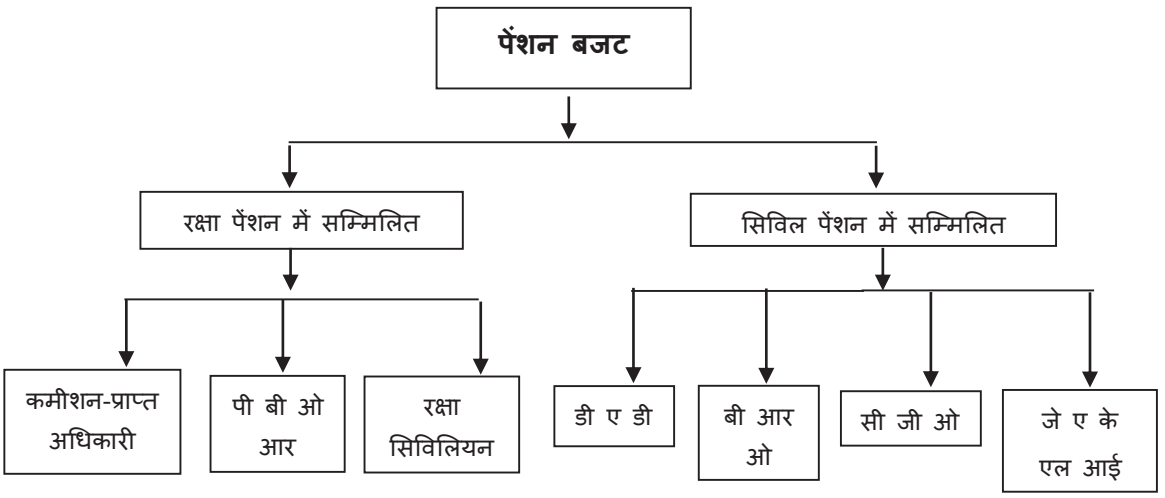
अध्याय II : वित्तीय प्रबंधन

2.1 परिचय

2.1.1 रक्षा पेंशन बजट पी सी डी ए (पी) द्वारा दो भागों में तैयार किया जाता है, एक रक्षा पेंशनरों के लिए और दूसरा रक्षा मंत्रालय (एम ओ डी) के सिविल पेंशनरों के लिए और उसे सी जी डी ए[6] को भेजा जाता है, जो संसद का अनुमोदन प्राप्त करने के लिए रक्षा पेंशन का अनुमान एम ओ डी को और सिविल पेंशन का अनुमान केंद्रीय पेंशन लेखाकरण कार्यालय (सी पी ए ओ), एम ओ एफ[7] को भेजता है। रक्षा पेंशन बजट की एक संक्षिप्त प्रस्तुति नीचे **चार्ट 2** में दी गई है।

चार्ट 2 : रक्षा पेंशन बजट की संक्षिप्त प्रस्तुति



(टिप्पणीः पी बी ओ आर- अधिकारी श्रेणी से निम्न कार्मिक, डी ए डी - रक्षा लेखा विभाग, बी आर ओ- सीमा सड़क संगठन, सी जी ओ - तट रक्षक संगठन, जे ए के एल आई - जम्मू और कश्मीर लाइट इन्फेन्ट्री)

2.2 रक्षा पेंशन पर बजट आंबटन और व्यय

2.2.1 रक्षा पेंशन अनुदान

वर्ष 2011-12 से 2015-16 के लिए रक्षा पेंशन बजट का विवरण **तालिका 3** में दिया गया है-

[6] रक्षा लेखा महानियंत्रक

[7] वित्त मंत्रालय

तालिका 3 : रक्षा पेंशन का बजट अनुमान और व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट अनुमान	अनुमोदित संशोधित अनुमान	बुक किया गया व्यय	आधिक्य (-)/ बचत (+) (स्तंभ 3 - स्तंभ 4)	आर ई की प्रतिशतता के रूप में आधिक्य/ बचत
1	2	3	4	5	6
2011-12	34,000	34,000	37,569.39	(-) 3,569.39	10.50
2012-13	39,000	39,500	43,367.71	(-) 3,867.71	9.79
2013-14	44,500	45,500	45,499.54	(+) 0.46	-
2014-15	51,000	50,000	60,449.75	(-) 10,449.75	20.90
2015-16	54,500	60,238	60,237.60	(+) 0.40	-

