

अध्याय-2 लेखापरीक्षा प्राप्तियाँ

व्यापार एवं कर विभाग

2.1 कर प्रशासन

आयुक्त, व्यापार एवं कर विभाग (व्या.क.वि.) द्वारा चार विशेष आयुक्तों की सहायता से मू.व.क. द्वारा प्राप्त प्राप्तिओं को शासित किया जाता है। यहाँ पर 10 जोन हैं तथा प्रत्येक जोन का एक प्रमुख संयुक्त आयुक्त/उपायुक्त होता है जो कि अतिरिक्त आयुक्तों के अधीन कार्य करते हैं दिल्ली को 114 वार्डों में बाँटा गया है तथा प्रत्येक वार्ड का प्रमुख मूल्य वर्धित कर अधिकारी (मू.व. क.अ.) होता है।

31 मार्च 2013 को पंजीकृत डीलरों की कुल संख्या 3,20,854 थी, जिसमें से 17,474 डीलर अपने रिटर्न मासिक आधार पर जमा कराते थे तथा शेष 3,03,380 डीलरों ने अपने रिटर्न तिमाही आधार पर जमा कराए।

3,20,854 पंजीकृत डीलरों में से वर्ष 2012-13 के दौरान केवल 2,48,845 डीलरों ने अपने रिटर्न फाईल किए। 1653 डीलर बड़े कर दाता थे (₹ एक करोड़ से ज्यादा कर जमा कराने वाले) एवं 10,4281 डीलर छोटे कर दाता (₹ एक लाख से कम कर जमा कराने वाले) थे।

2.2 लेखापरीक्षा परिणाम

68 इकाइयों के रिपोर्टों की नमूना जाँच से पता चला कि 870 मामलों में ₹ 1,691.65 करोड़ के कर का कम निर्धारण तथा अन्य अनियमितताएँ शामिल थी जो निम्नलिखित श्रेणियों के अंतर्गत आती हैं:

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	श्रेणी	मामलों की संख्या	राशि
1.	“वैट के आपत्ति तथा अपील मामलों” की लेखापरीक्षा	01	491.80
2.	सांविधिक प्रपत्रों पर कर की छूट/रियायती दर का अनियमित दावा	831	1175.83
3.	अन्य जैसे त्रुटिपूर्ण प्रपत्रों पर कर की रियायत का अनियमित दावा, टीडीएस की कम कटौती कम कर जमा, बिक्री पर छूट का अनियमित दावा	38	24.02
कुल		870	1691.65

₹ 492.54 करोड़ के कुछ मामले उदाहरणस्वरूप निम्नलिखित पैराग्राफों में वर्णित हैं।

2.3 ‘आपत्ति एवं अपीलीय मामले’ पर लेखापरीक्षा

दिल्ली मूल्य वर्धित कर अधिनियम 2004, (डीवैट अधिनियम) तथा केन्द्रीय बिक्री कर अधिनियम, 1,956 (के.बि.क. अधिनियम) के अन्तर्गत निर्मित नियमों द्वारा मू.व.क. का आरोपण, निर्धारण तथा संग्रहण नियंत्रित होता है।

डीवैट अधिनियम 2004 की धारा 74 प्रावधान करती है कि कोई व्यक्ति जो (क) इस अधिनियम के अन्तर्गत किए गए निर्धारण (इस अधिनियम की धारा 33 के अन्तर्गत किए गए निर्धारण सहित), या (ख) इस अधिनियम के अन्तर्गत किए गए किसी आदेश या निर्णय से असंतुष्ट हो इस निर्धारण, या आदेश या निर्णय, जो भी मामला हो, पर निर्धारण, या आदेश या निर्णय, जैसा भी हो, के प्रदान किए जाने कि तिथि के दो माह के भीतर आयुक्त से आपत्ति दर्ज करा सकता है।

2009-10 से 2011-12 की अवधि को सम्मिलित करते हुए विषयक लेखापरीक्षा की गई जिसका लक्ष्य यह देखना था कि सांविधिक प्रावधानों का अनुपालन किया जा रहा है, राजस्व की वसूली तुरंत हो रही है और आपत्तियों की निगरानी, दर्ज होने तथा निपटारे हेतु आन्तरिक नियंत्रण समुचित रूप से था। इन तीन विशेष आयुक्तों में एक (₹ 15 लाख से अधिक की आपत्तियाँ/अपीलें) 10 अतिरिक्त आयुक्तों में से दो (₹ 15 लाख तक की आपत्तियाँ/अपीलें) के अभिलेखों का परीक्षण किया गया।

2.3.1 प्रतिप्रेषित मामलों का गलत निपटान

(i) डीवैट अधिनियम के अंतर्गत

डीवैट अधिनियम की धारा 74 की उपधारा 7 के अनुपालन में आपत्ति सुनवाई प्राधिकारी (आ. सु. प्रा.) आपत्ति को पूर्णतः या आंशिक रूप से स्वीकार या अस्वीकार कर सकता है। इसके अतिरिक्त 'श्री सीमेन्ट लि. बनाम सीटीटी' के मामले में डीवैट न्यायाधिकारियों के निर्णय (30 सितम्बर 2010) के अनुसार, अधिनियम में मूल्यांकन प्राधिकारियों के मामलों में प्रतिप्रेषण की शक्ति सम्मिलित नहीं है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उपरोक्त प्रावधानों का उल्लंघन करते हुए आ. सु. प्रा. ने 2009-10 से 2011-12 की अवधि के दौरान 4,414 आपत्ति के मामले निर्धारक प्राधिकारी को पुनर्निर्धारण हेतु प्रतिप्रेषित किए (लौटाए)। आ.सु.प्रा. द्वारा मामलों के प्रतिप्रेषण के बाद आ. सु. प्रा. निर्धारक प्राधिकारी द्वारा प्रतिप्रेषित मामलों के निपटान पर कोई जाँच नहीं थी।

लेखापरीक्षा ने नमूना जाँच के लिए ₹ 5,150.27 करोड़ के 263 प्रतिप्रेषित मामलों का चयन किया, जिसके विवरण नीचे तालिका 2.1 में दिए गए हैं:

तालिका 2.1
डीवैट अधिनियम के अंतर्गत वापसी मामलों की सुपुर्दगी

क्र. सं.	अभ्युक्तियों की प्रकृति	चयनित मामलों की संख्या	शामिल माँग	वसूली गई राशि	की गई वसूली की प्रतिशतता
1.	पुनः निर्धारण	45	98.56	8.15	8.26
2	वार्ड में गुम फाईलें	14	102.28	शून्य	0.00
3	वार्ड में ओएचए के आदेशों की गैर प्राप्ति	04	10.78	शून्य	0.00
4	परिवर्तित पता/निरस्त आर सी	01	00.51	शून्य	0.00
5	मई 2010 से मार्च 2012 तक वार्ड में लंबित	23	103.28	शून्य	0.00
6	सिस्टम के अनुसार वार्डों से असंबंधित फाईलें	28	474.14	शून्य	0.00
7	वार्डों से लेखापरीक्षा को अप्राप्त उत्तर	148	4360.72	शून्य	0.00
	कुल	263	5,150.27	8.15	

उपरोक्त तालिका दर्शाती है कि ₹ 5,150.27 करोड़ के 263 मामलों में से विभाग ने केवल 45 मामले (17 प्रतिशत) पुनर्निर्धारित किए तथा ₹ 98.56 करोड़ की माँग सृजित की, किंतु मात्र ₹ 8.15 करोड़ (8.26 प्रतिशत) की राशि वसूली जा सकी। यह दर्शाता है कि विभाग में वापसी मामलों के संबंध में निगरानी तथा आंतरिक नियंत्रण तंत्र कमजोर था। आ.सु.प्रा. का मामलों को प्रतिप्रेषित करने की कार्यवाही सही नहीं थी क्योंकि अधिनियम के अंतर्गत उसके पास प्रतिप्रेषण की कोई शक्ति नहीं थी।

