

## 2: लेखाओं पर टिप्पणियां

---

### 2.1 प्रस्तावना

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

### 2.2 पारदर्शिता के मुद्दे

#### 2.2.1 संघ के वित्त लेखाओं 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 (पैरा 14.16) 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 प्रोद्भूत 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 2014-15 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 होगा कि अधिकतर राज्यों ने अपने लेखाओं में उपरोक्त अधिकांश विवरणियों को समाविष्ट कर लिया था।

वर्ष 2007-08, 2008-09, 2009-10, 2010-11, 2011-12, 2012-13, तथा 2013-14 के लिए संघ सरकार के लेखाओं पर भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में लगातार यह उल्लेखित किया गया था, परंतु ग्यारह वर्ष बीत जाने के बाद भी विभाग द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

### **2.2.2 सरकारी लेखाओं में अपारदर्शिता**

संघ सरकार वित्त लेखे 2014-15 की संवीक्षा ने उजागर किया कि लेखे के 11 मुख्य शीर्षों (जो सरकार के कार्यकलापों को प्रस्तुत करते हैं) के अंतर्गत कुल ₹8,646.13 करोड़ के व्यय को लेखे 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। कुछ मुख्य शीर्ष जिनमें व्यय में अपारदर्शिता विद्यमान है वे मृदा एवं जल संरक्षण पर पूंजीगत परिव्यय (100 प्रतिशत व्यय को लघु शीर्ष 'अन्य व्यय' के अंतर्गत दर्ज किया गया था), कोयला तथा लिग्नाइट पर पूंजीगत परिव्यय (100 प्रतिशत), गैर-फैरस खनन तथा धातुकर्मीय उद्योगों पर पूंजीगत परिव्यय (100 प्रतिशत),

अन्य सामाजिक सेवाएं (99.84 प्रतिशत), अन्य दूरसंचार सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय (98.81 प्रतिशत), बाढ़ नियंत्रण एवं जल निकासी (98.72 प्रतिशत), कृषि वित्तीय संस्थान (95.85 प्रतिशत) आदि हैं। 11 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), गरीबी रेखा से नीचे की रेखा योजना (₹332.34 करोड़) हज चार्टर के परिचालन हेतु सब्सिडी (₹577.08 करोड़), तथा रक्षा सेवाओं के लिए ओ.एफ.सी. आधारित नेटवर्क (₹358.08 करोड़), को वित्त लेखे में विशिष्ट रूप से नहीं दर्शाया गया था बल्कि लघु शीर्ष, 'अन्य व्यय' में जोड़ा गया था।

इस पहलू पर नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के वर्ष 2007-08, 2008-09, 2009-10, 2010-11, 2011-12, 2012-13 एवं 2013-14 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।

लेखा महानियंत्रक (ले.म.नि.) ने उत्तर दिया (सितम्बर 2015) कि सभी मंत्रालयों विभागों की केन्द्रीय लेन-देनो की विवरणी की समीक्षा के दौरान पाया कि लघु शीर्ष '800-अन्य व्यय' के अंतर्गत भारी राशि का प्रावधान किया गया था तथा दर्ज किया गया था जिसके कारण लेखापरीक्षा की प्रतिकूल अभ्युक्ति हुई थी।

### **2.2.3 सरकारी लेखे से बाहर पड़ी लोक निधियाँ**

वित्त मंत्रालय, आर्थिक कार्य विभाग (आ.का.वि.) ने जनवरी 2005<sup>1</sup> में सभी मंत्रालयों तथा सरकारी विभागों को यह सुनिश्चित करने का निर्देश दिया था

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

कि नियामक निकायों की निधियों को लोक लेखे में अनुरक्षित किया जाए। तथापि, यह पाया गया था कि कुछ नियामक निकायों की निधियां, क्षतिपूरक वनरोपण हेतु एकत्रित निधियां/प्राप्तियां तथा भारतीय टेलीकॉम नियामक प्राधिकरण की कुछ निधियां सरकारी लेखाओं के बाहर पड़ी हैं जैसा नीचे ब्यौरा दिया गया है।

### **(क) सरकारी लेखाओं के बाहर नियामकों की निधियां**

पंद्रह नियामक निकायों एवं स्वायत्त निकायों, जो अपने क्षेत्र विशेष में नियामक के रूप में कार्य करते हैं, के वार्षिक लेखाओं की संवीक्षा ने प्रकट किया कि जनवरी 2005 में जारी उपरोक्त अनुदेशों के विपरीत ये निकाय मार्च 2015 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 ₹6,051.25 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, 2012-13, 2013-14 एवं 2014-15 हेतु संघ सरकार के लेखाओं पर प्रतिवेदनों में टिप्पणियाँ की गई थीं।

वित्त मंत्रालय ने अपनी कार्रवाई टिप्पणी में बताया (सितम्बर 2011) कि सरकारी लेखे में निधियों 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 तीन 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 (सितम्बर 2015) कि लोक लेखे में भा.प्र.वि.बो. सामान्य निधि से संबंधित मामले को कानूनी मामले विभाग को प्रेषित कर दिया गया था।

आ.का.वि. का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि इसने जुलाई 2010 में पहले ही कानूनी मामले विभाग की राय ले ली थी कि भा.प्र.वि.बो. द्वारा प्राप्त सभी निधियाँ लोकधन हैं 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। इसके अतिरिक्त, सरकारी लेखे में भा.प्र.वि.बो. सामान्य निधि के सृजन एवं प्रचालन हेतु शोधक पर्चियों को म.ले.नि. द्वारा जून 2014 में पहले ही जारी कर दिया गया है, परंतु निधि को 2014-15 के लेखाओ में चालू नहीं किया गया है।

भारतीय भेषज परिषद (भा.भे.प.) ने बताया (नवम्बर 2015) कि इसने भा.भे.प. के विनियमों के अनुसार अपनी आधिक्य निधि को भारतीय स्टेट बैंक में जमा करा दिया था। इसके अतिरिक्त, भारतीय खाद्य सुरक्षा मानक प्राधिकरण (भा.खा.सु.मा.प्रा.) ने उत्तर दिया (सितम्बर 2015) कि इसे एक नियामक निकाय के रूप में अधिसूचित नहीं किया गया था तथा वित्त मंत्रालय द्वारा जारी का.जा. दिनांक जनवरी 2005 इस पर लागू नहीं होता है।

भा.भे.प. तथा भा.खा.सु.मा.प्रा. के उत्तर तर्कसंगत नहीं हैं क्योंकि ये आवश्यक रूप से संबंधित क्षेत्रों के नियामकों के कार्य करते हैं। इसलिए, उन्हें नियामक निकायों के रूप में माना जाना चाहिए तथा इसलिए वित्त मंत्रालय का का.जा. दिनांक जनवरी 2005 उन पर लागू होगा।

भा.चि.प. ने अपने पिछले वर्ष के उत्तर को दोहराया (अक्टूबर 2015) कि उसने स्टाफ आवासीय मकानों तथा सम्मेलन कक्ष हेतु भूमि की खरीद की प्रक्रिया प्रारम्भ कर दी थी तथा ₹300 करोड़ का उपयोग किया जाना प्रत्याशित था।

इसके अतिरिक्त, केन्द्रीय होम्योपैथी परिषद (परिषद) ने बताया (अक्टूबर 2015) कि परिषद का व्यय इसके द्वारा प्राप्त अनुदानों की राशि से अधिक था।

भा.चि.प. तथा परिषद के उत्तर तर्क संगत नहीं है क्योंकि 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 में लाया जाना चाहिए जिससे कि उसे ससंदीय 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 टेलीकाम नियामक प्राधिकरण सामान्य निधि आदि के अनुसार उपयुक्त लेखांकन प्रक्रिया/नियमों को तैयार करके सरकारी लेखाओं में लाया जाना चाहिए।

#### **(ख) सरकारी लेखाओं के बाहर भा.टे.नि.प्रा. सामान्य निधि का प्रतिधारण**

31 मार्च 2015 को समाप्त वर्ष हेतु भारतीय टेलीकॉम नियामक प्राधिकरण (भा.टे.नि.प्रा.) के वार्षिक लेखाओं की संवीक्षा ने दर्शाया कि प्राधिकरण ने पंजीकरण शुल्क (₹2.32 लाख), टेलीमार्किटर्स से दण्ड (₹2.34 करोड़), ग्राहक शिक्षा शुल्क (₹7.22 करोड़) तथा वित्तीय अवप्रेरक (₹25.49 करोड़) के कारण सृजित ₹35.07 करोड़ की निधियों को रखा। यद्यपि लोक लेखे में भा.टे.नि.प्रा. सामान्य निधि विद्यमान है फिर भी उपरोक्त प्राप्तियां अभी भी प्राधिकरण द्वारा अनुरक्षित अलग बैंक खाते में पड़ी थीं। भा.टे.नि.प्रा. ने दिसंबर 2014, अप्रैल 2015 तथा जून 2015 में दूरसंचार विभाग (दू.वि.) को अप्रयुक्त राशि का लोक लेखे में भा.टे.नि.प्रा. सामान्य निधि को अंतरण की स्वीकृति हेतु अनुरोध किया था फिर भी अगस्त 2015 को इस पर निर्णय दू.वि. के पास लंबित था।

#### **(ग) सरकारी लेखाओं के बाहर क्ष.व.प्र.यो.प्रा. निधियों का प्रतिधारण**

क्षतिपूरक वनरोपण निधि प्रबंधन तथा योजना प्राधिकरण (क्ष.व.प्र.यो.प्रा.) वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 के अंतर्गत गैर-वन उद्देश्यों हेतु वन भूमि का विपथन अनुमत करते समय उपभोक्ता अभिकरणों से एकत्रित सभी क्षतिपूरक

वनरोपण निधियों (क्ष.व.नि.) तथा वन भूमि, जिसका सर्वोच्च न्यायालय के निदेशालय के अनुसार विपथन किया गया था, के निवल वर्तमान मूल्य के प्रति प्राप्त राशियों का भी अभिरक्षक है। एकत्रित धन को क्ष.व.प्र.यो.प्रा. द्वारा प्रत्येक राज्य/सं.शा.क्षे. हेतु ट्रस्ट में रखा गया है तथा स्वीकृत प्रचालन योजनाओं के आधार पर संबंधित राज्य/सं.शा.क्षे. को जारी किया गया है। संचित निधियों को अन्तरिम में निवेशित रखा गया है।

भारत के सर्वोच्च न्यायालय ने अक्टूबर 2002 में निर्देश दिया कि क्षतिपूरक वनरोपण हेतु निधियों संघ, राज्यों के सामान्य राजस्व अथवा भारत को समेकित निधि अथवा भारत के लोक लेखे के बाहर रखा गया है। पर्यावरण एवं वन मंत्रालय (प.व.मं.) की अधिसूचना दिनांक 13 मार्च 2007 के अनुसार, क्ष.व.प्र.यो.प्रा. को सर्वोच्च न्यायालय के निर्देशों (सितम्बर 2005) के अनुसार दोहरी प्रविष्टि प्रणाली पर आधारित लेखांकन को सम्मिलित करने का निर्देश दिया गया है। राज्य क्ष.व.प्र.यो.प्रा. पर दिशानिर्देशों ने बल दिया कि राज्य झ.व.प्र.यो.प्रा. उपयुक्त लेखाओं तथा अन्य संबंधित अभिलेखों का अनुरक्षण करेगा तथा उस प्रकार से लेखाओं की वार्षिक विवरणी तैयार करेगा जिसे संबंधित महालेखाकार के साथ परामर्श से निर्धारित किया जाए।

2006 तथा मार्च 2015 की अवधि के दौरान, तदर्थ क्ष.व.प्र.यो.प्रा. के साथ क्षतिपूरक वनरोपण निधियां ₹1,324.22 करोड़ से ₹35,522.07 करोड़ तक बढ़ी। संचित निधियों में 31 मार्च 2015 को ₹26,297.26 करोड़ की कुल मूल राशि तथा ₹9,224.78 करोड़ का ब्याज शामिल है।

उपभोक्ता अभिकरणों से क्ष.व.नि. के प्रति देय राशियों के संग्रहण इसके हिसाब, संघ/राज्य/सं.शा.क्षे. स्तर पर क्ष.व.प्र.यो.प्रा. द्वारा व्यय, ससंद तथा राज्य विधायिका को इसके सूचना का मौजूदा उदाहरण महत्वपूर्ण मामलों को प्रस्तुत करता है जैसा नीचे ब्यौरा दिया गया है:

