

अध्याय IV वित्तीय संचालन

लेखापरीक्षा उद्देश्य: वित्तीय एवं लेखाकरण नियमों, मानकों एवं पद्धतियों के अनुसार सीएसडी का वित्तीय प्रचालन कार्यों का आकलन करना

4 वित्तीय रिपोर्टिंग

सीएसडी (मुख्यालय) वार्षिक लेखा तैयार करती है जिसमें हर वित्तीय वर्ष के व्यापार तथा लाभ एवं हानि लेखा एवं बैलेंस शीट शामिल होते हैं। वर्ष 2010-11 से 2015-16 अवधि के दौरान सीएसडी की वित्तीय निष्पादन के विश्लेषण को नीचे रेखांकित किया गया है:

4.1 टर्नओवर व लाभप्रदता

सीएसडी के वार्षिक लेखा के अनुसार समीक्षाधीन छः वर्षों के दौरान टर्नओवर एवं लाभप्रदता की प्रवृत्तियाँ नीचे तालिका 12 में प्रदर्शित हैं।

तालिका 12: सीएसडी के वित्तीय परिणाम

वर्णन	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16 ¹²
बिक्री	9752.33	9746.59	10245.35	12202.35	13709.32	15781.37
खरीद	8485.53	8180.57	9107.78	10396.72	12118.95	14000.28
व्यापारिक व्यय	559.33	690.39	762.83	839.60	889.67	1015.80
क्यू डी प्रावधान	290.40	330.09	332.67	386.04	430.00	450.00
सकल लाभ (जीपी)	415.66	339.56	332.52	443.08	410.60	339.48
बिक्री के सकल लाभ का प्रतिशत	4.26	3.48	3.25	3.63	3.00	2.15
स्टॉफ व्यय	88.24	94.42	101.92	104.32	110.39	125.20
प्रचालन व्यय	13.90	16.87	15.05	21.93	26.04	20.96
शुद्ध लाभ (एनपी)	267.84	216.31	219.35	177.94	235.69	286.40
बिक्री के शुद्ध लाभ का प्रतिशत	2.75	2.22	2.14	1.46	1.72	1.81
क्लोजिंग स्टॉक	817.37	611.40	901.86	762.41	902.31	926.50

वर्ष 2010-11 के विक्रय में ₹ 9752.33 करोड़ से वर्ष 2015-16 में ₹ 15781.37 करोड़ अर्थात् 62 प्रतिशत की बढ़ोतरी होने के बावजूद, उपरोक्त तालिका 12 से यह स्पष्ट होता है कि 2010-11 से 2013-14 तक शुद्ध लाभ में गिरावट देखी गई जब कि वर्ष 2014-15 एवं 2015-16 में इसमें

¹²वर्ष 2015-16 के आकड़े प्रावधानिक हैं।

बढ़ती देखी गई। जैसा कि इस रिपोर्ट के पैरा 4.3.1 में दर्शाया गया है आगामी वर्षों में पहले की अवधियों की खरीद के लेखांकन के कारण विक्रय के अनुपात में सकल/शुद्ध लाभ में गिरावट देखी गई तथा व्यापारिक खर्चों में वृद्धि हुई। इसके अतिरिक्त, विभिन्न वॉट सम्बन्धित दावों के लिए लेखों में किए गए प्रावधानों ने भी शुद्ध मुनाफे में गिरावट लाने में योगदान किया।

हमने यह भी देखा कि वर्ष 2012-13 से 2014-15 वर्षों के मुनाफे को दायित्वों को कम दिखाते हुए तथा परिसंपत्तियों को बढ़ा-चढ़ा कर उसे अतिरिक्त किया गया है। इससे संबंधित विस्तृत टिप्पणियों को इस रिपोर्ट के पैरा 4.6.1 में दर्शाया गया है।

4.2 कुछ मदों के संबंध में लेखांकन नीतियों का प्रकटीकरण न किया जाना

वित्तीय विवरणी की उचित रूप से समझने के लिए, यह आवश्यक है कि, वित्तीय विवरणी की तैयारी और प्रस्तुति में अपनाए गए सभी महत्वपूर्ण लेखांकन नीतियों को प्रकट किया जाए और उन्हें वित्तीय विवरणी का हिस्सा होना चाहिए। लेखांकन नीतियों में आए किसी भी प्रकार के ऐसे बदलाव जिससे वित्तीय नीतियों पर प्रभाव पड़ता है, उसे भी प्रकट करना आवश्यक है। तथापि वॉट वापसी का दावा, पेंशन अंशदान की गणना, आग, प्राकृतिक आपदाओं के कारण हुए नुकसान, इत्यादि से संबंधित वार्षिक लेखों की तैयारी करते समय सीएसडी द्वारा महत्वपूर्ण लेखांकन नीतियों के अनुसरण को लेखों में प्रकट नहीं किया गया जिसके कारण वित्तीय विवरणी का पाठक संगठन की वित्तीय स्थिति को स्पष्ट रूप में समझने में असमर्थ रहेगा। ऐसा इस तथ्य के बावजूद था कि, पिछली निष्पादन लेखापरीक्षा में सिफारिश की गई थी कि, सीएसडी को व्यवसायिक संचालन करने वाली संगठनों के सट्टे प्रकटीकरण आवश्यकताओं व लेखांकन की नीतियों को अपनाना चाहिए।

इस विषय से संबंधित हमारी टिप्पणियों की चर्चा इस रिपोर्ट के पैरा 4.4 एवं 4.7 में की गई है। इसके उत्तर में, सेना मुख्यालय, क्यूएमजी शाखा ने बताया (जुलाई 2016) कि, लेखांकन नीतियों का अनुसरण वर्ष 2014-15 के लेखों में दिखाई देता है। किन्तु वॉट वापसी दावों का ट्रीटमेंट, पेंशन अंशदान की गणना, आग/प्राकृतिक आपदाओं के कारण हुए नुकसान, इत्यादि से संबंधित लेखों में किसी भी प्रकार का प्रकटीकरण न होने के कारण दिया गया उत्तर लेखापरीक्षा की चिन्ता का समाधान नहीं करता।

4.3 विविध लेनदार एवं देनदार

4.3.1 विविध लेनदार का गलत लेखांकन

सामान्य तौर पर मान्य लेखांकन मानकों के अनुसार, प्राप्त की गई वस्तुओं के दायित्वों को उसी वर्ष में लेखांकित करना चाहिए ताकि उसे उस वर्ष के राजस्व से मिलान हो सके। तथापि, हमने देखा कि, प्रासंगिक वर्ष में बकाया लेनदारों की केवल आंशिक दायित्वों को लेखांकित किया गया अर्थात् 31 मार्च से पहले प्राप्त की गई वस्तुओं से संबंधी बिल जिसे मई/जून के अंत तक प्राप्त

किया गया था, को उसी वर्ष में लेखांकित किया गया तथा उसके बाद में प्राप्त किए गए बिल को आगामी वर्ष के लेखों में लेखांकित किया गया जिसके परिणामस्वरूप दायित्वों का गलत चित्रण दिखाई पड़ रहा था जैसा कि नीचे तालिका 13 में दर्शाया गया है:

तालिका 13: पिछली वर्षों के प्राप्त बिल को आगामी वर्ष के दौरान लेखांकित किए जाने का ब्योरा

बिलों का संबंध	वर्ष के दौरान प्राप्त एवं लेखांकित किए गए बिल (आकड़े ₹ में)					
	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
2007 से पहले	0	1864790	0	8468	0	0
2007-08	6774813	2333442	449958	13560240	0	7430
2008-09	47527674	13064906	5388687	367375	0	0
2009-10	439227347	82783674	22508314	3310098	2234509	144699
2010-11	0	1282366819	73541380	63484852	16716538	3898348
2011-12	0	0	302570797	316426265	38385569	11423131
2012-13	0	0	0	0	116987598	40489017
2013-14	0	0	0	0	241779123	67768772
2014-15	0	0	0	0	0	81451244
कुल	493529834	1382413631	404459136	397157298	416103337	205182641

जैसा कि तालिका 13 में देखा जा सकता है, आपूर्तिकर्ताओं द्वारा प्रस्तुत किये गये बिल की स्वीकृति संबंधी नीतियों के न होने के कारण वस्तुओं की प्राप्ति के 2 से 8 वर्षों के पश्चात सीएसडी ने बिल को स्वीकार कर लिया। हमने यह भी देखा है कि, 2012-13 से 2015-16 के दौरान वास्तविक भुगतान के बिना शेष राशि को घटाकर पिछले वर्ष के बकाया लेनदारों को अक्सर समायोजित किया गया जैसा कि तालिका 14 में दर्शाया गया है:

तालिका 14: भुगतान किए बिना लेखों में घटाए गए बिल से संबंधित विवरणी (आकड़े ₹ में)

लेखों के वर्ष	वर्ष एवं भुगतान किए बिना बिल के मूल्य में आई गिरावट				दायित्वों में कुल गिरावट
	2007 से पहले	2007-08	2008-09	2012-13	
2012-13	3319909	शून्य	शून्य	शून्य	3319909
2013-14	शून्य	शून्य	शून्य	157079308	157079308
2014-15	31907	13864292	151073	शून्य	14047272
2015-16	124000	शून्य	शून्य	शून्य	124000

इस प्रकार, विविध लेनदारों को भुगतान किए बगैर खरीदी तथा गिरावट को कम आँकने के कारण, संबंधित वित्तीय वर्ष के लाभ को सही ढंग से दर्शाया नहीं गया और इसलिए लेखों में सही और निष्पक्ष दृश्य प्रतिबिंबित नहीं हुआ। वर्ष 2010-11 के दौरान हुए स्फीति लाभ के कारण आगामी वर्षों के लेखों में प्रभावी परिणाम को नीचे तालिका 15 में ब्योरेवार दर्शाया गया है:

