



अध्याय II प्रणालियों, नियमों, विनियमों तथा आन्तरिक नियंत्रणों पर निष्कर्ष

हमने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को इस अध्याय में दो भागों में बांटा है। भाग "क" में निर्धारितियों के पंजीकरण, विवरणियों की प्राप्ति तथा विवरणियों की संवीक्षा में क्रियाविधिक त्रुटियों पर निष्कर्ष शामिल किए गए हैं। भाग "ख" नियमों के प्रावधानों में अस्पष्टताएं तथा अपर्याप्तता शामिल है जिनके परिणामस्वरूप राजस्व छोड़ना पड़ा। अधिनियम/नियमों का संगत प्रावधान लेखापरीक्षा आपत्ति के शुरु में एक बॉक्स में उजागर किया गया है। विषयों को उजागर करने के लिए कुछ निदर्शी मामलों का प्रयोग किया गया है।

भाग क: क्रियाविधिक त्रुटियां

2.1 पंजीकरण

सेवा कर के भुगतान के लिए दायी प्रत्येक व्यक्ति को अपना व्यापार शुरू करने की तारीख से 30 दिन की अवधि के अन्दर पंजीकरण के लिए आवेदन करना होता है।

पात्र सेवा प्रदाताओं के पंजीकरण के लिए, सरकार ने अधिकतर "स्वैच्छिक अनुपालन" पर भरोसा किया है तथा एक इकाई पंजीकरण का आवेदन न करके कर का अपवंचन कर सकती है। महानिदेशक सेवा कर (डीजीएसटी), मुम्बई ने सेवा कर के प्रशासन को मॉनीटर करने के लिए मई 2003 में एक व्यापक कार्य योजना जारी की थी।

उसने सम्भावित निर्धारितियों का पता लगाने तथा कर आधार को बड़ा करने के लिए कार्य योजना के एक महत्वपूर्ण तंत्र के रूप में क्षेत्रीय सर्वेक्षण की पहचान की थी। इस परिपत्र में एक निष्पादन मॉनीटरिंग प्रणाली का सुझाव दिया गया था। प्रत्येक रेंज अधिकारी को उसके अधिकार क्षेत्र में संभावित सेवा कर निर्धारितियों की पहचान करने के लिए सर्वेक्षण करने का कार्य सौंपा जाना था और उसे इसके परिणाम के बारे में मंडल कार्यालयों के माध्यम से प्रत्येक पखवाड़े अपनी कमिश्नरियों को सूचित करना था।

हमने प्रबंधन सलाहकार की सेवाओं, वैज्ञानिक अथवा तकनीकी परामर्श सेवाओं, तकनीकी परीक्षण एवं विश्लेषण सेवाओं तथा तकनीकी निरीक्षण एवं प्रमाणीकरण (मार्च 2006), रेन्ट-ए-कैब योजना प्रचालक सेवाओं, फोटोग्राफी सेवाओं एवं स्वास्थ्य क्लब एवं फिटनेस केन्द्र सेवाओं (मार्च 2007) तथा व्यापार सहायक सेवाओं (मार्च 2008) पर अपने पहले निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में विभाग द्वारा किए गए सर्वेक्षणों की अपर्याप्तता तथा अप्रभावकारिता पर टिप्पणी की थी। इस समीक्षा में भी हमारे निष्कर्ष वैसे ही हैं।

लेखापरीक्षा में नमूना जांच की गई 61 कमिश्नरियों ने 2006-07 से 2007-08 के दौरान अपनी रेंजों द्वारा सर्वेक्षणों के लिए कोई लक्ष्य नियत नहीं किए थे। जहां कुछ सर्वेक्षण किए गए थे, वहां उनके परिणाम की दिनांक 26 मई 2003 के डीजीएसटी परिपत्र में निर्धारित मॉनीटरिंग नहीं की गई थी। छः में से चार विशिष्ट सेवा कर कमिश्नरियों सहित 61 में से 29 कमिश्नरियों में कोई सर्वेक्षण नहीं किए गए थे। 32 कमिश्नरियों में से, जहां सर्वेक्षण किए गए थे, 22 कमिश्नरियों ने बताया कि सर्वेक्षणों के माध्यम से 583 नए सेवा प्रदाता (निर्माण सेवाओं के लिए) पंजीकृत किए गए थे जिसके परिणामस्वरूप 2006-07 से 2007-08 के दौरान ₹ 15.05 करोड़ का अतिरिक्त राजस्व प्राप्त हुआ। शेष 11 कमिश्नरियों में इन सेवाओं के लिए सर्वेक्षणों के माध्यम से कोई नए सेवा प्रदाता पंजीकृत नहीं किए जा सके। यह स्पष्ट है कि इस क्षेत्र में विभाग द्वारा अभी बहुत कुछ किया जाना बाकी है।

