

अध्याय - 5

वस्तु एवं सेवा कर

प्रस्तावना

5.1 इस आयोग से अपेक्षा की जाती है कि अपनी सिफारिशें तैयार करते समय वह '1 अप्रैल 2010 से प्रभावी वस्तु एवं सेवा कर के प्रस्तावित कार्यान्वयन के प्रभाव तथा देश के विदेशी व्यापार पर इसके प्रभाव' पर विचार करें। वस्तु एवं सेवा कर (जीएसटी) के रूप में परिवर्तन एक क्रान्तिकारी कर सुधार उपाय होगा जिसका कर राजस्व बढ़ाने और विकास के संवर्धन तथा इसके साथ-साथ कई सकारात्मक बाहरी कारकों का सृजन करने में बहुत बड़ा योगदान होगा। हमारे विचारार्थ विषयों में तीन अन्य विचारार्थ मद्दे अर्थात् (i) ---'केन्द्र और राज्य सरकारों के संसाधनों का अनुमान लगाना'; (ii) ---'इसका उद्देश्य न केवल राजस्व खाते में प्राप्तियों और व्यय में संतुलन लाना होगा बल्कि पूंजी खाते में अधिशेष भी सृजित करना होगा'; और (iii) ---'केन्द्र और राज्यों के कर-सकल घरेलू उत्पाद अनुपात में सुधार', भी जीएसटी द्वारा प्रभावित होंगी। इसलिए इस आयोग ने माना है कि जीएसटी के कार्यान्वयन से संबंधित सभी मुद्दों की समग्र रूप से जांच करने की जरूरत है।

5.2 अप्रत्यक्ष कराधान के पहले चरण के सुधार तब शुरू हुए जब 1986 में चयनित मद्दों के लिए केन्द्रीय स्तर पर संशोधित मूल्यवर्धित कर शुरू किया गया था और उसके बाद धीरे-धीरे यह केन्द्रीय मूल्य वर्धित कर के जरिए सभी जिंसों पर लागू हो गया। सेवा कर शुरू होने और उसे केन्द्रीय मूल्य वर्धित कर में समेकित किए जाने से यह प्रयास और तेज हो गया। राज्य स्तर पर सुधार देश में सभी राज्यों द्वारा अप्रैल-2003 और जनवरी 2008 के बीच मूल्य वर्धित कर (वैट) शुरू करने के जरिए चरणबद्ध रूप से किया गया। वैट की जोरदार सफलता और इसमें आगे और सुधार करने की जरूरत को समझते हुए भारत सरकार ने फरवरी 2007 में यह इंगित किया था कि 1 अप्रैल 2010 तक देश में एक लक्ष्य-आधारित जीएसटी शुरू करने के लिए राज्य वित्त मंत्रियों की अधिकार प्राप्त समिति के परामर्श से उसकी रूपरेखा तैयार की जाएगी। इस वचनबद्धता को फरवरी, 2008 और जुलाई, 2009 में दोहराया गया था। मूल-आधारित केन्द्रीय बिक्री कर (जीएसटी) को इस सुधार प्रक्रिया के एक भाग के रूप में वर्ष 2007 और 2008 में उत्तरोत्तर क्रमशः 4 से 3 प्रतिशत और 2 प्रतिशत कम किया गया। नवम्बर, 2007 में अधिकार प्राप्त समिति के प्रतिनिधियों के एक संयुक्त कार्यकारी दल और भारत सरकार ने जीएसटी में रूपान्तरण संबंधी एक रिपोर्ट तैयार की। अधिकार प्राप्त समिति ने इस रिपोर्ट पर विचार विमर्श किया और फिर अप्रैल 2008 में 'भारत में वस्तु एवं सेवा कर का माडल और रूपरेखा' तैयार की। दोहरे जीएसटी को लागू करने की सिफारिश करते हुए माँडल और रूपरेखा में राज्य और केन्द्र के करों को जीएसटी के अन्तर्गत शामिल करने के बारे में प्रारम्भिक सोच-विचार प्रदान की गई है। माँडल में दरों की संख्या, जीएसटी से छूट तथा इसके दायरे से बाहर रखने और साथ ही अन्तर-राज्यीय लेन-देनों की व्यवस्था करने सहित प्रचालन संबंधी ऐसे मुद्दों का जिनका निराकरण करने की जरूरत है, विस्तार से विवरण दिया गया है। रूपरेखा में उन विधिक एवं प्रशासनिक कदमों का उल्लेख किया गया है जो अप्रैल 2010 की समय सीमा का अनुपालन करने के लिए उठाये जाने जरूरी हैं। इस

दस्तावेज के संबंध में भारत सरकार की प्रतिक्रिया दूसरे दौर की बहस और समीक्षाओं का आधार बनेगी। नवम्बर, 2009 में 'भारत में वस्तु एवं सेवा कर संबंधी पहले परिचर्चा पत्र' का जारी किया जाना इसी के परिणामस्वरूप हुआ। इस परिचर्चा पक्ष में, सम्मिलित किए जाने वाले करों का ब्यौरा दिया गया है और उसके साथ ही कर के कार्यान्वयन के तरीकों का उल्लेख किया गया है। इसमें अन्तरराज्यीय व्यापार के कराधान, क्षतिपूर्ति के प्रावधान, क्षेत्र आधारित स्कीमों की प्रक्रिया सहित जीएसटी के कई घटकों तथा उठाए जाने वाले अपेक्षित अतिरिक्त कदमों की भी सिफारिश की गई है। लेकिन, इसमें राजस्व तटस्थ दरों (आरएनआर) के संबंध में कोई दिशा-निर्देश मुहैया नहीं कराए गए हैं जो केन्द्रीय और राज्य स्तर पर अपनाए जाने जरूरी हैं। आशा की जाती है कि यह परिचर्चा पत्र सार्वजनिक बहस को प्रेरित करेगा जिससे जीएसटी के डिजाइन और कार्यान्वयन के तरीकों में संभव सुधार किया जा सकेगा।

5.3 विगत तीन वर्षों में जीएसटी पर राष्ट्रीय सहमति प्राप्त करने के संबंध में साराहनीय प्रगति हुई है। इस कर के व्यापक ढांचे के संबंध में अब करार भी हो गया है। जीएसटी एक दोहरा कर है जिसमें केन्द्र और राज्य दोनों के जीएसटी घटकों की वसूली समान कराधार पर होती है। सभी वस्तुओं और सेवाओं को, सहमत छूटों को छोड़कर, इस आधार के अन्तर्गत लाया जाएगा। वस्तुओं और सेवाओं के बीच कोई भेद नहीं किया जाएगा और दोनों पर समान कानून लागू होगा। लेकिन अभी कई मुद्दों का समाधान किया जाना है। इनका निराकरण सावधानी से किए जाने की जरूरत है। माँडल जीएसटी के लागू होने पर ही इसके सभी संभावित लाभ प्राप्त किए जा सकते हैं। इसलिए जीएसटी सुधार की विस्तृत आर्थिक एवं राजकोषीय बाहरी कारकों को देखते हुए सभी स्टेकधारकों को ऐसा एक माँडल जीएसटी तैयार करके उसे कार्यान्वित करने के लिए प्रेरित करने हेतु एक प्रोत्साहन तंत्र लागू करना इस आयोग का मुख्य कार्य था। कई राज्य सरकारों और उद्योग संघों ने जीएसटी के डिजाइन और कार्यान्वयन के संबंध में आयोग के समक्ष अपनी समस्याएं प्रस्तुत कीं। इन समस्याओं और हमारे विचारार्थ विषय के अधिदेश सहित जीएसटी संबंधी अन्य मुद्दों का निराकरण करने के लिए आयोग ने तीन अलग-अलग अध्ययनों को प्रायोजित किया। एक अध्ययन जो राष्ट्रीय अनुप्रयुक्त आर्थिक अनुसंधान परिषद (एनसीईईआर) द्वारा किया गया उसमें जीएसटी का अन्तरराष्ट्रीय व्यापार पर प्रभाव का अध्ययन किया गया। दूसरा अध्ययन कृतिक बल द्वारा किया गया था जिसमें डिजाइन से लेकर कार्यान्वयन तक जीएसटी से संबंधित समग्र मुद्दों की जांच की गई और उपयुक्त सिफारिशों की गईं। ये दोनों अध्ययन वित्त आयोग की वेबसाइट पर प्रकाशित किए गए हैं। हम नीचे राज्य सरकारों द्वारा व्यक्त की गई समस्याओं को संक्षेप में उजागर करते हुए उनके मुख्य निष्कर्षों और सिफारिशों की समीक्षा करेंगे।

राज्य सरकारों के विचार

5.4 राज्य सरकारों ने राज्य के हमारे दौरों के दौरान आयोग के

1. इसे लिखते समय तीसरे अध्ययन की अंतिम रिपोर्ट प्रतीक्षित थी। प्राप्त होने के पश्चात् इसे भी वित्त आयोग की वेबसाइट पर रख दिया जाएगा।

समक्ष जीएसटी की संरचना तथा उसके कार्यान्वयन के तरीकों के संबंध में अपने विचार व्यक्त किए। नौ राज्यों ने अपने-अपने ज्ञापनों में अपने विचार प्रस्तुत किए और कुछ राज्यों ने आयोग को पत्रों के माध्यम से अपने विचार व्यक्त किए। हालांकि सभी राज्यों ने जीएसटी को लागू करने के पक्ष में जोरदार समर्थन किया है लेकिन उनके द्वारा व्यक्त की गई प्रमुख चिंताओं का नीचे विस्तार से विवरण दिया गया है।

5.5 कराधार का निर्धारण: कुछ राज्य सरकारों ने उन्हें जीएसटी के तहत उपलब्ध होने वाले कराधार के सही-सही मूल्यांकन के महत्व का उल्लेख किया है। उन्होंने यह नोट किया है कि सेवा कर के संबंध में इस समय जो आंकड़े उपलब्ध हैं वे संग्रहण की दृष्टि से हैं न कि भारत होने की दृष्टि से। सेवाओं की आपूर्ति के नियमों को भी अभी अंतिम रूप नहीं दिया गया है। इस समय कर के संबंध में उन राज्यों को जिनका इस समय कर भार ज्यादा है, आशंका है कि अन्तिम रूप से सहमत आरएनआर उनके अनुकूल नहीं होगी। विनिर्माण वाले राज्यों को जीएसटी के समाप्त होने की वजह से अतिरिक्त नुकसान उठाना पड़ेगा। इसलिए, उन्होंने यह सुझाव दिया है कि जीएसटी दरों को न्यूनतम नियत दर के रूप में इस्तेमाल किया जाए।

