

2: लेखाओं पर टिप्पणियां

संघ वित्त लेखे के प्रस्तुतीकरण (परिशुद्धता, पूर्णता तथा पारदर्शिता) में महत्वपूर्ण कमियों से संबंधित टिप्पणियाँ अनुवर्ती पैरों में दी गई हैं। विनियोग लेखापरीक्षा से उद्भूत टिप्पणियों को इस प्रतिवेदन के अध्याय 3, 4 तथा 5 में सम्मिलित किया गया है। सरकारी खर्च पर नियमितता, मितव्ययता, दक्षता तथा प्रभावकारिता पर अभ्युक्तियां, अनुपालना तथा निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में समाविष्ट कर संसद को पृथक रूप से प्रस्तुत की जाती है।

2.1 पारदर्शिता के मुद्दे

2.1.1 संघ के वित्त लेखों में बारहवें तथा तेरहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित विवरणियों/सूचनाओं का समावेश न करना

तेरहवें वित्त आयोग ने पाया था कि वित्त लेखे सभी परिशिष्टों को समावेशित नहीं करते तथा अनुशंसा की, कि (पैरा 7.134 में) वित्त लेखाओं के लिए परिशिष्टों की सूची का बारहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुरूप मानकीकरण किया जाए एवं इनका अनुपालन सभी राज्यों में किया जाए।

बारहवें वित्त आयोग ने, नवम्बर 2004 में सरकार को प्रस्तुत अपनी रिपोर्ट में अधिक पारदर्शिता लाने एवं विवेकपूर्ण निर्णय लेने हेतु रोकड़ से लेखांकन को प्रोद्भूत आधार पर करने से संबंधित लम्बित परिवर्तन के चलते संघ सरकार के लेखाओं में आठ अतिरिक्त विवरणियों/सूचनाओं को शामिल करने की अनुशंसा की थी। अनुशंसा को सरकार द्वारा सैद्धांतिक रूप में स्वीकार कर लिया गया था। बारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित अतिरिक्त विवरणियाँ निम्न के संबंध में थीं:

(i) प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष दोनों प्रकार की दी गई आर्थिक सहायता (ii) विभिन्न विभागों/इकाइयों द्वारा वेतन पर व्यय (iii) पेंशनभोगियों पर व्यय का ब्यौरा एवं सरकारी पेंशन पर व्यय (iv) भविष्य में प्रतिबद्ध देयताएं (v) ऋण तथा अन्य देयताओं के साथ-साथ पुनर्भुगतान अनुसूची (vi) सरकार द्वारा खर्च करने के तरीके में परिवर्तन को शामिल करते हुए सरकार के अधिकार में रखी गई वित्तीय परिसम्पत्तियों में वृद्धि या कमी (vii) भावी रोकड़ प्रवाह के लिए बजट में प्रस्तावित, वर्ष के दौरान अथवा नई योजनाओं पर, सरकार द्वारा लिए गए मुख्य नीति निर्णयों के प्रभाव तथा (viii) वेतन तथा गैर वेतन भाग को अलग दर्शाते हुए अनुरक्षण व्यय ।

वर्ष 2012-13 के वित्त लेखाओं की संवीक्षा ने उजागर किया कि बारहवें एवं तेरहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित विवरणियों को संघ लेखाओं में सम्मिलित नहीं किया गया था। इस बात का उल्लेख प्रासंगिक है कि (क) भविष्य में प्रतिबद्ध देयताएं तथा (ख)

भावी रोकड़ प्रवाह के लिए बजट में प्रस्तावित, वर्ष के दौरान अथवा नई योजनाओं पर, सरकार द्वारा लिए गए मुख्य नीति निर्णयों के प्रभाव पर दर्शाई गई विवरणियों को छोड़कर अधिकतर राज्यों ने अपने लेखाओं में उपरोक्त सभी विवरणियों को समाविष्ट कर लिया था।

वर्ष 2007-08, 2008-09, 2009-10 तथा 2010-11 एवं 2011-12 के लिए संघ सरकार के लेखाओं पर भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में यह उल्लेखित किया गया था कि संघ सरकार के लेखाओं में कथित अतिरिक्त विवरणियाँ/सूचनाओं को शामिल करने संबंधी बारहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं के नौ वर्ष बीत जाने के बाद भी, अनुपालन नहीं किया गया था। यह भी अनुशंसा की गई कि वित्त मंत्रालय संघ वित्त लेखाओं में उपरोक्त अतिरिक्त विवरणियों को सम्मिलित करने हेतु एक विशिष्ट समय सीमा निर्धारित करे। मंत्रालय की कार्यवाही टिप्पणी अभी (फरवरी 2014) तक प्रतीक्षित थी।

जैसा कि नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के संघ सरकार के वर्ष 2010-11 हेतु लेखे पर प्रतिवेदन में इंगित किया गया, राज्य सरकारों की वित्तीय विवरणियों में बारहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं के कार्यान्वयन की स्थिति उत्साहजनक है। तथापि, संघ सरकार द्वारा इस संबंध में कोई अनुपालना नहीं हुई है।

2.1.2 सरकारी लेखों में अपारदर्शिता

सरकारी वित्तीय व्यवस्था में अधिक खुलापन एवं पारदर्शिता एक सार्वभौमिक प्रवृत्ति है। यह पारदर्शी बजटीकरण तथा लेखांकन अभ्यास के उद्देश्य पर है जो यह सुनिश्चित करता है कि जिन सार्वजनिक प्रयोजनों हेतु सरकार द्वारा निधियों की मांग की गई वे सरकार द्वारा किए गए वादे अनुसार व्यय की जाती है तथा व्यय से अधिकतम लाभ उठाया जाएगा। लेखांकन की पारदर्शी प्रणाली का एक महत्वपूर्ण घटक यह है कि लेखा प्रपत्र, जिसमें सरकार की प्राप्तियों एवं व्यय को विधायिका को सूचित किया जाता है, उसकी निरन्तर समीक्षा तथा अद्यतन किया जाता है ताकि वे सही रूप में सभी महत्वपूर्ण भागीदारों की आधारभूत सूचना आवश्यकताओं को पूरा कर सकें तथा एक पारदर्शी रूप में सरकार के सभी मुख्य कार्यकलापों पर प्राप्ति तथा व्यय को प्रदर्शित कर सकें।

संघ सरकार वित्त लेखे 2012-13 की संवीक्षा ने उजागर किया कि लेखों के 16 मुख्य शीर्षों (जो सरकार के कार्यकलापों को प्रस्तुत करते हैं) के अंतर्गत कुल ₹10,814.62 करोड़ का कुल व्यय को लेखों में लघु शीर्ष "800-अन्य व्यय" के अंतर्गत वर्गीकृत किया गया था, जो संबंधित मुख्य शीर्षों के अन्तर्गत दर्ज किए गए कुल व्यय के 50 प्रतिशत से अधिक था। यह लेखे में भारी अपारदर्शिता की मात्रा को दर्शाता है। उन कार्यकलापों का विवरण जिनमें व्यय में अपारदर्शिता विद्यमान हैं-अन्य सामाजिक सेवाएँ, कृषि वित्तीय संस्थान, बाढ़ नियंत्रण एवं जल निकासी, नागरिक उड्डयन, पूर्वोत्तर क्षेत्र, अन्य प्रशासनिक सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय, परिवार कल्याण पर पूंजीगत परिव्यय,

अन्य दूरसंचार सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय, तथा विदेशी व्यापार पर पूंजीगत परिव्यय आदि 16 मुख्य शीर्षों के विवरण अनुबंध-2.1 में दिए गए हैं।

कुछ महत्वपूर्ण व्यय मदों जैसे किसानों को अल्प अवधि ऋण पर ब्याज से छूट (₹5,400 करोड़), मिशन लचीले कुण्ड (₹2,953 करोड़), रक्षा सेवाओं हेतु ओ.एफ.सी. आधारित तंत्र (₹1,517 करोड़), असम गैस क्रेकर परिसर को आर्थिक सहायता (₹1,552 करोड़), पुस्तक प्रोत्साहन हेतु संस्थान (₹1,001 करोड़), हज चार्टर के परिचालन हेतु सब्सिडी (₹908 करोड़), निर्यात अवसंरचना एवं अन्य संबंधित गतिविधियों के विकास हेतु केन्द्रीय सहायता की योजना (₹592 करोड़), राष्ट्रीय आरोग्य बिल (₹506 करोड़) को वित्त लेखों में विशिष्ट रूप से नहीं दर्शाया गया था बल्कि लघु शीर्ष 'अन्य व्यय' में जोड़ा गया था।

इस पर नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के वर्ष 2007-08, 2008-09, 2009-10, 2010-11 तथा 2011-12 को समाप्त संघ सरकार के लेखाओं पर प्रतिवेदनों में इस अनुशंसा के साथ टिप्पणी की गई थी कि इस कमी का निदान करने के लिए सरकारी लेखे की संरचना की सरकार द्वारा एक व्यापक समीक्षा की जाए जिससे वित्तीय रिपोर्ट देने में अधिक पारदर्शिता को प्राप्त किया जा सके। एक अंतरिम उपाय के रूप में, लेखा महानियंत्रक (ले.म.नि.) ने वित्त लेखे में लघु शीर्ष '800-अन्य व्यय' के अन्तर्गत आवृत्त महत्वपूर्ण व्यय के ब्यौरों को वित्त लेखे में फुट नोटों के माध्यम से दर्शाया है। सरकार के वर्तमान कार्यकलापों को दर्शाने के लिए लेखे की पुनर्संरचना की बजाए सरकार के भारी व्यय को स्पष्ट ढंग से दर्ज करने के लिए कुछ नये लघु शीर्ष खोलने हेतु टुकड़ों में की गई कार्यवाही मदद नहीं कर सकती है।

वित्त मंत्रालय द्वारा अपनी कार्यवाही टिप्पणी में इस संबंध में दिए गए आश्वासन (सितम्बर 2010) तथा ले.म.नि. द्वारा लेखानियंत्रकों को लघु शीर्ष '800-अन्य व्यय' के अंतर्गत महत्वपूर्ण व्यय को दर्ज करते समय अत्यधिक सावधानी बरतने हेतु अनुदेशों को दोहराए (जनवरी-2012) जाने के बावजूद, स्थायी तौर पर समस्या का निदान करने हेतु लेखा शीर्ष में मुख्य पुनर्संरचना प्रतीक्षित है।

2.1.3 सरकारी लेखे से बाहर पड़ी लोक निधियाँ

(क) सरकारी लेखे से बाहर पड़ी नियामकों की निधियाँ

वित्त मंत्रालय, आर्थिक कार्य विभाग (आ.का.वि.) ने जनवरी 2005¹ में सभी मंत्रालयों तथा सरकारी विभागों को यह सुनिश्चित करने का निर्देश दिया था कि नियामक निकायों की निधियों को लोक लेखे में अनुरक्षित किया जाए।

¹ भारत सरकार, वित्त मंत्रालय, आर्थिक कार्य विभाग (बजट प्रभाग) का.ज्ञा.सं. एफ.1 (30)-बी (ए.सी.) /2004 दिनांक 07 जनवरी 2005

14 नियामक निकायों एवं स्वायत्त निकायों, जो अपने क्षेत्र विशेष में नियामक के रूप में कार्य करते हैं, के वार्षिक लेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि जनवरी 2005 में जारी उपरोक्त अनुदेशों के विपरीत ये निकाय मार्च 2013 के अंत तक शुल्क प्रभारों, भारत सरकार से प्राप्त अव्ययित अनुदानों, सरकारी अनुदानों पर अर्जित ब्याज, लाइसेंस शुल्क की प्राप्ति, कोष निधि आदि के माध्यम से सृजित कुल ₹4782.06 करोड़ की निधियों को, सरकारी लेखाओं से बाहर रख रहे थे। इन मामलों को **अनुबंध 2.2** में दर्शाया गया है।

नियामक निकायों, नामतः भारतीय प्रतिभूति एवं विनिमय बोर्ड (भा.प्र.वि.बो.) बीमा नियामक एवं विकास प्राधिकरण (बी.नि.वि.प्रा.) तथा पेंशन निधि निकाय विकास प्राधिकरण (पें.नि.वि.प्रा.), के संबंध में इस मुद्दे पर नियंत्रक महालेखापरीक्षक के वर्ष समाप्ति 2007-08, 2008-09, 2009-10, 2010-11 एवं 2011-12 हेतु संघ सरकार के लेखों पर प्रतिवेदनों में टिप्पणियाँ की गई थीं।

वित्त मंत्रालय ने अपनी कार्रवाई टिप्पणी में बताया (सितम्बर 2011) कि सरकारी लेखे में निधि को प्रचालित करने हेतु भारतीय लोक लेखे के ब्याज वहन न करने वाले वर्ग में मुख्य शीर्ष '8235-सामान्य तथा अन्य आरक्षित निधि' के अंतर्गत क्रमशः 'भारतीय प्रतिभूति एवं विनिमय बोर्ड (भा.प्र.वि.बो.) निधि' तथा 'बीमा नियामक तथा विकास प्राधिकरण (बी.नि.वि.प्रा.) निधि' के नाम से अलग निधियाँ खोली जाएंगी। मंत्रालय के बजट प्रभाग ने भी कार्यालय मुख्य नियंत्रक लेखा से कथित लेखांकन दिशानिर्देश/प्रक्रिया पर आधारित विस्तृत लेखांकन प्रक्रिया तैयार करने हेतु अनुरोध किया।

वित्त मंत्रालय, वित्तीय सेवाएं विभाग ने बताया (फरवरी 2014) कि 'बी.नि.वि.प्रा. अधिनियम की धारा 16 के अनुसार', प्राधिकरण द्वारा प्राप्त सभी सरकारी शुल्क एवं प्रभार, केन्द्रीय सरकार द्वारा तय किये ऐसे अन्य स्रोतों से प्राधिकरण द्वारा प्राप्त सभी राशियां बी.नि.वि.प्रा. निधि का भाग होगी। इस मामले की विधि एवं न्याय मंत्रालय द्वारा जांच की जा चुकी है जिसमें यह स्पष्ट किया गया था कि बी.नि.वि.प्रा. द्वारा प्राप्त धन, इसके द्वारा भारत सरकार के लिए और उसकी ओर से लिया गया धन है इसलिए इसे लोक लेखे में जमा कराना आवश्यक है।

वित्त मंत्रालय ने आगे बताया कि भा.प्र.वि.बो. के पास भा.प्र.वि.बो अधिनियम धारा 15 जे ए के अंतर्गत एक प्रावधान है जो जुर्माने के माध्यम से प्राप्त सारी धन राशियों को भारत की संचित निधि में जमा करने की व्यवस्था करता है, लेकिन बी.नि.वि.प्रा. अधिनियम 1999 के अंतर्गत ऐसी राशियों को भारत की संचित निधि में जमा करने के लिए कोई अलग प्रावधान नहीं था। अतः बी.नि.वि.प्रा. अधिनियम 1999 के प्रावधान एवं विधि तथा न्याय मंत्रालय द्वारा दी गयी कानूनी राय में कोई अंतर्विरोध नहीं था। इसके

अतिरिक्त उपर्युक्त के परिचालन हेतु कार्रवाई, एक वर्ष से अधिक की अवधि बीत जाने के बाद भी, मंत्रालय द्वारा नहीं की गयी थी।

उपभोक्ता मामलों मंत्रालय, खाद्य एवं सार्वजनिक संवितरण, उपभोक्ता मामले विभाग ने बताया (मार्च 2014) कि भारतीय मानक ब्यूरो (भा.मा.ब्यू.) संसद के अधिनियम द्वारा (अर्थात् भा.मा.ब्यू. अधिनियम, 1986) निर्मित एक वैधानिक निकाय है। अधिनियम की धारा 3 (2) में स्पष्ट रूप से परिभाषित है कि ब्यूरो एक निगमित निकाय है। अधिनियम में कहीं भी इसे वैधानिक निकाय के रूप में परिभाषित नहीं किया गया है। उसने आगे बताया कि धारा 10 (1) के अंतर्गत अधिनियम के किसी भी कार्य को नियामक कार्य नहीं समझा जा सकता है।

मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि भा.मा.ब्यू. सरकार के संबंधित क्षेत्र की गतिविधियों के निष्पक्ष एवं पारदर्शी नियमन के कार्यों को अनिवार्य रूप से करता है, इस प्रकार, इसे एक नियामक निकाय माना जाना चाहिए और इसलिए दिनांक 7 जनवरी 2005 के वित्त मंत्रालय का का.ज्ञा. इस पर लागू होता है। इसके अतिरिक्त भा.मा.ब्यू. अधिनियम, 1986 की धाराएं 10 (1) और 15 में परिकल्पित किया गया है कि वह अपने क्षेत्र में नियामक के रूप में ही कार्य करता है।

पशु पालन, डेयरी एवं मत्स्य पालन विभाग ने उत्तर दिया (मार्च 2014) कि भारतीय पशु चिकित्सा परिषद अधिनियम, 1984 में भारतीय पशु चिकित्सा परिषद (भा.प.चि.प.) के सदस्यों, अध्यक्ष तथा अन्य कर्मचारियों के वेतन, भत्तों के भुगतान हेतु अनुदानों का कोई प्रावधान नहीं है, इसलिए यह राज्य की परिभाषा में नहीं आता।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि भा.प.चि.प. एक नियामक का कार्य कर रहा है। तदनुसार, इसकी 'निधि' को यह ध्यान दिए बिना कि क्या वह वेतन के भुगतान हेतु सरकार से अनुदान प्राप्त करता है या नहीं, सरकारी लेखाओं का भाग होना चाहिए।

(ख) प्र.वृ.नि.प्र.ओ.प्रा. निधि का सरकारी लेखे से बाहर रखना

प्रतिपूरक वृक्षारोपण निधि प्रबंधन एवं आयोजन प्राधिकरण (प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा.) को सभी उपभोक्ता अभिकरणों से वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 के अंतर्गत वन भूमि के गैर-वन प्रयोजन हेतु विपथन को अनुमेय करते समय संग्रहित प्रतिपूरक वृक्षारोपण निधियों (प्र.वृ.नि.) तथा सर्वोच्च न्यायालय के निर्देशों से इस तरह विपथित वन-भूमि के निवल वर्तमान मूल्य के प्रति प्राप्त राशियों का भी संरक्षक होना था। संग्रहित धन को प्रत्येक राज्य/सं.शा.क्षे. हेतु प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. द्वारा न्यास में रखा जाना था और परिचालित अनुमोदित वार्षिक योजनाओं के आधार पर संबंधित राज्यों/सं.शा.क्षे. को जारी किया जाना था। एकत्रित निधियों को अंतरिम में निवेशित रखा जाता है।

लेखाओं पर टिप्पणियां

भारतीय सर्वोच्च न्यायालय ने अक्टूबर 2002 में निर्देश दिया था कि प्रतिपूरक वृक्षारोपण हेतु निधियाँ संघ, राज्य के सामान्य राजस्वों अथवा भारत की आकस्मिकता निधि का भाग नहीं होगी। इस प्रकार प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. निधियाँ वर्तमान समय में भारत की आकस्मिकता निधि अथवा भारतीय लोक लेखे के बाहर रखी गयी हैं। पर्यावरण एवं वन मंत्रालय (प.व.मं.) की दिनांक 13 मार्च 2007 की अधिसूचना के अनुसार, प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. को भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्देशों (सितम्बर 2005) के अनुसार दोहरी प्रविष्टि प्रणाली पर आधारित कॉर्पोरेट लेखांकन अपनाने का निर्देश दिया गया था। राज्य प्र.वृ.नि.प्र.आ. के दिशानिर्देश के अनुरूप राज्य प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. समुचित लेखे एवं अन्य संबंधित अभिलेखों का अनुरक्षण करेगा तथा महालेखाकार के परामर्श से निर्धारित प्रारूप में लेखे के वार्षिक विवरण को तैयार करेगा।

सर्वोच्च न्यायालय एवं प.व.मं. द्वारा इस संबंध में समय-समय पर जारी निर्देशों को नीचे संक्षिप्त में वर्णित किया गया है।

दिनांक	निर्देश
23 अप्रैल 2004	<p>अन्य बातों के साथ प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. को शामिल करने वाली प.व.मं. की अधिसूचना निर्धारित करती थी:</p> <ul style="list-style-type: none"> • कार्यकारी निकाय, प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. की शक्तियों एवं कार्यों में 'निधियों का निवेश' शामिल था। • प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. द्वारा संग्रहित राशि को भारतीय रिजर्व बैंक, राष्ट्रीयकृत बैंको, डाकघर सरकारी प्रतिभूतियों, सरकारी बंधपत्रों एवं जमाओं में निवेश किया जाएगा।
6 मई 2006	<p>सर्वोच्च न्यायालय ने तदर्थ प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. को सृजित करने वाले अपने आदेश के माध्यम से प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. की ओर से उपभोक्ता अभिकरणों से प्राप्त समस्त धनराशियों एवं विभिन्न राज्य सरकार पदाधिकारियों द्वारा उस पर अर्जित आय की लेखापरीक्षा कराई जानी थी, जिसके लिए लेखापरीक्षकों की नियुक्ति नि.म.ले.प. के द्वारा की जानी थी। लेखापरीक्षा को जांच करनी थी कि क्या निधियों को निवेशित करते समय समुचित वित्तीय प्रक्रियाओं का पालन किया गया था।</p>