- केन्द्रीय क्ष.व.प्र.यो.प्रा. के पास निधियों की वर्तमान राशि अत्याधिक है अर्थात् 31 मार्च 2015 को ₹35,522.07 करोड़।
- 31 मार्च 2015 तक राज्य/सं.शा.क्षे. क्ष.व.प्र.यो.प्रा. को किया गया कुल निर्गम ₹6,294.32 करोड़ था।

- जबकि प्राप्ति एवं व्यय अत्याधिक रहे हैं फिर भी मंत्रालय में या तो संसद या फिर राज्य विधानमण्डलों को क्षे.व.नि. के संबंध में आय तथा व्यय को सूचित करने की कोई प्रणाली मौजूद नहीं है।
- वैधानिक प्राधिकरणों द्वारा व्यय करने के प्राधिकरण हेतु किसी भी विधि तंत्र के अभाव में एकत्रित तथा व्यय की गई राशियों से संसद तथा राज्य विधानमण्डल अवगत नहीं हैं।
- तथ्य दिए गए कि क्षतिपूरक वनरोपण के प्रति प्राप्त राशियां अत्याधिक हैं फिर भी यह ध्यान देना उतना ही व्यर्थ है कि केन्द्र तथा राज्यों के स्तर पर कोई प्रणाली मौजूद नहीं है। जिसके द्वारा मंत्रालय अथवा राज्यों में प्राधिकरण अपने आप को शीर्ष स्तर तक संतुष्ट कर सके कि एकत्रित की जा रही राशियां वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 के तहत वर्तमान आदेशों तथा क्ष.वि.नि. के संग्रहण तथा उपयोग को नियंत्रित कर रहे सर्वोच्च न्यायालय के विभिन्न अन्य अधिनियमों, नियमों तथा आदेशों के अनुसार है।

चूंकि निधि की पर्याप्त राशि का संग्रहण किया गया है तथा उससे व्यय किया गया है इसलिए मंत्रालय द्वारा, जहां कहीं आवश्यक हो सर्वोच्च न्यायालय को सिफारिश करके, क्ष.व.प्र.यो.प्रा. के मौजूदा उदाहरण की समीक्षा की आवश्यकता है। इसे इस तरीके से किया जाना चाहिए कि वह पारदर्शिता को बढ़ावा दे, क्ष.व.प्र.यो.प्रा. को दोनों संसद एवं राज्य विधायन के विस्तृत दृष्टिकोण के भीतर तथा व्यापक जनहित में क्ष.व.प्र.यो.प्रा. को लाता है ताकि अधिक संभव पणधारियों के योगदान को सुनिश्चित किया जा सके। यहां तक, यह उचित होगा यदि तदर्थ क्ष.व.प्र.यो.प्रा. में पड़ी हुई राशि को भारत के लोक लेखा में अंतरित किया जाए, जैसाकि 2009 में लोकसभा द्वारा पारित प्रतिपूरक वनीकरण निधि बिल, 2008 में परिकल्पित किया गया था। और तदुपरांत सदन में विश्वासमत खोने के कारण समाप्त हो गया था। प्रत्येक राज्य को किए गए अंतरणों को पारदर्शी बनाना चाहिए ताकि सभी पणधारियों को विषय पर उचित सूचना प्रदान की जा सके। यह क्ष.व.प्र.यो.प्रा. पर बजटीय, वित्तीय एवं निष्पादन संबंधित सूचकों/सूचना का लोक दस्तावेजों में उचित रूप से दर्शाया जाना सुनिश्चित करेगा ताकि मौजूदा व्यवस्थाओं में बृहत पारदर्शिता एवं जवाबदेही को प्रभावित किया जा सके।



पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय ने बताया (नवम्बर 2015) कि संसद में प्रस्तुत प्रतिपूरक वनीकरण बिल के बारे में संघ एवं राज्य को संबोधित किया गया तथा विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी, पर्यावरण एवं वन पर संसदीय स्थायी समिति से संबंधित विभाग को संदर्भित किया गया था तथा प्रतिवेदन प्रतीक्षित था।

## 2.3 लोक लेखे के संबंध में अभ्युक्तियाँ

### 2.3.1 सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि

सार्वभौमिक सेवा दायित्व (सा.से.दा.) निधि<sup>2</sup> 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 जैसा कि केन्द्रीय सरकार समय-समय पर निर्धारित करे। इसमें ग्रामीण तथा दूरस्थ क्षेत्रों में मोबाइल सेवाओं, चरणबद्ध रूप से गाँवों में ब्रॉडबैंड जुड़ाव 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 विशिष्ट रूप से प्रयोग करने के लिए भारत के लोक लेखा में गैर-व्यपगत सा.से.दा. निधि की प्राप्तियां जमा करती है।

<sup>2</sup> 8235.118 सा.से.दा. निधि

सा.से.दा. निधि में शेषों के कम बताए जाने के मामले पर वर्ष 2009-10, 2010-11, 2011-12, 2012-13 तथा 2013-14 के संघ सरकार के लेखे पर नियंत्रक एवं 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 2014-15 के दौरान सार्वभौमिक पहुँच उगाही के प्रति ₹7,537.88 करोड़ की कुल प्राप्तियों में से लोक लेखे में सा.से.दा. निधि को केवल ₹2,086.98 करोड़ का अंतरण किया जिसका चयनित उद्देश्यों पर व्यय को पूरा करने हेतु पूर्ण रूप से उपयोग किया गया था सा.से.दा. निधि के अंतर्गत अंत शेष को शून्य के रूप में दर्शाया गया था। इसका परिणाम वित्तीय वर्ष 2014-15 के लिए सा.से.दा. निधि के अंत शेष को ₹5,450.90 करोड़ तक कम बताए जाने में हुआ।

इसके अतिरिक्त, 2002-03 से 2014-15 के दौरान ₹66,117.23 करोड़ के कुल उगाही संग्रहण के प्रति इन अवधियों के दौरान कुल ₹26,983.47 करोड़ की राशि (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) का निधि को अंतरण किया गया था तथा निधि से पूर्ण रूप से व्यय किया गया था। ₹39,133.76 करोड़ की शेष उगाही का सा.से.दा. को अंतरण नहीं किया गया था। संग्रहित उगाही तथा इसके आरम्भ से सा.से.दा. उद्देश्यों हेतु इसके उपयोग के ब्यौरे तालिका 2.1 में दर्शाए गए हैं।

**तालिका 2.1: सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि**

(₹ करोड़ में)

वर्ष	2002-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
सा.प.उ. संग्रहण	31109.36	6114.56	6723.57	6735.47	7896.39	7537.88
संवितरण	10371.44	3100.00	1687.96	625.00	2163.45	2086.98
भा.सं.नि.लि. को प्रतिपूर्ति	6948.64*	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

\* 2002-03 से 2005-06 के दौरान अंतरित

लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) ने अपने चौदहवें प्रतिवेदन (पंद्रहवीं लोकसभा 2009-10) में शामिल अपनी अनुशंसाओं में भी पाया था 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 लेखे 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 तथा इसका परिणाम वित्तीय वर्ष 2014-15 की समाप्ति पर सा.से.दा. निधि में ₹39,133.76 करोड़ तक अंत शेष के कम कथन में भी हुआ।

### **2.3.2 अनुसंधान तथा विकास उपकर निधि के अंतर्गत संग्रहित उपकर का कम उपयोग**

1986 में अनुसंधान तथा विकास उपकर अधिनियम को देश में ही 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 आयतित प्रौद्योगिकी को अनुकूल बनाने के लिए 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 है। 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 प्रावधानों के अंतर्गत औद्योगिक मामलों द्वारा प्रौद्योगिकी के आयात पर संग्रहित उपकर में 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 प्राप्तियों 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 करेगी।

तालिका 2.2 से यह पाया गया है कि 1996-97 से 2014-15 तक की अवधि के दौरान ₹5,783.49 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 केवल ₹549.16 करोड़ (9.50 प्रतिशत) 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 ₹1,227.96 करोड़ की वित्तीय सहायता तथा ऋण संवितरित किए।

**तालिका 2.2: अ. एवं वि. उपकर का संग्रहण तथा इसका उपयोग**

(₹ करोड़ में)

वर्ष	उपकर का संग्रहण	प्रौ.वि.बो. को जारी अनुदान	प्रौ.वि.बो. द्वारा उद्योगों को किए गए संवितरण
1996-2010	2158.79	501.41	890.27
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
2014-15	906.78	6.75	10.19
<b>कुल</b>	<b>5783.49</b>	<b>549.16</b>	<b>1227.96</b>

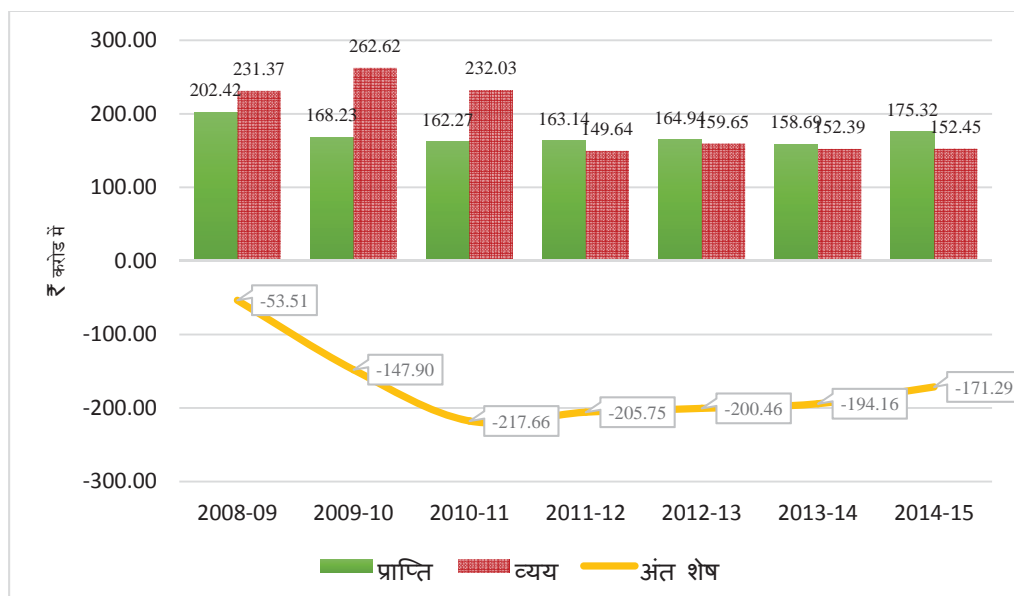
उपरोक्त तालिका से, यह देखा जा सकता है कि प्रत्याशित उद्देश्यों हेतु उपकर प्राप्तियों का उपयोग इष्टतम नहीं है। अपेक्षित उद्देश्यों हेतु प्राप्तियों के कम उपयोग तथा संग्रहित की जा रही दर पर उपकर की उगाही के मुद्दे को पिछले वर्ष भी उठाया गया था फिर भी प्रवृत्ति वैसी ही बनी हुई है।

### 2.3.3 बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि में निरंतर प्रतिकूल शेष

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 के अंतर्गत लोक लेखे<sup>3</sup> में 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.सं.नि. को क्रेडिट किया जाता है तथा बाद में विनियोग के माध्यम से लोक लेखे में बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि को अंतरित किया जाता है।

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 2014-15 की अवधि के दौरान बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि में व्यय, प्राप्तियों तथा अंत शेष के संबंध में समग्र स्थिति, जैसा श्रम एवं रोजगार मंत्रालय के विनियोग लेखे के साथ चिन्हित निधि लेखे ने उजागर किया है, को चार्ट 2.1 में दर्शाया गया है।

चार्ट 2.1: बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि में निरंतर प्रतिकूल शेष



उपरोक्त चार्ट दर्शाता है कि 2008-09 से 2014-15 की अवधि के दौरान निधि में निरंतर प्रतिकूल शेष था, जो कि 2008-09 में ₹(-)53.51 करोड़ से 2014-15 में ₹(-)171.29 करोड़ तक लगातार बढ़ा है।