5.6 निम्न आय वाले राज्यों ने यह तर्क दिया है कि चूंकि उनका खपत आधार निम्न है और वेट लागू होने के बाद से उनका कर भार काफी बढ़ गया है इसलिए प्रस्तावित जीएसटी प्रणाली के तहत उनके राजस्व में वृद्धि की गुंजाइश बहुत कम है।

5.7 विषम स्तरीय असंतुलन : यह आशंका थी कि केन्द्रीय वस्तु एवं सेवा कर (सीजीएसटी) की दर के सापेक्षता अधिक होने और अपेक्षाकृत बड़े खपत आधार तक पहुंच होने जो अब तक केन्द्र सरकार को उपलब्ध नहीं थी, के कारण जीएसटी से संभवतः केन्द्र का विषमस्तरीय असंतुलन बढ़ सकता है।

5.8 राज्य स्वायत्तता : जीएसटी में एक स्थिर दर की संरचना के प्रति वचनबद्धता जरूरी है। इसमें राज्य सरकारों की राजकोषीय स्वायत्तता से समझौता करना पड़ेगा और इससे वे उन्हें उपलब्ध वृहत-आर्थिक नीति की एकमात्र शक्ति से वंचित हो जाएंगे।

5.9 एकल दर: एकल जीएसटी दर अवरोही होगी क्योंकि आम खपत की मदों पर कर बढ़ता जाएगा और अपेक्षाकृत अधिक कर वसूली वाली विलासिता की वस्तुओं को अनावश्यक राहत प्रदान की जाएगी।

5.10 क्षतिपूर्ति व्यवस्था : कुछ राज्यों ने जिनके ऊपर इस समय ऋणभार बहुत अधिक है, यह नोट किया है कि जीएसटी लागू होने पर नुकसान की संभावना है। उन्होंने अनुरोध किया है कि ऐसे नुकसान की भरपाई के लिए एक वस्तुपरक क्षतिपूर्ति व्यवस्था लागू की जाए। जीएसटी के नुकसान पर क्षतिपूर्ति इस पैकेज का भी एक हिस्सा होना चाहिए।

5.11 लघु उद्यम : विनिर्दिष्ट वस्तुओं का विनिर्माण करने वाले लघु उद्यमों को जिनका वार्षिक कारोबार 1.5 करोड़ रुपए है, उत्पाद-शुल्क से छूट दी गई है। जीएसटी से वे कर तंत्र में शामिल हो जाएंगे जो उन्हें अप्रतिस्पर्द्धी बना देगा और उनकी अनुपालन लागत बढ़ जाएगी।

5.12 उपकर एवं अधिभार : केन्द्र और राज्यों दोनों द्वारा लगाए गए

सभी उपकरों एवं अधिभारों को जीएसटी में शामिल किया जाना चाहिए।

5.13 जीएसटी में शामिल न किए गए कर : विद्युत शुल्क, खरीद कर और कच्चे तेल, मोटर स्प्रीट (एमएस), तेज गति डीजल (एचएसडी), अल्कोहल और तम्बाकू पर कर को जीएसटी की कर सीमा से बाहर रखा जाना चाहिए।

5.14 अनुपालन व्यवस्था : जीएसटी कानून का सख्ती से अनुपालन किया जाना चाहिए और इसका उल्लंघन करने की इजाजत नहीं दी जानी चाहिए। इसमें परिवर्तन सभी राज्यों की सहमति से किए जाने चाहिए।

5.15 चयनात्मक व्यवस्था : राज्यों को यह विकल्प प्राप्त होना चाहिए कि वे अपनी सुविधा के अनुसार जीएसटी को अपनाएं और इसके डिजाइन में कुछ ही राज्यों में जीएसटी के कार्यान्वयन की संभावना को शामिल किया जाना चाहिए।

5.16 विवाद समाधान : एक स्वतंत्र विवाद समाधान तंत्र लागू किया जाना चाहिए।

5.17 कार्यान्वयन पद्धतियां : सभी कर विवरणियां, निर्धारण तथा लेखा-परीक्षा प्रक्रियाएं देश भर में एक समान होनी चाहिए। अन्तर राज्यीय लेन-देनों की जानकारी रखने के लिए एक व्यापक सूचना प्रौद्योगिकी आधारित अवसंरचना लागू की जानी चाहिए।

5.18 जीएसटी को शुरू करने का समय निर्धारित करने के लिए एक मनमानी नियत अनुसूची तैयार करने की बजाए परिवर्तन के लिए पर्याप्त तैयारी एकमात्र मानदंड होना चाहिए।

5.19 सीएसटी अधिनियम का इस प्रकार निरसन होना चाहिए कि केन्द्र के पास घोषित वस्तुओं को अधिसूचित करने का प्रावधान उपलब्ध न हो।

5.20 अन्तर-राज्य बिक्रियों के लिए आपूर्ति के नियमों को वस्तुनिष्ठ तरीके से शीघ्र ही अंतिम रूप दिया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त, आयातों, कपड़े और चीनी पर जीएसटी लगाने के तरीकों पर सहमति होनी चाहिए।

केन्द्र सरकार के विचार

5.21 केन्द्र सरकार के साथ हमारी मंत्रणाओं के दौरान, उन्होंने निम्नलिखित मुद्दों पर चिंता व्यक्त की हैं :

- i) परिचर्चा पत्र में की गई यह सिफारिश कि भारत सरकार केन्द्रीय वस्तु एवं सेवा कर (सीजीएसटी) की अधिकतम सीमा 1.5 करोड़ रुपए बनाए रखे जबकि राज्य वस्तु एवं सेवा कर (एसजीएसटी) की संरचना की अधिकतम सीमा 40 लाख रुपये होगी।
- ii) केन्द्र और सभी राज्यों के लिए छूट की मदों की एक समान और सीमित सूची पर सहमति का महत्व।
- iii) विद्युत क्षेत्र को बढ़ावा देने की अत्यावश्यकता और विद्युत शुल्क को जीएसटी में शामिल करने का महत्व।
- iv) खरीद कर को जीएसटी में शामिल करने की जरूरत

जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि यह खपत-आधारित कर बना रहेगा न कि इसे कर क्षेत्र के बाहर कर दिया जाएगा।

विदेश व्यापार पर जीएसटी का प्रभाव

5.22 हमारे द्वारा शुरू किए गए एनसीईआर अध्ययन में भारत के अन्तरराष्ट्रीय व्यापार पर जीएसटी के संभावित प्रभाव का एक परिकलक सामान्य संतुलनकारी (सीजीई) ढांचे में मूल्यांकन किया गया है। इससे पता चलता है कि उत्पादन के विभिन्न क्षेत्रों में भिन्न-भिन्न बहु कर प्रणालियों से संसाधनों के आवंटन में विकृति आ रही है और साथ ही उत्पादन अदक्षता हो रही है। निर्यातों को करों का पूरा प्रतिकरण मुहैया नहीं कराया जा रहा है जिस कारण उनकी प्रतिस्पर्द्धात्मकता पर बुरा प्रभाव पड़ रहा है। यह अनुमान लगाया गया है कि वस्तुओं और सेवाओं पर व्यापक जीएसटी लागू करने से राष्ट्र का सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) बढ़ कर 0.9 और 1.7 प्रतिशत के बीच हो जाएगा। यह वर्ष 2009-10 के स.घ.उ. के आंकड़ों के आधार पर 52,600 करोड़ रुपए और 99,450 करोड़ रुपए के बीच आकलित किया गया है। ये लाभ हर वर्ष प्राप्त होंगे। इससे उत्पादन के घटकों का कुशल आवंटन भी होगा और समग्र मूल्य स्तर में गिरावट आएगी। इस रिपोर्ट में ऐसे कई राज्यों की पहचान की गई जिन्हें जीएसटी के लागू होने से सीधे लाभ होगा। अध्ययन में अनुमान लगाया गया है कि निर्यातों को होने वाला फायदा 3.2 और 6.3 प्रतिशत के बीच होगा। आयातों को 2.4 प्रतिशत से 4.7 प्रतिशत के बीच फायदा होने का अनुमान है जिससे व्यापार संतुलन बढ़ेगा।

5.23 इस अध्ययन में अनुमान लगाया है कि वस्तुओं और सेवाओं की राजस्व तटस्थ जीएसटी दर 6.2 और 9.2 प्रतिशत के बीच होगी जो लगाए गए पूर्वानुमानों पर निर्भर करेगी। यह मूल्य कर की अधिकतम सीमा और संरचना की सीमा को ध्यान में रख कर परिमित रूप से निर्धारित किया गया है। अध्ययन में यह धारणा की गई है कि स्वीकार किया गया जीएसटी वास्तव में खपत आधारित कर होगा जो (i) मूल आधारित करों को समाप्त करेगा; (ii) वस्तुओं और सेवाओं पर इस समय लगाए जा रहे अन्य सभी अप्रत्यक्ष करों (सीमा शुल्क को छोड़कर) को उसमें शामिल कर लेगा और (iii) कर क्षेत्र से बाहर नहीं रखा जाएगा। जीएसटी का पूरा लाभ उठाने के लिए हमें यह सुनिश्चित करने की जरूरत होगी कि कर अनुपालन लागतें कम हैं और कर क्षेत्र में कर क्रेडिट समेकित रूप से उपलब्ध हैं। एकसमान कर दरों के अलावा, इसमें राज्यों और केन्द्र के बीच और राज्यों के बीच भी कर लगाने, मूल्यांकन, विनियोजन की प्रक्रियाएं और साथ ही लेखा परीक्षा की प्रक्रियाएं भी संसुगत होनी चाहिए। यह कार्य एक मॉडल जीएसटी के जरिए बहुत अच्छी तरह किया जा सकता है जिसकी विशेषताओं का उल्लेख पैरा 5.25 में किया गया है।

तेरहवें वित्त आयोग के कृतिक बल की रिपोर्ट

5.24 इस आयोग द्वारा नियुक्त किए गए कृतिक बल ने जीएसटी से संबंधित सभी मुद्दों का व्यापक तौर पर विश्लेषण किया है और कई सिफारिशें प्रस्तुत की हैं। कृतिक बल की रिपोर्ट आयोग की वेबसाइट पर उपलब्ध है। प्रमुख मद्दों का संक्षिप्त विवरण नीचे दिया गया है :

- i) वर्तमान वेट का अनुसरण करते हुए जीएसटी खपत पर लगाया जाना चाहिए और इसका परिकलन बीजक क्रेडिट पद्धति के आधार पर किया जाना चाहिए।

