भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली
30 जुलाई, 2019

प्रेस सार

2019 का प्रतिवेदन संख्या 11 (अप्रत्यक्ष कर - मॉल एव्रं सेवा कर) संसद में प्रस्तुत

वर्ष 2018-19 के दौरान किए गए लेखा परीक्षा के आधार पर जीएसटी पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की यह पहली लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (ऑडिट रिपोर्ट) आज संसद में प्रस्तुत। रिपोर्ट में जीएसटी के कर सुधार के परिमाण और व्यवसायों सहित सभी हितधारकों के प्रयासों को स्वीकार किया गया है । रिपोर्ट के मुख्य अंश नीचे दिए गए हैं:

अध्याय 1 : माल एवं सेवाकर (जीएसटी) का कार्यान्वयन

- **एक महत्वपूर्ण क्षेत्र जिसमें जीएसटी पूरी क्षमता से लागू नहीं किया जा सका वह सरलीकृत कर अनुपालन क्षेत्र है।**
    - o जीएसटी लागू किऐ जाने के दो वर्ष बाद भी, ''बीजक मिलान'' के माध्यम से प्रणाली द्वारा मान्य कर क्रेडिट यथावत् नहीं था और गैर-अंतवैधी ई-कर प्रणाली भी भ्रामक थी।
    - o विवरणी तंत्र की जटिलता और तकनीकी गड़बड़ी के कारण बीजक मिलान को वापिस लेना पड़ा, जिसके परिणामत: प्रणाली में आईटीसी धोखाधड़ी संभावित हो गई। पूरे इनवॉइस, आकलन आदि के मिलान और ऑटो जनरेशन के बिना, परिकल्पित जीएसटी कर अनुपालन प्रणाली गैर-कार्यात्मक है।
    - o अब किए जाने वाले परिवर्तनों की सीमा, प्रणाली के प्रमुख पहलुओं के निरस्तीकरण के साथ-साथ, डीओआर, सीबीआईसी और जीएसटीएन जैसे हितधारकों के बीच अपर्याप्त समन्वय के साथ-साथ प्रारंभ करने से पहले पर्याप्त रूप से प्रणाली रोल आउट से पहले सिस्टम को पर्याप्त रूप से आज़माने में विफलता को दर्शाती है।

(पैराग्राफ 1.6.3)

अध्याय ॥ : राजस्व और रिटर्न फाइलिंग रुझान

राजस्व विश्लेषण

- अप्रत्यक्ष कर की वृद्धि 2016-17 से 2017-18 मे 5.80 प्रतिशत कम हो गई थी जबकि यह वृद्धि दर 2016-17 में 21.33 प्रतिशत थी साथ मे केन्द्र के वस्तु एवं सेवाओ के राजस्व मे 10 प्रतिशत की गिरावट दर्ज की गई।

(पैराग्राफ 2.1.1 and 2.1.4)

- एकीकृत जीएसटी (आईजीएसटी), अंतर-राज्य लेनदेन और आयात पर लगाया जाता है, शुरू में भारत सरकार द्वारा एकत्र किया जाता है और बाद में केंद्र और राज्यों के बीच आईजीएसटी अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार साझा किया जाता है। 2017-18 के दौरान भारत सरकार ने वित्त आयोग के फार्मूले के अनुसार राज्यों को वर्ष के अन्त में आईजीएसटी विचलन का सहारा लिया, जो भारत के संविधान और आईजीएसटी अधिनियम के प्रावधानों का उल्लंघन है। इससे राज्यों को निधियों के वितरण का प्रभाव भी पड़ता है जो "प्लेस ऑफ सप्लाई" की अवधारणा के बजाय पूरी तरह से अलग आधार पर है जैसाकि आईजीएसटी अधिनियम में परिकल्पित है।

(पैराग्राफ 2.1.3)

- 2017-18 के दौरान लोक लेखा से जीएसटी प्रतिकर उपकर के ₹ 6,466 करोड़ का कम हस्तांतरण हुआ।

(पैराग्राफ 2.1.5)

विवरणी दाखिल करना

- जबकि यह उम्मीद थी कि जैसे ही प्रणाली स्थिर होगी अनुपालन में सुधार होगा, दाखिल कि जा रही सभी विवरणीयों में गिरावट दर्ज की गई
- जीएसटीआर-1 (बाहरी आपूर्ति की मासिक विवरणी) की विवरणी का दाखिला प्रतिशतता जीएसटीआर-3बी (सारांश स्व मूल्यांकित विवरणी) विवरणी के अनुरूप दाखिलों की तुलना में हमेशा से कम थी। जीएसटीआर -3 बी की शुरूआत के परिणामस्वरूप इनपुट टैक्स क्रेडिट (आईटीसी) के दावों जो रिटर्न मे दाखिल किए गए का सत्यापतन नहीं हो सका।
- जीएसटीआर-3बी केवल एक सारांश विवरणी है, जीएसटीआर-1 के कम-दाखिला का अर्थ है कि कर विभागों के पास आपूर्तिकर्ताओं द्वारा दाखिल

