

अध्याय 2

लेखाओं पर टिप्पणियां

संघ लेखे के प्रस्तुतीकरण (परिशुद्धता, पूर्णता तथा पारदर्शिता) में महत्वपूर्ण कमियों से संबंधित टिप्पणियों पर अनुवर्ती अनुच्छेदों में चर्चा की गई है। विनियोग लेखापरीक्षा से उद्भूत टिप्पणियों को इस प्रतिवेदन के अध्याय 3, 4, 5 तथा 6 में सम्मिलित किया गया है। सरकारी खर्च पर नियमितता, मितव्ययता, दक्षता तथा प्रभावकारिता पर अभ्युक्तियां, संसद को पृथक रूप से प्रस्तुत करने के लिए अनुपालन तथा निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में समाविष्ट की जाती हैं।

2.1 पारदर्शिता का मुद्दा

2.1.1 संघ के वित्त लेखाओं में बारहवें तथा तेरहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित विवरणियों/सूचनाओं का समावेश न करना

तेरहवें वित्त आयोग ने पाया था कि वित्त लेखे सभी परिशिष्टों को समावेशित नहीं करते तथा अनुशंसा (पैरा 7.134 में) कि वित्त लेखाओं के लिए परिशिष्टों की सूची का बारहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं के अनुरूप मानकीकरण किया जाए एवं इनका अनुपालन सभी राज्यों में किया जाए।

बारहवें वित्त आयोग ने, नवम्बर 2004 में सरकार को प्रस्तुत अपनी रिपोर्ट में लेखांकन में रोकड़ से लेखांकन के प्रोद्भूत आधार में करने से संबंधित लम्बित परिवर्तन को अधिक पारदर्शी एवं विवेकपूर्ण निर्णय लेने हेतु सुयोग्य बनाने के लिए संघ सरकार के लेखाओं में आठ अतिरिक्त विवरणियों/सूचनाओं को शामिल करने की अनुशंसा की थी। अनुशंसा को सरकार द्वारा सैद्धांतिक रूप में स्वीकार कर लिया गया था। बारहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित अतिरिक्त विवरणियाँ निम्न के संबंध में थीं:

(i) प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष दोनों प्रकार की दी गई आर्थिक सहायता (ii) विभिन्न विभागों/इकाइयों द्वारा वेतन पर व्यय (iii) पेंशनभोगियों पर व्यय का ब्यौरा एवं सरकारी पेंशन पर व्यय (iv) भविष्य में प्रतिबद्ध देयताएं (v) ऋण तथा अन्य देयताओं के साथ-साथ पुनर्भुगतान अनुसूची (vi) सरकार द्वारा खर्च करने के तरीके में परिवर्तन को शामिल करते हुए सरकार के अधिकार में रखी गई वित्तीय परिसम्पत्तियों में वृद्धि या कमी (vii) भावी रोकड़ प्रवाह के लिए बजट में प्रस्तावित, वर्ष के दौरान अथवा नई योजनाओं पर, सरकार द्वारा लिए गए मुख्य नीति निर्णयों के प्रभाव तथा (viii) वेतन तथा गैर वेतन हिस्से को अलग दर्शाते हुए व्यय अनुसूची।

वर्ष 2011-12 के वित्त लेखाओं की संवीक्षा ने उजागर किया कि कथित विवरणियों जैसा कि बारहवें एवं तेरहवें वित्त आयोग ने अनुशंसित किया था को लेखाओं में सम्मिलित नहीं किया गया। इस बात का उल्लेख प्रासंगिक है कि (क) भविष्य में प्रतिबद्ध देयताएं तथा (ख) भावी रोकड़ प्रवाह के लिए बजट में प्रस्तावित, वर्ष के दौरान अथवा नई योजनाओं पर, सरकार द्वारा लिए गए मुख्य नीति निर्णयों के प्रभाव पर दर्शाई गई विवरणियों को छोड़कर अधिकतर राज्यों ने अपने लेखाओं में उपरोक्त सभी विवरणियों को समाविष्ट कर लिया था।

वर्ष 2007-08, 2008-09, 2009-10 तथा 2010-11 के लिए संघ सरकार के लेखाओं पर नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में यह उल्लेखित किया गया था कि संघ सरकार के लेखाओं में कथित अतिरिक्त विवरणियाँ/सूचनाओं को शामिल करने संबंधी बारहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं का सात वर्ष बीत जाने के बाद भी, अनुपालन नहीं किया गया था। यह भी अनुशंसा की गई कि वित्त मंत्रालय संघ वित्त लेखाओं में उपरोक्त अतिरिक्त विवरणियों को सम्मिलित करने हेतु एक विशिष्ट समय सीमा तैयार करे। मंत्रालय की कार्रवाई टिप्पणी जनवरी 2013 तक भी प्रतीक्षित थी।

जैसा कि पिछले वर्ष के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में इंगित किया गया, राज्य सरकारों की वित्तीय विवरणियों में बारहवें वित्त आयोग के अनुशंसाओं के कार्यान्वयन की स्थिति उत्साहजनक है। तथापि, संघ सरकार द्वारा इस संबंध में कोई अनुपालना नहीं है।

2.1.2 सरकारी लेखाओं में अपारदर्शिता

सरकारी वित्तीय व्यवस्था में अधिक पारदर्शिता एक सार्वभौमिक प्रवृत्ति है। यह इस विश्वास पर आधारित है कि पारदर्शी बजटीकरण तथा लेखांकन का अभ्यास यह सुनिश्चित कर सकती हैं कि जिन सार्वजनिक प्रयोजनों हेतु सरकार द्वारा निधियों की मांग की गई वे सरकार द्वारा किए गए वादे अनुसार व्यय की जाएंगी तथा व्यय से अधिकतम लाभ उठाया जाए। लेखांकन की पारदर्शी प्रणाली का एक महत्वपूर्ण घटक लेखा प्रपत्र है जिसमें सरकार की प्राप्तियां एवं व्यय को विधायिका को सूचित किया जाता है, उसकी निरन्तर समीक्षा तथा अद्यतन किया जाता है ताकि वे सच्चे रूप से सभी महत्वपूर्ण भागीदारों की आधारभूत सूचना की जरूरतों को पूरा कर सकें तथा एक पारदर्शी रूप में सरकार के सभी मुख्य कार्यकलापों पर प्राप्ति तथा व्यय को प्रदर्शित कर सकें।

संघ सरकार वित्त लेखे 2011-12 की संवीक्षा ने उजागर किया कि लेखे (जो सरकार के कार्यकलापों को प्रस्तुत करते हैं) के 21 मुख्य शीर्षों के अंतर्गत कुल ₹ 20,728.50 करोड़ को लेखे में लघु शीर्ष "800-अन्य व्यय" के अंतर्गत वर्गीकृत किया गया था, जो संबंधित मुख्य शीर्षों के अन्तर्गत दर्ज किए गए कुल व्यय के 50 प्रतिशत से अधिक था। यह लेखे में भारी अपारदर्शिता की मात्रा को दर्शाता है। पर्याप्त व्यय के साथ अन्य

सामाजिक सेवाएँ, कृषि वित्तीय संस्थान, बाढ़ नियंत्रण एवं जल निकासी, नागरिक उद्‌घ्यन, अन्य प्रशासनिक सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय, अलौह खनन तथा धातुकर्मीय उद्‌घोगों पर पूंजीगत परिव्यय, अन्य दूरसंचार सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय, समुद्र विज्ञान अनुसंधान पर पूंजीगत परिव्यय तथा विदेशी व्यापार पर पूंजीगत परिव्यय आदि जैसे मुख्य शीर्षों के ब्यौरे वर्गीकृत महत्वपूर्ण व्यय सहित "अन्य व्यय" के रूप में अनुबंध-II-क में दिए गए हैं।

कुछ महत्वपूर्ण व्यय मदों जैसे भारी जल पूल प्रबंधन (₹ 5,900 करोड़), किसानों को अल्प अवधि ऋण पर ब्याज से छूट (₹ 3,283 करोड़), ग.रे.नी. सर्वेक्षण (₹ 2,546 करोड़), राजीव गांधी ग्रामीण विद्युतीकरण योजना हेतु ग्रामीण विद्युतीकरण निगम (₹ 2,237 करोड़), असम गैस क्रेकर परिसर को आर्थिक सहायता (₹ 875 करोड़), हज चार्टर (₹ 606 करोड़) को वित्त लेखे में विशिष्ट रूप से नहीं दर्शाया गया था बल्कि लघु शीर्ष "अन्य व्यय" में जोड़ा गया था।

इस पर नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के वर्ष 2007-08, 2008-09, 2009-10 तथा 2010-11 को समाप्त संघ सरकार के लेखाओं पर प्रतिवेदन पर 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, लेखा महानियंत्रक (ले.म.नि.) ने वित्त लेखे में लघु शीर्ष "800-अन्य व्यय" के अन्तर्गत आवृत्त महत्वपूर्ण व्यय के ब्यौरों को वित्त लेखे में फुट नोटों के माध्यम से दर्शाया है। सरकार के वर्तमान कार्यकलापों को दर्शाने के लिए लेखे की पुनर्संरचना की बजाए लेखा महानियंत्रक द्वारा व्यय को बहुव्यापी लघु शीर्ष '800-अन्य व्यय' के साथ मिलाने के स्थान पर अलग से सरकार के भारी व्यय को दर्ज करने के लिए कुछ नये लघु शीर्ष खोलने हेतु टुकड़ों में कार्रवाई की गई है।

वित्त मंत्रालय (सितम्बर 2010) द्वारा अपनी कार्रवाई टिप्पणी में इस संबंध में दिए गए आश्वासन तथा जनवरी 2012 में ले.म.नि. द्वारा लेखानियंत्रकों को लघु शीर्ष '800 - अन्य व्यय' के अंतर्गत महत्वपूर्ण व्यय को दर्ज करते समय अत्यधिक सावधानी बरतने हेतु अनुदेशों को दोहराए जाने के बावजूद स्थायी तौर पर समस्या का निदान करने हेतु लेखा शीर्ष में मुख्य पुनर्संरचना प्रतीक्षित है।

2.1.3 सरकारी लेखे से बाहर पड़ी लोक निधियाँ

वित्त मंत्रालय, आर्थिक कार्य विभाग (आ.का.वि.) 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।

चार नियामक निकायों अर्थात् भारतीय प्रतिभूति एवं विनियम बोर्ड (भा.प्र.वि.बो.) तथा बीमा नियामक एवं विकास प्राधिकरण (बी.नि.वि.प्रा.), पेंशन निधि नियामक विकास प्राधिकरण (पे.नि.वि.प्रा.), तथा पैट्रोलियम तथा प्राकृतिक गैस नियामक बोर्ड (पै.प्रा.गै.नि.बो.) के वार्षिक लेखे की संवीक्षा ने प्रकट किया कि जनवरी 2005 में जारी उपरोक्त अनुदेशों के विपरीत ये निकाय मार्च 2012 के अंत तक शुल्क प्रभारों, भारत सरकार से प्राप्त अव्ययित अनुदानों, लाइसेंस शुल्क की प्राप्ति, संचित निधि आदि के माध्यम से सृजित कुल ₹ 2,526.55² करोड़ की निधियों को, सरकारी लेखाओं से बाहर रख रहे थे।

इस तथ्य पर वर्ष 2007-08, 2008-09, 2009-10 तथा 2010-11 को समाप्त वर्ष के लिए संघ सरकार के लेखाओं पर नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदनों में भी टिप्पणी की गई थी।

वित्त मंत्रालय ने सितम्बर 2011 के अपनी कार्रवाई टिप्पणी में बताया कि सरकारी लेखे में निधि को प्रचालित करने हेतु भारतीय लोक लेखे के ब्याज वहन न करने वाले वर्ग में मुख्य शीर्ष '8235-सामान्य तथा अन्य आरक्षित निधि' के अंतर्गत क्रमशः "भारतीय प्रतिभूति एवं विनियम बोर्ड (भा.प्र.वि.बो.) निधि " तथा "बीमा नियामक तथा विकास प्राधिकरण (बी.नि.वि.प्रा.) निधि " के नाम में अलग निधियाँ खोली जाएंगी। मंत्रालय के बजट प्रभाग ने भी कार्यालय मुख्यनियंत्रक लेखा से कथित लेखांकन दिशानिर्देश/प्रक्रिया पर आधारित विस्तृत लेखांकन प्रक्रिया तैयार करने हेतु अनुरोध किया। मंत्रालय को उक्त को प्रचालित करने हेतु आगे की कार्रवाई करनी चाहिए।

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

² भा.प्र.वि.बो. - ₹1,694.73 करोड़, बी.नि.वि.प्रा. ₹807.98 करोड़ पे.नि.वि.प्रा. ₹4.64 करोड़ तथा पै.प्रा.गै.नि.बो. - ₹19.20 करोड़

2.1.4 सीमाशुल्क प्राप्तियों को कम बताया जाना तथा राज्यों को कम आबंटन

निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार, उद्ग्रहित अग्रिम सीमाशुल्क प्राप्ति, जो आगामी अवधि से संबंधित हो, को लोक लेखे के अंतर्गत प्रतीक्षारत उचंत शीर्ष³ में रखा जाता है। राशि को भारत की समेकित निधि में उस वर्ष क्रेडिट किया जाता है जिस वर्ष से संग्रहित अग्रिम कर संबंधित होता है।

वित्त लेखे की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि वित्तीय वर्ष 2011-12 में प्रारम्भिक शेष के रूप में प्रतीक्षारत उचंत शीर्ष के अंतर्गत ₹ 252.28 करोड़ उपलब्ध था। इसे वित्तीय वर्ष 2011-12 के दौरान भारत की समेकित निधि में सीमा शुल्क प्राप्ति के रूप में लेखांकित किया जाना था। तथापि, यह राशि उचंत लेखे में लेखांकित हुई। इसके परिणामस्वरूप वित्तीय वर्ष 2011-12 में भारत सरकार की सीमाशुल्क प्राप्तियों को ₹ 252.28 करोड़ से कम बताया गया। सीमाशुल्क प्राप्तियों के रूप में संग्रहित राशि वितरणीय कर संग्रह का हिस्सा है जिसका वितरण केन्द्र तथा राज्य के बीच किया जाता है। इस राशि का भारत की समेकित निधि में क्रेडिट न होने का तात्पर्य वित्तीय वर्ष 2011-12 में वित्त आयोग द्वारा निदेशित राज्यों को कर आबंटन में कमी होना है।

इस मामले पर 2010-11 के समाप्त वर्ष के लिए संघ सरकार के लेखे पर नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में भी टिप्पणी की गई थी।

ले.म.नि. ने बताया (जनवरी 2013) कि निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार माह अप्रैल 2011 में ₹ 105.59 करोड़ की राशि प्रतीक्षारत उचंत से अंतरित की गई तथा भारत की समेकित निधि में सीमाशुल्क प्राप्ति के रूप में लेखांकन किया गया था। यह भी बताया गया कि ₹ 146 करोड़ की शेष राशि पिछली अवधि से संबंधित थी तथा इसका निपटान 2012-13 में किया जाएगा।

2.2 लोक लेखे के संबंध में अभ्युक्तियाँ

2.2.1 सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि

सार्वभौमिक सेवा दायित्व (सा.से.दा.) निधि (मुख्य शीर्ष 8235-सामान्य एवं अन्य आरक्षित निधियां, लघु शीर्ष-118) को अप्रैल 2002 में राष्ट्रीय टेलीकॉम नीति (रा.टे.नि.) 1999 में सार्वभौमिक सेवा उद्देश्यों को दिए गए महत्व को प्राप्त करने हेतु स्थापित किया गया था। भारतीय टेलीग्राफ (संशोधन) अधिनियम 2003 ने सा.से.दा.