- ii) सभी प्रमुख अप्रत्यक्ष करों (सीमा शुल्क को छोड़कर) और उपकरों एवं अधिभारों को केन्द्रीय और राज्य जीएसटी में शामिल कर दिया जाना चाहिए। विशेष रूप से, स्टाम्प शुल्क, वाहनों पर कर, वस्तुओं और यात्रियों पर कर तथा बिजली पर कर एवं शुल्क को जीएसटी में शामिल कर लिया जाना चाहिए।
- iii) ट्रांसमिशन ईंधन, उच्च गति डीजल, मोटर स्प्रिट और विमानन टरबाइन ईंधन को जीएसटी की दोहरी लेवी और अतिरिक्त लेवी के तहत लाना चाहिए जिसमें अतिरिक्त लेवी में कोई निविष्टि कर क्रेडिट उपलब्ध नहीं होगा। इससे वर्तमान राजस्वों को इन स्रोतों से बचाया जा सकेगा। लेकिन, अन्य सभी पेट्रोलियम उत्पादों को, प्राकृतिक गैस को भी, जीएसटी की परिधि में लाया जाना चाहिए।
- iv) तम्बाकू और अल्कोहल की मंहगी वस्तुओं पर जीएसटी तथा अतिरिक्त लेवी के माध्यम से कर लगाया जाना चाहिए जिसमें अतिरिक्त लेवी पर कोई निविष्टि कर क्रेडिट मुहैया नहीं कराया जाएगा।
- v) पूरा परिवहन क्षेत्र जीएसटी आधार में शामिल कर लिया जाना चाहिए और वाहनों, वस्तुओं तथा यात्रियों पर कर को जीएसटी में समाविष्ट कर लिया जाना चाहिए। इसी प्रकार, विद्युत क्षेत्र को इस कराधार में शामिल करते हुए विद्युत शुल्क को इसमें समावेशित कर लिया जाना चाहिए।
- vi) स्थावर संपदा क्षेत्र (रिहायशी एवं वाणिज्यिक दोनों) को कराधार में शामिल कर लिया जाना चाहिए तथा राज्य सरकारों द्वारा लगाए गए स्टाम्प शुल्क को इसमें शामिल कर लिया जाना चाहिए। इस संबंध अधिकतम सीमा 10 लाख रुपये होने की वजह से छोटी रिहायशी और कारोबारी संपत्तियों को इससे छूट प्राप्त होगी।
- vii) पूरे वित्तीय सेवा क्षेत्र को जीएसटी कराधार के तहत लाया जाना चाहिए।
- viii) पूंजी वस्तुओं को अन्य वस्तुओं एवं सेवाओं की भांति माना जाना चाहिए जिसमें खरीद पर निविष्टि कर क्रेडिट प्राप्त करने तथा इसके बाद की गई बिक्री पर जीएसटी के लिए तदनुसूची देनदारी पर कोई प्रतिबंध नहीं होना चाहिए।
- ix) सभी राज्यों और केन्द्र के लिए प्रयोज्य एक सामान्य सूची को छोड़कर जिसमें केवल निम्नलिखित को शामिल किया जाएगा, और कोई छूट नहीं दी जाएगी: (क) असंसाधित खाद्य मद्दें; (ख) सभी सरकारों द्वारा मुहैया कराई गई जन सेवाएं जिनमें रेलवे, संचार, सरकारी क्षेत्र उद्यम शामिल नहीं हैं; (ग) नियोजक एवं कर्मचारी के बीच सेवा संचालन और (घ) स्वास्थ्य एवं शिक्षा संबंधी सेवाएं।
- x) वस्तुओं और सेवाओं के लिए 'आपूर्ति स्थल' सर्वोत्तम

अन्तरराष्ट्रीय प्रणाली पर आधारित होना चाहिए और उसे इस प्रकार सावधानीपूर्वक तैयार किया जाना चाहिए कि सुसंगति, विश्वसनीयता और प्रासंगिकता को सुनिश्चित किया जा सके।

- xi) 40 लाख रुपये की संरचना सीमा के साथ 10 लाख रुपये की अधिकतम छूट सीमा को मंजूरी दी जाए जिससे ऊपर जीएसटी अधिदेश द्वारा लागू किया जाएगा। 1.5 करोड़ रुपए की वर्तमान उत्पाद-शुल्क छूट को वापस ले लिया जाना चाहिए। तथापि, कतिपय ऊंचे मूल्य वाली वस्तुओं जिनमें निम्नलिखित शामिल हैं, (i) स्वर्ण, चांदी और प्लैटिनियम के आभूषण; (ii) बहुमूल्य रत्न और (iii) सोना चांदी (बुलियन); के मामले में विक्रेताओं को 10 लाख रुपये की अधिकतम सीमा के अधीन लेकिन 40 लाख रुपये की अधिकतम सीमा के बिना, संरचना सीमा का चयन करने की अनुमति प्रदान की जाएगी।
- xii) जब भी आवश्यक समझा जाए क्षेत्र आधारित छूटों को वापस ले लिया जाना चाहिए और भुगतान किए गए कर की प्रतिपूर्ति की जानी चाहिए।
- xiii) अन्तरराज्यीय लेन-देनों का कार्य एक ऐसे तंत्र के जरिए किया जाना चाहिए जो एक राज्य के विक्रेताओं को दूसरे राज्यों के खरीददारों से एसजीएसटी लेने की अनुमति प्रदान करे। विक्रेता राज्य के अंदर और अन्तरः राज्य दोनों प्रकार के लेन-देनों के संबंध में नोडल बैंक को लेन-देन संबंधी सूचना प्रस्तुत करेगा तथा कर का संमिक्ष भुगतान करेगा। तत्पश्चात् उस बैंक द्वारा जहां यह भुगतान किया गया है, तत्काल यह एसजीएसटी खपत वाले राज्य के नाम जमा कर दिया जाएगा।
- xiv) पंजीकरण, विवरण प्रस्तुत करने, कर निर्धारण तथा राज्यों में लेखा परीक्षा के संबंध में सुसंगति सुनिश्चित की जानी चाहिए।
- xv) जीएसटी करधार 31,25,325 करोड़ रुपये होने का अनुमान लगाया गया है। यह कई प्रकार की पद्धतियां अपनाकर प्राप्त किए गए कर आधार के पांच भिन्न-भिन्न अनुमानों का औसत है। ये अनुमान सारणी 5.1 में दिए गए हैं।

सारणी 5.1 : भिन्न-भिन्न पद्धतियों द्वारा जीएसटी के करधार का अनुमान

	(करोड़ रुपए)
1. व्ययकलन पद्धति	30,73,037
2. खपत पद्धति	
क. कृतिक बल पद्धति	37,43,077
ख. एनसीईईआर पद्धति	30,77,952
3. शोम सूचकांक पद्धति	27,82,809
4. राजस्व पद्धति	29,49,748
औसत	31,25,325

- xvi) अनुवर्ती राजस्व तटस्थ दर 11 प्रतिशत (5 प्रतिशत सीजीएसटी के लिए और 6 प्रतिशत एसजीएसटी के लिए) है। इसमें पेट्रोलियम और मंहगी वस्तुओं पर लगाए जाने वाले अतिरिक्त शुल्क शामिल नहीं हैं। कृतिक बल ने सिफारिश की है कि निर्यातों को छोड़कर, सभी वस्तुओं और सेवाओं पर 12 प्रतिशत की एकल सकारात्मक जीएसटी दर (5 प्रतिशत सीजीएसटी के लिए और 7 प्रतिशत एसजीएसटी के लिए) पर कर लगाया जाना चाहिए।

मॉडल जीएसटी

मॉडल जीएसटी की रूपरेखा

5.25 कृतिक बल की सिफारिशों को ध्यान में रखते हुए हमने एक मॉडल जीएसटी नियम के डिजाइन और तौर-तरीके की रूपरेखा तैयार की है। यह मॉडल जीएसटी वस्तुओं और सेवाओं के बीच भेद नहीं करेगा। यह सभी वस्तुओं और सेवाओं पर एकल सकारात्मक दर पर लगाया जाएगा। निर्यातों के लिए यह शून्य होगा। कर अनुपालन लागतें कम होनी चाहिए और कर क्षेत्र में कर क्रेडिट समेकित रूप में उपलब्ध होने चाहिए। मॉडल जीएसटी के अन्य डिजाइन और प्रचालनात्मक तौर-तरीकों की रूपरेखा नीचे दी गई है।

समाविष्ट किए जाने वाले कर

5.26 विशुद्ध रूप से खपत आधारित जीएसटी के लिए सभी संबंधित अप्रत्यक्ष करों तक उपकरणों को इसमें शामिल कर लिया जाना चाहिए। इस प्रकार, केन्द्रीय जीएसटी भाग में निम्नलिखित करों को समाविष्ट किया जाएगा :

- केन्द्रीय उत्पाद शुल्क और अतिरिक्त उत्पाद शुल्क
- सेवा कर
- अतिरिक्त सीमाशुल्क (प्रतिकारी शुल्क)
- सभी अधिभार एवं उपकर

5.27 एसजीएसटी भाग में निम्नलिखित करों को शामिल किया जाएगा :

- मूल्य वर्धित कर
- केन्द्रीय बिक्री कर
- प्रविष्टि कर, चाहे चुंगी कर के बदले में हो अथवा अन्यथा
- विलासिता कर
- लॉटरी, बाजी और जुआ कर
- मनोरंजन कर
- खरीद कर
- राज्य उत्पाद शुल्क
- स्टाम्प शुल्क
- वाहनों पर कर
- वस्तुओं और यात्रियों पर कर
- विद्युत कर एवं शुल्क
- सभी राज्य उप-कर एवं अधिभार

कतिपय वस्तुओं के लिए विशेष प्रावधान

5.28 पेट्रोलियम उत्पादों और प्राकृतिक गैस पर कर को कराधार में शामिल करके युक्तिसंगत बनाया जाएगा। केन्द्र और राज्य सरकार दोनों द्वारा एचएसडी, एमएस और एटीएफ से जीएसटी और अतिरिक्त शुल्क वसूल किया जा सकता है। अतिरिक्त शुल्क पर सीजीएसटी अथवा एसजीएसटी के लिए कोई निविष्टि क्रेडिट उपलब्ध नहीं होगा। अल्कोहल और तम्बाकू के मामले में भी यही रवैया अपनाया जाएगा। ऐसी व्यवस्था से पर्यावरण संबंधी समस्याओं को ध्यान में रखते हुए वर्तमान राजस्व से सुरक्षा सुनिश्चित हो सकेगी।

छूटें

5.29 सभी राज्यों तथा केन्द्र पर लागू एक सामान्य सूची के अलावा कोई छूट नहीं दी जाएगी। इस सूची में केवल निम्नलिखित शामिल होंगे (i) असंसाधित खाद्य मर्दें; (ii) सभी सरकारों द्वारा मुहैया कराई गई जन सेवाएं जिनमें रेलवे, संचार और सरकारी क्षेत्र उद्यम शामिल नहीं होंगे और (iii) नियोजक और कर्मचारी के बीच सेवा संचालन (iv) स्वास्थ्य और शिक्षा सेवाएं।

