अध्याय I: प्रस्तावना

1.1 कर आवरण के तहत अधिक व्यक्तियों को लाने के लिए कर आधार का विस्तारण आवश्यक है ताकि अधिक राजस्व सर्जित किया जा सके। इसलिए, आयकर विभाग (आईटीडी) कर के अपवंचन को रोकने के लिए विभिन्न स्त्रोतों से उपयोगी सूचनाओं का संग्रहण, प्रसार एवं प्रयोग करता है। आईटीडी की वार्षिक केन्द्रीय कार्ययोजनाओं का लक्ष्य नये निर्धारितियों में 15 *प्रतिशत* की वार्षिक वृद्धि करना है।

केन्द्रीय सूचना शाखा (सीआईबी)

1.2 1975[1] में गठित, सीआईबी कर डाटा बेस को मजबूत करने के लिए आईटीडी की नोडल एजेन्सी है। इसके मुख्य कार्य क्षेत्र हैं: (i) आन्तरिक एवं बाह्य स्त्रोतों से सूचना का संग्रहन, संकलन एवं निर्धारण अधिकारियों (एओज़) एवं आईटीडी में अन्य उपयोक्ताओं तक इसका प्रसार; (ii) स्टॉप-फाइलर्स एवं नॉन-फाइलर्स को चिन्हित करके कर आधार को व्यापक बनाना; (iii) संवीक्षा निर्धारणों के लिए मामलों के समुचित चुनाव के लिए सूचनाऐं उपलब्ध करा कर, कर आधार को गहन करना। सीआईबी वित्तीय लेन-देन से संबंधित सूचनाएँ एकत्र करता है जैसे निवेश, व्यय, करों का भुगतान इत्यादि एवं उन व्यक्तियों का विवरण जो किसी विशेष गतिविधि में सम्मिलित हैं। यह सूचना 40 आँतरिक एवं बाह्य स्त्रोत संहिताओं से संबंधित है **(अनुबंध)**। आयकर नियमावली, 1962 (नियमावली) के नियम 114बी के साथ पठित आयकर अधिनियम, 1961 (अधिनियम) की धारा 139ए(5)(सी) के अन्तर्गत 16 स्त्रोत ताओं सहिंताओं के संबंध में पैन का उद्धरण अनिवार्य है। आईटीडी में 17 सीआईबी कार्यालय हैं। अगस्त 2011[2] से प्रभावी, सीआईबी को डीजीआईटी- आईएवंसीआई की अध्यक्षता वाले नये गठित आयकर निदेशालय (आसूचना एवं आपराधिक अन्वेषण) के अधीन कर दिया गया है।

1.3 आईटीडी प्रणालियों में विभिन्न स्त्रोतों से आने वाली सूचनाओं को छांटने, संकलन करने, प्रबंधन, व्यवस्थित करने एवं विश्लेषण के लिए सीआईबी मॉड्यूल हैं। सीआईबी महानिदेशक आयकर (प्रणाली) के नियंत्रणाधीन सीआईबी मॉड्यूल में सूचनाओं को अपलोड करता है।

संगठनात्मक ढाँचा

1.4 केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (सीबीडीटी) के सदस्य (अन्वेषण) के पास आईटीडी में जांच प्रबंधन का समग्र उत्तरदायित्व है। उसके अधीन महानिदेशक आयकर - (आसूचना एवं आपराधिक अन्वेषण (डीजीआईटी-आईएवंसीआई) का संबद्ध कार्यालय है जो अगस्त