³ 8658-136-प्राप्ति शीर्ष के लिए प्रतीक्षित सीमाशुल्क प्राप्ति

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 का प्रावधान जैसा कि केन्द्रीय सरकार समय-समय पर निर्धारित करे। यह भी परिकल्पित था कि ग्रामीण तथा दूरस्थ क्षेत्रों में मोबाइल सेवाओं का प्रावधान, चरणबद्ध रूप से गाँवों में ब्राडबैंड जुड़ाव का प्रावधान ग्रामीण तथा दूरस्थ क्षेत्रों में टेलीकॉम क्षेत्र में नए प्रौद्योगिकीय विकासों के प्रवर्तन को प्रोत्साहन आदि की अवसंरचनाओं के विकास पर बल देना आदि शामिल थे। सा.से.दा. को पूरा करने के लिए संसाधनों को "सार्वभौमिक पहुँच उगाही" (सा.प.उ.) के माध्यम से एकत्र किया जाना था। सा.से.दा. से संबंधित क्रियाकलापों का कार्यान्वयन नियमों के अनुसार आर्थिक सहायता प्राप्त करने हेतु पात्र सेवादाताओं द्वारा किया जाना था।

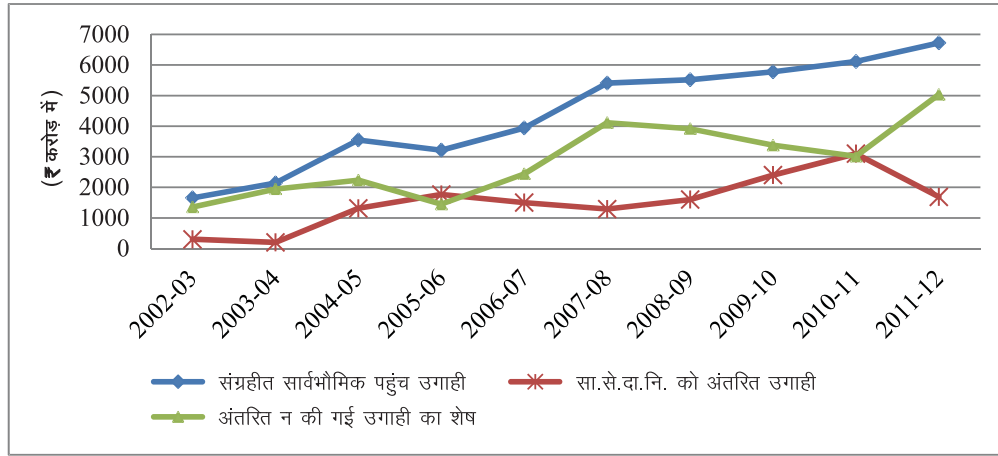
दूरसंचार विभाग (दू.वि.) द्वारा निधियों का प्रबंधन किया जाता है। सा.से.दा. के प्रति प्राप्त उगाही को सर्वप्रथम भारत की समेकित निधि में जमा किया जाता है, तथा बाद में केन्द्र सरकार समय-समय पर सा.से.दा. को पूरा करने हेतु विशिष्ट रूप से प्रयोग करने के लिए भारत के लोक लेखा में सा.से.दा. निधि की प्राप्तियां जमा करती है तथा यह एक गैर-व्यपगत निधि है।

सा.से.दा. निधि के कम बताए जाने के मामले पर 2010-11 को समाप्त वर्ष के लिए संघ सरकार के लेखे पर नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में टिप्पणी की गई थी। लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) ने भी वित्त मंत्रालय द्वारा अन्य कार्यक्रमों को निधियों, जो केवल सा.से.दा. क्रियाकलापों के लिए है, का विपथन अस्वीकृत किया।

सा.से.दा. निधि पर नि.म.ले.प. की लेखापरीक्षा अभ्युक्ति के बावजूद, दू.वि. ने वर्ष 2011-12 के दौरान सार्वभौमिक पहुँच उगाही के प्रति ₹ 6,723.57 करोड़ की कुल प्राप्तियों में से लोक लेखे में सा.से.दा. निधि को केवल ₹ 1,687.96 करोड़ का अंतरण किया तथा सा.से.दा. निधि के अंतर्गत अंत शेष को 'शून्य' के रूप में दर्शाया था। इसका परिणाम वित्तीय वर्ष 2011-12 के लिए सा.से.दा. निधि के अंत शेष को ₹ 5,035.61 करोड़ तक कम बताए जाने में हुआ। परिणामस्वरूप, भा.सं.नि.लि. को ग्रामीण दायित्वों को पूरा करने हेतु 2002-03 से 2005-06 की अवधि तक कुल ₹ 6,948.64 करोड़ के लाइसेंस शुल्क तथा स्पैक्ट्रम प्रभारों की प्रतिपूर्ति को ध्यान में रखने के पश्चात 31 मार्च 2012 को ₹ 21,839.45 करोड़ के सा.से.दा. निधि के अंत शेष भी समग्र कम बताया गया था।

वर्षों से सार्वभौमिक पहुँच उगाही के संग्रहण तथा सा.से.दा.नि. को इसके अंतरण का एक चित्रात्मक प्रस्तुतीकरण नीचे दर्शाया (चार्ट 2.1) गया है:

चार्ट 2.1 : सार्वभौमिक पहुँच उगाही के अंतर्गत संग्रहण तथा सा.से.दा.नि. को अंतरण



मंत्रालय ने पैरा में सम्मिलित तथ्यों तथा आंकड़ों को स्वीकार करते समय अपने उत्तर (जनवरी 2013) में बताया कि मामले को वित्त मंत्रालय (वि.मं.) के साथ उठाया गया था। वि.मं. ने समझाया कि सा.से.दा.नि. को अंतरण हेतु प्रावधान आवश्यकता तथा किसी भी वित्तीय वर्ष में व्यय करने की विभाग की समर्थता तथा लोक लेखे में रखी गई अप्रयुक्त निधियों जिन्हें सरकार की देयता में जोड़ा गया, पर आधारित थे। इसके अतिरिक्त, वि.मं. ने यह भी बताया कि मंत्रीमण्डल ने निर्देश दिया था कि दू.वि. को सा.से.दा.नि. को अंतरित की जाने वाली राशि का निर्णय लेते समय वि.मं. से परामर्श करना चाहिए।

इस प्रकार, मंत्रालय का उत्तर, स्वीकार करता है कि दू.वि. योजना बनाने तथा सा.से.दा.नि. के अंतर्गत उपलब्ध निधियों का व्यय करने में समर्थ नहीं था। लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) ने अपनी चौदहवें प्रतिवेदन (पन्द्रहवीं लोक सभा) में पाया था कि सा.प.उ. के रूप में संग्रहित पूरी राशि को सा.से.दा. निधि में क्रेडिट करने में सरकार को कोई समस्या नहीं होनी चाहिए विशेषकर जन निधियों का प्रयोग केवल सार्वभौमिक सेवा दायित्व के लिए होना था।

इस प्रकार वर्ष 2011-12 के लिए वित्त लेखे में सा.से.दा. निधि के अंतर्गत 'शून्य' शेष को दर्शाना लो.ले.स. की अनुशंसाओं के उल्लंघन में था, जो स्पष्ट रूप से निर्धारित करती है कि सा.प.उ. के रूप में एकत्रित पूर्ण राशि को सा.से.दा. निधि में अंतरित किया जाना चाहिए।

2.2.2 अनुसंधान तथा विकास उपकर निधि के अंतर्गत एकत्रित उपकर का कम-उपयोग

1986 में अनुसंधान तथा विकास उपकर अधिनियम को विकसित प्रौद्योगिकी के वाणिज्यिक अनुप्रयोग को बढ़ावा देने के उद्देश्य हेतु प्रौद्योगिकी के आयात करने तथा घरेलू अनुप्रयोग को विस्तृत करने तथा उसके साथ संबंधित अथवा प्रासंगिक मामलों हेतु 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 उदग्रहित तथा संग्रहित किए जाने वाले उपकर के संग्रहण की ऐसी दरों जो 5 प्रतिशत से अधिक न हों, जैसा कि केन्द्र सरकार सरकारी राजपत्र में, समय-समय पर अधिसूचना द्वारा निर्धारित करे, का प्रावधान करती है।

अधिनियम ने प्रौद्योगिकी विकास बोर्ड (प्रौ.वि.बो.) द्वारा संचालित की जाने वाली प्रौद्योगिकी विकास तथा अनुप्रयोग हेतु एक निधि के सृजन को समर्थ किया। प्रौ.वि.बो. निधि का अनुरक्षण सरकारी लेखे से बाहर किया जाता है। निधि को अनुसंधान तथा विकास उपकर अधिनियम 1986 जैसाकि 1995 में संशोधित किया गया, के अंतर्गत औद्योगिक मामलों द्वारा प्रौद्योगिकी के आयात पर सरकार द्वारा संग्रहित उपकर में से भारत सरकार द्वारा जारी अनुदानों के साथ क्रेडिट किया गया है। अधिनियम की धारा 4 उदग्रहित तथा संग्रहित उपकर की प्राप्ति को 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 हेतु अपेक्षित ऐसी राशि अदा करेगी।

नीचे दी गई तालिका 2.1 में दिए गए आंकड़ों में यह पाया गया है कि 1996-97 से 2011-12 तक की अवधि के दौरान उपकर के माध्यम से ₹ 3,453.55 करोड़ की सीमा तक की निधियां संग्रहित की गई थीं। इसमें से, उसी अवधि के दौरान प्रौ.वि.बो. को सहायता अनुदान के रूप में ₹ 506.41 करोड़ (14.66 प्रतिशत) मात्र संवितरित किए थे। प्रौ.वि.बो. ने 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 ₹ 1002.46 करोड़ की वित्तीय सहायता तथा ऋण संवितरित किए।

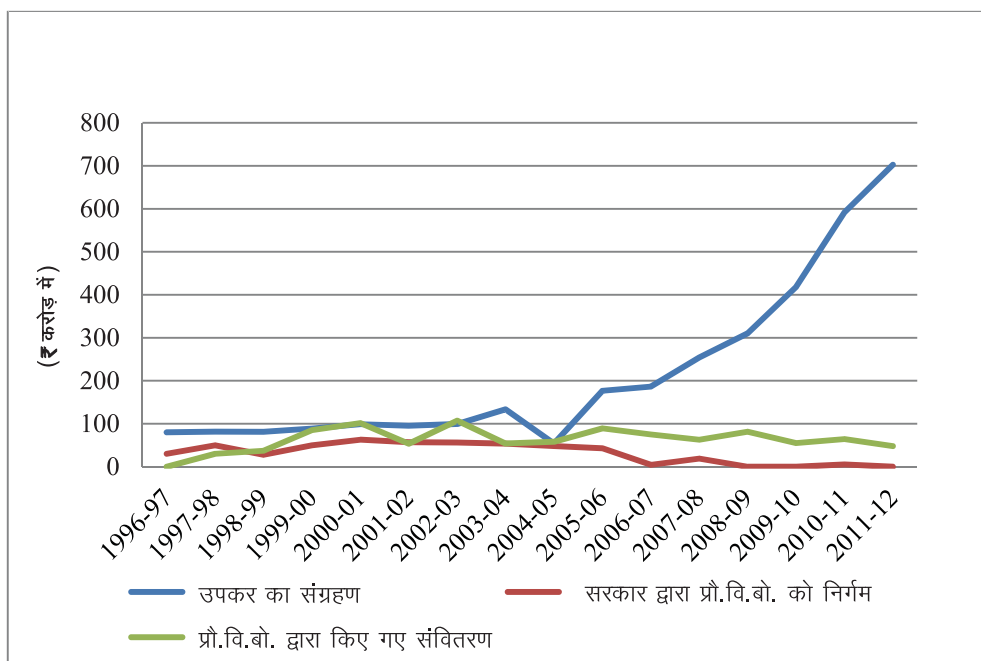
तालिका 2.1: उपकर के संग्रहण तथा इसके उपयोग को दर्शाने वाली

(₹ करोड़ में)

वर्ष	उपकर का संग्रहण	प्रौ.वि.बो. को जारी अनुदाने	प्रौ.वि.बो. द्वारा प्रौद्योगिकी विकास हेतु किए गए संवितरण
1996-97	80.13	29.97	शून्य
1997-98	81.42	49.93	30.14
1998-99	81.10	27.99	36.99
1999-00	88.93	50.00	85.23
2000-01	98.91	62.79	101.73
2001-02	95.30	57.00	53.44
2002-03	99.47	56.00	107.11
2003-04	133.74	53.65	53.86
2004-05	53.98	48.10	57.91
2005-06	176.61	42.66	89.23
2006-07	186.56	4.32	74.98
2007-08	254.09	19.00	63.01
2008-09	310.33	-	81.60
2009-10	418.22	-	55.04
2010-11	592.22	5.00	64.19
2011-12	702.54	-	48.00
कुल	3453.55	506.41	1002.46

वर्षों से उपकर के संग्रहण तथा इसके उपयोग का एक चित्रात्मक प्रस्तुतीकरण निम्नानुसार (चार्ट 2.2) दर्शाया गया है:

चार्ट 2.2 : उपकर के संग्रहण तथा इसके उपयोग को दर्शाने वाला



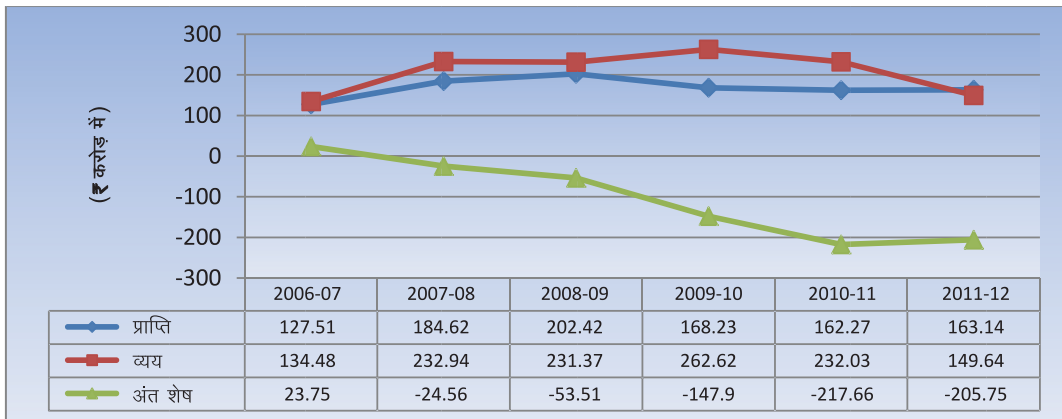
उपरोक्त चार्ट से, यह देखा जा सकता है कि अधिनियम के अंतर्गत उपकर का संग्रहण पर्याप्त है। तथापि, प्रत्याशित उद्देश्यों हेतु उपकर प्राप्ति का उपयोग इष्टतम है। इस प्रकार उपकर प्राप्ति का वर्षों से सरकार के राजस्व घाटे का वित्तपोषण करने हेतु आंशिक रूप से उपयोग किया जा रहा है। अपेक्षित उद्देश्यों हेतु प्राप्ति के बताए गए कम उपयोग के कारण वर्तमान में उपकर की उगाही की समीक्षा करने की आवश्यकता है।