स्रोतः सी जी डी ए द्वारा तैयार की गई अनुदानों की मांग।

तालिका 3 दर्शाती है कि 2011-12 से 2015-16 तक की अवधि के 5 वर्षों में से 3 में आबंटन से अधिक व्यय हुआ। वर्ष 2013-14 और 2015-16 में लघु बचत थी। एम ओ डी ने बताया कि पी सी डी ए (पी) को रक्षा पेंशन बजट के अंतर्गत पर्याप्त निधियां नहीं मिली थीं।

2.2.2 सिविल पेंशन अनुदान

वर्ष 2011-12 से 2015-16 के लिए सिविल पेंशन बजट नीचे **तालिका 4** में दिया गया है:

तालिका 4 : सिविल पेंशन का बजट अनुमान और वास्तविक व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट अनुमान	संशोधित अनुमान	वास्तविक व्यय	आधिक्य (-)/ बचत (+) (स्तंभ 3 - स्तंभ 4)
1	2	3	4	5
2011-12	1,199.30	1,302.87	1,308.24	(-) 5.37
2012-13	1,410.06	1,434.15	1,502.34	(-) 68.19
2013-14	1,625.67	1,690.47	1,721.07	(-)30.60
2014-15	1,860.60	1,974.46	1,967.67	(+) 6.79
2015-16	2,150.50	2,213.47	2,222.93	(-) 9.46

स्रोतः सी जी डी ए द्वारा तैयार की गई अनुदानों की माँग।

2014-15 को छोड़कर सभी वर्षों में अधिक व्यय हुआ था। एम ओ डी ने उत्तर में कहा कि आधिक्य/बचत, अनुमोदित आर ई के पाँच प्रतिशत की अनुमेय सीमा के अंदर थे, किंतु पाँच प्रतिशत विचलन की अनुज्ञेयता के समर्थन में कोई प्राधिकार प्रस्तुत नहीं किया।

2.3 व्यय का अपूर्ण लेखाकरण

2.3.1 पी सी डी ए (पी) द्वारा प्रदान की गई सूचना से यह प्रकट हुआ कि प्रत्येक वर्ष में व्यय की बडी राशि को उस वर्ष के पेंशन लेखा शीर्ष में बुक नहीं किया गया था तथा पिछले वर्षों का व्यय "आर बी आई उचंत अवर्गीकृत" शीर्ष (**तालिका 5**) में पड़ा था, क्योंकि बैंकों ने पी सी डी ए (पी) को विस्तृत भुगतान स्क्रॉल प्रदान नहीं किए थे, जिसके आधार पर पी सी डी ए उस राशि को अंतिम व्यय शीर्ष में बुक करेगा। एम ओ डी ने बताया कि प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अंत में कम से कम 7-10 प्रतिशत पेंशन भुगतान स्क्रॉल पी सी डी ए (पी) में प्राप्त नहीं हुए।

तालिका 5 : आर बी आई उचंत (अवर्गीकृत) में पड़ी राशि

(₹ करोड़ में)

वर्ष	वर्ष के अंत में पड़ी रहने वाली राशि
2011-12	5,887.17
2012-13	5,444.90
2013-14	8,388.07
2014-15	4,090.92
2015-16	6,831.95

पी सी डी ए (पी) द्वारा प्रदत्त सूचना से आगे यह प्रकट हुआ कि उचंत शीर्ष की राशि को अनेक वर्षों तक आगे ले जाया गया, जैसा कि **तालिका 6** इंगित करती है।

तालिका 6 : 2014-15 के अंत में आर बी आई उचंत (अवर्गीकृत) का ब्योरा

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आर बी आई उचंत अवर्गीकृत
2008-09 तक	247.74
2009-10	368.36
2010-11	68.21
2011-12	711.26
2012-13	55.31
2013-14	112.14
2014-15	2,527.90
कुल	**4,090.92**