विभाग ने (जनवरी 2014) लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार किया तथा कहा कि सभी लंबित पड़े मामलों का डाटा संकलित किया गया है एवं वापसी मामलों की समय से निपटान हेतु कार्रवाई की जा रही है, उन्होंने आगे कहा कि लेखापरीक्षा अभ्युक्ति कि ₹ 5,150.27 करोड़ के 263 मामलों में से केवल ₹ 8.15 करोड़ की वसूली की जा सकी, भ्रामक है क्योंकि मामलों की वापसी के बाद सामान्यतः माँग वास्तविक रूप से कम हो जाती है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ₹ 5,150.27 करोड़ की माँग स्वयं विभाग द्वारा उठाई गई थी। आगे, विभाग ने 263 मामलों में से केवल 45 मामलों को पुनर्निर्धारित किया तथा ₹ 5,150.27 की लक्षित राशि के प्रति मात्र केवल ₹ 8.15 करोड़ की वसूली की।

(ii) डीएसटी अधिनियम के अंतर्गत

दिल्ली व्यापार कर अधिनियम, 1975 की धारा 43 की उपधारा 6 यह प्रावधान करती है कि अपीलीय प्राधिकरण अपीलकर्ता को सुनवाई का एक मौका देने के बाद (क) निर्धारण को पुष्ट, कम, बढ़ा या रद्द कर सकता है या (ख) निर्धारण को निरस्त करते हुए निर्धारण प्राधिकारी को जैसा आदेश किया जाए, जाँच के बाद नवीन निर्धारण करने हेतु निर्देश दे सकता है, या (ग) जो आदेश उचित समझे जारी कर सकता है।

1999-2000 के दिनांक 16 जून 1999 के परिपत्र सं. 7 के अनुसार, आयुक्त (डीटीटी) ने सभी निर्धारक प्राधिकारियों को आदेश दिया कि वे उनके पास लंबित पड़े सभी वापसी मामलों का तुरंत निपटान करें। संबंधित अपीलीय प्राधिकारियों ने यदि समय सीमा नहीं निर्धारित की है तो इस प्रकार के सभी मामले वापसी की तिथि से एक वर्ष के भीतर निपटाए जाने चाहिए।

लेखापरीक्षा ने ₹ 57.96 करोड़ की कुल माँग के प्रत्येक ₹ 15 लाख की धनराशि वाले 35 अपील मामलों को चयनित किया, जिनका विस्तृत विवरण निम्नांकित है:

तालिका 2.2

डीएसटी अधिनियम के अंतर्गत वापसी मामलों की सुपुर्दगी

क्र. सं.	अभ्युक्ति की प्रकृति	मामलों की संख्या	(₹ करोड़ में)
			विवादित धनराशि
1.	पुनर्निर्धारित	02	01.64
2.	वार्ड में अप्राप्त	03	04.26
3.	परिवर्तित पता/निरस्त आर सी	02	02.31
4.	न्यायाधिकरण के अंतर्गत	04	02.91
5.	सिस्टम के अनुसार वार्ड से असंबंधित/अन्य वार्ड में स्थानान्तरित	05	15.11
6.	वार्डों से लेखापरीक्षा को अप्राप्त उत्तर	19	31.73
	कुल	35	57.96

उपरोक्त तालिका दर्शाती है कि 35 मामलों में से विभाग ने ₹ 1.64 करोड़ के केवल दो मामले पुनर्निर्धारित किए तथा 'शून्य' माँग तैयार की। इस प्रकार, जनवरी 2014 तक डीएसटी की अवधि के ₹ 56.32 करोड़ के शेष 33 मामले पुनर्निर्धारण के लिए लंबित थे।

विभाग ने (जनवरी 2014) लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को स्वीकार किया तथा कहा कि विभाग के अधिकारियों को चेताया गया तथा निर्देश दिए गए कि वे डीएसटी अधिनियम के अंतर्गत प्रतिप्रेषित मामलों को समयबद्ध तरीके से निपटाए।

2.3.2 निर्धारण को अंतिम रूप देने में विलम्ब के कारण ₹ 480.12 करोड़ की माँग की वसूली न होना

डी वैंट अधिनियम 2004 की धारा 34 की उपधारा (1) यह प्रावधान करती है कि आयुक्त द्वारा इस अधिनियम की धारा 32 के अंतर्गत कोई भी निर्धारण या पुनः निर्धारण (क) व्यक्ति द्वारा इस अधिनियम की धारा 26 या धारा 28 की उपधारा (1) के अंतर्गत विवरणी प्रस्तुत करने की तिथि, या (ख) जिस तिथि पर आयुक्त ने उस करावधि हेतु कर का निर्धारण किया, जो भी पहले हो, उस से चार वर्ष की समाप्ति के बाद नहीं किया जाएगा। यह भी प्रावधान किया गया है कि जहाँ आयुक्त के पास यह विश्वास हो की व्यक्ति विशेष द्वारा माल को छिपाया है, छूट गया है या पूरा माल दिखाने में असफल हो तो उक्त अवधि छः वर्षों तक बढ़ा दी जाएगी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि निर्धारक प्राधिकारियों ने अप्रैल 2005 से नवंबर 2005 की अवधि के लिए डीवैंट अधिनियम की धारा 32 तथा 33 के अंतर्गत एच डी एफ सी बैंक लिमिटेड की कर निर्धारण तथा ब्याज को विभिन्न तिथियों पर अंतिम रूप दिया तथा बैंक के प्रति कर ब्याज तथा दंड सहित ₹ 480.12 करोड़ की माँग जारी की। निर्धारण का विवरण तालिका 2.3 में दिया गया है।

तालिका 2.3

डीफॉल्ट निर्धारणों का विवरण

क्र. सं.	कर अवधि	निर्धारण की अंतिम तय तिथि	निर्धारण की तिथि	प्रेषण/निर्धारण आदेश सौंपने की तिथि	कुल माँग* (₹ लाख में)	निर्धारण की तिथि
1	अप्रैल 2005	27.5.2011	27.5.2011	24.6.2011	47174.06	15.12.2011
2	मई 2005	27.6.2011	24.6.2011	02.9.2011	25.13	03.1.2012
3	जून 2005	27.7.2011	25.7.2011	02.9.2011	113.00	03.1.2012
4	जुलाई 2005	27.8.2011	26.8.2011	02.9.2011	55.58	03.1.2012
5	अगस्त 2005	27.9.2011	28.9.2011	08.12.2011	66.53	30.3.2012
6	सितंबर 2005	27.10.2011	28.10.2011	08.12.2011	96.00	30.3.2012
7	अक्टूबर 2005	27.11.2011	23.11.2011	08.12.2011	421.34	30.3.2012
8	नवंबर 2005	27.12.2011	20.12.2011	27.1.2012	60.47	30.3.2012
कुल					48012.11 (अथवा ₹ 480.12 करोड़)	

* कर, ब्याज तथा दंड सहित

उपरोक्त तालिका दर्शाती है कि निर्धारक प्राधिकारी ने दो मामलों को छोड़कर (क्र. सं. 5 एवं 6) निर्धारित समय सीमा के अंदर निर्धारण आदेश जारी कर दिए थे लेकिन निर्धारण आदेश छह साल की निर्धारित समयावधि के समाप्त होने के बाद भेजे।

निर्धारिती ने डीवैंट अधिनियम की धारा 74 के अंतर्गत डिफॉल्ट कर तथा ब्याज निर्धारण (धारा 32 के अंतर्गत) एवं उस पर दंड (धारा 33 के अंतर्गत) के प्रति आपत्ति दर्ज की। आ.सु.प्रा. ने इन निर्धारण आदेशों को इस आधार पर निरस्त कर दिया कि निर्धारक प्राधिकारी ने नियत तिथि पर डिफॉल्ट निर्धारण पास किया, लेकिन उन्हें निर्धारक प्राधिकारी द्वारा नियत तिथि के अंदर भेजा नहीं गया।