2006 एवं 2013 की अवधि के दौरान, तदर्थ प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. के साथ प्रतिपूरक वृक्षारोपण निधि ₹1,324.22 करोड़ से बढ़कर ₹26,384.73 करोड़ हो गयी। 31 मार्च 2013 तक, एकत्रित निधियों में ₹20,417.51 करोड़ की राशि का मूलधन एवं ₹5,967.22 करोड़ के ब्याज संघटक शामिल थे।

उपयोगकर्ता अभिकरणों से प्र.व.नि. के प्रति देय धनराशि के संग्रहण का मौजूदा स्वरूप, इसका लेखाकरण, प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. प्राधिकरणों द्वारा संघ/राज्य/सं.शा.क्षे. स्तर पर किये गये व्यय, इस निधि के प्रदर्शन से संबंधित प्रबंध तथा सरकारी वित्तीय विवरण में इससे प्राप्ति एवं व्यय, संसद एवं राज्य विधानसभा में इसका प्रतिवेदन उल्लेखनीय मुद्दे उत्पन्न करते हैं जिसका विवरण नीचे दिया गया है:-

- केन्द्रीय प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. के पास मौजूदा धन राशि काफी अधिक है। 31 मार्च 2013 तक वे ₹26,384.73 करोड़ तक थे।
- राज्य/सं.शा.क्षे. प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. प्राधिकरणों को 31 मार्च 2013 तक कुल निर्गम ₹3,831.26 करोड़ था और उनके द्वारा मार्च 2012 तक सूचित व्यय ₹1,775.84 करोड़ था।
- जबकि प्राप्ति एवं व्यय काफी अधिक थे, मंत्रालय द्वारा प्र.वृ.नि. से संबंधित आय एवं व्यय को संसद या राज्य विधानसभाओं को सूचित करने के लिए कोई प्रणाली विद्यमान नहीं थी।
- संग्रहित एवं व्यय की गयी धन राशि न केवल संसद एवं राज्य विधानसभाओं की जानकारी में नहीं थी, बल्कि विधायिका प्राधिकारों द्वारा व्यय करने के प्राधिकरण हेतु कोई प्रणाली भी विद्यमान नहीं थी।
- इस तथ्य के आलोक में कि प्रतिपूरक वृक्षारोपण के प्रति प्राप्त राशि काफी अधिक थी, यह देखना भी उतना ही चिंताजनक था कि केन्द्र और राज्य दोनों में ही ऐसी कोई प्रणाली मौजूद नहीं थी जिससे मंत्रालय में या राज्यों में मंत्रालय शीर्ष स्तर पर स्वयं को इस बात से संतुष्ट कर सकें कि संग्रहित की जा रही राशि, वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 एवं अन्य अधिनियमों, नियमों एवं उपयोग को विनियमित करने वाले आदेशों तथा प्र.वि.नि. के उपयोग एवं संग्रहण को विनियमित करने वाले सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों के अनुरूप थे।

प्रतिपूरक वृक्षारोपण के अंतर्गत संग्रहित की जा रही निधियों की राशि उससे होने वाले व्यय, प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. से संबंधित कार्य में निहित स्पष्ट लोक हित को देखते हुए, मंत्रालय को प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. के मौजूदा स्वरूप की समीक्षा करनी चाहिए यथावश्यकतानुसार सर्वोच्च न्यायालय का परामर्श लेना चाहिए। इसे इस प्रकार किया जाना चाहिए जिससे पारदर्शिता में वृद्धि हो, प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. को संसद एवं राज्य विधानसभाओं दोनों के वृहतर केन्द्र-बिन्दु में एवं व्यापक लोक दृष्टि में लाया जा सके ताकि अधिकतम संभव पणधारियों की भागीदारी को सुनिश्चित किया जा सके। इस लक्ष्य के लिए यह उचित होगा यदि तदर्थ प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. में पड़ी राशि को भारतीय लोक लेखा में हस्तांतरित कर दिया जाए, जैसाकि प्रतिपूरक वृक्षारोपण निधि बिल 2008 में परिकल्पित था, जो 2009 में लोक सभा द्वारा पारित किया गया था और बाद में सभा के भंग होने के परिणामस्वरूप व्यपगत हो गया था। प्रत्येक राज्य को किए जाने वाले हस्तांतरणों को पारदर्शी बनाया जा सकता है ताकि सभी पणधारियों को आवश्यक सूचना उपलब्ध करायी जा सके। यह सुनिश्चित करेगा कि प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. पर बजटीय वित्तीय तथा निष्पादन संबंधी सूचना/जानकारी की लोक प्रलेखों में, पूर्णतः प्रदर्शित हो, प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. से आय एवं बहिर्गमनों को केन्द्र एवं राज्य स्तर पर दर्शाया गया हो, जिससे मौजूदा प्रबंधन में वृहतर पारदर्शिता एवं उत्तरदायित्व को प्रभावी किया जा सके।

प.व.मं. ने बताया (दिसम्बर 2013) कि प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. निधियों के सक्षम एवं पारदर्शी तरीके से परिरक्षा एवं सुरक्षा तथा उपयोग को सुनिश्चित करने और दिनांक 23 अप्रैल 2004 के मूल प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. अधिसूचना एवं राज्य प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. दिशानिर्देश 2009 के साथ पठित सर्वोच्च न्यायालय के दिनांक 10 जुलाई 2009 के आदेश की संशति में सामंजस्य को भी सुनिश्चित करने तथा राज्य प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. को वैधानिक आधार प्रदान करने के लिए वि.मं. ने नियमित प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. को द्विस्तरीय संरचना यथा एक राष्ट्रीय प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. केन्द्रीय सरकार स्तर पर एवं प्रत्येक राज्य/सं.शा.क्षे. में राज्य प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. के साथ गठित करने के लिए एक मसौदा आदेश (सर्वोच्च न्यायालय का अनुमोदन प्राप्त करने के बाद) तैयार किया था। कथित मसौदा आदेश की सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष प्रस्तुत करने के लिए संघ मंत्रीमंडल का अनुमोदन प्राप्त करने हेतु एक मसौदा टिप्पणी को अंतिम रूप दिया जा चुका था। तथ्य यह था कि ₹26,384.73 करोड़ की प्र.वृ.नि.प्र.आ.प्रा. निधि सरकारी लेखे के बाहर रखी गयी थी।

(ग) सरकारी धन को सरकारी लेखे से बाहर रखा जाना

संविधान का अनुच्छेद 114 एवं 115, संबंधित वित्त वर्ष हेतु सेवाओं पर व्यय करने के लिए भारत की समेकित निधि निर्दिष्ट धनराशियों के लिए आहरण को प्राधिकृत करता है।

केन्द्रीय सरकार लेखा (प्राप्ति एवं भुगतान) नियमावली, 1983 के नियम 11 के अनुसार, सरकारी खाते से किसी लेखा अधिकारी द्वारा उसके पक्ष में खुले किसी खाते पर जारी चैकों के प्रति, अथवा आ.सं.अ. के लिए खुली एक समनुदेशन लेखा से एक मान्यता प्राप्त शाखा से चैक के आहरण, के अलावा धन की निकासी नहीं की जानी चाहिए। ऐसे खाते विभाग के वित्तीय सलाहकार के आदेश द्वारा लेखा महानियंत्रक (ले.म.नि.) के परामर्श से खोले जाने चाहिए। सरकारी लेखांकन एवं वित्तीय नियमावली में लोक निधियों को सरकारी लेखे से बाहर रखने का कोई प्रावधान नहीं है।

अंतरिक्ष विभाग (अं.वि.) और इसकी इकाई भारतीय अंतरिक्ष अनुसंधान संगठन (इसरो) के पास अंतरिक्ष विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी को प्रोत्साहित कर आत्म-निर्भरता प्राप्त करने और अंतरिक्ष उपकरणों के देश के सर्वांगीण विकास हेतु सुविधा प्रदान करने में सक्षम बनाने का प्राथमिक दायित्व है, जिसके लिए विभिन्न विकासमूलक परियोजनाएं समय-समय पर शुरू की जाती हैं। अधिकांश परियोजनाओं को पूरा करने के लिए अंतरिक्ष मिशन में प्रयुक्त होने वाले विभिन्न अंतरिक्ष उपभोग्य वस्तुओं के डिजाइन, निर्माण, आपूर्ति, स्थापना एवं कमीशन हेतु विकास मूलक संविदाओं एवं क्रय-आदेश शामिल हैं।

तथापि, अंतरिक्ष विभाग ने अपनी दो इकाईयों, नामतः विक्रम साराभाई अंतरिक्ष केन्द्र (वि.सा.अ.के.) एवं तरल प्रणोदन प्रणाली केन्द्र (त.प्र.प्र.के.) को 19 संविदाओं/क्रय

आदेशों के निष्पादन हेतु भारतीय स्टेट बैंक की शाखाओं में निलंब² खाते खोलने की संस्वीकृति प्रदान की थी। इन केन्द्रों ने भा.स्टे.बै. एवं ठेकेदारों के साथ इन परियोजनाओं को चलाने के लिए निलंब खाते परिचालित करने के लिए एक त्रिपक्षीय समझौता किया था। अंतरिक्ष विभाग ने परिचालित निलंब खातों के विवरण को दर्शाने वाली एक सूची अनुबंध 2.3 में दी गयी है।

निलंब खातों के संबंध में निम्नलिखित कमियां पाई गईं:

- वि.सा.अ.के. एवं व.प्र.प्र.के., द्वारा वित्त वर्ष 2002-03 के आरंभ से भारत की आकस्मिता निधि से भारतीय स्टेट बैंक की देश भर में विभिन्न शाखाओं पर बड़ी धन राशियों का हस्तांतरण किया गया था। इन इकाइयों ने 19 निलंब खातों में ₹831.11 करोड़ की राशि हस्तांतरित की थी।
- 19 खातों में से, तीन खाते बंद हो चुके थे और 16 निलंब खाते चालू थे तथा बैंकिंग प्रणाली में 31 मार्च 2013 तक उपलब्ध शेष ₹139.90 करोड़ था और शेष पर कमाया गया ब्याज ₹100.16 करोड़ था।
- अप्रैल 2008 से मार्च 2013 तक विगत पांच वर्षों की अवधि के दौरान, अ.वि. इकाइयों द्वारा ₹186.16 करोड़, सरकारी खाते से बैंकिंग प्रणाली में हस्तांतरित किया जिसका विवरण नीचे तालिका 2.1 एवं तालिका 2.2 में दिया गया है:-

तालिका 2.1: सरकारी निधियों का निलंब खाते में अंतरण

(₹ करोड़ में)

इकाई का नाम	निलंब खातों की संख्या	वित्तीय स्वीकृति	अर्जित ब्याज	2008-13 के दौरान व्यय	2008-13 के दौरान निलंब खाते में अंतरण	31 मार्च 2013 तक शेष
विक्रम साराभाई अंतरिक्ष केन्द्र	15	686.01	76.42	163.04	186.16	132.50
तरल प्रणोदन प्रणाली केन्द्र	4	145.10	23.74	0	0	7.40
कुल	19	831.11	100.16	163.04	186.16	139.90

तालिका 2.2: सरकारी निधियों का निलंब खाते में अंतरण

(₹ करोड़ में)

विवरण	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	कुल
मार्च की समाप्ति पर शेष	181.82	218.67	184.17	216.44	139.90	139.90
वर्ष के दौरान व्यय	39.13	49.95	73.96	0.00	0.00	163.04
निलंब खाते में अंतरण	63.50	78.11	32.81	9.44	2.30	186.16

² निलंब खाता किसी बैंक में सम्पत्ति कर, बीमा प्रीमियम इत्यादि देयताओं के भुगतान हेतु गृहीता के नाम पर एक न्यास खाता है, जहाँ भुगतान जारी करने के पूर्व, धन को बैंक में प्रत्यक्ष रूप से अंतरित किया जाना होता है और बैंक ठेकेदार को विभिन्न संविदागत दायित्वों की पूर्णता के प्रमाण के रूप में कुछ दस्तावेजों के प्रस्तुतीकरण पर यथानुपात आधार पर धन का संवितरण करेगा।

लेखापरीक्षा ने पाया कि भारतीय समेकित निधि से निलंब खाते खोलकर लंबी समयावधि में व्यय करने के लिए धन का आहरण और बैंकों में अंतरण, संसदीय प्राधिकरण का गंभीर उल्लंघन है।

चूंकि सरकारी लेखांकन एवं वित्तीय नियमावली में लोक निधियों का सरकारी खातों से बाहर रखने का कोई प्रावधान नहीं है, मार्च 2013 तक ₹139.90 करोड़ के लोक निधि का सरकारी खाते से बाहर रखना अनियमित है।

अंतरिक्ष विभाग ने उत्तर दिया (अप्रैल 2014) कि 19 निलंब खातों में से, 14 खाते पहले से ही बंद कर दिए गए हैं और 20 मार्च 2014 तक सरकारी प्राप्तियों को क्रेडिट किए गए अव्ययित शेष/अर्जित ब्याज तथा शेष ₹94.09 करोड़ तक कम हो गया था। अं.वि. ने आगे बताया कि एक खाते को अप्रैल 2014 में बंद कर दिया जाएगा और शेष चार खातों को 2014-15 में सीमित अवधि के लिए जारी रखा जाएगा। अं.वि. का उत्तर को इस तथ्य के प्रसंग में देखा जाना चाहिए कि विभाग के वर्ष 2008-09 से 2012-13 की अव्ययित शेष बजट अनुमानों 18 से 42 प्रतिशत के बीच थे तथा इनका औसत 25 प्रतिशत से अधिक³ था। इसलिए, जब वित्तीय वर्ष के दौरान परियोजनाओं पर व्यय के लिए निधियाँ उपलब्ध थी तो इनको अपनी परियोजनाओं के लिए अलग से निलम्ब खाते के परिचालन की आवश्यकता नहीं थी।

2.1.4 सीमाशुल्क प्राप्तियों को कम बताया जाना तथा राज्यों को कम आवंटन

निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार, उद्ग्रहित अग्रिम सीमाशुल्क प्राप्ति, जो आगामी अवधि से संबंधित हो, को लोक लेखे के अंतर्गत प्रतीक्षारत उचंत शीर्ष⁴ में रखा जाता है। राशि को भारत की समेकित निधि (स.नि.) में उस वर्ष क्रेडिट किया जाता है जिस वर्ष से संग्रहित अग्रिम कर संबंधित होता है।

वित्त लेखे की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि वित्तीय वर्ष 2012-13 में प्रारम्भिक शेष के रूप में प्रतीक्षारत उचंत शीर्ष के अंतर्गत ₹ 249.50 करोड़ उपलब्ध था। इसे वित्तीय वर्ष 2012-13 के दौरान भारत की समेकित निधि में सीमा शुल्क प्राप्ति के रूप में लेखांकित किया जाना था। तथापि, यह राशि उचंत लेखे में लेखांकित हुई। इसके परिणामस्वरूप वित्तीय वर्ष 2012-13 में भारत सरकार की सीमाशुल्क प्राप्तियों को ₹ 249.50 करोड़ से कम बताया गया। सीमाशुल्क प्राप्तियों के रूप में संग्रहित राशि वितरणीय कर संग्रह का हिस्सा है जिसका वितरण केन्द्र तथा राज्य के बीच किया जाता है। इस राशि का भारत की समेकित निधि में क्रेडिट न होने का तात्पर्य वित्तीय वर्ष 2012-13 में वित्त आयोग द्वारा निदेशित राज्यों को कर आवंटन में कमी होना है।

³ 2008-09: 18 प्रतिशत, 2009-10: 16.5 प्रतिशत, 2010-11: 22.43 प्रतिशत 2011-12: 42 प्रतिशत 2012-13: 27.68 प्रतिशत औसत 25.23 प्रतिशत

⁴ 8658-136-प्राप्ति शीर्ष में अन्तरण हेतु प्रतीक्षित सीमाशुल्क प्राप्ति

इस मामले पर 2010-11 एवं 2011-12 के समाप्त वर्ष के लिए संघ सरकार के लेखे पर नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में भी टिप्पणी की गई थी, परंतु वर्ष 2012-13 के दौरान कोई सुधारत्मक कार्रवाई नहीं की गयी थी।

के.सी.उ.शु. ने बताया (अक्टूबर 2013) कि ₹170.39 करोड़ की राशि प्रतीक्षारत उंचत के अंतर्गत ऋणात्मक जमा के रूप में दर्ज की गई तथा भारत की समेकित निधि में 2012-13 के दौरान सीमाशुल्क प्राप्ति के रूप में लेखांकन किया गया था। यह भी बताया गया कि कथित शीर्ष के अंतर्गत बचे हुए शेष के निपटान हेतु प्रयास किये जा रहे थे।

2.2 लोक लेखे के संबंध में अभ्यक्तियाँ

2.2.1 सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि

सार्वभौमिक सेवा दायित्व (सा.से.दा.) निधि (मुख्य शीर्ष 8235-सामान्य एवं अन्य आरक्षित निधियाँ, लघु शीर्ष-118) को अप्रैल 2002 में राष्ट्रीय टेलीकॉम नीति (रा.टे.नी.) 1999 में सार्वभौमिक सेवा उद्देश्यों को दिए गए महत्व को प्राप्त करने हेतु स्थापित किया गया था। भारतीय टेलीग्राफ (संशोधन) अधिनियम 2003 ने सा.से.दा. निधि को सांविधिक महत्व दिया तथा निर्धारित किया कि निधि का उपयोग केवल आधारभूत टेलीग्राफ सेवाओं को पहुँच प्रदान करते हुए सार्वभौमिक सेवा दायित्व को पूरा करने हेतु किया जाना है, यथा, सार्वजनिक दूरसंचार एवं सूचना सेवाएं तथा ग्रामीण एवं दूरस्थ क्षेत्रों में घरेलू टेलीफोन का प्रावधान जैसा कि केन्द्रीय सरकार समय-समय पर निर्धारित करे। इसमें ग्रामीण तथा दूरस्थ क्षेत्रों में मोबाइल सेवाओं का प्रावधान, चरणबद्ध रूप से गाँवों में ब्रॉडबैंड जुड़ाव का प्रावधान ग्रामीण तथा दूरस्थ क्षेत्रों में टेलीकॉम क्षेत्र में नए प्रौद्योगिकीय विकासों के प्रवर्तन को प्रोत्साहन आदि की अवसंरचनाओं के विकास पर बल देना आदि विचारित थे। सा.से.दा. निधि को पूरा करने के लिए संसाधनों को "सार्वभौमिक पहुँच उगाही" (सा.प.उ.) के माध्यम से एकत्र किया जाना था। सा.से.दा. से संबंधित क्रियाकलापों का कार्यान्वयन पात्र सेवादाताओं द्वारा किया जाना था, जिन्हें नियमों के अनुसार आर्थिक सहायता प्राप्त होनी थी।

इस निधि का प्रबंधन दूरसंचार विभाग (दू.वि.) द्वारा किया जाता है। सा.से.दा. के प्रति प्राप्त उगाही को सर्वप्रथम भारत की समेकित निधि में जमा किया जाता है, तथा बाद में केन्द्र सरकार समय-समय पर सा.से.दा. को पूरा करने हेतु विशिष्ट रूप से प्रयोग करने के लिए भारत के लोक लेखा में सा.से.दा. निधि की प्राप्तियाँ जमा करती है तथा यह एक गैर-व्यपगत निधि है।

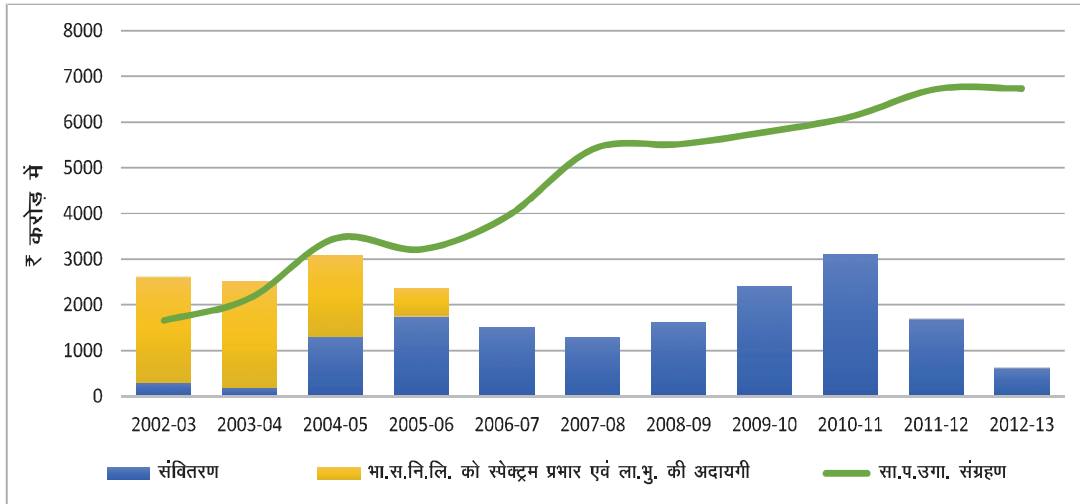
सा.से.दा. निधि के कम बताए जाने के मामले पर वर्ष 2009-10, 2010-11 एवं 2011-12 के संघ सरकार के लेखे पर नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में टिप्पणी की गई थी। लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) ने भी वित्त मंत्रालय द्वारा निधियाँ, जो

