

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, तेरहवें तथा चौदहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित विवरणियों/सूचनाओं का समावेश न करना

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।

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।

चौदहवें वित्त आयोग ने दिसम्बर 2014 के अपने प्रतिवेदन में प्रोद्घवन आधारित लेखांकन में परिवर्तन हेतु पूर्व आयोगों के दृष्टिकोण की पुष्टि करते हुए संघ एवं राज्य सरकारों के वित्त लेखे में विभिन्न विवरणियों को शामिल करने को दोहराया (पैरा 17.14 में)।

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 की विस्तृत जानकारी 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 2013-14 के वित्त लेखाओं की संवीक्षा ने उजागर किया कि बारहवें एवं तेरहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित विवरणियों को इसमें 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, 2011-12 तथा 2012-13 के लिए संघ सरकार के लेखाओं पर भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में लगातार यह उल्लेखित किया गया था परंतु दस वर्ष बीत जाने के बाद भी विभाग द्वारा कोई कारवाई नहीं की गई 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।

लेखा महानियंत्रक (ले.म.नि.) ने उत्तर दिया (मार्च 2015) कि इनमें से अधिकांश विवरणियां पहले से ही ई-लेखा, एक दृष्टि में लेखे, वित्त लेखे तथा विभिन्न बजट दस्तावेजों में सार्वजनिक क्षेत्र में थीं। इनमें से कुछ विवरणियां उपचय लेखाकरण से संबंधित हैं जिसे नकद आधारित लेखाओं की मौजूदा संरचना में शामिल नहीं किया जा सकता था।

ले.म.नि. का उत्तर विश्वासप्रद नहीं है क्योंकि वित्त लेखाओं में सं. (V) 'ऋण एवं अन्य देयताएं के साथ-साथ पुनर्भगतान सारणी' पर केवल एक विवरणी उपलब्ध है। वित्त मंत्रालय को संघ के वित्त लेखाओं में उपर्युक्त अतिरिक्त विवरणियों को शामिल करने हेतु एक विशिष्ट समय सीमा निर्धारित करनी चाहिए।

2.1.2 सरकारी लेखों में अपारदर्शिता

संघ सरकार वित्त लेखे 2013-14 की संवीक्षा ने उजागर किया कि लेखों के 16 मुख्य शीर्षों (जो सरकार के कार्यकलापों को प्रस्तुत करते हैं) के अंतर्गत कुल ₹14,073.67 करोड़ के 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। कुछ कार्यकलाप जिनमें व्यय में अपारदर्शिता विद्यमान है वे अन्य सामाजिक सेवाएँ, कृषि वित्तीय संस्थान, बाढ़ नियंत्रण एवं जल निकासी, नागरिक उड्डयन, पूर्वोत्तर क्षेत्र, मृदा एवं जल संरक्षण पर पूंजीगत परिव्यय, गैर-फैरस खनन तथा धातुकर्मीय उद्योगों पर पूंजीगत परिव्यय अन्य दूरसंचार सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय, तथा विदेशी व्यापार एवं निर्यात प्रोत्साहन पर पूंजीगत परिव्यय आदि हैं। 16 मुख्य शीर्षों के विवरण **अनुबंध-2.1** में दिए गए हैं।

कुछ महत्वपूर्ण पहलों पर व्यय जैसे किसानों को अल्प अवधि ऋण पर ब्याज से छूट (₹6,000 करोड़), राजीव गांधी विद्युतीकरण योजना (₹2,593.89 करोड़), असम गैस क्रेकर परिसर को आर्थिक सहायता (₹976.96 करोड़), हज चार्टर के

परिचालन हेतु सब्सिडी (₹680 करोड़), अन्य संबंधित गतिविधियाँ (₹677.60 करोड़), राष्ट्रीय थर्मल पावर निगम (₹536.30 करोड़), अवसंरचना विकास हेतु सहायता की योजना-व्यवहार्यता अंतर निधीयन (₹450 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, 2011-12 तथा 2012-13 को समाप्त संघ सरकार के लेखाओं पर प्रतिवेदनों में लगातार 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, ले.म.नि. ने वित्त लेखे में लघु शीर्ष '800-अन्य व्यय' के अन्तर्गत विलीन महत्वपूर्ण पहलों 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।

ले.म.नि. ने उत्तर (मार्च 2015) दिया कि वे विभिन्न मंत्रालयों/विभागों को ब.अ./स.अ. तैयार करने के चरण पर लघु शीर्ष '800-अन्य व्यय' के अंतर्गत प्रावधान करते समय सावधानी बरतने तथा भारी व्यय के मामले में नए लघु शीर्षों को खोले जाने हेतु लगातार सलाह दे रहे थे।

2.1.3 सरकारी लेखे से बाहर पड़ी लोक 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.जा.सं. एफ.1 (30)-बी (ए.सी.)/2004 दिनांक 07 जनवरी 2005

चौदह 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 2014 के अंत तक शुल्क प्रभारों, भारत सरकार से प्राप्त अव्ययित अनुदानों, सरकारी अनुदानों पर अर्जित ब्याज, लाईसेंस शुल्क की प्राप्ति, कोष निधि आदि के माध्यम से सृजित कुल ₹5,917.44 करोड़ की निधियों को, सरकारी लेखाओं से बाहर रख रहे थे। ऐसे निकायों तथा उनके द्वारा रखी गई निधियों को **अनुबंध 2.2** में दर्शाया गया है।

नियामक निकायों, नामतः भारतीय प्रतिभूति एवं विनियम बोर्ड (भा.प्र.वि.बो.) बीमा नियामक एवं विकास प्राधिकरण (बी.नि.वि.प्रा.) तथा पेंशन निधि नियामक एवं विकास प्राधिकरण (पे.नि.वि.प्रा.), के संबंध में इस मुद्दे पर नियंत्रक महालेखापरीक्षक के वर्ष समाप्ति 2007-08, 2008-09, 2009-10, 2010-11, 2011-12 तथा 2012-13 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 विनियम बोर्ड (भा.प्र.वि.बो.) निधि' तथा 'बीमा नियामक तथा विकास प्राधिकरण (बी.नि.वि.प्रा.) निधि' के नाम से अलग निधियाँ खोली जाएंगी। इसने आगे 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। भा.प्र.वि.बो. निधि तथा बी.नि.वि.प्रा. निधि को सरकारी लेखे में लेखाबद्ध करने हेतु दो वर्षों से अधिक की अवधि बीत जाने के बाद भी, मंत्रालय द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गयी थी।

आर्थिक कार्य विभाग (आ.का.वि.) वित्त मंत्रालय ने बताया (दिसंबर 2014) कि लोक लेखे में भा.प्र.वि.बो. सामान्य निधि से संबंधित मामले को अंतिम राय लेने हेतु कानूनी मामले विभाग को प्रेषित कर दिया था। आ.का.वि. का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि इसने जुलाई 2010 में पहले ही कानूनी मामले विभाग की राय ले ली है जिसमें विधि एवं न्याय मंत्रालय ने सलाह दी थी कि भा.प्र.वि.बो. द्वारा प्राप्त सभी निधियाँ लोकधन है तथा भारत सरकार की ओर से प्राप्त सभी लोकधन लोक लेखे का भाग होगा जैसा भारत के संविधान के अनुच्छेद 266(2) में परिभाषित किया गया है। भा.प्र.वि.बो. अधिनियम, 1992 की धारा 15 जे.ए. के तहत दण्डों के माध्यम से भा.प्र.वि.बो. द्वारा वसूल की गई सभी राशियाँ भा.स.नि. को क्रेडिट की जानी चाहिए।

भारतीय चिकित्सा परिषद् (भा.चि.प.) के संबंध में, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय ने उत्तर दिया (दिसंबर 2014) कि आधिक्य निधि का उपयोग स्टाफ मकानों के निर्माण हेतु भूमि की खरीद के लिए किया जाएगा तथा ₹50 करोड़ की राशि का 2014-15 में भा.चि.प. स्टाफ पेंशन निधि लेखे को अंतरण किया गया था।

इसके अतिरिक्त, भारतीय नर्सिंग परिषद् (भा.न.प.) ने उत्तर दिया (मार्च 2015) कि वह अपने स्वयं की कार्यालय बिल्डिंग की खरीद हेतु आधिक्य निधि का उपयोग करेगी तथा वह ₹25 करोड़ की लागत पर एक परियोजना 'नर्सों हेतु कम्प्यूटर लाईव पंजिका' का विचार कर रहा था।

भा.चि.प. के संबंध में मंत्रालय का उत्तर तथा भा.न.प. का उत्तर तर्कसंगत नहीं है। इन निकायों द्वारा किए गए नियामक कार्यों से उत्पन्न राजस्व को सरकारी लेखाओं का भाग बनना चाहिए तथा इन निकायों द्वारा किए गए व्यय को बजटीय प्रक्रिया की सीमा के अंदर लाया जाना चाहिए जिससे संसदीय संवीक्षा के माध्यम से पारित किया जा सके। इसलिए, नियामक निकायों के पास पड़ी आधिक्य निधियों को लोक लेखे में प्रकट हो रही केन्द्रीय विद्युत नियामक आयोग निधि, भारतीय टेलीकॉम नियामक प्राधिकरण निधि

आदि की तर्ज पर उपयुक्त लेखांकन प्रक्रिया/नियमावली तैयार करके सरकारी लेखाओं में लाया जाना चाहिए।

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 शीर्ष² 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 2013-14 में प्रारम्भिक शेष के रूप में प्रतीक्षारत उचंत शीर्ष के अंतर्गत ₹222.56 करोड़ उपलब्ध था। इसे वित्तीय वर्ष 2013-14 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 2013-14 में भारत सरकार की सीमाशुल्क प्राप्तियों को ₹222.56 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 2013-14 में वित्त आयोग द्वारा निदेशित राज्यों को आवंटन में कमी होना है।

इस मामले पर 2010-11, 2011-12 तथा 2012-13 को समाप्त वर्ष के लिए संघ सरकार के लेखे पर नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में भी टिप्पणी की गई थी, परंतु लोक लेखे से पूर्ण शेष का भा.स.नि. में उपयुक्त प्राप्ति शीर्ष में निपटान करने हेतु कोई सुधारत्मक कार्रवाई नहीं की गयी थी।

राजस्व विभाग के.सी.उ.शु. ने बताया (नवम्बर 2014) कि ₹143.44 करोड़ की राशि का अप्रैल 2013 में निपटान कर दिया गया था। इसने आगे बताया कि

² 8658-136-प्राप्ति शीर्ष में अन्तरण हेतु प्रतीक्षित सीमाशुल्क प्राप्तियाँ

कथित शीर्ष के अंतर्गत बाकि शेष का निपटान करने के लिए ठोस कदम उठाए जा रहे हैं।

2.2 लोक लेखे के संबंध में अभ्युक्तियाँ

2.2.1 सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि

सार्वभौमिक सेवा दायित्व (सा.से.दा.) निधि³ को अप्रैल 2002 में राष्ट्रीय टेलीकॉम नीति (रा.टे.नी.) 1999 में सार्वभौमिक सेवा उद्देश्यों के 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 है।

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 कथित उद्देश्यों के प्रति

³ 8235.118 सा.से.दा. निधि

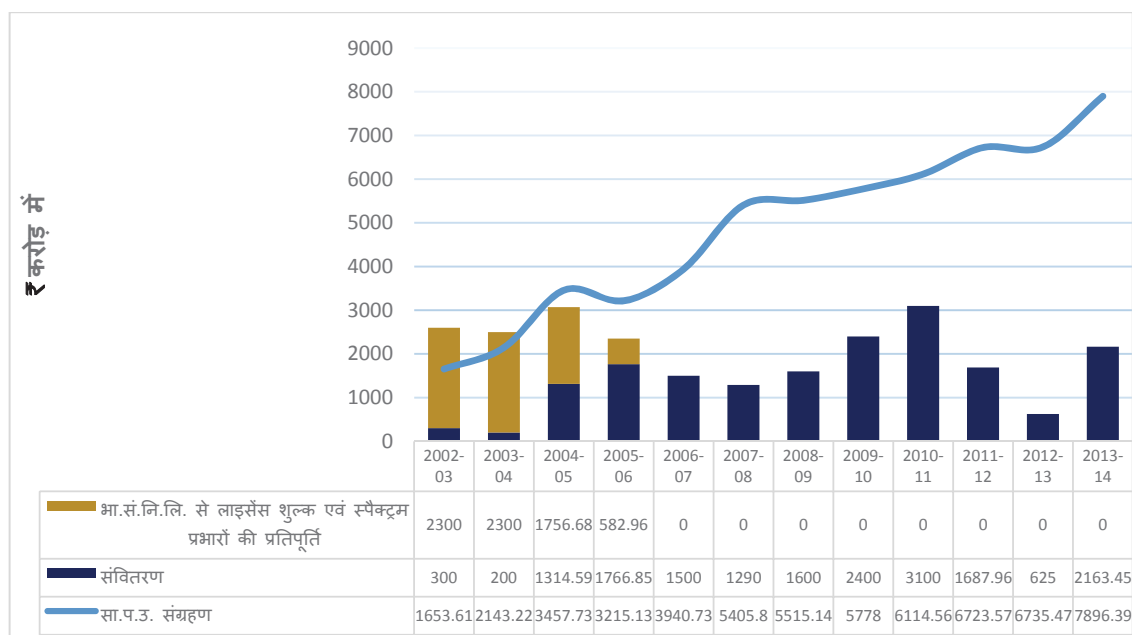
विशिष्ट रूप से प्रयोग करने के लिए भारत के लोक लेखा में सा.से.दा. निधि की प्राप्तियां जमा करती हैं तथा यह एक गैर-व्यपगत निधि है।

सा.से.दा. निधि में शेषों के कम बताए जाने के मामले पर वर्ष 2009-10, 2010-11, 2011-12 तथा 2012-13 के संघ सरकार के लेखे पर नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में टिप्पणी की गई थी। लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) ने अपने चौदहवें प्रतिवेदन (पन्द्रहवीं लोक सभा 2009-10) में भी वित्त मंत्रालय द्वारा निधियाँ, जो केवल सा.से.दा. क्रियाकलापों के लिए हैं, से अन्य कार्यक्रमों के लिए विपथन को अस्वीकृत किया था।

पहले के वर्षों के दौरान सा.से.दा. निधि पर नि.म.ले.प. की लेखापरीक्षा अभ्युक्ति के बावजूद यह पाया गया था कि दु.वि. ने वर्ष 2013-14 के दौरान सार्वभौमिक पहुँच उगाही के प्रति ₹7896.39 करोड़ की कुल प्राप्तियों में से लोक लेखे में सा.से.दा. निधि को केवल ₹2,163.45 करोड़ का अंतरण किया था। उगाही के कम अंतरण का परिणाम वित्तीय वर्ष 2013-14 के लिए सा.से.दा. निधि के अंत शेष को ₹5732.94 करोड़ तक कम बताए जाने में हुआ। सा.से.दा. निधि में अंत शेष का समग्र कम कथन 31 मार्च 2014 को ₹33,682.86 करोड़ की सीमा तक था।