2.2.3 बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि में विसंगतियां तथा निरंतर प्रतिकूल शेष

लोक लेखे⁴ के अंतर्गत 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 द्वारा सृजित किया गया था। इस उद्देश्य हेतु, सरकार ने उत्पादित बीड़ियों पर उत्पाद शुल्क के रूप में एक उपकर को प्रारम्भ किया। इस उपकर के माध्यम से संग्रहण को लोक लेखे में बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि में क्रेडिट किया जाना था।

2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि में व्यय, प्राप्तियों तथा अंत शेष के संबंध में संकलित स्थिति को नीचे चार्ट 2.3 में दर्शाया गया है:

चार्ट 2.3: बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि में प्राप्तियाँ, व्यय तथा प्रतिकूल शेष



टिप्पणी : वर्ष 2011-12 के अंत शेष समाधान के पश्चात पहुँच गया है।

उपर्युक्त चार्ट दर्शाता है कि निधियों में से प्राप्तियों से काफी अधिक व्यय होने के कारण वर्षों से बीड़ी कल्याण निधि में शेष प्रतिकूल हुआ था। 2007-08 से 2011-12 की

⁴ 8229-200

अवधि के दौरान निधि में निरंतर प्रतिकूल शेष था जो कि 2007-08 में (-) ₹ 24.56 करोड़ से 2011-12 में (-) ₹ 205.75 करोड़ तक लगातार बढ़ा है।

इसके अतिरिक्त, वर्ष 2006-07 से 2011-12 के लिए संघ सरकार के विनियोग लेखाओं की जाँच ने प्रकट किया कि बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि को अंतरित राशियों तथा उससे पूरे किए गए व्यय में विसंगतियां थीं। इसका विवरण नीचे तालिका 2.2 में दिया गया है:

तालिका 2.2 बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि

(₹करोड़ में)

वर्ष	भारत की समेकित निधि में उपकर प्राप्ति	लोक लेखे में बीड़ी निधि को अंतरण		लोक लेखे में बीड़ी निधि से व्यय	
		अंतरण (विनियोग लेखे के अनुसार)	अंतरण (शीर्ष-वार विनियोग लेखे के अनुसार)	निधि से पूरा किया गया व्यय (विनियोग लेखे के अनुसार)	निधि से पूरा किया गया व्यय (वसूली विवरणी के अनुसार)
1	2	3	4	5	6
2006-07	175.33	127.51	126.37	134.48	133.97
2007-08	169.59	184.62	183.67	232.94	214.25
2008-09	183.60	202.42	201.45	231.37	231.37
2009-10	169.08	168.23	166.83	262.62	262.62
2010-11	166.37	162.27	160.92	232.03	233.62
2011-12	164.48	163.14	150.63	149.64	149.64

जैसा कि उपरोक्त तालिका से देखा जाएगा कि विनियोग लेखे के अनुसार निधि को अंतरित राशि के आंकड़े शीर्ष-वार विनियोग लेखे के अनुसार अंतरित राशि के आंकड़ों से ज्यादा थे।

इसी प्रकार, विनियोग लेखे के अनुसार व्यय के आंकड़े भी तीन वर्षों की वसूली विवरणी के आंकड़ों से अलग हैं। जबकि विनियोग लेखे शीर्ष-वार विनियोग लेखाओं के आधार पर ले.म.नि. द्वारा तैयार किए गए हैं। फिर भी यह स्पष्ट नहीं है कि इन लेखाओं में आंकड़ों के अलग सेट क्यों प्रकट हो रहे थे।

2.2.4 नवीकरण आरक्षित निधि को अंतरण का गलत दर्शाया जाना

आयुध फैक्टरी के पुराने यंत्र एवं मशीनरी को प्रतिस्थापन हेतु वित्त पोषण, लोक लेखे में 1 अप्रैल 2011 को, नवीकरण आरक्षित निधि में ₹ 490 करोड़ का अथ शेष था। वर्ष 2011-12 में निधि में प्राप्ति तथा निधि से संवितरण क्रमशः ₹ 325 करोड़ तथा ₹ 311.42 करोड़ था। विशिष्ट शीर्ष⁵ के अंतर्गत भा.स.नि. से किया गया वास्तविक व्यय ₹ 310.25 करोड़ था। लेखांकन प्रक्रिया के अनुसार व्यय से सुमेकन बराबर राशि को

⁵ लघु शीर्ष '2079.106-नवीकरण प्रतिस्थापन (न.प्र.)'

नवीकरण आरक्षित निधि से अंतरित किया जाना था। तथापि, निधि से संवितरण ₹ 1.17 करोड़ तक व्यय के आधिक्य में था।

इसके अतिरिक्त, लोक लेखे में नवीकरण आरक्षित निधि को अंतरित कुल ₹ 325 करोड़ की राशि के प्रति निवल राशि को केवल ₹ 13.58 करोड़⁶ को वित्त लेखे में भारत की समेकित निधि में व्यय शीर्ष⁷ के अंतर्गत दर्शाया गया था।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2012 तथा जनवरी 2013) कि ₹ 1.17 करोड़ का व्यय नवीकरण एवं प्रतिस्थापन शीर्ष के अंतर्गत सयंत्र तथा मशीनरी की खरीद हेतु किया गया था जिसे गलती से अलग कोड शीर्ष के अंतर्गत दर्ज किया गया था। समान टिप्पणियों को पिछले वर्ष 2010-11 के लिए नि.म.ले.प. के प्रतिवेदन सं. 1 के अंतर्गत सम्मिलित किया गया था, इसके बावजूद यह कमी पुनः 2011-12 की अवधि में हुई।

2.2.5 स्वच्छ ऊर्जा उपकर का निधि में क्रेडिट न करना

स्वच्छ ऊर्जा उपकर⁸ के रूप में ₹ 3,646.01 करोड़ (वर्ष 2010-11 के लिए ₹ 1,066.46 करोड़ तथा वर्ष 2011-12 के लिए ₹ 2,579.55 करोड़) की कुल उपकर प्राप्ति को संघ सरकार के वित्त लेखे में लेखांकित किया गया था। लेखांकन प्रक्रिया के अनुसार, उपकर प्राप्ति को लोक लेखे में राष्ट्रीय स्वच्छ ऊर्जा निधि (निधि) में अन्तरित किया जाना था। ₹ 3646.01 करोड़ की कुल प्राप्तियों में से चिन्हित निधि में केवल ₹ 1,066.46 करोड़ की राशि का अंतरण किया गया था। इस प्रकार स्वच्छ ऊर्जा उपकर ₹ 2,579.55 करोड़ की शेष राशि का विशिष्ट निधि में अन्तरित न होने के कारण इच्छित उद्देश्य के लिए यानि स्वच्छ ऊर्जा तकनीक में अनुसंधान तथा अभिनव परियोजनाओं पर कम राजस्व व्यय हुआ, फलतः वित्तीय वर्ष 2011-12 के लिए समान राशि से राजस्व घाटे को कम बताया गया।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (नवम्बर 2012) कि ₹ 1,066.46 करोड़ की राशि (वित्तीय वर्ष 2010-11 से संबंधित उपकर संग्रहण) को बजट प्रावधान के अनुसार लोक लेखे को अंतरण कर दिया गया था।

⁶ (₹325-₹311.42)

⁷ शीर्ष 2079.797

⁸ शीर्ष 0038.03.112 स्वच्छ ऊर्जा उपकर

उत्तर निर्धारित लेखांकन प्रक्रिया के उल्लंघन में है जो प्रावधान करती है कि वित्त मंत्रालय द्वारा प्रोफॉर्मा लेखे तैयार करने के साथ निधि को समग्र उपग्रहण उपकर अंतरित करेगा ताकि उसे वित्त लेखे के माध्यम से प्रभावी मॉनीटर किया जा सके।

2.2.6 राष्ट्रीय निवेश निधि (रा.नि.नि.)

(i) 2005 में सरकार ने 'राष्ट्रीय निवेश निधि' (रा.नि.नि.) का सृजन किया जिसमें लाभकारी के.सा.क्षे.उ. में सरकार के छोटे निवेशों के बिक्री स्वरूप प्राप्त राशि को जमा किया जाना था। चयनित परिसम्पत्ति प्रबंधन कम्पनियों को निधि संग्रह के प्रबंधन का दायित्व सौंपा गया। निधि का अनुसूक्षण लोक लेखे⁹ में किया जाना था। निधि से प्राप्त आय का उपयोग सामाजिक क्षेत्र, परियोजनाओं में निवेश तथा चयनित लाभकारी तथा पुर्नजीवित करने योग्य सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों में निवेश किया जाना था। 31 मार्च 2012 को ₹ 1,814¹⁰ करोड़ का सरकार द्वारा फिर अन्तरण रा.नि.नि. में किया गया था।

रा.नि.नि. की निर्धारित लेखांकन प्रक्रिया के अनुसार निधि प्रबंधकों के पास निवेशित पोर्टफोलियो से प्राप्त वार्षिक आय को भारत की समेकित निधि (भा.स.नि.)¹¹ में प्राप्ति के रूप में दर्ज तथा 3:1 के अनुपात में लोक लेखे¹² में दो निर्धारित शीर्षों को अंतरित किया जाना था।

कुल ₹ 708.27 करोड़; जिसका संग्रहण 2008-12 की अवधि के दौरान किया गया था, के प्रति भारत की समेकित निधि में ₹ 288.90 करोड़ की शेष राशि को छोड़ते हुए केवल ₹ 419.37 करोड़ को लोक-लेखे में अंतरित किया गया था। इसके अतिरिक्त, कुल ₹ 419.37 करोड़ को पूर्ण रूप से लोक लेखे में केवल एक लघु शीर्ष¹³ को अंतरण किया गया था जिसने अन्य शीर्ष¹⁴ को बंद छोड़ा। यह नीति के उल्लंघन में था जो लोक लेखे में लघु शीर्षों के बीच 3:1 के अनुपात को निर्धारित करती है।

वित्त मंत्रालय ने आश्वासन दिया था (नवम्बर 2011) कि रा.नि.नि. के अंतर्गत शेषों का समाधान प्रक्रियाधीन था तथा शेष राशि को तीसरी अनुपूरक में उपयुक्त प्रावधान करके अंतरित किया जाएगा।

⁹ मुख्य शीर्ष 8452-रा.नि.नि.

¹⁰ वर्ष 2007-08 में ₹1,651 करोड़ तथा 2008-09 में ₹163 करोड़ अंतरित किए गए।

¹¹ विवरणी सं. 8 में लघु शीर्ष '1475.110'

¹² शीर्ष 8453.101 तथा 8453.102

¹³ शीर्ष 8453.101

¹⁴ शीर्ष 8453.102

(ii) संशोधित लेखांकन प्रक्रिया के अंतर्गत, 1 अप्रैल 2009 से 31 मार्च 2012 की अवधि के दौरान संग्रहित विनिवेश प्राप्तियों को 1.4.2009 से 31.3.2012 तक की अवधि के लिए लोक लेखे में निर्धारित लघु शीर्ष¹⁵ के अंतर्गत रा.नि.नि. को अंतरित किया जाना था।

संघ के वित्त लेखे 2011-12 की संवीक्षा ने प्रकट किया कि कथित लघु शीर्ष नहीं खोला गया था तथा ₹ 138.94 करोड़ का रा.नि.नि. को/से अंतरण को गलत ढंग से एक अलग लघु शीर्ष¹⁶ में दर्ज किया गया था।

ले.म.नि. ने बताया (नवम्बर 2012) कि नया लघु शीर्ष अभी भी नि.म.ले.प. द्वारा स्वीकृत नहीं किया गया था, तथा इसके कोड अनुभाग को सूचना दी जा रही थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि नए लघु शीर्ष को खोलने पर नि.म.ले.प. की सहमति अगस्त 2011 में ले.म.नि. को सूचित कर दी गई थी।

2.2.7 प्रतिबलित परिसम्पत्ति स्थिरीकरण निधि (प्र.प.स्थि.नि.)

प्रतिबलित परिसम्पत्ति स्थिरीकरण निधि (प्र.प.स्थि.नि.), एक विशेष उद्देश्य वाहन (वि.उ.वा.), भारत सरकार द्वारा भारतीय औद्योगिक विकास बैंक (भा.औ.वि.बैं.) के रोकड़-माध्यम लेन-देन में ₹ 9,000 करोड़ के प्रतिबलित तथा गैर-निष्पादन परिसम्पत्तियों (गै.नि.प.) को हटाने हेतु संघ बजट 2004-05 में प्रावधानों के अनुपालन में गठित एक 'न्यास' है। सरकार द्वारा प्र.प.स्थि.नि. को प्रदान किए गए ऋण ₹ 9,000 करोड़ की शून्य-ब्याज विशेष प्रतिभूतियों को अंतरित गै.नि.प. के एवज में भा.औ.वि.बैं. को दिए गए थे।

नियत संशोधित लेखांकन प्रक्रिया के अनुसार, प्रतिबलित परिसम्पत्तियों स्थिरीकरण निधि (प्र.प.स्थि.नि.) को प्रदत्त ऋण सहायता को निर्धारित ऋण शीर्ष¹⁷ को डेबिट किया गया है। साथ-साथ, प्र.प.स्थि.नि. द्वारा प्राप्त राशि का विशेष सरकारी प्रतिभूतियों में पुनः निवेश करने तथा क्रेडिट, इसलिए, लोक लेखे में शीर्ष¹⁸ के अंतर्गत लेखांकन किया गया।

इसके अतिरिक्त, विमोचन के माध्यम से प्रतिभूतियों की विमुक्ति हेतु देय राशि को उपरोक्तित ऋण शीर्ष के अंतर्गत वसूली के रूप में दर्शायी गई बराबर राशि से राजस्व

¹⁵ शीर्ष 8452,102

¹⁶ शीर्ष 8452,101

¹⁷ शीर्ष 6885.01.126

¹⁸ शीर्ष 8012,101

व्यय¹⁹ के रूप में बजट विहित किया जाएगा। इसके अतिरिक्त, लोक लेखे में उपरोक्त शीर्ष के अंतर्गत वित्त वर्ष की समाप्ति पर प्रोफॉर्मा में डाला जाएगा।

2004-05 के दौरान लोक लेखे²⁰ में कथित शीर्ष के अंतर्गत दर्शाए गए ₹ 9,100 करोड़ के कुल अंत शेष के प्रति 2004-12 की अवधि के दौरान इसमें से ₹ 3,759 करोड़ के कुल संवितरण थे। 31 मार्च 2012 को ₹ 5,341 करोड़ का अंत शेष था। तथापि, अथशेष में सम्मिलित ₹ 100 करोड़ प्र.प.स्थि.नि. से संबंधित नहीं थे तथा यह वास्तव में 11.5% भारत सरकार, भारतीय औद्योगिक निवेश बैंक, विशेष प्रतिभूति 2021 के कारण थे।

मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2013) कि ₹ 100 करोड़ के इस गलत अंतरण को वर्ष 2012-13 में सही किया जाएगा।