लेखाओं पर टिप्पणियां

केवल सा.से.दा. क्रियाकलापों के लिए है, से अन्य कार्यक्रमों के लिए विपथन को अस्वीकृत किया था।

दू.वि. ने 2011-12 को समाप्त वर्ष हेतु प्रतिवेदन सं. 1 के पैरा सं. 2.2.1 में सा.से.दा. निधि पर की गयी अभ्युक्तियों पर का.टि. प्रस्तुत करते हुए सा.से.दा. की विभिन्न गतिविधियों/योजनाओं हेतु 31.03.12 तक ₹22,108.04 करोड़ को संवितरित राशि के रूप में पुष्टि की। इसमें बी.एस.एन.एल. को लाइसेंस शुल्क एवं स्पेक्ट्रम प्रभारों के प्रति अदा ₹6,948.64 करोड़ की राशि शामिल थी। यह बताया गया था कि वित्त मंत्रालय के अनुसार ग्रामीण देयताओं को पूरा करने के लिए बी.एस.एन.एल. की ₹6,948.64 करोड़ की राशि के लाइसेंस शुल्क एवं स्पेक्ट्रम प्रभारों की अदायगी को, उपलब्ध शेष पर पहुंच हेतु लेखे में लेना आवश्यक है। 'सा.प.उ.' का वर्ष-वार संग्रहण एवं किये गये संवितरण निम्न चार्ट में दर्शाये गये हैं:

चार्ट 2.1: सार्वभौमिक सेवाएं देयता निधि



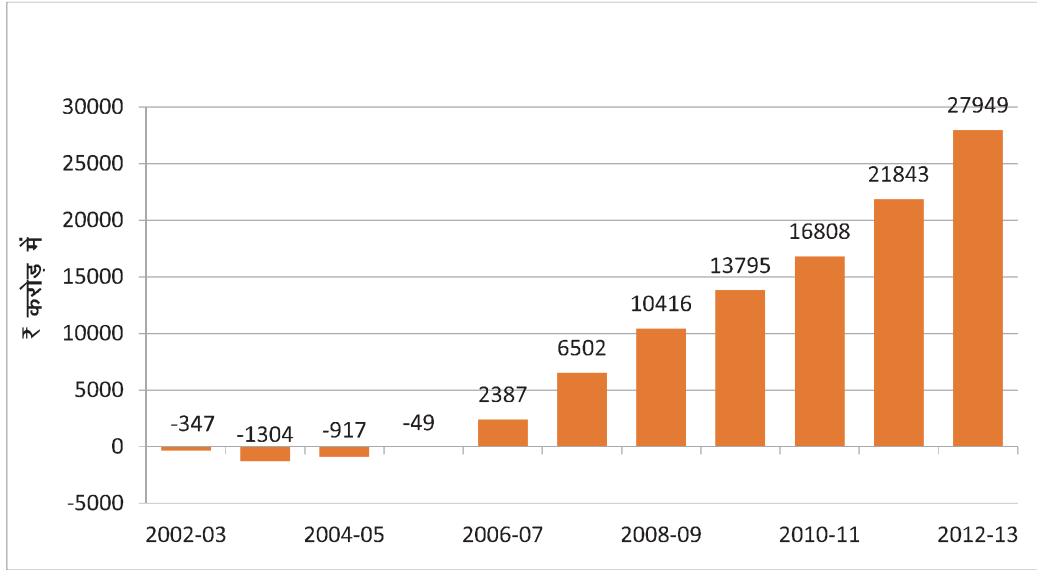
सा.से.दा. निधि का कम बताया जाना

सा.से.दा. निधि पर नि.म.ले.प. की लेखापरीक्षा अभ्युक्ति के बावजूद, दू.वि. ने वर्ष 2012-13 के दौरान सार्वभौमिक पहुँच उगाही के प्रति ₹6,735.47 करोड़ की कुल प्राप्तियों में से लोक लेखे में सा.से.दा. निधि को केवल ₹625.00 करोड़ का अंतरण किया तथा सा.से.दा. निधि के अंतर्गत अंत शेष को 'शून्य' के रूप में दर्शाया था। इसका परिणाम वित्तीय वर्ष 2012-13 के लिए सा.से.दा. निधि के अंत शेष को ₹6,110.47 करोड़ तक कम बताए जाने में हुआ।

इसके अतिरिक्त, 2002-03 से 2012-13 के दौरान ₹50,682.96 करोड़ के कुल संग्रहण के प्रति इन अवधियों के दौरान निधि से केवल ₹22,733.04 करोड़ (ग्रामीण दायित्वों को पूरा करने हेतु 2002-03 से 2005-06 की अवधि में भा.सं.नि.लि. को

कुल ₹6,948.64 करोड़ के लाइसेंस शुल्क एवं स्पैक्ट्रम प्रभारों की प्रतिपूर्ति को ध्यान में रखते हुए (जैसा दर्शाया गया है) का संवितरण किया गया था। परिणामस्वरूप, 31 मार्च 2013 को ₹27,949.92 करोड़ की सा.से.क्ष. निधि के अंत शेष का समग्र रूप से कम कथन था जो कि वर्ष दर वर्ष एक बढ़ती हुई प्रवृत्ति है जैसा नीचे बार में दर्शाया गया है।

चार्ट 2.2: सा.से.दे. निधि ने वर्ष की समाप्ति पर संचयी शेष



दू.वि. ने पैरा में शामिल तथ्यों एवं आंकड़ों से सहमत होते हुए अपने उत्तर में बताया (फरवरी 2014) कि भारतीय टेलीग्राफ (संशोधन) अधिनियम, 2003 के प्रावधानों के अनुसार संसदीय अनुमोदनों के माध्यम से प्राप्त राशि सा.से.दा.निधि को क्रेडिट किया जाता था। उसने आगे बताया कि वित्तीय वर्ष 2012-13 के दौरान, संसदीय अनुमोदनों के माध्यम से प्राप्त ₹625 करोड़ को कथित वर्ष में सा.से.दा. निधि में अंतरित कर दिया गया था तथा सा.से.दा. निधि में किए गए अंतरण और किए गए पूरे आवंटन को उसी वित्तीय वर्ष 2012-13 में बेहतर उपयोग किया गया था और वित्तीय वर्ष में अंत में 'शून्य' शेष था। दू.वि. ने यह भी बताया कि निधि को क्रेडिट किया गया शेष वित्तीय वर्ष के अंत में व्यपगत नहीं होनी चाहिए।

लोक लेखा समिति ने अपने चौदहवे प्रतिवेदन (पंद्रहवी लोक सभा) में अपनी अनुशंसाओं में पाया कि सरकार को यू.ए.एल. के रूप में एकत्रित पूरी राशि को सा.से.दा.निधि में क्रेडिट करने में कोई समस्या नहीं होनी चाहिए थी जबकि मुख्य रूप से निधि का उपयोग केवल सार्वभौमिक सेवा दायित्व के लिए होना चाहिए था।

इस प्रकार, वर्ष 2012-13 हेतु वित्त लेखा में सा.से.दा. निधि के अंतर्गत 'शून्य' शेष दर्शाना भारतीय टेलीग्राफ अधिनियम, 1885 के उल्लंघन में था जो कि यह निर्धारित करता है कि सा.से.दा.नि. एक व्यपगतरहित निधि है।

2.2.2 अनुसंधान तथा विकास उपकर निधि के अंतर्गत संग्रहित उपकर का कम-उपयोग

1986 में अनुसंधान तथा विकास उपकर अधिनियम को विकसित प्रौद्योगिकी के वाणिज्यिक अनुप्रयोग को बढ़ावा देने के उद्देश्य हेतु प्रौद्योगिकी के आयात करने तथा घरेलू अनुप्रयोग को विस्तृत करने तथा उसके साथ संबंधित अथवा प्रासंगिक मामलों हेतु किए गए सभी भुगतानों पर उपकर की उगाही तथा संग्रहण के प्रावधान हेतु लागू किया गया था। अधिनियम की धारा 3 प्रौद्योगिकी के आयात के प्रति किए गए सभी भुगतानों पर उद्ग्रहित तथा संग्रहित किए जाने वाले उपकर के संग्रहण की ऐसी दरों जो 5 प्रतिशत से अधिक न हों, जैसा कि केन्द्र सरकार सरकारी राजपत्र में, समय-समय पर अधिसूचना द्वारा निर्धारित करे, का प्रावधान करती है।

अधिनियम ने प्रौद्योगिकी विकास बोर्ड (प्रौ.वि.बो.) द्वारा संचालित की जाने वाली प्रौद्योगिकी विकास तथा अनुप्रयोग हेतु एक निधि के सृजन को समर्थ किया। प्रौ.वि.बो. निधि का अनुरक्षण सरकारी लेखे से बाहर किया जाता है। निधि को अनुसंधान तथा विकास उपकर अधिनियम 1986 जैसा कि 1995 में संशोधित किया गया, के अंतर्गत औद्योगिक मामलों द्वारा प्रौद्योगिकी के आयात पर सरकार द्वारा संग्रहित उपकर से, भारत सरकार द्वारा जारी अनुदानों से क्रेडिट किया जाता है। विज्ञान एवं तकनीकी विभाग द्वारा अनुसंधान एवं विकास उपकर संग्रहण का प्रबंधन किया जाता है। अधिनियम की धारा 4 उद्ग्रहित तथा संग्रहित उपकर की प्राप्ति को भारत की निधि में क्रेडिट किया जाना अपेक्षित करती है तथा सरकार, संसद की स्वीकृति से विकास बैंक (इस मामले में पहले भारतीय औद्योगिक विकास बैंक) को निधि के उद्देश्य हेतु उपयोग किए जाने के लिए अपेक्षित ऐसी राशि अदा करेगी।

नीचे दी गई तालिका 2.3 में दिए गए आंकड़ों में यह पाया गया है कि 1996-97 से 2012-13 तक की अवधि के दौरान उपकर के माध्यम से ₹4,139.17 करोड़ की सीमा तक की निधियां संग्रहित की गई थीं। इसमें से, उसी अवधि के दौरान प्रौ.वि.बो. को सहायता अनुदान के रूप में ₹528.91 करोड़ (12.77 प्रतिशत) मात्र संवितरित किए गए थे। प्रौ.वि.बो. ने, इसके बदले सरकार द्वारा उपलब्ध कराई गई निधियों में से स्वदेशी प्रौद्योगिकी के वाणिज्यिक अनुप्रयोग का प्रयास कर रहे अथवा घरेलू अनुप्रयोग को विस्तृत करने हेतु आयातित प्रौद्योगिकी को अपनाने से संबंधित औद्योगिक मामलों हेतु ₹1,118.67 करोड़ की वित्तीय सहायता तथा ऋण संवितरित किए।

तालिका 2.3: अनुसंधान एवं विकास उपकर का संग्रहण तथा इसका उपयोग

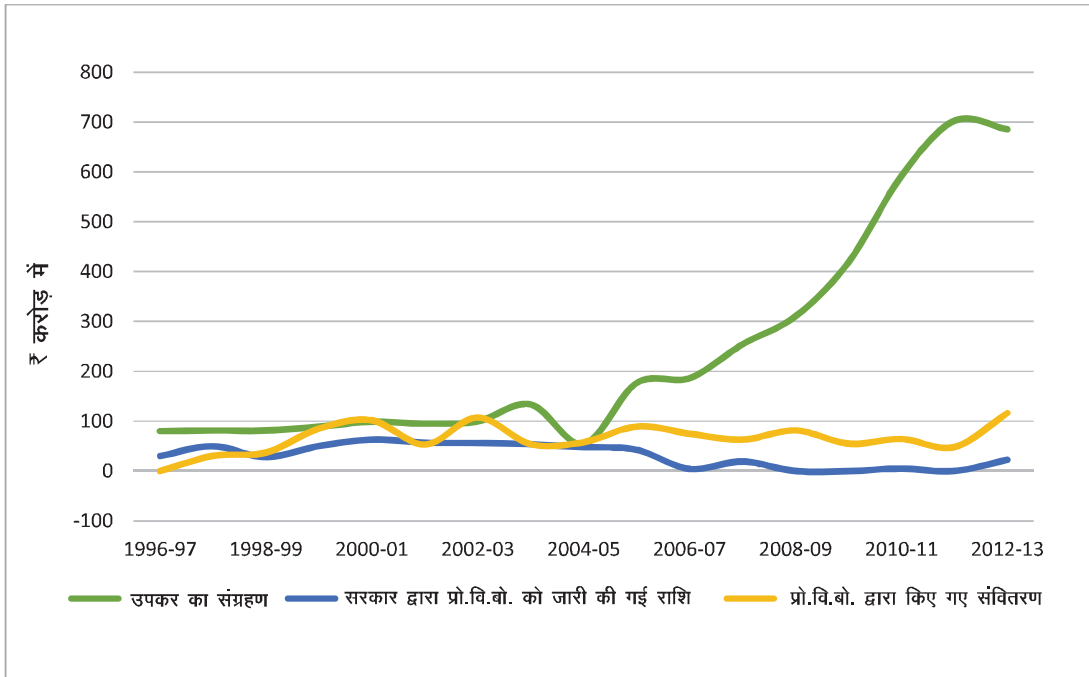
(₹ करोड़ में)

वर्ष	संग्रहित उपकर	प्रौ.वि.बो., को जारी अनुदान	प्रौ.वि.बो. द्वारा तकनीकी विकास के लिए संवितरण
1996-97	80.13	29.97	शून्य
1997-98	81.42	49.93	30.14
1998-99	81.10	27.99	36.99
1999-00	88.93	50.00	85.23
2000-01	98.91	62.79	101.73

वर्ष	संग्रहित उपकर	प्रो.वि.बो., को जारी अनुदान	प्रो.वि.बो. द्वारा तकनीकी विकास के लिए संवितरण
2001-02	95.30	57.00	53.44
2002-03	99.47	56.00	107.11
2003-04	133.74	53.65	53.86
2004-05	53.98	48.10	57.91
2005-06	176.61	42.66	89.23
2006-07	186.56	4.32	74.98
2007-08	254.09	19.00	63.01
2008-09	310.33	-	81.60
2009-10	418.22	-	55.04
2010-11	592.22	5.00	64.19
2011-12	702.54	-	48.00
2012-13	685.62	22.50	116.21
कुल	4139.17	528.91	1118.67

वर्षों से उपकर के संग्रहण तथा इसके उपयोग का एक चित्रात्मक प्रस्तुतीकरण निम्नानुसार (चार्ट 2.3) दर्शाया गया है:

चार्ट 2.3 : अ. एवं वि. उपकर का संग्रहण तथा इसका उपयोग



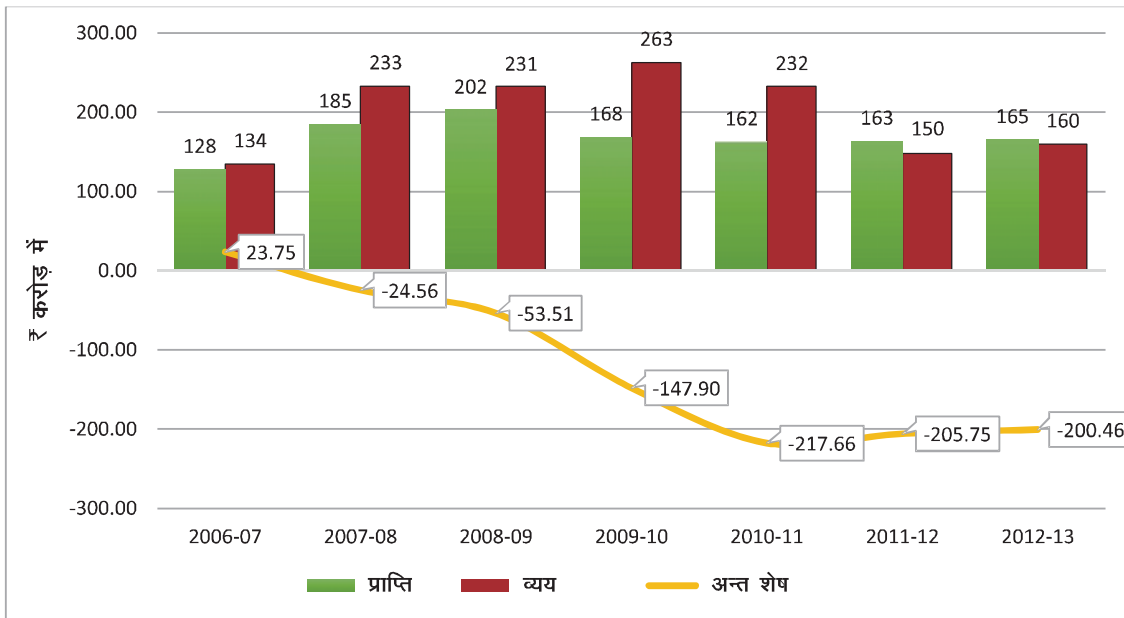
उपरोक्त चार्ट से, यह देखा जा सकता है कि अधिनियम के अंतर्गत उपकर का संग्रहण पर्याप्त है। तथापि, प्रत्याशित उद्देश्यों हेतु उपकर प्राप्ति का उपयोग इष्टतम नहीं है। इस प्रकार उपकर प्राप्ति का वर्षों से सरकार के राजस्व घाटे का वित्तपोषण करने हेतु आंशिक रूप से उपयोग किया जा रहा है। अपेक्षित उद्देश्यों हेतु प्राप्ति के कम उपयोग के कारण उपकर की उगाही की दर को पिछले वर्ष भी बढ़ाया गया था तथापि प्रवृत्ति वैसी ही बनी हुई थी।

2.2.3 बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि में विसंगतियां तथा निरंतर प्रतिकूल शेष

लोक लेखे⁵ के अंतर्गत बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि को बीड़ी स्थापनाओं में लगे व्यक्तियों के कल्याण को प्रोत्साहित करने हेतु उपायों को वित्तपोषण प्रदान करने के लिए बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि अधिनियम, 1976 सृजित किया गया था। इस उद्देश्य हेतु, सरकार ने उत्पादित बीड़ियों पर उत्पाद शुल्क के रूप में एक उपकर को प्रारम्भ किया। इस उपकर के माध्यम से संग्रहण को लोक लेखे में बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि में क्रेडिट किया जाना था।

2006-07 से 2012-13 की अवधि के दौरान बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि में व्यय, प्राप्तियों तथा अंत शेष के संबंध में समग्र स्थिति को नीचे चार्ट में दर्शाया गया है:

चार्ट 2.4: बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि में विसंगतियां एवं निरंतर प्रतिकूल शेष



ऊपर चार्ट दर्शाता है कि निधियों में से प्राप्तियों से काफी अधिक व्यय होने के कारण वर्षों से बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि में प्रतिकूल शेष हुआ था। 2007-08 से 2012-13 की अवधि के दौरान निधि में निरंतर प्रतिकूल शेष था, जो कि 2007-08 में ₹(-)24.56 करोड़ से 2011-12 में ₹(-)205.75 करोड़ तक लगातार बढ़ा है। 2012-13 में यह ₹(-)200.46 करोड़ पर आकर थोड़ा कम हुआ था।

इसके अतिरिक्त, वर्ष 2006-07 से 2012-13 के लिए संघ सरकार के विनियोग लेखाओं की जाँच ने प्रकट किया कि बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि को अंतरित राशियों

⁵ मु.शीर्ष 8229.200

तथा उससे पूरे किए गए व्यय में विसंगतियां थीं। इसका विवरण नीचे तालिका 2.4 में दिया गया है:

तालिका 2.4: उपकर प्राप्ति एवं बीडी श्रमिक कल्याण निधि का परिचालन

(₹ करोड़ में)

वर्ष	भारत की समेकित निधि में उपकर प्राप्ति	लोक लेखे में बीडी निधि को अंतरण		लोक लेखे में बीडी निधि से व्यय	
		अंतरण (विनियोग लेखे के अनुसार)	अंतरण (शीर्ष-वार विनियोग लेखे के अनुसार)	निधि से पूरा किया गया व्यय (विनियोग लेखे के अनुसार)	निधि से पूरा किया गया व्यय (वसूली विवरणी के अनुसार)
2006-07	175.33	127.51	126.37	134.48	133.97
2007-08	169.59	184.62	183.67	232.94	214.25
2008-09	183.60	202.42	201.45	231.37	231.37
2009-10	169.08	168.23	166.83	262.62	262.62
2010-11	166.37	162.27	160.92	232.03	233.62
2011-12	164.48	163.14	150.63	149.64	149.64
2012-13	155.21	164.94	160.00	159.65	159.65

जैसा कि उपरोक्त तालिका से देखा जाएगा कि विनियोग लेखे के अनुसार निधि को अंतरित राशि के आंकड़े शीर्ष-वार विनियोग लेखे के अनुसार अंतरित राशि के आंकड़ों से ज्यादा थे।

इसी प्रकार, विनियोग लेखे के अनुसार व्यय के आंकड़े भी तीन वर्षों की वसूली विवरणी के आंकड़ों से भिन्न हैं। जबकि विनियोग लेखे शीर्ष-वार विनियोग लेखाओं के आधार पर ले.म.नि. द्वारा तैयार किए गए हैं। फिर भी यह स्पष्ट नहीं है कि इन लेखाओं में आंकड़ों के अलग सेट क्यों प्रकट हो रहे थे।