तालिका 15: लेखों में विविध लेनदारों को कम आँकने का प्रभाव

(₹ करोड़ में)

वर्ष	लेखों में शुद्ध लाभ	खरीदी का कम लेखांकन	पिछले खरीदी का बोझ	खरीदी में गिरावट	वास्तविक मुनाफ़ा	गलत ढंग से दर्शाया गया मुनाफ़ा
1	2	3	4	5	6 (2-3+4-5)	7 (2-6)
2010-11	267.84	158.80	0	0	109.04	+158.80
2011-12	216.31	66.88	138.24	0	287.67	-71.36
2012-13	219.35	15.75	40.45	0.33	243.72	-24.37
2013-14	177.94	30.95	39.72	15.71	171.00	+6.94
2014-15	235.69	8.15	41.61	1.40	267.75	-32.06

टिप्पणी: उपरोक्त तालिका में आकड़ों को लेते समय वर्ष 2010-11 को बेस वर्ष के रूप में माना गया है।

यद्यपि सीएसडी (मुख्यालय) ने डिपो प्रबंधकों को यह प्रमाणपत्र प्रस्तुत करने के लिए निर्देश दिए कि, "पिछली वित्तीय वर्षों से संबंधित सभी बिल (पुनः प्रमाणित बिल सहित) मुख्यालय को अग्रेषित किए गए थे तथा कोई भी बिल डिपो में बकाया नहीं थे", जो लगातार अनुस्मारकों के बावजूद भी एरिया डिपो से सीएसडी को प्राप्त नहीं हुए।

पिछले पांच वर्षों की वार्षिक लेखों की लेखा परीक्षा करते समय हमने लगातार सिफारिश की थी कि सीएसडी को एक ऐसी प्रणाली विकसित करने की आवश्यकता है, जहाँ वर्ष के दौरान प्राप्त माल से संबंधित सभी बिल की विवरणी को सीएसडी (मुख्यालय) स्तर पर रखा जाए ताकि लेखों में सही आंकड़ों को प्रतिबिंबित किया जा सके। तथापि, विशिष्ट वित्तीय वर्ष के दौरान सीएसडी द्वारा की गई खरीद से संबंधित सही आंकड़ों को अंकित करने के लिए पर्याप्त कार्रवाई (मार्च 2016) की जानी बाकी थी।

उत्तर में, सीएसडी ने बताया (जुलाई 2016) कि, मैनुअल रूप में कार्य करने के कारण एक कट-ऑफ तारीख तक बिलों को लेखांकित किया गया था और शेष बिलों का आगामी वित्तीय वर्ष में लेखांकित करने की वजह से उस वर्ष में होने वाले मुनाफ़ों में गिरावट अपने आप ही देखी जा सकती है।

यह जवाब तर्कसंगत नहीं है क्योंकि इससे व्ययों के साथ राजस्वों के मिलान की अवधारणा पूरी नहीं होती तथा इस कारण लेखों में सही तथा निष्पक्ष स्थिति प्रतिबिंबित नहीं होती। इसके अतिरिक्त, कई वर्ष बाद स्वीकृत किए गए बिल भंडारों के मूल्यों में अशुद्धता के जोखिम से परे नहीं है।

4.3.2 खतों में विविध देनदारों का गलत चित्रण

वर्ष 1994-95 से 31 मार्च 2016 तक ₹ 21.77 करोड़ के 15930 डेबिट नोट्स के अन्तर्गत विविध आपूर्तिकर्ताओं से वसूली बाकी थी। भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के वर्ष 2010-11 की प्रतिवेदन संख्या 14 में सिफारिश की गई थी कि, सीएसडी को पाँच वर्षों से अधिक की बकाया राशि को वसूल करने या प्रक्रिया के अनुसार उस राशि को खारिज करने के लिए शीघ्र कार्रवाई करने की आवश्यकता है और इसे पीएसडी द्वारा भी सही ठहराया गया था। हमने देखा कि खरीद खाता

बट्टे के निपटान हेतु बुलाई गए बोर्ड ने अगस्त 2012 में अस्तित्व में न होने वाले आपूर्तिकर्ताओं से देय ₹ 6.36 करोड़ की राशि को खारिज करने की सिफारिश की थी। तथापि, अभी भी (मार्च 2016) इस संस्वीकृति को प्रदान किया जाना शेष था। मामले की वर्तमान स्थिति पर लेखापरीक्षा द्वारा किए गए सवाल की प्रतिक्रिया में, सीएसडी ने बताया कि वर्ष 2013-14 से लेखों में खारिज करने संबंधी प्रावधान किए गए थे तथा इस प्रस्ताव पर सीजीडीए से अंतिम स्वीकृति अभी प्रतीक्षित है।

चूँकि खारिज की गई राशि उन आपूर्तिकर्ताओं से संबंधित थी, जो अभी सीएसडी के साथ कोई व्यवहार नहीं करते तथा वसूली की जहाँ कोई गुंजाईश नहीं थी, इस संबंध में अनुमोदन के लिए लगभग चार वर्षों का विलंब न्यायोचित नहीं।

निष्कर्ष 9:

पीएसडी के सिफारिशों के बावजूद, सीएसडी अपने लेखों में विविध लेनदारों की सही छवि को दर्शाने में असफल रहा जिससे कि खरीद को कम आँका गया। इसके अतिरिक्त सीएसडी द्वारा बकाया विविध देनदारों को, जो अस्तित्व में नहीं है, खारिज करना अभी भी शेष है।

4.4 आग/प्राकृतिक आपदाओं के कारण हुए हानि को वार्षिक लेखों में लेखांकन न किया जाना

सामान्य तौर पर मान्य लेखांकन प्रक्रियाओं के अनुसार, आग/प्राकृतिक आपदाओं के कारण नष्ट हुए भंडार को भंडारों की असमान्य हानि की संज्ञा दी जाती है अर्थात् यह अप्रत्यक्ष व्यय है और जिसे व्यापारिक संस्था के लाभ तथा हानि लेखों में प्रतिबिंबित होना चाहिए।

हमने पाया कि सीएसडी द्वारा आग/प्राकृतिक आपदाओं के कारण नष्ट हुए भंडारों के हानि का लेखांकन सही नहीं था क्योंकि क्षतिग्रस्त भंडारण को क्लॉजिंग स्टॉक में से सीधे घटाया जाता है, जिसके कारण व्यापारिक लेखा प्रभावित होता है। इस तरह की हानि वित्तीय विवरणी में पृथक मद के रूप में प्रदर्शित नहीं होती है। परिणामस्वरूप, वर्ष 2014-15 के दौरान तीन एरिया डिपो में आग तथा प्राकृतिक आपदाओं के कारण हुए ₹ 23.66 करोड़ की हानि वर्ष के लाभ तथा हानि लेखों में प्रदर्शित नहीं हुई।

उत्तर में, सीएसडी निदेशालय ने बताया (जुलाई 2016) कि वित्तीय वर्ष 2014-15 से इस संदर्भ में व्याख्यात्मक टिप्पणी/अध्यक्षीय विवरणी में इसका पृथक प्रकटीकरण प्रतिबिंबित हुआ है। यद्यपि, हमने वर्ष 2014-15 के लेखों में इस तरह के किसी भी प्रकार के प्रकटीकरण को नहीं देखा। इसके

अतिरिक्त, टिप्पणी/अध्यक्षीय विवरणी में नाममात्र उल्लेख से, उनका सही एवं निष्पक्ष प्रतिबिंब लेखों में नहीं दिखाई देगा।

4.5 मात्रात्मक छूट (क्यूडी)

मात्रात्मक छूट (क्यूडी) एक प्रोत्साहन है जो यूआरसी को मुफ्त भंडारों के रूप में सीएसडी द्वारा उपलब्ध करवाई जाती है एवं पिछले वर्ष में यूआरसी द्वारा खरीदी गई कुल भंडारों के प्रतिशत के रूप में इसकी गणना की जाती है। सीएसडी जिन वस्तुओं पर 6 प्रतिशत या उससे ज्यादा के लाभ सीमा को भारित करता है, उसमें से मुनाफे के 4.5 प्रतिशत घटक को क्यू डी के रूप में संवितरित किया जाता है एवं जिन वस्तुओं पर 5 प्रतिशत का मुनाफा प्राप्त होता है, उसमें से मुनाफे के 3.5 प्रतिशत मार्जिन, क्यूडी के रूप में संवितरित कर दिया जाता है।

रक्षा मंत्रालय के अनुमोदित बजटीय अनुदान में से क्यूडी संवितरित की जाती है। इस तरह गणना की गई राशि को आगामी वर्षों के बजट में “ आपूर्तियों एवं सामग्री ” शीर्ष के तहत शामिल किया जाता है। यूआरसी के लिए मंजूरीकृत क्यूडी राशि को कल्याणकारी कार्यों के लिए, यूआरसी की आधारभूत संरचना की जरूरतों को पूरा करने के लिए, कार्यशील पूंजी के लिए, ओवरहेड्स व्ययों के लिए, कर्मचारियों के भुगतान के लिए, लिकेज एवं अन्य व्यापारिक नुकसानों को पूरा करने के लिए प्रयोग में लाया जाता है। संयोगवश, पीएसी ने अपने 75वीं रिपोर्ट में दोहराया था कि स्वयं किए गए योगदानों से सैनिकों के लिए कल्याणकारी कार्यों को किया जाना संविधान में प्रतिष्ठापित कल्याणकारी राज्य के सिद्धांत के अनुरूप नहीं था एवं इसके फलस्वरूप इच्छा ज़ाहिर की गई थी कि अपेक्षित निधि के लिए संसद के सामने सैनिकों की आवश्यकताओं को लाया जाएगा। इस प्रकार कल्याणकारी कार्यों के लिए क्यूडी का अनुदान न्यायोचित नहीं है।

