

## 2: वित्त लेखाओं पर टिप्पणियाँ

### 2.1 प्रस्तावना

संघ सरकार 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, अनुपालन 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 लेखे में अपारदर्शिता

##### (ए) लघु शीर्ष 800-अन्य व्यय में अपारदर्शिता

वर्ष 2016-17 के लिए संघ सरकार वित्त लेखे की संवीक्षा से पता चला कि लेखे के 13 मुख्य शीर्षों (जो सरकार के कार्यकलापों को प्रस्तुत करते हैं) के अंतर्गत कुल व्यय ₹6,193.77 करोड़ में से ₹5,078.62 करोड़ के व्यय को लेखे में लघु शीर्ष '800-अन्य व्यय' के अंतर्गत वर्गीकृत किया गया था। यह संबंधित मुख्य शीर्षों के अन्तर्गत दर्ज किए गए कुल व्यय के 50 प्रतिशत से अधिक था। इसका परिणाम लेखे में अपारदर्शिता में हुआ क्योंकि 800 - अन्य व्यय वर्गीकरण व्यय के उद्देश्य जिसके लिए यह किया गया था, को नहीं दर्शाता है। कुछ कार्यों जिनमें ऐसी अपारदर्शिता विद्यमान है वे हैं अन्य दूरसंचार सेवाएं, बाढ़ नियंत्रण एवं जल निकासी, विशेष क्षेत्र कार्यक्रम (एनईआर), लघु सिंचाई एवं गैर-लौह खनन तथा धातु-उद्योग संबंधी उद्योग पर पूंजीगत परिव्यय। 13 मुख्य शीर्षों के विवरण अनुबंध-2.1 में दिए गए हैं।

कुछ मामले जहां व्यय अधिक मूल्य का था परंतु कुल व्यय के 50 प्रतिशत से कम बना, को वित्त लेखे में अलग से नहीं दर्शाया गया था बल्कि लघु शीर्ष 'अन्य व्यय' के अंतर्गत मिला दिया गया था। इनमें राष्ट्रीय न्याय प्रदत्त एवं कानून सुधार मिशन (₹352.24 करोड़), पकल डुल परियोजना- जम्मू कश्मीर राज्य विद्युत विकास निगम लिमिटेड (₹200 करोड़), केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उद्यम (₹5,377.14 करोड़), ऑटोमोबाइल उद्योगों का विकास

(₹576.87 करोड़), प्रतिष्ठित धातुकर्मियों के लिए पुरस्कार (₹200.24 करोड़), ग्रामीण विद्युतीकरण (₹598.78 करोड़), और रक्षा सेवाओं के लिए ओएफसी आधारित नेटवर्क (₹3,210 करोड़) शामिल है।

इस पहलू पर नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के वर्षों 2007-08 से 2015-16 तक समाप्त वर्षों हेतु संघ सरकार के लेखाओं पर प्रतिवेदनों में लगातार इस अनुशंसा के साथ टिप्पणी की गई थी कि सरकारी लेखे की संरचना की सरकार द्वारा एक व्यापक समीक्षा की जाए जिससे वित्तीय रिपोर्ट देने में अधिक पारदर्शिता को प्राप्त किया जा सके। तथापि, महत्वपूर्ण पहलों के लिए पृथक लघु शीर्ष खोलकर सरकार की वर्तमान गतिविधियों को दर्शाने हेतु लेखाओं को पुनः बनाने की बजाय महालेखा नियंत्रक (सीजीए) ने, अन्तरिम उपाय के रूप में लघु शीर्ष '800-अन्य व्यय' के अंतर्गत मिलाकर महत्वपूर्ण पहलों पर व्यय के ब्यौरे देते हुए वित्त लेखे में फुट नोटों को डाल दिया है।