किए गए बीजक स्तर का पूरा विवरण नहीं है, जिसका उपयोग जीएसटीआर-3बी में दिए गए विवरणों को सत्यापित करने या टर्नओवर तक पहुँचने के लिए किया जा सकता है।

(पैराग्राफ 2.3.1)

अध्याय III : जीएसटीएन का आईटी लेखा परीक्षा

सीएजी के जीएसटीएन आईटी लेखा परीक्षा में तीन क्षेत्रों को शामिल किया गया है नामतः पंजीकरण मॉड्यूल, भुगतान मॉड्यूल और आईजीएसटी निपटान रिपोर्ट।

आईटी लेखा परीक्षा जाँच-परिणाम का अवलोकन

हमने मंत्रालय को जीएसटीएन की आईटी लेखापरीक्षा से संबंधित 37 लेखापरीक्षा टिप्पणियां जारी की। इनमें से जीएसटीएन द्वारा 25 स्वीकार की गई और 11 के लिए जीएसटीएन ने बाधाओं/कारणों की व्याख्या की। जीएसटीएन के जवाब के आधार पर एक टिप्पणी को बंद कर दिया था। 25 स्वीकृत टिप्पणियों में से लेखापरीक्षा, द्वारा इंगित किए गए मुद्दों को जीएसटीएन द्वारा पांच मामलों में सुधारा गया था।

सोलह मामलों में, मुख्य वैधता/कार्यात्मकता लागू मॉड्यूलों में मौजूदा रूप में कानूनी प्रावधानों के साथ संरेखित नहीं पाई गयी थी। इन 16 मामलों में, आवश्यक वैद्यता सात मामले में एसआरएस में शामिल नहीं की गई थी, वैद्यता अन्तर्निहित नहीं थी यद्यपि एसआरएस को आठ मामलों में उचित ढंग से तैयार किया गया था और एसआरएस प्रावधान में शामिल एक शर्त एक मामले में अधिनियम में निर्धारित नहीं था।

(पैराग्राफ 3.5)

पंजीकरण मॉड्यूल

प्रणाली वैधीकरण को जीएसटी पंजीकरण मॉड्यूल में हुए जीएसटी अधिनियम तथा नियमावली के प्रावधानों के साथ संरेखण नहीं किया गया था जिससे निम्नलिखित महत्वपूर्ण अन्तराल छूट गये:-

- संयुक्त उद्ग्रहण योजना का लाभ उठाने में अयोग्य करदाताओं को मान्य तथा निषेध करने में प्रणाली विफल रही।

(पैराग्राफ 3.7.2)

- अनिवार्य क्षेत्रों को वैकल्पिक या जंक मूल्यों को स्वीकार करते हुए पाया गया था।

(पैराग्राफ 3.8.1)

भुगतान मॉड्यूल

भुगतान मॉडयूल 1 जुलाई 2017 से परिचालन में होने के बावजूद निम्नलिखित परिचालनात्मक कमियों से भरा हुआ था; जैसे

- करदाता द्वारा कर के सफल भुगतान के बाद भी इलेक्ट्रॉनिक क्रेडिट खाता बही (ईसीएल) को अद्यतित करने में विलम्ब।

(पैराग्राफ 3.13.1)

- बैंकों के लिए निर्धारित न्यूनतम सेवा आवश्यकताओं पर आश्वासन का अभाव।

(पैराग्राफ 3.14)

- जीएसटी प्राप्तियों के समेकन में समस्याएं।

(पैराग्राफ 3.15)

- एक कर दाता को जीएसटीएन पोर्टल पर एक कॉमन पोर्टल आइडेंटिफिकेशन नंबर (सीपीआईएन) जेनरेट करना होता है और इस सीपीआईएन का उपयोग करना, जो कि पंद्रह दिनों के लिए वैध होगा, एक बार अधिकृत बैंक में टैक्स चुकाने के बाद, एक चालान पहचान संख्या (सीआईएन) उत्पन्न होती है। सीपीआईएन की समाप्ति से पहले शुरू किए गए भुगतान जैसे मुद्दे, लेकिन सीपीआईएन की समाप्ति के बाद उत्पन्न सीआईएन और करदाताओं के लिए संदेशों के गलत प्रदर्शन ('बैंक की ओर से कोई प्रतिक्रिया नहीं' के बजाय 'विफल') जब तक लेखा परीक्षा द्वारा इंगित नहीं किया, तब तक निपटा नहीं किया गया।

