



सत्यमेव जयते

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का  
प्रतिवेदन  
मार्च 2016 को समाप्त वर्ष के लिए



स्वैच्छिक अनुपालन  
प्रोत्साहन योजना, 2013

संघ सरकार  
राजस्व विभाग  
अप्रत्यक्ष कर-सेवा कर  
2016 की प्रतिवेदन संख्या 22

**भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का  
प्रतिवेदन**

**मार्च 2016 को समाप्त वर्ष के लिए**

**स्वैच्छिक अनुपालन  
प्रोत्साहन योजना, 2013**

**संघ सरकार  
राजस्व विभाग  
अप्रत्यक्ष कर-सेवा कर  
2016 की प्रतिवेदन संख्या 22**

\_\_\_\_\_ को लोक सभा तथा राज्य सभा के पटल पर प्रस्तुत किया गया

## विषय सूची

विषय	पृष्ठ
प्राक्कथन	i
कार्यकारी सार	iii
<b>अध्याय-1 : प्रस्तावना</b>	<b>1-10</b>
1.1 पृष्ठभूमि	1
1.2 विधिक प्रावधान	2
1.3 हमने यह विषय क्यों चुना	9
1.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य	9
1.5 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और कवरेज	9
1.6 आभार	10
<b>अध्याय 2 : योजना की रूप-रेखा तथा सक्षम बनाने वाले प्रावधान</b>	<b>11-34</b>
2.1 उद्घोषणाओं की सटीकता की जांच करने के लिए प्रावधान	11
2.2 योजना के लिये पात्रता से संबंधित प्रावधान	16
2.3 योजना के प्रावधानों के कार्यान्वयन के लिए अभिकल्पित तंत्र	26
<b>अध्याय 3 : वीसीईएस लागू करने के लिए तंत्र का अनुपालन</b>	<b>35-55</b>
3.1 घोषणाकर्ता के पंजीकरण का सत्यापन	35
3.2 सत्यापित करना की क्या घोषित अवधि योजना के तहत परिकल्पित अवधि के अनुरूप थी	37
3.3 संगणना शीटों में प्रदत्त दर्शाई गई राशियों के भुगतान का सत्यापन	37
3.4 धारा 106 के परंतुक की शर्तों में योग्य मानदण्डों की जांच	38
3.5 धारा 111 की निबंधन में कार्यवाही आरंभ न करना	43

विषय	पृष्ठ
3.6 बोर्ड के परिपत्र के उल्लंघन में संशोधित घोषणाओं की स्वीकृति	45
3.7 प्रथम किश्त के भुगतान की मॉनीटरिंग	47
3.8 दूसरी किश्त के भुगतान की मॉनीटरिंग	50
3.9 वीसीईएस के तहत माने गए 10 मई 2013 से पहले किए गए भुगतानों का प्रशोधन	52
3.10 कर देयों के भुगतान के लिए उपयोग किया गया सेनवैट क्रेडिट	54
<b>अध्याय 4 : पूर्व और पश्च वीसीईएस कर प्रशासन</b>	<b>57-65</b>
4.1 पूर्व वीसीईएस कर प्रशासन	57
4.2 सत्य घोषणाओं की फाइलिंग	61
4.3 पश्च वीसीईएस कर प्रशासन	63
<b>अध्याय 5 : निष्कर्ष और सिफारिशें</b>	<b>67-69</b>
5.1 निष्कर्ष	67
5.2 सिफारिशें	67
<b>संकेताक्षर</b>	<b>71</b>

## प्राक्कथन

यह प्रतिवेदन भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अन्तर्गत राष्ट्रपति को प्रस्तुत करने के लिए तैयार किया गया है।

इस प्रतिवेदन में स्वैच्छिक अनुपालन प्रोत्साहन योजना, 2013 पर निष्पादन लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणाम शामिल हैं और इसमें अक्टूबर 2007 से दिसम्बर 2012 की अवधि कवर की गई है।

इस प्रतिवेदन में उल्लिखित मामले वह हैं जिन्हें 2015-16 की अवधि के दौरान की गई नमूना लेखापरीक्षा में पाया गया था।

लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक द्वारा जारी लेखापरीक्षण मानकों के अनुरूप की गई है।

लेखापरीक्षा, लेखापरीक्षा प्रक्रिया के प्रत्येक स्तर पर केन्द्रीय उत्पाद शुल्क और सीमा शुल्क बोर्ड, राजस्व विभाग और इसके क्षेत्रीय संगठनों से प्राप्त सहयोग के लिए आभार व्यक्त करता है।



## कार्यकारी सार

सेवा कर स्वैच्छिक अनुपालन प्रोत्साहन योजना, 2013 (वीसीईएस) पर निष्पादन लेखापरीक्षा 35 चयनित कमिशनरियों में यह अध्ययन करने के लिए की गई थी कि क्या योजना ने अपना अभिप्रेत लक्ष्य उसके कार्यान्वयन के लिए विभाग द्वारा बनाए गए तंत्र, प्रणालीगत विफलताओं को सम्बोधित किया गया है जिनके कारण वीसीईएस आवश्यक था, और उद्घोषकों द्वारा पश्च वीसीईएस अनुपालन की मॉनीटरिंग से संबंधित आश्वासन प्राप्त कर लिया है।

योजना के मुख्य लक्ष्य अर्थात् गैर फाइलरों या जिन फाइलरों ने रिटर्न फाइल करना बन्द कर दिया है को प्रोत्साहित करना और कर आधार बढ़ाना को प्राप्त नहीं किया गया था क्योंकि जब योजना की घोषणा की गई थी 10,00,000 गैर/स्टाप फाइलरों के प्रति केवल मौजूदा 66,072 के साथ साथ नए पंजीकृतों ने वीसीईएस के अन्तर्गत ₹ 7,750 करोड की राशि के कर देय घोषित किए थे और फाइल की गई केवल लगभग 22 प्रतिशत घोषणाएं नए पंजीकरणों से संबंधित थी। निष्पादन लेखापरीक्षा से योजना के डिजाइन और समर्थ प्रावधानों में कमियों का, विभिन्न स्तरों में निर्धारित प्रावधानों के अननुपालन और कर प्रशासन में अपर्याप्तताओं का पता चला जैसा नीचे विस्तार से दिया गया है:-

क. योजना में सही सेवा कर देयों की उद्घोषणा के लिए छूट देना परिकल्पित था। घोषित कर देयता के समर्थन में कोई आधारभूत दस्तावेज निर्धारित नहीं किया गया था और उद्घोषणा की सत्यता का सत्यापन केवल अकंगणितिय सटीकता की जांच तक सीमित था। यहां तक कि उद्घोषणा के सम्मुख स्पष्ट तथ्यों का सत्यापन तक नहीं किया गया था।

(पैराग्राफ 2.1.1)

ख. लम्बित मांग नोटिस, पूछताछ, लेखापरीक्षा या जांच, जो योजना के लिए उद्घोषक को अयोग्य बनाते हैं के संबंध में बोर्ड द्वारा दिए गए

स्पष्टीकरण, प्रावधानों और योजना के आशय के विपरीत थे। इसके परिणामस्वरूप, 332 मामलों में ₹ 129.84 करोड़ की राशि का अनाभिप्रेत लाभ दिया गया।

(पैराग्राफ 2.2.1, 2.2.2 और 2.2.3)

ग. वीसीईएस आवेदन प्रपत्र के त्रुटिपूर्ण डिजाइन और बोर्ड द्वारा उचित डाटाबेस के गैर निर्धारण से विभाग पश्च योजना विश्लेषण और मॉनीटरिंग के लिए मूल्यवान डाटा प्राप्ति के लाभ से वंचित रहा।

(पैराग्राफ 2.3.1 और 2.3.3)

घ. सेनवैट (इनपुट) क्रेडिट का लाभ लेने के लिए सेनवैट क्रेडिट नियमावली, 2004 में निर्धारित सुरक्षा उपायों पर वीसीईएस के तहत भुगतान का भविष्य में सेनवैट क्रेडिट प्राप्ति के लिए मान्य करते समय उचित ध्यान नहीं दिया गया था।

(पैराग्राफ 2.3.5)

ड. बीस कमिश्नरियों में ₹ 85.97 करोड़ के कर देयों वाले 444 मामलों में हमने योग्यता मापदण्ड के सत्यापन में कमियां पाईं।

(पैराग्राफ 3.4)

च. ₹ 20.96 करोड़ के कर देयों वाले 169 मामलों में हमने पाया कि यद्यपि उदघोषकों ने निर्धारित देय तिथियों के अनुसार उदघोषित देय करों का भुगतान नहीं किया था, उदघोषणाएं योजना के लिए अयोग्य नहीं की गई थीं।

(पैराग्राफ 3.7 और 3.8)

छ. लेखापरीक्षा ने अन्य प्राधिकरणों (अर्थात् आय कर विभाग, वाणिज्यिक कर विभाग और कम्पनियों के रजिस्ट्रार) के पास उपलब्ध विवरणों के साथ दो कमिश्नरियों में उदघोषित कर देयों का प्रति सत्यापन उदघोषणाओं की सटीकता की जांच के लिए किया और आठ मामलों में ₹ 4.35 करोड़ तक के कर देयों की कम उदघोषणा पाई।

(पैराग्राफ 4.2)



ज. वीसीईएस जैसी एक बार छूट योजना केवल तभी उस समस्या के निवारण का एक बार वास्तविक समाधान हो सकता है जब कर प्रणाली को मजबूत किया जाए और अनुवर्ती कार्रवाई तंत्र को कड़ा बनाया जाए। 15 कमिश्नरियों में, जहां लेखापरीक्षा को आंकड़े उपलब्ध करवाए गए थे हमने पाया कि वीसीईएस से पूर्व फाइलिंग के लिए देय केवल 62 प्रतिशत रिटर्न वास्तव में फाइल किए गए थे और विभाग द्वारा गैर-फाइलों पर कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

(पैराग्राफ 4.3.1)

झ. विभाग ने ₹ 23.02 करोड़ की राशि वाले 78 अस्वीकृत मामलों के संबंध में घोषित कर देयों के शेष या लागू ब्याज और शास्ति की उगाही के लिए कोई कार्रवाई प्रारंभ नहीं की।

(पैराग्राफ 4.3.2)

ञ. योजना का प्रारंभ अनुचित जल्दबाजी में किया गया था क्योंकि विभाग ने विभिन्न लेखापरीक्षा आपत्तियों पर 'समय की कमी' उत्तर दिया था।

(पैराग्राफ 5.1)

## सिफारिशों का सार

### भाग-1 भावी छूट योजनाएं बनाते समय ध्यान में रखी जाने वाली सिफारिशें

1. ऐसी योजनाओं के लिए स्व घोषणाओं के साथ साथ विभाग द्वारा संवीक्षा एवं आगे की कार्रवाई हेतु मौजूदा स्वचालित प्रणालियों के समकलित आईटी प्लेटफार्मों के उपयोग पर विचार किया जाए।
2. उद्घोषकों द्वारा फाइल की गई घोषणा की सत्यता के सत्यापन हेतु जांच सूची निर्धारित करना।
3. ऐसी योजनाओं से संबंधित चालानों की पहचान आईटी प्लेटफार्मों के उपयोग से अवश्य ही सुनिश्चित की जानी चाहिए।
4. जारी प्रावधान/स्पष्टीकरण मौजूदा प्रावधानों के साथ साथ योजना के निश्चित उद्देश्य में निर्धारित संरक्षण को कम न करें।

**भाग-2 पश्च वीसीईएस सुधारात्मक कार्रवाई के लिए सिफारिशें**

5. सेनवैट क्रेडिट की अनुमति केवल उन सेवा कर भुगतानों के संबंध में दी जानी चाहिए जिनके लिए सेनवैट क्रेडिट नियमावली, 2004 के नियम 9 में निर्धारित दस्तावेज उपलब्ध हैं।
6. छूट योजना विभागीय जांच तथा सर्तकता विंग के माध्यम से कर अपवंचको को कर नेट में लाने के लिए व्यापक अभियान द्वारा चलाई जानी चाहिए जिससे उन चूककर्त्ताओं को प्रभावशाली हतोत्साहित करने वाला प्रभाव और कडा संदेश दिया जा सके जो योजना के बावजूद सामने नहीं आए थे तथा नियमित करदाताओं का मनोबल बढ़ाया जा सके।
7. विवरणियों की फाइलिंग की मॉनीटरिंग तथा ऐसी विवरणियों की संवीक्षा के माध्यम से अनुवर्ती प्रक्रिया योजना की सफलता को सरल बनाने के साथ साथ प्रभाव निर्धारण सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

## अध्याय 1 : प्रस्तावना

### 1.1 पृष्ठभूमि

बजट 2013 भाषण में, वित्त मंत्री ने उद्घोषणा की थी कि जबकि सेवा कर के अन्तर्गत लगभग 17,00,000 पंजीकृत निर्धारिती थे, केवल लगभग 7,00,000 ने ही रिटर्न फाइल की थी। इसलिए उन्होंने पंजीकृत निर्धारितीयों जिन्होंने रिटर्न फाइल करना बन्द कर दिया था, को रिटर्न फाइल करने और देय करों का भुगतान करने हेतु प्रेरित करने के लिए स्वैच्छिक अनुपालन प्रोत्साहन योजना, 2013 (वीसीईएस) प्रारंभ करने का प्रस्ताव दिया था। वीसीईएस के अनुसार, एक चूककर्ता इस शर्त पर योजना का लाभ ले सकता है कि वह 1 अक्टूबर 2007 से सेवा कर देयों की सही उद्घोषणा फाइल करेगा और निर्धारित तिथियों से पूर्व एक या दो किशतों में भुगतान करेगा। वित्त विधेयक, 2013 में आगे उल्लेख है कि स्वैच्छिक अनुपालन को बढ़ावा देने और कर आधार बढ़ाने के लिए (i) ब्याज और शास्ति से छूट; और (ii) अभियोजन से बचाव ताकि फाइलरों, गैर फाइलरों या गैर पंजीकरणों या सेवा प्रदाता (जिन्होंने अक्टूबर 2007 से दिसम्बर 2012 की अवधि के दौरान उनके द्वारा फाइल की गई रिटर्नों में सही देयताओं की उद्घोषणा नहीं की है) जो देय करों का भुगतान करते हैं के द्वारा एक बार निमुक्ति प्रदान करने का प्रस्ताव दिया जाता है। तदनुसार वित्त अधिनियम, 2013 में वीसीईएस प्रारंभ किया गया था।

योजना 10 मई 2013 से प्रभावी थी और 31 दिसम्बर 2013 तक खुली थी। योजना का लाभ केवल उन्हें दिया जा सकता था जिन्हें 1 मार्च 2013 से पूर्व कारण बताओ नोटिस (एससीएन), या लेखापरीक्षा का नोटिस या सम्मन जारी किए गए थे। योजना के अनुसार, यदि निर्धारिती घोषणा करता है और 31 दिसम्बर 2013 से पूर्व कम से कम 50 प्रतिशत सेवा कर देयों का भुगतान और 30 जून 2014 से पूर्व शेष का भुगतान करता है तो उन्हें ब्याज और शास्ति से छूट मिलेगी। यदि उद्घोषक 30 जून 2014 तक शेष 50 प्रतिशत कर या अदत्त कर देयों का भुगतान नहीं करता है तो उसे 31 दिसम्बर 2014 तक ब्याज सहित उसके भुगतान का विकल्प दिया गया था। यदि

उद्घोषक उसके द्वारा उद्घोषित कर देयों का पूर्ण रूप या भागों में भुगतान करने में विफल रहता है तो ऐसे देय वित्त अधिनियम, 1994 और वित्त अधिनियम, 2013 के प्रावधानों के अन्तर्गत उस ब्याज<sup>1</sup> सहित वसूल किए जाएंगे।

## 1.2 विधिक प्रावधान

### 1.2.1 वीसीई योजना

योजना वित्त अधिनियम, 2013 के अध्याय VI की धारा 104 से 114 में कवर है। योजना के मुख्य प्रावधानों का सार निम्नानुसार है: -

#### ❖ धारा 105 : परिभाषाएं

- “अध्याय” का अर्थ है वित्त अधिनियम, 1994 का अध्याय V;
- “उद्घोषक” का अर्थ है कोई व्यक्ति जो धारा 107 की उप धारा (1) के अन्तर्गत उद्घोषणा करता है;
- “पदनामित प्राधिकारी (डीए)” का अर्थ है एक अधिकारी जो केन्द्रीय उत्पाद शुल्क आयुक्त सहायक आयुक्त के पद से कम न हो जिसे इस योजना के उद्देश्यों के लिए केन्द्रीय उत्पाद शुल्क आयुक्त द्वारा अधिसूचित किया गया हो;
- “कर देयों” का अर्थ है 1 अक्टूबर 2007 से प्रारंभ और 31 दिसम्बर 2012 को समाप्त अवधि के लिए सेवा कर देय या अध्याय के अन्तर्गत देय या कोई और देय राशि या उसकी धारा 73 ए के अन्तर्गत देय, जिसमें उस समय के लिए अन्य किसी अधिनियम के अन्तर्गत उस पर उदग्राह्य उप कर शामिल हो किन्तु जिसका 1 मार्च 2013 तक भुगतान न किया गया हो।

#### ❖ धारा 106 (1) : व्यक्ति जो कर देयों की उद्घोषणा कर सकता है

- कोई भी व्यक्ति कर देयों की उद्घोषणा कर सकता है यदि उसे 1 मार्च 2013 से पूर्व कोई नोटिस नहीं दिया गया या उसे वित्त

---

<sup>1</sup> कर योग्य सेवाओं का मूल्य ₹ 60 लाख से कम है तो 15 प्रतिशत और मूल्य ₹ 60 लाख या अधिक है तो 18 प्रतिशत

अधिनियम, 1994 के अध्याय V की धारा 72<sup>2</sup> या धारा 73<sup>3</sup> या धारा 73ए<sup>4</sup> के तहत निर्धारण जारी या बनाया गया हो।

- बशर्ते यदि एक व्यक्ति को किसी मामले पर किसी अवधि के लिए निर्धारण का नोटिस या आदेश जारी किया गया हो किसी अनुवर्ती अवधि के लिए उस समान मामले पर उसके कर देयों की कोई उद्घोषणा नहीं की गई हो।
- यदि किसी व्यक्ति ने रिटर्न<sup>5</sup> प्रस्तुत की है और उसकी सही देयता उद्घोषित की है किन्तु उसका या उसके किसी भाग का भुगतान नहीं किया है तो वह उक्त रिटर्न द्वारा कवर अवधि के लिए उद्घोषणा नहीं कर सकता।

❖ धारा 106 (2) : परिस्थितियां जिनमें डीए, कारण बताते हुए, ऐसी उद्घोषणा को अस्वीकार कर सकता है

क) यदि निम्नलिखित तरीकों द्वारा न लगाए या अदत्त या कम लगाए गए या कम दत्त सेवा कर के संबंध में कोई पूछताछ या जांच प्रारंभ की जाती है और ऐसी पूछताछ, जांच या लेखापरीक्षा 1 मार्च 2013 तक लम्बित है:-

- i) अध्याय की धारा 82 के अन्तर्गत परिसर की खोज; या
- ii) केन्द्रीय उत्पाद शुल्क अधिनियम, 1944 के धारा 14 के अन्तर्गत सम्मन जारी करना जैसा कि अध्याय की धारा 83 के अन्तर्गत लागू है; या
- iii) अध्याय अथवा उसके अन्तर्गत बनाए गए नियमों के तहत लेखे, दस्तावेज अथवा अन्य प्रमाणों की प्रस्तुति माँगने; अथवा

ख) एक लेखापरीक्षा प्रारंभ की गई है।

<sup>2</sup> धारा 72 कर योग्य सेवाओं के मूल्य के निर्धारण से संबंधित है

<sup>3</sup> धारा 73 न लगाए या न दत्त या कम लगाए या कम दत्त या गलती से वापिस किए गए सेवा कर वसूली से संबंधित है

<sup>4</sup> धारा 73ए सेवा कर के प्रेषण से संबंधित है

<sup>5</sup> वित्त अधिनियम, 1994 के अध्याय V की धारा 70 के अन्तर्गत-रिटर्न प्रस्तुत करने के लिए निर्धारित

❖ धारा 107: कर देयताओं की घोषणा तथा भुगतान करने के लिए प्रक्रिया

(1) इस योजना के प्रावधानों के विषयाधीन, एक व्यक्ति 31 दिसम्बर 2013 को अथवा पहले निर्धारित प्रपत्र तथा प्रक्रिया से डीए को एक उद्घोषणा कर सकता है।

(2) डीए निर्धारित प्रपत्र तथा प्रक्रिया से उद्घोषणा को स्वीकार करेगा।

(3) उद्घोषक 31 दिसम्बर 2013 तक या उससे पहले उद्घोषित कर देयताओं के कम से कम 50 प्रतिशत का भुगतान करेगा तथा ऐसे भुगतान का प्रमाण डीए को प्रस्तुत करेगा।

(4) 31 दिसम्बर 2013 के पश्चात भुगतान न किये गए शेष का भुगतान उद्घोषक द्वारा 30 जून 2014 तक या इससे पहले किया जाएगा।

शेष राशि का पूरा अथवा आंशिक भुगतान करने में विफल होने के मामले में, वह 1 जुलाई 2014 से प्रारंभ होने वाली विलम्ब की अवधि के लिए निर्धारित ब्याज के साथ 31 दिसम्बर 2014 तक इसका भुगतान करेगा।

(5) उप-धारा (3) तथा उप-धारा (4) में दी गई किसी बात के बावजूद जनवरी 2013 के महीने तथा अनुवर्ती महीनों के लिए कोई सेवा कर जो उद्घोषक द्वारा देय अथवा भुगतान योग्य है तो उसका भुगतान उसके द्वारा वित्त अधिनियम 1994 के अध्याय V के अनुसार सामान्य रूप से किया जाएगा।

(6) उद्घोषक डीए को इस योजना के अन्तर्गत समय समय पर किये गए भुगतान के विवरण उसे जारी की गई पावती की प्रति के साथ प्रस्तुत करेगा।

(7) उद्घोषित कर देयताओं तथा ब्याज, यदि कोई है, के पूरे भुगतान के विवरण प्रस्तुत किये जाने पर, डीए ऐसी देयताओं के निपटान की एक पावती जारी करेगा जैसा निर्धारित किया गया है।

❖ धारा 108: शास्ति, ब्याज तथा अन्य कार्यवाही से छूट

(1) अध्याय के किसी प्रावधान में दी गई किसी बात के बावजूद, उद्घोषक उद्घोषित कर देयताओं तथा ब्याज जैसा लागू हो, के भुगतान के उपरान्त

अध्याय के अन्तर्गत शास्ति, ब्याज अथवा किसी अन्य कार्यवाही से छूट प्राप्त करेगा।

(2) धारा 111 के प्रावधानों के विषयाधीन, वीसीईएस के अन्तर्गत की गई एक उद्घोषणा निपटान की पावती जारी होने के उपरान्त निर्णायक हो जाएगी तथा ऐसी उद्घोषणा द्वारा कवर की गई अवधि के संबंध में बाद में इस अध्याय के अन्तर्गत किसी कार्यवाही अथवा किसी प्राधिकरण अथवा न्यायालय के समक्ष कोई मामला पुनः नहीं प्रारंभ किया जाएगा।

❖ **धारा 109: योजना के अन्तर्गत भुगतान की गई राशि का प्रतिदाय नहीं होगा**

वीसीईएस के अन्तर्गत की गई उद्घोषणा के अनुसरण में भुगतान की गई कोई राशि किसी भी स्थिति में प्रतिदाय योग्य नहीं होगी।

❖ **धारा 110: उद्घोषित की गई परन्तु भुगतान न की गई कर देयताएँ**

जहां उद्घोषक स्वयं द्वारा उद्घोषित कर देयताओं को पूरा अथवा आंशिक भुगतान करने में विफल हो जाए तो ऐसी देयताओं की वसूली भविष्य में अध्याय की धारा 87 के प्रावधानों के अन्तर्गत की जाएगी।

