

2: लेखाओं पर टिप्पणियाँ

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 अभ्युक्तियाँ, अनुपालना तथा निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में समाविष्ट होती हैं जो संसद को पृथक रूप से प्रस्तुत की जाती हैं।

2.2 पारदर्शिता के मुद्दे

2.2.1 सरकारी लेखाओं में अपारदर्शिता

(क) लघु शीर्ष 800 - अन्य व्यय में अपारदर्शिता

संघ सरकार वित्त लेखे 2015-16 की संवीक्षा ने उजागर किया कि लेखे के 12 मुख्य शीर्षों (जो सरकार के कार्यकलापों को प्रस्तुत करते हैं) के अंतर्गत कुल ₹14,963.66 करोड़ का व्यय किया गया जिसमें से ₹10,573.45 करोड़ को ही केवल 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। यह लेखा में उच्च स्तर की अपारदर्शिता को दर्शाता है। कुछ कार्यों जिनमें व्यय में अपारदर्शिता विद्यमान है वे हैं अन्य सामाजिक सेवाएं, - अन्य ग्रामीण विकास, बाढ़ नियंत्रण एवं जल निकासी, लघु सिंचाई पर पूंजीगत परिव्यय, गैर-लौह खनन एवं धातु-उद्योग संबंधी उद्योगों पर पूंजीगत परिव्यय और अन्य दूरसंचार सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय, आदि। 12 मुख्य शीर्षों के विवरण अनुबंध-2.1 में दिए गए हैं।

इन मुख्य शीर्षों के अंतर्गत, कुछ महत्वपूर्ण पहलों पर व्यय जैसे गरीबी रेखा से नीचे की सर्वेक्षण (₹287.82 करोड़), निवेश संवर्धन योजना (₹259.05 करोड़), बीएसएनएल के बीडब्ल्यूए स्पेक्ट्रम के अग्रिम प्रभारों की वापसी (₹4,199.84 करोड़), सीडीएमए स्पेक्ट्रम के अभ्यर्पण के बदले में सार्वजनिक क्षेत्र को क्षतिपूर्ति (₹598.11 करोड़), आईटीआई बेंगलोर (₹500 करोड़),

एमटीएनएल को वित्तीय सहायता (₹492.26 करोड़), एमटीएनएल बॉण्ड पर ब्याज का भुगतान (₹384.35 करोड़), रक्षा सेवाओं के लिए ओएफसी आधारित नेटवर्क (₹2,220 करोड़) तथा अवसंरचना विकास के लिए सहायता एवं भूमि एवं भवन की खरीद (₹623.50 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 से लेकर 2014-15 तक 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, सीजीए 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। महत्वपूर्ण पहलों के लिए अलग लघु शीर्ष को सरकार की मौजूदा गतिविधियों को दर्शाकर लेखाओं की पुनर्संरचना की बजाय संघ सरकार के वित्त लेखे में एक अल्पकालिक उपाय के रूप में पहलों को फुट नोट के माध्यम से समझाया गया।

(ख) लघु शीर्ष 800 - अन्य प्राप्तियां में अपारदर्शिता

वर्ष 2015-16 के लिए संघ सरकार वित्त लेखे की संवीक्षा प्रकट करती है कि लेखे प्राप्तियों के 20 मुख्य शीर्षों के अंतर्गत (सरकार के कार्यों को प्रस्तुत करते हुए) ₹23,890.29 करोड़ रिकॉर्ड किए गए थे जिसमें से ₹18,402.72 करोड़ लघु शीर्ष '800-अन्य प्राप्तियों' के अंतर्गत वर्गीकृत थे, जो या तो संबंधित मुख्य शीर्ष के अंतर्गत अभिलेखित कुल प्राप्तियों के 50 प्रतिशत से अधिक का निर्माण करती थी। यह लेखे में वृहद् मात्रा में अस्पष्टता की ओर संकेत करता है। कुछ कार्य जहां प्राप्तियों में अस्पष्टता हैं वे हैं विद्युत, प्रसारण, रक्षा सेवाएं-वायुसेना अन्य वित्तीय सेवायें, रक्षा सेवायें - अनुसंधान एवं विकास तथा सड़क परिवहन आदि। 20 मुख्य शीर्षों का विवरण अनुबंध 2.2 में दिया गया है।

यह सिफारिश की जाती है कि वित्तीय प्रतिवेदन में व्यापक पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए सरकार को सरकारी लेखे की संरचना तथा महत्वपूर्ण

पहलों और प्राप्तियों की महत्वपूर्ण धारा के अंतर्गत लेन-देनों को दर्ज करने के लिए अलग खोले गये लघु शीर्षों का वृहत पुनरीक्षण कराना चाहिए।

2.2.2 सरकारी लेखे से बाहर पड़ी लोक निधियाँ

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

तेरह 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 2016 के अंत तक शुल्क प्रभारों, भारत सरकार से प्राप्त अव्ययित अनुदानों, सरकारी अनुदानों पर अर्जित ब्याज, लाईसेंस शुल्क की प्राप्ति, कॉर्पस निधि आदि के माध्यम से सृजित कुल ₹3,973.10 करोड़ की निधियों को, सरकारी लेखाओं से बाहर रख रहे थे। 13 निकायों को अनुबंध 2.3 में दर्शाया गया है।

सरकारी खाते के बाहर निधि को बनाये रखने के पहलू पर संघ सरकार के लेखे हेतु नियंत्रक महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदनों में वर्ष 2007-08 से 2014-15 समाप्ति तक इस मुद्दे पर टिप्पणियाँ की गई थीं।

इस विषय पर, 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 विनिमय बोर्ड

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

(सेबी) निधि' तथा 'बीमा नियामक तथा विकास प्राधिकरण (ईरडा) निधि' के नाम से अलग निधियाँ खोली जाएंगी।

सेबी के संबंध में, लोक लेखा में शुरू की गई सेबी सामान्य निधि 2013-14 से प्रभावी हुई थी।

आर्थिक कार्य विभाग (डीईए) ने बताया (जनवरी 2016) कि लोक लेखे के समक्ष सेबी उसके मौखिक प्रस्तुतीकरण से संबंधित मामले को एक बार फिर विधि मंत्रालय को मामले के अंतिम निष्पादन के लिए प्रेषित कर दिया था। इसके अतिरिक्त, अक्टूबर 2016 में सेबी के अध्यक्ष ने बताया कि सरकार के खाते में सेबी की निधि रखने से सेबी की स्वायत्तता कमजोर होगी और सेबी अधिनियम के तहत परिकल्पित रूप में वैधानिक नियामकों द्वारा बाजार के शासन के मूल सिद्धांत के विरुद्ध होगा।

डीईए का उत्तर स्वीकार्य नहीं है चूंकि सीजीए ने सेबी के सामान्य निधि का सृजन सरकारी खाते में जून 2014 में किया था जो 2013-14 से प्रभावी था। तथापि, निधि को 2015-16 के खाते में भी परिचालित नहीं किया गया था।

ईरडा निधि के संबंध में, वित्त मंत्रालय, वित्तीय सेवा विभाग ने अपने एटीएन में बताया (मई 2016) कि कार्यालय मुख्य लेखा नियंत्रक द्वारा तैयार मसौदा लेखांकन प्रक्रिया अनुमोदन हेतु भारत के सीएजी को प्रस्तुत की गई थी। भारत के सीएजी ने पहले ही सीजीए के कार्यालय को अवगत करा दिया है (दिसम्बर 2015) कि संशोधित मसौदा लेखांकन प्रक्रिया ईरडा निधि को लोक लेखा में लाने के तरीके का उल्लेख नहीं करता है।

ईरडा के संबंध में, संशोधित लेखांकन प्रक्रिया को अक्टूबर 2016 में सीएजी कार्यालय में पुनः प्रस्तुत किया गया है।

केन्द्रीय होमियोपैथी परिषद (सी.सी.एच) ने बताया (सितम्बर 2016) कि निधियां इसकी 'अपनी प्राप्तियों' के अंतर्गत थीं और परिषद के बैंक खाते में रखी गई थीं और इन्हें 'सरकारी खाते से बाहर पड़ी हुई निधियों' के रूप में नहीं माना जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त, भारतीय नर्सिंग परिषद (आई.एन.सी.) ने बताया (अक्टूबर 2016) कि इसे भारतीय नर्सिंग परिषद अधिनियम, 1947 के अनुसार अतिरिक्त निधि को सावधि जमा में जमा करवा दिया था और इस निधि को एन.यू.आई.डी. परियोजना, नया कार्यालय

भवन के पंजीकरण और नए कार्यालय के इंटरियर को सुसज्जित/परिवर्तन करने के लिए उपयोग में लाया जाएगा।

सी.सी.एच. और आई.एन.सी. के उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि वह संबंधित क्षेत्रों के नियामकों के कार्यों का अनिवार्य रूप से निपटान करते थे। इस प्रकार, उन्हें नियामक निकायों के रूप में माना जाना चाहिए और इस प्रकार दिनांक जनवरी 2005 का वित्त मंत्रालय का का.जा. उन पर लागू होता था।

(ख) सरकारी खाते के बाहर टीआरएआई सामान्य निधि का प्रतिधारण

टीआरएआई अधिनियम, 1997 की धारा 22 में यह उल्लेख है कि:

(1) एक निधि बनायी जाएगी जिसे भारत का दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण सामान्य निधि कहा जाएगा तथा इसमें जमा होंगी -

(क) इस अधिनियम के अंतर्गत प्राधिकरण द्वारा प्राप्त सभी अनुदान, शुल्क एवं प्रभार, तथा

(ख) केंद्र सरकार द्वारा निर्धारित की गयी ऐसे अन्य स्रोतों से प्राधिकरण द्वारा प्राप्त सभी राशियां।

उपरोक्त विनियम के अनुसार 2015-16 के दौरान टीआरएआई ने कर लगाया तथा पंजीकरण शुल्क (₹2.32 लाख), टेलीमार्केटर के दंड (₹2.66 करोड़), ग्राहक शिक्षा शुल्क (₹8.48 करोड़) तथा वित्तीय निरूत्साहन (₹38.75 करोड़) के कारण ₹49.91 करोड़ संग्रहित किया। इन राशियों को टीआरएआई द्वारा रोके रखा गया था तथा कुल राशि को इसके लेखा में 'चालू सम्पत्ति' के रूप में दर्शाया गया है तथा बचत खाते में जमा किया गया है।

टीआरएआई अधिनियम के धारा 22 के अनुसार, इन सभी राशियों को लोक लेखा के अंतर्गत दूरसंचार विभाग द्वारा अनुरक्षित टीआरएआई सामान्य निधि में जमा किया जाना था। लेकिन इन राशियों को टीआरएआई ने अपने बचत खाते में रोक रखा है।

इसके परिणामस्वरूप लोक लेखा के अंतर्गत भारत के दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण सामान्य निधि की प्राप्तियों को ₹49.91 करोड़ कम बताया गया।

2.3 लोक लेखे के संबंध में अभ्युक्तियाँ

2.3.1 सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि

सार्वभौमिक सेवा दायित्व (यूएसओ) निधि को अप्रैल 2002 में राष्ट्रीय टेलीकॉम नीति (एनटीपी) 1999 में सार्वभौमिक सेवा उद्देश्यों के महत्व को प्राप्त करने हेतु स्थापित किया गया था। भारतीय टेलीग्राफ (संशोधन) अधिनियम 2003 ने यूएसओ 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। यूएसओ निधि को पूरा करने के लिए संसाधनों को “सार्वभौमिक पहुँच उगाही” (यूएएल) के माध्यम से एकत्र किया जाना था। यूएसओ 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 (डीओटी) द्वारा किया जाता है।

यूएसओ के प्रति एकत्रित 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 यूएसओ निधि की एकत्रित उगाही के केवल एक भाग को जमा करती है। यूएसओ निधि में एकत्रित उगाही के एक भाग के अंतरण के फलस्वरूप शेष के कम बताए जाने के मामले पर वर्ष 2009-10 से 2014-15 तक के संघ सरकार के लेखे पर नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में टिप्पणी की गई थी।