हमने, कर के भुगतान के दायी अपंजीकृत सेवा प्रदाताओं की एक सीमित स्तर पर, पहचान का प्रयास किया। इस उद्देश्य के लिए, हमने उन इकाईयों की पहचान की जिन्होंने राज्य तथा केन्द्रीय सरकार, निगमों/कार्पोरेशन तथा पीएसयूज के विभिन्न विभागों को सेवाएं प्रदान की थी। हमने आयकर विभाग में विवरणियों तथा विभिन्न सरकारी विभागों में अन्य गौण अभिलेखों की छानबीन के द्वारा भी सेवा प्रदाताओं की पहचान की। हमने पाया कि 61 में से 41 कमिश्नरियों में इन तीन सेवाओं के लिए 3535 ऐसे सेवा प्रदाता थे जो यद्यपि सेवा कर के भुगतान के दायी थे, तथापि वे विभागीय पंजीकरण सूचियों पर उपलब्ध नहीं थे। जैसा कि पिछले उप-पैराग्राफ में पहले ही उल्लेख किया गया है, 22 कमिश्नरियों ने अप्रैल 2006 से मार्च 2008 में किए गए सर्वेक्षणों के माध्यम से 583 सेवा प्रदाता पंजीकृत किए थे और हमने अप्रैल 2008 से मार्च 2009 के दौरान उन्हीं 22 कमिश्नरियों में 898 अपंजीकृत सेवा प्रदाता पाए। इससे यह पता चलता है कि निर्धारितियों की पहचान के प्रयासों को और बढ़ाने की काफी गुंजाईश थी।

हमने इन निर्दिष्ट संभावित निर्धारितियों द्वारा किए गए अपवंचन की सीमा को परिमात्रित करने का प्रयास किया। हमने हमारे द्वारा निर्दिष्ट 3535 में से 2234 सेवा प्रदाताओं के लिए विभिन्न स्रोतों जैसे आयकर विवरणियों (496 मामले), सीपीडब्ल्यूडी द्वारा निर्माण ठेकों के लिए किए गए भुगतानों (321 मामले), विभिन्न राज्य आवास बोर्डों (328 मामले), उप-ठेकेदारों की सेवाओं का लाभ उठाने वाले पंजीकृत ठेकेदारों के अभिलेखों (372 मामले), कृषि विपणन बोर्ड (140 मामले) तथा अन्य स्रोतों (577 मामले) से डॉटा प्राप्त किया। हमने पाया कि इन सम्भावित निर्धारितियों ने ₹ 181.54 करोड़ की सीमा तक सेवा कर का भुगतान नहीं किया था। इसमें ₹ 37.10 करोड़ की और ब्याज देयता सहित ₹ 181.54 करोड़ तक की अतिरिक्त शास्ति भी अन्तर्विष्ट थी। इन सभी मामलों की विभाग द्वारा और विस्तृत जांच किए जाने की आवश्यकता है। कुछ मामले ऐसे भी हो सकते हैं जहां सेवा प्रदाता केन्द्रीय बिलिंग करते हों और इसलिए किसी अन्य कमिश्नरी के पास पंजीकृत हों। विभाग ने दिसम्बर 2010 तक पंजीकरण न किए जाने के 27 मामलों की पुष्टि की थी जिनमें ₹ 4.04 करोड़ का राजस्व शामिल था।

2.2 डाटाबेस का सृजन

सेवा कर नियमावली, 1994 के नियम 4(5) के अन्तर्गत सेवा कर के पंजीकरण हेतु प्राप्त आवेदन को प्रोसेस करना चाहिए और उसकी जांच की जानी चाहिए तथा रेंज के अधीक्षक द्वारा आवेदन की प्राप्ति की तारीख से सात दिनों के अन्दर पंजीकरण का एक प्रमाण-पत्र जारी किया जाना चाहिए।

डीजीएसटी ने 2001 में निदेश दिया कि प्रत्येक कमिश्नरी में इन आवेदनों का एक डाटाबेस बनाया जाए जिसमें निर्धारिती की रूपरेखा व्यापक रूप से रखी जाए क्योंकि इससे क्रॉस रेफरेंस में आसानी होगी।

विभाग द्वारा दी गई सूचना से पता चला कि 20 प्रतिशत पंजीकृत निर्धारितियों की रूपरेखा डाटाबेस में नहीं रखी गई थी। इसलिए निर्धारिती द्वारा दी गई सेवा कर संबंधी सूचना को अन्य सरकारी विभागों के अभिलेखों के साथ नहीं मिलाया जा सका।

