4:विनियोग लेखे:लेखाओं पर टिप्पणियां

4.1 के.प्र.क.बो. द्वारा भारतीय संविधान के अनुच्छेद 114(3) करों की वापसी पर ब्याज पर किये गये व्यय का लगातार उल्लंघन

संविधान के अनुच्छेद 114(3) अनुबंधित करता है कि विधि द्वारा किए गए विनियोग के अतिरिक्त भारत की समेकित निधि (भा.स.नि.) से कोई धन आहरित नहीं किया जाएगा। अतिरिक्त कर की वापसी पर ब्याज का भुगतान भारत की समेकित निधि पर एक प्रभार है, तथा इसलिए यह केवल विधि द्वारा किए गए उचित विनियोग के अंतर्गत प्राधिकृत किए जाने के पश्चात ही देय है। वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन नियमावली, 1978 का नियम 8 ब्याज को ब्याज व्यय के वर्गीकरण हेतु विनियोग की प्राथमिक इकाई के रुप में वर्णित करता है।

राजस्व विभाग/केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (के.प्र.क.बो.) अतिरिक्त कर की वापसियों पर ब्याज का वर्गीकरण राजस्व में कमी के रूप में कर रहा है, तथा इस गलत प्रक्रिया पर संघ के लेखों पर नि.म.ले.प. के प्रतिवेदन के साथ साथ प्रत्यक्ष करों पर नि.म.ले.प. के प्रतिवेदन में भी निरंतर टिप्पणी की गई हैं, परंतु विभाग द्वारा कोई शोधक कार्रवाई नहीं की गई है।

इस मामले की जांच लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) द्वारा की गई तथा समिति ने अपनी 66वीं रिपोर्ट (15वीं लोक सभा 2012-13) में पाया कि ऐसी कोई वैध कारण नहीं था जिसके कारणवश विभाग, पिछली प्रवृत्तियों के अध्ययन के आधार पर कर वापसियों पर ब्याज देयता पर व्यय के व्यापक अनुमान को नहीं लगा पाया। विभाग ने स्वयं माना कि संविधान के अनुच्छेद 266 के अनुसार, उसके पास संसद द्वारा पारित विनियोग कानून की सहायता लिए बिना एकत्रित अतिरिक्त कर/वापसियों पर ब्याज को वापस लेने का कोई कानूनी प्राधिकार नहीं था। आगे, समिति ने विभाग को स्मरण करवाया था कि संविधान का अनुच्छेद 114(3) स्पष्ट रूप से अधिदेशित करता है कि विधान द्वारा किए गए विनियोग के अलावा भारत की समेकित निधि से कोई धन नहीं निकाला जा सकेगा।

अपनी अनुपालना रिपोर्ट (15वीं लोक सभा 2013-14 की 96वीं रिपोर्ट) में लो.ले.स. ने अपनी पहले की अनुशंसाओं को दोहराया था कि मंत्रालय संवैधानिक प्रावधानों तथा वित्तीय नियमावली के अनुसार एक प्रक्रिया स्थापित करे, जिससे

कि वार्षिक वित्तीय विवरणों तथा अनुदान हेतु मांग से कर वापसियों पर ब्याज भुगतानों को दर्शाया जा सके तथा संसदीय स्वीकृति प्राप्त करे जैसा कि संविधान द्वारा आदेश दिया गया है।

अतीत की तरह वित्तीय वर्ष 2013-14 में बजट अनुमानों में वापसियों पर ब्याज के लिए कोई बजट प्रावधान नहीं किया गया तथा विभाग द्वारा संविधान के प्रावधानों का उल्लंघन करते हुए वापसियों पर ब्याज पर कुल ₹6,598 करोड़ का व्यय किया गया था। आवश्यक विनियोग के माध्यम से संसद की स्वीकृति प्राप्त किए बिना पिछले छः वर्षों की अवधि में ब्याज भुगतानों पर ₹42,903 करोड़ का व्यय किया गया था। जिसका विवरण नीचे **तालिका 4.1** में दिया गया है:

तालिका 4.1: करों की वापसी पर ब्याज पर व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	वापसियों पर ब्याज पर व्यय
2008-09	5778
2009-10	6876
2010-11	10499
2011-12	6486
2012-13	6666
2013-14	6598
योग	**42903**

वित्त मंत्रालय, राजस्व विभाग ने अपने पूर्व के उत्तर को दोहराया (फरवरी 2015) कि मंत्रालय द्वारा राजस्व में कमी के रूप में अधिक कर की वापसी पर ब्याज का वर्गीकरण संवैधानिक प्रावधानों के अनुरूप है और किसी भी रूप में संसद द्वारा नियंत्रित लोक धन को कम करना या हटाना नहीं है। .