पूर्व वर्षों के दौरान यूएसओ निधि पर सीएजी की लेखापरीक्षा अभ्युक्ति के बावजूद यह पाया गया था कि वर्ष 2015-16 के दौरान सार्वभौमिक पहुँच उगाही के प्रति ₹9,835.70 करोड़ की कुल प्राप्तियों में से लोक लेखे में 8235.118- यूएसओ निधि को केवल ₹3,100.00 करोड़ का अंतरण किया

जिसका चयनित उद्देश्यों पर ₹3,099.97 करोड़ के व्यय को पूरा करने हेतु उपयोग किया गया था और यूएसओ निधि के अंतर्गत अंत शेष को ₹0.03 करोड़ दर्शाया गया था। इसका परिणाम वित्तीय वर्ष 2015-16 के लिए यूएसओ निधि को ₹6,735.70 करोड़ उगाही के कम अंतरण में हुआ।

इसके अतिरिक्त, 2002-03 से 2015-16 के दौरान ₹75,952.93 करोड़ के यू.ए.एल. के कुल संग्रहण के प्रति इन अवधियों के दौरान कुल ₹30,083.47 करोड़ की राशि (ग्रामीण दायित्वों को पूरा करने हेतु 2002-03 से 2005-06 की अवधि में बीएसएनएल 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 तदनुसार व्यय किया गया था। ₹45,869.46 करोड़ की शेष उगाही का यूएसओ निधि को अंतरण नहीं किया गया था।

लोक लेखा समिति (पीएसी) ने अपने चौदहवें प्रतिवेदन (पंद्रहवी लोकसभा 2009-10) में शामिल अपनी अनुशंसाओं में भी पाया था कि सरकार को यूएल के रूप में एकत्रित पूरी राशि को यूएसओ 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।

विभाग ने अपने उत्तर में बताया कि मंत्रीमण्डल सचिवालय ने निर्देश दिया (जुलाई 2003) कि यूएसओ निधि को अंतरित की जाने वाली राशि को अंतिम रूप दिये जाने के समय डीओटी, एमओएफ से संपर्क कर सकता है। आईटी अधिनियम 2003 का खण्ड 9ख भी यह उल्लेख करता है 'धारा 4 के अंतर्गत सार्वभौमिक दायित्व के लिए प्राप्त राशि का योग पहले भारत की संचित निधि में जमा किया जाएगा, तथा केन्द्र सरकार, यदि संसद इसके लिए उपलब्ध विधि द्वारा बनाए गए विनियोग द्वारा ऐसी प्राप्ति को जो विशिष्ट रूप से सार्वभौमिक सेवा दायित्व के लिए समय-समय पर उपयोग की जा रही है, को निधि में जमा कर सकती है। तदनुसार, केन्द्र सरकार विशिष्ट रूप से सार्वभौमिक सेवा दायित्व के लिए समय-समय पर उपयोग की जा रही है को निधि में जमा कर सकती है। इसने यह नहीं कहा सभी ऐसी प्राप्ति निधि में जमा की जाएगी। आगे, राशि को लोक लेखा में अवरुद्ध रखे रहना साधनों के उपयोग का सबसे विवेकी तरीका नहीं हो सकता तथा इसको देखते हुए, एमओएफ किसी वैधानिक प्रावधान का उल्लंघन नहीं कर रही थी'।

मंत्रालय/विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है इस तथ्य को देखते हुए कि धारा 9ख में अभिव्यक्त होने वाली “ऐसी प्राप्ति” का मतलब है “धारा 4 के अंतर्गत यूएसओ को प्राप्त राशि का योग”। अभिव्यक्ति सेवा प्रदाताओं द्वारा यूएसओ को भुगतान किया गया कर की विशिष्ट राशि को संदर्भ करता है। धारा 9ख, आगे प्रावधान करता है कि यूएसओ निधि का उपयोग विशिष्ट रूप से सार्वभौमिक सेवा दायित्व को पूरा करने के लिए किया जाएगा तथा यह एक समाप्त नहीं होनेवाली निधि है। इसके अतिरिक्त, अभिव्यक्ति “ऐसी प्राप्ति” का शब्दों में पालन नहीं किया जाता है “जैसा यह ठीक समझे” या इसी प्रकार ऐसी अभिव्यक्ति केन्द्र सरकार को धारा 4 के अंतर्गत यूएसओ को प्राप्त राशि के केवल एक भाग को यूएसओ निधि में जमा करने की अनुमति देता है। इस प्रकार, भाग यह अनिवार्य करता है कि धारा 4 के अंतर्गत यूएसओ को प्राप्त संपूर्ण राशि को यूएसओ निधि में जमा किया जाता है।

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 पाँच प्रतिशत से अधिक न हों, जैसा कि केन्द्र सरकार राजपत्र में, समय-समय पर अधिसूचना द्वारा निर्धारित करे, का प्रावधान करता है। अधिनियम ने प्रौद्योगिकी विकास बोर्ड (टीडीबी) द्वारा संचालित की जाने वाली प्रौद्योगिकी विकास तथा अनुप्रयोग हेतु एक निधि के सृजन को समर्थन किया है। निधि का अनुरक्षण सरकारी लेखे से बाहर किया जाता है। अधिनियमों के प्रावधानों के अंतर्गत जैसा कि 1995 में संशोधित किया गया, औद्योगिक मामलों द्वारा प्रौद्योगिकी के आयात पर संग्रहित उपकर को, 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।

यह पाया गया है कि 1996-97 से 2015-16 तक की अवधि के दौरान ₹6,698.30 करोड़ की सीमा तक का उपकर संग्रहित किया गया था। इसमें से, उसी अवधि के दौरान टीडीबी को सहायता अनुदान के रूप में केवल ₹579.16 करोड़ (8.65 प्रतिशत) संवितरित किए गए थे। टीडीबी 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 ₹1,296.81 करोड़ की वित्तीय सहायता तथा ऋण संवितरित किए।

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।

उत्तर में, टी.बी.डी. ने बताया (सितम्बर 2016) कि उन्होंने शासनादेश दिया था कि आगे के कार्यान्वयन हेतु मंत्रालय द्वारा उसे जारी की गई संपूर्ण ₹579.16 करोड़ की राशि का निवेश किया था। हालांकि, तथ्य यही रहता है कि शुरुआत से वर्ष 2015-16 तक आर एवं डी उपकर के अंतर्गत प्राप्त ₹6,698.30 करोड़ में से मंत्रालय द्वारा टी.डी.बी. को केवल ₹579.16 करोड़ का संवितरण किया गया था। मंत्रालय से उत्तर अक्टूबर 2016 तक प्रतीक्षित था।

2.3.3 माध्यमिक एवं उच्चतर शिक्षा उपकर

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

2006-16 की अवधि के संघ के वित्त लेखाओं की संवीक्षा ने दर्शाया कि ₹73,468.52 करोड़ के एसएचईसी का कुल संग्रहण किया गया था।

यह पाया गया कि प्राथमिक/प्रारंभिक शिक्षा उपकर के मामले में प्राथमिक शिक्षा कोष के सृजन के विपरीत न तो एसएचईसी 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 उपकर की प्रतिबद्धता को आगे बढ़ाना, जैसा कि वित्त अधिनियम में अभिकल्पित है, पारदर्शी रूप से पता लगाने योग्य नहीं था।

2.3.4 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 (एन.सी.ई.एफ) की स्थापना की गई थी।

वर्ष 2010-11 से 2015-16 के दौरान स्वच्छ ऊर्जा उपकर² संग्रहण, कुल ₹27,849.98 करोड़ किया गया था। इसके विपरीत, लोक लेखा में राष्ट्रीय स्वच्छ ऊर्जा निधि³ को आरक्षित निधि 2810.797 के खाता के अंतरण से केवल ₹9,016.46 करोड़ (32.38 प्रतिशत) का ही अंतरण हुआ था। वांछित उद्देश्य को प्राप्त करने हेतु चिन्हित निधि से ₹18,833.52 (67.62 प्रतिशत) करोड़ के उपकर का कम अंतरण हुआ।

वित्त मंत्रालय, आर्थिक मामला विभाग ने अपने उत्तर (अगस्त 2016) में बताया कि एन.सी.ई.एफ. को अंतरण का उद्देश्य संबद्ध मंत्रालयों की अवशोषण क्षमता से संबंधित है। वित्त की स्थाई समिति ने अपनी द्वितीय रिपोर्ट (16वीं लोक सभा) में अनुशंसित किया कि परियोजनाओं/योजनाओं के विशेष विवरणों की अनुपस्थिति में, दो वर्षों से अधिक के लिए एनसीईएफ में पड़ी हुई अप्रयुक्त निधियां भारत की समेकित निधि में अंतरित की जा सकती हैं, ताकि यह निधियां अन्य प्राथमिकृत योजनाओं के लिए उपयोग में लाई जा सकें। इस प्रकार, संबद्ध मंत्रालयों की अवशोषण क्षमता के साथ जोड़े बिना

² एम.एच. 0038.03.112- स्वच्छ ऊर्जा उपकर

³ एम.एच. 8235.129- राष्ट्रीय स्वच्छ ऊर्जा निधि

एनसीईएफ में एकत्रित पूरी उपकर राशि को अंतरित कर देने की लेखापरीक्षा अभ्युक्ति अप्रयुक्त निधियों का पूल सृजित कर देगी और वह भी बहुत कम लोक ब्याज के साथ। यह वित्त की स्थायी समिति की अनुशंसाओं के विरुद्ध भी होगा। आगे यह बताया गया था कि जब भी संबद्ध मंत्रालयों द्वारा कार्यान्वयन हेतु न्यायसंगत योजनाएं/परियोजनाएं होंगी, एनसीईएफ के अंतर्गत संचय हेतु देय निधि की सीमा तक निधियां उपलब्ध कारवाई जाएंगी।

मंत्रालय का तर्क कि राष्ट्रीय स्वच्छ ऊर्जा निधि का अंतरण करने का उद्देश्य संबद्ध मंत्रालयों की अवशोषण क्षमता से संबंधित है, तर्कसंगत नहीं है क्योंकि स्वच्छ ऊर्जा उपकर से एकत्रित राजस्व को एनसीईएफ को अंतरित किया जाना अपेक्षित है और इसे केवल उसी विशेष उद्देश्य अर्थात् स्वच्छ ऊर्जा तकनीक में अनुसंधान तथा परिवर्तनात्मक परियोजना के लिए खर्च करना चाहिए जिसके लिए इसे लगाया गया है।

2013, 2014 के सीएजी के प्रतिवेदन सं.1 और 2015 के प्रतिवेदन सं. 50 में मामले को इंगित किया गया था परंतु कोई सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की गई।

2.3.5 लोक लेखे में केन्द्रीय सड़क निधि (सीआरएफ) को उपकर का कम अंतरण

केन्द्रीय सड़क निधि अधिनियम, 2004 का पैरा 4 अनुबद्ध करता है कि धारा 3 के तहत वसूले उपकर की प्राप्तियों को पहले भारत की समेकित निधि में क्रेडिट किया जाएगा तथा यदि 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 सीआरएफ को क्रेडिट कर सकती है।

वर्ष 2010-11 से 2015-16 के लिए संघ सरकार वित्त लेखे, विवरणी सं. 8 की जांच से पता चला कि ₹1,70,682.25 करोड़ के कुल संग्रहण के प्रति लोक लेखे में सी.आर.एफ. (शीर्ष 8224.00.101) को केवल ₹1,43,097.49 करोड़ का अंतरण किया गया था जिसके परिणामस्वरूप ₹27,584.76 करोड़ का कम अंतरण किया गया था।

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 सीएजी के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 1 और 2015 के सीएजी के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 50 में निरंतर रूप से होती आ रही है।