इसके अतिरिक्त, 2002-03 से 2013-14 के दौरान ₹ 58,579.35 करोड़ के कुल उगाही संग्रहण के प्रति इन अवधियों के दौरान निधि से केवल ₹ 24,896.49 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) आर्थिक सहायता का संवितरण किया गया था ₹ 33,682.86 करोड़ की शेष उगाही का सा.से.दा. को अंतरण नहीं किया गया था तथा इसका उपयोग कथित उद्देश्यों, जिसके लिए उगाही थी, से अलग उद्देश्यों हेतु किया गया था। सा.शे.क्ष. की स्थापना से ही इसके उद्देश्यों के लिए संग्रहित उगाही तथा इसके उपयोग के ब्यौरे चार्ट 2.1 में दर्शाए गए हैं।

चाट 2.1: सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि



लो.ले.स. ने अपने चौदहवें प्रतिवेदन (पंद्रहवी लोकसभा 2009-10) में शामिल अपनी अनुशंसाओं में पाया कि सरकार को सा.प.उ. 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, संबंधित वर्षों के वित्त लेखा में सा.से.दा. निधि के अंतर्गत 'शून्य' शेष दर्शाना लो.ले.स. की अनुशंसाओं के उल्लंघन में था जो स्पष्ट रूप से निर्धारित करती थी कि सा.प.उ. के रूप में एकत्रित पूर्ण राशि का सा.से.दा. निधि को क्रेडिट किया जाना चाहिए।

संचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय, दूरसंचार विभाग ने अपने उत्तर (नवम्बर 2014) में बताया कि:

- तथ्यों एवं आकड़ों पर सहमत है परंतु सा.प.उ. के अंतर्गत पूर्ण संग्रहण का सा.से.दा. निधि को अंतरण स्वतः नहीं होता है। इसकी बजाए, निधि को क्रेडिट वह राशि की जाएगी, जिसे भारतीय तार (संशोधन) अधिनियम,

2003 के प्रावधानों के अनुसार ससदीय स्वीकृतियों के माध्यम से प्राप्त किया गया हो।

- ii) मामले को लो.ले.स. की चिंताओं को सूचित करते हुए मई 2012 के दौरान वित्त मंत्रालय (वि.मं.) के साथ उठाया गया था। समिति के समक्ष यह प्रस्तुत किया गया था कि सा.से.दा. निधि को अंतरण विभाग की आवश्यकता तथा किसी भी वित्तीय वर्ष में विभाग की व्यय करने की क्षमता तथा सरकारी देयता को समाहित लोक लेखे में रखी अप्रयुक्त निधियों के आधार पर किया गया था। भा.ता. अधिनियम, 1885 के संशोधन को स्वीकृत करते समय मंत्रीमण्डल ने दू.वि. को सा.से.दा. निधि को अंतरित की जाने वाली राशी को अंतिम रूप देते समय वि.मं. से सलाह करने का निर्देश दिया था।
- iii) बाद में, वि.मं. को फिर से इस मामले में सिफारिश की गई थी तथा वि.मं. ने सूचित किया (जनवरी 2014) कि सरकार पर राष्ट्रीय ऑप्टिकल फाइबर नेटवर्क (रा.आ.फा.ने.) के कार्यान्वयन हेतु ₹20,100 करोड़ की प्रतिबद्धता थी जिसे सा.से.दा. निधि से वित्तपोषित किया जाना था। जब कभी योजना प्रारम्भ होती है तो सरकार सा.से.दा. निधि के माध्यम से इस योजना हेतु निधियां प्रदान करने के लिए बाध्य होगी। कैबिनेट सचिवालय ने निर्देश दिया (जुलाई 2003) कि दू.वि. सा.से.दा. निधि को अंतरित की जाने वाली राशि को अंतिम रूप देते समय वि.मं. से परामर्श करे। भा.ता. अधिनियम 2003 की धारा व 9ख भी निर्दिष्ट करती है 'धारा 4 के अंतर्गत सार्वभौमिक दायित्व के प्रति प्राप्त कुल धन को पहले भारत की समेकित निधि को क्रेडिट तथा केन्द्र सरकार, यदि संसद इस संबंध में विधि द्वारा किए गए विनियोग से प्रावधान करती है तो, ऐसी प्राप्तियों का केवल सार्वभौमिक सेवा दायित्वों हेतु उपयोग किए जाने के लिए समय-समय पर विधि को क्रेडिट करेगी'। वह यह नहीं कहता था कि ऐसी सभी प्राप्तियों को निधियों को क्रेडिट किया जाएगा। इसके अतिरिक्त लोक लेखे में धन को अवरोधित रखना संसाधनों को उपयोग करने का सबसे

विवेकपूर्ण तरीका नहीं होगा तथा इस दृष्टांत में, वि.मं. विधिक प्रावधानों का कोई उल्लंघन नहीं कर रहा था।

iv) यह प्रत्याशित है कि सा.से.दा.नि. को उपचयो की राशि का वर्तमान में चल रही योजनाओं के साथ-साथ सा.से.दा. निधि की नई योजनाओं जैसे कि रा.आ.फा.ने., वामपंथी उग्रवाद प्रभावित क्षेत्रों में उत्तरपूर्वी क्षेत्रों हेतु मोबाइल संचार सेवाओं की योजना के वित्तपोषण तथा कार्यान्वयन में उपयोग किया जाएगा।

मंत्रालय/विभाग का उत्तर इस तथ्य के दृष्टांत से स्वीकार्य नहीं है कि एक विशिष्ट उद्देश्य उगाही होने से, उगाही के पूर्ण संग्रहण को, प्रारम्भ में भा.स.नि. को क्रेडिट किए जाने के पश्चात, लोक लेखे में सा.से.दा. को अतिरिक्त किया जाना चाहिए। योजना के अंतर्गत कथित उद्देश्यों पर व्यय को पूरा करने के पश्चात सा.से.दा. निधि को पारदर्शी रूप से अप्रयुक्त शेषों में दर्शाया जाना चाहिए।

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 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 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। 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 उदग्रहित तथा संग्रहित उपकर की प्राप्ति को प्रारम्भ में भारत की समेकित 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 करगी।

तालिका 2.1 में दिए गए आंकड़ों में यह पाया गया है कि 1996-97 से 2013-14 तक की अवधि के दौरान ₹4876.71 करोड़ की सीमा तक का उपकर संग्रहित किया गया था। इसमें से, उसी अवधि के दौरान प्रौ.वि.बो. को सहायता अनुदान के रूप में ₹542.41 करोड़ (11.12 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 ₹1,217.77 करोड़ की वित्तीय सहायता तथा ऋण संवितरित किए।

तालिका 2.1: अनुसंधान एवं विकास उपकर का संग्रहण तथा इसका उपयोग

(₹ करोड़ में)

वर्ष	संग्रहित उपकर	प्रौ.वि.बो., को जारी अनुदान	प्रौ.वि.बो. द्वारा उद्योगों को किए गए 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
2001-02	95.30	57.00	53.44
2002-03	99.47	56.00	107.11

वर्ष	संग्रहित उपकर	प्रौ.वि.बो., को जारी अनुदान	प्रौ.वि.बो. द्वारा उधोगो को किए गए संवितरण
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	0.00	81.60
2009-10	418.22	0.00	55.04
2010-11	592.22	5.00	64.19
2011-12	702.54	0.00	48.00
2012-13	685.62	22.50	116.21
2013-14	737.54	13.50	99.10
कुल	4876.71	542.41	1217.77

उपरोक्त तालिका से, यह देखा जा सकता है कि अधिनियम के अंतर्गत उपकर का संग्रहण काफी अधिक 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 तथा उपकर की उगाही की दर के मुद्दे को पिछले वर्ष भी उठाया गया था, तथापि प्रवृत्ति वैसी ही बनी हुई है।

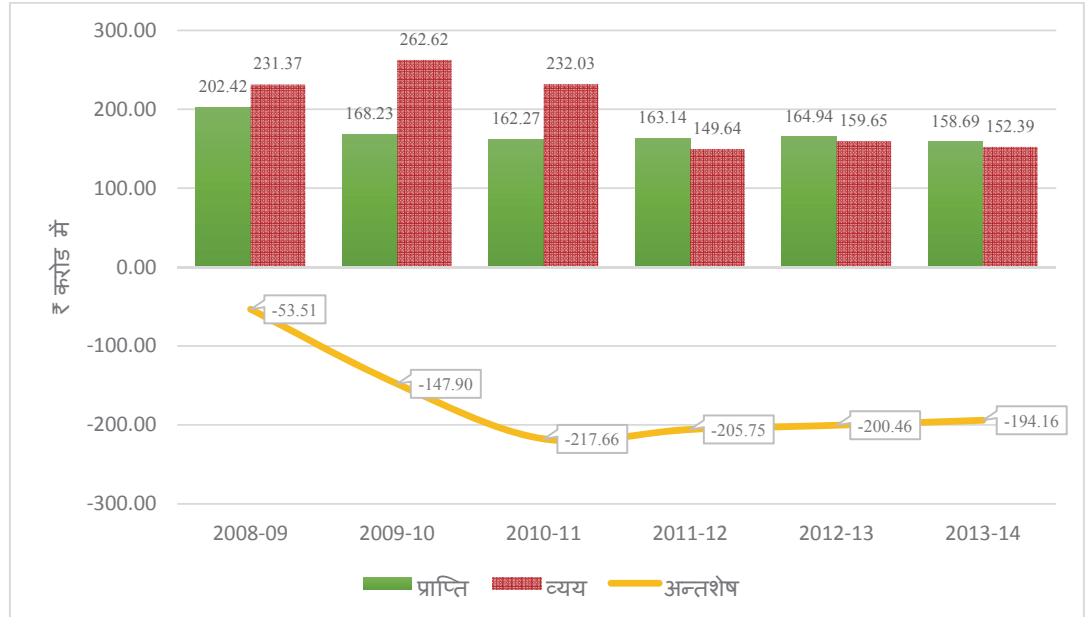
2.2.3 बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि में विसंगतियां तथा निरंतर प्रतिकूल शेष

लोक लेखे⁴ 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। उपकर के संग्रहण को प्रारम्भ में भा.स.नि. से क्रेडिट किया जाता है तथा बाद में विनियोग के माध्यम से लोक लेखे में बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि को अंतरित किया जाता है।

⁴ मु.शीर्ष 8229.200 - अन्य विकास तथा कल्याण निधि

निधियों में से प्राप्तियों से काफी अधिक व्यय होने के कारण वर्षों से बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि में प्रतिकूल शेष हुआ था। 2008-09 से 2013-14 की अवधि के दौरान बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि में व्यय, प्राप्तियों तथा अंत शेष के संबंध में समग्र स्थिति को चार्ट 2.2 में दर्शाया गया है।

चार्ट 2.2: बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि में विसंगतियां तथा निरंतर प्रतिकूल शेष



उपरोक्त चार्ट दर्शाता है कि 2008-09 से 2013-14 की अवधि के दौरान निधि में निरंतर प्रतिकूल शेष था, जो कि 2008-09 में ₹(-)53.51 करोड़ से 2011-12 में ₹(-) 205.75 करोड़ तक लगातार बढ़ा है। 2012-13 में यह ₹(-)200.46 करोड़ कम हुआ तथा बाद में 2013-14 में यह ₹(-) 194.16 करोड़ तक घटा।

इस मामले पर वर्ष 2011-12 तथा 2012-13 की समाप्ति पर नियंत्रक महालेखापरीक्षक द्वारा संघ सरकार के लेखे पर प्रतिवेदन में टिप्पणी भी की गयी थी।

श्रम एवं रोजगार मंत्रालय लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों से सहमत हुआ (फरवरी 2015) तथा बताया कि मंत्रालय भविष्य में प्रतिकूल शेषों को कम करने के लिए उपचारी उपायों की खोज कर रहा था।

2.2.4 शिक्षा उपकर का लेखा-जोखा

(क) प्राथमिक शिक्षा उपकर

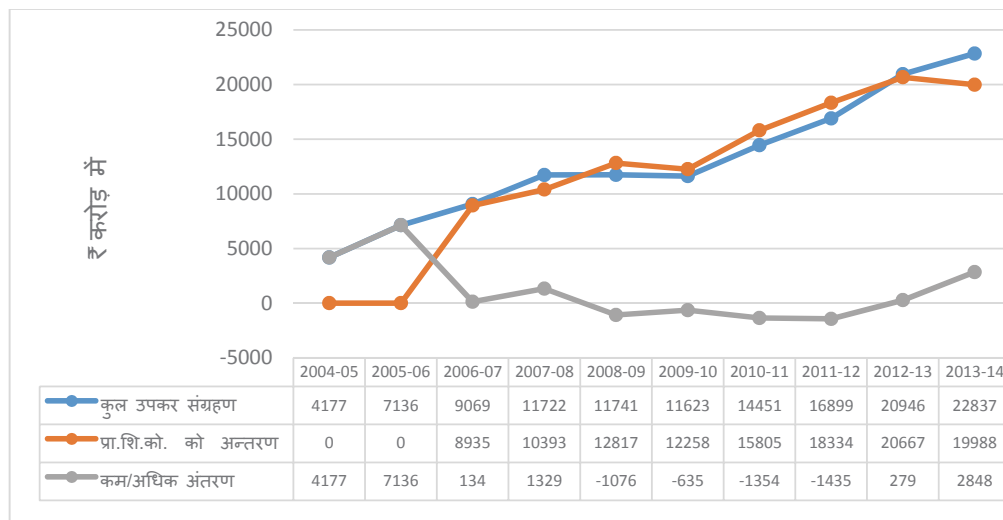
प्राथमिक शिक्षा हेतु गैर-व्यपगत निधि को प्रारम्भिक शिक्षा कोष⁵ (प्रा.शि.को.) के रूप में जाना जाता है जिसे लोक लेखे में आरक्षित निधियों के गैर-कर वाले अनुभाग के अंतर्गत 2005-06 में क्रेडिट किया गया था। यह निधि सर्वशिक्षा अभियान योजना तथा दोपहर के भोजन की योजनाओं के अंतर्गत प्रारम्भिक शिक्षा हेतु व्यय आवश्यकता को पूरा करने के लिए है। 2004 के वित्त अधिनियम (सं.2) के माध्यम से सभी केन्द्रीय करों पर 2 प्रतिशत प्राथमिक शिक्षा उपकर को वसूली की गई थी। उपकर संग्रहण को प्रारम्भ में भा.स.नि. को क्रेडिट किया जाता है तथा बाद में ससंदीय प्राधिकरण प्राप्त करने के पश्चात इसे प्राथमिक शिक्षा पर व्यय को वित्तपोषित करने हेतु प्रा.शि.को. को अंतरित किया जाता है।

मुख्य लेखा नियंत्रक (मु.ले.नि.), मानव ससांधन विकास विभाग राजस्व विभाग में ले.म.नि. केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड तथा केन्द्रीय उत्पाद शुल्क एवं सीमा शुल्क बोर्ड के समन्वय से प्रा.शि.को. के लेखाओं के अनुरक्षण हेतु उत्तरदायी है।

2004-05 से 2013-14 की अवधि के संघ के वित्त लेखाओं की संवीक्षा ने प्रकट किया कि भा.स.नि. में प्राथमिक शिक्षा उपकर के ₹1,30,599 करोड़ के कुल संग्रहण के प्रति प्रा.शि.को. को केवल ₹1,19,197 करोड़ का अंतरण किया गया था जिसका परिणाम ₹11,402 करोड़ के कम अंतरण में हुआ। 2004-14 की अवधि के दौरान, कुछ वर्षों में अंतरण एकत्रित उपकर से अधिक था जबकि कुछ वर्षों में यह एकत्रित उपकर से कम था जैसा चार्ट 2.3 में दर्शाया गया है। इस प्रकार, मानव संसाधन विकास विभाग के मु.ले.नि. तथा राजस्व विभाग में ले.म.नि., केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड/केन्द्रीय उत्पाद शुल्क एवं सीमा शुल्क बोर्ड के बीच कोई समाधान नहीं है