5.30 पहले परिचर्चा मसौदे में ईसी द्वारा एसजीएसटी के लिए 10 लाख रुपये की अधिकतम सीमा और 40 लाख रुपये की संरचना सीमा को मंजूरी दी गई है। यह वांछनीय है कि ये सीमाएं सीजीएसटी पर भी लागू की जाएं। स्थानीय महत्व की वस्तुओं की बिक्री इन अधिकतम सीमाओं के अन्तर्गत आती है, इस प्रकार यह जीएसटी की परिधि से बाहर हो जाती है।

5.31 1.5 करोड़ रुपये के कुल कारोबार वाले डीलरों को पहले केन्द्रीय मूल्य वर्धित कर (सीईएनव्ही) से छूट प्राप्त थी। चूंकि एसजीएसटी और सीजीएसटी में इन अधिकतम सीमाओं का सुसंगत होना जरूरी है इसलिए ये छूटें जारी नहीं रहनी चाहिए। जीएसटी प्रणाली के तहत, 10 लाख रुपये और 40 लाख रुपये के बीच कुल कारोबार वाले डीलरों को सीजीएसटी और एसजीएसटी दोनों का भुगतान करना पड़ेगा। उनका अनुपालन भार बढ़ जाएगा। यदि इन डीलरों से सीजीएसटी और एसजीएसटी दोनों एक एकल एजेंसी अर्थात् राज्य सरकार द्वारा ही लगाया और एकत्र किया जाए जो तत्पश्चात् सीजीएसटी भाग केन्द्र सरकार को समर्पित कर देगी, तो इस समस्या का निराकरण किया जा सकता है। राज्य सरकार कर निर्धारण, कर लगाने, एकत्र करने और उसकी लेखा परीक्षा के लिए जिम्मेदार होगी और केन्द्र सरकार को विशेष मामलों में सीजीएसटी के संबंध में इस प्रकार का कार्य करने का अधिकार प्राप्त होगा। राज्य सरकार को इस प्रयास के लिए संग्रहण प्रभारों की प्रतिपूर्ति की जाएगी। जहां कहीं भी अतिरिक्त लेवी की वजह से कोई समस्या होने की संभावना होगी, सरकार आर्थिक रूप से कमजोर डीलरों को प्रतिपूर्ति करने की योजना पर विचार कर सकती है।

5.32 उन राज्यों में जहां वर्तमान क्षेत्र-आधारित छूट स्कीमों लागू हैं, वे सुसंगत नहीं हैं। उनमें सीईएनव्हीएटी क्रेडिट तथा सावधि विधि खंड की प्रयोज्यता में भिन्नता है। चूंकि इन स्कीमों को जीएसटी संरचना में शामिल करना मुश्किल होगा इसलिए उन्हें समाप्त करने की सिफारिश की जाती है। वर्तमान स्कीमों को खींचते नहीं चले जाना चाहिए। इन स्थानों पर, उद्योगों द्वारा भुगतान किए गए करों की राशि वापस करने जैसे दूसरे विकल्पों पर विचार किया जा सकता है।

अन्तर-राज्यीय बिक्री की व्यवस्था

5.33 कर क्षेत्र में सभी लेन-देनों को कर से मुक्त रखना चाहिए। जब निर्यात शून्य दर वाले हो जाएंगे तो अन्तर राज्यीय लेन-देन प्रभावी रूप से शून्य दर वाले हो जाने चाहिए ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि खपत करने वाले राज्य द्वारा कर का संग्रहण लक्ष्य सिद्धान्त के सुसंगत किया जाता है। इसलिए, जो भी मॉडल अपनाया जाए उसमें कर का निर्धारण सही होना चाहिए और कर क्षेत्र में निविष्टि कर क्रेडिट का कुशलता से अंतरण किया जाना चाहिए। इसके अलावा, उस मॉडल में कर क्रेडिट के समंजन पर कोई अवांछित प्रतिबंध नहीं लगाया जाना चाहिए अथवा अनुपालन लागतों में वृद्धि नहीं होनी चाहिए।

आपूर्ति संबंधी नियम तैयार करना

5.34 सेवाओं के लिए 'आपूर्ति स्थल' नियमावली को ध्यानपूर्वक तैयार करना जरूरी है जिससे सुसंगति और विश्वसनीयता को सुनिश्चित किया जा सके। यह सर्वोत्तम अन्तरराष्ट्रीय प्रणाली पर आधारित होना चाहिए।

आयातों पर जीएसटी

5.35 देश के बाहर से आयात लक्ष्य के सिद्धान्त पर जीएसटी के अधीन होंगे। इसमें यह अपेक्षा की जाएगी कि पूर्व-निर्धारित गन्तव्य राज्य में खपत का प्रमाण प्रस्तुत करना चाहिए। इस कर के संग्रहण और विनियोजन की प्रक्रिया लागू करने की जरूरत है। उन आयातकों के मामले में जो आयात करने के बाद तीसरे राज्य के उपभोक्ता को उसकी बिक्री करते हैं, इस कर भार के अन्तरण नियमों को स्पष्ट करने की जरूरत है।

प्रचालनात्मक तौर-तरीके

5.36 अनुपालन लागतों को कम करने और संग्रहण कुशलता बढ़ाने के लिए सभी राज्य जीएसटी नियमों को सुसंगत बनाया जाना चाहिए। राज्यों में कर लगाने से लेकर इसके निर्धारण, संग्रहण और विनियोजन तक कर ढंखला की सभी अवस्थाएं समान होनी चाहिए। इसके लिए सभी राज्यों में एक जैसे नियम होना जरूरी होगा जो न केवल कर के निर्धारण, उनकी लेखा परीक्षा तथा राशि का वापस भुगतान करने के लिए हों बल्कि पंजीकरण, विवरण प्रस्तुत करने, वस्तुओं की दुलाई की व्यवस्था करने आदि के लिए भी लागू हों।

5.37 हालांकि जीएसटी को शून्य कर दिया जाएगा लेकिन अन्तरराज्यीय व्यापार के लिए प्रलेखन नियत करने की आवश्यकता की ध्यानपूर्वक जांच करना जरूरी है। अन्तर-राज्य बिक्री पर कर लगाने के लिए अन्तिम रूप से मंजूर किए गए कर मॉडल में अन्तर राज्यीय व्यापार और स्टॉक के अन्तरण की सुविधा प्रदान करते हुए राज्यों के अधिकार क्षेत्र को स्पष्ट किया जाना चाहिए। इन लेन-देनों की मात्रा को देखते हुए यह प्रणाली आवश्यक रूप से सूचना प्रौद्योगिकी (आईटी) आधारित होगी। यह आईटी नेटवर्क ऐसा होना चाहिए कि इससे राज्यों के बीच सूचना का आदान-प्रदान हो सके और राजस्व के नुकसान को रोका जा सके। डीलरों और लेन-देनों के अन्तरराज्यीय सत्यापन के लिए व्यवस्था किए जाने की जरूरत है। ऐसा प्रतीत होता है कि वर्तमान व्यवस्था अर्थात् कर सूचना विनिमय प्रणाली सभी राज्यों में पूरी तरह से प्रचालन में नहीं है। इस अवसंरचना को लागू करने से राज्यों को समान रूप से फायदा नहीं होगा और ऐसा करने से उनके प्रोत्साहनों पर बुरा प्रभाव पड़ सकता है। ऐसी व्यवस्था लागू करने की जरूरत है जो सभी

राज्यों को सत्यापन प्रणाली में भाग लेने और इसमें अपना योगदान करने के लिए एक समान रूप से प्रेरित करे। एस अन्य विकल्प के तौर पर इस प्रणाली के खरखाव का भार एक केन्द्रीय एजेंसी को सौंपा जा सकता है। वर्तमान कर सूचना विनिमय प्रणाली की अवसंरचना को अद्यतन तथा मजबूत बनाया जाना चाहिए।

विवाद समाधान तथा अग्रिम विनिर्णय व्यवस्था तंत्र

5.38 विधान में विसंगतियों को दूर करने के लिए एक प्रभावी, कुशल तथा एकरूप व्यवस्था लागू की जानी चाहिए। यह एक स्वतंत्र एवं अर्ध-न्यायिक प्राधिकरण है जिसे केन्द्र एवं राज्य दोनों स्तरों पर जीएसटी के कार्यान्वयन से संबंधित विवादों की जांच-पड़ताल करने की पूरी शक्तियां प्राप्त हैं। ऐसा प्राधिकरण दिशा-निर्देश जारी कर सकता है, राज्यों और केन्द्र के बीच तथा राज्यों के ही बीच करार को प्रशासित और प्रवर्तित कर सकता है। केन्द्र और राज्यों दोनों के लिए एक साझे अग्रिम विनिर्णय प्राधिकरण की व्यवस्था भी की जानी चाहिए।

कर राशि की वापसी

5.39 कर राशि की शीघ्रता से वापसी प्रभावी जीएसटी ढांचे की प्रमुख विशेषता है, विशेष रूप से इसलिए कि सीजीएसटी और एसजीएसटी में निविष्टि कर क्रेडिट का अनेक प्रकार से उपयोग करने पर विचार नहीं किया गया है। कर राशि के वापसी भुगतान में विलम्ब होने से डीलर के प्रचालनों की लागत बढ़ जाती है और कर प्रणाली की कुशलता कम हो जाती है। वेट प्रणाली के तहत राशि की वापसी का अनुभव आश्वस्त करने वाला नहीं है हालांकि कई राज्यों में वेट नियमों में विलम्ब होने पर ब्याज का भुगतान करने का अधिदेश दिया गया है। राज्य सरकारों को राशि की वापसी की एक अपेक्षाकृत अधिक प्रभावी प्रणाली अपनानी चाहिए। वे इलेक्ट्रॉनिक प्रणाली अपनाने पर विचार कर सकते हैं जिसमें राशि की वापसी पात्र डीलर के बैंक खाते में सीधे जमा की जाती है।