निर्धारण आदेशों को भेजे जाने में देरी के कारण, आ.सु.प्रा. ने सभी गलत निर्धारणों को निरस्त कर दिया। इस कारण ₹ 480.12 करोड़ की माँग की प्राप्ति नहीं हो सकी।

विभाग ने कहा (जनवरी 2014) कि ड्राफ्ट ऑडिट रिपोर्ट में विशिष्ट केस संख्या तथा वार्ड संख्या दर्ज नहीं थी जिसके कारण स्पष्ट उत्तर संभव नहीं है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा के दौरान निर्धारण तिथि, निर्धारण वर्ष, व्यापारी का नाम तथा अन्य विवरण उपलब्ध करा दिए गए थे।

2.3.3 अनियमित निर्धारण के परिणामस्वरूप ₹ 7.97 करोड़ की गैर-प्राप्ति

एक सॉफ्टवेयर, जिसमें एक माइयूल 'डीलर निर्धारण प्रणाली शामिल' है, विभाग द्वारा सितम्बर 2006 से प्रयोग की जा रही है। आयुक्त ने यह निर्देश दिया कि (मार्च 2007) सभी निर्धारण प्राधिकारी डिफॉल्ट निर्धारण आदेश इस प्रणाली द्वारा ही पारित करें। डीवैट अधिनियम, 2004 की धारा 32 (घ) यह प्रावधान करती है कि आयुक्त कारणों से जिन्हें लिखित में दर्ज किया जाए, अपने पूर्ण विवेक से एक करावधि या एक करावधि से अधिक हेतु बकाया शुद्ध कर की धनराशि का निर्धारण या पुनः निर्धारण एक आदेश द्वारा कर सकता है, जब तक कि ये सभी करावधियाँ एक वर्ष में ही हों।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि निर्धारक प्राधिकारी ने निर्धारण वर्षों 2008-09 व 2009-10 के लिए मैसर्स ग्लोब सिविल प्रोजेक्ट्स प्रा. लि. (निर्धारिती) के विरुद्ध ₹ 7.97 करोड़ की माँग की। निर्धारिती ने आदेश के विरुद्ध आ. सु. प्रा. के पास आपत्ति दाखिल की और आ. सु. प्रा. ने यह मामला (26 अप्रैल 2010) निर्धारक प्राधिकारी को पुनः निर्धारण हेतु प्रतिप्रेषित किया। निर्धारक प्राधिकारी ने मामले का पुनः निर्धारण किया और ₹ 7.97 करोड़ की समान माँग की (25 अप्रैल 2011)। निर्धारिती ने पुनः निर्धारण आदेश के विरुद्ध एक आपत्ति दाखिल की, परंतु इस बार आ. सु. प्रा. ने निर्धारण एवं हर्जानों के आदेश को इस आधार पर निरस्त कर दिया कि निर्धारण प्राधिकारी ने आदेश कंप्यूटर सिस्टम द्वारा पारित नहीं किया तथा डीवैट अधिनियम, 2004 की धारा 32 (घ) के उल्लंघन में दोनों वर्षों के लिए एक आदेश पारित किया है।

विभाग ने कहा (जनवरी 2014) कि वे पुराने सॉफ्टवेयरों की त्रुटियों को समाप्त करने के लिए नए सॉफ्टवेयर तैयार करने की प्रक्रिया में थे। उन्होंने आगे कहा कि लेखापरीक्षा पैरों में विशिष्ट केस संख्या तथा वॉर्ड संख्या उल्लेखित नहीं थे जिसके कारण विभाग उपयुक्त उत्तर तैयार करने के लिए संबंधित फाइलों को खोज नहीं सका।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि निर्धारण की तिथि, निर्धारण वर्ष, व्यापारी का नाम एवं अन्य विवरण लेखापरीक्षा के दौरान उपलब्ध करा दिए गए थे।

2.3.4 प्रतिप्रेषण के मामलों के निपटारे का लापरवाहीपूर्ण दृष्टिकोण

डीवैट अधिनियम की धारा 74 की उप-धारा 7 यह प्रावधान करती है कि आ. सु. प्रा. आपत्ति को स्वीकार या अस्वीकार कर सकता है, जिसमें प्रतिप्रेषित करने की शक्ति सम्मिलित नहीं है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि निर्धारण वर्ष 2007-08 के लिए मेसर्स स्टैण्डर्ड इलेक्ट्रिकल के मामले में निर्धारक प्राधिकारी ने निर्धारण को अंतिम रूप प्रदान कर (जनवरी 2011) ब्याज व हर्जाने सहित ₹ 3.71 करोड़ की माँग की। निर्धारिती ने अधिनियम की धारा 74 के अंतर्गत आ. सु. प्रा. के पास आपत्ति दाखिल की। आ. सु. प्रा. ने इस मामले को निर्धारण प्राधिकारी को अंतःराज्यीय बिक्री लेन-देनों को

सम्बन्धित राज्य प्राधिकरणों से सत्यापित कराने और यदि कोई नकारात्मक अभिनिर्देश प्राप्त हो तो आपत्तिकर्ता पर शुल्क लगाने के निर्देश के साथ प्रतिप्रेषित किया। निर्धारिती ने इस आधार पर आ. सु. प्रा. के प्रतिप्रेषित आदेश के विरुद्ध डीवेट अधिनियम की धारा 74 (ख) के अंतर्गत इस आधार पर समीक्षा आवेदन दाखिल किया कि अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार आ. सु. प्रा. के पास इस मामले का प्रतिप्रेषित करने का कोई अधिकार नहीं है। इस बार आ. सु. प्रा. ने निर्धारण व हर्जाना आदेश निरस्त कर दिया।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि आपत्ति के मामलों के निपटारे हेतु मामले को प्रतिप्रेषित करने की प्रक्रिया विभाग में सामान्य थी। परंतु इस मामले में आ. सु. प्रा. ने निर्धारक प्राधिकारी के आदेश को इस आधार पर निरस्त कर दिया कि इसके पास आपत्ति को प्रतिप्रेषित करने की कोई शक्ति नहीं है। इसके परिणामस्वरूप ₹3.71 करोड़ की माँग की प्राप्ति नहीं हो सकी।

विभाग ने कहा (जनवरी 2014) कि उन्होंने वापसी मामलों की निगरानी की कमियों को दूर करने के लिए कदम उठाए हैं तथा इस समस्या के समाधान के लिए सॉफ्टवेयर मॉड्यूल तैयार किए जा रहे हैं। उन्होंने आगे कहा कि लेखापरीक्षा पैराग्राफों में केस नंबर तथा वॉर्ड नंबर दर्ज नहीं थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पैरा किसी तंत्र/सॉफ्टवेयर मॉड्यूल से संबंधित नहीं है। मामला केवल यह है कि आ.सु.प्रा. के पास मामले की वापसी लेने की कोई शक्ति नहीं है। आगे, लेखापरीक्षा के दौरान निर्धारण तिथि, निर्धारण वर्ष तथा व्यापारी का नाम उपलब्ध कराया गया था।

2.3.5 आंतरिक नियंत्रण तंत्र की कमी

आपत्तियों को दर्ज करने एवं निपटान की निगरानी तथा आंतरिक नियंत्रण प्रभावी नहीं था। जैसा कि पूर्ववर्ती अनुच्छेदों में वर्णित है, आ.सु.प्रा. द्वारा संबंधित वार्डों में भेजे गए तथा वार्डों में उपलब्ध मामलों की संख्या में कई आपत्ति मामलों में त्रुटियाँ थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि आ.सु.प्रा. के बार-बार परिवर्तन के कारण कई फाईलें/मामले गुम थे अथवा उनका पता नहीं लगाया जा सका, इससे यह ज्ञात होता है कि फाईलों की आवजाही की निगरानी नहीं की गई थी।