4.5.1 उपभोक्ताओं के लिए मात्रात्मक छूट के लाभ को नकारना

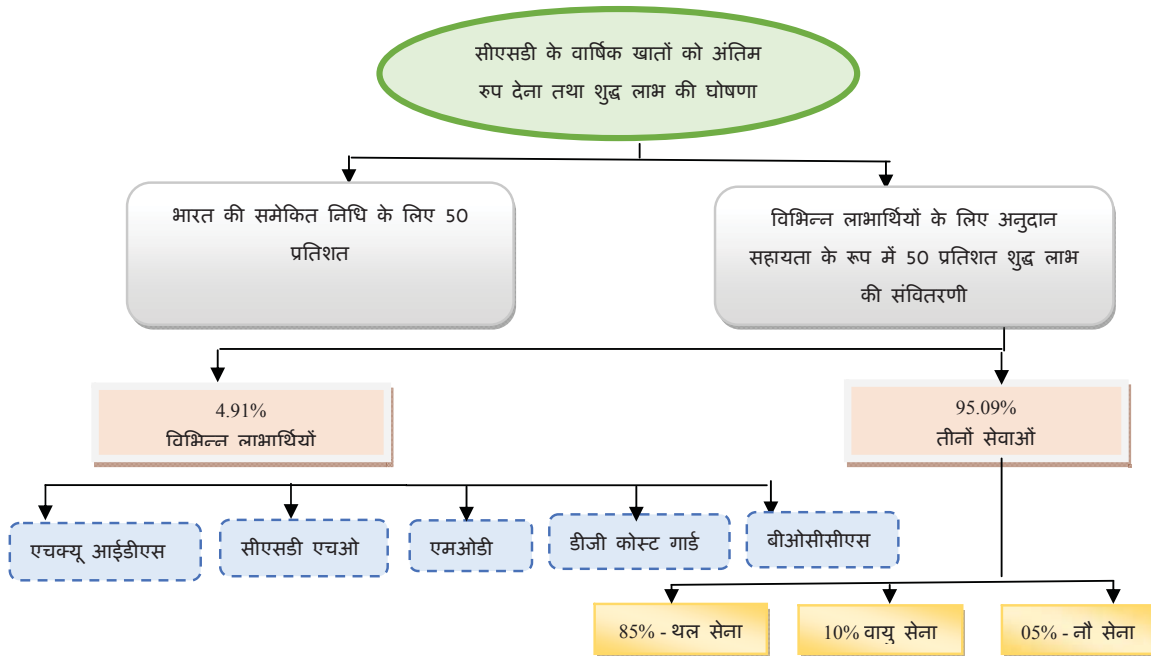
पिछली निष्पादन लेखापरीक्षा में (2010-11 वर्ष की भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की प्रतिवेदन संख्या 14, संघ सरकार, रक्षा सेवाएँ), हमने देखा था कि मात्रात्मक छूट का लाभ उपभोक्ताओं तक नहीं पहुँचाया गया एवं इसे सिर्फ यूआरसी के मुनाफों में मिलाया गया, फलस्वरूप सामान्य वित्तीय नियमों के प्रावधानों की पुष्टि बिना ही निधि को सार्वजनिक कोष से गैर सार्वजनिक कोष में स्थानान्तरित किया गया। उपरोक्त अवलोकन, जिसे पीएसी ने भी स्वीकार किया, के आधार पर मंत्रालय ने मार्च 2012 में क्यूडी की प्रायोगिकता के लिए दिशा-निर्देश जारी किए जिससे क्यूडी खातों को भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की लेखापरीक्षा के तहत लिया गया। लेखापरीक्षा में, हमने पाया कि क्यूडी की प्रायोगिकता पर मंत्रालय द्वारा जारी किए दिशा-निर्देशों का यूआरसी द्वारा पालन नहीं किया जा रहा था। पुनरीक्षण के तहत चयनित यूआरसी में क्यूडी की गलत प्रयोग के संबंध में की गई टिप्पणियों को इस प्रतिवेदन के पैरा 6.3 अध्याय VI में प्रस्तुत किया गया है।

एक्झिट कॉन्फरन्स के दौरान, डीडीजीसीएस ने बताया कि क्यूडी के उन्मूलन के प्रस्ताव को मंत्रालय के समक्ष उठाया गया है जहां यह प्रस्तावित किया गया कि सीएसडी द्वारा भारत मुनाफे की प्रतिशतता को कम किया जाए एवं यूआरसी द्वारा भारत मुनाफे की प्रतिशतता को बढ़ाया जाए। मैनेजमेंट द्वारा दिया गया उत्तर स्वीकार्य नहीं है चूँकि सीएसडी थोक खरीद के कारण प्राप्त मुनाफे को पूरी तरह यूआरसी को प्रदान करता है, अतः अपने मुनाफे को क्यूडी के रूप में यूआरसी से साँझा करना नियमानुसार नहीं है क्योंकि यूआरसी वस्तुओं की बिक्री पर खुद भी मुनाफा कमाता है। मंत्रालय को सीएसडी (मुख्यालय) को निर्देश देना चाहिए कि, लाभ-सीमा की प्रतिशतता को कम किया जाए ताकि उपभोक्ताओं को इसका लाभ मिल सके न कि मुनाफे को क्यूडी के रूप में यूआरसी के साथ बाँटा जाए।

4.6 कैंटीन व्यापार अधिशेष (सीटीएस) से अनुदान सहायता की संवितरणी

सीएसडी का शुद्ध व्यापार अधिशेष अर्थात् विशिष्ट वर्ष के शुद्ध लाभ का 50 प्रतिशत, भारत के समेकित निधि से आगामी वर्ष में अनुदान सहायता के रूप में संवितरित किया जाता है। इस विषय से संबंधित बजटीय आबंटन वार्षिक बजट के दौरान किया जाता है। इस राशि को नियमित एवं तदर्थ अनुदानों के तहत संवितरित किया जाता है। यह नियमित अनुदान निर्धारित प्रतिशतता के आधार पर जो 4.91 प्रतिशत से ज्यादा नहीं होनी चाहिए, मुख्यालय आईडीएस, सीएसडी मुख्यालय, रक्षा मंत्रालय, डीजी कोस्ट गार्ड एवं बीओसीसीएस सचिवालय को प्रदान किया जाता है एवं शेष राशि को सेवाओं के बीच में यथा थल सेना को 0.85, वायु सेना को 0.10 एवं नौसेना को 0.05 के अनुपात में संवितरित किया जाता है जैसा कि नीचे चार्ट 4 में दर्शाया गया है:

चार्ट 4- विभिन्न लाभार्थियों को मुनाफे की संवितरणी



कैप्टन भंडार विभाग के कार्यचालन की निष्पादन लेखापरीक्षा

वर्ष 2012 से 2016 के दौरान, भारत की समेकित निधि से ₹ 61630.58 लाख विनियोजित किए गए जो कि सीएसडी के व्यापार अधिशेष का 50 प्रतिशत था तथा इसे अनुदान सहायता के रूप में विभिन्न लाभार्थियों के बीच संवितरित किया गया जैसा कि नीचे तालिका 16 में ब्योरेवार दर्शाया गया है:

तालिका 16: लाभार्थियों को संवितरित की गई अनुदान सहायता की विवरणी (₹ लाख में)

लाभार्थियों के नाम	संस्वीकृति वर्ष#					कुल
	2011-12	2012-13*	2013-14*	2014-15*	2015-16*	
एचक्यू आईडीएस	395.07	398.23	504.45	304.35	216.00	1818.1
सीएसडी (मुख्यालय)	117.85	118.80	150.48	90.79	64.44	542.36
रक्षा मंत्रालय	77.67	78.30	99.18	59.84	42.47	357.46
डीजी सीजी	64.28	64.79	82.08	49.52	35.15	295.82
सचिवालय बीओसीसीएस	2.68	2.70	3.42	2.06	1.46	12.32
थल सेना	10824.37	10911.06	13821.33	8338.77	5901.30	49796.83
वायु सेना	1273.46	1283.65	1626.04	981.03	694.27	5858.45
नौसेना	636.73	641.83	813.02	490.52	347.14	2929.24
एच क्यू एसएफसी (तदर्थ)	0	0	0	0	20.00	20.00
कुल	13392.11	13499.36	17100.00	10316.88	7322.23	61630.58

#आगामी वर्ष में मंजूरीकृत की गई वित्तीय वर्ष से संबंधित संवितरण की राशि

*वर्ष 2009-10 में सीटीएस की समावेश की गई राशि। बजटीय आबंटन के अभाव में 2009-10 की व्यापार अधिशेष को टुकड़ों में संवितरित किया गया।

अनुदान सहायता की स्वीकृति एवं संवितरण में देखी गई अनियमितता की वर्ष 2010-11 के भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के रिपोर्ट संख्या 14 में टिप्पणी की गई थी तथा यह सिफारिश की गई थी कि इस विषय से संबंधित सामान्य वित्तीय नियमों के प्रावधानों की अनुपालना को सुनिश्चित करने के लिए मंत्रालय को उचित अनुदेश जारी करने चाहिए। पीएसी ने अपनी 48वीं रिपोर्ट में यही सिफारिश की थी। भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक तथा पीएसी की सिफारिशों के तहत मंत्रालय ने निर्देश जारी किए जिनका अनुदान सहायता के संवितरण के समय पालन करना चाहिए और अनुदान को सेवा कार्मिकों के कल्याण के लिए प्राथमिक तौर पर उपयोग में लाना चाहिए और जो सामान्य वित्तीय नियमों (जीएफआर) के प्रावधानों के तहत होना चाहिए।