2.3.6 लोक लेखे में चिन्हित निधियों को उपकर का कम अंतरण

वित्त वर्ष 2015-16 के लिए संघ सरकार वित्त लेखे की विवरणी सं. 8 एवं 13 की संवीक्षा से पता चला कि वर्ष के दौरान निम्न कुछ मुद्दों पर एकत्रित निम्न उपकर को लोक लेखे में चिन्हित निधियों को पूर्ण रूप से अंतरित नहीं किया गया था। ₹1,599.31 करोड़ के उपकर के कम अंतरण के विवरण तालिका 2.1 में दिए गए हैं।

तालिका 2.1: उपकर का कम अंतरण

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	उपकर की प्राप्ति		लोक लेखे में अंतरण		कम अंतरण
	उपकर/प्राप्ति शीर्ष का नाम	राशि	निधि का नाम	राशि	
1	चलचित्र पर उपकर (0038.04.130)	4.13	सिनेमा कर्मचारी कल्याण निधि (8229.115)	1.93	2.20
2	चाय पर उपकर (0038.04.103)	60.12	चाय क्षेत्र के लिए विकास निधि (8229.126)	शून्य	60.12
3	लौह अयस्क पर उपकर (0038.04.110)	15.84	खान कल्याण निधि (8229.00.114)	35.42	11.25
4	लाईम स्टोन और डोलोमाइट पर उपकर (0038.04.112)	30.83			
5	स्वच्छ भारत उपकर (0044.506)	3,925.74	राष्ट्रीय स्वच्छता कोष (8235.135)	2,400.00	1,525.74
	कुल	4,036.66		2,437.35	1,599.31

चलचित्र पर उपकर के मामले में, श्रम एवं रोजगार मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2016) कि बजटीय प्रावधान के अनुसार उपकर की निधि को अंतरित किया गया था तथा ₹ 2.20 करोड़ उपकर के शेष भाग को अगले वित्त वर्ष में अंतरित किया जाएगा।

मंत्रालय का उत्तर तर्क संगत नहीं है क्योंकि मंत्रालय ने यही उत्तर (सितम्बर 2015) वित्त वर्ष 2014-15 के लिए दिया था कि वित्त वर्ष 2014-15 से

संबंधित ₹2.11 करोड़ का उपकर का कम अंतरण वित्त वर्ष 2015-16 में अंतरित कर दिया जाएगा। तथापि, मंत्रालय ने 2015-16 में राशि को निधि को अंतरित नहीं किया।

चाय पर उपकर के संदर्भ में, सीजीए ने बताया (अगस्त-2016) कि संबंधित मंत्रालयों को निर्देश दे दिया गया था।

2.3.7 आयकर कल्याण निधि

वित्त मंत्रालय, राजस्व विभाग ने ₹100 करोड़ के कॉर्पस के साथ आयकर कल्याण निधि (आईटीडब्ल्यूएफ) का सृजन किया तथा तीन वर्षों की अवधि तक 2006-07, 2007-08 में ₹30 करोड़ और 2008-09 में ₹40 करोड़ लोक लेखे के ब्याज वाले भाग में निधि का अंतरण किया गया था। निधि का सृजन (i) आयकर विभाग के कर्मचारियों के कल्याण, मनोरंजन तथा अन्य बाह्य गतिविधियों के उन्नयन, (ii) आकस्मिकताओं जैसे चोट लगना, दुर्घटना होना, के दौरान कर्मचारियों को वित्तीय सहायता प्रदान करने, (iii) मृत कर्मचारियों/अधिकारियों के परिवार को अनुग्रह भुगतान प्रदान करने, (iv) आपातकालीन जोखिम बीमा एवं सीजीएचएस प्रतिपूर्ति नियमावली के अंतर्गत पूर्णतः प्रतिपूर्ति न होने की गंभीर परिस्थिति सहित विभिन्न चिकित्सा अनुरक्षण प्रदान करना (v) अधिकारियों के उपयोग हेतु निमार्ण/किराये पर लोन/पट्टे पर लेना/सजाना/अवकाश गृह का रखरखाव, आदि के उद्देश्य से किया गया था। आयकर कल्याण निधि नियमावली 2007 के पैरा 3 में निर्दिष्ट कॉर्पस निधि पर मिलने वाले ब्याज और अतिरिक्त वृद्धि को उपरोक्त उद्देश्यों पर व्यय को पूरा करने के लिए उपयोग करना होगा।

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। 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। 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 प्रक्रिया पारदर्शी नहीं होती जीएफआर नियमावली 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 या नियमावली के अनुसरण में हो। उद्धृत अन्य उद्देश्य को मंत्रालय के अनुदानों के लिए मांग में मानक विषय शीर्षों “पुरस्कार” “चिकित्सा उपचार” “कार्यालय व्यय” “सहायता अनुदान” के अंतर्गत शामिल कर सकते हैं।

इस मामले पर सीएजी के वर्ष 2008-09, 2010-11, 2011-12, 2012-13 एवं 2013-14 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं.1 और वर्ष 2014-15 हेतु प्रतिवेदन सं. 50 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। इसने आगे बताया (जून 2016) जून 2014 में मॉनीटरिंग कक्ष, व्यय विभाग को पिछले पैरा पर अंतिम ए.टी.एन. पहले ही प्रस्तुत कर दिया था।

हालांकि, मंत्रालय का उत्तर यह स्वीकार नहीं करता कि लेखापरीक्षा ने कभी भी आईटीडब्ल्यूएफ के साथ आगे बढ़ने की विभाग की कार्रवाई के साथ सहमति नहीं जताई थी। बल्कि, एटीएन के उत्तर में भी, लेखापरीक्षा की पुनरीक्षण टिप्पणियों ने आईटीडब्ल्यूएफ के बंद होने और भारतीय समेकित निधि में कथित निधि में उपलब्ध शेष की कथित निधि में क्रेडिट करने की बात को दोहराया था।

2.3.8 बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि में निरंतर प्रतिकूल अंत शेष

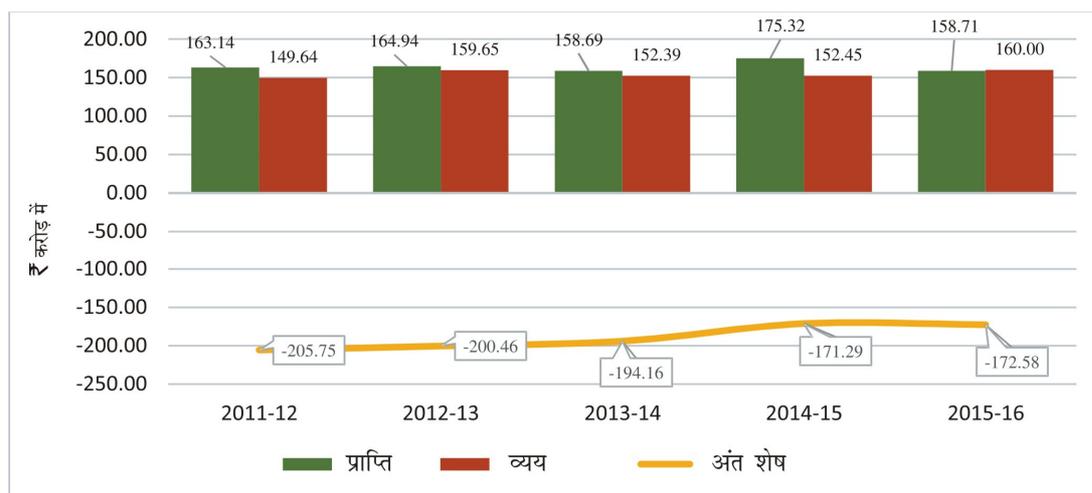
बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि को बीड़ी स्थापनाओं में लगे व्यक्तियों के कल्याण को प्रोत्साहित करने हेतु उपायों को वित्तपोषण प्रदान करने के लिए बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि अधिनियम, 1976 के अंतर्गत लोक लेखे⁴ में सृजित किया गया था। इस उद्देश्य हेतु, सरकार ने उत्पादित बीड़ियों पर उत्पाद शुल्क के रूप में एक उपकर को प्रारम्भ किया। उपकर के संग्रहण को प्रारम्भ में सीएफआई 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। 2011-12 से 2015-16 की

⁴ एमएच 8229.200 - अन्य विकास तथा कल्याण निधि

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 अंत शेष



विभाग द्वारा मिलान के बाद वर्ष 2011-12 का अंत शेष परिवर्तित किया गया।

उपरोक्त चार्ट दर्शाता है कि 2011-12 से 2015-16 की अवधि के दौरान निधि में निरंतर प्रतिकूल शेष था, जो कि 2011-12 में (-)₹205.75 करोड़ से 2015-16 में (-)₹172.58 करोड़ तक गया।

इस मामले पर वर्ष 2011-12, 2012-13, 2013-14 और 2014-15 को समाप्त वर्ष हेतु नियंत्रक महालेखापरीक्षक के संघ सरकार के लेखे पर प्रतिवेदन में टिप्पणी भी की गयी थी।

श्रम एवं रोजगार मंत्रालय लेखापरीक्षा अभियुक्तियों पर सहमत हुआ (अगस्त 2016) तथा कहा कि बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि के अंतर्गत प्रतिकूल शेषों को भविष्य में निपटान किया जायेगा।

2.3.9 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 (एम.एस.वाई) 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 है। जमा का शीर्ष 8013.60.101- ग्रामीण महिलाओं के लिए 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 एमएसवाई खाते को या तो बचत बैंक खाते (एसबी) में परिवर्तित किया जाए या फिर आहरण की अनुमति प्रदान करके खाते को बंद किया जाए। तथापि, यह पाया गया था कि 31 मार्च 2016 को शीर्ष 8013.60.101-ग्रामीण महिलाओं के लिए महिला समृद्धि योजना के अंतर्गत ₹2.92 करोड़ की राशि पड़ी थी। वित्त वर्ष 2015-16 के दौरान, विभाग द्वारा ₹6.50 लाख की थोड़ी सी राशि का समायोजन किया गया है।

विभाग ने अपने उत्तर (जुलाई 2016) में कहा कि एमएसवाई खाता बन्द करने या एसबी खाते में परिवर्तित करने के लिए सीपीएमजी के द्वारा कार्रवाई करने हेतु डाक निदेशालय के एफएस डिविजन को सलाह दी गई है।

2.4 डाटा प्रमाणिकता एवं समाधान संबंधी मुद्दे

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

वित्तीय वर्ष 2015-16 के संघ सरकार वित्त लेखे के विवरणी सं. 14 में लोक लेखे⁵ में कर्मचारी जमा सम्बद्ध बीमा योजना के विशेष जमा के अंतर्गत ₹2,001.27 करोड़ क्रेडिट शेष पड़ा था। तथापि, कर्मचारी भविष्य निधि संगठन (इपीएफओ) द्वारा अनुरक्षित कर्मचारी जमा सम्बद्ध बीमा योजना, 1976 (ईडीएलआई) के तुलन पत्र में 31 मार्च 2016 तक ₹8,149.86 करोड़ का अंत शेष लोक लेखे में दर्शाया गया था। इस प्रकार, दोनों आंकड़ों में ₹6,148.59 करोड़ का अंतर था। वित्तीय वर्ष 2013-14 और 2014-15 के सीएजी रिपोर्ट में पिछले वर्ष के आंकड़ों के दो सेटों में अंतर से संबंधित टिप्पणी की गई थी।

दिसम्बर 2013 में, श्रम एवं रोजगार मंत्रालय ने बताया कि ईपीएफओ तथा संघ सरकार वित्त लेखे के तुलन पत्र के अनुसार ईडीएलआई योजना की विशेष जमा के शेष में विसंगति है तथा इसे आरबीआई के परामर्श के साथ

⁵ एमएच 8012.124 - कर्मचारी जमा सम्बद्ध बीमा योजना की विशेष जमा

पुनर्मिलान करना चाहिए। तथापि, लगभग तीन वर्षों की चूक के बावजूद, मामले पर प्रगति नहीं पाई गई है।