2.2.8 आयकर कल्याण निधि का सृजन

वित्त मंत्रालय, राजस्व विभाग ने आयकर कल्याण निधि (आ.क.नि.) का सृजन किया तथा पिछले तीन वर्षों में निधि में ₹100 करोड़ का अंतरण किया। निधि को (i) आयकर विभाग के अधिकारियों की कल्याण, मनोरंजन तथा अन्य बाह्य गतिविधियों के उन्नयन, (ii) चोट अथवा दुर्घटना जैसी आकस्मिकताओं के दौरान अधिकारियों को वित्तीय सहायता प्रदान करने, (iii) मृत कर्मचारियों/अधिकारियों के परिवार को अनुग्रह भुगतान प्रदान करने, (iv) अधिकारियों को आपातकालीन एवं गम्भीर संकट हेतु, जो कि के.स.स्वा.यो. प्रतिपूर्ति नियमावली के अंतर्गत पूर्णतः प्रतिपूर्तियोग्य नहीं है, जोखिम बीमा सहित चिकित्सा अनुरक्षण के विभिन्न प्रकारों को प्रदान करने, (v) कर्मचारियों के उपयोग हेतु अवकाश गृहों का निर्माण करने/किराए पर लेने/पट्टे पर लेने/साज-सज्जा/अनुरक्षण आदि उद्देश्यों की पूर्ति हेतु सृजित किया गया था।

नियंत्रक-महालेखापरीक्षक निधि के सृजन इस निधि द्वारा आच्छादित 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 का सृजन, ब्याज की आवर्ती देयताओं के रूप में होगा जो कि सामान्य संसदीय वित्तीय नियंत्रण के अधीन नहीं होगी।

¹⁹ शीर्ष 2885

²⁰ 2004-05 के दौरान, ₹9000 करोड़ की राशि लघु शीर्ष '8012.104' को क्रेडिट की गई थी तथा इसके बाद लघु शीर्ष '8012.104' के अंतर्गत ₹7466 करोड़ की संपूर्ण राशि पी.पी.ए. के माध्यम से पूर्व वर्षों के गलत वर्गीकरण को सुधारने के लिए 2006-07 में लघु शीर्ष '8012.126' को अंतरित की गई थी।

निधि का उपयोग, संसद में प्रस्तुत किए गए अनुदानों की मांगों की तरह मानक विषय शीर्षों के माध्यम से सूचित नहीं किया जाएगा और इस प्रकार, यह प्रक्रिया पारदर्शी नहीं थी। इसके अतिरिक्त, सामान्य वित्तीय नियमावली (सा.वि.नि.) किसी एक वर्ग के लोगों या व्यक्तियों के लाभ हेतु लोक धन से व्यय अनुमत नहीं करती जब तक कि व्यय मान्यताप्राप्त नीति या व्यवसाय के अनुसरण में नहीं हो। इसके अतिरिक्त, यदि उद्देश्य कर्मचारियों/अधिकारियों के परिवार के सदस्यों, जिन्होंने अन्वेषण/गिरफ्तारी कार्रवाई के दौरान क्षति/मृत्यु का सामना किया हो, को आवृत करने तथा कर्मचारियों के लिए उच्च जोखिम बीमे के प्रावधान को शामिल करने हेतु भारत सरकार की निर्दिष्ट योजना के अंतर्गत प्रावधान किया जा सकता है या ऐसे उद्देश्यों हेतु वर्तमान निधियों के अंतर्गत विद्यमान प्रावधानों में सम्मिलित किया जा सकता है। उल्लेखित अन्य उद्देश्यों को मंत्रालय की अनुदानों हेतु माँग में मानक विषय शीर्षों 'पुरस्कार', 'चिकित्सा उपचार', 'कार्यालय व्यय', 'सहायता अनुदान' के अंतर्गत सम्मिलित किया जा सकता है।

इस मामले पर नि.म.ले.प. के वर्ष 2008-09 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं.-1 एवं वर्ष 2010-11 तथा 2011-12 की प्रतिवेदन सं.1 में टिप्पणी की गई थी। सितम्बर 2010 की अपनी कार्रवाई टिप्पणी में मंत्रालय ने बताया कि निधि का सृजन जनवरी 1998 में विस्तृत जाँच के पश्चात किया गया था। इसने यह भी बताया कि निधि के सृजन की उत्पत्ति स्वैच्छिक प्रकटीकरण आय योजना- 97, जिसमें सामान्य कर संग्रहण से अधिक, लगभग ₹10,700 करोड़ के अतिरिक्त कर का संग्रहण किया गया था, के सफलतापूर्वक कार्यान्वयन में निहित है। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2012) कि ₹ 100 करोड़ के संचित निधि से कोई व्यय नहीं किया गया था तथा अगस्त 2007 के प्रारम्भ से ही इस निधि में कोई ब्याज भी क्रेडिट नहीं किया गया था।

सामान्य वित्तीय नियमावली किसी एक वर्ग के लोगों या व्यक्तियों के लाभ हेतु लोक धन से व्यय अनुमत नहीं करती तथा निधि का उपयोग संसद में प्रस्तुत किए गए अनुदानों की मांगों की तरह मानक विषय शीर्षों के माध्यम से सूचित नहीं किया जाएगा तथा संसद को दी गई वित्तीय रिपोर्ट को माना जाएगा।

उपरोक्त को ध्यान में रखते हुए, आ.क.नि. की निरंतरता स्वीकार्य नहीं है।

2.2.9 चिन्हित निधियों को उपकर का कम अंतरण

श्रम मंत्रालय के लेखाओं की संवीक्षा ने प्रकट किया कि 2011-12 के दौरान लौह अयस्क, चूना पत्थर एवं डोलोमाइट तथा फीचर फिल्मों के कारण संग्रहित उपकर को लोक लेखे में इनकी चिन्हित निधियों (खान कल्याण निधि, सिने-श्रमिक कल्याण निधि)

को पूर्ण रूप से अंतरित नहीं किया गया था। इसमें ₹ 29.28 करोड़ का कम अंतरण था, जिसे नीचे दर्शाया गया है:

तालिका 2.3 चिन्हित निधियों को उपकरणों का कम अंतरण

(₹ करोड़ में)

उपकरण की प्राप्ति		लोक लेखे को अंतरित		निधियों को कम अंतरण
उपकरण तथा प्राप्ति शीर्ष का नाम	राशि	लोक लेखे तथा शीर्ष में चिन्हित निधियों का नाम	राशि (प्रत्यक्ष प्राप्ति को छोड़कर)	
लौह अयस्क पर उपकरण 0038.04.110	18.18	खान कल्याण निधि	19.00	
चूना पत्थर तथा डोलोमाइट पर उपकरण 0038.04.112	29.29	8229.114		
योग	47.47		19.00	28.47
फीचर फिल्मों पर उपकरण 0038.04.130	2.31	सिने श्रमिक कल्याण निधि 8229.115	1.50	0.81
कुल कम अंतरण				29.28

* स्रोत: वर्ष 2011-12 के लिए श्रम मंत्रालय को केन्द्रीय लेन-देन विवरणी

श्रम एवं रोजगार मंत्रालय ने बताया (नवम्बर 2012) कि वित्त मंत्रालय (वि.मं.) को सं.अ. स्तर पर सभी श्रमिक कल्याण निधियों में प्रावधान बढ़ाने हेतु अनुरोध किया गया था क्योंकि अंतरण हेतु बकाया उपकरण प्राप्ति थी। तथापि, इसे वि.मं. द्वारा स्वीकार नहीं किया गया था।

2.2.10 संसद द्वारा विघटित एक निधि के अप्रयुक्त शेष का भारत की समेकित निधि में क्रेडिट न किया जाना

कोयला खान श्रमिक आवासीय तथा सामान्य कल्याण निधि को 1947 में संसद के अधिनियम द्वारा स्थापित किया गया था। कोयला तथा कोक के प्रेषण पर सरकार द्वारा उदग्रहित उपकरण को प्राप्ति-शीर्ष - "0038-संघ के उत्पाद शुल्क" में जमा किया जाता था तथा इस उपकरण के कारण संग्रहित राशि का कुछ भाग अधिनियम के अंतर्गत इस निधि को अंतरित किया जाता था। 1947 के अधिनियम को 1986 में संसद द्वारा पारित अन्य अधिनियम द्वारा निरस्त कर दिया गया था। 1986 के अधिनियम ने कोयला श्रमिक आवासीय बोर्ड को विघटित किया तथा अभिकल्पना की कि अक्टूबर 1986 से लागू पूर्ण अधिनियम के अंतर्गत संस्थापित "कोयला खान श्रमिक आवासीय तथा सामान्य कल्याण निधि" के आवासीय खाते तथा सामान्य कल्याण खाते में जमा कराने हेतु पड़े

सभी धन तथा रोकड़ शेष भारत की समेकित निधि का हिस्सा होंगे तथा इन्हें वहीं जमा किया जाएगा।

अभिलेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि उपरोक्तित खाते के क्रेडिट में पड़ी शेष राशि का भारत की समेकित निधि को अंतरण नहीं किया गया था, जैसा कि अधिनियम में परिकल्पित है। इसके स्थान पर इसे, वर्ष दर वर्ष आधार पर लोक लेखे²¹ में शीर्ष के अंतर्गत लगातार संचालित किया जा रहा था तथा लेखा कार्यालय (क्षे.भु.ले.का.) धनबाद द्वारा अपने स्थापना व्यय को पूरा करने हेतु उपयोग किया जा रहा था। इसे वर्ष 2011-12 के लिए नि.म.ले.प. के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं.1 में इंगित किया गया था। वर्ष 2011-12 के दौरान, इस शीर्ष से कोई व्यय नहीं किया गया था। 31 मार्च 2012 को शीर्ष के अंतर्गत ₹ 2.67 करोड़ की राशि अभी भी पड़ी हुई थी।

दिसंबर 2012 में, प्रधान लेखा कार्यालय, कोयला मंत्रालय ने क्षे.भु.ले.का., धनबाद के अभिलेखों के आधार पर बताया कि लोक लेखे में उपरोक्तित शीर्ष के अंतर्गत पड़ी समस्त राशि को भारत की समेकित निधि को अंतरित कर दिया गया था (₹ 8.59 करोड़)। तथापि, प्रधान लेखा कार्यालय में उपलब्ध अभिलेखों तथा विनियोग लेखे में दर्शाए आकड़ों के अनुसार, लोक लेखे में उपरोक्तित शीर्ष से अंतरण के लिए ₹ 11.26 करोड़ निधि में उपलब्ध शेष था। इसलिए, विनियोग लेखे में शामिल आंकड़ों के अनुसार पूर्व ₹ 2.67 करोड़ की राशि को अभी भी लोक लेखे में उपलब्ध शेष के रूप में दर्शाया जा रहा है जिसे भारत की समेकित निधि को अंतरण किए जाने की आवश्यकता है।

2.3 सत्यता एवं समाधान संबंधी मुद्दे

2.3.1 कर्मचारी पेंशन निधि के शेष में असंगति

कर्मचारी पेंशन योजना, 1995 के अनुसार, कर्मचारी पेंशन निधि में केन्द्र सरकार के अंशदान को भारत सरकार के लोक लेखे में रखा जाना होता है। श्रम एवं रोजगार मंत्रालय संघ सरकार के लेखाओं में भुगतान और लेखा कार्यालय द्वारा आवश्यक समायोजनों हेतु अंशदान (तथा उस पर ब्याज) को सरकार के अंश के संबंध में संस्वीकृतियां जारी करता है। संस्वीकृतियों की प्रतियाँ इसके वार्षिक लेखे में आवश्यक प्रविष्टियाँ करने हेतु कर्मचारी भविष्य निधि संगठन (क.भ.नि.सं.) को भी प्रेषित की जाती हैं। इस प्रकार, कर्मचारी पेंशन निधि को पेंशन अंशदान का सरकारी अंश का शेष, जैसा कि लोक लेखे में दर्शाया जाता है तथा क.भ.नि.सं. के लेखे में अंकित अंशदान से मिलना चाहिए।

²¹ कोयला कल्याण और विकास निधि

अभिलेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि वर्ष 2007-08 के लिए क.भ.नि.सं. के वार्षिक लेखे के अनुसार, वर्ष 2007-08 के लिए संघ सरकार के वित्त लेखे में अंकित ₹36,939.04 करोड़ के प्रति पेंशन निधि को केन्द्र सरकार का अंशदान (ब्याज सहित) ₹36,809.06 करोड़ था। इस प्रकार इन दो वित्तीय दस्तावेजों में ₹129.98 करोड़ का अंतर था। ₹129.98 करोड़ का यही अंतर वर्तमान वर्ष 2011-12 तक जारी था।

पिछले वर्ष इस मामले को इंगित किए जाने पर श्रम मंत्रालय ने बताया (नवम्बर 2011) कि मंत्रालय की संस्वीकृति जारी करने वाले प्राधिकारी ने भारतीय रिजर्व बैंक को 1971 से हो रहे लेखांकन का ब्यौरा देने के लिए अनुरोध किया है तथा जैसे ही भारतीय रिजर्व बैंक से ब्यौरा मिल जाएगा संघ सरकार के वित्त लेखे एवं क.भ.नि.सं. के वार्षिक लेखाओं में समाधान कर लिया जाएगा। संघ सरकार के वित्त लेखे तथा/या क.भ.नि.सं. के वार्षिक लेखाओं में आवश्यक परिवर्तन कर लिया जाएगा।

तथापि, इस विषय पर वर्ष 2008-09, 2010-11 तथा 2011-12 के लिए नि.म.ले.प. के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं.1 में टिप्पणी किए जाने के बावजूद इस कमी को दूर करने हेतु कोई विवेकपूर्ण प्रगति नहीं की गई है।

2.3.2 कर्मचारी जमा सम्बद्ध बीमा योजना के विशेष जमा के शेषों में अशुद्धियाँ

वित्तीय वर्ष 2011-12 के वित्त लेखे के विवरणी सं. 14²² लोक लेखे में कर्मचारी जमा सम्बद्ध बीमा योजना²³ के विशेष जमा के अंतर्गत ₹ 1,294.21 करोड़ क्रेडिट शेष पड़ा था। तथापि कर्मचारी भविष्य निधि संगठन (क.भ.नि.सं.) द्वारा अनुरक्षित कर्मचारी बीमा सम्बद्ध बीमा योजना 1976 (क.बी.स.बी.यो.) के तुलन-पत्र में 31 मार्च 2012 तक ₹ 5,880.73 करोड़ का जमा लोक लेखे में दर्शाया गया था। दोनों आंकड़ों में ₹ 4,586.52 करोड़ का अंतर है।

पिछले वर्ष इस मामले को इंगित किए जाने पर, श्रम एवं रोजगार मंत्रालय के प्रधान लेखा कार्यालय ने बताया (जनवरी 2012) कि इस उद्देश्य के लिए दो लघु शीर्ष²⁴ प्रचालित किए जा रहे थे। तथापि, मंत्रालय का उत्तर सरकारी खाते एवं क.भ.नि.सं. के खाते के बीच प्रकट हो रहे अन्तर को स्पष्ट नहीं करता। आगे महालेखा नियंत्रक (म.ले.नि.) ने बताया (जनवरी 2012) कि मंत्रालय को लिखा गया है कि वे उपरोक्त