चयनात्मक विकल्प

5.40 अप्रैल 2003 और जनवरी 2008 के बीच लगभग तीन वर्ष की अवधि के दौरान राज्य सरकारों द्वारा एक चरणबद्ध तरीके से वेट लागू किया गया था। वेट का संबंध पूर्ण रूप से एक ही राज्य के अंदर बिक्री की व्यवस्था करने से था और यदि राज्यों ने वेट लागू नहीं किया था तो इससे उन्हें स्पष्ट रूप से कोई नुकसान नहीं हुआ। वेट लागू करने वाले और वेट को लागू न करने वाले राज्यों के बीच लेन-देन के लिए कोई विशेष व्यवस्था करने का कोई औचित्य नहीं रखा गया। लेकिन जीएसटी इसमें बहुत परिवर्तन ले आया। इसमें अन्तर-राज्यीय व्यापार को शून्य दर वाला बनाना अपेक्षित है। यह राज्यों को उनके कराधार में सेवाओं और विनिर्माण अवस्था को शामिल करते हुए अधिकार प्रदान करता है। इस प्रकार, यह जीएसटी को लागू करने वाले राज्यों और जीएसटी को लागू न करने वाले राज्यों के बीच असमान संतुलन पैदा करता है। जीएसटी का इस प्रकार चयनात्मक विकल्प होने के कारण लागू करने या न करने का इसका अनुपालन करने वाले राज्यों और अनुपालन न करने वाले राज्यों के बीच बेची गई वस्तुओं और सेवाओं के लिए अलग-अलग व्यवस्था करने की जरूरत है। यदि अनुपालन न करने वाले राज्यों में जीएसटी को लागू रखा जाता है तो अन्तर-राज्यीय बिक्री और जटिल हो जाएगी। अनुपालन न किए गए राज्यों के माध्यम से भेजी जा रही वस्तुओं पर जिन्हें अन्ततः अनुपालन

करने वाले राज्यों द्वारा बेचा जाएगा, चले आ रहे करों का भार बढ़ जाएगा जिससे अन्तिम उपभोक्ता द्वारा दी जानी वाली कीमत पर बुरा प्रभाव पड़ेगा। अन्तरराज्यीय लेन-देनों पर निविष्टि कर क्रेडिट का समेकित प्रवाह अवरुद्ध हो जाएगा। इसके अलावा, दर में असंतुलन होने से व्यापार में परिवर्तन होगा और अन्तरराज्यीय डीलरों के लिए अनुपालन लागत बहुत ज्यादा बढ़ जाएगी। इससे बड़े पैमाने की किफायतें हतोत्साहित होंगी। इसलिए, हम ऐसा महसूस करते हैं कि सभी राज्यों और केन्द्र में एक ही समय पर मॉडल जीएसटी लागू किए जाएं न कि कुछ राज्यों में आंशिक रूप से। इसी कारण से हमने यह सिफारिश की है कि उचित रूप से जीएसटी तैयार करना और सभी राज्यों के बीच सहमति लाना 2010 की निर्धारित तारीख का अनुपालन करने की अपेक्षा एक बड़ी प्राथमिकता है। तथापि, जैसा कि कुछ तिमाहियों में सुझाव दिया गया है, केन्द्र के लिए अकेले ही विनिर्माण स्तर पर किसी भी समय सीईएनवीएटी को जीएसटी में बदलना संभव है। यह सीईएनवीएटी दरों को समेकित करके एक सामान्य अधिकतम सीमा अपनाते हुए सभी सेवाओं पर सामान्य कर लगा सकता है। जैसाकि पहले उल्लेख किया गया है, पेट्रोलियम उत्पादों, तम्बाकू और अल्कोहल पर दोहरा कर - जीएसटी घटक और अतिरिक्त लेवी घटक - लगाया जा सकता है जिसमें बाद वाले घटक पर कोई निविष्टि क्रेडिट प्रदान नहीं किया जाएगा।

परिवर्तन प्रावधान

5.41 परिवर्तन संबंधी कई मुद्दे उठेंगे। इन मुद्दों के निराकरण संबंधी प्रावधान आवश्यक रूप से मॉडल जीएसटी के सुसंगत होने चाहिए।

मॉडल जीएसटी के समर्थन से लाभ

5.42 यह आयोग निम्नलिखित कारणों से मॉडल जीएसटी को लागू करने का समर्थन करता है :

- एनसीईआर अध्ययन में जीएसटी सुधार से जीडीपी में हुए लाभों के वर्तमान मूल्य का आकलन आय के अतिरिक्त स्रोत के वर्तमान मूल्य के रूप में किया गया है जो 3 प्रतिशत की रियायती दर पर आधारित है और ब्याज की दीर्घावधिक वास्तविक दर को प्रदर्शित करता है। जीडीपी में कुल लाभ का वर्तमान मूल्य 14.69 लाख करोड़ रुपये और 28.81 लाख करोड़ रुपये के बीच होने का अनुमान लगाया गया है। डॉलर के रूप में तदनुसूची मूल्य 325 बिलियन अमरीकी डॉलर और 637 बिलियन अमरीकी डॉलर है। यह इस प्रमुख कर सुधार के जरिए वर्ष 2009-10 में हासिल किए गए जीडीपी लाभों के 25 प्रतिशत और 50 प्रतिशत के बीच होना दर्शाता है। इससे सरकार का समग्र राजस्व भी जीडीपी का करीब 20 प्रतिशत बढ़ जाएगा जो मॉडल जीएसटी के लागू होने के जरिए राजस्वों में हुई एक उल्लेखनीय वृद्धि होगी।
- कृतिक बल की रिपोर्ट में अनुमान लगाया गया है कि ऐसे जीएसटी का कराधार करीब 31,00,000 करोड़ रुपए होगा। इसमें आगे यह अनुमान लगाया गया है कि इसके लिए मात्र 12 प्रतिशत (केन्द्रीय जीएसटी के लिए 5 प्रतिशत और राज्य जीएसटी के लिए 7

प्रतिशत) की राजस्व तटस्थ दर की जरूरत होगी। इससे 20.5 प्रतिशत की वर्तमान दर (सीईएनवीएटी के लिए 8 प्रतिशत और वेट के लिए 12.5 प्रतिशत) में काफी कमी आएगी। यही लक्ष्य होना चाहिए।

- iii) ऐसे मॉडल जीएसटी की स्वीकृति भारत को एक गतिशील साझा बाजार बना देगी जिसके परिणामस्वरूप सकारात्मक बाहरी कारकों का सृजन होगा। करों के न्यूनतर स्तरों के बावजूद केन्द्र और राज्यों के राजस्वों में तेजी से वृद्धि होगी। सभी मुख्य अप्रत्यक्ष करों के समामेलन से अप्रभावी कर समाप्त हो जाएंगे। हमारे विनिर्माता अधिक प्रतिस्पर्द्धी बन जाएंगे जिसके परिणामस्वरूप निर्यातों में वृद्धि होगी। सभी लेन-देनों में समेकित कर क्रेडिट का प्रावधान होने से कर में क्रमिक वृद्धि नहीं होगी, दोहरा कराधान समाप्त हो जाएगा और संसाधनों के आवंटन में सुधार होगा। इससे देश में एक साझा बाजार विकसित होगा, आपूर्ति ऋंखला का पुनर्विन्यास होगा और पश्चगामी एकीकरण के प्रति वर्तमान पूर्वाग्रह समाप्त हो जाएगा। इसके अलावा, इससे कर के कारण निवेश में परिवर्तन करने पर रोक लगेगी। इस प्रकार इससे पिछड़े लेकिन संसाधन सम्पन्न प्रदेशों के विकास में मदद मिलेगी। सभी वस्तुओं और सेवाओं की एकल दर से वर्गीकृत विवाद दूर होंगे और कर निर्धारण अधिक स्पष्ट रूप से किया जा सकेगा। जीएसटी के तहत राज्यों में कर निर्धारण, लेवी और संग्रहण की प्रक्रियाओं में प्रस्तावित सुसंगति से अनुपालन लागतों में कमी होगी, कर वंचन पर रोक लगेगी, पारदर्शिता बढ़ेगी और संग्रहण कुशलता बढ़ेगी।
- iv) जीएसटी का सफलतापूर्वक कार्यान्वयन स्थानीय निकायों के राजस्व आधार को मजबूत बनाने की संभावना प्रस्तुत करेगा जो सरकार का तीसरा स्तर (टियर) होगा।
- v) जीएसटी कराधार में स्थावर संपदा को शामिल करने से समानान्तर अर्थव्यवस्था बाधित होगी जिसकी वजह से अभिशासन और भू-बाजारों के विकास पर सकारात्मक प्रभाव पड़ेगा।
- vi) एनसीईआर मॉडल में यह इंगित किया गया है कि जीएसटी लागू होने से पर्यावरण के बेहतर परिणाम सामने आएंगे।

राज्य सरकारों की चिंताएँ

5.43 हमने नीचे कतिपय उत्पादों से राजस्व प्राप्ति, जीएसटी ढांचे में स्वायत्तता की कमी, राज्यों का जीएसटी में चरणबद्ध तरीके से प्रवेश करने की संभावनाओं और लघु उद्यमों की व्यवस्था के संबंध में राज्यों की प्रमुख चिंताओं का उल्लेख किया है।

कतिपय उत्पादों से राजस्व

5.44 मॉडल जीएसटी में ट्रांसमीशन ईंधनों और मंहगी वस्तुओं पर जीएसटी के अलावा अतिरिक्त कर (लेवी) लगाने के जरिए सरकारों

को प्राप्त होने राजस्वों का रखरखाव करने से संबंधित उनकी चिंताओं को शामिल किया गया है।

राज्यों की राजकोषीय स्वायत्तता कम होना

5.45 कुछ राज्य सरकारों द्वारा यह चिंता व्यक्त की गई है कि जीएसटी प्रणाली से उनकी राजकोषीय स्वायत्तता सीमित हो जाएगी और इससे बाद में विषमस्तरीय असंतुलन बढ़ जाएगा। लेकिन इस तर्क पर निम्नलिखित परिप्रेक्ष्य में विचार किया जाना चाहिए :