<sup>3</sup> मु.शीर्ष 8229.200 - अन्य विकास तथा कल्याण निधि

इस मामले पर वर्ष 2011-12, 2012-13 और 2013-14 को समाप्त वर्ष हेतु नियंत्रक महालेखापरीक्षक के संघ सरकार के लेखे पर प्रतिवेदन में टिप्पणी भी की गयी थी। तथापि, मंत्रालय द्वारा निधि में उपलब्ध प्राप्ति से अधिक व्यय करने के कारणों की पहचान करने के प्रति कोई कार्रवाई नहीं की है, जिससे निधि में प्रतिकूल शेष रहा।

### 2.3.4 शिक्षा उपकर का लेखा-जोखा

#### (क) प्राथमिक शिक्षा उपकर

प्राथमिक शिक्षा हेतु एक गैर-व्यपगत निधि को प्रारम्भिक शिक्षा कोष<sup>4</sup> (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 सृजित किया गया था। यह निधि सर्व शिक्षा अभियान तथा मध्याह्न भोजन योजना 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 की 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।

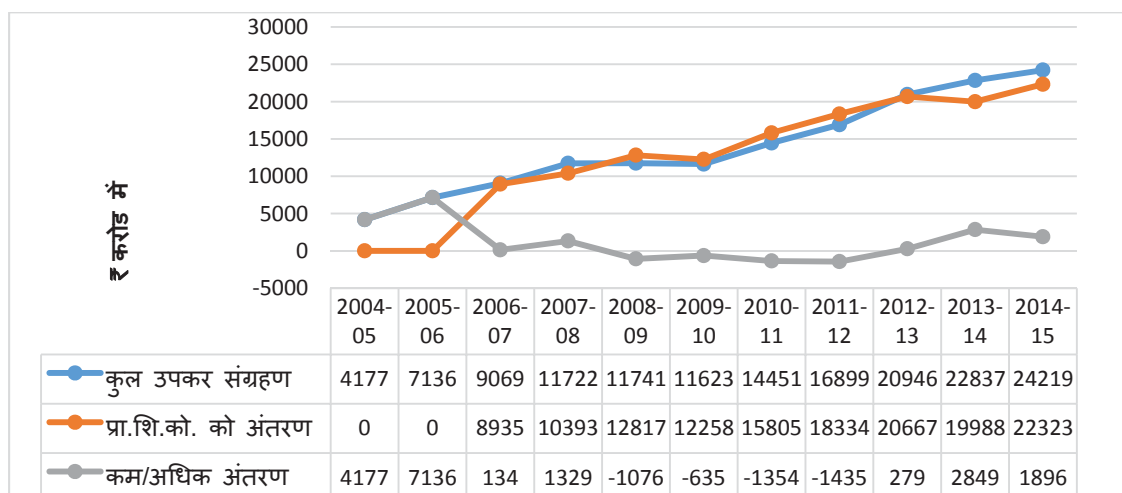
मुख्य लेखा नियंत्रक (मु.ले.नि.), मानव ससांधन विकास मंत्रालय राजस्व विभाग में मु.ले.नि. केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड तथा केन्द्रीय उत्पाद एवं सीमा शुल्क बोर्ड के समन्वय से प्रा.शि.को. के लेखाओं के अनुरक्षण हेतु उत्तरदायी है।

2004-05 से 2014-15 की अवधि के संघ के वित्त लेखाओं की संवीक्षा ने प्रकट किया कि भा.स.नि. में प्राथमिक शिक्षा उपकर के ₹1,54,818 करोड़ के कुल संग्रहण के प्रति प्रा.शि.को. को केवल ₹1,41,520 करोड़ का अंतरण किया गया था जिसका परिणाम ₹13,298 करोड़ के कम अंतरण में हुआ। 2004-15 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 2.2 में दर्शाया

<sup>4</sup> मुख्य शीर्ष 8229.127 प्रारम्भिक शिक्षा कोष

गया है। इस प्रकार, मानव संसाधन विकास मंत्रालय के मु.ले.नि. तथा राजस्व विभाग में मु.ले.नि., केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड/केन्द्रीय उत्पाद एवं सीमा शुल्क बोर्ड के बीच कोई समाधान नहीं है।

**चार्ट 2.2: 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।

2006-15 की अवधि के संघ के वित्त लेखाओं की संवीक्षा ने दर्शाया कि ₹64,228 करोड़ के मा.उ.शि.उ. का कुल संग्रहण किया गया था। तथापि, प्राथमिक/प्रारंभिक शिक्षा उपकर के मामले में प्रा.शि.को. के सृजन के विपरीत न तो मा.उ.शि.उ. की प्राप्तियों को जमा करने हेतु एक निधि को नामित किया गया था और न ही कोई चयनित योजनाएं थीं जिन पर उपकर प्राप्तियों का व्यय किया जाना था। परिणामस्वरूप, माध्यमिक एवं उच्चतर शिक्षा की प्रतिबद्धता को आगे बढ़ाना, जैसा कि वित्त अधिनियम में अभिकल्पित है, संघ के लेखाओं से पारदर्शीरूप से पता लगाने योग्य नहीं था। इस प्रकार, वित्त अधिनियम के अंतर्गत अनिवार्य न किए गए उद्देश्यों हेतु निधियों के विपथन की संभावना का पता नहीं लगाया जा सकता है।

### 2.3.5 नवीकरण आरक्षित निधि के अंतरण को गलत दर्शाया जाना

वित्तीय वर्ष 2014-15 के लिए अनुदान सं.25-आयुध कारखाने में, ₹400 करोड़ का व्यय शीर्ष '2079.00.797-नवीकरण एवं प्रतिस्थापन (न.प्र.) निधि में अंतरण' में दर्ज किया गया था।

इसके अतिरिक्त, नवीकरण एवं प्रतिस्थापन पर शीर्ष 2079.00.106-नवीकरण एवं प्रतिस्थापन के अंतर्गत ₹441.87 करोड़ का व्यय किया गया था जबकि इसकी पूर्ति लोक लेखा में नवीकरण एवं प्रतिस्थापन निधि से राशि पूर्ण होनी थी।

संघ वित्त लेखे की विवरणी सं. 13 के लेन-देन को सरकार के गैर-व्यापिक विभागों के शीर्ष 8226.102- मूल्यहास आरक्षित निधि में सही दर्शाया गया था। तथापि, संघ वित्त लेखे के विवरण सं.9 में 400 करोड़ को न.प्र. निधि में आंतरित करने की बजाय ₹(-)41.87 करोड़ की राशि को आरक्षित निधि में आंतरित कर गलत दर्शाया गया 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; 2015 की रिपोर्ट सं.1 का पैरा 2.2.5) 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।

### 2.3.6 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 2014-15 के दौरान स्वच्छ ऊर्जा उपकर<sup>5</sup> संग्रहण, कुल ₹15,174.38 करोड़ का संग्रहण किया गया था। इसके विपरीत, लोक लेखा में राष्ट्रीय स्वच्छ ऊर्जा निधि<sup>6</sup> को केवल ₹8,916.46 करोड़ का ही अंतरण हुआ था। वांछित उद्देश्य को प्राप्त करने हेतु चिन्हित निधि से ₹6,257.92 करोड़ के उपकर का कम अंतरण हुआ, जैसा तालिका 2.3 में दिया गया है:

<sup>5</sup> मु.शी. 0038.03.112- स्वच्छ ऊर्जा उपकर

<sup>6</sup> मु.शी. 8235.129- राष्ट्रीय स्वच्छ ऊर्जा निधि



तालिका 2.3: 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
2014-15	5393.46	4700.00	693.46
<b>योग</b>	<b>15174.38</b>	<b>8916.46</b>	<b>6257.92</b>

2013, 2014 और 2015 के नि.म.ले.प. के प्रतिवेदन सं.1 में मामले को इंगित किये जाने के बावजूद परंतु कोई सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की गई थी।

### 2.3.7 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 8013.60.101- ग्रामीण महिला समृद्धि योजना के अंतर्गत लोक लेखे में हिसाब रखा जाता 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 वर्ष के दौरान ₹0.12 करोड़ की राशि प्रदान करने के बाद 31 मार्च 2015 को शीर्ष 8013.60.101-ग्रामीण महिला समृद्धि योजना के अंतर्गत ₹2.98 करोड़ की राशि पड़ी थी।

अक्टूबर 2015 में जारी लेखापरीक्षा अभियुक्ति का नवम्बर 2015 तक उत्तर प्रतीक्षित है।

### 2.3.8 आयकर कल्याण निधि

वित्त मंत्रालय, राजस्व विभाग ने तीन वर्षों की अवधि तक 2006-07 से 2008-09 में अंतरित ₹100 करोड़ 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) आकस्मिकताओं के दौरान कर्माचारियों को वित्तीय सहायता प्रदान करने,  
(iii) मृत कर्माचारियों/अधिकारियों के परिवार को अनुग्रह भुगतान प्रदान करने,  
(iv) के.स.स्वा.यो. आदि के अंतर्गत प्रतिपूर्ति पूर्णतः न प्रतिपूर्ति योग्य चिकित्सा अनुरक्षण को प्रदान करने के उद्देश्य से किया गया था।

नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक निधि का 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। उन अधिकारियों/ उन अधिकारियों के परिवार के सदस्यों जिन्होंने/खोज/जबती परिचालनों के दौरान चोट/मृत्यु का सामना किया था तथा उच्च जोखिम बीमा कवर के प्रावधान को भारत सरकार की नामित योजना के अंतर्गत प्रदान किया जा सकता था या ऐसे उद्देश्यों के लिए मौजूदा निधियों के अंतर्गत मौजूदा प्रावधानों में शामिल किया जा सकता था। उद्धृत अन्य उद्देश्य को मंत्रालय के अनुदानों के लिए मांग में मानक विषय शीर्षों “पुरस्कार” “चिकित्सा उपचार” “कार्यालय व्यय” “सहायता अनुदान” के अंतर्गत कवर कर सकते हैं। लोक लेखे के ब्याज वहन करने वाले वर्गों के अंतर्गत निधि पर ब्याज वहन होता है जो संसदीय वित्तीय नियंत्रण पर लागू नहीं होता था। चूंकि निधि का उपयोग, संसद में प्रस्तुत किए गए अनुदानों की मांगों की तरह मानक विषय शीर्षों के माध्यम से सूचित नहीं किया जाएगा जिसके कारण गैर-पारदर्शिता होती है। 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 कथित व्यय मान्यता प्राप्त नीति के अनुसरण में हो।

इस मामले पर नि.म.ले.प. के वर्ष 2008-09, 2010-11, 2011-12, 2012-13 एवं 2013-14 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं.1 में टिप्पणी की गई थी। विभाग ने सूचित किया (जुलाई 2015) 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। इसके अतिरिक्त के.प्र.क.बो. ने बताया (अक्टूबर 2015) कि विभाग में, लेखापरीक्षा की पुनरीक्षण टिप्पणियों पर विचार करने के पश्चात, जून 2014 में मॉनीटरिंग कक्ष, व्यय विभाग को पिछले पैरा पर अंतिम ए.टी.एन. पहले ही प्रस्तुत कर दी थी।

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, ए.टी.एन. के उत्तर में भी लेखापरीक्षा की पुनरीक्षण टिप्पणियों ने स्पष्ट रूप से आ.क.नि. के समापन तथा कथित निधि में उपलब्ध शेष को भारत की समेकित निधि में डालने का समर्थन किया था।

### 2.3.9 सीमा शुल्क तथा उत्पाद शुल्क कल्याण निधि

सामान्य वित्तीय नियमावली (सा.वि.नि.) का नियम 21 व्यय एवं धन के भुगतान से संबंधित सामान्य मानक निर्धारित करता है। तदनुसार, सार्वजनिक धन से व्यय करने या प्राधिकृत करने वाले प्रत्येक अधिकारी को वित्तीय मालिकाना के उच्च मानकों द्वारा निर्धारित होना चाहिए, अर्थात् (i) कोई भी प्राधिकरण व्यय को प्राधिकृत करने की अपनी शक्तियों का उपयोग ऐसे आदेश को पारित करने के लिए नहीं करेंगे जिससे प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से उसका स्वयं का लाभ हो। (ii) सार्वजनिक धन से किसी विशिष्ट व्यक्ति या लोगो के समूह के लाभ के लिए व्यय नहीं किया जाना चाहिए, जब तक (क) राशि के लिए दावे को न्यायालय में लागू किया जा सकता है, या (ख) मान्यता प्राप्त सृजित नीति या सीमा-शुल्क के अनुरक्षण में व्यय हो।