⁵ मुख्य शीर्ष 8229.127 प्रारम्भिक शिक्षा कोष

चार्ट 2.3: प्राथमिक शिक्षा उपकर का संग्रहण तथा प्रा.शि.को. को इसका अंतरण



नकारात्मक आकड़े प्रा.शि.को. को अधिक अंतरण को दर्शाते हैं।

(ख) माध्यमिक एवं उच्चतर शिक्षा उपकर

माध्यमिक एवं उच्चतर शिक्षा उपकर (मा.उ.शि.उ.) को माध्यमिक एवं उच्चतर शिक्षा की प्रतिबद्धता को पूरा करने के लिए वित्त अधिनियम 2007 में प्रारम्भ किया गया था।

2006-14 की अवधि के संघ के वित्त लेखाओं की संवीक्षा ने प्रकट किया कि ₹52,268.65 करोड़ के मा.उ.शि.उ. का कुल संग्रहण किया गया था। तथापि, प्राथमिक शिक्षा उपकर में प्रा.शि.को. के सृजन को अलग करने के मुकाबले में न तो इसमें मा.उ.शि.उ. की प्राप्तियों को मॉनीटर करने हेतु एक नामित निधि नहीं है और न ही चयनित योजनाएं हैं जिन पर उपकर प्राप्तियों का व्यय किया जाना था। परिणामस्वरूप, माध्यमिक एवं उच्चतर शिक्षा के उद्देश्य को सहायता हेतु उपकर के उपयोग जैसा कि वित्त अधिनियम में अभिकल्पित है, संघ के लेखाओं से पारदर्शीरूप से पता लगाने योग्य नहीं था।

2.2.5 नवीकरण आरक्षित निधि के अंतरण को गलत दर्शाया जाना

अनुदान सं. 25-आयुध फैक्ट्री में, भारतीय समेकित निधि (भा.स.नि.) '2079.00.797-नवीकरण एवं प्रतिस्थापन (न.प्र.) निधि में अंतरण' से शीर्ष के

माध्यम से, लोक लेखे में शीर्ष '8226.102' में 2013-14 हेतु संघ वित्त लेखे के विवरण सं. 13 में ₹375 करोड़ की राशि अंतरित की गयी थी। इसके अतिरिक्त, नवीकरण एवं प्रतिस्थापन पर शीर्ष 2079.00.106-नवीकरण एवं प्रतिस्थापन के अंतर्गत ₹697.01 करोड़ का व्यय किया गया था तथा लोक लेखा में नवीकरण एवं प्रतिस्थापन निधि से राशि पूर्ण की गई थी।

तथापि, वि.व. 2013-14 हेतु संघ लेखे के विवरण सं.9 में ₹(-)322.01 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 गलत प्रकार से अंतरित करना दिखाया गया था। रक्षा मंत्रालय के केन्द्रीय अंतरण विवरण (के.अं.वि.) में भी, इस अंतरण को गलत प्रकार 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 जाना (i) ₹375 करोड़ की राशि का लोक लेखा में अंतरण कर देना, (ii) मुख्य शीर्ष 2079 के अंतर्गत उपयुक्त लघु शीर्ष को नवीकरण एवं प्रतिस्थापन पर ₹697.01 करोड़ वास्तविक व्यय को दर्ज एवं खर्च करना, और (iii) मुख्य शीर्ष 2079 के अंतर्गत कुल ₹697.01 करोड़ का उपयुक्त लघु शीर्ष 'घटायी हुई राशि को रिजर्व निधि से पूर्ण करने' का परिचालन करना होना चाहिए था।

यह लेखांकन प्रक्रिया संकेत करेगी कि 2013-14 में नवीकरण एवं प्रतिस्थापन पर ₹697.01 करोड़ का व्यय किया गया था, जिसे चिन्हित निधि में पहले से उपलब्ध शेषों में से ₹322.01 करोड़ की सीमा तक आंशिक रूप से वित्तपोषित किया गया था तथा जो वित्त लेखे की विवरणी सं.13 में नवीकरण एवं आरक्षित निधि को 2013-14 में अंतरित ₹375 करोड़ की राशि से अधिक था।

इस मामले पर टिप्पणी नि.म.ले. के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (वर्ष 2011-12 की सं. 1 का पैरा 2.3.9; 2013 की सं. 1 का पैरा 2.2.4; 2014 की सं. 1 का पैरा 2.2.4) में लगातार प्रकाशित हो रही थी परंतु ले.म.नि. द्वारा रक्षा

मंत्रालय में र.ले.म.नि. के साथ समन्वय से कोई सुधारात्मक उपाय नहीं किए गए थे।

2.2.6 राष्ट्रीय स्वच्छ ऊर्जा निधि

आयात किए गए कोयले तथा भारत में उत्पादन किए गए कोयले पर स्वच्छ ऊर्जा उपकर की उगाही करके स्वच्छ ऊर्जा प्रौद्योगिकी में अनुसंधान एवं परिवर्तनात्मक परियोजनाओं के निधीयन हेतु 2010-11 में राष्ट्रीय स्वच्छ ऊर्जा निधि (रा.स्व.ऊ.नि.) की स्थापना की गई थी।

वर्ष 2010-11 से 2013-14 के दौरान स्वच्छ ऊर्जा उपकर⁶ संग्रहण, कुल ₹ 9,780.92 करोड़ का संग्रहण किया गया था। इसके विपरीत, लोक लेखा में राष्ट्रीय स्वच्छ ऊर्जा निधि⁷ को केवल ₹ 4,216.46 करोड़ का ही अंतरण हुआ था। वांछित उद्देश्य को प्राप्त करने हेतु चिन्हित निधि से ₹ 5,564.46 करोड़ के उपकर का कम अंतरण हुआ, जैसा तालिका 2.2 में दिया गया है:

तालिका 2.2: 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
2013-14	3081.72	1650.00	1431.72
योग	9780.92	4216.46	5564.46

2013 तथा 2014 के म.नि.ले.प. प्रतिवेदन सं.1 में मामले को इंगित किये जाने के बावजूद, 2013-14 में ₹1,431.72 करोड़ तक कम अंतरण था।

म.ले.नि. ने उत्तर दिया (नवम्बर 2014) कि वित्त मंत्रालय से उत्तर अभी तक प्रतीक्षित था, पिछला अनुस्मारक नवम्बर 2014 में भेजा गया था तथा उचित समय में अंतिम स्थिति बता दी जाएगी।

⁶ मु.शी. 0038.03.112- स्वच्छ ऊर्जा उपकर

⁷ मु.शी. 8235.129- राष्ट्रीय स्वच्छ ऊर्जा निधि

2.2.7 महिला समृद्धि योजना के अंतर्गत शेषों का अनियमित प्रतिधारण

ग्रामीण महिलाओं को आर्थिक सुरक्षा प्रदान करने तथा उनमें बचत आदत को बढ़ावा देने के लिए महिला एवं बाल विकास विभाग द्वारा योजना का नोडल अभिकरण होने से, अक्टूबर 1993 में महिला समृद्धि योजना (म.स.यो.) को शुरू किया गया था। योजना के अंतर्गत, 18 वर्ष या उससे अधिक की आयु वाली ग्रामीण महिलाएं अपने स्वयं के क्षेत्र के ग्रामीण डाक घर में अपना बचत खाता खोल सकती हैं। जमा का शीर्ष 8013.101- ग्रामीण महिला समृद्धि योजना के अंतर्गत लोक लेखे में हिसाब रखा गया था।

योजना को इस शर्त के साथ जुलाई 2001 से बंद कर दिया गया था कि म.स.यो. खाते को या तो बचत बैंक खाते में परिवर्तित किया जाए या फिर आहरण की अनुमति प्रदान करके खाते को बंद किया जाए। तथापि, यह पाया गया था कि 31 मार्च 2014 को शीर्ष 8013.60.101-ग्रामीण महिला समृद्धि योजना के अंतर्गत ₹3.10 करोड़ की राशि पड़ी थी। खातों को बचत बैंक खातों में परिवर्तित करने या खातों को बंद करने हेतु कोई कार्रवाई नहीं की गई है। इंगित किए जाने पर, डाक विभाग ने बताया कि संबंधित वे.ले.का. को इस संबंध में आवश्यक कार्रवाई करने के निर्देश दे दिए गए हैं।

2.2.8 आयकर कल्याण निधि

वित्त मंत्रालय, राजस्व विभाग ने तीन वर्षों की अवधि तक 2006-07 एवं 2007-08 में ₹30 करोड़ प्रत्येक तथा 2008-09 में ₹40 करोड़ के तीन भागों में अंतरित ₹100 करोड़ के कार्पस के साथ आयकर कल्याण निधि (आ.क.नि.) का सृजन किया गया था। 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 तथा (v) कर्मचारियों के उपयोग हेतु अवकाश गृहों का निर्माण करने/किराए पर लेने/पट्टे पर लेने/साजसज्जा/अनुरक्षण आदि उद्देश्यों की पूर्ति हेतु सृजित किया गया था। कार्पस निधि पर एकत्रित ब्याज तथा अन्य संवृद्धियों, जैसा आयकर कल्याण निधि नियमावली 2007 के पैरा 3 में निर्दिष्ट है, को उपर्युक्त उद्देश्यों पर व्यय को पूरा करने के लिए उपयोग किया जाना था।

नि.म.ले.प. निधि के सृजन इस निधि द्वारा आच्छदित 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 सम्पत्ति की अग्रिम खरीद के मामलों में सरकार द्वारा अदा की गई क्षतिपूर्ति से अधिक नीलामी से प्राप्त आधिक्य राशि के 10 प्रतिशत के व्यय, जिसे अन्यथा भा.स.नि. को क्रेडिट जाता है, के अतिरिक्त राजकोष को ब्याज की आवर्ती देयता का भार डालता है। चूंकि 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 रीतियों 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 को शामिल करने हेतु भारत सरकार की निर्दिष्ट योजना के अंतर्गत प्रावधान किया जा सकता है या ऐसे उद्देश्यों हेतु किसी भी योजना के 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, 2011-12 एवं 2012-13 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 जांच के पश्चात किया गया था। इसने यह भी बताया कि निधि के सृजन की उत्पत्ति स्वैच्छिक आय घोषणा 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। मंत्रालय ने बाद में बताया (जून 2014) कि निधि की प्रकृति को स्पष्ट रूप से संसद को प्रस्तुत तथा उसके द्वारा सहमत 1998-99 के बजट प्रस्तावों के संबंध में प्रस्तुत किया गया था; अतः इसकी पुनः स्वीकृति पंजीकृत नीति अथवा रीतियों के प्रतिकूल होगी क्योंकि कैबिनेट के निर्णय स्वयं किसी भी योजना पर सरकारी नीति को दर्शाते हैं। उसने यह भी बताया कि महा लेखा नियंत्रक के सहयोग से प्र. मुख्य लेखा नियंत्रक द्वारा अभिकल्पित लेखांकन की अत्यंत सविस्तार योजना के दृष्टिकोण से यह भी संदेह करने का कोई कारण नहीं था कि निधि के उपयोग को संसद को प्रस्तुत अनुदानों की मांगों की तरह मानक विषय शीर्षों के माध्यम से सूचित नहीं किया जाएगा। इसे केन्द्रीय उत्पाद शुल्क एवं सीमा शुल्क बोर्ड द्वारा उपलब्ध तथा संचालित समान निधियों के साथ समानान्तर भी देखा जा सकता है। मंत्रालय ने यह भी तर्क दिया कि चूंकि निधि को ऐसे व्यय के उद्देश्य तथा कार्यप्रणाली के संबंध में सरकार के अंतर्गत विस्तृत जांच के पश्चात सृजित किया गया था इसलिए निधि को समाप्त किए जाने का कोई औचित्य नहीं था। मंत्रालय ने स्पष्ट किया (सितम्बर 2014) कि ₹100 करोड़ की संचित निधि से कोई व्यय नहीं किया गया था तथा प्रारम्भ से ही इस निधि में कोई ब्याज भी क्रेडिट नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि के.प्र.क.बो. ने आ.क.नि. का सृजन करने हेतु उनकी स्वीकृति की मांग करते हुए अप्रैल 1998 में “कैबिनेट हेतु नोट” प्रस्तुत किया था। जून 1998 में सचिव (राजस्व) ने पाया कि आ.क.नि. को सृजित करने के प्रस्ताव को कैबिनेट द्वारा बजट दस्तावेज के एक भाग के रूप में स्वीकृत किया गया था। तथापि, मई 2003 में सचिव (व्यय) ने कैबिनेट की स्पष्ट स्वीकृति की मांग हेतु प्रस्ताव को अस्वीकार कर दिया। बाद में, जनवरी 2006 में सचिव (व्यय) द्वारा इस आधार पर प्रस्ताव को स्वीकृत किया गया था कि बजट प्रस्ताव संसद में बहस और चर्चा से गुजरेंगे तथा इसे कैबिनेट की मौन स्वीकृति के रूप में माना जाना था। तथापि, के.प्र.क.बो. में यह दर्शाने के लिए कोई अभिलेख नहीं थे कि अप्रैल 1998 में प्रस्तुत प्रारम्भिक नोट के संबंध में कैबिनेट की स्वीकृति प्राप्त हो गई थी। वर्तमान मामले में, विधि का सृजन करने हेतु कैबिनेट की स्वीकृति प्राप्त करने के प्रक्रिया से समझौता किया गया था तथा कथित स्वीकृति को कैबिनेट की सुस्पष्ट स्वीकृति के रूप में नहीं माना जा सकता।

निधि को स्थापित करने के अंतर्निहित उद्देश्य, स्टाफ कल्याण, मनोरंजन एवं बाहरी गतिविधियों को बढ़ावा, आपात स्थिति हेतु विभिन्न प्रकार के चिकित्सा रखरखाव प्रदान करना, पर्यटकों की रुचि वाले स्थानों पर अवकाश गृहों का निर्माण/किराए पर लेना/पट्टे पर लेना तथा विभागीय अतिथि गृह, आवासीय परिसरों के निर्माण/किराए पर लेने के लिए विभाग के अधिकारियों/स्टाफ को अनुपुरक कर्जों की वृद्धि आदि थे। कर्मचारियों के एक वर्ग के संबंध में निधि से पूरा किए जाने वाले प्रस्तावित उपर्युक्त व्यय का औचित्य संदिग्ध रहता है क्योंकि सरकार के पास सभी केन्द्रीय सरकारी कर्माचारियों तथा उनके परिवारों के लाभ हेतु पहले से ही अलग प्रावधान अथवा योजनाएं हैं जो आयकर विभाग के अधिकारियों/स्टाफ को भी शामिल करती हैं। प्रस्तावित कल्याण उपायों पर व्यय के अनुमानों को एक नामित कल्याण निधि से इन व्ययों का वित्तपोषण का सहारा लिए बिना विभाग की अनुदानों हेतु संबंधित मांगों में व्यय की प्रकृति के सुसंगत उपयुक्त विषय शीर्षों के अंतर्गत अनुमानों की