विभाग ने (जनवरी 2014) लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकारा तथा कहा कि वे तकनीक की सहायता से मामलों के बेहतर नियंत्रण तथा निगरानी के लिए कदम उठा रहे हैं।

उपरोक्त बिंदुओं को सरकार को (अक्टूबर 2013) सूचित किया गया उत्तर प्राप्त नहीं हुआ (फरवरी 2014)।

2.4 बहुमासिक लेनदेनों वाले 'एफ' प्रपत्रों पर छूट के अनुचित दावे

सीएसटी अधिनियम की धारा 6-अ के अन्तर्गत सीएसटी (आर एण्ड टी) नियमावली के नियम 12(5) के साथ विचार करने पर, एक डीलर एक कलैण्डर माह की अवधि के दौरान उसके व्यापार के किसी अन्य स्थान पर या राज्य के बाहर उसके एजेंट या प्रधान को, जैसा भी हो, किए गए सामान के स्थानांतरण को सम्मिलित करते हुए 'एफ' प्रपत्र में घोषणा पत्र दाखिल करते हुए कर में छूट का दावा कर सकता है। अन्यथा, इन लेनदेनों को अंतर्राज्यीय बिक्री माना जाएगा और तदनुसार कर लगाया जाएगा।

लेखापरीक्षा में दि.व्या.क. के वार्ड 48 और 204 की अप्रैल 2012 और मार्च 2013 के बीच की गई नमूना जाँच में पाया गया कि निर्धारण वर्ष 2010-11 (चूक निर्धारण मामला) के दो मामलों में डीलरों ने ₹ 14 करोड़ के शाखा स्थानांतरण या परेषण बिक्री हेतु 'एफ' प्रपत्रों के आधार पर कर में छूट ली। जिनमें एक कलैण्डर माह से बाद के लेन-देनों को सम्मिलित किया गया था। जिन्हें तदनुसार वैध घोषणा पत्रों से प्रमाणित न की गई अन्तर्राज्यीय बिक्री मानना चाहिए था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 61.55 लाख के कर की कम वसूली हुई। इसके अतिरिक्त, ₹ 12.55 लाख का अधिनियम की धारा 42(2) के अन्तर्गत ब्याज भी उद्ग्रहणीय था।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर विभाग ने कहा (जनवरी 2014) कि एक मामले में निर्धारण किया गया है तथा ₹ 2,861 की माँग तय की। विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इसने ₹ 2,861 के 'सी' फॉर्मों के न पाये जाने के संबंध में उत्तर दिए है, जबकि पैरा 'एफ' फार्मों पर बहुमासिक लेन-देनों की छूट से संबंधित है।

2.5 राजस्व विभाग

2.5.1 कर प्रशासन

भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 (अधिनियम), दिल्ली प्रांत स्टाम्प नियम, 1934, दिल्ली स्टाम्प (दस्तावेजों के कम मूल्यांकन की रोकथाम) नियम, 2007 तथा राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली में अधिनियम की विभिन्न अनुसूचियों में निर्दिष्ट दस्तावेजों पर स्टाम्प ड्यूटी के उद्ग्रहण को शासित करने वाले समय-समय पर जारी अधिसूचनाएँ शामिल हैं। वित्तीय उद्देश्यों के लिए रा.रा.क्षे. दिल्ली को 11 क्षेत्रों में बांटा गया है, प्रत्येक की अध्यक्षता एक उप-आयुक्त करता है। प्रत्येक क्षेत्र को तीन उपक्षेत्रों में विभाजित किया गया है जिनके प्रमुख उप-मंडलीय मजिस्ट्रेट होते हैं जिनके पास स्टाम्प कलेक्टर की शक्तियाँ भी होती हैं। क्षेत्रों के उप आयुक्त के प्रत्यक्ष नियंत्रण में सब-रजिस्ट्रार कार्य करते हैं और उनके पास दस्तावेजों के पंजीकरण की जिम्मेदारी होती है रा.रा.क्षे. दिल्ली के अंतर्गत 16 सब-रजिस्ट्रार होते हैं।

2.5.2 लेखापरीक्षा परिणाम

राजस्व विभाग रा.रा.क्षे. दिल्ली सरकार से संबंधित छः इकाइयों के रिकॉर्डों की नमूना जाँच से पता चला कि 771 मामलों में ₹ 68.46 करोड़ के गैर-उद्ग्रहण, कम उद्ग्रहण तथा स्टाम्प ड्यूटी एवं पंजीकरण शुल्क की गैर-प्राप्ति तथा अन्य अनियमितताएँ थी जो तालिका 2.4 में वर्णित निम्नांकित श्रेणियों के अंतर्गत आते हैं।

तालिका 2.4
श्रेणीवार अनियमितताएँ (₹ करोड़ में)

क्र.सं.	श्रेणी	मामलों की संख्या	राशि
राजस्व विभाग			
1.	"स्टाम्प ड्यूटी तथा पंजीकरण शुल्क के उद्ग्रहण तथा संग्रह" पर निष्पादन लेखापरीक्षा	1	43.46
2.	अन्य	770	25.00
	कुल	771	68.46

₹ 43.46 करोड़ के “स्टांप ड्यूटी तथा पंजीकरण शुल्क के उद्ग्रहण तथा संग्रह” पर निष्पादन लेखापरीक्षा को निम्नांकित पैराग्राफों में वर्णित किया गया है:

2.6 स्टाम्प ड्यूटी तथा पंजीकरण शुल्क के उद्ग्रहण एवं संग्रह पर निष्पादन लेखापरीक्षा

मुख्य बिंदु

- ❖ 551 मामलों में स्टाम्प ड्यूटी तथा पंजीकरण शुल्क के गैर-उद्ग्रहण के परिणामस्वरूप सरकार को ₹ 28.05 करोड़ की स्टाम्प ड्यूटी तथा ₹ 0.03 करोड़ के पंजीकरण शुल्क की हानि हुई।

(पैराग्राफ 2.6.6.1)

- ❖ भूमि प्रयोग में परिवर्तन, गलत गणना तथा दस्तावेजों के गलत वर्गीकरण के कारण 227 मामलों में स्टाम्प ड्यूटी तथा पंजीकरण शुल्क का कम उद्ग्रहण हुआ जिसके परिणामस्वरूप सरकार को ₹ 5.31 करोड़ की स्टाम्प ड्यूटी तथा ₹ 0.69 करोड़ के पंजीकरण शुल्क की हानि हुई।

(पैराग्राफ 2.6.7)

- ❖ 22 मामलों में स्टाम्प ड्यूटी तथा पंजीकरण शुल्क में छुट की गलत अनुमति के कारण सरकार को ₹ 1.04 करोड़ की स्टाम्प ड्यूटी तथा ₹ 0.22 करोड़ के पंजीकरण शुल्क की हानि हुई।

(पैराग्राफ 2.6.8.1)

- ❖ 523 कंपनियों को आबंटित शेयरों पर स्टाम्प ड्यूटी की अप्राप्ति के कारण सरकार को ₹ 8.12 करोड़ स्टाम्प ड्यूटी की हानि हुई।

(पैराग्राफ 2.6.9.1)

2.6.1 प्रस्तावना

राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार (रा.रा.क्षे.दि.स.) ने 1 अप्रैल 2008 से ₹ 501 तथा उससे उपर की स्टाम्प ड्यूटी के लिए ई-स्टाम्पिंग लागू की। जून 2012 के बाद सभी वर्ग के स्टाम्प पेपरों को हटा कर सभी मूल्यों के स्टाम्प ड्यूटी के लिए ई-स्टाम्पिंग अनिवार्य कर दी गई। यद्यपि, दिल्ली विकास प्राधिकरण (दि.वि.प्रा.) द्वारा पट्टाधारी के साथ क्रियान्वित लीज डीड एक अपवाद है जिसमें स्टाम्प ड्यूटी सरकारी खाते में नकद अथवा बैंक ड्राफ्ट द्वारा चालान के माध्यम से जमा किया गया।