❖ **धारा 111: सही उद्घोषणा करने में विफलता**

यदि केन्द्रीय उत्पाद शुल्क आयुक्त के पास यह विश्वास करने के लिए कारण है कि उद्घोषक द्वारा इस योजना के अन्तर्गत की गई उद्घोषणा वास्तव में झूठी है, तो वह लिखित में कारण दर्ज करते हुए उद्घोषणा की तिथि से एक वर्ष के अन्दर उद्घोषक को एक एससीएन भेज सकता है।

❖ **धारा 112: संदेह निवारण**

यह स्पष्ट किया गया था कि प्रदान किया गया लाभ, छूट अथवा रियायत धारा 108 में निर्दिष्ट तक सीमित है।

❖ **धारा 113: कठिनाइयां दूर करने की शक्ति**

यदि इस योजना के प्रावधानों को प्रभावी बनाने में कोई कठिनाई आती है तो केन्द्रीय सरकार आदेश द्वारा, जो इस योजना के प्रावधानों के विपरीत नहीं होगा, कठिनाई को दूर कर सकती है। परन्तु ऐसा कोई आदेश इस योजना के प्रावधानों के लागू होने की तिथि से दो वर्ष तक ही जारी किया जा सकता है।

तथा यह आदेश बनने के बाद शीघ्रतिशीघ्र संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष रखा जाएगा।

### 1.2.2 एसटीवीसीई नियमावली

सेवा कर स्वैच्छिक अनुपालन प्रोत्साहन नियमावली, 2013 (एसटीवीसीई नियमावली) अधिसूचित (मई 2013) की गई थी जिसमें उद्घोषणा तथा इसकी प्राप्ति-सूचना के स्वरूप तथा प्रक्रिया, कर देयताओं के भुगतान तथा कर देयताओं के निपटान की प्राप्ति सूचना जारी करने संबंधित नियम निर्धारित किये गए हैं। सेवा कर वीसीईएस नियमावली 2013 का सारांश नीचे दिया गया है:

#### ❖ नियम 2 (1) परिभाषाएं

- क) “अधिनियम” से तात्पर्य है वित्त अधिनियम, 2013;
- ख) “प्रपत्र” से तात्पर्य है इन नियमों के साथ संलग्न प्रपत्र;
- ग) “योजना” से तात्पर्य है सेवा कर स्वैच्छिक अनुपालन प्रोत्साहन योजना, 2013 जैसा अधिनियम में निर्दिष्ट है;

#### ❖ नियम 3 पंजीकरण

कोई व्यक्ति, जो योजना के अन्तर्गत उद्घोषणा करने का इच्छुक है, पंजीकरण करवाएगा।

#### ❖ नियम 4 उद्घोषणा का प्रपत्र

योजना के अन्तर्गत कर देयताओं की उद्घोषणा प्रपत्र वीसीईएस-1 में की जाएगी।

#### ❖ नियम 5 उद्घोषणा की प्राप्ति सूचना का प्रपत्र

उद्घोषणा की प्राप्ति पर नामित प्राधिकारी सात कार्य दिवसों की अवधि के अन्दर प्रपत्र वीसीईएस-2 में उसकी प्राप्ति सूचना जारी करेगा।

#### ❖ नियम 6 कर देयताओं का भुगतान

योजना के अन्तर्गत भुगतान योग्य कर देयताओं के साथ-साथ ब्याज, यदि कोई है, का भुगतान अधिनियम की धारा 107 के अन्तर्गत केन्द्रीय सरकार के



क्रेडिट में किया जाएगा। योजना के अन्तर्गत कर देयताओं के भुगतान के लिए सेनवैट क्रेडिट का उपयोग नहीं किया जाएगा।

❖ **नियम 7 निपटान की प्राप्ति सूचना का प्रपत्र**

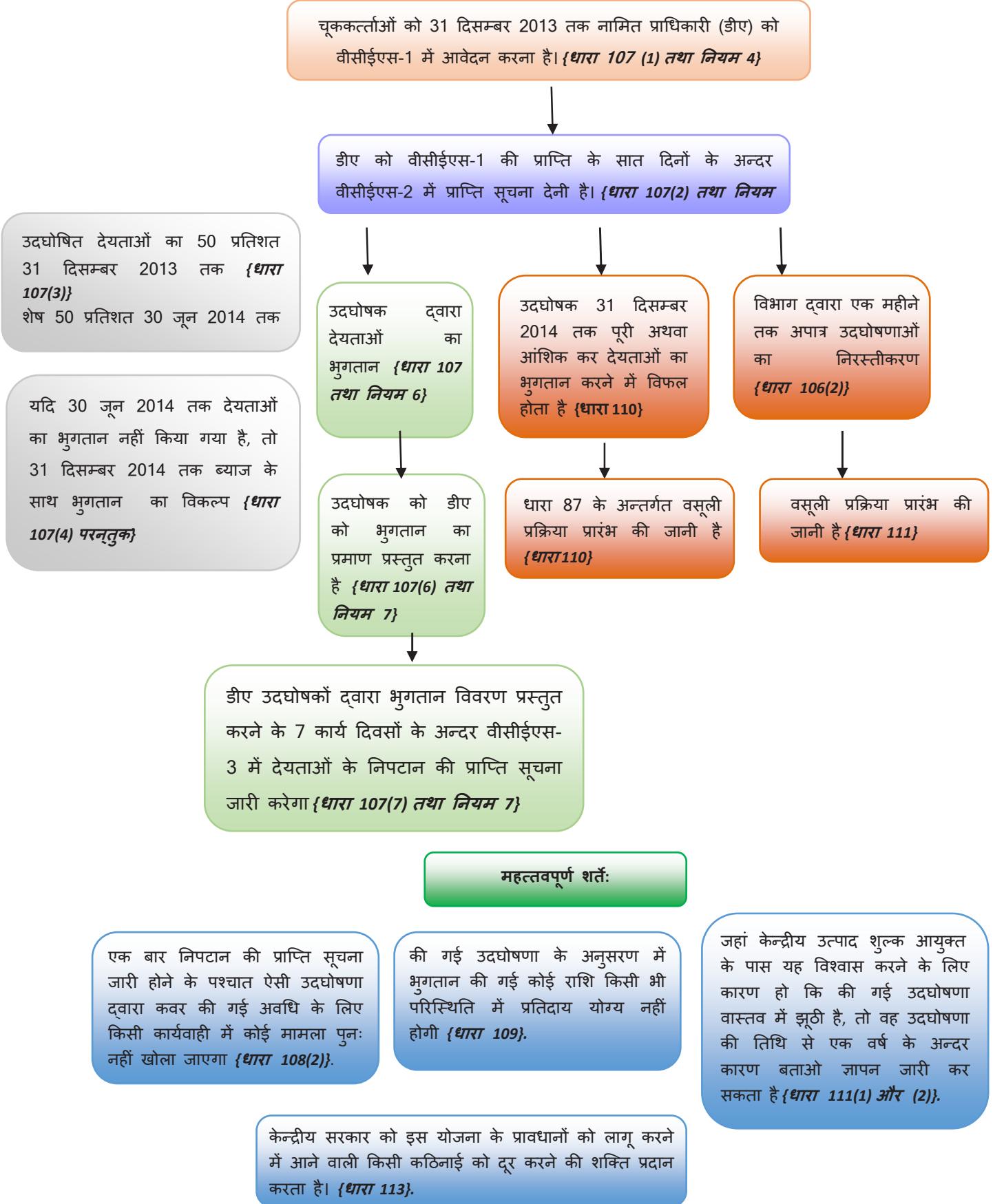
पदनामित प्राधिकारी कर देयताओं के पूरे भुगतान के विवरण प्रस्तुत किये जाने की तिथि से सात कार्य दिवसों की अवधि के अन्दर प्रपत्र वीसीईएस-3 में निपटान की प्राप्ति सूचना जारी करेगा।

**1.2.3 बोर्ड द्वारा जारी किये गए परिपत्र/निर्देश**

बोर्ड ने इस योजना के संबंध में विभिन्न परिपत्रों/निर्देशों दिनांक 13 मई 2013, 8 अगस्त 2013, 25 नवम्बर 2013 तथा 11 दिसम्बर 2013 के माध्यम से स्पष्टीकरण जारी किये हैं।

विधिक प्रावधानों में उल्लिखित प्रक्रिया प्रवाह संचित्र 1.1 में दर्शायी गई है।

चार्ट 1.1 : वीसीईएस हेतु निर्धारित प्रक्रिया पर प्रवाह संचित्र



### 1.3 हमने यह विषय क्यों चुना

यह एक अपराध-क्षमा योजना है जिसे सेवाओं पर कर की शुरूआत के पश्चात पहली बार प्रारंभ किया गया था। दिनांक 28 फरवरी 2013 को दिए गए वित्त मंत्री के बजट भाषण के अनुसार, इस योजना का लक्ष्य लगभग 10,00,000 रूके हुए/रिटर्न दर्ज न कराने वाले लोगों को रिटर्न दर्ज कराने तथा कर देयताओं का भुगतान करने के लिए प्रोत्साहित करना था। तथापि, इस योजना के अन्तर्गत ₹ 7,750.30 करोड़ के कर प्रभाव वाली केवल 66,072 उद्घोषणाएं प्राप्त हुई थीं। ऐसे माहौल में, हमने महसूस किया कि इस योजना की सफलता का स्वतंत्र आकलन आवश्यक था।

### 1.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

यह निष्पादन लेखापरीक्षा यह अध्ययन करने के लिए की गई थी कि क्या निम्नलिखित आश्वासन प्राप्त करने के माध्यम से योजना ने अपना वांछित लक्ष्य प्राप्त किया था:

- (i) वीसीईएस के उपयुक्त कार्यान्वयन तथा निगरानी के लिए विभाग द्वारा विकसित किया गया तंत्र योजना के दिशानिर्देशों के अनुरूप था;
- (ii) सर्वांगी विफलताएं जिन्होंने कर प्रशासन में सुधार के लिए वीसीईएस को आवश्यक बनाया, का उपयुक्त रूप से समाधान किया गया था; तथा
- (iii) वीसीईएस अवधि के बाद उदउद्घोषकों द्वारा अनुपालन की निगरानी के लिए विभाग द्वारा उपयुक्त तंत्र विकसित किया गया था।

### 1.5 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और कवरेज

निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान हमने 145 कमिश्नरियों में से 35 कमिश्नरियों<sup>6</sup> का चयन किया तथा कवर की तथा चयनित कमिश्नरियों में

<sup>6</sup> अहमदाबाद-III, अहमदाबाद-एसटी, इलाहाबाद, बेलगावी, बेंगलुरु-एसटी, भुवनेश्वर-I, चंडीगढ़-I, चेन्नई-I एसटी, चेन्नई-II एसटी, दिल्ली-I, दिल्ली -III, गुंटूर, गुडगांव-एसटी, गुवाहाटी, हैदराबाद-एसटी, इंदौर, जयपुर, जालंधर, जमशेदपुर, कानपुर, कोच्चि, कोल्हापुर, कोलकाता-I एसटी, कोलकाता-II एसटी, लखनऊ, मुंबई-II एसटी, मुंबई-VI एसटी, मुंबई-VII एसटी, नासिक-I, पटना, पुणे-एसटी, रायपुर, राजकोट, सलेम और वडोदरा-I

41,404 उद्घोषणाओं में से 14,287 उद्घोषणाओं की जांच की थी। इस निष्पादन लेखापरीक्षा की अवधि अक्टूबर 2007 से दिसम्बर 2012 तक है।

## 1.6 आभार

हम इस लेखापरीक्षा के संचालन के लिए आवश्यक अभिलेख उपलब्ध कराने के लिए केन्द्रीय उत्पाद एवं सीमा शुल्क बोर्ड (सीबीईसी) तथा इसके सहायक संगठनों द्वारा किए गए सहयोग के लिए आभारी हैं।

हमने 13 अक्टूबर 2015 को सीबीईसी अधिकारियों के साथ एक एन्ट्री कॉन्फ्रेंस में निष्पादन लेखापरीक्षा के लेखापरीक्षा उद्देश्यों तथा कार्यक्षेत्र की चर्चा की थी तथा 25 मई 2016 को एक्जिट कॉन्फ्रेंस आयोजित की गई थी। मंत्रालय ने मई तथा जून 2016 में उत्तर प्रस्तुत किया जिसे रिपोर्ट में शामिल किया गया था।

## अध्याय 2 : योजना की रूप-रेखा तथा सक्षम बनाने वाले प्रावधान

हमने योजना में सामने आये उद्देश्यों तथा प्रयोजनों की तुलना में योजना को चालू करने के लिए बोर्ड द्वारा जारी किये गए नियमों, स्पष्टीकरणों तथा निर्देशों का विश्लेषण किया। इस विश्लेषण से पता चला कि कुछ सक्षम करने वाले प्रावधान/स्पष्टीकरण योजना के उद्देश्यों के विपरीत थे जैसा आने वाले पैराग्राफों में चर्चा की गई है:-

### 2.1 उद्घोषणाओं की सटीकता की जांच करने के लिए प्रावधान

#### 2.1.1 की गई उद्घोषणा की सत्यता की जांच

जैसा 2013-14 के लिए वित्त मंत्री के बजट भाषण से देखा गया है, योजना में यह परिकल्पना की गई है कि कर चूककर्ता सेवा कर देयताओं की सत्य उद्घोषणा करेंगे जिसके लिए उन्हें ब्याज तथा शास्ति के भुगतान से एक बार क्षमा एवं अभियोजना से छूट प्राप्त होगी।

इस उद्देश्य के परिणामस्वरूप योजना की धारा 107 (1) ऐसे प्रपत्र तथा प्रक्रिया से उद्घोषणा की जानी आवश्यक करती है जैसा निर्धारित किया जा सकता है। एसटीवीसीई नियमावली का नियम 4 कर देयताओं की उद्घोषणा दर्ज कराने के लिए प्रपत्र वीसीईएस-1 तथा वीसीईएस-1 के साथ संलग्नकों को गणना पत्र तथा अन्य किसी अभिलेख के रूप में निर्धारित करता है। यद्यपि, एसटीवीसीई नियमावली स्पष्ट रूप से उद्घोषित कर देयता के समर्थन में वीसीईएस-1 के साथ संलग्न किये जाने वाले मूलभूत दस्तावेज निर्दिष्ट नहीं करती तथा यह उद्घोषक के विवेक पर छोड़ दिया गया था।

बोर्ड ने दिनांक 11 दिसम्बर 2013 के पत्र द्वारा स्पष्ट किया कि 'डीए कर देयताओं की गणना की सटीकता के संदर्भ में अंक-संबंधी जांच कर सकता है, परन्तु योजना उद्घोषणा की सत्यता के लिए डीए द्वारा जांच की परिकल्पना नहीं करती'। अतः उपर दर्शाये गए बोर्ड के स्पष्टीकरण द्वारा योजना के मूलभूत प्रावधान का खण्डन किया गया था।

अतः उद्घोषित कर देयता की सटीकता की जांच नहीं की गई थी तथा जांच केवल अंक-संबंधी सटीकता की जांच तक ही सीमित रह गई थी।

हमने 28 कमिश्नरियों में ₹ 23.13 करोड़ की कर देयताओं वाले 173 मामलों में देखा कि उन उदघोषकों को योजना का लाभ दिया गया था जिनकी उदघोषणाओं में विभिन्न विसंगतियां थी जैसे

- गणना पत्र तथा की गई उदघोषणाओं के बीच अन्तर,
- विभिन्न अधिसूचनाओं के अन्तर्गत छूट/ कम करना/ कटौतियां प्रदान करने का दावा किया गया था परन्तु उनके द्वारा दावा की गई छूट/कटौती के समर्थन में अपेक्षित दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किये गए थे,
- वे राशियां स्वीकार की गई थी जो कर देयता की परिभाषा में नहीं आती ,
- सेवा कर दरों का गलत अभिग्रहण।

जब हमने इस ओर ध्यान दिलाया (अक्टूबर 2015 और जनवरी 2016 के बीच), मंत्रालय ने (मई 2016) 45 मामलों में आपत्ति स्वीकार किया। इसके अतिरिक्त मंत्रालय ने कहा (जून 2016) कि उदघोषक को की गई घोषणा की सत्यता और आवेदक द्वारा घोषणा को पुनः खोलने के लिये प्रदान की गई योजना को प्रमाणित करना अनिवार्य था केवल तभी जब काफी हद तक गलत पाया गया हो। उन्होंने कहा कि वो निर्धारिती के लिये आगे बढ़कर और उनके प्रति विभागीय कार्यवाही आमंत्रित करने की योजना नहीं थी और बोर्ड द्वारा जारी परिपत्र योजना के उद्देश्य की सहायता के लिये थे। इसके अतिरिक्त उन्होंने कहा कि लेखापरीक्षा द्वारा समीक्षा किये गये कुछ मामलों में, निर्धारितीयों द्वारा काफी हद तक गलत जानकारी दी गई थी, जिस पर संबंधित कमिश्नरियों द्वारा उचित कार्यवाही की गई थी नहीं तो योजना व्यापक रूप से सफल नहीं होती।

लेखापरीक्षा द्वारा बताये गये मामले वे मामले थे जिनमें यद्यपि योजना में सत्य घोषणाओं के लिये प्रतिरक्षा की अनुमति उल्लिखित था, वही मूल तथ्यों को सत्यापित किये बिना विभाग द्वारा उसे अनुमति दी गई थी जो घोषणा के सामने अवास्तविक थे। लेखापरीक्षा द्वारा बताये गये मामले की संख्या 'कुछ' होना मुद्दे की बात नहीं है, बल्कि विभाग का मूल सत्यापन न करना मुद्दे की बात है।

मूल तथ्यों का सत्यापन न करने के कुछ उदाहरण के मामले जो घोषणा के समक्ष अवास्तविक हैं नीचे दिये गये हैं:-

**(क) हास/छूट का गलत दावा**

- मुंबई-VII एसटी कमिश्नरी में निर्धारिती ने, अप्रैल 2010 से दिसम्बर 2012 की अवधि के लिये निर्माण कार्य ठेका सेवा के प्रति ₹ 85.43 लाख का कर देय घोषित किया (दिसम्बर 2013)। उद्घोषक ने ₹ 19.23 करोड़ की 60 प्रतिशत स्वीकार्य राशि के बजाय ₹ 24.04 करोड़ की 75 प्रतिशत छूट का गलत दावा किया। जिसके परिणामस्वरूप ₹ 4.81 करोड़ का अधिक दावा हुआ, फलस्वरूप ₹ 52.50 लाख के कर की बकाया राशि की कम घोषणा हुई।

जब हमने इस ओर ध्यान दिलाया (दिसम्बर 2015), मंत्रालय ने कहा (मई 2016) कि निर्धारिती ने अवधि के लिये मौजूदा दर पर सेवा कर का भुगतान किया था अर्थात् 10.30 प्रतिशत और सेवा कर का कम भुगतान नहीं हुआ था। लेकिन मंत्रालय ने छूट का अधिक लाभ उठाने के संबंध में हमारे आपत्ति का उत्तर नहीं दिया।

- चेन्नै-I एसटी कमिश्नरी में निर्धारिती ने, अक्टूबर 2007 से दिसम्बर 2012 की अवधि के लिये ₹ 65.17 लाख के कर की बकाया राशि की घोषणा की (दिसम्बर 2013)। वीसीईएस-3, 24 मार्च 2015 को जारी किया गया था। निर्धारिती ने करयोग्य मूल्य से छूट प्राप्त सेवा के प्रति ₹ 10.70 करोड़ कटौती कर लिये। दावा की गई छूट की ऐसी अधिक राशि की सत्यता विमुक्ति पत्र (वीसीईएस-3) जारी करने से पूर्व विभाग द्वारा सत्यापित नहीं की गई थी।

जब हमने इस ओर ध्यान दिलाया (जनवरी 2016), मंत्रालय ने कहा (मई 2016) कि वीसीईएस योजना डीए द्वारा जांच पर विचार नहीं करती।

**(ख) कर की बकाया राशि को गलत तरीके से शामिल करना**

बैंगलुरु एसटी कमिश्नरी में निर्धारिती ने, अक्टूबर 2007 से मार्च 2011 की अवधि के लिये ₹ 13.54 लाख की कर की बकाया राशि की घोषणा की (दिसम्बर 2013)। घोषणा के साथ उद्घोषक द्वारा प्रस्तुत भुगतान विवरण

की जांच करने पर, यह देखा गया कि ₹ 13.54 लाख की पूर्ण राशि का जनवरी/फरवरी 2013 के दौरान ही निर्वहन कर दिया गया था और 1 मार्च 2013 को कोई राशि लंबित नहीं थी। चूँकि वीसीईएस के अंतर्गत घोषित कर की बकाया राशि को वीसीईएस अवधि के लिये देय राशि के रूप में परिभाषित किया गया है लेकिन 1 मार्च 2013 तक भुगतान नहीं किया गया था, उद्घोषक योजना के योग्य नहीं है। विभाग को ब्याज और जुर्माने की वसूली के लिये कार्यवाही करने की आवश्यकता थी क्योंकि अक्टूबर 2007 से मार्च 2011 की अवधि से संबंधित सेवा कर का अत्यधिक विलम्ब के साथ जनवरी/फरवरी 2013 में भुगतान किया गया था। तथापि, की गई कार्यवाही का विवरण अभिलेखों में उपलब्ध नहीं है।

जब हमने इसके बारे में बताया (दिसम्बर 2015), मंत्रालय ने लेखापरीक्षा आपत्ति सहमत हुए और कहा कि निर्धारिती का पता नहीं लग पा रहा था।

#### **(ग) सेवा कर दर का गलत अभिग्रहण**

राजकोट कमिश्नरी में निर्धारिती ने, अक्टूबर 2008 से मार्च 2012 की अवधि के लिये ₹ 1.22 करोड़ के कर की बकाया राशि घोषित की (अक्टूबर 2013)। निर्धारिती ने, वर्ष 2008-09 के लिये कर देयता की गणना करते समय, सेवा कर की गणना 12.36 प्रतिशत की बजाय 10.30 प्रतिशत की दर पर की। सेवा कर दर के गलत अभिग्रहण के कारण ₹ 12.49 लाख के सेवा कर का कम भुगतान हुआ। विभाग ने कर भुगतान की सत्यता की जांच किये बिना उद्घोषक को वीसीईएस-3 (फरवरी 2015) जारी किया।

जब हमने इसके बारे में बताया (अक्टूबर 2015), मंत्रालय ने कहा (मई 2016) कि वीसीईएस योजना डीए द्वारा जांच पर विचार नहीं करती। उत्तर से स्पष्ट है कि वीसीईएस एप्लीकेशन के प्रयोग के दौरान सही कर दरों को लागू करना, जैसी जांच नहीं की जा रही थी।

#### **2.1.2 भुगतान विवरणों को प्रस्तुत करने हेतु समय निर्धारित न करना**

चूक की गई बकाया राशि की वसूली के लिये समय पर कार्यवाही करने हेतु विभाग को उद्घोषक द्वारा भुगतान विवरण प्रस्तुत करने के लिये कोई समय सीमा निर्धारित नहीं की गई थी।



हमने 22 कमिश्नरियों में 1,852 मामलों में विभाग के उद्घोषकों द्वारा भुगतान विवरण प्रस्तुत करने में 1 और 644 दिनों के बीच का विलम्ब देखा। हमने 98 मामलों, बेलागावी (21) और बेंगलुरु एसटी (77) में चयनित वीसीईएस फाइलों में देखा कि वीसीईएस के अंतर्गत घोषित बकाया सेवा कर के भुगतान को दर्शाता कोई भी विवरण अभिलेख में नहीं था, या तो पूर्ण रूप से या भाग में भुगतान किये गये और इसलिये वीसीईएस-3 में चुकौती प्रमाण-पत्र जारी नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त देखा गया कि बेंगलुरु एसटी कमिश्नरी में विभाग ने भुगतान के प्रमाण सहित उद्घोषकों से भुगतान विवरण की मांग करते हुये 17 उद्घोषकों को पत्र भेजे गये। यह इस तथ्य की ओर संकेत करता है कि विभाग पता लगाने की स्थिति में नहीं था कि क्या इन उद्घोषकों ने एक वर्ष से अधिक समाप्त होने के बाद भी, योजना के अंतर्गत पात्र बनने के लिये देय तिथि के अंदर बकाया कर का भुगतान किया था।