संसदीय स्वीकृति प्राप्त करके विभाग की सामान्य बजटीय प्रक्रिया के माध्यम से वित्तपोषित किया जा सकता है जैसा वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन नियमावली 1978 के नियम 8 के तहत निर्धारित है। विभिन्न मदों हेतु अतिरिक्त वित्तीय सहायता जो या तो आमतौर पर लागू नियमावली के अंतर्गत सरकार द्वारा प्रदत्त से अधिक हो या फिर कुल मिलाकर नए विषयों पर हो, वित्तीय औचित्य के मानको के उल्लंघन में है। इसके अतिरिक्त, सामान्य वित्तीय नियमावली भी लोगों के एक वर्ग अथवा व्यक्तिगत के लाभ हेतु लोकधन से व्यय को अनुमत नहीं करती है। अन्य विभाग में अनुरूप प्रकृति के एक निधि की केवल उपस्थिति अन्य विभागों में निष्पादन प्रोत्साहन एवं पारिश्रमिक हेतु एक समान निधि स्थापित करने का आधार नहीं है। लेखापरीक्षा का तर्क है कि लोक लेखे में किसी आ.वि.नि. को संचालित करने की कोई आवश्यकता नहीं है तथा कल्याण गतिविधियों पर व्यय, जैसा विभाग द्वारा विचार किया गया था, को उपयुक्त विषय शीर्षों के माध्यम से पूरा किया जा सकता है तथा यदि व्यय योजना में शामिल होता है तथा वित्तीय औचित्य के मानको को पूरा करता है जैसा विभिन्न वित्तीय नियमावलियों में निर्धारित है, तो ऐसे व्यय को सीधे भारत की समेकित निधि को डेबिट किया जा सकता है। लोक लेखे में खोली गई आ.क.नि. को बंद किया जाए तथा शेष को भारत की समेकित निधि में जमा किया जाए।

प्रत्युत्तर में, के.प्र.क.बो. ने बताया (दिसंबर 2014) कि विभाग में, लेखापरीक्षा की पुनरीक्षण टिप्पणियों पर विचार करने के पश्चात, जून 2014 में मॉनीटरिंग कक्ष, व्यय विभाग को पिछले पैरा पर अंतिम क.रि. पहले ही प्रस्तुत कर दी थी। उसने आगे बताया कि लेखापरीक्षा द्वारा अब प्रस्तुत पैरे ने पहले की अभ्युक्तियों को दोहराया जिसे पर पहले ही विचार किया गया तथा क.रि. में उत्तर दिया गया था।

फिर भी मंत्रालय का उत्तर यह स्वीकार नहीं करता है कि लेखापरीक्षा ने किसी भी स्तर पर आ.क.नि. को जारी रखने के विभाग के कार्य को सहमति दी थी। वास्तव में, क.रि. के उत्तर में भी लेखापरीक्षा की पुनरीक्षण टिप्पणियों

ने रपष्ट रूप से आ.क.नि. के समापन तथा कथित निधि में उपलब्ध शेष को भारत की समेकित निधि में डालने का समर्थन किया था जिसकी अनुपालना की जानी चाहिए।

2.2.9 सीमा शुल्क तथा उत्पाद शुल्क कल्याण निधि

निधियों का सृजन: सरकारी कर्माचारियों को पारिश्रमिक प्रदान करने से संबंधित नीतियों तथा प्रक्रियों के उदारीकरण के एक भाग के रूप में, विभाग ने वित्त मंत्रालय, राजस्व विभाग एफ.सं.13011/3/85-एड.वी. दिनांक 30 मार्च 1985 के माध्यम से तीन निधियों नामतः (i) सीमा शुल्क कल्याण निधि, (ii) निष्पादन पुरस्कार निधि, तथा (iii) तस्करी-निरोधी उपकरण के अधिग्रहण हेतु सीमा शुल्क विशेष निधि का सृजन करने का निर्णय लिया। तीन निधियों के सृजन हेतु राष्ट्रपति की संस्वीकृति वित्त मंत्रालय, राजस्व विभाग, भारत सरकार के पत्र सं. 711/8/86- सी.यू.एस. (ए.एस.) दिनांक 20 जनवरी 1987 के माध्यम से प्रदान की गई थी। रीति के अनुसार, मुख्य लेखा नियंत्रक, केन्द्रीय उत्पाद शुल्क एवं सीमा शुल्क बोर्ड (के.उ.सी.बो.) प्रत्येक वित्तीय वर्ष संबंधित मुख्य शीर्ष को डेबिट करके उस राशि के बराबर जिसे इन तीन निधियों के लिए सरकार द्वारा बजट में संस्वीकृत किया गया हो, अंतरण प्रविष्टि करने हेतु उत्तरदायी हैं।

निधियों के उद्देश्य: निधि के उद्देश्य स्टाफ कल्याण को बढ़ावा, मनोरंजन क्लबों/पुस्तकालयों की स्थापना; कर्मचारियों के बच्चों हेतु छात्रवृत्ति; आर्थिक सहायता प्राप्त परिवहन सुविधा; दुर्घटना, ऑपरेशन अथवा कार्रवाई के परिणाम से हुई मृत्यु अथवा क्षतियों के मामलों में अनुग्रह-भुगतान; बाढ़, भूकम्प, सूखे जैसी प्राकृतिक आपदाओं से हुई कठनाईयों का निपटान तथा विशेष प्रवृत्ति के तस्करी विरोधी उपकरणों का प्रापण आदि थे।

वित्तपोषण का साधन: तीन निधियों के वित्तपोषण का साधन सीमा शुल्क/उत्पादन शुल्क द्वारा जब्त माल की बिक्री प्राप्तियों तथा 1985-86 के आगे से अपील/संशोधन में वसूली तथा रखे गए जुर्मानों, दण्डों जिसे मुख्य

लेखा नियंत्रक, के.उ.सी.बो. तथा वित्त मंत्रालय के वित्तीय सलाहकार द्वारा सत्यापित तथा सुनिश्चित किया गया है, के 10 प्रतिशत का अंतरण है। तीन निधियों के बीच 10 प्रतिशत के क्रेडिट का संवितरण सीमा शुल्क कल्याण निधि के एक प्रतिशत, निष्पादन पुरस्कार निधि को चार प्रतिशत तथा तस्कर निरोधी उपकरणों के अधिग्रहण हेतु सीमा शुल्क विशेष निधि को पांच प्रतिशत था।

निधियों का विलयन: एकल आस्तित्व बनाने के लिए सीमा शुल्क कल्याण निधि तथा निष्पादन पुरस्कार निधि मंत्रालय के आदेश सं.712/1/2005-सी.यू.एस (ए.एस.), दिनांक 12 अक्टूबर 2006 के माध्यम से विलयन कर दिया गया था, जिसे सीमा शुल्क एवं उत्पाद शुल्क कल्याण निधि कहा जाता है। इसके अतिरिक्त, 12 अक्टूबर 2006 से (i) सीमा शुल्क एवं उत्पाद शुल्क कल्याण निधि तथा (ii) तस्करी निरोधी उपकरण के अधिग्रहण हेतु विशेष निधि के बीच निधियों का आवंटन 1:1 के अनुपात में रहा है अर्थात् दो निधियों के बीच 10 प्रतिशत के क्रेडिट का संवितरण दोनों में से प्रत्येक को पांच प्रतिशत है।

निधियों की लेखांकन प्रक्रिया में निम्नलिखित शामिल हैं:

- मु.ले.नि. जब्त माल, वसूले गए जुर्मानों, दण्डों की राशि को सूचित करता है।
- अ.वि.मॉ. में मुख्य शीर्ष 2037 (सीमा शुल्क) से लघु शीर्ष (आरक्षित निधि एवं जमा लेखा) को 10 प्रतिशत राशि अंतरित की जाती है।
- शासी निकाय द्वारा पी.डी. लेखाओं को बजट की गई राशि के अंतरण हेतु प्राप्त मंत्रालय की संस्वीकृति।
- विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत क्षेत्र गठनों से प्राप्त प्रस्ताव जिसकी परामर्शी समिति द्वारा उचित प्रकार से सिफारिश की गई हो।
- समेकित वित्त इकाई के सहयोग के पश्चात शासी निकाय द्वारा संस्वीकृत राशि।

जब्त/कुर्क माल की बिक्री प्राप्तियों तथा 2008-09 से 2013-14 के दौरान निधियों को अंतरित राशि के ब्यौरे तालिका 2.3 में दिए गए हैं:

तालिका 2.3: निधि का स्रोत

(₹ करोड़ में)

वर्ष	जब्त/कुर्क माल की बिक्री प्राप्ति की राशि	बिक्री प्राप्तियों की 10 प्रतिशत राशि	सीमा शुल्क एवं उत्पाद शुल्क कल्याण निधि को अंतरित 5 प्रतिशत	सीमा शुल्क विशेष उपकरण निधि को अंतरित 5 प्रतिशत
2008-09	105.25	10.52	5.26	5.26
2009-10	85.32	8.53	**4.27	**4.27
2010-11	0	0	0	0
2011-12	0	0	0	0
2012-13	70.82	*5.58	2.79	2.79
2013-14	0	0	0	0
योग	261.39	24.63	12.32	12.32

* मंत्रालय के पत्र दिनांक 06 मार्च 2013 के अनुसार

** पूर्णांकित करने के कारण ₹0.01 करोड़ के आँकड़े में अंतर

2008-09 से 2013-14 के दौरान निधियों में लेन-देनों तथा शेषों, जैसे के.उ.सी.बो. द्वारा प्रदान किया गया, के ब्यौरों को नीचे तालिका 2.4 में दर्शाया किया गया है:

तालिका 2.4: निधियों का लेन-देन

(₹ करोड़ में)

निधि का नाम	वर्ष	अन्य शेष	प्राप्ति	संवितरण	अंत शेष
सीमा शुल्क एवं केन्द्रीय उत्पाद शुल्क कल्याण निधि	2008-09	108.94	5.26	2.24	111.96
	2009-10	111.96	4.27	2.89	113.34
	2010-11	113.34	0	2.81	110.53
	2011-12	110.53	0	2.75	107.78
	2012-13	107.78	2.79	6.92	103.65
	2013-14	103.65	0	5.81	97.84
	योग			12.32	23.42
विशेष उपकरण निधि	2008-09	53.26	5.26	1.49*	57.03
	2009-10	57.03	4.27	14.04*	47.26
	2010-11	47.26	0	7.51*	39.75
	2011-12	39.75	0	4.15*	35.6
	2012-13	35.6	2.79	6.21*	32.18
	2013-14	32.18	0	9.61*	22.57
	कुल			12.32	43.01

*संवितरित राशि में प्रतिदाय घटाकर संस्वीकृत राशि शामिल है।

तथापि, उपर्युक्त निधि के संबंध में के.उ.सी.बी. द्वारा प्रदत्त आँकड़े वित्त लेखे में प्रकट हो रहे आँकड़ों से मेल नहीं खाते हैं। वर्ष 2013-14 हेतु, वित्त लेखे के अनुसार अथ शेष, अंत शेष तथा लेन-देनों का ब्यौरा तालिका 2.5 में दिया गया है जो अभिलेखों के दो सेटों के बीच काफी विभिन्नताओं का दर्शाता है।

तालिका 2.5: वित्त लेखे तथा विभाग की बहियों में असंगति/अंतर

निधि का नाम	अथ शेष			प्राप्ति			संवितरण			अंत शेष		
	वि.ले. के अनुसार	के.उ.सी .बो. के अनुसार	अंतर	वि.ले. के अनुसार	के.उ.सी .बो. के अनुसार	अंतर	वि.ले. के अनुसार	के.उ.सी .बो. के अनुसार	अंतर	वि.ले.के अनुसार	के.उ.सी. बो. के अनुसार	अंतर
सीमा शुल्क एवं उत्पाद शुल्क कल्याण निधि	105.08	103.65	1.43	1.68	0	1.68	8.01	5.81	2.20	98.76	97.84	0.92
विशेष उपकरण निधि	33.01	32.18	0.83	0	0	0	9.49	9.61	(-)0.12	23.52	22.57	0.95

इन दो निधियों से वित्तपोषित व्यय की नमूना जांच की गई थी तथा लेखापरीक्षा निष्कर्षों का नीचे संक्षिप्त विवरण दिया गया है:

(I) सीमा शुल्क एवं उत्पाद शुल्क कल्याण निधि

- (i) पेंशन एवं पेंशनर कल्याण विभाग के का.आ.सं. 38/37/08-पें.पें.क.(ए.) दिनांक 2 सितंबर 2008 के अनुसार-केन्द्र सरकारी असैनिक कर्मचारियों के परिवारों, जो सरकारी दायित्वों के निष्पादन, आतंकी हमले अथवा प्राकृतिक आपदा के दौरान मारे गए हैं, को कल्याण निधि में से एकमुश्त अनुग्रह क्षतिपूर्ति देय है यह पाया गया था कि कल्याण निधि में से विभाग ने 2008-09 से 2013-14 के दौरान दुर्घटना के कारण/आतंकी हिंसा को आरोपणीय या दायित्वों के निष्पादन के दौरान हुई मृत्यु के संबंध में ₹25 लाख, प्राकृतिक मृत्यु के 350 मामलों के संबंध में ₹381.50 लाख का अनुग्रह भुगतान तथा खिलाड़ियों के 7 मामलों के संबंध में ₹20.02 लाख का 3 मामलों में अनुग्रह भुगतान किया। तथापि, ₹381.50 लाख तथा ₹20.02 लाख के भुगतान कल्याण निधि से भुगतान हेतु का.प्र.वि. की अधिसूचना के

अंतर्गत शामिल नहीं थे तथा इस प्रकार इनका परिणाम अनियमित भुगतान में हुआ।

- (ii) विभाग के इतिहास के संबंध में जानकारी को प्रोत्साहित करने के लिए पंजी, गोवा में एक संग्रहालय की स्थापना पर कल्याण निधि से ₹715 लाख का व्यय किया गया था, जिसे सामान्य बजट प्रक्रिया से वित्तपोषित किया जा सकता था।
- (iii) 2008-09 से 2013-14 के दौरान, निजी अस्पतालों से उपचार पर चिकित्सा सहायता व्यय के 919 मामलों में कल्याण निधि से ₹472.75 लाख का व्यय किया गया था। वह कर्मचारी के.स.स्वा.यो. (एम.ए.)/के.स.स्वा.यो. नियमावली के अंतर्गत भी आवृत्त थे तथा व्यय को सामान्य बजटीय प्रक्रिया से वित्तपोषित किया जा सकता था।
- (iv) विभाग के पत्र सं. 712/1/2005-सी.यू.एस.(ए.एस.), दिनांक 12.10.2006 के अनुसार, अक्टूबर 2006 में निष्पादन पुरस्कार निधि का सीमा शुल्क एवं केन्द्रीय उत्पाद शुल्क कल्याण निधि के साथ विलयन कर दिया गया था। दो निधियों के विलयन के बावजूद, निष्पादन पुरस्कार निधि को 2013-14 तक वित्त लेखे में दर्शाया जाना जारी था। उपरोक्त आदेश के प्रतिकूल 2012-13 तक कल्याण निधि के अंश का सीमा शुल्क एवं केन्द्रीय उत्पाद शुल्क कल्याण निधि के बजाए अनियमित रूप से निष्पादन पुरस्कार निधि को अंतरण भी किया जा रहा था।