²² विवरणी 14: विवरणी सरकार के ऋण तथा अन्य ब्याज वहनीय दायित्व

²³ शीर्ष 8012.124-कर्मचारी जमा सम्बद्ध बीमा योजना के विशेष जमा

²⁴ शीर्ष 8342.00.120- विवरणी सं. 13 में विविध जमा तथा 8012.00.124- विवरणी सं. 14 में कर्मचारी जमा सम्बद्ध बीमा योजना, का विशेष जमा विवरणी सं. 14 में

आंकड़ों का समाधान करें तथा स्पष्ट करें कि इस उद्देश्य के लिए दो लघु शीर्षों को चलाने के पीछे क्या कारण है।

एक वर्ष के बीत जाने के बाद भी, म.ले.नि. द्वारा इस संदर्भ में आगे की प्रगति को सूचित नहीं किया है।

2.3.3 प्रतिभूति विमोचन निधि को राशि क्रेडिट न करना

संघ सरकार ने वित्तीय वर्ष 2007-08 में भारतीय स्टेट बैंक (भा.स्टे.बैं.) के राइट्स निर्गम में ₹9,996 करोड़ का निवेश किया था। नकद निर्गम की बजाय सरकार ने विशेष प्रतिभूतियाँ²⁵ जारी करते हुए लोक लेखे में देयता का सृजन कर दिया। इन प्रतिभूतियों का विमोचन एक भावी तिथि पर भारत की समेकित निधि²⁶ से लोक लेखे में निधियों के अन्तर्गत द्वारा 'प्रतिभूति विमोचन निधि' के सृजन के माध्यम से करना था।

लेखाओं की संवीक्षा से पता चला कि वर्ष 2008-09, से 2011-12 के दौरान, प्रत्येक वर्ष में ₹ 625 करोड़ प्रतिभूति विमोचन निधि के अंश के कारण व्यय का लेखांकन हुआ था। ₹ 2500 करोड़ की राशि को लोक लेखे में प्रतिभूति विमोचन निधि के रूप में इस उद्देश्य से क्रेडिट करना चाहिए था, कि भविष्य में कभी भा.स्टे.बैं. को विशेष प्रतिभूतियों के ₹9,996 करोड़ क्रेडिट किए जा सकें।

तथापि, आर्थिक कार्य विभाग के अभिलेखों से प्रकट हुआ कि उक्त निधि अभी तक सृजित नहीं की गई थी तथा ₹ 2,500 करोड़ एक उचंत शीर्ष में पड़े थे।

मंत्रालय ने बताया (नवम्बर 2012) कि प्रतिभूति विमोचन निधि हेतु '8235' के अंतर्गत लघु शीर्ष को अभी भी खोला जाना था, तथा परिणामस्वरूप कथित राशि को लोक लेखे को अंतरित नहीं किया जा सका परन्तु प्र.ले.का (सिविल) उचंत शीर्ष के अंतर्गत रखा गया था। संशोधित लेखांकन प्रक्रिया को अनुमोदन हेतु पहले ही प्रस्तुत किया जा चुका है।

लगभग तीन वर्ष बीत जाने के बावजूद ₹2,500 करोड़ की राशि उचंत शीर्ष के अंतर्गत ही पड़ी है क्योंकि अपेक्षित लघु शीर्ष खोला नहीं गया।

²⁵ शीर्ष 8012.120 राष्ट्रीय बैंकों को जारी विशेष प्रतिभूतियां

²⁶ शीर्ष 3465.01.190.04-प्रतिभूति विमोचन निधि

2.3.4 निष्क्रिय आरक्षित निधियां/जमा/अन्य निधियां

आरक्षित निधियां तथा 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 पुर्नभुगतान करती है। निष्क्रिय निधियां/जमा ऐसी निधियाँ अथवा जमाओं को संघटित करते हैं जो लम्बी समय अवधि से संचालन में नहीं है। चूंकि आरक्षित निधि के गठन में आमतौर पर लोक लेखे में भारत की संचित निधि से अंतरित शामिल होता है इसलिए लोक लेखे में निष्क्रिय निधियों को समाप्त किया जाना चाहिए तथा उसमें अंत शेष को भारत की संचित निधि को वापस जाना चाहिए।

वित्त लेखाओं की संवीक्षा ने आरक्षित निधियों/जमाओं के 55 मामले प्रकट किए जो तीन से 23 वर्षों के बीच की अवधि तक निष्क्रिय पड़े थे। इन मामलों को **अनुबंध II-ख** में दर्शाया गया है।

इंगित किए जाने पर, लेखा महानियंत्रक ने ऐसी लम्बी अवधियों तक निष्क्रिय पड़ी इन निधियों/जमाओं हेतु कारणों को स्पष्ट नहीं किया था। अनुबंध से यह सुस्पष्ट है कि अधिकतर मामलों में अपर्याप्त राशियाँ शामिल थी, तथा इसलिए इनका जारी रहना कोई तर्कसंगत उद्देश्य प्रदान नहीं करता था। इसलिए संबंधित प्राधिकारियों को इन निधियों/जमाओं में प्राप्तियों को भारत की समेकित निधि में क्रेडिट करके इनकी समाप्ति पर विचार करना चाहिए।

2.3.5 बाह्य ऋण का लेखांकन कम बताना

ऋणदाता देशों अथवा विदेशी संस्थानों से भारत सरकार द्वारा प्राप्त बाह्य ऋणों को विनिमय की ऐतिहासिक दर, जो कि लेन-देन/प्राप्ति की तिथि पर प्रचलित दर है, पर सरकारी लेखे में दर्ज किया गया है। विनिमय दर में अनुवर्ती परिवर्तनों के कारण पुर्नभुगतान लेखे के आधार पर परिकलित देय राशि से काफी अधिक हैं। इस अधिक भुगतान को प्रत्येक वर्ष नकारात्मक अंत शेष के रूप लेखे में दर्शाया गया था। शेष ऋण, जिन्हें अभी तक पूरी तरह वापस नहीं किया गया है, सकारात्मक शेषों के साथ लेखे में प्रकट हुए। बाद में, जब बाह्य ऋण जोड़े जाते हैं नकारात्मक तथा सकारात्मक शेषों को निवल करने के कारण यह वास्तविक राशि से कम बताया जाता है।

इस प्रकार, किसी विशेष देश से प्राप्त ऋण के शेष भी ऋण के सही आंकड़े नहीं दर्शाते क्योंकि एक विशेष देश कई परियोजनाओं हेतु ऋण देता है जिन्हें अलग से लेखांकित किया जाता है। इनमें से, कुछ परियोजनाओं पर ऋणों को पहले ही अदा किया जा चुका है परन्तु विनिमय परिवर्तनों के कारण भुगतान अभी भी किए जा रहे हैं जिन्हें

नकारात्मक शेष के रूप में दर्ज किया गया है। यह नकारात्मक शेष, जोड़े जाने पर, उस विशेष देश से बकाया ऋण के शेषों को कम दर्शाता है।

इस प्रकार, वित्त लेखे में दर्शायी गयी ₹ 1,70,087.61 करोड़ के बाह्य ऋण की राशि, बकाया बाह्य ऋण के वास्तविक आकार को प्रदर्शित नहीं करती हैं। विवरणी सं. 14²⁷ के नीचे दिये गये नोट के अनुसार, मार्च 2012 के अंत में वर्तमान दर पर बाह्य ऋण ₹ 3,22,897 करोड़ था। इस प्रकार, विनिमय की ऐतिहासिक दर पर लेखे में बाह्य ऋण को अंकित करना देयता का सही प्रतिबिंब नहीं है।

पिछले वर्ष इंगित किए जाने पर, महालेखा नियंत्रक ने बताया कि संबंधित वेतन एवं लेखा कार्यालय विनिमय की प्रचलित दर पर प्राप्तियों तथा ऋण के पुनर्भुगतानों को दर्ज कर रहा था, तथा इस स्थिति को वित्त लेखे में दर्शाया जा रहा था। इसने यह भी बताया कि इस संबंध में बाह्य ऋण को निर्धारित प्रारूप के अनुसार दर्शाया जा रहा था। यह इंगित किया गया था कि ऐतिहासिक विनिमय दर पर बकाया बाह्य ऋण के वास्तविक आयाम को दर्शाने के लिए म.ले.नि. को एक प्रणाली विकसित करनी चाहिए। तथापि इस संबंध में अभी तक कोई प्रगति नहीं दर्शाई गई।

ले.म.नि. ने बताया (नवम्बर 2012) कि नियंत्रक सहायता, लेखे तथा लेखापरीक्षा को यह संदर्भ सूचित कर दिया गया था, तथा उत्तर की प्राप्ति पर लेखापरीक्षा को सूचित किया जाएगा।

2.3.6 वर्तमान दर पर बाह्य ऋण को असंगत रूप में दर्शाना

संघ सरकार के वित्त लेखे ऐतिहासिक दर के साथ-साथ वर्तमान दर पर बकाया बाह्य ऋण²⁸ की स्थिति को दर्शाते हैं। लेखापरीक्षा ने प्रकट किया कि तीन आस्तित्वों²⁹ से अनुबंधित ₹ 38,976.08 करोड़ के कुल बकाया ऋण को ऐतिहासिक दर पर दर्शाया गया था। तथापि, इन अस्तित्वों को वर्तमान दर पर बाह्य ऋण की स्थिति में नहीं दर्शाया गया था। इसका परिणाम वर्तमान दर पर बाह्य ऋण के कम बताए जाने में हुआ।

ले.म.नि. ने बताया (नवम्बर 2012) कि नियंत्रक सहायता, लेखे तथा लेखापरीक्षा को सूचित कर दिया गया था, तथा उत्तर की प्राप्ति पर लेखापरीक्षा को सूचित किया जाएगा।

²⁷ विवरणी 14: ऋणों तथा सरकार की अन्य ब्याज वहन दायित्वों की विवरणी

²⁸ मुख्य शीर्ष 6002-बाह्य ऋण

²⁹ आई.बी.आर.डी., कुवैत निधि तथा स्वेडन

2.3.7 संघ सरकार द्वारा दिये गये कर्जों को दर्शाया न जाना

वित्त लेखे 2010-11 (तथा पहले के वर्षों के) की विवरणी सं. 3 में, निम्नलिखित मंत्रालयों/राज्यों/संगठनों को कर्ज अदा किए गए दर्शाए गए थे जिसका विवरण तालिका 2.4 में दिया गया है। तथापि, यह दर्शाए बिना कि वर्ष 2011-12 के दौरान इन संगठनों से क्या बकाया कर्जों को प्राप्त किया गया/बट्टे खाते में डाला गया, वर्ष 2011-12 के लिए विवरणी सं. 3 में से इन कर्जों के ब्यौरे को हटा दिया गया था।

तालिका 2.4: वित्त लेखे 2011-12 में कर्जों का दर्शाया न जाना

क्र.सं.	कर्ज देने वाला मंत्रालय	संगठन	अवधि जिससे कर्ज के बकाया संबंधित है	31.3.2012 तक कुल बकाया कर्ज (₹ करोड़ में)
1.	रसायन तथा पेट्रो-रसायन	केन्द्रीय प्लास्टिक अभियांत्रिकी तथा प्रौद्योगिकी संस्थान	2007-08	47.34
2.	विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी	15 मामले	1993-94 से 2007-08	59.26

महालेखा नियंत्रक ने बताया (जनवरी 2013) कि मंत्रालयों से उत्तर प्रतीक्षित था।

2.3.8 बंद किए गए लघु शीर्ष का प्रचालन

मुख्य शीर्ष '8658-उचंचत लेखा' के अंतर्गत लघु शीर्ष '111-विभागीय समायोजन लेखा', विभागीय लेखांकन प्राधिकारियों के खातों में वर्ष 1982-83 के लेखाओं से निष्क्रिय हो गया था। विभिन्न लेखे भेजने वाले प्राधिकरणों को ले.म.नि. द्वारा जारी अनुदेशों के अनुसार, 2008-09 की समाप्ति तक इस लघु शीर्ष के अंतर्गत बकाया शेषों का निपटान किया जाना था।

तथापि, लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में बार-बार इंगित किए जाने के बावजूद लघु शीर्ष ₹ 36.26 करोड़ के बकाया डेबिट शेष सहित, वित्त लेखे की विवरणी सं. 13³⁰ में दिखाई देना जारी रहा।

ले.म.नि. ने बताया (नवम्बर 2012) कि लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को संबंधित मंत्रालयों/विभागों को प्रेषित कर दिया गया था, तथा उनके उत्तरों की प्राप्ति पर लेखापरीक्षा को सूचित किया जाएगा। उसने यह भी बताया कि इस शीर्ष के अंतर्गत बकाया 14 राज्य महालेखाकारों से संबंधित था तथा इस शीर्ष के अंतर्गत अपने संबंधित शेष का निपटान

³⁰ विवरणी 13: ऋण जमा प्रेषण तथा आकस्मिक निधि की विवरणी के अंतर्गत प्राप्तियां, संवितरण तथा शेष,

करने हेतु संबंधित राज्य महालेखाकारों को उचित निर्देश देने का भी अनुरोध किया गया था।

2.3.9 गारंटी विमोचन निधि का अद्यतन न करना

सामान्य वित्तीय नियमावली 2005 के नियम 251 के अनुसार, गारंटी के आह्वान के परिणाम में बाध्यता को बकाया गारंटी की राशि के बराबर कर्जे को संस्वीकृत करके चुकाया जा सकता है (बजट प्रभाग, वित्त मंत्रालय की स्वीकृति सहित)। तथापि, इस कारण कोई भी भुगतान अंततः लोक लेखे में अनुरक्षित गारंटी विमोचन निधि पर भारित होगा।

कपड़ा मंत्रालय ने वर्ष के दौरान आह्वान की गई ₹1.50 करोड़ की गारंटी को चुकाया। तथापि, इसे आह्वान को वर्तमान नियमावली के अनुसार लोक लेखे में शीर्ष "8235.117-गारंटी विमोचन निधि" में नहीं दर्शाया गया है। वित्त लेखे³¹ में व्यय तथा कर्ज विवरणियों तथा विनियोग लेखे में संबंधित शीर्षों के अंतर्गत इस लेन-देन को दर्शाने को भी निर्धारित नहीं किया जा सकता।

ले.म.नि. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि कपड़ा मंत्रालय को सूचित कर दिया गया था तथा उत्तर की प्राप्ति पर लेखापरीक्षा को सूचित किया जाएगा।

2.3.10 अन्य विसंगतियाँ

(क) आरक्षित निधि में प्राप्तियों/संवितरण के रूप में दर्ज राशि के संबंध में वित्त लेखे की विवरणी सं. 9 एवं 10 में असंगति/विसंगति और अन्य विसंगतियाँ

(i) यह देखा गया है कि विवरणी-9 एवं 10 से रेलवे विकास निधि (रे.वि.नि.) को अंतरित राशि तथा लोक लेखे में रे.वि.नि. में प्राप्तियों के रूप में दर्ज राशियाँ मेल नहीं करती थीं।

तालिका 2.5 आरक्षित निधि को अंतरण में असंगति

(₹ करोड़ में)