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आधिक्य कर के वापसी पर ब्याज व्यय की मद है एवं उसे राजस्व में कटौती के रूप में नहीं लिया जा सकता।

4.2. बजट सीमा के बिना किया गया व्यय

भारत के संविधान का अनुच्छेद 114(3) प्रावधान करता है कि विधि द्वारा विनियोग के अतिरिक्त भारत की समेकित निधि से कोई धन आहरित नहीं किया जाएगा।

अनुदान सं. 20 के शीर्षवार विनियोग लेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से उजागर हुआ कि संसदीय प्राधिकरण के माध्यम से संस्वीकृत बिना किसी बजट प्रावधान

के ₹171 करोड़ की राशि का व्यय किया गया था, जिसका विवरण **तालिका 4.2** में दिया गया है:

तालिका 4.2: बजट सीमा के बिना व्यय

अनुदान सं. एवं लेखा शीर्ष	राशि (₹ करोड़ में)	विभाग का उत्तर	टिप्पणियां
20-रक्षा मंत्रालय (सिविल)			
2075.00.108.01.01.31 (कोड़ 098/55) भोजनालय सेवाएं निदेशालय	171.00	महानियंत्रक रक्षा लेखा (म.नि.र.ले.) ने बताया (दिसम्बर 2014) कि वि.व. 2014-15 से भोजनालय व्यापार अधिशेष का व्यय तथा मात्रात्मक छूट (मा.छू.) को शीर्ष लेखा 2075.00.108.01.01.31 (सहायता अनुदान-सामान्य) के अंतर्गत लिया जाएगा।	मंत्रालय द्वारा की गई कार्रवाई को वर्ष 2014-15 के लिए डी.डी.जी. से सत्यापित करवाया गया था।
योग	**171.00**		

4.3 मात्रात्मक छूट (मा.छू.) के माध्यम से गैर सार्वजनिक निधि में निधियों का अंतरण

सैनिकों पूर्व सैनिकों एवं उनके परिवारों को बाजार के मूल्यों से कम मूल्यों पर रोज उपयोग में आने वाले गुणवत्ता वाले उत्पादों तक आसान पहुँच प्रदान करने के लिए कैण्टीन स्टोर्स डिपो (कै.स्टो.डि.) का सृजन किया गया था। कै.स्टो.डि. रक्षा मंत्रालय के अंतर्गत एक विभागीय वाणिज्यिक उपक्रम है तथा बजटीय प्रक्रिया के माध्यम से इसे वित्त पोषित किया जाता है। कै.स्टो.डि. के लिए बजट प्रावधान रक्षा मंत्रालय के सिविल अनुदान में निहित है।

भारत में कै.स्टो.डि. के 34 डिपो महत्वपूर्ण स्थलों पर स्थित है। कै.स्टो.डि. के परिचालन के अंतर्गत 3600 के निकट इकाई संचालित डिपो (इ.सं.डि.) आते है, जो कि सैन्य दल संस्थान हैं। इ.सं.डि. मुम्बई में बेस डिपो या मान्यता प्राप्त क्षेत्र डिपो से भंडार मांगपत्र भेजता है, कै.स्टो.डि. सॉफ्ट लोन तथा मात्रात्मक छूटों (मा.छू) के माध्यम से भी इ.सं.डि. की सहायता करता है। इ.सं.डि. संसदीय वित्तीय निरीक्षण की सीमा से बाहर है। न तो बजट के दस्तावेजों और न ही कै.स्टो.डि. के प्रपत्र लेखे इ.सं.डि. के परिचालन को दर्शाते हैं।

कै.स्टो.डि. सभी इकाई द्वारा चलाए जा रहे डिपो को शुल्क रहित भंडारों के रूप में मा.छू. प्रदान करता है। मा.छू. के माध्यम से शुल्क रहित भंडारों की लागत को रक्षा मंत्रालय के सिविल अनुदान में सरकारी खाते में बुक किया गया है। जिन वस्तुओं पर कै.स्टो.डि. की छः *प्रतिशत* की लाभ सीमा है उन पर 4.5 *प्रतिशत* और जिन वस्तुओं पर कै.स्टो.डि. की लाभ सीमा पांच *प्रतिशत* है उन पर 3.5 *प्रतिशत* पर मा.छू. को परिकलित किया जाता है।

अनुदान सं. 20-रक्षा मंत्रालय (सिविल) की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि 2009-10 से 2013-14 तक की अवधि के दौरान मा.छू. के रूप में इ.सं.डि. को वस्तु शीर्ष '50-अन्य प्रभारों' के माध्यम से भारत की समेकित निधि से ₹1,423.28 करोड़ का अंतरण किया गया था, जिसका विवरण नीचे **तालिका 4.3** में दिया गया है:

तालिका 4.3: इ.सं.डि. को अंतरित की गई मा.छू. के विवरण

(₹करोड़ में)

वर्ष	व.शी. '50 अन्य प्रभार' के अंतर्गत बजट प्रावधान	'अन्य प्रभार' (मा.छू.) के अंतर्गत वास्तविक व्यय
2013-14	375.00	331.83
2012-13	300.00	651.64
2011-12	210.00	223.52
2010-11	210.00	0
2009-10	200.00	216.29
	योग	**1423.28**

इस प्रकार, वस्तु शीर्ष '50-अन्य प्रभार' का उपयोग करके भा.स.नि. के रूप में इ.सं.डि. को सहायता प्रदान करना सामान्य वित्तीय नियमावली (सा.वि.नि.) तथा वित्तीय शक्तियों का प्रत्योजन नियमावली (वि.श.प्र.नि.) के प्रावधान के अनुसार नहीं था, जिसमें यह आवश्यक होता है कि ऐसे अंतरण सहायता अनुदान के रूप में होने चाहिए। चूंकि, इ.सं.डि. सरकारी लेखे से बाहर है, इसलिए इ.सं.डि. को सहायता अनुदान के रूप में सहायता देनी चाहिए।

महानियंत्रक रक्षा लेखे (म.नि.र.ले.) के कार्यालय ने बताया (फरवरी 2014) कि चूंकि 1989-90 से कै.स्टो.डि. द्वारा नई लेखांकन प्रणाली को अपनाया गया है तब से प्रत्येक वर्ष पंचिंग/अग्रदाय कोड़ शीर्ष 'अन्य प्रभार' के अंतर्गत मा.छू.

के प्रति व्यय की बुकिंग की जाती है। व्यय एवं बजट के प्रावधानों को शीर्ष लेखा 2075.00.108.00.00.50-'अन्य प्रभार' के अंतर्गत बुक किया गया था।

तथ्य यही रहता है वर्ष 2013-14 के दौरान वस्तु शीर्ष 'अन्य प्रभार' के माध्यम से इ.सं.डि. की गैर सार्वजनिक निधि में ₹331.83 करोड़ की राशि का अंतरण किया गया था। मा.छू. के कारण हुए व्यय को वस्तु शीर्ष '31-सहायता अनुदान सामान्य' के अंतर्गत उचित रूप से बुक किया जाना चाहिए था।

म.नि.र.ले. ने बताया (दिसम्बर 2014) कि इस मामले को कैण्टीन सेवाओं के नियंत्रण बोर्ड (कै.से.नि.बो.) की 79वीं कार्यकारी समिति बैठक (मार्च 2014) में जांचा गया था और दो कोड शीर्षों अर्थात 'योगदान भोजनालय व्यापार अधिशेष' एवं 'अन्य प्रभार मात्रात्मक छूट' (मा.छू) को एक कोड शीर्ष सहायता अनुदान में मिलाने का निर्णय लिया गया था। तदनुसार, वि.व. 2014-15 के लिए भो.भं.वि. के लिए निधियों को उपरोक्त शीर्षों के लिए 'सहायता अनुदान' के अंतर्गत प्रक्षेपित किया गया था।

मंत्रालय द्वारा की गई कार्रवाई को वर्ष 2014-15 हेतु अनुदान हेतु विस्तृत मांगों (अ.वि.मां.) से सत्यापित किया गया था तथा सही पाया गया था।

4.4 संवर्धन प्रावधानों हेतु वैधानिक स्वीकृति प्राप्त करने में विफलता

4.4.1 उद्देश्य शीर्ष '31-सहायता अनुदान-सामान्य' के लिए प्रावधान में संवर्धन

नई सेवा (न.से.)/सेवा के नए साधन (से.न.सा.) से संबंधित मामलों का निर्धारण करने में ध्यान दिए जाने वाली वित्तीय सीमाओं के संबंध में मई 2006 में वित्त मंत्रालय द्वारा जारी किए गए निर्देशों के अनुसार, सभी मामलों में भारत की समेकित निधि से किसी व्यक्ति या प्राधिकरण को विषय शीर्ष सहायता अनुदान को पुनर्विनियोग के माध्यम से प्रावधानों में संवर्धन केवल संसद की पूर्व संस्वीकृति से ही किया जा सकता है।

विनियोग लेखों के साथ साथ ई.लेखा की संवीक्षा ने प्रकट किया कि विभिन मंत्रालयों/विभागों द्वारा लगभग पांच अनुदानों में 12 मामलों में संसद की पूर्व