कार्यकारी सार

इस निष्पादन लेखापरीक्षा मे 2013-14 से 2016-17 की अवधि के दौरान मनोरंजन क्षेत्र के मुख्य उप-क्षेत्रों जैसे टेलीविजन, रेडियो, संगीत, कार्यक्रम प्रबन्धन, फिल्म, एनीमेशन और दृष्य प्रभाव, प्रसारण, खेल और मनोरंजन में पूरे किये गये निर्धारितियों के संवीक्षा निर्धारण, अपील और सुधार मामले सम्मिलित हैं। हमने मनोरंजन क्षेत्र में संभावित निर्धारितियों की पहचान करने के लिए और आय कर अपवंचन की जांच के लिए विभाग में और अन्य केंद्रीय/राज्य सरकार विभागों के साथ सहयोग के लिए आय कर विभाग (आईटीडी) के प्रयासों की प्रभावकारिता के निर्धारण के लिए निष्पादन लेखापरीक्षा की। मनोरंजन क्षेत्र पर लागू मौजूदा प्रावधानों में कमी/अस्पष्टता की जांच करना और आयकर अधिनियम/नियमावली के प्रावधानों का अनुसरण सुनिश्चित करने के लिए निर्धारण अधिकारी (एओ) की कुशलता और प्रभावकारिता का निर्धारण करना अन्य उद्देश्य थे।

हमने वित्तीय वर्ष 2013-14 से 2016-17 के दौरान आयकर विभाग द्वारा पूर्ण किए गए संवीक्षा निर्धारणों को शामिल किया। आयकर विभाग द्वारा इस अवधि में किए गए कुल 13,031 निर्धारणों में से, हमने इस निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान ₹ 47,979.44 करोड़ की आय के निर्धारण करने के साथ 6,516 निर्धारण अभिलेखों (लगभग 50 प्रतिशत) की जांच की। हमने ₹ 2,267.82 करोड़ के कर प्रभाव वाले प्रणालीगत एवं अनुपालन मुद्दों से संबंधित 726 उदाहरणों (लेखापरीक्षा किए गए नमूनों का लगभग 11 प्रतिशत) को देखा, जिसके कारण सरकार को राजस्व की हानि हुई । चूँकि हमने अपने नमूनों के अनुसार निर्धारण मामलों/अभिलेखों की एक सीमित संख्या को देखा है, मंत्रालय को न केवल नमूने के मामलों में बल्कि इसकी संपूर्णता में इसे सत्यापित करने की आवश्यकता है।

हमने अक्तूबर 2017 में एक प्रवेश सम्मेलन (एंट्री कॉन्फ्रेन्स) केंद्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (सीबीडीटी) के साथ की थी जिसमें हमने लेखापरीक्षा उद्देश्य, लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र और लेखापरीक्षा जांच के मुख्य क्षेत्रों का विवरण दिया। हमने लेखापरीक्षा निष्कर्ष और लेखापरीक्षा सिफारिशों के साथ-साथ उनकी

प्रतिक्रियाओं पर विचार करने के लिए जून 2018 में सीबीडीटी के साथ निकास सम्मेलन (एक्जिट कॉन्फ्रेन्स) भी की थी।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष का सार:

लेखापरीक्षा में पाया गया कि बिजनैस कोड 906 [अन्य (मनोरंजन क्षेत्र)] के अंतर्गत संवीक्षा निर्धारणों के लिए चयनित मामलों की संख्या वि.व. 2013-14 से वि.व. 2016-17 के दौरान इस कोड के अंतर्गत मामलों के संवीक्षा निर्धारणों में किये गये बदलावों के अनुरूप नहीं थी। चूंकि मनोरंजन क्षेत्र के कई भाग जैसे खेल, कार्यक्रम प्रबन्धन, आर्टिस्ट्स, एनीमेशन, केबल कारोबार आदि को इस कोड के अंतर्गत इकट्ठा किया गया है, निर्धारितियों का खंड विशिष्ट शोधन संवीक्षा और निगरानी उद्देश्यों के अंतर्गत चयन हेतु संभव नहीं है।

(पैरा 2.1)