स्टाफ कल्याण की योजनाओं को बढ़ावा तथा विशेष प्रवृत्ति के तस्करी विरोधी उपकरण के प्रापण के लिए सरकार<sup>7</sup> ने तीन निधियां सृजित की नामतः (i) सीमा-शुल्क कल्याण निधि, (ii) निष्पादन पुरस्कार निधि, तथा (iii) सीमा शुल्क विशेष उपकरण निधि स्टाफ कल्याण इन निधियों के वित्त पोषण का साधन सीमा शुल्क/उत्पाद शुल्क द्वारा जब्त माल की बिक्री प्राप्तियों तथा आपराधिक मामलों में वसूले गए जुर्मानों एवं दण्डों तथा अपील/संशोधन आदि में रहे मामलों के 10 प्रतिशत<sup>8</sup> के अंतरण द्वारा किया जाता था। तदुपरांत, 'सीमा शुल्क कल्याण निधि' तथा 'निष्पादन पुरस्कार निधि' का निधि विलयन कर दिया गया था, जिसे "सीमा शुल्क एवं उत्पाद शुल्क कल्याण निधि"<sup>9</sup> कहा जाता है। इस परिणामी निधि एवं 'सीमा शुल्क उपकरण निधि' में निधियों का आवंटन बराबर अनुपात में किया गया है। 2014-15 में जब्त कुर्क माल के विक्रय आय से ₹291.32 करोड़ की राशि प्राप्त हुई थी। ₹29.13 करोड़

<sup>7</sup> वित्त मंत्रालय, राजस्व विभाग पत्र सं. 13011/3/85-Ad.V दिनांक 30 मार्च 1985

<sup>8</sup> सीमा शुल्क कल्याण निधि को एक प्रतिशत, निष्पादन पुरस्कार निधि को चार प्रतिशत तथा तस्करी निरोधी उपकरण के अधिग्रहण के लिए सीमा शुल्क विशेष निधि को पांच प्रतिशत

<sup>9</sup> दिनांक 12 अक्टूबर 2006 का मंत्रालय आदेश सं. 712/1/2005-सी.यू.एस. (ए.एस.)

(कुल बिक्री आय का 10 प्रतिशत) में, प्रत्येक निधि को ₹8.75 करोड़ की राशि अंतरित की गई थी तथा ₹11.63 करोड़ की शेष राशि अनावंटित रही थी। 2014-15 के लिए दो योजनाओं के अंतर्गत निधियों की स्थिति तालिका 2.4 में दी गई है।

**तालिका 2.4: दोनों निधियों की वित्तीय स्थिति**

(₹ करोड़ में)

कल्याण निधि की प्रगति की प्राप्ति, संवितरण एवं शेष को दर्शाती हुई विवरणी				
निधि का नाम	अथशेष	प्राप्ति	व्यय	अंतशेष
सीमा शुल्क एवं केन्द्रीय उत्पाद कल्याण निधि	97.84 (98.76)	8.75 (11.36)	6.43 (9.33)	100.16 (100.79)
विशेष उपकरण निधि	22.57 (23.52)	8.75 (8.75)	2.46 (2.67)	28.86 (29.60)

तालिका 2.4 में वर्जित आंकड़े 2014-15 के संघ सरकार के वित्त लेखाओं की स्थिति दर्शाते हैं। विभाग एवं वित्त लेखाओं के अभिलेखों के अनुसार दोनों ही निधियों के शेषों में अंतर हैं।

अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान पाई गई अनियमितताओं की चर्चा आगे के पैराग्राफों में की गई है:

- (i) **अनुग्रहपूर्वक मुआवजे को अनियमित रूप से प्रदान करना;** डी.ओ.पी.टी. ने सितम्बर 2008 में कार्यालय ज्ञापन जारी किया कि उन केन्द्र सरकार नागरिक कर्मचारियों के परिवारों को अनुग्रहपूर्वक मुआवजा उपलब्ध है, जिनकी विभिन्न परिस्थितियों अर्थात् कर्तव्य निभाते हुए दुर्घटना के कारण मृत्यु हुई, आतंवादियों द्वारा हिंसा के कारण मृत्यु हुई, असामाजिक तत्व, निर्दिष्ट ऊँचाई में दुश्मन की कार्रवाई के कारण मृत्यु, के अंतर्गत अपने वास्तविक कर्तव्यों को निभा रहे थे।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 2014-15 में, कल्याण निधि में से, विभाग ने प्राकृतिक मृत्यु के 110 मामलों में ₹202.50 लाख की राशि का अनुग्रहपूर्वक एकमुश्त मुआवजे का भुगतान किया था जोकि कथित डी.ओ.पी.टी. कार्यालय ज्ञापन के उल्लंघन में था।

- (ii) **रियायती परिवहन सुविधा:** के.सि.से. (संशोधित वेतन) नियमावली, 2008 के अनुसार, विशेष शर्त के तहत यात्रा भत्ता कर्मचारियों को भुगतान योग्य है परंतु यह उन कर्मचारियों के लिए अनुमति योग्य नहीं है जिन्हें सरकारी परिवहन की सुविधा या रियायती दरों पर परिवहन सुविधा प्रदान की गई है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि आयुक्तालय, जवाहरलाल नेहरू सीमा शुल्क भवन (ज.ने.सी.शु.भ.) ने परिवहन सुविधा की कमी, गैर-संयोजकता तथा कर्मचारियों के यात्रा भत्ते की उनकी पात्रता के 25 प्रतिशत की कमी के साथ उनके द्वारा कठिनाईयों का सामना किए जाने के कारण विभिन्न स्थानों से ज.ने.सी.शु.भ. तक स्टाफ परिवहन के लिए बसें किराए पर ली थीं। यह प्रस्ताव मंत्रालय द्वारा इस आधार पर अस्वीकृत कर दिया गया था कि (फरवरी 2011) यात्रा भत्ते की आंशिक कटौती के लिए कोई प्रावधान नहीं था। हालांकि, कल्याण निधि के शासी निकाय ने जून 2011 संशोधित प्रस्ताव के संस्वीकृत किया था कि कर्मचारियों का योगदान में उनके यात्रा भत्ते (मंहगाई भत्ता छोड़कर) का 50 प्रतिशत होगा। योजना को सितम्बर 2011 से प्रभावी कर दिया गया था। अक्टूबर 2013 में मंहगाई भत्ते समेत योगदान को आगे 50 प्रतिशत तक बढ़ा दिया गया था।

यह पाया गया था कि जनवरी 2014 से जुलाई 2014 के बीच परिवहन सुविधा पर ₹54.42 लाख का व्यय किया गया था जिसमें से कर्मचारियों का योगदान ₹24.24 लाख था तथा परिवहन सुविधा पर आर्थिक सहायता के रूप में कल्याण निधि में से शेष ₹30.18 लाख का भुगतान किया गया था। इस प्रकार, विभाग ने सी.सी.एस. (संशोधित वेतन) नियमावली, 2008 के उल्लंघन में अपने कर्मचारियों को शेष यात्रा भत्ते की सीमा तक अनुचित लाभ दिया था।

- (iii) **चिकित्सा वित्तीय सहायता का अनुचित लाभ:** विभाग ने 2014-15 में निजी अस्पतालों से उपचार हेतु प्रतिपूर्ति पर चिकित्सा सहायता के 232 मामलों में ₹158.03 लाख का व्यय किया था। सभी 232 मामलों में, कर्मचारियों को पहले के.स.स्वा.यो. के अंतर्गत अपनी सामान्य पात्रता के अनुसार प्रतिपूर्ति मिली तथा उसके बाद शेष भाग जो कि के.स.स्वा.यो. नियमावली के अंतर्गत अस्वीकार्य था, उसका योगदान कल्याण निधि में से किया गया था। इस प्रकार के.स.स्वा.यो. (एम.ए.)/के.स.स्वा.यो. नियमावली के अंतर्गत आवृत्त कर्मचारियों के चिकित्सा दावों की प्रतिपूर्ति उनकी सामान्य पात्रता से अधिक की गई थी। इस प्रकार, चिकित्सा सहायता पर ₹158.03

लाख का भुगतान उन उद्देश्यों के उल्लंघन में थे जिनके लिए निधि का सृजन किया गया था।

उपरोक्त मामलों से, यह निष्कर्ष निकला जा सकता है कि कल्याण गतिविधियों के लिए विभाग ने कल्याण निधि से व्यय करते समय वित्तीय औचित्य के सिद्धांत का ध्यान नहीं रखा था।

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

केन्द्रीय सड़क निधि अधिनियम, 2004 का पैरा 4 निर्धारित करता है कि 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 2010-11 से 2014-15 के लिए संघ सरकार के वित्त लेखे की विवरणी सं. 8<sup>10</sup> तथा विवरणी सं. 13<sup>11</sup> की जांच ने प्रकट किया कि ₹1,01,142.27 करोड़ के कुल संग्रहण के प्रति लोक लेखे में के.स. नि (शीर्ष 8224.00.101) को ₹99,922.39 करोड़ का अंतरण किया गया था जिसके परिणामस्वरूप ₹1,219.88 करोड़ का कम अंतरण किया जैसा तालिका 2.5 में ब्योरा दिया गया है।

तालिका 2.5: लोक लेखे में चिन्हित 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
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

<sup>10</sup> विवरणी सं. 8: राजस्व प्राप्ति के विस्तृत लेखा एवं लघु शीर्षों द्वारा पूंजीगत प्राप्तियां

<sup>11</sup> विवरणी सं. 13: ऋण, जमा, धन प्रेषणों तथा आकस्मिकता निधि के संबंध में लेखा शीर्षों के अंतर्गत प्राप्तियों, संवितरणों तथा शेषों की विवरणी

2013-14	4712.00	15765.92	19433.72	1044.20
2014-15	5978.42	19143.53	25777.94	-655.99
<b>योग</b>	<b>22094.31</b>	<b>79047.96</b>	<b>99922.39</b>	<b>1219.88</b>

स्रोत: संघ सरकार के वित्त लेखे (शीर्ष: 0038.03.106 एवं 0038.03.107) नकारात्मक आंकड़े सी.आर.एफ. को आर्थिक अंतरण दर्शाता है।

चूंकि ये विशेष उद्देश्य उपकर हैं इसलिए पूर्ण उपकर संग्रहण को लोक लेखे में नामित निधि को अंतरित किया जाना चाहिए। इस मुद्दे पर टिप्पणी वर्ष 2013, 2014 एवं 2015 के नि.म.ले.प. के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 1 में निरंतर रूप से होती आ रही है।

### 2.3.11 लोक लेखे में चिन्हित निधियों को उपकर का कम अंतरण

वित्त वर्ष 2014 के लिए संघ सरकार वित्त लेखे की विवरणी सं. 8 एवं 13 की संवीक्षा से पता चला कि वर्ष के दौरान चलचित्रों और चाय पर एकत्रित उपकर को लोक लेखे में चिन्हित निधियों को पूर्ण रूप से अंतरित नहीं किया गया था। उपकर के कम अंतरण के विवरण तालिका 2.6 में दिए गए हैं।

तालिका 2.6: चलचित्रों एवं चाय पर उपकर का कम अंतरण

(₹ हजार में)

क्र.सं.	उपकर की प्राप्ति		लोक लेखे में अंतरण		कम अंतरण
	उपकर/प्राप्ति शीर्ष का नाम	राशि	निधि का नाम	राशि	
1	चलचित्रों पर उपकरण (0038.04.130)	38382	सिने कामगार कल्याण निधि (8229.115)	17305	21077
2	चाय पर उपकर (0038.04.103)	573771	चाय क्षेत्र के लिए विकास निधि (8229.126)	शून्य	573771

चलचित्र पर उपकर के मामले में, श्रम एवं रोजगार मंत्रालय ने बताया (सितम्बर 2015) कि बजटीय प्रावधान के अनुसार उपकर की निधि को अंतरित किया गया था तथा उपकर के शेष भाग को अगले वित्त वर्ष में अंतरित किया जाएगा।

चाय पर उपकर के संदर्भ में, म.ले.नि. ने बताया (सितम्बर-2015) कि संबंधित मंत्रालयों को निर्देश दिया गया था तथा समय से लेखापरीक्षा को सूचित किया जाएगा।