सिफारिश सं.1 से 2

➤ विभाग को सेवा कर के लिए सम्भावित निर्धारितियों की पहचान करने के लिए सर्वेक्षण सहित डीजीएसटी द्वारा निर्धारित विभिन्न उपाय करने चाहिए और उन्हें पंजीकृत कराना चाहिए। उसे लोक निर्माण विभाग, स्टाम्प एवं पंजीकरण विभाग, कम्पनी पंजीयक तथा राज्य सरकारों के वाणिज्यिक कर विभाग के निकट सम्पर्क में काम करना चाहिए जो नियमित रूप से निर्माण सेवाओं तथा कई अन्य सेवाओं को प्राप्त करते हैं।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस में बोर्ड ने बताया कि सर्वेक्षण मुख्यतः तब किए गए थे जब एक नई सेवा शुरू की गई थी। निर्माण सेवाओं के लिए, डीजीएसटी तथा लेखापरीक्षा द्वारा अनुशंसित अनुपूरक विधियां अधिक प्रभावी होंगी। तथापि, सेवा कर विंग में स्टाफ की अत्यधिक कमी है और इसलिए फ़ोकस अपवंचनरोधी तथा आन्तरिक लेखापरीक्षा पर है। बोर्ड संवर्ग पुनर्गठन पर विचार कर रहा था तथा कुछ प्रमुख मामले जैसे निर्धारितियों की पहचान, इस पुनर्गठन के पश्चात् अधिक फ़ोकस के साथ उठाए जाएंगे।

➤ विभाग को दुतरफा जांच को सरल बनाने के लिए निर्धारित रूपरेखा डाटाबेसों को पूरा करना चाहिए।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस में बोर्ड ने बताया कि एसीईएस को शुरू करने से, सभी नए निर्धारितियों को प्रणाली के माध्यम से अनिवार्य रूप से दर्ज करना पड़ता है और इससे भविष्य में निर्धारिती की सम्पूर्ण रूपरेखा स्वतः ही दर्ज हो जाएगी।

2.3 सेवा कर विवरणियों की प्राप्ति की मॉनीटरिंग

सेवा कर के भुगतान के लिए दायी प्रत्येक व्यक्ति को अपने कर का निर्धारण एवं भुगतान करना होता है। समय पर विवरणी प्रस्तुत न करने वाले व्यक्ति को अधिकतम ₹ एक हज़ार की शास्ति का भुगतान करना होता है।

विवरणियों की छानबीन सेवा कर के प्रभावी प्रशासन और पंजीकृत सेवा प्रदाताओं द्वारा अपवंचन के जोखिम से रक्षा के लिए एक महत्वपूर्ण औज़ार है। अतः यह आवश्यक है कि सभी सेवा प्रदाताओं से विवरणियों की नियमित प्राप्ति की विभाग द्वारा मॉनीटरिंग की जाए।

2.3.1 विवरणियों की प्राप्ति

विभाग द्वारा दी गई सूचना ने दर्शाया कि बड़ी संख्या में विवरणियां या तो प्राप्त ही नहीं हुई थी या देर से प्राप्त हुई थी परन्तु विभाग ने कोई संशोधक कार्रवाई नहीं की थी। विभाग द्वारा विवरणियों की प्राप्ति की स्थिति निम्नलिखित तालिका में दर्शाई गई है:-

तालिका सं.1

सेवा का नाम	देय विवरणियों की संख्या	प्राप्त विवरणियों की संख्या	निर्धारित तिथि तक प्राप्त विवरणियां	देर से प्राप्त विवरणियां	प्राप्त न होने वाली विवरणियों की संख्या	देर से प्रस्तुत करने के लिए लगाई गई शास्ति	₹1000/- प्रति विवरणी की न लगाई गई शास्ति
						(₹ लाख)	
सीसीएस	49852 ¹	34154	30005	4149	15698	19	179
सीओएन	22175 ²	15802	13849	1953	6373	12	71
डब्ल्यूसीएस	6175 ³	3701	3116	585	2474	3	28
जोड़	78202	53657	46970	6687	24545	34	278
देय विवरणियों की प्रतिशतता				12	31		

उपर्युक्त विवरण 72 कमिश्नरियों के हैं

- तालिका दर्शाती है कि 12 प्रतिशत विवरणियां देर से प्राप्त हुई थी और 31 प्रतिशत विवरणियां प्राप्त ही नहीं हुई थी। हमने पाया कि नमूना जांच की गई कमिश्नरियों ने विवरणियां प्रस्तुत न करने के कारणों का पता लगाने के लिए किसी मॉनीटरिंग तंत्र का अनुसरण नहीं किया था।
- सरकार ने 1 अप्रैल 2005 से सेवा कर के भुगतान से ₹ 4 लाख तक की कर योग्य सेवा प्रदान करने वाले छोटे सेवा प्रदाताओं को कर से छूट प्रदान की थी। यह सीमा 1 अप्रैल 2007 से बढ़ा कर ₹ 8 लाख कर दी गई थी। प्राप्त न हुई विवरणियों से हमने ऐसे 366 सेवा प्रदाता देखे जिनकी सीसीएस तथा सीओएन की वार्षिक प्राप्तियां वर्ष 2005-06 के दौरान ₹ चार लाख से बढ़ गई थी, परन्तु उन्होंने वर्ष 2006-07 के लिए विवरणियां प्रस्तुत नहीं की थी। इसी प्रकार 530 सेवा प्रदाताओं, जिनकी सीसीएस तथा सीओएन की वार्षिक प्राप्ति वर्ष 2006-07 के दौरान ₹ आठ लाख से बढ़ गई थी, ने वर्ष 2007-08 की विवरणियां प्रस्तुत नहीं की थी। विभाग ने इस बात का पता लगाने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की थी कि

