द्वारा अधिग्रहित किया जा सकेगा। इस अध्यादेश के विभिन्न प्रावधानों के तथा बेनामी लेन-देन के अवैध घोषित होने के फलस्वरूप बिना धन राशि का अनुमान किए, केवल अपने नाम का प्रयोग होने देने के माध्यम से खरीदी गई संपत्ति पर ऐसे बेनामीदार का कोई मालिकाना हक नहीं रहेगा। अतः ऐसा प्रावधान किया गया है कि बेनामी संपत्ति ज़ब्त करने की एवज़ में किसी भी राशि का भुगतान नहीं किया जाएगा।

32

- (ग) भारतीय ट्रस्ट अधिनियम, 1882 की धारा 81 तथा 94 भी निरस्त कर दी जाएंगी।

5.3.2 1988 के अधिनियम के कुछ प्रावधानों को लागू करने के लिए नियम निर्धारित करते समय यह पाया गया कि, उपयुक्त अधिनियम के प्रावधान बेनामी लेन-देन से निपटने के लिए, अन्य बातों के अलावा, निम्न कारणों से सक्षम नहीं थे:-

- (i) ज़ब्त की गई संपत्ति को केंद्र सरकार के निहित करने से संबंधित कोई स्पष्ट प्रावधान नहीं था।
- (ii) उस अधिनियम के तहत की गई कार्यवाही के विरुद्ध, दीवानी न्यायालय में याचिका दायकर करने के अलावा अन्य कोई अपीलीय प्रावधान नहीं था।
- (iii) इसके क्रियान्वयन के लिए प्राधिकारियों को दीवानी न्यायालय के अधिकार नहीं दिए गए थे।

5.3.3 उपर्युक्त के संदर्भ में, बेनामी संपत्ति को धारित करने पर रोक लगाने के लिए, बेनामी संपत्ति के प्रत्युद्धरण व हस्तांतरण के अधिकार पर प्रतिबंध लगाने के लिए तथा धारित बेनामी संपत्ति को ज़ब्त करने हेतु कार्यपद्धति निर्धारित करने के लिए एक व्यापक कानून की आवश्यकता महसूस की गई। अतः बेनामी लेन-देन से निपटने के लिए 1988 के अधिनियम को निरस्त करने की तथा उसके स्थान पर एक नया समग्र कानून लागू करने की आवश्यकता महसूस की गई। अतैव, संसद के समक्ष 2011 में एक नया बिल प्रस्तुत किया गया जो फिलहाल स्थाई समिति के समक्ष समीक्षाधीन है। इस बिल में अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित बातें मुख्यतः शामिल हैं:-

- (i) केवल जीवनसाथी, भाई अथवा बहन अथवा अन्य पूर्वज या वंशज के मामलों में बेनामी लेन-देनों को छोड़कर, यह किसी भी व्यक्ति का बेनामी लेन-देन प्रतिबंधित करता है।
- (ii) इसमें यह प्रावधान है कि बेनामी लेन-देन की माफ़त बनाई गई बेनामी संपत्ति को केंद्र सरकार द्वारा ज़ब्त किया जा सकता है और, बिना कोई मुआवज़ा दिए, ऐसी संपत्ति पूर्ण रूप से केंद्र सरकार के पास निहित रहेगी।
- (iii) यह बेनामीदार को धारित बेनामी संपत्ति के प्रत्युद्धरण के अधिकार से प्रतिबंधित रखेगा।
- (iv) इसमें प्रावधान है कि प्रवर्तक अधिकारी, मंज़ूरकर्ता अधिकारी तथा प्रशासक, इस बिल के प्रावधानों के लिए सक्षम प्राधिकारी होंगे।
- (v) इसमें प्रावधान है कि प्रिवेंशन ऑफ मनी लॉन्ड्रिंग एक्ट - 2002 के अधीन नियुक्त निर्णायक अधिकारी तथा अपीलीय न्यायाधिकरण ही इस बिल के लिए क्रमशः निर्णायक अधिकारी तथा अपीलीय न्यायाधिकरण होंगे।

यदि कोई व्यक्ति निर्णायक अधिकारी के आदेशों से असंतुष्ट है तो वह उन आदेशों के विरुद्ध अपनी अपील अपीलीय प्राधिकरण के समक्ष प्रस्तुत कर सकता है।

- (vi) इसमें प्रावधान है कि यदि कोई पार्टी अपीलीय प्राधिकरण के आदेशों से असंतुष्ट है तो वह उन आदेशों के विरुद्ध किसी भी न्यायिक प्रावधान के सिलसिले में हाई कोर्ट में अपनी अपील दाखिल कर सकती है।
- (vii) यह केंद्र सरकार को प्राधिकृत करता है कि वह हाई कोर्ट के मुख्य न्यायाधीश की सलाह से, इस बिल के प्रयोजन के लिए किसी एक या एक से अधिक सेशन कोर्ट / कोर्टों को विशेष कोर्ट घोषित करें।

33

- (viii) इसमें बेनामी लेन-देन करने तथा उस बिल से संबंधित किसी कार्यवाही के सिलसिले में फर्जी दस्तावेज़ प्रस्तुत करने पर दंड का प्रावधान है।
- (ix) इसमें प्रावधान है कि बेनामी लेन-देन के सिलसिले में किसी न्यायालय (उच्च न्यायालयों को छोड़कर) या प्राधिकरण या प्राधिकारी के समक्ष लंबित किसी मामले को बिल के प्रावधानों के अनुसार अपीलीय प्राधिकरण में स्थानांतरित किया जा सके।
- (x) इसमें मनी लॉन्ड्रिंग निवारक अधिनियम, 2002 में अनुवर्ती संशोधन करने का प्रावधान है।

#### 5.4 विदेशी मुद्रा विनिमय प्रबंध अधिनियम, 2002 (फेमा)<sup>27</sup>

प्रवर्तन निदेशालय, भारत में सामान्य रूप से रह रहे नागरिकों द्वारा मुद्रा विनिमय लेन-देन से संबंधित गड़बड़ियों के विशिष्ट मामलों की फेमा के तहत जांच करता है। भारत में रह रहे नागरिकों द्वारा विदेशों में अनधिकृत रूप से धन रखना फेमा की धारा 4 का उल्लंघन है। फेमा के तहत चलाए जा रहे अभियोग में आरोप सिद्ध होने पर, इस अधिनियम की धारा 13(1) के तहत समुचित दंड दिया जा सकता है। इसके अतिरिक्त दंडित किए जाने के साथ-साथ, फेमा के धारा 13(1) के तहत निर्णायक अधिकारी, विदेशों में जमा धन ज़ब्त करते हुए ऐसी विनिमय संपत्तियां भारत वापिस लाने का भी आदेश दे सकता है। फेमा एक दीवानी कानून है तथा इसके लिए कोई आपराधिक अभियोग नहीं चलाया जा सकता।

#### धन शोधन निवारक अधिनियम (पी.एम.एल.ए.), 2012<sup>28</sup>

- 5.5.1 पी.एम.एल.ए. एक आपराधिक कानून है जो 01.07.2005 से लागू हुआ। इस अधिनियम के अनुसार ऐसे धन शोधन संबंधी कृत्य दण्डनीय हैं, जिन्हें इस अधिनियम में सूचीबद्ध किया गया है। पी.एम.एल.ए. के 28 विभिन्न कानूनों में 156 प्रकार के कृत्यों को अधिसूचित अपराध माना गया है। पी.एम.एल.ए. की धारा 3 में मनी लॉन्ड्रिंग के अपराध को परिभाषित किया गया है। एक बार स्थापित अधिसूचित अपराध से संबंधित मामला दर्ज होने पर, विधि प्रवर्तन एजेंसी द्वारा दर्ज किए गए मामले में अपराधपूर्वक जनित राशि के परिमाण का आंकलन करने के लिए प्रवर्तन निदेशालय पी.एम.एल.ए. के अधीन मामले की जांच प्रारम्भ कर देता है। यदि प्रथमा दृष्टया अपराधपूर्वक धन अर्जन और मनी लॉन्ड्रिंग की पुष्टि होती है तो पी.एम.एल.ए. में संपत्ति ज़ब्त करने (धारा 17) तथा कुर्क करने (धारा 5) का भी प्रावधान है। संपत्ति की ज़बती और कुर्की की कार्रवाई पर निर्णय पी.एम.एल.ए. के अनुसार प्राधिकृत निर्णायक प्राधिकारी ही कर सकेगा (धारा 8)। अधिसूचित अपराध से संबंधित मनी लॉन्ड्रिंग कृत्यों के अभियुक्तों के विरुद्ध पी.एम.एल.ए. की धारा 44 के अनुसार विशेष अदालतों में मुकदमा

चलाया जा सकता है। व्यक्तियों की अदालत द्वारा मनी लॉण्डरिंग का दोषी करार दिए जाने पर पी.एम.एल.ए. की धारा में; कम से कम 3 वर्ष के सश्रम कारावास जिसे 7 वर्षों तक बढ़ाया जा सकता है तथा पांच लाख रुपए के जुर्माने का प्रावधान है। यदि मनी लॉण्डरिंग कृत्य नशीले पदार्थों की तस्करी से संबंधित है तो इस सजा को 10 साल के लिए भी बढ़ाया जा सकता है। अधिसूचित अपराध के लिए कोर्ट द्वारा दोषी पाए जाने पर न्यायिक प्राधिकारी द्वारा समाहित की गई संपत्ति को पी.एम.एल.ए. के तहत ज़ब्त किया जा सकता है (धारा 8)। पी.एम.एल.ए. के अनुसार यदि यह पाया जाता है कि

27

प्रवर्तन निदेशालय से प्राप्त जानकारी

28

प्रवर्तन निदेशालय से प्राप्त जानकारी

34

अपराधपूर्वक अर्जित संपत्ति विदेशों में पड़ी है तो विदेशी प्रशासन के साथ “लेटर ऑफ रिक्वेस्ट” प्रक्रिया के माध्यम से तत्संबंधी प्रमाण जुटाते हुए पारस्परिक विधिक सहायता के माध्यम से ऐसी संपत्ति को भी पुनर्जित किया जा सकता है। पी.एम.एल.ए. के अध्याय IX में विदेशों में जमा/ स्थित परिसंपत्तियों को सीज़, कुर्क तथा ज़ब्त करने के लिए करारकर्ता देशों के साथ पारस्परिक व्यवस्था की कार्य प्रणाली का उल्लेख किया गया है। भारत ने 26 देशों के साथ म्यूचुअल लीगल असिस्टेन्स ट्रीटि (एम.एल.ए.टी.) पर करार किया है तथा मनी लॉण्डरिंग का दोष सिद्ध होने पर पी.एम.एल.ए. के प्रावधानों के चलते भारत सरकार विदेशों में पड़ी/ स्थित अवैध संपत्ति को वापिस लाने में कानूनी रूप से पूरी तरह सक्षम है। साथ ही, दोष सिद्ध होने तक विदेशी प्राधिकारियों से आग्रह किया जा सकता है कि विदेश में पाई गई संपत्ति को उनके द्वारा ज़ब्त कर लिया जाए।

5.5.2 पी.एम.एल.ए. की धारा 12 के अनुसार वित्तीय इकाइयों (जैसे बैंकिंग कंपनी, वित्तीय तथा मध्यस्थता संस्थान) से यह अपेक्षित है कि वे अपने ग्राहकों की पहचान की पुष्टि करें, सारा रिकॉर्ड रखें तथा संदेहास्पद/नकद लेन-देन (एस.टी.आर./ सी.टी.आर.) के बारे में एफ.आई.यू. - आई.एन.डी. को सूचित करें। निदेशक आई.एफ.यू.-आई.एन.डी. को यह अधिकार है कि वे धारा 12 की अवमानना करने वाले वित्तीय संस्थानों के विरुद्ध दण्डात्मक कार्यवाही करें। आई.एफ.यू.-आई.एन.डी., पी.एम.एल.ए. के अधीन प्राप्त जानकारी का मूल्यांकन करते हैं ; तथा उचित मामलों में उपलब्ध जानकारी संबंधित आसूचना/ प्रवर्तन एजेंसियों जैसे केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड, केंद्रीय उत्पाद शुल्क व सीमा शुल्क बोर्ड, प्रवर्तन निदेशालय, स्वापक नियंत्रण ब्यूरो, केंद्रीय अन्वेषण ब्यूरो, आसूचना एजेंसियां तथा वित्त क्षेत्र के नियामकों को अग्रेषित करता है।

5.5.3 यह ध्यान देने योग्य है कि दोनों अधिनियमों - (फेमा और पी.एम.एल.ए.) के तहत केवल सुनिश्चित व्यक्तियों (प्राकृतिक तथा विधिक) के विरुद्ध ही, तथा सुस्पष्ट जानकारी के आधार पर ही कार्यवाही प्रारम्भ की जाती है।

**5.6 सीमा शुल्क तथा स्वापक औषधि एवं मनः प्रभावी पदार्थ (एन.डी.पी.एस.) कानून<sup>29</sup>**

5.6.1 सीमा शुल्क अधिनियम, 1962 में विधिक प्रावधान इस प्रकार से है - धारा 112 (सामान का अवैध आयात करने के लिए दण्ड), धारा 114 (अवैध रूप से सामान का निर्यात का प्रयास करने के लिए दण्ड), धारा 114 ए (शुल्क कम लगाने अथवा न लगाए जाने के लिए दण्ड)। इनके तहत अवैध रूप से आयात/निर्यात किए गए सामान के मूल्य के बराबर की राशि का दण्ड लगाया जा सकता है। धारा 114

ए ए (झूठी और गलत सामग्री का प्रयोग करने पर दंड) अवैध सामान के मूल्य के पाँच गुणा के बराबर की राशि का दंड लगाया जा सकता है।

5.6.2 दण्ड लगाए जाने के साथ- साथ सीमा शुल्क अधिनियम, 1962 का उल्लंघन करने वाले व्यक्ति पर अधिनियम की धारा 132 और धारा 135 के तहत मुकदमा भी चलाया जा सकता है। अधिनियम की धारा 132 के तहत अभियुक्त को दो साल तक के कारावास अथवा अर्थदण्ड अथवा दोनों की सज़ा दी जा सकती है। अधिनियम की धारा 135 के तहत अभियुक्त को सात साल के कारावास की सज़ा दी जा सकती है।

<sup>29</sup> राजस्व आसूचना निदेशालय द्वारा दी गयी जानकारी के अनुसार

35

5.6.3 इसी तरह स्वापक औषधि एवं मनः प्रभावी पदार्थ (एन.डी.पी.एस.) अधिनियम, 1985 की धारा 21 से धारा 32 तक, निषिद्ध माल की मात्रा तथा अपराध की गंभीरता के आधार पर छः महीने से 20 साल के कारावास का सख्त प्रावधान किया गया है। इसके अलावा, अभियुक्त पर 10,000/- रुपए से 2,00,000/- रुपए तक का जुर्माना भी लगाया जा सकता है। अधिनियम की धारा 31 ए के तहत, अपराध की पुनरावृत्ति होने पर अभियुक्त को मृत्युदण्ड भी दिया जा सकता है।

5.6.4 सीमा शुल्क अधिनियम 1962 तथा एन.डी.पी.एस. अधिनियम के अंतर्गत आने वाले अपराध, पी.एम.एल.ए., 2002 के तहत "विधेयात्मक अपराध" हैं। अतः कस्टम अधिनियम 1962 तथा एन.डी.पी.एस. अधिनियम 1985 के प्रावधानों का उल्लंघन करते हुए अर्जित की गई अवैध संपत्ति को पी.एम.एल.ए. 2002 के तहत ज़ब्त व कुर्क किया जा सकता है। ज़बती और दण्ड प्रक्रिया के मौजूदा प्रावधान पर्याप्त हैं; परन्तु समुचित प्रशासनिक संरचना, प्रावधानों के क्रियान्वयन तथा विभिन्न एजेन्सियों के पारस्परिक तालमेल के अभाव के कारण बहुत सी कठिनाइयां होती हैं।

## 5.7 भ्रष्टाचार निरोधक अधिनियम तथा भ्रष्टाचार विरोधी राष्ट्रसंघ अधिसमय (यू.एन.सी.ए.सी.)

5.7.1 भ्रष्टाचार निरोधक अधिनियम 1988 (1988 का 49वां) भ्रष्टाचार को दूर करने से संबंधित नियमों को सुदृढ़ तथा उनमें सुधार करने तथा तत्संबंधी मामलों को लागू किया गया था। यह दिनांक 09 सितम्बर, 1988 से प्रभावी हुआ था। इस अधिनियम के तहत अधिकतम 7 साल के सश्रम कारावास तथा अर्थदण्ड की सज़ा सुनाई जा सकती है। परन्तु यह मादक पदार्थों तथा अपराध की आय शोधित करने जैसे गंभीर वित्तीय अपराधों के लिए अधिकतम 10 साल के कारावास की सज़ा से कम है।

5.7.2 भारत ने पारदेशी संगठित अपराध के विरुद्ध राष्ट्रसंघ सम्मेलन व उसके तीन पूर्वलेख तथा भ्रष्टाचार के विरुद्ध राष्ट्रसंघ समझौते का समर्थन किया है। इस समझौते में भ्रष्टाचार रोकने के लिए, प्रतिरोधक नीतियों व रीतियों के लागूकरण, तत्प्रयोजनार्थ संस्थाओं की स्थापना, जनसेवकों की आचार संहिता लागू करने तथा जन खरीद सहित विभिन्न उपायों पर विस्तृत विचार विमर्श किया गया है। यह कठोर लेखा विधि व लेखा परीक्षा मानकों के माध्यम से जन संपत्ति के प्रबंधन तथा निजी क्षेत्र में पारदर्शिता व उत्तरदायित्व बढ़ाए जाने पर बल देता है। 'मनी लॉन्ड्रिंग' रोकने के उपायों के साथ-साथ न्यायपालिका की स्वायत्ता पाने के भी उपाय सुझाए गए हैं। प्रतिरोधक उपायों के रूप में जनता द्वारा सूचित किए जाने तथा समाज की भागीदारी बढ़ाए जाने को प्रोत्साहित किया गया है। इस समझौते में

सभी सहयोगी देशों से ऐसे न्यायिक व अन्य उपाय अपनाने के लिए कहा गया है जो सभी प्रकार के आपराधिक कृत्यों को सिद्ध कर पाने में सहायक हों। ये इस प्रकार हैं :-

- (i) देशी व विदेशी जन कर्मचारियों तथा अन्तर्राष्ट्रीय जन संगठनों के कर्मचारियों द्वारा भ्रष्टाचार।
- (ii) जन कर्मचारी द्वारा किसी भी प्रकार की जन अथवा निजी संपत्ति का गबन, दुरुपयोग अथवा किसी अन्य प्रकार से पथांतरण।
- iii) प्रभावाधीन व्यापार; और
- (iv) अधिकारों का दुरुपयोग तथा अवैध तरीके से अमीर होना।

36

5.7.3 समझौते में कहा गया है कि निजी क्षेत्र में गबन और भ्रष्टाचार को अपराध माना जाए। अवैध कृत्यों से जनित संपत्ति शोधित करना, चोरी की संपत्ति को संभालना, न्याय प्रक्रिया में बाधा उत्पन्न करना तथा गबन या भ्रष्टाचार में भाग लेना या ऐसी चेष्टा करना, जैसे अन्य कृत्य भी अपराध हैं। यू.एन.सी.ए.सी. का अनुसमर्थन होने के बाद लोक सभा में 25 मार्च, 2011 को "विदेशी जन कर्मचारियों तथा अन्तर्राष्ट्रीय जन संगठनों के कर्मचारियों को रिश्त - प्रतिरोधी बिल, 2011" प्रस्तुत किया गया। यह बिल केंद्र सरकार को अन्य सहयोगी देशों से यह कानून लागू करने संबंधी समझौता करने तथा जांच संबंधी जानकारी के आदान-प्रदान के लिए प्राधिकृत करता है।

## 5.8 राज्यों के कानून

5.8.1 भारत संघ के विभिन्न राज्यों के पास संविधान की अनुसूची II के अनुसार, करों के उद्ग्रहण की मार्फत आर्थिक नियंत्रण तथा दूसरे कुछ औद्योगिक व वाणिज्यिक कामकाज तथा वस्तुओं व सेवाओं के आवागमन पर नियंत्रण के माध्यम से विभिन्न प्रकार के प्राधिकार हैं।

5.8.2 सभी प्रकार की अचल संपत्ति के अन्तरण पर राज्य सरकारों द्वारा स्टाम्प शुल्क लगाया जाता है। चूंकि स्टाम्प शुल्क राज्यों का विषय है, अतः विभिन्न राज्यों में अलग-अलग दर से स्टाम्प शुल्क लिया जाता है। स्टाम्प शुल्क एक अंतरण कर है तथा इसे संपत्ति के अंतरण मूल्य की एक निर्धारित प्रतिशतता दर के हिसाब से लिया जाता है। मुम्बई में यह 4% है जबकि केरल में यह दर 13% है। हरियाणा में यह दर 6% है जबकि उत्तर प्रदेश में 8%। अधिकतर राज्यों में यह दर 6 से 8 % है। मुख्य रूप से सर्किल रेट किसी भी ज़मीन तथा अचल संपत्ति का न्यूनतम मूल्य निर्धारित करते हैं। जब भी संबंधित राज्य सरकार द्वारा नए सर्किल रेट लाए जाते हैं, संबंधित रजिस्ट्रीकर्ता प्राधिकारी उसका संज्ञान लेते हुए किसी भूमि या अचल संपत्ति का पंजीकरण उसी रेट पर करता है। परन्तु, स्टाम्प शुल्क की दरों (जिन्हें अधिक भी माना जाता है) की असमानता तथा इन दरों में अनियमित वृद्धि से राजस्व की हानि तथा अचल संपत्ति में अवैध धनराशि का संग्रहण भी होता है।

5.8.3 आयकर विभाग द्वारा कर्णाटक के खनन उद्योग की हाल ही में की गई जांच में पाया गया कि राज्य सरकार, शायद राजस्व वृद्धि के उद्देश्य से अपंजीकृत व्यापारियों को भी खनिज पदार्थों का व्यापार करने देती है। यह केंद्रीय खदान और खनिज (नियंत्रण व विकास) अधिनियम, 1957 के विरुद्ध है और इससे

अवैध खनन और खनिजों के अनियमित व्यापार को बढ़ावा मिलता है। यह भी सामने आया है कि विभिन्न प्राधिकारियों के पास उपबलब्ध जानकारियों में परस्पर असमानता के साथ-साथ निर्यात और आयात से संबंधित आंकड़ों में भी असमानता है।

## प्रशासनिक प्रणाली

5.9 'काले' धन की उत्पत्ति और उसके परिचालन को रोकने के लिए केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (सी.बी.डी.टी.) प्रमुख एजेंसी है, जो सभी प्रत्यक्ष करों से संबंधित है। केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड तथा उसके आयुक्तालय, एवं निदेशालय जैसे :- अन्वेषण, अंतर्राष्ट्रीय कराधान, मूल्यांतरण, छूट, आसूचना एवं आपराधिक अन्वेषण आदि प्रत्यक्ष कर नियमों के लागूकरण के लिए उत्तरदायी है। केंद्रीय उत्पाद शुल्क एवं सीमा

37

शुल्क (सी.बी.ई.सी.), सीमा शुल्क, उत्पाद शुल्क के सेवा शुल्क; डी.आर.आई., डी.जी.सी.ई.आई. आदि सीमा शुल्क, केंद्रीय उत्पाद शुल्क तथा सेवा शुल्क आदि से संबंधित कानूनों के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी हैं। अन्य संबंधित एजेंसियां हैं - केंद्रीय स्वापक ब्यूरो (सी.बी.एन.) जो मादक पदार्थों के उत्पादन और बिक्री पर नज़र रखता है; प्रवर्तन निदेशालय (ई.डी.) पी.एम.एल.ए. तथा फेमा का लागूकरण सुनिश्चित करता है; केंद्रीय आर्थिक आसूचना ब्यूरो (सी.ई.आई.बी.) को आर्थिक खुफिया जानकारी की समुचित साझेदारी तथा उसका मूल्यांकन करने का कार्य सौंपा गया है और वित्तीय आसूचना इकाई (एफ.आई.यू.-आई.एन.डी.) जो बैंकिंग और वित्तीय क्षेत्र के आंकड़ों को एकत्रित करने और उनका मूल्यांकन करने का कार्य करता है। अन्य केंद्रीय संगठन जैसे गृह मंत्रालय के अधीन मादक पदार्थ नियंत्रण ब्यूरो (एन.सी.बी.), कॉरपोरेट अफेयर्स मंत्रालय के अधीन गंभीर अपराध जांच कार्यालय (एस.एफ.आई.ओ.) तथा कंपनी रजिस्ट्रार कार्यालय तथा नियामक संस्थाएं जैसे आर.बी.आई., सेबी, एफ.एम.सी., आई.आर.डी.ए., ट्राई आदि भी नियामक प्रणाली के गठन और कार्यान्वयन में सहायक हैं ; जिससे काले धन की उत्पत्ति तथा काली अर्थव्यवस्था की बढ़ोतरी पर अंकुश लगाने में सहायता मिलती है। विभिन्न राज्य सरकारों के बिक्री कर विभाग राज्यों में वैट का कार्यान्वयन देखते हैं।

5.10 चिंता के प्रमुख विषयों में से एक श्रमबल की अत्यधिक कमी भी है (सारणी नीचे है); विशेषकर केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड और केंद्रीय उत्पाद शुल्क व सीमा शुल्क में; जो इन महत्वपूर्ण संगठनों के कामकाज पर प्रतिकूल प्रभाव डालती है :-

तालिका<sup>30</sup>

क्रम सं.	एजेंसी का नाम	स्वीकृत	कार्यरत	कमी
1	सी.बी.डी.टी.	57793	42791	15002
2	सी.बी.ई.सी.	69164	55419	13745
3	सी.बी.एन.	1245	777	468
4	ई.डी.	2064	571	1493
5	सी.ई.आई.बी.	113	78	35
6	एफ.आई.यू.	74	28	46

- यह आंकड़े वर्ष 2011 के कार्य निष्पादन बजट के अनुसार नहीं, बल्कि अतिरिक्त श्रमबल स्वीकृत किए जाने के बाद के हैं।

5.11 कानूनों का प्रभावी कार्यान्वयन केवल संबंधित एजेंसियों द्वारा उन कानूनों के एकल कार्यान्वयन में नहीं है, बल्कि विभिन्न एजेंसियों के अंतर-पारस्परिक समन्वय में निहित है; विशेषकर उस स्थिति में जब एक कानून दूसरे कानून पर परस्पर व्याप्त हों तथा एक की प्रशासनिक प्रक्रिया दूसरे की प्रशासनिक पद्धति को प्रभावित करती हो। समन्वय का अभाव और आपसी हितों का मतभेद; दूसरी सबसे बड़ी समस्या है जिसे सुलझाया जाना है। एजेंसियों के पारस्परिक सहयोग का एक अन्य पहलू 'सूचना-साझा' करना भी है। इस मामले पर बहुत से मंचों<sup>31</sup> ने अपना ध्यान दिया है; और यह बात स्वीकार की गई है कि सूचनाओं के आदान-प्रदान को और अधिक व्यावसायिक बनाए जाने की आवश्यकता है। वित्त मंत्रालय का ई.आई.सी. विभिन्न केंद्रीय वित्तीय आसूचना एवं प्रवर्तन एजेंसियों के बीच, सी.ई.आई.बी. और क्षेत्रीय

<sup>30</sup> निष्पादन बजट, 2011

<sup>31</sup> राष्ट्रीय सुरक्षा पुनर्विलोकन 2011, सी ई आई बी की समिति, एन एस सी एस की मार्फत जारी प्रधान मंत्री का पुनर्विलोकन, आदि