वीसीईएस के अंतर्गत किये गये भुगतान की सही से पहचान करने के लिये तंत्र के अभाव के कारण, विभाग उनके भुगतान के संबंध में निर्धारिती के उत्तर पर पूर्ण रूप से आश्रित है।

जब हमने इस ओर ध्यान दिलाया (अक्टूबर 2015 और जनवरी 2016 के मध्य में), मंत्रालय ने स्वीकार करते समय (जून 2016) कि, ऐसी समय सीमा निर्धारित न करने की वजह से वीसीईएस मामलों को बंद करने में निश्चित रूप से विलम्ब हुआ था, यह कहा कि कड़ी समय सीमा निर्धारित करने से उन मामलों में विवाद हो सकता था जहां भुगतान किया गया था लेकिन विवरण निर्धारित तिथि के बाद प्रस्तुत किया गया था। ऐसे मामलों में प्रक्रियात्मक चूक के कारण पर्याप्त लाभ से इंकार करना गलत होगा। इसके अतिरिक्त उसने कहा कि उद्घोषकों द्वारा जमा की गई राशि एनएसडीएल साइट पर उपलब्ध निर्धारिती-वार विवरणों से निर्धारित किये गये थे।

लेखापरीक्षा को समय निर्धारण के बारे में मंत्रालय का तर्क, पर्याप्त लाभ से इंकार करना पूर्ण रूप से अनुपयुक्त लगता है। उद्घोषकों द्वारा चालान प्रस्तुत करने के लिये समय सीमा निर्धारित करने से उद्घोषकों को लाभ से इंकार नहीं करना पड़ेगा चूँकि उसकी प्राप्ति पर, विभाग को उद्घोषकों को वीसीईएस-3 जारी करना था। इसके अतिरिक्त, एनएसडीएल साइट में नियमित के साथ-

साथ वीसीईएस दोनों में अंतर करने के लिये कोई सुविधा न होने के साथ संबंधित कर भुगतान विवरण शामिल है।

## 2.2 योजना के लिये पात्रता से संबंधित प्रावधान

हमने व्यक्ति को अपात्र घोषित करने के लिए बोर्ड द्वारा जारी संबंधित स्पष्टीकरणों/निर्देशों के साथ योजना में निर्धारित शर्तों को सहसंबद्ध किया और हमने देखा कि बोर्ड द्वारा जारी स्पष्टीकरणों/निर्देशों ने योजना में निर्धारित शर्तों को कमजोर किया जिसकी अनुवर्ती पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

### 2.2.1 उद्घोषक जिनके प्रति 1 मार्च 2013 से पूर्व पूछताछ, जांच या लेखापरीक्षा शुरू की गई थी को लाभ देना

धारा 106(2)(ए)(iii) में अनुबन्ध है कि जहां घोषणा व्यक्ति जिसके प्रति पूछताछ, जांच या लेखापरीक्षा की गई हो द्वारा की जाती है और वो 1 मार्च 2013 तक लंबित हो, तो डीए आदेश द्वारा और लिखित में अभिलेखित किये जाने के कारणों हेतु ऐसी घोषणा को अस्वीकृत कर सकता है। बोर्ड ने स्पष्ट किया (अगस्त 2013) कि धारा 106(2)(ए)(iii) के प्रावधानों को केवल ऐसे मामलों में स्वीकार किया जायेगा जहां लेखे, दस्तावेज या अन्य प्रमाण वैधानिक प्रावधानों (अर्थात् केन्द्रीय उत्पाद शुल्क अधिनियम, 1944 की धारा 14, वित्त अधिनियम, 1994 की धारा 72 और सेवा कर नियमावली, 1994 के नियम 5ए) के प्राधिकार के अंतर्गत उद्घोषक से प्राधिकृत अधिकारी द्वारा आवश्यकता हो और उद्घोषक के प्रति की गई पूछताछ 1 मार्च 2013 तक लंबित हो। विभाग से कोई अन्य संप्रेषण धारा 106(2)(ए)(iii) का प्रावधान को स्वीकृत नहीं करेगा और इस प्रकार घोषणा अस्वीकृत नहीं होगी।

धारा 106(2)(बी) में अनुबन्ध है कि जहां घोषणा व्यक्ति जिसके प्रति लेखापरीक्षा की गई हो द्वारा की गई थी और वो 1 मार्च 2013 तक लंबित थी, ऐसी घोषणाएँ अस्वीकृत हो सकती हैं।

बोर्ड का स्पष्टीकरण<sup>7</sup> (अगस्त 2013) कि करदाताओं की इकाई के लिये लेखापरीक्षकों के दौरे की तिथि को लेखापरीक्षा शुरू करने की तिथि के रूप में लिया जा सकता है ने धारा 106(2) के प्रावधानों को कमजोर किया।

हमने देखा कि आठ कमिशनरियों में 12 मामलों में, जिसमें ₹ 4.43 करोड़ की बकाया राशि घोषित है, यद्यपि, 1 मार्च 2013 से काफी पहले धारा 106(2)(iii) के अनुसार उद्घोषक के प्रति कार्यवाही शुरू कर दी गई थी, बोर्ड के दिनांक 8 अगस्त 2013 के स्पष्टीकरण को ध्यान में रखते हुये उन्हें वीसीईएस के अंतर्गत प्रतिरक्षा लाभ दिये गये थे, जिसके परिणामस्वरूप सरकार को ब्याज और जुर्माने के रूप में राजस्व हानि हुई।

जब हमने इस ओर ध्यान दिलाया (अक्टूबर 2015 और जनवरी 2016 के बीच), मंत्रालय ने कहा (जून 2016) कि स्पष्टीकरण का उद्देश्य जानकारी मांगने वाले सरल पत्र/सामान्य प्रश्न पूछताछ या निश्चित की गई इकाई लेकिन “लेखापरीक्षा या जांच करने” के क्षेत्र से लेखापरीक्षित न की गई को छोड़कर योजना के उद्देश्य और प्रयोजन को प्रभावित करना था।

लेखापरीक्षा का विचार है कि बोर्ड के स्पष्टीकरण के कारण वीसीईएस लाभ मिला उन मामलों को भी जहां लेखापरीक्षा या पूछताछ वैध जानकारी या उचित विश्लेषण के आधार पर थी और केवल सामान्य जानकारी मांगने वाले सामान्य पत्र नहीं थे। इस प्रकार योजना के प्रावधान असफल हुये।

आगे मंत्रालय ने उत्तर दिया (जून 2016) कि वीसीईएस एप्लीकेशन के विशेष निर्णय मौजूदा परिस्थितियों पर विचार करने के बाद डीए द्वारा लिये गये थे और इस प्रकार लेखापरीक्षा द्वारा बताये गये मामलों में पूछताछ को विशेष या भटकाने वाली प्रकृति के रूप में नहीं माना जा सकता। उन्होंने यह भी कहा कि मुकदमेंबाजी के बिना राजस्व एकत्र करने के लिये वीसीईएस की सफलता को प्रक्रियागत ब्यौरे के बजाय इस योजना का मुख्य आधार मानना चाहिये।

मंत्रालय के तर्क को स्वीकार नहीं किया जा सकता क्योंकि लेखापरीक्षा द्वारा बताये गये विशेष मामलों का उत्तर देते समय (मई 2016) क्षेत्रीय संरचनाओं ने उत्तर दिया कि उन्होंने वीसीईएस एप्लीकेशन पर काम करने में कट-ऑफ

---

<sup>7</sup> दिनांक 8 अगस्त 2013 के बोर्ड के परिपत्र संख्या 170/5/2013-एसटी के क्रम संख्या 1 और 19 में।

तिथि के संबंध में बोर्ड के निर्देश का पालन किया। इसके अतिरिक्त, वीसीईएस का उद्देश्य सेवा प्रदाताओं को रिटर्न भरने के लिये प्रोत्साहित करना था और मुकदमेंबाजी प्रबंधन करना नहीं।

कुछ उदाहरण के मामले नीचे दिये गये हैं:-

**2.2.1.1** बेलागावी कमिश्नरी में निर्धारिती ने, जुलाई 2012 से दिसम्बर 2012 की अवधि के लिये 'न्यूनतम आमदनी या भुगतान प्रभार' (एमटीओपी) की श्रेणी के अंतर्गत ₹ 1.56 करोड़ का बकाया कर घोषित किया (सितम्बर 2013)।

इस संबंध में, लेखापरीक्षा में देखा गया कि क्षेत्राधिकार रेंज अधिकारी ने आवधिक पत्राचार द्वारा, सितम्बर 2012 में ही एमटीओपी प्रभारों पर सेवा कर देयता के संबंध में उद्घोषक के साथ पत्राचार किया था और इसलिये घोषणा को अस्वीकृत करने का प्रस्ताव रखा था। तथापि, डीए ने घोषणा को अस्वीकृत करने का प्रस्ताव छोड़ दिया, यह कहते हुये कि बोर्ड के पूर्व उद्धृत स्पष्टीकरण को ध्यान में रखते हुये। उद्घोषक के साथ सिर्फ पत्राचार धारा 106(2)(ए)(iii) के प्रावधानों को आकर्षित नहीं करेगा। इसके बाद 24 दिसम्बर 2013 को उद्घोषक को वीसीईएस-2 में अभिस्वीकृति जारी की गई थी।

जब हमने इस ओर ध्यान दिलाया (अक्टूबर 2015), मंत्रालय ने कहा (मई 2016) कि सभी तथ्यों और दस्तावेजों की ध्यानपूर्वक जांच के बाद, डीए द्वारा अस्वीकृति की कार्यवाही नहीं की गई थी।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार नहीं किया जा सकता क्योंकि एमटीओपी प्रभारों पर सेवा कर उद्घोषक द्वारा स्वेच्छा से नहीं बताया गया था और रेंज अधिकारी द्वारा विशेष जानकारी की मांग को "सिर्फ पत्राचार" के रूप में परिभाषित नहीं किया जा सकता।

**2.2.1.2** चेन्नै-1 एसटी कमिश्नरी में निर्धारिती ने, 2008-09 से 2012-13 की अवधि के लिये अचल संपत्ति सेवा को किराये पर देने के संबंध में ₹ 1.03 करोड़ के बकाया कर की घोषणा की (दिसम्बर 2013)। सर्वेक्षण, खुफिया और अनुसंधान सेल (एसआईआर सेल) ने 2007-08 से 2011-12 के लेखापरीक्षित वित्तीय अभिलेखों, अप्रैल 2012 से सितम्बर 2012 का ट्रायल बैलेंस और उसकी निजी, उसके द्वारा किराये पर दी गई अन्य वाणिज्यिक संपत्तियों के

विवरण आदि जैसे विवरण/दस्तावेजों की मांग करके उसी सेवा पर सेवा कर का भुगतान न करने के लिये उसके प्रति जांच की (दिसम्बर 2012) और अनुस्मारक भी जारी किया (जनवरी 2013)। इस प्रकार उद्घोषक के प्रति जानकारी की मांग करके जांच करना 1 मार्च 2013 तक लंबित था। तथापि, निर्धारिती को वीसीईएस-3 जारी किया गया था (जुलाई 2014)।

जब हमने इस ओर ध्यान दिलाया (जनवरी 2016), मंत्रालय ने कहा (मई 2016) कि बोर्ड के दिनांक 25 नवम्बर 2013 के परिपत्र के अनुसार, डीए/कमिश्नर प्रत्येक मामले के तथ्यों और परिस्थितियों के अनुसार निर्णय ले सकता है कि क्या जांच भटकाने की प्रकृति की थी या ऐसे मामलों में धारा 106(2) के प्रावधान आकर्षित किया गया था। चूँकि वीसीईएस के अंतर्गत इस उद्घोषक को अपात्र बनाने के लिये कमिश्नर से कोई विशेष निर्देश नहीं थे, घोषित राशि स्वीकार की गई थी और विमुक्ति पत्र जारी किया गया था।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि इस मामले में जांच काफी विशिष्ट थी और इस प्रकार उद्घोषक वीसीईएस के लिये अपात्र था।

**2.2.1.3** गुंटूर कमिश्नरी में निर्धारिती ने, वीसीईएस के अंतर्गत ₹ 5.92 लाख का बकाया कर घोषित किया (दिसम्बर 2013)। हमने देखा कि निर्धारिती इकाई की आंतरिक लेखापरीक्षा की गई थी (मार्च 2013), जिसके लिये 1 मार्च 2013 से काफी पहले निर्धारिती को लेखापरीक्षा सूचना पत्र भेजा गया था और ₹ 17.17 लाख के कर प्रभाव सहित लेखापरीक्षा आपत्ति भी जारी किये गये थे। तथापि, वीसीईएस-3 जारी किया गया था (मई 2014)।

जब हमने इस ओर ध्यान दिलाया (दिसम्बर 2015), मंत्रालय ने कहा (मई 2016) कि बोर्ड के दिनांक 8 अगस्त 2013 के परिपत्र के अनुसार करदाताओं की इकाई में लेखापरीक्षकों के दौरे की तिथि को लेखापरीक्षा करने की तिथि के रूप में लिया जायेगा।

जैसा पहले ही बताया गया है स्पष्टीकरण के कारण लाभ मिला उन मामलों को भी जहां लेखापरीक्षा या जांच वैध सूचना या उचित विश्लेषण के आधार पर थी क्योंकि लेखापरीक्षा से कर प्रभाव सहित लेखापरीक्षा आपत्तियां बढ़ती हैं।

### 2.2.2 उद्घोषक जिनके प्रति अक्टूबर 2007 से पूर्व एससीएन जारी किये गये थे को लाभ देना

धारा 106(1) में अनुबन्ध है कि, कोई भी व्यक्ति अपना कर बकाया घोषित कर सकता है जिसके संबंध में अध्याय की धारा 72 या धारा 73 या धारा 73ए के अंतर्गत कोई भी नोटिस या निर्धारण के आदेश 1 मार्च 2013 से पूर्व जारी या बनाये न गये हों। इसके अतिरिक्त “निर्धारित करता है कि जहां किसी भी मुद्दे पर किसी भी अवधि के संबंध में व्यक्ति को नोटिस या निर्धारण के आदेश जारी किये गये हों, किसी भी अनुवर्ती अवधि के लिये उस ही मुद्दे पर उसके कर बकाया की कोई घोषणा नहीं की जायेगी”।

बोर्ड ने स्पष्ट किया<sup>8</sup> (अगस्त 2013) कि चूँकि वीसीईएस के लिये उचित अवधि अक्टूबर 2007 से दिसम्बर 2012 है, मुद्दे पर, अक्टूबर 2007 से पूर्व की किसी भी अवधि के लिये एससीएन या निर्धारण के आदेश जारी करना व्यक्ति को पात्र नहीं बनायेगा। इस प्रकार बोर्ड का स्पष्टीकरण वित्तीय अधिनियम, 2013 के प्रयोजन के विपरीत है।

हमने ₹ 16.32 करोड़ के कर बकाया वाली 10 कमिश्नरियों में, 20 मामलों में देखा कि, यद्यपि विभाग ने घोषणा की अवधि की पूर्व अवधि को कवर करते हुये, एससीएन जारी किये थे, उद्घोषकों को बोर्ड के विपरीत स्पष्टीकरण को ध्यान में रखते हुये, वीसीईएस का लाभ उठाना अनुमत था।

जब हमने इस ओर ध्यान दिलाया (अक्टूबर 2015 और जनवरी 2016 के बीच), मंत्रालय ने कर बकाया की परिभाषा प्रस्तुत की (जून 2016) और धारा 106(1) उस व्यक्ति से संबंधित है जो अपना कर बकाया घोषित कर सकता है। इसके अतिरिक्त उन्होंने कहा कि धारा 106(1) के दोनों प्रावधानों को मुख्य धारा के साथ पढ़ा जाना चाहिये और फिर उसका अर्थ होगा कि 1 अक्टूबर 2007 से पूर्व अवधि के लिये जारी नोटिस घोषणा को वीसीईएस के लिये अपात्र नहीं बना सकता।

लेखापरीक्षा के प्रावधान का मूल्यांकन है कि कर बकाया उस अवधि जिसके संबंध में भुगतान न किये गये कर को वीसीईएस के अंतर्गत घोषित किया जा

<sup>8</sup> दिनांक 8 अगस्त 2013 के बोर्ड के परिपत्र संख्या 170/5/2013-एसटी के प्वाइंट (5) के माध्यम से।

सकता है की सीमा निर्धारित करने के लिये परिभाषित किये गये थे और इसलिये धारा 106(1) में प्रस्तुत लंबित नोटिस या जांच से संबंधित परिभाषा के बारे में विभाग के उद्देश्य को स्वीकार करने में असमर्थ है।

कुछ उदाहरण के मामले नीचे दिये गये हैं:-

**2.2.2.1** बेलगावी कमिश्नरी में निर्धारिती ने, अप्रैल 2012 से जून 2012 की अवधि के लिये बैंकिंग और अन्य वित्तीय सेवाओं के प्रति ₹ 6.38 करोड़ का कर बकाया घोषित किया (दिसम्बर 2013) और 28 दिसम्बर 2013 को घोषित पूर्ण बकाया का भुगतान किया। तदनुसार, वीसीईएस-3 उद्घोषक को जारी किया गया था (अगस्त 2014)।

हमने देखा कि डीजीसीईआई, मुंबई ने अगस्त 2006 से जून 2007 की अवधि के लिये समान मुद्दे पर उद्घोषक के प्रति अपराध का मामला दर्ज किया था और मांग की पुष्टि भी की गई थी।

जब हमने इस ओर ध्यान दिलाया (अक्टूबर 2015), मंत्रालय ने कहा (जून 2016) कि दिनांक 8 अगस्त 2013 के बोर्ड के परिपत्र के अनुसार उद्घोषक योजना के अंतर्गत घोषणा करने के लिये पात्र था यदि एससीएन अक्टूबर 2007 से पूर्व की किसी भी अवधि के लिये जारी किया गया था।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि बोर्ड का स्पष्टीकरण वित्तीय अधिनियम, 2013 की धारा 106(1) के विपरीत है।

**2.2.2.2** कोच्चि कमिश्नरी में निर्धारिती ने, अप्रैल 2012 से दिसम्बर 2012 की अवधि के लिये निर्माण कार्य ठेका सेवा के प्रति ₹ 1.80 करोड़ का कर बकाया घोषित किया (दिसम्बर 2013)। हमने देखा कि निर्माण कार्य ठेका सेवा के अंतर्गत सेवा कर के गैर/कम भुगतान के लिये दो एससीएन; पूर्व अवधि के लिये जारी किये गये थे, एक, अक्टूबर 2007 से सितम्बर 2010 की अवधि के लिये जनवरी 2012 में, और दूसरा, अक्टूबर 2010 से सितम्बर 2011 की अवधि के लिये अप्रैल 2012 में।

जब हमने यह दर्शाया (नवम्बर 2015), मंत्रालय ने आरंभ में कहा (मई 2016), कि यद्यपि एससीएन कार्य निविदा सेवा के अन्तर्गत जारी किए गए थे परन्तु विषय भिन्न परियोजनाओं के लिए अनुचित छूट का लाभ उठाने के लिए था। बाद में मंत्रालय ने बताया (जून 2016) कि विभाग ने समान विषय के लिए की गई घोषणा के लिए योजना के अन्तर्गत अयोग्यता की बात कही थी तथा सेवा के समान वर्ग के लिए नहीं की थी।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वीसीईएस योजना ने समान सेवा अर्थात् कार्य निविदा सेवा के अन्तर्गत आने वाली परियोजनाओं के भिन्न प्रबंध की अनुमति नहीं दी थी। आगे, मामला इस केस अर्थात् अनुचित छूट का लाभ उठाने में भी समान है।

**2.2.2.3** कोच्चि कमिश्नरी में एक निर्धारिती ने अप्रैल 2010 से दिसम्बर 2012 अवधि के लिए निर्माण करने तथा सेवा प्रवर्तन के प्रति ₹ 1.43 करोड़ की कर देयताओं की घोषणा की (सितम्बर 2013)। हमने देखा कि मूल आदेश जुलाई 2003 से मार्च 2006 की अवधि के लिए समान सेवा के प्रति ₹ 56.46 लाख के सेवा कर के गैर भुगतान के लिए निर्धारिती के संबंध में पारित किया गया था।

इसे विभाग/मंत्रालय के संज्ञान में लाया गया (दिसम्बर 2015) तथा विभाग/मंत्रालय का उत्तर प्रतीक्षित है (मई 2016)।

**2.2.2.4** राजकोट कमिश्नरी में एक निर्धारिती ने अप्रैल 2008 से दिसम्बर 2012 अवधि के लिए, आवासीय काम्प्लैक्स के अलावा निर्माण सेवाओं के प्रति ₹ 28.34 लाख की कर देयताओं की घोषणा की (दिसम्बर 2013)। वीसीईएस-3 घोषणाकर्ता को जारी किया गया (दिसम्बर 2014)। हमने देखा कि नवम्बर 2005 से पहले की अवधि के लिए, समान विषय पर एक एससीएन जारी किया जा चुका था।

जब हमने यह दर्शाया (अक्टूबर 2015), मंत्रालय ने बताया (जून 2016) कि अगस्त 2013 के बोर्ड के परिपत्र के अनुसार, निर्धारिती वीसीईएस के लिए पात्र था।



---

लेखापरीक्षा ने देखा कि उपर्युक्त सभी मामलों में, विभाग ने निर्धारितियों को वीसीईएस के अन्तर्गत लाभ लेने की अनुमति दी हालांकि समान विषय विभाग द्वारा पूर्व अवधि के लिए देखे गए थे। यह भी दर्शाया है कि विभाग के गलत स्पष्टीकरण के कारण योजना की धारा 106 (1) के प्रावधानों के उद्देश्य विफल हो गए

---

### 2.2.3 घोषणाकर्त्ताओं, जिनके विरुद्ध जाँच, छानबीन या लेखापरीक्षा 1 मार्च 2013 के बाद आरंभ की गई थी, को लाभों का विस्तारण

योजना उन घोषणाओं के निरस्तीकरण का प्रावधान करती है जिन्हें उन व्यक्तियों द्वारा किया गया है जिनके विरुद्ध, जाँच, छानबीन या लेखापरीक्षा आरंभ हो चुकी है तथा 1 मार्च 2013 तक लंबित है। ऐसा प्रतीत होता है कि 1 मार्च 2013 के बाद लेखापरीक्षा जाँच के आरंभ या नोटिस के जारी होने के बाद तथा वीसीईएस के प्रचालन के दौरान निर्धारितियों द्वारा वीसीईएस के लिए आवेदन करने के मामले में पालन की जाने वाली प्रक्रिया के संबंध में न तो बोर्ड ने परिकल्पना की और न ही बाद में क्षेत्रीय इकाई ने बोर्ड के हस्तक्षेप की माँग की। इसके कारण लेखापरीक्षा/जाँच के आरंभ के बाद की गई उन घोषणाओं को अनुचित लाभ का विस्तारण हुआ, जो “स्वैच्छिक” नहीं है।

हमने देखा कि 23 कमिश्नरियों में ₹ 109.09 करोड़ की कर देयताओं वाले 300 मामलों में आंतरिक लेखापरीक्षा/सीईआरए/अपवंचन रोधी/निवारक/डीजीसीईआई द्वारा घोषणाकर्त्ताओं के विरुद्ध कार्रवाई 1 मार्च 2013 के पश्चात् परन्तु घोषणा की तिथियों से पहले आरंभ की गई थी तथा इन घोषणाकर्त्ताओं को वित्त अधिनियम, 2013 में प्रावधान की गई कट-ऑफ तिथि 1 मार्च 2013 की दृष्टि में, वीसीईएस के अन्तर्गत लाभ का विस्तारण किया गया था।