¹ उद्ग्रहण की तिथि (10 सितम्बर 2004) से मार्च 2008

² उद्ग्रहण की तिथि (16 जून 2005) से मार्च 2008

³ उद्ग्रहण की तिथि (1 जून 2007) से मार्च 2008

क्या प्रदान की गई सेवाओं का मूल्य इन निर्धारितियों के लिए छूट की सीमा से कम हो गया था या उन्होंने कर के भुगतान से बचने के लिए विवरणियां फाईल करनी बन्द कर दी थी। इस प्रकार उसे यह जानकारी नहीं थी कि इन सेवा प्रदाताओं ने अचानक विवरणियां फाईल करनी बन्द क्यों कर दी थी।

- विवरणियां देर से प्रस्तुत करने और प्रस्तुत न करने के लिए शास्ति का उद्ग्रहण एक निवारक के रूप में कार्य करता है परन्तु विभाग ने चूककर्ता निर्धारितियों पर ₹ 2.78 करोड़ की शास्ति नहीं लगाई थी। यह राशि कुल उद्ग्राह्य राशि (₹ 3.12 करोड़) का 89 प्रतिशत थी।

2.3.2 पंजीकृत सेवा प्रदाता जिन्होंने विवरणियां फाईल करनी बन्द कर दी थी।

हमने आयकर विवरणियों तथा कुछ पंजीकृत सेवा प्रदाताओं, जिन्होंने सेवा कर की विवरणियां फाईल करनी बन्द कर दी थी, के अन्य सम्बद्ध अभिलेखों की एक सीमित स्तर पर स्वतंत्र जांच की। हमने 10 कमिश्नरियों में ऐसे 145 निर्धारितियों देखे जिन्होंने अपनी सेवा कर विवरणियां फाईल नहीं की थी, परन्तु वे नॉन-फाईलिंग की अवधि के दौरान सेवाएं प्रदान करते रहे थे। इसके परिणामस्वरूप ₹ 14.73 करोड़ के सेवा कर का भुगतान नहीं हुआ। ₹ 3.07 करोड़ का कुल ब्याज और ₹ 14.73 करोड़ तक शास्ति भी उद्ग्राह्य थी। कुछ निदर्शी मामले नीचे की तालिका में उल्लिखित हैं:-

तालिका सं. 2

(राशि लाख रूपए में)

क्रम सं.	कमिश्नरी	निर्धारितों का नाम	राजस्व प्रभाव			डाटा का स्रोत
			कर	ब्याज	शास्ति	
1.	जयपुर II	मैसर्स कमल इंजीनियर्स एंड कन्स्ट्रक्टर प्रा. लिमिटेड	62	13	62	आईटी विवरणी
2.	भुवनेश्वर I	मैसर्स मेट्रो बिल्डर्स उड़ीसा (प्रा) लिमिटेड	46	18	46	आईटी विवरणी
3.	नागपुर	मैसर्स गुप्ता कन्स्ट्रक्शन	22	5	22	सह ठेकेदारों के अभिलेखे

2.4 विवरणियों की संवीक्षा

विवरणियों की संवीक्षा करने का प्राधिकार सेवा कर नियमावली, 1994 के नियम 5ए में प्रावधान किया जाता है जो संवीक्षा, सत्यापन और जांच, जैसाकि राजस्व के हित की रक्षा करना आवश्यक होता है, करने के लिए किसी अधिकारी को शक्ति प्रदान करने के लिए आयुक्त को प्राधिकृत करता है। नियम किए गए निर्धारणों की शुद्धता का पता लगाने के लिए विवरणी की संवीक्षा करने के लिए निर्धारिती द्वारा रखे गए किसी अभिलेख की माँग करने के लिए ऐसे एक अधिकारी को अनुमत भी करता है। बोर्ड ने पत्र एफ संख्या 137/27/2007 सीएक्स 4 दिनांक 8 फरवरी 2007 के अनुसार दिशानिर्देश भी जारी किया है जो विवरणियों की नियमित आधार पर संवीक्षा करना अनिवार्य बनाता है। दिशानिर्देशों में यह स्पष्ट रूप से परिकल्पित था कि विवरणी की संवीक्षा सेवा कर रेंजों का अन्तर्निहित कार्य बना होगा।

2.4.1 वर्ष 2007-08 के लिए सभी 72 कमिश्नरियों के लिए संकलित विभागीय डाटा से प्रदर्शित हुआ था कि इन तीन सेवाओं के लिए प्राप्त विवरणियों का 28 प्रतिशत (प्राप्त 30090 सत्यापित 21758) प्रारम्भिक सत्यापन/संवीक्षा के लिए लम्बित थे।