(II) सीमा शुल्क विशेष उपकरण निधि

- (i) वित्त मंत्रालय ने दिसंबर 1999 में “कम से कम समय में विशेष प्रवृत्ति के तस्करी निरोधी उपकरणों तथा तस्करी निरोधी/अपवंचन निरोधी उद्देश्य हेतु वाहनों के प्रापण” के लिए अधिसूचना जारी की। शासी निकाय, लॉजिस्टिक्स, सीमा शुल्क एवं उत्पाद शुल्क ने 2008-09 से 2013-14 के दौरान विशेष उपकरण के अनुरक्षण/उन्नयन हेतु

उपकरण के प्रापण हेतु स्थापित विशेष उपकरण निधि में से ₹15 करोड़ की संस्वीकृति जारी की। वित्तीय सलाहकार (वित्त) यह बताते हुए कि “विशेष उपकरण निधि” केवल उपकरण के प्रापण के लिए ही थी, लेन-देन से असहमत (मार्च 2013) थे। अनुरक्षण व्यय को विशेष गोपनीय निधि (वि.गो.नि.) से पूरा किया जाना चाहिए था, जिसका उस सीमा तक संवर्धन किया जाना अपेक्षित था। विभाग ने उपकरण के अनुरक्षण/उन्नयन हेतु ₹13.49 करोड़ का व्यय किया जो अनियमित था।

- (ii) विडियो कॉन्फ्रेंसिंग प्रणाली को विभाग की स्वीकृति सूची के अनुसार तस्करी निरोध हेतु एक विशेष उपकरण के रूप में वर्गीकृत नहीं किया गया था। नई दिल्ली तथा चेन्नई में विडियो कॉन्फ्रेंसिंग प्रणाली के प्रापण एवं संस्थापना हेतु विशेष उपकरण निधि में से अनियमित रूप से ₹0.32 करोड़ का व्यय किया गया था।
- (iii) वित्त मंत्रालय, राजस्व विभाग के 28 अक्टूबर 2005 के अनुदेश के अनुसार बचत खाते/चालू खाते में पड़े शेषों का तुरंत निजी जमा खाते में अंतरण किया जाना था। अभिलेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि राजस्व खुफिया निदेशालय को 2008-09 से 2013-14 की अवधि के दौरान विशेष उपकरण निधि में से ₹15 करोड़ का आबंटन किया गया था। यह पाया गया था कि राजस्व खुफिया निदेशालय निजी जमा खाते के बजाए अभी भी बचत खाता चला रहा था। इस प्रकार, राजस्व खुफिया निदेशालय ने अक्टूबर 2005 में जारी उपर्युक्त अनुदेशों के विपरीत कुल ₹15 करोड़ की निधियों को सरकारी लेखे से बाहर रखा।
- (iv) शासी निकाय, लॉजिस्टिक्स निदेशालय, सीमा शुल्क एवं केन्द्रीय उत्पाद शुल्क ने 2008-09 से 2013-14 की अवधि के दौरान विशेष तस्करी निरोधी उपकरण के प्रापण अथवा उनके अनुरक्षण हेतु ₹43.01⁸ करोड़

⁸ संवितरित राशि में प्रतिदाय घटाकर संस्वीकृत राशि शामिल है।

की संस्वीकृतियां जारी की। विभाग ने केवल ₹11.00 करोड़ उपयोग प्रमाणपत्र प्रस्तुत किया। ₹32.01 करोड़ की संस्वीकृतियों के संबंध में उपयोग प्रमाणपत्रों को नवम्बर-2014 तक प्रस्तुत नहीं किया गया था।

उपरोक्त नमूना जांचों ने प्रकट किया कि विभाग ने सीमा शुल्क एवं केन्द्रीय उत्पाद शुल्क कल्याण निधि से ₹23.42 करोड़ में से ₹15.89 करोड़ तथा विशेष उपकरण निधियों से ₹43.01 करोड़ में से ₹13.80 करोड़ के अनियमित व्यय किए थे। इस प्रकार, ₹66.43 करोड़ के कुल व्यय में से ₹29.69 करोड़ का अनियमित व्यय उन उद्देश्यों/लक्ष्यों के प्रतिकूल था जिसके लिए संबंधित निधियों का सृजन किया गया था तथा समय-समय पर जारी वित्त मंत्रालय के अनुदेशों के भी प्रतिकूल था।

इसके अतिरिक्त, विभाग ने विशेष उपकरण निधियों के बजाए सामान्य बजट में से पेट्रोलिंग समुद्रीय जलयानों, कन्टेनर स्कैनरों आदि जैसे कुछ अन्य तस्करी निरोधी विशेष उपकरण का प्रापण किया। इस प्रकार, विभाग में प्रापण के दो स्रोत थे जिन्हें आमतौर पर सामान्य बजटीय प्रक्रिया से वित्तपोषित किया जाना था।

इसलिए, यह देखा जा सकता था कि के.उ.सी.बो. की कल्याण निधि से वित्तपोषित लगभग सभी कल्याण गतिविधियों का, अन्य विभागों के सरकारी कर्मचारियों को, उन विभागों में किसी भी कल्याण निधि का सृजन किए बिना, सामान्य बजटीय प्रक्रिया तथा वर्तमान नियमावली, जो ऐसे व्यय को नियंत्रित करती है, के माध्यम पहले से ही विस्तार किया जा रहा है। चूंकि सामान्य वित्तीय नियमावली लोगों के एक वर्ग के लाभ हेतु लोक धन से व्यय को अनुमत नहीं करती है इसलिए सीमा शुल्क एवं केन्द्रीय उत्पाद शुल्क कल्याण निधि को जारी रखना आवश्यक नहीं है। कल्याण गतिविधियों को विभाग की सामान्य बजटीय प्रक्रिया के माध्यम से वित्तपोषित किया जा सकता है।

2.2.10 लोक लेखे में केन्द्रीय सड़क निधि (के.स.नि.) को उपकर का कम अंतरण

केन्द्रीय सड़क निधि अधिनियम, 2004 के पैरा 4 के अनुसार, धारा 3 के तहत वसूले उपकर की प्राप्तियों को पहले भारत की समेकित निधि में क्रेडिट किया जाएगा तथा अगर संसद इस संबंध में विधि द्वारा किए विनियोग के माध्यम से प्रावधान करती है तो केन्द्र सरकार, संग्रहण के व्ययों की कटौती करने के पश्चात केवल इस अधिनियम के उद्देश्यों हेतु उपयोग किए जाने के लिए समय-समय पर ऐसी प्राप्तियों का के.स.नि. को क्रेडिट कर सकती है।

वर्ष 2009-10 से 2013-14 के लिए संघ सरकार के वित्त लेखे की विवरणी सं. 8⁹ तथा विवरणी सं. 13¹⁰ की जांच ने प्रकट किया कि ₹92,224.39 करोड़ के कुल संग्रहण के प्रति लोक लेखे में के.स. नि (शीर्ष 8224.00.101) को ₹88,544.45 करोड़ का अंतरण किया गया था जैसा तालिका 2.6 में ब्यौरा दिया गया है।

तालिका 2.6: लोक लेखे में विन्हित निधियों को उपकरों का कम अंतरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	मोटर स्पीरिट पर उत्पाद शुल्क	एच.एस.डी. तेल पर उत्पाद शुल्क	के.स.नि. को अंतरण	कम अंतरण
2009-10	3487.07	12717.00	14400.00	1804.07
2010-11	3561.67	13639.39	16600.00	601.06
2011-12	3744.22	14617.83	18677.00	-314.95
2012-13	4098.00	15881.29	19433.73	545.56
2013-14	4712.00	15765.92	19433.72	1044.20
योग	19602.96	72621.43	88544.45	3679.94

स्रोत: संघ सरकार के वित्त लेखे (शीर्ष: 0038.03.106 एवं 0038.03.107)

स्वदेशी मोटर स्पिरिट तथा उच्च गति डीजल पर अतिरिक्त उत्पाद शुल्कों की वसूली तथा संग्रहण राजस्व विभाग, वित्त मंत्रालय द्वारा किया जाता है।

⁹ विवरणी सं. 8: राजस्व प्राप्ति के विस्तृत लेखा एवं लघु शीर्षों द्वारा पूंजीगत प्राप्तियां

¹⁰ विवरणी सं. 13: ऋण, जमा, धन प्रेषणों तथा आकस्मिकता निधि के संबंध में लेखा शीर्षों के अंतर्गत प्राप्तियों, संवितरणों तथा शेषों की विवरणी

जैसा कि उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है कि इसका परिणाम ₹3,679.94 करोड़ की उपकर प्राप्तियों के कम अंतरण में हुआ है।

आर्थिक कार्य विभाग ने बताया (जनवरी 2015) कि बजट प्रभाग द्वारा बजट अनुमानों हेतु उपकर संग्रहण के आँकड़े राजस्व विभाग से प्राप्त किए गए थे। अब तक, यह प्रक्रिया योजना आयोग को, इस अनुरोध के साथ कि उपकर समर्थित आवंटनों का पूर्ण रूप से प्रावधान किया गया था, इन अनुमानों को प्रदान करने के लिए थी। योजना आयोग तथा तदनुसार मंत्रालय/विभाग निधि के अंतरण तथा इसके योजना निधियन हेतु प्रावधान करता है।

चूंकि ये विशेष उद्देश्य उपकर हैं इसलिए पूर्ण उपकर संग्रहण को लोक लेखे में नामित निधि को अंतरित किया जाना चाहिए।

2.2.11 राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता निधि का बंद न होना

राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि (रा.आ.प्र.नि.) की स्थापना गृह मंत्रालय की अधिसूचना सं. 1995 दिनांक 28 सितंबर 2010 के अनुसार की गई थी। इसके दिशानिर्देशों के पैरा 4.1 के अनुसार, राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता निधि (रा.आ.आ.नि.) का राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि (रा.आ.प्र.नि.) के साथ विलयन किया जाना था। 2013-14 के संघ सरकार के वित्त लेखे की संवीक्षा पर यह पाया गया था कि शीर्ष 8235.119-राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता निधि को विवरणी सं.-13 में ₹1,484.78 करोड़ के अंत शेष के साथ अभी भी दर्शाया जा रहा है।

आगे ₹3,546.07 करोड़ की राशि को शीर्ष 0038.03.108 राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता शुल्क के अंतर्गत प्राप्ति के रूप में दर्शाया गया है तथा इस राशि के प्रति ₹4,649.94 करोड़ का विवरणी सं.-13 में शीर्ष 8235.125 राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि को अंतरण किया गया था जिसका परिणाम वर्ष 2013-14 के दौरान कथित निधि में ₹1,103.87 करोड़ के शुल्क का अधिक अंतरण में हुआ।

म.ले.नि. ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2014) कि मंत्रालय को संदर्भ दे दिया गया था तथा तदनुसार लेखापरीक्षा को सूचित किया जाएगा।

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 के 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। उस वर्ष में दोनों वित्तीय दस्तावेजों में ₹129.98 करोड़ का अंतर था।

वर्ष 2013-14 के लिए संघ सरकार वित्त लेखे में दर्शाया गया शेष ₹71,449.59 करोड़ है तथा क.भ.नि.सं. के तुलन-पत्र के अनुसार शेष ₹71,319.61 करोड़ है। अतः ₹129.98 करोड़ का वही अंतर वित्तीय वर्ष 2013-14 की समाप्ति तक जारी था।

श्रम एवं रोजगार मंत्रालय ने उत्तर दिया (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। तदनुसार संघ सरकार के वित्त लेखे तथा/अथवा क.भ.नि.सं. के वार्षिक लेखों में आवश्यक परिवर्तन किए जाएंगे।

मंत्रालय ने आगे बताया (दिसंबर 2014) कि शीघ्र अनुपालन हेतु क.भ.नि.सं., मंत्रालय तथा भा.रि.बैं. द्वारा समाधान हेतु आवश्यक कदम उठाए जा रहे थे।

तथापि, इस विषय पर वित्त वर्ष 2008-09, 2010-11, 2011-12 तथा 2012-13 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 2013-14 के वित्त लेखे के विवरणी 14¹¹ लोक लेखे में कर्मचारी जमा सम्बद्ध बीमा योजना¹² के विशेष जमा के अंतर्गत ₹1,594.61 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 2014 तक ₹6,922.94 करोड़ का अंत शेष लोक लेखे में दर्शाया गया था। इस प्रकार, दोनों आंकड़ों में ₹5,328.33 करोड़ का अंतर था।

इस मामले को नि.म.ले.प. वर्ष 2012-13 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 1 में भी इंगित किया गया था जब इन दोनों लेखाओं में ₹4,941.81 करोड़ का अंतर था। प्रधान लेखा कार्यालय, श्रम एवं रोजगार मंत्रालय ने बताया (जनवरी

¹¹ विवरणी 14 विवरणी सरकार के ऋण तथा ब्याज वहनीय दायित्व

¹² मुख्य शीर्ष 8012.124-कर्मचारी जमा सम्बद्ध बीमा योजना के विशेष जमा

2012) कि दो लघु शीर्ष¹³ इस प्रयोजन हेतु चलाये जा रहे थे। मंत्रालय के उत्तर के आधार पर, दो शीर्षों के अंतर्गत शेषों को ₹8,963.04 करोड़ तक परिकल्पित किया गया है। जिसमें 2013-14 की समाप्ति तक ₹2040.10 करोड़ का आधिक्य शेष है। मंत्रालय ने सरकार की किताबों तथा क.भ.नि.सं. की किताबों में दिख रहे अंतर को स्पष्ट नहीं किया था।

मंत्रालय ने बताया (दिसम्बर 2014) कि शीर्ष 8012.00.124-कर्मचारी जमा सम्बद्ध बीमा योजना (क.ज.स.बी.यो.) के अंतर्गत प्रधान लेखा कार्यालय में उपलब्ध वित्त लेखे की विवरणी सं. 13 के अनुसार, 2013-14 के दौरान शीर्ष 8342.00.124-कर्मचारी जमा सम्बद्ध बीमा योजना (क.ज.स.बी.यो.) तथा ₹6,922.94 करोड़ का शेष शीर्ष 8342.00.120 विविध जमा एवं ज.स.बी.यो. से संबंधित शेष था। इस प्रकार, विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत आंकड़ों के दो अलग सेटों की तुलना की गई थी।

मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि दो शीर्षों के अंतर्गत योग, जैसा वित्त लेखे 2013-14 में प्रकट हो रहा है, ₹8963.04 करोड़ (शीर्ष 8342.00.120 ₹7,368.43 करोड़ + शीर्ष 8012.00.124 ₹1,594.61 करोड़) होता है जबकि, क.भ.नि.सं. के किताबों में ₹6,922.94 करोड़ का अंत शेष है। संघ सरकार के वित्त लेखे तथा क.भ.नि.सं. की बहियों में शेषों का समाधान करने की आवश्यकता है।

2.3.3 प्राप्त ब्याज को न दर्शाया जाना

2013-14 के दौरान राष्ट्रीय लघु बचत निधि (विवरणी सं.16 की परिशिष्ट सं.1) में '8008.01.105-अन्य प्रतिभूतियों में निवेश पर ब्याज' के अंतर्गत किसी प्रकार के ब्याज को प्राप्ति के रूप में नहीं दर्शाया गया है जबकि उसी शीर्ष के अंतर्गत 2012-13 में ₹135 करोड़ की आय को दर्शाया गया था।