इस मामले पर वर्ष 2011-12 की समाप्ति पर नियंत्रण महालेखापरीक्षक द्वारा संघ सरकार के लेखे पर प्रतिवेदन में टिप्पणी भी की गयी थी।

मंत्रालय का उत्तर फरवरी 2014 तक प्रतीक्षित था।

2.2.4 नवीकरण आरक्षित निधि के अंतरण को गलत दर्शाया जाना

अनुदान सं. 25-आयुध फैक्ट्री में, भारतीय समेकित निधि (भा.स.नि.) '2079.00.787-नवीकरण एवं प्रतिस्थापन (न.प्र.) निधि में अंतरण' से शीर्ष के माध्यम से, लोक लेखे में शीर्ष '8226.102' में संघ वित्त लेखे के विवरण सं. 13 में ₹350 करोड़ की राशि अंतरित की गयी थी। इसके अतिरिक्त, नवीकरण एवं प्रतिस्थापन पर शीर्ष 2079.00.106-नवीकरण एवं प्रतिस्थापन के अंतर्गत ₹415.85 करोड़ का व्यय किया गया था तथा लोक लेखा में नवीकरण एवं प्रतिस्थापन निधि से राशि पूर्ण की गई थी।

तथापि, वि.व. 2012-13 हेतु संघ लेखे के विवरण सं.9 में ₹(-)64.69⁶ करोड़ की राशि भा.स.नि. से लोक लेखे में शीर्ष 2079.00.797-न.प्र. निधि में अंतरण के अंतर्गत अंतरित राशि के साथ व्यय की निवल राशि द्वारा त्रुटिपूर्ण रूप से अंतरित करना दिखाया गया था। रक्षा मंत्रालय के केन्द्रीय अंतरण विवरण (के.अं.वि.) में भी, इस अंतरण को त्रुटिपूर्ण रूप से दर्शाया गया था। लोक लेखा में अंतरण की निवल राशि दिखाने के बजाय, के.अं.वि. और विवरणी सं. 9 में इन अंतरणों को सही दर्शाया गया है (i) ₹350 करोड़ की पूरी राशि का लोक लेखा में अंतरण कर देना, (ii) मुख्य शीर्ष 2079 के अंतर्गत उपयुक्त लघु शीर्ष को नवीकरण एवं प्रतिस्थापन पर वास्तविक व्यय को दर्ज एवं खर्च करना, और (iii) मुख्य शीर्ष 2079 के अंतर्गत उपयुक्त लघु शीर्ष 'घटायी हुई राशि को रिजर्व निधि से पूर्ण करने' का परिचालन करना।

न.प्र. निधि में अंतरण को गलत रूप से दर्शाये जाने को नि.म.ले.प. के वर्ष 2011-12 के प्रतिवेदन सं.-1 के पैरा 2.3.9 और नि.म.ले.प. के 2013 के प्रतिवेदन सं. 1 के पैरा 2.2.4 में भी इंगित किया जा चुका था हांलाकि, सी.जी.डी.ए. और रक्षा मंत्रालय द्वारा कोई सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की गई थी।

2.2.5 स्वच्छ ऊर्जा उपकरण को निधि में जमा न करना

औद्योगिकरण और शहरीकरण से संबंधित बढ़े हुए प्रदूषण स्तरों एवं नकारात्मक पर्यावरणीय परिणामों को सुधारने के लिए, बजट 2010-11 में कई सक्रिय कदम प्रस्तावित किए गए थे। ऐसा ही एक कदम आयात किए गए कोयले तथा भारत में उत्पादन किए गए कोयले पर स्वच्छ ऊर्जा उपकरण लगाए जाने के द्वारा स्वच्छ ऊर्जा प्रौद्योगिकी में अनुसंधान एवं परिवर्तनात्मक परियोजनाओं के निधिकरण हेतु राष्ट्रीय स्वच्छ ऊर्जा निधि (रा.स्व.ऊ.नि.) को स्थापित करना था।

⁶ न.प्र. निधि में लोक लेखा को अंतरित राशि और न.प्र. निधि से नवीकरण और प्रतिस्थापन पर हुए व्यय के बीच ₹1.16 करोड़ का अंतर है।

वर्ष 2010-13 के लिए स्वच्छ ऊर्जा उपकर⁷ संग्रहण, कुल ₹6,699.20 करोड़ इकट्ठा किया गया था। इसके विपरीत, लोक लेखा में राष्ट्रीय स्वच्छ ऊर्जा निधि⁸ को केवल ₹2,566.46 करोड़ का ही अंतरण हुआ था। वांछित उद्देश्य को प्राप्त करने हेतु चिन्हित निधि से ₹4,132.74 करोड़ के उपकर का कम अंतरण हुआ, जैसाकि नीचे विवरण में दिया गया है।

तालिका 2.5: स्वच्छ ऊर्जा उपकर

(₹ करोड़ में)

वर्ष	संग्रहित स्वच्छ ऊर्जा उपकर (0038.03.112)	राष्ट्रीय स्वच्छ ऊर्जा निधि में अंतरण (2810.797)	उपकर का कम अंतरण
2010-11	1066.46	--	1066.46
2011-12	2579.55	1066.46	1513.09
2012-13	3053.19	1500.00	1553.19
कुल	6699.20	2566.46	4132.74

म.नि.ले.प. के 2013 के प्रतिवेदन सं.1 के पैरा 2.2.5 में इंगित किये जाने के बावजूद, ₹4,132.74 करोड़ तक कम अंतरण हुआ था।

म.ले.नि. ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2013) कि आर्थिक कार्य विभाग के समग्र उपकर राशि को राष्ट्रीय स्वच्छ ऊर्जा निधि में अंतरित नहीं करने के कारण के लिए संदर्भित किया जा चुका था।

2.2.6 राष्ट्रीय निवेश निधि (रा.नि.नि.)

(i) 2005 में सरकार ने 'राष्ट्रीय निवेश निधि' (रा.नि.नि.)⁹ का सृजन किया जिसमें लाभकारी केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उद्यम (के.सा.क्षे.उ.) में सरकार की कम हिस्सेदारी की बिक्री स्वरूप प्राप्त राशि को जमा किया जाना था। चयनित परिसम्पत्ति प्रबंधन कम्पनियों को निधि संग्रह के प्रबंधन का दायित्व सौंपा गया। निधि का अनुरक्षण लोक लेखे (मु.शी. 8452-रा.नि.नि.) में किया जाना था। निधि से प्राप्त आय का उपयोग सामाजिक क्षेत्र, परियोजनाओं में निवेश तथा चयनित लाभकारी तथा पुर्नजीवित करने योग्य सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों में निवेश किया जाना था। इसके आरंभ से लेकर 31 मार्च 2013 तक सरकार द्वारा ₹1,814¹⁰ करोड़ का अन्तरण आगे के निवेश के लिए रा.नि.नि. में किया गया था।

रा.नि.नि. की निर्धारित लेखांकन प्रक्रिया के अनुसार निधि प्रबंधकों के पास निवेशित पोर्टफोलियो से प्राप्त वार्षिक आय को भारत की समेकित निधि (भा.स.नि.)¹¹ में प्राप्ति

⁷ मु.शी. 0038.03.112- स्वच्छ ऊर्जा उपकर

⁸ मु.शी. 8235.129-राष्ट्रीय स्वच्छ ऊर्जा निधि

⁹ मु.शी. '8452-रा.नि.नि.'

¹⁰ वर्ष 2007-08 में ₹1,651 करोड़ तथा 2008-09 में ₹163 करोड़ अंतरित किए गए।

¹¹ विवरणी सं. 8 में लघु शीर्ष 1475.110

के रूप में दर्ज किया जाना था तथा 3:1 के अनुपात में लोक लेखे¹² में दो निर्धारित शीर्षों को अंतरित किया जाना था।

2008-13 की अवधि के दौरान आय के रूप में अर्जित ₹905.23 करोड़ की राशि के प्रति, लोक लेखा में, भारतीय संचित निधि में ₹398.11 करोड़ की शेष राशि छोड़ते हुए, केवल ₹507.12 करोड़ अंतरित किए गए थे। इसके अतिरिक्त, ₹507.12 करोड़ की राशि, अन्य शीर्ष¹³ को बंद रखते हुए, लोक लेखा में केवल एक लघु शीर्ष¹⁴ में पूरी तरह अंतरित किया गया था। यह लघु शीर्ष एवं लोक लेखा के मध्य 3:1 के अनुपात को निर्धारित करने वाली नीति के उल्लंघन में था।

नि.म.ले.प. की 2011-12 के प्रतिवेदन सं.-1 में इंगित किये जाने के बावजूद तथा वित्त मंत्रालय द्वारा (नवम्बर 2011) यह आश्वासन दिये जाने कि रा.नि.नि. के अंतर्गत शेषों का मिलान हो रहा है एवं शेष राशि को तृतीय अनुपूरक में उपयुक्त प्रावधान करके अंतरित कर दिया जाएगा, के बावजूद मुख्य शीर्ष 8453 के अंतर्गत, शेषों का पूरी तरह मिलान नहीं किया गया।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर, मंत्रालय ने बताया (दिसम्बर-2013) कि सरकार द्वारा रा.नि.नि. निधि प्रबंधक से प्राप्त आय ₹801.01 करोड़ थी न कि ₹905.23 करोड़ जैसाकि पैरे में उल्लेख किया गया था।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है। संघ सरकार वित्त लेखे के विवरणी सं. 8 के अनुसार, सरकार द्वारा 2008-13 की अवधि में ₹905.23 करोड़ की आय प्राप्त की गयी थी।

(ii) रा.नि.नि. की संशोधित लेखांकन प्रक्रिया, जो वित्तीय वर्ष की अवधि 2009-12 के लिए लागू थी, जिसे आगे 2012-13 तक विस्तारित किया गया के अंतर्गत आर्थिक कार्य हेतु मंत्रीमंडलीय समिति (आ.का.मं.स.) द्वारा दिनांक 11.03.2012 को अनुमोदित 1 अप्रैल 2009 से 31 मार्च 2013 की अवधि के दौरान संग्रहित विनिवेश प्रक्रियाओं की लोक लेखा में 01.04.2009 से 31.03.2013 की अवधि हेतु रा.नि.नि. में निर्धारित लघु शीर्ष¹⁵ के अंतर्गत अंतरित किया जाना था।

2012-13 के लिए वित्त लेखे की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि कथित लघु शीर्ष (8452.102) नहीं खोला गया और रा.नि.नि. में से ₹23,933.73 करोड़ का अंतरण लघु शीर्ष 8452.102 के स्थान पर गलत लघु शीर्ष 8452.101 में दर्ज किया गया था।

¹² मु.शी. 8453.101 तथा 8453.102

¹³ शीर्ष 8453.101

¹⁴ शीर्ष 8453.102

¹⁵ शीर्ष 8452.102

ले.म.नि. ने बताया (नवम्बर 2012) कि नया लघु शीर्ष अभी भी नि.म.ले.प. द्वारा स्वीकृत नहीं किया गया था, तथा इसके कोड अनुभाग को इस संदर्भ की सूचना दी जा रही थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि नए लघु शीर्ष को खोलने पर नि.म.ले.प. की सहमति अगस्त 2011 में ले.म.नि. को सूचित कर दी गई थी।

2.2.7 आयकर कल्याण निधि का सृजन

वित्त मंत्रालय, राजस्व विभाग ने आयकर कल्याण निधि (आ.क.नि.) का सृजन किया तथा पिछले तीन वर्षों में निधि में ₹100 करोड़ का अंतरण किया। निधि को (i) आयकर विभाग के कर्मचारियों के कल्याण, मनोरंजन तथा अन्य बाह्य गतिविधियों के उन्नयन, (ii) चोट अथवा दुर्घटना जैसी आकस्मिकताओं के दौरान कर्मचारियों को वित्तीय सहायता प्रदान करने, (iii) मृत कर्मचारियों/अधिकारियों के परिवार को अनुग्रह भुगतान प्रदान करने, (iv) कर्मचारियों को आपातकालीन एवं गम्भीर संकट हेतु, जो कि के.स.स्वा.यो. प्रतिपूर्ति नियमावली के अंतर्गत पूर्णतः प्रतिपूर्ति योग्य नहीं है, जोखिम बीमा सहित चिकित्सा अनुरक्षण के विभिन्न प्रकारों को प्रदान करने, (v) कर्मचारियों के उपयोग हेतु अवकाश गृहों का निर्माण करने/किराए पर लेने/पट्टे पर लेने/साज-सज्जा/अनुरक्षण आदि उद्देश्यों की पूर्ति हेतु सृजित किया गया था।

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक निधि के सृजन इस निधि द्वारा आच्छादित की जाने वाली प्रस्तावित गतिविधियों को विभाग के वार्षिक बजट में शामिल करने तथा सामान्य बजटीय प्रक्रिया के माध्यम से वित्तपोषित करने के आधार पर सहमत नहीं थे। लोक लेखे के ब्याज वहन करने वाले वर्गों के अंतर्गत निधि का सृजन, ब्याज की आवर्ती देयताओं के रूप में होगा जो कि सामान्य संसदीय वित्तीय नियंत्रण के अधीन नहीं होगी। निधि का उपयोग, संसद में प्रस्तुत किए गए अनुदानों की मांगों की तरह मानक विषय शीर्षों के माध्यम से सूचित नहीं किया जाएगा और इस प्रकार, यह प्रक्रिया पारदर्शी नहीं होगी। इसके अतिरिक्त, सामान्य वित्तीय नियमावली (सा.वि.नि.) किसी एक वर्ग के लोगों या व्यक्तियों के लाभ हेतु लोक धन से व्यय अनुमत नहीं करती जब तक कि व्यय मान्यता प्राप्त नीति या प्रथा के अनुसरण में नहीं हो। इसके अतिरिक्त, यदि उद्देश्य कर्मचारियों/अधिकारियों के परिवार के सदस्यों, जिन्होंने अन्वेषण/गिरफ्तारी कार्रवाई के दौरान क्षति/मृत्यु का सामना किया हो, को आवृत करने तथा कर्मचारियों के लिए उच्च जोखिम बीमे के प्रावधान को शामिल करने हेतु भारत सरकार की निर्दिष्ट योजना के अंतर्गत प्रावधान किया जा सकता है या ऐसे उद्देश्यों हेतु वर्तमान निधियों के अंतर्गत विद्यमान प्रावधानों में सम्मिलित किया जा सकता है। उल्लेखित अन्य उद्देश्यों को मंत्रालय की अनुदानों हेतु माँग में मानक विषय शीर्षों 'पुरस्कार', 'चिकित्सा उपचार', 'कार्यालय व्यय', 'सहायता अनुदान' के अंतर्गत सम्मिलित किया जा सकता है।

इस मामले पर नि.म.ले.प. के वर्ष 2008-09, 2010-11 एवं 2011-12 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं.-1 में टिप्पणी की गई थी। सितम्बर 2010 की अपनी कार्रवाई टिप्पणी में

मंत्रालय ने बताया कि निधि का सृजन जनवरी 1998 में विस्तृत जाँच के पश्चात किया गया था। इसने यह भी बताया कि निधि के सृजन की उत्पत्ति स्वैच्छिक प्रकटीकरण आय योजना-97, जिसमें सामान्य कर संग्रहण से अधिक, लगभग ₹10,700 करोड़ के अतिरिक्त कर का संग्रहण किया गया था, के सफलतापूर्वक कार्यान्वयन में निहित है। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय ने बताया (अगस्त 2013) कि ₹ 100 करोड़ के संचित निधि से कोई व्यय नहीं किया गया था तथा प्रारम्भ से ही इस निधि में कोई ब्याज भी क्रेडिट नहीं किया गया था।

सामान्य वित्तीय नियमावली किसी एक वर्ग के लोगों या व्यक्तियों के लाभ हेतु लोक धन से व्यय को अनुमत नहीं करती। इसके अतिरिक्त, निधि का उपयोग संसद में प्रस्तुत किए गए अनुदानों की मांगों की तरह मानक विषय शीर्षों के माध्यम से सूचित नहीं किया जाएगा तथा इस तरह संसद को दी गई वित्तीय रिपोर्ट को माना जाएगा।

उपरोक्त को ध्यान में रखते हुए, आ.क.नि. को बंद किया जा सकता है और शेष को भारत की समेकित निधि को क्रेडिट कर दिया जाना चाहिए।

2.2.8 चिन्हित निधियों के उपकर का लोक लेखा में कम अंतरण

सरकार द्वारा किसी विशिष्ट प्रयोजन में उपयोग हेतु उपकर लगाये जाते हैं। पारदर्शिता हेतु, उपकर प्राप्तियों को एक चिन्हित विकास/कल्याण निधि में अंतरित कर दिया जाता है। सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय (स.प.रा.मं.) पेट्रोल/एच.एस.डी. तेल पर उपकर संग्रहित करता है तथा श्रम मंत्रालय लोह अयस्क, चूना पत्थर, डोलोमाइट एवं फ्रीचर फिल्मों पर उपकर वसूलता है। केन्द्रीय सड़क निधि (स.प.रा.मं.) तथा खदान कल्याण निधि (अभ्रक खदान श्रम कल्याण निधि, लौह अयस्क मेंगनीज अयस्क एवं क्रोम अयस्क खदान श्रम कल्याण निधि एवं चूना पत्थर तथा डोलोमाइट खदान श्रम कल्याण निधि सहित), सिने श्रमिक कल्याण निधि जैसा लोक लेखा (विवरण-13) में निधि का अनुसंधान भी करते हैं। जिसमें¹⁶ उपकर प्राप्तियां अंतरित होनी होती हैं।

तथापि, वित्त वर्ष 2012-13 हेतु मसौदा संघ सरकार वित्त लेखों के ब्यौर की संवीक्षा से उद्घटित हुआ कि उपकर प्राप्तियों को समर्पित निधियों में पूरी तरह अंतरित नहीं किया जा रहा था, जैसाकि नीचे विवरण दिया गया है।

¹⁶ विवरण-13- प्राप्तियों का विवरण संवितरण तथा ऋण, जमा, प्रेषणों एवं आकस्मिकता निधि के अंतर्गत शेष

तालिका 2.6: लोक लेखा में चिन्हित निधियों में उपकर का कम अंतरण

(₹ हजार में)

	उपकर की प्राप्ति		लोक लेखा में अंतरण		उपकर का कम अंतरण
	उपकर का नाम/प्राप्ति शीर्ष	राशि	लोक लेखा में चिन्हित निधि का नाम एवं शीर्ष	राशि	
1.	पेट्रोल/एच.एस.डी. तेल पर उपकर (0038.03.106/107)	199792860	केन्द्रीय सड़क निधि (8224.101)	194337300	5455560
2.	फीचर फिल्मों पर उपकर (0038.04.130)	22354	सिने श्रमिक कल्याण निधियां (8229.115)	16338	6016
3.	लौहे अयरक पर उपकर (0038.04.110)	164410	खदान कल्याण निधि (8229.114)	261204	215152
4.	चूना पत्थर एवं डोलोमाइट पर उपकर (0038.04.112)	311933			
5.	अभ्रक पर उपकर (0038.04.111)	13			
	कुल (3+4+5)	476356			
	कुल कम अंतरण				5676728

स्रोत: संघ सरकार के वित्त लेखे 2012-13

जैसा कि उपर्युक्त से प्रमाणित है, उपकर प्राप्तियों के ₹567.67 करोड़ की राशि का चिन्हित निधियों में कम अंतरण हुआ था, अन्य उद्देश्य हेतु निधियों के संभावित विपथन में परणित हुआ।

इस मामले पर श्रम मंत्रालय द्वारा परिचालित निधियों के संदर्भ में नि.म.ले.प. के 2013 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं.-1 में भी टिप्पणी की गयी थी।

महालेखा नियंत्रक ने बताया (अक्तूबर 2013) कि श्रम रोजगार मंत्रालय को संदर्भित किया जा चुका है और कम अंतरण के कारण बताने के लिए कहा गया है। स.प.रा.मं. से उत्तर प्रतीक्षित था (फरवरी 2014)।

2.3 सत्यता एवं समाधान संबंधी मुद्दे

2.3.1 कर्मचारी पेंशन निधि के शेष में विसंगति

कर्मचारी पेंशन योजना, 1995 के अनुसार, कर्मचारी पेंशन निधि में केन्द्र सरकार के अंशदान को भारत सरकार के लोक लेखे में रखा जाना होता है। श्रम एवं रोजगार मंत्रालय संघ सरकार के लेखाओं में भुगतान और लेखा कार्यालय द्वारा आवश्यक समायोजनों हेतु अंशदान (तथा उस पर ब्याज) को सरकार के अंश के संबंध में संस्वीकृतियां जारी करता है। संस्वीकृतियों की प्रतियाँ इसके वार्षिक लेखे में आवश्यक प्रविष्टियाँ करने हेतु केन्द्रीय भविष्य निधि आयुक्त, नई दिल्ली (कर्मचारी भविष्य निधि संगठन) (क.भ.नि.सं.) को भी प्रेषित की जाती हैं। इस प्रकार, कर्मचारी पेंशन निधि को

पेंशन अंशदान का सरकारी अंश का शेष, जैसा कि लोक लेखे में दर्शाया जाता है तथा क.भ.नि.सं. के लेखे में अंकित अंशदान से मिलना चाहिए।

अभिलेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि वर्ष 2007-08 के लिए क.भ.नि.सं. के वार्षिक लेखे के अनुसार, वर्ष 2007-08 के लिए संघ सरकार के वित्त लेखे में अंकित ₹36,939.04 करोड़ के प्रति पेंशन निधि को केन्द्र सरकार का अंशदान (ब्याज सहित) ₹36,809.06 करोड़ था। अतः दोनों वित्तीय दस्तावेजों में ₹129.98 करोड़ का अंतर था।

वित्तीय वर्ष 2012-13 में, संघ सरकार वित्त लेखे में दर्शाया गया शेष ₹63,723.42 करोड़ था तथा क.भ.नि.सं. के तुलन-पत्र के अनुसार शेष ₹63,593.44 करोड़ था। अतः ₹129.98 करोड़ का वही अंतर वर्तमान वर्ष तक जारी था।

इस मामले को इंगित किए जाने पर श्रम मंत्रालय ने बताया (नवम्बर 2011) कि मंत्रालय की संस्वीकृति जारी करने वाले प्राधिकारी ने भारतीय रिजर्व बैंक को 1971 से हो रहे लेखांकन का ब्यौरा देने के लिए अनुरोध किया है तथा जैसे ही भारतीय रिजर्व बैंक से ब्यौरा मिल जाएगा संघ सरकार के वित्त लेखे एवं क.भ.नि.सं. के वार्षिक लेखाओं में समाधान कर लिया जाएगा।

मंत्रालय ने स्वीकार किया (दिसम्बर 2013) कि दोनो वित्तीय दस्तावेजों में ₹129.98 करोड़ के अंतर को ठीक इंगित किया गया था।

तथापि, इस विषय पर वित्त वर्ष 2008-09, 2010-11 तथा 2011-12 के लिए नि.म.ले.प. के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं.1 में टिप्पणी किए जाने के बावजूद इस कमी को दूर करने हेतु कोई विवेकपूर्ण प्रगति नहीं की गई है।

2.3.2 कर्मचारी जमा सम्बद्ध बीमा योजना के विशेष जमा के शेषों में असंगति

वित्तीय वर्ष 2012-13 के वित्त लेखे के विवरणी सं. 14¹⁷ लोक लेखे में कर्मचारी जमा सम्बद्ध बीमा योजना¹⁸ के विशेष जमा के अंतर्गत ₹ 1,438.78 करोड़ क्रेडिट शेष पड़ा था। तथापि, कर्मचारी भविष्य निधि संगठन (क.भ.नि.सं.) द्वारा अनुरक्षित कर्मचारी बीमा सम्बद्ध बीमा योजना, 1976 (क.ज.स.बी.यो.) के तुलन-पत्र में 31 मार्च 2013 तक ₹ 6,380.59 करोड़ का अंत शेष लोक लेखे में दर्शाया गया था। इस प्रकार दोनों आंकड़ों में ₹ 4,941.81 करोड़ (₹6,380.59-₹1,438.78) का अंतर है।

इस मामले को नि.म.ले.प. वर्ष 2012-13 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं.1 में भी इंगित किया गया था और तब इन दोनों लेखाओं में ₹4,586.52 करोड़ का अंतर था। प्रधान

¹⁷ विवरणी 14: विवरणी सरकार के ऋण तथा अन्य ब्याज वहनीय दायित्व

¹⁸ मुख्य शीर्ष 8012.124-कर्मचारी जमा सम्बद्ध बीमा योजना के विशेष जमा

लेखा कार्यालय, श्रम एवं रोजगार मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2012) कि दो लघु शीर्ष¹⁹ इस प्रयोजन हेतु चलाये जा रहे थे। मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि दोनों शीर्षों का योग ₹8,250.16 करोड़ (₹6,811.38 + ₹1,438.78) बन जाता है। मंत्रालय ने सरकारी बहियों तथा क.भ.नि.सं. में दिखने वाले अंतर के बारे में भी स्पष्टीकरण नहीं दिया था।

मंत्रालय ने बताया (दिसम्बर 2013) कि 31 मार्च 2013 को क.ज.स.बी.यो. के विशेष जमाओं के शेष, क.भ.नि.सं. के तुलन पत्र के अनुसार क.ज.स.बी.यो. में विशेष जमा खाता में शेष में ₹1,810.60 करोड़ की असंगति थी जबकि सरकारी वित्त लेखे के अनुसार यह शेष ₹1,808.27 करोड़ था और इस प्रकार, केवल ₹2.33 करोड़ का अंतर था जिसे भा.रि.बै. के परामर्श से मिलान कर लिया जाएगा।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सरकारी बहियों में दर्शाये गये आंकड़े और क.भ.नि.सं. के आंकड़े सही हैं और वहाँ ₹4,941.81 करोड़ का अंतर है।

लगभग दो वर्ष बीत जाने के बावजूद, मामले पर आगे की प्रगति नहीं की गई।

2.3.3 लघु बचत, भविष्य निधियों आदि के कारण देयताओं का कम बताया जाना

वर्ष 2012-13 के लिए संघ सरकार लेखे के विवरण सं. 2 में, लघु बचतों, भविष्य निधियों आदि के शेष ₹4,70,111.69 करोड़ के रूप में दिखाये गये थे। यह उल्लेख किया गया था कि भारत सरकार की लघु बचतों, भविष्य निधियों आदि पर कुल देयताएं 31 मार्च 2013 तक ₹9,88,832.95 करोड़ थीं। इसमें से ₹5,17,221.26 करोड़ का विशेष राज्य सरकार प्रतिभूतियों में एवं ₹1,500 करोड़ आई.आई.एफ.सी.एल. में लघु बचतों, भविष्य निधियों आदि के अंतर्गत ₹4,70,111.69 करोड़ के निवल बकाया देयता छोड़ते हुए, निवेश किया गया था।

लेखापरीक्षा संवीक्षा ने उद्घटित किया कि भारत सरकार की कुल लघु देयताओं को परिकलित करते हुए लघु बचत, भविष्य निधि आदि, समग्र कमी (उपभोक्ताओं को अदा ब्याज, अभिकरण प्रभारों एवं अन्य प्रबंधन लागतों पर व्यय एवं निवेश पर अर्जित ब्याज के मध्य अंतर) मार्च 2013 के अंत तक ₹69,476.57 करोड़ थी जिसे राष्ट्रीय लघु बचत निधि खाते पर कुल देयताओं में से समायोजित किया गया था। रा.ल.ब.नि. के संबंध में कुल देयता ₹10,58,309.52 करोड़ होना चाहिए था पर जिसे वित्त लेखे में ₹9,88,832.95 करोड़ गलत रूप से प्रदर्शित किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप भारत सरकार की देयता को कम बताया गया।

¹⁹ मु.शी. 8342.00.120- विवरणी सं. 13 में विविध जमा, तथा मु.शी. 8012.00.124- विवरणी सं. 14 में कर्मचारी जमा सम्बद्ध बीमा योजना के विशेष जमा

ले.म.नि. ने बताया (जनवरी 2014) कि प्राप्ति बजट में दिखायी गयी देयता विवरण सं.2 में दर्शायी गयी देयता की राशि से भी मेल खा रहा है, इस प्रकार राष्ट्रीय लघु बचत निधि के आय एवं व्यय के निपटान की वर्तमान प्रणाली नियमानुसार है तथा निधि की वास्तविक देयताओं को दर्शाती है।

ले.म.नि. का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि संघ सरकार की देयता को रा.ल.ब.नि. को संचित निधि के साथ समायोजित नहीं किया जा सकता है।

ब्याज प्राप्ति को न दर्शाया जाना

राष्ट्रीय लघु बचत निधि (परिशिष्ट सं.1 से विवरण 16) में 2008-09 से 2010-11 (अर्थात् लगातार तीन वर्षों के लिए) तक '8008.01.104-रा.ल.ब.नि. में विशेष प्रतिभूतियों के विमोचन पर राशियों के पुनर्निवेश के प्रति जारी विशेष केन्द्रीय/राज्य सरकार प्रतिभूतियों में निवेश' पर ब्याज के अंतर्गत किसी प्रकार का ब्याज नहीं दर्शाया गया था, जबकि '8007.104-विशेष केन्द्र सरकार प्रतिभूतियों में विशेष केन्द्र/राज्य सरकार प्रतिभूतियों के विमोचन पर रा.ल.ब.नि. में प्राप्त, राशि का निवेश' (विवरणी सं. 6) के अंतर्गत वह निवेश 2008-09 के दौरान ₹98,296.34 करोड़ तथा 2009-11 के दौरान ₹1,10,354.34 करोड़ रहा था।

ले.म.नि. ने बताया (जनवरी 2014) कि चिन्हित वित्त वर्ष से संबंधित ब्याज का गलत वर्गीकरण हुआ था तथा प्रमुख शीर्ष "8008.01.102-विशेष 01.04.1999 से संग्रहण के प्रति विशेष केन्द्र सरकार प्रतिभूतियों में निवेश पर ब्याज" के अंतर्गत जमा किया गया था तथा इसे वित्त वर्ष 2013-14 में पूर्वावधि समायोजन (पू.अ.स.) के माध्यम से सुधारा जाएगा।

2.3.4 प्रतिभूति विमोचन निधि को राशि क्रेडिट न करना

संघ सरकार ने वित्तीय वर्ष 2007-08 में भारतीय स्टेट बैंक (भा.स्टे.बैं.) के राइट्स निर्गम में ₹9,996 करोड़ का निवेश किया था। नकद निर्गम की बजाय सरकार ने विशेष प्रतिभूतियाँ²⁰ जारी करते हुए लोक लेखे में देयता का सृजन कर दिया। इन प्रतिभूतियों का विमोचन एक भावी तिथि पर भारत की समेकित निधि²¹ से लोक लेखे में निधियों के अन्तरण द्वारा 'प्रतिभूति विमोचन निधि' के सृजन के माध्यम से करना था।

लेखाओं की संवीक्षा से पता चला कि वर्ष 2008-09 से 2012-13 के दौरान, प्रत्येक वर्ष में ₹ 625 करोड़ प्रतिभूति विमोचन निधि के अंश के कारण व्यय का लेखांकन हुआ था। ₹3,125 करोड़ की राशि को लोक लेखे में प्रतिभूति विमोचन निधि के रूप में इस

²⁰ मु.शी. 8012.120 राष्ट्रीय बैंकों को जारी विशेष प्रतिभूतियां

²¹ मु.शी. 3465.01.190.04-प्रतिभूति विमोचन निधि

एकमात्र उद्देश्य से क्रेडिट करना चाहिए था, कि भविष्य में कभी भा.स्टे.बैं. को विशेष प्रतिभूतियों के ₹9,996 करोड़ क्रेडिट किए जा सके।

आर्थिक कार्य विभाग के अभिलेखों से प्रकट हुआ कि कथित निधि वर्ष 2011-12 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 1 में मामले को इंगित किये जाने के बावजूद सृजित नहीं की गई थी परिणामस्वरूप ₹3,125 करोड़ एक उचंत शीर्ष में अभी तक पड़े थे।

2.3.5 पोत परिवहन विकास निधि समिति को ऋण का गलत दर्शाया जाना

पोत परिवहन विकास निधि समिति (पो.प.वि.नि.स.) को 1986 से समाप्त कर दिया गया था तथा इसकी परिसंपत्तियों एवं देयताएं पो.प.वि.नि.स. (उन्मूलन) अधिनियम, 1986 की धारा 4 के अनुसार केन्द्र सरकार को हस्तांतरित हो गयीं। आर्थिक कार्य विभाग वित्त मंत्रालय के वर्ष 2009-10, 2010-11, 2011-12 तथा 2012-13 के वित्त लेखे के विवरण सं. 15 की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि ₹(-)231.70 करोड़ (डेबिट) का कुल ऋण, जैसाकि निम्न तालिका 2.7 में ब्योरा दिया गया है, अभी तक पो.प.वि.नि.स. के प्रति बकाये के रूप में दिखाया जा रहा था, जबकि पो.प.वि.नि.स. की सभी परिसंपत्तियां एवं देयताएं केन्द्र सरकार को पहले ही हस्तांतरित हो गयी थी।

तालिका 2.7: गलत चित्रण

शीर्ष का नाम	राशि (₹ करोड़ में)
7052-01-101-पोत परिवहन विकास निधि समिति को ऋण	58.83 डे.
7052-60-101-पोत परिवहन विकास निधि समिति को ऋण	8.59 डे.
7052-02-101-पोत परिवहन विकास निधि समिति को ऋण	(-)294.12 डे.
कुल	(-)231.70 डे.

इस मामले को वर्ष 2011-12 हेतु लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 1 में भी इंगित किया गया था, परंतु विभाग द्वारा इस संबंध में कोई कार्रवाई नहीं की गयी।

उपर्युक्त मामले को मंत्रालय के साथ-साथ लेखा नियंत्रक के कार्यालय, वित्त मंत्रालय के पास भेज दिया गया था लेकिन उनके उत्तर प्रतीक्षित हैं (फरवरी 2014)।

2.3.6 निष्क्रिय आरक्षित निधियां/जमा/अन्य निधि

आरक्षित निधियां तथा जमा, लोक लेखे का एक हिस्सा होते हैं जिसमें उस संबंध में लेन-देनों को दर्ज किया जाता है जिसमें सरकार प्राप्त धन को वापस करने की देयता तथा उसमें से पुर्नभुगतान करती है। निष्क्रिय निधियां/जमा ऐसी निधियाँ अथवा जमाओं को संघटित करते हैं जो लम्बी समय अवधि से संचालन में नहीं हैं। चूंकि आरक्षित निधि के गठन में आमतौर पर लोक लेखे में भारत की समेकित निधि से अंतरण शामिल होता

है इसलिए लोक लेखे में निष्क्रिय निधियों को समाप्त किया जाना चाहिए तथा उसमें अंत शेष को भारत की समेकित निधि को वापस अंतरित किया जाना चाहिए।

वित्त लेखाओं की संवीक्षा ने आरक्षित निधियों/जमाओं के 48 मामले प्रकट किए जो चार से 24 वर्षों के बीच की अवधि तक निष्क्रिय पड़े थे। इन मामलों को अनुबंध 2.4 में दर्शाया गया है।

अनुबंध 2.4 से यह स्पष्ट होता है कि अधिकांश मामले छोटी राशियों वाले थे अतः उन्हें जारी रखना किसी तार्किक उद्देश्य को पूरा नहीं करता है। इन मामलों की समीक्षा की जानी चाहिए तथा भारतीय समेकित निधि के शेषों का सृजन कर बन्द करना चाहिए।

मामले पर नि.म.ले.प. के 2013 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 1 में टिप्पणी की गयी थी, परंतु कोई प्रत्यक्ष कार्रवाई नहीं की गई थी।

ले.म.नि. ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2013) कि निष्क्रिय आरक्षित निधियों को विभिन्न विभागीय लेखाओं संगठनों द्वारा अनुरक्षित किया जाता है और इन निधियों के ब्यौरे संबंधित कार्यालयों के पास स्पष्टीकरण प्रस्तुत करने के लिए अग्रेषित किये जा चुके हैं।

2.3.7 बाह्य ऋण के लेखांकन को कम बताना

ऋणदाता देशों अथवा विदेशी संस्थानों से भारत सरकार द्वारा प्राप्त बाह्य ऋणों को विनिमय की ऐतिहासिक दर, जो कि लेन-देन/प्राप्ति की तिथि पर प्रचलित दर है, पर सरकारी लेखे में दर्ज किया जाता है। विनिमय दर में अनुवर्ती परिवर्तनों के कारण पुनर्भुगतान, लेखे के आधार पर परिकलित देय राशि से काफी अधिक है। इस अधिक भुगतान को प्रत्येक वर्ष नकारात्मक अंत शेष के रूप में लेखे में दर्शाया गया है। शेष ऋण, जिसे अभी तक पूरी तरह वापस नहीं किया गया है, सकारात्मक शेषों के साथ लेखे में दर्शाया गया । बाद में, जब बाह्य ऋण जोड़े जाते हैं नकारात्मक तथा सकारात्मक शेषों को निव्वल करने के कारण यह वास्तविक राशि से कम बताया जाता है।

इसी प्रकार, किसी विशेष देश से प्राप्त ऋण के शेष भी ऋण के सही आंकड़े नहीं दर्शाते क्योंकि एक विशेष देश कई परियोजनाओं हेतु ऋण देता है जिन्हें अलग से लेखांकित किया जाता है। इनमें से, कुछ परियोजनाओं पर ऋणों को पहले ही अदा किया जा चुका है परन्तु विनिमय परिवर्तनों के कारण भुगतान अभी भी किए जा रहे हैं जिन्हें नकारात्मक शेष के रूप में दर्ज किया गया है। यह नकारात्मक शेष, जोड़े जाने पर, उस विशेष देश से बकाया ऋण के शेषों को कम दर्शाता है।

इस प्रकार, वित्त लेखे में दर्शायी गयी ₹ 1,77,288.81 करोड़ के बाह्य ऋण की राशि, बकाया बाह्य ऋण के वास्तविक आयाम को प्रदर्शित नहीं करती है। विवरणी सं. 14 के

नीचे दिये गये नोट के अनुसार, मार्च 2013 के अंत में वर्तमान दर पर बाह्य ऋण ₹3,32,003.70 करोड़ था। इस प्रकार, विनिमय की ऐतिहासिक दर पर लेखे में बाह्य ऋण को अंकित करना देयता का सही प्रतिबिंब नहीं है।

2013 के प्रतिवेदन सं. 1 में यह इंगित किया गया था कि ले.म.नि. द्वारा बकाया बाह्य ऋण के ऐतिहासिक विनियम दर पर वास्तविक आयाम दर्शाने हेतु एक तंत्र स्थापित करना चाहिए। तथापि इस संबंध में अभी तक कोई प्रगति नहीं दिखायी गयी है।

आर्थिक कार्य विभाग, नियंत्रक सहायता, लेखा एवं लेखापरीक्षा कार्यालय (नि.स.ले.प.) ने बताया (जनवरी 2014) कि प्रत्येक ऋण को अलग-अलग परिकल्पित किया जाता है तथा ऋण मुद्रा में पुनर्भुगतान किया जाता है, ऋणों की लंबी अवधि के दौरान विनिमय दर भिन्नता, पुनर्भुगतान (भारतीय मुद्रा में) के प्राप्ति (भारतीय मुद्रा में) से अधिक होने में परिणत होती है। पुनर्भुगतान आर्थिक कार्य विभाग, वित्त मंत्रालय के अनुदान हेतु वार्षिक मांग में दर्शाये गये थे जिसे संसदीय अनुमोदन की आवश्यकता होती है।

नि.स.ले.प. ने इसके अतिरिक्त बताया कि भा.रि.बैं. द्वारा विदेशी विनिमय में बाह्य सहायता प्राप्तियों को भारतीय समेकित निधि में भारतीय मुद्रा के रूप में प्रेषित कर दी गयी हैं। इसी प्रकार, भारत सरकार द्वारा विदेशी विनिमय में पुनर्भुगतानों को भारतीय समेकित निधि (भा.स.नि.) में भारतीय मुद्रा में दर्ज कर दिया गया है। अतः बकाया ऋण का भारतीय मुद्रा में जोड़ने/हटाने का विवरण 14 में अभिलेखन मूल्य तिथियों पर आवश्यक है और लेखांकन आवश्यकताओं की संगति में है। तथापि, सिविल लेखा नियमपुस्तिका 16.6.2(2) के अनुसार विदेशी मुद्राओं/करोड़ में रूपए तथा अपनायी गयी विनिमय दर (वर्ष के 31 मार्च को) दर्शाने वाला एक ब्यौरा (नि.स.ले.प. द्वारा) भी विवरण सं. 14 के साथ जोड़ा है। बकाया ऋण के ऐतिहासिक एवं वर्तमान दोनों मूल्यों का चित्रण स्थापित लेखांकन पद्धति के अनुसार है और इस प्रकार गलत या असंगत नहीं है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि लेखे में दिखाये गये बाह्य ऋण सरकार के सही देयता को प्रतिबिंबित नहीं करते। आ.का.वि. बाह्य ऋण को वित्त वर्ष के अंतिम तिथि पर वर्तमान विनिमय दर के आधार पर परिवर्तित करने अथवा किसी अन्य लेखांकन विधि को, यह तय करने के लिए कि बकाया बाह्य ऋण सरकार की सही देयता को प्रतिबिंबित करे, अपनाने का विचार कर सकता है।

2.3.8 बाह्य ऋण का वर्तमान दर पर असंगत दर्शाया जाना

लघु शीर्षो 6002-218 और 6002-233 के अंतर्गत ₹79.46 करोड़ एवं ₹119.50 करोड़ के ऋण कुवैत निधि एवं स्वीडन के प्रति 31 मार्च 2013 को बकाया दिखाये गये

थे। वर्तमान दर पर दिये गये इन ऋणों की संवीक्षा, इन संस्थाओं के प्रति ऋण की राशि को नहीं दर्शाती हैं। बल्कि, 2010-11 में स्वीडन पर प्रश्न भी उठाया गया था उस समय यह आश्वासन दिया गया था कि मामले को 2011-12 में निपटा लिया जाएगा। तथापि, अभी तक कोई प्रगति होती हुई दिखायी नहीं दी।

ले.म.नि. ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2013) कि कुवैत निधि एवं स्वीडन के प्रति ऋण बकाये (प्रतिकूल शेष) का प्रतिकूल शेष के परिसमापन का कार्य चल रहा था और इसे 2013-14 के दौरान निपटा लिया जाएगा।

