

## 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, निर्धारितीयां 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 कमिश्नरियों 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 इलेक्ट्रॉनिक 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 किशतों 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।