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

पोत परिवहन विकास निधि समिति (एसडीएफसी) को 1986 से समाप्त कर दिया गया था तथा इसकी परिसंपत्तियों एवं देयताएं एसडीएफसी (उन्मूलन) अधिनियम, 1986 की धारा 4 के अनुसार केन्द्र सरकार को हस्तांतरित हो गयीं। वर्ष 2015-16 के संघ के वित्त लेखे की विवरणी सं.15 की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि ₹(-)231.71 करोड़ (डेबिट) का निवल ऋण, जैसाकि नीचे तालिका 2.2 में ब्यौरा दिया गया है, अभी तक एसडीएफसी के प्रति बकाये के रूप में दिखाया जा रहा था, जबकि एसडीएफसी की सभी परिसम्पत्तियों एवं देयताएं केन्द्र सरकार को पहले ही हस्तांतरित हो गयी थी।

तालिका 2.2: एसडीएफसी को ऋणों का गलत चित्रण

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

जनवरी 2015 में, लेखा नियंत्रक, आर्थिक कार्य विभाग, वित्त मंत्रालय ने बताया कि भारत सरकार ने पहले के एससीआईसीआई लि. को नियुक्त किया था, जिसका बाद में एसडीएफसी पोर्टफोलियो को प्रबंधित करने तथा आवश्यक कार्रवाई करने, जिसे शिपिंग/फिसिंग कम्पनियों से ऋणों की शीघ्र वसूली हेतु उपयुक्त समझा जाए, हेतु अपने नामित व्यक्ति के रूप में आईसीआईसीआई बैंक के साथ विलयन कर दिया गया था। उसने आगे बताया कि आईसीआईसीआई बैंक ने ऋणों का ब्यौरा दिए बिना मूलधन तथा उस पर ब्याज के रूप में धन को सरकारी खातों में वापस रख दिया था। आईसीआईसीआई बैंक से प्राप्त राशियों को सरकारी ऋण शीर्ष में जमा कर दिया गया था जिसका परिणाम अन्य शीर्षों में प्रतिकूल शेष में हुआ। इस

मामले को समाधान हेतु आईसीआईसीआई बैंक तथा वित्तीय सेवाएं विभाग के साथ पहले ही उठाया गया था।

नवम्बर 2015 में अपने अनुवर्ती उत्तर में, आर्थिक मामला विभाग ने बताया कि मामले को पहले ही आईसीआईसीआई और पीएओ (बैंकिंग) के साथ उठाया गया है और उन्हें वर्तमान वर्ष के दौरान प्रतिकूल शेष को परिसमाप्त करने की आशा है। इस मामले को वर्ष 2012-13 और 2013-14 के प्रतिवेदन सं. 1 और वर्ष 2015 के प्रतिवेदन सं. 50 में इंगित किए जाने के बावजूद सुलझाया नहीं जा सका है।

2.4.3 निष्क्रिय निधियां तथा जमाएं

निधियां एवं जमा लोक लेखे का एक हिस्सा बनाते 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। आरक्षित निधि के सृजन में आमतौर से भारत की समेकित निधि से लोक लेखा में राशि का अंतरण जिसे विशेष उद्देश्यों हेतु उपयोग किया जाना है, शामिल है। दूसरी ओर जमाकर्ता द्वारा प्रतिभूति के रूप में तथा/या जमाकर्ता की ओर से सरकार द्वारा कुछ काम निष्पादित करवाने हेतु किए गए सरकार के जमा शामिल है। निष्क्रिय निधियां/जमा उन निधियों अथवा जमा का गठन करती हैं जो लम्बे समय से प्रचालन में नहीं है तथा उनकी उपयोगिता समाप्त तथा लेखे अव्यवस्थित हो चुके होंगे। लोक लेखे में निष्क्रिय निधियों जमा को बंद करने तथा उनके शेष को वापिस भारत की समेकित निधि को अंतरित किये जाने की आवश्यकता है।

वित्त लेखाओं की संवीक्षा ने दर्शाया कि 2015-16 के अंत तक समग्र शेष ₹1,538.27 करोड़ वाली 43 निधियां/जमा⁶, जैसा अनुबंध 2.4 में शामिल किया गया है, सात से 28 वर्षों के बीच की अवधि तक निष्क्रिय पड़े थे।

अधिकांश मामलों में, छोटी राशियां पड़ी हैं तथा उनकी निरंतरता किसी उद्देश्य को पूरा नहीं करती है। इन मामलों की समीक्षा की जानी चाहिए तथा

⁶ 13 आरक्षित निधियां, 25 जमा और 5 अन्य देयता

इस प्रकार के शेषों को भारत की समेकित निधि में जमा कर निधियों/जमा को बन्द किए जाने की आवश्यकता है।

सीजीए ने बताया (अगस्त 2016) कि वह प्रत्येक वर्ष निष्क्रिय निधियों की समीक्षा करने तथा यदि संभव हो पाए तो सीएफआई को शेष क्रेडिट करके कथित निधियों के समापन पर विचार करने के लिए महालेखाकार को छोड़कर संबंधित लेखांकन प्राधिकारियों को लिख रहे थे।

सीएजी के 2013, 2014 और 2015 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं.1 और 2015 की प्रतिवेदन सं. 50 में इस विषय में टिप्पणी की गयी थी, परंतु कोई प्रत्यक्ष कार्रवाई नहीं की गई थी।

2.4.4 अन्य विसंगतियां

2.4.4.1 गारंटी शुल्क में विसंगतियां

विवरणी सं. 4 में 2015-16 के दौरान प्राप्त गारंटी शुल्क ₹ 778.76 करोड़ की राशि को दर्शाता है जबकि विवरणी सं. 8 शीर्ष 0075.108 - गारंटी शुल्क के अंतर्गत ₹ 779.42 करोड़ के आंकड़े को दर्शाती है। सीजीए ने उत्तर दिया (अगस्त 2016) कि ₹ 0.66 करोड़ का अंतर रेलवे के आंकड़ों के कारण है तथा मामले को रेल मंत्रालय के साथ उठाया गया है। उत्तर अभी भी प्रतीक्षित है।

2.4.4.2 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. 2015-16 हेतु विवरणी सं. 11 में निम्नलिखित विसंगतियां पाई गई हैं जैसा तालिका 2.3 में ब्यौरा दिया गया है।

तालिका 2.3: पीएसयू में सरकारी निवेश में विसंगतियां

क्र. सं.	पीएसयू का नाम	अभ्युक्ति	टिप्पणियां	
1.	भारत इलेक्ट्रॉनिक लि. बंगलोर	संघ सरकार वित्त लेखे 2015-16 के अनुसार 31 मार्च 2016 को प्रगामी निवेश ₹60.01 करोड़ था, जबकि महानियंत्रक रक्षा लेखा (सीजीडीए) के अनुसार प्रगामी निवेश ₹180.04 करोड़ था।	सीजीडीए ने बताया (अगस्त 2016) कि मामला रक्षा पीएसयू के साथ उठाया गया था।	
2.	भारत डायनोमिक्स लि. हैदराबाद	संघ सरकार के वित्त लेखे 2015-16 के अनुसार 31 मार्च 2016 को प्रगामी निवेश ₹115 करोड़ था जब कि महानियंत्रक रक्षा लेखा (सीजीडीए) के अनुसार प्रगामी निवेश ₹97.75 करोड़ था।	सीजीडीए ने बताया (अगस्त 2016) कि मामला सीजीए के साथ उठाया गया था तथा स्वीकृति की प्राप्ति पर शोधक उपाय किए जाएंगे।	
	पीएसयू का नाम	सरकारी अंश का अंकित मूल्य (₹करोड़ में)		टिप्पणियां
		2014-15 के वित्त लेखे की विवरणी सं. 11 के अनुसार	2014-15 के सीपीएसयू के वार्षिक लेखे के अनुसार	
3.	हिन्दुस्तान जैव रसायन लिमिटेड	309.50	39.48	विवरणी सं. 11 में 2014-15 की समाप्ति पर ₹270.02 करोड़ तक सरकारी निवेश का अधिकथन
4.	उर्वरक तथा रसायन ट्रावणकोर लिमिटेड	637.77	582.36	विवरणी सं. 11 में 2014-15 की समाप्ति पर ₹55.41 करोड़ तक सरकारी निवेश का अधिकथन
5.	एन्ड्र्यू यूल एण्ड कम्पनी लिमिटेड	85.90	58.70	विवरणी सं. 11 में 2014-15 की समाप्ति पर ₹27.20 करोड़ तक सरकारी निवेश का अधिकथन
6.	स्कूटर इण्डिया लिमिटेड	168.61	80.03	विवरणी सं. 11 में 2014-15 की समाप्ति पर ₹88.58 करोड़ तक सरकारी निवेश का अधिकथन
7.	भारतीय पावर ग्रिड निगम लिमिटेड	2925.01	3028.84	विवरणी सं. 11 में 2014-15 की समाप्ति पर ₹103.83 करोड़ तक सरकारी निवेश का कम बताया जाना

2015-16				
8.	दमन एवं दीव बहु प्रयोजन औद्योगिक विकास निगम	22.01	26.07	विवरणी सं. 11 में ₹4.06 करोड़ तक सरकारी निवेश को कम बताया गया था।

उजागर कमी का निपटान करने हेतु सीजीए द्वारा संबंधित प्रशासनिक मंत्रालयों के साथ समन्वय सहित शीघ्र प्रयास किए जाने की आवश्यकता है।

(क) निवेश की अपूर्ण सूचना

निम्नलिखित मामलों में, निवेश के संबंध में पूर्ण सूचना विवरणी सं.11 में उपलब्ध नहीं है। अनुपलब्धता को फुटनोट से बताया गया कि सूचना प्रतीक्षित थी।

तालिका 2.4: निवेश की अपूर्ण सूचना

क्र.सं.	नाम	निवेश का वर्ष	अभ्युक्तियां
1.	राज्य कृषि उद्योग निगम	1966-67 से 2001-02	शेयरों की संख्या तथा इसका अंकित मूल्य
2.	राष्ट्रीय कौशल प्रमाणीकरण एवं मौद्रिक इनाम योजना	2013-14	शेयरों का प्रकार, शेयरों की संख्या तथा इसका अंकित मूल्य
3.	रेल अवसंरचना विकास कम्पनी (कर्नाटक) लिमि.	2002-03 से 2009-10	शेयरों की संख्या तथा इसका अंकित मूल्य
4.	रेलवे ऊर्जा प्रबंधन कम्पनी	2013-14	कुल प्रदत्त पूंजी के प्रति सरकारी निवेश की प्रतिशतता
5.	राष्ट्रीय उच्च गति रेल निगम लिमि.	2015-16	कुल प्रदत्त पूंजी के प्रति सरकारी निवेश की प्रतिशतता
6.	एलगिन मिल्स लिमि. कानपुर	1977-78	कुल प्रदत्त पूंजी के प्रति सरकारी निवेश की प्रतिशतता
7.	टाटा अभियांत्रिकी लोकोमोटिव लिमि.	1971-72	कुल प्रदत्त पूंजी के प्रति सरकारी निवेश की प्रतिशतता

सीजीए ने अपने उत्तर (अगस्त 2016) में बताया कि यह सूचना संबंधित मंत्रालयों/विभागों, जिन्होंने निवेश किया है, द्वारा प्रस्तुत की जानी है। प्रत्येक वर्ष समीक्षा के दौरान उन्हें अपेक्षित सूचना प्रस्तुत करने का अनुरोध किया

गया है। अपेक्षित सूचना की लंबित प्राप्ति के लिए इस संबंध में विवरणी में एक फुटनोट डाला गया है।

सीजीए का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लंबित सूचना का प्रति वर्ष फुटनोट डालना संघ सरकार के निवेशों की स्पष्ट स्थिति नहीं प्रदान करता है।