### 2.3.12 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। 2014-15 के संघ सरकार के वित्त लेखे की संवीक्षा में 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, ₹3,732.55 करोड़ की राशि को शीर्ष 0038.03.108- राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता शुल्क के अंतर्गत प्राप्त के रूप में दर्शाया गया है तथा इस राशि के प्रति ₹3,460.88 करोड़ का विवरणी सं.13 में शीर्ष 8235.125 राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि को अंतरण किया गया था, जिसका परिणाम वर्ष 2014-15 के दौरान कथित निधि में ₹271.67 करोड़ के शुल्क का कम अंतरण में हुआ।

म.ले.नि. ने उत्तर दिया (सितम्बर 2015) कि कम अंतरण के लिए कारण मांगते हुए मंत्रालय को संदर्भ दे दिया गया था। इसके अतिरिक्त, इसने आगे बताया कि एन.सी.सी.एफ. तथा एन.डी.आर.एफ. का विलयन प्रक्रियाधीन था।

### 2.4 सत्यता एवं समाधान संबंधी मुद्दे

#### 2.4.1 कर्मचारी जमा सम्बद्ध बीमा योजना के विशेष जमा के शेषों में असंगति

वित्तीय वर्ष 2014-15 के वित्त लेखे के विवरणी 14<sup>12</sup> लोक लेखे में कर्मचारी जमा सम्बद्ध बीमा योजना के विशेष जमा के अंतर्गत ₹1,768.82 करोड़ क्रेडिट शेष पड़ा था। तथापि, कर्मचारी भविष्य निधि संगठन (क.भ.नि.सं.) द्वारा अनुरक्षित कर्मचारी जमा सम्बद्ध बीमा योजना, 1976 (क.ज.स.बी.यो.) के तुलन पत्र में 31 मार्च 2015 तक ₹7,511.39 करोड़ का अंत शेष लोक लेखे में दर्शाया गया था। इस प्रकार, दोनों आंकड़ों में ₹5,742.57 (₹7,511.39 - ₹1,768.82) करोड़ का अंतर था।

<sup>12</sup> मु.शी. 8012.124- कर्मचारी जमा सम्बद्ध बीमा योजना की विशेष जमा



श्रम एवं रोजगार मंत्रालय ने बताया (दिसम्बर 2013) कि ई.पी.एफ.ओ. तथा संघ सरकार वित्त लेखे के तुलन पत्र के अनुसार ई.डी.एल.आई. योजना की विशेष जमा के शेष में विसंगति है तथा इसे आर.बी.आई. के परामर्श के साथ पुनर्मिलान करना चाहिए।

लगभग दो वर्षों की चूक के बावजूद, मामले पर प्रगति नहीं पाई गई है। इस मामले को वर्ष 2013-14 के लिए नि.म.ले.प. के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं.1 में भी इंगित किया गया था।

#### **2.4.2 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 प्रतिभूतियाँ<sup>13</sup> जारी करते हुए लोक लेखे में देयता का सृजन कर दिया। इन प्रतिभूतियों का विमोचन एक भावी तिथि पर भारत की समेकित निधि<sup>14</sup> से लोक लेखे में निधियों के अन्तरण द्वारा 'प्रतिभूति विमोचन निधि' के सृजन के माध्यम से करना था।

वित्त लेखाओं की संवीक्षा से पता चला कि वर्ष 2008-09 से 2014-15 के दौरान, प्रत्येक वर्ष में ₹625 करोड़ प्रतिभूति विमोचन निधि के अंश के कारण व्यय का लेखांकन हुआ था। ₹4,375 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, 2012-13 तथा 2013-14 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं.1 में मामले को इंगित किये जाने के बावजूद सितम्बर 2015 तक सृजित नहीं की गई थी परिणामस्वरूप ₹4,375 करोड़ एक उचंत शीर्ष में अभी तक पड़े थे।

#### **2.4.3 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)

<sup>13</sup> मु.शी. 8012.120 राष्ट्रीय बैंकों को जारी विशेष प्रतिभूतियां

<sup>14</sup> मु.शी. 3465.01.190.04-प्रतिभूति विमोचन निधि

अधिनियम, 1986 की धारा 4 के अनुसार केन्द्र सरकार को हस्तांतरित हो गयीं। वर्ष 2010-11 से 2014-15 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.
<b>कुल</b>	<b>(-)231.71 डे.</b>

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. पोर्टफोलियो 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।

वर्ष 2012-13 और 2013-14 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं.1 में इसे इंगित किए जाने के बावजूद यह मुद्दा अनिर्णित रहा है।

#### **2.4.4 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 48 मामले प्रकट किए जिनमें 2014-15 के अंत तक समग्र शेष 1,674.75 करोड़ था, जो दो से 26 वर्षों के बीच की अवधि तक निष्क्रिय पड़े थे। इन मामलों को **अनुबंध 2.3** में दर्शाया गया है।

अधिकांश मामले छोटी राशियों वाले थे तथा इसलिए उन्हें जारी रखना किसी उद्देश्य को पूरा नहीं करता है। इन मामलों की समीक्षा की जानी चाहिए तथा इस प्रकार के शेषों को भारत की समेकित निधि में जमा कर मामलों को बन्द किए जाने पर विचार किया जाना चाहिए।

म.ले.नि. ने बताया (सितम्बर 2015) कि वह प्रत्येक वर्ष निष्क्रिय निधियों की समीक्षा करने तथा यदि संभव हो पाए तो भा.स.नि. को शेष को क्रेडिट करके कथित निधियों के समापन पर विचार करने के लिए महालेखाकार को छोड़कर संबंधित लेखांकन प्राधिकारियों को लिख रहे थे।

नि.म.ले.प. के 2013, 2014 और 2015 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं.1 में इस विषय में टिप्पणी की गयी थी, परंतु कोई प्रत्यक्ष कार्रवाई नहीं की गई थी।

#### **2.4.5 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 परिकल्पित 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।

2014-15 के अंत में ऐतिहासिक दर पर ₹1,97,513.77 करोड़ था। यद्यपि वित्त लेखे के नीचे दिये गये नोट के अनुसार, मार्च 2015 के अंत में वर्तमान दर पर बकाया बाह्य ऋण ₹3,66,384.10 करोड़ दर्शाया था। कुछ बाह्य ऋणों को बाह्य देयता हेतु शामिल न करने के कारण इन्हें वर्तमान दरों में परिवर्तित करना सही स्थिति को नहीं दर्शाता है, जिसकी चर्चा निम्नलिखित पैरा में की गई है।

आर्थिक मामला विभाग (आ.मा.वि.), सहायता, लेखा एवं लेखापरीक्षा नियंत्रक (स.ले.प.नि.) ने बताया (जुलाई 2015) कि ऐतिहासिक प्राप्ति/भुगतान लेखांकन मानकों के अनुसार हैं। इसने आगे बताया कि दानकर्ता को पुर्न भुगतान की गई राशि प्रत्येक ऋण के लिए ऋण मुद्रा में प्राप्त राशि के बराबर है। जैसे ऋण पुर्नभुगतान 15-40 वर्षों के पश्चात भी निरंतर होता है, जब 5-10 वर्षों के भीतर ऋण में संवितरण पूर्ण हो चुका हो, वह अंतर/अंतराल विनिमय दर भिन्नता के कारण बराबर के आई.आई.एन.आर. (तिथि पर गणना) में पाप्तियों से अतिरिक्त मूल्य के पुर्नभुगतानों में होता है। इसके अतिरिक्त, सिविल लेखा नियमावली के पैरा 16.6.2 के अनुसार वर्ष-अंत विनिमय दर के साथ दानकर्ता-वार विदेशी ऋण वित्त लेखे में दर्शाते हैं। यह स्पष्ट रूप से वर्ष-अंत में ऋण मुद्रा शर्तों तथा आई.एन.आर. शर्तों में वास्तविक बाह्य ऋण प्रकट करता है। यद्यपि, उत्तर ठीक नहीं है क्योंकि यह बाह्य देयता की सही स्थिति का प्रदर्शित नहीं करता।

#### 2.4.6 बाह्य ऋण का वर्तमान दर पर असंगत दर्शाया जाना

₹6.15 करोड़ (6002.296-अंतर्राष्ट्रीय चीनी संगठन) तथा ₹ 0.01 करोड़ (6002.298-रक्षा प्रमाणपत्र) के दो विदेशी कर्ज 31 मार्च 2015 को बकाया दिखाए गए थे। तथापि, वर्तमान दरों पर परिवर्तित विदेशी ऋणों को दर्शाने वाली विवरणी इन ऋणों का वर्णन नहीं करती है।

इसके अतिरिक्त, इटली से वर्तमान दर पर कुल ₹1.90 करोड़ के विदेशी ऋण का शीर्ष 6002-बाह्य ऋण के अंतर्गत विनिमय की ऐतिहासिक दर पर उल्लेख नहीं किया गया है। यद्यपि इसको विवरणी में विदेशी कर्ज वर्तमान विनियम दर पर सम्मिलित किया गया था।

सी.ए.ए.ए ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2015) कि अंतर्राष्ट्रीय चीनी संगठन से संबंधित बकाया दावा नहीं की गई राशि 29 वर्षों से अधिक समय से खातों में पड़ी हुई थी। इटली से लिया कर्ज अभी तक बकाया था तथा जून 2027 से इसका पुनर्भुगतान शुरू होगा। लेखे में हुए गलत वर्गीकरण में सुधार करने के लिए, वित्त लेखे में सुधार करने के लिए म.ले.नि. को कहा गया है।

विदेशी कर्ज के संबंध में-रक्षा प्रमाणपत्र, म.ले.नि. ने उत्तर दिया (सितम्बर 2015) कि शेष पूर्व विभागीयकरण अवधि से संबंधित था।

#### 2.4.7 अन्य विसंगतियां

##### (क) संघ सरकार के वित्त लेखे की विवरणी सं.11 में सूचना का अधूरा दर्शाया जाना

वित्त लेखे की विवरणी सं.11 सांविधिक निगमों, सरकारी कम्पनियों, अन्य संयुक्त स्टाक कम्पनियों, सहकारी बैंकों तथा समितियों आदि में संघ सरकार के निवेश का ब्यौरे प्रदान करती है। वि.व. 2013-14 हेतु इस विवरणी की संवीक्षा ने प्रकट किया कि कुछ के.लो.क्षे.उ. में सरकारी निवेशों, जैसा संघ सरकार के वित्त लेखे की विवरणी सं. 11 में प्रकट किया गया है तथा जो संबंधित के.लो.क्षे.उ. के तुलन पत्र में उपलब्ध है में भिन्नता है। कुछ के.लो.क्षे.उ. के वि.व. 2014-15 हेतु तुलन पत्रों की अनुपलब्धता के कारण 2013-14 में पाई गई विसंगतियों को इस अभ्युक्ति में शामिल किया गया है। निवेश आंकड़ों में अंतर के अतिरिक्त विवरणी सं. 11 कई पहलुओं अर्थात्

प्रदत्त पूंजी में सरकारी निवेश प्रतिशतता से संबंधित सूचना का गैर-अद्यतन; टिप्पणियां कालम; इस विवरणी में दर्शाए लाभांश तथा सरकार की प्राप्ति दर्शाने वाली विवरणी सं. 8 के बीच मिलान न होना, आदि में अपूर्ण है। विवरणी सं. 11 में पाई गई विसंगतियों का तालिका 2.8 में ब्यौरा दिया गया है।