2.3.2 उचंत शीर्ष में बकाया शेष से यह प्रकट होता है कि सरकारी लेखाओं में बुक किये गए व्यय से संबंधित वर्ष में किए गए व्यय का सही चित्र प्रतिबिंबित नहीं हुआ है।

2.3.3 हमारी समीक्षा इंगित करती है कि इस समस्या का एक अंश, बैंकों द्वारा वितरित राशि की प्रतिपूर्ति के लिए आर बी आई द्वारा निर्धारित प्रणाली के कारण था। मार्च 2007 तक, एम ओ डी द्वारा 01 जनवरी 1987 से आरंभ की गई 'सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों द्वारा रक्षा पेंशनरों के पेंशन भुगतान की योजना' के तहत बैंकों को उनके द्वारा वितरित राशि की प्रतिपूर्ति की जा रही थी। इस योजना के अंतर्गत, सरकारी कारोबार करने वाले आर बी आई अथवा भारतीय स्टेट बैंक (एस बी आई) अथवा सहायक बैंक, बैंकों से प्राप्त भुगतान स्क्रॉल की जाँच करने, उनके द्वारा वितरित पेंशन की निवल राशि की उनको प्रतिपूर्ति करने, तथा बैंकों से प्राप्त मूल स्क्रॉल के साथ नामे संज्ञापन की प्रति लेखाकरण के लिए पी सी डी ए (पी) को प्रेषित करने के लिए उत्तरदायी थे। आर बी आई ने 01 अप्रैल 2007 से इस योजना को संशोधित किया और एकल खिड़की प्रणाली की नयी योजना लाई, जिससे आर बी आई के नागपुर स्थित केंद्रीय लेखा अनुभाग (सी ए एस) के द्वारा ही प्रतिपूर्ति की जाएगी और एजेंसी बैंकों को भुगतान स्क्रॉल सीधे पी सी डी ए (पी) को भेजना आवश्यक था। इस व्यवस्था के अंतर्गत पी सी डी ए (पी) यथा आर बी आई द्वारा संज्ञापित है, प्रारंभ में उचंत शीर्ष "आर बी आई उचंत अवर्गीकृत" के अंतर्गत भुगतानों को बुक करता है, जिसे भुगतान करने वाले बैंकों से भुगतान स्क्रॉलों की प्राप्ति पर समाशोधित किया जाएगा। चूँकि इस नयी व्यवस्था ने बैंकों को इस बात का लिहाज़ किए बिना कि क्या उन्होंने पी सी डी ए (पी) को समय पर भुगतान स्क्रॉल भेजे थे या नहीं, आर बी आई को उनके द्वारा भेजे गए संज्ञापन के आधार पर आर बी आई से प्रतिपूर्तियां प्राप्त करने दिया है, इसलिए पी सी डी ए (पी) को समय पर भुगतान स्क्रॉल प्रस्तुत करने हेतु बैंकों के लिए थोड़ा प्रोत्साहन था। इस नयी व्यवस्था के फलस्वरूप बैंकों द्वारा भुगतान स्क्रॉलों की प्रस्तुति पर आर बी आई और पी सी डी ए, दोनों का नियंत्रण कमज़ोर हुआ।

2.3.4. बैंकों द्वारा भुगतान स्क्रॉलों की प्रस्तुति में किसी भी अक्षमता से निम्नलिखित परिणाम निकलते हैं:

- उचंत शीर्ष में पड़ी राशि सही लेखा शीर्ष में बुक नहीं की जाएगी और वह उस वर्ष के लेखाओं की शुद्धता पर प्रभाव डालेगा। इसका उदाहरण वर्ष 2014-15 के लेखे हैं, जब वर्ष 2015-16 में समाशोधित उचंत राशि ₹10,450.03 करोड़ की बुकिंग के कारण वर्ष 2014-15 के लिए लेखाओं के समापन के बाद ₹49,999.73 करोड़ के संकलित व्यय को ₹ 60,449.75 में संशोधित किया गया। इस मामले के संबंध में संघ सरकार लेखे 2014-15 पर सी ए जी के 2015 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 50 (वित्तीय लेखापरीक्षा) **(अनुलग्नक-3)** के पैरा 4.14 में उल्लेख किया गया था।