(ख) लाभांशों के आंकड़ों में अंतर

लाभांशों की प्राप्तियों में अंतर था जैसा वित्त लेखे की विवरणी सं. 8 तथा विवरणी सं. 11 में दर्शाया गया है जिसका ब्यौरा नीचे तालिका 2.5 में दिया गया है:

तालिका 2.5: लाभांशों के आंकड़ों में अंतर

(₹ करोड़ में)

अभ्युक्ति	विवरणी- 8 ⁷	विवरणी-11	अंतर
सांविधिक निगमों, सरकारी कंपनियों, अन्य संयुक्त स्टॉक कंपनियों सहकारी बैंकों, सोसायटी आदि से लाभांश	112113	112713	600

सीजीए ने बताया (अगस्त 2016) कि विवरणी सं. 8 तथा 11 में दर्शाए लाभांश आंकड़ों में अंतर का समाधान प्रक्रियाधीन है।

(ग) सांविधिक कम्पनियों के संबंध में लाभांशों के भुगतान में कमी

वित्त मंत्रालय द्वारा जारी दिशानिर्देशों के अनुसार, व्यय विभाग ने सितम्बर 2014 में अभिकल्पना की कि सभी लाभ बनाने वाले सीपीएसई इक्विटी पर या फिर कर पश्चात लाभ पर, जो भी अधिक हो, 20 प्रतिशत (तेल, पेट्रोलियम, रसायन तथा अन्य अवसंरचना सीपीएसई के मामले में 30 प्रतिशत) का न्यूनतम लाभांश घोषित करेगी।

⁷ मुख्य शीर्ष 0050, - रेलयात्री भाड़ा पर करों के बदले लघु शीर्ष 104 अंशदान को छोड़कर

वर्ष 2015-16 हेतु रक्षा मंत्रालय तथा दूरसंचार विभाग के अंतर्गत सांविधिक कम्पनियों के संबंध में लाभांश के भुगतान की संवीक्षा ने प्रकट किया कि वित्त मंत्रालय के वर्तमान प्रावधान के उल्लंघन में सरकारी कम्पनियों द्वारा घोषित लाभांश में ₹349.20 करोड़ की कमी थी (तालिका 2.6)।

तालिका 2.6: सरकारी कम्पनियों द्वारा घोषित लाभांश में कमी

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	सीपीएसई ⁸ का नाम	प्रदत्त पूंजी	कर पश्चात लाभ	2015-16 के दौरान घोषित लाभांश	20% प्रदत्त पूंजी	कर पश्चात लाभांश का 20%	घोषित किए जाना अपेक्षित न्यूनतम लाभांश	कमी
1.	बी.ई.एल.	240	1357.67	45.01	48	271.53	271.53	226.52
2.	बी.ई.एम.एल	41.64	52.65	4.16	8.33	10.53	10.53	6.37
3.	एम.डी.एन.एल.	187.34	118.03	35.41	37.47	23.61	37.47	2.06
4.	बी.डी.एल.	97.75	562.70	67.62	19.55	112.54	112.54	44.92
5.	जी.एस.एल.	29.1	61.89	9.51	5.82	12.38	12.38	2.87
6.	एच.एस.एल.	301.99	19.00	शून्य	60.40	3.80	60.40	60.40
7.	टी.सी.आई.एल.	43.2	21.37	2.58	8.64	4.27	8.64	6.06

मामला एमओडी (वित्त) तथा डीओटी को प्रेषित किया गया था (सितम्बर 2016) फिर भी, उनका उत्तर प्रतीक्षित था।

2.4.4.3 संघ सरकार के वित्त लेखे की विवरणी सं.-15 में विसंगतियां/असंगतियां

संघ सरकार के वित्त लेखे की विवरणी सं. 15 की धारा 3 'अन्य ऋणी इकाइयों अथवा संस्थानों से बकायों में पुनर्भुगतान' को दर्शाती है।

(क) ऋणों के बकायों के संबंध में ब्याज को न दर्शाया जाना

इस प्रकटीकरण की संवीक्षा से पता चला कि कुछ ईकाइयों के संबंध में प्रदान किए गए ऋणों की मूल राशि बकाया है जबकि उन ऋणों के प्रति

⁸ 1-भारत इलेक्ट्रॉनिक्स लिमि., 2-भारत अर्थ मूवर्स लिमि., 3-मिश्र धातु निगम लिमि., 4- भारत डायनिक लिमि., 5-गोवा शिपयार्ड लिमि., 6-हिन्दुस्तान शिपयार्ड लिमि., 7-टेलीकम्यूनिकेशंस कंसल्टेंट्स इंडिया लिमि.।

बकाया ब्याज को दर्शाया नहीं गया है। इसके अतिरिक्त, कुछ मामलों में यद्यपि ऋण 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 2.7 में दिए गए हैं:

तालिका 2.7: ऋणों के बकायों के संबंध में न दर्शाया गया ब्याज

क्र.सं.	इकाई का नाम	31 मार्च 2016 को कुल बकाया ऋण (₹ करोड़ में)	टिप्पणी
1.	श्री सीताराम शुगर कम्पनी; बैथालपुर, उत्तर प्रदेश	3.48	उपभोक्ता मामले तथा खाद्य एवं लोक संवितरण मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2016) कि मामलों से संबंधित फाईलें लगभग 25 वर्ष पुरानी थी तथा वह शीघ्र पता लगाने योग्य नहीं थीं। इस मामले को 2015 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 50 में भी उजागर किया गया था।
2.	देवरिया शुगर मिल्स, देवरिया उत्तर प्रदेश	3.63	
3.	राजा बुलन शुगर लि. रामपुर, उत्तर प्रदेश	1.06	

(ख) ऋणों तथा अग्रिमों के प्रतिकूल शेषों के प्रति क्रेडिट किया गया ब्याज

निम्नलिखित मामलों में ब्याज ऋण तथा अग्रिम के प्रतिकूल मूल राशि के प्रति क्रेडिट किया गया था।

तालिका 2.8: ऋणों तथा अग्रिमों के प्रतिकूल शेषों के प्रति क्रेडिट किया गया ब्याज

(₹ लाख में)

क्र.सं.	शीर्ष	01.04.2015 को शेष	31.03.2016 को शेष	क्रेडिट किया गया ब्याज
1.	7601.04.411-सहयोग-क्रेडिट सहकारिता	-325.22	-326.87	0.22
2.	7601.04.413-अन्य सहकारिताएं	-16.86	-14.73	1.38
3.	7601.04.436-फसल कृषि वाणिज्यिक फसलें	-1312.83	-1350.28	28.61
4.	7601.04.443-फसल कृषि-अन्य ऋण	-3367.15	-3388.37	229.20
5.	7601.04.501-मृदा एवं जल संरक्षण-मृदा संरक्षण योजनाएं	-962.29	-990.04	30.39
6.	7610.00.203-अन्य वाहनों की खरीद हेतु अग्रिम	-3910.98	-3936.64	198.54

क्र.सं. 1 से 5 में शीर्षों के संबंध में कृषि मंत्रालय ने बताया (अगस्त 2016) कि इन शीर्षों के प्रति प्रतिकूल शेष 13वें वित्त आयोग की सिफारियों की अनुपालन में ऋणों को बढ़े खाते में डालने के कारण है। ऋणों के बढ़े-खाते में

डालने के बावजूद इन शीर्षों के अंतर्गत विभिन्न राज्य सरकारों से क्रेडिट प्राप्त किए गए थे। इसने आगे बताया कि वर्ष 2015-16 में पिछले वर्ष से संबंधित सुधार/समायोजन के कारण ब्याज क्रेडिट किया गया था।

उत्तर ऋण एवं अग्रिम के संबंध में उपयुक्त लेखांकन क्रियाविधि के अभाव को दर्शाता है क्योंकि ऋणों को बट्टे खाते में डाला गया था तथा अभी भी पिछले वर्ष से संबंधित ब्याज 2015-16 में भी संघ सरकार के खाते में वापस क्रेडिट किया जा रहे थे।

क्र.सं. 6 के संबंध में, सीजीए ने बताया (अगस्त 2016) कि मामले को रेल, डाक तथा यूटी चण्डीगढ़ मंत्रालयों के साथ उठाया गया है तथा उत्तर प्रतीक्षित थे।

(ग) ऋणों तथा अग्रिमों के प्रतिकूल शेषों के प्रति पुनर्भुगतान

निम्नलिखित मामलों में, ऋणों तथा अग्रिमों का पुनर्भुगतान ऋण तथा अग्रिम के प्रतिकूल शेषों के प्रति किया गया था।

तालिका 2.9: ऋणों तथा अग्रिमों के प्रतिकूल शेषों के प्रति पुनर्भुगतान

(₹ लाख में)

क्र. सं.	शीर्ष	01.04.2015 का शेष	वर्ष के दौरान ऋण का पुनर्भुगतान	31.03.2016 का शेष
1	7601.03.413-सहयोग क्रेडिट सहाकारिताएं	-41.84	0.05	-41.89
2	7601.03.501-मृदा एवं जल संरक्षण-मृदा संरक्षण योजना	-21.23	0.62	-21.85
3	7601.04.411- सहयोग क्रेडिट सहाकारिता	-325.22	1.65	-326.87
4	7601.04.436- फसल कृषि वाणिज्यिक फसले	-1312.83	37.45	-1350.28
5	7601.04.443-फसल कृषि- अन्य ऋण	-3367.15	21.22	-3388.37
6	7601.04.501-मृदा एवं जल संरक्षण-मृदा संरक्षण योजनाएं	-962.29	27.75	-990.04
7	7602.04.412- सहयोग - उपभोक्ता सहाकारिता	-0.14	5.79	-5.93

कृषि मंत्रालय ने बताया (अगस्त 2016) कि राज्य सरकार से 2015-16 में ऋण का कोई पुनर्भुगतान प्राप्त नहीं हुआ था। पुनर्भुगतान को वर्ष 2015-16 में पिछले वर्ष से संबंधित सुधार/समायोजन के कारण दर्ज किया गया था।

उत्तर दोषपूर्ण लेखांकन क्रियाविधि को दर्शाता है क्योंकि पिछले वर्षों के ऋण के पुनर्भुगतान को 2015-16 में क्रेडिट किया जा रहा था। यहां तक की मंत्रालय भी यह बताने की स्थिति में नहीं है कि पुनर्भुगतान किस वर्ष से संबंधित है।

(घ) ऋण के नियमों एवं शर्तों को अंतिम रूप न दिया जाना

राजीव गांधी कैंसर संस्थान एवं अनुसंधान केन्द्र, नई दिल्ली को ₹29.29 करोड़ के ऋण 1994-95 में स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा दिये गये थे परंतु ऋणों के नियमों एवं शर्तों के 21 वर्षों के अंतराल के बाद भी अंतिम रूप नहीं दिया गया था।

सीजीए ने उत्तर दिया (अगस्त 2016) कि इस मुद्दे को स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय के समक्ष नियमों एवं शर्तों को अंतिम रूप देने के लिए कई बार रखा गया था।

यह मुद्दा सीजीए के 2000 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 1 से लेकर 2015 के प्रतिवेदन सं. 50 में उजागर हुआ था। प्रशासनिक मंत्रालय का यहां प्रदत्त ऋणों की वसूली एवं उसके अन्य पहलुओं को लेकर अगंभीर रूप दिखायी देता है।

(ङ) 20 वर्षों से अधिक के लिए बकाया में ऋण तथा अग्रिम

वर्ष 2015-16 हेतु संघ सरकार द्वारा तैयार विवरणी-सं. -15 ऋणों तथा अग्रिमों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि 31 मार्च 2016 को राज्य/यूटी सरकार तथा अन्य ईकाईयों के प्रति बकाया कुल ऋण ₹2,56,353.52 करोड़ था। इसमें से ₹26,333.68 करोड़⁹ के पुनर्भुगतान को 2 वर्ष से 50 वर्षों के बीच बकाया में ऋणों तथा अग्रिमों के रूप में दर्शाया गया है। इसके अतिरिक्त, ₹26,333.68 करोड़ की राशि में से ₹11,321.87 करोड़ (42.99 प्रतिशत) गैर-