### **(बी) लघु शीर्ष 800-अन्य प्राप्तियां में अपारदर्शिता**

वर्ष 2016-17 के लिए संघ सरकार वित्त लेखे की संवीक्षा से पता चला कि 22 मुख्य लेखा शीर्षों के अंतर्गत कुल ₹62,046.77 करोड़ की प्राप्तियों में से ₹38,520.91 करोड़ की प्राप्तियों को लघु शीर्ष '800-अन्य प्राप्तियों' के अंतर्गत वर्गीकृत किया गया था। यह संबंधित मुख्य शीर्ष के अंतर्गत अभिलेखित कुल प्राप्तियों के 50 प्रतिशत से अधिक थी। इसका परिणाम लेखे में अपारदर्शिता में हुआ क्योंकि यह सरकार के राजस्व के विशिष्ट स्रोतों को उजागर नहीं करता है। कुछ कार्य जहां प्राप्तियों में अस्पष्टता हैं वे हैं अन्य ग्रामीण विकास कार्यक्रम, कोयला एवं लिग्नाइट, सामाजिक सुरक्षा एवं कल्याण, ब्याज प्राप्तियां, रक्षा सेवार्ये - अनुसंधान एवं विकास तथा सड़क परिवहन आदि। 22 मुख्य शीर्षों का विवरण अनुबंध 2.2 में दिया गया है।

वर्ष 2015-2016 के लिए संघ सरकार के लेखाओं पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के 2016 के प्रतिवेदन सं. 34 में इस अनुशंसा के साथ इस पहलू पर भी टिप्पणी की गई थी कि वित्तीय प्रतिवेदन में व्यापक पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए सरकार को सरकारी लेखे की संरचना तथा महत्वपूर्ण प्राप्तियों की धारा के अंतर्गत लेन-देनों को दर्ज करने के लिए अलग खोले गये लघु शीर्षों का व्यापक समीक्षा करानी चाहिए।

### 2.2.2 सरकारी लेखे से बाहर पड़ी लोक निधियाँ

जनवरी 2005 में, वित्त मंत्रालय, आर्थिक कार्य विभाग (डीईए) ने सभी मंत्रालयों तथा सरकारी विभागों को यह सुनिश्चित करने का निर्देश<sup>1</sup> दिया था कि नियामक निकायों की निधियों को लोक लेखे में अनुरक्षित किया जाए। तथापि, यह पाया गया था कि नियामक निकायों की निधियां तथा भारतीय टेलीकॉम नियामक प्राधिकरण की कुछ निधियां सरकारी लेखाओं के बाहर पड़ी हैं जैसा नीचे ब्यौरा दिया गया है:

#### (ए) सरकारी लेखाओं के बाहर पड़ी नियामक निकायों की निधियां

14 नियामक निकायों एवं स्वायत्त निकायों, के वार्षिक लेखाओं की संवीक्षा ने दर्शाया कि निकायों ने मार्च 2017 के अंत तक ₹6,064.08 करोड़ की निधियों को सरकारी लेखाओं से बाहर रखा जिनको शुल्क प्रभारों, भारत सरकार से प्राप्त अव्ययित अनुदानों, सरकारी अनुदानों पर अर्जित ब्याज, लाईसेंस शुल्क की प्राप्ति तथा कॉर्पस निधि आदि के माध्यम से सृजित किया गया था। 14 नियामक निकायों के विवरणों को **अनुबंध 2.3** में दिया गया है।

सरकारी खाते के बाहर निधियों के ऐसे प्रतिधारण पर संघ सरकार के लेखे हेतु नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदनों में वर्ष 2007-08 से 2015-16 समाप्ति तक इस मुद्दे पर टिप्पणियाँ की गई थीं।

वित्त मंत्रालय ने अपनी कार्रवाई टिप्पणी (एटीएन) में बताया (सितम्बर 2011) कि सरकारी लेखे में निधियों को प्रचालित करने हेतु भारतीय लोक लेखे के ब्याज वहन न करने वाले भाग में मुख्य शीर्ष '8235-सामान्य तथा अन्य आरक्षित निधि' के अंतर्गत क्रमशः सेबी और ईरडा के लिए 'भारतीय प्रतिभूति एवं विनिमय बोर्ड (सेबी) निधि' तथा 'बीमा नियामक तथा विकास प्राधिकरण (ईरडा) निधि' के नाम से अलग निधियाँ खोली जाएंगी।

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

आर्थिक कार्य विभाग (डीईए) ने लोक लेखा समिति के समक्ष सेबी के संबंध में अपने मौखिक प्रस्तुतीकरण में बताया (जनवरी 2016) कि मामले को एक बार फिर से विधि मंत्रालय को मामले के अंतिम निष्पादन के लिए प्रेषित किया