2.3.9 संघ सरकार द्वारा दिये गये ऋणों को न दर्शाया जाना

वित्त लेखे 2011-12 और पहले के वर्षों के में, निम्न उल्लेखित संस्थाओं के भुगतान किए गए ऋण और उनके प्रति शेष को दर्शाया गया था। तथापि, ऋण राशि के ब्यौरे वर्ष 2012-13 हेतु मसौदा विवरण सं. 3 से हटा दिए गए थे, यह संकेत दिये बिना इन इकाइयों से ऋण बकाये वर्ष 2012-13 के दौरान प्राप्त किए गये/बट्टे खाते में डाले गये।

तालिका 2.8: संघ सरकार द्वारा प्रदत्त ऋणों को न दर्शाया जाना

क्र.स.	इकाई का नाम	31 मार्च 2012 को इकाई के प्रति बकाया कुल ऋण (₹ लाख में)
1.	सहकारी समितियां एवं विभागीय कैंटीन	46.00
2.	भारतीय दूरसंचार उद्योगों के ऋण	706.54
3.	हिन्दुस्तान टेलीप्रिंटर लि.	554.03
4.	टाटा संचार लि. (पूर्व में वी.एस.एन.एल.)	1705.00
5.	अन्य दूरसंचार सेवाओं के लिए ऋण	77175.55

ले.म.नि. ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2013) कि अपेक्षित स्पष्टीकरण दूरसंचार विभाग से मांगा गया है।

2.3.10 बंद किए गए लघु शीर्ष का प्रचालन

मुख्य शीर्ष '8658-उचंत लेखा' के अंतर्गत लघु शीर्ष '111-विभागीय समायोजन लेखा', विभागीय लेखांकन प्राधिकारियों के बहियों में वर्ष 1982-83 के लेखाओं से निष्क्रिय हो गया था। विभिन्न लेखे भेजने वाले प्राधिकरणों को लेखा महानियंत्रक द्वारा जारी अनुदेशों के अनुसार, 2008-09 की समाप्ति तक इस लघु शीर्ष के अंतर्गत बकाया शेषों का निपटान किया जाना था।

तथापि, लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में बार-बार इंगित किए जाने के बावजूद ₹ 49.03 करोड़ के बकाया डेबिट शेष सहित लघु शीर्ष वित्त लेखे की विवरणी सं. 13 में दिखाई देना जारी रहा।

ले.म.नि. ने जवाब दिया (अक्टूबर 2013) कि ₹49.03 करोड़ का बकाया डेबिट शेष, म.ले. सहित विभिन्न विभागीय लेखा प्राधिकारों से संबंधित शेषों की समेकित राशि थी, और उनके संबंधित शेषों को बट्टे खाते में डालने का कार्य शुरू करने के लिए उनसे अनुरोध किया गया है।

2.3.11 विभिन्न निधि लेखाओं में अंतर एवं असंगति

श्रम एवं रोजगार मंत्रालय ब्याज रहित लोक लेखा में पाँच निधियों, नामतः (i) बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि (ii) अभ्रक खदान श्रमिक कल्याण निधि, (iii) लौह अयस्क खदान, मैंगनीज अयस्क तथा क्रोम अयस्क खदान श्रमिक कल्याण निधि (iv) चूना पत्थर एवं डोलोमाइट खदान श्रमिक कल्याण निधि, (v) लोक लेखे के गैर ब्याज खण्ड में सिने श्रमिक कल्याण निधि का अनुरक्षण कर रहा है।

विनियोग लेखे (अर्थात् धनीभूत लेखे) एवं 2012-13 हेतु श्रम एवं रोजगार मंत्रालय के शीर्ष-वार विनियोग लेखे की संविक्षा से इन निधियों को अंतरित एवं उनमें वास्तव में जमा की गई धनराशि में विभिन्नता का पता चला। नीचे की तालिका से, यह देखा जा सकता है कि धनीभूत लेखा में दिखायी गयी कुल प्राप्ति ₹193.21 करोड़ शीर्ष-वार विनियोग लेखे में शीर्ष 2230.01.797 के द्वारा किया गया अंतरण ₹188.24 करोड़ था।

तालिका 2.9: विभिन्न निधि लेखाओं में असंगतियाँ एवं विसंगतियाँ

(₹ हजार में)

निधि का नाम	निधि में अंतरण (शीर्ष-वार विनियोग लेखे के अनुसार प्रमुख शीर्ष 2230.01.797 के माध्यम से)	निधि लेखा में दिखायी गयी प्राप्ति (धनीभूत लेखा में)	निधि लेखा में दिखायी गयी अतिरिक्त प्राप्ति (धनीभूत लेखा में)
बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि	1600000	1649371	49371
लौह अयस्क, मैंगनीज अयस्क एवं क्रोम अयस्क खदान श्रमिक कल्याण निधि	135600	135804	204
चूना-पत्थर एवं डोलोमाइट खदान श्रमिक कल्याण निधि	130500	130580	80
सिने श्रमिक कल्याण निधि	16300	16338	38
कुल	1882400	1932093	49693

चार निधि लेखे में प्राप्त दर्शाई गई राशि शीर्षवार विनियोग लेखे में इन निधियों को अंतरित की गई राशि से अधिक थी। चूंकि विनियोग लेखे ले.म.नि. द्वारा अधिक विस्तृत

शीर्ष-वार विनियोग लेखे के आधार पर तैयार किये जाते हैं, यह स्पष्ट नहीं है कि इन लेखाओं में भिन्न आंकड़े क्यों दिख रहे थे।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया (मार्च 2014) कि चैक आहरण एवं संवितरण अधिकारी ने मुख्य शीर्ष 8229-विकास एवं कल्याण निधि के अंतर्गत सीधे ही बैंक में ₹4.97 करोड़ का प्रेषण किया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि भारतीय समेकित निधि से अंतरण तथा निधि लेखा में प्राप्त राशि एक समान होनी चाहिए।

2.3.12 हिन्दुस्तान शिपयार्ड लिमिटेड (हि.शि.लि.) के ऋणों का गलत दर्शाया जाना

वर्ष 2009-10 हेतु संघ वित्त लेखे की विवरणी सं. 3 के अनुसार, 31 मार्च 2010 को जहाजरानी मंत्रालय का हिन्दुस्तान शिपयार्ड लिमिटेड विशाखापटनम के पास ₹ 318.01 करोड़ कुल ऋण बकाया था। कुल ऋण में से, 31 मार्च 2010 को ₹ 47.53 करोड़ का ब्याज और ₹ 145.04 करोड़ मूलधन बकाया थे तथा पूर्व अवधि 1995-96 से बकाया देय राशियों में है।

हालांकि, वर्ष 2010-11 हेतु वित्तीय विवरणों में, हि.शि.लि. से शेष ऋण नहीं दर्शाया गया था, परंतु एक फुटनोट द्वारा दर्शाया गया था कि सा.क्षे.उ. को रक्षा मंत्रालय को अंतरित कर दिया गया था। फुटनोट में आगे स्पष्टीकरण दिया गया था कि सरकारी ऋणों के पुनर्गठन के अंतर्गत, ₹149.87 करोड़ की मूलधन राशि एवं ₹157.37 करोड़ के ब्याज को बिना ब्याज के शाश्वत ऋण में परिवर्तित कर दिया गया था तथा 2010-11 में कोई वसूली बकाया नहीं थी।

हि.शि.लि. को वित्तीय पुनर्गठन को अनुमोदित करते हुए, रक्षा मंत्रालय का दिनांक 23 मार्च 2011 के संस्वीकृत पत्र का विवरण नीचे दिया गया है:

तालिका 2.10: हिन्दुस्तान शिपयार्ड लिमिटेड (हि.शि.लि.) को दिया गया ऋण

विवरण	राशि (₹ करोड़ में)	टिप्पणी
सहायता अनुदान	452.68	वैधानिक देयताओं को समाप्त करने के लिए
शाश्वत ऋण	372.22	₹149.87 करोड़ के शेष सरकारी ऋण की वर्तमान मूलधन राशि, ₹157.37 करोड़ का शेष ब्याज और भा.स्टे.बै. ऋण के प्रति ₹64.98 करोड़ के शेष गारंटी शुल्क, को बिना ब्याज के शाश्वत ऋणों में परिवर्तित करना
कुल वित्तीय पैकेज	824.90	

वित्तीय वर्ष 2010-11 और उसके बाद में, संघ वित्तीय लेखे में हि.शि.लि. के प्रति कोई शेष और ऋण अनुमोदन नहीं दर्शाया जा रहा है। तदनुसार, लेखे से यह स्पष्ट नहीं है यदि हि.शि.लि. द्वारा ₹168.14 करोड़ (₹318.01 करोड़ - ₹149.87 करोड़) की शेष

राशि का पुनर्भुगतान किया गया है। यदि नहीं, पूर्व-पुनर्निर्माण अवधि हि.शि.लि. से ₹168.14 करोड़ अभी भी वसूली योग्य था, जिस कि सरकारी लेखे में शेष नहीं दर्शाया गया था।

2.3.13 संघ सरकार के वित्त विवरणी में लाभांश शेयरों का लेखाकरण न होना

सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम द्वारा जारी सरकार के पक्ष में लाभांश शेयरों की प्राप्तियों को प्राप्ति मुख्य शीर्ष '4000-विविध पूंजीगत प्राप्तियां' के अंतर्गत सरकारी लेखाओं में वर्गीकृत किया गया था। प्राप्ति आंकड़े उपरोक्त व्यय में संगत मुख्य/लघु शीर्ष के अंतर्गत निवेश हेतु विधि द्वारा प्राधिकृत पूंजीगत व्यय के प्राक्कलनों की संगति में होना चाहिए। लाभांश शेयरों की प्राप्ति का प्रकटीकरण संघ वित्त लेखे के विवरणी सं. 11 में भी केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्रीय उपक्रमों (के.सा.क्षे.उ.) की संगति में दर्शाया गया है।

संघ वित्त लेखा 2012-13 के परीक्षण से पता चला कि के.सा.क्षे.उ. ने वित्त वर्ष 2012-13 में सरकार के पक्ष में लाभांश शेयर जारी किये हैं लेकिन इन्हें वित्त लेखा में लेखाबद्ध नहीं किया गया है। जिसका विवरण नीचे तालिका 2.1 में दिया गया है -

तालिका 2.11: लाभांश शेयरों का लेखाकरण न होना

क्र.सं.	के.सा.क्षे.उ. के नाम	मंत्रालय	लाभांश शेयरों की संख्या	लाभांश शेयरों का कुल वास्तविक मूल्य (₹ करोड़ में)
1.	राइट्स लि.	रेलवे	60,00,000	60.00
2.	इरकोन	रेलवे	98,71,200	9.87
3.	भारतीय परियोजना एवं उपकरण निगम लि. (पी.ई.सी.लि.)	वाणिज्य	40,00,000	40.00
4.	मैटल स्कैप ट्रेड निगम लि. (एम.एस.टी.सी.लि.)	इस्पात एवं खदान	59,29,800	5.93
कुल				115.80

उपरोक्त के.सा.क्षे.उ. द्वारा जारी लाभांश शेयरों का उल्लेख संघ वित्त लेखे के विवरणी सं. 8, 10 एवं 11 में नहीं किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप भारत सरकार के निवेश से संबंधित अपूर्णता हुई।

इसके अतिरिक्त, उपरोक्त मामलों में पूंजीगत व्यय करने हेतु कोई अनुपूरक प्रावधान प्राप्त नहीं किया गया था वि.मं. के का.ज्ञा.स.एफ. 1(23)- बी (एसी)/2005 दिनांक 25 मई 2006, के नियमानुसार हैं।

ले.म.नि. ने पुष्टि की (दिसम्बर 2013) लाभांश शेयर उनके संबंधित मंत्रालयों द्वारा विवरणी सं. 10 एवं 11 में नहीं दर्शाया गया, और इस प्रकार इसे 2012-13 हेतु संघ सरकार वित्त लेखे में नहीं दर्शाया जा सकता।

2.3.14 अन्य विसंगतियां

(क) विवरणी सं. 13 में आरक्षित निधि में प्राप्तियों/संवितरण के रूप में दर्ज राशि के संबंध में वित्त लेखे की विवरणी सं. 9 एवं 10 में असंगति/विसंगति

कुछ मामलों में राशि को भारत की समेकित निधि से लोक लेखे में आरक्षित निधियों में अंतरित किया गया था। तथापि, लोक लेखे में प्राप्त की गई राशि अंतरित राशि से भिन्न है। कुछ अन्य मामलों में योजनाओं पर व्यय, जो कि आरक्षित निधियों से वित्तपोषित किया गया था, तथा योजना पर किया गया वास्तविक व्यय भिन्न है। ऐसे मामलों के ब्यौरे निम्नानुसार है:

तालिका 2.12: वित्त लेखाओं में असंगतियों/विसंगतियों का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	निधि का नाम एवं शीर्ष	विवरणी सं. 9 एवं 10 में लेखा शीर्ष	भा.स.नि. में योजना पर व्यय	लोक लेखा में निधि से वित्तपोषित व्यय	अंतर	टिप्पणी
1.	रेलवे पेंशन निधि (8121.103/104)	3001.00.901	61.26	21021.33	20960.07	ले.म.नि. ने बताया (अक्टूबर 2013) कि ₹20650.48 करोड़ की राशि शीर्ष 3002.11.901 के अंतर्गत व्यय को भी पूरा करने के लिए उपयोग में लायी गयी थी। अतः ₹309.59 करोड़ का अंतर है जिसके लिए रेलवे मंत्रालय के पास संदर्भित किया गया है।
2.	राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी निधियां 8232.00.101	2505.02.101	30273.60	30274.72	1.12	रा.ग्रा.रो.गा.यो. शीर्ष पर भारत की समेकित निधि में दर्ज व्यय की तुलना में ₹1.12 करोड़ के अधिक व्यय को लोक लेखे से पूरा किया गया था। मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2014) कि शीर्ष 2505.02.101 के अंतर्गत ₹1.12 करोड़ का अंतर कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा विभिन्न संगठनों के प्रति कम व्यय करने के कारण था। मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि व्यय हमेशा प्रतिपूर्ति के पूर्व होता है।

नि.म.ले.प. का प्रतिवेदन संघ लेखे 2012-13

3.	केन्द्रीय सड़क निधि (8224.101)	3054-80-903 3601-02-903 3601-04-903 3602-02-903 3602-04-903 5054-01-903	21115.22	21119.73	4.51	ले.म.नि. ने बताया (अक्टूबर 2013) कि सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय के पास संदर्भित किया गया है।
भा.स.नि. से अंतरित तथा लोक लेखा में प्राप्त राशि में भिन्नता						
			भा.स.नि. से अंतरित राशि	लोक लेखा में दर्शायी प्राप्ति		
4.	रेलवे पूंजीगत निधि (8118.00.106)	3006.00.103	451.25	0	451.25	ले.म.नि. ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2013) कि राशि लोक लेखा के 8118.00.101 में अंतरित की गयी है न कि 8118.00.106 में ले.म.नि. का उत्तर स्वीकार्य नहीं है चूंकि शीर्ष 8118.00.101 'पूंजीगत आरक्षित निधि-डाक एवं टेलीग्राफ' से संबंध रखता है।

(ख) संघ सरकार वित्त लेखे की विवरणी सं. 11 में निवेश का अधूरा दर्शाया जाना

वित्त लेखे की विवरणी सं. 11 स्वायत्त निगमों, सरकारी कम्पनियों, अन्य संयुक्त कम्पनियों, सहकारी बैंकों तथा समितियों आदि में संघ सरकार के निवेश का ब्यौरा प्रदान करती है। वित्तीय वर्ष 2012-13 हेतु विवरणी की संवीक्षा ने प्रकटीकरण के संबंध में कुछ विसंगतियों को प्रकट किया जिसका नीचे तालिका 2.14 में सार प्रस्तुत किया गया है।

तालिका 2.13: सा.क्षे.उ. में सरकारी निवेश के प्रकटीकरण में विसंगतियां

क्र.सं.	सा.क्षे.उ. का नाम	विसंगतियां	ले.म.नि./मंत्रालय का उत्तर
1.	भारतीय प्रतिभूति मुद्रण तथा टक्साल निगम लिमिटेड (भा.प्र.मु.ट.नि.लि.)	2005-06 से 2011-12 के दौरान ₹ 5 लाख के निवेश को सा.क्षे.उ. में दर्शाया गया है। इस निवेश को पूर्व वर्षों के लिए विवरणी सं.11 में नहीं दर्शाया गया था।	आर्थिक कार्य विभाग, वित्त मंत्रालय ने बताया (दिसम्बर 2013) कि निवेश उसके ध्यान में 2012-13 में ही आया है तथा संघ सरकार वित्त लेखे 2012-13 के विवरणी सं. 11 में लिया गया है।
2.	अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति वित्तीय तथा विकास निगम	सा.क्षे.उ. में सरकारी निवेश की प्रतिशतता अंकित नहीं की गई है।	ले.म.नि. ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2013) कि यह वित्त मंत्रालय को संदर्भित कर दिया गया है।
3.	राष्ट्रीय वित्तीय नियंत्रक कम्पनी लिमिटेड	2012-13 में ₹100 लाख का निवेश दर्शाया गया था जबकि अन्य सूचनाएं अर्थात् शेयरों की संख्या, प्रत्येक शेयर का अंकित मूल्य, सरकारी अंश की प्रतिशतता आदि प्रस्तुत नहीं की गई थी।	ले.म.नि. ने बताया (अक्टूबर 2013) कि वित्त मंत्रालय के पास मामले को संदर्भित किया जा चुका है।

लेखाओं पर टिप्पणियां

4.	कोचिन शिपयार्ड लिमिटेड	2012-13 में सा.क्षे.उ. में शेयरों के निनिवेश के बावजूद सरकारी निवेश अंश को 100% के रूप में दर्शाया गया है।	मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2014) कि सरकारी अंश की प्रतिशतता 72 प्रतिशत तक गिरी है इसे 2013-14 में सुधार लिया जाएगा।
5.	कोलकाता मेट्रो रेल लिमिटेड तथा चैन्नई मेट्रो रेल लिमिटेड	वित्तीय वर्ष 2012-13 में इन दो सा.क्षे.उ. में नये निवेश के बावजूद को.मै.रे.लि. में सरकारी निवेश की प्रतिशतता 26 प्रतिशत तक कम हो गई है तथा चै.मै.रे.लि. की प्रतिशत निवेश के पश्चात भी 50 प्रतिशत पर स्थिर है।	ले.म.नि. ने शहरी विकास मंत्रालय की टिप्पणियों को उद्धृत किया (अक्टूबर 2013) कि पूर्व पश्चिम मेट्रो परियोजना, कोलकाता (का.मै.रे.लि.) की रेलवे मंत्रालय को हस्तांतरण के समय, रेलवे मंत्रालय को 24 प्रतिशत इक्विटी अंतरित किये गये।
6.	भारतीय औद्योगिक वित्त निगम	2012-13 में ₹ 923 करोड़ के निवेश के विवरणों को ई-लेखा तथा वित्त लेखे की विवरणी सं. 10 में नहीं दर्शाया गया था।	ले.म.नि. ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2013) कि वित्त मंत्रालय को संदर्भित कर दिया गया है।
7.	रिपेट्रिएट्स सहकारी वित्त एवं विकास बैंक लि., चैन्नई	2012-13 में ₹13.18 करोड़ का निवेश किया गया था परंतु निवेश के विवरणों को ई-लेखा तथा वित्त लेखे की विवरणी सं. 10 में नहीं दर्शाया गया था।	ले.म.नि. ने मंत्रालय के उत्तर को उद्धृत किया (फरवरी 2014) कि निवेश वित्त वर्ष 2011-12 में किया गया था परन्तु निवेश के ब्यौरे एफ.एफ.आर. प्रभाग से 2012-13 में प्राप्त हुए थे, अतः यह विवरण सं. 11 में 2012-13 में दर्शाया गया था। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि निवेश का विलंबित प्रकटीकरण का यह अर्थ नहीं है कि निवेश का वर्ष परिवर्तित कर दिया जाए।
8.	बर्न स्टैण्डर्ड लि. तथा ब्रैथवैट लि.	इन दोनों अस्तित्वों को पहले ही समाप्त कर दिया गया था तथा वित्तीय वर्ष 2010-11 में भारत भारी उद्योग लि. के साथ मिला दिया गया था। तथापि, 2011-12 से नये निवेशों को विवरणी सं. 11 में इन दोनों अस्तित्वों में दर्शाया गया है। इस मामले पर नि.म.ले.प. के 2013 के प्रतिवेदन सं.1 के पैरा सं. 2.3.10 में भी टिप्पणी की गई थी।	पिछले वर्षों के कथनों के अनुसार ही ले.म.नि. ने फिर से उत्तर दिया है (अक्टूबर 2013) कि इसे रेल मंत्रालय को संदर्भित कर दिया गया है।