---

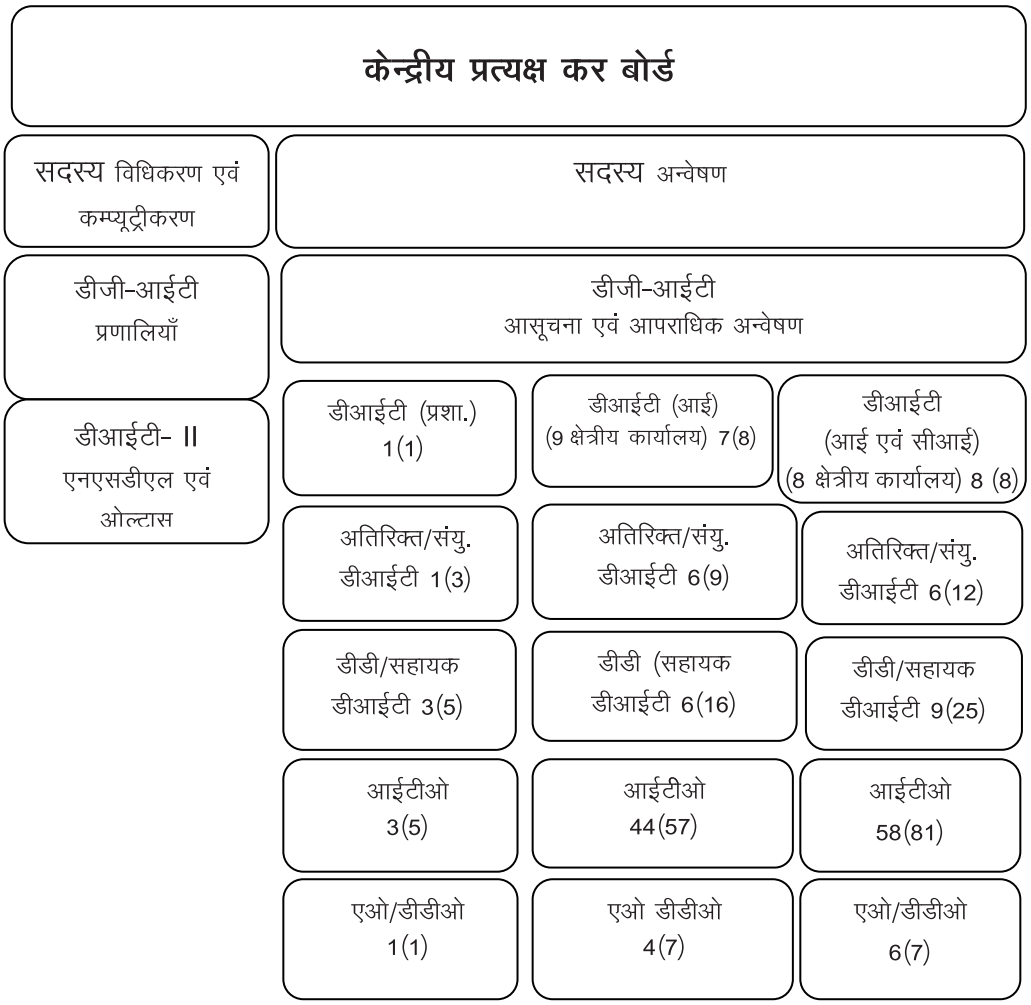
[1] सीबीडीटी ने अगस्त 1975 में सूचना ढांचे को सुचारू रूप दिया एवं इसे केन्द्रीय सूचना शाखा का नाम दिया।

[2] सीबीडीटी की अधिसूचना संख्या 42/2011 दिनांक 19.8.2011

2011 में नई दिल्ली में इसी उद्देश्य से गठित किया गया था। 17 क्षेत्रीय संगठन हैं - 08 डीआईटी (आईएवंसीआई) अहमदाबाद, चण्डीगढ, चेन्नै, दिल्ली, जयपुर, कोलकाता, लखनऊ और मुम्बई में, एवं 09 डीआईटी (आसूचना) बैंगलोर, भुवनेश्वर, भोपाल, गुवाहाटी, हैदराबाद, कोच्चि, कानपुर, पुणे एवं पटना में। अगस्त 2011 में डीजीआईटी-आईएवंसीआई के गठन से पहले सीआईबी कार्यालय प्रत्येक राज्य में महानिदेशक आयकर (अन्वेषण) के अधीन कार्य करते थे।

1.5 महानिदेशक-आईटी प्रणाली (डीजीआईटी-एस) के अधीन वर्ष 1981 में स्थापित आयकर निदेशालय (प्रणाली) आईटीडी में कम्प्यूट्रीकरण की शुरूआत से संबंधित सभी गतिविधियों का शीर्ष स्तर पर समन्वय करता है। डीजीआईटी-एस 05 आयकर निदेशकों (डीआईटी) एंव 03 विशेष कार्य अधिकारियों (ओएसडी) से सहायता प्राप्त करता है। डीआईटी-II नेशनल सिक्यूरिटीज डिपाजिटरी लिमिटेड (एनएसडीएल), ऑन-लाईन कर लेखांकन प्रणाली (ओल्टास) एवं सीआईबी मॉड्यूल का प्रभारी है।