कुछ निदर्शी मामले निम्नलिखित हैं:-

**2.2.3.1 मुम्बई-VI एसटी कमिश्नरी में एक निर्धारितियों ने 2008-09, 2009-10 तथा 2012-13 (दिसम्बर 2012 तक) अवधि के लिए भौतिक माल की आपूर्ति के प्रति ₹ 6.96 करोड़ की कर देयताओं की घोषणा की (दिसम्बर 2013)। सत्यापन करने पर क्षेत्राधिकार डिवीजन से प्राप्त सत्यापन रिपोर्ट दिनांक**

1 जनवरी 2014 में हमने देखा अपवंचन रोधी, विशाखापट्टनम-॥ कमिश्नरी ने 12 मार्च 2013 को घोषणाकर्त्ता के विरुद्ध एक जाँच आरंभ कर दी थी तथा बाद में, निर्धारिती ने वीसीईएस के अन्तर्गत घोषणा की।

जब हमने यह दर्शाया (दिसम्बर 2015), मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि यह एक नीति मामला होने के कारण, कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

**2.2.3.2 चेन्नई-॥** एसटी कमिश्नरी में एक निर्धारिती ने जून 2010 से मार्च 2012 की अवधि के लिए स्थान या समय सेवाओं की बिक्री के प्रति ₹ 4.74 करोड़ की कर देयताओं की घोषणा की (सितम्बर 2013)।

हमने देखा कि सर्वेक्षण, आसूचना एवं अनुसंधान (एसआईआर) सैल ने 29 अगस्त 2013 तथा 16 सितम्बर 2013 को सेवा कर के संबंध में निर्धारिती से 2009-10 से 2012-13 अवधि के लिए तुलनपत्रों की प्रतियों, फाईल की गई एसटी-3 विवरणी की प्रतियों जैसे विवरण माँगे थे।

जब हमने यह दर्शाया (दिसम्बर 2015), मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि उन मामलों में घोषणा की फाईलिंग की कोई सीमा नहीं है, जहाँ जाँच, छानबीन या लेखापरीक्षा 1 मार्च 2013 के बाद आरंभ हुई थी।

**2.2.3.3 बेंगलुरु एसटी कमिश्नरी में एक निर्धारिती ने अप्रैल 2008 से मार्च 2012 अवधि के लिए कैब सेवाएं किराए पर देने के लिए ₹ 1.62 करोड़ की कर देयताओं की घोषणा की (जून 2013)।** घोषित कर में ₹ 1.38 करोड़ की राशि के साथ अप्रैल 2008 से मार्च 2012 की अवधि के लिए लेखापरीक्षा की कार्रवाई के दौरान (मई 2013), सीईआरए द्वारा दर्शाया गया ₹ 44.07 लाख का ब्याज शामिल था।

जब हमने यह दर्शाया (जनवरी 2016), मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि चूंकि 1 मार्च 2013 से पहले कोई लेखापरीक्षा या जाँच आरंभ नहीं की गई थी, घोषणाकर्त्ता को वीसीईएस के अन्तर्गत उनकी कर देयताओं की घोषणा करने के लिए कोई रोक नहीं है।

**2.2.3.4 कोलकाता-॥** एसटी कमिश्नरी में एक निर्धारिती ने प्रचालनों से आय के वर्ग के अन्तर्गत, अप्रैल 2008 से दिसम्बर 2012 की अवधि के लिए, 29 नवम्बर 2013 को ₹ 1.09 करोड़ तथा 9 दिसम्बर 2013 को ₹ 0.91 करोड़

की कर देयताओं की घोषणा की। वीसीईएस-3 जारी किया गया था (अप्रैल 2015)।

हमने देखा कि 29 नवम्बर 2013 को डीजीसीईआई, कोलकाता जोनल यूनिट द्वारा एक खोज अभियान आयोजित किया गया, जिसके कारण 2008-09 से 2012-13 की अवधिके लिए ₹ 2.49 करोड़ के मूल्य के सेवा कर अपवंचन का पता लगा। क्योंकि सेवा कर अपवंचन का पता लगने की तिथि 1 मार्च 2013 के बाद की है, घोषणाकर्त्ता को वीसीईएस के अन्तर्गत उन्मुक्ति के लाभ का विस्तारण किया गया था।

जब हमने यह दर्शाया(अक्टूबर 2015), मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि क्योंकि डीजीसीईआई ने खोज अभियान 1 मार्च 2013 के बाद आरंभ किया था, वीसीईएस के अन्तर्गत घोषणा उचित थी।

उपर्युक्त सभी मामलों में लेखापरीक्षा ने देखा, घोषणाएं किसी अधिकारी द्वारा पता लगने के बाद की गई थी तथा इस कारण से स्वैच्छिक नहीं कही जा सकती। वित्त अधिनियम, 2013 की धारा 106 (1) के अन्तर्गत 1 मार्च 2013 की कट-ऑफ तिथि के कारण, ऐसे मामलों में भी, जो पहले से ही विभाग के संज्ञान में थे, घोषणाएं स्वैच्छिक लाभ की अनुमति दी गई, इस तथ्य के बावजूद कि घोषणाएं स्वैच्छिक नहीं थी। इस प्रकार उक्त कट-ऑफ तिथि के कारण ब्याज, शास्ति तथा अन्य कार्रवाईयों से उन्मुक्ति द्वारा घोषणाकर्त्ता को अनुचित लाभ का विस्तारण किया गया। कुछ घोषणाकर्त्ताओं ने, जैसा वर्णन किया गया है, वीसीईएस विकल्प का इस्तेमाल उनकी अप्रकटित कर देयताओं के संबंध में सामान्य नियमों के अन्तर्गत केवल कार्रवाई से बचने के लिए किया।

जब हमने यह दर्शाया (अक्टूबर 2015 से जनवरी 2016 के बीच) मंत्रालय ने लेखापरीक्षा तर्क को नोट करते समय बताया (जून 2016) कि योजना ने घोषणाकर्त्ताओं को जिनके संबंध में जाँच, लेखापरीक्षा या छानबीन 1 मार्च 2013 के बाद आरंभ की गई है, योजना के अन्तर्गत लाभ प्राप्त से मना नहीं किया था तथा निर्धारिती का वीसीईएस के अन्तर्गत देयताओं को चुकाने के लिए चुनाव करने के अधिकार को नकारा नहीं जा सकता।

मंत्रालय का तर्क उन मामलों के संबंध में योजना में कमियों के संदर्भ में लेखापरीक्षा द्वारा बताए गए बिन्दुओं को दर्शाता है जिसमें विभाग द्वारा 1 मार्च 2013 के बाद कार्रवाई शुरू की गई थी और शायद यह धारा 113 के अन्तर्गत कार्रवाई हेतु उचित मामला होता।

---

*लेखापरीक्षा ने देखा कि विभाग के कट-ऑफ तिथि के प्रतिबंधात्मक निर्धारण, अगस्त 2013 परिपत्र देखें तथा 1 मार्च 2013 के बाद आरंभ के मामलों के संबंध में एक कमी, जिसका धारा 113 का उपयोग करके समाधान किया जा सकता था, के कारण योजना के तात्पर्य तथा इसके उद्देश्य के साथ समझौता हुआ था। इस प्रकार 1 मार्च 2013 के बाद विभाग के नियमित अनुपालन सत्यापन तंत्र के परिणाम भी वीसीईएस घोषणाओं के रूप में समाप्त हो गए।*

---

## 2.3 योजना के प्रावधानों के कार्यान्वयन के लिए अभिकल्पित तंत्र

### 2.3.1 फॉर्म वीसीईएस-1 में कमी

फॉर्म वीसीईएस-1 स्टॉप फाइलर्स, नॉन-फाइलर्स, नए रजिस्ट्रेंट्स या एक्टिव फाइलर्स जैसे घोषणाकर्त्ताओं की स्थिति का स्पष्ट विवरण नहीं देता। उसी प्रकार, रजिस्ट्रेशन की तिथि तथा वर्ग, जिसमें घोषणा की गई है (सेवा प्रदाता या प्राप्तकर्त्ता के रूम में) जैसी सूचना प्रस्तुत करना भी अपेक्षित नहीं था। परिकलन शीट के साथ वीसीईएस-1 को प्रस्तुत करने के लिए, यह केवल उल्लिखित किया गया था कि कर देयताओं के परिकलन के लिए वर्तमान प्रारूप, जैसा एसटी-3 विवरणी में निर्धारित है, का प्रयोग किया जा सकता है तथा मानक प्रारूप निर्धारित नहीं किया गया था। घोषणाकर्त्ताओं से संबंधित मूलभूत सूचना के अभाव में, विभाग घोषणाओं पर उचित तत्परता कार्यान्वित करने में अक्षम था, जैसा अगले अध्याय में वर्णित है।

जब हमने यह दर्शाया (अप्रैल 2016), मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि स्टॉप फाइल/नॉन-फाइलर्स/एक्टिव फाइलर्स, एक्टिव रजिस्ट्रेंट्स जैसी शब्दावली कानून द्वारा मान्य नहीं है तथा इस कारण से यह वीसीईएस-1 के फॉर्म में

समाविष्ट नहीं किया जा सकता। उन्होंने विचार किया कि वीसीईएस फॉर्म में सरलता का गुण है तथा सत्यापनयोग्य सूचना थी जो इस योजना के प्रबंधन के लिए अपेक्षित थी।

स्टॉप फाइल्स/नॉन-फाइल्स/नॉन-रजिस्ट्रेंट्स या सेवा प्रदाता शब्द विभाग द्वारा मान्य है तथा वित्त विधेयक, 2013 के ज्ञापन में स्पष्ट रूप से उल्लिखित है। आगे, आवश्यक सूचना के लिए अन्य महत्वपूर्ण पैरामीटर, जैसे सेवा प्रदाता/सेवा प्राप्तकर्ता, वीसीईएस-1 फॉर्म में एकत्रित किए जा सकते थे, जो विभाग को योजना उपरान्त विश्लेषण तथा निगरानी के लिए बहुमूल्य डाटा देती।

मंत्रालय ने आगे बताया (जून 2016) कि लेखापरीक्षा का सुझाव भविष्य में अनुपालन के लिए नोट कर लिया गया है।

### **2.3.2 वीसीईएस के अन्तर्गत किए गए भुगतान तथा नियमित कर भुगतान के मध्य अन्तर की कमी**

योजना कर देयताओं के भुगतान के लिए अलग चालान के प्रयोग उपलब्ध नहीं कराती है तथा घोषणाकर्ता नियमित भुगतान के लिए निर्दिष्ट चालान के प्रारूप का प्रयोग करते हैं। पृथक चालानों का स्पष्ट विवरण न देने के कारण, यह सत्यापन करना कठिन हो गया कि घोषणाकर्ता ने वीसीईएस के अन्तर्गत “कर देयताओं” का भुगतान किया है या चालान उनके सेवा कर के नियमित भुगतान के लिए थे।

जब हमने यह दर्शाया (अप्रैल 2016), मंत्रालय ने बताया (जून 2016) कि पृथक चालान निर्धारित करना सुसंगत नहीं है क्योंकि योजना की घोषणा तथा योजना के वास्तविक आरंभ के व्यवस्थापन के मध्य बहुत कम समय उपलब्ध था। आगे, यह बताया गया कि वीसीईएस के लिए पृथक चालान के लिए भिन्न सेवाओं के संग्रहण के लिए पृथक लेखांकन शीर्ष अपेक्षित होगा। इसके अलावा, घोषणाकर्ता द्वारा जमा की गई राशि एनएसडीएल साईट पर उपलब्ध निर्धारित-वार विवरणों से सुनिश्चित की जा सकती है। और वीसीईएस विवरणी तथा आवधिक एसटी 3 विवरणी का विश्लेषण करने पर वीसीईएस के अन्तर्गत एकशन भुगतान को सुनिश्चित किया जा सकता है।

लेखपरीक्षा का मत है कि चूंकि भुगतान एक आईटी प्लेटफॉर्म के प्रयोग के द्वारा की गई थी, वीसीईएस चालानों की पहचान करने की पद्धति संभव नहीं हो सकता।

कुछ निदर्शी मामले निम्नलिखित हैं:

**2.3.2.1 मुम्बई-II एसटी कमिश्नरी में एक निर्धारिती ने ₹ 1.25 करोड़ की दर देयताओं की घोषणा (नवम्बर 2013) की तथा वीसीईएस-3 जारी किया गया (सितम्बर 2015)।**

हमने देखा कि कर देयताओं के भुगतान में प्रत्येक ₹ 65.92 लाख राशि के दो चालान शामिल थे, देखे सं. 80427 तथा 80434 दिनांक 4 सितम्बर 2013 जिसमें से, ₹ 7.75 लाख वीसीईएस के अन्तर्गत कर देयताओं के भुगतान के लिए तथा बकाया ₹ 1.24 करोड़ नियमित सेवा कर भुगतानों के लिए प्रयोग किए गए थे। इस प्रकार, चालान से यह सुनिश्चित नहीं किया जा सकता कि घोषणाकर्ता द्वारा चुकाई गई राशि में वीसीईएस भुगतान शामिल है या सम्पूर्ण भुगतान सेवा कर के नियमित भुगतान से संबंधित है।

जब हमने यह दर्शाया (दिसम्बर 2015), मंत्रालय ने बताया (जून 2016) कि लेखापरीक्षा का सुझाव भविष्य में अनुपालन के लिए नोट कर लिया गया है।

**2.3.2.2 जयपुर कमिश्नरी में एक निर्धारिती ने ₹ 5.81 लाख की कर देयताओं की घोषणा की (दिसम्बर 2013)। देयताओं का पचास प्रतिशत (₹ 2.90 लाख) घोषणाकर्ता द्वारा 30 दिसम्बर 2013 को जमा कराया गया था। ₹ 2.90 लाख की बकाया कर देयताओं में से ₹ 1.76 लाख 30 जून 2014 को जमा कराए गए थे। ₹ 1.14 लाख की बकाया राशि एक चालान दिनांक 7 सितम्बर 2013 के माध्यम से चुकाने का दावा किया गया जिसके द्वारा ₹ 1.80 लाख की समेकित राशि घोषणाकर्ता द्वारा चुकाई गई थी जिसमें नियमित के साथ वीसीईएस भुगतान शामिल है। इसलिए, चालान से यह सुनिश्चित नहीं किया जा सकता कि घोषणाकर्ता द्वारा चुकाई राशि में वीसीईएस भुगतान शामिल है या सम्पूर्ण भुगतान सेवा कर के नियमित भुगतान से संबंधित है।**

जब हमने यह दर्शाया (दिसम्बर 2015), मंत्रालय ने बताया (जून 2016) कि हालांकि पृथक चालान निर्धारित नहीं थे, संबंधित रेंज कार्यालय ने एनएसडीएल साईट से भुगतान ब्यौरे सत्यापित किए थे।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार नहीं किया जा सकता क्योंकि एनएसडीएल की साईट में दोनों के बीच अन्तर करने की किसी सुविधा के बिना नियमित के साथ-साथ वीसीईएस भुगतान के ब्यौरे भी निहित थे।

**2.3.2.3** मुम्बई-VI एसटी कमिश्नरी में एक निर्धारिती ने जुलाई 2010 से सितम्बर 2012 की अवधि के लिए आवासीय काम्पलैक्स के निर्माण के लिए ₹ 54.52 लाख की कर देयताओं की घोषणा की (नवम्बर 2013) तथा तदनुसार, वीसीईएस-3 जारी किया गया था (जनवरी 2015)।

हमने देखा कि घोषणाकर्त्ता के परिसर में एक सर्वेक्षण आयोजित किया गया था (नवम्बर 2013)। घोषणाकर्त्ता ने अप्रैल 2013 से सितम्बर 2013 की अवधि के लिए ₹ 14.80 लाख की सेवा कर देयताएं स्वीकृत की तथा स्वीकृत सेवा कर देयताओं के भुगतान के लिए ₹ 15.00 लाख की राशि जीएआर-7 चालान दिनांक 19 नवम्बर 2013 तथा 22 नवम्बर 2013 की प्रतियां जमा की थीं। वीसीईएस के अन्तर्गत कर देयताओं के भुगतानों का प्रमाण जमा कराते समय (जून 2014), घोषणाकर्त्ता ने ₹ 15.00 लाख की राशि के समान चालान प्रस्तुत किए जो सर्वेक्षण के दौरान स्वीकृत सेवा कर देयताओं के भुगतान के लिए जमा किए गए थे। इसके कारण चालान का गलत उपयोग हुआ।

जब हमने यह दर्शाया (दिसम्बर 2015), मंत्रालय ने बताया (जून 2016) कि लेखापरीक्षा का सुझाव भविष्य के अनुपालन के लिए नोट कर लिया गया है।

**2.3.2.4** कोच्चि कमिश्नरी में ₹ 4.50 करोड़ की कुल कर देयताओं वाले आठ मामलों में हमने देखा समान चालान में वीसीईएस के उपरान्त की अवधि के लिए वीसीईएस के अन्तर्गत भुगतानों के साथ-साथ ₹ 34.03 लाख के नियमित सेवा कर भुगतान निहित थे।

जब हमने यह दर्शाया (नवम्बर 2015 तथा जनवरी 2016 के बीच), मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि सभी मामलों में घोषणाकर्त्ता ने घोषित कर देयताएं चुकाई थीं।

---

भुगतान वीसीईएस या नियमित भुगतानों के लिए थे, से संबंधित सूचना की कैप्चरिंग न होने के कारण, समान चालान के नियमित भुगतान तथा वीसीईएस भुगतान के प्रमाण के रूप में प्रयोग द्वारा धोखाधड़ी के लिए अवसर था।

---

### 2.3.3 डाटा बेस का अभाव

डाटाबेस सूचना का संग्रहण है जो सुनियोजित किया जाता है ताकि इस तक आसानी से पहुँचा जा सके, व्यवस्थित तथा अद्यतित किया जा सके। योजना के सफलतापूर्वक कार्यान्वयन के लिए बोर्ड को वीसीईएस से संबंधित उपयुक्त डाटा की कैप्चरिंग के लिए एक उचित डाटाबेस निर्धारित करना चाहिए। उचित डाटाबेस के गैर-निर्धारण के कारण प्रत्येक कमिश्नरी ने कर देयताओं के भुगतान, कर की दर का गलत आवेदन इत्यादि से संबंधित योजना के निर्माण, अद्यतन, वापस पाने तथा निगरानी के लिए उनके स्वयं के डाटाबेस की योजना बनाई, एसीईएस के आवेदन में पहले ही उपलब्ध इलैक्ट्रॉनिक डाटा/सूचना में जुड़ाव का अभाव हुआ। इसके कारण, क्षेत्रीय संरूपणों द्वारा कैप्चर किया गया डाटाबेस/सूचना योजना के उचित कार्यान्वयन तथा निगरानी में सहायक नहीं था।

इस संबंध में यह दर्शाना तर्कसंगत है कि कर प्रशासन सुधार आयोग की प्रथम रिपोर्ट में देखा गया (मई 2014) कि

“2013 में वीसीईएस योजना का कार्यान्वयन एक अन्य उदाहरण है जहाँ, बजट घोषणा से पहले आईटी की तत्परता पर ध्यान नहीं दिया गया था। जबकि योजना अतिरिक्त राजस्व को प्रचुर कमाने में बड़ी सफल रही, विभाग ने गैर-अनुपालन की प्रवृत्ति पर बहुमूल्य सूचना प्राप्त करने का अवसर खो दिया। योजना के राजकोष को लाभ पहुँचाने के बावजूद, विभाग उन सेक्टरों तथा क्षेत्रों, जो गैर-अनुपालक थे, पर अत्यंत महत्वपूर्ण रियल टाइम सूचना से वंचित रहा। आईटी के लेवरिज के बिना, विभाग के पास हस्त्य इनपुट की बड़ी मात्रा पड़ी है, जो विश्लेषण तथा भविष्य की कार्रवाई के परिप्रेक्ष्य से प्रयोग नहीं हो सकता।”



जब हमने यह दर्शाया (अप्रैल 2016), मंत्रालय ने बताया (जून 2016) कि योजना की घोषणा तथा इसके आरंभ होने के बीच कम समय उपलब्ध होने के कारण वीसीईएस योजना को एसीईएस अनुप्रयोग में एकीकृत तथा कार्यान्वित करना संभव नहीं था।

लेखापरीक्षा का मत है कि त्वरित कार्यान्वयन के कारण योजना की बेहतर निगरानी तथा प्रशासन के लिए अवसर खो जाता है। वीसीईएस डाटाबेस को एसीईएस के साथ जोड़ने का काम बाद में किया जा सकता था।

#### 2.3.4 अपर्याप्त समीक्षा/तंत्र निगरानी

जाँच सूची एक प्रकार की सूचना कार्य सहायक है जो मानवीय स्मृति तथा ध्यान की संभावित सीमाओं के लिए क्षतिपूर्ति के द्वारा विफलता को घटाने के लिए प्रयोग किया जाता है। यह एक कार्य को पूरा करने में निरंतरता तथा पूर्णता सुनिश्चित करने में मदद करता है। योजना से संबंधित अभिलेखों की जाँच के दौरान, यह देखा गया कि बोर्ड स्तर पर कोई जाँच सूची निर्धारित नहीं की गई थी। जाँच सूची का निर्धारण घोषणाकर्त्ताओं को पूर्ण अभिलेख/सूचना के साथ-साथ घोषणा प्रस्तुत करने में सक्षम बनाता है। उसी प्रकार, विभागीय फ्रंट पर, डीए मुख्य कार्य/मूलभूत जाँच, जो करना अपेक्षित है, की चूक नहीं कर सकता यदि उचित जाँच सूची उपलब्ध हो। जाँच सूची के गैर निर्धारण के कारण परिकलन शीट में ब्यौरे के सत्यापन के साथ घोषणा जैसी मूलभूत उचित तत्परता में कमियां उत्पन्न हुईं, जैसा पैराग्राफ 2.1.1 तथा 3.4.6 में दर्शाया गया है।

हमने चयनित कमिशनरियों में संवीक्षित मामलों के संबंध में निम्नलिखित कमियां देखीं:

- ❖ केस फाईल में निहित अपूर्ण सूचना
- ❖ विषय वस्तु को उचित अनुक्रम में व्यवस्थित नहीं किया गया
- ❖ घोषणा संख्या तथा तिथियों में समनुदेशित नहीं हुए वीसीईएस-1 आवेदन

- ❖ धारा 106(1) तथा 106(2) के अनुसार अभिलेखों में न रखे गए योग्यता मानदण्ड को सुनिश्चित करने के लिए विभिन्न प्राधिकारियों को भेजे जाने वाले मामलों का विवरण
- ❖ विभाग के वीसीईएस मामलों की पश्च पुनसंरचना को संसाधित करने के लिए उचित व्यवस्था नहीं की गई (अक्टूबर 2014)।

पिछले पैराग्राफों में वर्णित अनुसार अन्य तंत्रों के अभाव के अतिरिक्त उक्त कमियां दर्शाती हैं कि योजना के कार्यान्वयन के दौरान आवश्यक समीक्षा/मॉनीटरिंग तंत्रों को स्थापित नहीं किया गया था।

जब हमने इस विषय में बताया (अप्रैल 2016) तो मंत्रालय ने कहा (मई 2016) कि इस बिन्दु को आगे अनुपालन के लिए दर्ज किया गया था।