⁹ ₹26,333.68 करोड़ राज्यों तथा यूटी के प्रति लंबित है तथा ₹21,583.95 करोड़ ऋणी ईकाईयों या संस्थानों के प्रति लंबित है।

वसूली के कारण 20 वर्षों (₹10 करोड़¹⁰ से अधिक के मामले) से अधिक बकाया रहा है। इसके अतिरिक्त, इसी अवधि के लिए मूल राशि पर ब्याज होने से ₹29,770.45 करोड़ की राशि भी बकाया में रही। यह दर्शाता है कि ऋणों तथा अग्रिमों की भारी राशि, जिसके पुनर्भुगतान बकाया में है, की वसूली करना असंभावित है (अनुबंध 2.5)।

अपने उत्तर (जुलाई 2016) में सीजीए ने बताया कि ऋणों की वसूली तथा मूल एवं ब्याज राशि के भुगतान की संबंधित मंत्रालय/विभाग द्वारा निगरानी की गई थी। तथापि संबंधित मंत्रालय/विभाग को प्रेषित किए जा रहे हैं तथा लेखापरीक्षा को उचित समय पर सूचित किया जाएगा।

2.4.5 सीमा-शुल्क प्राप्तियों का कम बताया जाना

निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार, अग्रिम सीमा-शुल्क प्राप्ति जो किसी भावी अवधि से संबंधित हो, को लोक लेखे के अंतर्गत एक अस्थायी उच्चत शीर्ष (8658.136 - प्राप्ति शीर्ष को अंतरण हेतु प्रतीक्षित सीमा शुल्क प्राप्तियों) के अंतर्गत रखा जाता है। अग्रिम प्राप्तियों को भारतीय समेकित निधि (सीएफआई) में उस वर्ष में क्रेडिट किया जाता है जिससे यह संबंधित है।

वित्त लेखे की संवीक्षा से पता चला कि 2015-16 में अथ शेष के रूप में अस्थायी उच्चत शीर्ष के अंतर्गत ₹20.75 करोड़ उपलब्ध थे। इसे भारत की समेकित निधि में वित्तीय वर्ष 2015-16 के दौरान सीमा शुल्क प्राप्तियों के रूप में दर्ज किया जाना था। ₹1.02 करोड़ की राशि का 2015-16 के दौरान निपटान किया गया था तथा ₹19.73 करोड़ का अंत शेष उच्चत शीर्ष के अंतर्गत दर्ज रहा था। इसका परिणाम वित्तीय वर्ष 2015-16 में ₹19.73 करोड़ तक भारत सरकार की सीमा शुल्क प्राप्तियों के कम बताए जाने में हुआ।

अपने उत्तर (अगस्त 2016) में सीजीए ने बताया कि यह राशि 2016-17 के दौरान अंतिम शीर्ष में अंतरित कर दी जाएगी।

¹⁰ अन्य इकाईयों के मामले में।

2.5 लेखाओं की परिशुद्धता को प्रभावित करने वाले मुख्य कारक

संघ सरकार के वित्त लेखे 2015-16 की परिशुद्धता कारकों जैसे (i) उचंत शीर्षों के अंतर्गत बकाया शेषों की बड़ी संख्या का होना, जिनका अंतिम वर्गीकरण शेष है; (ii) ऋण, जमा एवं प्रेषित धन (डीडीआर) लेखा शीर्षों के अंतर्गत प्रतिकूल शेषों की बढ़ती संख्या तथा मात्रा से प्रतिकूल रूप से प्रभावित है।

वर्ष 2015-16 हेतु प्रमुख उचंत लेखे के अंतर्गत बकाया शेषों की समीक्षा कार्यालय महालेखा नियंत्रक में की गयी थी। लेखापरीक्षा निष्कर्षों के ब्यौरे आगे के पैराग्राफों में दिये गये हैं :

2.5.1 मुख्य उचंत लेखाओं 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 के लिए खाता बही को वेतन एवं लेखा कार्यालयों (पीएओ) द्वारा उप/विस्तृत शीर्ष-वार, जैसा भी आवश्यक हो, तथा प्रधान एओ द्वारा पीएओ द्वारा आवधिक रूप से प्रस्तुत आंकड़ों के आधार पर लघु शीर्ष वार अनुरक्षित किया जाना है। संबंधित प्रधान लेखा कार्यालय के मुख्य लेखा नियंत्रक से अपेक्षित है कि वह उचंत शेषों की समीक्षा करें तथा मॉनीटरिंग उद्देश्य हेतु महा-लेखा नियंत्रक (सीजीए) को सूचित करें।

31 मार्च 2016 को सिविल, रक्षा, रेलवे, डाक तथा दूरसंचार सहित संघ वित्त लेखे में उचंत शीर्षों के अन्तर्गत कुल निवल शेष ₹22,119.80 करोड़ (डेबिट) था। इस शेष में सिविल के संबंध में ₹2,332.43 करोड़ (डेबिट), रक्षा हेतु

₹14,404.02 करोड़ (डेबिट), रेलवे हेतु ₹1,802.06 करोड़ (डेबिट), डाक हेतु ₹2,602.40 करोड़ (डेबिट), दूरसंचार हेतु ₹154.79 करोड़ (क्रेडिट) तथा भारत सरकार क्षतिपूर्ति विमोचन (ईराक को परियोजना निर्यात) बंधपत्र, 2001 के संबंध में ₹1,133.68 करोड़ (डेबिट) शामिल है। वित्त लेखे उचंत शीर्ष के अंतर्गत निवल शेषों को दर्शाते हैं। इन शीर्षों के अंतर्गत सही शेषों को केवल विभिन्न उचंत शीर्षों के अंतर्गत डेबिट तथा क्रेडिट शेषों को अलग से निवल करके परिकलित किया जा सकता है। डेबिट/क्रेडिट शेषों को निवल करने से वित्त लेखे में उचंत शेषों की अत्यधिक न्यूनोक्ति होती है। पिछले तीन वर्षों के लिए सिविल मंत्रालयों (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 शेष

(₹ करोड़ में)

शीर्ष	2013-14		2014-15		2015-16	
	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट
101-पीएओ उचंत	2737.37	156.44	2532.65	532.93	2630.22	588.76
निवल	डेबिट 2580.93		डेबिट 1999.72		डेबिट 2041.46	
102-उचंत लेखा (सिविल)	1194.54	4670.36	1130.15	5292.32	1175.93	5982.81
निवल	क्रेडिट 3475.83		क्रेडिट 4162.17		क्रेडिट 4806.88	
107-नगद निपटान उचंत लेखा	497.97	36.34	497.80	36.34	413.60	36.33
निवल	डेबिट 461.63		डेबिट 461.46		डेबिट 377.27	
108-पी.एस.बी. उचंत	5969.95	2988.75	3688.87	3222.01	5982.12	2273.08
निवल	डेबिट 2981.20		डेबिट 466.86		डेबिट 3709.04	
109-रिजर्व बैंक उचंत (मु.)	11.37	185.41	11.59	185.07	12.31	297.06
निवल	क्रेडिट 174.04		क्रेडिट 173.48		क्रेडिट 284.75	
110-रिजर्व बैंक उचंत केन्द्रीय लेखा कार्यालय	58.39	502.62	51.17	1158.25	56.15	541.24
निवल	क्रेडिट 444.23		क्रेडिट 1107.08		क्रेडिट 485.09	
115- विदेश में क्रय इत्यादि हेतु उचंत लेखा	1941.34	52.00	978.30	0.0001	1991.46	0
निवल	डेबिट 1889.34		डेबिट 978.30		डेबिट 1991.46	
129-सामग्री क्रय निपटान उचंत लेखा	212.08	78.32	210.27	66.86	212.32	61.09
निवल	डेबिट 133.76		डेबिट 143.41		डेबिट 151.23	

136-प्राप्ति शीर्ष में अन्तरण हेतु प्रतीक्षित सीमा शुल्क प्राप्तियां	--	223.26	--	20.75	--	19.73
निवल	क्रेडिट 223.26		क्रेडिट 20.75		क्रेडिट 19.73	
138-अन्य नामांकित बैंक (निजी क्षेत्र बैंक) उचंत 1939 के युद्ध से संबंधित लेन-देन	51.98	593.43	5.60	550.22	196.20	607.33
निवल	क्रेडिट 541.45		क्रेडिट 544.62		क्रेडिट 411.13	

यह देखा जा सकता है कि पीएओ उचंत, उचंत लेखे (सिविल), रिजर्व बैंक उचंत (मुख्यालय), विदेश में क्रय हेतु उचंत-लेखा तथा अन्य नामित बैंक उचंत लेखा के अंतर्गत डेबिट तथा क्रेडिट शेष पिछले वर्ष से 2015-16 में बढ़े हैं। सीजीए द्वारा उचन्त लघु शीर्षों के अन्तर्गत बकाया शेषों का वर्ष-वार ब्यौरा अनुरक्षित नहीं किया था।

(क) पीएओ उचंत

पीएओ उचंत में, मार्च 2016 की समाप्ति पर, बकाया डेबिट शेष ₹2,630.22 करोड़ था तथा क्रेडिट शेष ₹588.76 करोड़ था। इस प्रकार, कुल ₹3,218.98 करोड़ का शेष इस शीर्ष से निपटान की प्रतीक्षा में था।

बकाया शेष मुख्य रूप से आपूर्ति विभाग ₹1,517.49 करोड़ (डेबिट), विदेश मंत्रालय ₹658.09 करोड़ (डेबिट), परमाणु ऊर्जा विभाग ₹221.30 करोड़ (क्रेडिट), सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय ₹234.71 करोड़ (क्रेडिट) तथा केन्द्रीय उत्पाद तथा सीमा शुल्क बोर्ड (सीबीईसी) ₹55.10 करोड़ (क्रेडिट) के संबंध में थे जो दर्शाता है कि इन विभागों/मंत्रालयों द्वारा अन्य पीएओ की ओर से किए गए भुगतानों (डेबिट) या की गई प्राप्तियों (क्रेडिट) को उनके द्वारा 31 मार्च 2016 तक अभी भी वसूल/अदा किया जाना था। विदेश मंत्रालय के पास बकाया शेष प्रमुखतः अधिकारियों की विदेश यात्रा से संबंधित असमायोजित दावों के कारण था, जहाँ आतिथ्य एवं आवास शुल्क मंत्रालय द्वारा अदा किये गये थे। पीएओ उचंत के अंतर्गत बड़े डेबिट तथा क्रेडिट शेष तथा उनका निरंतर संचयन ने महत्वपूर्ण नियंत्रण की कमियों को प्रदर्शित किया।

(ख) उचंत लेखे (सिविल)

31 मार्च 2016 को इस लघु शीर्ष के अंतर्गत बकाया शेष ₹5,982.81 करोड़ (क्रेडिट) और ₹1,175.93 करोड़ (डेबिट) था। ₹7,158.74 करोड़ के कुल शेष का व्यक्तिगत रूप से निपटान किया जाना था, जिसे अंतिम लेखा शीर्ष में दर्ज नहीं किया गया था। मुख्य बकाया शेष आर्थिक कार्य विभाग ₹5,209.92 करोड़ (क्रेडिट), आपूर्ति विभाग ₹597.52 करोड़ (डेबिट), विदेश मंत्रालय ₹640.23 करोड़ (क्रेडिट) और उच्च आयोग ₹435.76 करोड़ (डेबिट) से संबंधित थे।

(ग) विदेशों में क्रय आदि हेतु उचंत लेखे

31.03.2016 को विदेश में क्रय आदि हेतु उचंत लेखा शेष ₹1,991.46 करोड़ (डेबिट) था। यह देखा गया था कि ₹220.51 करोड़ विभिन्न संगठनों से 2007 से बकाया था और प्रमुख ऋणदार थे- भारतीय हेलिकॉप्टर निगम लि. (₹67.24 करोड़), पवन हंस लि. (₹57.44 करोड़), पायराइट्स, फॉस्फेट्स एंड केमिकल लि. (₹24.95 करोड़) तथा कोल इंडिया लि. (डब्ल्यूबी) (₹23.18 करोड़)।