**तालिका 2.8: लो.क्षे.उ. में सरकारी निवेश के प्रकटीकरण में विसंगतियां**

क्र.सं.	लो.क्षे.उ. का नाम	सरकारी अंश का प्रत्यक्ष मूल्य (₹ करोड़ में)		टिप्पणियां
		2013-14 के वित्त लेखे की विवरणी सं.11 के अनुसार	के.लो.क्षे.उ. के वार्षिक लेखे के अनुसार	
1.	भारत रोग प्रतिरक्षण तथा जैविक निगम लिमिटेड	15.41	25.59	2013-14 की समाप्ति तक ₹10.18 करोड़ तक सरकारी निवेश के कम बताए जाने के अतिरिक्त विवरणी सं.11 में दर्शाई संचित हानि केवल वर्ष 2005 तक है। 31 मार्च 2014 को के.लो.क्षे.उ. के लेखाओं के अनुसार संचित हानि ₹341.13 लाख थी जिसे विवरणी सं.11 में दर्शाए/शामिल किए जाने की आवश्यकता है।
2.	हिन्दुस्तान जैव रसायन लिमिटेड	309.50	309.48	विवरणी सं.11 में 2013-14 की समाप्ति तक ₹0.02 करोड़ तक सरकारी निवेश का अधिकथन।
3.	उर्वरक तथा रसायन ट्रावकोर लिमिटेड	637.77	582.36	विवरणी सं.11 में 2013-14 की समाप्ति तक ₹55.41 करोड़ तक सरकारी निवेश की अभ्युक्ति
4.	आई.टी.आई. लिमिटेड	270.09	258.89	विवरणी सं.11 में 2013-14 की समाप्ति तक ₹11.20 करोड़ तक सरकारी निवेश का अधिकथन।
5.	एन्ड्र्यू यूल एण्ड कम्पनी लिमिटेड	85.90	58.70	विवरणी सं.11 में 2013-14 की समाप्ति तक ₹27.20 करोड़ तक सरकारी निवेश का अधिकथन।
6.	एच.एम.टी. लिमिटेड	1855.58	1344.32	विवरणी सं.11 में 2013-14 की समाप्ति तक ₹511.26 करोड़ तक सरकारी निवेश का अधिकथन।
7.	स्कूटर्स इण्डिया लिमिटेड	168.61	80.03	विवरणी सं. 11 में 2013-14 की समाप्ति तक ₹88.58 करोड़ तक सरकारी निवेश का अधिकथन।

8.	भारतीय पॉवर ग्रिड निगम लिमिटेड	2925.01	3028.84	विवरणी सं. 11 में 2013-14 की समाप्ति तक ₹103.88 करोड़ तक सरकारी निवेश का कम बताया जाना।
9.	भारतीय कंटेनर निगम लिमिटेड	38.50	120.49	विवरणी सं. 11 में 2013-14 की समाप्ति तक ₹81.99 करोड़ तक सरकारी निवेश का कम बताया जाना।
10.	भारतीय इस्पात प्राधिकरण लिमिटेड	3532.10	3304.29	2013-14 में विवरणी सं.11 में ₹227.81 करोड़ तक सरकारी निवेश का अधिकथन था, तथापि, 2014-15 में विवरणी सं. 11 में सरकारी निवेश 2014-15 के दौरान ₹206.53 करोड़ के विनिवेश तथा ₹227.81 करोड़ की अशुद्धताओं के सुधार के परिणामस्वरूप ₹3,097.77 करोड़ तक कम हुआ।
11.	भारतीय पोत परिवहन निगम लिमिटेड	301.44	296.94	2013-14 में विवरणी सं. 11 में ₹4.50 करोड़ तक सरकारी निवेश का अधिकथन था। जिसे इस टिप्पणी 'नगद के अतिरिक्त क्षतिपूर्ति हेतु प्राप्त जयंती शिपिंग कम्पनी के इक्विटी शेयरों की लागत होने से ₹4.50 करोड़ शामिल है' द्वारा योग्य ठहराया गया था।2014-15 में निवेश विवरणी संख्या 11 में टिप्पणी को हटाए जाने से ₹296.94 करोड़ तक कम हुआ।
12.	भारत पर्यटन विकास निगम लिमिटेड	129.39	74.64	2013-14 में, निवेश आकड़ों में 182,50,000 शेयरों पर ₹30 प्रति शेयर की दर पर प्रीमियम को शामिल करने, जो तुलन पत्र में शेयर पूंजी का भाग नहीं बनता है, के कारण विवरणी सं. 11 में ₹54.75 करोड़ तक सरकारी निवेश का अधिकथन था। 2014-15 में, विवरणी सं. 11 में वही स्थिति जारी है।
13.	भारत नवीकरण ऊर्जा विकास अभिकरण लिमिटेड (भा.न.ऊ.वि.अ.)	844.60	744.60	भा.न.ऊ.वि.अ. की 2013-14 हेतु वित्तीय विवरणी सरकारी इक्विटी निवेश को ₹744.60 करोड़ तथा अनुदानों को ₹100 करोड़ के रूप में दर्शाती है। 2013-14 की विवरणी सं. 11 में ₹100 करोड़ तक सरकारी निवेश का अधिकथन था। 2014-15 में ₹240 करोड़ के अतिरिक्त निवेश के परिणामस्वरूप विवरणी सं.11 के अनुसार सरकारी निवेश ₹1,084.60 करोड़ पर रहा।
14.	उत्तर-पूर्वी विद्युत शक्ति कम्पनी लिमिटेड	760.19	3362.92	विवरणी सं. 11 में यह के.लो.क्षे.उ. ₹2,386.44 करोड़ तथा ₹760.19 करोड़ (2013-14 में कुल ₹3,146.63 करोड़) पर सरकारी निवेश के साथ दो स्थानों पर सामने आया। इस प्रकार, 2013-14 में ₹216.29 करोड़ तक सरकारी निवेश को कम बताया गया था। 2014-15 में सरकारी निवेश विवरणी सं. 11 के क्रम सं. 85 में प्रविष्टि में ₹41.03 करोड़ के अतिरिक्त निवेश के परिणामस्वरूप ₹3,187.66 करोड़ पर रहा।

15.	उत्तर पूर्वी हस्तशिल्प तथा हस्तकरघा विकास निगम लिमिटेड	6.00	2.00	विवरणी सं. 11 में 2013-14 के दौरान ₹4 करोड़ तक सरकारी निवेश का अधिकथन था। 2014-15 में ₹2.50 करोड़ का अतिरिक्त निवेश किया गया है तथा विवरणी सं. 11 में कुल निवेश को ₹8.50 करोड़ के रूप में दर्शाया गया है।	
16.	भारतीय राज्य फार्म निगम लिमिटेड	89.87	31.49	विवरणी सं. 11 में 2013-14 की समाप्ति तक ₹58.38 करोड़ तक सरकारी निवेश का अधिकथन था। 2014-15 में भी सरकारी निवेश ₹89.87 करोड़ के स्तर पर रहा।	
<b>क्र.सं.</b>	<b>लो.क्षे.उ. का नाम</b>	<b>विसंगतियां</b>		<b>उत्तर/टिप्पणी</b>	
17.	हेमीस्फियर प्रोपर्टिज इण्डिया लिमिटेड	2014-15 के दौरान दूरसंचार विभाग में शीर्ष 4859.01.190 के अंतर्गत ₹192 करोड़ का निवेश किया गया था। जबकि 2014-15 हेतु संघ सरकार के वित्त लेखे की विवरणी सं. 11 में 'हेमीस्फियर प्रोपर्टिज इण्डिया लिमिटेड' में ₹0.03 करोड़ का एकमात्र निवेश है।		म.ले.नि. ने बताया (सितम्बर 2015) कि दूरसंचार विभाग को उल्लेख कर दिया गया है तथा लेखापरीक्षा को उचित समय में तदनुसार सूचित किया जाएगा।	
<b>लाभांश को दर्शाने में अंतर (2014-15)</b>					
क्र.सं.	अस्तित्व	शीर्ष	विवरणी सं-8	विवरणी सं-11	उत्तर/टिप्पणी
			(₹ करोड़ में)		
1.	राष्ट्रीयकृत बैंक	0050.108	2455.99	2923.13	म.ले.नि. ने बताया (सितम्बर-2015) कि वित्त मंत्रालय को उल्लेख कर दिया गया है तथा लेखापरीक्षा को उचित समय में सूचित किया जाएगा।
2.	पूर्ण सांविधिक कम्पनियों तथा संयुक्त स्टाक कम्पनियों से लाभांश	0050.101	32,996.05	35974.30	

**(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 दर्शाती है। इस प्रकटीकरण की संवीक्षा ने प्रकट किया कि कुछ मामलों में प्रदान किए गए कर्जों की मूल राशि बकाया है जबकि उन कर्जों के प्रति बकाया ब्याज को दर्शाया नहीं गया है। इसके अतिरिक्त, कुछ मामलों में यद्यपि कर्ज तथा



अग्रिम में प्रतिकूल शेष है फिर भी अभी ब्याजों को इनके प्रति प्राप्त किया गया के रूप में दर्शाया गया है। ऐसे मामलों के ब्यौरे तालिका 2.9 में दिए गए हैं:

**तालिका 2.9: विवरणी सं. 15 में विसंगतियां/भिन्नताएं**

कर्जों के एरियरों के संबंध में न दर्शाया गया ब्याज					
क्र.सं.	अस्तित्व का नाम	31 मार्च 2015 को बकाया कुल ऋण (₹ लाख में)		टिप्पणियां	
1.	श्री सीताराम शुगर कम्पनी; बैथालपुर, उत्तर प्रदेश	347.53		उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं लोक संवितरण मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2004) कि मामलों से संबंधित फाईलें लगभग 25 वर्ष पुरानी थी तथा वह शीघ्र पता लगाने योग्य नहीं थीं।	
2.	दयौरिया शुगर मिल्स, दयौरिया उत्तर प्रदेश	362.87			
3.	राजा बुलन शुगर लि. रामपुर, उत्तर प्रदेश	105.85			
कर्ज तथा अग्रिम की प्रतिकूल राशि के प्रति क्रेडिट किया गया ब्याज					
क्र.सं.	शीर्ष	01.04.2014 को शेष	31.03.2015 को शेष	क्रेडिट किया गया ब्याज	टिप्पणी
1.	6404.00.800-अन्य कर्ज	-46423.31	-46423.31	16.57	म.ले.नि. ने बताया (सितम्बर 2015) कि संबंधित मंत्रालयों को उल्लेख कर दिया गया है तथा लेखापरीक्षा को उचित समय में सूचित किया जाएगा
2.	6416.00190-लो.क्षे.उ. को कर्ज	-2127.75	52081.59*	242.34	
3.	6801.00.205-प्रेषण तथा संवितरण	-13124.91	-13611.03	59.79	
* ₹56,207-लाख के ब्याज मुक्त कर्ज का वर्ष के दौरान संवितरण किया गया था					
धारा-3/अतिरिक्त प्रकटीकरण में अधूरा दर्शाना					
क्र.सं.	विसंगतियां			म.ले.नि./मंत्रालय का उत्तर	
1.	स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा 1994-95 में राजीव गांधी कैंसर संस्थान तथा अनुसंधान केन्द्र को ₹29.29 करोड़ का कर्ज प्रदान किया गया था परंतु कर्जों के नियमों एवं शर्तों को 20 वर्षों के अंतर के पश्चात भी अंतिम रूप नहीं दिया गया था। इस मामले को सबसे पहले 2000 की प्रतिवेदन सं. 1 में उजागर किया गया था। कर्ज प्रदान करने के 20 वर्षों के अंतर के पश्चात भी, कर्जों के नियमों एवं शर्तों को अंतिम रूप नहीं दिया गया था। यह			म.ले.नि. ने उत्तर दिया (सितम्बर 2015) कि मामले को नियमों एवं शर्तों को अंतिम रूप देने हेतु कई बार स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय के साथ उठाया गया था।	

प्रशासनिक मंत्रालय की प्रदान किए गए कर्जों की वसूली तथा अन्य पहलुओं के संबंध में गैर-गम्भीर दृष्टिकोण को दर्शाता है।	
--	--

## 2.5 लेखाओं की परिशुद्धता को प्रभावित करने वाले मुख्य कारक

संघ सरकार के वित्त लेखे 2014-15 की परिशुद्धता कारकों जैसे (i) उचंत शीर्षों के अंतर्गत लेन-देनों की बड़ी संख्या का होना, जिनका अंतिम वर्गीकरण तथा उचंत शीर्ष से इनका सम्भावित निपटान शेष है; (ii) ऋण, जमा एवं प्रेषित धन (ऋ.ज.प्रे.) लेखा शीर्षों के अंतर्गत प्रतिकूल शेषों की बढ़ती संख्या तथा मात्रा से प्रतिकूल रूप से प्रभावित है।

पिछले तीन वर्षों के ऋण, जमा, प्रेषित धन तथा उचंत शीर्षों के अंतर्गत बकाया शेषों की आम समीक्षा की गई थी तथा निष्कर्षों की अनुवर्ती पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