<sup>1</sup> भारत सरकार, वित्त मंत्रालय, आर्थिक कार्य विभाग (बजट प्रभाग) का.जा.सं. एफ.1(30)-बी (ए.सी.)/2004 दिनांक 7 जनवरी 2005

गया है। 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। उत्तर को लेखापरीक्षा द्वारा स्वीकार नहीं किया गया था क्योंकि सीजीए ने 2013-14 से प्रभावी जून 2014 में सरकारी लेखा में सेबी सामान्य निधि को सृजित किया था। हालांकि, निधि को 2016-17 के लेखाओं में भी कार्यात्मक नहीं किया गया था।

जुलाई 2017 में, डीईए ने अपने एटीएन में बताया कि दिनांक 13 अक्टूबर 2014 के एलडी अटार्नी जनरल ऑफ इंडिया के विचार के अनुसार, “भारत के संविधान के अनुच्छेद 266(2) के अंतर्गत सेबी अपनी निधि को सामान्य निधि से लोक निधि खाते में प्रेषण करने के लिए बाध्य नहीं है। इसलिए, संसद के विधान-संबंधी इरादे से हटना उचित नहीं होगा जैसा कि सेबी अधिनियम, 1992 की धारा 14 में स्पष्ट दिया हुआ है।” डीईए ने आगे बताया कि अधिक अधिशेष निधियों के संचय के मामले को संबोधित करने के लिए, विभाग इस प्रभाव के लिए सेबी अधिनियम में इस स्तर तक संशोधित करने के बारे में विचार कर रहा था कि आरबीआई की तरह सेबी की अधिशेष निधियों का भारत की समेकित निधि में अंतरण किया जाए।

लेखापरीक्षा ने पाया कि डीईए ने जुलाई 2010 में कानूनी मामला विभाग की राय को पहले से लिया था जहां कानून एवं न्याय मंत्रालय ने मत दिया था कि सेबी द्वारा प्राप्त सारी निधियां सार्वजनिक धन हैं और संविधान के अनुच्छेद 266(2) के अंतर्गत परिभाषित रूप से भारत सरकार की ओर से प्राप्त सारा लोक धन लोक लेखे का भाग होगा। तथापि, एलडी महान्यायवादी के अनुवर्ती तर्क पर विधि कार्य विभाग, विधि मंत्रालय के विचार प्रतीक्षित थे। आगे, वित्त मंत्रालय के कार्यालय जापन एफ-।(30)-बी(एसी)/2004 दिनांक 7 जनवरी 2005 का पैराग्राफ 2(IV) यह अनुबद्ध करता है कि “नियामक निकायों की निधियां भी लोक लेखे में अनुरक्षित की जाएं लेकिन उनका इस ढंग से संचालन किया जाए जिससे उनका स्वतंत्र स्तर सुरक्षित किया जा सके”। इस प्रकार, सरकारी लेखे से बाहर लोक धनराशि का रखा जाना सरकारी अनुदेशों का उल्लंघन है तथा संसद की चूक को कम करता है।

## **(बी) 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:

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

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

उपरोक्त प्रावधान के अनुसार, इन सब राशियों को लोक लेखे के अंतर्गत दूरसंचार विभाग द्वारा अनुरक्षित टीआरएआई सामान्य निधि को क्रेडिट किया जाना था।

2016-17 के दौरान टीआरएआई ने कर लगाया तथा टेलीमार्केटर के दंड (₹0.20 करोड़), ग्राहक शिक्षा शुल्क (₹1.22 करोड़) तथा वित्तीय निरूत्साहन (₹13.32 करोड़) के कारण ₹14.74 करोड़ संग्रहित किया। हालांकि, इन राशियों को टीआरएआई द्वारा रोके रखा गया था तथा कुल राशि को इसके लेखाओं में 'चालू परिसम्पत्तियों' के रूप में दर्शाया गया है तथा बचत खाते में जमा किया गया है। इसके परिणामस्वरूप, लोक लेखा के अंतर्गत भारत के दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण सामान्य निधि की प्राप्तियों को ₹14.74 करोड़ कम बताया गया। इस मुद्दे को 2015 की सीएजी के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 50 और 2016 के प्रतिवेदन सं. 34 में भी इंगित किया गया था।