सीएए एवं ए द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना 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 देय थे। इस मुद्दे को सीएजी के 2015 के प्रतिवेदन सं. 50 में इंगित किया गया था। विदेश मंत्रालय, आर्थिक कार्य विभाग, अनुदान, लेखा एवं लेखापरीक्षा प्रभाग ने 29 फरवरी 2016 के अपनी कार्रवाई टिप्पण में बताया कि कार्यालय सीएए एवं ए बकाया देयों के शीघ्र समायोजन हेतु लगातार प्रयास कर रहा है। बकाया उचंत राशि को नियमित रूप से मॉनीटर किया गया है और परियोजना कार्यान्वयन प्राधिकारियों को उचंत शेषों का निपटान करने के लिए अनुस्मारक भेजे गये हैं। तथापि, उचंत शेषों की स्थिति विगत वर्ष के ₹978.30 करोड़ के आंकड़े की तुलना में 2015-16 में अधिकता पर थी।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (अगस्त 2016) में बताया कि 31.03.2016 को ₹1,991.46 करोड़ के बकाया उचंत लेखा शेष में से, 2016-17 में ₹1,702.73 करोड़ का निपटान कर दिया गया है और ₹288.71 करोड़ अभी बकाया है।

(घ) सार्वजनिक क्षेत्र बैंक उचंत (पीएसबी उचंत)

31 मार्च 2016 को बकाया पीएसबी शेष कुल ₹5,982.12 करोड़ (डेबिट) तथा ₹2,273.08 करोड़ (क्रेडिट) था। इस प्रकार, मार्च 2016 की समाप्ति तक ₹8,255.20 करोड़ के कुल शेष का निपटान किया जाना अपेक्षित था। बकाया मुख्य शेष केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (सीबीडीटी) (व्यय) ₹1,072.35 करोड़ (क्रेडिट), केन्द्रीय पेंशन लेखांकन कार्यालय (सीपीएओ) ₹780.82 करोड़ (क्रेडिट), आपूर्ति विभाग ₹285.70 करोड़ (डेबिट), सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय ₹525.45 करोड़ (डेबिट), केन्द्रीय उत्पाद शुल्क एवं सीमा शुल्क (सीबीईसी) ₹527.09 करोड़ (डेबिट), पोत परिवहन मंत्रालय ₹120.24 करोड़ (डेबिट), श्रम एवं रोजगार मंत्रालय ₹437.78 करोड़ (डेबिट), संस्कृति मंत्रालय ₹380.87 करोड़ (डेबिट), विद्युत मंत्रालय ₹158.30 करोड़ (डेबिट), सूचना एवं प्रौद्योगिकी मंत्रालय ₹214.01 करोड़ (डेबिट), सामाजिक शिक्षा एवं साक्षरता ₹202.90 करोड़ (क्रेडिट), युवा मामले एवं खेल मंत्रालय ₹126.85 करोड़ (डेबिट) तथा उच्च शिक्षा ₹105.88 करोड़ (डेबिट) से संबंधित थे।

(ङ) रिजर्व बैंक उचंत, केन्द्रीय लेखा कार्यालय (सीएओ)

मार्च 2016 की समाप्ति तक समाशोधन किये जाने वाले ₹597.27 करोड़ के कुल शेष के साथ, 31 मार्च 2016 को इस लघु शीर्ष के अंतर्गत बकाया शेष ₹56.15 करोड़ (डेबिट) तथा ₹541.12 करोड़ (क्रेडिट) था। बकाया आरबीआई (सीएओ) उचंत शेष मुख्य रूप से पोत परिवहन मंत्रालय ₹367.99 करोड़ (क्रेडिट), वाणिज्य मंत्रालय ₹115.24 करोड़ (क्रेडिट), आपूर्ति विभाग ₹37.68 करोड़ (डेबिट) सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय ₹8.19 करोड़ (डेबिट) से संबंधित थे।

लेखापरीक्षा ने आगे उचंत शेषों की विस्तार से जाँच हेतु विदेश मंत्रालय का चयन किया और निम्नलिखित पाया:

- उचंत लेखे (सिविल) में वि.मं. के पास 2007-08 में ₹21.39 (डेबिट) करोड़ का अंत शेष था। यह आगे ₹546.21 करोड़ (क्रेडिट) से बढ़ा और इस प्रकार अंत शेष 2008-09 में ₹524.82 करोड़ (क्रेडिट) पर बना रहा। ₹546.21 करोड़ (क्रेडिट) की वृद्धि में काठमांडु के पेंशनधारियों के फरवरी एवं मार्च 2009 से संबंधित ₹309 करोड़ (क्रेडिट) एवं ₹163 करोड़ (- डेबिट) की त्रुटिपूर्ण बुकिंग शामिल थी जिसे अब तक सही नहीं किया गया है। यह भी देखा गया था कि मंत्रालय ने काठमांडु के पेंशनधारियों के 2015-16 से संबंधित ₹41 करोड़ (- डेबिट) के अधिक निपटान को भी दर्ज किया था जिसके फलस्वरूप ₹640.23 करोड़ (क्रेडिट) का विशाल अंत शेष असमायोजित पड़ा रहा।
- उचंत लेखे- पीएसबी के संबंध में, ₹(-) 628 करोड़ (क्रेडिट) एवं ₹(-)41 करोड़ (डेबिट) को दर्ज कर 2015-16 के दौरान उचंत शेष का निपटान किया गया था जिसमें 2012-13 (सितंबर 2012) से संबंधित आरबीआई प्रस्तुति के ₹622.48 करोड़ (₹39.37 करोड़ + ₹539.54 करोड़ + ₹43.57 करोड़) शामिल हैं। यह देखा गया था कि आरबीआई प्रस्तुति के ₹(-)622.48 करोड़ की प्रविष्टि 2012-13 में छोड़ दी गयी थी और मार्च 2016 में टीई के माध्यम से उसे समायोजित किया गया था। यह दर्शाता है कि मंत्रालय को यह सुनिश्चित करने के लिए कि सभी प्रविष्टियों पर ध्यान दिया गया है, तंत्र सुदृढ़ करने की आवश्यकता है।
- 2015-16 हेतु शीर्ष रिजर्व बैंक सीएओ के अंतर्गत अथ शेष ₹70.83 लाख (डेबिट) था जो आरबीआई द्वारा दावे के रद्द किये जाने के समय ₹(-)203.00 लाख (डेबिट) के गलत वर्गीकरण के कारण ₹(-)153.31 लाख (डेबिट) तक बढ़ गया था। मंत्रालय ने बताया (अगस्त 2016) कि इस गलत वर्गीकरण को अगले वित्तीय वर्ष अर्थात् 2016-17 में समायोजित किया जाएगा।

इसके अतिरिक्त, शीर्ष-रिजर्व बैंक उचंत मुख्यालय (8658-00-109), परिमंडल-101 के अंतर्गत वर्ष 2015-16 हेतु विद्युत मंत्रालय के 'उचंत शेषों' की समीक्षा के दौरान यह पाया गया था कि अथ शेष को 'शून्य' के रूप में

दर्शाया गया था जबकि, ₹112 करोड़ की राशि को (-) डेबिट के रूप में दर्ज किया गया था।

विभाग ने बताया कथित राशि जो भूलवश शीर्ष-रिजर्व बैंक उचंत मुख्यालय (8658-00-109), परिमंडल-101 के अंतर्गत दर्ज की गई थी उसे 31 मई 2016 को अंतरण प्रविष्टि के माध्यम से मार्च 2016 में सुधार दिया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि इसे सीजीए द्वारा अपने लेखाओं में नहीं सुधारा गया था।

इसके अतिरिक्त, सीबीडीटी के प्रधान लेखा कार्यालय में शेषों की नमूना जांच ने दर्शाया कि ₹(-)1,52,478.10 करोड़ (डेबिट) एवं ₹(-)45,242.65 करोड़ (क्रेडिट) के शेष वर्ष 2015-16 के अंत तक बकाया थे जिसमें 1988-89 तक की अवधि हेतु ₹43.15 करोड़ का डेबिट शेष और ₹31.85 करोड़ का क्रेडिट शेष बकाया थे।

सीजीए ने बताया (अक्टूबर 2016) कि संबंधित मंत्रालयों/विभागों को संघ सरकार के वित्त लेखाओं की विवरणी सं. 13 की समीक्षा के समय उचंत शेष को परिसमाप्त करने के निर्देश दिए गए थे।

2.5.2 ऋण, जमा एवं प्रेषण (डीडीआर) शीर्षों के अंतर्गत प्रतिकूल शेष की अधिक संख्या

प्रतिकूल शेष वे ऋणात्मक शेष हैं जो उन लेखा शीर्षों के अंतर्गत प्रदर्शित होते हैं जहाँ ऋणात्मक शेष नहीं होना चाहिए। उदाहरणार्थ, किसी भी ऋण या अग्रिम के लेखांकन शीर्ष के प्रति, ऋणात्मक शेष, प्रदान की गई वास्तविक अग्रिम राशि से अधिक पुनर्भुगतान को इंगित करेगा।

वर्ष 2015-16 हेतु संघ सरकार के वित्त लेखे में, ऋण, जमा एवं प्रेषण शीर्षों के अंतर्गत प्रतिकूल शेषों के 78 मामले हैं जिन्हे अनुबंध 2.6 में दिया गया है। आठ मामले वर्ष 2015-16 के दौरान प्रतिकूल हो गए तथा शेष 70 मामले पहले के वर्षों से बकाया थे। इनमें एक वर्ष से अधिक से पांच वर्षों तक के 37 मामले, पांच वर्षों से अधिक से 10 वर्षों तक के 15 मामले तथा 10 वर्षों से अधिक पुराने 18 मामले शामिल थे।

सीजीए ने बताया (सितंबर 2016) कि प्रमुख शीर्ष 7601 (क्र.सं. 48-74) के अंतर्गत 27 मामलों में प्रतिकूल शेष 13वें वित्त आयोग के सिफारिश पर शेषों को बढ़े खाते में डालने के कारण था तथा इन शेषों को स्वीकृति करने का मामला वित्त मंत्रालय के सक्रिय विचार प्रक्रिया में था। छः मामलों में, मुख्य शीर्ष 6002 (क्र.सं. 17-21), प्रतिकूल शेष विनिमय दर की भिन्नता के कारण था और उसका संहिताबद्ध प्रक्रियाओं के अनुसार परिसमापन कर दिया जाएगा। शेष में पूर्व- विभागीकृत अवधि (दो मामले) शामिल थे जिसे संबंधित मंत्रालय/विभाग के समक्ष प्रतिकूल शेषों के परिसमापन हेतु आवश्यक कार्रवाई करने के लिए उठाया गया था। तथापि, इसका एक समयबद्ध कार्रवाई के माध्यम से निपटान किए जाने की आवश्यकता है।

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 आरबीआई या अधिकृत बैंकों की शाखाओं पर आहरित चैकों द्वारा सरकार के प्रति दावों का भुगतान किया जाता है।

जब दावे पीएओ/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/(सीएएस) आरबीआई, नागपुर से जारी चैकों के प्रति उनके द्वारा किए गए भुगतानों को दर्शाने वाले तिथि-वार मासिक विवरणी (डीएमएस)/शेषों की मासिक विवरणी की प्राप्ति होने पर, जैसा भी मामला हो, 'शीर्ष 8670-चैक एवं बिल' को ऋणात्मक क्रेडिट तथा उचंत शीर्ष '8658.108-पीएसबी उचंत'/'8675-101-आरबीआई के पास जमा-केन्द्रीय सिविल' को क्रेडिट प्रदान किया जाता है।