¹³ शीर्ष 8342.00.120- विवरणी सं. 13 में विविध जमाएं तथा 8012.00.124- विवरणी सं. 14 में कर्मचारी जमा लिंकड बीमा योजना का विशेष जमा।

म.नि.ले. ने उत्तर दिया (अक्तूबर 2014) कि ब्याज को दर्ज करने हेतु चेक/संस्वीकृति वित्त मंत्रालय में 31 मार्च 2014 के पश्चात प्राप्त की गई थी तथा इसलिए इसे 2013-14 हेतु लेखाओं में शामिल नहीं किया जा सका था।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि आर्थिक कार्य विभाग (आ.का.वि.) को 'शून्य' ब्याज को दर्ज करने से पहले पूछताछ करनी चाहिए क्योंकि आ.का.वि. को ज्ञात था कि 2013-14 हेतु विवरणी सं.-16 में शीर्ष '8007.00.105-अन्य साधनों में निवेश' के अंतर्गत वर्ष के दौरान निवेश ₹1500 करोड़ रहा।

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 प्रतिभूतियों¹⁴ जारी करते हुए लोक लेखे में देयता का सृजन कर दिया। इन प्रतिभूतियों का विमोचन एक भावी तिथि पर भारत की समेकित निधि¹⁵ 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 2013-14 के दौरान, प्रत्येक वर्ष में ₹625 करोड़ प्रतिभूति विमोचन निधि के अंश के कारण व्यय का लेखांकन हुआ था। ₹3,750 करोड़ की राशि को लोक लेखे में प्रतिभूति विमोचन निधि के रूप में इस एकमात्र उद्देश्य से क्रेडिट करना चाहिए था, कि भविष्य में कभी भा.स्टे.बैं. को विशेष प्रतिभूतियों के ₹9,996 करोड़ निर्मुक्त किए जा सकें।

आर्थिक कार्य विभाग के अभिलेखों से प्रकट हुआ कि कथित निधि वर्ष 2011-12 तथा 2012-13 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं.1 में मामले को इंगित किये जाने के बावजूद सृजित नहीं की गई थी परिणामस्वरूप ₹3,750 करोड़ एक उचंत शीर्ष में अभी तक पड़े थे।

¹⁴ मु.शी. 8012.120 राष्ट्रीय बैंकों को जारी विशेष प्रतिभूतियां

¹⁵ मु.शी. 3465.01.190.04-प्रतिभूति विमोचन निधि

मुख्य लेखा नियंत्रक, वित्त मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2015) कि प्रतिभूति विमोचन निधि (प्र.वि.नि.) की प्रस्तावित लेखांकन प्रक्रिया का लंबित संशोधन नि.म.ले.प. की अभ्युक्तियों के आधार पर था तथा ₹3,750 करोड़ की राशि को 'उचंत लेखा सिविल' के अंतर्गत दर्ज किया गया था। अगर नि.म.ले.प. की सहमति से एक बार प्र.वि.नि. हेतु लघु शीर्ष खोला जाता है तो राशि को उसी शीर्ष को अंतरित किया जाएगा।

मंत्रालय जल्दी से जल्दी लेखांकन प्रक्रिया को स्वीकृत करवाए तथा लेखाओं में पारदर्शिता के लिए व्यय को उपयुक्त शीर्ष में दर्ज करें।

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। वर्ष 2010-11, 2011-12, 2012-13 तथा 2013-14 के संघ के वित्त लेखे की विवरणी सं. 15 की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि ₹(-) 231.71 करोड़ (डेबिट) का कुल ऋण, जैसाकि तालिका 2.7 में ब्यौरा 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.सा. की सभी परिसम्पत्तियों एवं देयताएं केन्द्र सरकार को पहले ही हस्तांतरित हो गयी थी।

तालिका 2.7: पो.प.वि.नि.स. को ऋणों का गलत चित्रण

शीर्ष का नाम	राशि (₹ करोड़ में)
7052-01-101-पोत परिवहन विकास निधि समिति को ऋण	53.83 डे.
7052-60-101-पोत परिवहन विकास निधि समिति को ऋण	8.59 डे.
7052-02-101-पोत परिवहन विकास निधि समिति को ऋण	(-)294.13 डे.
कुल	(-)231.71 डे.

लेखा नियंत्रक, आर्थिक कार्य विभाग (आ.का.वि.), वित्त मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2015) कि भारत सरकार ने पहले के एस.सी.आई.सी.आई. लि. को नियुक्त किया था, जिसका बाद में पो.प.वि.नि.स. पोर्टफोल्यो को प्रबंधित

करने तथा आवश्यक कार्रवाई करने, जिसे शिपिंग/फिसिंग कम्पनियों से कर्जों की शीघ्र वसूली हेतु उपयुक्त समझा जाए, हेतु अपने नामित व्यक्ति के रूप में आई.सी.आई.सी.आई. बैंक के साथ विलयन कर दिया गया था। उसने आगे बताया कि आई.सी.आई.सी.आई. बैंक ने कर्जों का ब्यौरा दिए बिना मूलधन तथा उस पर ब्याज के रूप में धन को सरकारी खातों में वापस रख दिया। आई.सी.आई.सी.आई. बैंक से प्राप्त राशि को सरकारी कर्ज शीर्ष में जमा कर दिया गया था जिसका परिणाम अन्य शीर्षों में प्रतिकूल शेष में हुआ। इस मामले को समाधान हेतु आई.सी.आई.सी.आई. बैंक तथा वित्तीय सेवाएं विभाग के साथ पहले ही उठाया गया था।

तथापि, तथ्य है कि वर्ष 2012-13 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में इसे इंगित किए जाने के बावजूद अनिर्णित रहता है।

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 पुनर्भुगतान करती है। निष्क्रिय निधियां/ जमा ऐसी निधियां 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/अन्य निधियों के 47 मामले प्रकट किए जो पांच से 26 वर्षों के बीच की अवधि तक निष्क्रिय पड़े थे। इन मामलों को अनुबंध 2.3 में दर्शाया गया है।

अनुबंध 2.3 से यह स्पष्ट होता है कि अधिकांश मामले छोटी राशियों वाले थे तथा इसलिए उन्हें जारी रखना किसी तार्किक उद्देश्य को पूरा करना प्रकट नहीं करता है। इन मामलों की समीक्षा की जानी चाहिए तथा इस प्रकार के शेषों के

भारत की समेकित निधि में जमा कर मामलों को बन्द किए जाने पर विचार किया जाना चाहिए।

नि.म.ले.प. के 2013 तथा 2014 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 1 में इस विषय में टिप्पणी की गयी थी, परंतु कोई प्रत्यक्ष कार्रवाई नहीं की गई थी।

ले.म.नि. ने उत्तर दिया (नवम्बर 2014) कि निष्क्रिय आरक्षित निधियों को विभिन्न विभागीय लेखाओं संगठनों द्वारा अनुरक्षित किया जाता है और शेषों के परिसमापन/बट्टे खाते में डालने की समीक्षा करने के लिए संबंधित लेखांकन प्राधिकारियों से पहले ही अनुरोध किया गया था।

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 निवल 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 परंतु 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 ₹1,84,580.75 करोड़ के बाह्य ऋण की राशि, बकाया बाह्य ऋण के वास्तविक आयाम को प्रदर्शित नहीं करती है। संघ के वित्त लेखे की विवरणी सं. 14 के नीचे दिये गये नोट के अनुसार, मार्च 2014 के अंत में वर्तमान दर पर बाह्य ऋण ₹3,74,483.34 करोड़ था। इस प्रकार, विनिमय की ऐतिहासिक दर पर लेखे में बाह्य ऋण को अंकित करना देयता का सही प्रतिबिंब नहीं है।

2013 तथा 2014 के प्रतिवेदन सं. 1 में यह इंगित किया गया था कि ले.म.नि. द्वारा बकाया बाह्य ऋण के ऐतिहासिक विनिमय दर पर वास्तविक आयाम दर्शाने हेतु एक तंत्र स्थापित करना चाहिए। तथापि इस संबंध में अभी तक कोई प्रगति नहीं दिखायी गयी है।

म.ले.नि. ने बताया (अक्तूबर 2014) कि नियंत्रक सहायता, लेखा एवं लेखापरीक्षा को संदर्भित कर दिया गया था।

2.3.8 बाह्य ऋण का वर्तमान दर पर असंगत दर्शाया जाना

लघु शीर्ष 6002-296 तथा 6002-298 के अंतर्गत ₹6.15 करोड़ एवं ₹ 0.01 करोड़ के ऋण क्रमशः अंतर्राष्ट्रीय चीनी संगठन तथा रक्षा प्रमाणपत्र के प्रति 31 मार्च 2014 को बकाया दिखाए गए थे। तथापि, वर्तमान दरों पर परिवर्तित विदेशी ऋणों को दर्शाने वाली विवरणी इन ऋणों का वर्णन नहीं करती है। दूसरी ओर, इटली से वर्तमान दर पर कुल ₹2.31 करोड़ के विदेशी ऋण का शीर्ष 6002-बाह्य ऋण के अंतर्गत विनिमय की ऐतिहासिक दर पर उल्लेख नहीं किया गया है।

‘अंतर्राष्ट्रीय चीनी संगठन’ तथा ‘इटली’ से विदेशी ऋणों के संबंध में म.ले.नि. ने उत्तर दिया (नवम्बर 2014) कि नियंत्रक सहायता, लेखा एवं लेखापरीक्षा को संदर्भित कर दिया गया था।

विदेशी कर्ज के संबंध में-रक्षा प्रमाणपत्र, म.ले.नि. ने उत्तर दिया (अक्तूबर 2014) कि शेष निदेशक लेखापरीक्षा, केन्द्रीय राजस्व (नि.ले.प.के.रा.) से

संबंधित था तथा इसलिए इसे विदेशी मुद्रा में विदेशी ऋणों की विवरणी के अंतर्गत नहीं दर्शाया गया था।

2.3.9 राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी निधि में से अधिक आहरण

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम 2005 (मनरेगा) उस ग्रामीण परिवार जिसके वयस्क सदस्यों को स्वैच्छिक शारीरिक कार्य करना होता है, को एक वित्तीय वर्ष में सौ दिनों के श्रम-रोजगार की गारंटी से ग्रामीण क्षेत्रों में लोगों की आजीविका सुरक्षा को बढ़ाने पर लक्षित है।

वर्ष 2010-11 से 2013-14 के संघ के वित्त लेखाओं की संवीक्षा ने लोक लेखे में राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी निधियों (8232.00.101) से किए गए संवितरण तथा नरेगस शीर्ष (2505.02.101) पर वास्तव में व्यय की गई तथा दर्ज राशि के बीच ₹5.29 करोड़ के अंतर को प्रकट किया। तालिका 2.8 से यह देखा जा सकेगा कि योजना पर कुल व्यय, जो ₹1,28,320.09 करोड़ था के प्रति शीर्ष 8232.00.101 के माध्यम से लोक लेखे में निधि से कुल संवितरण ₹1,28,325.38 करोड़ था। इस प्रकार, निधि से ₹5.29 करोड़ का अधिक संवितरण ग्रामीण क्षेत्रों में अकुशल लोगों की आजीविका सुरक्षा को बढ़ाने के सरकार के अभिहित वायदे से अलग उद्देश्यों पर निधियों के संभावित उपयोग को दर्शाता है।

तालिका 2.8: राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी निधि में से अधिक आहरण

(₹करोड़ में)

वर्ष	निधि में से संवितरण (8232.00.101)	नरेगस शीर्ष के अंतर्गत दर्ज व्यय (2505.02.101)	निधि में से अधिक अंतरण
2010-11	35841.49	35840.74	0.75
2011-12	29215.05	29212.92	2.13
2012-13	30274.72	30273.60	1.12
2013-14	32994.12	32992.83	1.29
कुल	128325.38	128320.09	5.29

इस मामले पर म.नि.ले.प. के वर्ष 2013 तथा 2014 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 1 में टिप्पणी की गई थी।

ग्रामीण विकास मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2015) कि संस्वीकृति प्रत्येक वर्ष 31 मार्च को निधियों की अंतिम आवश्यकता, जिसमें अन्य अभिकरणों जैसे कि वि.द.प्र.वि., के.लो.नि.वि. आदि के पक्ष में प्राधिकरण भी शामिल होते हैं, का निर्धारण करने के पश्चात जारी की जाती थी। अंतः लेखा अंतरण तथा वास्तविक व्यय के बीच अंतर इस तथ्य के कारण था कि व्यय प्राधिकरण से कम था। इसके अतिरिक्त यह भी बताया गया था कि प्राधिकरणों के प्रति वास्तविक व्यय को स्टेटमेंट ऑफ सेंट्रल ट्रांजेक्शन तैयार करते समय (प्रत्येक वर्ष 31 मार्च के पश्चात) प्रधान लेखा कार्यालय, ग्रामीण विकास मंत्रालय को सूचित किया था तथा मनरेगा प्रभाग के प्रत्येक वर्ष 31 मार्च को वर्ष के दौरान किए गए कुल प्राधिकरण के आधार पर संस्वीकृत जारी की थी। अंतर को समाप्त करने की संभाव्यता के संबंध में यह उत्तर दिया गया था कि प्रधान लेखा कार्यालय, ग्रामीण विकास मंत्रालय के प्रति 31 मार्च 2015 को दर्ज वास्तविक व्यय को शामिल करेंगे न कि स्वयं प्राधिकरण के आंकड़े को। यह प्रत्याशित रूप से यह सुनिश्चित करेगा कि अंतःलेखा अंतरण तथा वास्तविक व्यय के बीच कार्यान्वयन अभिकरणों के अनुपूरक लेखाओं के माध्यम से कुछ समायोजन/सुधार करने के सिवाय उस सीमा तक ऐसा कोई अंतर उजागर न हो रहा हो।

2.3.10 अन्य विसंगतियां

(क) संघ सरकार के 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 2013-14 हेतु विवरणी की संवीक्षा ने प्रकटीकरण के संबंध में कुछ विसंगतियों को प्रकट किया जिसका सार तालिका 2.9 में दिया गया है। इसके अतिरिक्त, लेखाओं की मुख्य एवं लघु शीर्षों की सूची (मु.ल.शी.सू.) को सामान्य निर्देश के पैरा 4.2 के अनुसार

लघु शीर्ष 190- लोक क्षेत्र तथा अन्य उद्यमों में निवेश इक्विटी शेयर के लिए है। तथापि, कुछ मामलों में इक्विटी शेयरों में निवेश लघु शीर्ष 800-अन्य व्यय के माध्यम से किया गया है जो सामान्य निर्देश के प्रतिकूल है।