वित्तीय आसूचना समितियों (आर.ई.आई.सी.) के माध्यम से आसूचना के आदान-प्रदान पर निगरानी रखता है। हम समझते हैं कि हाल ही में विशेषज्ञों द्वारा सी.ई.आई.बी. की भूमिका का समग्र रूप से पुनर्विलोकन किया गया है तथा केंद्रीय वित्तीय आसूचना आदान-प्रदान प्रणाली को और प्रभावी बनाने के लिए कदम उठाए जा रहे हैं।

5.12 न्यायसंगत कामों से काले धन की उत्पत्ति जैसे :- व्यापार या व्यवसाय से, आय को छिपाने से, अतिरिक्त व्यय दिखाने जैसे कार्यों से अर्थव्यवस्था, कराधार तथा न्याय व्यवस्था कमजोर पड़ती है तथा इससे आर्थिक विषमताएं जन्म लेती हैं। समग्र तथा बेहतर रिपोर्टिंग प्रणाली, बेहतर डाटा खोज तथा उसकी बेहतर समीक्षा से इस कठिनाई से पार पाया जा सकता है। हम जानते हैं कि सी.बी.डी.टी., सी.बी.ई.सी. तथा आई.एफ.यू. ने इस दिशा में काफी प्रगति की है; फिर भी अभी बहुत कुछ किया जाना शेष है।

5.13 केंद्रीय सतर्कता आयोग (सी.वी.सी.) केंद्र सरकार का भ्रष्टाचार निरोधी एक प्रमुख निगरानीकर्ता तंत्र है; जिसके अधीन केंद्रीय अन्वेषण ब्यूरो (सी.बी.आई.) की विभिन्न यूनिटें प्रमुखतः कार्यान्वयन का काम देखती हैं। राज्य सरकारों के कर्मचारियों के मामले में विभिन्न राज्य सरकारों के सतर्कता विभाग/ ब्यूरो भ्रष्टाचार विरोधी अंग हैं। कुछ राज्यों में लोकायुक्त की संस्था भी स्थापित है। इन संस्थाओं के अलावा सी.ए.जी. केंद्र सरकार तथा केंद्र सरकार के उपक्रमों से हुई भूलचूक को उजागर करता है तथा राज्यों के महालेखाकार (ए.जी.) राज्यों तथा उसके संगठनों के लिए यही भूमिका निभाते हैं। हाल ही में, सी. एण्ड ए.जी. अति सक्रिय हो गई है जिसके परिणामस्वरूप जनक्षेत्र के बहुत से घोटाले उजागर हुए हैं। परन्तु, सत्य तो यही है कि यद्यपि सी. एण्ड ए.जी. तथा राज्य ए.जी. वर्षों से कार्य करते आ रहे हैं; फिर भी जन व्यय में होने वाली अनियमितताएं बेरोकटोक अभी भी जारी हैं। भ्रष्टाचार के विरुद्ध दोनों - निरीक्षण तथा प्रवर्तन प्रणाली को और सुदृढ़ किए जाने की आवश्यकता है।



## 6. काले धन से निजात पाने के उपाय

6. काले धन के मुद्दे के दो पक्ष हैं - पहला उसकी उत्पत्ति और दूसरा उस काले धन की खपत और प्रयोग जिसमें काले धन की लॉन्ड्रिंग के ज़रिए मुख्य धारा अर्थव्यवस्था में वापसी शामिल है। इस समस्या को सुलझाने के लिए इन दोनों पक्षों को ध्यान में रखना होगा। जहां तक अपराध या भ्रष्टाचार के माध्यम से काले धन की उत्पत्ति का प्रश्न है, इसका निवारण केवल कानूनी या दण्डात्मक कार्यवाही में ही निहित नहीं है बल्कि इससे अधिक गहरे सामाजिक व आर्थिक उपायों का पता लगाने में निहित है। हमने इनमें से कुछ पहलुओं को छुआ है। फिर भी, न्याययुक्त कार्यों से जनित काले धन पर विस्तारपूर्वक विचार हुआ है और हमने इस संबंध में बहुत से उपाय भी सुझाए हैं। साथ ही, काले धन की खपत तथा लॉन्ड्रिंग को यदि कुशलतापूर्वक नियंत्रित किया जाए तो काले धन की उत्पत्ति तथा संपोषण को जड़ से मिटाया जा सकता है। हालांकि विशेष रूप से 'काले' धन और 'काली' अर्थव्यवस्था से निपटने के लिए किसी नए कानून की आवश्यकता नहीं है, फिर भी, तेज़ी से बदलती आर्थिक तस्वीर के मद्देनज़र, संबंधित प्रशासनिक मंत्रालयों द्वारा मौजूदा कानूनों को ही समग्र रूप से पुनर्विलोकित किए जाने तथा उल्लंघनों से संबंधित प्रावधानों को कड़ा किए जाने की आवश्यकता है।

### काले धन से निपटने के लिए रणनीति

समिति ने 'काले धन' की समस्या से निपटने के लिए निम्नलिखित रणनीति तैयार की है :-

- \* काले धन की उत्पत्ति की रोकथाम
- \* काले धन के प्रयोग को हतोत्साहित करना।
- \* काले धन का पता लगाने की कुशल व्यवस्था।
- \* कुशल जांच तथा न्यायिक प्रक्रिया।
- \* अन्य उपाय।

### **काले धन की उत्पत्ति की रोकथाम**

- 6.1 भारत को स्वीकृतियां/परमिट, एकल खिड़की सेवाएं प्रदान करने के लिए यथासंभव पारदर्शी, पाबंद और सुनियोजित व्यवस्था तथा सुचारू विधिक प्रणाली मुहैया करवानी होगी। सरकार द्वारा जनता को इलेक्ट्रॉनिक माध्यम द्वारा मुहैया करवाए जाने वाली सेवाओं में पारदर्शिता, कार्यकुशलता, उत्तरदायित्व, सुलभ्यता तथा विश्वसनीयता सुनिश्चित करने के लिए दिसम्बर 2011 में संसद के समक्ष "इलेक्ट्रॉनिक डिलीवरी ऑफ सर्विसिज़ बिल, 2011" प्रस्तुत किया गया।
- 6.2 काले धन जैसी व्यापक समस्या को नैतिक, सामाजिक-आर्थिक तथा प्रशासनिक स्तर पर निपटाया जाना अपेक्षित है। नैतिक स्तर पर, स्कूली शिक्षा में नैतिक मूल्यों/ नैतिक शिक्षा पर अधिक ध्यान दिया जाना आवश्यक है, विशेष रूप से कर अपवंचन तथा काले धन से होने वाली हानियों के बारे में बताया जाना अपेक्षित है। सामाजिक-आर्थिक स्तर के लिए जन-योजना में अत्यधिक/अनावश्यक खपत/ खर्चों पर रोक लगाए जाने तथा बचत, मितव्ययता और सादगी को प्रोत्साहित किए जाने तथा गरीब और अमीर की दूरी को कम किए जाने पर बल दिया जाना चाहिए।

- 6.3 सरकार जन खरीद कानून को भी विधिक रूप देने के बारे में विचार कर रही है। पब्लिक प्रोक्योरमेंट बिल, 2012 का ध्येय सभी मंत्रालयों तथा केंद्र सरकार के विभागों द्वारा की गई जन-खरीद को नियंत्रित करना है। इसका लक्ष्य जन-खरीद प्रक्रिया में पारदर्शिता, सभी निविदादाताओं के प्रति समानता, प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देना है तथा जन खरीद प्रक्रियाओं में दक्षता और किफायत बरतना है।
- 6.4 प्राकृतिक तथा मानव-जनित संसाधनों के पारदर्शी एवं सक्षम आबंटन हेतु समग्र नियमों तथा शिकायत निपटान (विशेषकर दुर्लभ संसाधन जैसे- भूमि, खनिज, वन, टेलिफोन आदि से संबंधित शिकायतों के निपटान) के लिए ऑम्बड्समैन के रूप में निगरानी व्यवस्था अग्रता के आधार पर स्थापित किए जाने की आवश्यकता है।
- 6.5 जन-कल्याण से जुड़ी योजनाएं जिनमें विभिन्न कार्यक्रमों के अंतर्गत अत्यधिक मात्रा में जनता के पैसे का व्यय भी होता है, कथित रूप से हेर-फेर तथा चोरी की संभावनाओं से ग्रसित होती हैं। लाभार्थियों के खाते में सीधे पैसे जमा करवाना एक हल हो सकता है क्योंकि इससे हाजिरी पंजी की फर्जी प्रविष्टियों पर रोक लगती है। यद्यपि कुछ प्रयास जैसे कि विशिष्ट पहचान पत्र (यू.आई.डी.) और सब्सिडी के सीधे अन्तरण किए जाने से कुछ सीमा तक कुछ क्षेत्रों में चोरी रोकी जा सकती है, फिर भी अन्य क्षेत्रों में इस समस्या को अलग तरीके से सुलझाया जा सकेगा। अतः सभी सामाजिक क्षेत्र की योजनाओं, जिनमें लाभार्थियों के बैंक खातों में सीधा पैसा जमा नहीं करवाया जाता, ऐसी योजनाओं के लिए जिला/ फील्ड स्तर पर सोशल ऑडिट को अनिवार्य कर दिया जाए। इसके बाद मुख्यालय स्तर पर ए.जी. ऑडिट किया जाए। हम यह भी सिफारिश करते हैं कि प्रायोजक मंत्रालय/ विभाग/ एजेंसियों की टीम इनका औचक निरीक्षण करे और जननिधि का समाज कल्याण योजनाओं के लिए समुचित व्यय सुनिश्चित करे।
- 6.6 सभी कानून प्रवर्तक एजेंसियां जो वित्तीय अपराधों से ताल्लुक रखती हैं; के लिए एक विशेष प्रशिक्षण केंद्र होना चाहिए, क्योंकि ऐसे मामले सुलझाने के लिए विशेष निपुणता की आवश्यकता होती है। हाल ही में, सी.बी.डी.टी. के एक शिष्टदल ने अमेरिका जाकर फ़ैडरल लॉ इन्फोर्समेंट ट्रेनिंग सेंटर (एफ.एल.ई.टी.सी.), ब्रनस्विक जी.ए. की प्रशिक्षण प्रणाली पर अध्ययन किया। यू.एस.ए. की एफ.एल.ई.टी.सी. के अनुरूप ही वित्तीय अपराधों की जांच से संबंधित प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए एक बहुविषयक प्रशिक्षण संस्थान की स्थापना की जानी चाहिए।
- 6.7 कुछेक व्यावसायिक रूप से प्रबंधित कंपनियों को छोड़कर निजी क्षेत्र में निगरानी केवल नाममात्र की ही है। प्रमुख रूप से इसमें स्व-नियंत्रण तथा कंपनी कानून और आयकर कानून के तहत लेखा-परीक्षा का ही प्रावधान है। सत्यम मामले से यह बात स्पष्ट रूप से सामने आई है कि व्यावसायिक रूप से संचालित कंपनियों की व्यावसायिक लेखा परीक्षा भी व्यर्थ सिद्ध हो सकती है। अतः हमारा मत है कि दोहरे लेखा परीक्षा के स्थान पर कंपनी कानून तथा कर कानून दोनों के लिए ही एकल लेखा परीक्षा होनी चाहिए तथा लेखा परीक्षा को प्रबंधन और व्यापार संचालन से पृथक रखा जाना चाहिए। अतः हम सिफारिश करते हैं कि भारत सरकार (कंपनी कानून/आयकर कानून के तहत) एक नियामक स्थापित करे तथा विभिन्न ग्रेडों के लेखा परीक्षकों का पैल बनाए और उन्हें रोटेशन के आधार पर तथा अधिकतम दो वर्षों के लिए विभिन्न प्राइवेट सेक्टर फर्म (उनकी श्रेणी और भुगतान शक्ति के हिसाब से) आबंटित करे।

- 6.8 राष्ट्रीय स्तर की जी.एस.टी. व्यवस्था को अग्रता के आधार पर लागू किया जाना चाहिए क्योंकि इसके लागू होने के परिणामस्वरूप, कुछ राज्य सरकारों के अपेक्षित घाटों की पूर्ति से कहीं अधिक संसाधन जुटाए जा सकेंगे।
- 6.9 वर्तमान में किसी भी सरकारी एजेंसी के पास एन.पी.ओ. की संपूर्ण सूची नहीं है। इस क्षेत्र से संबंधित सर्वाधिक डाटाबेस सी.बी.डी.टी. के पास उपलब्ध है। अन्य एजेंसियों जैसे एम.एच.ए., सी.ई.आई.बी. आदि के पास भी कुछ डाटा हो सकता है। यह वांछनीय है कि इस संबंध में सी.बी.डी.टी. एक केंद्रित एजेंसी के रूप में कार्य करेगा जिसके पास सभी एन.पी.ओ. पंजीकृत होंगे तथा उन्हें एक विशिष्ट नंबर आबंटित किया जाएगा। यह इस क्षेत्र के संभावित अवांछित कृत्यों में दुरुपयोग के परिप्रेक्ष्य में सरकार द्वारा लिए गए फैसले के अनुरूप होगा। एन.पी.ओ.सेक्टर असेसमेण्ट कमेटी, जो अन्तर मंत्रालयी संगठन है, की ओर से कुछ सुझाव दिए गए हैं; जिन्हें स्वीकार कर लिया जाना चाहिए तथा आयकर महानिदेशालय (छूट) को श्रमशक्ति, इंफ्रास्ट्रक्चर और सामर्थ्य संवर्धन के दृष्टिकोण से और सुदृढ़ किया जाना चाहिए।
- 6.10 फॉरन कंट्रीब्यूशन रेगुलेशन एक्ट (एफ.सी.आर.ए.) के तहत आयकर महानिदेशालय (छूट) तथा अन्य प्रवर्तन एजेंसियों के बीच प्रत्येक पल के अद्यतन डाटा का आदान-प्रदान किया जाना चाहिए और समन्वय होना चाहिए। आयकर अधिनियम के तहत धर्मार्थ प्रयोजनों के लिए धारा 12 एए के तहत पंजीकरण तथा धारा 10 (23 सी)/ 10 (21)/ 35/ 80 जी के तहत अनुमोदन, अंतर्राष्ट्रीय स्तर की उत्तम पद्धतियों के अनुरूप ही होने चाहिए। इस प्रयोजन के लिए आयकर विभाग को एन.पी.ओ. से संबंधित कर प्रशासन के बेहतर नियंत्रण और प्रभावी निगरानी के लिए एक कार्यप्रणाली विकसित करनी चाहिए जिसमें पंजीकरण और अनुमोदन देने की वर्तमान पद्धति को सुधारते हुए एक पैन-संबंधी, सिस्टम जनित विशेष नंबर दिया जाए और रिटर्न जमा करवाते समय इस नंबर का उल्लेख किया जाना आवश्यक हो तथा वर्तमान टैक्स विवरणी के फार्मों में समुचित बदलाव लाए जाएं। इससे फ़र्जी दावों की संख्या कम होगी और एन.पी.ओ. का वास्तविक डाटा विकसित करने में सहायता मिलेगी।
- 6.11 जन तथा निजी कार्यालयों की उत्तरदायिता को और बढ़ाया जाना चाहिए। चूंकि हमें यहां प्रमुख रूप से सरकारी क्षेत्र की उत्तरदायिता से सरोकार है, हम सिफारिश करते हैं कि वर्तमान में लागू किए गए अच्छे कार्यों जैसे वित्तीय उत्तरदायिता एवं बजट प्रबंधन अधिनियम (एफ.आर.बी.एम.) तथा आउटपुट बजट आदि के साथ-साथ विचाराधीन परफार्मेंस लिंकड एप्रेज़ल सिस्टम ऑफ अवॉर्ड्स एण्ड पनिशमेण्ट को तत्काल लागू किया जाना चाहिए।
- 6.12 हाल ही में आयकर विभाग द्वारा कर्णाटक में खदान उद्योग की जाँच करने पर यह तथ्य सामने आया कि राज्य कानून अपंजीकृत व्यापारियों को खनिज का व्यापार करने की अनुमति दे रहा है, संभवतः ऐसा राजस्व बढ़ाने के लिए किया जा रहा है। यह केंद्रीय खदान एवं खनिज (विनियम एवं विकास) अधिनियम, 1957 के विपरीत है और जिससे खनिज में गैर कानूनी खनन तथा अनियंत्रित व्यापार को प्रोत्साहन मिलता है। इस परिस्थिति का तत्काल उपचार किया जाने तथा खनन की लाइसेंसिंग एवं विनियमन संबंधी सभी कानूनों की भलीभांति समीक्षा की जानी आवश्यक है। यह तथ्य भी प्रकाश में आया कि निर्यात एवं आन्तरिक प्रतिप्रेषण के साथ-साथ विभिन्न प्राधिकारियों के पास उपलब्ध जानकारियों के बीच भी बेमेलता थी। गैर पंजीकृत व्यापारियों के मामलों में केंद्र तथा राज्य के कानूनों

की विसंगति को तत्काल ही समाप्त किया जाना चाहिए।

### **काले धन के प्रयोग को हतोत्साहित करना**

- 6.13 नकद धारण तथा अन्तरण के विनियमन विशेषतया निजी प्रयोग के लिए नकद धन को सीमित करने तथा निर्धारित अवधि से अधिक रखे गए नकद को जब्त करने संबंधी प्रावधानों को सम्मिलित करने हेतु सरकार वर्तमान कानूनों (द कॉयनएज एक्ट 2011, भारतीय रिज़र्व बैंक अधिनियम 1934, फेमा, आई.पी.सी. सी.पी.सी. आदि) में संशोधन किए जाने अथवा नए कानून लाने पर विचार कर सकती है। ऐसा करने से विभिन्न न्यायालयों द्वारा जताई गई चिंता तथा साथ ही चुनावों के दौरान हो रहे धन के दुरुपयोग को भी कम करने के भारतीय चुनाव आयोग की चिंता को हल किया जा सकेगा।
- 6.14 अचल सम्पत्तियों संबंधी लेने-देन में काले धन के तत्व को कम करने के लिए आयकर कानून में प्रशासनिक जटिलताओं को घटाने तथा सरलता से अनुपालन को बढ़ाने संबंधी बातों को ध्यान में रखते हुए अनापत्ति प्रमाणपत्र (एन.ओ.सी.) के लिए प्रावधान लाया जाना चाहिए ताकि उचित एवं एकसमान डाटाबेस तैयार हो और एक सही राष्ट्र स्तरीय विनियमन को लागू किया जा सके। नयी व्यवस्था पूर्णतया कम्प्यूटर आधारित होना चाहिए जिससे करदाता एवं कर प्राधिकारी कम से कम आमने-सामने हों तथा पूर्व निर्धारित पैरामीटर एवं मानक प्रचलन प्रक्रिया के आधार पर आयकर विभाग के जांच तंत्र के अन्तर्गत एक समर्पित इकाई द्वारा लागू किया जाए। विनिर्दिष्ट अवधि में जारी किया गया इलैक्ट्रॉनिक अनापत्ति प्रमाण-पत्र भी एक कर बेबाकी प्रमाण-पत्र के तौर पर काम करेगा।
- 6.15 लेखा मानक सं. 7 को आई.सी.ए.आई. द्वारा संशोधित किया जाना चाहिए ताकि उन्हें रियल एस्टेट डेवलेपर्स पर भी लागू किया जा सके। ए.एस.-7 तथा ए.एस.-9 को आयकर अधिनियम, 1961 के अन्तर्गत अधिसूचित किया जाना चाहिए।
- 6.16 कृषि आयकर लगाने के मामले में राज्यों के बीच एकरूपता नहीं है। देश के सकल घरेलू उत्पाद का लगभग 14 प्रतिशत<sup>32</sup> कृषि से है। दावों का बिना सत्यापन किए आयकर के उद्देश्य से कृषि आय का लाभ देने से वित्तीय व्यवस्था में कृषि आय के रूप में काले धन के आने का मार्ग खुल जाता है। राज्य सरकारें कम्प्यूटरीकृत प्रोसेसिंग तथा सत्यापन की सुविधा से कृषि आय कर की उगाही पर विचार कर सकती हैं। इससे जहां एक ओर राज्य सरकारों का राजस्व बढ़ेगा वहीं दूसरी ओर कृषि आय के क्षेत्र में काले धन के प्रवाह पर रोक लगाई जा सकेगी।

### **काले धन की प्रभावी पहचान**

- 6.17 राज्य सरकारों तथा केंद्र सरकारों द्वारा सहकारिता क्षेत्र में अपने ग्राहक को जानें (के.वाई.सी.) मानदण्डों के विनियमन एवं प्रवर्तन को मजबूत किया जाए। इस संबंध में हुई किसी भी चूक तथा किन्हीं खातों से हुए संदेहास्पद लेने-देन के संबंध में प्राधिकारियों को तदनंतर सूचित न किए जाने की स्थिति में उत्तरदायिता निर्धारित की जाए।

<sup>32</sup> 2010-11, इकोनोमिक सर्वेक्षण, 2012

- 6.18 भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा के.वाई.सी. मानदण्डों के सख्त अनुपालन पर तथा एक ही व्यक्ति द्वारा परिचय कराए जाने वाले खातों की संख्या, एक व्यक्ति द्वारा समान शाखा में खोले गए खातों की संख्या की सीमा पर तथा कई नामों से खाते खोलने हेतु एक ही पते का प्रयोग किए जाने पर कड़ी नज़र रखने पर विचार किया जाना चाहिए। बैंकों एवं वित्तीय संस्थाओं द्वारा यथोचित अनुपालन सुनिश्चित करने हेतु के.वाई.सी. मानदण्डों का सख्ती से अनुपालन एवं प्रवर्तन किए जाने की आवश्यकता है। सरकार तथा भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा एक बेहतर विनियमन ढाँचा लाए जाने की तथा गलत व्यक्तियों/ संस्थाओं के विरुद्ध तत्काल रूप से कार्रवाई किए जाने की आवश्यकता है।
- 6.19 कांर्पोरेशन कार्य मंत्रालय, जिसके पास पहले से ही सभी कम्पनियों का केन्द्रीयकृत डाटाबेस मौजूद है, एक परिसर से चलाई जा रही कम्पनियों की संख्या तथा उन कम्पनियों की संख्या जिनमें से डायरेक्टर बन सकता है, पर नियंत्रण रखते हुए जाँच कर सकता है।
- 6.20 सरकार बचत के उपकरण के तौर पर स्वर्ण के प्रति आकर्षण को कम करने के लिए किसी अन्य वित्तीय उपकरण का विकल्प लाने पर विचार करे। वह स्वर्ण तथा आभूषणों पर लगाए जाने वाले सीमा शुल्क तथा श्रेणीकृत धनकर को संशोधित करने पर विचार करे ताकि अनुत्पादक सम्पत्ति पर निवेश को हतोत्साहित किया जा सके। वैट/बिक्रीकर सहित सर्राफा तथा आभूषणों पर कराधान संरचना को संगत बनाया जाना चाहिए।
- 6.21 आयकर/ सीमा शुल्क/ बिक्रीकर अधिनियमों के द्वारा सर्राफा/ आभूषणों के लेन-देन का पता लगाने के लिए एक बेहतर रिपोर्टिंग/ मॉनीटरिंग की व्यवस्था की जाए। आयकर विभाग ने 5 लाख रुपये से अधिक के सर्राफा की खरीद पर स्थायी लेखा संख्या प्राप्त करना अथवा फार्म 60 / फार्म 61 अनिवार्य कर दिया है, इसी प्रकार सोने-चांदी/ आभूषणों की खरीद/ बिक्री विशेषकर नकद तथा खरीद पर स्रोत पर कर संग्रहण के संबंध में भी नियम बनाए जाने चाहिए।
- 6.22 बैंकिंग चैनलों तथा क्रेडिट/ डेबिट कार्डों के प्रयोग को प्रोत्साहित किया जाना चाहिए जबकि चैक डिस्काउंट जैसी व्यापार प्रथा को हतोत्साहित किया जाना चाहिए। चैक/डी.डी. की वैधता अवधि 1 अप्रैल, 2012 से 6 माह से घटाकर 3 माह कर दी गई है, जिससे परक्राम्य लिखत का प्रयोग हतोत्साहित होगा। ई-सर्विस माध्यमों से डेबिट /क्रेडिट कार्डों द्वारा अदायगी सरलीकृत होगी तथा इस माध्यम को प्रोत्साहित करने पर अर्थव्यवस्था में नकद का चलन कम होगा। सरकार के वित्तीय समाविष्टि के उद्देश्य की नीति के अनुरूप यह भी आवश्यक है कि निजी क्षेत्रों में भत्तों एवं वेतन की अदायगी बैंकिंग चैनलों के माध्यम से की जानी चाहिए तथा नकद रहित व्यवस्था की जा सके।
- 6.23 आयकर विभाग, जिसके पास वित्तीय लेने-देन का काफी बड़ा डाटा बेस है, को सही प्रकार से आंकड़ों की जांच तथा जोखिम विश्लेषण के लिए रिस्क मनेजमेंट निदेशालय की स्थापना करनी चाहिए। आयकर विभाग का तृतीय पक्षीय रिपोर्टिंग तंत्र पूर्णतया कम्प्यूटर चालित होना चाहिए तथा उसमें वित्तीय क्षेत्र के उच्च कीमत के अधिकतम लेन-देन भी सम्मिलित किए जाएं।

- 6.24 विदेशी क्षेत्राधिकार में निधियों का अन्तरण (अवैध रूप से व्युत्पन्न का भी) अथवा विदेशी संस्थागत निवेशक (एफ.आई.आई.) के माध्यम से वापिस भारत भेजने के लिए कॉरपोरेट ढांचा तथा औपचारिक वित्तीय क्षेत्र के मार्ग का प्रयोग विदेशी धन प्रेषण का लोकप्रिय तरीका बन गया है। यहाँ पर ऐसे धन प्रेषण से संबंधित एक संतुलित डाटाबेस तैयार किए जाने की आवश्यकता है जिसके अर्न्तगत निधियों की प्रकृति एवं वैधता को समझने के लिए उनके पश्चातवर्ती तथा अग्रवर्ती कड़ियों का विश्लेषण किया जा सके। एफ.आई.यू.-आई.एन.डी. को भारतीय वित्तीय व्यवस्था के माध्यम से सभी अन्तर्राष्ट्रीय फण्ड-अंतरण की रिपोर्टें (एफ.आई.यू. -आई.एन.डी.को प्रस्तुत अन्य रिपोर्टों के समान ही) प्राप्त करने हेतु कानून के द्वारा समर्थ बनाया जाना चाहिए। ऑस्ट्रेलिया तथा कनाडा की एफ.आई.यू. को ऐसी रिपोर्टें प्राप्त करने हेतु अधिदेशाधीन किया जा चुका है।
- 6.25 सेबी द्वारा जनवरी, 2011 में परिपत्र जारी करके माह के दौरान डाउनस्ट्रीम इशूएन्सिज़ की सहभागिता नोट के विवरण प्रस्तुत करने हेतु रिपोर्टिंग प्रारूपों में परिवर्तन किए गए। मार्च, 2012 से ये रिपोर्टें माह आधारित होनी चाहिए थी परंतु ये छः महीने से पिछड़ने लगी। यद्यपि ये जानकारियां संदेहास्पद लेन-देन को पहचानने में काफी मददगार सिद्ध होती हैं। परन्तु छः माह पुरानी जानकारी होने के कारण सेबी द्वारा की जाने वाली सुधारक कार्रवाई का प्रभाव कम हो जाता है। इस विनियमन में संशोधन किए जाने की आवश्यकता है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि डाउनस्ट्रीम इशूएन्सिज़ संबंधी जानकारियां अद्यतन माह की ही एकत्रित की गई हों। इससे सेबी द्वारा यदा-कदा आवश्यक निगरानी तथा समय पर दखल सुनिश्चित किया जा सकेगा। इसके आगे प्रभावशाली मॉनीटरिंग व्यवस्था का सबसे नाजुक पहलू के.वाई.सी. मानदण्डों का कड़ाई से अनुपालन सुनिश्चित करवाने पर निर्भर करता है। पी.एन. सक्सक्राइबर्स के.वाई.सी. मानदण्डों के, चाहे वह स्वदेशी हो या मेजबान देश, जहां भी इनका कड़ाई से अनुपालन हो, पर निर्भर होना चाहिए। यद्यपि ऐसे प्रावधान वर्तमान प्रावधानों में अप्रत्यक्ष रूप से विद्यमान हैं फिर भी इनके बेहतर अनुपालन हेतु इनका सेबी विनियमन में स्पष्ट रूप से उल्लेख किए जाने की आवश्यकता है।
- 6.26 वित्त बाज़ार के निरीक्षण तंत्र के लिए श्रमशक्ति को वित्तीय जांच के प्रभाव क्षेत्र का समुचित ज्ञान दिलाने हेतु प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए। इसके अर्न्तगत वित्तीय जांच एजेंसियों से कर्मचारियों को बैंक तथा वित्त संस्थानों की प्रचालन/ सतर्कता मशीनरी में नियुक्त करना भी सम्मिलित है ताकि सतर्क रहा जा सके तथा बैंकों एवं अन्य वित्त संस्थाओं में नियम एवं विनियमन का अनुसरण सुनिश्चित किया जा सके।
- 6.27 विदेशी संस्थाओं - बैंकों, वित्तीय संस्थाओं, फण्ड अंतरण संस्था आदि भारत में अपना कार्य कर रही हैं। यह पाया गया है कि भारतीय कर निवासियों का इन संस्थाओं या इनकी विदेशी शाखाओं के माध्यम से काफी बड़ी राशि का लेन-देन होता है। कुछ देशों ने विदेशों में किए गए प्रत्येक लेन-देन संबंधी जानकारी प्रस्तुत करने को अनिवार्य बनाने हेतु कानून कार्यान्वित कर दिए हैं। हमारा सुझाव है कि भारत भी भारत में कार्यरत सभी ऐसी संस्थाओं को अवसीमा से अधिक के सभी वैश्विक स्तर के लेन-देन की रिपोर्ट करने के लिए दबाव डाले। इस उद्देश्य के लिए पर्याप्त कानून, नियम बनाए जाएं या इन संस्थाओं के साथ संविदापरक/ लाइसेंसिंग व्यवस्था और कार्यान्वित की जाएं।