वर्ष 2014-15 के अनुदान सहायता के उपयोग से संबंधित माँगे गए दस्तावेज अभी भी प्रस्तुत किया जाना शेष (सितंबर 2016) था। बीओसीसीएस में अनुदान सहायता (2011-12 से 2013-14) की संस्वीकृति तथा उपयोगिता से संबंधित दस्तावेजों की जाँच के दौरान हमने पाया कि मंत्रालय द्वारा जारी निर्देशों एवं सामान्य वित्तीय नियमों के प्रावधानों का कई मामलों में अनुसरण नहीं किया गया जैसा कि नीचे ब्योरेवार दर्शाया गया है:

- जीएफआर के अनुसार, अनुदान सहायता को कार्मिकों, सार्वजनिक निकाय या वह संस्थान जिसकी अपनी एक अलग कानूनी ईकाई हो, के लिए मंजूरी दी जा सकती है। यद्यपि, हमने देखा कि, रक्षा मंत्रालय, सीएसडी (रक्षा मंत्रालय के तहत एक विभाग), बीओसीसीएस (निश्चित सदस्यता के साथ स्टैंडिंग कमिटी) को भी 2012 से 2016 तक के दौरान ₹ 9.12 करोड़ के अनुदान की संस्वीकृति दी गई यद्यपि, उनकी सभी निधि की आवश्यकताओं को रक्षा मंत्रालय के द्वारा बजटीय आबंटन से पूर्ति की जाती है।
- जीएफआर के अनुसार, अनुदान सहायता की प्राप्ति हेतु किसी भी संस्था या संगठन को एक आवेदन पत्र भरने की आवश्यकता होगी जिसमें साफ तौर पर अनुदान सहायता की आवश्यकताओं का उल्लेख करना पड़ेगा तथा संस्वीकृति प्राधिकारों द्वारा निर्धारित किए गए फार्म में प्रस्तुत करना होगा। यद्यपि अनुदानों के वितरण के लिए मंजूरी से पहले मंत्रालय द्वारा जारी निर्देशों (फरवरी 2014) में निर्धारित फार्म में आवेदन के प्रसंकरण के लिए प्रक्रिया को जारी किया, लेखापरीक्षा में पाया गया कि न तो बीओसीसीएस द्वारा किसी भी आवेदन को निर्धारित किया गया और न ही मंजूरी के लिए निर्धारित की गई प्रक्रिया को अनुसरण किया गया तथा माँग और ज़रूरतों का आकलन किए बिना अनुदानों को लाभार्थियों तक आबंटित किया गया।
- मंत्रालय द्वारा जारी दिशा-निर्देशों के अनुसार, बीओसीसीएस को प्रयुक्ति प्रमाणपत्र के साथ-साथ लेखा के लेखापरीक्षित विवरणी को किसी भी लाभार्थी द्वारा प्रस्तुत नहीं किया गया। विस्तृत लेखों की अनुपस्थिति में सेवा कार्मिकों के कल्याण हेतु वास्तविक उद्देश्यों के लिए अनुदानों की उपयोगिता के बारे में लेखापरीक्षा आश्वस्त नहीं हो पायी।
- दिशा-निर्देशों के अनुसार, बीओसीसीएस द्वारा यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि पिछली वर्षों के अनुदानों को पूरी तरह उपयोग में लाया गया है तथा उसके संबंध में प्रयुक्ति प्रमाणपत्र (यूसी) को प्राप्त किया गया है। तथापि, हमने इससे संबंधित ऐसे दृष्टांत भी देखे जैसे कि काठगोदाम में ट्रान्जिट सुविधा तथा देहरादून में युद्ध स्मारक छात्रावास की निर्मिती के लिए अनुदानों के लिए उपयोगिता प्रमाण-पत्र को आबंटन के 15 से 21 दिनों के भीतर जारी कर दिया गया ताकि अगले वर्ष के अनुदानों के लिए दावा किया जा सके। मार्च के अंत तक सीएसडी (मुख्यालय) तथा मुख्यालय एजी शाखा में अनुदानों का एक हिस्सा अप्रयुक्त रहा, फिर भी आगामी वर्षों के अनुदानों को प्राप्त करने के लिए उपयोगिता प्रमाण-पत्र को प्रस्तुत कर दिया गया।
- पिछले तीन वर्षों के दौरान सहायता अनुदान से अर्जित किए गए ब्याज की राशि ₹ 9.94 करोड़ को थल सेना, नौसेना, तथा सीएसडी (मुख्यालय) द्वारा उसे सरकारी लेखों में प्राप्ति के रूप में लेखांकित किए बिना अपने रेजिमेंटल फंड में हस्तांतरित करवा दिया गया।

- दिशा-निर्देशों के अनुसार, सीएसडी (मुख्यालय) द्वारा सहायता अनुदानों की संवितरण के लिए कोई अलग खाता नहीं रखा गया था तथा अनुदानों की अदायगी सीएसडी अग्रदाय खातों से की जाती थी। इसके फलस्वरूप, वर्ष 2013-14 एवं 2015-16 के लिए मंत्रालय के हिस्से से संबंधित ₹ 138.14 लाख की अप्रयुक्त राशि को वर्ष 2015-16 के लेखों में बकाया दायित्व के रूप में प्रतिबिंबित किया गया था। अतः सहायता अनुदान की अप्रयुक्त राशि को सीएसडी (मुख्यालय) द्वारा सरकार को उसकी वापसी नहीं की गई।
- सीएसडी (मुख्यालय) द्वारा प्राप्त अनुदान को चिकित्सा अग्रिम, विवाह के लिए ऋण, शिक्षा तथा भवन की मरम्मत इत्यादि के रूप में सीएसडी के कर्मचारियों को वितरित किया गया जिसे बाद में 5 प्रतिशत की ब्याजदर सहित वसूल किया गया। वर्ष 2014-15 के दौरान वितरित किए गए ऋण की कुल राशि ₹ 40.84 लाख थी। इस प्रकार, अनुदान को जिस उद्देश्य से संस्वीकृति मिली उस रूप में उपयोग में नहीं लाया गया तथा वह अप्रयुक्त रही क्योंकि यह संवितरित राशि नियमित वेतन बिल के जरिए वसूली गई तथा ब्याज अर्जित किया गया। सीएसडी मुख्यालय में प्राप्त अनुदानों को विभिन्न विविध मदों जैसे कि सम्मेलन तथा यात्रा व्ययों, अनुरक्षण व्ययों इत्यादि के खर्चों के लिए प्रयुक्त किया गया जो कि, मंत्रालय द्वारा जारी दिशा-निर्देश के अनुसार अप्राधिकृत थे।

प्रतिक्रिया में, सेना (मुख्यालय) क्यूएमजी शाखा ने बताया (जुलाई 2016) कि, दिशा-निर्देशों के अनुपालन को सुनिश्चित करने के लिए सभी लाभार्थियों को आवश्यक अनुदेश जारी किए गए हैं। इसके अतिरिक्त, सीएसडी निदेशालय ने बताया (जुलाई 2016) कि आगे से विभिन्न लाभार्थियों को सीटीएस के संवितरण के लिए पृथक लोक निधि खाते को बनाए रखने के लिए सीएसडी (मुख्यालय) को आवश्यक अनुदेश जारी कर दिए हैं।

निष्कर्ष 10:

हालाँकि, जीएफआर प्रावधानों के अनुसार, प्राथमिक तौर पर सेवा कर्मिकों के कल्याण के लिए सहायता अनुदान के संवितरण को उपयोग में लाने के लिए मंत्रालय द्वारा दिशा-निर्देश जारी किए गए थे, दिशा-निर्देशों के अपालन के मामलों को लेखापरीक्षा में देखा गया। यहाँ तक कि निधि के प्राप्त करने के लिए लाभार्थियों द्वारा गलत प्रमाणपत्र को भी जारी किया गया था।

4.6.1 लेखापरीक्षा प्रमाणपत्र पर विचार किए बगैर सीटीएस की संवितरणी

बीओसीसीएस द्वारा उसकी 52वीं बैठक में (मार्च 1982) निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार, वार्षिक लेखों को रक्षा लेखा महानियंत्रक (सीजीडीए) से रिपोर्ट की प्राप्ति के पश्चात विचार करने के लिए सचिव, बीओसीसीएस के द्वारा बोर्ड के समक्ष प्रस्तुत करना चाहिए। सीएसडी के लेखों एवं क्यूएमजी शाखा द्वारा रक्षा मंत्रालय (वित्तीय) को प्रस्तुत उसके पुनरीक्षण को उसकी लेखापरीक्षा एवं संवीक्षा के लिए

महानिदेशक लेखापरीक्षा, रक्षा सेवाएँ (डीजीएडीएस)¹³ को प्रकाशन से पहले भेजा जाना चाहिए। तत्पश्चात, सीएसडी की व्यापार अधिशेष के संवितरण को बीओसीसीएस के कार्यकारी समिति की सभा में मंजूरी दी जानी चाहिए।

तथापि, सीटीएस की वितरणी एवं लेखों के प्रकाशन की मंजूरी पर निर्णय लेते समय सांविधिक लेखापरीक्षा अर्थात् डीजीएडीएस द्वारा जारी लेखापरीक्षा प्रमाणपत्र को बोर्ड एवं मंत्रालय द्वारा ध्यान में नहीं लिया गया। सीएसडी द्वारा अनुसरण की इस गलत प्रथा के परिणामस्वरूप 2012-13, 2013-14, एवं 2014-15 वर्षों के खातों में मुनाफे की अतिरंजिता की गई क्योंकि डीजीएडीएस द्वारा प्रदान किए गए लेखापरीक्षा प्रमाणपत्र को सीएसडी द्वारा ध्यान में नहीं लिया गया और अतिरंजित मुनाफों को संबंधित वर्षों में संवितरित किया गया जैसा कि तालिका 17 में ब्योरेवार दिया जा रहा है:

तालिका 17: लेखों में परिसम्पत्तियों की अतिरंजिता तथा दायित्वों को कम दिखाया जाना (₹ करोड़ में)

वर्ष	शुद्ध लाभ प्रतिबिंबित	लाभ की अतिरंजिता के कारण	राशि	वास्तविक शुद्ध लाभ
1	2	3	4	5 (2-4)
2012-13	219.35	दायित्वों को कम दिखाया जाना	178.94	(-) 57.87
		परिसम्पत्तियों को बढ़ा-चढ़ा कर दिखाना	98.28	
2013-14	177.94	दायित्वों को कम दिखाया जाना	216.14	(-) 38.20
2014-15	235.69	परिसम्पत्तियों को बढ़ा-चढ़ा कर दिखाना	165.47	70.22

दायित्वों को कम दिखाया जाना तथा परिसम्पत्तियों की अतिरंजिता के ब्योरों को संलग्नित **अनुलग्नक 'बी'** में दर्शाया गया है। वर्ष 2010-11 तथा 2011-12 के वार्षिक लेखों में लेखापरीक्षा में की गई टिप्पणियों पर आधारित होकर सीएसडी द्वारा सुधार किए गए जिसने ₹ 163.09 करोड़ से शुद्ध अधिशेष में गिरावट लायी तथा सरकार¹⁴ को ₹ 81.55 करोड़ की परिणामस्वरूप बचत हुई। निर्धारित प्रक्रियाओं के अपालन पर किए गए प्रश्न (अगस्त 2015) पर अपनी प्रतिक्रिया देते हुए डीडीजीसीएस (सितंबर 2015) ने उत्तर दिया कि पिछले 10 वर्षों में सचिव, बीओसीसीएस को वार्षिक लेखों की प्रस्तुति की कोई मिसाल नहीं थी तथा इस मामले में सीएसडी (मुख्यालय) से पूछा जाए। सीएसडी द्वारा यह भी बताया (फरवरी 2016) गया कि लेखापरीक्षा के दृष्टिकोणों की स्वीकृति सशस्त्र सेना संगठनों द्वारा आयोजित की जाने वाली कल्याणकारी प्रक्रियाओं को प्रभावित करेगी, क्योंकि सशस्त्र सेना के मुनाफे के हिस्से में गिरावट आ जाएगी। आगे डीडीजीसीएस ने बताया

¹³ भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की ओर से डीजीएडीएस सीएसडी के वार्षिक लेखों को प्रमाणित करते हैं।

¹⁴ कुल मुनाफे की 50 प्रतिशत राशि को सेवाओं में सहायता अनुदान के रूप में संवितरित किया जाता है तथा शेष राशि सरकार के पास रखी जाती है।

(जुलाई 2016) कि लेखापरीक्षा प्रमाणपत्र सदैव भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक से नहीं बल्कि रक्षा लेखा नियंत्रक (सीएसडी) से ही प्राप्त किया जा रहा था।

निर्धारित प्रक्रियाओं जैसे कि बीओसीसीएस द्वारा लेखों को अपनाया जाना तथा डीजीएडीएस द्वारा प्रमाणन के मद्देनजर सेना मुख्यालय क्यूएमजी शाखा द्वारा दिया गया उत्तर स्वीकार्य नहीं है। इसके अतिरिक्त निर्धारित प्रक्रियाओं का अपालन करके सैनिकों के कल्याण के लिए मुनाफे का अर्जन करना अनैतिक ही नहीं बल्कि लेखा प्रक्रियाओं के साथ सुसंगत भी नहीं है।

निष्कर्ष 11

मंत्रालय द्वारा संस्वीकृत एवं सीएसडी (मुख्यालय) द्वारा संवितरीत सीटीएस, डीजीएडीएस द्वारा प्रमाणित किए गए लेखों के आधार पर नहीं था। हालाँकि, प्रमाणित किए गए लेखों ने नुकसान को सूचित किया परंतु सीएसडी के आकड़े लेखों में मुनाफे को निर्दिष्ट करते हैं जिसकी वजह से सेवाओं में अतिरंजित सीटीएस का वितरण हुआ।

4.7 सीएसडी द्वारा पेंशन तथा सेवा निवृत्ति के लाभों का अप्राधिकृत भुगतान

1989 के संशोधित लेखांकन प्रक्रिया के प्रावधानों के अनुसार, सीएसडी के सेवा निवृत्त कार्मिकों की पेंशन तथा मृत्यु सह सेवानिवृत्ति उपदान (डीसीआरजी) को सीडीए (पेंशन), इलाहाबाद द्वारा संस्वीकृति दी जानी थी तथा अन्य रक्षा कार्मिकों/सिविलियन्स की तरह रक्षा पेंशन संवितरण अधिकारियों (डीपीडीओ)/कोषागारों या बैंकों द्वारा उसका भुगतान किया जाना था। यह व्यय सीएसडी के वार्षिक लेखों (प्रोफार्मा लेखों) में लगातार प्रतिबिंबित होता रहेगा। इसके अलावा, सामान्य भविष्य निधि लेखों को जीएम (सीएसडी) में बनाए रखे जाना था।

हमने देखा कि संशोधित लेखा प्रक्रिया का उल्लंघन करते हुए, सीएसडी स्वयं अपने सेवानिवृत्त कार्मिकों को प्रत्येक वर्ष अपने जनन स्रोतों से पेंशन एवं उपदान का भुगतान कर रहा था एवं अब तक भुगतान की गई कुल राशि ₹ 387.31 करोड़ को विविध देनदारों (अन्य सरकारी विभागों) के अन्तर्गत दर्शाया गया था। यह प्रथा अप्राधिकृत होने के साथ ही सरकार पर दायित्व की निर्मिती करती है जो कि सही नहीं है। इसके अतिरिक्त, सीडीए (सीएसडी) अपनी ओर से इस व्यय को प्राप्त एवं भुगतान लेखा (सरकारी लेखा) के अंतर्गत एमएच 2071, लघुशीर्ष 101 (098/38), 102 (098/39), 104 (098/41) तथा 105 (098/42) में बुकिंग करता है, जो कि यह दर्शाता है कि उस वर्ष तक सरकार ने अपने पेंशन के दायित्वों का निर्वहन पहले ही कर लिया था।

हमने यह भी देखा कि पेंशन योगदान, जीपीएफ अंशदान, केंद्रीय सरकार कर्मचारियों समूह बीमा योजना (सीजीईजीआईएस) जिसे यद्यपि प्राप्त के रूप में लेखांकित किया गया तथा प्राप्त एवं भुगतान लेखा में क्रमशः एमएच 0071 लघु शीर्ष 101 (098/11), एमएच 8009 लघु शीर्ष 101 (098/97) एवं एमएच 8011 लघु शीर्ष 103 (099/41) के अन्तर्गत बुक किया था, सरकार के खाते

में जमा करने के बजाय सीएसडी में बरकरार रखा। इसे 'सरकार के लिए देय' के लेखों में प्रतिबिंबित किया गया है। जीपीएफ निकासी, अग्रिम व अंतिम भुगतान को भी सीएसडी ने अपने स्रोतों से ही पूरा किया। जीपीएफ राशि पर देय ब्याज को 'सरकार से देय' के रूप में लेखांकित किया गया है जैसा कि तालिका 18 में दर्शाया गया है:

तालिका 18: 31 मार्च 2016 तक सरकार के प्रति देय की स्थिति (₹ करोड़ में)

सरकार के प्रति देय		सरकार से देय	
ब्योरे	राशि	ब्योरे	राशि
सामान्य भविष्य निधि (ब्याज समाविष्ट)	145.46	सामान्य भविष्य निधि ऋण	1.73
सी.जी.ई.जी.आई.एस (कर्मचारी का योगदान)	3.09	सामान्य भविष्य निधि पर ब्याज	105.89
पेंशन/उपदान योगदान	121.64	साधारण पेंशन	182.88
नई पेंशन योजना	0.28	पारिवारिक पेंशन	107.10
		नई पेंशन तथा आवश्यक जमा योजना पर ब्याज	0.08
		उपदान	55.41
		सी.जी.ई.जी.आई.एस बीमा	2.59
		सी.जी.ई.जी.आई.एस बचत निधि	2.69
		पेंशन का रूपान्तरित मूल्य	36.56
कुल	270.47		494.93

प्रतिधारित जीपीएफ अंशदान, पेंशन अनुदान एवं सीजीईजीआईएस योगदान को जीपीएफ ऋण, पेंशन एवं उपदान इत्यादि के भुगतान के लिए प्रयोग में लाया जाता है। इस प्रकार, सीएसडी द्वारा अधिकारियों/कर्मचारियों को पेंशन लाभों के भुगतान के लिए, मिलने वाली सभी वसूलियों का उपयोग प्राधिकृत नहीं था एवं उसका 'सरकार से देय' के रूप में दावा क्रमानुसार नहीं था तथा सरकारी लेखांकन नियमों के अनुरूप नहीं था। इसके अवाला, चूँकि सीएसडी कर्मचारियों से वसूल की गई जीपीएफ अंशदान को सीएसडी द्वारा प्रयुक्त किया जाता है, 'सरकार से देय के रूप' में जीपी फंड पर ब्याज का दावा क्रमानुसार नहीं है।