- i) जहां राज्य सामान्यतः राष्ट्रीय स्तर पर मंजूर किए गए जीएसटी के मॉडल से स्वयं को अलग नहीं रख पाएंगे वहीं ये प्रतिबंध केन्द्र पर भी लागू होंगे। इसके अलावा, राज्यों को अब भी राजकोषीय गुजांइश उपलब्ध होगी। वे ट्रांसमीशन ईंधनों और मंहगी वस्तुओं पर अतिरिक्त कर (लेवी) लगा सकते हैं और आपातकालीन स्थिति में अस्थायी उप-कर और अधिभार लगाने का उनका अधिकार भी कायम रहेगा। वे नागरिकों को मुहैया करायी गई सेवाओं के लिए प्रयोक्ता प्रभार लगाना भी जारी रख सकते हैं। व्यय नीति एक शक्तिशाली राजकोषीय साधन बनी रहेगी। इसके अलावा, उनके राजकोषीय आधार के सुदृढ़ होने से पूंजी बाजारों में उनकी पहुंच बढ़ेगी जिससे उनकी ऋण लेने की क्षमता में वृद्धि होगी।
- ii) सेवाओं पर कर तथा विनिर्माण पर कर के समावेशन से राज्य सरकारों के कराधार में उल्लेखनीय वृद्धि होगी। दूसरी ओर, केन्द्र का कराधार बिक्री पर कर की सीमा तक ही बढ़ेगा। इस प्रकार यह नहीं कहा जा सकता है कि केन्द्र का विषमस्तरीय असंतुलन बढ़ जाएगा।
- iii) केन्द्र द्वारा इस समय लगाए जा रहे उप-करों और अधिभारों के समाप्त होने से राज्यों को लाभ मिलेगा क्योंकि इससे विभाज्य पूल का आकार बढ़ जाएगा। इस समय यह विभाज्य पूल का लगभग 15 प्रतिशत है।
- iv) कर नीति कर व्यवस्था है और जीएसटी को लागू करने के जरिए कर संग्रहण की कुशलता में सुधार होने की काफी गुजांइश है।
- v) इस आयोग द्वारा सिफारिश किए गए जीएसटी अनुदान से क्षतिपूर्ति भुगतानों और अतिरिक्त फार्मूलाबद्ध अन्तरणों के माध्यम से व्यय की स्वायत्तता बढ़ाने के जरिए राजकोषीय स्वायत्तता के दिखाई दे रहे परिसीमन की क्षतिपूर्ति होती है।
- vi) जीएसटी सभी स्टेकहोल्डर्स के साथ जिन्होंने इसके ढांचे को स्वीकार करके राष्ट्र के कल्याण में योगदान किया है, सहयोगशील संघवाद बढ़ाने के लिए राज्यों और केन्द्र द्वारा किया गया एक क्रांतिकारी प्रयास है।

क्षतिपूर्ति तंत्र

5.46 'ग्रैंड बारगेन' में शामिल किए गए वस्तुनिष्ठ क्षतिपूर्ति तंत्र

केन्द्र और राज्य दोनों सरकारों को आश्वासन प्रदान करेगा। यह पैरा 5.60 में प्रस्तावित किया गया है।

जांच-चौकी (चेकपोस्ट)

5.47 अधिकांश राज्यों ने अपनी अपनी सीमा सड़कों पर जांच चौकी की व्यवस्था शुरू की है। व्यापार पर ऐसे प्रत्यक्ष प्रतिबंध लगाने के कई कारण हैं जैसे कि (i) राज्य उत्पाद शुल्क, बाजार उप-कर, वन एवं वाहन फिटनेस विनियमों को लागू करना (ii) राज्य के अंदर व्यापार की अपेक्षा अन्तरराज्यीय व्यापार पर न्यूनतर कर लागू करना (iii) स्टॉक के अन्तरणों पर कोई कर न होना (iv) विशिष्ट वस्तुओं पर प्रविष्टि कर लगाना (v) कुछ नगर निगमों द्वारा महसूल लगाया जाना और (vi) आन्तरिक सुरक्षा। जीएसटी को लागू करने से ये सब कारण दूर नहीं हो जाएंगे इसलिए राज्य की सीमाओं पर जांच चौकियां बनी रहेंगी। तथापि, यह बात अवश्य जान लेनी चाहिए कि इन जांच चौकियों के कार्य प्रचालन के स्वरूप के कारण सड़क यातायात में भारी विलम्ब हो सकता है। यह व्यवस्था किराया लेने की प्रवृत्ति को प्रेरित करती है। राज्य सरकारों की सही चिंताओं के मद्देनजर इन जांच चौकियों को समाप्त करना मुश्किल होगा। लेकिन जो बात बुरी लगती है वह यह है कि एक ही वाहन को एक सीमा पार करते समय दो जांच चौकियों से गुजरना होगा, एक निर्यातक राज्य की जांच चौकी और दूसरा आयातक राज्य की जांच चौकी से। प्रायः ये दोनों जांच चौकियां एक-दूसरे से कुछ ही किलोमीटर के अन्दर स्थित होती हैं और परिवहन वाहन को दोनों चौकियों पर काफी समय लग जाता है। संभवतः दोनों राज्यों को मिलकर एक ही जगह जांच चौकी रखना संभव हो। दोनों राज्यों के अधिकारी एक साथ बैठकर एक ही जांच चौकी पर अपना जांच कार्य पूरा कर सकते हैं। इसका एक विकल्प यह भी हो सकता है कि एक राज्य एक दिशा में यातायात संभाले और दूसरा राज्य दूसरी दिशा में जिसमें अनिवार्य रूप से यह सुनिश्चित किया जाए कि सीमा पर माल वाहन की एक ही बार जांच होगी। इस तरह की व्यवस्था करने से यात्रा में समय की पर्याप्त बचत होगी, इसलिए हम इस पर विचार करने की सिफारिश करते हैं। इस बात का भारी औचित्य है कि यात्रा में कम से कम विलम्ब हो और लेन-देन की लागतों में कमी हो। राज्यों को प्रयोक्ता के अनुकूल विकल्पों पर विचार करने के लिए प्रोत्साहित करना चाहिए जैसे कि अपने राज्यों से ट्रक को गुजरने में कम समय लगे इसके लिए गुजरने वाले यातायात को इलेक्ट्रॉनिक पास जारी किए जाएं।

ग्रैंड बारगेन

5.48 हमने प्रस्ताव दिया है कि मॉडल जीएसटी शुरू करने के लिए केन्द्र और राज्य एक 'ग्रैंड बारगेन' निष्पादित करें। वेट लागू करने के अनुभव को ध्यान में रखकर हमने ग्रैंड बारगेन के छह अवयवों को शामिल करने का सुझाव दिया है : (i) जीएसटी का डिजाइन; (ii) इसके प्रचालन के तौर-तरीके; (iii) दरों और प्रक्रियाओं में परिवर्तन होने की स्थिति में केन्द्र और राज्यों के बीच बाध्यकारी करार; (iv) अनुपालन न किए जाने पर दंडात्मक कार्रवाई करना; (v) कार्यान्वयन अनुसूची और (vi) राज्यों द्वारा मुआवजा क्लेम करने की प्रक्रिया। मॉडल जीएसटी डिजाइन का उल्लेख पैरा 5.25 से 5.35 में किया गया है। प्रचालन संबंधी तौर-तरीकों की रूपरेखा पैरा 5.36 से 5.41 में दी गई है। केन्द्र और राज्यों के बीच प्रस्तावित करार और करार में परिवर्तन की संभावनाओं को पैरा 5.49 से 5.51 में निर्दिष्ट किया गया है। अनुपालन न करने पर की जाने वाली दंडात्मक कार्रवाई का उल्लेख पैरा 5.52 में किया

गया है। कार्यान्वयन अनुसूची पैरा 5.57 से 5.59 में दी गई है। मुआवजा क्लेम करने की प्रक्रिया पैरा 5.60 में दी गई है।

केन्द्र और राज्यों के बीच बाध्यकारी करार

5.49 वेट के लिए मंजूर किए गए पिछले दिशा-निर्देशों के संबंध में राज्यों के अनुपालन की स्थिति एक समान नहीं है। कई राज्यों ने तीन स्तरीय वेट दरों को नहीं माना है जिस कारण प्रवर्तन तंत्र लागू करने की जरूरत की ओर संकेत किया गया। राज्यों को ऐसी आशंका है कि केन्द्र उनसे परामर्श किए बिना एकतरफा ही कर दरों में वृद्धि कर सकता है। संविधान में कराधार के शेर्य करने की परिकल्पना नहीं की गई है। कराधान शक्तियां या तो राज्य की सूची में या केन्द्र की सूची में सूचीबद्ध है परन्तु वे समवर्ती सूची में नहीं दी गई हैं। संविधान लागू होने के बाद पहली बार कराधार को केन्द्र और राज्यों के बीच शेर्य करने का प्रस्ताव किया गया है। इसलिए यह आवश्यक है कि जीएसटी लागू करने के लिए एक पक्की व्यवस्था की जाए ताकि न तो केन्द्र और न ही राज्य मंजूर किए गए कर मॉडल की उपेक्षा कर सके।

5.50 एक विकल्प भूतपूर्व अनुच्छेद 278 के सिद्धान्तों पर केन्द्र और राज्यों के बीच कर संबंधी करार को सुसाध्य बनाने के लिए संवैधानिक प्रावधान की संभावना है। एक सुझाव यह है कि नए अनुच्छेद 278 को इस प्रकार पढ़ा जाए : इस संविधान में कोई भी प्रावधान होने के बावजूद राज्य सरकार उनके द्वारा लगाए जाने वाले किसी कर को लगाने अथवा उसका संग्रहण करने के संबंध में किसी अन्य राज्य की सरकार अथवा केन्द्र सरकार के साथ करार कर सकती है और इस करार के लागू होने की अवधि के दौरान इन राज्यों और केन्द्र, जैसा भी मामला होगा, कोई भी कर लगाने के नियम बनाने की शक्ति इस करार की शर्तों के अधीन होगी। यह तर्क दिया गया है कि यह प्रावधान संविधान की सातवीं अनुसूची के माध्यम से केन्द्र और राज्यों को सौंपी गई कर संबंधी शक्तियों में संशोधन करने की जरूरत को समाप्त कर देगा।

5.51 इस करार में (28 राज्यों और केन्द्र के बीच पक्षों के रूप में) मंजूर की गई कर दरों तथा उन स्थितियों को विनिर्दिष्ट किया जाएगा जिनके तहत स्वीकृत कर दरों में परिवर्तन किया जा सकता है। इस करार को वस्तु एवं सेवा कर नियमों का एक हिस्सा बनाया जा सकता है जिसे केन्द्र और राज्य अलग-अलग रूप से अधिनियमित करेंगे। इस करार में अन्य बातों के साथ-साथ इन अधिनियमों तथा कार्यान्वयन अनुसूची में स्वीकार की गई दरों को विनिर्दिष्ट किया जाएगा। बाद में इन दरों में संशोधन करने के लिए यह प्रस्ताव किया गया है कि दरों में कमी करने के प्रस्ताव पर सभी राज्यों की मंजूरी जरूरी होगी। यदि दरों में वृद्धि करनी हो तो केवल तीन चौथाई राज्यों की मंजूरी जरूरी होगी। केन्द्र को वीटो अधिकार प्राप्त होगा। करार में सभी संशोधन निम्नलिखित के अनुरूप किए जाएंगे : (i) जीएसटी आधार की अखंडता को बनाए रखना; (ii) प्रशासनिक सरलता की व्यवस्था करना और (iii) कर दाताओं की अनुपालन लागतों को कम से कम करना। इस करार की मानिट्रिंग अधिकार प्राप्त समिति द्वारा की जाएगी जिसे जीएसटी के लागू होने के बाद सांविधिक समर्थन से वित्त मंत्रियों के परिषद में रूपान्तरित कर दिया जाएगा।