- 6.28 भारत में मुखबिरों/ आवाज़ उठाने वालों की सुरक्षा के लिए कोई कानून नहीं है, और न ही किसी विभाग में गवाहों की सुरक्षा का कोई प्रभावी उपाय किया गया है। परिणामस्वरूप विश्वसनीय सूचना उपलब्ध नहीं होती और गवाह या तो सामने आते ही नहीं अथवा पलट जाते हैं जिसके कारण अभियोजन मामलों में अभियुक्त को बरी करना पड़ता है। इसके लिए, राष्ट्रीय जांच एजेंसी द्वारा कार्यक्रम चलाए जाते हैं तथा हाल ही में केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड में सृजित आपराधिक अन्वेषण निदेशालय (डी.सी.आई.) को भी ऐसे कार्यक्रम चलाने हेतु शक्तियां प्रदान की गई हैं। तदनुसार, हमारा परामर्श है कि गवाह सूचना कानून को अविलम्ब प्रभाव में लाया जाए तथा सभी कानून प्रवर्तन एजेंसियों द्वारा गवाह सुरक्षा कार्यक्रम को कार्यान्वित किया जाना चाहिए।
- 6.29 राजस्व आसूचना निदेशालय निरंतर अपने सीमा शुल्क ओवरसीज़ आसूचना नेटवर्क (कॉएन) के कार्यालयों से संपर्क बनाए रखता है संदेहास्पद आयात/निर्यात संबंधी लेन-देन की गलत घोषणा पर राजनायिक चैनल से आसूचना एवं सूचना बाँटी जा सके, जिसका संबंध गहन रूप से कर अपवंचन तथा मनी लॉन्ड्रिंग से होता है। 'कॉएन' कार्यालयों के कार्यक्षेत्र तथा उन पर पहुँच को आगे और विस्तारित एवं सशक्त किया जाना चाहिए। सीमा शुल्क अधिकारियों को प्रमुख व्यापार भागीदार देशों में तैनात किया जाना चाहिए ताकि वे उन देशों के सीमा शुल्क प्राधिकारियों के संपर्क में रहे तथा संदेहास्पद लेन-देन की जांच के कारक बन सके।
- 6.30 केंद्र तथा राज्यों में क्रमशः लोकपाल तथा लोकायुक्त जैसी संस्थाओं को यथाशीघ्र कार्यान्वित किया जाए ताकि भ्रष्टाचार के मामलों में शीघ्रता से जांच करके दोषी को सज़ा दी जा सके।

### **प्रभावी जाँच एवं न्याय निर्णयन**

- 6.31 सरकार को श्रमशक्ति की कमी जैसे मामलों को घटाने के लिए अवश्य ही विचार करना चाहिए जो कि विभिन्न एजेंसियों विशेषकर कें.प्र.क.बोर्ड तथा केंद्रीय उत्पाद एवं सीमा शुल्क की कार्यप्रणाली में बाधा उत्पन्न करते हैं। इसके लिए दोनों बोर्डों द्वारा अपनी संबंधित क्षेत्रीय संरचनाओं की पुनःसंरचना के प्रस्ताव प्रस्तुत किए गए हैं। इन प्रस्तावों पर त्वरित आधार पर कार्रवाई करके कार्यान्वित किया जाना चाहिए ताकि सरकार के काले धन के मामले से निपटने के संकल्प को प्राप्त किया जा सके।
- 6.32 इसके साथ-साथ आर्थिक प्रगति एवं विकास पर सरकार के दृष्टिकोण को ध्यान में रखते हुए बेहतर कर प्रशासन तथा अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार के अनुसार करदाताओं को बेहतर सुविधाएं उपलब्ध करवाने हेतु कर नीतियों को प्रतिपादित करने के लिए कें.प्र.क.बोर्ड तथा केंद्रीय उत्पाद एवं सीमा शुल्क बोर्ड में अधिक प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वायत्तता को अतिशीघ्रता से बढ़ाया जाना चाहिए। इसकी सिफारिश पूर्व में बनी कई समितियों<sup>33</sup> तथा कर प्रशासन के आयोगों द्वारा भी लगातार की जाती रही है।
- 6.33 जटिल विधिक मैट्रिक्स होने के कारण एक विधि के व्यतिक्रम से स्वतः अन्य का व्यतिक्रम होता है। काले धन के विरुद्ध लड़ाई में अंतर-एजेंसी समन्वयन एक बाधा है। एक ऐसे प्रभावकारी समन्वयन तंत्र को विकसित किए जाने की आवश्यकता है जिससे उल्लंघित कानून, कानून उल्लंघनकर्ता की पहचान की जा सके तथा ऐसे मामलों की जांच के लिए एक स्थायी संयुक्त तंत्र बनाए जाने की आवश्यकता है।

<sup>33</sup> डॉ. विजय एल. केलकर, 2002 की अध्यक्षता में प्रत्यक्षकर पर कार्यदल; डॉ. पी. शोम (2001) की अध्यक्षता में कर सलाहकार समूह; चेलिया समिति (199-93); चोकसी समिति (1978); वानचू समिति (1971) की रिपोर्टें।

कुछ विकसित देशों ने ऐसे मामलों से निपटने के लिए संयुक्त कार्य दल तथा विवाद निवारण कार्यक्रमों को प्रभावी बनाया है। अब समय है कि हम सीखें कि यह किस प्रकार कार्य करता है तथा इसे भारतीय परिस्थितियों के अनुसार ग्रहण करके किस प्रकार कार्यान्वित किया जाए।

- 6.34 विविध आर्थिक एजेंसियों की सूचनाएं एवं आसूचनाएं एकत्रित करने के तंत्र को अधिक विस्तृत आधार दिए जाने की आवश्यकता है ताकि संपूर्ण आर्थिक गतिविधियों को इलेक्ट्रॉनिक तरीके से एकत्र करके उनकी जांच एवं विश्लेषण किया जा सके। सभी एजेंसियों को इस क्षेत्र में तकनीकी रूप से निरंतर अद्यतन रहने की आवश्यकता है ताकि काले धन के संकट से प्रभावी रूप से निपटा जा सके। एजेंसियों के पास उपलब्ध श्रमशक्ति संसाधनों को भी निरंतर अद्यतन किए जाने की आवश्यकता है तथा उन्हें अपने कार्यक्षेत्र में सर्वोत्तम वैश्विक व्यवहार के अनुसार प्रदर्शित किया जाना चाहिए।
- 6.35 कानून के प्रभावी प्रवर्तन के लिए आसूचना साझा करना नाजुक क्षेत्रों में से एक है। इस उद्देश्य के लिए केंद्र तथा राज्य एजेंसियों के बीच आसूचना / सूचना को और अधिक प्रभावी रूप से साझा करने के लिए एक मंच होना चाहिए। विभिन्न आर्थिक विधि प्रवर्तन/ आसूचना संगठनों के बीच सूचनाओं का आदान-प्रदान तकनीकी चालित होना चाहिए, अधिमानतः; समान तकनीकी मंच के माध्यम से। इस के साथ-साथ तकनीक तथा प्रवेश नियंत्रण के माध्यम से सूचनाओं तक अनधिकृत पहुंच से बचाने के लिए डाटा सुरक्षा तथा सुरक्षा की आवधिक लेखा-परीक्षा सुनिश्चित की जानी चाहिए।
- 6.36 टी.बी.एन.एल को कम करने के लिए, निर्यात तथा उनके अनुरूप आयात डाटा के बीच बेमेलता के मामलों की जांच करने हेतु संस्थागत व्यवस्था की जानी चाहिए जैसाकि यू.एस. कस्टम विभाग के व्यापार पारदर्शी व्यवस्था के अंतर्गत डाटा विश्लेषण एवं अनुसंधान (डार्टस) द्वारा किया जाता है। भारतीय कस्टम विभाग को भी इसी आधार पर व्यापार पारदर्शी इकाई की स्थापना करनी चाहिए जिसके लिए उपयुक्त विधिक ढांचा बनाया जाना चाहिए। वर्तमान सीमाशुल्क सहयोग समझौता अधिकांशतः व्यष्टि मामलों में जांच के दौरान पारस्परिक प्रशासनिक सहयोग प्रदान करता है। इस समझौते में आयात निर्यात के डाटा के अध्यायवार संगत नामावली व्यवस्था (एच.एस.एन) के आदान-प्रदान के लिए संस्थागत व्यवस्था होनी चाहिए। अधिमान्य व्यापार समझौता (पी.टी.ए.) तथा मुक्त व्यापार समझौता (एफ.टी.ए.) के लिए भी समान व्यवस्थाएं की जानी चाहिए।
- 6.37 काले धन के विरुद्ध प्रभावी जंग तब तक सुनिश्चित नहीं होगी जब तक कि इनसे निपटने वाला न्यायिक तंत्र विशिष्टता हासिल न किए हो तथा अपराध पर चल रहे मुकदमों का निपटान शीघ्रता से नहीं किया जाएगा और दी गई सजा एक आदर्श स्थापित नहीं करेगी। विविध कानून प्रवर्तन एजेंसियों को कानूनी सहयोग बढ़ाया जाना चाहिए। सभी वित्तीय अपराधों को विशेष फास्ट ट्रैक कोर्टों के माध्यम से निपटाया जाना चाहिए। विधि मंत्रालय को इस मामले को प्राथमिकता के आधार पर लेना चाहिए तथा पूरे देश में काल बाधित रूप से फास्ट ट्रैक कोर्ट्स की स्थापना की व्यवस्था की जानी चाहिए। न्यायिक अधिकारियों को आर्थिक अपराधों के तकनीकी पहलुओं पर आवश्यकतानुसार सूचनाएं उपलब्ध करवाई जाएं।

- 6.38 बिक्री रसीदें, वास्तविक उत्पादन, सांविधिक राशि से अधिक प्रभार्य राशि आदि को विनियमित करने जैसी विविध गतिविधियाँ 'प्राथमिक' विधिकरण के अंतर्गत आती हैं। कुछ मामलों में आयकर प्राधिकारियों द्वारा की गई जांच से राज्य कानूनों के अतिलंघन की बात सामने आई है। ऐसे मामलों में कोर्ट राज्य प्राधिकारियों द्वारा स्वीकृत साक्ष्यों को मान लेती है। साक्ष्य कानून के प्रवर्तन तथा आयकर कानून के प्रावधानों पर इस बात को ध्यान में रखते हुए विचार किया जाए कि यद्यपि साक्ष्य प्राथमिक कानून के तहत प्रस्तुत किए गए हों, जब तक स्वतंत्र जांच नहीं की गई हो, उन्हें कर उद्देश्यों के लिए निश्चयात्मक सबूत नहीं माना जाए।
- 6.39 छोटे प्रविष्टि प्रचालक (एन्ट्री ऑपरेटर्स / बिल मास्टर्स) मिनिस्कूल कमीशनों में बड़ी राशि अन्तरित करने में मदद करते हैं। अपीलीय कर निकाय इनकी आय पर न्यूनतम दरों पर कर लगाने हैं। ऐसी जाली रसीदों पर कमीशन का कराधान करने के अतिरिक्त कोई अन्य प्रभावी निवारण नहीं है। हिताधिकारी को प्राप्त प्रविष्टि राशि साधारणतः न्यायिक संवीक्षा के दायरे में नहीं आती। वित्त विधेयक 2012 के लिए प्रस्तावित संशोधनों से यह उम्मीद की जा रही है कि उसमें हिताधिकारियों के मामले को ध्यान में रखा जाएगा। अतः जाली बिल तथा प्रविष्टियां प्रस्तुत करने के अपराध से दृढ़ता से निपटा जाना चाहिए।
- 6.40 चूंकि कराधान एक अति विशिष्ट विषय है, अतः कर विधि शास्त्र में कोर्ट आदेशों में अनेकों उलटफेर देखी जा सकती है। सरकार इनके कार्यान्वयन में एकरूपता प्रदान करने के लिए विभिन्न कानूनों में विशिष्ट न्यायपालिका के लिए एक अखिल भारतीय न्यायिक सेवा के सृजन पर विचार कर सकती है।
- 6.41 राष्ट्रीय कर अधिकरण अभी अस्तित्व में आना बाकी है। देश के सम्मुख जटिल समस्याओं से निपटने के लिए क्षेत्राधिकार के अपेक्षित ज्ञानसहित विशिष्ट संस्थाओं को प्राथमिक आधार पर शीघ्रता से विकसित करने की आवश्यकता है। सभी कर मुकदमों से निपटने के लिए तत्काल ही एक पेशेवर राष्ट्रीय कर अधिकरण बनाए जाने की आवश्यकता है जिसमें कर प्रशासन भी शामिल हो।
- 6.42 न्यायिक व्यवस्था के कम्प्यूटरीकृत कार्यक्रम को अद्यतन किए जाने के साथ रिपोर्टिंग, विश्लेषण तथा सम्प्रेषणीयता के मामलों में सुधार किए जाने की आवश्यकता है। इससे कानून प्रवर्तन एजेन्सियां सही निर्णय लेने में समर्थ हो सकेंगी।
- 6.43 हमारी यह भी सिफारिश है कि आर्थिक अपराधों के दाण्डिक विचारण हेतु उच्च न्यायालय विशेष संक्षिप्त प्रक्रिया वाली अनन्य आर्थिक अपराधिक कोर्ट की स्थापना पर विचार करें। इन न्यायालयों में तैनात न्यायिक अधिकारियों को कराधान कानूनों संबंधी पुनश्चर्या प्रशिक्षण दिए जाए ताकि वे जटिल कर मामलों से निपटने के लिए पर्याप्त रूप से तैयार हो सकें।
- 6.44 आर्थिक कानूनों के अंतर्गत विभिन्न अपराधों के लिए विभिन्न दण्ड निर्धारित हैं (सारणी-एफ 1)। आर्थिक अपराधों के लिए न्यूनतम दण्ड भी निर्धारित होने चाहिए ताकि उनका बृहत प्रभाव रहे। विभिन्न कानून प्रवर्तन एजेन्सियां 3 वर्ष के दण्ड प्रावधान को घटाकर 2 वर्ष करने पर विचार कर सकती है ताकि संक्षिप्त प्रक्रिया द्वारा शीघ्रता से विचारण की सुविधा दी जा सके। एन.डी.पी.एस.

अधिनियम के अंतर्गत अधिकतम दण्ड 10 से 20 वर्ष है। एन.डी.पी.एस. के अधिनियम के अंतर्गत दूसरे गंभीर अपराध के लिए मृत्यु दण्ड है। निश्चित तौर से भ्रष्टाचार को मादक द्रव्य संबंधी अपराधों या मनी लॉन्डरिंग से कम क्रूर नहीं माना जा सकता। इसलिए भ्रष्टाचार के गंभीर मामलों में अधिकतम दण्ड को बढ़ाकर 10 वर्ष कर दिया जाना चाहिए। इसी प्रकार भ्रष्टाचार संबंधी अलग-अलग अपराधों में न्यूनतम दण्ड के पी.एम.एल.ए. तथा कस्टम अधिनियम के समान ही 6 माह, 1 वर्ष और 2 वर्ष से बढ़ाकर क्रमशः 1 वर्ष, 2 वर्ष और तीन वर्ष कर दिया जाना चाहिए। अन्य गंभीर आर्थिक अपराधों के समान ही बढ़े हुए दण्ड से संभवतः भ्रष्टाचार के विरुद्ध अधिक प्रभावी निवारण का माहौल बन सकेगा। इस संबंध में सिफारिशों का सारांश सारणी-एफ 2 पर है।

### अन्य उपाय

- 6.45 मुद्रा निदेशालय को सशक्त किया जाए ताकि वह ऐसे नए सिक्के तथा मुद्राएं बना सके जिसे मशीन द्वारा पढ़ा जा सके, नकद का लेन-देन बैंकों के माध्यम से सरल एवं प्रयोक्ता अनुकूल बनाए जाए ताकि एफ.आई.सी.एन. के संकट को कम किया जा सके। नकद अर्थव्यवस्था को घटाने के लिए बैंकों को नकद जमा हतोत्साहित न करने के कार्य के लिए एक लंबा सफर तय करना होगा। इन उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए मुद्रा निदेशालय को सशक्त किए जाने की आवश्यकता है।
- 6.46 बाज़ार-बाह्य तथा डबबा ट्रेडिंग या मान्य शेयर बाज़ार से बाहर ट्रेडिंग के दुष्प्रयोग से बचने के लिए आयकर कानूनों में सुधार लाया जाए जिससे बाज़ार बाह्य शेयरों के लेन-देन में हुई हानि को ऐसे लेन-देन से हुए लाभ के अनुसार ही मुजरा किया जा सके।
- 6.47 चूंकि गृह वित्तीय कम्पनियों तथा भू-सम्पत्ति खरीदारों को वित्तीय प्रोत्साहन दिए जाते हैं जिससे सट्टे का कारबार तथा नापसंदगी लेन-देन बढ़ता है। इनसे बचने के लिए आयकर अधिनियम की धारा 54 में संशोधन किया जाना चाहिए जिसके द्वारा यह व्यवस्था की जाए कि करदाता इस प्रकार का लाभ अपने जीवनकाल में केवल दो बार ही ले सकता है।
- 6.48 विदेशों में रखी गई अघोषित परिसम्पतियों को कर दायरे में लाने के लिए आयकर निर्धारण को पुनः खोलने की सीमा अवधि को वर्तमान 6 वर्षों से बढ़कर 16 वर्ष कर दिया जाना चाहिए।
- 6.49 विदेशों में रखी गई परिसम्पतियों / धन को राष्ट्रीय मुख्य धारा में लाए जाने का सबसे प्रमुख तरीका अनुपालन परियोजना है। समिति का यह विचार है कि यदि उपरोक्त सिफारिशों को बेहतर प्रकार से कार्यान्वित किया जाए तो विदेशों में रखी गई परिसम्पत्ति संबंधी जानकारी प्राप्त कर पाना संभव हो पाएगा। इसके साथ ही देश में काले धन की उत्पत्ति तथा उसका विदेशों में अवैध रूप से अन्तरण पर नियंत्रण रखा जा सकेगा। आयकर अधिनियम में पहले से ही कर कानूनों के अज्ञानतावश उल्लंघन के सच्चे मामलों में शास्ति कम करने तथा अभियोजन खत्म करने का प्रावधान है। इन प्रावधानों के अंतर्गत ऐसे करदाता सदैव लाभ प्राप्त कर सकते हैं तथा भारत या विदेशों में अपनी अघोषित आय / परिसम्पत्ति की घोषणा कर सकते हैं।

## VII. निष्कर्ष

- 7.1 जहां तक समिति को दिए गए विशेष आदेश का संबंध है, समिति का यह विचार है कि अघोषित संपत्ति को संभालने के लिए एक विधिक ढांचा विद्यमान है जिसमें इस तथ्य का ध्यान नहीं रखा गया है कि यह संपत्ति भारत के अंदर या बाहर स्थित है। जिस मामले में संपत्ति अवैध तरीकों से अर्जित की गई है वहां वह दाण्डिक अपराध संबंधित कानून के अंतर्गत किया गया है, तथा ऐसी दाण्डिक कार्यवाही के अधिकरण के लिए वहां प्रावधान है और साथ ही विशेष कानून तथा आपराधिक दण्ड संहिता के तहत सजा का भी प्रावधान है। दाण्डिक कार्यवाही में ऐसी आय को न्यायसंगत आय के रूप में प्रवर्तित करने का कोई भी प्रयास पी.एम.एल.ए. के अंतर्गत निश्चित तौर पर अपराध है तथा ऐसी संपत्ति को इस स्तर पर भी अधिकरण किए जाने का प्रावधान है। पी.एम.एल.ए. के प्रावधान तथा जिस कानून के तहत अपराध किया गया है उसमें भी ऐसे अपराधों के अपराधकर्ता के लिए उचित सजा के प्रावधान किए गए हैं। इस दृष्टि से अवैध रूप से व्युत्पन्न धन संपदा को राष्ट्रीय संपत्ति घोषित करने पर भी उद्देश्य पूरा नहीं हो सकेगा।
- 7.2 भारतीय नागरिकों/ टैक्स रेजिडेन्ट्स द्वारा विधिक तरीकों से अर्जित की गई संपत्ति परन्तु जिसकी घोषणा भारत के कर प्राधिकारियों के समक्ष नहीं की गई है, ऐसी संपत्ति/निवेशों को आयकर अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार कर दायरे में लाया जा सकता है, बशर्ते कि आयकर विभाग के पास इस संबंध में अपेक्षित सूचना उपलब्ध हो। ऐसे मामलों में कर तथा प्रभार्य ब्याज के अतिरिक्त आय को छुपाने की शास्ति, अपवंचित कर का 300% तक भी लगाई जाती है। आय छुपाने के उपयुक्त मामलों में अभियोजन चलाया जाता है। अधिकतर मामलों में कर, ब्याज तथा शास्ति की कुल राशि संपत्ति/ निवेश के मूल्य के बराबर या अधिक भी होती है, इस तरह पूरी अपवंचित राशि की वसूली कर राजस्व के रूप में हो जाती है। इसका समान प्रभाव अघोषित संपत्ति/ आय/ दाण्डिक कार्यवाही के अधिहरण पर भी होता है तथा ये भारत के भीतर और बाहर स्थित अघोषित संपत्ति/ निवेशों पर भी लागू है।
- 7.3 इसी प्रकार भारत के निवासी किसी व्यक्ति द्वारा अनधिकृत रूप से विदेशों में रखी गई राशि के मामले में भी फेमा के अधीन प्रभावी रूप से निपटा जा सकता है।
- 7.4 जनता सहित, सभी पणधारकों के विचार/ सुझाव/ सिफारिशों पर विचार करते हुए समिति का यह मत है कि काले धन के संकट से निपटने के लिए कानूनों का अभाव नहीं है। फिर भी, नकद अर्थव्यवस्था को विनियमित करने जैसे कुछ नए कानूनों तथा विधिक प्रावधानों में कुछ बदलाव किए जाने पर भी विचार किया जा सकता है, जैसा कि कई पणधारकों द्वारा परामर्श दिया गया है। काले धन की समस्या से निपटने के लिए बहुविध प्रशासनिक एजेंसियां हैं। इसलिए अब कोई अन्य एजेन्सी सृजित किए जाने की आवश्यकता नहीं है। हालांकि विद्यमान एजेंसियों को श्रमशक्ति तथा अन्य संसाधनों, दोनों ही स्तरों पर, सशक्त किए जाने की आवश्यकता है। साथ ही सभी एजेंसियों में बेहतर सामंजस्य लाए जाने की भी आवश्यकता है।

- 7.5 हाल ही में, 16 मार्च, 2012 को माननीय वित्त मंत्री श्री प्रणब कुमार मुखर्जी द्वारा संसद के समक्ष केंद्रीय बजट, 2012 प्रस्तुत किया गया। भागीदार एजेंसियों द्वारा कई सुझाव समिति के समक्ष प्रस्तुत किए गए जिन्हें वित्त विधेयक, 2012 में स्थान दिया गया। वित्त विधेयक के माध्यम से ऐसे प्रस्तावों का सार प्रस्तुत किया जा चुका है जो अनुलग्नक - जी 1 पर है।
- 7.6 समिति अपने वर्तमान एवं पूर्व (पूर्व अध्यक्ष /सह-अध्यक्ष /सदस्यों की सूची अनुलग्न - जी 2 पर) अध्यक्ष तथा सदस्यों एवं इनके सहयोगी दल का काले धन की समस्या के विभिन्न आयामों को समझने के लिए दी गई बहुमूल्य सूचनाओं तथा कई सिफरिशों तक पहुंचने हेतु उनके प्रति आभार प्रकट करते हैं।
- 7.7 फिक्की (FICCI) तथा एसोचेम (ASSOCHAM) जैसे औद्योगिक संघों के साथ-साथ जनता की ओर से भी भरपूर प्रतिक्रिया प्राप्त हुईं जिनसे कई महत्वपूर्ण सुझाव प्राप्त हुए। समिति उनके द्वारा दी गई सूचनाओं के लिए धन्यवाद देती है, जिनमें से अधिकतर का उल्लेख रिपोर्ट में किया गया है।
- 7.8 समिति श्री टी.के. शाह, मुख्य आयकर आयुक्त, मुंबई का भी बैकग्राउण्ड पेपर तैयार करने तथा आयकर विभाग के क्षेत्रीय अधिकारियों से प्राप्त सूचनाओं को समेकित करने के प्रयासों के लिए आभार व्यक्त करती है। इस रिपोर्ट की प्रारम्भिक प्रक्रिया में जांच-शाखा तथा केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड के एफ.टी. व टी.आर. प्रभाग तथा एफ.आई.यू.-आई.एन.डी.दल का सहयोग सराहनीय है।

भारत सरकार / वित्त मंत्रालय  
अध्यक्ष, केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड की अध्यक्षता में  
काले धन पर समिति की रिपोर्ट, 2012

वर्ष, 2012 के मार्च माह के दिवस 28 (चैत्र 8, 1934 शक) को नई दिल्ली में हस्ताक्षरित।

**भाग - ॥**

## अनुलग्नक - ए काले धन की व्युत्पत्ति नियंत्रित करने हेतु सुझाव

काला धन विधिक एवं गैर विधिक दोनों ही तरीकों से व्युत्पन्न होता है। गैर विधिक गतिविधियों से काले धन की व्युत्पत्ति को रोकने के लिए उपाय किए जाएं ताकि ऐसी गतिविधियों को कम किया जाए और सजा दी जाए। यद्यपि गैर विधिक गतिविधियों, व्युत्पन्न काले धन के उपभोग एवं शोधन की जांच करने में कर प्रशासन की सीमित भूमिका होती है, परन्तु विधिक तरीकों से अर्जित काले धन के लिए भी सक्षम एवं सतर्क कर प्रशासन द्वारा जांच की जानी चाहिए तथा इसे कम किया जाना चाहिए। इस अध्याय में, हमारी सिफारिशें दोनों ही क्षेत्रों से संबंधित हैं।