- चूँकि यह प्रतिपूर्ति, सरकार के रोकड़ शेष का संचालन करते हुए आर बी आई द्वारा की जाती है, इसलिए अशुद्ध दावों के आधार पर बैंकों को की जाने वाली कोई भी प्रतिपूर्ति न केवल सरकार के रोकड़ शेष को प्रभावित करेगी, बल्कि बैंको

द्वारा भुगतान स्क्रॉल प्रस्तुत किए जाने और पी सी डी ए द्वारा सूक्ष्म परीक्षण किए जाने तक उसका पता नहीं चलेगा।

2.3.5 चूँकि बैंक अपने स्वचालित कोर बैंकिंग प्रणालियों के माध्यम से पेंशन का वितरण करते हैं, इसलिए उसके वितरण के बाद कम समय के अंदर स्क्रॉल के बनाए जाने और प्रस्तुति को सुनिश्चित किया जा सकता है। यह इस बात को सुनिश्चित करेगा कि पेंशन के लिए किसी भी वर्ष में किया गया व्यय उसी वर्ष में हिसाब में लिया जाएगा, क्योंकि सरकारी लेखे वर्ष के समापन के बाद कुछ समय तक व्यय की बुकिंग के लिए खुले रखे जाते हैं। यह इस बात को भी सुनिश्चित करेगा कि अल्प एवं अधिक भुगतानों सहित कहीं भी भूल-चूक के लिए पी सी डी ए (पी) समय पर स्क्रॉलों की जाँच कर सकेगा।

2.4 निष्कर्ष और सिफारिशें

जैसे ऊपर इंगित किया गया है, उचंत शीर्ष में बकाया शेष से यह प्रकट होता है कि सरकारी लेखाओं में बुक किए गए व्यय से संबंधित वर्ष में किए गए व्यय का सही चित्र प्रतिबिंबित नहीं हुआ है। बैंकों को की जाने वाली प्रतिपूर्ति को, पी सी डी ए (पी) को भुगतान स्क्रॉल प्रस्तुत करने के उनके दायित्व से अलग करना सरकारी लेखाओं की शुद्धता को प्रतिकूल रूप से प्रभावित करता है, जिससे राजस्व घाटे पर और संभावित अधिक भुगतानों के कारण आर बी आई के पास उसके रोकड़ शेष पर आनुषंगिक परिणाम होते हैं। यह इस समस्या का संबोधन करने के लिए नियंत्रण प्रक्रिया को मजबूत करने की आवश्यकता को रेखांकित करता है।

यह सिफारिश की जाती है कि आर बी आई के 2007 के मार्गनिर्देशों की समीक्षा करने के लिए एम ओ डी को आर बी आई के साथ मिलकर काम करना चाहिए और यह सुनिश्चित करने के लिए कि बैंक नियमित रूप से और समय पर पी सी डी ए (पी) को भुगतान स्क्रॉल भेजते हैं, पर्याप्त प्रोत्साहन/निरूत्साहन योजनाएं सम्मिलित करनी चाहिए। यह दो प्रकार से संभव हो सकेंगीः

- पी सी डी ए (पी) को भुगतान स्क्रॉल की प्रस्तुति के प्रमाण की शर्त पर आर बी आई को बैंकों को प्रतिपूर्ति करनी चाहिए, उदाहरणार्थ, इलैक्ट्रॉनिक रसीद अथवा रिपोर्ट अपलोड़ करने की पुष्टि।
- दूसरी ओर, पी सी डी ए (पी) को ई-स्क्रॉल प्रस्तुत न करने के लिए आर बी आई को वित्तीय निरुत्साहन को प्रवर्तन में लाना चाहिए, उदाहरणार्थ, पिछले स्क्रॉलों को प्रस्तुत न करने के लिए प्रतिपूर्ति योग्य राशि का एक निश्चित प्रतिशत काटना।

एम ओ डी ने इन सिफारिशों पर सहमति व्यक्त की (जून 2017)।