### 2.5.1 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 उनके अंतर्गत राशि को संबंधित लेखाशीर्षों को दर्ज किया जाता 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 को भुगतान एवं लेखा कार्यालयों (भु.ले.का.) द्वारा उप/विस्तृत शीर्षवार जैसा भी आवश्यक हो, तथा प्र.भु.ले.का. द्वारा भु.ले.का. द्वारा आवधिक रूप में प्रस्तुत आंकड़ों के आधार पर लघु शीर्ष वार अनुरक्षित किया जाना है। संबंधित प्र.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 2015 को सिविल, रेलवे रक्षा, रेलवे, डाक तथा दूरसंचार को सहित संघ वित्त लेखे में उचंत शीर्षों के अन्तर्गत कुल निवल शेष ₹24,571.66 करोड़ (डेबिट) था। इस शेष में सिविल के संबंध में ₹1,888.78 करोड़ (क्रेडिट), रक्षा ₹20,966.74 करोड़ (डेबिट), रेलवे ₹1,761.08 करोड़ (डेबिट), डाक ₹2,450.20 करोड़ (डेबिट), दूरसंचार ₹148.74 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। चूंकि उचंत शीर्षों के अंतर्गत दोनों डेबिटों तथा क्रेडिट का विभिन्न उद्देश्यों हेतु संचालन किया जाता है इसलिए डेबिटों तथा क्रेडिटों के अंतर्गत अलग से बकाया शेष उचंत शीर्षों से निपटान की आवश्यकता वाले बकाया शेषों की वास्तविक महत्ता को प्रस्तुत करते हैं। 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 तीन वर्षों के लिए सिविल मंत्रालय (मुख्य शीर्ष 8658) के संबंध में मुख्य उचंत शीर्षों के अन्तर्गत उचंत शीर्षों की स्थिति तालिका 2.10 में दी गई है:

**तालिका 2.10: सिविल मंत्रालयों के संबंध में मुख्य उचंत शीर्षों के अंतर्गत उचंत शेषों की स्थिति**  
(₹ करोड़ में)

शीर्ष का नाम	2012-13		2013-14		2014-15	
	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट
101-वे.ले.का. उचंत	3348.71	331.95	2737.37	156.44	2532.65	532.93
<b>कुल</b>	<b>₹. 3016.76</b>		<b>₹. 2580.93</b>		<b>₹. 1999.72</b>	
102-उचंत लेखे (सिविल)	1200.82	4039.04	1194.54	4670.36	1130.15	5292.32
<b>कुल</b>	<b>₹. 2838.22</b>		<b>₹. 3475.82</b>		<b>₹. 4162.17</b>	
107-रोकड़ निपटान उचंत लेखे	404.99	36.34	497.97	36.34	497.80	36.34
<b>कुल</b>	<b>₹. 368.65</b>		<b>₹. 461.63</b>		<b>₹. 461.46</b>	
108-सा.क्षे.बैं. उचंत	4352.63	1104.38	5969.95	2988.75	3688.87	3222.01
<b>कुल</b>	<b>₹. 3248.25</b>		<b>₹. 2981.20</b>		<b>₹. 466.86</b>	
109-रिजर्व बैंक उचंत (मु.)	11.37	188.73	11.37	185.41	11.59	185.07
<b>कुल</b>	<b>₹. 177.36</b>		<b>₹. 174.04</b>		<b>₹. 173.48</b>	
110-रिजर्व बैंक उचंत केन्द्रीय लेखा कार्यालय	59.07	114.38	58.39	502.62	51.17	1158.25

<b>कुल</b>	<b>क़े. 55.31</b>		<b>क़े.444.23</b>		<b>क़े. 1107.08</b>	
115- विदेश में क्रय इत्यादि हेतु उचंत लेखा	504.63	52.00	1941.34	52.00	978.30	0.0001
<b>कुल</b>	<b>ड़े. 452.63</b>		<b>ड़े. 1889.34</b>		<b>ड़े. 978.30</b>	
129-सामग्री क्रय निपटान उचंत लेखे	213.35	87.01	212.08	78.32	210.27	66.86
<b>कुल</b>	<b>ड़े. 126.34</b>		<b>ड़े. 133.76</b>		<b>ड़े. 143.41</b>	
136-प्राप्ति शीर्ष में अन्तरण हेतु प्रतीक्षित सीमा शुल्क प्राप्तियां	-	222.56	--	223.26	--	20.75
<b>कुल</b>	<b>क़े.222.56</b>		<b>क़े. 223.26</b>		<b>क़े. 20.75</b>	
138-अन्य नामांकित बैंक (निजी क्षेत्र बैंक) उचंत	1.38	481.94	51.98	593.43	5.60	550.22
<b>कुल</b>	<b>क़े. 480.56</b>		<b>क़े. 541.45</b>		<b>क़े. 544.62</b>	

यह देखा जा सकता है कि वे.ले.का. उचंत, उचंत लेखे (सिविल), सा.क्षे.बैं. उचंत तथा रिजर्व बैंक उचंत केन्द्रीय लेखा कार्यालय शीर्षों के अंतर्गत क्रेडिट शेष पिछले वर्ष से 2014-15 में बढ़े हैं। ले.म.नि. द्वारा उचन्त लघु शीर्षों के अन्तर्गत बकाया शेषों का वर्ष-वार ब्यौरा अनुरक्षित नहीं किया था जो ऐसे शेषों के समाशोधन की प्रभावी मॉनीटरिंग में बाधा डालता है।

#### (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 प्रकट 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 द्वारा अन्य लेखा अधिकार, जिसके प्रति लघु शीर्ष 'वे.ले.का उचंत' परिचालित किया गया हो, की ओर से की गई वसूलियों का अथवा भुगतानों को दर्शाते 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 हैं, जिनकी वसूली अभी भी की जानी है। बकाया क्रेडिट शेष

का अर्थ होगा कि किसी वे.ले.का. द्वारा अन्य वे.ले.का. की ओर से भुगतान प्राप्त किए गए हैं, जिनको अभी भी अदा किया जाना है।

मार्च 2015 की समाप्ति पर, इस शीर्ष के अंतर्गत बकाया डेबिट शेष ₹2,532.65 करोड़ था तथा क्रेडिट के अंतर्गत यह ₹532.93 करोड़ था। इस प्रकार, कुल ₹3,065.58 करोड़ का शेष इस शीर्ष से निपटान की प्रतीक्षा में था।

बकाया शेष मुख्य रूप से आपूर्ति विभाग ₹1,530.65 करोड़ (डेबिट), विदेश मंत्रालय ₹542.99 करोड़ (डेबिट), परमाणु ऊर्जा विभाग ₹310.71 करोड़ (क्रेडिट), सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय ₹146.12 करोड़ (क्रेडिट) तथा केन्द्रीय उत्पाद तथा सीमा शुल्क बोर्ड (के.उ.सी.शु.बो.) ₹21.62 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 2015 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।

### (ख) उचंत लेखे (सिविल)

यह अस्थायी लघु शीर्ष लेन-देनों के लेखांकन हेतु संचालित किया जाता है जिसे कुछ 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 का तात्पर्य प्राप्त किए गए भुगतान होगा जिन्हें वाऊचर आदि जैसे विवरण के अभाव में अन्तिम व्यय शीर्ष को डेबिट नहीं किया जा सका। बकाया क्रेडिट शेष का तात्पर्य प्राप्त राशियों होगा जिन्हें विवरण के अभाव में अंतिम प्राप्ति शीर्ष को क्रेडिट नहीं किया जा सका।

31 मार्च 2015 को इस लघु शीर्ष के अन्तर्गत बकाया शेष ₹5,292.32 करोड़ (क्रेडिट) तथा ₹1,130.15 करोड़ (डेबिट) था। ₹6,422.47 करोड़ के कुल शेष

को समायोजन हेतु व्यक्तिगत रूप से संचालित किया जाना अपेक्षित था जिसे लेखा के अंतिम शीर्षों के प्रति दर्ज नहीं किया गया था। मुख्य बकाया शेष आर्थिक कार्य विभाग ₹4,584.93 करोड़ (क्रेडिट), आपूर्ति विभाग ₹597.55 करोड़ (डेबिट), विदेश मंत्रालय ₹598.31 करोड़ (क्रेडिट) तथा उच्चायोग ₹435.76 करोड़ (डेबिट) से संबंधित हैं।

### (ग) विदेशों में क्रय आदि हेतु उचंत लेखे

लघु शीर्ष 'विदेशों में क्रय आदि हेतु उचंत लेखे' को नियंत्रक सहायता, लेखा एवं लेखापरीक्षा (नि.स.ले.एवं ले.प.), वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) के लेखाओं में परिचालित किया जाता 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।

2014-15 में, इस शीर्ष के अंतर्गत बकाया डेबिट शेष ₹978.30 करोड़ था। 31 मार्च 2015 को मुख्य देनदार हेलीकॉप्टर कॉरपोरेशन ऑफ इंडिया लि. (₹67.24 करोड़); पवन हंस लि. (₹57.44 करोड़); पाईराइट्स, फॉसफेट्स एवं रसायन लि. (₹24.95 करोड़); कोल इंडिया लि. (₹23.18 करोड़) थे। यह भी पाया गया था कि ₹219.57 करोड़ 2005 से विभिन्न संगठनों से बकाया थे। 2005 से बकाया राशि का विवरण दर्शाते हुए सूची अनुबंध 2.4 में दी गई है।

नि.स.ले. एवं ले.प. द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी से यह पाया गया था कि अनुवर्ती 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.प. द्वारा बकाया राशि की वसूली हेतु ठोस कदम उठाए जाने की आवश्यकता है।

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

सरकारी लेखांकन प्रणाली में, नामित बैंक भारतीय रिजर्व बैंक की ओर से सरकारी व्यवसाय संचालित करते हैं। जब एक बिल के भुगतान हेतु एक चैक जारी किया जाता है तो राशि को लेखे के अंतिम शीर्ष को डेबिट किया जाता है। जब एक सार्वजनिक क्षेत्र बैंक द्वारा चैक को भुनाया जाता है तो यह पहले अपने स्वयं के रोकड़ शेष से राशि का भुगतान करता है तथा इसके बाद केन्द्रीय लेखा अनुभाग (के.ले.अ.), भा.रि.बैं. नागपुर जो प्रत्येक मंत्रालय/विभाग का लेखा अनुरक्षित करता है, से प्रतिपूर्ति का दावा करता है। इसी प्रकार, जब सरकारी प्राप्तियों को नामित/अधिकृत बैंक में अदा किया जाता है तो इन प्राप्तियों को केन्द्रीय लेखा अनुभाग, भा.रि.बैं. नागपुर को देता है। चूंकि बैंक द्वारा सरकारी रोकड़ शेषों में, 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। 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 2015 को समाप्त वर्ष हेतु बकाया सा.क्षे.बैं. शेष कुल ₹3,688.87 करोड़ (डेबिट) तथा ₹3,222.01 करोड़ (क्रेडिट) था। इस प्रकार, मार्च 2015 की समाप्ति तक ₹6910.88 करोड़ के कुल शेष का निपटान किया जाना अपेक्षित था। विभाग जिनके प्रति मुख्य शेष बकाया थे, वे केन्द्रीय पेंशन लेखांकन कार्यालय (के.पें.ले.का.) ₹799.41 करोड़ (क्रेडिट), के.प्र.क.बो. (व्यय) ₹696.71 करोड़ (क्रेडिट), वि.मं. ₹527.87 करोड़ (क्रेडिट), विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी मंत्रालय ₹480.46 करोड़ (क्रेडिट), केन्द्रीय उत्पाद एवं सीमा शुल्क बोर्ड ₹437.12 करोड़ (डेबिट), संस्कृति मंत्रालय ₹379.79 करोड़ (डेबिट), इस्पात मंत्रालय ₹300.00 करोड़ (डेबिट) तथा आ.वि. ₹277.44 करोड़ (डेबिट) थे।

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

संघ सरकार के लेखाओं में राज्य सरकारों को कर्जा 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 किया जाता है 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' को करके 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। भा.रि.बैं. के केन्द्रीय लेखा अनुदान (के.ले.अ.) भा.रि.बैं., नागपुर से लेखे के मासिक विवरण प्राप्त होने पर शीर्ष को '8675- पास जमा-101-केन्द्रीय सिविल' के साथ जमा के प्रति, प्रतिलेखा क्रेडिट द्वारा ऋणात्मक क्रेडिट किया जाता है।