### **2.3.5 वीसीईएस के अन्दर न बने सेनवैट क्रेडिट के संबंध में सामान्य सरक्षण**

सेनवैट क्रेडिट नियमावली, 2004 के नियम 9 (1) के अनुसार, सेनवैट क्रेडिट को निर्माता या आउटपुट सेवा प्रदाता या इनपुट सेवा वितरक जैसा भी मामला हो के द्वारा इसके तहत निर्धारित दस्तावेजों के आधार पर लिया जाना चाहिए। इसके अलावा, 1 मार्च 2007 को संशोधित रूप में कथित नियमों के नियम 9(2) के अनुसार पूर्व उद्धरित उप नियम (1) के अन्तर्गत तब तक कोई क्रेडिट नहीं लिया जाना चाहिए जब तक कि केन्द्रीय उत्पाद शुल्क नियमावली 2002 या सेवा कर नियमावली 1994 जैसा भी मामला हो, के अन्तर्गत निर्धारित विस्तृत ब्योरे कथित दस्तावेज में निहित न हो।

नीचे परंतुक उप नियम (2) के अनुसार, यदि कथित दस्तावेज में सभी ब्योरे निहित न हो परन्तु देय शुल्क या सेवा कर, माल या कर योग्य सेवाओं का विवरण, निर्धारणीय मूल्य, केन्द्रीय उत्पाद शुल्क या सेवा कर पंजीकरण संख्या जैसा भी मामला हो, का विवरण निहित हो तथा उप आयुक्त/सहायक आयुक्त को विश्वास दिलाया जाए कि कथित दस्तावेज में कवर किए गए माल या सेवाओं को प्राप्त किया गया है तथा प्राप्तकर्ता के लेखा खातों में संगणित किया गया है तो वह सेनवैट क्रेडिट की स्वीकृति दे सकता है।

**इस प्रकार, यह परिणाम निकलता है कि सेनवैट क्रेडिट को केवल उक्त शर्तों के पूरा करने पर स्वीकृत किया जाएगा।**

इसके अलावा, वीसीईएस 2013 के प्रावधानों के अनुसार एक चूककर्ता केवल इस शर्त पर योजना का लाभ उठा सकता है कि वह 1 अक्टूबर 2007 से 31 दिसम्बर 2012 तक की समयावधि से संबंधित सेवा कर देयता की विश्वसनीय विज्ञप्ति पेश करता है तथा निर्धारित तिथियों से पूर्व एक या दो किश्तों में भुगतान करता है। बोर्ड ने स्पष्ट<sup>9</sup> किया (जनवरी 2014) कि देय कर के पूर्ण भुगतान तथा वीसीईएस-3 में अदायगी की पावती रसीद के पश्चात सेनवैट क्रेडिट के रूप में वीसीईएस के तहत भुगतान किया गया कर स्वीकार्य होगा।

वीसीईएस में घोषित एसटी देयता की सत्यता सुनिश्चित करने का कोई प्रावधान नहीं है। योजना ने घोषित सेवा कर देयता के समर्थन में मान्य सहायक सांविधिक दस्तावेजों की प्रस्तुति को न तो वर्णित किया न ही अस्वीकृत किया। बोर्ड का यह स्पष्टीकरण कि सेवा प्राप्तकर्ता वीसीईएस के तहत भुगतान किए गए कर के सेनवैट क्रेडिट का लाभ उठाने योग्य था, पूर्व उद्धरित सेनवैट क्रेडिट नियमावली जो सेनवैट क्रेडिट का लाभ लेने के लिए दस्तावेजों को अनिवार्य बनाती है, के तहत प्रमुख नियम के विपरीत काम करता है। सेनवैट क्रेडिट के लिए स्वीकार्य वीसीईएस के तहत भुगतान करते समय सेनवैट क्रेडिट का लाभ उठाने के लिए सेनवैट क्रेडिट नियमावली, 2004 में निर्धारित संरक्षकों पर उचित ध्यान नहीं दिया गया।

वीसीईएस के प्रावधान उनके लिए बने थे जिन्होंने देय सेवा कर के भुगतान में चूक की थी तथा उन्होंने ब्याज/जुर्माने के अधित्याग तथा दंडात्मक प्रावधान से उन्मुक्ति के लाभ को बढ़ाया था। घोषणा करने वाले जिन्हें वीसीईएस के तहत लाभ स्वीकृत किए गए थे, को भी इसका लाभ लेने के लिए दस्तावेजों पर जोर दिए बिना भुगतान किए गए देय कर के क्रेडिट लेने का लाभ दिया गया था। इसने घोषणाकर्ताओं को चूकपूर्ण देयों से प्रतिरक्षा प्राप्त करने के दोगुने लाभ लेने तथा बोर्ड के स्पष्टीकरण के संदर्भ में वीसीईएस के तहत भुगतान

---

<sup>9</sup> दिनांक 20 जनवरी 2014 के परिपत्र द्वारा

किए गए चूकपूर्ण देयों के संदर्भ में सेनवैट क्रेडिट लेने में समर्थ बनाया। इस प्रकार, बोर्ड का स्पष्टीकरण उन चूककर्ताओं जिनको घोषित देय कर के समर्थन में कोई समर्थित दस्तावेज मांगे बिना पहले ही प्रतिरक्षा लाभ दिया गया था, को क्रेडिट के तरीके से दोगुने लाभ स्वीकृत करे राजस्व के लिए हानिकारक साबित हुआ।

जब हमने उस विषय में बताया (अप्रैल 2016) तो मंत्रालय ने कहा (जून 2016) कि इस बिन्दु को आगे अनुपालन के लिए दर्ज किया गया था।

### अध्याय 3 : वीसीईएस लागू करने के लिए तंत्र का अनुपालन

हमने वीसीईएस के क्रियान्वयन को मॉनीटर करने के लिए विभाग द्वारा युक्ति तंत्र के अनुपालन की जांच की तथा अन्तिम अदायगी प्रमाणपत्र जारी करने के लिए घोषणाकर्ता के पंजीकरण की शुरुआत से विभिन्न स्तरों में निर्धारित प्रावधानों का अनुपालन पाया।

#### 3.1 घोषणाकर्ता के पंजीकरण का सत्यापन

वीसीईएस नियमावली, 2013 के नियम 3 के अनुसार कोई भी व्यक्ति जो योजना के तहत घोषणा करने की इच्छा व्यक्त करता है यदि वह पंजीकृत न हो तो वह घोषणा प्रस्तुत करने से पूर्व सेवा कर नियमावली, 1994 के नियम 4 के अन्तर्गत पंजीकरण प्राप्त करेगा।

सेवा कर नियमावली, 1994 के नियम 4(1) के अनुसार सेवा कर का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी प्रत्येक व्यक्ति को उस तिथि जिस पर संशोधित रूप में वित्त अधिनियम 1994 की धारा 66बी के तहत सेवा कर देयता प्रकट होती है, से 30 दिनों के अन्दर पंजीकरण के लिए केन्द्रीय उत्पाद शुल्क के संबंधित अधीक्षक को एक आवेदन करना होगा।

35 चयनित कमिश्नरियों से वीसीईएस घोषणा प्रस्तुत करते समय घोषणाकर्ता के पंजीकरण की स्थिति मांगी गई। केवल 14 कमिश्नरियों द्वारा सूचना प्रस्तुत की गई। इस सूचना का विश्लेषण करने पर निम्नलिखित आपत्तियां की गई:-

नौ कमिश्नरियों में 17 मामलों में, ₹ 18.27 करोड़ की कर देयता सहित यद्यपि घोषणाकर्ता को घोषणा करने की तिथि तक विभाग में पंजीकृत किया जाना था तथापि सेवाएं जो घोषित की गई थी, को नियम 4(5ए)<sup>10</sup> द्वारा अनुबंधित रूप में पंजीकरण प्रमाणपत्रों में सम्मिलित नहीं पाया गया था।

---

<sup>10</sup> नियम 4(5ए) अनुबंधित करता है कि जहां पर पंजीकरण (एसटी-1 में) प्राप्त करते समय एक निर्धारित द्वारा प्रस्तुत किसी सूचना या विवरण में कोई परिवर्तन हो अथवा यदि वह कोई अतिरिक्त सूचना या विवरण प्रस्तुत करने पर विचार करे तो ऐसे परिवर्तन या सूचना या विवरण को ऐसे परिवर्तन के तीस दिनों की अवधि के अन्दर केन्द्रीय उत्पाद शुल्क के क्षेत्राधिकार एसी/डीसी को निर्धारित द्वारा लिखित रूप में सूचित किया जाएगा।

जब हमने इस विषय में बताया (अक्टूबर 2015 तथा जनवरी 2016 के बीच) तब मंत्रालय ने तीन मामलों में आपत्ति को स्वीकार किया (मई 2016)। शेष 13 मामलों में इसने बताया कि पंजीकरण में वर्णित सेवाओं के समावेशन न होने ने तकनीकी चूको का होना दर्शाया तथा इसमें कोई राजस्व निहितार्थ नहीं था। शेष एक मामले में उत्तर प्रतीक्षित था।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि योजना के उद्देश्यों में से एक कर आधार को विस्तृत करना था। निर्दिष्ट सेवा के तहत घोषणाकर्ता का पंजीकरण घोषणाकर्ता की ओर से पश्च वीसीईएस अनुपालन की मॉनीटरिंग को सक्षम बनाएगा। इसके अलावा, घोषणाकर्ता द्वारा सेवा के नाम के गलत वर्णन करने के परिणामस्वरूप सम्पूर्ण सेवाओं के गलत सेवा कर संग्रहणों का वर्णन होगा।

कुछ निदर्शी मामलो को नीचे दर्शाया गया है:-

**3.1.1 मुम्बई-VI एसटी कमिश्नरियों में एक निर्धारिती ने दिसम्बर 2010 से मार्च 2012 तक की समयावधि के लिए कॉम्प्लेक्स सेवा के निर्माण के प्रति ₹ 3.76 करोड़ की कर देयता घोषित की थी (नवम्बर 2013)। पंजीकरण प्रमाणपत्र (एसटी -2 से) से यह पता चला कि घोषणाकर्ता उस सेवा (अर्थात् कॉम्प्लेक्स के निर्माण) के लिए पंजीकृत नहीं था जिसके प्रति घोषणा की गई थी।**

**3.1.2 मुम्बई-VII एसटी कमिश्नरी में एक निर्धारिती ने अक्टूबर 2007 से दिसम्बर 2012 तक की समयावधि के लिए 4 सेवाओं (अर्थात् व्यवसाय समर्थन सेवाओं; प्रबंधन, अनुरक्षण तथा मरम्मत सेवाओं; परामर्शी इंजीनियर की सेवाओं, तथा तेल, खनिज तथा गैस का सर्वेक्षण और अन्वेषण) के संदर्भ में ₹ 2.29 करोड़ की कर देयता की घोषणा की थी (जून 2013)। हमने पाया कि चूककर्ता को केवल दो सेवाओं (परामर्शी इंजीनियर सेवा तथा अचल सम्पत्ति सेवा को किराए पर देने) के लिए पंजीकृत किया गया।**

### 3.2 सत्यापित करना कि क्या घोषित अवधि योजना के तहत परिकल्पित अवधि के अनुरूप थी

वित्त अधिनियम, 2013 के अध्याय VI की धारा 105 के अनुसार, घोषणाकर्ता 1 अक्टूबर 2007 से 31 दिसम्बर 2012 तक की समयावधि के लिए कर देयता घोषित कर सकता है।

16 कमिश्नरियों में 61 मामलों में हमने अवलोकन किया कि ₹ 3.61 करोड़ की कर देयता सहित या तो घोषणा अवधि योजना के तहत अनुबंधित अवधि से अधिक थी या इस बात को सुनिश्चित करने के लिए कोई वर्ष वार ब्रेकअप नहीं दिया कि क्या घोषित अवधि अनुबंधित अवधि के अन्दर थी।

जब हमने इस विषय में बताया (अक्टूबर तथा दिसम्बर 2015 के बीच) तो मंत्रालय ने 36 मामलों में आपत्तियों को स्वीकार करते हुए कहा (मई 2016) कि उपचारात्मक कार्रवाई पहले ही की जा चुकी थी। शेष 25 मामलों में उत्तर प्रतीक्षित था।

### 3.3 संगणना शीटों में प्रदत्त दर्शाई गई राशियों के भुगतान का सत्यापन

हमने पांच कमिश्नरियों में 19 मामलों में देखा कि घोषणाकर्ता ने ₹ 9.31 करोड़ की राशि जिसका योजना के लागू होने से पूर्व प्रदत्त का दावा किया गया था, को घटाने के पश्चात ₹ 14.66 करोड़ की कर देयता की घोषणा की। हालांकि, रिकॉर्ड में इस बात को सुनिश्चित करने के लिए कोई विवरण नहीं पाया गया कि क्या विभाग ने उक्त तथ्य को सत्यापित किया था अतः लेखापरीक्षा घोषणाकर्ता के दावे की सत्यता की जांच नहीं कर सका।

जब हमने इस विषय में बताया (अक्टूबर तथा दिसम्बर 2015 के बीच) तब मंत्रालय ने कहा (मई/जून 2016) कि 15 मामलों में घोषणाकर्ता विवरणों को सत्यापित किया गया था। शेष चार मामलों में उत्तर प्रतीक्षित था (जून 2016)।

### 3.4 धारा 106 के परन्तुक की शर्तों में योग्यता मापदंड की जांच

वित्त अधिनियम, 2013 की धारा 106(1) तथा (2) ने उन घोषणाकर्ताओं जिनके प्रति कोई नोटिस लम्बित नहीं था या जांच /पूछताछ /लेखापरीक्षा आरम्भ की गई थी तथा वह 1 मार्च 2013 से लम्बित हैं, के लिए वीसीईएस के तहत लाभों को सीमित किया। बोर्ड ने स्पष्ट किया (अगस्त 2013) कि पर्याप्त कारण होने पर डीए कारणों को दर्शाने वाली घोषणा प्रस्तुत करने की तिथि से 30 दिनों के अन्दर घोषणा को अस्वीकृत करने के आशय की सूचना दे सकता है तथा वह सूचना घोषणाकर्ता को किसी आदेश के पारित होने से पूर्व सुनवाई का एक अवसर प्रदान करेगी।

हमने 20 कमिशनरियों में 444 मामलों में ₹ 85.97 करोड़ की कर देयता सहित निम्नलिखित प्रकार की कमियां देखी:-

- क) अयोग्य मामलों की अस्वीकृति के लिए एक माह की अनुबंधित अवधि की समाप्ति के पश्चात भी अपवंचन रोधी विंग/निवारण/डीजीसीईआई से घोषणाकर्ताओं के प्रति लम्बित मामलों की स्थिति का पुष्टिकरण प्राप्त नहीं किया गया।
- ख) वीसीईएस के तहत उनके द्वारा घोषित एक ही अवधि के लिए घोषणाकर्ताओं के प्रति 1 मार्च 2013 तक लम्बित कारण बताओं नोटिस/मूल आदेश (एससीएन/ओआईओ) के मामले थे।
- ग) वीसीईएस लाभ को उन घोषणाकर्ताओं के लिए बढ़ाया गया था जिनके प्रति सीईआरए ने पहले ही आपत्तियां की थी तथा यह 1 मार्च 2013 से लम्बित था।
- घ) इसमें ऐसे मामले थे जहां अन्तर/अन्तः विभागीय पत्राचार की जांचसूची या विवरण का कोई प्रमाण अभिलेख में उपलब्ध नहीं था।

जब हमने इस विषय में बताया (अक्टूबर 2015 तथा जनवरी 2016 के बीच) तो मंत्रालय ने कहा (जून 2016) कि बोर्ड ने यह सुनिश्चित करने के लिए एससीएन जारी करने हेतु 30 दिनों की अवधि निर्धारित की कि घोषणाकर्ता कम से कम अपनी घोषणा के अन्तिम परिणाम से अवगत था।



मंत्रालय का उत्तर अन्य अनुभागों से सूचना की प्राप्ति न होने, अनुचित लाभों के विस्तार तथा सत्यापन के संबंध में जांचसूची अथवा पत्राचार के प्रमाण की अनुपलब्धता के संदर्भ में हमारी लेखापरीक्षा आपत्तियों पर मौन था।

कुछ निदर्शी मामले नीचे दिए गए हैं:-

**3.4.1** सीईआरए ने 2010-11 की अवधि के लिए वैज्ञानिक या तकनीकी परामर्श सेवा वर्ग के तहत ₹ 26.21 लाख के सेवा कर के उद्ग्रहण न होने के संदर्भ में मुम्बई - VII एसटी कमिश्नरी में एक निर्धारिती के संबंध में एक आपत्ति की थी (अक्टूबर 2012)। मामला 2015 की भारत के सीएजी की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 4 (सेवा कर) के (परिशिष्ट -II) की क्रम संख्या 7 में प्रदर्शित हुआ तथा यह तथ्य अक्टूबर 2012<sup>11</sup> से कमिश्नरी के नोटिस में था कि इस पर सीएजी के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में समावेशन हेतु विचार किया जा रहा था। इसी निर्धारिती ने अक्टूबर 2010 से दिसम्बर 2012 की समयावधि के लिए वैज्ञानिक या तकनीकी परामर्श सहित विभिन्न सेवा श्रेणियों के अन्तर्गत ₹ 2.10 करोड़ की राशि की कर देयता घोषित की थी (जून 2013)। लागू ब्याज के अलावा ₹ 1.76 करोड़ की राशि के लिए एक एससीएन भी जारी किया गया था (अक्टूबर 2013)।

निर्धारिती ने ब्याज सहित मांगी गई सेवा कर राशि का भुगतान किया (जून/जुलाई 2013)। हमने अवलोकन किया कि एससीएन में कवर किए गए 2011-12 से संबंधित वैज्ञानिक तथा परामर्श सेवाओं तथा अन्य सेवाओं के संदर्भ में ₹ 1.50 करोड़ की सेवा कर देयता घोषित कर देयता (₹ 2.10 करोड़) में सम्मिलित थी। विभाग ने ₹ 1.11 करोड़ की शेष राशि के लिए योजना के लाभो को स्वीकृत करने वाले ईए 2000 द्वारा की गई लेखापरीक्षा आपत्तियों (अक्टूबर 2012 तथा मार्च 2013 के बीच) के आधार पर ₹ 38.86 लाख की राशि के लिए घोषणा को आंशिक रूप से अस्वीकृत किया। वीसीईएस-3 को ₹ 1.72 करोड़ के लिए जारी किया गया (जून 2014)। इसके अलावा, यह भी पाया गया कि वीसीईएस के अन्तर्गत उक्त एससीएन के साथ-साथ कर देयता का अनुपालन करते हुए सेवा कर के भुगतान के समर्थन में एक ही चलान प्रस्तुत किया गया था (₹ 1.46 करोड़ हेतु)।

<sup>11</sup> जारी किए गए तथ्यों के विवरण (एसओएफ) देखें

जब हमने इस विषय में बताया (नवम्बर 2015) तब मंत्रालय ने कहा (मई 2016) कि ओआईओ पारित करते समय पदनामित प्राधिकारी ने बोर्ड के दिनांक 25 नवम्बर 2013 के परिपत्र के मद्देनजर मामले तथा ईए 2000 द्वारा लेखापरीक्षा आपत्ति में उठाए गए मामले की जांच की।

मंत्रालय का उत्तर दिनांक 8 अगस्त 2013 के बोर्ड के परिपत्र में इस अनुबंधन के संदर्भ में स्वीकार्य नहीं था कि घोषणाकर्ता उस मामले के संबंध में 'कर देयताओ' की घोषणा कर सकता है जो लेखापरीक्षा पैरा का भाग नहीं था। वैज्ञानिक या तकनीकी परामर्श सेवा वर्ग के तहत 2010-11 की समयावधि हेतु सेवा कर के उद्ग्रहण न होने को अक्टूबर 2012 में सीईआरए द्वारा उठाया गया तथा विभाग द्वारा स्वीकार किया गया (अक्टूबर 2013) तथा इसीलिए आवेदन अस्वीकृति के योग्य था।

**3.4.2** कोच्चि कमिश्नरी में एक निर्धारिती ने अप्रैल 2011 से सितम्बर 2012 तक की समयावधि के लिए ब्रॉडकास्टिंग सेवा के प्रति ₹ 1.76 करोड़ की कर देयता घोषित की (दिसम्बर 2013)। हमने देखा कि सेवा कर डिविजन, कोच्चि ने मार्च 2011 में जांच प्रारम्भ की तथा मार्च 2012 में निर्धारिती को सम्मन जारी किए तथा यह 1 मार्च 2013 से लम्बित था। इसके अलावा, अक्टूबर 2009 से जुलाई 2011 तक की समयावधि के लिए इसी मामले पर आन्तरिक लेखापरीक्षा आपत्ति 1 मार्च 2013 से लम्बित थी। अतः निर्धारिती द्वारा की गई घोषणा वीसीईएस के तहत लाभ के लिए अयोग्य थी। हालांकि वीसीईएस-3 जारी किया गया था (जनवरी 2015)।

जब इस ओर ध्यान दिलाया (नवम्बर 2015), मंत्रालय ने कहा (मई 2016) कि आंतरिक लेखापरीक्षा आपत्ति के अनुसरण में एससीएन अक्टूबर 2013 में जारी किया गया था, 1 मार्च 2013 तक कोई एससीएन लंबित नहीं था और लेखापरीक्षा आपत्ति को लंबित नहीं समझा जाए क्योंकि एससीएन जारी किया जा चुका था।

मंत्रालय के उत्तर ने स्पष्ट किया कि उक्त मामले पर उठाये गये आंतरिक लेखापरीक्षा आपत्तियां 1 मार्च 2013 तक लंबित थीं और एससीएन अक्टूबर 2013 में जारी किया गया था।

**3.4.3** बेंगलुरु-एसटी कमिश्नरी में एक निर्धारिती ने अक्टूबर 2007 से दिसम्बर 2012 की अवधि को कवर करते हुए बैंकिंग और अन्य वित्तीय सेवा के प्रति ₹ 1.34 करोड़ के कर देय (दिसम्बर 2013) की घोषणा की। हमने देखा कि पांच एससीएन 2008 से 2012 तक जारी किये गये और वीसीईएस के अंतर्गत की गई घोषणा के अनुसार उक्त सेवाओं के लिए 1 जून 2007 से 31 मार्च 2012 की अवधि का कवर करते हुए ₹ 1.82 करोड़ की सेवा कर की मांग की पुष्टि करते हुए घोषणाकर्ता के प्रति एक ओआईओ पास किया गया। (जनवरी 2014)। चूँकि 1 मार्च 2013 तक एससीएन लंबित थे, घोषणा को रद्द किया जाना चाहिए था।

जब हमने इस ओर ध्यान दिलाया (दिसम्बर 2015), मंत्रालय ने कहा (मई 2016) कि जैसा कि संबंधित कमिश्नरी ने सूचना दी थी, वीसीईएस आवेदन रद्द योग्य था।

**3.4.4** पटना कमिश्नरी में एक निर्धारिती ने ₹ 97.16 लाख के कर देय की घोषणा (दिसम्बर 2013) की। हमने देखा कि 2 जुलाई 2012 को डीजीसीइआई, हैदराबाद द्वारा घोषणाकर्ता के प्रति सम्मन जारी किये गये थे और 1 मार्च 2013 से पहले एक जांच भी की गई थी। घोषणाकर्ता योग्य नहीं था और डीए द्वारा की गई घोषणा का रद्द की जानी थी। परंतु ऐसा नहीं किया गया था। संयुक्त कमिश्नर (सेवा कर), केंद्रीय उत्पाद शुल्क और सेवा कर मुख्यालय, पटना ने वीसीईएस फाइल में अवलोकन किया (मार्च 2015) कि निर्धारिती द्वारा की गई घोषणा को रद्द किया जाना चाहिए और इस मामले में वीसीईएस-3 को जारी किया जाना उचित नहीं था।

जब हमने इस ओर ध्यान दिलाया (जनवरी 2016) मंत्रालय ने कहा (मई 2016) कि चूँकि वीसीईएस-3 लंबित एससीएन के कारण निर्धारिती को जारी नहीं किया गया था, फाइल की गई घोषणा को रद्द समझा जाना चाहिए था। परंतु वास्तविक की गई कार्रवाई के विवरण प्रतीक्षित थे।