विभाग ने बताया (अगस्त 2017) कि टीआरएआई को यह पता करने के लिए निर्देश जारी किया गया था कि क्या वित्त वर्ष 2016-17 में प्राप्त शुल्क की राशि आदि को डीओटी को प्रेषित किया गया था; यदि नहीं, तो उसे तुरंत टीआरएआई सामान्य निधि में प्रेषित किया जाए।

## **2.3 लोक लेखे के संबंध में अभ्युक्तियाँ**

### **2.3.1 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 दरें 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 तथा 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 उद्ग्रहित 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 था कि 1996-97 से 2016-17 तक की अवधि के दौरान ₹7,885.54 करोड़ की राशि का उपकर संग्रहित किया गया था। इसमें से, उसी अवधि के दौरान टीडीबी को सहायता अनुदान के रूप में केवल ₹609.46 करोड़ (7.73 प्रतिशत) संवितरित किए गए थे। 2016-17 में ₹1,187.24 करोड़ के कुल संग्रहण में से केवल ₹30.30 करोड़ अर्थात् 2.55 प्रतिशत टीडीबी को अनुदान के रूप में प्रदान किया गया था। 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 आयतित प्रौद्योगिकी को अपनाएने से संबंधित औद्योगिक मामलों हेतु ₹1,407.49 करोड़ की वित्तीय सहायता तथा ऋण संवितरित किए।

अपेक्षित उद्देश्यों हेतु प्राप्तियों के कम उपयोग तथा संग्रहित की जा रही दर पर उपकर की उगाही के मुद्दे को पिछले वर्ष के सीएजी के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में भी उठाया गया था।

उत्तर में, टीडीबी ने बताया (जून 2017) कि मंत्रालय द्वारा टीडीबी को आर एवं डी उपकर नहीं जारी किया गया था। उन्होंने आगे बताया कि टीडीबी ने कई बार आर एवं डी निधि से अतिरिक्त बजट आबंटन मांगते हुए विभिन्न अवसरों पर विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी मंत्रालय से संपर्क किया था। हालांकि, जून 2017 तक कोई अतिरिक्त निधियां टीडीबी को आवंटित नहीं की गई थीं।

टीडीबी को आरएवंडी उपकर निधि को जारी न करने का परिणाम उपकर का कम उपयोग हुआ है।

### 2.3.2 राष्ट्रीय स्वच्छता कोष

दिनांक 11 फरवरी, 2016 की पेयजल और स्वच्छता मंत्रालय की अधिसूचना अनुबंध करती है कि सभी सेवाओं पर 0.5 प्रतिशत की दर पर वसूला गया स्वच्छ भारत उपकर (उपकर) को शीर्षक '8235.135- राष्ट्रीय स्वच्छता कोष' (आरएसके) एक समर्पित गैर-व्यपगत निधि को क्रेडिट किया जाना चाहिए। उसमें आगे बताया गया कि आरएसके को पेयजल एवं स्वच्छता मंत्रालय द्वारा अनुरक्षित किया जाएगा और उपकर की सारी प्राप्ति को संसद के उचित अनुमोदन के पश्चात् आरएसके को क्रेडिट किए जाते हैं। इस प्रकार, आरएसके को अंतरित उपकर की प्राप्ति (i) पेयजल एवं स्वच्छता मंत्रालय और (ii) शहरी विकास मंत्रालय द्वारा उपयोग में लाया जाएगा। इसके अतिरिक्त, आरएसके में एकत्रित निधियों को 80:20 के अनुपात में दो उप-मिशनों अर्थात् स्वच्छ भारत मिशन (ग्रामीण) और स्वच्छ भारत मिशन (शहर) द्वारा उपयोग किया जाएगा।

2015-16 और 2016-17 की अवधि के लिए वित्त लेखाओं की संवीक्षा से पता चला कि ₹16,401.13 करोड़ (2015-16 के लिए ₹3,925.74 करोड़ और 2016-17 के लिए ₹12,475.39 करोड़) के कुल संग्रहण के प्रति, केवल ₹12,400 करोड़ (2015-16 के लिए ₹2,400 करोड़ और 2016-17 के लिए ₹10,000 करोड़) आरएसके को क्रेडिट किया गया था। इसका परिणाम आरएसके में ₹4,001.13 करोड़ की उपकर प्राप्तियों के कम अंतरण में हुआ है। नियमावली ने अनुबंध किया कि आरएसके के संसाधनों को स्वच्छ भारत