मार्च 2015 की समाप्ति तक समाशोधन किये जाने वाले ₹1,209.42 करोड़ के कुल शेष के साथ, 31 मार्च 2015 को इस लघु शीर्ष के अंतर्गत बकाया शेष ₹51.17 करोड़ (डेबिट) तथा ₹1,158.25 करोड़ (क्रेडिट) था। बकाया भा.रि.बैं. (के.ले.का.) उचंत शेष मुख्य रूप से ग्रामीण विकास मंत्रालय ₹634.28 (क्रेडिट), पोत परिवहन मंत्रालय ₹367.99 करोड़ (क्रेडिट), वाणिज्य मंत्रालय ₹111.49 करोड़ (क्रेडिट), आ.वि. ₹32.36 करोड़ (डेबिट) स.प.रा.मं. ₹7.77 करोड़ (डेबिट) के प्रति थे।

### **2.5.2 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। उदाहरणार्थ, किसी भी कर्ज या अग्रिम के लेखांकन शीर्ष के प्रति, एक ऋणात्मक शेष, प्रदान की गई वास्तविक अग्रिम राशि से अधिक पुनर्भुगतान को इंगित करेगा।

वर्ष 2014-15 हेतु संघ सरकार के वित्त लेखे में, ऋण, जमा एवं प्रेषण शीर्षों के अंतर्गत प्रतिकूल शेषों के 75 मामले हैं जिन्हें अनुबंध-2.5 में दिया गया है। चार मामले वर्ष 2014-15 के दौरान प्रतिकूल हो गए तथा शेष 71 मामले पहले के वर्षों से प्रतिकूल थे। इनमें एक वर्ष से अधिक से पांच वर्षों तक के 39 मामले, पांच वर्षों से अधिक से दस वर्षों तक के 18 मामले तथा दस वर्षों से अधिक पुराने 14 मामले शामिल थे। यद्यपि, वित्त लेखे में प्रतिकूल शेष इन फुटनोटों के माध्यम से म.ले.नि. द्वारा योग्य ठहराए गए थे कि



प्रतिकूल शेष 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।

### 2.5.3 'चैक एवं बिल' शीर्ष के अन्तर्गत बकाया शेष

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

जब दावे वे.ले.का./विभागीय अधिकारी को उपयुक्त बिल प्रारूप में प्रस्तुत किए जाते हैं तब भुगतान को निर्धारित जांचों तथा भुगतान आदेश को दर्ज करने के उपरान्त चैक जारी करने के माध्यम से प्राधिकृत किया जाता है। प्रत्येक माह के अन्त में, मुख्य शीर्ष '8670-चैक एवं बिल' को माह के दौरान वितरित चैकों की कुल राशि से 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 दर्शाने वाले 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-सा.क्षे.बैं. उचंत'/'8675-101-भा.रि.बैं. के पास जमा-केन्द्रीय सिविल' को क्रेडिट प्रदान किया जाता है।

2014-15 के संघ के वित्त लेखे में भारी शेष 'चैक एवं बिल' के विभिन्न लघु-शीर्षों के अन्तर्गत बकाया पड़े हुए थे जैसे विवरण तालिका 2.11 में दिए गए हैं:

**तालिका 2.11: '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	12470.67
8670.103	विभागीय चैक	क्रेडिट	891.19
8670.104	खजाना चैक	क्रेडिट	4.62
8670.105	इरला चैक	क्रेडिट	0.59

8670.106	दूर संचार लेखा कार्यालय चैक	क्रेडिट	1104.05
8670.107	डाक चैक	क्रेडिट	12744.89
8670.108	रेलवे चैक	क्रेडिट	2524.11
8670.109	रक्षा चैक	क्रेडिट	686.19
8670.110	इलेक्ट्रॉनिक सलाह	क्रेडिट	41.08
8670.111	वेतन एवं लेखा कार्यालय इलेक्ट्रॉनिक सलाह	डेबिट	561.22
8670.112	प्रधान संचार लेखे नियंत्रण कार्यालय इलेक्ट्रॉनिक सलाह	क्रेडिट	40.08

केन्द्रीय सरकारी लेखा (प्राप्ति एवं भुगतान) नियमावली, 1983 के नियम 45 में विनिर्दिष्ट है कि चैक जारी करने की तिथि के पश्चात 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 रहे तथा नवीनीकरण हेतु अभ्यर्पित नहीं किए गए चैकों को उन्हें '8670-चैक एवं बिल' में ऋणात्मक क्रेडिट करके वापस या रद्द किया जाना होता है, तथा क्रियाशील मुख्य/लघु शीर्ष जिसमें व्यय को 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।

प्रधान लेखा कार्यालय में नमूना जांच ने प्रकट किया कि विदेश मंत्रालय में ₹441.40 करोड़ की राशि के 3040 चैक, आपूर्ति विभाग में ₹1.53 करोड़ की राशि के 487 चैक, परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय में ₹4.37 करोड़ की राशि के 168 चैक, के.प्र.क.बो. में ₹18.73 करोड़ की राशि के 11835 चैक तथा गृह मंत्रालय में ₹25.91 करोड़ की राशि के 2654 चैक छः माह से अधिक समय तक बिना भुगतान किए रहे।

### 2.5.4 प्रधान लेखा कार्यालयों द्वारा शेषों की समीक्षा न करना

सिविल लेखा नियमपुस्तिका के अनुसार, वित्तीय वर्ष के अंत में, वे.ले.का. विभिन्न ऋण, जमा एवं प्रेषण (ऋ.ज.प्रे.) शीर्षों के अन्तर्गत शेषों की, 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 समीक्षा तथा सत्यापन करेगा और गैर-समाधान की गई विभिन्नताओं तथा उन मामलों जहाँ शेषों की स्वीकृति प्रतीक्षित है, को दर्शाने वाला एक विवरण प्रत्येक वर्ष 15 सितम्बर तक वार्षिक रूप से प्रधान लेखा कार्यालय को प्रस्तुत करना अपेक्षित है। प्रधान लेखा कार्यालय 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 की 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 2010-11, 2011-12, 2012-13, 2013-14 तथा 2014-15 के शेषों की समीक्षा कुल 72 प्र.ले.का. में से क्रमशः केवल 22, 21, 20, 15 एवं 22 विभागों में पूर्ण की गई थीं।

कुछ वर्षों से वित्त लेखे में प्रतिकूल शेषों की बड़ी संख्या समय पर समीक्षा करने तथा अनुपालना कार्यों को करने, जिससे कि लेखाओं में प्रतिकूल शेषों का निपटान किया जाए, में प्र.ले.का. की विफलता का सूचक है।

ले.म.नि. ने उत्तर दिया (सितम्बर 2015) कि सभी मंत्रालयों/विभागों को शेषों की समीक्षा पर रिपोर्ट प्रस्तुत करने हेतु पत्र जारी कर दिए गए हैं।

### 2.5.5 विभागीय रूप से प्रबंधित सरकारी उपक्रम-प्रोफार्मा लेखाओं की स्थिति

सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005 का नियम 84 प्रावधान करता है कि वाणिज्यिक अथवा अर्ध-वाणिज्यिक प्रकृति के विभागीय रूप से प्रबंधित सरकारी उपक्रम नि.म.ले.प. की सलाह से सरकार द्वारा निर्धारित अनुषंगी लेखे तथा प्रोफार्मा लेखे अनुरक्षित करेंगे।

मार्च 2015 तक वाणिज्यिक या अर्ध-वाणिज्यिक प्रकृति के 42 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 प्रोफॉर्मा लेखे तैयार करती है फिर भी प्रकाशन विभाग केवल भण्डारण लेखा तैयार करता है। विभागीय रूप से प्रबंधित केवल तीन सरकारी उपक्रमों ने वित्तीय वर्ष 2014-15 के लिए प्रोफार्मा लेखे तैयार किए हैं जैसा तालिका 2.12 में ब्यौरा दिया गया है।

तालिका 2.12: अवधि जिसके लिए प्रोफॉर्मा लेखे बकाया पड़े थे

क्र.सं.	उपक्रमों की संख्या	लेखे का वित्तीय वर्ष	प्रोफार्मा लेखे तैयार करने में विलम्ब
1.	03	2014-15	कोई विलम्ब नहीं
2.	03	2013-14	एक वर्ष
3.	28	2008-09 से 2012-13	2-5 वर्ष
4.	08	2007-08 तथा उससे पहले	6 वर्ष तथा उससे अधिक

इसके अतिरिक्त, तीन उपक्रमों के प्रोफार्मा लेखे में एक वर्ष की अवधि तक के विलंब थे, जबकि 28 उपक्रमों ने अपने लेखे तैयार नहीं किए थे तथा दो वर्ष से पांच वर्ष के बीच विलंब था। सरकारी प्रेस, अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह, शहरी विकास मंत्रालय के मामले में वित्तीय वर्ष 1979-80 से आगे के प्रोफार्मा लेखे तैयार नहीं किए गए थे। इसी प्रकार, पत्तन प्रबंधन बोर्ड, अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह, पोत परिवहन मंत्रालय तथा शहरी विकास मंत्रालय में प्रकाशन विभाग के मामले में क्रमशः वित्तीय वर्ष 1990-91 तथा 2000-01 से आगे के प्रोफार्मा लेखे तैयार नहीं किए गए थे। विभागीय रूप से प्रबंधित सरकारी उपक्रमों के साथ वित्तीय वर्ष, जब अंतिम बार प्रोफार्मा लेखे तैयार किए गए थे, के ब्यौरे अनुबंध 2.6 में दिए गए हैं।

अद्यतित प्रोफॉर्मा 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।

### 2.5.6 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, अफ़ीम, 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।

सभी सिविल मंत्रालयों/विभागों से 2014-15 के दौरान बड़े खाते में डाली गई हानियों तथा स्थगित की गई वसूलियों के ब्यौरों की मांग की गई थी। तथापि, केवल 37 मंत्रालयों/विभागों द्वारा सूचना उपलब्ध कराई गई थी। 37 में से सात मंत्रालयों/विभागों में 974 मामलों में कुल ₹85.06 करोड़ की हानियों को बड़े खाते में डाला गया था तथा 28 मामलों में कुल ₹187.73 करोड़ की वसूलियों को स्थगित किया गया था, जैसा अनुबंध 2.7 में ब्यौरा दिया गया है।

### 2.6 निष्कर्ष

2014-15 हेतु संघ के वित्त लेखे में प्रकटीकरण, यथार्थता, सम्पूर्णता तथा पारदर्शिता से संबंधित सार्थक कमियां थीं। इनमें से अधिकांश विसंगतियां संबंधित लेखांकन प्राधिकारियों द्वारा बिना किए गए किसी सुस्पष्ट शोधक कार्रवाईयों के आवर्ती हैं जबकि आनुक्रमिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में इन पर टिप्पणी की गई थीं। भारत के संविधान के तात्पर्य के अंतर्गत 'राज्य' के रूप में कार्य कर रहे कुछ नियामक निकायों ने भी भारत की समेकित निधि के बाहर निधियों की बड़ी राशि को रखा था। संग्रहित उपकर का भी लोक लेखे में चिन्हित निधियों को क्रेडिट नहीं किया गया था जो इस प्रकार वर्षों से सरकार द्वारा संग्रहित उपकर की अव्ययित राशि को गलत प्रकार से दर्शाने का कारण बना। वित्त लेखे में दर्शाए गए सांविधिक निगमों, सरकारी कम्पनियों, अन्य

संयुक्त स्टाक कम्पनियों, सहकारी बैंकों, समितियों आदि के इक्विटी आधार में सरकारी स्वामित्व को दर्शाने वाले आंकड़ों की तुलना में ऐसे अस्तित्वों के प्रमाणित तुलन पत्र तथा वार्षिक लेखाओं में दर्शाए गए अनुकूल आंकड़ों में विसंगतियों के कुछ मामले भी थे। लेखाओं में भारी उचंत शेषों के संचयन भारतीय रिजर्व बैंक की बहियों में उपलब्ध नकद शेष की तुलना में संघ सरकार की बहियों में नकद शेष स्थिति, जैसा वित्त लेखाओं में दर्शाया गया है, में बेमेल का कारण बनेगा। ऋण, जमा एवं प्रेषण शीर्षों, जहाँ शेषों को वर्ष दर वर्ष आगे लाया गया है, के संबंध में कुछ मंत्रालयों/विभागों में लेखाओं तथा लेन-देनों का उचित प्रकार से अनुरक्षण तथा पता नहीं लगाया गया था जो संबंधित लेखा शीर्ष में प्रतिकूल शेषों की बड़ी संख्या तथा उचंत शेषों के संचयन का कारण बना।