तालिका 2.9: लो.क्षे.उ. में सरकारी निवेश के प्रकटीकरण में विसंगतियां

क्र.सं.	लो.क्षे.उ. का नाम	विसंगतियां	म.ले.नि./मंत्रालय का उत्तर/ लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ
1.	उत्तर-पूर्वी हस्तशिल्प एवं हथकरघा विकास निगम लि.	2013-14 में ₹4 करोड़ का निवेश किया गया था परंतु संघ सरकार के वित्त लेखे की विवरणी सं. 11 में ब्यौरे नहीं दर्शाए गए थे।	म.ले.नि. ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2014) कि उत्तर पूर्वी क्षेत्र विकास मंत्रालय को संदर्भित कर दिया गया था।
2.	बर्न स्टैंडर्ड लि. तथा ब्रेथवैट लि.	इन दोनों इकाइयों को पहले ही वित्तीय वर्ष 2010-11 में समाप्त कर दिया गया था तथा भारत भारी उद्योग लि. के साथ विलय कर दिया गया था। तथापि 2011-12 से विवरणी सं. 11 में इन दोनों इकाइयों के नवीन निवेश दर्शाए गए हैं। इस मामले पर 2013 के नि.म. ले.प. के प्रतिवेदन सं.1 के पैरा सं. 2.3.10 तथा 2014 की नि.म.ले.प. के प्रतिवेदन सं.1 के पैरा. 2.3.14(ख) में भी टिप्पणी की गई थी।	म.ले.नि. ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2014) कि रेलवे मंत्रालय को संदर्भित कर दिया गया है। इसी प्रकार का उत्तर म.ले.नि. द्वारा 2012-13 में प्रस्तुत किया गया था, बिना किसी उपचारात्मक उपाय किए हुए।
3.	हिन्दुस्तान शिपयार्ड लिमिटेड	संघ सरकार के वित्त लेखे 2013-14 के अनुसार 31 मार्च 2014 को प्रगामी निवेश ₹304.01 करोड़ था जबकि महानियंत्रक रक्षा लेखा (म.नि.र.ले.) के अनुसार प्रगामी निवेश ₹301.99 करोड़ था।	म.ले.नि. तथा म.र.ले.नि. निवेश में अंतर का समाधान करें, जिसे पैरा 2.3.10(ड) के माध्यम से नि.म.ले.प. के 2013 के प्रतिवेदन सं.1 में भी बताया गया था।

4.	हिन्दुस्तान एयरोनोटिक्स लि. बैंगलुरु	संघ सरकार के वित्त लेखे 2013-14 के अनुसार 31 मार्च 2014 को प्रगामी निवेश ₹120.54 करोड़ था जबकि म.र.ले.नि. के अनुसार प्रगामी निवेश ₹482 करोड़ था।	म.र.ले.नि. ने बताया (सितम्बर 2014) कि मामले को म.ले.नि. तथा संबंधित लेखा नियंत्रकों के साथ उठाया गया था। म.ले.नि. तथा म.र.ले.नि. निवेश में अंतर का समाधान करे।
----	--	--	---

उपरोक्त विसंगतियां दर्शाती हैं फार्म सी.ए.एम.-60 में 'निवेश पंजिका' जिसे 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/लम्बित प्रकटीकरण का कारण बना।

(ख) संघ सरकार के वित्त लेखे की विवरणी सं.-15 में विसंगतियां/भिन्नताएं

संघ सरकार के वित्त लेखे की विवरणी सं. 15 की धारा 3 'अन्य ऋणी इकाइयों अथवा संस्थानों से बकायों में पुनर्भुगतान' को दर्शाता है। इसके अतिरिक्त विवरणी का अतिरिक्त प्रकटीकरण वर्ष के दौरान दिए गए नए ऋणों तथा अग्रिमों को दर्शाता है। कुछ मामलों में, बकाया ऋण पर बकायों पर ब्याज को न तो दर्शाया गया है और न ही संघ के वित्त लेखे 2013-14 में इसे न दर्शाए जाने हेतु कोई अभ्युक्ति द्वारा स्पष्ट किया गया है। ऐसे मामलों के ब्यौरे तालिका 2.10 में दिए गए हैं:

तालिका 2.10: विवरणी सं. 15 में विसंगतियां/भिन्नताएं

ऋणों के एरियरों के संबंध में न दर्शाया गया ब्याज			
क्र. सं.	इकाई का नाम	31 मार्च 2014 को बकाया कुल ऋण (₹ लाख में)	अभ्युक्तियां
1.	श्री सीताराम चीनी कम्पनी; बैथालपुर, उत्तर प्रदेश	347.53	म.ले.नि. ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2014) कि मामले को उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं लोक संवितरण मंत्रालय के साथ उठाया गया था तथा तदनुसार लेखापरीक्षा को सूचित
2.	देवरिया चीनी मिल्स, देवरिया उत्तर प्रदेश	362.87	

3.	राजा बुलन चीनी लि. रामपुर, उत्तर प्रदेश	105.85	किया जाएगा।
धारा-3/अतिरिक्त प्रकटीकरण में अधूरा दर्शाना			
	विसंगतियां	म.ले.नि./मंत्रालय का उत्तर	
4.	2013-14 की विवरणी सं. 15 का 'अतिरिक्त प्रकटीकरण' वर्ष के दौरान राज्य सरकारों को दिए गए नए ऋणों तथा अग्रिमों को दर्शाता है। वित्तीय वर्ष के दौरान दिए गए ऐसे ऋणों की संख्या के संबंध में सूचना को दर्शाया नहीं गया है तथा एक फुट नोट, जो यह बताता हो कि सूचना प्रतीक्षित है, के द्वारा स्पष्ट नहीं किया गया है। वित्त वर्ष 2012-13 के लिए इसी प्रकार की पद्धति को भी अपनाया गया था, जो अतिरिक्त प्रकटीकरण के उद्देश्य को खत्म करती है।	म.ले.नि. ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2014) कि मामले को वित्त मंत्रालय के साथ उठाया गया था।	

(ग) प्रदान किए गए ऋणों के नियमों एवं शर्तों को अंतिम रूप न देना

कर्जदारों को प्रदान किए गए ऋणों के नियमों एवं शर्तों को अंतिम रूप नहीं दिया गया है जैसा वित्त लेखे 2013-14 की विवरणी सं. 15 में उजागर किया गया है। ब्यौरे तालिका 2.11 में दिए गए हैं।

तालिका 2.11 : संस्थान जिनमें ऋणों के नियमों एवं शर्तों को अंतिम रूप नहीं दिया गया

(₹ करोड़ में)

इकाई का नाम	ऋण की राशि	पूर्व अवधि जिससे संबंधित है	अभ्युक्तियां
राजीव गांधी कैंसर संस्थान तथा अनुसंधान केन्द्र, नई दिल्ली, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय	29.29	1994-95	इस मामले को पहले भी 2000 के प्रतिवेदन सं. 1 में उजागर किया गया था। ऋण देने के 19 वर्षों के अंतराल के पश्चात भी, ऋणों के नियम एवं शर्तों को अंतिम रूप नहीं दिया गया था। म.ले.नि. ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2014) कि स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय ने नियमों एवं शर्तों को अंतिम रूप देने के लिए जून 2014 में मामले को वित्त मंत्रालय के साथ उठाया था।
मालदीव सरकार	624. 40	2011-12	कर्ज को पहली बार 2013-14 के वित्त लेखे के विवरणी सं. 15 के अतिरिक्त प्रकटीकरण में दर्शाया गया था। म.ले.नि. ने बताया (अक्टूबर 2014) कि मामले को विदेश मंत्रालय के साथ उठाया गया था।

2.4 लेखाओं की परिशुद्धता को प्रभावित करने वाले मुख्य कारक

संघ सरकार के वित्त लेखे 2013-14 की परिशुद्धता पर कारकों का प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है जैसे (i) उचंत शीर्षों के अंतर्गत लेन-देनों की बड़ी संख्या का होना, जिनका अंतिम वर्गीकरण शेष है; (ii) ऋण, जमा एवं प्रेषित धन (ऋ.ज.प्रे.) लेखा शीर्षों के अंतर्गत प्रतिकूल बकायों की बढ़ती संख्या तथा मात्रा तथा (iii) उचंत शीर्ष में निपटान हेतु लंबित बकाया शेषों की निरन्तरता।

कार्यालय ले.म.नि. तथा छः 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.) में पिछले

पांच वर्षों हेतु ऋण, जमा, प्रेषण तथा उचंत शीर्षों के अंतर्गत एक सामान्य समीक्षा 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 गई 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 अंतिम 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 अंतर्गत 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 भुगतान लेखा कार्यालय द्वारा भु.ले.का. से आवधिक रूप में प्रस्तुत आंकड़ों 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 2014 को सिविल, रक्षा, डाक तथा दूरसंचार को सम्मिलित करते हुए संघ वित्त लेखे में उचंत शीर्ष के अन्तर्गत कुल निवल शेष ₹24,844.21 करोड़ (डेबिट) था। इस शेष में सिविल के संबंध में ₹3,257.64 करोड़ (डेबिट), रक्षा के लिए ₹16,496.03 करोड़ (डेबिट), रेलवे ₹1,803.68 करोड़ (डेबिट), डाक के लिए ₹2,005.12 करोड़ (डेबिट), दूरसंचार के लिए ₹148.06 करोड़ (डेबिट) तथा भारत सरकार क्षतिपूर्ति विमोचन (ईराक को निर्यात योजना)

बंधपत्र, 2001 के संबंध में ₹1,133.68 करोड़ (डेबिट) शामिल है। वित्त लेखे उचंत शीर्ष के अंतर्गत निवल शेषों को दर्शाते हैं तथा इसलिए, इन शीर्षों के अंतर्गत 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 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 मंत्रालय (मुख्य शीर्ष 8658) के संबंध में मुख्य उचंत शीर्षों के अन्तर्गत उचंत शीर्षों की स्थिति तालिका 2.12 में दी गई है:

तालिका 2.12: सिविल मंत्रालयों के संबंध में मुख्य उचंत शीर्षों के अंतर्गत उचंत शेषों की स्थिति

(₹करोड़ में)

शीर्ष का नाम	2009-10		2010-11		2011-12		2012-13		2013-14	
	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट
101-वे.ले.उचंत	2880.09	1172.22	3374.13	1131.37	3213.12	740.00	3348.71	331.95	2737.37	156.44
कुल	₹. 1707.87		₹. 2242.76		₹. 2473.12		₹. 3016.76		₹. 2580.93	
102-उचंत लेखे (सिविल)	1942.11	1447.74	1943.09	9781.95	2050.60	3409.87	1200.82	4039.04	1194.54	4670.36
कुल	₹. 494.37		₹. 7838.86		₹. 1359.27		₹. 2838.22		₹. 3475.83	
107-रोकड़ निपटान उचंत लेखे	371.03	16.57	374.62	19.81	363.32	36.10	404.99	36.34	497.97	36.34
कुल	₹. 354.46		₹. 354.81		₹. 327.22		₹. 368.65		₹. 461.63	
108-सा.क्षे.बैं. उचंत	2435.52	1775.10	3091.85	1052.85	2881.34	1292.70	4352.63	1104.38	5969.95	2988.75
कुल	₹. 660.42		₹. 2039.00		₹. 1588.64		₹. 3248.25		₹. 2981.20	

नि.म.ले.प. का प्रतिवेदन
संघ सरकार के लेखे 2013-14

109-रिजर्व बैंक उचंत (मु.)	11.37	185.26	11.67	185.14	11.37	185.80	11.37	188.73	11.37	185.41
कुल	क़े. 173.89		क़े. 173.47		क़े. 174.43		क़े. 177.36		क़े. 174.04	
110-रिजर्व बैंक उचंत केन्द्रीय लेखा कार्यालय	92.02	128.83	28.52	193.74	45.50	65.52	59.07	114.38	58.39	502.62
कुल	क़े. 36.81		क़े. 165.22		क़े. 20.02		क़े. 55.31		क़े. 444.23	
115-विदेश में क्रय इत्यादि हेतु उचंत लेखा	1894.85	--	940.82	--	661.19	-	504.63	52.00	1941.34	52.00
कुल	ड़े. 1894.85		ड़े. 940.82		ड़े. 661.19		ड़े. 452.63		ड़े. 1889.34	
129-सामग्री क्रय निपटान उचंत लेखे	195.25	143.11	202.22	102.16	208.56	86.30	213.35	87.01	212.08	78.32
कुल	ड़े. 52.14		ड़े. 100.06		ड़े. 122.26		ड़े. 126.34		ड़े. 133.76	
136-प्राप्ति शीर्ष में अन्तरण हेतु प्रतीक्षित सीमा शुल्क प्राप्तियां	--	145.47	--	252.28	--	249.50	-	222.56	--	223.26
कुल	क़े. 145.47		क़े. 252.28		क़े. 249.50		क़े. 222.56		क़े. 223.26	
138-अन्य नामांकित बैंक (निजी क्षेत्र बैंक) युद्ध 1939 से संबंधित उचंत लेन-देन	2.88	100.70	36.28	294.80	5.82	243.39	1.38	481.96	51.98	593.43
कुल	क़े. 97.82		क़े. 258.52		क़े. 237.57		क़े. 480.58		क़े. 541.45	

यह देखा जा सकता है कि रोकड़ निपटान उचंत लेखा, विदेश में खरीद आदि हेतु उचंत लेखे तथा सामग्री क्रय निपटान उचंत लेखे के अंतर्गत डेबिट शेषों में

पिछले वर्षों से 2013-14 में ₹1537.11 करोड़ तक बढ़े हैं। इसी प्रकार, उचंत लेखे सिविल, रिजर्व बैंक उचंत केन्द्रीय लेखा कार्यालय, प्राप्ति शीर्ष को अंतर्गत हेतु लंबित सीमा शुल्क प्राप्ति एवं अन्य नामित बैंकों (निजी क्षेत्र बैंक) शीर्ष के अंतर्गत क्रेडिट शेष पिछले वर्ष से 2013-14 में ₹1,088.09 करोड़ तक बढ़े हैं। ले.म.नि. द्वारा ऐसे शेषों के समाशोधन के निरोधक प्रभावी मॉनीटरिंग हेतु उचन्त लघु शीर्षों के अन्तर्गत बकाया शेषों का वर्ष-वार ब्यौरा अनुरक्षित नहीं किया था।

(क) 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. उचंत' 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 अंतर्गत 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 2014 की समाप्ति पर, इस शीर्ष के अंतर्गत डेबिट शेष ₹2,737.37 करोड़ था तथा क्रेडिट शेष के अंतर्गत यह ₹156.44 करोड़ था। इस प्रकार कुल

₹2,893.81 करोड़ का शेष इस शीर्ष से निपटान की प्रतीक्षा में था। बकाया शेष मुख्य रूप से आपूर्ति विभाग ₹1,723.45 करोड़ (डेबिट), विदेश मंत्रालय ₹530.89 करोड़ (डेबिट), गृह मंत्रालय ₹118.56 करोड़ (डेबिट) तथा सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय ₹89.75 करोड़ (क्रेडिट) के संबंध में थे जो दर्शाता है कि इन विभागों/मंत्रालयों द्वारा अन्य वे.ले.का. की ओर से किए गए भुगतानों (डेबिट) या की गई प्राप्तियों (क्रेडिट) को उनके द्वारा 31 मार्च 2014 तक अभी भी वसूल/अदा किया जाना था। वे.ले.का. उचंत के अंतर्गत बड़े डेबिट तथा क्रेडिट शेष तथा उनका निरंतर संचयन महत्वपूर्ण नियंत्रण की कमियों को प्रदर्शित करता था।