निधि का नाम एवं लेखे का शीर्ष	लोक लेखे को अंतरण को दर्शाने वाली विवरणी- 9 एवं 10 में लेखा शीर्ष	भारत की समेकित निधि से अंतरित राशि	लोक लेखे में प्राप्ति के रूप में दर्ज राशि	अंतर
रेलवे विकास निधि 8117.101	3006.102	610.00	3568.90	2958.90

³¹ विवरणी सं. 9 तथा 15

ले.म.नि. ने बताया (नवम्बर 2012) कि रेल मंत्रालय को सूचित कर दिया गया था, तथा उत्तर की प्राप्ति पर मंत्रालय को सूचित किया जाएगा।

(ii) ₹ 29,212.92 करोड़ का व्यय राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (नरेगस) पर किया था। इस राशि के प्रति नरेगस पर व्यय करने के लिए राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी निधि (रा.ग्रा.रो.गा.नि.) से ₹ 29,215.05 करोड़ का अंतरण (संवितरण के रूप में) किया गया था। इस प्रकार, नरेगस शीर्ष पर भारत की समेकित निधि में दर्ज व्यय की तुलना में ₹ 2.13 करोड़ के अधिक व्यय को लोक लेखे से पूरा किया गया था।

मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2013) कि ₹ 2.13 करोड़ की बचत कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा किए गए कम व्यय के कारण थी। इस प्रकार, ₹ 29,212.92 करोड़ का वास्तविक व्यय किया था तथा समेकित निधि में डेबिट किया गया था।

मंत्रालय का उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि यह स्पष्ट नहीं था कि रा.ग्रा.रो.गा.नि. से ₹ 2.13 करोड़ का अधिक संवितरण क्यों था, तथा इस निधि से किस योजना पर राशि को चुकाया गया था। निधि से पूर्ति पहले नहीं होनी है परंतु व्यय के पीछे-पीछे चलती है। नरेगस पर किया गया व्यय तथा रा.ग्रा.रो.गा.नि. से वित्तपोषित व्यय एक समान होने चाहिए।

(ख) परिसमाप्त अस्तित्वों के प्रति निवेश को गलत दर्शाना

वर्ष 2011-12 के लिए वित्त लेखे में क्रमशः बर्न स्टेर्डड लि. में ₹ 13 करोड़ तथा ब्रैथवेट लि. में ₹ 6 करोड़ का नया निवेश दर्शाया गया था। तथापि, वित्त लेखे के अनुसार, यह दोनो केन्द्रीय लोक क्षेत्र उद्यम पहले ही परिसमाप्त हो चुके थे, तथा इन्हें 2010-11 में भारत भारी उद्योग लि. के साथ मिला दिया गया था।

ले.म.नि. ने अपने उत्तर (नवम्बर 2012) में बताया कि रेल मंत्रालय को निवेश को स्पष्ट करने के लिए पहले ही अनुरोध कर दिया गया था, तथा उत्तर की प्राप्ति पर लेखापरीक्षा को सूचित किया जाएगा।

(ग) वित्त लेखे में निवेश को न दर्शाना

₹ 30 करोड़ का निवेश 'उ.पू.क्षेत्र में 50 सीट वाले वायुयान सेवाएं हेतु सहायता' के प्रति किया गया था, तथा विनियोग लेखों³² में दर्शाया गया है जबकि निवेश के प्रभाव को वित्त लेखों³³ में नहीं दर्शाया गया था।

³² उप-शीर्ष 4552-02-202

ले.म.नि. ने बताया (फरवरी 2013) कि प्रधान कार्यालय, उत्तर-पूर्वी क्षेत्र विकास मंत्रालय ने इसे अपनी विवरणी-11 में भी शामिल नहीं किया था। तथा उत्तर की प्राप्ति पर लेखापरीक्षा को सूचित किया जाएगा।

(घ) प्रदान किए गए कर्ज के निबन्धन तथा शर्तों को अंतिम रूप न देना

तालिका 2.6 से यह देखा जा सकता है कि कर्ज प्रदान करने के 17 वर्षों के अंतराल के पश्चात भी कर्जों के निबन्धन तथा शर्तों को अंतिम रूप नहीं दिया गया था। इसने इन कर्जों की वसूली तथा अन्य पहलुओं के संबंध में संचालन मंत्रालय की ओर से कमी को दर्शाया।

तालिका 2.6 प्रदान किए गए कर्ज के निबन्धन तथा शर्तों को अंतिम रूप न देना

संगठन का नाम	प्रदान किए गए कुल अग्रिम	प्रारम्भिक अवधि जिससे कर्ज संबंधित हैं
राजीव गांधी कैंसर संस्थान तथा अनुसंधान केन्द्र, नई दिल्ली	₹ 29.29 करोड़	1994-95

इस वर्ष भी ले.म.नि. ने उत्तर दिया है (नवम्बर 2012) कि निबन्धन तथा शर्तों को अंतिम रूप देने पर निष्कर्ष अभी भी प्रतीक्षित था।

मामले को सबसे पहले 2000 के प्रतिवेदन सं.1 में उजागर किया गया था, तथा उस समय भी ले.म.नि. का उत्तर यही था।

(ङ) वित्त लेखे तथा विनियोग लेखे की विवरणी में असंगति/विसंगति

केन्द्रीय लोक क्षेत्र उपक्रमों (के.लो.क्षे.उ.) में सरकार के निवेश को दर्शाने वाली विवरणी सं. 11 तथा संघ वित्त लेखे में ऋण, जमा तथा प्रेषण को दर्शाने वाली सं. 13 के साथ विनियोग लेखे की तुलना ने प्रकट किया कि पाँच मामलों में दो लेखाओं के बीच ₹ 168.66 करोड़ के निवेश राशि का कुल अंतर था। इन मामलों का विवरण **अनुबंध II -ग** में दिए गए हैं।

2.4 लेखाओं की परिशुद्धता को प्रभावित करने वाले मुख्य कारक

संघ सरकार वित्त लेखे 2011-12 की परिशुद्धता पर इन कारकों का प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है (i) उच्चत शीर्षों के अंतर्गत ऐसे लेन-देनों की बड़ी संख्या का होना, जिनका

³³ विवरण 11 संघ सरकार द्वारा निवेश

अंतिम वर्गीकरण बाकी है, (ii) ऋण, जमा एवं प्रेषित धन (ऋ.ज.प्रे.) लेखा शीर्षों के अंतर्गत प्रतिकूल बकाया की बढ़ती संख्या तथा मात्रा (iii) समय पर उपचारी कार्रवाई न करने के कारण बकाया शेषों की निरन्तर उपस्थिति।

लेखापरीक्षा ने ऋण, जमा, प्रेषण तथा उचंत शीर्षों के अंतर्गत एक सामान्य समीक्षा की तथा कार्यालय ले.म.नि. तथा छः प्रधान लेखा कार्यालयों (प्र.ले.का.) अर्थात् केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (के.प्र.क.बो.), केन्द्रीय उत्पाद शुल्क तथा सीमा शुल्क बोर्ड (के.उ.सी.बो.), आपूर्ति विभाग गृह मंत्रालय (गृ.मं.), सहायता लेखा और लेखापरीक्षा नियंत्रक (स.ले.ले.नि.) तथा विदेश मंत्रालय (वि.मं.) से संबंधित पांच प्रधान लेखा कार्यालयों (प्र.ले.का.) एवं महालेखा नियंत्रक कार्यालय में पिछले पांच वर्षों से संबंधित विस्तृत जांच भी की थी। इन प्र.ले.का. में शेषों की सघनता और वर्ष-दर-वर्ष इनके जमा होते जाने के आधार पर इनका चयन किया गया था। लेखापरीक्षा निष्कर्षों को नीचे सूचित किया गया है:

2.4.1 मुख्य उचंत लेखे के अन्तर्गत बकाया शेष

‘उचंत शीर्ष’ नामित लेखे के कुछ मध्यवर्ती/समायोजक शीर्ष उन प्राप्तियों एवं भुगतान के लेन-देन को प्रदर्शित करने के लिए सरकारी लेखाओं में खोले गए हैं जिन्हें उनकी प्रकृति की सूचना के अभाव या अन्य कारणों के कारण लेखे के अंतिम शीर्ष में दर्ज नहीं किया जा सकता है। लेखे के इन शीर्षों को ऋणात्मक डेबिट या ऋणात्मक क्रेडिट द्वारा अन्तिम रूप से तब समाशोधित किया जाता है जब लेखे के अन्तिम शीर्षों से संबंधित राशि इसमें दर्ज की जाती है। यदि ये राशियाँ समाशोधित नहीं होती हैं तो उचन्त शीर्ष के अन्तर्गत शेष संचित होगा तथा सरकार की प्राप्तियों एवं व्यय को यह सही रूप में प्रदर्शित नहीं करेगा।

उचंत शेषों हेतु खाता भुगतान एवं लेखा कार्यालय (भु.ले.का.) द्वारा आवधिक रूप से प्रस्तुत आंकड़ों के आधार पर लघु-शीर्षवार तथा जहाँ कहीं आवश्यक हो, मु.ले.का. द्वारा उप/वर्गीकृत शीर्षवार के अंतर्गत एवं प्रधान लेखा कार्यालय द्वारा अनुरक्षित किए जाते हैं। संबंधित प्रधान लेखा कार्यालय के मुख्य लेखा नियंत्रक को उचंत शेषों की समीक्षा करना तथा मॉनीटरिंग के उद्देश्य हेतु महालेखा नियंत्रक (म.ले.नि.) को सूचित किया जाना अपेक्षित है।

31 मार्च 2012 को सिविल, रक्षा, रेलवे, डाक तथा दूरसंचार को सम्मिलित करते हुए संघ वित्त लेखे में उचंत शीर्ष के अन्तर्गत कुल निवल शेष ₹ 19,556.65 करोड़ (डेबिट) था। इस शेष में सिविल के संबंध में ₹ 3,190.07 करोड़ (डेबिट), रक्षा के लिए ₹ 9,498.65 करोड़ (डेबिट), रेलवे से संबंधित ₹ 2,234.01 करोड़ (डेबिट), डाक के

नि.म.ले.प. का प्रतिवेदन
संघ सरकार लेखे 2011-12

लिए ₹ 2,744.61 करोड़ (डेबिट), दूरसंचार के लिए ₹ 755.63 करोड़ (डेबिट) तथा भारत सरकार क्षतिपूर्ति विमोचन (ईराक को निर्यात योजना) बंधपत्र, 2001 के संबंध में ₹1,133.68 करोड़ (डेबिट) शामिल है। वित्त लेखे उचंत शीर्ष के अन्तर्गत निवल शेषों को दर्शाते हैं तथा इसलिए, इन शीर्षों के अन्तर्गत बकाया की वास्तविक महत्ता संसद को प्रस्तुत किये गए सरकार के वार्षिक लेखे में सूचित नहीं हो पाती है। इन शीर्षों के अन्तर्गत सही शेष को विभिन्न उचंत शीर्षों के अन्तर्गत पृथक रूप से डेबिट और क्रेडिट को केवल संकलित करके परिकलित किया जा सकता है। डेबिट/क्रेडिट शेष को निवल करने से वित्त लेखे में उचंत शेषों की अत्यधिक न्यूनोक्ति होती है। यह न्यूनोक्ति लघु शीर्ष के साथ-साथ मुख्य शीर्ष स्तर दोनों में होती है। पिछले पांच वर्षों के लिए सिविल मंत्रालयों (मुख्य शीर्ष 8658) के संबंध में मुख्य उचंत शीर्षों के अन्तर्गत उचंत शेषों की स्थिति नीचे दी गई है:

तालिका 2.7: सिविल मंत्रालयों के संबंध में मुख्य उचंत शीर्षों के अंतर्गत उचंत शेषों की स्थिति

₹ करोड़ में)

शीर्ष का नाम	2007-08		2008-09		2009-10		2010-11		2011-12	
	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट
101-मु.ले.का. उचंत	2882.39	617.77	2512.92	524.57	2880.09	1172.22	3374.13	1131.37	3213.12	740.00
निवल	(-) 2264.62		(-) 1988.35		1707.87		(-) 2242.76		(-) 2473.12	
102-उचन्त लेखा (सिविल)	1087.28	10310.30	1608.78	1443.21	1942.11	1447.74	1943.09	9781.95	2050.60	3409.87
निवल	9223.02		(-) 165.57		(-) 494.37		7838.86		1359.27	
107-रोकड़ निपटान उचंत लेखा	362.14	16.58	349.49	16.57	371.03	16.57	374.62	19.81	363.32	36.10
निवल	(-) 345.56		(-) 332.92		(-) 354.46		(-) 354.81		(-) 327.22	
108-पी.एस.बी. उचंत	6517.28	782.19	3526.51	1942.36	2435.52	1775.10	3091.85	1052.85	2881.34	1292.70
निवल	(-)5735.09		(-) 1584.16		(-) 660.42		(-) 2039.00		(-) 1588.64	
109- रिजर्व बैंक उचंत (मुख्या.)	11.37	190.89	11.37	190.04	11.37	185.26	11.67	185.14	11.37	185.80
निवल	179.52		178.67		173.89		173.47		174.43	
110- रिजर्व बैंक उचंत केन्द्रीय लेखा कार्यालय	209.18	48.57	339.41	47.09	92.02	128.83	28.52	193.74	45.50	65.52
निवल	(-) 160.61		(-) 292.32		36.81		165.22		20.02	
115- विदेश में क्रय इत्यादि हेतु उचंत लेखा	536.65	--	877.79	--	1894.85	--	940.82	--	661.19	-

लेखाओं पर टिप्पणियाँ

शीर्ष का नाम	2007-08		2008-09		2009-10		2010-11		2011-12	
	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट
निवल	(-) 536.65		(-) 877.79		(-) 1894.85		(-) 940.82		(-) 661.19	
129- सामग्री क्रय निपटान उचंत लेखा	156.31	107.84	167.82	115.88	195.25	143.11	202.22	102.16	208.56	86.30
निवल	(-) 48.47		(-) 51.94		(-) 52.14		(-) 100.06		(-) 122.26	
136-प्राप्ति शीर्ष में अन्तरण हेतु प्रतिक्षित सीमा शुल्क प्राप्ति	--	114.97	--	152.15	--	145.47	--	252.28	--	249.50
निवल	114.97		152.15		145.47		252.28		249.50	
138-अन्य नामांकित बैंक (निजी क्षेत्र बैंक)	2.34	170.68	1.55	40.38	2.88	100.70	36.28	294.80	5.82	243.39
निवल	168.34		38.83		97.82		258.52		237.57	

यह देखा जा सकता है कि उचन्त लेखा (सिविल), रिजर्व बैंक उचंत, केन्द्रीय लेखा कार्यालय तथा सामग्री क्रय निपटान उचंत लेखे के अंतर्गत डेबिट शेषों में पिछले वर्षों से 2011-12 में ₹ 130.83 करोड़ तक बढ़े हैं। इसी प्रकार, रोकड़ निपटान उचंत लेखा, पी.एस.बी. उचंत तथा रिजर्व बैंक उचंत (मु.) शीर्ष के अंतर्गत क्रेडिट शेष पिछले वर्षों से 2011-12 में ₹ 256.80 करोड़ तक बढ़े हैं। ले.म.नि. द्वारा ऐसे शेषों के समाशोधन के निरोधक प्रभावी मॉनीटरिंग हेतु उचन्त लघु शीर्षों के अंतर्गत बकाया शेषों का वर्ष-वार ब्योरा अनुरक्षित नहीं किया गया था।