2015-16 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	0.42
8670.102	वेतन एवं लेखा कार्यालय चैक	क्रेडिट	7671.62
8670.103	विभागीय चैक	क्रेडिट	1064.42
8670.104	खजाना चैक	क्रेडिट	4.62
8670.105	इरला चैक	क्रेडिट	0.59
8670.106	दूरसंचार लेखा कार्यालय चैक	क्रेडिट	910.69
8670.107	डाक चैक	क्रेडिट	12626.62
8670.108	रेलवे चैक	क्रेडिट	4872.47
8670.109	रक्षा चैक	डेबिट	60.24
8670.110	इलेक्ट्रॉनिक सलाह	क्रेडिट	30.31
8670.111	वेतन एवं लेखा कार्यालय इलेक्ट्रॉनिक सलाह	क्रेडिट	1914.84
8670.112	प्रधान संचार लेखे नियंत्रण कार्यालय इलेक्ट्रॉनिक सलाह	क्रेडिट	39.48
8670	चैक एवं बिल (कुल)	क्रेडिट	29075.84

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 '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 नगद शेष अधिक बताए गए रहे तथा गलत स्थिति को दर्शाते हैं।

प्रधान लेखा कार्यालय में नमूना जांच ने प्रकट किया कि विदेश मंत्रालय में ₹12.44 करोड़ की राशि के 808 चैक, आपूर्ति विभाग में ₹1.56 करोड़ की

राशि के 521 चैक, सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय में ₹105.42 करोड़ की राशि के 406 चैक, सीबीडीटी में ₹20.53 करोड़ की राशि के 13,355 चैक तथा आर्थिक कार्य विभाग (वित्त मंत्रालय) में ₹0.69 करोड़ की राशि के 691 चैक छः माह से अधिक समय तक बिना भुगतान किए रहे।

31 मार्च 2016 को शीर्ष 8670 - 'चैक एवं बिल' के अंतर्गत कुल बकाया शेष ₹29,075.84 करोड़ (क्रेडिट) पर रहा। इसलिए बैंक के साथ समाधान करने हेतु मंत्रालयों/विभागों के संबंधित पीएओ की ओर प्रयास अपेक्षित है।

2.5.4. प्रतिभूति विमोचन निधि को राशि क्रेडिट न करना

संघ सरकार ने वित्तीय वर्ष 2007-08 में भारतीय स्टेट बैंक (एसबीआई) के राईट्स निर्गम में ₹9,996 करोड़ का निवेश किया था। नकद निर्गम की बजाय सरकार ने विशेष प्रतिभूतियाँ (एमएच 8012.120 राष्ट्रीय बैंकों को जारी विशेष प्रतिभूतियाँ) जारी करते हुए लोक लेखे में देयता का सृजन कर दिया। इन प्रतिभूतियों का विमोचन एक भावी तिथि पर भारत की समेकित निधि (एमएच 3465.01.797-प्रतिभूति विमोचन निधि) से लोक लेखे में निधियों के अन्तरण द्वारा 'प्रतिभूति विमोचन निधि' के सृजन के माध्यम से करना था।

वित्त लेखाओं की संबीक्षा से पता चला कि वर्ष 2008-09 से 2015-16 के दौरान, प्रत्येक वर्ष ₹625 करोड़ प्रतिभूति विमोचन निधि के अंश के कारण व्यय का लेखांकन हुआ था। ₹5000 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 एसबीआई को विशेष प्रतिभूतियों के ₹9,996 करोड़ निर्मुक्त किया जा सकें। तथापि, ₹5000 करोड़ की राशि आज तक उचंत शीर्ष के अंतर्गत पड़ी थी।

नवम्बर 2015 में, अपने उत्तर में, आर्थिक कार्य विभाग ने बताया कि राशि 8658 - उचंत लेखा (सिविल) के अंतर्गत पड़ी है क्योंकि प्रतिभूति विमोचन निधि हेतु प्रस्तावित लघु शीर्ष आज तक खोला नहीं गया है क्योंकि लेखांकन प्रक्रिया प्रक्रियाधीन है और बजट प्रभाग, सीजीए तथा सीएजी के बीच नियमित पत्राचार किया जा रहा है। राशि को नए शीर्ष, जब कभी इसे सक्षम प्राधिकारी द्वारा किया जाएगा, में अंतरित किया जाएगा।

मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि भारत के सीएजी ने मई 2014 में पहले ही संशोधित/परिवर्तित लेखांकन प्रक्रिया के संबंध में अपनी अभ्युक्तियां/सुझाव दे दिए हैं।

2.5.5 मुद्रा, सिक्के एवं ढलाई लेखा

लेखा के इस अस्थायी मुख्य शीर्ष (8656) का परिचालन ढलाई के बाद सिक्कों के स्टॉक (अंकित मूल्य) हेतु परिकलन के लिए किया जाता है। इस लेखा शीर्ष को ऋणात्मक डेबिट से पूंजीगत शीर्ष 4046 द्वारा स्टॉक में लिए गये सिक्के के अंकित मूल्य द्वारा नामे किया जाता है जो धातु खरीदने के लिए होता है। सिक्के के अंकित मूल्य एवं धातु के मूल्य के बीच अंतर को सिक्के को परिचालित करने के बाद राजस्व शीर्ष 0046 में अंतरित कर दिया जाता है। अतः इस शीर्ष में नामे प्रविष्टि स्टॉक में ढाले गये सिक्कों के अंकित मूल्य का प्रतिनिधित्व करता है एवं क्रेडिट प्रविष्टि सिक्कों के परिचालन पर राजस्व में अंतरित किये जाने वाले लाभ को दर्शाता है। यह देखा गया था कि 2006 में भारतीय सुरक्षा मुद्रण एवं ढलाई निगम के सृजन के बाद, ₹2,003.91 करोड़ (₹131.19 करोड़ का क्रेडिट शेष एवं ₹2,135.10 करोड़ का डेबिट शेष) की कुल राशि के ढले सिक्कों का स्टॉक मार्च 2006 से स्थिर था। आंकड़े स्टॉक में बचे उन सिक्कों के मूल्य को दर्शाते हैं जिन्हे अभी परिचालित करना शेष था।

2.5.6 प्रधान लेखा कार्यालयों द्वारा शेषों की न की गई संवीक्षा

सिविल नियम पुस्तिका के अनुसार, वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर पीएओ यह निर्धारण करने के लिए कि व्यक्तियों/दलों, जिनसे शेष वसूल किया जाना है अथवा जिनको यह देय है, द्वारा शेषों की सत्यता को स्वीकार किया गया है, विभिन्न ऋण, जमा तथा प्रेषण (डीडीआर) शीर्षों के अंतर्गत शेषों की समीक्षा तथा जांच करेगा तथा उसे प्रधान लेखा कार्यालय को प्रत्येक वर्ष के 15 सितम्बर तक वार्षिक रूप से गैर-समाधान किए शेषों को दर्शाने वाली एक विस्तृत विवरणी तथा मामले, जिनमें शेषों की स्वीकृति प्रतीक्षित हैं, प्रस्तुत करना अपेक्षित है। प्रधान लेखा कार्यालय से बदले में मंत्रालय/विभाग की समेकित रिपोर्ट को पूर्ण में प्रत्येक वर्ष 15 अक्टूबर तक महालेखा नियंत्रक को भेजना अपेक्षित है। इस समीक्षा को संचालित करने का उद्देश्य लेखे की

विभिन्न पुस्तिकाओं के अनुरक्षण की गुणवत्ता का पता लगाना और डीडीआर के आंकड़ों का पुर्नमिलान करना था।

सिविल विभागों के संबंध में, 70 प्रधान लेखा कार्यालयों में से 2011-12, 2012-13, 2013-14, 2014-15 और 2015-16 के लिए क्रमशः 38, 35, 37, 40 और 27 विभागों के शेष की समीक्षा की गई थी।

लेखापरीक्षा सिफारिश करती है कि वित्त मंत्रालय विभिन्न उच्चत शीर्षों के अंतर्गत शेषों की समीक्षा तथा परिसमापन करने हेतु एक प्रभावी नियंत्रण तंत्र स्थापित करे। मंत्रालयों/विभागों को यथार्थ सरकारी लेखाओं को अंकित करने हेतु ऋण, जमा तथा प्रेषण (डीडीआर) शीर्षों के अंतर्गत प्रतिकूल शेषों तथा चैक एवं बिल के अंतर्गत शेषों का निपटान करना भी अपेक्षित है।

2.6 विभागीय रूप से प्रबंधित सरकारी उपक्रम-प्रारूप लेखाओं की स्थिति

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

वाणिज्यिक या अर्ध-वाणिज्यिक प्रकृति के 61 विभागीय रूप से प्रबंधित सरकारी उपक्रम थे जिनके संबंध में सूचना प्राप्त हुई थी। इनमें से, 37 उपक्रम लेखे मार्च 2016 तक बकाया बने थे। इन उपक्रमों के वित्तीय परिणामों को प्रोफॉर्मा 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।

तालिका 2.12: अवधि जिसके लिए प्रोफॉर्मा लेखे बकाया पड़े थे

क्र.सं.	उपक्रमों की संख्या	लेखे का वित्तीय वर्ष	बकाया वर्षों की सं.
1.	16	2014-15	1
2.	7	2011-12 से 2013-14	2-4
3.	9	2007-08 से 2010-11	5-8
4.	5	2006-07 एवं पहले	9 वर्ष तथा उससे अधिक
कुल	37		

तालिका 2.12 दर्शाती है कि 16 उपक्रमों के प्रोफॉर्मा लेखे में एक वर्ष की अवधि तक के विलंब थे। 7 उपक्रमों के संबंध में दो वर्ष से चार वर्ष के बीच का विलंब था। सरकारी प्रेस, अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह, शहरी विकास मंत्रालय के मामले में 1987-88 से प्रोफॉर्मा लेखे तैयार नहीं किए गए थे। इसी प्रकार, पत्तन प्रबंधन बोर्ड, अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह, पोत परिवहन मंत्रालय के मामले में वित्तीय वर्ष 1991-92 से प्रोफॉर्मा लेखे तैयार नहीं किए गए थे। विभागीय रूप से प्रबंधित सरकारी उपक्रमों, जिनके लिए प्रारूप लेखे बकाया थे, के ब्यौरे अनुबंध 2.7 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।

2.7 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 2015-16 के दौरान बड़े खाते में डाली गई हानियों तथा स्थगित की गई वसूलियों के ब्यौरों की मांग की गई थी। तथापि, केवल 38 मंत्रालयों/विभागों द्वारा सूचना उपलब्ध कराई गई थी। 38 में से 11 मंत्रालयों/विभागों में 1,007 मामलों में कुल ₹56.10 करोड़ की हानियों को बड़े खाते में डाला गया था तथा 19 मामलों में कुल ₹0.11 करोड़ की वसूलियों को स्थगित किया गया था, जैसा अनुबंध 2.8 में ब्यौरा दिया गया है।

2.8 निष्कर्ष

2015-16 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 किसी सुस्पष्ट शोधक कार्रवाईयों के आवर्ती है 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 सरकारी खाते के बाहर निधियों की बड़ी राशि को रखा था। संग्रहित किए गए विशेष उद्देश्य उपकर को भी चिन्हित निधियों, जब कभी लोक लेखे में सृजित किया गया था, को क्रेडिट किया गया था। 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 उन 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 बने। संघ सरकार द्वारा राज्य/यूटी सरकार तथा अस्तित्वों को प्रदान किए गए के बड़े भाग की वसूली नहीं की जा रही है क्योंकि इन अस्तित्वों से देय पुनर्भुगतान 20 वर्षों से अधिक से बकाया में हैं। 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। 32 उपक्रमों

के प्रोफॉर्मा लेखाओं में एक से नौ वर्षों के बीच का विलम्ब था तथा 5 उपक्रमों के प्रोफॉर्मा लेखाओं में नौ वर्षों से अधिक का विलम्ब था।