1.2 अवैध वाणिज्य, भ्रष्टाचार तथा अपराध - तीन ऐसी गतिविधियां हैं जिनसे काला धन व्युत्पन्न होता है, प्रथम दो भारत में महत्वपूर्ण तात्कालिक चिंता के विषय हैं। नियमित आर्थिक तथा वाणिज्यिक गतिविधियों में काले धन की व्युत्पत्ति के दो पहलू हैं - राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था के अंतर्गत ही काले धन की व्युत्पत्ति एवं राष्ट्र के भीतर ही उपयोग ; तथा राष्ट्र के भीतर काले धन की व्युत्पत्ति और उसका देश से बाहर अन्तरण। यह देखा गया है कि अवैध रूप से विदेशों में अन्तरित धन स्थायी रूप से विदेशों में नहीं रखा जाता, अपितु कई प्रकार से देश में वापिस लाया जाता है। भ्रष्टाचार से व्युत्पन्न काले धन से - चाहे सार्वजनिक क्षेत्र में नियंत्रण, लाइसेंसिंग, ठेकेदारी या वस्तुओं एवं सेवाएं प्रदान करने से उसन्न हुआ है ; अथवा निजी क्षेत्र में परियोजनाओं में वित्त पोषण वस्तुओं एवं सेवाओं की चोरी, खर्च के झूठे दावे, उत्पादन एवं बिक्री की कम रिपोर्टिंग आदि से उत्पन्न हुआ है - अलग-अलग तरीकों से निपटा जाता है और यह समिति के विचार क्षेत्र के अंतर्गत नहीं आता है। फिर भी, धन शोधन रोधी एवं कर कानूनों से भ्रष्टाचार से व्युत्पन्न काले धन से निपटा जा सकता है। यद्यपि पी.सी.अधिनियम के अंतर्गत अपराध का पंजीकरण पहले से ही धन शोधन निवर्ण अधिनियम (पी.एम.एल.ए.) के प्रावधान के अंतर्गत अपराध माना जाता है, फिर भी भ्रष्टाचार की अवैध प्रक्रिया का पता लगाने के लिए नए कानून लाने और संशोधन किए जाने की गुंजाइश है जिससे इसके उपभोग एवं लॉन्ड्रिंग को और कठिन बना दिया जाए।

1.3 पूर्वगठित कुछ समितियों/ वर्गों/ अध्ययनों/ विशेषज्ञों की सिफारिशें निम्नानुसार हैं :-

### एन.आई.पी.एफ.पी. अध्ययन रिपोर्ट (1985)

2.1 रिपोर्ट में चार प्रमुख क्षेत्रों को ध्यान में रखते हुए सिफारिशें की गई हैं ; यथा

- (i) अवैध आय की व्युत्पत्ति को कम करने हेतु आर्थिक एवं संबंधित नीतियों में परिवर्तन
- (ii) कम से कम वरिष्ठ कर कर्मचारियों एवं उस क्षेत्र से जुड़े लोगों के बीच सत्यनिष्ठा बढ़ाने तथा ईमानदारी बेहतर करने के लिए नीतियां बनाई जाएं।
- (iii) वर्तमान में काले धन से अर्जित की जाने वाली संपत्ति को कम करने के लिए उपाय किए जाएं ; तथा
- (iv) करों के प्रशासन तथा प्रवर्तन, कर अपराधियों को सजा देने एवं आर्थिक अपराधों के लिए दण्ड अधिरोपित करने संबंधी नीतियां बनाई जाएं।

2.2 आर्थिक नीतियों में परिवर्तन के अंतर्गत अध्ययन की सिफारिश के अनुसार कर दरें कम की जाएं तथा कर ढांचे को सरलीकृत किया जाए ; विनियमन हटाकर, विनियंत्रण तथा कीमत निर्धारण तंत्र पर निर्भरता के माध्यम से जटिलताओं तथा नियंत्रकों की संख्या को कम किया जाए ; और चुनावी खर्चों में भली प्रकार से वित्त आबंटन किया जाए। लोक प्रशासन में सुधार के लिए अध्ययन की सिफारिश के अनुसार ऐसी व्यवस्थाएं की जाएं जिसमें कठिन परिश्रम तथा ईमानदारी को पुरस्कृत किया जाए तथा बेईमानी एवं लापरवाही के लिए सजा दी जाए, साथ ही साथ जन सेवकों को बेहतर मेहनताना दिया जाए। काले धन से अर्जित की जाने वाली संपत्ति को कम करने के उपायों के रूप में, समाज से संबंधित परियोजनाओं जैसे गन्दी बस्ती सुधार के लिए राष्ट्रीय फण्ड तथा स्वैच्छिक घोषणा पर अभियोजन से छूट की सिफारिश की गई थी। कर प्रशासन में सुधार हेतु आधुनिक तकनीक प्रयोग में लाने, कर विभाग को सक्षम बनाए जाने तथा कर्मचारियों को बेहतर प्रशिक्षण दिए जाने की सिफारिश की गई थी। कर कानूनों को बेहतर ढंग से लागू करने एवं कर अपराधियों को दण्ड दिए जाने के लिए की गई सिफारिश में संवीक्षा तथा तलाशी में कमी, तलाशी की संख्या में वृद्धि; निर्धारणों, शास्ति अधिरोपित करने तथा तलाशी मामलों में अभियोजन मामलों का शीघ्र निपटान किया जाए ; अचल संपत्तियों के लेन-देन से काले धन की उत्पत्ति से निपटने के लिए; कर अपवंचकों पर प्रमाणों के प्रारम्भिक बोझ डालने के लिए ; तथा कर एवं अन्य आर्थिक अपराधों की विशेष एवं शीघ्र सुनवाई हेतु विशेष न्यायालयों की स्थापना करने हेतु अध्याय-XXA में संशोधन किए जाएं।

### **सूरज बी गुप्ता 'भारत में अवैध आय' (1992)**

2.3 सेज द्वारा प्रकाशित अपने उक्त अध्ययन में श्री सूरज गुप्ता ने सरकार द्वारा पूर्व में काले धन का पता लगाने हेतु समय-समय पर किए गए उपायों की आलोचना की है, यथा वी.डी.आई. योजना 1951, 1965, 1975 तथा 1985 ; एस.बी.बी. योजना 1981 ; 1946 तथा 1978 में मुद्रा का विमुद्रीकरण ; तथा 1991-92 के दौरान सरकार द्वारा चालू की गई योजनाओं को भी छुआ है। वैधानिक कर प्रावधानों के गलत तरीके से कार्यान्वयन ; गैर प्रभावी सर्वेक्षणों, तलाशी एवं जब्ती ; विधिक व्याख्याओं तथा देरी के कारण कुछ ही शास्तियों तथा बहुत कम व्याख्याओं तथा देरी के कारण कुछ ही शास्तियों तथा बहुत कम अभियोजनों की आलोचनाएं इस ओर इंगित करती हैं कि काले धन के संकट से निपटना कार्यान्वयन के मामले से कहीं अधिक महत्वपूर्ण विषय है।

### **अरुण कुमार 'भारत में अनधिकृत अर्थव्यवस्था' (1999)**

2.4 पेंगुडन द्वारा उक्त प्रकाशित अपने अध्ययन में जहां श्री अरुण कुमार ने समय-समय पर काले धन को नियंत्रित करने के लिए उठाए गए निम्नलिखित उपायों की असफलता की आलोचना की है - (क) स्वैच्छिक घोषणा योजनाएं; (ख) वर्ष 1978 में विमुद्रीकरण; तथा (ग) कर दरों को कम करना ; वहीं उन्होंने स्थावर संपदा तथा वित्त बाजार के बेहतर नियंत्रण, सूचना का अधिकार, साथ ही साथ काली संपत्ति/ पूंजी व्युत्पत्ति तथा नियंत्रण की आवश्यकता को घटाने के लिए राजनीतिक तथा न्यायिक सुधारों की सिफारिश की है।

### **विजय केलकर टास्क फोर्स (2003)**

2.5 केलकर टास्क फोर्स (के.टी.एफ.) के अनुसार कर प्रशासन का मूलभूत लक्ष्य है करदाताओं को बेहतर सुविधा प्रदान करना ताकि कर कानूनों का स्वेच्छा से अनुपालन हो तथा गैर अनुपालन की पहचान

तथा दण्डित करना। स्वैच्छिक अनुपालन के माध्यम से कर आधार को विस्तृत करने हेतु करदाता सेवाओं के क्षेत्र में बेहतर अंतर्राष्ट्रीय पद्धति लाए जाने की सिफारिश की गई, के.टी.एफ. द्वारा सुझाए गए कई उपायों का कार्यान्वयन विभिन्न स्तरों पर है अथवा कार्यान्वित किए जा चुके हैं (सारणी- ज 1)। व्यष्टि एवं कॉर्पोरेट कराधान के क्षेत्रों में के.टी.एफ. द्वारा कर स्लैबों, कटौतियों एवं छूटों को ध्यान में रखते हुए कई सिफारिशों की गई हैं। इनमें से कई सिफारिशों को या तो कार्यान्वित कर दिया गया है अथवा प्रत्यक्ष कर कोड बिल, 2010 (सारणी ज 2) के माध्यम से कार्यान्वित किए जाने की प्रक्रिया में है।

## आयकर विभाग

### **स्थावर संपदा**

- 3.1 स्थावर संपदा कालेधन के बड़े साधनों तथा खपत के माध्यमों में से एक है। इस संकट से निपटने के लिए अधिनियम में भी कोई प्रावधान नहीं है। अधिकतर मामलों में स्टैम्प प्राधिकारी द्वारा अपनाए गए मूल्य बाजार मूल्य से पूर्णतया अलग हैं तथा वित्त अधिनियम, 2002(01-04-2003 से प्रभावी) में लाई गई धारा 50 सी के प्रावधान में यह अनिवार्य किया गया है कि भू संपत्ति को ध्यान में रखते हुए विक्रय मूल्य को स्टैम्प मूल्य के रूप में लिया जाए। कुछ मामलों में, संपत्तियों के अंतरण के लिए लेन-देन की व्यवस्था इस प्रकार की जाती है कि अंतरण की तारीख पर स्टैम्प मूल्यांकन प्राधिकरण के समक्ष पंजीकरण नहीं किया जाए। ऐसे मामलों में, धारा 50 ग के प्रावधान लागू नहीं किए जा सकते। वस्तुतः खरीद में प्रयुक्त काला धन पूर्णतया धारा 50 ग के अधीन योजना से बाहर आता है।
- 3.2 पूर्व में आयकर अधिनियम, 1961 के अध्याय XX-ग में केंद्र सरकार द्वारा प्रकल्पित खरीद के लिए प्रावधान किया गया था, जिन मामलों में संपत्ति का पूर्णतया कम मूल्य आकलित किया जाता था। तथापि, 1 जुलाई, 2002 को या उसके बाद से इस अध्याय के प्रयोग को बंद कर दिया गया। अधिकांशतः स्टैम्प ड्यूटी की दरों का नियतन अत्यधिक साधारण तरीके से किया जाता है। इसलिए काले धन की व्युत्पत्ति तथा उपयोग दोनों को नियंत्रित करने हेतु वर्तमान व्यवस्था संतोषप्रद नहीं है। विशेष क्षेत्रों की संपत्ति की दरें नियत करने तथा बाजार की परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए आवधिक मूल्यांकन किए जाने हेतु उपयुक्त विधि-तंत्र तथा समुचित प्राधिकरण के सृजन की आवश्यकता है। किसी भूमि को सम्मत मूल्य तथा यथोचित लाभ के साथ खरीदने की सरकार की पूर्व व्यवस्था को संशोधनों के साथ वापिस लाया जा सकता है। इस उद्देश्य के लिए आयकर विभाग में 'अधिग्रहण शाखा' के रूप में एक नया निदेशालय सृजित किया जाना लाभप्रद सिद्ध हो सकेगा।
- 3.3 नकद अदायगी द्वारा भूमि के अर्जन के परिणामतः अवैध आय का सरल मार्ग खुल जाता है तथा यदि किसान कहीं और जाता है तो विक्रयकर्ता अर्थात् किसानों को पूंजीगत अभिलाभ की प्रभार्यता के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता। प्रतिफल अदायगी पर 10% की कर कटौती के लिए धारा 194 ठ क में प्रावधान है जिससे ऐसे लेन-देन पर नज़र रखी जा सके। इससे किसानों को बड़ी नकद अदायगी को प्रोत्साहन मिला है। यह प्रावधान कृषिगत भूमि पर लागू नहीं किया गया है। यह भी किसानों के हित में होगा कि वे बैंक के माध्यम से अदायगी लें क्योंकि बैंक में सेविंग नकद को बैंक में अंतरित किए जाने से पूर्व तक संभालने की तुलना में अधिक सुरक्षित है।

3.4 आवासीय भू संपत्तियों की वित्तीय अभिलाभों सहित कीमतों में लगातार वृद्धि के कारण हाई नेटवर्थ व्यष्टि भू संपत्ति बनाने के लिए नहीं अपितु भू संपत्ति में निवेश के लिए प्रोत्साहित हुए हैं, जिनका उद्देश्य केवल भू संपत्ति अंतरित करके पूंजीगत अभिलाभ के रूप में 'लाभ' प्राप्त करना होता है। चूंकि आवासीय वित्त तथा संपत्ति खरीदकर्ता को वित्तीय प्रोत्साहन दिए जाते हैं अतः आयकर अधिनियम की धारा 54, 54ड.क तथा 54 च जैसे प्रावधानों में धारित अवधि को पांच वर्ष तक विस्तारित, संपत्ति की बार-बार खरीद फरोख्त तथा उसकी सट्टेबाज़ी को कम करने के लिए संशोधन किए जाने की आवश्यकता है।

3.5 अधिकांशतः, संपत्ति की खरीद पब्लिक लिमिटेड कंपनियों द्वारा की जाती है जिसमें वास्तव में जनता की रुचि नहीं होती। ये संपत्तियां साधारणतः पुरानी होती हैं, जिनका मूल्य कई वर्ष बीत जाने के बाद बढ़ चुका होता है परन्तु उस संपत्ति का बही मूल्य उसके वास्तविक बाज़ार कीमत के अनुसार ही दिखाया जाता है, जो कि उस तारीख को उसके बाज़ार मूल्य की तुलना में काफी कम होता है। ऐसे मामले में ऐसी संपत्ति का अंतरण कंपनी के शेयरों के अन्तरण के माध्यम से किया जाता है। चूंकि संपत्ति का बही मूल्य काफी कम है, खरीदार चेक द्वारा केवल कंपनी के शेयरों के लिए अदायगी करता है तथा संपत्ति अंतरण संबंधी शेष अदायगी चालू बाज़ार मूल्य के अनुसार नकद में करता है। सुझाव है कि आयकर विभाग द्वारा ऐसे लेन देन में काले धन के प्रयोग को नियंत्रित करने हेतु सुसंगत विधायी परिवर्तन किए जाएं -

क) जब कंपनी के 25% शेयर, जिसमें जनता का हित नहीं है, एक वित्त वर्ष में अंतरित किए जाते हैं तो सर्किल दर/पंजीकरण प्राधिकारी द्वारा अपनाई गई दर के अनुसार कंपनी की कुल परिसंपत्तियों का पुनः मूल्यांकन किया जाना चाहिए। शिल्प उपकरणों, पुरावस्तुओं, रंगचित्रों का भी प्राधिकृत मूल्यांकनकर्ता से मूल्यांकन करवाया जाना चाहिए।

ख ) गौण कंपनियों के शेयरों का भी उपर्युक्त तरीके से पुनः मूल्यांकन किए जाने की आवश्यकता है।

ग) खरीद फरोख्त के दौरान बही मूल्य को देखते हुए उत्पन्न पूंजी अभिलाभ पर विक्रयकर्ता पर कर लगाया जाना चाहिए।

घ) ऐसे शेयरों के अंतरण पर संपत्ति के अंतरण के अनुरूप ही स्टैम्प ड्यूटी लगाई जानी चाहिए।

3.6 संपत्ति के स्वामी द्वारा वास्तविक लाभ देने वाली अचल संपत्तियों का अंतरण कई बार कंपनी/ संबंधित शेयरों/ स्टैक के अंतरण द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से किया जाता है। इस प्रकार के लेन-देन के फलस्वरूप पूंजीगत अभिलाभ पर कर अपवंचन होता है तथा स्टैम्प ड्यूटी की वास्तविक राशि का भी परिवर्जन होता है। आयकर अधिनियम में कंपनी द्वारा धारित संपत्ति की वर्तमान बाज़ार कीमत के आधार पर कंपनी के शेयर का बाज़ार मूल्य निर्धारित करने हेतु प्रावधान किया जाना चाहिए।

3.7 धारा 2(14) के खंड (iii) में पूंजीगत अभिलाभ के उद्देश्य के लिए कृषिगत भूमि की परिभाषाएं दी गई हैं तथा विद्यमान परिभाषाओं के अनुसार नगरपालिका क्षेत्र की स्थानीय सीमा से 8 कि.मी. के दायरे के बाहर आने वाले भूमि पूंजीगत अभिलाभ की परिधि से बाहर रहेगी। त्वरित शहरीकरण को देखते हुए नगरपालिका क्षेत्र की 8 कि.मी. की शहरी सीमा को विस्तारित किया जाना चाहिए तथा कृषि भूमि की गैर-कृषक या कृषि से इतर प्रयोग हेतु बिक्री पर अनिवार्यतः कर लगाया जाना चाहिए।

### सोना चांदी (बुलियन) व आभूषण

3.8 भारत पूरे विश्व में सोने के सब से बड़े आयातकों एवं उपभोक्ताओं में से एक है तथा इसकी मांग प्रति वर्ष 850 मेट्रिक टन के लगभग है। हाल में यह देखा गया कि सोने चांदी में काले धन के निवेश में वृद्धि हुई है जिससे सोने चांदी की कीमतों में काफी उछाल आ गया है। सरकार को बचत निवेश के रूप में सोने/ चांदी के प्रति आकर्षण को कम करने के लिए मुद्रास्फीति संदर्भित बॉण्ड्स लाने पर विचार करना चाहिए। सोने तथा आभूषणों पर कस्टम ड्यूटी तथा धन कर में परिवर्तन किए जाने पर भी विचार किया जाए ताकि परिवारों में इनकी खरीद को हतोत्साहित किया जाए। इन मामलों को नियंत्रित करने के लिए निम्नलिखित वैधानिक परिवर्तन किए जाने पर विचार किया जाए -

- क) सोने की खरीद पर आयात ड्यूटी को 200 डॉलर प्रति 10 ग्राम से बढ़ाकर कुल कीमत का 5% कर देना चाहिए तथा आभूषणों के निर्यातकों को आभूषण के निर्यात पर आयात लाभ दिया जाना चाहिए।
- ख) सोने चांदी में एक लाख से अधिक के सभी लेन-देन केवल खातादेयी चेक द्वारा ही किए जाने चाहिए।
- ग) यदि तलाशी के दौरान अस्पष्ट सोना चांदी/ आभूषण प्राप्त होता है तो धारा 271(1)(ग) के अंतर्गत 300% की दर से अनिवार्य शास्ति आरोपित की जानी चाहिए।

### पूंजीगत बाज़ार

3.9 कुछ वित्तीय संपत्तियों की बिक्री पर दीर्घकालिक पूंजीगत अभिलाभ पर कर नहीं अथवा न्यूनतम कर लगाया जाता है। इस प्रकार कोई कर न देकर या कम कर अदा करके ऐसी संपत्तियों की बिक्री प्रक्रिया में धन प्रवाह होता है। पूंजीगत अभिलाभ तथा व्यवसाय से आय पर कर की दरें एकसमान होनी चाहिए ताकि कर अन्तरपणन के तत्व को कम किया जा सके।

3.10 कई निजी कंपनियों द्वारा काला धन लगाने के लिए एक समान कार्य प्रणाली अपनाई जाती है, जैसे शेयर केपिटल, या गैर सुरक्षित ऋण के तरीके। निष्क्रिय शेयर आवेदन धन, बिना ब्याज के गैर सुरक्षित ऋण के समान ही है। यदि शेयर नियम समयावधि में आबंटित नहीं किए गए या वह धन लौटाया नहीं गया है तो शेयर आवेदन राशि के माध्यम से संग्रहित कुल राशि पर प्रकल्पित कर आरोपित करने हेतु आयकर अधिनियम में समुचित संशोधन लाया जाना चाहिए। इस माध्यम से अलेखित धन के प्रवेश की प्रवृत्ति पर रोक लगेगी।

3.11 सूचीबद्ध कंपनियों के संप्रवर्तक शेयरों की कीमतें बढ़ाने के लिए संदिग्ध तरीके अपनाते हैं जिन्हें बाद में बेच दिया जाता है। इसके पश्चात् जब शेयरों की कीमतें गिरती हैं तब उन संप्रवर्तकों द्वारा कम मूल्य पर

या उनके द्वारा नियंत्रित शेल एन्टिटी के माध्यम से पुनः खरीद लिए जाते हैं। यह प्रक्रिया चलती रहती है तथा हानि का फायदा लेने तथा आय अभिलाभ को मुजरा करने के अवसर प्राप्त करते रहते हैं। आयकर अधिनियम की धारा 10(38) के अनुसार दीर्घकालिक पूंजीगत संपत्ति के अंतरण से होने वाली आय कम्पनी के इक्विटी शेयर होने के फलस्वरूप छूट प्राप्त है। इस प्रावधान की संवीक्षा किए जाने की आवश्यकता है। छूट एक नियत सीमा तक ही दी जानी चाहिए ताकि लघु निवेशकों को लाभ दिया जा सके।

- 3.12 काले धन का काफी बड़ा भाग जो देश के बाहर जा रहा है, के बारे में यह मत रहता है कि वह शेयर पूंजी/ शेयर प्रीमियम/ स्थानीय बाज़ार में शेयर आवेदन राशि, अथवा विदेशी प्रत्यक्ष निवेश के रूप में (एफ.डी.आई.) अथवा विदेशी संस्थागत निवेशकों (एफ.आई.आई.एस.) द्वारा निवेश के रूप में अथवा सहभागिता नोट (पी.एम.) के रूप में कर सुविधाओं से भारतीय व्यवसायों में निवेश के माध्यम से वापिस आता है। आयकर अधिनियम के वर्तमान प्रावधानों तथा कोर्ट के आदेशों के अनुसार, साधन के स्रोत तक पहुंच पाना अथवा ऐसी अलेखित आय के प्रवेश के सिरे तक पहुंच कर जांच कर पाना संभव नहीं है। अन्य देशों में पंजीकृत एन्टिटीज़ के माध्यम से की गई लेयरिंग अथवा जटिलतम मल्टी-लेयरिंग होने के कारण इन मामलों में साधनों के स्रोत की जांच कर पाना संभव नहीं हो पाता। वास्तविकता को छुपाने अथवा स्वामी को छुपाने के लिए लेयरिंग लेन देन की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए तथा एफआईआईएस अपरिचित नहीं रहनी चाहिए। ऐसे मामलों में, जहां लेन-देन की प्रामाणिकता पर संदेह हो वहां कानून में ऐसा प्रावधान किया जाना चाहिए कि जब तक लेयरिंग लेन-देन का व्यापारिक औचित्य स्पष्ट नहीं किया जाता तब तक उसे लाभ प्राप्तकर्ता की आय माना जाए। ऐसे मामलों में दायित्व लाभ प्राप्तकर्ता का ही होना चाहिए।
- 3.13 शेयर आवेदन राशि कुछ समयावधि तक निष्क्रिय पड़ी रहने के मामले में ऐसी राशि पर कुछ विशेष दर तक कराधान का प्रावधान होना चाहिए क्योंकि लाभप्राप्तकर्ता उस समयावधि के लिए बिना ब्याज अदा किए पूंजी प्राप्त कर रहा है। आनुभविक ज्ञान यह दर्शाता है कि इस तरह की पूंजी को प्रवेश देना साधारणतया अलेखित धन को मार्ग देने का तरीका है। इन परिस्थितियों में विधि निर्माण की तत्काल आवश्यकता है ताकि निर्धारण प्राधिकारी ऐसे जाली लेन-देन के साधन के स्रोत के सिरे तक पहुंच सके क्योंकि कुछेक न्यायिक निर्णयों के कारण वर्तमान में ऐसा कर पाना मुश्किल हो गया है। कंपनी द्वारा जारी शेयर पूंजी की प्रामाणिकता का दायित्व स्वयं कंपनी का ही होना चाहिए। मात्र शेयर धारकों का नाम व पता प्रस्तुत कर देने से ही वे इस दायित्व से बच नहीं सकते। कंपनी प्रबंधन को शेयर धारकों की पहचान होनी चाहिए तथा बैंकिंग क्षेत्रों के समान ही पूंजी बाज़ार में भी 'अपने ग्राहक को जानें' (के.वाई.सी.) मानदण्डों को लागू किया जाना चाहिए।
- 3.14 सभी कर संधियों में सूचनाओं के आदान-प्रदान संबंधी अनुच्छेद होने चाहिए। जिन मामलों में हमारे पास दोहरे कराधान विमुक्ति संधियां (डी.टी.ए.ए.) नहीं हैं वहां पर हमें कर सूचना विनिमय समझौतों (टी.आई.ई.ए.) की सहायता लेनी चाहिए। कर से सुविधा प्राप्त जो देश टी.आई.ई.ए.एस. पर हस्ताक्षर करने से इन्कार करते हैं उन्हें 'गैर सहयोगी क्षेत्राधिकार' के रूप में अधिसूचित किया जाना चाहिए तथा इनसे अंतर्राष्ट्रीय मंच पर समुचित रूप से निपटा जाना चाहिए। इसके आगे, धन प्रेषक/ प्राप्तकर्ता टैक्स हेवन्स के मसलों से निपटने के लिए एक उचित तंत्र विकसित किया जाना चाहिए। यदि गैर सहयोगी

क्षेत्राधिकार से धन की प्राप्ति हो रही है तो उसकी प्रकृति पर विचार न करते हुए ऐसे धन प्रेषण पर टी.डी.एस. लगाना इसका एक प्रभावी निवारण हो सकता है। जब हमारे पास सूचना विनिमय के लिए कोई संस्थागत व्यवस्था हो जाएगी केवल तभी काले धन की इस आवाजाही को प्रभावी रूप से नियंत्रित किया जा सकेगा। विदेशों में एक नियत राशि से अधिक धन प्रेषण के मामले में पर्याप्त मॉनीटरिंग के लिए एक तंत्र विकसित किया जाना चाहिए। इस प्रयोजन हेतु टी.डी.एस. तंत्र को अनुकूल बनाया जाना चाहिए। विवरणी फार्म में संशोधन करके करदाताओं के लिए विदेशों के बैंक खातों की विशेष तौर से घोषणा करना अनिवार्य किया जाना चाहिए।

- 3.15 इस तथ्य से सभी वाकिफ़ हैं कि शेयर लेन-देन से उत्पन्न दीर्घकालिक पूंजीगत अभिलाभ, जो कि कर से छूट प्राप्त है, के रूप में बहियों में काला धन वापिस आता है। ऐसे लेन-देनों के लिए अधिनियम में छूट के प्रावधान को हटाए जाने की इस समय सख्त आवश्यकता है। यदि कोई रियायत दी भी जानी है तो कम से कम दीर्घ कालिक पूंजीगत अभिलाभ(एल.टी.सी.जी.) पर रियायती दरों पर कर लगाया जाना चाहिए।