9.	उ.पू. क्षेत्र में 50 सीटों वाले वायुयान हेतु सहायता	2012-13 में ₹2,152.50 लाख का निवेश किया गया था परन्तु इस निवेश के प्रभाव को वित्त लेखे की विवरणी सं.11 में नहीं दर्शाया गया है। इस मामले पर नि.म.ले.प. के 2013 के प्रतिवेदन सं. 1 के पैरा सं. 2.3.10 में टिप्पणी की गई थी।	पिछले वर्षों के कथनों के अनुसार ही ले.म.नि. ने फिर से उत्तर दिया है (अक्टूबर 2013) कि उ.पू.क्षे.वि. मंत्रालय तथा गृह मंत्रालय को सर्दभित कर दिया गया है।
----	---	--	--

उपरोक्त विसंगतियां दर्शाती है कि फार्म सी.ए.एम.-60 में 'निवेश पंजिका', जो निवेश हेतु निधियों के निर्गम के लिए उत्तरदायी प्रधान लेखा कार्यालय अथवा वेतन एवं लेखा कार्यालय द्वारा अनुरक्षित किया जाना अपेक्षित है, का उचित रूप से अनुरक्षण नहीं किया जा रहा है जो संघ सरकार के लेखाओं में त्रुटिपूर्ण/लंबित प्रकटीकरण का कारण बना।

(ग) ऋण अग्रिम के नियमों तथा शर्तों को अंतिम रूप न देना

'राजीव गांधी कैंसर संस्थान एवं अनुसंधान केन्द्र, नई दिल्ली', स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय को 1994-95 के पूर्व अवधि से संबंधित ₹ 2,929.00 लाख के अग्रिम ऋणों के नियमों एवं शर्तों, को 2012-13 के दौरान अतिरिक्त विवरणी सं.15 के प्रकटीकरण में दर्शाया गया था।

ले.म.नि. ने उत्तर दिया (फरवरी 2014) कि मंत्रालय से कई बार राजीव गांधी कैंसर संस्थान एवं अनुसंधान केन्द्र, नई दिल्ली को ऋणों के नियमों एवं शर्तों के लंबे समय से लंबित निपटान को अंतिम रूप देने का अनुरोध किया गया है।

इस मामले को 2000 के प्रतिवेदन सं.-1 में ही उजागर किया गया था और उस समय ले.म.नि. का उत्तर वही था। ऋण देने के 18 वर्षों के अंतराल के बाद भी, ऋणों के नियमों एवं शर्तों को अंतिम रूप नहीं दिया गया था। यह प्रशासनिक मंत्रालय का अग्रिम ऋणों की वसूली एवं अन्य पहलुओं पर गंभीरता से न लिए गए दृष्टिकोण को दर्शाता है।

2.4 लेखाओं की परिशुद्धता को प्रभावित करने वाले मुख्य कारक

संघ सरकार वित्त लेखे 2012-13 की परिशुद्धता पर कारकों का प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है जैसे (i) उचंत शीर्षों के अंतर्गत ऐसे लेन-देनों की बड़ी संख्या का होना, जिनका अंतिम वर्गीकरण बाकी है, (ii) ऋण, जमा एवं प्रेषित धन (ऋ.ज.प्रे.) लेखा शीर्षों के अंतर्गत प्रतिकूल बकाया की बढ़ती संख्या तथा मात्रा, तथा (iii) समय पर उपचारी कार्रवाई न करने के कारण बकाया शेषों की निरन्तर उपस्थिति।

लेखापरीक्षा ने ऋण, जमा, प्रेषण तथा उचंत शीर्षों के अंतर्गत एक सामान्य समीक्षा की तथा कार्यालय ले.म.नि. तथा छ: प्रधान लेखा कार्यालयों (प्र.ले.का.) अर्थात् केन्द्रीय

प्रत्यक्ष कर बोर्ड (के.प्र.क.बो.), सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय, आपूर्ति विभाग, आर्थिक कार्य विभाग, सहायता लेखा और लेखापरीक्षा नियंत्रक (स.ले.ले.नि.) तथा विदेश मंत्रालय (वि.मं.), से संबंधित पिछले पांच वर्षों की विस्तृत जांच भी की थी। इन प्र.ले.का. को शेषों की सघनता और वर्ष-दर-वर्ष इनके जमा होते जाने के आधार पर चयन किया गया था। लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर नीचे चर्चा की गयी है :

2.4.1 मुख्य उचंत लेखे के अन्तर्गत बकाया शेष

‘उचंत शीर्ष’ नामित लेखे के कुछ मध्यवर्ती/समायोजक शीर्ष उन प्राप्तियों एवं भुगतान के लेन-देन को प्रदर्शित करने के लिए सरकारी लेखाओं में खोले गए हैं जिन्हें उनकी प्रकृति की सूचना के अभाव या अन्य कारणों के कारण लेखे के अंतिम शीर्ष में दर्ज नहीं किया जा सकता है। लेखे के इन शीर्षों को ऋणात्मक डेबिट या ऋणात्मक क्रेडिट द्वारा अन्तिम रूप से तब समाशोधित किया जाता है जब लेखे के अन्तिम शीर्षों से संबंधित राशि उनमें दर्ज की जाती है। यदि ये राशियाँ समाशोधित नहीं होती हैं तो उचन्त शीर्ष के अन्तर्गत शेष संचित होगा तथा सरकार की प्राप्तियों एवं व्यय को यह सही रूप में प्रदर्शित नहीं करेगा।

उचंत शेषों हेतु बहीखाता भुगतान एवं लेखा कार्यालय (भु.ले.का.) द्वारा उप/विस्तृत वर्गीकृत शीर्षवार के अंतर्गत, जैसा कि आवश्यक है तथा मु.ले.प. द्वारा भु.ले.का. से आवधिक रूप में प्रस्तुत आँकड़ों के आधार पर अनुरक्षित किया जाता है संबंधित प्रधान लेखा कार्यालय के मुख्य लेखा नियंत्रक को उचंत शेषों की समीक्षा करना तथा मॉनीटरिंग के उद्देश्य हेतु महालेखा नियंत्रक (म.ले.नि.) को सूचित किया जाना अपेक्षित है।

31 मार्च 2013 को सिविल, रक्षा, रेलवे, डाक तथा दूरसंचार को सम्मिलित करते हुए संघ वित्त लेखे में उचंत शीर्ष के अन्तर्गत कुल निवल शेष ₹ 22038.21 करोड़ (डेबिट) था। इस शेष में सिविल के संबंध में ₹ 3508.21 करोड़ (डेबिट), रक्षा के लिए ₹ 11520.44 करोड़ (डेबिट), रेलवे से संबंधित ₹ 2281.02 करोड़ (डेबिट), डाक के लिए ₹ 3005.09 करोड़ (डेबिट), दूरसंचार के लिए ₹ 589.77 करोड़ (डेबिट) तथा भारत सरकार क्षतिपूर्ति विमोचन (ईराक को निर्यात योजना) बंधपत्र, 2001 के संबंध में ₹ 1133.68 करोड़ (डेबिट) शामिल है। वित्त लेखे उचंत शीर्ष के अन्तर्गत निवल शेषों को दर्शाते हैं तथा इसलिए, इन शीर्षों के अन्तर्गत बकाया की वास्तविक महत्ता, संसद को प्रस्तुत किये गए सरकार के वार्षिक लेखे में सूचित नहीं हो पाती है। इन शीर्षों के अन्तर्गत सही शेष को विभिन्न उचंत शीर्षों के अन्तर्गत पृथक रूप से डेबिट और क्रेडिट को केवल संकलित करके परिकलित किया जा सकता है। डेबिट/क्रेडिट शेष को निवल

नि.म.ले.प. का प्रतिवेदन संघ लेखे 2012-13

करने से वित्त लेखे में उचंत शेषों की अत्यधिक न्यूनोक्ति होती है। यह न्यूनोक्ति लघु शीर्ष के साथ-साथ मुख्य शीर्ष स्तर दोनों में होती है। पिछले पांच वर्षों के लिए सिविल मंत्रालयों के संबंध में मुख्य उचंत शीर्षों के अन्तर्गत उचंत शेषों की स्थिति नीचे दी गई है:

तालिका 2.14: सिविल मंत्रालयों के संबंध में मुख्य उचंत शीर्षों के अंतर्गत उचंत शेषों की स्थिति

(₹ करोड़ में)

शीर्ष का नाम	2008-09		2009-10		2010-11		2011-12		2012-13	
	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट
101-वे.ले.का. उचंत	2512.92	524.57	2880.09	1172.22	3374.13	1131.37	3213.12	740.00	3348.71	331.95
कुल	(-) 1988.35		(-) 1707.87		(-) 2242.76		(-) 2473.12		(-) 3016.76	
102-उचंत लेखा (सिविल)	1608.78	1443.21	1942.11	1447.74	1943.09	9781.95	2050.60	3409.87	1200.82	4039.04
कुल	(-) 165.57		(-) 494.37		7838.86		1359.27		2838.22	
107-रोकड़ निपटान उचंत लेखा	349.49	16.57	371.03	16.57	374.62	19.81	363.32	36.10	404.99	36.34
कुल	(-) 332.92		(-) 354.46		(-) 354.81		(-) 327.22		(-) 368.65	
108-सा.क्षे.बैं. उचंत	3526.51	1942.36	2435.52	1775.10	3091.85	1052.85	2881.34	1292.70	4352.63	1104.38
कुल	(-) 1584.16		(-) 660.42		(-) 2039.00		(-) 1588.64		(-) 3248.25	
109-रिजर्व बैंक उचंत (मु.)	11.37	190.04	11.37	185.26	11.67	185.14	11.37	185.80	11.37	188.73
कुल	178.67		173.89		173.47		174.43		177.36	
110- रिजर्व बैंक उचंत केन्द्रीय लेखा कार्यालय	339.41	47.09	92.02	128.83	28.52	193.74	45.50	65.52	59.07	114.38
कुल	(-) 292.32		36.81		165.22		20.02		55.31	
115- विदेश में क्रय इत्यादि हेतु उचंत लेखा	877.79	-	1894.85	-	940.82	-	661.19	-	504.63	52.00
कुल	(-) 877.79		(-) 1894.85		(-) 940.82		(-) 661.19		(-) 452.63	
129- सामग्री क्रय निपटान उचंत लेखा	167.82	115.88	195.25	143.11	202.22	102.16	208.56	86.30	213.35	87.01
कुल	(-) 51.94		(-) 52.14		(-) 100.06		(-) 122.26		(-) 126.34	
136- प्राप्ति शीर्ष में अन्तरण हेतु प्रतीक्षित सीमा शुल्क प्राप्तियाँ	-	152.15	-	145.47	--	252.28	-	249.50	-	222.56
कुल	152.15		145.47		252.28		249.50		222.56	
138-अन्य नामांकित बैंक (निजी क्षेत्र बैंक)	1.55	40.38	2.88	100.70	36.28	294.80	5.82	243.39	1.38	481.96
कुल	38.83		97.82		258.52		237.57		480.58	

यह देखा जा सकता है कि वे.ले.का. का उचंत, रोकड़ निपटान उचंत लेखा, सा.क्षे.बैं. उचंत, रिजर्व बैंक उचंत, केन्द्रीय लेखा कार्यालय तथा सामग्री क्रय निपटान उचंत लेखे

के अंतर्गत डेबिट शेषों में पिछले वर्षों से 2012-13 में ₹1666.91 करोड़ तक बढ़े हैं। इसी प्रकार, उचंत लेखा सिविल, रोकड़ निपटान उचंत लेखा, रिजर्व बैंक (मु.), रिजर्व बैंक सी.ए.ओ., विदेश में खरीद इत्यादि हेतु उचंत लेखा, सामग्री खरीद निपटान उचंत लेखा एवं अन्य नामित बैंक (निजी क्षेत्र बैंक) शीर्ष के अंतर्गत क्रेडिट शेष पिछले वर्षों से 2012-13 में ₹972.46 करोड़ तक बढ़े हैं। ले.म.नि. द्वारा ऐसे शेषों के समाशोधन के निरोधक प्रभावी मॉनीटरिंग हेतु उचन्त लघु शीर्षों के अंतर्गत बकाया शेषों का वर्ष-वार ब्यौरा अनुरक्षित नहीं किया गया था।

वे.ले.का. उचंत

यह लघु शीर्ष संघ सरकार के अन्तर्गत वे.ले.का., संघ शासित क्षेत्रों के वे.ले.का. तथा महालेखाकार के खातों में हो रहे अन्तः विभागीय तथा अन्तः सरकारी लेन-देनों के समायोजन हेतु प्रचालित किया जाता है। इस लघु शीर्ष के अन्तर्गत लेन-देन एक लेखा अधिकारी के अधीन लघु शीर्ष 'वे.ले.का. उचन्त' परिचालित किया जा रहा हो की ओर से किसी अन्य लेखा अधिकारी द्वारा की गई वसूलियों का अथवा भुगतानों का प्रतिनिधित्व करते हैं। शीर्ष के अन्तर्गत क्रेडिट का समाशोधन 'ऋणात्मक क्रेडिट' द्वारा किया जाता है जब लेखा अधिकारी जिसकी बही में आरम्भिक वसूली दर्ज की जाती है, के द्वारा चैक जारी किया जाता है। 'वे.ले.का. उचंत' के अन्तर्गत डेबिट का समाशोधन लेखा अधिकारी, जिसके ओर से भुगतान किया गया था, से चैक की प्राप्ति तथा वसूली होने पर 'ऋणात्मक डेबिट' द्वारा किया जाता है। इस शीर्ष के अंतर्गत बकाया डेबिट शेष का अर्थ होगा कि किसी वे.ले.का. द्वारा अन्य वे.ले.का. की ओर से भुगतान किए गए, जिनकी वसूली की जानी है। इस शीर्ष के अन्तर्गत बकाया क्रेडिट शेष का अर्थ होगा कि किसी वे.ले.का. द्वारा अन्य वे.ले.का. की ओर से भुगतान प्राप्त किए गए हैं, जिनका भुगतान अभी किया जाना है।

मार्च 2013 में, इस शीर्ष के अन्तर्गत डेबिट शेष ₹3348.71 करोड़ तथा क्रेडिट शेष ₹331.95 करोड़ था। बकाया शेष मुख्य रूप से आपूर्ति विभाग ₹2349.71 करोड़ (डेबिट), केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (व्यय) ₹242.92 करोड़ (डेबिट), विदेश मंत्रालय ₹421.90 करोड़ (डेबिट), आर्थिक कार्य विभाग ₹0.37 करोड़ (क्रेडिट) तथा सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय ₹105.23 करोड़ (क्रेडिट) के संबंध में थे, जिसने प्रदर्शित किया कि इन विभागों/मंत्रालयों द्वारा अन्य वे.ले.का. की ओर से किए गए भुगतानों (डेबिट) या की गई प्राप्तियों (क्रेडिट) को उनके द्वारा अभी 31 मार्च 2013 तक वसूली/भुगतान किया जाना था। वे.ले.का. उचंत के अन्तर्गत भारी डेबिट तथा क्रेडिट शेष तथा उनका निरन्तर संचयन महत्वपूर्ण नियंत्रण की कमियों को प्रदर्शित करता था।

प्र.ले.का. के लेखाओं की नमूना जांच में प्रकट हुआ कि 1986-87 से पहले की अवधि से 2012-13 की अवधि तक के.प्र.क.बो. से संबंधित ₹(-)0.02 करोड़ (डेबिट) तथा (-)₹2.51 करोड़ (क्रेडिट) बकाया थे जिसमें ₹358.32 करोड़ (क्रेडिट) तथा

(-)₹758.41 करोड़ (क्रेडिट) शामिल थे जो पांच वर्षों से अधिक समय से निपटान हेतु लम्बित थे। वर्ष 2012-13 के अंत तक आर्थिक कार्य विभाग, वित्त मंत्रालय में ₹3.39 करोड़ (डेबिट) तथा ₹(-)11.68 करोड़ (क्रेडिट) के शेष बकाया थे। विदेश मंत्रालय में वर्ष 2012-13 की समाप्ति तक ₹437.66 करोड़ (डेबिट) तथा ₹14.70 करोड़ (क्रेडिट) के शेष बकाया थे जिसमें ₹11.45 करोड़ (डेबिट) तथा ₹0.19 करोड़ (क्रेडिट) पांच वर्षों से अधिक समय से निपटान हेतु लंबित थे। वे.ले.का. उचंत के ब्यौरे आपूर्ति विभाग एवं सड़क तथा राजमार्ग मंत्रालय से अभी भी प्रतीक्षित हैं।

उचंत लेखा (सिविल)

यह अस्थायी लघु शीर्ष लेन-देन के लेखांकन, निश्चित सूचना/दस्तावेजों अर्थात् वाञ्छर, चालान आदि की मांग हेतु संचालित किया जाता है जिसे व्यय अथवा प्राप्ति के अंतिम शीर्ष तक नहीं ले जाया जा सकता। इस लघु शीर्ष को प्राप्तियां दर्ज करने हेतु क्रेडिट तथा किए गए व्यय हेतु डेबिट किया जाता है। अपेक्षित सूचना/दस्तावेजों आदि की प्राप्ति पर पूर्व प्रतिलेखा डेबिट या क्रेडिट द्वारा लघु शीर्ष को 'ऋणात्मक' डेबिट या 'ऋणात्मक' क्रेडिट द्वारा लेखे से वांछित मुख्य/उप-मुख्य/लघु शीर्षों के प्रति समाशोधित किया जाता है। इस शीर्ष के अन्तर्गत बकाया डेबिट शेष से तात्पर्य ऐसे भुगतान से है जिसे वाञ्छर आदि जैसे विवरण के अभाव में अन्तिम व्यय शीर्ष को डेबिट नहीं किया जा सका। बकाया क्रेडिट शेष से तात्पर्य प्राप्त की गई ऐसी राशि से है जिसे विवरण के अभाव में अंतिम प्राप्ति शीर्ष को क्रेडिट नहीं किया जा सका।

31 मार्च 2013 को इस लघु शीर्ष के अन्तर्गत बकाया शेष ₹ 4,039.04 करोड़ (क्रेडिट) तथा ₹1,200.82 करोड़ (डेबिट) था, जो कि ₹ 5,239.86 करोड़ की प्राप्तियां तथा व्यय को दर्शाता है, जिन्हें समायोजन हेतु व्यक्तिगत रूप से संचालित किया जाना अपेक्षित था, जो उनके लेखा के अंतिम शीर्षों के प्रति दर्ज नहीं किया गया था। मुख्य बकाया शेष आर्थिक कार्य विभाग ₹3,334.79 करोड़ (क्रेडिट), आपूर्ति विभाग ₹597.56 करोड़ (डेबिट), विदेश मंत्रालय ₹ 598.14 करोड़ (क्रेडिट), सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय ₹3.83 करोड़ (डेबिट) तथा केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड ₹5.64 करोड़ (डेबिट) से संबंधित है।

प्रधान लेखा कार्यालयों में शेषों की नमूना जाँच ने प्रकट किया कि के.प्र.क.बो. में वर्ष 2012-13 की समाप्ति तक ₹ 5.76 करोड़ (डेबिट) तथा ₹ 0.12 करोड़ (क्रेडिट) के शेष बकाया थे, जिसमें ₹ 8.96 करोड़ (डेबिट) का डेबिट शेष तथा ₹ 0.19 करोड़ (क्रेडिट) का क्रेडिट शेष शामिल थे जो चार वर्षों से अधिक समय से निपटान हेतु लंबित थे। प्र.ले.का. ने बकाया शेषों का निपटान करने के लिए किए गए प्रयासों पर कोई साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किया।

विदेशों में क्रय हेतु उचंत लेखा

लघु शीर्ष 'विदेशों में क्रय हेतु उचंत लेखा' नियंत्रक सहायता, लेखा एवं लेखापरीक्षा (नि.स.ले.एवं ले.प.), वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) के लेखाओं में परिचालित होता है। सरकार दाता को विदेशों में आपूर्तिकर्ताओं को परियोजना प्राधिकारियों/आयातकों को आपूर्ति की गई सामग्री के प्रति सीधे ही भुगतान करने की तथा समकक्ष राशि को संबंधित मंत्रालय से भुगतान प्राप्त होने तक उचन्त शीर्ष के अन्तर्गत रखने की सलाह देती है। यद्यपि सरकार द्वारा इन आयातों के लिए भुगतान पहले ही कर दिया गया है फिर भी इस शीर्ष के अधीन डेबिट शेष उस राशि को दर्शाता है जिसे आयातकों/परियोजना प्राधिकारियों से अभी वसूल किया जाना है।

2012-13 में, विदेशों में क्रय हेतु उचंत लेखा शेष ₹ 452.63 करोड़ (डेबिट) था। 31 मार्च 2013 को मुख्य देनदार हेलीकॉप्टर कोरपोरेशन ऑफ इंडिया लि. (₹ 67.24 करोड़); पवन हंस लि. (₹ 57.44 करोड़); पाइराइट्स, फॉसफेट्स एवं रसायन लि. (₹ 24.95 करोड़); कोल इंडिया लि. (प.व.) (₹ 23.18 करोड़) थे। यह भी पाया गया कि 2003 से विभिन्न संगठनों से ₹ 210.46 करोड़ बकाया थे। 2003 से बकाया राशि का विवरण दर्शाते हुए सूची अनुबंध-2.5 में दी गई है।

विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी से यह पाया गया था कि तदन्तर भुगतान विभिन्न आयातकों/परियोजना प्राधिकारियों की ओर से किये गये थे जबकि उनसे पहले किए गए क्रय हेतु भुगतान अभी तक देय थे। नि.स.ले.एवं ले. द्वारा बकाया राशि की वसूली हेतु ठोस कदम उठाए जाने की आवश्यकता है।