भु.ले.का. उचंत

यह लघु शीर्ष संघ सरकार के अन्तर्गत भु.ले.का. संघ शासित क्षेत्रों तथा महालेखाकार के भु.ले.का. के खातों में हो रहे अन्तः विभागीय तथा अन्तः सरकारी लेन-देनों के समायोजन हेतु प्रचालित किया जाता है। इस लघु शीर्ष के अन्तर्गत लेन-देन एक लेखा अधिकारी के जिसमें प्राप्त लघु शीर्ष "भु.ले.का. उचन्त" परिचालित किया गया है, द्वारा अन्य लेखा अधिकारी की ओर से या तो की गई वसूलियों को या भुगतानों का प्रतिनिधित्व करते हैं। शीर्ष के अन्तर्गत क्रेडिट का समाशोधन 'ऋणात्मक क्रेडिट' द्वारा किया जाता है जब लेखा अधिकारी जिसकी किताबों में आरम्भिक वसूली दर्ज की जाती है, द्वारा चैक जारी किया जाता है। 'भु.ले.का. उचन्त' के अन्तर्गत डेबिट का समाशोधन लेखा अधिकारी जिसके पक्ष में भुगतान किया गया था, से चैक की प्राप्ति तथा वसूली

होने पर 'ऋणात्मक डेबिट' द्वारा किया जाता है। इस शीर्ष के अंतर्गत बकाया डेबिट शेष का अर्थ होगा कि किसी भु.ले.का. द्वारा अन्य भु.ले.का. की ओर से भुगतान किए गए, जिनकी वसूली की जानी है। इस शीर्ष के अन्तर्गत बकाया क्रेडिट शेष का अर्थ होगा कि किसी भु.ले.का. द्वारा अन्य भु.ले.का. की ओर से भुगतान प्राप्त किए गए हैं जिनका भुगतान अभी किया जाना है।

मार्च 2012 में, इस शीर्ष के अन्तर्गत डेबिट शेष ₹3,213.12 करोड़ तथा क्रेडिट ₹ 740.00, करोड़ था। बकाया शेष मुख्य रूप से आपूर्ति विभाग ₹ 2,325.29 करोड़ (डेबिट) केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (व्यय) ₹ 121.59 करोड़ (डेबिट), विदेश मंत्रालय ₹ 402.97 करोड़ (डेबिट), केन्द्रीय उत्पाद शुल्क तथा सीमा शुल्क बोर्ड ₹ 19.67 करोड़ (क्रेडिट), गृह मंत्रालय ₹30.98 करोड़ (डेबिट), सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय ₹ 182.41 करोड़ (क्रेडिट), स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय ₹30.60 करोड़ (डेबिट) तथा वित्त (व्यय) ₹ 284.97 करोड़ (क्रेडिट) के संबंध में थे, जो इन विभागों/मंत्रालयों द्वारा अन्य भु.ले.का. की ओर से किए गए भुगतानों (डेबिट) या की गई प्राप्तियों (क्रेडिट) को प्रदर्शित करते हुए जिनकी उनके द्वारा अभी भी 31 मार्च 2012 तक वसूली/भुगतान किए जाने थे। भु.ले.का. उच्चतम के अन्तर्गत भारी डेबिट तथा क्रेडिट शेष तथा उन के निरन्तर संचयन महत्वपूर्ण नियंत्रण की कमियों को प्रदर्शित करता था।

प्र.ले.का. के लेखे की नमूना जांच में प्रकट हुआ कि 1986-87 से पहले की अवधि से 2011-12 की अवधि तक के.प्र.क.बो. से संबंधित ₹0.03 करोड़ (डेबिट) तथा (-)₹121.56 करोड़ (क्रेडिट) बकाया थे जिसमें ₹358.34 करोड़ (डेबिट) तथा (-)₹758.24 करोड़ (क्रेडिट) शामिल थे जो चार वर्षों से अधिक से निपटान हेतु लंबित थे। गृह मंत्रालय में वर्ष 2011-12 की समाप्ति तक ₹67.73 करोड़ (डेबिट) तथा ₹ 36.94 करोड़ (क्रेडिट) बकाया थे जिसमें ₹ 0.12 करोड़ (डेबिट) का डेबिट शेष शामिल थे, जो चार वर्षों से अधिक से निपटान हेतु लंबित थे। विदेश मंत्रालय में ₹ 410.30 करोड़ (डेबिट) तथा ₹ 7.33 करोड़ (क्रेडिट) के शेष वर्ष 2011-12 की समाप्ति तक बकाया थे जिसमें ₹ 20.55 करोड़ (डेबिट) तथा ₹ 0.20 करोड़ (क्रेडिट) शामिल थे जो चार वर्षों से अधिक से निपटान हेतु लंबित थे। प्र.ले.का. ने पुराने शेषों के निपटान हेतु किए गए प्रयासों के संबंध में कोई साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किया। इसके अतिरिक्त, आपूर्ति विभाग ने बताया (नवम्बर 2012) कि शीर्ष 8658-भु.ले.का. उच्चतम के अंतर्गत क्रेडिट तथा डेबिट शेषों का वर्ष-वार ब्यौरा अनुरक्षित नहीं किया गया था।

उचंत लेखा (सिविल)

यह अस्थायी लघु शीर्ष लेन-देन के लेखांकन, कुछ सूचना/दस्तावेजो अर्थात् वाउचर, चालान आदि की मांग हेतु संचालित किया जाता है जिसे व्यय अथवा प्राप्ति के अंतिम शीर्ष तक नहीं ले जाया जा सकता। इस लघु शीर्ष को प्राप्ति दर्ज करने हेतु क्रेडिट तथा किए गए व्यय हेतु डेबिट किया जाता है। अपेक्षित सूचना/दस्तावेजों आदि की प्राप्ति पर पूर्व प्रतिलेखा डेबिट या क्रेडिट द्वारा लघु शीर्ष को 'ऋणात्मक' डेबिट या 'ऋणात्मक' क्रेडिट द्वारा लेखे से वांछित मुख्य/उप-मुख्य/लघु शीर्षों के प्रति समाशोधित किया जाता है। इस शीर्ष के अन्तर्गत बकाया डेबिट शेष का अभिप्राय किया गया भुगतान को जिसे वाउचर आदि जैसे विवरण के अभाव में अन्तिम व्यय शीर्ष को डेबिट नहीं किया जा सका। बकाया क्रेडिट शेष का अभिप्राय प्राप्त की गई राशि जिसे विवरण के अभाव में अंतिम प्राप्ति शीर्ष को क्रेडिट नहीं किया जा सका, से होगा।

31 मार्च 2012 को इस लघु शीर्ष के अन्तर्गत बकाया शेष ₹ 3,409.87 करोड़ (क्रेडिट) तथा ₹ 2,050.60 करोड़ (डेबिट) था जो दर्शाता है कि ₹ 5,460.47 करोड़ की प्राप्ति तथा व्यय, जिन्हें समायोजन हेतु व्यक्तिगत रूप से संचालित किया जाना अपेक्षित था, को उनके लेखा के अंतिम शीर्षों के प्रति दर्ज नहीं किया गया था। मुख्य बकाया शेष गृह मंत्रालय ₹ 932 करोड़ (डेबिट), आपूर्ति विभाग ₹ 597.62 करोड़ (डेबिट), विदेश मंत्रालय ₹ 598.10 करोड़ (क्रेडिट), केन्द्रीय उत्पाद शुल्क तथा सीमा शुल्क बोर्ड ₹ 2.31 करोड़ (डेबिट) तथा केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड ₹ 9.55 करोड़ (डेबिट) से संबंधित है।

प्रधान लेखा कार्यालयों में शेषों की नमूना जाँच ने प्रकट किया कि के.प्र.क.बो. में वर्ष 2011-12 की समाप्ति तक ₹ 9.59 करोड़ (डेबिट) तथा ₹ 0.04 करोड़ (क्रेडिट) के शेष बकाया थे जिसमें ₹ 8.96 करोड़ (डेबिट) का डेबिट शेष तथा ₹ 0.19 करोड़ (क्रेडिट) का क्रेडिट शेष शामिल थे जो तीन वर्षों से अधिक से निपटान हेतु लंबित थे। प्र.ले.का. ने बकाया शेषों का निपटान करने के लिए किए गए प्रयासों पर कोई साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किया।

विदेशों में क्रय हेतु उचंत लेखा

लघु शीर्ष 'विदेशों में क्रय हेतु उचंत लेखा' नियंत्रक सहायता, लेखा एवं लेखापरीक्षा (नि.स.ले.एवं ले.प.), वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) के लेखाओं में परिचालित होता है। सरकार दाता को विदेशों में आपूर्तिकर्ताओं को परियोजना प्राधिकारियों/आयातकों को आपूर्ति की गई सामग्री के प्रति सीधे ही भुगतान करने की तथा समकक्ष राशि को संबंधित मंत्रालय से भुगतान प्राप्त होने तक उचंत शीर्ष के अन्तर्गत रखने की

सलाह देती है। यद्यपि सरकार ने इन आयातों के लिए भुगतान पहले ही कर दिए गए हैं फिर भी इस शीर्ष के अधीन डेबिट शेष उस राशि को दर्शाता है जिसे आयातकों/परियोजना प्राधिकारियों से अभी वसूल किया जाना है।

2011-12 में, विदेशों में क्रय हेतु उचन्त लेखा शेष ₹ 661.19 करोड़ (डेबिट) था। 31 मार्च 2012 को मुख्य देनदार हेलीकॉप्टर कोरपोरेशन ऑफ इंडिया लि. (₹ 67.24 करोड़); पवन हंस लि. (₹ 57.44 करोड़); पाइराइट्स, फोसफेट्स एवं रसायन लि. (₹ 24.95 करोड़); कोल इंडिया लि. (₹ 23.18 करोड़) थे। यह भी पाया गया कि 2003 से विभिन्न संगठनों से ₹ 238.88 करोड़ बकाया थे। 2003 से बकाया राशि का विवरण दर्शाते हुए सूची अनुबंध-II-घ में दी गई है।

विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना से यह पाया गया था कि तदन्तर भुगतान विभिन्न आयातकों/परियोजना प्राधिकारियों की ओर से किये गये थे जबकि उनसे पहले किए गए क्रय हेतु भुगतान अभी तक देय थे। नि.स.ले.एवं ले. द्वारा बकाया राशि की वसूली हेतु ठोस कदम उठाए जाने की आवश्यकता है।

सार्वजनिक क्षेत्र बैंक उचंत

सरकारी लेखा प्रणाली में नामित बैंक, भारतीय रिजर्व बैंक की ओर से सरकारी व्यवसाय संचालित करते हैं। जब एक बिल के भुगतान हेतु एक चैक जारी किया जाता है तो राशि को लेखा के अंतिम शीर्ष को डेबिट किया जाता है। जब एक सार्वजनिक क्षेत्र बैंक द्वारा चैक को भुनाया जाता है तो यह पहले अपने रोकड़ शेष से राशि का भुगतान करता है तथा इसके बाद केन्द्रीय लेखा अनुभाग (के.ले.अ.), भा.रि.बैं. नागपुर से जो प्रत्येक मंत्रालय/ विभाग का लेखा अनुरक्षित करता है, प्रतिपूर्ति का दावा करता है। इसी प्रकार, जब सरकारी प्राप्तियों का नामित/अधिकृत बैंक में भुगतान किया जाता है तो यह प्राप्तियों को केन्द्रीय लेखा अनुभाग, भा.रि.बैं. नागपुर को देता है। चूंकि सरकारी रोकड़ शेष में, बैंक द्वारा किए सरकारी लेन-देन को दर्ज करने में समय अंतराल है इसलिए समायोजन की प्रतीक्षा कर रहे लेन-देन हेतु लेखे की सरकारी किताबों में लघु शीर्ष सार्वजनिक क्षेत्र बैंक उचन्त परिचालित किया जाता है। भा.रि.बैं. (के.ले.अ.) नागपुर से लेखे की प्राप्ति पर सा.क्षे.बैं. उचन्त के अन्तर्गत मूल दर्ज ऋणात्मक क्रेडिट ऋणात्मक डेबिट जैसा भी मामला हो द्वारा समाशोधित किया जाता है। ये राशियां सरकार के रोकड़ शेष में दर्शाई नहीं गई हैं।

31 मार्च 2012 को समाप्त वर्ष हेतु बकाया सा.क्षे.बैं. शेष कुल ₹ 2,881.34 करोड़ (डेबिट) तथा ₹ 1,292.70 करोड़ (क्रेडिट) था। विभाग जिनके प्रति मुख्य शेष बकाया थे, वे वाणिज्य विभाग (आपूर्ति मण्डल) ₹ 276.83 करोड़ (डेबिट); के.उ.सी.बो.

₹ 784.12 करोड़ (डेबिट), के प्र.क.बो. (व्यय) ₹ 795.69 करोड़ (डेबिट), के.पें.ले.का. ₹ 789.61 करोड़ (क्रेडिट), स्कूली शिक्षा एवं साक्षरता ₹ 124.99 करोड़ (क्रेडिट), स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण ₹ 115.46 करोड़ (क्रेडिट) तथा गृह मंत्रालय ₹ 178.21 करोड़ (डेबिट) थे। यह देखा गया कि 2011-12 के दौरान बकाया शेषों में अत्यधिक वृद्धि हुई थी।

प्रधान लेखा कार्यालयों में शेषों की नमूना जांच ने प्रकट किया कि के.प्र.क.बो. में बकाया सा.क्षे.बैं. शेष ₹ 1,945.56 करोड़ का डेबिट शेष तथा (-) ₹ 364.37 करोड़ क्रेडिट का क्रेडिट शेष शामिल था जो 5 से 23 वर्षों तक लंबित थे। के.उ.सी.बो. में, (-) ₹ 100.67 करोड़ का डेबिट शेष तथा ₹ 152.19 करोड़ का क्रेडिट शेष शामिल था जो तीन वर्षों से अधिक से निपटान हेतु लंबित थे। गृ.मं. में, बकाया सा.क्षे.बैं. शेष (-) ₹ 0.75 करोड़ (डेबिट) तथा ₹ 6 करोड़ (क्रेडिट) शामिल था जो 3 वर्षों से अधिक से लंबित थे। गृ.मं. के प्र.ले.का. ने बताया कि गैर-समायोजित पड़े शेषों के शीघ्र निपटान हेतु मामला संबंधित भु.ले.का./क्षेत्रिय भु.ले.का. तथा अधिकृत बैंकों के साथ उठाया गया था।

