अध्याय I
प्रस्तावना

1.1 निर्माण सेवाएं-एक संक्षिप्त वर्णन

निर्माण उद्योग विश्व का सबसे बड़ा उद्योग है और विश्व जीडीपी में उसका हिस्सा लगभग दस प्रतिशत है। यह उद्योग समूचे विश्व में कार्यरत कुल लोगों के लगभग सात प्रतिशत लोगों को कार्य प्रदान करता है। यह उद्योग औद्योगिक तथा अवसंरचनात्मक विकास का आधार है और रीयल एस्टेट सम्पत्ति (आवासीय एवं वाणिज्यिक दोनों), सड़कों, रेलवे, पुलों, सुरंगों, हवाई अड्डों, बांधों, नहरों आदि का निर्माण करता है।

भारत में निर्माण विगत 50 वर्षों में विकास निवेश का लगभग 40 प्रतिशत रहा है। भारतीय निर्माण उद्योग तीन करोड़ से अधिक लोगों (राष्ट्र के कामगार लोगों का 16 प्रतिशत) को रोज़गार प्रदान करता है और ₹ 20,000 करोड़ से अधिक की परिसम्पत्तियों का सृजन करता है। यह देश की जीडीपी के 5 प्रतिशत से अधिक तथा सकल पूंजीगत निर्माण का 78 प्रतिशत है।

सेवा कर, वित्त अधिनियम, 2008 तक समय-समय पर संशोधित वित्त अधिनियम, 1994 के माध्यम से 108 सेवाओं पर लागू किया गया है। इन 108 सेवाओं में से, तीन निर्माण संबंधी कार्यों से संबंधित हैं और इन सब को इस समीक्षा में शामिल किया गया है। निर्माण सेवाओं पर सेवा कर 10 सितम्बर 2004 से वित्त अधिनियम, 2004 द्वारा उद्ग्रहीत किया गया था। वित्त अधिनियम, 2005 ने इस क्षेत्र को और भी बड़ा कर दिया और "वाणिज्यिक अथवा औद्योगिक निर्माण सेवाओं" के रूप में नया नाम दिया और एक और सेवा शुरू की जिसे कॉम्पलेक्स (आवासीय) निर्माण सेवा कहा जाता है। निर्माण ठेका सेवाओं पर सेवा कर वित्त अधिनियम, 2007 द्वारा शुरू किया गया था। वाणिज्यिक अथवा औद्योगिक निर्माण सेवाओं, कॉम्लेक्स (आवासीय) निर्माण सेवा तथा निर्माण ठेका सेवाओं के निष्पादन की सेवाओं को इसके पश्चात् "सीसीएस", "सीओएन" तथा "डब्ल्यूसीएस" कहा गया है। वित्त अधिनियमों द्वारा परिवर्तनों/संशोधनों के माध्यम से इन सेवाओं के क्षेत्र को समय-समय पर बढ़ाया गया है।

1.2 हमने यह विषय क्यों चुना

पिछले दशक में भारतीय अर्थव्यवस्था में पुनरूत्थान के कारण वाणिज्यिक, औद्योगिक तथा आवासीय भवनों के निर्माण में तेज़ी आई है। शहरी क्षेत्रों में बड़े निर्माण शुरू हुए हैं तथा विगत पांच वर्षों में कई निर्माण फर्में बनी हैं। इसलिए इस क्षेत्र का तेज़ी से बढ़ता हुआ कर आधार है जिसमें सेवा कर राजस्व के बढ़ने की प्रबल सम्भावना है। हमने पर्याप्त राजस्व निहितार्थों के मद्देनज़र इस क्षेत्र में सेवा कर के प्रशासन का प्रणाली मूल्यांकन करने का निर्णय लिया।

1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा समीक्षा यह आश्वासन प्राप्त करने के लिए की गई थी किः-

- सम्भावित कर निर्धारितियों की पहचान करने तथा उन्हें सेवा कर के उद्ग्रहण के कर दायरे में लाने का तंत्र प्रभावी था;

- लागू कानूनों तथा नियमों का अनुपालन सुनिश्चित करने में कर प्रशासन दक्ष तथा प्रभावी था; तथा

- आन्तरिक नियंत्रण विद्यमान थे तथा प्रभावी थे।

1.4 संगठनात्मक ढांचा

सेवा कर को लागू करने के लिए केन्द्रीय उत्पादशुल्क एवं सीमाशुल्क बोर्ड मुख्य कार्यकारी प्राधिकरण है। यह छः कमिश्नरियों जो केवल सेवा कर को ही डील करती हैं तथा अन्य 66 कमिश्नरियों जो केन्द्रीय उत्पादशुल्क एवं सेवा कर की व्यवस्था करती हैं के माध्यम से सेवा कर की व्यवस्था करता है।

महानिदेशालय (सेवा कर), सेवा कर के कार्य का केन्द्रीयकरण करने के लिए 1997 में भारत सरकार द्वारा गठित एक निकाय है जो सेवा कर के दायरे में और अधिक सेवाओं को शामिल करते हुए तेज़ी से बढ़ रहा था। इस निकाय का गठन यह सुनिश्चित करने के लिए किया गया था कि सेवा कर के निर्धारण एवं संग्रहण को मॉनीटर करने के लिए विभिन्न केन्द्रीय उत्पादशुल्क एवं सेवा कर कमिश्नरियों के अन्तर्गत समुचित स्थापना तथा अवसंरचना का सृजन किया जा सकता था।

1.5 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं प्रणाली

हमने इन सभी केवल सेवा कर कमिश्नरियों में चुनी हुई सेवाओं तथा सेवा कर तथा केन्द्रीय उत्पादशुल्क दोनों के साथ डील करने वाली कुल 66 में से 55 कमिश्नरियों से संबंधित अभिलेखों की नमूना जांच की। लेखापरीक्षा में शामिल की गई अवधि 2005-06 से 2007-08 तक थी। हमने शेष 11 कमिश्नरियों से, जहां हमने नमूना जांच नहीं की थीं, भी सांख्यिकीय आंकड़े एकत्र किए थे।

1.6 विभाग का उत्तर

हम इस लेखापरीक्षा के दौरान आवश्यक सूचना तथा अभिलेख प्रदान करने में वित्त मंत्रालय तथा क्षेत्रीय संघटकों द्वारा किए गए सहयोग के लिए आभार व्यक्त करते हैं। तथापि, 12 कमिश्नरियों ने हमें कुछ मदों से संबंधित सूचना प्रदान नहीं की। सूचना प्रदान न करने के कारण भी नहीं बताए गए। ये स्पष्ट सूचनाएं थी क्योंकि अन्य कमिश्नरियों ने यह सूचना उपलब्ध करा दी थी। इन कमिश्नरियों के विवरण पैराग्राफ

2.5 तथा 2.8 में दिए गए हैं। लेखापरीक्षा निष्कर्षों तथा सिफारिशों से निहित ड्राफ्ट प्रतिवेदन मंत्रालय को अक्तूबर 2010 में जारी किया गया था। लेखापरीक्षा सिफारिशों तथा कुछ लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर मंत्रालय के अधिकारियों के साथ 2 दिसम्बर 2010 को हुई एग्ज़िट कॉन्फ्रेंस में चर्चा की गई थी। उनके उत्तर प्रतिवेदन में समुचित रूप से शामिल किए गए हैं। ड्राफ्ट प्रतिवेदन का लिखित उत्तर प्रतीक्षित था (दिसम्बर 2010)।