पंजीकरण के लिए प्रस्तुत दस्तावेजों पर पंजीकरण शुल्क का उद्ग्रहण के भारतीय पंजीकरण अधिनियम, 1908 तथा उसके अंतर्गत निर्मित नियमों के अधीन नियमित होता है।

2.6.2 संगठनात्मक ढांचा

सचिव (राजस्व), रा.रा.क्षे.दि.स. भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 तथा भारतीय पंजीकरण अधिनियम 1908 एवं उनके अंतर्गत निर्मित नियमों के प्रशासन का जिम्मेदार है। उनकी सहायता के लिए एक उप-आयुक्त एवं एक अतिरिक्त जिला मजिस्ट्रेट होते हैं।

राजस्व उद्देश्य के लिए रा.रा. क्षेत्र दिल्ली को 11 क्षेत्रों में बाँटा गया है प्रत्येक क्षेत्र की अध्यक्षता उप-आयुक्त द्वारा की जाती है। प्रत्येक क्षेत्र को तीन उपक्षेत्रों में विभाजित किया गया है जिनके प्रमुख

उप-मंडलीय मजिस्ट्रेट होते हैं जिनके पास स्टांप कलेक्टर की शक्तियाँ भी होती हैं। क्षेत्रों के उप-आयुक्त के प्रत्यक्ष नियंत्रण में सब-रजिस्ट्रार कार्य करते हैं और उनके पास दस्तावेजों के पंजीकरण की जिम्मेदारी होती है रा.रा.क्षे. दिल्ली के अंतर्गत 16 'सब-रजिस्ट्रार' के कार्यालय होते हैं।

2.6.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का मुख्य उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि:

- स्टांप ड्यूटी एवं पंजीकरण शुल्क सही तरीके से निर्धारित किए जाए, उद्ग्रहित किए जाए एवं लागू अधिनियमों, नियमों एवं अधिसूचनाओं के प्रावधानों के अनुरूप वसूले जाए,
- स्टांप ड्यूटी एवं पंजीकरण शुल्क में निष्पादक द्वारा दावा किए गए छूट के दावे को सब-रजिस्ट्रार ने सही रूप से अनुमति प्रदान कर दी, तथा
- प्रभावी आंतरिक नियंत्रण लागू हो जो कि स्टांप ड्यूटी तथा पंजीकरण शुल्क के सही उद्ग्रहण तथा संग्रहण को साथ-साथ सुनिश्चित कर सकें।

2.6.4 लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं क्रियाविधि

राजस्व विभाग रा.रा.क्षे.दि.स. की 2010-13 की अवधि को शामिल करते हुए मई 2013 से अगस्त 2013 के मध्य निष्पादन लेखापरीक्षा आयोजित की गई। निर्णायक आधार पर 16 सब-रजिस्ट्रार कार्यालयों में से छः को विस्तृत परीक्षण हेतु चुना गया। इन चयनित कार्यालयों में से चयनित चार महीनों मई 2013 से अगस्त 2013 से संबंधित सभी दस्तावेजों (भवनों के पुनर्निर्माण के लिए डेवलपर्स एग्रीमेंट एवं कृषि भूमि के उपयोग के परिवर्तन को शामिल करते हुए) की संवीक्षा की। प्रति-परीक्षा हेतु, लेखापरीक्षा ने निजि उद्यमियों के साथ स्थानों, दुकानों, टॉलो इत्यादि के लिए करारों, संविदाओं, लीजडीड इत्यादि के लिए दिल्ली मेट्रो रेल निगम (डी एम आर सी), पूर्वी दिल्ली नगर निगम (इ डी एम सी), उत्तरी दिल्ली नगर निगम (एन डी एम सी) तथा दक्षिण दिल्ली नगर निगम (एस डी एम सी) एवं नई दिल्ली नगर निगम (एन डी एम सी) से सूचनाएँ संकलित की। नई दिल्ली नगर परिषद (एन डी एम सी) ने इसके संबंध में लेखापरीक्षा माँग का कोई उत्तर नहीं दिया। इसके अतिरिक्त, विभाग के पहले के नियमित लेखापरीक्षाओं के लेखापरीक्षा आपत्तियों को इस प्रतिवेदन में भी शामिल किया गया है।

जुलाई 2013 में लेखापरीक्षा उद्देश्यों, क्षेत्रों, मानकों एवं क्रियाविधि पर चर्चा करने के लिए मुख्य सचिव (राजस्व) के साथ एक प्रवेश सम्मेलन का आयोजन किया गया। एक निकास सम्मेलन जनवरी 2014 को किया गया जिसमें विशेष सचिव (वित्त) के साथ लेखापरीक्षा उपलब्धियों पर चर्चा की गई तथा इस दौरान विभाग द्वारा दिए गये उत्तरों को उपयुक्त रूप प्रतिवेदन में सम्मिलित कर लिया गया।

¹अलीपुर, गीता कॉलोनी, जनकपुरी, कापसहेड़ा, कश्मीरी गेट तथा मेहरौली में उप-रजिस्ट्रार कार्यालय

²फरवरी 2011, नवम्बर 2011, दिसम्बर 2012, मार्च 2013

2.6.5 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा मानदण्ड के स्रोत निम्नलिखित थे:

- भारतीय स्टांप अधिनियम, 1899
- भारतीय पंजीकरण अधिनियम, 1908
- दिल्ली स्टांप (दस्तावेजों के कम-मूल्यांकन की रोकथाम) नियम, 2007
- दिल्ली पंजीकरण नियम, 1976
- दिल्ली भूमि राजस्व अधिनियम, 1954 के साथ दिल्ली भूमि (हस्तान्तरण पर रोक) अधिनियम, 1972
- समय-समय पर जारी अधिसूचनाएँ

लेखापरीक्षा प्राप्ति

2.6.6 स्टांप ड्यूटी तथा पंजीकरण शुल्क का गैर-उद्ग्रहण

2.6.6.1 डीएमआरसी एवं दि.न.नि. द्वारा लीज डीड को पंजीकृत नहीं कराए जाने के कारण स्टांप ड्यूटी तथा पंजीकरण शुल्क का गैर-उद्ग्रहण

1899 के भारतीय स्टांप अधिनियम (स्टांप अधिनियम) की धारा 2(16) के अनुसार, 'लीज' का अर्थ अचल संपत्ति की लीज, एक पट्टा, एक कबुलियत अथवा लिखित में कोई शपथ होता है, जो लीज का प्रतिरूप ना हो, जो अचल संपत्ति के लिए किराया देने, भुगतान करने अथवा अधिकार में रखने के लिए लीज का प्रतिरूप है। आगे, स्टांप अधिनियम की धारा 3 की अनुसूची 1-ए की मद सं. 35 के अनुसार, अचल संपत्ति को लीज या पुनः लीज पर दिए जाने अथवा किराए या पुनः किराए पर दिए जाने संबंधी संविदाओं के दस्तावेज पर स्टांप ड्यूटी प्रभार योग्य है। पंजीकरण अधिनियम की धारा 17(1) (डी) प्रावधान करता है कि अचल संपत्तियों की लीज वर्ष दर वर्ष अथवा एक वर्ष से अधिक की अवधि के लिए अथवा एक वर्ष के लिए तय किराए को अनिवार्य रूप से पंजीकृत करता चाहिए। लीज डीड पर स्टांप ड्यूटी किराए की आरक्षित राशि के बराबर तथा लीज की अवधि के आधार पर निर्धारित दरों पर प्रभार योग्य होती है।