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

संघ सरकार के लेखाओं में कर्जे, सहायता अनुदान, आयकर भाग, और राज्य सरकारों को संघ उत्पाद शुल्क के भाग के भुगतान, हेतु इस लघु शीर्ष को परिचालित किया जाता है। जब भुगतान प्राधिकृत किया जाता है तो इस शीर्ष को संबंधित व्यय शीर्ष डेबिट तथा क्रेडिट किया जाता है। संघ सरकार के लेखे को समायोजन करते हुए भा.रि.बैं से लेखे के मासिक विवरण की प्राप्ति पर लघु शीर्ष को '8675-भा.रि.बैं. के पास जमा 101- केन्द्रीय सिविल' को क्रेडिट करते हुए ऋणात्मक क्रेडिट किया जाता है। राज्य सरकार द्वारा ऋण के पुर्नभुगतान तथा उस पर ब्याज के भुगतान के समय पर इस शीर्ष को ऋण/ब्याज को क्रेडिट करके डेबिट किया जाता है। भा.रि.बैं. केन्द्रीय लेखा अनुभाग (के.ले.अ.) नागपुर से लेखे के मासिक विवरण प्राप्त होने पर शीर्ष का '8675-भा.रि.बैं-101-केन्द्रीय सिविल' के साथ जमा के प्रति, प्रतिलेखा डेबिट द्वारा ऋणात्मक डेबिट किया जाता है। 31 मार्च 2012 को इस लघु शीर्ष के अंतर्गत बकाया शेष ₹ 45.50 करोड़ (डेबिट) तथा ₹ 65.52 करोड़ (क्रेडिट) था। बकाया भा.रि.बैं. (के.ले.का) उचन्त शेष मुख्य रूप से सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय ₹ 7.77 करोड़ (डेबिट), आपूर्ति विभाग ₹ 23.07 करोड़ (डेबिट), शहरी विकास मंत्रालय ₹ 7.53 करोड़ (क्रेडिट), अल्प-संख्यक कार्य मंत्रालय ₹ 7.13 करोड़ (क्रेडिट) तथा उत्तर पूर्वी क्षेत्र विभाग ₹ 7.68 करोड़ (क्रेडिट) के प्रति थे।

प्रधान लेखा कार्यालय में शेषों की नमूना जाँच ने प्रकट किया कि आपूर्ति विभाग में वर्ष 2011-12 के अंत में ₹ 23.07 करोड़ का निवल डेबिट शेष बकाया था। बकाया शेषों के निपटान की प्रभावी मानीटरिंग हेतु प्र.ले.का. द्वारा शेष का वर्ष-वार डेबिट तथा क्रेडिट ब्यौरे का अनुरक्षण नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, के.प्र.क.बो. के संबंध में विवरणी सं. 13 की संवीक्षा ने प्रकट किया कि 'शून्य' अथ शेष के प्रति ₹ 3.63 करोड़ के संवितरण को दर्शाया गया था जिसका परिणाम शीर्ष "8658.110-रि.बैं. उचंत"के अंतर्गत ₹ 3.63 करोड़ के डेबिट शेष में हुआ। विभाग ने बताया कि कुछ क्षेत्रीय ले.का. ने गलती से इस शीर्ष के अंतर्गत यह राशि दर्ज कर दी थी।

2.4.2 ऋण, जमा एवं प्रेषण (ऋ.ज.प्रे.) शीर्षों के अंतर्गत अधिक प्रतिकूल शेष

प्रतिकूल शेष ऋणात्मक शेष हैं जो उन लेखा शीर्षों के अन्तर्गत प्रदर्शित होते हैं जहाँ सामान्य रूप से एक ऋणात्मक शेष नहीं हो सकता है। उदाहरणस्वरूप, किसी भी कर्ज या अग्रिम लेखा शीर्ष के प्रति, एक ऋणात्मक शेष, वास्तविक अग्रिम राशि से अधिक पुनर्भुगतान को इंगित करेगा।

वर्ष 2011-12 हेतु संघ सरकार के वित्त लेखे में, ऋण, जमा एवं प्रेषण शीर्षों के अन्तर्गत प्रतिकूल शेषों के 44 मामले हैं जिन्हें अनुबंध-II-ड में दिया गया है। इनमें से, चार शेष वर्ष 2010-11 के दौरान प्रतिकूल हो गए तथा शेष 40 मामले पहले के वर्षों में बकाया थे। इनमें 20 मामले 2005-10 वर्ष से 10 मामले 2000-05 वर्ष से तथा 10 मामले 2000-01 वर्ष से पूर्व समय से लम्बित शामिल हैं। यद्यपि, वित्त लेखे में प्रतिकूल शेष के फुटनोट उल्लेख करते थे कि कुछ जांचाधीन थे लेकिन म.ले.नि. तथा उसके अधीनस्थ कार्यालयों द्वारा ऐसे जांचों के निष्कर्ष और उनके समाशोधन के लिए किए गए प्रयास लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए।

2.4.3 'चैक एवं बिल' शीर्ष के अन्तर्गत बकाया शेष

यह शीर्ष लेन-देनों के आरम्भिक अभिलेख जो अन्तर समाशोधित होते हैं, के लिए मध्यवर्ती लेखांकन शीर्ष है। लेखाओं के विभागीकरण की योजना के अन्तर्गत विभिन्न मंत्रालयों/विभागों के भुगतान एवं लेखा कार्यालयों द्वारा भा.रि.बैं या अधिकृत बैंकों की शाखाओं पर आहरित चैकों द्वारा सरकार के प्रति दावों का भुगतान किया जाता है।

जब दावे भु.ले.का./विभागीय अधिकारी को उपयुक्त बिल में प्रस्तुत किए जाते हैं तब प्रक्रियाओं तथा निर्धारित जांचों तथा भुगतान आदेश को दर्ज करने के उपरान्त चैक जारी कर भुगतान को प्राधिकृत किया जाता है। प्रत्येक माह के अन्त में, 'मुख्य शीर्ष 8670-चैक एवं बिल' में माह के दौरान वितरित चैकों की कुल राशि को क्रेडिट तथा

उस राशि को '8658-उचंत' में डेबिट किया जाता है। सार्वजनिक क्षेत्र बैंक/भा.रि.बैं (के.ले.अ.) नागपुर से जारी चैकों के प्रति उनके द्वारा किए गए भुगतानों को दर्शाते हुए तिथि-वार मासिक विवरण (ति.मा.वि.)/शेषों की मासिक विवरण की प्राप्ति होने पर जैसा भी मामला हो, 'शीर्ष 8670- चैक एवं बिल' को ऋणात्मक क्रेडिट तथा '8658-108-स.क्षे.बैं उचन्त/8675-101-भा.रि.बैं. जमा-केन्द्रीय सिविल' को क्रेडिट प्रदान किया जाता है।

2011-12 के वित्त लेखे में भारी शेष 'चैक एवं बिल' के निम्न लघु-शीर्षों के अन्तर्गत बकाया पड़े हुए थे जिसके विवरण में नीचे दिए गए हैं:

तालिका 2.8: 'चैक एवं बिल' के निम्न लघु-शीर्षों के अन्तर्गत बकाया शेष

(₹ करोड़ में)

पूर्व लेखापरीक्षा चैक	डेबिट	1668.25
भुगतान एवं लेखा कार्यालय चैक	क्रेडिट	5030.43
विभागीय चैक	क्रेडिट	2090.00
खजाना चैक	क्रेडिट	1673.20
इरला चैक	क्रेडिट	0.59
दूर संचार लेखा चैक	क्रेडिट	1264.43
डाक चैक	क्रेडिट	10634.65
रेलवे चैक	क्रेडिट	2630.36
रक्षा चैक	क्रेडिट	1944.13
इलैक्ट्रॉनिक एडवाइस	डेबिट	114.93
भुगतान एवं लेखा कार्यालय इलैक्ट्रॉनिक एडवाइस	क्रेडिट	133.04

प्राप्ति एवं भुगतान नियमावली, 1983 के नियम 45 में विनिर्दिष्ट है कि चैक जारी करने के एक माह के उपरान्त तीन माह के भीतर किसी भी समय देय होगा। इसके अतिरिक्त नियम 47(2) में विनिर्दिष्ट है कि जारी करने के एक माह के उपरान्त छः माह की अवधि तक अदत्त शेष चैकों का भुगतान तथा नवीनीकरण हेतु अभ्यर्पित नहीं किए गए चैकों के मामलों में, उन्हें '8670-चैक एवं बिल' में ऋणात्मक क्रेडिट करके वापसी या रद्द किया जाना होता है तथा क्रियाशील मुख्य/लघु शीर्ष व्यय जिसमें से वास्तविक रूप से डेबिट किया गया था, को ऋणात्मक डेबिट किया जाता है तथा लेखे में राशि को पुनः लिखा जाना होता है।

विभिन्न लघु शीर्षों के अन्तर्गत ऐसी भारी बकाया राशियां दर्शाती हैं कि लेखांकन प्राधिकारी आवश्यक कार्रवाई जैसा कि नियमावली के अन्तर्गत की जानी अपेक्षित थी नहीं कर रहे थे। 'चैक एवं बिल' के अन्तर्गत बकाया राशि की सीमा तक सरकारी रोकड़ शेष अधिक बताए गए।

छ: प्र.ले.का की नमूना जांच ने प्रकट किया कि गृ.मं. में ₹ 93.67 करोड़ की राशि के 7,524 चैक, वि.मं. में ₹ 186.34 करोड़ की राशि के 5,085 चैक, के.उ.सी.क्षे. में ₹ 48.45 करोड़ की राशि के 8,194 चैक, आपूर्ति विभाग में ₹ 5.35 करोड़ की राशि के 469 चैक तथा के.प्र.क.बो. में ₹ 25.28 करोड़ की राशि के 12,107 चैक छ: माह से अधिक के लिए बिना भुगतान किए रहे किन्तु इन्हें प्र.ले.का. द्वारा निरस्त नहीं किया गया था तथा संबंधित लेखा शीर्ष में अनुकूल प्रविष्टि नहीं की गई थी।

2.4.4 प्रधान लेखा कार्यालयों द्वारा शेषों की समीक्षा न करना

सिविल लेखा नियमावली के अनुसार, वित्तीय वर्ष के अंत में, भु.ले.का. विभिन्न ऋ.ज.प्रे. शीर्षों के अन्तर्गत शेषों का सत्यापन करेगा और जहाँ कहीं भी आवश्यक है यह सुनिश्चित करने हेतु कि शेषों की यथातथ्यता उन व्यक्तियों/पार्टियों द्वारा स्वीकार्य है जिनके द्वारा शेष रखे जाते हैं या जिसे देय है और गैर-समाधान विभिन्नताओं को दर्शाने वाले व्योरे एवं मामले जहाँ शेषों की स्वीकृति प्रतीक्षित है, को दर्शाने वाला विवरण प्रत्येक वर्ष 15 सितम्बर तक वार्षिक रूप से प्रस्तुत करना अपेक्षित है। प्रधान लेखा अधिकारी पूरे मंत्रालय/विभाग की समेकित रिपोर्ट को समस्त रूप से प्रत्येक वर्ष 15 अक्टूबर तक महालेखा नियंत्रक को भेजा जाना अपेक्षित है। इस समीक्षा को करने का उद्देश्य लेखे के विभिन्न लेखा पुस्तिकाओं के अनुरक्षण की गुणवत्ता को सुनिश्चित करना तथा ऋण, जमा एवं प्रेषण के आंकड़ों का समाधान करना है।

सिविल विभागों के संबंध में, वर्ष 2006-07, 2007-08, 2008-09, 2009-10, 2010-11 तथा 2011-12 के शेषों की समीक्षा कुल 72 प्र.ले.का. में से क्रमशः केवल 26, 36, 38, 22, 16 तथा 04 विभागों में पूर्ण की गई थी।

प्र.ले.का. द्वारा शेषों की समीक्षा करने के विफलता तथा समय पर कार्रवाई की कमी ने कई वर्षों से बकाया पड़े प्रतिकूल शेषों को दर्शाया गया है, जैसा कि पूर्ववर्ती पैराग्राफों में प्रतिबिम्बित किया गया है।

यह अनुशंसा की जाती है कि वित्त मंत्रालय सरकारी लेखे की यथातथ्यता एवं गुणवत्ता का सुधार करने के लिए ऋ.ज.प्रे. एवं उचंत शीर्ष के अन्तर्गत शेषों के समाशोधन/निपटान हेतु निरन्तर समीक्षा एवं सामयिक कार्रवाई हेतु एक अत्यधिक प्रभावी नियंत्रण तंत्र को स्थापित करे।

2.4.5 विभागीय प्रबंधित सरकारी उपक्रम-प्रोफार्मा लेखाओं की स्थिति

सामान्य वित्तीय नियमावली यह प्रावधान करती है कि विभागीय प्रबंधित वाणिज्यिक अथवा अर्ध-वाणिज्यिक प्रकृति के सरकारी उपक्रम नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की सलाह से सरकार द्वारा निर्धारित अनुषंगी लेखे तथा प्रोफार्मा लेखे अनुरक्षित करेंगे।

मार्च 2012 तक वाणिज्यिक या अर्धवाणिज्यिक प्रकृति के 41 विभागीय रूप से प्रबंधित सरकारी उपक्रम थे। इन उपक्रमों के वित्तीय परिणामों को प्रोफार्मा लेखे, जिसमें सामान्यतः व्यापार लेखा, लाभ एवं हानि लेखा तथा तुलन-पत्र सम्मिलित होते हैं, तैयार करके वार्षिक रूप से सुनिश्चित किया जाता है। जबकि भारत सरकार की प्रेस व्यापार लेखा, लाभ एवं हानि लेखा तथा तुलन-पत्र के बिना प्रोफार्मा लेखे तैयार करती हैं फिर भी प्रकाशन विभाग केवल भण्डारण लेखा तैयार करता है। उनके नवीनतम उपलब्ध लेखाओं के आधार पर विभागीय रूप से प्रबंधित उपक्रमों के संक्षिप्त वित्तीय परिणामों की स्थिति को **अनुबंध-II-च** में दिया गया है।

अनुबंध से यह देखा जा सकेगा कि उपक्रमों के संबंध में प्रोफार्मा लेखे एक से बारह वर्षों के बीच की अवधि के लिए बकाया थे जिन्हें नीचे दर्शाया गया है:

तालिका 2.9: अवधि जिसके लिए प्रोफार्मा लेखे बकाया पड़े थे

वर्षों की संख्या	अवधि	उपक्रमों की संख्या
1-4	2008-09 से 2011-12	29
5-8	2004-05 से 2007-08	4
9-12	2000-2001 से 2003-04	2
	योग	35

प्रोफार्मा 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।

2.4.6 हानियाँ तथा गैर-वसूलनीय प्राप्यों को बट्टे 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, अफ्रीम, भण्डार अथवा सरकार द्वारा अथवा ओर से नियंत्रित अन्य सम्पत्ति की किसी भी हानि अथवा कमी को संबंधित अधिनस्थ प्राधिकारी द्वारा अगले उच्च अधिकारी के साथ-साथ सांविधिक लेखापरीक्षा अधिकारी तथा संबंधित प्रधान लेखा

अधिकारी को तुरंत सूचित किया जाएगा चाहे ऐसी हानि इसके लिए उत्तरदायी पक्ष द्वारा अच्छे के लिए की गई है। रूपये दो हजार से कम मूल्य वाली छोटी हानियों को सूचित किए जाने की आवश्यकता नहीं है।

मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रदान की गई वर्ष 2011-12 के दौरान बट्टे खाते में डाली गई/स्थगित की गई हानियों तथा गैर-वसूलनीय प्राप्यों को **अनुबंध-II-छ** में दिया गया है। अनुबंध से यह देखा जा सकता है कि 2011-12 के दौरान, 171 मामलों में, ₹ 817.63 लाख बट्टे खाते में डाले गए थे। वर्ष के दौरान, 105 मामलों में किए गए छोड़ी गई वसूलियाँ तथा किए गए अनुग्रह भुगतान कुल ₹ 151.05 लाख तक थे।