**3.4.5** रायपुर कमिश्नरी में एक निर्धारिती ने अप्रैल 2010 से दिसम्बर 2012 की अवधि हेतु श्रम बल भर्ती और आपूर्ति सेवा और स्थापना और आरंभ करने की सेवाओं के प्रति ₹ 25.25 लाख के कर देय की घोषणा (दिसम्बर 2013) की। हमने देखा कि सेरा ने अवलोकन (मार्च 2012) किया कि घोषणाकर्ता ने

एक निर्धारिती से सेवा कर प्रभारित नहीं किया था यद्यपि निर्धारिती ने 2009-10 और 2010-11 के दौरान “श्रम बल आपूर्ति और भर्ती एजेंसी” सेवा प्रदान की थी। चूँकि 1 मार्च 2013 तक लेखापरीक्षा अवलोकन लंबित थे, वीसीईएस के अंतर्गत घोषणाकर्ता योग्य नहीं था।

जब हमने इस ओर ध्यान दिलाया (नवम्बर 2015), विभाग ने कहा (नवम्बर 2015) कि घोषणाएं नियमित रूप से रद्द नहीं की गई थी, यद्यपि, सूचना/दस्तावेज घोषणाकर्ता से अधिग्रहित की गई थी। परंतु अपने उत्तर में मंत्रालय ने कहा (मई 2016) कि निर्धारिती द्वारा वीसीईएस के अंतर्गत कोई घोषणा फाइल नहीं की गई।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं क्योंकि वीसीईएस आवेदन प्राप्त हुआ था और एसटी रेंज, रायपुर (अक्टूबर 2013) के रेंज अधिकारी ने आवेदन पर अपनी टिप्पणी दी। विभाग द्वारा की गई पहल का अंतिम परिणाम प्रतीक्षित था।

**3.4.6** लखनऊ कमिश्नरी में एक निर्धारिती ने अप्रैल 2011 से दिसम्बर 2012 की अवधि हेतु सुरक्षा सेवा के प्रति ₹ 1.55 करोड़ के कर देय की घोषणा की (दिसम्बर 2013), अंतिम किस्त अदा की (फरवरी 2014) और इसी प्रकार, वीसीईएस-3 जारी किया (अप्रैल 2014)। हमने अवलोकन किया कि आंतरिक लेखापरीक्षा विंग ने उक्त मामले पर 2008-09 से 2010-11 की अवधि हेतु ₹ 61.70 लाख के सेवा कर के कम भुगतान के संबंध में आपत्ति दर्शाई।

जब हमने इस ओर ध्यान दिलाया (दिसम्बर 2015), मंत्रालय ने कहा (मई 2016) कि उक्त मामले पर आंतरिक लेखापरीक्षा पैरा 2008-09 से 2010-11 की अवधि से संबंधित था जबकि घोषणाकर्ता ने अप्रैल 2011 से दिसम्बर 2012 की अवधि हेतु वीसीईएस घोषणा फाइल की।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा उठाई गई लेखापरीक्षा आपत्ति लंबित है और इस प्रकार वीसीईएस के अनुप्रयोग की स्वीकृति गलत है।

इसके अतिरिक्त मंत्रालय ने दिनांक 25 नवम्बर 2013 के बोर्ड के परिपत्र की बिंदु सं.4 का उद्धरण लिया (जून 2016) जो 10 मई 2013 से प्रभावी होने वाली योजना की तिथि के बाद निर्धारिती द्वारा कर देय से संबंधित है।

मंत्रालय का उत्तर लेखापरीक्षा आपत्ति के लिए प्रासंगिक नहीं है।

**3.4.7** 99 मामलों में, ₹ 16.53 करोड़ के कर देय सहित भुवनेश्वर-1 कमिश्नरी में रैंज अधीक्षकों से योग्यता नियंत्रण अपनाने की सत्यापन रिपोर्ट रिकॉर्ड में नहीं रखी गई थी।

जब हमने इस ओर ध्यान दिलाया (नवम्बर 2015), रैंज अधिकारी से योग्यता नियंत्रणों के 99 मामलों में से, जो रिकॉर्ड में थे, केवल 11 मामलों को मंत्रालय ने स्वीकार करते हुए (मई 2016) विभाग की पुनः संरचना को शेष 88 मामलों के रिकॉर्डों के न मिलने का कारण बताया। इन 88 मामलों पर अंतिम उत्तर प्रतीक्षित था।

### **3.5 धारा 111 के निबंधन में कार्रवाई आरंभ न करना**

वित्त अधिनियम, 2013 के अध्याय VI की धारा 111(1) और 111(2) कमिश्नर को घोषणा की तिथि से एक वर्ष के अंदर मूल रूप से गलत पाई जाने वाली घोषणाओं के संबंध में घोषणाकर्ता को नोटिस देने के लिए समर्थ बनाती है।

**3.5.1** हमने देखा कि ₹ 9.46 करोड़ के कर देय सहित आठ कमिश्नरियों में 15 मामलों में यद्यपि यह विश्वास करने के काफी कारण थे कि की गई घोषणाएं गलत थी; विभाग द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई।

जब हमने इस ओर ध्यान दिलाया (अक्टूबर 2015 से जनवरी 2016 के बीच) नौ मामलों में मंत्रालय ने कहा (मई/जून 2016) वीसीईएस योजना दिसम्बर 2013 के बोर्ड परिपत्र के अनुसार अंकगणितीय सटीकता की जांच करने के लिए केवल डीए को अनुमति दी गई। केवल एक मामले में, मंत्रालय ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया। शेष पांच मामलों में उत्तर अब भी प्रतीक्षित है।

ऐसा एक निदर्शी मामला नीचे दर्शाया गया है:-

चेन्नै-11 एसटी कमिश्नरी में, एक निर्धारिती ने अक्टूबर 2007 से दिसम्बर 2012 की अवधि हेतु व्यापार पूरक सेवा (सक्रियण कमीशन) के प्रति ₹ 1.92 करोड़ के कर देय की घोषणा की (दिसम्बर 2013)। हमने देखा कि 31 मार्च 2009 को समाप्त वर्ष हेतु निर्धारिती ₹ 3.98 करोड़ की लेन-देन मूल्य पर सेवा कर का आकलन किया जबकि लाभ और हानि खाते के

अनुसार ₹ 5.40 करोड़ के व्यापार सहायक सेवाओं और अन्य सेवाओं पर निर्धारिती ने सेवा आय अर्जित की थी। इस प्रकार, यह विश्वास करने का कारण है कि घोषणा मूल रूप से गलत थी।

जब हमने इस ओर ध्यान दिलाया (नवम्बर 2015), मंत्रालय ने कहा (मई 2016) कि वीसीईएस से संबंधित बोर्ड के परिपत्र के अनुसार घोषणा की सटीकता के सत्यापन द्वारा उपयुक्त का ध्यान रखा गया था। इसके अतिरिक्त, यह कहा गया कि घोषणाओं की योग्यता की जांच के लिए सभी मंडलों को घोषणाएं भेजी गई थी और केवल मंजूरी प्राप्त होने के बाद ही, घोषणाओं पर कार्रवाई की गई थी।

लेन-देन मूल्य पर सेवा कर के गलत गणना के संबंध में मंत्रालय का अंतिम उत्तर प्रतीक्षित था (जून 2016)।

**3.5.2** गुंटर और हैदराबाद एसटी कमिश्नरी में, हमने पाया कि सेवा श्रेणी “आवासीय भवनों के निर्माण” के अंतर्गत 45 घोषणाकर्ताओं ने काम्पलेक्स सेवा के सृजन के रूप में अपनी सेवा को वर्गीकृत किया और सेवा कर दायित्व का पालन किया। लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि निर्माणकार्य ठेका सेवा के अंतर्गत ये सेवाएं वर्गीकरण योग्य थीं। गलत वर्गीकरण के परिणामस्वरूप ₹ 3.00 करोड़ के सेवा कर की कम उगाही हुई। उपरोक्त सभी मामलों में विभाग ने जनवरी 2014 और जनवरी 2015 के बीच विमुक्ति पत्र जारी किए।

जब हमने इसे बताया (दिसम्बर 2015), मंत्रालय ने कहा (मई 2016) कि कोई विशिष्ट वितरण होने के कारण जिसके लिए कोई विशेष मंती नहीं थी, काम्पलेक्स सेवाओं के सृजन के अंतर्गत गतिविधि सही तरीके से वर्गीकृत योग्य थी। इसके अतिरिक्त यह कहा गया कि यह निर्णय लिया जा चुका था कि केवल ₹ 25 लाख से अधिक राशि की निर्माण कार्य ठेका सेवाओं के अंतर्गत वर्गीकृत करने किये जाने के साथ-साथ सत्यता के संबंध में जांच की जानी थी।

दिनांक 22 मई 2007 के बोर्ड के पत्र के अनुसार मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं था, जिसमें यह कहा गया था कि वैट/विक्रय कर के उद्ग्रहण के उद्देश्य हेतु निर्माणकार्य ठेके के रूप में लिये गये ठेके सेवा कर उद्ग्रहण हेतु निर्माण कार्य ठेकों के रूप में भी माने जाने चाहिए। उपरोक्त 45 मामलों में से 22 मामलों में लेखापरीक्षा ने वैट पंजीकरण पाया। इसलिए ये घोषणाकर्ता निर्माणकार्य ठेका सेवाओं के अंतर्गत वर्गीकरण योग्य थे। इसके बावजूद, केवल

₹ 25 लाख से अधिक वाले मामले की जांच करने के निर्णय के संबंध में प्राधिकारी को जिम्मेदारी नहीं सौंपी गई।

**3.5.3** बेंगलुरु एसटी कमिश्नरी में एक निर्धारिती ने अक्टूबर 2007 से दिसम्बर 2012 की अवधि हेतु ₹ 1.02 करोड़ के कर देय की घोषणा की (अक्टूबर 2013)। केस फाइल से हमें ज्ञात हुआ कि दिनांक 30 अगस्त 2013 के अपने पत्र द्वारा ₹ 5.00 करोड़ की सेवा कर देयता के लिए एडीजीसीईआई, बेंगलुरु क्षेत्रीय इकाई द्वारा एक अपराधिक मामला दर्ज किया। उपरोक्त से यह साबित होता है कि हालांकि धारा 111 के अंतर्गत कार्रवाई करने का कारण था, परंतु विभाग द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

हमने जब इस ओर ध्यान दिलाया (जनवरी 2016), मंत्रालय ने कहा (मई 2016) कि (क) घोषणाकर्ता ने 2007-08 से 2012-13 (दिसम्बर 2012 तक) की अवधि से संबंधित ₹ 2.98 करोड़ के रूप में कुल सेवा कर दर्शाया, जिसमें से ₹ 1.96 करोड़ की एक राशि पहले ही अदा की जा चुकी थी और शेष ₹ 1.02 करोड़ की राशि हेतु वीसीईएस घोषणा फाइल की गई थी, (ख) एडीजीसीईआई ने तुलन पत्र से विगत 5 वर्षों हेतु कर देयता निकाली और जांच में 30 जून 2013 तक की अवधि कवर की गई, और (ग) चूंकि घोषणाकर्ता द्वारा आंकड़ों की गणना की और एडीजीसीईआई तुलनीय अवधि के लिए उचित नहीं थी, घोषणाकर्ता द्वारा फाइल की गई घोषणा वीसीईएस के मानदंडों के अनुसार थी।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि केवल छः महीने की अवधि में अंतर हेतु कर देयता में ₹ 2.02 करोड़ (40 प्रतिशत को दर्शाते हुए) का अंतर था, जिसकी जांच मंत्रालय को करनी चाहिए।

### **3.6 बोर्ड परिपत्र के उल्लंघन में संशोधित घोषणाओं की स्वीकृति**

बोर्ड ने स्पष्ट किया (अगस्त 2013) कि घोषणाकर्ता को उचित रूप से कर देय की घोषणा करनी चाहिए थी। घोषणाकर्ता द्वारा स्वयं गलती की घोषणा करने के मामले में, वह डीए को एप्रोच कर सकता था, जो मामले के सभी तथ्यों को ध्यान में रखने के बाद, घोषणा में किये गये परिवर्तनों को स्वीकृत कर सकता है। बशर्ते कि, 31 दिसम्बर 2013 की घोषणा की फाइलिंग की अंतिम तिथि से पहले घोषणाकर्ता द्वारा संशोधित घोषणा प्रस्तुत की गई हो।

हमने देखा कि विभागीय कार्रवाई उपरोक्त बोर्ड के परिपत्र के उल्लंघन में 31 दिसम्बर 2013 के बाद विभागीय कार्रवाई या संशोधनों के परिणाम घोषणाओं में परिवर्तन के निम्नलिखित मामले हैं:-

**3.6.1** सेलम कमिश्नरी में एक निर्धारिती ने 22 जुलाई 2013 के पत्र में डीजी सीईआई, मद्रुरै क्षेत्रीय इकाई, मद्रुरै द्वारा की गई कार्रवाई के आधार पर प्रस्तुत की गई “खनन सेवाओं” के प्रति ₹ 1.60 करोड़ के कर देय की घोषणा की (जून 2013)। परिणामस्वरूप दिनांक 22 जुलाई 2013 के पत्र में डीए ने कहा कि घोषणाकर्ता उप-ठेकेदारों के रूप में प्रस्तुत की गई खनन सेवाओं के प्रति सेवा कर के लिए उत्तरदायी था, जो घोषणा में जुड़ने से रह गई। उपरोक्त पत्र के आधार पर, डीए द्वारा बताई गई सेवाओं पर देय सेवा कर सहित ₹ 2.33 करोड़ की घोषणा करते हुए घोषणाकर्ता ने 31 दिसम्बर 2013 को संशोधित घोषणा फाइल की। विभाग ने संशोधित घोषणा को स्वीकार किया और वीसीईएस-3 (फरवरी 2015) जारी की जो सही नहीं थी क्योंकि निर्धारिती ने स्वयं घोषणा को संशोधित नहीं किया।

जब हमने इस ओर ध्यान दिलाया (दिसम्बर 2015), मंत्रालय ने कहा (मई 2016) कि क्योंकि निर्धारित तिथि से पहले संशोधित घोषणा फाइल की गई थी, उक्त को वीसीईएस द्वारा क्रमबद्ध रूप से कवर किया जाएगा।

घोषणाकर्ता ने डीजीसीईआई द्वारा कार्रवाई की सूचना के परिणामस्वरूप संशोधित घोषणा फाइल की। मंत्रालय के उत्तर ने लेखापरीक्षा बिंदु को साबित किया क्योंकि उन्होंने स्वयं की गई घोषणा की प्राथमिक स्थिति को ध्यान में नहीं रखा और निर्धारित अंतिम तिथि को ध्यान में रखकर घोषणा के संशोधन की स्वीकृति दी।

**3.6.2** इसी प्रकार दो अन्य मामलों में क्रमशः कोच्चि और चेन्नै-॥ एसटी कमिश्नरी ने डीजीसीईआई द्वारा कार्रवाई के परिवामस्वरूप फाइल की गई घोषणा में संशोधन भी किया। इसलिए यह उचित नहीं था क्योंकि निर्धारितीयों ने स्वयं घोषणाओं का संशोधन नहीं किया।

जब हमने इस ओर ध्यान दिलाया (नवम्बर 2015), मंत्रालय ने कहा (जून 2016) कि जैसे ही निर्धारित तिथि से पहले संशोधित घोषणा फाइल की गई थी, तब ही उस को वीसीईएस द्वारा क्रमबद्ध रूप से कवर किया गया था।



मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि घोषणा का संशोधन नहीं माना जाएगा क्योंकि यह स्वयं किया गया था।

**3.6.3** अहमदाबाद एसटी कमिश्नरी में एक निर्धारिती ने ₹ 51.11 लाख के कर देय की घोषणा की (दिसम्बर 2013)। 11 मार्च 2014 को उक्त को ₹ 20.51 लाख तक संशोधित किया गया। विभाग ने वीसीईएस-3 (अक्टूबर 2014) में जारी किया। चूँकि संशोधित घोषणा 31 दिसम्बर 2013 के बाद घोषणा द्वारा प्रस्तुत की गई थी, विभाग द्वारा की गई कार्रवाई उचित नहीं थी।

इसी प्रकार, अन्य दो मामलों में जयपुर कमिश्नरी में 31 दिसम्बर 2013 के बाद घोषणाएं संशोधित की गईं। यद्यपि, विमुक्ति-पत्र जारी किये गये थे।

जब हमने बताया (दिसम्बर 2015), मंत्रालय ने कहा (मई 2016) कि एक मामले में, घोषणाकर्ता ने डीए निर्देश पर घोषणा संशोधित की और इसलिए स्वयं घोषणा हेतु निर्धारित समय सीमा लागू नहीं थी। सभी मामलों के संबंध में उन्होंने कहा कि क्योंकि विलम्ब प्रकृति रूप से केवल प्रक्रियात्मक है और ऐसे तुच्छ आधार पर आवेदनों को रद्द नहीं किया जाना चाहिए।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि योजना संशोधित घोषणा प्रस्तुत करने के लिए घोषणाकर्ता से अनुरोध करने के लिए संशक्त नहीं थी और यदि उक्त तुच्छ आधार पर उक्त की अननुपालना की जाती है तो आवेदन में परिवर्तन हेतु अंतिम तिथि को निर्धारित करने का कोई औचित्य नहीं था।

### **3.7 प्रथम किश्त के भुगतान की मॉनीटरिंग**

वित्त अधिनियम, 2013 की धारा 107(3) के अनुसार, वीसीईएस की शर्तों में से एक यह है कि घोषणाकर्ता 31 दिसम्बर 2013 तक या पूर्व योजना के अंतर्गत घोषित कर देय के कम से कम 50 प्रतिशत के बराबर की राशि अदा करेगा। इसलिए, यदि घोषणाकर्ता 31 दिसम्बर 2013 तक कर देय का कम से कम 50 प्रतिशत अदा करने में असफल रहता है, वह योजना के लाभ नहीं उठा सकेगा। 31 दिसम्बर 2014 तक घोषणाकर्ता द्वारा कर अदा न करने के मामलों में, वित्त अधिनियम, 1994 की धारा 87 के अंतर्गत कार्रवाई की जाएगी। इसके अतिरिक्त, ऐसे भुगतान नकद में किये जाने चाहिए, और सेनवैट क्रेडिट में समायोजित न किये जाये।

हमने 11 कमिश्नरियों में ₹ 19.47 करोड़ के कर देय के 116 मामले देखे, घोषणाकर्ताओं ने 31 दिसम्बर 2013 की निर्धारित तिथि के अंदर पहली किस्त अर्थात् घोषित राशि का 50 प्रतिशत अदा नहीं किया था। इसलिए उपरोक्त सभी मामले वीसीईएस के अंतर्गत विचारणीय नहीं थे।

जब हमने यह बताया (दिसम्बर 2015) मंत्रालय ने 41 मामलों में आपत्तियां (मई 2016) स्वीकार की। नौ मामलों में इसने कहा कि धारा 110 के अनुसार, घोषणाकर्ता को धारा 87 के अंतर्गत ब्याज सहित आंशिक भुगतान करना था, इसलिए धारा 110 उन परिस्थितियों से निपटती है जहां घोषणाकर्ता निर्धारित सीमा में उसके द्वारा की गई घोषणा के अनुसार या तो पूर्ण या आंशिक रूप से कर देय के भुगतान में असफल रहा हो। 49 मामलों में यह बताया गया था कि ऐसे सभी मामलों में जहां कर देय के शेष 50 प्रतिशत के भुगतान के सबूत घोषणाकर्ताओं द्वारा प्रस्तुत नहीं किये गये थे, उनके विवरण प्राप्त करने के लिए पत्र जारी किये गये थे। शेष 17 मामलों में उत्तर अभी भी प्रतीक्षित हैं।

मंत्रालय का उत्तर तर्क पूर्ण नहीं था क्योंकि इस प्रकार निर्धारित अवधि में प्रथम किस्त ने भुगतान न किये जाने के संबंध में ये लेखापरीक्षा आपत्ति वीसीईएस हेतु घोषणाओं का अयोग्य बना देती है।

कुछ निदर्शी मामले इस प्रकार हैं:-

**3.7.1** मुंबई-VII एसटी कमिश्नरी में एक निर्धारिती ने अप्रैल 2010 से दिसम्बर 2012 अवधि के लिए निर्माण कार्य ठेका सेवा के प्रति ₹ 85.43 लाख का कर देय घोषित किया (दिसम्बर 2013)। हमने देखा कि निर्धारिती ने 21 जनवरी 2014 और 8 मार्च 2014 तक दो किस्तों में ₹ 43.25 लाख की राशि अदा की परंतु 31 दिसम्बर 2013 तक पहली किस्त के लिए ₹ 42.72 लाख का भुगतान नहीं किया गया था। इसके बावजूद, वीसीईएस के अंतर्गत निर्धारिती को अनुमत न करते हुए विभाग द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई।

**3.7.2** जालंधर कमिश्नरी में एक निर्धारिती ने अप्रैल 2008 से दिसम्बर 2012 की अवधि हेतु अचल संपत्ति सेवा के किराये के प्रति ₹ 75.98 लाख के कर देय घोषित किया (दिसम्बर 2013)। हमने देखा कि ₹ 37.99 लाख देय

राशि के प्रति 50 प्रतिशत के प्रति निर्धारिती ने 31 दिसम्बर 2013 तक केवल ₹ 21.30 लाख की राशि का भुगतान किया। यद्यपि, वीसीईएस के अंतर्गत अनुमति प्रदान न करते हुए विभाग ने कोई कार्रवाई नहीं की।

जब हमने यह बताया (दिसम्बर 2015) कि मंत्रालय ने यह कहा कि धारा 87 के अंतर्गत एक अधिसूचना निर्धारिती को जारी की गई थी।

**3.7.3** वड़ोदरा-कमिश्नरी में एक निर्धारिती ने जनवरी 2012 से दिसम्बर 2012 की अवधि हेतु ₹ 23.52 लाख के कर देय की घोषणा की (सितम्बर 2013)। 31 दिसम्बर 2013 तक पहली किस्त के रूप में घोषणाकर्ता को ₹ 11.76 लाख अदा करने थे। यद्यपि 31 दिसम्बर 2013 तक केवल ₹ 4.63 लाख अदा किये गये थे। डीए ने दावे के रद्द करने का प्रस्ताव पास करते हुए घोषणाकर्ता को एससीएन जारी किया (मार्च 2014)। घोषणाकर्ता ने दर्शाया कि (मार्च 2014) कि गंभीर वित्तीय संकट के कारण, वह 31 दिसम्बर 2013 तक 50 प्रतिशत कर देय अदा नहीं कर सका। इसके अतिरिक्त, घोषणाकर्ता ने कहा कि यदि 31 दिसम्बर 2013 तक पहले 50 प्रतिशत कर देय अदा नहीं किया गया था, उक्त को 30 जून 2014 तक ब्याज सहित अदा किया जा सका और जनवरी 2012 (अर्थात्) वास्तविक देय तिथि) से सारे कर देय पर ₹ 6.48 लाख का ब्याज अदा किया। यद्यपि दावा रद्द किया जाना था, किये गये एससीएन को तर्कसंगतता के बिना ही घोषणाकर्ता के प्रस्तुतीकरण के आधार पर घोषणाकर्ता को वीसीईएस-3 डीए जारी (जुलाई 2015) किये।

जब हमने बताया (नवम्बर 2015) मंत्रालय ने कहा (मई 2016) कि धारा 110 के अनुसार, घोषणाकर्ता धारा 87 के अंतर्गत ब्याज सहित आंशिक भुगतान अदा करने के लिए उत्तरदायी था, क्योंकि धारा 110 निर्धारित सीमा में घोषणाकर्ता द्वारा की गई घोषणा के रूप में पूर्णतः या आंशिक रूप से घोषणाकर्ता कर देय के भुगतान न करने की परिस्थितियों से निपटती है।