1.6 "सूचनाओं के प्रयोग द्वारा कर आधार को सुदृढ करने के संदर्भ में आईटीडी का ऑग्रेनोग्राम, 31 मार्च 2012 को संस्वीकृत पद संख्या (कोष्ठकों में दी गई) के प्रति वास्तविक पद संख्या के साथ इस प्रकार हैं:



1.7 डीजीआईटी-आईएवंसीआई में 1117 की संस्वीकृत पद संख्या के प्रति 599(53.63%) व्यक्तियों की समग्र[3] कमी है।

1.8 आईएवंसीआई विंग पर 31 मार्च 2012 को समाप्त पिछले चार वर्षों के दौरान बजट के प्रति किया गया व्यय नीचे तालिका 1.1 में दिया गया है।

तालिका 1.1: बजट एवं व्यय

लाख ₹

वित्तीय वर्ष	बजट	व्यय	खर्च न किया गया बजट	
			राशि	(*प्रतिशत में*)
वित्तीय वर्ष 09	2,87,014	1,71,015	1,15,999	40.4
वित्तीय वर्ष 10	2,67,570	2,25,452	42,118	15.7
वित्तीय वर्ष 11	2,72,705	2,32,013	40,692	14.9
वित्तीय वर्ष 12	3,06,197	3,00,585	5,612	1.8

हमने यह विषय क्यों चुना?

1.9 20 वर्ष से अधिक समय पहले लेखापरीक्षा ने सीआईबी की कार्यप्रणाली की समीक्षा[4] की थी। "सूचना के प्रयोग द्वारा कर आधार को सुदृढ करने " पर वर्तमान निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य डाटाबेस के सुदृढ़ीकरण के विकास का अध्ययन विशेषकर 01 अप्रैल 2005, से लागू अधिनियम की धारा 285बीए के तहत सीआईबी/ एनएसडीएल द्वारा वार्षिक सूचना रिटर्न (एआईआर) प्रस्तुत करने की योजना के संदर्भ में, करना है।

लेखापरीक्षा उद्देश्य

1.10 लेखापरीक्षा के उद्देश्य निम्नलिखित हैं:

क) कर आधार को व्यापक बनाने एवं गहन करने की दिशा में आईटीडी द्वारा सूचना के संग्रहण, संकलन, संचरण एवं प्रयोग की प्रक्रिया का मूल्यांकन;

ख) सूचना के प्रवाह के संबंध में सीआईबी, एनएसडीएल, डीबीआईटी-एस, सीआईटी, निर्धारण अधिकारी एवं डीजी (अन्वेषण)/सीआईटी (टीडीएस) की कार्यप्रणाली की प्रभावकारिता का मूल्यांकन;

ग) धारा 285 बीए के तहत 1 अप्रैल 2005 से लागू सीआईबी/एनएसडीएल के द्वारा एआईआर प्रस्तुत करने की योजना की प्रभावकारिता का मूल्यांकन।

---

[3] इसमें अन्य सवर्गों संवर्ग में 868 की संस्वीकृत पद संख्या के प्रति 515 व्यक्तियों की कमी सम्मिलित है।

[4] सीएजी की 1991 का प्रतिवेदन संख्या 5, संघ सरकार (राजस्व प्राप्तियाँ-प्रत्यक्ष कर) में

लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र

1.11 यह अध्ययन वित्तीय वर्ष 08 से वित्तीय वर्ष 11 तक की अवधि को कवर करता है। हमने सीआईबी एवं डीजीआईटी-एस के अभिलेखों की जाँच की एवं 16 राज्यों अर्थात असम, आन्ध्रप्रदेश, बिहार, दिल्ली, हरियाणा, गुजरात, कोलकाता, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, ओडिशा, पंजाब, राजस्थान, तमिलनाडु एवं उत्तर प्रदेश में एओ को उनके द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचनाओं के प्रयोग की प्रति जाँच की। इन राज्यों में, हमने 17 सीआईबी कार्यालयों द्वारा संग्रहीत सूचना की जाँच की।