2.4.2 हमने 32 कमिश्नरियों में 158 ऐसे मामले भी पाये थे जहां विभागीय अधिकारियों ने विवरणियों की संवीक्षा की किन्तु अनियमितताएं जैसे निम्नतर दर पर सेवा कर के भुगतान, ब्याज एवं शास्ति का अनुद्ग्रहण, ब्याज का कम भुगतान इत्यादि का पता लगाने में विफल रहे जिसके परिणामस्वरूप कुल ₹ 17.48 करोड़ के सेवा कर का कम उद्ग्रहण हुआ। ₹ 2.38 करोड़ का ब्याज और ₹ 6.23 करोड़ तक की शास्ति भी इन मामलों में उद्ग्रह्य थी। इनमें से विभाग ने ₹ 3.18 करोड़ के राजस्व वाली लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां स्वीकार की और ₹ 2.69 करोड़ वसूल किया और ₹ 51.94 लाख के लिए एससीएन जारी किए। दो निदर्शी मामले नीचे दिए जाते हैं :-

- डब्लूसी गठन योजना के अन्तर्गत, सेवा कर प्रभारित सकल राशि के दो प्रतिशत की दर पर देय था जो मार्च 2008 से चार प्रतिशत तक बढ़ा दिया था। कोलकाता एसटी कमिश्नरी के डिवीजन-III में मैसर्स लार्सन एंड टुर्बो लिमिटेड ने 1 मार्च 2008 से सितम्बर 2008 तक की अवधि के लिए डब्लूसीएस के सम्बन्ध में निम्नतर दर पर सेवा कर का भुगतान किया यद्यपि सेवा कर की दर बढ़ा दी गई थी। इसके परिणामस्वरूप ₹ 2.52 करोड़ के सेवा कर का कम भुगतान हुआ। निर्धारिती ₹ 25.42 लाख के ब्याज और ₹ 46.93 लाख की शास्ति के भुगतान के लिए भी दायी था।

फरवरी 2009 में यह बताया गया था, विभाग का उत्तर प्रतीक्षित था (दिसम्बर 2010)।

- इसी प्रकार, कोलकाता एसटी कमिश्नरी के डिवीजन-1 में, मैसर्स गानॉन डंकरली एंड कम्पनी लिमिटेड ने 18 अप्रैल 2006 से लागू 12 प्रतिशत के बजाय 10 प्रतिशत की दर पर सेवा कर का भुगतान किया। इसके

परिणामस्वरूप अप्रैल 2006 से मार्च 2008 तक की अवधि के लिए ₹ 29.00 लाख के सेवा कर का कम भुगतान हुआ। निर्धारिती ₹ 9.82 लाख के ब्याज और ₹ 19.96 लाख की शास्ति के भुगतान के लिए दायी था।

इसे दिसम्बर 2008 में बताया गया था, विभाग का उत्तर प्रतीक्षित था (दिसम्बर 2010)।

2.4.3 हमने निर्धारितियों द्वारा रखी गई आयकर विवरणियों और अन्य अभिलेखों के साथ एसटी विवरणियों का प्रति सत्यापन किया। हमने पाया कि 255 निर्धारितियों (35 कमिश्नरियों में) ने सितम्बर 2004 से मार्च 2008 तक की अवधि के दौरान कर के लिए निर्धार्य मूल्य को छिपाकर ₹ 110.08 करोड़ के सेवा कर का अपवंचन किया। ₹ 25.97 करोड़ का ब्याज और ₹ 109.16 करोड़ तक की शास्ति भी इन मामलों में उद्ग्राह्य थी।

कुछ निदर्शी मामले निम्नलिखित तालिका में उल्लिखित हैं :-

तालिका सं. 3

(राशि लाख रूप में)

क्रम सं.	कमिश्नरी	निर्धारिती का नाम	राजस्व प्रभाव			पता चलने का स्रोत
			कर	ब्याज	शास्ति	
1.	नागपुर	मैसर्स सुनील हाइटेक इंजीनियर्स लिमिटेड	179.32	16.02	179.32	सेवा कर भुगतान के अभिलेखों की संवीक्षा
2.	मेरठ II	मैसर्स एलायंस बिल्डर्स	170.24	31.98	170.24	आईटी विवरणी से तुलना
3.	बेंगलूरु एसटी	मैसर्स आईडीईबी प्रोजेक्ट्स प्रा. लिमिटेड	162	59.28	162	लेखाबही की संवीक्षा
4.	दिल्ली एसटी	मैसर्स बी.एल. कश्यप एंड सन्स (प्रा) लिमिटेड	724	354	724	एसटी-3 विवरणी और अन्य वित्तीय अभिलेखों की संवीक्षा

विभाग के उत्तर प्रतीक्षित थे (दिसम्बर 2010)।

2.5 दाखिल न किए गए लेखा बहियों की सूची

सेवा कर नियमावली, 1994, का नियम 5(2) अनुबद्ध करता है कि प्रत्येक निर्धारिती पहली बार विवरणी दाखिल करते समय केन्द्रीय उत्पाद शुल्क के अधीक्षक को सेवा कर के सम्बन्ध में निर्धारिती द्वारा रखे गये लेखाबहियों की सूची प्रस्तुत करेगा।