(i) मार्च 2013 में डी.एम.आर.सी. से प्राप्त सूचनाओं से पता चला कि इसने 2008-09 से 2012-13 के दौरान एक से 99 वर्षों की अवधि के लिए 345 मामलों में ₹ 3,092.34 करोड़ के कुल प्रतिफल हेतु निजी उद्यमियों को पार्किंग, वाणिज्यिक, अन्य उद्देश्यों के लिए भूमि तथा उपलब्ध मुक्त स्थानों का लीज पर आबंटन किया। यद्यपि, डी.एम.आर.सी. ने ना तो इन संपत्तियों के मामले में लीज डीड को पंजीकृत किया और ना ही लीज डीड के पंजीकृत कराने हेतु पट्टाधारियों पर संविदात्मक बाध्यता रखी। इसप्रकार डी.एम.आर.सी. अथवा पट्टाकर्ता द्वारा लीज डीड को पंजीकृत नहीं कराए जाने के कारण सरकार को ₹ 11.96 करोड़ की स्टांप ड्यूटी तथा ₹ 0.02 करोड़ के पंजीकरण शुल्क की राजस्व हानि हुई।

डीएमआरसी ने (जून 2013) अपने उत्तर में कहा कि वे मेट्रो यात्रियों को प्रथम बिंदु से अंतिम बिंदु तक पार्किंग सुविधा उपलब्ध कराते हैं। पार्किंग क्षेत्र पार्किंग ठेकेदारों को लाइसेंस पर मासिक शुल्क सहित आबंटित किए गए थे। लीज के विपरीत, लाइसेंस सीमित उपयोग अर्थात् डीएमआरसी द्वारा पार्किंग

प्रभारों के संग्रह हेतु प्रदान किए गए थे। इसीलिए, स्टांप पेपर पर तैयार किए गए लाइसेंस समझौते को पंजीकृत नहीं कराया गया।

डीएमआरसी के तर्क स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि लीज में किराया अथवा उप किराए पर दिए जाने के समझौते शामिल हैं तथा इसे अनिवार्य रूप से पंजीकृत कराए जाने की आवश्यकता थी।

विभाग ने कहा (दिसंबर 2013) कि स्टांप ड्यूटी के सभी कलेक्टरों को निर्देश जारी किए जा रहे हैं कि ऐसे सभी ऐजेंसियों/पट्टाकर्ताओं/पट्टाधारियों को सूचित करे कि लीज डीड अनिवार्य रूप से पंजीकरणीय है तथा ऐसा नहीं करने पर दंड एवं अभियोजन के भागी बनेंगे।

(ii) दिल्ली नगर निगम (त्रिखंडीय विभाजन से पूर्व) से मार्च 2013 में प्राप्त सूचनाओं से पता चला कि मई 2008 से मई 2014 तक की अवधि में दो अवसरों पर टोल संग्रह हेतु निजी उद्यमियों के साथ तीन वर्ष की अवधि के लिए (मई 2008 से मई 2011 तथा मई 2011 से मई 2014) ₹ 1499.50 करोड़ की कुल राशि हेतु संविदा किए। इसके अतिरिक्त, इसने वर्ष 2003 से 2008 तक की अवधि हेतु प्रारम्भ में एक वर्ष (मई 2003 से अप्रैल 2004 तक) और इसके बाद मई 2008 तक दो विस्तारों सहित ₹ 404.01 करोड़ के कुल प्रतिफल हेतु एक और संविदा भी की। यद्यपि, दि.न.नि. ने ना तो लीज डीडों को पंजीकृत कराया और न ही पट्टाधारियों पर इन लीज डीडों के पंजीकरण की संविदात्मक बाध्यता रखी। इस प्रकार, दि.न.नि. एवं पट्टाधारियों की ओर से लीज डीडों को पंजीकृत कराने में विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 14.83 करोड़ की स्टांप ड्यूटी तथा ₹ 0.01 लाख के पंजीकरण शुल्क की हानि हुई।

दि.न.नि. ने अपने उत्तर (अगस्त 2013) में कहा कि टेंडर आमंत्रित करने के बाद इन्होंने टोल संग्रह तथा टोल प्लाजा विकास के लिए सेवा संविदा की। ठेकेदारों को निगम की सेवाएं प्रदान करने के लिए संग्रह प्रभार का भुगतान किया। आगे, दि.न.नि. ने स्टांप अधिनियम की धारा 3 की शर्त 1 के अंतर्गत स्टांप ड्यूटी के भुगतान से छूट का दावा किया।

दि.न.नि. का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वह दस्तावेज जिसके द्वारा टोल संग्रह करने का अधिकार दिया गया था, स्टांप अधिनियम की धारा 2 की उपधारा 14 के अनुसार एक प्रपत्र था, इसीलिए सभी प्रपत्र जिनसे किसी भी प्रकार का टोल पट्टे पर दिया जाता है वह स्टांप अधिनियम में पट्टाधारी के अर्थ में प्रयुक्त होता है।

(iii) रा.रा.क्षे. दिल्ली के तीन नगर निगमों (इ डी एम सी, एन डी एम सी एवं एस डी एम सी) ने दो से छः वर्ष की अवधि के लिए 203 मामलों में ₹ 215.80 करोड़³ की कुल धनराशि के लिए निजी उद्यमियों के साथ पार्किंग क्षेत्रों हेतु संविदा एवं समझौते किए। यद्यपि निगमों ने इन पार्किंग क्षेत्रों के मामले में लीज डीडों को ना तो पंजीकृत कराया और ना ही पट्टाधारियों पर कोई संविदात्मक बाध्यता रखी कि वे इन लीज डीडों को पंजीकृत कराएँ।

इस प्रकार, निगमों अथवा पट्टेधारियों द्वारा पार्किंग क्षेत्रों के लिए लीज डीडों को पंजीकृत नहीं कराए जाने के कारण सरकार को ₹ 1.26 करोड़⁴ की स्टांप ड्यूटी तथा ₹ 0.01 करोड़⁵ के पंजीकरण शुल्क की हानि हुई।

³ इ डी एम सी ₹ 4.07 करोड़, एन डी एम सी ₹ 68.74 करोड़ तथा एस डी एम सी ₹ 142.99 करोड़

⁴ इ डी एम सी ₹ 0.04 करोड़, एन डी एम सी ₹ 0.48 करोड़ तथा एस डी एम सी ₹ 0.74 करोड़

⁵ इ डी एम सी ₹ 0.26 लाख, एन डी एम सी ₹ 0.73 लाख तथा एस डी एम सी ₹ 0.34 लाख

विभाग ने कहा (मार्च 2014) कि मुख्य समाचारपत्रों में पट्टाकर्ताओं एवं पट्टाधारियों की लीज डीडी के पंजीकरण तथा पंजीकरण नहीं कराए जाने के परिणामों के संबंध में जागरूकता उत्पन्न करने के लिए जनसूचना जारी किए जाने का विचार है।

2.6.7 स्टांप ड्यूटी तथा पंजीकरण शुल्क का कम उद्ग्रहण

रा.रा.क्षे.दि.स. ने दिनांक 18 जुलाई 2007⁶ की अधिसूचना के द्वारा भूमि एवं भवन के मूल्यांकन के लिए न्यूनतम सर्कल दरें लागू की जिन्हें फरवरी 2011, नवंबर 2011 तथा दिसंबर 2012 में संशोधित किया। विभिन्न श्रेणियों के क्षेत्रों (ए से एच) के लिए अलग सर्कल दरें लागू की गईं जैसा कि दिल्ली स्टांप (दस्तावेजों के कम मूल्यांकन की रोकथाम) नियम, 2007 के अनुलग्नक-1 में विनिर्दिष्ट है। रा.रा.क्षे. दिल्ली में संपत्ति के पंजीकरण के समय, धनराशि के लिए स्टांप ड्यूटी इन्हीं दरों पर प्रभावित की जाती है। लेखापरीक्षा ने स्टांप ड्यूटी तथा पंजीकरण शुल्क के कम उद्ग्रहण के मामले देखे जिन्हें निम्न उप-अनुच्छेदों में वर्णित किया जा रहा है।