(पैराग्राफ 3.16)

- डेबिट/क्रेडिट कार्डों के माध्यम से भुगतान की सुविधा को उपलब्ध नहीं कराया जा सका क्योंकि मंत्रालय ने इसका निर्णय नहीं किया कि वित्तीय प्रभावों से कैसे निपटा जाए।

(पैराग्राफ 3.18)

- बैंकों और जीएसटी पोर्टल के आईटी अनुप्रयोगों के मध्य स्वचालित इंटरफेस के साथ प्रणाली में, अमान्य जीएसटीआईएन जैसी त्रुटियों के लिए कोई गुंजाइश नहीं होनी चाहिए जिसके कारण जीएसटी प्राप्तियों का गैर-सामंजस्य रहा।

(पैराग्राफ 3.15)

आईजीएसटी निपटान प्रतिवेदन

आईजीएसटी निपटान रिपोर्टों को केंद्र और राज्यों के बीच आईजीएसटी के साझाकरण को सक्षम करने के लिए डिज़ाइन किया गया है और ये जीएसटी आईटी सिस्टम पर चलने वाले एल्गोरिदम के आधार पर बनी होती हैं। सभी आईजीएसटी निपटान बही खाते को तदनुरूपी जीएसटी मॉड्यूलों अर्थात् आयात और अपीलों का क्रियान्वयन न करने के कारण सृजित नहीं किया जा रहा था। निपटान एल्गोरिथ्म में अशुद्धियों के साथ युग्मित तथा प्रतिदाय हेतु आवश्यक सभी सूचना का पता लगाने में जीएसटीआर-3बी विवरणी की सीमाओं के कारण केन्द्र तथा विभिन्न राज्यों के लिए निधियों के निपटान पर असर पड़ा।

- आईजीएसटी शेष के ₹ 2,11,688 करोड़ हेतु आंशिक रूप से उत्तरदायी अपूर्ण आईजीएसटी बही खाते 2017-18 के दौरान निपटाये नहीं गये थे।

(पैराग्राफ 3.22)

- डुप्लिकेट प्रविष्टियों और एल्गोरिथ्म मे करदाताओं की गलत श्रेणी से प्रविष्टियां लेने के कारण जुलाई 2017 से जुलाई 2018 की अवधि के दौरान ₹ 776 करोड़ की राशि का आईजीएसटी का गलत निपटान देखा गया।

(पैराग्राफ 3.23 and 3.25)

<u>आईटीसी के कपटपूर्ण दावों के लिए सिस्टम की भेद्यता</u>

एक करदाता का अवास्तविक त्रुटिपूर्ण आाई टीसी दावा जो उस महीने में सभी करदाताओं के आईटीसी दावों का 79 प्रतिशत था। प्रणाली द्वारा स्वीकृत किया गया जो कपटपूर्ण आईटीसी दावों के प्रति प्रणाली की कमजोरी को उजागर करते है।

(पैराग्राफ 3.26)

प्रणाली की रूपरेखा में कमी

- लेखांकन प्राधिकारियों के साथ साझा की गई फाइलों में चेकसम या अभिलेख स्तर के योग जैसा कोई नियत्रंण योग नहीं था।

(पैराग्राफ 3.17)

- टर्नओवर, परिवर्तन संभावित जैसे क्षेत्र को विन्यास योग्य नहीं बनाया गया था।

(पैराग्राफ 3.7.1)

- जब संयुक्त उदग्रहण प्रणाली के लिए निर्धारित कारोबार की सीमा को पार किया गया था तब कोई चेतावनी जारी नहीं की गई।

(पैराग्राफ 3.7.1)

बदलाव प्रबंधन

जीएसटीएन सूचित सुधारात्मक कार्रवाई के पश्चात् भी निपटान नहीं किया गया जो लेखापरीक्षा द्वारा बताई गई कुछ कमियों के साथ युग्मित परिवर्तन प्रबंधन के लिए प्रणालीगत अभिगम के अभाव ने जीएसटी पोर्टल पर चल रहे अनुप्रयोग में विद्यमान महत्वपूर्ण जोखिमों को दर्शाता है।

(पैराग्राफ 3.29)