प्रधान लेखा कार्यालय के लेखाओं की नमूना जांच में प्रकट हुआ कि 1986-87 से पहले की अवधि से 2013-14 की अवधि तक के.प्र.क.बो. से संबंधित ₹0.03 करोड़ (डेबिट) तथा ₹3.99 करोड़ (क्रेडिट) बकाया थे जिसमें (-) ₹358.34 करोड़ (डेबिट) तथा ₹352.50 करोड़ (क्रेडिट) शामिल थे जो पांच वर्षों से अधिक समय से निपटान हेतु लम्बित थे। वर्ष 2013-14 के अंत तक आर्थिक कार्य विभाग, वित्त मंत्रालय में (-) ₹0.46 करोड़ (डेबिट) तथा ₹1.68 करोड़ (क्रेडिट) के शेष बकाया थे। विदेश मंत्रालय में वर्ष 2013-14 की समाप्ति तक ₹530.89 करोड़ (डेबिट) का शेष बकाया था। वर्ष 2013-14 की समाप्ति तक सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय में ₹89.75 करोड़ (क्रेडिट) का शेष बकाया था। वर्ष 2013-14 की समाप्ति तक आपूर्ति विभाग में ₹1,723.35 करोड़ (डेबिट) का शेष बकाया था।

(ख) उचंत लेखे (सिविल)

यह अस्थायी लघु शीर्ष लेन-देनों के लेखांकन हेतु संचालित किया जाता है जिसे निश्चित सूचना/दस्तावेजों अर्थात् वाऊचर चालान आदि की मांग हेतु 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 संबंधित लघु/उप-लघु/मुख्य शीर्षों के प्रति समाशोधित किया जाता है। इस शीर्ष के अन्तर्गत बकाया डेबिट शेष से तात्पर्य ऐसे भुगतान से है जिसे वाऊचर 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 2014 को इस लघु शीर्ष के अन्तर्गत शेष ₹4,670.36 करोड़ (क्रेडिट) तथा ₹1,194.54 करोड़ (डेबिट) था। ₹5,864.90 करोड़ के कुल शेष को समायोजन हेतु व्यक्तिगत रूप से संचालित किया जाना अपेक्षित था जिसे उनके लेखा के अंतिम शीर्षों के प्रति दर्ज नहीं किया गया था। मुख्य बकाया शेष आर्थिक कार्य विभाग ₹3,959.93 करोड़ (क्रेडिट), आपूर्ति विभाग ₹597.57 करोड़ (डेबिट), विदेश मंत्रालय ₹598.14 करोड़ (क्रेडिट) तथा उच्चायोग ₹435.76 करोड़ (डेबिट) से संबंधित हैं।

के.प्र.क.बो. के प्रधान लेखा कार्यालय में वर्ष 2013-14 की समाप्ति तक ₹2.79 करोड़ (डेबिट) तथा ₹0.40 करोड़ (क्रेडिट) के शेष बकाया थे, जिसमें ₹2.39 करोड़ (डेबिट) का डेबिट शेष तथा ₹0.15 करोड़ (क्रेडिट) का क्रेडिट शेष शामिल थे जो पांच वर्षों से अधिक समय से निपटान हेतु लंबित थे।

(ग) विदेशों में क्रय आदि हेतु उचंत लेखे

लघु शीर्ष 'विदेशों में क्रय आदि हेतु उचंत लेखे' 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/आयातकों 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।

2013-14 में, इस शीर्ष के अंतर्गत बकाया डेबिट शेष ₹1,941.34 करोड़ तथा क्रेडिट ₹52 करोड़ था। 31 मार्च 2014 को मुख्य देनदार हेलीकॉप्टर कॉरपोरेशन ऑफ इंडिया लि. (₹67.24 करोड़); पवन हंस लि. (₹57.44 करोड़); पाइराइट्स, फॉसफेट्स एवं रसायन लि. (₹24.95 करोड़); कोल इंडिया लि. (₹23.18 करोड़) थे। यह भी पाया गया कि 2005 से विभिन्न संगठनों से ₹207.13 करोड़ बकाया थे। 2005 से बकाया राशि का विवरण दर्शाते हुए सूची अनुबंध 2.4 में दी गई है।

नि.स.ले. एवं ले. 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।

(घ) 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 को 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 किये जाने वाले सरकारी लेन-देन को दर्ज करने में समय अंतराल होता है इसलिए प्रतीक्षारत अस्थाई समायोजन हेतु लेखे की सरकारी बही में लघु शीर्ष

सार्वजनिक क्षेत्र बैंक उचंत परिचालित किया जाता है। (के.ले.अ.) भा.रि.बैं. 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। शेषों (दोनों क्रेडिट तथा डेबिट) का निपटान न्यूनतम संभावित समय में किया जाना अपेक्षित है अन्यथा भा.रि.बैं. के पास सरकारी रोकड़ शेष गलत स्थिति प्रस्तुत करेगा।

31 मार्च 2014 को समाप्त वर्ष हेतु बकाया सा.क्षे.बैं. शेष कुल ₹5,969.95 करोड़ (डेबिट) तथा ₹2,988.75 करोड़ (क्रेडिट) था। मार्च 2014 की समाप्ति तक ₹8,958.70 करोड़ के कुल शेष का निपटान किया जाना अपेक्षित था। विभाग जिनके प्रति मुख्य शेष बकाया थे, वे आपूर्ति विभाग ₹278.16 करोड़ (डेबिट); के.प्र.म.बो. (व्यय) ₹120.31 करोड़ (डेबिट), सड़क परिवहन राजमार्ग मंत्रालय ₹1,523.42 करोड़ (डेबिट), आर्थिक कार्य विभाग ₹4.36 करोड़ (डेबिट) तथा विदेश मंत्रालय ₹578.79 करोड़ (क्रेडिट) थे।

प्रधान लेखा कार्यालयों में शेषों की नमूना जाँच से उजागर हुआ कि के.प्र.क.बो. शेष में ₹(-)19,780.56 करोड़ (डेबिट) तथा ₹30,148.52 करोड़ (क्रेडिट) का शेष वर्ष 2013-14 की समाप्ति पर बकाया थे, जिसमें 7 से 25 वर्षों तक लंबित निपटान के ₹1,962.74 करोड़ का डेबिट शेष तथा ₹(-)374.27 करोड़ का क्रेडिट शेष शामिल था। सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय में ₹1,523.42 करोड़ (डेबिट) का शेष वर्ष 2013-14 की समाप्ति पर बकाया था। आर्थिक कार्य विभाग, वित्त मंत्रालय में ₹2.11 करोड़ (डेबिट) तथा ₹(-)2.25 करोड़ (क्रेडिट) के शेष वर्ष 2013-14 की समाप्ति तक बकाया थे। आपूर्ति विभाग में ₹278.16 करोड़ (डेबिट) वर्ष 2013-14 की समाप्ति पर बकाया था।

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

संघ सरकार के लेखाओं में राज्य सरकारों को कर्जों का भुगतान, सहायता अनुदान, आयकर भाग, और 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 उचंत 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 के साथ जमा के प्रति, प्रतिलेखा क्रेडिट द्वारा 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 उचंत शीर्ष को डेबिट किया जाता है। केन्द्रीय लेखा अनुदान (के.ले.अ.) भा.रि.बैं., नागपुर से लेखे के मासिक विवरण प्राप्त होने पर उचंत शीर्ष को '8675-भा.रि.बैं.के पास जमा-101-केन्द्रीय सिविल' के साथ जमा के प्रति, प्रतिलेखा क्रेडिट द्वारा ऋणात्मक क्रेडिट किया जाता है। ₹561.01 करोड़ के कुल शेष जिसका निपटान किया जाना था, के साथ, 31 मार्च 2014 को इस लघु शीर्ष के अंतर्गत बकाया शेष ₹58.39 करोड़ (डेबिट) तथा ₹502.62 करोड़ (क्रेडिट) था। बकाया भा.रि.बैं. (के.ले.का.) उचंत शेष मुख्य रूप से सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय ₹19.14 करोड़ (डेबिट), आपूर्ति विभाग ₹28.21 करोड़ (डेबिट), शहरी विकास मंत्रालय ₹8.16 करोड़ (क्रेडिट), पोत परिवहन मंत्रालय ₹367.99 करोड़ (क्रेडिट) तथा उत्तर पूर्वी क्षेत्र विभाग ₹73.57 करोड़ (क्रेडिट) के प्रति थे।

प्रधान लेखा कार्यालय में शेषों की नमूना जाँच ने प्रकट किया कि आपूर्ति विभाग में वर्ष 2013-14 के अंत में ₹28.21 करोड़ का निवल डेबिट शेष बकाया था। सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय में ₹19.14 करोड़ (डेबिट) का शेष वर्ष 2013-14 की समाप्ति तक बकाया था। विदेश मंत्रालय में ₹0.71 करोड़ (डेबिट) का शेष वर्ष 2013-14 की समाप्ति तक बकाया 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 अंतर्गत 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 2013-14 हेतु संघ सरकार के वित्त लेखे में, ऋण, जमा एवं प्रेषण शीर्षों के अंतर्गत प्रतिकूल शेषों के 78 मामले हैं जिन्हें अनुबंध-2.5 में दिया गया है। इनमें से, चार मामले वर्ष 2013-14 के दौरान प्रतिकूल हो गए तथा शेष 74 मामले पहले के वर्षों से बकाया थे। इनमें 5 वर्षों से कम से कम बकाया 42 मामले, 5 वर्षों से अधिक से बकाया 18 मामले, 10 वर्षों से अधिक पुराने 10 मामले तथा 20 वर्षों से अधिक पुराने 4 मामले शामिल 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 यह मध्यवर्ती लेखांकन शीर्ष हैं। लेखाओं के विभागीकरण को 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 किया जाता है। सार्वजनिक क्षेत्र बैंक/(के.ले.अ.) भा.रि.बैं., 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 उचंत शीर्ष '8658.108-पी.एस.बी. उचंत'/'8675-101-भा.रि.बैं. जमा-केन्द्रीय सिविल' को क्रेडिट प्रदान किया जाता है।

2013-14 के संघ के वित्त लेखे में भारी शेष 'चैक एवं बिल' के विभिन्न लघु-शीर्षों के अन्तर्गत बकाया पड़े हुए थे जैसे विवरण तालिका 2.13 में दिए गए हैं:

तालिका 2.13: 'चैक एवं बिल' शीर्ष के अन्तर्गत बकाया शेष

(₹ करोड़ में)

8670.101	पूर्व लेखापरीक्षा चैक	क्रेडिट	0.43
8670.102	वेतन एवं लेखा कार्यालय चैक	क्रेडिट	9018.07
8670.103	विभागीय चैक	क्रेडिट	845.19
8670.104	खजाना चैक	क्रेडिट	4.62
8670.105	इरला चैक	क्रेडिट	0.59
8670.106	दूर संचार लेखा चैक	क्रेडिट	1221.97
8670.107	डाक चैक	क्रेडिट	11652.85
8670.108	रेलवे चैक	क्रेडिट	3044.14
8670.109	रक्षा चैक	क्रेडिट	1080.53
8670.110	इलेक्ट्रॉनिक सलाह	डेबिट	4.44
8670.111	वेतन एवं लेखा कार्यालय इलेक्ट्रॉनिक सलाह	डेबिट	637.96
8670.112	प्र.संचार लेखे नियंत्रण कार्यालय इलेक्ट्रॉनिक सलाहें	क्रेडिट	0.44

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 तथा गलत स्थिति को दर्शाते हैं।

प्र.ले.का. में नमूना जांच ने प्रकट किया कि वि.मं. में ₹378.49 करोड़ की राशि के 3,751 चैक, आपूर्ति विभाग में ₹7.13 करोड़ की राशि के 854 चैक, परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय में ₹37,348.59 करोड़ की राशि के 888 चैक, तथा के.प्र.क.बो. में ₹16.31 करोड़ की राशि के 11,622 चैक छः माह से अधिक समय तक बिना भुगतान किए रहे परंतु इन्हें प्रधान लेखा कार्यालय द्वारा 31 मार्च 2014 तक निरस्त नहीं किया गया था

2.4.4 प्रधान लेखा कार्यालयों द्वारा शेषों की समीक्षा न करना

विभिन्न लेखा नियमावली के अनुसार, वित्तीय वर्ष के अंत में, वे.ले.का. विभिन्न ऋण, जमा एवं प्रेषण (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 अनुरक्षण की गुणवत्ता को सुनिश्चित करना तथा ऋण, जमा एवं प्रेषण के आंकड़ों का समाधान करना है।

सिविल विभागों के संबंध में, वर्ष 2009-10, 2010-11, 2011-12, 2012-13 तथा 2013-14 के शेषों की समीक्षा कुल 72 प्र.ले.का. में से क्रमशः केवल 25, 21, 20, 20 एवं 11 विभागों में पूर्ण की गई थीं।

कुछ वर्षों से वित्त लेखे में प्रतिकूल शेषों की बड़ी संख्या समय पर समीक्षा करने तथा अनुपालना कार्यों में प्र.ले.का. की विफलता का सूचक है।

ले.म.नि. ने उत्तर दिया (मार्च 2015) कि उचंत शीर्षों के अंतर्गत शेषों तथा प्रतिकूल शेषों का निपटान एक चालू प्रक्रिया थी तथा मंत्रालयों को उचंत तथा प्रतिकूल शेषों को निबटाने/निपटान करने हेतु शोधक कार्रवाई करने को कहा गया था।

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 नि.म.ले.प. की सलाह से सरकार द्वारा निर्धारित अनुषंगी लेखे तथा प्रोफार्मा लेखे अनुरक्षित करेंगे।

मार्च 2014 तक वाणिज्यिक या अर्ध-वाणिज्यिक प्रकृति के 38 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। विभागीय रूप से प्रबंधित केवल तीन सरकारी उपक्रमों ने वित्तीय वर्ष 2013-14 के लिए प्रोफार्मा लेखे तैयार किए थे। विभागीय रूप से प्रबंधित उपक्रमों द्वारा तैयार नवीनतम वार्षिक लेखाओं की उपलब्धता स्थिति को **अनुबंध-2.6** में दिया गया है।

तालिका 2.14: अवधि जिसके लिए प्रोफार्मा लेखे बकाया पड़े थे

प्रोफार्मा लेखे की तैयारी में विलम्ब	लेखा का वित्तीय वर्ष	उपक्रमों की संख्या
कोई विलम्ब नहीं	2013-14	3
एक वर्ष	2012-13	4
2-5 वर्ष	2007-08 से 2011-12	27
6 वर्ष एवं अधिक	2006-07 एवं पहले	4
	कुल	38

तालिका 2.14 दर्शाती है कि 5 उपक्रमों के प्रोफार्मा लेखे एक वर्ष तक विलंब में थे, जबकि 27 उपक्रमों ने वित्तीय वर्ष 2007-08 से 2011-12 के लेखे तैयार नहीं किए थे, में 2 वर्ष से 5 वर्ष तक विलंब था। प्रकाशन विभाग के मामले में, शहरी विकास मंत्रालय में, वित्तीय वर्ष 2000-01 से आगे के प्रोफार्मा लेखे तैयार नहीं किए गए थे।

अद्यतित 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 प्राप्तियों को बड़े 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 प्राप्तियां, 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 कर दी

गई है। ₹2,000 से कम मूल्य वाली छोटी हानियों को सूचित किए जाने की आवश्यकता नहीं है।

मंत्रालय/विभागों द्वारा प्रदान की गई वर्ष 2013-14 के दौरान बड़े खाते में डाली गई/स्थगित की गई हानियों तथा गैर-वसूलनीय प्राप्यों को **अनुबंध-2.7** में दिया गया है। अनुबंध से यह देखा जा सकता है कि 2013-14 के दौरान, 120 मामलों में, ₹160.46 लाख बड़े खाते में डाले गए थे। वर्ष के दौरान, 14,108 मामलों में छोड़ी गई वसूलियां तथा किए गए अनुग्रह भुगतान कुल ₹331.86 लाख तक थे।