

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 हैल्थ 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 विवरणियों¹³ के प्रति केवल 13,003 विवरणियां फाइल की थी। 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।

¹³ 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।