सभी 72 कमिश्नरियों में से 61 में सितम्बर 2004 से मार्च 2008 तक की अवधि के लिए लेखा बहियों के ब्योरे की प्राप्ति में कमी नीचे दर्शायी जाती है:-

तालिका सं. 4

सेवा का नाम	सेवा प्रदाताओं से प्रथम बार प्राप्त विवरणियों की संख्या	प्रथम विवरणियों जहां लेखा बहियों के ब्यौरे प्राप्त नहीं हुए थे की संख्या	प्रतिशतता
सीसीएस	12603	7426	58.92
सीओएन	5796	3871	66.78
डब्लूसीएस	2317	902	38.92
जोड़	20716	12199	58.88

हमने पाया कि सेवा प्रदाताओं के उन्नसठ प्रतिशत ने उनके द्वारा रखे गए लेखाबहियों के ब्यौरे नहीं दिए गए थे। सितम्बर 2004 से मार्च 2008 तक की अवधि के दौरान 17 कमिश्नरियों में किसी निर्धारिती ने सीसीएस के सम्बन्ध में विवरणियां प्रथम बार दाखिल करते समय लेखाबहियों की सूची प्रस्तुत नहीं की थी। कमिश्नरियों ने इन ब्यौरों को प्रस्तुत न करने के कारणों का पता लगाने में इन मामलों पर कार्रवाई नहीं की थी। ग्यारह कमिश्नरियों⁴ ने छः महीनों से अधिक समय तक बार-बार कार्रवाई के लिए कहने के बावजूद प्रथम एसटी विवरणी के साथ दाखिल लेखा ब्यौरों से सम्बन्धित डाटा उपलब्ध नहीं कराया था।

सिफरिश सं. 3

➤ विवरणियों की प्राप्ति के मॉनीटरिंग और विवरणियों की संवीक्षा के तंत्र को सुगम बनाना अपेक्षित है ताकि छूटों एवं विचलनों पर कार्रवाई समय से की जाए।

एक्जिट कान्फ्रेंस के दौरान बोर्ड ने बताया कि विवरणियों की प्राप्ति एवं संवीक्षा पर उपयुक्त ध्यान बहुधा नहीं दिया गया था क्योंकि रेंजों में अधिकारी नानाविध कार्यों से दबे हुए थे। यह बताया गया था कि एसीईएस को चालू करने के साथ ही ये कार्यविधियां स्वचालित हो गई थीं और संवर्ग पुनर्संरचना के बाद और भी सुदृढ़ हो सकी थीं।

खंड ख: नियम, विनियम एवं प्रणालियाँ

2.6 12 आवासीय यूनिटों से कम वाले आवासीय परिसरों के निर्माण पर छूट

वित्त अधिनियम, 1994 के अनुसार सेवा कर 12 आवासीय यूनिटों से अधिक वाले भवन अथवा भवनों वाले आवासीय परिसरों के निर्माण के लिए उद्ग्राह्य है। वे आम स्थान, सुविधाएं जैसे पार्क, लिफ्ट, आम जल आपूर्ति वाले परिसरों के भीतर अवश्य अवस्थित होने चाहिए और ऐसे क्षेत्र की क्षेत्रीय रूप रेखा सक्षम अधिकारी द्वारा अनुमोदित होनी चाहिए।

⁴ हैदराबाद IV, रायपुर, दिल्ली एसटी, रोहतक, बेलगांव, मंगलौर, मैसूर, बोलपुर, हल्दिया, सिलिगुडी चेन्नई एसटी

शर्त कि सेवा कर मात्र उस समय देय है जब 12 से अधिक आवासीय यूनिटों वाले निर्माण यह सुनिश्चित करता है कि छोटी आवासीय निर्माण परियोजनाएं कर नेट से बाहर रहती हैं और केवल बड़ी परियोजनाओं पर कर लगाया जाता है। हमने दो परियोजनाएं पायी जहाँ अधिक प्लिंथ एरिया वाले महंगे फ्लैटों का निर्माण किया गया था किन्तु वे कर के अन्तर्गत नहीं थे क्योंकि उनमें 12 से कम आवासीय यूनिटें थीं। इन्हें नीचे दिया जाता है:-

2.6.1 चेन्नई एसटी कमिश्नरी में "सीओएन" में लगे मैसर्स विजय शांति बिल्डर्स लिमिटेड, चेन्नई ने ₹ 9.90 करोड़ (प्रति यूनिट ₹ 3.30 करोड़) की लागत पर 15000 वर्ग फीट (प्रति यूनिट 5000 वर्ग फीट) की कुल प्लिंथ एरिया वाली तीन यूनिटों का निर्माण किया। निर्धारित सेवा कर छूट का लाभ उठाया क्योंकि आवासीय यूनिटों की संख्या 12 से कम थी। छोड़ा गया राजस्व ₹ 40.38 लाख था।