उपरोक्त पेंशन भुगतानों की निधि के स्रोत पर की जाने वाली पूछताछ पर सीएसडी ने पुष्टिकरण करते हुए कहा कि, अग्रदाय में शेष अप्रयुक्त निधि से इसका भुगतान किया गया तथा यह मामला 2012 में ही सामने आया जब 1 अप्रैल 2012 से बजटीय आबंटन तथा नियंत्रक प्रणाली को परिचलित किया गया था। यह प्रस्तुत किया गया उत्तर सही नहीं हैं क्योंकि यह मामला 2009-10 के वार्षिक लेखों की लेखापरीक्षा के दौरान रेखांकित किया गया था। हालाँकि उत्तर में सीएसडी ने बताया (फरवरी 2011) था कि भविष्य में इन प्रक्रियाओं को संशोधित किया जाएगा, पाँच वर्षों के अंतराल के बावजूद इस मामले को सुलझाया जाना अभी बाकी है। प्राप्ति तथा भुगतान में बूकिंग तथा सीएसडी के वार्षिक लेखों में सरकारी ऋण के प्रतिबिंबन पर टिप्पणी माँगे जाने पर, सीडीए (सीएसडी) ने उत्तर दिया (मार्च 2016) कि जनवरी 2016 में सीएसडी (मुख्यालय) को यह मामला भेजा गया है जो कि प्रतीक्षित था।

अपनी प्रतिक्रिया में सीएसडी निदेशालय ने बताया कि एक वाणिज्यिक संगठन होने के कारण सीएसडी द्वारा संवितरित पेंशन को प्रत्येक वर्ष के वित्तीय निष्पादन का आकलन करने के लिए

इसका भुगतान तथा लेखाकरण करना आवश्यक है। आगे यह बताया गया कि पेंशन, भविष्य निधि तथा बीमा इत्यादि के संदर्भ में विद्यमान प्रणाली में देखी गई कमियों का अध्ययन किया जाएगा तथा वर्ष 2017-18 से बजटीय आबंटनों को लेते हुए क्रियान्वित किया जाएगा।

स्पष्ट है कि, सीएसडी का यह उत्तर लेखांकन पहलुओं पर ही केंद्रित है और न कि उनकी निधि से किए गए पेंशन/डीसीआरजी के भुगतानों को करने पर, जो लेखापरीक्षा का मुख्य विवाद है। चूंकि संशोधित लेखांकन प्रक्रिया 1989 के अनुसार सभी पेंशन भुगतानों को डीपीडीओं/बैंकों के द्वारा किया जाना होता है; सीएसडी द्वारा किए गए पेंशन के भुगतान को वित्त मंत्रालय के अनुमोदन की आवश्यकता है।

निष्कर्ष 12

आपूर्तिकर्ताओं एवं कर्मचारियों से की गई सभी वसूलियों को कोषागार में जमा करने के बजाय सीएसडी ने उसे पेंशन एवं उपदान के भुगतान हेतु उपयोग में लाया जो कि सीएसडी के आदेशपत्र में नहीं था तथा वर्ष 1989 की विद्यमान लेखांकन पद्धति से यह पूर्णतया विरुद्ध था। सीएसडी ने, कर्मचारियों से वसूले गए जीपीएफ अंशदान पर ब्याज को 'सरकार से देय' दिखाया जो कि सीएसडी का दायित्व था क्योंकि अंशदान को सरकारी कोष में जमा नहीं किया गया था।

4.8 वॉट का प्रबंधन

सीएसडी को तमिलनाडु, झारखंड राज्यों में और अण्डमान एवं निकोबार द्वीपों में वॉट का भुगतान करने से छूट मिली है। गुजरात, महाराष्ट्र, दिल्ली, आंध्रप्रदेश, तेलंगाना एवं कर्नाटक जैसे राज्यों में हालांकि खरीदारी पर वॉट का भुगतान करना पड़ता है उसकी वापसी के लिए सीएसडी को संबंधित राज्य सरकारों पर दावा करने की आवश्यकता है क्योंकि इन राज्य सरकारों ने सीएसडी द्वारा किए गए विक्रय पर वॉट की छूट दी है। इसके अलावा, जम्मू एवं कश्मीर तथा पश्चिम बंगाल को छोड़कर अन्य सभी राज्यों में रियायती दर पर वॉट लगाया है। 2014-15 के दौरान विभिन्न राज्यों में स्थानीय बाजार की तुलना में सीएसडी पर लागू किए गए वॉट को अनुलग्नक 'सी' में ब्योरेवार दिया गया है।

वर्ष 2012-13 से 2015-16 की अवधि के दौरान राज्य सरकारों द्वारा वॉट में दी गई रियायतों की वजह से सीएसडी को ₹ 51938.39 करोड़ के कुल विक्रय के सम्मुख प्राप्त हुआ कुल लाभ ₹4856.44 करोड़ था।

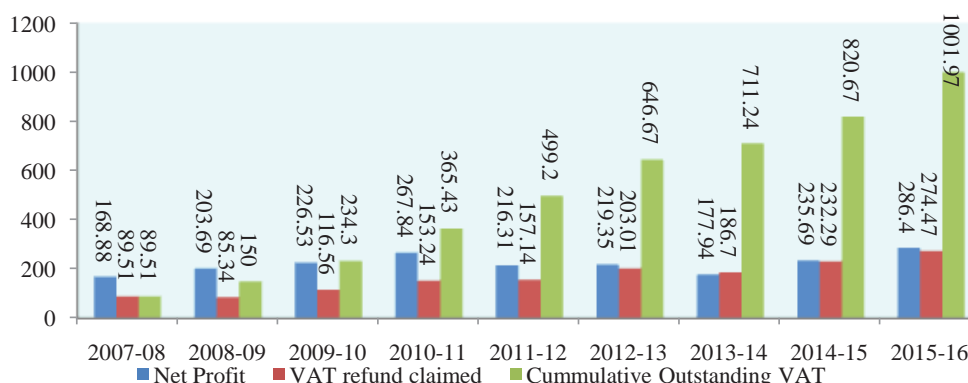
एरिया डिपो के स्तर पर विभिन्न राज्य सरकारों की वॉट अधिसूचनाओं के क्रियान्वयन में आई विसंगतियों के अनेक मामलों को देखा गया जिसकी चर्चा निम्नलिखित पैराग्राफों में की गई है।

4.8.1 लंबे समय से बकाया वॉट वापसी दावे

दिल्ली, महाराष्ट्र, गुजरात, कर्नाटक, आंध्रप्रदेश एवं तेलंगाना जैसे राज्यों में सीएसडी द्वारा खरीदी गई वस्तुओं पर वॉट लागू होता है तथा इलेक्ट्रॉनिक वस्तुओं एवं शराब के विक्रय को छोड़कर, सीएसडी को सेवारत कार्मिकों के लिए विक्रय (कुछ वस्तुओं पर) पर वॉट में छूट दी जाती है। इस प्रकार, सीएसडी डिपो जो कि इन राज्यों में स्थित है, को खरीदी दौरान भुगतान किए गए वॉट तथा विक्रय के दौरान बिना छूट की वस्तुओं पर ग्रहित वॉट के बीच अंतर को देखते हुए वॉट वापसी दावों को प्रस्तुत किया जाना होता है।

तथापि, हमने देखा कि 31 मार्च 2016 को 8 डिपो के संबंध में ₹ 1001.97 करोड़ की राशि के वॉटवापसी दावे बकाया थे जो कि अनुलग्नक 'डी' में ब्योरेवार दिया गया है। इन बकाया दावों में से अकेले सीएसडी डिपो मुंबई से संबंधित 48.45 प्रतिशत (₹ 485.47 करोड़) तथा सीएसडी डिपो दिल्ली से संबंधित 16.59 प्रतिशत (₹ 166.23 करोड़) बकाया दावे थे। इसके अलावा हमारा परीक्षण यह उद्घाटित करता है कि कुल बकाया वापसी दावों में से 23.41 प्रतिशत (₹ 234.56 करोड़) दावे पांच वर्षों से अधिक अर्थात् वर्ष 2010-11 तक के लिए बकाया थे। सीएसडी द्वारा आवश्यक दस्तावेज़ जैसे कि फॉर्म एफ¹⁵, फॉर्म सी¹⁶ एवं आपूर्तिकर्ताओं द्वारा खरीद का पुष्टिकरण न मिलने के कारण संबंधित राज्य सरकारों द्वारा इन वर्षों के वॉट आकलन को अंतिम रूप नहीं दिया गया। इस संबंध में किया गया विश्लेषण यह उद्घाटित करता है कि 2009-10 के बाद, बकाया वापसी, मुनाफे की राशि से काफी अधिक था। 2007-08 से बकाया वॉट वापसी दावें, शुद्ध मुनाफे एवं वॉटवापसी के दावों को चार्ट 5 में चित्रित किया गया है:

चार्ट 5: लेखों में दर्शाए गए वॉट वापसी दावे तथा प्रतिबिंबित मुनाफों के ब्योरे



नोट: 2007-08 के दौरान 2005-06 एवं 2006-07 के दावों को जमा किया गया

¹⁵ फॉर्म एफ दो राज्यों के बीच वस्तुओं के ट्रान्सफरी द्वारा वस्तुओं के ट्रान्सफर को जारी किया जाता है।

¹⁶ फॉर्म सी एक फार्म है जिसे विक्री कर विभाग द्वारा आंतरराज्य खरीद करने वाले पंजीकृत व्यापारी को जारी किया जाता है।

सीएसडी ने बताया (जुलाई 2016) कि नियमित मॉनिटरिंग एवं भारी प्रयासों के कारण विक्री कर प्राधिकारियों से ₹ 342.33 करोड़ की राशि को वापसी के रूप में प्राप्त किया गया। इसके अतिरिक्त यह कहा गया कि, जहाँ किसी कंपनी के आकड़ों में विसंगतियाँ होती हैं, वॉट वापसी की प्रक्रिया विलंबित हो जाती है जैसा कि कई पुराने मामलों में हो रहा था जहाँ मैनुअली आकड़ों को रखा जाता था।