इस संबंध में, गुजरात उच्च न्यायालय निर्णय<sup>12</sup> की ओर मंत्रालय का ध्यान आकृष्ट किया जाता है जहाँ पर यह कहा गया था कि यदि धारा 110 के तहत ब्याज प्रभारित करने के बाद करों में कमी को स्वीकार किया जा सकता

---

<sup>12</sup> अहमदाबाद में गुजरात उच्च न्यायालय में रामीला बेन भारती भाई पटेल बनाम भारत संघ तथा अन्य {2014 (35) एस.टी.आर. 695 (गुजरात)}

था तो धारा 107 की उपधारा (4) के तहत शेष करों को जमा करने के लिए समय बढ़ाने के लिए विशेष प्रावधान बनाने की कोई आवश्यकता नहीं थी। आगे यह कहा गया था कि धारा 110 ब्याज के साथ करों की अनिवार्य वसूली और धारा 107 की उप धाराओं (3) और (4) योजना के अनुसार एक उद्घोषक द्वारा स्वैच्छिक कर जमा करने से संबंधित है और यह दोनों पृथक क्षेत्रों में परिचालित होती है। इस प्रकार, जैसा कि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किया गया था वीसीईएस घोषणा अस्वीकृति के लिए उत्तरदायी था।

मंत्रालय ने आगे कहा (जून 2016) कि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किया गया यह मामला सामान्य नहीं था बल्कि केवल कुछ कमिश्नरियों के लिए विशिष्ट था जो जहाँ परिशोधन उपाय पहले की किए गए थे।

### 3.8 दूसरी किश्त के भुगतान की मॉनीटरिंग

धारा 107 अनुबंध करती है कि घोषित देय कर राशि के कम से कम 50 प्रतिशत की पहली किश्त के भुगतान के बाद बची हुई देय राशि का भुगतान 31 जून 2014 से पहले उद्घोषक द्वारा किया जाना चाहिए। उद्घोषक जो कि 31 जून 2014 से पहले शेष राशि का भुगतान करने में असफल रहे को ब्याज के साथ 31 दिसम्बर 2014 तक भुगतान करने का विकल्प दिया गया था। वित्त अधिनियम 2013 की धारा 108 के प्रावधानों के तहत उन्मक्ति केवल ऐसे उद्घोषकों तक विस्तृत होगी जो कि वित्त अधिनियम 2013 की धारा 107 के प्रावधानों के अनुसार घोषित शेष देय कर का भुगतान करेंगे।

हमने 10 कमिश्नरियों के 53 मामलों में देखा, ₹ 1.49 करोड़ के देय सम्पूर्ण/कर का भाग/ब्याज निहित का 31 दिसम्बर 2014 तक भुगतान नहीं किया गया था। तथापि उपरोक्त सभी उद्घोषक वीसीईएस के लिए योग्य नहीं थे।

जब हमने इस पर ध्यान दिलाया (अक्टूबर 2015 और जनवरी 2016 के बीच) मंत्रालय ने तीन मामलों में अवलोकन (मई 2016) को स्वीकार किया। 17 मामलों में यह कहा गया था कि उद्घोषकों ने बाद में ब्याज के साथ कर देय राशि का भुगतान किया था और योजना के तहत घोषित कर देय राशि पर जुर्माना पुनः प्राप्य नहीं था या उत्तर जुर्माने की उगाही पर मौन था। मंत्रालय के इस स्टैंड को स्वीकृत नहीं किया जा सकता था क्योंकि धारा 108

उद्घोषक को जर्माने से और अन्य कानूनी कार्यवाहियों से उन्मुक्ति केवल 30 जून 2014 तक देय कर के भुगतान 31 दिसम्बर 2014 तक ब्याज के साथ शेष देय कर के भुगतान पर ही व्यवस्था करती है।

15 मामलों में, मंत्रालय ने कहा कि धारा 87 के तहत कार्रवाई प्रारंभ की गई थी और प्रगति पर थी और 18 मामलों में उत्तर अपेक्षित था।

एक दृष्टांतदर्शक मामला नीचे दिया गया है:-

**3.8.1** लखनऊ कमिश्नरी में एक निर्धारिती ने अप्रैल 2012 से दिसम्बर 2012 तक की अवधि के लिए ₹ 60.89 लाख के देय कर घोषित किए थे और नियत तिथि के भीतर ₹ 30.45 लाख की पहली किश्त जमा की गई थी (दिसम्बर 2013)। निर्धारिती ने 7 जुलाई 2015 तक ही ₹ 30.44 लाख की शेष राशि जमा की थी जो कि निर्धारित नियत तिथि के बाद थी। तथापि, वीसीईएस योजना के तहत निर्धारिती के घोषणा-पत्र को अस्वीकृत किया जाना चाहिए था और ब्याज के साथ सम्पूर्ण राशि की वसूली करनी चाहिए थी।

जब हमने इसे इंगित किया (अक्टूबर 2015), मंत्रालय ने टिप्पणी को स्वीकार किया (मई 2016)।

**3.8.2** हमने 18 कमिश्नरियों में 441 मामलों में देखा जिन्होंने ₹ 60.68 करोड़ के देय कर को घोषित किया, पूर्ण रूप से या भाग में देय राशियों की दूसरी किश्त का भुगतान नहीं किया, फलस्वरूप स्वयं को योजना के तहत दोषी बनाया। वित्त अधिनियम, 1994 उक्त की धारा 87 के तहत ब्याज और जुर्माने के साथ देय राशि की वसूली के लिए विभाग ने कार्रवाई प्रारंभ नहीं की थी।

जब हमने इसे इंगित किया (अक्टूबर 2015 और जनवरी 2016 के बीच) मंत्रालय ने 438 मामलों में अवलोकन को स्वीकार करते हुए कहा (मई 2016) की दोषियों के खिलाफ उपचारात्मक कार्यवाही की गई थी। तीन मामलों में उत्तर अपेक्षित था।

धारा 108 के साथ धारा 110 का पठन यह सुझाव देता है कि धारा 108 के प्रावधानों के उल्लंघन के मामले में उद्घोषकों को ब्याज और जुर्माने से उन्मुक्ति नहीं दी जा सकती। तथापि धारा 110 ने इसके देय होने की तिथि से आरोप्य ब्याज और जुर्माने की राशि की वसूली के लिए कोई तंत्र निर्धारित

नहीं किया था। वित्त अधिनियम, 1994 की धारा 87 जो कि समय-समय पर संशोधित हुई है बकाया की वसूली के लिए तंत्र को अनुबंध करती है। वीसीईएस के तहत दोषियों के मामलों में, घोषित देय कर किंतु भुगतान नहीं किए गए को केवल बकाया समझा जा सकता है किंतु ब्याज और जुर्माने को नहीं क्योंकि यह अधिनियम के संबंधित प्रावधानों के अनुसार अभियाचित और सुनिश्चित नहीं है।

वित्त अधिनियम, 1994 की धारा 87 केन्द्रीय उत्पाद शुल्क अधिकारी को सेवा कर प्रावधानों के तहत किसी भी देय राशि की वसूली के लिए बहुत शक्तियाँ प्रदान करता है। आगे, क्योंकि दोषी योजना के तहत उन्मुक्ति के लिए अब योग्य नहीं है; अन्य प्रावधानों जैसे कि धारा 73, 73ए, 73सी का भी ब्याज और जुर्माने के साथ चूक की राशियों की वसूली के लिए उपयोग किया जा सकता है। जो कि है, योजना के प्रावधानों के अनुपालन में निर्धारिती की ओर से असफलता स्वतः ही वित्त अधिनियम 1994 के वर्तमान प्रावधानों का उपयोग करेगा, जो कि स्थायी प्रवृत्ति के है।

---

*लेखापरीक्षा ने देखा कि देय सेवा कर को पूरा करने के लिए व्यापक शक्तियों क बावजूद पैरा सं. 3.7 और 3.8 में उल्लेखित उपरोक्त सभी मामलों के संबंध में सामान्य दांडिक प्रावधानों के तहत विभाग ने कोई कार्रवाई नहीं की, जहाँ उद्घोषकों ने ब्याज और जुर्माने से उन्मुक्ति की सुविधाओं का लाभ उठाने के लिए योजना के तहत निर्धारित शर्तों का अनुपालन नहीं किया था।*

---

### **3.9 वीसीईएस के तहत माने गए 10 मई 2013 से पहले किए गए भुगतानों का प्रशोधन**

बोर्ड ने स्पष्ट किया (अगस्त 2013) कि वीसीईएस सुविधाओं का लाभ वहाँ नहीं उठाया जा सकता जहाँ एक व्यक्ति ने योजना के अधिसूचित (जो कि है 10 मई 2013) होने से पूर्व देय कर का आंशिक भुगतान किया है और देय कर के शेष भाग के लिए वीसीईएस के तहत घोषणा की थी। ऐसे मामलों में, योजना लागू होने से पूर्व यदि कोई देय करों का भुगतान किया गया है तो

उस पर ब्याज या जुर्माने की कोई भी देयता पर निर्णय वित्त अधिनियम, 1994 के अध्याय V के प्रावधानों के अनुसार दिया जायेगा।

मेसर्स सदगुरु कन्स्ट्रक्शन कम्पनी बनाम यूनियन ऑफ इंडिया के मामलों में गुजरात उच्च न्यायालय ने कहा कि “परिपत्र को रद्द नहीं किया जा सकता और इसलिए 1 मार्च 2013 तक बकाया और 1 मार्च 2013 के बाद भुगतान किए गए कर को वीसीईएस अधिनियम 2013 के अंतर्गत घोषित किया जाना चाहिए भले ही यह योजना 10 मई 2013 को लागू हुई हो।

इस निर्णय की घोषणा के बाद बोर्ड ने भी उनके द्वारा जारी परिपत्र की समीक्षा के लिए कोई कार्रवाई नहीं की है।

हमने 13 कमिश्नरियों में 46 मामलों में देखा, योजना की अधिसूचना से पूर्व सेवा कर की ओर उद्घोषक ने ₹ 7.05 करोड़ की राशि का भुगतान किया था। अतएव बोर्ड के परिपत्र के अनुसार सभी उद्घोषक वीसीईएस के लिए योग्य नहीं हैं। तथापि, हमने देखा कि विभाग ने 21 मामलों में वीसीईएस-3 प्रमाण पत्र जारी किए थे।

एक उदाहरणरूप मामला नीचे दिया गया है:-

पटना कमिश्नरी में एक निर्धारिती ने जुलाई 2010 से दिसम्बर 2012 तक की अवधि के लिए ₹ 10.08 लाख के दाय कर को घोषित (अगस्त 2013) किया था। हमने देखा कि घोषित सम्पूर्ण देय कर राशि का उद्घोषक द्वारा 10 मई 2013 से पूर्व भुगतान किया जा चुका था, जो कि योजना लागू होने से पूर्व था। विभाग ने निर्धारिती को वीसीईएस-3 जारी किया था।

जब हमने इसे इंगित किया (दिसम्बर 2015) मंत्रालय ने कहा (मई 2016) कि उद्घोषक ने राशि को मार्च 2013 के महीने में जमा कराया था जो कि योजना की घोषणा से पूर्व है, तथापि, चूंकि क्षेत्रीय कार्यालयों से कोई प्रतिकूल रिपोर्ट नहीं थी, वीसीईएस-3 जारी किया गया था। मंत्रालय ने आगे कहा (जून 2016) कि निर्णय 24 अप्रैल 2016 को दिया गया था जबकि वीसीईएस योजना ने 31 दिसम्बर 2013 तक पहली किश्त के भुगतान को उल्लिखित भ्रांति उत्पन्न कर सकता था एवं अधिक विवाद पैदा हो सकते थे।

मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं था चूंकि कुछ क्षेत्रीय कार्यालयों ने उच्च न्यायालय के निर्णय का अनुसरण करते हुए 1 मार्च 2013 से 10 मई 2013

के बीच उद्घोषकों द्वारा किए गए भुगतान को अनुमत किया था, जबकि कुछ आवेदकों को बोर्ड परिपत्र का हवाला देते हुए खारिज कर दिया गया था। इस प्रकार 1 मार्च 2013 से 10 मई 2013 के बीच देय कर राशि प्रशोधन में काई समरूपता नहीं थी।

### 3.10 देय करों के भुगतान के लिए उपयोग किया गया सेनवैट क्रेडिट

एसटीवीसीईएस नियमावली, 2013 का नियम 6(2) उल्लेख करता है कि योजना के तहत देय करों के भुगतान के लिए सेनवैट क्रेडिट का उपयोग नहीं किया जायेगा।

हमने नौ कमिशनरियों में 28 मामलों में देखा, उद्घोषकों ने देय करों पर पहुँचने से पूर्व ही ₹ 2.52 करोड़ के सेनवैट क्रेडिट का उपयोग कर लिया था। विभाग ने इसमें से किसी भी मामले को खारिज नहीं किया और 19 मामलों में प्रपत्र वीसीईएस-3 जारी किया था।

जब हमने इसे इंगित किया (अक्टूबर 2015 और जनवरी 2016 के बीच) मंत्रालय ने कहा (मई 2016) कि 10 मामलों में, उन्मुक्ति से इन्कार करने के लिए कार्रवाई प्रारंभ की गई थी और परिणाम सूचित किया जायेगा। 11 मामलों में, मंत्रालय ने कहा कि उद्घोषकों ने वीसीईएस ने घोषित किए गए सम्पूर्ण देय करों का नकद भुगतान किया किंतु वीसीईएस में घोषित देय करों तक पहुँचने के लिए सेनवैट क्रेडिट के समायोजन के बारे में उत्तर मूक था, जिसने देय करों के आंशिक भुगतान के लिए सेनवैट क्रेडिट के उपयोग का वर्णन किया। सात मामलों में, मंत्रालय का उत्तर अपेक्षित था।

दो उदाहरण मामले नीचे दिए गए हैं:-

**3.10.1** जालंधर कमिशनरी में एक निर्धारिती ने (दिसम्बर 2013) अप्रैल 2008 से दिसम्बर 2012 तक की अवधि के लिए केबल ऑपरेटर सेवाओं के लिए ₹ 4.48 लाख देय करों की घोषणा की थी। सेनवैट क्रेडिट से ₹ 60.19 लाख की राशि को समायोजित करने के बाद ₹ 4.48 लाख की घोषित राशि पर पहुँचा गया था। चूँकि वीसीईएस के तहत देय करों के भुगतान की उपयोगिता के लिए सेनवैट क्रेडिट अनुमत नहीं थे विभाग को उन्हें नामंजूर करना चाहिए था जो कि नहीं किया गया। इसके परिणामस्वरूप ₹ 60.19 लाख के सेवा कर की कम घोषणा हुई। विभाग ने 4 अगस्त 2014 को



वीसीईएस 3 जारी करने द्वारा, ब्याज और जुर्माने से उन्मुक्ति द्वारा निर्धारिती को अनावश्यक लाभ पहुँचाया था।

जब हमने इसे इंगित किया (दिसम्बर 2015) मंत्रालय ने कहा (जून 2016) कि हालांकि वीसीईएस-3 जारी हो चुका था, कमिश्नरी को आगे स्पष्टीकरण देने के लिए कहा गया था।

**3.10.2** इलाहाबाद कमिश्नरी में एक निर्धारिती ने (सितम्बर 2013) इनपुट सेवाओं पर ₹ 8.03 लाख के लाभ उठाए जा चुके सेनवैट क्रेडिट के समायोजन के बाद जुलाई 2012 से दिसम्बर 2012 तक की अवधि के लिए विज्ञापन आय की ओर ₹ 3.43 लाख के देय करों की घोषणा की थी, जबकि वास्तविक देयकर कर राशि ₹ 11.47 लाख थी। विभाग ने वीसीईएस-3 जारी किया (जनवरी 2014)। चूँकि सेनवैट क्रेडिट उद्घोषक द्वारा घोषित देय करों के भुगतान की उपयोगिता के लिए स्वीकार्य नहीं था, विभाग को सेनवैट क्रेडिट के समायोजन को नामंजूर करने द्वारा वास्तविक कर देयता को निर्धारित करने की आवश्यकता थी, जो कि नहीं की गई, परिणामस्वरूप ₹ 8.03 लाख के देय सेवा करों की कम घोषणा हुई।

जब हमने इसे इंगित किया (दिसम्बर 2015) मंत्रालय ने कहा (मई 2016) कि उद्घोषक ने ₹ 3.43 लाख के देय करों का नकद जमा कराया।

मंत्रालय का उत्तर सेनवैट क्रेडिट को कुल देय करों से समायोजित करने द्वारा ₹ 8.03 लाख के दाम पर देय करों की कम-घोषणा पर मौन था।



## अध्याय 4 : पूर्व एवं पश्च वीसीईएस कर प्रशासन

वीसीईएस आरंभ करने की आवश्यकता उत्पन्न करने वाली परिस्थितियां, अनुपालन सत्यापन करने में विभाग की निष्क्रियता दर्शाती है। गैर-पंजीकरण, कर का गैर/कम भुगतान, प्रतिगमों की गैर-फाइलिंग आदि के दंड संबंधी उपबंध और आंतरिक लेखापरीक्षा के लिए निर्धारित इकाइयों के चयन के लिए पैरामीटर पब्लिक डोमेन में उपलब्ध हैं। किंतु, चूंकि इन प्रणालियों का अवलोकन नहीं किया गया है और दंड संबंधी उपबंध पर्याप्त रूप से निवारक नहीं है, गैर-अनुपालन का पता लगाने का कथित जोखिम कम है। लेखापरीक्षा का यह विचार इस तथ्य द्वारा समर्थित है कि जब योजना की घोषणा की गई थी 10,00,000 न फाइल करने वालों के विरुद्ध वीसीईएस के तहत ₹ 7,750 करोड़ की राशि के देय करों को केवल 66,072 वर्तमान के साथ-साथ नये पंजीकरण कराने वालों ने घोषित किया।

एक बार अपराध-क्षमायोजना जैसे कि वीसीईएस वास्तव में निवारण मांगी गई समस्या के लिए एक मुश्त समाधान हो सकता है यदि कर प्रणाली को मजबूत किया जाये और आगे की कार्यवाही के तंत्र को सख्त बनाया जाये। किंतु हमने देखा की बाद की वीसीईएस अवधि के दौरान, विभाग स्टॉप-फाइल/गैर-फाइल करने वालों के विरुद्ध सख्त कार्यवाही प्रारंभ करने में असफल रहा, जिन्होंने वीसीईएस के लिए उन्मुक्ति प्रावधानों का लाभ उठाया था और फिर से प्रतिगमों की गैर-फाइलिंग पर फिर से लौट आए।

### 4.1 पूर्व वीसीईएस कर प्रशासन

एसीईएस द्वारा स्टॉप फाइलरों या गैर फाइलरों की पहचान और निर्धारित इकाइयों की आंतरिक लेखापरीक्षा का संचालन वर्तमान नियमों का निर्धारित द्वारा अनुपालन परीक्षण जांच के लिए कर प्रशासन के पास उपलब्ध दो महत्वपूर्ण प्रक्रियाएं हैं। वीसीईएस के तहत उद्घोषक को कर नेट में आना चाहिए था यदि विभाग ने इस प्रक्रियाओं का अनुसरण किया जो कि नीचे दी गई है:-

#### 4.1.1 पंजीकृत सेवा प्रदाताओं द्वारा गैर-अनुपालन की पहचान करना

35 चयनित कमिश्नरियों में से 20 कमिश्नरियों से प्राप्त डाटा से हमने देखा कि ₹ 3,031.30 करोड़ की राशि के 24,166 घोषणाओं में से ₹ 328.26 करोड़ की राशि वाले 5,381 घोषणाएँ नये पंजीकरण कराने वाले हैं। इसलिए, संख्या के संदर्भ में केवल लगभग 22 प्रतिशत और नये पंजीकरण से संबंधित घोषणाओं की राशि के संदर्भ में 11 प्रतिशत थे।

उपरोक्त से, यह प्रमाणित था कि वीसीईएस के तहत गैर-हिसाबी आय के 89 प्रतिशत की बड़ी राशि का प्रकटन वर्तमान के रजिस्ट्रेंट द्वारा था, जो कि वर्षों से खराब कर प्रशासन की क्लान्ति का सूचक था जिसने वर्तमान निर्धारितियों द्वारा कर लगने योग्य आय के संवृत्ति को सक्षम बनाया।

इसे मंत्रालय के ध्यान में लाया गया (अप्रैल 2016) और मंत्रालय ने कहा (जून 2016) कि योजना भी वर्तमान निर्धारितियों के लिए थी, जो कि या तो स्टॉप फाइलर या गैर-फाइलर थे और कर संग्राहक की संख्या में बिना अनुकूल वृद्धि के सेवा कर निर्धारितियों में बहुत अधिक वृद्धि करने के लिए चूककर्ताओं की संख्या में वृद्धि को कारण बताया। उन्होंने अनुभव किया कि वीसीईएस कुछ प्रोत्साहन देते हुए चूककर्ताओं को कर अनुपालन के साथ साथ प्रतिगमों के नियमित फाइलर बनने का अवसर देने के लिए एक कदम था।

#### 4.1.2 विभाग द्वारा अपर्याप्त अथवा अप्रभावी आंतरिक लेखापरीक्षा

आंतरिक लेखापरीक्षा विभाग में मुख्य अनुपालन सत्यापन तंत्र में से एक है, जिसमें जोखिम मापदण्डों के आधार पर निर्धारित इकाइयों का चयन और निर्धारित नियम और वियिमों के अनुपालन के स्तर का पता लगाने के लिए निर्धारितियों के अभिलेखों की संवीक्षा निहित है। सेवा कर लेखापरीक्षा नियमावली, 2011 के पैराग्राफ 5.1.2 के अनुसार कर दाता जिनका वार्षिक सेवा कर भुगतान (नकद एवं सेनवैट सहित) पूर्वगत वित्तीय वर्ष में रूपय तीन करोड़ या अधिक था, प्रत्येक वर्ष अनिवार्य लेखापरीक्षा के अधीन होंगे।

हमने ध्यान दिया कि ₹ 23.74 करोड़ के दये कर वाले आठ कमिश्नरियों में लेखापरीक्षा द्वारा संवीक्षा किए गए 26 उद्घोषकों के मामले में सामयिक कार्रवाई प्रारंभ करने में आंतरिक लेखापरीक्षा की ओर से उचित निगरानी की कमी भूल ने निर्धारितियों के वीसीईएस के तहत आने के योग्य बनाया और

बहुत बड़ी चूक की राशि का प्रकटन किया। इसके परिणामस्वरूप न केवल सरकारी लेखे में इस सीमा तक राजस्व प्रवाह का प्रास्थगन हुआ बल्कि दंड संबंधी उपबंधों से उन्मुक्ति द्वारा उद्घोषकों को अनावश्यक लाभ भी हुआ।

जब हमने इसे इंगित किया (अक्टूबर 2015) और जनवरी 2016 में बीच नौ मामलों में मंत्रालय के क्षेत्रीय कार्यालयों ने (मई 2016) कहा कि विभाग के नवीनीकरण के बाद, लेखापरीक्षा करने के लिए इकाइयों का चयन करने के पैरामीटर केवल डीजी लेखापरीक्षा पर निर्भर करते हैं। तथापि, विभाग द्वारा अपर्याप्त या असक्षम आंतरिक लेखापरीक्षा का प्रश्न उपयुक्त नहीं था। चार मामलों में इसने कहा कि स्टाफ की कमी और कार्य दबाव के कारण कुछ मुद्दे शायद लेखापरीक्षा से बाहर हो गये होंगे। 13 मामलों में उत्तर अपेक्षित था।