(i) भूमि प्रयोग में परिवर्तन के कारण स्टांप ड्यूटी का कम उद्ग्रहण: रा.रा.क्षे. दिल्ली के संपूर्ण क्षेत्रों को ए से एच अलग-अलग श्रेणियों में विभाजित किया गया। जबकि स्कुलों, कॉलेजों, अस्पतालों तथा औद्योगिक उद्देश्य के लिए भूमि की लागत की गणना करने के लिए दो या तीन गुणात्मक उपयोगी कारक लागू किए जाने चाहिए। संपत्ति के पंजीकरण के समय क्षेत्र की श्रेणी के आधार पर, संपत्ति के क्षेत्रफल को न्यूनतम दर से गुणा कर निकाली गई कुल राशि से स्टांप ड्यूटी की गणना तथा प्रभासित किया जाना चाहिए। यद्यपि, 49 मामलों में, दो या तीन के बदले एक गुणात्मक उपयोगी कारक लागू किया गया, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 3.21 करोड़ के स्टांप ड्यूटी तथा ₹ 0.56 करोड़ के पंजीकरण शुल्क का कम उद्ग्रहण हुआ।

(ii) गलत गणना के कारण स्टांप ड्यूटी तथा पंजीकरण शुल्क का कम उद्ग्रहण: 65 मामलों में, विभिन्न कारणों जैसे गलत श्रेणी, गलत गणना, क्षेत्रफल में विचलन, भूमि के मूल्य में त्रुटि इत्यादि के कारण स्टांप ड्यूटी तथा पंजीकरण शुल्क की प्रतिफल राशि पर गलत गणना की गई। गलत गणना के कारण ₹ 0.58 करोड़ की स्टांप ड्यूटी तथा ₹ 0.10 करोड़ के पंजीकरण शुल्क की हानि हुई।

(iii) दस्तावेजों के गलत वर्गीकरण के कारण स्टांप ड्यूटी तथा पंजीकरण शुल्क का कम उद्ग्रहण: आदेश⁷ के अनुसार, बिना प्रतिफल राशि के पॉवर ऑफ एटार्नी कर्ता को स्थायी रूप से अचल संपत्ति को हस्तान्तरित करने की शक्ति देता है अथवा यह प्रकृति से अपरिवर्तनीय है अथवा किसी वसीयत से संबंधित है, ऐसे दस्तावेज को कन्वेंशंस डीड अथवा अधिनियम के शेड्यूल 1 ए की धारा 48(एफ) के अनुसार एक दस्तावेज के रूप में पुनः लिखा जाना चाहिए। स्टांप अधिनियम की धारा 3 की अनुसूची-1 ए के मद 48 (एफ) के अनुसार, किसी अचल संपत्ति को बेचने के लिए अटार्नी को अधिकार दिए जाने हेतु जब पॉवर ऑफ अटार्नी दी जाती है तब स्टांप अधिनियम की अनुसूची 1 ए की मद 23 के अनुसार 'कन्वेंशंस डीड' पर ड्यूटी उद्ग्रहणीय है।

107 मामलों में अचल संपत्तियों को बेचने के लिए प्राधिकृत करते हुए प्रतिफल हेतु पॉवर ऑफ अटार्नी दी गई। यद्यपि, कन्वेंशंस डीड पर प्रभास्य स्टांप ड्यूटी की सामान्य दर से आधी दर का भुगतान किया।

⁶ अधिसूचना सं. एफ 2(12)/वित्त(ई.1)गार्ट फाईल/वॉल्यू-1(पप)/3548 दिनांक 18 जुलाई 2007

⁷ सं. एफ पी एस/डी सी डबल्यू/03/एस आर/1022/3087-3157 दिनांक 16 जून 2004

आगे, छः मामलों में पॉवर ऑफ अटॉर्नी बगैर प्रतिफल राशि के दी गई तथा चार तथा छः प्रतिशत के प्रभार्य ड्यूटी दर की तुलना में ₹ 1050 की दर से प्रत्येक डीड पर स्टांप ड्यूटी तथा पंजीकरण शुल्क का भुगतान किया गया।

इस प्रकार, 'कन्वेणश डीड' के बजाए दस्तावेज को 'जीपीए' के रूप में गलत वर्गीकरण करने के कारण सरकार को ₹ 1.52 करोड़ की स्टांप ड्यूटी तथा ₹ 0.03 करोड़ के पंजीकरण शुल्क की हानि हुई।

विभाग ने अपने उत्तर (मार्च 2014) में कहा कि इसने सभी स्टांप कलेक्टरों को अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार त्रुटिपूर्ण स्टांप ड्यूटी का निर्धारण करने की कार्रवाई प्रारंभ करने के लिए कह दिया है।

2.6.8 स्टांप ड्यूटी तथा पंजीकरण शुल्क में छूट की गलत अनुमति

2.6.8.1 बंधक पत्र पर गलत छूट की अनुमति देना

वित्त विभाग (कर एवं स्थापना), रा.रा.क्षे.दि.स. के दिनांक 14 मार्च 2006 की अधिसूचना⁸ के अनुसार, रा.रा.क्षे. दिल्ली में किसानों को कृषि संबंधी गतिविधियों के लिए व्यावसायिक तथा सहकारी बैंकों द्वारा ₹ 5 लाख तक के कृषि ऋण के दस्तावेजों पर स्टांप ड्यूटी के भुगतान से छूट मिली हुई थी। आगे, 1 जुलाई 2010 (जून 2011 में संशोधित) की अधिसूचना⁹ के अनुसार, दस्तावेजों (बंधक पत्र), पंजीकरण शुल्क कुल प्रतिफल राशि का एक प्रतिशत, न्यूनतम एक हजार रुपये अथवा सर्किल दर के अनुसार राशि, इनमें जो भी अधिक हो, के अनुसार उद्ग्रहणीय था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 22 मामलों में विभाग ने व्यापार के विकास के उद्देश्य से लिए गए ऋणों के लिए बंधक पत्रों में ₹ 1.04 करोड़ के स्टांप ड्यूटी में उपरोक्त अधिसूचना के प्रावधानों के अंतर्गत कृषि ऋण के ऋण की तरह मानते हुए छूट दी। आगे, 14 मामलों में पंजीकरण शुल्क का भुगतान आंशिक रूप से किया गया तथा शेष आठ मामलों में किसी पंजीकरण शुल्क का भुगतान नहीं किया जिसके कारण ₹ 0.22 करोड़ के पंजीकरण शुल्क का कम भुगतान हुआ।

इस प्रकार बंधक पत्र पर गलत छूट की अनुमति के परिणामस्वरूप ₹ 1.26 करोड़ की स्टांप ड्यूटी तथा पंजीकरण शुल्क की हानि हुई।

विभाग ने अपने उत्तर (मार्च 2014) में कहा कि इसने सभी स्टांप कलेक्टरों को अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार त्रुटिपूर्ण स्टांप ड्यूटी का निर्धारण करने की कार्रवाई प्रारंभ करने के लिए कह दिया है।

2.6.9 स्टांप ड्यूटी तथा पंजीकरण शुल्क का अपवंचन

2.6.9.1 शेयरों इत्यादि पर ₹ 8.12 करोड़ की स्टांप ड्यूटी की गैर वसूली

कम्पनी अधिनियम, 1956 की धारा 75(1) (क) के अनुसार, प्रत्येक कम्पनी द्वारा कम्पनी मामलों के रजिस्ट्रार के कार्यालय में फार्म 2 'आबंटन की रिटर्न' में एक रिटर्न फाइल किया जाना होता है। तथा शेयरों के आबंटन का विवरण तथा राजस्व विभाग में स्टांप ड्यूटी का भुगतान करना होता है तथा उसके बाद अंशदाता को शेयर जारी किए जाते हैं।