बकाया राशि के परिसमापन से संबंधित उत्तर वास्तविक नहीं है चूँकि वापसी के दावे कई वर्षों में जमा होते रहे हैं। यहाँ तक कि, 2007-08 से अर्थात् पिछले आठ वर्षों में यह लगभग 12 गुना तक बढ़ा है।

4.8.2 राज्य सरकारों द्वारा ₹ 43.47 करोड़ के वॉट वापसी दावों को अस्वीकृत किया जाना

हमने देखा कि मुंबई, खड़की, एवं अहमदाबाद डिपो द्वारा प्रस्तुत की गई क्रमशः ₹ 27.77 करोड़ (2007-08 एवं 2008-09), ₹ 2.66 करोड़ (2006-07 से 2008-09) एवं ₹ 13.04 करोड़ (2006-07 से 2009-10) राशियों के वॉट वापसी के दावों को संबंधित राज्य सरकारों ने अस्वीकृत कर दिया। इन अस्वीकृतियों के मुख्य कारण सीएसडी द्वारा फार्म 'एफ', फार्म 'सी' का जमा न किया जाना तथा आपूर्तिकर्ताओं से खरीद पुष्टिकरण का मेल न होना था। इन अस्वीकृतियों के खिलाफ इन डिपो द्वारा दायर की गई याचिकाओं का निपटान होना अभी बाकी था (नवंबर 2016)।

सीएसडी ने बताया (जुलाई 2016) कि राज्य विक्री कर प्राधिकारियों ने वॉट वापसी दावों की नकारात्मक रूप से व्याख्या की है, जो सीएसडी द्वारा विवादित है। यह भी कहा गया कि अस्वीकृत किए गए दावों को पी एण्ड एल खाते में डेबिट किया गया था एवं इस कारण मुनाफ़ों के वितरण में किसी भी तरह की बढ़ोतरी नहीं हुई है। यह उत्तर तर्कसंगत नहीं है चूँकि यह अस्वीकृत दावे नकारात्मक व्याख्या की वजह से नहीं बल्कि योग्य दस्तावेज़ एवं खरीद की पुष्टि न होने की वजह से हैं।

4.8.3 वॉट रिटर्नस के गलत प्रस्तुतीकरण के कारण दंड की उगाही

वॉट वापसी के दावों के लिए सीएसडी को संबंधित राज्य सरकारों के वॉट नियम के तहत निर्धारित प्रक्रियाओं का अनुपालन करना पड़ता है। वॉट वापसी दावों (2012-13 तथा 2013-14) के साथ-साथ दिल्ली डिपो द्वारा गलत आकड़ों को प्रस्तुत किए जाने के कारण, राज्य सरकार ने ₹ 21.72 लाख राशि का दंड तथा ब्याज लगाया जिसे 2009-10 के बकाया वापसी दावों के निवारण करते समय समायोजित किया गया था (मार्च 2016)।

उसी प्रकार, वॉट रिटर्नस को दायर करते समय विक्री के आकड़ों को छुपाने के कारण जम्मू एवं कश्मीर राज्य सरकार ने वर्ष 2006-07 के लिए दायर किए वॉट रिटर्न के समक्ष मार्च 2013 में

₹ 3.53 करोड़ राशि का दंड लगाया। एरिया डिपो, श्रीनगर ने मई 2013 में 5 प्रतिशत फीस के रूप में ₹ 17.64 लाख की राशि को जमा करने के पश्चात याचिका दायर की जिस पर फैसला होना बाकी था (मार्च 2016)।

सिकंदराबाद डिपो द्वारा अप्रैल 2010 से नवंबर 2010 तथा अप्रैल 2011 से सितंबर 2012 तक की वॉट रिटर्न में एएफडी विक्री तथा आउटपुट टैक्स का उल्लेख न करने के कारण राज्य सरकार ने मार्च 2016 में ₹ 12.59 लाख का दंड लगाया। सीएसडी ने जून 2016 में ₹ 12.59 लाख की दंडीय राशि के भुगतान के हेतु मंजूरी प्रदान की। इस प्रकार, डिपो द्वारा गलत रिटर्न दायर करने के कारण सीएसडी को ₹ 3.88 करोड़ का दंड वहन करना पड़ा।

सीएसडी ने बताया (जुलाई 2016) कि विक्रय कर प्राधिकारों द्वारा लगाया गए दंड विवादित हैं। यह भी बताया गया कि डिपो प्रबंधकों को पुनः किसी भी तरह के दंडों से बचने हेतु वॉट रिटर्न को दायर करते समय अधिक सावधानी बरतने के अनुदेश दिए गए हैं।

यद्यपि विक्रय कर प्राधिकारों के द्वारा लगाए गए दंड विवादास्पद हैं, परन्तु दिल्ली सरकार के वाणिज्यिक कर विभाग ने इसे वॉट वापसी दावों के बकाया राशि में से पहले ही समायोजित कर लिया है।

4.8.4 वॉट अधिसूचना के अकार्यान्वयन के कारण ₹ 36.05 करोड़ का नुकसान

आंध्रप्रदेश की सरकार ने 31 जनवरी 2005 से वॉट को क्रियान्वित किया, जिससे सिकंदराबाद एवं विशाखापटनम के एरिया डिपो के माध्यम से सीएसडी द्वारा बेची गई वस्तुओं को वॉट के अधीन लाया गया जिसे अभी तक विक्रय कर से छूट थी। सीएसडी के निवेदन पर, राज्य सरकार ने सितम्बर 2006 में इन्पुट टैक्स¹⁷ क्रेडिट के लाभ को देते हुए 20 प्रकार की वस्तुओं पर छूट दी थी। इस छूट को नवंबर 2007 में 52 प्रकारों पर लागू किया गया, परंतु इन्पुट कर के क्रेडिट के बगैर था। इन वस्तुओं पर इन्पुट टैक्स क्रेडिट को फरवरी 2010 से पुनः स्वीकृति दी गई।

तथापि, हमने देखा कि, नवंबर 2007 की संशोधित अधिसूचना के बावजूद, 52 सूचितप्रकारों पर 2 एरिया डिपो ने यूआरसी से वॉट को इकट्ठा नहीं किया। बल्कि, इन डिपो ने गलत तरीके से राज्य सरकार पर इन्पुट टैक्स क्रेडिट का दावा रखा। गलत तरीके से इन्पुट टैक्स क्रेडिट का दावा करने पर वाणिज्यिक कर विभाग (सीटीडी) ने दो डिपो के विरुद्ध माँग नोटिस जारी किया जिसे तालिका 19 में ब्योरेवार दिया गया है

¹⁷ इन्पुट कर व्यापार के दौरान वस्तुओं की खरीद पर वॉट व्यापारी द्वारा अन्य वॉट व्यापारी को अधिनियम के तहत भुगतान किया गया या देय कर है।

तालिका 19: डिपो पर दायर माँग नोटिस/भुगतानों के ब्योरे

माँग सूचना की प्राप्ति का माह	संबंधित डिपो	माँग सूचना की राशि (₹ करोड़ में आकड़े)	माँग के कारण	वापसी दावों के सम्मुख, भुगतान/समायोजित की गई राशि (₹ करोड़ में आकड़े)
दिसंबर 2009	सिकंदराबाद	4.47	इन्पुट टैक्स क्रेडिटका गलत	4.47
नवंबर 2010	विशाखापटनम	14.18	दावा	14.18
जनवरी 2011	सिकंदराबाद	9.44		9.44
जुलाई 2012	विशाखापटनम	3.54	इन्पुट टैक्स क्रेडिट के गलत दावों पर दंड	3.54
जनवरी 2011/ मई 2015	सिकंदराबाद	4.42	माँग का भुगतान पर की गई विलंबता पर ब्याज	4.42
सीएसडी को कुल नुकसान				36.05
जनवरी/ फरवरी 2011	सिकंदराबाद	19.89	इन्पुट टैक्स क्रेडिट के गलत दावों पर दंड	दायित्वों का निष्पादन अभी भी बाकी है।

इस प्रकार, ₹ 19.89 करोड़ के दायित्व के अलावा दो एरिया डिपो द्वारा वॉट के किए गए गलत क्रियान्वयन ने सीएसडी के लिए ₹ 36.05 करोड़ का कुल नुकसान करवाया।

सीएसडी ने बताया (जुलाई 2016) कि अधिसूचनाओं की गलत व्याख्या करने की वजह से वॉट प्रभार नहीं लगाया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 36.05 करोड़ का नुकसान हुआ जिसे सीएसडी के मुनाफे से पूरा किया गया था और इसे प्रचालन व्यय के रूप में समझा जाएगा। वास्तव में, अंततः उपभोक्ताओं को वॉट अक्रियान्वयन से मुनाफ़ा हुआ क्योंकि कम दर में उन्हें वस्तुएँ प्राप्त हुईं। इसके अलावा बताया यह भी गया कि, नुकसान को नियमित करने के लिए इस मामले को उच्चतर प्राधिकारियों के पास भेजा गया है।

यह उत्तर तर्कसंगत नहीं है चूँकि सीएसडी की असफलता के परिणाम स्वरूप ₹ 36.05 करोड़ का नुकसान हुआ जिसे हानि के रूप में समझना तथा नियमित करना होगा। छूट दी गई वस्तुओं पर वॉट को लगाना या योग्य वॉट को न लगाना, उपभोक्ताओं को लाभ या हानि के संदर्भ में नहीं देखा जा सकता। सीएसडी ने ₹ 3.54 करोड़ का दंड के रूप में भी भुगतान किया तथा ₹ 19.89 करोड़ का आकस्मिक दायित्व है जो किसी के लिए भी फायदेमंद नहीं है। वॉट नियमों का अनुपालन एक संविधिक दायित्व है जिसको पालन करने में सीएसडी असफल रहा।