### गैर लाभकारी क्षेत्र

- 3.16 आयकर अधिनियम, 1961 की धारा 2(15) के अंतर्गत दी गई 'धर्मार्थ प्रयोजन' की परिभाषा का तथाकथित समितियों द्वारा पूर्णतया व्यावसायिक आधार पर चलाई जा रही शैक्षणिक संस्थाओं के माध्यम से व्यापक तौर से दुष्प्रयोग किया जा रहा है। ऐसी समितियां आयकर अधिनियम की धारा 11 या 12 तथा 10(23 ग) के अंतर्गत पंजीकृत होने के पश्चात कर से 100% छूट प्राप्त कर लेती हैं जबकि इनकी गतिविधियों में कुछ भी धर्मार्थ नहीं होता है। ऐसी संस्थाओं की कर संवीक्षा करने पर भी कोई महत्वपूर्ण परिणाम प्राप्त नहीं होते। इसलिए अब आयकर अधिनियम, 1961 की धारा 2(15) में धर्मार्थ प्रयोजन की परिभाषा में आवश्यक संशोधन करके ऐसे शैक्षिक व्यवसायों को रोकने की तत्काल आवश्यकता है। 'धर्मार्थ संस्था' की स्पष्टता सहित परिभाषा के लिए धारा 2(15) में संशोधन किए जाने की तत्काल आवश्यकता है। धारा 10(23 ग), धारा 11 तथा धारा 12 में भी संशोधन किए जाने की आवश्यकता है ताकि ऐसी संस्थाएं अलेखित धन की व्युत्पत्ति हेतु कोरी अनुज्ञा न प्राप्त कर सकें। सकल आवर्तन या लाभों पर कुछ या फ्लैट रेट पर कर के लिए प्रत्यक्ष कर कोड विधेयक में प्रावधान शामिल किए गए हैं। तथापि, इन मामलों में अनुशासन सुनिश्चित करने के लिए संबंधित विनियामकों की भी जिम्मेदारी होनी चाहिए।

### कर मुक्त ज़ोन

- 3.17 विभिन्न राज्यों जैसे उत्तर में हिमाचल प्रदेश तथा जम्मू व काश्मीर में करमुक्त ज़ोन या करमुक्त अवधि बनाई गई। कुछ मामलों में यह पाया गया है कि आयकर अधिनियम की धारा 80 झ क/ 80 झ ख के अधीन दी गई कटौतियों का फर्जी औद्योगिक इकाइयों द्वारा दावा किया जाता है। कई औद्योगिक इकाइयां इन ज़ोन में तथाकथित रूप से कार्यरत हैं परन्तु वास्तव में कार्य नहीं कर रही हैं और अगर वे कार्य कर रहे हैं तो वे उन वर्षों के दौरान उच्चतर लाभ दर्शाते हैं ताकि आयकर अधिनियम के अंतर्गत कटौतियों का दावा कर सकें, जो कि ऐसी ज़ोनों से बाहर के व्यवसायों के समानांतर व्यापार

परिणामों के अनुरूप नहीं होते। जैसे ही कर मुक्त अवधि समाप्त होती है, वही व्यापार लाभ में ज़बरदस्त गिरावट दिखाता है। क्षेत्रीय अनुभव के अनुसार, यही तथ्य सामने आया है कि ऐसे ज़ोन मात्र अन्य क्षेत्रों में बिना कर दिए प्राप्त अलेखित लाभों के वितरण का मार्ग प्रशस्त करते हैं। आयकर कानूनों तथा अन्य संबंधित कानूनों में उपयुक्त संशोधन करके बचाव के रास्तों पर रोक लगाए जाने की आवश्यकता है। आयकर अधिनियम में प्रदत्त छूटों और कटौतियों के आधिक्य पर भी पुनर्विचार किए जाने की आवश्यकता है। कटौतियों से प्राप्त लाभ में दुष्प्रयोग की प्रवृत्ति होती है क्योंकि यह कर योग्य आय को कर से छूट प्राप्त क्षेत्र की ओर अंतरित करती है। प्रत्यक्ष कर कोड विधेयक में निवेश संबंधी कटौतियां लाकर एक शुरुआत कर दी गई है।

### कृषि आय

- 3.18 इसी प्रकार कृषकों तथा उगाने वालों की रुचि को ध्यान में रखते हुए कृषि गतिविधियों तथा वन उत्पादों संबंधी लेन-देन को नकद में किया जाना अनुमत्य है। इन लाभों को प्राप्त करने के लिए वे लोग जिनके पास बहुत छोटी अथवा अनुत्पादक भूमि है वे अनाज, फल, सब्जियों तथा वन उत्पाद के कमीशन एजेंटों से फ़र्जी बिल प्राप्त करते हैं ताकि उन्हें छूट प्राप्त कृषि आय प्राप्त हो सके। कई ऐसे उदाहरण भी प्रकाश में आए हैं कि ऐसे छोटे किसान जिनके पास उनकी स्वयं की पांच एकड़ से भी कम की कृषि भूमि है, वे भी पट्टाधारी के रूप में 50 एकड़ या इससे अधिक की भूमि पर कृषि गतिविधियों के लिए दावा करते हैं। इस तरह का कार्य करके वे लोग काले धन को समायोजित करने के लिए पट्टाकर्ता को सुविधा प्रदान करते हैं तथा इससे वे स्वयं के लिए ही गैर आनुपातिक कृषि आय का सृजन करते हैं। अतः इस प्रकार पट्टाकर्ता तथा पट्टेदार दोनों ही किसी कृषि भूमि के लिए सर्वथा गैर आनुपातिक कृषि आय का दावा करते हैं।
- 3.19 इस प्रवृत्ति को नियंत्रित करने के लिए प्रत्येक राज्य के कृषि विभाग को जो कि इस क्षेत्र में विशेषज्ञ माने जाते हैं, उपज तथा ब्याज दरों पर आवश्यक अध्ययन करने के बाद ऐसे तंत्र की व्यवस्था करनी चाहिए जिससे कम से कम उस विशिष्ट क्षेत्र के लिए संबंधित फसल के उत्पाद की औसत उपज को अधिसूचित किया जा सके। यह अधिसूचना प्रत्येक वित्त वर्ष के प्रारम्भ में प्रकाशित की जानी चाहिए, जिसे अन्य प्राकृतिक कारकों को ध्यान में रखते हुए संशोधित किया जा सके। ऐसी उपज दरों का ध्यान उन निर्धारितियों के मामले में रखा जाना चाहिए जो कृषि भूमि की नियत सीमा से अधिक की कृषि आय दर्शा रहे हैं। ऐसी अधिसूचनाएं निर्धारण प्राधिकारियों के साथ-साथ अपीलीय प्राधिकारियों के लिए कानूनन बाध्यकारी होनी चाहिए।
- 3.20 अनेक करदाता कर अपवंचित धन को अर्थव्यवस्था की मुख्य धारा में लाने के लिए कृषि आय पर आयकर छूट का प्रयोग करते हैं। जबकि ऐसा माना जाता है कि यह आर्थिक रूप से लाभप्रद हो सकता है तथा आयकर देयता की संगणना करते हुए कृषि आय को भी कर दरों के उद्देश्य से प्रयोग किया जा सकता है, ऐसी राशि को कर दायरे में लाने तथा बेईमान करदाताओं द्वारा इन प्रावधानों के दुरुपयोग को रोकने के लिए विचार किए जाने की आवश्यकता है।

## कॉरपोरेट कानून

- 3.21 भारत में 6 लाख से अधिक कंपनियां हैं जिनमें से बहुत ही कम कर अदा करती हैं। शेष कंपनियां या तो लाभ प्रदान करने वाली नहीं हैं या निष्क्रिय हैं। ऐसी प्राइवेट लिमिटेड कम्पनियां काले धन को विधि सम्मत बनाने हेतु शेयर प्रीमियम के साथ शेयर पूंजी के मार्ग का प्रयोग करती हैं। इनकी कार्य प्रणाली में अधिकतम प्रीमियम पर अंशतः संपरिवर्तनीय शेयरों सहित पूंजी को जारी करने की होती है। ये निवेशक कंपनियां ऐसी कंपनियां होती हैं जिनमें एन्टिटीज़ की संख्या के माध्यम से लेयरिंग करके नकद को समाविष्ट किया जाता है, जिससे नकद के स्रोतों को जान पाना कठिन होता है। प्रभार्य प्रीमियम वाणिज्यिक वास्तविकता अथवा मूल से अलग होता है। 'स्वयं' की पूंजी को अधिकतम प्रीमियम के साथ अंशतः संपरिवर्तनीय शेयरों के माध्यम से कंपनी सभी शेयरों को न्यूनतम मूल्यों पर पुनः खरीद लेती है, इस प्रकार प्रथम दृष्टया विधिक तरीके से काले धन का प्रयोग किया जाता है।
- 3.22 न्यून इक्विटी वाली कम्पनियां, जिनके पास कोई अचल संपत्ति नहीं है तथा लेनदारी व देनदारी काफी अधिक है, का डाटाबेस में विवरण रखा जाना चाहिए, इसी तरह जो कंपनियां कुछ वर्षों के अन्तराल में अपना पंजीकृत कार्यालय बार-बार बदल लेती हैं, का भी विवरण रखा जाना चाहिए। इसी प्रकार वे कम्पनियां जो प्रीमियम वसूल करती हैं परन्तु वास्तव में कभी भी शेयर आबंटित नहीं करती हैं वे संदेहास्पद मानी जानी चाहिए। ऐसी कंपनियों पर आपत्ति उठाए जाने पर इनका सत्यापन तथा/अथवा जांच की जानी चाहिए। यदि हम चाहते हैं कंपनियां किसी विकासशील अर्थव्यवस्था में महत्वपूर्ण भूमिका अदा करें तो निगमित कार्य मामले मंत्रालय को डाटा बनाने तथा आसूचना उद्धरणों पर विशेष ध्यान देना चाहिए।
- 3.23 अधिक पूंजी अदा करने वाली कंपनियों - 25 करोड़ से अधिक कह सकते हैं, पर ही शेयर प्रीमियम प्रभारित किया जाना चाहिए, तथा छोटी कंपनियों, जहां इसके दुष्प्रयोग की प्रवृत्ति होती है पर नहीं लगाया जाना चाहिए।
- 3.24 अधिकतर मामलों में यह पाया जाता है कि व्यवसायी समूहों की अलेखित आय फ़र्जी निवेशक कंपनियां जो 'जमाखर्ची' कंपनियों के नाम से जानी जाती है, के माध्यम से शेयर आवेदन, शेयर पूंजी तथा शेयर प्रीमियम के रूप में नियमित लेखा पुस्तकों में वापिस आ जाती हैं। 'लवली एक्सपोर्ट' के मामले<sup>1</sup> में उच्चतम न्यायालय के आदेश के बाद तो ऐसी फ़र्जी शेयर पूंजी का कराधान करना लगभग असंभव ही हो गया है। अधिनियम में आवश्यक संशोधन करना अनिवार्य हो गया है जिससे कि शेयर पूंजी तथा शेयर प्रीमियम से हुई ऐसी प्राप्तियों को नकद उधार के समान ही समझा जाए तथा निर्धारिती पर उधार पात्रता, प्रामाणिकता तथा शेयर धारक की पहचान सिद्ध करने का दायित्व डाला जाए। निगमित निर्धारितियों के मामले में, यदि डायरेक्टरस दिए गए पते पर नहीं पाए जाते हैं तो उनकी पहचान को स्थापित हुआ नहीं माना जाना चाहिए। इस प्रकार के विधान से काले धन की उत्पत्ति को नियंत्रित करने के लिए लम्बा सफर तय करना पड़ेगा।

<sup>1</sup> आयकर आयुक्त बनाम लवली एक्सपोर्ट्स (पी)लि.(2008) 6 डीटीआर 308 (एससी)

## बैंकिंग प्रक्रिया विस्तारित करना

- 3.25 नकदी की प्रचुरता तथा उनके मुद्रास्फीति पर प्रभाव पर नियंत्रण रखने के लिए बी.सी.टी.टी. को पुनः लागू किए जाने पर विचार किया जाए। इसे पुनः लागू किए जाने के दो लाभ होंगे। प्रथम, यह नकद निकासी को हतोत्साहित करेगा और इसीलिए नकद का प्रयोग कम होगा, तथा द्वितीय बड़े नकद अन्तरणों पर नज़र रखी जा सकेगी।

## भ्रष्टाचार

- 3.26 जो व्यक्ति लोक कार्यालय धारित किए हैं वे चुनाव से पूर्व अपनी संपत्ति की घोषणा करें। पदत्याग करने पर उन्हें अपनी संपत्ति का विवरण देना आवश्यक नहीं (आयकर विवरणी में दिए जाने वाले विवरण को छोड़कर)। इसे अनिवार्य किया जाना चाहिए क्योंकि ऐसी सूचनाएं सूचना का अधिकार (आर.टी.आई.) अधिनियम के अंतर्गत प्राप्य हो सकती हैं। राजनैतिक व्यक्ति तब पेंशन के पात्र हों जब उनकी धन संपत्ति में हुई अभिवृद्धि की संवीक्षा कर ली जाए।
- 3.27 धन शोधन निवारण कानून संबंधी कनाडा के विधान के अनुसार “कहीं भी किए गए कृत्य या अनाचरण के फलस्वरूप प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से प्राप्त या व्युत्पन्न, यदि वह कनाडा में ही अर्जित की गई है तो नियत की जाएगी” कनाडा कानून के अधीन अपराध है। इस पहलू को धन शोधन निवारण अधिनियम (पी.एम.एल.ए.) के माध्यम से भारतीय कानून में शामिल किए जाने की आवश्यकता है - ताकि न सिर्फ घरेलू अपितु अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर भी उत्पन्न अवैध आगम को इसके अंतर्गत शामिल किया जा सके। इससे विकासशील देशों से विकसित देशों में हो रहे गैर कानूनी फ़ण्ड के प्रवाह को तत्त्वतः कम किया जा सकेगा।

## हिताधिकारी स्वामित्व अवधारणा को प्रारम्भ करना

- 3.28 हिताधिकारी स्वामित्व की अवधारणा जिसे पी.एम.एल.ए. में प्रारम्भ किया गया है, को फ़र्जी शेयर पूंजी के प्रावधानों से निपटने हेतु आयकर अधिनियम में भी सम्मिलित किया जाए। इसका उल्लेख निम्नानुसार है -
- “हिताधिकारी स्वामी से तात्पर्य ऐसे वास्तविक व्यक्ति से है जो अन्ततोगत्वा उपभोक्ता पर स्वामित्व या नियंत्रण रखता है तथा/ अथवा जिसकी तरफ से लेन-देन किया गया है, तथा वह व्यक्ति भी सम्मिलित है जो विधिक व्यक्ति पर निर्णायक प्रभावी नियंत्रण रखेगा।”

## विदेशों में फ़ण्ड अंतरण

- 3.29 आय की विवरणी में ऐसा एक विशिष्ट कॉलम हो जिसमें निर्धारिती को यह ब्यौरा देना होगा कि क्या वह विदेशों में बैंक खाता या संपत्ति धारित किए हैं और यदि हैं, तो उसका पूरा विवरण दिया जाना आवश्यक होना चाहिए। आयकर नियमावली तथा आयकर विवरणी फार्म में आवश्यक संशोधन किए जाएं। इनके साथ ही गलत सूचना प्रस्तुत करने पर विशेष कड़े दण्ड का प्रावधान तथा आपराधिक कानून के तहत अभियोजन का भी प्रावधान किया जाना चाहिए। ऐसा करने से विदेशों में अघोषित खाते/ संपत्ति रखने वाले निर्धारितियों में भय उत्पन्न होगा।

- 3.30 यह भी ज्ञात ही है कि विदेशों में छुपाया गया धन साधारणतया विदेशी बैंकों की निश्चित शाखाओं में रखा जाता है, जो ऐसे बैंक खातों से संबंधित संपूर्ण जानकारी उपलब्ध करवाए जाने के बाद भी सूचना

देने से इन्कार कर देते हैं। भारत की प्रवर्तन एजेंसियों को सशक्त बनाया जाना चाहिए ताकि भारतीय रिज़र्व बैंक के परामर्श से भारतीय शाखाओं को सम्मन जारी करके इसके विदेशी प्रतिरूपों से उपलब्ध सूचनाएं निकलवाई जा सकें। भारतीय रिज़र्व बैंक ऐसे नियम बनाएं जिसमें भारतीय शाखा द्वारा कथित सूचना उपलब्ध नहीं करवाने पर भारतीय शाखा को व्यवसाय बंद करने के तौर पर व्यावसायिक अवप्रेरण दिया जाएगा।

3.31 यह भी सुझाव है कि कुछ डीटीएएस में, जिनमें गोपनीयता उपबंध पर अत्यधिक बल दिया गया है, ओ.ई.सी.डी. मॉडल टैक्स कन्वेंशन आर्टिकल 26 ओ.ई.सी.डी. की तर्ज पर संधियों पर पुनः बातचीत की जानी चाहिए। प्रोटोकॉल्स हस्ताक्षरित करके संधियों में एक नया उपबंध शामिल किया जाए ताकि देश को इस आधार/ बहाने से कि कथित सूचनाएं आयकर विभाग के लिए आवश्यक नहीं हैं अथवा इनका घरेलू कानून एफ.आई.आई. या बैंकों को ऐसी सूचनाएं देने से रोकता है, सूचनाएं प्रदान करने से रोकता है। यदि ऐसा संशोधन लाया जाता है तो सन्धि करने वाले देशों के बीच सूचनाएं प्रदान करने से इन्कार करने का कोई आधार नहीं रहेगा। इस प्रक्रिया को अब सभी विकसित देशों ने अपना लिया है तथा कर से सुविधा प्राप्त देशों पर अब सूचनाएं उपलब्ध करवाने हेतु दबाव बनाया जाता है।

### विदेशों को धन प्रेषण

3.32 आयात व निर्यात बीजकों का अधिक लेखन और कम लेखन एक नियमित प्रक्रिया है तथा वस्तुओं एवं सेवाओं की कीमतों में अन्तर को हवाला के रास्ते से या समझौतों के द्वारा निपटाया जाता है। यद्यपि मूल्य अन्तरण विनियमन संबद्ध उद्यमियों के बीच के ऐसे लेन-देन पर नियंत्रण रखता है, परन्तु गैर संबद्ध कंपनियों के लेन-देन के मामलों में इनकी कोई भूमिका नहीं होती। इसलिए सख्त कानूनों को कार्यान्वित किए जाने की आवश्यकता है ताकि ऐसे कार्य करने वालों को तत्काल दण्डित किया जा सके।

3.33 दोहरे कराधान पर द्विपक्षीय समझौते के अधीन बचाव के रास्तों (लूपहोल) की सहायता से भारत में कर अदायगी से बचने के लिए मॉरीशस या अन्य कर से सुविधा प्राप्त देशों का रास्ता अपनाया जाता है जिसे अधिनियम अथवा संबंधित डी.टी.ए.एस. में पर्याप्त वैधानिक परिवर्तन करके रोका जाए। कानूनों को सशक्त बनाने हेतु निम्न सुझाव दिए जा सकते हैं -

- क) केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड द्वारा जारी परिपत्र सं. 682 तथा 789 को वापिस लिया जाए या संशोधित किया जाए।
- ख) डीटीएएस में राउण्ड ट्रिपिंग उपबंध को संधि प्रसुविधाओं के लिए गैर उपयोगी बनाया जाए, अथवा कानून में आवश्यक परिवर्तन किए जाएं।
- ग) भारत में/ भारत से कर रहित/ कम कर वाले देशों में निवेशों पर नज़र रखने हेतु कानूनों को सशक्त बनाया जाए।

3.34 आर्थिक अपराध को फेमा के अंतर्गत सिविल अपराध मानने की बजाय दण्डित अपराध मानने हेतु कानूनों को बदला जाए। फेमा के अंतर्गत आपराधिक मनः स्थिति के अपराधों की कुछ अवधारणाओं को वापिस लाए जाने पर विशेषकर पुनरावृत्त अपराधों, प्रतिभूति बाज़ारों से जुड़े अपराधों आदि के संबंध में पुनः विचार किए जाने की संभावना है।

3.35 शेयर बाज़ार ऐसे क्षेत्रों में से एक है जहां विदेशों में अर्जित अवैध धन को कर सुविधा प्राप्त या न्यून कर वाले देशों में किए गए संव्यवहार के माध्यम से वापिस लाया जाता है। दुर्भाग्यवश, के.वाई.सी. मानदण्डों को पूर्णरूपेण एवं वास्तविक रूप में एफ.आई.आई., उनके उप लेखों, उनके सहभागिता नोट (पी.एन) तथा अन्य अनिवासी निवेशकों तक विस्तारित नहीं किया गया है। वर्तमान में, एकमात्र तथ्य यह है कि ये किसी देश के विनियामक प्राधिकरण में पंजीकृत होते हैं जिसकी आड़ में भारतीय एजेंसियों की आगे की जांच से बच जाते हैं। इस नरम रुख को रोका जाए तथा सेबी के साथ-साथ आयकर विभाग तथा प्रवर्तन निदेशालय को सशक्त बनाकर इन निवेशकों के उप लेखों तथा पी.एन. एस. आदि की वास्तविक पहचान पूछी जानी चाहिए।

### कानून एवं प्रक्रियाएं

3.36 विधि आयोग को विधि अधिनियमन सहित उपाय सुझाने हेतु सशक्त किया जाए जिससे विभिन्न वित्तीय कानूनों के तहत चल रही विविध कार्यवाहियों में सामंजस्य लाया जा सके। इसमें कोई भी जांच करने हेतु जांच दलों को औपचारिक रूप से गठित करने की प्रक्रियाएं भी शामिल होंगी जिसमें विभिन्न विभागों, यहां तक कि मंत्रालयों के अधिकारी भी शामिल हों। प्रमुख और मूलभूत अपराध जिससे संबंधित होगा उस केंद्रक मंत्रालय/ विभाग से दल का नेता बनाया जाना चाहिए, जिसके सभी विभागों/ मंत्रालयों में से सदस्य होंगे, जब तक कि जांच पूर्ण नहीं हो जाती। इस प्रक्रिया का पालन यू.एस. में किया जा रहा है, जिसका ढांचा भी संघीय है, परन्तु एक प्रभावी, कार्ययोग्य व्यवस्था है होने के फलस्वरूप ही इसका अनुपालन प्रभावी बन सका है।

3.37 आयकर अधिनियम की धारा 131 के अंतर्गत मांगे गए दस्तावेजों तथा लंबित कार्यवाहियों के बीच अंतर्संबंध स्थापित किए जाने की आवश्यकता है, तथा आयकर प्राधिकारी अतिगामी जांच नहीं कर सकते हैं। शपथ के अधीन गलत वक्तव्य दिए जाने के कार्य को आई.पी.सी. के अंतर्गत नहीं लिया जा सकता। सी.पी.सी. के अधीन, गवाह को कोर्ट में प्रस्तुत करने के लिए गिरफ्तार किए जाने हेतु वारण्ट प्राप्त किया जा सकता है अथवा सम्मन को प्रत्युत्तर न देने पर आई.पी.सी. की धारा 174 के अंतर्गत दाण्डिक कार्यवाही प्रारम्भ की जा सकती है। सम्मन का अनुपालन न किए जाने पर आयकर अधिनियम के अधीन तलाशी हो सकती है। फिर भी दाण्डिक कार्यवाही एक बोझिल प्रक्रिया है। कर अपवंचन मामलों की जांच में समय सर्वाधिक महत्वपूर्ण होता है, इसलिए गैर अनुपालन के प्रत्येक मामले में तलाशी कर पाना संभव नहीं होता है। आयकर अधिनियम की धारा 272 क (1) (सी) में धारा 131 के अंतर्गत जारी सम्मन की अवमानना की ऐसी हर चूक के लिए 10,000/- रुपए की शास्ति नियत की गई है जिससे लोगों में भय उत्पन्न नहीं होता। इसलिए सी.पी.सी./ आई.पी.सी. के सदृश ही आयकर अधिनियम में भी गवाहों की उपस्थिति के प्रवर्तन संबंधी प्रावधान सम्मिलित किए जाने की आवश्यकता है। धारा 272 क (1) (सी) के अधीन आरोपित की जाने वाली शास्ति की प्रमात्रा को लोगों में डर का भाव उत्पन्न करने हेतु बढ़ाए जाने की आवश्यकता है।

3.38 वर्तमान में, आयकर प्राधिकारियों को आयकर अधिनियम की धारा 133 क के अधीन केवल उसी परिसर में सर्वे किए जाने की शक्ति प्रदान की गई है जहां पर व्यवसाय या कारबार किया जाता है। इसलिए ऊपरी तौर से धर्मार्थ दिखने वाली संस्था या ट्रस्ट धारा 133 क के अंतर्गत नहीं आ पाती है।

तथापि, कई मामलों में धर्मार्थ संस्थाएं लाभ प्राप्त करने हेतु वाणिज्यिक तर्ज पर चलाई जाती हैं, जबकि संस्थाओं का घोषित उद्देश्य प्रकृति से धर्मार्थ बताया जाता है। इस बाधा को समाप्त किया जाना चाहिए।

- 3.39 यदि निर्धारित सहयोग न कर रहा हो तो सर्वेक्षण के दौरान गवाह को बुलाने हेतु कोई शक्ति प्रदत्त नहीं है। धारा 133 क (3) (iii) के शब्दों 'किसी व्यक्ति के वक्तव्य को रिकॉर्ड करना' के बाद 'शपथ पर' शब्दों को शामिल किया जाना चाहिए ताकि अगले स्तरों पर गवाह के मुक्रे जाने की संभावना को रोका जा सके। धारा 132 (4 क) की तर्ज पर धारा 133क में प्रावधान किया जाना चाहिए ताकि सर्वेक्षण की प्रक्रिया में पाई गई लेखा बहियों आदि के संबंध में स्वामित्व की उपधारणा बनाई जा सके।
- 3.40 अन्वेषण निदेशालय के कार्यक्षेत्र के अंतर्गत अर्थात् आयकर अधिनियम, 1961 की धारा 275 क , 275ख , 277 क तथा 278 के अंतर्गत, होने वाले अपराधों के लिए अभियोजन की स्वीकृति देने की शक्ति आयकर निदेशालय (अन्वेषण) में निहित नहीं है। इसका समावेश आयकर अधिनियम में किया जाना चाहिए।
- 3.41 ऐसी शास्तियों, जो निर्धारण से संबंधित नहीं हैं जैसे बहियों का रखरखाव/ खातों का लेखा परीक्षा, आदि न करवा पाना, की राशि बहुत कम रखी गई है जो भय उत्पन्न नहीं करता। उदाहरण के लिए, खाता बहियां बनाने, दस्तावेजों के रखरखाव में विफल रहने पर धारा 271क के अधीन 25,000/- रुपए की शास्ति है, जिससे कोई प्रभावी असर नहीं पड़ता।
- 3.42 आयकर नियमावली में ऐसा कोई प्रावधान नहीं है जिससे यह निर्धारित किया जा सके कि कोई आय/ संपत्ति कानूनी अथवा गैर कानूनी तरीके से अर्जित की गई है। इसे कानून में समाविष्ट किया जाना चाहिए तथा गैर कानूनी आय/ संपत्ति पर सख्त कर एवं शास्तियां आरोपित की जाएं। अघोषित आय के लिए प्रभार्य की अधिकतम सीमांत दर को बढ़ाया जाना चाहिए।
- 3.43 यद्यपि संबंधित एन्टिटी के साथ अंतर्राष्ट्रीय लेन-देन के मामले में असन्निकट कीमत पर पहुंचने के लिए नियम हैं परन्तु देश के भीतर या बाहर गैर संबंधित एन्टिटी के लेन-देन के असन्निकट कीमत तक पहुंचने के मामले में कोई नियम नहीं है, जिस पर भी विचार किया जाना चाहिए।
- 3.44 गलत प्रमाण या गवाहों की उपस्थिति अनिवार्य करना या किसी व्यक्ति को प्रमाण देने या बही/दस्तावेज प्रस्तुत करने हेतु बाध्य करने के लिए अवमान या संक्षिप्त सजा देने के लिए शक्ति नहीं है। कर अपवंचकों के विरुद्ध प्रभावी दण्डिक जांच के लिए आपराधिक दण्ड संहिता के अध्याय-XXVI के समान ही आयकर कानून में भी प्रावधान किए जाने की आवश्यकता है।
- 3.45 फार्म सं. 60/61 तथा फार्म 15 घ/ 15ज में समुचित संशोधन किए जाने चाहिए ताकि सी.आई.बी. यूनिटों द्वारा एकत्रित गैर पैन डाटा में से वैध पैन की संख्या प्राप्त करने के लिए कुछ क्षेत्रों जैसे "जन्म तिथि", "संस्थापन की तिथि" तथा "पिता का नाम" को दायरे में लाया जा सके। के.वाई.सी. दस्तावेज की प्रति प्राप्त करना अनिवार्य किया जाना चाहिए।