2.6.2 बेंगलूरु I कमिश्नरी में मैसर्स गिना इंजीनियरिंग प्राइवेट लिमिटेड ने मैसर्स पुर्वाकरा प्रोजेक्ट्स प्राइवेट लिमिटेड के लिए एक अपार्टमेंट "पुर्वे ग्रेनेड" का निर्माण किया। इस परियोजना पर कोई सेवा कर का भुगतान नहीं किया गया था क्योंकि आवासीय यूनिटों की संख्या मात्र आठ थी। तथापि, अपार्टमेंट में प्रत्येक यूनिट का फ्लोर एरिया 3339 से 3862 वर्ग फीट के बीच था और यूनिटों की बिक्री कीमत ₹ 6.34 करोड़ से ₹ 7.34 करोड़ के बीच थी।

चूंकि ये महंगी परियोजनाएं कर नेट के बाहर हैं, हम अनुभव करते हैं कि 12 यूनिटों का एकल मानदंड पर्याप्त नहीं है और अन्य मानदंड जैसे प्रति यूनिट बिक्री कीमत अथवा प्लिंथ एरिया यह सुनिश्चित करने के लिए विनिर्दिष्ट भी किया जाना चाहिए कि महंगे निर्माण भी कर नेट के अन्तर्गत आते हैं।

इन दोनों मामलों में अप्रैल 2009 में बताया गया था, विभाग ने बताया (जुलाई 2009) कि यह एक नीतिगत मामला था।

सिफारिश सं. 4

➤ अतिरिक्त मानदंड के साथ "12 से अधिक यूनिटों" के एकल मानदंड की अनुपूर्ति करने के लिए सरकार को विचार करना चाहिए ताकि 12 से कम यूनिटों वाले महंगे निर्माण भी सेवा कर नेट के अन्तर्गत लाये जाए।

एक्जिट कान्फ्रेंस में बोर्ड ने बताया कि मूल्य आधारित मानदंड का चालू करना विषय निष्ठता को बढ़ावा होगा और व्याख्यात्मक विषय उद्भूत होंगे जिससे अधिक मुकदमेबाजी होगी।

2.7 गठन/उपशमन योजनाओं में सेनवेट क्रेडिट की स्वीकार्यता में भिन्नता

डब्ल्यूसीएस के अन्तर्गत सेवा प्रदान करने वाले एक सेवा प्रदाता को प्रचलित दर पर ठेका के माल संघटकों पर बिक्री कर/वैट और ठेका के सेवा संघटकों पर सेवा कर का भुगतान करना होता है। 1 जून 2007 से प्रभावी डब्ल्यूसीएस पर सेवा कर के भुगतान के लिए गठन योजना के अन्तर्गत उनके पास मूल्यवर्द्धित कर/बिक्री कर को छोड़ते हुए

निर्माण ठेकों के लिए प्रभारित सकल राशि के दो प्रतिशत (1 जून 2007 से 28 फरवरी 2008 तक प्रभावी और उसके बाद चार प्रतिशत तक संशोधित) के भुगतान का विकल्प है। इस योजना का विकल्प देने वाले सेवा प्रदाता इनपुट पर सेनवेट क्रेडिट नहीं ले सकते हैं।

सीसीएस ओर सीओएन सेवाएं देने वाले एक सेवा प्रदाता को सेवाओं के सकल मूल्य पर सेवा कर का भुगतान करना है बशर्ते कि वह इनपुटों, पूंजीगत माल और इनपुट सेवाओं पर शुल्क के सेनवेट क्रेडिट का लाभ उठाता है। उसके पास 67 प्रतिशत के उपशमन का लाभ उठाने और सकल मूल्य के 33 प्रतिशत पर कर भुगतान करने का विकल्प है यदि वह इनपुटों, पूंजीगत मामलों अथवा इनपुट सेवाओं पर कोई सेनवेट क्रेडिट नहीं लेता है। यह सकल मूल्य के 3.96 प्रतिशत की प्रभावी दर को परिणत करता है।

वैकल्पिक गठन/उपशमन योजनाओं की तुलना से प्रदर्शित होता है कि सेवा कर की प्रभावी दर सकल मूल्य की प्रतिशतता के रूप में डब्लूसीएस (4 प्रतिशत) और सीसीएस/सीओएन (3.96 प्रतिशत) के लिए लगभग समान है। तथापि, दोनों के बीच काफी अंतर है क्योंकि पूंजीगत माल पर शुल्क के सेनवेट क्रेडिट और इनपुट सेवाओं पर सेवा कर डब्लूसीएस के लिए लाभ उठाया जा सकता है जबकि इनको सीसीएस/सीओएन के लिए अनुमत किए जाते हैं। इससे निर्माण क्षेत्र के भीतर सेवाओं के बीच कुछ असमानता हुई है।