4.8.5 वॉट की गैर वसूली के कारण हानि

अप्रैल 2006 में राजस्थान सरकार द्वारा जारी की गई अधिसूचना के अनुसार, सीएसडी द्वारा खरीदे गए वस्तुओं पर 3 प्रतिशत वॉट लागू होगा लेकिन क्यूएमजी द्वारा निर्धारित किए गए मूल्यों पर वस्तुओं को विक्री करने पर कर से राहत दी जाएगी। इस प्रकार सीएसडी को कीमत सूची में विक्री मूल्य को निर्धारित करते समय खरीद के दौरान भुगतान किए गए 3 प्रतिशत वॉट को भारित

करना था। हमने देखा कि राज्य सरकार द्वारा प्रकाशित अधिसूचनाओं को सीएसडी ने क्रियान्वित नहीं किया एवं थोक विक्री मूल्यों में खरीदी के समय भुगतान की गई वॉट की राशि को शामिल करने में असफल रहा। इसके परिणामस्वरूप, अगस्त 2006 से फरवरी 2012 के बीच (अप्रैल से जुलाई 2006 के बीच के आकड़ों को उपलब्ध नहीं करवाया गया) एरिया डिपो बिकानेर द्वारा बिक्री पर ₹ 7.73 करोड़ की हानि हुई। उत्तर में सीएसडी डिपो ने बताया (सितम्बर 2015) कि ₹ 7.73 करोड़ की कम वसूली के कारणों की फरवरी 2013 से जाँच चल रही है।

तत्कालिक मामले में भी, सीएसडी मुख्यालय ने दलील दी कि वॉट की गैर वसूली न करना हानि नहीं है अपितु इसे परिचालन व्यय के रूप में समझा जाना चाहिए चूंकि उसी को सीएसडी के लाभों में से पूरा किया जा रहा है और इसके परिणामस्वरूप अंततः उपभोक्ताओं को भी लाभ पहुँचता है। सीएसडी मुख्यालय द्वारा प्रस्तुत किया गया उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सरकारी अधिसूचनाओं के क्रियान्वयन में असफलता कानूनी दायित्व के उल्लंघन को दर्शाता है और उपभोक्ताओं को लाभ के आधार पर उचित नहीं ठहराया जा सकता।

4.8.6 अतिरिक्त वॉट प्रभार एवं अपने ही निधि में सांविधिक उगाही का समायोजन

मूल्य निर्धारण नीति के अनुसार, सीएसडी (मुख्यालय) द्वारा थोक तथा खुदरा दर तय किया जाता है जिसमें कर शामिल नहीं होते हैं जिसे वस्तुओं को बेचते समय डिपो/यूआरसी द्वारा लगाया जाता है। कुछ राज्यों में, वॉट के क्रियान्वयन के साथ, यूआरसी को सीएसडी द्वारा विक्रय पर वॉट से छूट थी, लेकिन सीएसडी द्वारा खरीदी पर छूट नहीं थी। इसलिए सीएसडी (मुख्यालय) द्वारा थोक/खुदरा कीमत को निर्धारित करते समय, खरीद पर एक बार कर के दायित्व पर विचार किया जाना चाहिए था।

राजस्थान, मध्य प्रदेश, पंजाब, हरियाणा एवं असम की राज्य सरकारों ने अधिसूचित किया कि वस्तुओं की खरीद पर जहां लागू हो सीएसडी वॉट के रियायती दर पर भुगतान करने के लिए उत्तरदायी है तथा इस शर्त पर कि, भंडार की विक्रय कीमत सीएसडी (मुख्यालय) द्वारा निर्धारित की गई विक्रित मूल्य से अधिक नहीं होगी, यूआरसी को संबंधित वस्तुओं की बिक्री पर वॉट की छूट दी गई है।

हमने पाया कि कुछ एरिया डिपो सीएसडी (मुख्यालय) द्वारा निर्धारित किए गए थोक विक्रय मूल्यों पर वॉट के निर्धारित दर को भारित कर रहे थे न कि भुगतान किए वास्तविक वॉट को एवं इस कारण उस मात्रा में अतिरिक्त वॉट एकत्रित हुआ, जिससे उपभोक्ताओं की कीमत पर सीएसडी के मुनाफों में बढ़ोतरी हुई जैसा कि नीचे वर्णित किया जा रहा है:

जयपुर, बिकानेर, जालंधर, पठानकोट, भटिंडा, जबलपुर एवं हिसार के सीएसडी एरिया डिपो:-

- मूल कीमतों पर आपूर्तिकर्ताओं को भुगतान किए गए वास्तविक वॉट के बदले यूआरसी से सीएसडी द्वारा निर्धारित थोक मूल्यों पर, जिसमें आकस्मिक व्यय जैसे परिवहन, बीमा एवं

मुनाफ़े इत्यादि का समावेश था, जयपुर एवं बिकानेर (2012-13) के डिपो ने 3 प्रतिशत वॉट इक्कट्ठा किया तथा जालंधर, पठानकोट एवं भटिंडा (2011-12 से 2013-14) के डिपो ने 6.5 प्रतिशत वॉट इक्कट्ठा किया। इसके परिणामस्वरूप ₹ 46.49 करोड़ का अतिरिक्त वॉट इक्कट्ठा हुआ।

- 2013-14 से 2015-16 की अवधि के दौरान बिकानेर डिपो एवं वर्ष 2014-15 और 2015-16 के दौरान जयपुर, जालंधर, पठानकोट, एवं भटिंडा डिपो द्वारा एकत्र किए गए अतिरिक्त वॉट की राशि को आँका नहीं जा सका क्योंकि इन वर्षों में आपूर्तिकर्ताओं को किए गए भुगतान के सम्मुख कुल एकत्रित वॉट की राशि को डिपो स्तरों पर पृथक रूप से नहीं रखा गया था।
- इसी प्रकार 2011-12 से एरिया डिपो हिसार एवं जबलपुर, मिसामरी, मसिमपुर एवं नारंगी में अतिरिक्त वॉट को एकत्रित किया गया था। डिपो में एकत्रित किए गए कुल वॉट एवं आपूर्तिकर्ताओं को किए वॉट भुगतान के आँकड़ों के अभाव में एकत्रित की गई अतिरिक्त कुल वॉट की राशि को लेखापरीक्षा में आँका नहीं जा सका।

निष्कर्ष 12:

सीएसडी द्वारा राज्य वॉट विभागों में जरूरी दस्तावेजों को जमा करने में हुए विलंब के परिणामस्वरूप ₹ 1001.97 करोड़ की निधि में रूकावट आई। वॉट अधिसूचना के सकुशल क्रियान्वयन में असफलता के फलस्वरूप सीएसडी को ₹ 67.55 करोड़ का नुकसान एवं दंड देना पड़ा।

सिफारिशें

6. एक वाणिज्यिक संगठन होने के कारण सीएसडी को वाणिज्यिक प्रचालन करने वाले संगठनों के सदृश्य प्रकटीकरण आवश्यकताओं सहित लेखांकन नीतियों के एक समूह को अपनाना चाहिए। मंत्रालय को सीटीएस की संवितरणी की मंजूरी देने से पहले सीएसडी के वार्षिक लेखों पर सांविधिक लेखापरीक्षक द्वारा जारी किए गए लेखापरीक्षा प्रमाणपत्र को विचार में लेना चाहिए।
7. सीएसडी को लेनदारी एवं देनदारी के पुराने बकायों के शीघ्र समाप्ति हेतु तत्कालिक कार्रवाई करनी चाहिए।
8. क्यू डी के रूप में मुनाफ़े की हिस्सेदारी करने के बजाय मंत्रालय द्वारा सीएसडी (मुख्यालय) को मुनाफ़े की मार्जिन को कम करने के लिए निर्देश जारी किए जाने चाहिए जिससे उसका अंततः उपभोक्ताओं को लाभ मिल सके।

9. नियमित एवं तदर्थ अनुदान सहायता की स्वीकृति को पारदर्शी करना चाहिए तथा जीएफआर में परिकल्पित ब्योरेवार प्रस्तावों के आधार पर मंजूरी दी जानी चाहिए। इन अनुदानों को सिर्फ लाभार्थियों के कल्याण के लिए प्रयोग करना चाहिए एवं इन अनुदानों का विचलन या दुरुपयोग करने पर मंत्रालय से पुनः मिलने वाले अनुदान के लिए उसे पाने वाले को अपात्र ठहराया जाना चाहिए।

मंत्रालय को निर्देशों को निरूपित करना चाहिए जहाँ प्रापक को अलग सहायता अनुदान लेखा को खोलने के बारे में बोला जाना चाहिए एवं सभी प्राधिकृत व्ययों को इन लेखों से पूरा करना चाहिए एवं सभी समर्थन मूल वाउचरों/दस्तावेजों के साथ प्रयुक्त प्रमाणपत्र की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा की जानी चाहिए।

10. सीडीए (सीएसडी) को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि पेंशन योगदान, जीपीएफ अंशदान एवं सीजीईजीआईएस को सरकार को जमा करना चाहिए। पेंशन एवं दूसरे सेवानिवृत्ति लाभों को मंजूरीकृत लेखा प्रक्रियाओं के अनुसार ही कोषागारों/डीपीडीओ या बैंकों के द्वारा संवितरित किया जाना चाहिए।
11. कर मामलों के संदर्भ में सीएसडी को और सतत रहना चाहिए जिससे कि करों के गलत क्रियान्वयन के कारण सीएसडी उपभोक्ताओं पर पड़ने वाले किसी भी तरह के अतिरिक्त कर के बोझ की संभावना को हटाया जा सके। दावों की जल्द उगाही करने के लिए कर वापसी दावों को सभी प्रकारों से पूर्ण करते हुए उसे समय पर प्रस्तुत करना सुनिश्चित किया जाए ताकि निधि की रूकावटों से बचा जाए।