## राजस्व आसूचना निदेशालय

4.1 सीमा शुल्क एवं नारकोटिक्स कानूनों के अधीन संपत्ति का समपहरण प्रावधान का निष्पादन करने में आने वाली कठिनाइयों में प्रमुख है संपत्ति की पहचान करना, जिसके नाम पर संपत्ति अर्जित की गई है उसके रिश्तेदारों/संबद्धों की पहचान करना, अलग-अलग एजेन्सियों के बीच सामंजस्य का अभाव होना, संसाधनों/ श्रमशक्ति की कमी होना, समय की कमी आदि। जब तक किसी संपत्ति के स्वामित्व संबंधी सभी राजस्व रिकार्ड सर्वर के माध्यम से पूरे भारत में कम्प्यूटरीकृत/ से संबद्ध नहीं किए जाएंगे, तब तक किसी अपराधी द्वारा विशेषकर जिस शहर में वह रहता है उससे अलग जगह पर उसके द्वारा खरीदी गई संपत्ति की पहचान करने का कार्य काफी जटिल बना रहेगा।

### 4.2 सीमा शुल्क अपराधों के निवारण एवं दमन (सी.एम.ए.ए.एस.) के लिए द्विपक्षीय समझौते अथवा परस्पर प्रशासनिक सहयोग के लिए अन्तर्राष्ट्रीय समझौता

सीमा शुल्क के प्रभावी प्रवर्तन के लिए अंतर्राष्ट्रीय सहयोग को बहुत कम ही महत्व दिया गया है। भारत ने द्विपक्षीय सहयोग समझौते/ 20 देशों (जिसमें ई.यू. तथा सार्क ब्लॉक शामिल हैं) के साथ सद्भावना का ज्ञापन भी हस्ताक्षर किया है। इस व्यवस्था से सीमा शुल्क विभाग को कस्टम अपराधों से जुड़ी सूचनाएं एकत्र करने में तथा जांच में सहायता प्राप्त करने मदद मिलती है, जिनका काले धन की व्युत्पत्ति से सीधा संबंध होता है। यद्यपि देखा जाए तो इस क्षेत्र में अनुभव साधारणतः सकारात्मक ही रहता है, फिर भी सफल सहभागिता सहयोगी देशों की रुचि एवं इच्छा तथा उनके घरेलू गोपनीयता कानूनों तथा अन्य विधिक प्रावधानों पर भी निर्भर करता है। तथापि अब पूरे विश्व में परस्पर सहयोग तथा सूचनाओं के आदान-प्रदान की वांछा बढ़ रही है। सी.एम.ए.ए. छलसाधन तथा अन्य व्यापार अनाचार के बीजकों की जांच में काफी प्रभावी है। सी.एम.ए.ए. को सशक्त एवं विस्तारित करना काले धन की व्युत्पत्ति के संकट तथा इसके अन्तर्राष्ट्रीय सीमाओं तक गतिशीलता को नियंत्रित करने के कारकों के रूप अत्यधिक लाभकारी सिद्ध होगा। यदि ऐसे समझौतों के कार्यक्षेत्र को विस्तारित कर दिया जाए तथा इन समझौतों में अधिक संख्या में देशों को शामिल किया जाए तो यह और भी उपयोगी होगा। भारत ने ऐसी सूचनाओं के आदान-प्रदान हेतु जिनेवा में विश्व व्यापार संगठन (डब्ल्यू.टी.ओ.) में एक बहुपक्षीय समझौते का प्रस्ताव रखा है।

4.3 केंद्र सरकार ने उत्तर पूर्वी राज्यों, हिमाचल प्रदेश, उत्तराखण्ड तथा जम्मू व काश्मीर में स्थित इकाइयों के लिए केंद्रीय उत्पाद शुल्क के संबंध में प्रोत्साहन योजनाएं उपलब्ध करवाई जाती हैं। यह योजनाएं हिमाचल प्रदेश तथा उत्तराखण्ड की इकाइयों द्वारा निर्मित वस्तुओं पर केंद्रीय उत्पाद शुल्क से छूट प्रदान करती हैं। तथापि, उत्तर पूर्वी राज्यों एवं जम्मू व काश्मीर के मामले में यह योजना तैयार माल पर अदा किए गए नकद उत्पाद शुल्क का प्रतिदाय प्रदान करने के रूप में कार्यरत है। माल के खरीदार सेनवेट का लाभ भी प्राप्त करते हैं इस तथ्य को देखते हुए यह प्रतिदाय योजना दोहरी प्रसुविधा उपलब्ध करवाती है और इसका दुरुपयोग निम्न तरीकों से किया जाता है -

क) उत्पाद शुल्क का अधिक प्रतिदाय प्राप्त करने के लिए अधिक उत्पादन दिखाया जाता है तथा गुप्त रूप से हटाए गए माल जिसके लिए कोई केंद्रीय उत्पाद शुल्क नहीं दिया गया, को

विनियमित करके मुख्य उत्पाद में बिना किसी कर की अदायगी के समाहित कर लिया जाता है और उसी समय इन राज्यों में स्थित इकाइयों के बीजकों का प्रयोग करके इनपुट क्रेडिट भी प्राप्त कर लिया जाता है।

- ख) कई मामलों में अधिकतम प्रतिदाय के लिए सेनवेट क्रेडिट से बचने के लिए इनपुट्स को व्यापारियों से प्राप्त दिखाया जाता है और यह कार्यप्रणाली कर ज़ोन में स्थित अन्य इकाइयों में इनपुट्स के प्रवाह की सुविधा भी प्रदान कर देती है।

तदनुसार, प्रस्ताव है कि जम्मू व काश्मीर तथा उत्तर पूर्व स्थित इकाइयों में भी केंद्रीय उत्पाद शुल्क से छूट प्रदान करने का प्रावधान किया जाए (हिमाचल प्रदेश तथा उत्तराखण्ड के सदृश ही) तथा प्रतिदाय योजना को समाप्त कर दिया जाए।

4.4 प्रतिष्ठित ग्राहकों एवं कम जोखिम के माल के आयात निकासी को सुसाध्य बनाने के लिए एक विस्तृत "जोखिम प्रबंधन प्रणाली" (आर.एम.एस.) बनाया गया है। अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार एवं आयात कार्गो की बढ़ती हुई निरंतरता के मद्देनज़र आर.एम.एस., गलत घोषणा तथा अनुपालन न करने वाले संदिग्ध / लक्षित मामलों को और अधिक प्रभावी ढंग से निपटने के लिए वर्तमान संसाधनों का बेहतर उपयोग सुनिश्चित करता है। मध्यम तथा उच्च कन्साइनमेंट्स की गलत घोषणा का पता लगाने के लिए नियमित जाँच की जाती है। इसके अतिरिक्त गलत घोषणा करने वाले मामलों को पकड़ने के लिए विभिन्न स्तरों पर कई प्रवर्तन एजेंसियाँ हैं। प्रत्येक वर्ष, हजारों की संख्या में कम मूल्यांकित करने वाले तथा गलत घोषणा करने वाले मामलों को विभिन्न स्तरों पर पकड़ा जाता है तथा आयातकों पर उचित शास्ति लगाई जाती है तथा उन्हें सही आयात शुल्क की राशि तथा यदि कोई ब्याज हो तो उसके सहित भुगतान करना पड़ता है। कम मूल्यांकित करने वाले तथा गलत घोषणा करने वाले मामलों को फ़ौजदारी अपराध के रूप में निपटाने के लिए सीमा शुल्क अधिनियम, 1962 में तलाशी, समन, जब्ती तथा गिरफ्तार करने के प्रावधान हैं। मामले के आकार की निर्भरता पर वर्तमान अधिनियम में कैद सहित शास्ति का प्रावधान पहले से ही मौजूद हैं। तथापि, माननीय उच्चतम न्यायालय ने सितम्बर, 2011 में सीमा शुल्क अधिनियम के अंतर्गत आने वाले अपराध को गैर संज्ञेय तथा जमानती अपराध घोषित कर दिया है, जिससे कि डी.आर.आई. सहित कस्टम प्रतिरोधक इकाइयों को ऐसे मामलों की जाँच करने में कानूनी कठिनाईयों का सामना करना पड़ रहा है। सीमा शुल्क अधिनियम के प्रावधानों में एक यथोचित संशोधन करके सीमा शुल्क अधिनियम के अंतर्गत अपराधों को संज्ञेय तथा उक्त अधिनियम की धारा 135 के अंतर्गत गैर जमानती अपराध घोषित किया जाना चाहिए।

4.5 कुछ मामलों में नोटिस किया गया है कि निर्यात के बदले तीसरे पक्ष से विदेशी धन प्राप्त किया जाता है, जो कि माल प्राप्त करने वाले (कनसाईनीज) नहीं थे तथा न ही खरीदार अथवा कनसाईनीज से उनका संबंध था। यह प्रक्रिया ऐसी होती है कि जहाँ से माल को भिजवाया जाता है तथा एक स्थान पर उसे कुछ घोषित मूल्य पर क्लीयर करवाया जाता है जबकि उक्त अंतरण के संबंध में बहुत अधिक बढ़ा भुगतान किसी और स्थान पर किसी अन्य एन्टाइटी के माध्यम से भिजवा दिया जाता है।

इस प्रक्रिया का उपयोग निर्यात से फायदा प्राप्त करने के उद्देश्य से फण्ड्स के अवैध प्रवाह चक्र को सहायता देता है। तदनुसार बैंकिंग सिस्टम्स को यह सलाह दी जानी चाहिए कि अधिकारियों की तैनाती कर उक्त प्रक्रिया में बैंकों के प्रावधानों के अनुचित प्रयोग को रोका जा सके। बैंकों द्वारा विदेशी प्राप्तियों का उचित सत्यापन करना चाहिए तथा निर्यात प्राप्तियों की उगाही की कार्रवाई को आगे बढ़ाने के लिए बैंक उगाही प्रमाण-पत्र तभी जारी करें जब प्राप्तियाँ तीसरे पक्ष से प्राप्त की गई हों। यह कालेधन के अवैध आगमन में तथा अनुचित निर्यात प्रोत्साहन के कारण राजकीय कोष के बोझ को नियंत्रित करने में सहयोग करेगा।

- 4.6 सीमा शुल्क अधिनियम, 1962 की धारा 142 के अधीन यह प्रावधान है कि देयता की वसूली सीमा शुल्क नियंत्रण के अधीन आने वाली वस्तुओं की बिक्री से या जिस व्यक्ति से वसूली की जानी है, उसकी चल/ अचल संपत्ति से वसूल किया जा सकता है। तथापि तस्करी (स्मगलिंग) की वस्तुओं को बेच कर वसूली करने का प्रावधान नहीं है। तस्करी की वस्तुओं, जिनसे काला धन सृजित हुआ हो, अंतर्राष्ट्रीय व्यापार में अंतरण किया गया हो, को बेच कर वसूली का प्रावधान करने के लिए धारा में संशोधन किया जाना चाहिए।
- 4.7 सीमा शुल्क अधिनियम, 1962 की धारा 28 बी ए में यह प्रावधान है कि जहाँ धारा 28(1) के अंतर्गत कारण बताओ नोटिस जारी किया गया है, वहाँ परिसंपत्तियों को जब्त किया जा सकता है। तथापि, ऐसे मामलों में जहाँ 28(4) के अंतर्गत कारण बताओ नोटिस जारी किया गया है अथवा ड्राबैक फ्रॉड जैसी दूसरी परिस्थितियों में अंतरिम जब्ती का प्रावधान नहीं है। ऐसे मामलों में जहाँ धारा 28(4) के अंतर्गत कारण बताओ नोटिस जारी किया गया है तथा शुल्क वापिस प्राप्त करने संबंधी धोखाधड़ी के मामलों से राजस्व / हितों की रक्षा के लिए इस धारा में संशोधन किया जाना चाहिए।
- 4.8 सीमा शुल्क अधिनियम, 1962 के वर्तमान प्रावधानों के अंतर्गत एफ.आई.सी.एन. की तस्करी में 7 वर्षों तक कैद की सजा का प्रावधान है। तथापि, इस प्रकार की अवैध कार्रवाई विश्व व्यापार के लिए सामान्यतः तथा किसी विशेष अर्थव्यवस्था के लिए अत्यन्त खतरनाक है। एफ.आई.सी.एन. के मामलों को और अधिक प्रभावी ढंग से निपटाने के लिए वर्तमान कानून और अधिक कठोर कानून बनाया जाए तथा 7 वर्षों के कैद की अवधि को और अधिक बढ़ाया जाना चाहिए।

### **मुद्रा निदेशालय**

- 5.1 प्रवृत्त भ्रष्टाचार तथा कालेधन की बढ़ती राशि को रोकने के उपाय सुझाने के लिए सरकार ने इन दो क्षेत्रों के लिए दो समितियों का गठन किया है। दोनों समितियों ने सरकार को पहले ही अपनी रिपोर्टें प्रस्तुत कर दी हैं तथा यह समिति सुझाव देती है कि कालेधन के ज्ञात स्रोतों को रोकने के लिए तत्काल रूप से समयबद्ध निर्णय लिए जाएं। रिपोर्टों का संक्षिप्त सार नीचे दिया जा रहा है:-

### **क. सरकारी खरीद पर समिति की रिपोर्ट**

- क.1 सरकारी खरीद तथा ठेकों में भ्रष्टाचार काला धन को पैदा करने वाला एक मुख्य स्रोत है। सरकार एवं इसकी एजेंसियां विभिन्न कल्याणकारी कार्यक्रमों एवं स्वयं के प्रयोग के लिए वस्तुओं एवं सेवाओं को खरीदने के लिए सरकारी निधि की एक बड़ी मात्रा की राशि व्यय करती हैं। यह सही है कि सरकार

तथा इसकी संस्थाओं को अपने व्यापक कार्यों को विस्तार देने के लिए, सरकारी खरीद की आवश्यकता होती है। फिर भी सरकारी खरीद में बरती गई कार्यक्षमता और सत्यनिष्ठा एक ओर तो जनता के फंड का समुचित प्रयोग करता है तथा साथ ही साथ जनता के बीच उसके पैसे के सही प्रयोग और कुशल प्रशासन की छवि बनाने में मदद करता है।

- क.2 इस क्षेत्र में इसकी पद्धति एवं प्रणाली में सुधार करने के लिए लंबे समय से आवश्यकता महसूस की जा रही है। ऊंचे मामलों की खरीद में पिछले रहस्योदघाटनों ने इस क्षेत्र में सुधार की आवश्यकता को और बढ़ा दिया है। इसलिए सरकार ने सरकारी खरीद के लिए समग्र खरीद नीति का सुझाव देने के लिए श्री विनोद ढल की अध्यक्षता में एक सरकारी खरीद समिति का गठन किया है। सरकारी खरीद नीति, स्तर एवं प्रक्रिया पर प्रभाव डालने वाले कई मामलों को समिति ने देखा।
- क. 3 विनोद ढल समिति की सिफारिशों का उद्देश्य सरकारी खरीद में गुणवत्ता, पारदर्शिता एवं जिम्मेदारी लाना है। समिति ने सरकारी खरीद के सभी क्षेत्रों में सुधार सहित वैध एवं विधिवत कार्यप्रणाली, संस्थागत ढांचा, सरकारी खरीद में सहायता के लिए आधुनिक तकनीक के उपयोग के साथ-साथ वर्तमान में प्रयोग में लाई जा रही कुछ विशेष प्रक्रियाओं में मूलभूत सुधार के सुझाव दिए। पारदर्शिता तथा सरकारी क्षेत्र में अत्यधिक सूचना पर बल दिया है जैसे सरकारी खरीद कानून एवं ई-पोर्टल (सरकारी खरीद पोर्टल) को बनाना जो निविदाओं, बोलियों हेतु पेशगी राशि के भुगतान के लिए एकल खिड़की के रूप में काम करें।
- क. 4 सी.ओ.एस. की पिछली बैठक दिनांक 08.08.2011 को आयोजित की गई। इस बैठक में यह महसूस किया गया कि खरीद हेतु ओवर-आरचिंग नीति के लिए निर्धारित किए गए विवरण को जारी किया जाए तथा कानून का मसौदा बनाने का कार्य शुरू किया जाए। आर्थिक मामलों संबंधी विभाग भी सरकारी खरीद हेतु अलग से कानून बनाने के लिए सहमत है। इसलिए व्यय विभाग ने अपने दिनांक 02.12.2011 के कार्यालय ज्ञापन सं. 2/3/2011 -पी.पी.सी. के माध्यम से सरकारी खरीद बिल का मसौदा अंतर्मंत्रालयों को परामर्श हेतु परिचालित किया है। इसलिए, यह आवश्यक है कि काले धन को पैदा करने वाले इस मुख्य स्रोत को खत्म करने के लिए समयबद्ध तरीके से कदम उठाए जाएं।

#### **ख. प्राकृतिक संसाधनों के आबंटन हेतु समिति**

- ख-1 काले धन को पैदा करने का अन्य महत्वपूर्ण स्रोत प्राकृतिक संसाधनों का कथित विवेकाधीन एवं अपारदर्शी आबंटन है। इसलिए, प्राकृतिक संसाधनों के आबंटन हेतु समिति (सी.ए.एन.आर.) श्री अशोक चावला, पूर्व वित्त सचिव की अध्यक्षता में गठित की गई जिसे अन्य बातों के साथ-साथ पारदर्शिता को बढ़ाने के मुद्दे पर, गुणवत्ता एवं प्राकृतिक संसाधनों के उपयोग को संभालने, आर्थिक विकास की गति को प्राप्त करने के लिए देश की आवश्यकताओं के साथ सामंजस्य बैठाने पर विचार करना था।
- ख -2 समिति ने कोयला, खनिज पदार्थ, पेट्रोलियम, प्राकृतिक गैस, स्पैक्ट्रम, वन, जल तथा भूमि जैसे प्राकृतिक संसाधनों की पहचान की है, जहाँ पर केंद्रीय सरकार नीति बनाने में अथवा इनके आबंटन में प्रभावी रूप से एक मुख्य भूमिका अदा करती है। सी.ए.एन.आर. की मुख्य सिफारिशों में अन्य विषयों

के साथ-साथ सभी स्टैंडिंग लिंकेज कमेटी (दीर्घ अवधि) की बैठक के कार्यवृत्त को मानक बनाना, विशेषकर जिन बैठकों में आबंटन के निर्णय लिए गए हों। यह भी सुझाव दिया गया है कि खान और खनिज (विकास और विनियमन) (एम.एम.डी.आर.) बिल - 2011 जिसका वर्तमान खान और खनिज विकास विनियमन अधिनियम, 1957 के स्थान पर मसौदा तैयार किया गया है, को आबंटन प्रक्रिया में सम्मिलित किया जाए, बशर्ते वे खनिजीकरण के ज्ञात एवं अज्ञात दोनों क्षेत्रों में खुले, पारदर्शी तथा तुलनात्मक हों।

- ख- 2 समिति ने मुख्य सिफारिश की है कि सरकार को प्राकृतिक संसाधनों के आबंटन तथा उपयोग में बाजार आधारित पारदर्शी प्रणाली बनानी चाहिए। समिति ने यह भी सिफारिश की है, कि जहां तक प्रासंगिक तथा उपयुक्त हो बाजार प्रणाली का उपयोग आवश्यक है। अधिक निरीक्षण सामर्थ्य संस्थागत ढांचे का अंग होता है जिससे प्राकृतिक संसाधनों को पारदर्शी, कुशल तथा नियमित आबंटन सुनिश्चित होता है।
- ख -3 मंत्रियों के समूह की दिनांक 30 सितम्बर, 2011 को आयोजित बैठक में सी.ओ.एस. की दिनांक 29 सितम्बर, 2011 की सिफारिशों पर विचार किया गया। विस्तृत चर्चा के बाद, सी.ए.एन.आर. की अधिकांश सिफारिशें, समिति द्वारा जैसे प्रस्तुत, की गई थी, मान ली गई हैं। सरकार तथा सरकार के नियंत्रणाधीन सांविधिक प्राधिकरणों की भूमि को स्थानांतरण अथवा अन्य हस्तान्तरण करने के लिए आर्थिक मामलों के विभाग को नीति कागज़ तैयार करने के लिए कहा गया है ताकि अगला आवश्यक कदम उठाने के लिए मंत्रिमंडल से तत्काल अंतिम अनुमोदन प्राप्त किया जा सके। ये कदम काले धन पर सिस्टम में रिसाव को दूर करना सुनिश्चित करेगा तथा सरकार के लिए अधिक राजस्व एकत्रित करेगा।
- 5.2 पेलेरमो सम्मेलन की पुष्टि :- पेलेरमो सम्मेलन की पुष्टि से बहु - पार्श्वभिमुखी संधि (पेलेरमो संधि) के आधार पर विदेशी क्षेत्राधिकार से सहयोग प्राप्त करने में सहायता मिलेगी जिनसे आपराधिक मामलों में भारत की आपसी कानूनी सहायता संधि नहीं है। भारत में अनुसूचित अपराधों के सबूतों को एकत्रित करने तथा परिसंपत्तियों की जब्ती दोनों में सहयोग की गुंजाइश रहेगी।
- 5.3 लाभदायक स्वामित्व पर समिति की सिफारिशों का कार्यान्वयन। इससे लाभदायक स्वामियों के कानूनी अस्तित्वों की पहचान करने में सहायता मिलेगी।
- 5.4 भारतीय रिज़र्व बैंक, चाइनीज बैंकों तथा अन्य के मध्य आपसी समझौता (एम.ओ.यू.) हस्ताक्षर करने से विदेशी बैंकों के ग्राहकों की सूचना जो भारत के हित में होगी, को प्राप्त करने के नए रास्ते खुलेंगे।
- 5.5 इस निदेशालय को जाली मुद्रा को काबू में करने की आवश्यकता है तथा यह सुनिश्चित करना है कि सिक्के एवं मुद्रा मशीन पाठनीय हों। जिससे नकदी का लेन-देन बैंकों के माध्यम से करना आसान, मित्रवत तथा आकर्षक होगा। मुद्रा निदेशालय को इन लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए मजबूत करने की आवश्यकता है। यह नकदी लेन-देन को यह दूर करने का रास्ता होगा जो कि काले धन का मार्ग है।

## वित्तीय आसूचना इकाई (एफ.आई.यू. - इण्ड.)

- 6.1 काले धन का मामला जटिल है तथा इसके कई पहलू हैं, जिनका चिरस्थायी हल निकालने के लिए विश्लेषण आवश्यक करना चाहिए। काले धन की समस्या से निपटने के लिए एक व्यापक एवं संपूर्ण व्यवस्था विकसित की जाए ताकि काले धन की उत्पत्ति की प्रणाली, छिपाव एवं लेन-देन को बढ़ाने वाले कारणों तथा इसकी सर्वमान्य परिभाषा पर आम सहमति हो सके। उपर्युक्त के संदर्भ में कालेधन की समस्या को कम करने में सहायक कुछ सामान्य सुझाव निम्नानुसार हैं:-
- क. भारत में तथा विदेशों में कालेधन पर बराबर नज़र रखना:-
- 6.2 विदेशों में अन्तरित काले धन पर हाल ही में विशेष ध्यान दिया गया। कोई नीति बनाते समय कालेधन की वसूली पर यदि अधिक नहीं तो उतना ही ध्यान इस तथ्य पर भी दिया जाना चाहिए कि कालेधन की बड़ी राशि देश में परिचालन में है। घरेलू अवयवों में छिपाए गए काले धन की वसूली विदेशी क्षेत्राधिकार में छिपाए गए कालेधन को दोबारा प्राप्त करने से आसान है। इसमें प्रत्येक प्रभुसत्ता संपन्न देशों के सहयोग की आवश्यकता होती है क्योंकि उनकी अपनी कानूनी पद्धति तथा प्रक्रिया होती है। घरेलू मामलों के प्रभावी प्रबंधन पर कम प्रयासों एवं संसाधनों के द्वारा शीघ्र वास्तविक परिणाम प्राप्त हो सकते हैं।
- ख. बेनामी परिसंपत्तियों पर नज़र रखने के लिए प्रभावी तंत्र
- 6.3 बेनामी लेन-देन रोकथाम अधिनियम अभी तक प्रभावी नहीं हुआ है जबकि यह 1988 में पास हो गया था। इस तथ्य के मद्देनज़र कि बेनामी परिसंपत्तियां काले धन के निवेश का मुख्य स्रोत हैं। अधिनियम को यदि आवश्यकता हो तो यथोचित सुधार करके लागू करने से वर्तमान सामाजिक-आर्थिक स्थिति के अनुसार परिचालन में लाया जाए।
- ग. अपराधों पर नज़र रखने तथा ज़ब्त करने का प्रभावी तंत्र।
- 6.4 अपराधी तत्वों की आय तथा परिसंपत्तियों को ढूंढने तथा ज़ब्त करने के वर्तमान कानून तथा कार्य प्रणाली को प्रभावशील बनाने के लिए इन्हें जांचना तथा बढ़ाना चाहिए। पी.एम.एल. के अधीन तीव्र जांच तथा आपराधिक संपत्ति को ज़ब्त करने हेतु अभियोजन सुलभ प्रतीत होते हैं, क्योंकि पी.एम.एल. के तहत आपराधिक कृत्य की संपत्ति को पाक साफ करने का दायित्व अभियुक्त पर है।
- घ. कर संबंधी अपराध जिन्हें धन शोधन कहा जाता है:-
- 6.5 धन शोधन रोधी विधान के अंतर्गत आने वाले घोषित अपराधों को कर अपराध बनाने की वांछनीयता तथा व्यवहार्यता पर एक अंतर्राष्ट्रीय बहस चल रही है। यूनाइटेड किंगडम तथा जर्मनी जैसे कुछ देशों में कर अपराधों को उनके धन शोधन रोधी विधान के अंतर्गत घोषित अपराध माना जाता है। इस मामले में भारत अपनी नीति बना सकता है जो इस मानक सहित वित्तीय एक्शन टास्क फोर्स (एफ.ए.टी.एफ.) के वाद-विवाद से बाहर निकल सके।
- ङ. विदेशी प्रेषणों पर रिपोर्ट

6.6 निगमित ढांचे तथा औपचारिक वित्तीय क्षेत्र के आधारित ढांचे में विदेशी क्षेत्राधिकार अथवा विदेशी संस्थागत निवेश (एफ.आई.आई.) के माध्यम से विदेशों में धन प्रेषण या वापिस भारत में स्थानांतरित करने का (चाहे अवैध ढंग से) आसान तथा लोकप्रिय साधन है। इसके लिए एक स्पष्ट डाटाबेस तैयार करने की आवश्यकता है जिससे प्रेषणों के अगले तथा पिछले संबंधों का विश्लेषण किया जा सके तथा निधियों के अंतरण की प्रकृति तथा वास्तविकता का पता लगाया जा सके। एफ.आई.यू. - इण्ड. को कानूनी रूप से सक्षम किया जाए कि (एफ.आई.यू. - इण्ड. को प्रस्तुत की जाने वाली अन्य रिपोर्टों की तरह) भारतीय वित्तीय पद्धति के माध्यम से सभी अंतर्राष्ट्रीय निधियों के अंतरण की रिपोर्टें प्राप्त कर सके। आस्ट्रेलिया तथा यू.एस.ए. के एफ.आई.यू. को ऐसी रिपोर्टें प्राप्त करना पहले से ही अनिवार्य है।