⁸ सं. एफ 5(8)/वित्त/टी एण्ड ई/2005-06/1415 केएचए-1422 केएचए दिनांक 14.03.2006

⁹ सं. एफ 1(36)/पंजी शा./मु./सं. आ./2010/353 दिनांक 01 जुलाई 2010

आगे, इसके बाद स्टॉप अधिनियम की धारा 40 प्रावधान करती है कि यदि कम्पनी स्टॉप ड्यूटी का भुगतान करने में असफल होती है तो स्टॉप ड्यूटी की राशि दस गुणा से कम जुर्माने सहित स्टॉप वसूल करनी चाहिए। अधिनियम की धारा 48 प्रावधान करता है कि कलेक्टर को सभी देय तथा जुर्माना उस व्यक्ति जिससे यह देय है कि चल सम्पत्ति की बिक्री तथा कुर्की से, या किसी अन्य प्रक्रिया से वसूल की जानी चाहिए।

स्टॉप अधिनियम की धारा 3 के शेड्यूल 1 क की मद संख्या 19 के अनुसार शेरों का आबंटन पर स्टॉप ड्यूटी प्रत्येक हजार पर एक रूपया देय होगा या शेरों के मूल्य, स्टॉक या पावती पत्र का एक भाग होगा।

कार्यालय महानिरीक्षण पंजीकरण से एकत्र सूचना के अनुसार ₹ 10,000 से अधिक स्टॉप ड्यूटी वाले मामले दर्शाते हैं कि 523 कंपनियों ने ₹ 12,709 करोड़ के शेरों के आबंटन पर ₹ 8.12 करोड़ की स्टॉप ड्यूटी जमा नहीं कराई।

विभाग ने अपने उत्तर (मार्च 2014) में कहा कि इसने इन कम्पनियों को नोटिस जारी किया है। जैसे ही ये कम्पनियाँ आवश्यक दस्तावेज जमा करेंगी, अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार स्टॉप ड्यूटी प्रभारित किया जाएगा।

2.6.10 आंतरिक नियंत्रण

एक विभाग में आंतरिक नियंत्रण तंत्र यह सुनिश्चित करता है कि इसकी गतिविधियाँ निर्धारित नियमों तथा विनियमों के अनुसार एक मितव्ययी तथा प्रभावी तरीके से प्रचालित हो। विभाग में नियंत्रण-तंत्र अधिनियम, नियमों, मैनुअल तथा निर्देशों के संग्रह से मार्गदर्शित होना चाहिए ताकि सरकारी संसाधनों को सुरक्षित रखा जाए एवं यह सुनिश्चित किया जाए कि सरकार द्वारा राजस्व सही तरीके से उद्ग्रहित एवं प्राप्त किया जा सके। उचित ड्यूटी की प्राप्ति सुनिश्चित करने के लिए आंतरिक नियंत्रण तथा निगरानी प्रणाली प्रभावी नहीं थी जैसा कि पूर्ववर्ती पैराग्राफों में टिप्पणी की गई है। लेखापरीक्षा में कमजोर नियंत्रण के अन्य मामले आगे पैराग्राफों में दिए गए हैं।

2.6.10.1 उचित ड्यूटी की प्राप्ति की आश्वस्तता के लिए मानिटरिंग प्रणाली का अभाव

भारतीय स्टॉप अधिनियम की धारा 33 के उपबंध (3) के अनुसार राज्य को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि कौन से कार्यालयों को लोक कार्यालय समझा जाए तथा कौन से व्यक्तियों को लोक कार्यालयों के प्रभारी माना जाए। इसके बाद, धारा 73 यह प्रावधान करता है कि प्रत्येक लोक अधिकारी की सुरक्षा में रिकॉर्डों, दस्तावेजों तथा प्रक्रियाओं का होना निरीक्षण जो किसी शुल्क की सुरक्षा को इंगित करे, या किसी शुल्क के संबंध में कोई कपट या चूक की खोज को सिद्ध या प्रेरित करे तो उचित समय पर कलेक्टर किसी भी व्यक्ति को लिखित रूप से प्राधिकृत कर ऐसे उद्देश्य से रिकार्ड, दस्तावेजों तथा प्रविधियों आदि का निरीक्षण करा सकता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि राजस्व विभाग ने तय अथवा घोषित नहीं किया था कि किस कार्यालय को लोक कार्यालय समझा जाए तथा लोक कार्यालय में किस व्यक्ति को प्रभारी माना जाए। इस प्रकार, विभाग के पास विभिन्न विभागों लोक कार्यालयों से सूचना एकत्र करने हेतु प्रणाली नहीं थी ताकि

सुनिश्चित किया जाए कि दस्तावेज जैसे करार, लीज, कन्वेएंस डीड इत्यादि ठीक प्रकार से पंजीकृत किए गए हैं तथा स्टॉप ड्यूटी तथा पंजीकरण शुल्क अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार प्राप्त किए गए हैं।

2.6.10.2 आन्तरिक लेखापरीक्षा

लेखापरीक्षा निदेशालय, रा.रा.क्षे. दि.स. राजस्व विभाग की आन्तरिक लेखापरीक्षा आयोजित करता है। निदेशालय ने 2011-12 की अवधि तक मात्र तीन कार्यालयों¹⁰ की लेखापरीक्षा आयोजित की थी। वर्ष 2012-13 हेतु कोई लेखापरीक्षा नहीं की गई।

2.6.11 निष्कर्ष

संपत्तियों के कम-मूल्यांकन, भूमि प्रयोग तथा श्रेणी में परिवर्तन, निष्पादनकर्ताओं द्वारा प्रस्तुत दस्तावेजों पर स्टॉप ड्यूटी के कम भुगतान, बंधक पत्र पर अनियमित छूट एवं शेयरों के जारी किए जाने में स्टॉप ड्यूटी का अपवंचन से संबंधित स्टॉप ड्यूटी तथा पंजीकरण शुल्क के अपवंचन/कम भुगतान के मामले थे। इनमें संपत्तियों के कम मूल्यांकन द्वारा स्टॉप शुल्क तथा पंजीकरण शुल्क से बचने, पंजीकरण प्राधिकारी के कार्यालय में दस्तावेज प्रस्तुत न किया जाना तथा निष्पादकों द्वारा प्रस्तुत दस्तावेजों पर कम स्टॉप शुल्क अदा करने के मामले थे। विभाग पंजीकरण-योग्य दस्तावेजों को प्राप्त करने वाले विभिन्न कार्यालयों से समन्वय न कर सका जिससे राजस्व हानि हुई जिसका पता न चल सका। विभाग की आंतरिक नियंत्रण प्रणाली कमजोर थी।

2.6.12 अनुशंसाएँ

सरकार विचार कर सकती है:

- बंधकपत्र के समझौतों का क्रियान्वयन करने वाले विभिन्न कार्यालयों द्वारा राजस्व विभाग को प्रस्तुत किए गए दस्तावेजों की संख्या व प्रकृति व कम स्टॉप शुल्क व पंजीकरण शुल्क अदा किए जाने पर एक अवधि-वार विवरणी प्रस्तुत किए जाने का निर्धारण करने पर विचार कर सकती है।
- उन सभी कार्यालयों को लोक कार्यालय घोषित किया जाए जिनमें दस्तावेज प्रस्तुत किए जाते हैं तथा संबंधित जिलों/क्षेत्रों के रजिस्ट्रारों/उप-रजिस्ट्रारों द्वारा इन लोक कार्यालयों के निरीक्षण के मानकों/लक्ष्यों को निर्धारित कर सकती है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि अनिवार्य रूप से पंजीकृत किए जाने योग्य दस्तावेजों को संबंधित पंजीकरण प्राधिकारी के पास पंजीकृत किया जा रहा है तथा उन पर सही स्टॉप ड्यूटी एवं पंजीकरण शुल्क का भुगतान किया जा रहा है।
- आंतरिक लेखापरीक्षा विंग को मजबूत किया जाए।

¹⁰ कार्यालय महानिरीक्षक पंजीकरण, सब-रजिस्ट्रार कार्यालय गीता कॉलोनी तथा महारौली