लेखापरीक्षा में ऐसे उदाहरण पाए गए जहां निर्धारिती की महत्वपूर्ण जानकारी आय कर विभाग (आईटीडी) के विभिन्न प्रभारों के बीच साझा नहीं की गई थी, जिसके कारण निर्धारण की गुणवत्ता प्रभावित हुई। यहां तक कि नकद लेन-देनों की जानकारी जोकि बेहिसाबी आय का मुख्य स्रोत हैं को ऐसे लेन-देनों के आगे के सत्यापन हेतु आईटीडी के अन्य प्रभारों को भी नहीं दी गई थी।

(पैरा 2.2.1 और 2.2.2)

समर्पित इकाईयों में फिल्म और टेलीविजन उद्योग के सभी निर्धारितियों का निर्धारण करने के लिए विशिष्ट फिल्म सर्कल/वार्ड बनाये जाने के बावजूद निर्दिष्ट सर्कल/वार्ड में उनका निर्धारण करने के लिए आईटीडी द्वारा पर्याप्त प्रयास नहीं किये गये थे, जिसके कारण लेन-देनों के प्रति-सत्यापन और राजस्व के संभावित रिसाव को रोकने के उद्देश्य पूरे नहीं हो सके।

(पैरा 2.2.3)

लेखापरीक्षा ने एसे दृष्टान्त देखे जहां पर आईटीडी ने अन्य केंद्रीय और राज्य सरकार विभागों से डाटा के एकत्र करने और विश्लेषण करने के लिए उपलब्ध स्रोतों का प्रयोग प्रभावी रूप से नहीं किया।

(पैरा 2.3)

यद्यपि सर्वेक्षण कर आधार को मजबूत करने के साथ-साथ अपवंचन के प्रति निवारण हेतु प्रभावी साधन हैं, परंतु वि.व. 2013-14 से वि.व. 2016-17 के अन्तर्गत कुछ राज्यों में इनको प्रयोग नहीं किया गया था।

(पैरा 2.4)

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विदेशी लाइन निर्माता को किये गये निर्माण लागत भुगतान के संबंध में भारतीय फिल्म प्रोडक्सन हाऊस द्वारा किए गए दावे के रूप में व्यय का सत्यापन निर्धारण प्रक्रियाओं के दौरान बिल्कुल भी नहीं किया गया था। यह ऐसी त्रुटिपूर्ण निगरानी को दर्शाता है जिसमें कर देयता कम करने के लिए निर्धारितियों द्वारा व्यय के अनियमित दावे की संभावना रहती है।

(पैरा 3.1.1)

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विदेशी सरकारों से इंडियन फिल्म प्रोडक्सन हाऊस द्वारा प्राप्त किये गये प्रोत्साहन/अनुदान के सत्यापन निर्धारण के दौरान नहीं किये गये थे जिसके कारण कम प्रोत्साहन/अनुदान को प्रकट कर लाभ के छिपाने की संभावना रही।

(पैरा 3.1.2)

लेखापरीक्षा में पाया गया कि मनोरंजन क्षेत्र की परस्पर सम्बन्धित पार्टियां विभिन्न लेखापद्धतियों का प्रयोग करती हैं जिसके कारण उनके द्वारा किए गए लेन देनों का उचित प्रतिसत्यापन प्रभावित हुआ।

(पैरा 3.2.1)

लेखापरीक्षा में पाया गया कि अति प्रवाह और फिल्म निर्माताओं द्वारा विभिन्न फिल्म अधिकारों से प्राप्त राजस्व के विवरण की जांच करने के लिए कोई निगरानी तंत्र नहीं है। इस प्रकार, निर्माताओं द्वारा आय के कम कथन की संभावना के कारण कर अपवंचन का जोखिम था।

(पैरा 3.2.2)

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विदेशी लाइन निर्माताओं को किए गए भुगतानों के संबंध में कर रोकने के प्रावधानों को लागू करते समय एकरूपता का अभाव था, इसका कारण प्रशासनिक प्रभार या तकनीकी सेवाओं के लिए शुल्क के रूप में ऐसे भुगतानों के प्रतिपादन में स्पष्टता का अभाव था।

(पैरा 3.3)

तथ्यों और परिस्थितियों की प्रकृति समान होने के बावजूद निर्धारण अधिकारियों द्वारा कार्य पूर्व खर्च की अनुमति देने में एकरूपता नहीं थी जोकि समान मामलों में निर्धारण अधिकारियों द्वारा अपनाए गए भिन्न दृष्टिकोण का संकेत है।

(पैरा 3.4)

लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि संचार एवं प्रसारण के लिए कार्यक्रमों के निर्माण के प्रति भुगतान पर धारा 194 सी के तहत आयकर विभाग का प्रावधान है, लेकिन निर्माणाधीन फिल्मों के वितरण अधिकारों की खरीद के प्रति भुगतान के लिए ऐसा कोई प्रावधान मौजूद नहीं है। इस प्रकार, आय के बचने का जोखिम हैं क्योंकि निर्धारिती (निर्माता) के फार्म 26एएस में भुगतान विवरण प्रतिबिंबित नहीं होता है।

(पैरा 3.5)

लेखापरीक्षा में पाया गया कि आईटीडी द्वारा भारतीय क्रिकेट कंट्रोल बोर्ड (बीसीसीआई) की फ्रेंचाइजी इंडियन प्रीमीयर लीग (आईपीएल) द्वारा अदा की गई फ्रेंचाइजी फीस को अनुमत करने में कोई एकरूपता नहीं थी, जिसके कारण मामले अभियोग अधीन है और विभिन्न अपीलीय प्राधिकरणों द्वारा फ्रेंचाइजी फीस का अलग-अलग ढंग से विचार किया जाता है।

(पैरा 3.6)

लेखापरीक्षा में पाया गया कि फार्म 52ए में प्राप्तकर्ता के पैन के समावेश हेतु मंत्रालय द्वारा सिफारिश की स्वीकृति (हमारी 2010-11 की पूर्वकालीन प्रतिवेदन सं. 36 में दी गई) के बावजूद, इस संबंध में आईटीडी द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई है। लेखापरीक्षा में फार्म 52ए जिसमें फार्म 52ए के प्रस्तुतीकरण को नहीं देखा गया था; के संबंध में नियंत्रण कमियां भी देखी गई और फार्म 52ए में फिल्म निर्माता द्वारा बताई गई निर्माण लागत के विवरण का निर्धारण के दौरान उचित रूप से सत्यापन नहीं किया गया था।

(पैरा 3.7)

लेखापरीक्षा के अन्तर्गत देखने में आया कि बदलावों के समान आधार के बावजूद पांच प्रतिशत से 20 प्रतिशत की रेंज की अलग-अलग प्रतिशतता को मानकर तदर्थ आधार पर निर्धारितियों की आय में निर्धारण अधिकारियों द्वारा खर्चे जोडे गये।

(पैरा 4.2)

लेखापरीक्षा ने एसे दृष्टान्त देखे जहाँ कि कटौती/व्यय/बट्टे खाते में डाले गये भत्ते और हानि/मैट के अग्रेषण आदि से संबंधित प्रावधानों का आईटीडी द्वारा उचित रूप से पालन नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा में ऐसे मामले भी पाए गए जहां पर कि निर्धारण के दौरान कर की गणना में निर्धारण अधिकारियों ने त्रुटि की थी।

(पैरा 4.3 से 4.7)

सिफारिशों का सार

विभाग के अंतर्गत/बाह्य समन्वय प्रयास तथा कराधार विस्तार के संबंध में

लेखापरीक्षा सिफारिश करती है कि

क. सीबीडीटी फिल्म कलाकारों तथा मनोरंजन उद्योग के उभरते हुए क्षेत्रों जैसे खेल, कार्यक्रम प्रबन्धन आदि को अच्छी निगरानी, बेहतर सतर्कता तथा विस्तृत संवीक्षा के लिए निर्धारिती की पहचान के लिए अलग कोड आबंटित करने पर विचार करे।

{पैरा 2.6(क)}

ख. आयकर विभाग गुणवत्तापूर्ण निर्धारणों के लिए विभाग के अंतर्गत आवश्यक जानकारी साझा करने तथा प्रति सत्यापन के लिए वर्तमान तंत्र को सशक्त करें।

{पैरा 2.6(ख)}

ग. सीबीडीटी निर्धारितियों द्वारा अपनी आयकर विवरणी में बताये गये राजस्व संग्रहण आंकड़ों के प्रति सत्यापन के लिए बाह्य ऐजेंसियों जैसे केंद्र/राज्य राजस्व विभाग/प्राधिकारियों से प्रभावी रूप से समन्वय करे।

{पैरा 2.6(ग)}

घ. सीबीडीटी यह सुनिश्चित करे कि फिल्म और टेलीविजन उद्योग से संबंधित मामले फिल्म सर्कल/वार्ड में निर्धारित किए जाएँ ताकि संबंधित लेन-देन को प्रति सत्यापित किया जा सके और राजस्व के रिसाव को रोका जा सके।