मंत्रालय का उत्तर अपेक्षित था।

कुछ उदाहरण मामले नीचे दिए गए हैं:-

**4.1.2.1** हैदराबाद एसटी कमिश्नरी में एक निर्धारित ने 2010-11 से 2013-14 तक प्रत्येक वर्ष तीन करोड़ से ज्यादा रूपये का भुगतान किया और इसलिए उसे प्रत्येक वर्ष अनिवार्य रूप से आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा निहित करना था। यद्यपि हमने देखा कि निर्धारिती की पिछली लेखापरीक्षा अक्टूबर 2007 के दौरान अगस्त 2007 तक की अवधि के लिए की गई थी और उसके बाद अप्रैल 2013 तक कोई लेखापरीक्षा नहीं की गई।

निर्धारिती ने अंतर्राष्ट्रीय फुटबाल संघ (फीफा) से जुडी स्पांसरशिप सेवायें दी थी और 01 जुलाई 2010 से 31 मार्च 2012 की अवधि हेतु उक्त सेवाओं पर ₹ 15.69 करोड़ कर की गणना की गई और निर्धारिती द्वारा इसे नहीं चुकाया गया था।

अन्य निर्धारिती के साथ निर्धारिती यूनिट के समामेलन के परिणामस्वरूप निर्धारिती द्वारा ₹ 15.69 करोड़ की घोषित (सितम्बर 2013) कर देय राशि का भुगतान नहीं किया गया था। अतः, आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा 2010-11 से 2012-13 तक प्रत्येक वर्ष निर्धारिती यूनिट का कवरेज न करने से निर्धारित भुगतानयोग्य कर देयताओं को छुपाने में समर्थ हुआ और तत्पश्चात वीसीईएस के अंतर्गत आ गया, इसके कारण उसे ब्याज एवं शास्ति छोड़ने का अनुचित लाभ प्राप्त हुआ।

जब हमने इस बारे में इंगित किया (जनवरी 2016) तब मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि अभ्युक्ति का स्कोप वीसीईएस योजना के अधिकार क्षेत्र से बाहर है। इसने फिर बताया कि आंतरिक लेखापरीक्षा कतिपय पैरामीटरों के अंतर्गत कार्य करती है और उक्त के दौरान चूक हो सकती थी।

**4.1.2.2** राजकोट कमिशनरी में एक निर्धारिती ने अप्रैल 2011 से सितम्बर 2012 की अवधि के लिए जीटीए, श्रमबल भर्ती एजेंसी सेवा के प्रति ₹ 4.42 करोड़ की कर देयताओं की घोषणा की थी (दिसम्बर 2013)। हमने देखा कि अप्रैल 2011 से मार्च 2012 की अवधि के लिए 26 दिसम्बर 2012 को निर्धारिती यूनिट की आंतरिक लेखापरीक्षा की गई थी और निर्धारिती से सेवा कर के विलंब से भुगतान करने पर ब्याज का भुगतान न करने के लिए ₹ 14.77 लाख की मौजूदा वसूली की गई थी। तथापि, ₹ 4.42 करोड़ के सेवा कर के गैर-भुगतान का पता लगाने में आंतरिक लेखापरीक्षा की विफलता से निर्धारिती वीसीईएस के अंतर्गत आ गया और पैनल प्रावधानों से बच गया।

यह अक्टूबर 2015 में विभाग/मंत्रालय के ध्यान में लाया गया, विभाग/मंत्रालय का उत्तर प्रतीक्षित था (मई 2016)।

**4.1.2.3** मुम्बई-VI एसटी कमिशनरी में एक निर्धारिती ने दिसम्बर 2010 से मार्च 2012 की अवधि के लिए कॉम्पलैक्स सेवा के निर्माण के प्रति ₹ 3.76 करोड़ की कर देयताओं की घोषणा की थी (नवम्बर 2013)। हमने पाया कि विभाग ने हेल्थ क्लब एवं फिटनेस सैन्टर, मंडप कीपर, सौन्दर्य उपचार सेवा, कारबार प्रदर्शनी सेवा एवं रैन्ट-ए-कैब सेवा के अंतर्गत सेवाओं के संबंध में सेवा कर देयताओं को सुनिश्चित करने के लिए घोषणाकर्ता के विरुद्ध जांच शुरू की थी। जांच की समाप्ति एसीएन के निर्गम (दिसम्बर 2012) पर हुई जिसका निर्णय मार्च 2013 में हुआ था। जांच के दौरान वर्ष 2006-07 से 2010-11 की फाइल की गई सेवा कर विवरणियां और तुलन पत्र मंगाए गए थे। न तो एससीएन और न ही ओआईओ में काम्पलैक्स सेवा के निर्माण के संबंध में कोई सेवा कर देयाताएं निर्धारित की गई थी।

हमने आगे देखा कि घोषणा की गई ₹ 3.76 करोड़ की कुल कर देयताओं में से ₹ 1.36 करोड़ की राशि दिसम्बर 2010 से मार्च 2011 तक की अवधि से संबंधित थी जो काम्पलैक्स सेवा के निर्माण से संबंधित था यद्यपि 2010-11

की अवधि का तुलन पत्र जांच शुरू करने के समय उपलब्ध था, फिर भी विभाग ₹ 1.36 करोड़ के सेवा कर के गैर-भुगतान का पता लगाने में विफल रहा, जिससे निर्धारिती वीसीईएस के अंतर्गत आ गया और ₹ 3.76 करोड़ की कर देयताओं की घोषणा की जिसमें ₹ 1.36 करोड़ की राशि भी शामिल थी, जिसमें निर्धारिती को ब्याज एवं शास्ति के माध्यम से अनुचित लाभ हुआ।

जब हमने इस बारे में बताया (दिसम्बर 2015), तब मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि यह मात्र एक तकनीकी मामला है।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि मामले को यह दर्शाने के लिए इंगित किया गया था कि कैसे आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा तुलन पत्र की अपर्याप्त समीक्षा के परिणामस्वरूप शास्ति एवं ब्याज से छूट के माध्यम से घोषणाकर्ता को अनुचित लाभ हुआ था।

#### 4.2 सत्य घोषणाओं की फाइलिंग

वित्तमंत्री योजना के माध्यम से नान फाइलर्स/ स्टॉप फाइलर्स को कर देयताओं की स्वैच्छिक रूप से सत्य घोषणा करने की अपील करना चाहते थे। अतः यह एक स्वाभाविक अपेक्षा है कि ऐसी योजनाओं को इस प्रकार डिजाइन किया जाना चाहिए कि घोषणकर्ता के लिए गलत झूठा विवरण देना कठिन हो जाए।

लेखापरीक्षा ने अन्य प्राधिकरणों जैसे आयकर विभाग, वाणिज्यिक कर विभाग एवं कम्पनियों के रजिस्ट्रार के पास उपलब्ध ब्यौरों के साथ घोषणा की गई कर देयताओं की मात्रा के प्रति सत्यापन द्वारा चेन्नई-1 एसटी तथा कोच्चि कमिश्नरियों में घोषणाओं की सत्यता की जांच करने का प्रयास किया था। हमने चेन्नई-1 एसटी एवं कोच्चि कमिश्नरियों में आठ मामलों में देखा कि वीसीईएस के अंतर्गत घोषणा की गई कर देयताएं अन्य प्राधिकरणों के पास उपलब्ध डाटा की तुलना में ₹ 4.35 करोड़ तक कम थी।

मंत्रालय ने बताया (जून 2016) कि किसी अन्य निर्धारिती के समान घोषणाकर्ताओं की, नियमित मॉनिटरिंग की जा रही थी और आवश्यक कार्रवाई आरंभ की गई थी।

कुछ निदर्शी मामलें निम्नानुसार हैं:-

(क) चेन्नई-1 एसटी कमिश्नरी में एक निर्धारिती ने नवम्बर 2007 से मार्च 2008 की अवधि के लिए उनके द्वारा दी गई सेवाओं के रख-रखाव एवं सुधार के प्रति ₹ 1.05 करोड़ की कर देयताओं की घोषणा की (सितम्बर 2013)। वीसीईएस घोषणा स्वीकार कर ली गई और फरवरी 2015 में वीसीईएस-3 जारी कर दिया गया।

हमने देखा कि घोषणाकर्ता ने 28 अगस्त 2013 को सेवा कर पंजीकरण करा लिया था और उन्होंने वीसीईएस आवेदन प्रस्तुत करने से पहले कोई एसटी-3 विवरणियां फाइल नहीं की थीं। कम्पनियों के रजिस्ट्रार से प्राप्त किए गए निर्धारिती के वार्षिक लेखों के सत्यापन से पता चला कि निर्धारिती की वर्ष 2008-09 और 2009-10 के लिए जॉब प्राप्तियों के तहत क्रमशः ₹ 28.91 करोड़ तथा ₹ 8.28 करोड़ की आय थी। तथापि, निर्धारिती द्वारा सेवाओं से संबंधित इस आय पर कर देयताओं की वीसीईएस के तहत घोषणा नहीं की गई थी।

जब हमने इस बारे में बताया (जनवरी 2016) तब मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि वित्त अधिनियम, 2013 ऐसे कोई वित्तीय दस्तावेज निर्धारित नहीं करता जिन्हे घोषणा की सत्यता को प्रमाणित करने हेतु विभाग के समक्ष प्रस्तुत किया जाना था।

(ख) चेन्नई-1 एसटी कमिश्नरी में एक निर्धारिती ने वर्ष 2010-11 और 2012-13 के लिए निर्माण कार्य ठेका सेवा में वीसीईएस के तहत ₹ 25.88 लाख की कर देयताओं की घोषणा की थी (दिसम्बर 2013)। वाणिज्यिक कर विभाग, तमिलनाडु में निर्धारिती द्वारा फाइल की गई वैट विवरणियों के सत्यापन से पता चला कि निर्धारिती ने वर्ष 2011-12 के लिए निर्धारिती ने निर्माण कार्य ठेकों के कार्यान्वयन के दौरान हस्तांतरित सामग्री के मूल्य के प्रति अपनी वैट विवरणियों में ₹ 7.61 करोड़ का करयोग्य टर्नओवर सूचित किया था। इस प्रकटन से यह स्पष्ट था कि निर्धारिती ने वर्ष 2011-12 के दौरान निर्माण कार्य ठेकों को कार्यान्वित किया था किंतु वीसीईएस के अंतर्गत तदनुरूपी सेवा आय की घोषणा करने में विफल रहा।



जब हमने इसके बारे में बताया (जनवरी 2016), तब मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि वीसीईएस योजना ने डीए द्वारा किए गए निरीक्षण पर ध्यान नहीं दिया।

(ग) कोच्चि कमिश्नरी में एक निर्धारिती ने कारबार सहायक सेवा और माल परिवहन एजेंसी सेवा के प्रति वीसीईएस के अंतर्गत अक्टूबर 2007 से दिसम्बर 2012 की अवधि हेतु ₹ 13.07 लाख की कर देयताओं की घोषणा की थी (दिसम्बर 2013) और वीसीईएस-3 अगस्त 2014 में जारी की गई थी।

निर्धारिती ने निर्माण कार्य ठेका सेवा के अंतर्गत वर्ष 2009-10 तथा 2011-12 के लिए “शून्य” आय की घोषणा की थी। तथापि, 2009-10 और 2010-11 की अवधि के लिए वाणिज्यिक कर कार्यालय में फाइल विवरणियों (टिन 32151046307) के साथ सत्यापन और 2011-12 के लिए निर्धारिती के प्रकटन पर लेखापरीक्षा ने देखा कि वर्ष 2009-10 से 2011-12 के दौरान निर्माण कार्य ठेकों के अंतर्गत करयोग्य सेवा ₹ 17.92 करोड़ थी। हालांकि, निर्धारिती द्वारा इस आय पर कर देयताओं की वीसीईएस के अंतर्गत घोषणा नहीं की गई थी।

यह जनवरी 2016 में विभाग/मंत्रालय के ध्यान में लाया गया; विभाग/मंत्रालय का उत्तर प्रतीक्षित था (मई 2016)।

---

*यह प्रौद्योगिकी के उपयोग और डाटाबेस के एकीकरण के माध्यम से एक प्रणाली बनाने की आवश्यकता स्वीकार करने के लिए बाध्य करता है, जो घोषणा/निर्धारितीयों की असत्यता को दुष्कर बनाएगी*

---

### 4.3 पश्च वीसीईएस कर प्रशासन

किसी अपराध क्षमा योजना को सफल तभी कहा जाएगा जब ऐसी योजनाओं के लाभार्थी घोषित कर देयताओं का भुगतान कर दे और करों का भुगतान करना जारी रखे तथा योजना के अंतर्गत कवर की गई अवधि के बाद की अवधि के दौरान अन्य सांविधिक कर्तव्यों का पालन करें।

मंत्रालय ने, लेखापरीक्षा द्वारा बताए गए कुछ बिंदुओं पर सहमत होते समय तथा यह स्वीकार करते समय कि विफलताओं या अवरोधों के विशेष मामले कमिश्नरी स्तर पर रह सकते थे, कहा कि योजना द्वारा प्राप्त की गई बड़ी सफलता से स्पष्टतः इन्कार नहीं किया जा सकता। उन्होंने बताया कि उनके पास अनुपालन को सुनिश्चित करते हेतु विवरणियों की संवीक्षा करने, अपवंचन रोधी और लेखापरीक्षा के लिए स्वयं का तंत्र है और यह कि इस तथ्य को अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि सेवा कर में निर्धारिती आधार बड़ा है और एक योजना के माध्यम से समग्र निर्धारिती पूल को टैप करना संभव नहीं है।

लेखापरीक्षा ने कर प्रशासन के संबंध में तथ्यों पर आधारित सीमित बिंदु ही दिए हैं जो पश्च-वीसीईएस में ध्यान में आए जैसेकि नीचे चर्चा की गई है:

**4.3.1** हमने 15 कमिश्नरियों, जहां डाटा उपलब्ध कराए गए थे, में पश्च-वीसीईएस अवधि (अर्थात् अप्रैल 2013 से मार्च 2015) के दौरान घोषणाकर्ताओं द्वारा फाइल हेतु दाय विवरणियों का विश्लेषण किया था। हमने पाया कि इन कमिश्नरियों में घोषणाकर्ताओं ने 4,209 मामलों में फाइल करने हेतु दाय 21,045 विवरणियों<sup>13</sup> के प्रति केवल 13,003 विवरणियां फाइल की थीं। यह फाइलिंग हेतु दाय विवरणियों का 62 प्रतिशत था। नान-फाइलर्स के विरुद्ध विभाग द्वारा की गई कार्रवाई अभिलेखों में उपलब्ध नहीं थी।

योजना का मूल उद्देश्य पथ भ्रष्ट कर चूककर्ताओं को सच्चाई के पथ पर ले जाना था। हमने देखा कि कई लाभार्थी सच्चाई और नागरिक जिम्मेदारी के पथ, पश्च वीसीईएस अवधि को अपनाते में विफल रहे, जो योजना की सफलता पर प्रश्नचिन्ह लगाता है।

विभाग उन स्टॉप-फाइलर्स/नान फाइलर्स के विरुद्ध कड़ी कार्रवाई करने की विफल रहा जिन्होंने वीसीईएस के अंतर्गत छूट प्रावधानों का लाभ उठाया था और दोबारा विवरणियों की नान फाइलिंग की आदत की और प्रवृत्त हो गए थे।

जब हमने इस बारे में बताया (अक्टूबर और दिसम्बर 2015 के बीच), तब मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि 12 कमिश्नरियों में कार्रवाई शुरू कर दी गई थी। शेष तीन कमिश्नरियों के संबंध में उत्तर प्रतीक्षित था।

<sup>13</sup> प्रति निर्धारिती पांच अर्ध वार्षिक विवरणियां देय थी

**4.3.2** विभाग ने निरस्त मामलों के संबंध में घोषित कर देयताओं के अधिशेष की वसूली हेतु या लागू ब्याज तथा शास्ति के उदग्रहण के लिए कोई कार्रवाई आरंभ नहीं की थी। 11 कमिश्नरियों में 78 निरस्त मामलों में शामिल कुल कर देयताएं ₹ 23.02 करोड़ थीं।

जब हमने इस बारे में बताया (अक्टूबर 2015 तथा जनवरी 2016 के बीच), तब मंत्रालय ने बताया (मई 2016) कि घोषणाकर्ताओं के विरुद्ध उपचारात्मक कार्रवाई शुरू की गई थी।



## अध्याय 5 : निष्कर्ष एवं सिफारिशें

### 5.1 निष्कर्ष

इस निष्पादन लेखापरीक्षा से पता चला कि यह योजना कई अस्पष्टताओं एवं त्रुटियों के साथ ड्राफ्ट हुई थी जिन्हें धारा 113 के उपयोग के माध्यम से तथा उचित स्पष्टीकरणों के द्वारा हटाया जा सकता था। उसके स्थान पर योजना की विचारधारा के विपरीत स्पष्टीकरणों को जारी किया गया।

विभाग की प्रतिक्रियाओं से पता चला कि उनका इरादा केवल आधिकाधिक राजस्व प्राप्त करना था, कर प्रशासन सुधारने के लिए अवसर के रूप में इसका उपयोग करना नहीं। यहां तक कि प्राथमिक जांच और अधिशेष भी घोषणाकर्ताओं द्वारा सत्य घोषणाओं की फाइलिंग को सुनिश्चित करने तथा घोषणाओं की "सत्यता" पर विश्वास करने हेतु विभाग के लिए उपलब्ध नहीं थे। असत्य घोषणाओं को रोकने हेतु प्रावधान तथा काफी हद तक झूठी घोषणाओं के रोकने के प्रावधान अनावश्यक रूप से अच्छे थे। इसके अलावा, योजना को अनुचित जल्दीबाजी में शुरू किया गया था क्योंकि विभाग कई लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों के लिए 'समय की कमी' का प्रत्युत्तर दिया था।

यह आशा कि एक मुश्त अपराध क्षमा योजना चूककर्ताओं को कर फोल्ड में वापस आने के लिए प्रोत्साहित करेगी, का सीमित प्रभाव पड़ा क्योंकि योजना के अंतर्गत काफी घोषणाकर्ता फिर से नान फाइलर्स बन गए हैं।

### 5.2 सिफारिशें

वीसीईएस में प्रावधान है कि वीसीईएस-3 जारी होने के पश्चात घोषणाकर्ता के विरुद्ध किसी भी तरीके से कोई कार्रवाई नहीं की जा सकती। मंत्रालय से प्राप्त सांख्यिकीय सूचना के अनुसार कुल संसाधित घोषणाओं में से 71 प्रतिशत मामलों में चुकौती प्रमाण पत्र (वीसीईएस-3) जारी किए गए थे। इसके मद्देनजर, इस निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु सिफारिशें दो भागों अर्थात् सिफारिशें जिन पर भविष्य में किसी अपराध श्रम योजनाएं बनाते समय विचार किया जाएगा और उन क्षेत्रों से संबंधित सिफारिशें जहां पश्च वीसीईएस अवधि पर सुधारात्मक कार्रवाई व्यवहार्य है, में दी गई है।

**भाग-1 भावी संदर्भ हेतु सिफारिशें**

1. ऐसी योजनाओं के लिए स्वयं घोषणाओं के साथ-साथ विभाग द्वारा संवीक्षा एवं आगे की कार्यवाही हेतु मौजूद स्वचालित प्रणालियों के समकलित आईटी प्लेट फार्मों के उपयोग पर विचार किया जाए।
2. उदउद्घोषकों द्वारा फाइल की गई घोषणा की सत्यता के सत्यापन हेतु जांच सूची निर्धारित करना
3. ऐसी योजनाओं से संबंधित चालानों की पहचान आईटी प्लेटफार्मों के उपयोग से अवश्य ही सुनिश्चित की जानी चाहिए।
4. जारी प्रावधान/स्पष्टीकरण मौजूदा प्रावधानों के साथ-साथ योजना के निश्चित उद्देश्य में निर्धारित सेफगार्डों को कम न करे।

मंत्रालय ने पहली तीन सिफारिशों को स्वीकार कर लिया तथा सिफारिश संख्या 4 के संबंध में बताया कि यह नोट करना आवश्यक है कि इस योजना का उद्देश्य यथा संभव अधिकाधिक चूककर्ताओं को कवर करना था और यह कि योजना के उद्देश्य को विफल करने का कोई प्रयास नहीं होना चाहिए।


लेखापरीक्षा का मत है कि वित्त अधिनियम, 2013 की धारा 113 बाधाओं को हटाने की शक्तियां देती है किंतु इस योजना के प्रावधानों के साथ असंगत हुए बिना।

**भाग-2 पश्च वीसीईएस सुधारात्मक कार्रवाई हेतु सिफारिशें**

5. सेनवैट क्रेडिट की अनुमति केवल उस सेवा कर भुगतान के संबंध में दी जानी चाहिए जिनके लिए सेनवैट क्रेडिट नियमावली, 2004 के नियम 9 में निर्धारित दस्तावेज उपलब्ध है।
6. अपराध क्षमा योजना का विभागीय जांच तथा सतर्कता विंग के माध्यम से बच निकलने वालों को कर नेट में लाने के लिए व्यापक अभियान द्वारा पालन किया जाना चाहिए जिससे कि उन चूककर्ताओं को कड़ा संदेश दिया जा सके जो योजना के बावजूद सामने नहीं आए थे और प्रभावशाली हतोत्साहित करने वाला प्रभाव पड़े तथा नियमित करदाताओं का मनोबल भी बढ़ाया जा सके।
7. विवरणियों की फाइलिंग की मॉनीटरिंग तथा ऐसी विवरणियों की समीक्षा के माध्यम से कठोर अनुवर्ती प्रक्रिया योजना की सफलता को सरल बनाने के साथ-साथ प्रभाव निर्धारण सुनिश्चित किया जाना चाहिए।


मंत्रालय ने उपरोक्त सभी सिफारिशों को स्वीकार कर लिया और बताया कि घोषणाकर्ताओं के साथ-साथ उन क्षेत्रों, जिन्होंने घोषणाकर्ताओं में काफी वृद्धि की थी, के संबंध में अनुवर्ती कार्रवाई के लिए अनुदेश जारी किया गया था।

नई दिल्ली  
दिनांक: 18 जुलाई 2016

  
(हिमबिन्दु मुडुंबै)  
प्रधान निदेशक (सेवा कर)

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली  
दिनांक: 18 जुलाई 2016

  
(शशि कान्त शर्मा)  
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक





संकेताक्षर

---

एसीईएस	केंद्रीय उत्पाद शुल्क एवं सेवा कर का स्वचालन
एडीजीसीईआई	अपर महानिदेशक केंद्रीय उत्पाद शुल्क आसूचना
सीएजी	भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक
सीबीईसी	केंद्रीय उत्पाद एवं सीमा शुल्क बोर्ड
सीसीई	आयुक्त केंद्रीय उत्पाद शुल्क
सेनवैट	केंद्रीय मूल्य वर्धित कर
सेरा	केंद्रीय उत्पाद शुल्क प्राप्ति लेखापरीक्षा
डीए	नामित प्राधिकरण
डीजी	महानिदेशक
डीजीसीईआई	केंद्रीय उत्पाद शुल्क आसूचना महानिदेशालय
ईए 2000	उत्पाद शुल्क लेखापरीक्षा 2000
फीफा	फैडरेशन इंटरनेशनल डी फुटबाल एसोसिएशन
जीटीए	माल परिवहन एजेंसी
आईटी	सूचना प्रौद्योगिकी
एलटीडी	लिमिटेड
एमटीओपी	न्यूनतम टेक या भुगतान प्रभार
एनएसडीएल	राष्ट्रीय सुरक्षा निक्षेपागार लिमिटेड
ओआईओ	मूल आदेश
पीवीटी	निजी
एससीएन	कारण बताओ नोटिस
एसआईआर	सर्वेक्षण, आसूचना एवं अनुसंधान
एसओएफ	तथ्यों का विवरण
एसटी	सेवा कर
एसटीवीसीई	सेवा कर स्वैच्छिक अनुपालन प्रोत्साहन नियमावली, 2013
नियमावली	

---

© भारत के नियंत्रक - महालेखापरीक्षक  
[www.cag.gov.in](http://www.cag.gov.in)