अनुपालन न होने पर दंडात्मक कार्रवाई

5.52 वेट के अनुभव को ध्यान में रखते हुए यह आवश्यक हो गया

है कि अनुपालन न करने वाले राज्यों पर दंड लगाने की व्यवस्था करने के जरिए करार के उल्लंघन को रोका जाए। हम सिफारिश करते हैं कि राज्य द्वारा करार का उल्लंघन किए जाने की अवधि के दौरान राज्य के लिए विनिर्दिष्ट वित्त आयोग के अनुदानों और जीएसटी प्रोत्साहन अनुदान में राज्य का हिस्सा रोक लिया जाए। यदि किसी राज्य ने वर्ष में कुछ ही समय इसका उल्लंघन किया है तो उसे प्राप्त होने वाला अनुदान यथानुपात मात्रा में कम कर दिया जाए।

प्रतिपूर्ति/प्रोत्साहन अनुदान

5.53 आयोग को इस बात की जानकारी है कि जीएसटी मॉडल और कार्यान्वयन के तौर-तरीकों पर चल रहे विचार-विमर्श के स्वरूप में ऊपर लिखित जीएसटी मॉडल के कुछ मुख्य अवयव शामिल नहीं हैं। हमारे विचार से मॉडल जीएसटी की धारणा की बहुत ज्यादा उपेक्षा होने से इसके सकारात्मक बाहरी कारकों में कमी होगी जिससे इसके लाभों में काफी कमी आ जाएगी और इसे अपनाने की प्रेरणा भी कम हो जाएगी। पैरा 5.42 में बताए गए कारणों की वजह से इस आयोग ने इस बात का जोरदार समर्थन किया है कि अपनाया गया जीएसटी मॉडल पैरा 5.48 में उल्लिखित ग्रैंड बारगेन के अनुरूप होना चाहिए। राज्यों और केन्द्र के बीच ऐसे ग्रैंड बारगेन के कार्यान्वयन को प्रोत्साहित करने के लिए इस आयोग ने 50,000 करोड़ रुपए के अनुदान की मंजूरी के लिए सिफारिश की है जो ग्रैंड बारगेन के अनुरूप अपनाए जा रहे जीएसटी ढांचे के अधीन समग्र रूप से सभी राज्यों को मुहैया कराया जाएगा। हम जानते हैं कि कुल मिलावट जीएसटी जबकि राजस्व तटस्थ होगा फिर भी कार्यान्वयन के प्रारम्भिक वर्षों के दौरान यह किसी के लिए लाभप्रद होगा और किसी के लिए नुकसानदेय। इस अनुदान में पीड़ित राज्यों के मुआवजों के दावों को शामिल किया जाएगा और शेष राशि अन्तरण फार्मूले के अनुसार राज्यों के बीच वितरित कर दी जाएगी।

5.54 50,000 करोड़ रुपए के अनुदान का उपयोग 2010-11 और 2014-15 के बीच राज्य सरकारों के प्रतिपूर्ति दावों को पूरा करने के लिए किया जाएगा। इस पूल की खर्च न की गई शेष राशि 1 जनवरी, 2015 को अन्तरण के फार्मूले के अनुसार राज्यों में वितरित कर दी जाएगी। वर्ष 2010-11 के दौरान जीएसटी के कार्यान्वयन की संभावना बनाए रखने के लिए हमने प्रस्ताव किया है कि प्रारम्भ में अनुदान का संवितरण सारणी 5.2 के अनुसार किया जाए:

सारणी 5.2 - जीएसटी अनुदान की अनुसूची निर्धारित करना

2010-11	5,000 करोड़ रुपए
2011-12	11,250 करोड़ रुपए
2012-13	11,250 करोड़ रुपए
2013-14	11,250 करोड़ रुपए
2014-15	11,250 करोड़ रुपए

5.55 हमें दो कारणों से यह अनुदान पर्याप्त लगता है। पहला, आरएनआर के कृतिक बल अनुमान यह आश्वासन देते हैं कि इस प्रतिपूर्ति स्तर की जरूरत नहीं होगी। दूसरे, प्रतिपूर्ति की अपेक्षित राशि जीएसटी लागू किए जाने वाले वर्ष पर निर्भर करेगी। जीएसटी की प्रतिपूर्ति और प्रोत्साहन के लिए कुल 50,000 करोड़ रुपए की राशि निर्धारित की जा सकती है बशर्ते कि मॉडल जीएसटी 31.3.2013 से

पहले लागू किया जाए। यदि जीएसटी 31.3.2013 से पहले लागू हो जाता है तो वर्ष के अंत में अनुदान की खर्च न की गई राशि को अगले वर्ष में ले जाया जाएगा। यदि जीएसटी को वर्ष 2013-14 के दौरान लागू किया जाता है तो अनुदान 40,000 करोड़ रुपए तक सीमित होगा। यदि जीएसटी को वर्ष 2014-15 के दौरान लागू किया जाता है तो यह अनुदान 30,000 करोड़ रुपए तक सीमित होगा।

5.56 इस अनुदान की प्राप्ति का पात्र होने के लिए पैरा 5.48 में दिए गए ग्रैंड बारगेन के सभी घटकों को मानना जरूरी होगा। यदि स्वीकार किया गया जीएसटी इसके सुसंगत नहीं होता तो इस स्थिति में आयोग 50,000 करोड़ रुपए के इस अनुदान का संवितरण करने की सिफारिश नहीं करता। इसी प्रकार यदि ग्रैंड बारगेन सम्पन्न नहीं होता तो इस अनुदान में से कोई निवल राजकोषीय व्यय नहीं होगा। यदि मॉडल जीएसटी लागू हो जाता है और अनुदान संवितरित हो जाता है तो जीडीपी और कर राजस्व में परिणामी वृद्धि इसका पूर्णतः वित्तपोषण करेगी। यदि ग्रैंड बारगेन लागू नहीं होता तो अनुदान रद्द हो जाता है। इसलिए इस अनुदान में कोई राजकोषीय जोखिम नहीं है, केवल फायदा ही है।

मॉडल जीएसटी की कार्यान्वयन अनुसूची

5.57 हम जानते हैं कि मॉडल जीएसटी को लागू करने के संबंध में सहमति बनाना एक जटिल प्रक्रिया है लेकिन साथ ही यह भी मानते हैं कि एक अच्छे डिजाइन की आवश्यकता सर्वापरि है और इसे एक नियत समय-सीमा में बांधना चाहिए। अन्तरराष्ट्रीय अनुभव हमें बताता है कि डिजाइन में दोष होने पर उन्हें बाद में सही करना बहुत ही मुश्किल होता है। इसलिए, हम यह सिफारिश करते हैं कि यदि स्वीकार किया गया डिजाइन मॉडल जीएसटी के अनुरूप है तो कार्यान्वयन की समय-सारणी में मामूली फेरबदल को स्वीकार किया जाना चाहिए।

5.58 मॉडल जीएसटी का उद्देश्य कम से कम आर्थिक तोड़-मरोड़ करते हुए कर संग्रहण को इष्टतम स्तर पर लाना है। मॉडल जीएसटी में अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित शामिल होंगे : (i) वस्तुओं और सेवाओं के लिए एक समान दर (ii) सभी राज्यों में समान दर (iii) निर्यातों के लिए शून्य दर और (iv) कीमती धातुओं के लिए दर को छोड़कर अन्य सभी वस्तुओं और सेवाओं के लिए एकल दर। मॉडल जीएसटी को लागू करने के दो संभव दृष्टिकोण हो सकते हैं : 'विशाल' (बिग-बैंग) दृष्टिकोण और 'वृद्धिशील' दृष्टिकोण। आशोधित मूल्य योजित कर प्रणाली (माडवेट) के शुरु होने के साथ देश में वर्ष 1986 में शुरु किए गए अप्रत्यक्ष कर प्रणाली के सुधारों में जीएसटी को शुरु करना आखिरी सुधार था। जीएसटी को व्यापक रूप में तेजी से अपनाए जाने से सभी स्टेकधारकों को लाभ पहुंचागा। जिस हद तक यह परिवर्तन लड़खड़ा गया है इससे पैरा 5.42 में उल्लिखित व्यापक जीएसटी से संभावित लाभ बेकार पड़े रह जाएंगे। इसलिए सिफारिश की जाती है कि मॉडल जीएसटी के सभी घटकों को एक ही बार में व्यापक रूप से लागू कर दिया जाए।

5.59 तथापि, हमें इस बात की जानकारी है कि मॉडल के दो अनिवार्य घटकों पर अभी तक राज्यों द्वारा औपचारिक तौर पर विचार-विमर्श नहीं किया गया है और उन्हें स्वीकृति देने से पूर्व उस पर आम सहमति बनाना जरूरी है। ये घटक हैं: जीएसटी कराधार में स्टाम्प शुल्क को शामिल करना जिससे स्थावर संपदा पर कर लगाया जा सके

और जीएसटी के ढांचे में एकल दर का प्रयोग। इन घटकों को जीएसटी के ढांचे में शामिल किए जाने के लिए कुछ और समय की जरूरत होगी। यह देखते हुए कि हमारी सिफारिशों में अंतिम अवधि 2014-2015 रखी गई है, हम निम्नलिखित का प्रस्ताव करते हैं। यदि आवश्यक समझा गया तो जीएसटी को प्रारम्भ में इन दो घटकों के बगैर लागू किया जाएगा बशर्ते कि

- i) इसके लागू होने के समय इन घटकों को 31 दिसम्बर, 2014 से पूर्व इस ढांचे में शामिल करने से संबंधित दिशा-निर्देश घोषित कर दिए जाएं।
- ii) जीएसटी को दो से अधिक दरों के साथ लागू न किया जाए।
- iii) अलग-अलग स्वामित्व वाली संपत्तियों से भिन्न संपत्तियों को जीएसटी के लागू होने के दो वर्ष की अवधि के अन्तर्गत इसकी परिधि में लाया जाए।

यह स्थिति जीएसटी को त्वरित गति से लागू करने की केन्द्र की संभावना को बाधित नहीं करती।

प्रतिपूर्ति का संवितरण करने के तौर-तरीके

5.60 जैसाकि पैरा 5.10 में उल्लिखित है, राज्यों ने अनुरोध किया है कि जीएसटी को लागू करने के बाद संभावित राजस्व हानियों की पूर्ति करने के लिए एक वस्तुनिष्ठ प्रतिपूर्ति तंत्र लागू किया जाए। हम निम्नलिखित की सिफारिश करते हैं :