च. नए तथा बंद हुए बैंक खातों का डाटाबेस

6.7 देश की सभी वित्तीय संस्थाओं में नए खोले गए तथा बंद हुए खातों का एक केंद्रीय डाटाबेस तैयार करने की आवश्यकता है। यह डाटाबेस एक व्यक्ति के पूरे देश में कालेधन से संचालित बैंक खातों का, उसके निकट संबंधियों तथा व्यापारिक संबंधों सहित उन सभी खातों को पहचानने में अत्याधिक सहायक होगा।

6.8 पूरे विश्व में वित्तीय आसूचना यूनितों (एफ.आई.यू.) का निर्माण एफ.ए.टी.एफ. की सिफारिशों पर आधारित है। एगमोन्ट समूह (विश्व के एफ.आई.यू. का संगठन) में अपनी तकनीकी तथा अन्य विशेषज्ञताओं के कारण भारतीय वित्तीय आसूचना यूनित को अत्यधिक सम्मान प्राप्त हुआ है तथा भारतीय वित्तीय आसूचना यूनित की आन साइट एफ.ए.टी.एफ. टीम द्वारा असाधारण प्रशंसा की गई है। एफ.ए.टी.एफ. की सिफारिशों के कार्यान्वयन में आवश्यक तत्व एफ.आई.यू. के संस्थागत ढांचे में स्वायत्तता की तथा एफ.ए.टी.एफ. के अनुसार कार्य करना अपेक्षित है। इसलिए, एफ.आई.यू. को इसके मुख्य कार्यों हेतु सरकार के प्रशासनिक नियंत्रण में नहीं रखना चाहिए, जिसमें वित्तीय आसूचनाओं को एकत्रित करना, उनका विश्लेषण करना तथा प्रसार करना है।

6.9 केंद्रीय आर्थिक आसूचना ब्यूरो (सी.ई.आई.बी.) जो कि पहले राज्य पुलिस से भारतीय मुद्रा के नकली नोटों के बारे में डाटा एकत्रित कर रही है, राज्य पुलिस द्वारा दर्ज की गई एफ.आई.आर. के पूरे विवरण को सांझा करके एफ.आई.यू. के संसाधनों का प्रयोग करें। जो कि धन शोधन तथा सी.एफ.टी. की मजबूत शासन प्रणाली में एफ.आई.यू. के लिए डाटाबेस का काम करेगी। इस उद्देश्य के लिए सी.ई.आई.बी. का एफ.आई.यू. के साथ समझौता ज्ञापन तैयार करने पर विचार करें जैसे कें.प्र.क.बोर्ड ने एफ.आई.यू. के साथ समझौता ज्ञापन किया है

### **प्रवर्तन निदेशालय**

7. प्रवर्तन निदेशालय ने धन शोधन निवारण कानून को और अधिक प्रभावी बनाने के लिए धन शोधन रोधी अधिनियम में व्यापक संशोधन की सिफारिश राजस्व विभाग से की है। यह विचार हेतु अग्रिम चरण पर है।

## व्यापार / उद्योग निकाय

8. व्यापार तथा उद्योग निकायों से सुझाव देने के अनुरोध पर उत्साहजनक परिणाम प्राप्त नहीं हुए हैं। मात्र फिक्की तथा एसोचेम ने जवाब दिया है, उनके सुझावों में तकनीक का प्रयोग करके पारदर्शिता लाने सहित, आर्थिक नकदी के औपचारिक प्रयोग में कमी, व्यक्तिगत खर्चों में तय सीमा के बाद नकदी के प्रयोग को रोकना, जी.एस.टी. प्रणाली को कार्यान्वित करना तथा अघोषित परिसंपत्तियों की घोषणा करने की योजना को लाना है।

## जनता के सुझाव

- 9.1 जनता की सर्वमान्य मांग है कि उच्च मूल्य के मुद्रा नोट विशेषतः रु. 1,000/- तथा रु. 500/- का विमुद्रीकरण किया जाना चाहिए। इस संबंध में, यह महसूस किया गया है कि विमुद्रीकरण कालेधन अथवा अर्थव्यवस्था को रोकने का हल नहीं है जो कि मुख्यतः बेनामी परिसंपत्तियों के, बुलियन तथा आभूषणों आदि के रूप में रखी जाती है। इसके अतिरिक्त, विमुद्रीकरण से कीमत बढ़ेगी क्योंकि उस मुद्रा राशि के वितरण के लिए और नोट छापे जाएंगे। इससे बैंकिंग पद्धति पर भी बुरा प्रभाव पड़ेगा, मुख्यतः लॉजिस्टिक मामलों में जैसे नकदी का रख-रखाव तथा लाना-ले-जाना कठिन बन जाएगा तथा आम जनता को असुविधा होगी क्योंकि कर्मचारियों को दिहाड़ी तथा वेतन आदि के संवितरण में कठिनाई आएगी। इसके अतिरिक्त, इससे पर्यावरण पर भी बुरा प्रभाव पड़ेगा क्योंकि ज्यादा मुद्रा नोट छापने के लिए प्राकृतिक संसाधनों को निःशेष किया जाएगा। पहले भी दो बार (1946 तथा 1978 में) किया गया विमुद्रीकरण बुरी तरह असफल हुआ था। 15% से कम उच्च मूल्य के मुद्रा नोट बदले गए थे जबकि 85% से अधिक मुद्रा नोट सरकारी एजेन्सियों की संदिग्ध दण्ड की कार्रवाई के डर से उनके धारकों द्वारा प्रकट नहीं किए गए।<sup>2</sup>

- 9.2 इसके साथ-साथ जनता से प्राप्त कुछ अन्य सिफारिशें इस प्रकार हैं :-

- (i) काले धन को राष्ट्रीय संपत्ति घोषित करना तथा अवैध धन को ज़ब्त करना;
- (ii) अधिक कठोर कानून तथा सजाएं, जिसमें भ्रष्टाचार को प्रश्रय देने वाले अथवा काले धन को विदेशों में छिपाने वालों को आजीवन कारावास शामिल हो;
- (iii) भ्रष्टाचार तथा आर्थिक आपराधिक मामलों को विशेष अदालतें तीव्र गति से निपटाएं;
- (iv) बैंकिंग संचालन को बढ़ाना तथा आर्थिक लेन-देनों में आधुनिक नैट संचालित / मोबाइल तकनीक का प्रयोग बढ़ाना;
- (v) सरकारी कार्यप्रणाली में अधिक पारदर्शिता विशेषकर निविदाओं में, ठेकों को देने में, भुगतान तथा सेवाओं को प्रदान करने में।
- (vi) स्टैम्प ड्यूटी, कैपिटल गेन्स कर आदि जैसे करों को कम करना तथा प्रक्रियाओं को आसान बनाना;
- (vii) कालेधन तथा भ्रष्टाचार की बुराईयों के बारे में जन जागृति हेतु इसे स्कूलों के पाठ्यक्रमों में जोड़ना, जन जागरण अभिमान चलाना, कर चूककर्ताओं तथा विदेशों में अवैध खाते रखने वालों के नामों को प्रकाशित करवाना;
- (viii) शास्ति सहित / बिना शास्ति की स्वैच्छिक घोषणा योजना को लाना तथा उसके बाद कठोर आर्थिक कानून लागू करना;

<sup>2</sup> एन.आई.पी.एफ.पी. व गुप्ता की रिपोर्ट, बहुप्रयुक्त

- (ix) कालेधन की सूचना देने वाले को पुरस्कृत करना;
- (x) कर कानून संबंधी मामलों को निपटाने वाले विभागों को प्रभावशाली बनाना - उनकी जन शक्ति को बढ़ाना, उनकी सत्यनिष्ठा सुनिश्चित करना, पकड़े गए काले धन का एक प्रतिशत प्रोत्साहन स्वरूप देना, बेहतर गुप्तचरी का विकास करना;
- (xi) राजनैतिक भ्रष्टाचार पर नज़र रखने तथा दण्ड देने के लिए मजबूत लोकपाल बिल को लाना, भ्रष्टाचार में लिप्त पाए जाने पर सरकारी सेवकों को बरखास्त करना, भ्रष्ट राजनीतिज्ञों को चुनाव लड़ने से रोकना आदि।

### काले धन को बाहर निकालने के उपाय

#### सूचना प्राप्त करना तथा विदेशी परिसंपत्तियों को ज़ब्त करने आदि के प्रावधान

10.1 सरकार की विभिन्न एजेन्सियां सूचना को एकत्र करने में लगी हुई हैं जो कालेधन की पहचान में प्रयोग की जा सकती हैं। केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (सी.बी.डी.टी.) तथा केंद्रीय उत्पाद एवं सीमा शुल्क बोर्ड (सी.बी.ई.सी.) केंद्रीय सरकार के उच्चतम कर निकाय हैं, इनका मुख्य कार्य कर-अपवंचन तथा व्यापार आधारित कालेधन की उत्पत्ति जांचना है। आयकर, उत्पाद, सीमा शुल्क एवं सेवाकर, फेमा तथा एन.डी.पी.एस. अधिनियम आदि कानूनों को शासित करने तथा कानून के अंतर्गत उगाही करने के लिए तंत्र निर्धारित हैं। सेबी के पास पंजीकृत वित्तीय संस्थानों तथा मध्यस्थों को आयकर प्राधिकारियों के पास लेन-देन के विवरण जमा करवाने अपेक्षित हैं। इसके अतिरिक्त अन्य मंत्रालय/ विभाग जैसे कापेरिट मंत्रालय, वाणिज्य एवं उद्योग मंत्रालय तथा उसके अधीन अन्य एजेंसियां भी विविध प्रकार की सूचनाएं एकत्रित करती हैं। सूचनाएं कई बार सिविल तथा क्रिमिनल अदालतों में मामले-दर-मामले के आधार पर कार्यवाहियों में तथा द्विपक्षी समझौतों में आदान-प्रदान होती हैं। एगमॉट<sup>3</sup> तंत्र के अंतर्गत एफ.आई.यू. इंडिया सहित विभिन्न देशों की वित्तीय आसूचना यूनितें (एफ.आई.यू.) सूचनाएं आदान-प्रदान करती हैं। वित्तीय आसूचना यूनितें द्वारा उपलब्ध करवाई गई सूचनाओं में वे धन शोधन तथा आतंकवाद को वित्तीय सहायता प्रदान करने के अपराधों की एक श्रृंखला हो सकती है तथा सूचना उपलब्ध करवाने वाले प्राधिकारी से पूर्व सत्यापन करवा कर सूचना प्राप्त करने वाले प्राधिकारी द्वारा उनका उपयोग किया जा सकता है। तथापि बाह्य सूचना आदान-प्रदान करने के लिए मुख्य व्यापक प्रावधान दोहरे कर परिहार अथवा कर सूचना आदान-प्रदान समझौते/ संधियां अस्तित्व में हैं, जो कि भारत में विभिन्न देशों से कर रखी हैं (विवरण बाद में दिया गया है)।

10.2 भारत में धन शोधन को धन शोधन निवारण अधिनियम, 2002 (पी.एम.एल.ए.) यथासंशोधित 2005 तथा 2009 तथा स्वापक औषधि और मनः प्रभावी पदार्थ अधिनियम, 1985 (एन.डी.पी.एस. अधिनियम) यथासंशोधित 2001 के अंतर्गत अपराध है। भारत की धन शोधन रोधी प्रणाली पी.एम.एल.ए पर केंद्रित है जिसका औपचारिक उद्देश्य धन शोधन की रोकथाम करना है तथा धन शोधन में लिप्त तथा उससे अर्जित की गई परिसंपत्तियों को ज़ब्त करने का प्रावधान है। पी.एम.एल.ए. की धारा 3 में प्रावधान है कि धन शोधन में

<sup>3</sup> नैटवर्क विकसित करने के फायदों को समझते हुए वर्ष 1995 में एफ.आई.यू. के एक समूह ने ब्रुसेल्स के एगमॉट अरीनबर्ग पैलेस में एक बैठक की और एक अनौपचारिक समूह की स्थापना की, जिसका लक्ष्य अंतर्राष्ट्रीय सहयोग करना हो। इस समूह को अब एगमॉट ग्रुप के नाम से जाना जाता है। अतः एफ.आई.यू. अब नियमित रूप से मिलता रहता है। आपसी सहयोग, विशेषकर सूचना के आदान-प्रदान, प्रशिक्षण और दक्षता सांझा करने के लिए कार्यरत है।

जहां पर कोई प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष रूप से लिप्त होगा, जानबूझ कर सहायता करेगा या जानबूझ कर उसमें भागीदार होगा अथवा किसी कार्य में वास्तविक रूप से लिप्त अथवा अपराध करने के संबंध में आगे है तथा उसे पाकसाफ परिसंपत्तियों के रूप में दर्शा रहा है, जो कि अपराध है। गैर कानूनी गतिविधियां (निवारण)

अधिनियम, 1967 (यू.ए.पी.ए) आतंकवाद एवं इसके वित्तीय सहायता संबंधी मामलों को निपटाता है। अपराध के साथ-साथ, आतंकवाद को वित्तीय सहायता को रोकने के लिए तथा आतंकवाद से लड़ने के लिए यू.ए.पी.ए. का 2004 एवं 2008 में संशोधन किया गया है।

10.3 देश में काले धन को बढ़ाने में नकली मुद्रा भी एक मुख्य स्रोत है। इसलिए मंत्रिमंडल के अनुमोदन से वित्त मंत्रालय के अंतर्गत एक मुद्रा निदेशालय का गठन किया गया है। मुद्रा निदेशालय करेंसी नोटों में सुरक्षा उपायों की कार्यकुशलता पर नज़र रखने तथा जांच का कार्य करता है। वर्ष 2012 में शुरू किए जाने वाले नई श्रेणी के बैंक नोटों में उन्नत सुरक्षा उपाय समाहित करने के लिए मुद्रा निदेशालय ने कार्रवाई शुरू कर दी है।

10.4 भारत ने कार्य योजना के माध्यम से एफ.ए.टी.एफ. को कई मामले सौंपे हैं, जिससे धन शोधन के विरुद्ध वातावरण तैयार करने में सहायता मिलेगी। अपराधियों द्वारा शोधन से देश में अथवा विदेशों में अर्जित की गई परिसंपत्तियों को सख्ती से निशाना बनाया जाएगा। सौंपे गए कुछ मामलों में से, कई मामले सीधे तौर पर कालेधन (आपराधिक धन) का पता लगाने से संबंधित हैं, जो इस प्रकार से हैं :-

- (i) पी.एम.एल.ए. की धारा 3 अनुसूचित अपराधों (अर्थात् सूचीबद्ध अपराधों) से संबंधित अपराधों की आय के धन शोधन की कार्रवाई को आपराधिक कार्रवाई मानती है। अनुसूची के भाग ख में सूचीबद्ध अपराधों में से वर्तमान में 30 लाख अथवा उससे अधिक राशि के अपराधों पर जांच की जा सकती है। इस प्रारम्भिक सीमा को संशोधनों में हटाया जाना प्रस्तावित है। जिसके फलस्वरूप इस अधिनियम के अंतर्गत बहुत से नए मामले जांच के लिए आ जाएंगे।
- (ii) अपराध पर आगे की कार्रवाई करते हुए ज़ब्त करने की प्रक्रिया का प्रावधान धारा 8 में है। स्थापित अपराध को सिद्ध करने के मामले में वर्तमान प्रक्रिया बहुत लंबी तथा जटिल है। प्रस्तावित संशोधन में उक्त प्रक्रिया को सरल बनाया जा रहा है जिससे ज़बती कार्रवाई को तेजी से करने में सहायता मिलेगी।
- (iii) एफ.आई.यू. - इण्ड वर्तमान में बड़ी मात्रा में एस.टी.आर. तैयार कर रही है जिन्हें आयकर विभाग रिपोर्टिड व्यक्तियों / एंटीटीज द्वारा छिपाए गए / अघोषित लेन-देन को पकड़ने में प्रयोग करेगा। यह आशा की जाती है कि आने वाले वर्षों में एफ.आई.यू. - इण्ड इस प्रकार के लेन-देनों को ढूंढने में महत्वपूर्ण योगदान देगा तथा जिससे आर्थिक प्रणाली में कालेधन की कमी होगी।

### सरकार की पंचमुखी कार्ययोजना

विदेशों में रखे गए कालेधन को बाहर लाने के लिए यह आवश्यक है कि (i) विदेशों में रखे गए धन के बारे में सूचना (ii) समस्या से निपटने के लिए पर्याप्त विधिक एवं प्रशासनिक कार्ययोजना तथा (iii) विदेशों में बसे कर अपवंचकों को उनके कर दायित्वों के अनुपालन की अनिच्छा को दूर करने के लिए एक सक्षम योजना का बनाना।

11.1 केंद्र सरकार ने विदेशों में रखे कालेधन के संबंध में कार्रवाई करने के लिए एक पंचमुखी योजना बनाई है। योजना इस प्रकार बनाई गई है:-

- (i) कालेधन के विरुद्ध वैश्विक मुहिम में शामिल होना;
- (ii) औचित्यपूर्ण कानूनी रूपरेखा बनाना;
- (iii) अवैध निधियों पर कार्रवाई के लिए संस्थाओं को बनाना;
- (iv) कार्यान्वयन हेतु कार्यप्रणाली का विकास करना और,
- (v) प्रभावी कार्ययोजना के लिए जनशक्ति को निपुण बनाना।

11.2 उक्त योजना के आधार पर, सरकार ने पिछले दो वित्तीय वर्षों में अनेक कदम उठाए हैं। भारत ने जी20 के सदस्य के रूप में कालेधन के संकट को रोकने के लिए विभिन्न मामलों को उठाने में सक्रिय भूमिका निभाई है। जैसे वित्तीय पारदर्शिता तथा बैंकिंग गोपनीयता को खत्म करना (अप्रैल-2009, लंदन सम्मेलन में), असहयोगी क्षेत्राधिकारों के विरुद्ध एक समानांतर तंत्र का विकास करना (सितम्बर-2009, पिट्सबर्ग), कर सूचना आदान-प्रदान समझौते के निष्कर्ष की घोषणा (नवम्बर-2010, सियोल सम्मेलन); पिछली बैंकिंग सूचनाओं को प्राप्त करना (फरवरी- 2011, पेरिस तथा अप्रैल-2011 वाशिंगटन)।

11.3 कर उद्देश्य के लिए पारदर्शिता तथा सूचनाओं के आदान-प्रदान के वैश्विक फोरम का वर्ष 2009 में पुनर्गठन किया गया है। फरवरी, 2010 में भारत ने संदर्भित शर्तों को पूरा करने में, विधि तंत्र को बनाने में, निर्धारण मापदण्ड तथा जांचने की अनुसूची के संदर्भ में शर्तों को बनाने में मुख्य भूमिका निभाई है। जून- 2010 में भारतीय फाइनेंशियल एक्शन टास्क फोर्स का 34वां सदस्य बना जो धन शोधन रोधी तथा आतंकवाद को वित्तीय सहयोग के विरुद्ध उत्तरदायी है। वित्तीय प्रक्रिया में बेहतर पारदर्शिता तथा उत्तरदायित्वता लाने के लिए भारत फाइनेंशियल इंटीग्रिटी एण्ड आर्थिक विकास संबंधी टास्क फोर्स में शामिल हुआ है। भारत ने दिसम्बर, 2010 में यूराेशियन ग्रुप (ई.ए.जी.) की सदस्यता प्राप्त की तथा सूचनाओं के आदान-प्रदान, अंतर्राष्ट्रीय कराधान, मूल्य अंतरण में ओ.ई.सी.डी. तथा यू.एन. से सामूहिक नीति चर्चा में क्रमशः पर्यवेक्षक तथा सदस्य के रूप में सक्रिय भूमिका निभाई है। भारत ने हाल ही में कर मामलों से संबंधित आपसी प्रशासनिक सहायता पर यथासंशोधित 2010 संधि पर हस्ताक्षर किए हैं।

11.4 भारत ने 2009 में दोहरे कराधान से बचने के लिए 78 संधियां की हैं (टेबल ई-1) इनमें से केवल 3 देश आइसलैंड, तजाकिस्तान, म्यांमार में सूचनाओं के आदान-प्रदान के विशेष प्रावधान थे। यद्यपि, शेष 75 संधियों में "सूचना के आदान-प्रदान" के अनुच्छेद हैं, उनमें से कुछ मामलों में, वे वर्तमान अंतर्राष्ट्रीय मानक के अनुसार नहीं हैं। तदनुसार, इन्हें भी अंतर्राष्ट्रीय मानक पर लाने के लिए कदम उठाए जा रहे हैं। इसके साथ ही कुछ अन्य देशों के साथ (उन 78 देशों के अतिरिक्त जिनसे 2009 से डी.टी.ए.ए. स्थापित है) बातचीत चल रही है। जबकि नए डी.टी.ए.ए पर बातचीत के समय, सरकार यह सुनिश्चित कर रही है कि सूचना के आदान-प्रदान संबंधी अनुच्छेद अंतर्राष्ट्रीय मानकों के अनुरूप हों। भारत ने पिछले दो वर्षों में इस संबंध में उल्लेखनीय प्रगति की है। आज की तारीख में 28 देशों के साथ बातचीत पूरी हो चुकी है। जिनसे पहले ही भारत की डी.टी.ए.ए. स्थापित हैं। इन संधियों को

संबंधित देशों द्वारा कार्यान्वित किया जा चुका है। 19 नए डी.टी.ए.ए. अंतिम दौर में हैं, जहां पर सूचनाओं के आदान-प्रदान का अनुच्छेद अंतर्राष्ट्रीय मानक की तरह है। इस प्रकार 47 देशों से डी.टी.ए.ए. पर बातचीत / दोबारा बातचीत पूरी हो गई है। जिनमें से 15 डी.टी.ए.ए. पर अंततः हस्ताक्षर हो चुके हैं। बातचीत की वर्तमान स्थिति का सारांश टेबल ई-2 पर दिया गया है।

- 11.5 स्विज़रलैंड के साथ संशोधित कर संधि पर हस्ताक्षर हो गए हैं तथा स्विज़रलैंड की संसद ने 17 जून, 2011 को इसे अनुमोदित भी कर दिया है। यह 7 अक्टूबर, 2011 से प्रभावी भी हो गया है। संशोधित संधि से भारत स्विट्ज़रलैंड से विशेष मामलों में बैंकिंग सूचना प्राप्त कर सकेगा (बिना देशीय हित से संबंधी सूचना के साथ-साथ) जिनका संबंध 1 अप्रैल, 2011 से शुरू होने वाली अवधि से है।
- 11.6 भारत अपनी डी.टी.ए.ए. में कर संग्रहण में सहायता के संबंध में अनुच्छेद जोड़ने के लिए प्रयास कर रहा है। सिर्फ 30 डी.टी.ए.ए. में कर संग्रहण में सहायता संबंधी अनुच्छेद है। अधिकांश देश इस अनुच्छेद के लिए इच्छुक नहीं हैं क्योंकि दूसरे देश की मांग को एकत्रित करने के लिए घरेलू संसाधनों का प्रयोग करना पड़ता है। कुछ कम कर क्षेत्राधिकारों के साथ, भारत ने समग्र डी.टी.ए.ए. के स्थान पर कर सूचना आदान-प्रदान संधियां (टी.आई.ई.ए.) हस्ताक्षर करने के लिए कदम उठाए हैं। इन अनुरोधों की वर्तमान स्थिति का टेबल - ई 3 पर सारांश दिया गया है। भारत द्वारा प्रारंभ की गई सभी टी.आई.ई.ए. से विदेशों में कर जांच करने का प्रावधान है जो सरकार विदेशों में जांच के लिए अधिकारियों को भेजने में सहायक होगा। सरकार ने वित्त अधिनियम, 2011 के जरिए आयकर अधिनियम में धारा 94ए जोड़ कर बचाव रोधी उपाय के रूप में प्रत्युपायों का विधान किया है।
- 11.7 काले धन की उत्पत्ति पर नज़र रखने के लिए **प्रत्यक्ष कर कोड बिल** में निम्नलिखित नए प्रावधान प्रस्तावित हैं:-
- क) धन कर लगाने के उद्देश्य से, व्यक्ति के मामलों में देश से बाहर बैंकों में जमा, दूसरों के मामले में बिना उल्लिखित बैंकों में जमा, विदेशी न्यास तथा अन्य किसी निकाय (विदेशी कंपनी को छोड़कर) में रूचि तथा नियंत्रणाधीन विदेशी कंपनी की इक्विटी अथवा रियायती शेयरों आदि कर योग्य परिसंपत्तियों को परिभाषित किया है।
- ख) कर कानून को धोखा देने वालों से निपटने के लिए आक्रामक कर योजना उपायों में सामान्य परिहार रोधी नियम (गार) समाहित किया गया है।
- ग) कम कर क्षेत्राधिकार में स्थित कंपनियों में निवासियों द्वारा वास्तविक शेयरों से कमाई गई निष्क्रिय आय पर कर लगाने के लिए निर्दिष्ट नियंत्रणाधीन विदेशी कंपनी (सी.एफ.सी.) नियमों को समाहित किया गया है।

- घ) निवासी निर्धारितियों के लिए उनके द्वारा भारत से बाहर किसी भी निकाय में उनके निवेश अथवा ब्याज के रूप में तथा प्रकार के रूप में, जैसा भी विहित हो, से संबंधित विवरण को जमा करने के लिए रिपोर्टिंग की अपेक्षा को अनिवार्य बनाने की शुरुआत की गई है।
- 11.8 धन शोधन निवारण अधिनियम(पी.एम.एल.ए.) एक जून, 2009 को संशोधित किया गया था, इससे अधिनियम की अनुसूची में उल्लिखित स्थापित अपराधों की संख्या में अत्यधिक वृद्धि हुई है। इससे धन शोधन से संबंधित जांच के आयामों में भी वृद्धि हुई है।
- 11.9 कर अपवंचन को रोकने के लिए सूचना के आदान-प्रदान को प्रभावी बनाने के लिए सरकार ने एक समर्पित कम्प्यूटीकृत सूचना विनिमय सैल बनाया है तथा दिनांक 30मई, 2011 की अधिसूचना के माध्यम से केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड में आयकर निदेशालय (आपराधिक अन्वेषण) यानि डी.सी.आई. का भी गठन किया है। आयकर महानिदेशक (आपराधिक अन्वेषण), नई दिल्ली के नेतृत्व में डी.सी.आई. प्रत्यक्ष कर कानून के अंतर्गत आने वाले किसी भी आपराधिक मामलों की जिनमें दण्डनीय वित्तीय अनियमितता होगी, पर कार्रवाई करेगा। सूचना के आदान-प्रदान के तंत्र को मजबूत करने के लिए सरकार ने पहले ही विदेश में दो भारतीय उच्चायोगों में आयकर विदेश इकाईयां गठित कर दी गई हैं तथा सूचना आदान प्रदान तंत्र को मजबूत करने के लिए इस प्रकार की 8 और इकाईयों का गठन किया जाएगा। सरकार ने विदेश कर प्रभाग को मजबूत किया है, जो कि सूचना के आदान-प्रदान के कार्यों तथा केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड के अन्वेषण को देखता है। आयकर विभाग में अंतर्राष्ट्रीय कराधान तथा मूल्य अंतरण निदेशालयों को मजबूत किया है, क्योंकि धन को भारत से बाहर भेजना अंतर्राष्ट्रीय लेन-देनों में गलत मूल्यों के द्वारा होता है। प्रवर्तन निदेशालय को भी अतिरिक्त पद सृजित कर मजबूत किया गया है। अंतर्राष्ट्रीय कराधान तथा मूल्य अंतरण के क्षेत्र में अधिक निपुणता तथा कार्यक्षमता को बढ़ाने के लिए पिछले दो वर्षों में 80 अधिकारियों को विशेष प्रशिक्षण दिलवाया गया है। अन्वेषण तथा आपराधिक अन्वेषण के मामलों के लिए अधिकारियों को विदेश में प्रशिक्षण दिलवाने का मामला भी प्रगति पर है।