{पैरा 2.6(घ)}

आंतरिक नियंत्रण तथा अधिनियम/नियमावलियों के प्रावधानों में संदिग्धता के संबंध में।

लेखापरीक्षा सिफारिश करती है कि:

क. सीबीडीटी निम्न मामलों के सम्बन्ध में लेनदेन के व्यापक सत्यापन के लिए निर्धारण अधिकारीयों को निर्देश जारी करे:

i. भारतीय निर्माताओं द्वारा विदेशी लाईन निर्माताओं को निर्माण लागत की प्रतिपूर्ति

ii. विदेशी सरकार द्वारा भारतीय निर्माताओं को अनुदान/प्रोत्साहन राशि की प्राप्ति

iii. इस क्षेत्र की परस्पर सम्बन्धित पार्टियों द्वारा विभिन्न लेखाकरण पद्धतियों को अपनाने और अतिप्रवाह तथा विभिन्न फिल्म अधिकारों में फिल्म निर्माताओं द्वारा अर्जित राजस्व।

{पैरा 3.10 (क)}

ख. फॉर्म 52ए के प्रभावी उपयोग के संबंध में सीबीडीटी विचार करे कि:

i. सभी फिल्म निर्माताओं से फॉर्म 52ए की प्राप्ति को सक्रिय रूप से अनुकरण करें।

ii. मनोरंजन उद्योग के अन्य उभरते हुऐ उप-क्षेत्रों यथा: वृतचित्र निर्माता, कार्यक्रम प्रबन्धन फर्म/ कंपनियाँ आदि में संलग्न निर्धारितियों के लिए फॉर्म 52ए में प्रकटन की आवश्यकता का विस्तार।

iii. निर्माताओं से भुगतान प्राप्त करने वाले आदाताओं के पैन सम्मिलित करने हेतु फार्म 52ए का प्रारूप बदलना।

iv. विभिन्न फिल्म अधिकारों/अतिप्रवाह (अधिशेष प्राप्तियां) से फिल्म निर्माताओं द्वारा अर्जित प्राप्तियों के ब्योरे को ग्रहण करना।

v. फार्म 52ए के प्रारूप के अनुसार सभी आवश्यक विवरण प्रकटन किया जाना अनिवार्य करना

vi. वित्त वर्ष के दौरान वास्तविक भुगतान की गई राशि का विवरण, तथा फॉर्म 52ए भरने की तिथि तक भुगतान के लिए देय राशि अलग से, प्रकटन करना आवश्यक करें ताकि जिन निर्धारितियों ने लेखाकरण का रोकड़/वाणिज्यिक आधार अपनाया हुआ है उनके संबंध मे प्राप्तियों के प्रति सत्यापन में सुविधा हो सके।

{पैरा 3.10(ख)}

अनुपालन मुद्दों के संदर्भ में

लेखापरीक्षा सिफारिश करती है कि:

क. सीबीडीटी यह सुनिश्चित करे कि तदर्थ वृद्धि पर पहुंचते समय निर्धारण आदेश स्व व्याख्यात्मक (सशब्द) हैं और इस प्रकार समान मामलों में तदर्थ वृद्धि में असमानता से भी बचा जाए।

{पैरा 4.9(क)}

ख. सीबीडीटी यह सुनिश्चित करे कि निर्धारण अधिकारियों द्वारा कटौतियों/व्ययों/सेटऑफ तथा हानियों/मैट आदि के अग्रेषण के संबंध में आयकर अधिनियम में निर्धारित प्रावधानों/शर्तों का विधिवत् अनुपालन निर्धारण की गुणवत्ता सुधारने के लिए किया गया है।

{पैरा 4.9(ख)}

ग. सीबीडीटी सभी निर्धारण अधिकारियों के लिए यह अनिवार्य करे कि निर्धारण के सभी स्तरों पर अपने निर्धारण मॉड्यूल के माध्यम से स्वत: कर मांग उत्पन्न करने एवं कर और ब्याज की संगणना में बार-बार होने वाली तथा बची जा सकने वाली गलतियों को रोकने के लिए अन्तर्निहित जांच बिंदू तथा प्रमाणन बनाऐ।

{पैरा 4.9(ग)}