सार्वजनिक क्षेत्र बैंक उचंत (सा.क्षे.बैं. उचंत)

सरकारी लेखा प्रणाली में निर्दिष्ट बैंक, भारतीय रिजर्व बैंक की ओर से सरकारी व्यवसाय संचालित करते हैं। जब एक बिल के भुगतान हेतु एक चैक जारी किया जाता है तो राशि को लेखा के अंतिम शीर्ष को डेबिट किया जाता है। जब एक सार्वजनिक क्षेत्र बैंक द्वारा चैक को भुनाया जाता है तो यह पहले अपने रोकड़ शेष से राशि का भुगतान करता है तथा इसके बाद केन्द्रीय लेखा अनुभाग (के.ले.अ.), भा.रि.बैं. नागपुर से जो प्रत्येक मंत्रालय/ विभाग का लेखा अनुरक्षित करता है, प्रतिपूर्ति का दावा करता है। इसी प्रकार, जब सरकारी प्राप्तियों का नामित/अधिकृत बैंक में भुगतान किया जाता है तो इन प्राप्तियों को केन्द्रीय लेखा अनुभाग, भा.रि.बैं. नागपुर को देता है। बैंक द्वारा किए जाने वाले सरकारी लेन-देन को दर्ज करने में समय अंतराल होता है इसलिए प्रतीक्षारत अस्थायी समायोजन हेतु लेखे की सरकारी बही में लघु शीर्ष सार्वजनिक क्षेत्र बैंक उचंत परिचालित किया जाता है। भा.रि.बैं. (के.ले.अ.) नागपुर से लेखे की प्राप्ति पर सा.क्षे.बैं. उचंत के अन्तर्गत मूल दर्ज ऋणात्मक क्रेडिट/ऋणात्मक डेबिट, जैसा भी

मामला हो, द्वारा समाशोधित किया जाता है तथा राशियां सरकार के रोकड़ शेष में दर्शाई जाती है।

31 मार्च 2013 को समाप्त वर्ष हेतु बकाया सा.क्षे.बैं. शेष कुल ₹ 4,352.63 करोड़ (डेबिट) तथा ₹ 1104.38 करोड़ (क्रेडिट) था। विभाग जिनके प्रति मुख्य शेष बकाया थे, वे आपूर्ति मण्डल विभाग ₹ 276.82 करोड़ (डेबिट); के.प्र.क.बो. (व्यय) ₹ 472.66 करोड़ (डेबिट), सड़क परिवहन राजमार्ग मंत्रालय ₹1,493.03 करोड़ (डेबिट), आर्थिक कार्य विभाग ₹4.62 करोड़ (डेबिट) तथा विदेश मंत्रालय ₹452.94 करोड़ (क्रेडिट) थे।

प्रधान लेखा कार्यालयों में शेषों की नमूना जाँच से उजागर हुआ कि के.प्र.क.बो. शेष में ₹(-)40.29 करोड़ (डेबिट) तथा ₹(-)44.93 करोड़ (क्रेडिट) का शेष वर्ष 2012-13 की समाप्ति पर बकाया थे, जिसमें 5 से 24 वर्षों तक लंबित निपटान के ₹1,930.79 करोड़ का डेबिट शेष तथा ₹(-)509.42 करोड़ का क्रेडिट शेष शामिल था। सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय में ₹(-)99.93 करोड़ (डेबिट), तथा ₹(-)1,671.41 करोड़ (क्रेडिट) के शेष वर्ष 2012-13 की समाप्ति पर बकाया थे। आपूर्ति विभाग में, ₹0.30 करोड़ (डेबिट) तथा ₹0.31 करोड़ (क्रेडिट) वर्ष 2012-13 की समाप्ति पर बकाया थे। विदेश मंत्रालय में ₹153.29 करोड़ (डेबिट) तथा ₹606.28 करोड़ (क्रेडिट) वर्ष 2012-13 की समाप्ति पर बकाया थे। ले.स.नि., आपूर्ति प्रभाग विभाग ने बताया कि सी.सी.ए. (आपूर्ति प्रभाग) के अंतर्गत सभी वे.ले.का. के बकाया शेषों का मिलान करने और उनके निपटान का निर्देश कर दिया गया था तथा के.प्र.क.बो. के ले.अ. ने बताया कि सभी क्षे.ले.का. को उनके बकाया शेषों का मासिक आधार पर निपटान करने का निर्देश किया गया है।

रिजर्व बैंक उचंचत, केन्द्रीय लेखा कार्यालय (के.ले.का.)

संघ सरकार के लेखाओं में कर्जों का भुगतान, सहायता अनुदान, आयकर भाग, और राज्य सरकारों को संघ उत्पाद शुल्क के भाग के भुगतान हेतु इस लघु शीर्ष को परिचालित किया जाता है। जब भुगतान प्राधिकृत किया जाता है तो संबंधित व्यय शीर्ष डेबिट तथा इस शीर्ष को क्रेडिट किया जाता है। संघ सरकार के लेखे को समायोजन करते हुए भा.रि.बैं से लेखे के मासिक विवरण की प्राप्ति पर लघु शीर्ष को '8675-भा.रि.बैं. के पास जमा 101-केन्द्रीय सिविल' को क्रेडिट करते हुए ऋणात्मक क्रेडिट किया जाता है। राज्य सरकार द्वारा ऋण के पुर्नभुगतान तथा उस पर ब्याज के भुगतान के समय पर ऋण/ब्याज शीर्ष को क्रेडिट करके इस शीर्ष को डेबिट किया जाता है। भा.रि.बैं. केन्द्रीय लेखा अनुभाग (के.ले.अ.) नागपुर से लेखे के मासिक विवरण प्राप्त होने पर शीर्ष '8675-भा.रि.बैं के पास जमा-101-केन्द्रीय सिविल' के साथ जमा के प्रति, प्रतिलेखा डेबिट द्वारा ऋणात्मक डेबिट किया जाता है। 31 मार्च 2013 को इस लघु शीर्ष के अंतर्गत बकाया शेष ₹59.07 करोड़ (डेबिट) तथा ₹114.38 करोड़ (क्रेडिट) था। बकाया भा.रि.बैं. (के.ले.का) उचंचत शेष मुख्य रूप से सड़क परिवहन एवं

राजमार्ग मंत्रालय ₹7.77 करोड़ (डेबिट), आपूर्ति विभाग ₹25.54 करोड़ (डेबिट), शहरी विकास मंत्रालय ₹8.16 करोड़ (क्रेडिट), पोत परिवहन मंत्रालय ₹3.40 करोड़ (डेबिट) तथा उत्तर पूर्वी क्षेत्र विभाग ₹7.68 करोड़ (क्रेडिट) के प्रति थे।

प्रधान लेखा कार्यालय में शेषों की नमूना जाँच ने प्रकट किया कि आपूर्ति विभाग में वर्ष 2012-13 के अंत में ₹ 25.54 करोड़ (डेबिट) का निवल डेबिट शेष बकाया था। बकाया शेषों की प्रभावी वर्ष-वार डेबिट तथा क्रेडिट ब्योरा मांगा गया था, परंतु प्र.ले.का. ने इसे प्रस्तुत नहीं किया था। इस प्रकार वर्ष-वार ब्योरे के अभाव में बकाया शेषों के निपटान की प्रभावशाली मॉनीटरिंग की जा रही है को सुनिश्चित नहीं किया जा सका। इसके अतिरिक्त, के.प्र.क.बो. के संबंध में विवरणी सं. 13 की संवीक्षा ने प्रकट किया कि 'शून्य' अथ शेष के प्रति ₹(-)0.16 करोड़ के संवितरण को दर्शाया गया था जिसका परिणाम शीर्ष '8658.110-रि.बैं. उचंत' के अंतर्गत ₹(-)0.16 करोड़ के डेबिट शेष में हुआ। विभाग ने बताया कि यह राशि इस शीर्ष के अंतर्गत गलती से दर्ज हो गयी थी तथा जनवरी 2014 में एक अंतरण प्रविष्टि के माध्यम से इसका निपटान किया गया था।

2.4.2 ऋण, जमा एवं प्रेषण (ऋ.ज.प्रे.) शीर्षों के अंतर्गत अधिक प्रतिकूल शेष

प्रतिकूल शेष वे ऋणात्मक शेष हैं जो उन लेखा शीर्षों के अन्तर्गत प्रदर्शित होते हैं जहाँ एक ऋणात्मक शेष नहीं होना चाहिए। उदाहरणस्वरूप, किसी भी कर्ज या अग्रिम लेखा शीर्ष के प्रति, एक ऋणात्मक शेष, वास्तविक अग्रिम राशि से अधिक पुनर्भुगतान को इंगित करेगा।

वर्ष 2012-13 हेतु संघ सरकार के वित्त लेखे में, ऋण, जमा एवं प्रेषण शीर्षों के अन्तर्गत प्रतिकूल शेषों के 81 मामले हैं जिन्हें अनुबंध-2.6 में दिया गया है। इनमें से, तीन शेष वर्ष 2012-13 के दौरान 33 शेष प्रतिकूल हो गए तथा शेष 48 मामले पहले के वर्षों में बकाया थे। इनमें 22 मामले 5 वर्षों से अधिक, 8 मामले 10 वर्षों से अधिक, तथा 4 मामले 20 वर्षों से अधिक पुराने थे। यद्यपि, वित्त लेखे में प्रतिकूल शेष के फुटनोट उल्लेख करते थे कि ये जांचाधीन थे लेकिन म.ले.नि. तथा उसके अधीनस्थ कार्यालयों द्वारा ऐसी जांचों के निष्कर्ष और उनके समाशोधन के लिए किए गए प्रयास लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए।

2.4.3 'चैक एवं बिल' शीर्ष के अन्तर्गत बकाया शेष

यह शीर्ष लेन-देनों, जो अन्ततः समाशोधित होते हैं, को आरम्भ में दर्ज करने के लिए एक मध्यवर्ती लेखांकन शीर्ष है। लेखाओं के विभागीकरण की योजना के अन्तर्गत विभिन्न मंत्रालयों/विभागों के भुगतान एवं लेखा कार्यालयों द्वारा भा.रि.बैं या अधिकृत बैंकों की शाखाओं पर आहरित चैकों द्वारा सरकार के प्रति दावों का भुगतान किया जाता है।

जब दावे वे.ले.का./विभागीय अधिकारी को उपयुक्त बिल प्रारूप में प्रस्तुत किए जाते हैं तब प्रक्रियाओं तथा निर्धारित जांचों तथा भुगतान आदेश को दर्ज करने के उपरान्त चैक जारी कर भुगतान को प्राधिकृत किया जाता है। प्रत्येक माह के अन्त में, मुख्य शीर्ष '8670-चैक एवं बिल में माह के दौरान वितरित चैकों की कुल राशि को क्रेडिट तथा संबंधित व्यय शीर्ष को डेबिट किया जाता है। सार्वजनिक क्षेत्र बैंक/भा.रि.बैं (के.ले.अ.) नागपुर से जारी चैकों के प्रति उनके द्वारा किए गए भुगतानों को दर्शाते हुए तिथि-वार मासिक विवरण (ति.मा.वि.)/शेषों की मासिक विवरण की प्राप्ति होने पर जैसा भी मामला हो, 'शीर्ष 8670- चैक एवं बिल' को ऋणात्मक क्रेडिट तथा '8658-108-सा.क्षे.बैं उचंत/8675-101-भा.रि.बैं. जमा-केन्द्रीय सिविल' को क्रेडिट प्रदान किया जाता है।

2012-13 के वित्त लेखे में भारी शेष 'चैक एवं बिल' के निम्न लघु-शीर्षों के अन्तर्गत बकाया पड़े हुए थे जिसके विवरण नीचे दिए गए हैं:

तालिका 2.15: 'चैक एवं बिल' शीर्ष के अन्तर्गत बकाया शेष

(₹ करोड़ में)

पूर्व लेखापरीक्षा चैक	डेबिट	1668.20
वेतन एवं लेखा कार्यालय चैक	क्रेडिट	11547.30
विभागीय चैक	क्रेडिट	539.03
खजाना चैक	क्रेडिट	1673.26
इरला चैक	क्रेडिट	0.59
दूर संचार लेखा चैक	क्रेडिट	1367.85
डाक चैक	क्रेडिट	11324.20
रेलवे चैक	क्रेडिट	2581.21
रक्षा चैक	क्रेडिट	1211.43
इलैक्ट्रॉनिक सलाह	क्रेडिट	13.10
वेतन एवं लेखा कार्यालय इलैक्ट्रॉनिक सलाह	डेबिट	796.85

केन्द्रीय सरकार लेखा (प्राप्ति एवं भुगतान) नियमावली, 1983 के नियम 45 में विनिर्दिष्ट है कि चैक जारी करने की तिथि से तीन माह के भीतर किसी भी समय देय होगा। इसके अतिरिक्त नियम 47(2) में विनिर्दिष्ट है कि जारी करने के माह से छः माह की अवधि तक अदत्त शेष चैकों का भुगतान तथा नवीनीकरण हेतु अभ्यर्पित नहीं किए गए चैकों के मामलों में, उन्हें '8670-चैक एवं बिल' में ऋणात्मक क्रेडिट करके वापसी या रद्द किया जाना होता है, तथा क्रियाशील मुख्य/लघु शीर्ष व्यय जिसमें से वास्तविक रूप से डेबिट किया गया था, को ऋणात्मक डेबिट किया जाता है तथा लेखे में राशि को पुनः लिखा जाना होता है।

विभिन्न लघु शीर्षों के अन्तर्गत ऐसी भारी बकाया राशियां दर्शाती हैं कि लेखांकन प्राधिकारी आवश्यक कार्रवाई जैसा कि नियमावली के अन्तर्गत की जानी अपेक्षित थी

नहीं कर रहे थे। 'चैक एवं बिल' के अन्तर्गत बकाया राशि की सीमा तक सरकारी रोकड़ शेष अधिक बताए गए।

छ: प्र.ले.का की नमूना जांच ने प्रकट किया कि विदेश मंत्रालय में ₹189.71 करोड़ की राशि के 6423 चैक, आपूर्ति विभाग में ₹7.19 करोड़ की राशि के 894 चैक, परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय में ₹109.96 करोड़ की राशि के 886 चैक, तथा के.प्र.क.बो. में ₹173.18 करोड़ की राशि के 20307 चैक छ: माह से अधिक समय तक बिना भुगतान किए रहे परंतु इन्हें प्र.ले.का. द्वारा निरस्त नहीं किया गया था।

2.4.4 प्रधान लेखा कार्यालयों द्वारा शेषों की समीक्षा न करना

सिविल लेखा नियमावली के अनुसार, वित्तीय वर्ष के अंत में, वे.ले.का. विभिन्न ऋ.ज.प्रे. शीर्षों के अन्तर्गत शेषों का सत्यापन करेगा और जहाँ कहीं भी आवश्यक है यह सुनिश्चित करने हेतु कि शेषों की यथातथ्यता उन व्यक्तियों/पार्टियों द्वारा स्वीकार्य है जिनके द्वारा शेष रखे जाते हैं या जिसे देय हैं और गैर-समाधान विभिन्नताओं को दर्शाने वाले ब्यौरे एवं मामले जहाँ शेषों की स्वीकृति प्रतीक्षित है, को दर्शाने वाला विवरण प्रत्येक वर्ष 15 सितम्बर तक वार्षिक रूप से प्रधान लेखा कार्यालय को प्रस्तुत करना अपेक्षित है। प्रधान लेखा अधिकारी द्वारा पूरे मंत्रालय/विभाग की समेकित रिपोर्ट को समस्त रूप से प्रत्येक वर्ष 15 अक्टूबर तक महालेखा नियंत्रक को भेजा जाना अपेक्षित है। इस समीक्षा को करने का उद्देश्य लेखे के विभिन्न लेखा पुस्तिकाओं के अनुसंधान की गुणवत्ता को सुनिश्चित करना तथा ऋण, जमा एवं प्रेषण के आंकड़ों का समाधान करना है।

सिविल विभागों के संबंध में, वर्ष 2007-08, 2008-09, 2009-10, 2010-11, 2011-12 तथा 2012-13 के शेषों की समीक्षा कुल 72 प्र.ले.का. में से क्रमशः केवल 36, 38, 22, 16, 08 एवं 14 विभागों में पूर्ण की गई थी।

प्र.ले.का. द्वारा शेषों की समीक्षा करने के विफलता तथा समय पर कार्रवाई की कमी ने कई वर्षों से बकाया पड़े अधिक मामलों के प्रतिकूल शेषों को दर्शाया है, जैसा कि पूर्ववर्ती पैराग्राफों में प्रतिबिम्बित किया गया है।

यह अनुशंसा की जाती है कि वित्त मंत्रालय सरकारी लेखे की यथातथ्यता एवं गुणवत्ता का सुधार करने के लिए ऋ.ज.प्रे. एवं उच्चत शीर्ष के अन्तर्गत शेषों के समाशोधन/निपटान हेतु निरन्तर समीक्षा एवं सामयिक कार्रवाई हेतु एक अत्यधिक प्रभावी नियंत्रण तंत्र को स्थापित करे।

2.4.5 विभागीय प्रबंधित सरकारी उपक्रम-प्रोफार्मा लेखाओं की स्थिति

सामान्य वित्तीय नियमावली 2005 का नियम 84 यह प्रावधान करता है कि विभागीय प्रबंधित वाणिज्यिक अथवा अर्ध-वाणिज्यिक प्रकृति के सरकारी उपक्रम नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की सलाह से सरकार द्वारा निर्धारित अनुषंगी लेखे तथा प्रोफार्मा लेखे अनुरक्षित करेंगे।

मार्च 2013 तक वाणिज्यिक या अर्धवाणिज्यिक प्रकृति के 41 विभागीय रूप से प्रबंधित सरकारी उपक्रम थे। इन उपक्रमों के वित्तीय परिणामों को प्रोफार्मा लेखे, जिसमें सामान्यतः व्यापार लेखा, लाभ एवं हानि लेखा तथा तुलन-पत्र सम्मिलित होते हैं, तैयार करके वार्षिक रूप से सुनिश्चित किया जाता है। जबकि भारत सरकार की प्रेस व्यापार लेखा, लाभ एवं हानि लेखा तथा तुलन-पत्र के बिना प्रोफार्मा लेखे तैयार करती है, प्रकाशन विभाग केवल भण्डारण लेखा तैयार करता है। उनके नवीनतम उपलब्ध लेखाओं के आधार पर विभागीय रूप से प्रबंधित उपक्रमों के संक्षिप्त वित्तीय परिणामों की स्थिति को **अनुबंध-2.7** में दिया गया है।

अनुबंध से यह देखा जा सकता है कि उपक्रमों के संबंध में प्रोफार्मा लेखे एक से तेरह वर्षों के बीच की अवधि से बकाया थे जिन्हें नीचे दर्शाया गया है:

तालिका 2.16: अवधि जिसके लिए प्रोफार्मा लेखे बकाया पड़े थे

वर्षों की संख्या	अवधि	उपक्रमों की संख्या
1	2012-13	12
2-5	2008-09 से 2011-12	16
6-9	2004-05 से 2007-08	04
10-13	2000-01 से 2003-04	01
	कुल	33

प्रोफार्मा लेखे के अभाव में, इन संगठनों, जिन्हें वाणिज्यिक आधार पर प्रबंधित किया जाना नियत है, द्वारा प्रदत्त सेवाओं की लागत का पता नहीं लगाया जा सकता। उनकी गतिविधियों हेतु निवेश पर वापसी, लाभकारिता आदि जैसे निष्पादन संकेतकों को निर्धारित करना भी संभव नहीं था।

2.4.6 हानियाँ तथा गैर-वसूलनीय प्राप्यों को बट्टे खाते में डालना/स्थगित करना

सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005 का नियम 33 विचार करता है कि हानि के कारण तथा पहचान के ढंग का ध्यान किए बिना लोक धन, विभागीय राजस्व अथवा प्राप्तियाँ, रसीदी टिकटें, अफ्रीम, भण्डार अथवा सरकार द्वारा अथवा ओर से नियंत्रित अन्य सम्पत्ति की किसी भी हानि अथवा कमी को संबंधित अधीनस्थ प्राधिकारी द्वारा अगले उच्च अधिकारी के साथ-साथ सांविधिक लेखापरीक्षा अधिकारी तथा संबंधित प्रधान लेखा अधिकारी को तुरंत सूचित किया जाएगा चाहे ऐसी हानि की उत्तरदायी पक्ष द्वारा पूर्ति

लेखाओं पर टिप्पणियां

कर दी गई है। रूपये दो हजार से कम मूल्य वाली छोटी हानियों को सूचित किए जाने की आवश्यकता नहीं है।

मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रदान की गई वर्ष 2012-13 के दौरान बट्टे खाते में डाली गई/स्थगित की गई हानियों तथा गैर-वसूलनीय प्राप्यों को **अनुबंध-2.8** में दिया गया है। अनुबंध से यह देखा जा सकता है कि 2012-13 के दौरान, 237 मामलों में, ₹ 320.80 लाख बट्टे खाते में डाले गए थे। वर्ष के दौरान, 202 मामलों में छोड़ी गई वसूलियाँ तथा किए गए अनुग्रह भुगतान कुल ₹ 114.82 लाख तक थे।