## परिणाम प्राप्त हुए

11.10 काले धन के विरुद्ध जंग में देश के अंदर तथा बाहर पिछले कुछ वर्षों में निम्नलिखित प्राप्त परिणाम हुए हैं :-

- I) जर्मन कर प्राधिकारियों से प्राप्त हुई सूचना के आधार पर 18 मामलों में कर निर्धारण पूरा किया गया है, जिसके फलस्वरूप 39.66 करोड़ रूपए की अप्रकट राशि को पकड़ा गया है तथा 24.26 करोड़ रूपए कर डिमांड की गई है, जिसमें से 11.75 करोड़ रूपए पहले ही वसूल किए जा चुके हैं। आयकर अधिनियम, 1961 के अंतर्गत विभिन्न अपराधों के तहत 17 मामलों में अभियोजन हेतु शिकायतें दर्ज करा दी गई हैं।
- II) भारतीय नागरिकों द्वारा कई देशों में परिसंपत्तियां रखने तथा धन प्राप्त करने के संबंध में 9,920 सूचनाएं प्राप्त की गई हैं, जो कि जांच के विभिन्न चरणों में हैं।
- III) फ्रांस से 219 मामलों में प्राप्त हुई सूचनाओं की जांच के आधार पर 565 करोड़ रूपए की

अप्रकट की गई आय पकड़ी गई है तथा 181 करोड़ रूपए का कर पहले की प्राप्त कर लिया गया है।

- IV) कर प्राधिकारियों द्वारा विभिन्न देशों को 350 मामलों में विशिष्ट सूचना के लिए विशेष अनुरोध किए हैं।
- V) संदिग्ध लेनदेनों के मामले में 35,828 घरेलू सूचनाएं एफ.आई.यू. के पास उपलब्ध हैं, जिनकी विभिन्न एजेन्सियां जांच कर रही हैं।
- VI) केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड की अन्वेषण शाखा ने पिछले दो वित्तीय वर्षों (वित्तीय वर्ष 2009-10 तथा 2010-11) में 18,750 करोड़ रूपए की छिपाई गई आय पकड़ी है। चालू वर्ष के पहले 10 महीनों में 3,887 करोड़ रूपए की छिपाई गई आय पकड़ी गई है। विदेशी क्षेत्राधिकारों तथा घरेलू स्रोतों से प्राप्त सूचना के आधार पर चालू वर्ष में कई मामलों में विशेष तलाशी ली गई है।
- VII) मूल्य अंतरण निदेशालय ने समतुल्य लाभ को विदेशों में भिजवाने को रोकने के लिए 1-4-2010 से 66,085 करोड़ रूपए के गलत मूल्यों के मामले पकड़े हैं। अंतर्राष्ट्रीय कराधान निदेशालय ने पिछले दो वित्तीय वर्षों में सीमा पार के लेन-देनों में 33, 784 करोड़ रूपए कर संग्रहण किया है।
- VIII) ग्लोबल फॉरम, ओ.ई.सी.डी., टास्क फोर्स आन फाइनेंशियल इंटीग्रिटी जैसी अंतर्राष्ट्रीय संस्थाओं ने भारत द्वारा काले धन के विरुद्ध चलाए जा रहे मुहिम की सराहना की है।

### आयकर कानून में संशोधन<sup>6</sup>

- 12.1 राजस्व के हित में आयकर अधिनियम की धारा 90 में उल्लिखित वाक्यांश में "कर लगाया जा सकता है" के अर्थ को पूर्व प्रभाव से संशोधित किया जाना चाहिए जिनका विभिन्न डी.टी.ए.ए. / डी.टी.ए.सी. में प्रयोग होता है।
- 12.2 प्रत्यक्ष कर कोड बिल 2010 की धारा 118 में यह प्रावधान है कि केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड, केंद्र सरकार के अनुमोदन से, किसी भी व्यक्ति के साथ एडवांस प्राइसिंग एग्रीमेंट (ए.पी.ए.) में शामिल हो सकता है। इस प्रकार का प्रावधान आयकर अधिनियम, 1961 में किया जाना चाहिए ताकि ए.पी.ए. प्रणाली, 1.4.2012 से लागू की जा सके।
- 12.3 प्रत्यक्ष कर कोड बिल, 2010 में "गार" एण्ड "सी.एफ.सी." के प्रावधान जोड़े गए हैं। आयकर अधिनियम, 1961 में भी इसी प्रकार के प्रावधान किए जाएं ताकि इन प्रावधानों को 1.4.2012 से लागू किया जा सके। इसके अतिरिक्त, संशोधन किया जाए जिससे "गार", "सी.एफ.सी." तथा आयकर अधिनियम के विशेष कर बचाव उपायों को अधिनियम की धारा 90 तथा 90ए के अंतर्गत विदेशों के साथ, निर्दिष्ट आतंकवाद तथा निर्दिष्ट संस्थाओं के संबंध में की गई संधियों में लागू किया जाए।
- 12.4 हाल में यह महसूस किया गया है कि विदेशों में अघोषित परिसंपत्ति की सूचना पर निर्धारण अधिकारी आयकर अधिनियम के अंतर्गत समय की बढ़ता के कारण इसे कर के दायरे में नहीं ला सके। वर्तमान में अधिनियम की धारा 149 के साथ पठनीय धारा 148 समय की बढ़ता को लगाता है जिसमें निर्धारण

---

<sup>6</sup> केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड के एफ.टी.एण्ड टी.आर. प्रभाग द्वारा सुझाया गया

से बचे हुए तथा विदेशों में अघोषित की गई परिसंपत्तियों को रखने से संबंधित पिछले निर्धारणों को समय सीमा के बाद दोबारा नहीं खोला जा सकता है। यह समय बढ़ता कर निर्धारणों में निश्चितता लाने के उद्देश्य से की गई थी, लेकिन अब विदेशों में अघोषित की गई परिसंपत्तियों को कर दायरे में लाने में यह मुख्य अड़चन बन गई है। अधिनियम में आवश्यक संशोधन यह सुनिश्चित करने के लिए किया जाए कि जब विदेशों में परिसंपत्तियों के रूप में रखी अघोषित आय का पता चलता है, इस बात का ध्यान रखे बगैर कि वह आय कब अर्जित की गई है, उसे कर दायरे में लाया जाए।

- 12.5 सूचनाओं के आदान-प्रदान को सुसाध्य बनाने के लिए वित्त अधिनियम, 2011 के माध्यम से आयकर अधिनियम, 1961 की धारा 153 की व्याख्या में एक नया खण्ड (VIII) शामिल किया गया है, जिसमें प्रावधान है कि डी.टी.ए.ए. / टी.आई.ई.ए. के अंतर्गत सक्षम प्राधिकारी द्वारा सूचना के आदान-प्रदान के लिए संदर्भ भेजने की तारीख से आरंभ होने की अवधि और अंतिम तिथि जिस दिन आयुक्त द्वारा अपेक्षित सूचना प्राप्त की गई है, अथवा 6 माह की अवधि, जो भी कम हो, को शामिल न किया जाए। बहुत से मामलों में जहां पर विदेशी क्षेत्राधिकार से सूचना प्राप्त हुए 6 माह से अवधि अधिक हुई है, कानून में संशोधन किया जाए कि सूचना प्राप्त करने में व्यतीत अवधि को घटा दिया जाए। इसके अतिरिक्त, 60 दिनों की अवधि सूचना प्राप्त होने के उपरांत निर्धारण कार्यवाही को पूरा करने के लिए और दी जानी चाहिए ताकि निर्धारण अधिकारी निर्धारिती को सामने ला सके।
- 12.6 धारा 115 बी.बी.ए. अप्रवासी खिलाड़ियों (धावकों सहित) अथवा खेल संघों की आय की संगणना हेतु प्रकल्पित धारा है। इसी प्रकार, धारा 194 ई अप्रवासी खिलाड़ियों (धावकों सहित) या खेल संघों को स्रोत पर कटौती को रोकने की अनुमति देता है। हालांकि इन दोनों धाराओं का डी.टी.ए.ए. के मॉडल अनुच्छेद 17 के मुकाबले बहुत कम उपयोग है, जिसके अंतर्गत मात्र खिलाड़ी ही नहीं बल्कि थियेटर में मनोरंजनकर्ता, मोशन पिक्चर्स, रोडियो तथा टैलीविजन के कलाकार अथवा संगीतकार भी आते हैं। वर्तमान में ये धारा 115 बी.ए.ए. के साथ-साथ 194 ई के क्षेत्र से बाहर है। अतः सकल आय पर 10% का प्रकल्पित कराधान लागू नहीं किया जा सकता है तथा न ही इसे रोकने का प्रावधान है। यह उचित रहेगा कि इन्हें आयकर अधिनियम के अंतर्गत खिलाड़ियों के साथ जोड़ दिया जाए जैसे कि इन्हें डी.टी.ए.ए. के अंतर्गत जोड़ा गया है, जिससे कि आयकर अधिनियम तथा डी.टी.ए.ए. के मध्य सहक्रिया को तथा ऐसे व्यक्तियों को कर दायरे में लाया जा सके।
- 12.7 प्रत्यक्ष कर कोड बिल में निवासी निर्धारितियों के लिए भारत से बाहर किसी भी संस्था में निवेशों तथा ब्याजों पर, किसी भी रूप तथा प्रकार में हों, की सूचना देने की अपेक्षा को अनिवार्य बनाने का प्रस्ताव है। आयकर अधिनियम के अंतर्गत विवरणी फार्म में भी यह प्रावधान जोड़ा जाना चाहिए कि निवासी कर दाता भारत से बाहर किसी भी संस्था में अपने निवेशों तथा ब्याजों की सूचना उसमें शामिल करें क्योंकि उनकी वैश्विक आय भारत में कर योग्य है।
- 12.8 सरकार ने भारतीय नागरिकों द्वारा विदेशों में छिपाए गए कालेधन के मामले में कई कदम उठाए हैं। कानून में त्रुटि के कारण आयकर विवरणी में विदेशी बैंक खातों की सूचना देने की आवश्यकता नहीं है। इस प्रकार की सूचना देने का प्रावधान करने की आवश्यकता है तथा इसे उपलब्ध न करवाने अथवा

गलत सूचना देने पर कठोर शास्ति लगाई जानी चाहिए। यह कालेधन को विदेशों में जमा कर रहे कर अपवंचकों से लड़ने में मजबूती देगा। प्रस्तावित प्रत्यक्ष कर कोड के खण्ड 113(2) में धन कर के उद्देश्य से निर्दिष्ट परिसंपत्तियों को शामिल किया गया है।

- (झ) भारत से बाहर स्थित बैंकों में जमा - व्यष्टियों के और हिंदु अविभक्त परिवारों के मामले में, तथा किसी अन्य व्यक्ति के मामले में, अन्य कोई जमा जिनका लेखा-बहियों में उल्लेख नहीं किया गया हो।
- (ञ) भारत से बाहर स्थित किसी विदेशी न्यास तथा अन्य किसी संस्था (चाहे समाविष्ट हो अथवा नहीं) विदेशी कंपनी को छोड़कर, में कोई हित।
- (ट) निवासी द्वारा विदेशी नियंत्रणाधीन कंपनी में 20वीं अनुसूची में संदर्भित जैसी कोई इक्विटी और वरीयता शेयर।

विदेशों में रखी परिसंपत्तियों की रिपोर्ट प्राप्त करना इस प्रावधान का उद्देश्य है। सभी श्रेणियों के करदाताओं द्वारा सभी प्रकार के निवेशों के रिपोर्ट देने की बाध्यता में शामिल किया जाना चाहिए। यह प्रावधान वर्तमान धन कर अधिनियम में भी जोड़ा जाना चाहिए।

- 12.9 वित्त अधिनियम, 2011 की धारा 115 बी.बी.डी. को संशोधित करते हुए यह प्रावधान किया गया है कि भारतीय कंपनियों की विदेशी सहायक कंपनियों से प्राप्त डिविडेन्ड पर घटी हुई 15% की दर से आयकर देय होगा। इस प्रावधान का विदेशों में रखे गए काले धन के शोधन के लिए उपयोग किया जा सकता है। सहायक कंपनियां विदेशों में जमा और काले धन को विदेशी सहायक कंपनी के डिविडेन्ड के रूप में दर्शाते हुए केवल 15% की दर से आयकर का भुगतान करके कालेधन को वापिस भारत ला सकते हैं। इससे न सिर्फ काले धन के खिलाफ हमारे प्रयास कमजोर पड़ते हैं बल्कि बहुत से ईमानदार करदाता इसे कर अपवंचकों के लिए चलाई गई कर माफी योजना के रूप में भी देखते हैं। इस संशोधन को वापिस लिया जाना चाहिए।

- 12.10 मूल्य अंतरण के माध्यम से काले धन की उत्पत्ति को रोकने के लिए भारत में अंतरण मूल्यांकन कानून में संशोधनों हेतु गठित समिति की रिपोर्ट को लागू कर दिया जाना चाहिए। हाल ही में यू.एस.ए. में पारित फॉरन एकाउन्ट टैक्स कंप्लायंस एक्ट (एफ.ए.टी.सी.ए.) के समान भारत में ऐसा एक विधिक संशोधन लाने पर विचार किया जाना चाहिए।

#### I. सामान्य अपवंचन रोधी नियम (गार)

- 12.10.1 डायरेक्ट टैक्स कोड बिल, 2010 में खण्ड 123 में सामान्य अपवंचन रोधी नियम (गार) का प्रावधान किया गया है। कर से बचाव के लिए बनाई गई बहुत सी योजनाओं के चलते बहुत सारे लेन-देन, सीमा पार होने वाले लेन देन सहित कर की पहुंच से बाहर है। वोडाफोन इन्टरनेशनल होल्डिंग्स बी.वी. बनाम भारत सरकार (इसके पश्चात् वोडाफोन मामला) के मामले में माननीय उच्चतम न्यायालय के निर्देशात्मक आदेश के आलोक में प्रस्तावित है कि वित्त बिल 2012 के माध्यम से "गार" का प्रावधान किया जाए। इसके अतिरिक्त वोडाफोन मामले में उच्चतम न्यायालय के निर्णय को ध्यान में रखते हुए यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता है कि "गार" से संबंधित प्रावधानों को समुचित रूप से संशोधित

किया जाना चाहिए ताकि माननीय उच्चतम न्यायालय द्वारा कुछ टिप्पणियों को इस रूप में व्याख्यायित न किया जाए कि "गार" के प्रावधान निष्फल हो जाए। अतः प्रस्ताव है कि प्रत्यक्ष कर कोड बिल की धारा 123 की उपधारा 1 के खण्ड (च)के बाद निम्नलिखित जोड़ दिया जाए:

" (जी) कॉर्पोरेट संरचना को दरकिनार करने या कॉर्पोरेट आवरण उठाने सहित व्यवस्था या लेनदेन को स्पष्ट रूप से आर पार देख पाना"

- 12.10.2 प्रत्यक्ष कर कोड बिल, 2010 की धारा 291 (9) के अनुसार "गार" से संबंधित धारा 123 के प्रावधानों, चाहे यह प्रावधान उसे लाभदायक हों अथवा नहीं, को लागू कर दिया जाएगा। दूसरे शब्दों में, करदाता यदि किसी ऐसे देश का निवासी है जिसका भारत के साथ डी.टी.ए.ए. है और जिनमें ऐसे प्रावधान के न होते हुए लिमिटेड ट्रीटि ओवरराइड का प्रावधान है तो भी "गार" के प्रावधान लागू होंगे। प्रस्ताव है कि आयकर अधिनियम की धारा 90 तथा 90 ए में भी समुचित परिवर्तन किए जाएं ताकि "गार" के प्रावधानों के लागूकरण में ट्रीटि ओवरराइड हो सके।

## II लाभों की सीमाएं

- 12.10.3 माननीय उच्चतम न्यायालय ने वोडाफोन मामले में कहा कि लाभों की सीमाओं (एल.ओ.बी.) से संबंधित प्रावधान नीतिगत मामले हैं तथा दूसरे शब्दों में विधायी संस्थाओं को निदेश दिया गया कि आयकर अधिनियम तथा/ या इन संधियों में इनका प्रावधान किया जाए। एक दशक पहले भारत-अमेरिका संधि के विपरीत भारत-मॉरीशस डी.टी.ए.ए. में एल.ओ.बी. खण्ड न होने पर संधियों से संबंधित लाभों को नकारा नहीं जा सकता है। हमारे अत्यधिक प्रयासों के बावजूद हम भारत मॉरीशस डी.टी.ए.ए. में एल.ओ.बी. प्रावधान को शामिल नहीं करवा पाए क्योंकि मॉरीशस इस मामले में संधि की शर्तों के पुनर्विचार के लिए तैयार नहीं है, जिससे भारतीय खज़ाने को राजस्व की काफी हानि हुई है। सिर्फ मॉरीशस के साथ की गई संधि में ही नहीं बल्कि अन्य बहुत से डी.टी.ए.ए. में एल.ओ.बी. के प्रावधान नहीं हैं और इन देशों के प्रतिरोध के कारण हम इन डी.टी.ए.ए. पर दोबारा बातचीत नहीं कर पाए हैं। माननीय उच्चतम न्यायालय ने वोडाफोन मामले की जांच में पाया कि भारतीय मॉरीशस डी.टी.ए.ए. में एल.ओ.बी. प्रावधान शामिल नहीं है और अपना मत इस प्रकार दिया :-

"इसलिए हमारा मत है कि एल.ओ.बी. खण्ड की अनुपस्थिति तथा आवासीय तथा लाभदायी हित/स्वामित्व पर सन् 2000 के परिपत्र सं. 789 और टी.आर.सी प्रमाण पत्र की उपलब्धता में, कर विभाग ऐसी एफ.डी.आई. के विक्रय/विनिवेश के समय/ बाहर जाने के समय ऐसी मॉरीशस कंपनियों को यह कहकर कि एफ.डी.आई. केवल मॉरीशस कंपनी, कंपनी/ तीसरे पक्ष में प्रधान निवासी, या मॉरीशस कंपनी ने विदेशी प्रधान/ कंपनी से फण्ड प्राप्त किए हैं, या मॉरीशस की सहायक कंपनी विदेशी प्रधान द्वारा नियंत्रित/ प्रबंधित की जाती है, या मॉरीशस कंपनी के पास भारतीय कंपनी में निवेश/शेयर के अलावा कोई संपत्ति या व्यवसाय नहीं था, या विदेशी प्रधान या/ मॉरीशस कंपनी के शत प्रतिशत शेयरधारकों में विनिवेशों/अंतरण के समय निर्धारण में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई थी या मॉरीशस कंपनी द्वारा प्राप्त बिक्री आय के द्वारा विदेशी प्रधान/उसके शत प्रतिशत शेयरधारकों को यह विशेष लाभांश द्वारा या प्राप्त ऋणों की भुगतान द्वारा, या शेयरों का वास्तविक स्वामी/ हितकारी स्वामी के विदेशी प्रधान कंपनी थी, लाभ से वंचित नहीं कर सकता है।

12.10.4 इस प्रकार माननीय उच्चतम न्यायालय ने कहा कि डी.टी.ए.ए. के संशोधन तक अथवा एल.ओ.बी. खण्ड के शुरु होने तक मॉरीशस स्थित कंपनियों को संधि का लाभ देने से मना करने का कोई मामला नहीं बनता है। तदनुसार यह प्रस्तावित है कि केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड द्वारा जारी 2000 के परिपत्र सं. 789 को वापिस लिया जाना चाहिए। हालांकि मात्र उपर्युक्त परिपत्र को वापिस लेने से प्रभाव नहीं पड़ेगा यदि उक्त निर्णय को अनुपात में लागू किया जाएगा। उक्त के मद्देनजर, यह प्रस्तावित है कि इस मामले में चाहें आयकर अधिनियम में लिमिटेड ट्रीटि ओवर राइड सहित एल.ओ.बी. प्रावधान लागू किए जाएं, अभिप्राय है कि किसी विशेष करार में कोई एल.ओ.बी. प्रावधान न हो तो भी घरेलू कानून के अनुसार कार्रवाई की जा सके। तदनुसार धारा 90 तथा 90ए की उपधारा (2) में प्रावधानों के माध्यम से निम्नलिखित संशोधन किए जाने प्रस्तावित हैं :-

"बशर्ते उपधारा (1) के अंतर्गत दर्ज करार का लाभ संधि निवासी या ऐसे संधि निवासी द्वारा किए गए लेनदेन के संबंध में उपलब्ध नहीं होगा, यदि ऐसे संधि निवासी की सृजन या अस्तित्व या ऐसे संधि निवासी द्वारा किए गए लेन देन का मुख्य उद्देश्य या उद्देश्यों में से एक उद्देश्य करार के अधीन लाभ प्राप्त करना था जो अन्यथा उपलब्ध नहीं होगा"

12.10.5 धारा 90 के अंतर्गत "ट्रीटि रेज़िडेन्ट" शब्द की धारा 90 के स्पष्टीकरण में परिभाषा तब इस प्रकार की जानी चाहिए (नीचे व्याख्या-2)

"व्याख्या 3 : इस धारा के प्रयोजन हेतु "ट्रीटि रेज़िडेन्ट" शब्द से अभिप्राय भारत से बाहर के देश का या भारत से बाहर विनिर्दिष्ट क्षेत्र के निवासी से है, जिसके साथ उपधारा (1) के अंतर्गत करार किया गया है।"

12.10.6 धारा 90ए के अंतर्गत "ट्रीटि रेज़िडेन्ट" शब्द की व्याख्या तब इस प्रकार की जानी चाहिए (नीचे व्याख्या-2)

"व्याख्या 3 : इस धारा के प्रयोजनों हेतु "ट्रीटि रेज़िडेन्ट" शब्द से अभिप्राय भारत से बाहर विनिर्दिष्ट क्षेत्र के निवासी से है जिसके साथ उपधारा (1) के अंतर्गत करार किया गया है।"

### III राउण्ड ट्रिपिंग रोकने के उपाय

12.10.7 माननीय उच्चतम न्यायालय ने वोडाफोन के मामले में टिप्पणी की है कि ऐसे दृष्टांत भी हैं कि जब कोई व्युत्पत्ति व्यापार आदि के प्रयोग के माध्यम से विदेशी साधनों के रूप में खतरनाक निवेश में लिप्त होता है, बहुत सारी कंपनियों ऐसा करती हैं, बाज़ार की चालाकियों, धन शोधन में लिप्त होती हैं तथा भ्रष्ट कार्यों में भी लिप्त जैसे राउण्ड ट्रिपिंग, कालेधन को इकट्ठा करना तथा किसी को देना अथवा लेने आदि में, प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से रिश्वत या किसी अन्य प्रकार से अदेय लाभ या उसकी कोई संभावना में लिप्त होती है। टैक्स हैवन, ट्रीटि शॉपिंग तथा शैल कंपनीज़ की विस्तृत चर्चा के उपरांत, निर्णय के पैरा सं. 106 में कहा गया है कि बताए गए उक्त तथ्य विधायिका के विचार के लिए है तथा छिद्रों को बंद करने के लिए व्यापक विधिक उपायों की आवश्यकता है। पिछले दो वर्षों में हमने पारदर्शिता तथा कर उद्देश्य के लिए सूचनाओं के आदान-प्रदान हेतु अपनी बहुत सारी डी.टी.ए.ए. को अंतर्राष्ट्रीय मानक पर लाने के लिए उन पर पुनर्विचार किया है तथा यह उम्मीद है कि आने वाले वर्षों

में हमें कुछ क्षेत्राधिकारों से सूचना प्राप्त होने लगेगी। कर सूचना आदान-प्रदान समझौतों से भी इस प्रकार के परिणामों की आशा है। हमने केमान आइसलैण्ड तथा ब्रिटिश वरजिन आइसलैण्ड जैसे कुछ जाने पहचाने कर हैवन देशों के साथ संधियां की हैं। यद्यपि हमें अपेक्षित सूचना प्राप्त होती है, आयकर अधिनियम के वर्तमान प्रावधान राउण्ड ट्रिप्ल तथा विदेशों से बाहर जमा कालेधन की आय पर कर लगाने के लिए पर्याप्त नहीं होंगे। उपरोक्त तथ्य के अनुसार यदि करदाता कैपिटल के रूप में विदेशी निवेश अथवा दीर्घकालिक अवधि अथवा डिबैन्चर जिस भी नाम से कहा जाए, एक निर्धारित सीमा से ऊपर जमा प्राप्त किए और दान राशि प्राप्त की है तो उसके लाभार्थी स्वामी को यह विवरण देना अपेक्षित है कि संबंधित संस्था जिसने निवेश/ जमा/ दान किया है। "बेनिफिशियल ओनर" का अर्थ लाभार्थी स्वामी को उसी प्रकार परिभाषित किया जा सकता है जैसा कि धन शोधन निवारण अधिनियम में किया गया अर्थात् वह स्वाभाविक व्यक्ति जो वास्तविक रूप से मालिक अथवा जो दान दे रहा है उसको नियंत्रित कर रहा है अथवा जमा अथवा निवेश जैसा भी मामला हो, तथा उस व्यक्ति जिसकी तरफ से लेन देन हुआ है तथा व्यक्ति सहित जो विधिक व्यक्ति पर वास्तविक रूप से प्रभावी नियंत्रण करता है। यह नोट किया जाना चाहिए कि फाइनेंशियल एक्शन टास्क फोर्स (एफ.ए.टी.एफ.) ने धन शोधन रोकने के लिए 40+9 सिफारिशों की हैं। ये सिफारिशें 180 देशों तथा क्षेत्राधिकारों, जो कि धन शोधन रोधी तथा आतंकवाद को वित्तीय सहायता रोकने के मानकों के रूप में जाने जाते हैं, द्वारा मान ली गई हैं। एफ.ए.टी.एफ. सिफारिशों की सिफारिश सं. 5 "बेनीफिशियल ओनरशिप" की अवधारणा से संबंध रखती है। रिपोर्ट करने की बाध्यता से मनी लॉन्डरिंग तथा कर अपवचन को रोक लग सकेगी क्योंकि कर दाताओं को विदेशी निवेश के "बेनीफिशियल ओनर" के बारे में सूचना भी देनी पड़ेगी। यह प्रस्तावित है कि धारा 68 को संशोधित करते हुए यह प्रावधान किया जाए कि यदि कर दाता उपर्युक्त संदर्भित विदेशी पूंजी या दान प्राप्तकर्ता है तो "बेनीफिशियल ओनर" की पहचान, उसकी प्रामाणिकता तथा वित्तीय विश्वसनीयता सिद्ध करने का दायित्व दान प्राप्तकर्ता का होगा। संशोधन मसौदा इस प्रकार से है :-

"व्याख्या - संशय दूर करने के लिए यह स्पष्ट किया जाता है कि लेखा बहियों में किसी भी प्रकार की जमा की गई राशि की प्रकृति और स्रोत स्पष्ट करने का दायित्व निर्धारिती पर होगा जहां जमा किया गया धन जैसे दान या जमा या पूंजी के रूप में निवेश या ऋण या डिबैन्चर- चाहे किसी भी नाम से जाने गए हों और इसके साथ उसे निम्नलिखित को भी स्पष्ट करना होगा:-

- i) दानकर्ता, धनराशि जमाकर्ता, निवेशकर्ता जैसा भी मामला हो, ऐसी किसी भी स्थिति में "बेनिफिशियल ओनर" की पहचान।
- ii) दानकर्ता, धनराशि जमाकर्ता या निवेशकर्ता जैसा भी मामला हो, के "बेनिफिशियल ओनर" की वित्तीय विश्वसनीयता
- iii) लेनदेन की विश्वसनीयता

"बेनिफिशियल ओनर" से अभिप्राय है स्वाभाविक व्यक्ति जो अंततः दानकर्ता या जमाकर्ता या निवेशकर्ता जैसा भी मामला हो, का मालिक अथवा उस पर अधिकार रखने वाला है तथा जिसकी ओर से लेनदेन किया जा रहा है, तथा इसमें वह व्यक्ति भी शामिल है जो किसी विधिक व्यक्ति पर पूरा प्रभावशाली नियंत्रण रखता है।"