आईटी लेखापरीक्षा सार

यह स्वीकार करते हुए कि जीएसटी विकासाधीन एक नई प्रणाली है तथ्य यह है कि इसके परिणाम और अखिल भारतीय प्रभाव को देखते हुए, यह सबसे आवश्यक है कि इसके लागू होने से पहले विकास और प्रणाली के परीक्षण में उचित सावधानी रखी जाए। व्यापार नियमों को उचित प्रकार से मैप करने में विफलता और लागू प्रणाली में मुख्य वैधताओं के अभाव जीएसटीएन के कार्य में अपर्याप्तता को इंगित करता है।

आईटी लेखापरीक्षा में उजागर मुद्दों ने जीएसटीएन के लिए विभिन्न कार्यात्मकताओं के विकास की प्राथमिकता की पुन: जांच करने, उनके मूल कारण विश्लेषण और परीक्षण प्रक्रिया को मजबूत करने की आवश्यकता को इंगित किया, ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि सार्वजनिक रूप से लागू होने से पहले अनुप्रयोग में महत्वपूर्ण कमियों का पता लगाया और उनमे सुधार किया गया है। उपयोगकर्ता स्वीकृति परीक्षण (यूएटी)/एसआरएस साईन ऑफ में कार्यकारी की भागीदारी को पुन: जांच करने की आवश्यकता है।

अपूर्ण आईजीएसटी एल्गोरिथ्म के कारण आईजीएसटी बकाया के संचयन की समस्या का समाधान प्राथमिकता के आधार पर किया जाना चाहिये ताकि राज्यों को आगामी विभाजन के प्रति समायोजित होने के लिए निपटान न किए गए आईजीएसटी के तदर्थ विभाजन की सहायता लेने की आवश्यकता को कम किया जा सके।

(पैराग्राफ 3.31)

अध्याय IV : जीएसटी की अनुपालन लेखापरीक्षा

- अखिल भारतीय डेटा तक अभिगम सार्थक लेखापरीक्षा हेतु और राजस्व प्राप्तियों को प्रमाणित करने हेतु जरूरी अपेक्षित आवश्वासन प्राप्त करने हेतु महत्वपूर्ण है।

- जीएसटी डेटा तक अभिगम के अभाव में, इस अध्याय IV में अनुपालन लेखापरीक्षा निष्कर्ष क्षेत्र में किए गए सीमित लेखापरीक्षाओं पर आधारित थे। हालांकि, इस सीमित लेखापरीक्षा में भी सामने लाए गए मुद्दों का विस्तार, गंभीर प्रणालीगत कमियों के विषय में बताता है जिनका विभाग द्वारा पता लगाना आवश्यक हैं।

(पैराग्राफ 4.1)

- संक्रमणकालीन क्रेडिट पर किए गए लेखापरीक्षा के कुछ निष्कर्षों से पता चला कि अस्वीकृत क्रेडिट का पता लगाने और इसे अस्वीकृत करने के लिए एसीईएस में उपलब्ध डेटा/रैड फ्लैग का लाभ नहीं उठाया गया।

(पैराग्राफ 4.7)

- प्रतिदायों से संबंधित प्रावधानों के अनुपालन के उदाहरणों ने स्वचालन पूर्ण होने तक प्रतिदाय की मानवीय प्रसंस्करण की निगरानी हेतु प्रणाली मे सुधार के अलावा उपयुक्त जांच और पुष्टि के साथ प्रतिदाय प्रसंस्करण के स्वचालन की आवश्यकता को इंगित किया।

(पैराग्राफ 4.11)

व्यावसायिक नियमों और सिस्टम डिज़ाइन का पालन डीओआर, सीबीआईसी, राज्य कर अधिकारियों और जीएसटीएन की ज़िम्मेदारी है।

कर के भुगतान और निपटान की प्रणाली जो जीएसटी के लिए परिकल्पित थी, वह एक सौ प्रतिशत बीजक-मिलान और इनपुट कर क्रेडिट का लाभ उठाने साथ ही बीजक मिलान के आधार पर आईजीएसटी के निपटान पर आधारित थी। दोनों में से अभी तक कुछ भी संभव नहीं है चूंकि बीजक मिलान प्रणाली को शुरू नहीं किया गया है। बीजक मिलान महत्वपूर्ण आवश्यकता है जिससे इस प्रमुख कर सुधार के पूरे लाभ प्राप्त होंगे। यह केन्द्र और राज्य दोनों के कर राजस्व की रक्षा करेगा, यह आईजीएसटी के उचित निपटान की ओर अग्रसर करेगा, भले ही समाप्त न करे, परन्तु कर अधिकारी-करदाता प्रासंग में कमी लाएगा।

BSC/SS/TT