लेखापरीक्षा प्रणाली एवं लेखापरीक्षा के लिए प्रतिचयन

1.12 हमने सीआईबी कार्यालयों के अभिलेखों की जाँच की एवं नेशनल सिक्यूरिटीज़ डिपाजिटरी लिमिटेड (एनएसडीएल) के टिन सुविधा केन्द्रों (टिन-एफसीज़) में एआईआर सूचना को प्राप्त करने एवं अपलोड करने की प्रक्रिया की समीक्षा की। हमने प्रत्येक चयनित राज्य में पाँच टिन-एफसीज का चयन किया। निर्धारण के दौरान सूचनाओं के प्रयोग को देखने के लिए जोखिम विश्लेषण के आधार पर प्रत्येक राज्य में पहले 30 प्रतिशत सीआईटी, अधिकतम पांच सीआईटी, तथा चयनित सीआईटी (कुल 60 सीआईटी) के अधीन सभी निर्धारण प्रभारों का चयन किया गया। इसके अतिरिक्त, हमने प्रति वर्ष प्रति चयनित प्रभार पर स्तरित बेतरतीब प्रतिचयन के आधार पर प्रति जाँच के लिए अधिकतम 100 निर्धारण मामले लिए।

कानूनी प्रावधान

1.13 अधिनियम में पैन के उद्धरण एवं विनिर्दिष्ट व्यक्तियों से विनिर्दिष्ट लेन-देनों पर सूचनाऐं एकत्र करने के वैधानिक प्रावधान निहित हैं। इसके अतिरिक्त, सीबीडीटी ने समय-समय पर इस संबंध में विभिन्न अनुदेश जारी किये हैं। ये इस प्रकार हैं:

क. धारा 285बीए सीआईबी के कामकाज के लिए विशिष्ट है। सीबीडीटी परिपत्र संख्या 7/2005 दिनांक 29 अगस्त 2005 निर्धारित करता है कि "विनिर्दिष्ट व्यक्तियों" द्वारा "विनिर्दिष्ट लेन-देनों" के संबंध में जो उनके द्वारा वित्तीय वर्ष के दौरान पंजीकृत या अभिलिखित किये गए हैं नियम 114ई की शर्तों के अनुसार एआईआर फाईल किए जाएंगे। बोर्ड ने एनएसडीएल को सीआईबी की ओर से एआईआर प्राप्त करने की एजेन्सी के रूप में प्राधिकृत किया है। एनएसडीएल ने अगस्त 2005 से एआईआर्ज़ प्राप्त करने शुरू किए हैं।

ख. नियम 114बी एवं 114सी के साथ पठित धारा 139ए के अनुसार विशिष्ट लेन-देनों में पैन का उद्धरण अनिवार्य है।

ग. बोर्ड का अनुदेश संख्या 1943 दिनांक 22 अगस्त, 1997, दिनांक 05 सितम्बर 2002 के पत्रांक एफ संख्या 414/47/2002 आईटी (आईएनवी. आई) द्वारा

संशोधित अनुदेश एवं पुनः दिनांक 22 दिसम्बर 2009 के पत्र क्रमांक 414/66/2009 (आईएनवी. आई) के द्वारा यौक्तिकीकृत अनुदेशों में सूचना के स्त्रोतों का महत्व निर्धारित किया गया है।

घ. निर्देश संख्या 6/2006 दिनांक 01 अगस्त 2006 एवं 12 फरवरी 2009 का 01/2009 इत्यादि निर्धारण के दौरान एआईआर में दी गई सूचनाओं का प्रयोग करने से सम्बन्धित हैं।

आभार

1.14 हम इस निष्पादन लेखापरीक्षा को करने के संबंध में आवश्यक अभिलेख एवं सूचना उपलब्ध कराने में आईटीडी के सहयोग के लिए आभार व्यक्त करते हैं। नवम्बर 2011 में सीबीडीटी के साथ एक एन्ट्री कॉन्फ्रेन्स की गई थी। बैठक में लेखापरीक्षा उद्देश्य, लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र एवं लेखापरीक्षा जांच के मुख्य क्षेत्रों की व्याख्या की गई थी।

1.15 सीबीडीटी के साथ एक्ज़िट कान्फ्रेंस (जनवरी 2013) की गई थी। हमने सीबीडीटी के विचारों को इस प्रतिवेदन में समुचित रूप से सम्मिलित किया है।