- i) वर्तमान अधिकार प्राप्त समिति को वित्त मंत्रियों की एक सांविधिक परिषद में रूपान्तरित किया जाए जिसमें केन्द्र और राज्यों का प्रतिनिधित्व हो। इस परिषद के अधीन एक जीएसटी प्रतिपूर्ति निधि सृजित की जाए।
- ii) केन्द्र सरकार जीएसटी प्रतिपूर्ति निधि की राशि का अन्तरण सारणी 5.2 के अनुसार और पैरा 5.55 और 5.56 में निर्दिष्ट शर्तों के अधीन करेगा।
- iii) निधि की राशि का प्रयोग मॉडल जीएसटी को स्वीकार करने और ऊपर निर्दिष्ट ग्रैंड बारगेन के कारण हुई किसी भी प्रकार की राजस्व हानि के लिए राज्यों को प्रतिपूर्ति करने के लिए किया जाएगा। 1 जनवरी, 2015 को शेष बची राशि यदि कोई हो, हमारी रिपोर्ट के अध्याय 8 में निर्दिष्ट अन्तरण फार्मूले के आधार पर जो विभाज्य पूल के संसाधनों का राज्यों के बीच आवंटन करने के लिए प्रयोग किया गया है, राज्यों के बीच वितरित कर दी जाएगी।
- iv) राशि का संवितरण तीन सदस्यीय प्रतिपूर्ति समिति द्वारा की गई सिफारिशों के आधार पर त्रैमासिक किशतों में किया जाएगा। इस समिति में सचिव, राजस्व विभाग, भारत सरकार; सचिव, ईसी शामिल होंगे और इसकी अध्यक्षता किसी एक प्रतिष्ठित व्यक्ति द्वारा की जाएगी जिसे लोक वित्त के संबंध में अनुभव प्राप्त हो। इस व्यक्ति की नियुक्ति केन्द्र सरकार द्वारा की जाएगी।

आगे का रास्ता

5.61 जीएसटी को लागू करने से पूर्व कई विधिक और प्रशासनिक कदम उठाना जरूरी है। इनमें स्टेकधारक मंत्रणाए, संविधान और राज्य के नियमों में संशोधन, प्रशासनिक पुनर्गठन, जीएसटी पंजीकरण की तैयारी, आकलन तथा लेखा परीक्षा मैनुअल, स्टाफ को प्रशिक्षण देना और स्टेकधारकों में जागरूकता लाने के लिए अभियान चलाना आदि शामिल हैं। हमने हमारी चर्चा में इन माइलस्टोनों को नहीं छुआ है लेकिन हम जानते हैं कि इन प्रक्रियाओं में काफी समय लग जाएगा। यह भी एक वजह है जिस कारण हमने यह सिफारिश थी कि जीएसटी के लिए एक बढ़िया डिजाइन और प्रचालनात्मक ढांचा तैयार करने के कार्य को प्राथमिकता दी जाए हालांकि इसकी वजह से पूर्व में घोषित कार्यान्वयन अनुसूची को पुनः निर्धारित करना पड़ेगा।

5.62 हम मानते हैं कि हमारे द्वारा बताए गए अनुसार ग्रैंड बारगेन को कार्यान्वित करने के लिए सहमति बनाने की प्रक्रिया भी कठिन एवं जटिल है। लेकिन, हमारा ऐसा मानना है कि जीएसटी की संभावनाओं का पूरी तरह उपयोग करने और इसकी सकारात्मक बाहरी कारकों का लाभ उठाने के लिए इस तरह की सहमति बनाई जा सकती है और बनानी भी चाहिए। हालांकि हम मॉडल जीएसटी जो पूर्णतया उपभोग आधारित है और जिसमें समेकित क्रेडिट के लिए प्रावधान है तथा अनुपालन लागत कम है, का समर्थन करना चाहेंगे लेकिन हमें इस संभाव्यता को भी मानना होगा कि राजनीतिक अर्थव्यवस्था संबंधी तर्क कुछ और ही कहेंगे। इस निराशाजनक स्थिति में कि यह सहमति प्राप्त नहीं की जा सकती और अन्तिम रूप में अपनाया गया जीएसटी ढांचा हमारे द्वारा बताए गए ग्रैंड बारगेन से भिन्न होगा, इस आयोग ने सिफारिश की है कि 50,000 करोड़ रुपए की राशि संवितरित नहीं की जाएगी।

वित्त आयोग द्वारा लगाए गए अनुमानों पर जीएसटी का प्रभाव

5.63 हालांकि जीएसटी में यह अपेक्षा की गई है कि सभी उप-करों और अधिभारों को समाप्त कर दिया जाए और इस आयोग ने सिफारिश की है कि जीएसटी को यथासंभव शीघ्र लागू किया जाए लेकिन हमने अपने अनुमानों में यह माना है कि केन्द्र सरकार को वर्ष 2010 से 2015 तक की अवधि के दौरान उप-करों से राजस्व प्राप्ति जारी रहे। ऐसा करने के निम्नलिखित कारण हैं:

- i) जीएसटी के सकारात्मक बाहरी कारकों को ध्यान में न रखते हुए आयोग ने सीमित रूप में यह परिकल्पना की है कि जीएसटी राजस्व तटस्थ होगा। इस प्रकार, उप-करों और अधिभारों से होने वाली आय को आरएनआर के संगणन में शामिल किया जाएगा। जीएसटी लागू होने के परिदृश्य में हमारे अनुमानों में समग्र राजस्व आंकड़े अपरिवर्तित रहेंगे हालांकि उन लेखा शीर्षों में जिनके तहत उनकी सूचना दी गई है, परिवर्तन हो सकता है। चूंकि हमारे अनुमानों में जीएसटी के अर्थव्यवस्था पर उत्प्रेरणात्मक प्रभाव को शामिल नहीं किया गया है इसलिए इसे परम्परागत रूप से लिया जाए।
- ii) भारत सरकार द्वारा लगाए गए उपकरों की प्राप्ति

से सड़क, शिक्षा और आपदा राहत सहित कई महत्वपूर्ण क्षेत्रों को वित्तपोषित किया जाता है। जीएसटी की अन्तर्गण योजना में यह अवश्य सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि बजट प्रावधान इन पहलों की सहायता करने के लिए किए जाते हैं।

5.64 अभी तक मॉडल जीएसटी को लागू करने के तौर-तरीकों और कार्यान्वयन अनुसूची को अन्तिम रूप नहीं दिया गया है। पांच वर्ष की अवधि में अनुमान लगाना, इस अवधि के दौरान जीएसटी के कार्यान्वयन का निर्धारण करना बहुत ही कठिन कार्य होगा। इसलिए हमारे वित्तीय अनुमानों के प्रयोजन से इस आयोग ने यह माना है कि जीएसटी का प्रभाव राजस्व-तटस्थ होगा और केन्द्र और राज्यों का सकल राजस्व जीएसटी के लागू होने के बाद लगाए गए अनुमानों से भी कम नहीं होगा।

सिफारिशों का सार

5.65 मॉडल जीएसटी लागू करने के लिए केन्द्र और राज्यों दोनों को एक ग्रैंड बारगेन निष्पन्न करना चाहिए। ग्रैंड बारगेन में पांच घटक होंगे (i) मॉडल जीएसटी के डिजाइन का सुझाव पैरा 5.25 से 5.35 में दिया गया है; (ii) प्रचालन के तौर-तरीकों की रूपरेखा पैरा 5.36 से 5.41 में दी गई है; (iii) केन्द्र और राज्यों के बीच प्रस्तावित करार तथा उसके परिवर्तन की स्थितियों का विवरण पैरा 5.49 से 5.51 में दिया गया है; (iv) अनुपालन न करने पर दंडात्मक कारवाइयों का विवरण पैरा 5.52 में दिया गया है; (v) कार्यान्वयन अनुसूची पैरा 5.57 से 5.59 में दी गई है; (vi) प्रतिपूर्ति का दावा करने की कार्यविधि पैरा 5.60 (पैरा 5.48) में दी गई है।

5.66 मंजूर किया गया जीएसटी मॉडल अवश्य ही ग्रैंड बारगेन के सभी घटकों के सुसंगत होना चाहिए। ग्रैंड बारगेन को लागू करने को प्रोत्साहन देने के लिए इस आयोग ने 50,000 करोड़ रुपए के अनुदान

की मंजूरी देने की सिफारिश की है जो बाद में, यदि जीएसटी 1.4.2013 और 1.4.2014 तक लागू नहीं किया जाता तो कम करके क्रमशः 40,000 करोड़ रुपए और 30,000 करोड़ रुपए कर दिया जाएगा। अनुदान का उपयोग वर्ष 2010-11 से 2014-15 के बीच ग्रैंड बारगेन के अनुरूप जीएसटी लागू होने से राज्य सरकारों को हुई राजस्व हानियों के लिए क्षतिपूर्ति दावों का निपटान करने के लिए किया जाएगा। इस पूल की खर्च न की गई शेष राशि वितरण के फार्मूले के अनुसार (पैरा 5.54 और 5.55) 1 जनवरी, 2015 को सभी राज्यों में बांट दी जाएगी।

5.67 ईसी को औपचारिक प्राधिकार दिया जाना चाहिए। प्रतिपूर्ति का संवितरण एक तीन सदस्यीय प्रतिपूर्ति समिति की सिफारिशों के आधार पर त्रैमासिक किशतों में किया जाना चाहिए। इस समिति में सचिव, राजस्व विभाग, भारत सरकार; सचिव, ईसी शामिल होंगे और इसकी अध्यक्षता लोक वित्त का अनुभव रखने वाले एक प्रतिष्ठित व्यक्ति द्वारा की जाएगी जिसकी नियुक्ति केन्द्र सरकार करेगी (पैरा 5.60)।

5.68 ऐसी निराशाजनक स्थिति में जब ग्रैंड बारगेन के सभी घटकों पर सहमति प्राप्त नहीं की जा सकती और अन्ततः स्वीकार किया गया जीएसटी तंत्र हमारे द्वारा सुझाए गए मॉडल जीएसटी से भिन्न हो तो 50,000 करोड़ रुपए की इस अनुदान का संवितरण नहीं किया जाएगा (पैरा 5.62)।

5.69 माल वाहनों को अपनी सीमा पार करने के लिए मार्ग में जो समय लग जाता है उसे कम करने के लिए राज्यों को कदम उठाने चाहिए जिसके लिए वे निकटवर्ती राज्यों के साथ मिलकर जांच-चौकियां लगा सकते हैं और वहां से गुजरने वाले यातायात के लिए इलेक्ट्रॉनिक रूप से पास जारी करने जैसे प्रयोक्ता अनुकूल विकल्प अपना सकते हैं (पैरा 5.47)।