हमने पाया कि गुडगाँव (दिल्ली III) कमिश्नरी, सेवा कर डिवीजन में मैसर्स आहलुवालिया कान्स्ट्रक्चर्स (इंडिया) लिमिटेड और मैसर्स आकसावा इन्फ्रास्ट्रक्चर प्राइवेट लिमिटेड ने 2007-08 के दौरान ₹ 98.94 करोड़ की उगाही की और विभिन्न परियोजनाओं के लिए गठन योजना के अन्तर्गत ₹ 2.18 करोड़ के सेवा कर का भुगतान किया। उन्होंने इनपुट सेवाओं पर ₹ 29.78 लाख के सेनवेट क्रेडिट का लाभ भी उठाया था जिसे उपशमन योजना का लाभ उठाते समय सीसीएस/सीओएन के अन्तर्गत सेवाओं के लिए उपलब्ध नहीं कराया गया होगा। अतएव प्रभावी राजस्व संग्रहण समान सीसीएस/सीओएन सेवा की तुलना में ₹ 29.78 लाख तक डब्लूसीएस में निम्नतर था।

इसे मार्च 2009 में बताया गया था, विभाग का उत्तर प्रतीक्षित था (दिसम्बर 2010)।

सिफारिश सं. 5

➤ सरकार को पूंजीगत माल और इनपुट सेवाओं पर सेनवेट क्रेडिट के लाभ उठाने को अनुमत करने के लिए डब्लूसीएस गठन योजना में एक खंड शामिल करने पर विचार करना चाहिए।

एक्जिट कान्फरेंस के दौरान बोर्ड ने बताया कि सीसीएस/सीओएन के लिए प्रभावी दर आगे कम हो गई थी क्योंकि सेवा कर दर 12 प्रतिशत से 10 प्रतिशत तक कम कर दी गई थी जबकि डब्लूसीएस गठन दर 4 प्रतिशत पर रही। इसने दो योजनाओं के बीच समानता लायी थी हालांकि सेनवेट क्रेडिट अनुमत करने के लिए शर्तें भिन्न थीं।

2.8 सेवा कर मामलों के अधिनिर्णयन के लिए समय सीमा निर्धारण ना होना

वित्त अधिनियम, 1994 की धारा 73 के माध्यम से सेवा कर चालू हुआ था जिसमें यह प्रावधान है कि सामान्य/धोखाधड़ी मामलों में एससीएन कम उद्ग्रहीत सेवा कर की वसूली हेतु एक/पांच वर्षों के भीतर अवश्य जारी किए जाएं। ये प्रावधान केन्द्रीय उत्पाद शुल्क अधिनियम की धारा 11ए के समान हैं।

धारा 11ए केन्द्रीय उत्पादशुल्क प्राप्तियों से सम्बन्धित अधिनिर्णयन मामलों को अंतिम रूप देने के लिए जहां ऐसा करना सम्भव है छः महीने/एक वर्ष की समय सीमा निर्धारित करती है जबकि सेवा कर मामलों के अधिनिर्णयन के लिए समय सीमा धारा 73 अथवा किसी अन्य नियमों में शामिल नहीं की गई है। अतएव, अधिनिर्णयन अधिकारी सेवा कर से सम्बन्धित एससीएन को निर्धारित समय सीमा के भीतर अंतिम रूप देने के लिए बाध्य नहीं है। इससे मामलों को अंतिम रूप देने में और सेवा कर की वसूली में विलम्ब को बढ़ावा मिलता है।

विभाग द्वारा प्रस्तुत सूचना से यह प्रदर्शित हुआ कि 34 कमिश्नरियों में एससीएन के अधिनिर्णयन में कोई लम्बन नहीं था। तथापि, 30 कमिश्नरियों में सीसीएस और सीओएन पर सेवा कर से सम्बन्धित 1744 एससीएन जिसमें ₹ 54.74 करोड़ का राजस्व अन्तर्ग्रस्त था, अधिनिर्णयन के लिए (30 सितम्बर 2008 को) लम्बित थे। इनमें से ₹ 3.27 करोड़ के राजस्व वाले 137 एससीएन दो से अधिक वर्षों से लम्बित थे। आठ कमिश्नरियों⁵ में एससीएन के अधिनिर्णयन के लम्बन से सम्बन्धित डाटा उपलब्ध नहीं था।

सिफारिश सं. 6

➤ सरकार को समयसीमा को मानीटर करने के उपयुक्त तंत्र के साथ अधिनिर्णयन होने वाले एससीएन के लिए समय सीमा निर्धारित करनी चाहिए।

एक्जिट कान्फ्रेंस के दौरान, बोर्ड ने बताया कि केन्द्रीय उत्पादशुल्क में समय सीमा केवल अनुशासनात्मक है और वास्तविक समस्या बड़ी संख्या के अधिनिर्णयन थी जिसको वर्तमान गठन में संभाला नहीं जा सका। इसे संवर्ग पुनर्संरचना के माध्यम से ध्यान देने की मांग की गई थी जिससे एकमात्र सेवा कर कमिश्नरियों की संख्या बढ़ेगी और पृथक गठनों को एकमात्र अधिनिर्णयन करने के लिए संरचना होगी।

⁵ पटना, रोहतक, बेलगांव, मंगलौर, मैसूर, बोलपुर, हल्दिया और सिलिगुड़ी