मिशन (ग्रामीण) तथा स्वच्छ भारत मिशन (शहरी) के बीच 80:20 के अनुपात में संवितरित किया जाना था। तथापि पेय जल एवं स्वच्छता मंत्रालय ने स्वच्छ भारत मिशन (शहरी) हेतु कोई प्रावधान छोड़े बिना पूर्ण राशि को स्वच्छ भारत मिशन (ग्रामीण) पर व्यय किया। इसके अतिरिक्त, 2016-17 के दौरान, चूंकि आरएसके का अथ शेष ₹159.42 करोड़ की राशि से प्रतिकूल था इसलिए 2015-16 तथा 2016-17 में ₹12,400 करोड़ की प्राप्ति की कुल राशि के व्यय का परिणाम ₹159.38 करोड़ का प्रतिकूल शेष रहने में हुआ।

### **2.3.3 माध्यमिक एवं उच्च शिक्षा उपकर**

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

2006-07 से 2016-17 की अवधि के संघ के वित्त लेखाओं की संवीक्षा ने प्रकट किया कि ₹83,497 करोड़ के एसएचईसी का कुल सग्रहण किया गया था और लोक लेखा में बिना कोई आरक्षित निधि का सृजन करते हुए सीएफआई में क्रेडिट किया जा रहा है।

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

निधि को सृजित न करने तथा योजनाओं का चयन न करने के मामले को पिछले वर्षों के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में उजागर किया गया था परंतु यह प्रवृत्ति निरंतर है।

### **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 (एनसीईएफ) की स्थापना की गई थी।



वर्ष 2010-11 से 2016-17 के दौरान स्वच्छ ऊर्जा उपकर<sup>2</sup> संग्रहण, कुल ₹53,967.23 करोड़ किया गया था। इसके प्रति, लोक लेखा में राष्ट्रीय स्वच्छ ऊर्जा निधि<sup>3</sup> को लेखाशीर्ष 2810.797 - आरक्षित निधि को अंतरण के माध्यम से केवल ₹15,483.21 करोड़ (28.69 प्रतिशत) का ही अंतरण किया गया था जिसका परिणाम चिन्हित निधि को ₹38,484.02 करोड़ (71.31 प्रतिशत) तक उपकर के कम अंतरण में हुआ।

मंत्रालय ने बताया (अगस्त 2017) कि मंत्रालयों/विभागों की अवशोषण/उपयोग क्षमता को ध्यान में रखते हुए एनसीईएफ को अंतरण किया जाता है। मंत्रालय ने आगे बताया कि स्थायी वित्त समिति ने 2014-15 के अनुदानों हेतु मांग पर अपने प्रतिवेदन सं. 2 (16वीं लोक सभा) में दो वर्षों से अधिक से पड़ी अप्रयुक्त निधियों/व्यर्थ निधियों को भारत की समेकित निधि को अंतरित करने की सिफारिश की जिससे कि निधियों का अन्य प्राथमिकता वाली योजनाओं हेतु उपयोग किया जा सके।

मंत्रालय का उपरोक्त उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि स्वच्छ ऊर्जा उपकर के उदग्रहण के माध्यम से उत्पन्न निधियों को सीएफआई के अंतर्गत बजट प्रावधान बनाकर निधि (भारत के लोक लेखे में अनुरक्षित) को अंतरित किया जाना अपेक्षित है।

2013, 2014 के सीएजी के प्रतिवेदन सं.1, 2015 के प्रतिवेदन सं. 50 तथा 2016 के प्रतिवेदन सं. 34 में मामले को इंगित किया गया था परंतु कोई सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की गई।

### **2.3.5 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।

<sup>2</sup> एम.एच. 0038.03.112- स्वच्छ ऊर्जा उपकर

<sup>3</sup> एम.एच. 8235.129- राष्ट्रीय स्वच्छ ऊर्जा निधि

वर्ष 2010-11 से 2016-17 के लिए संघ सरकार वित्त लेखे, विवरणी सं. 8 की जांच से पता चला कि ₹2,43,081.78 करोड़ के कुल संग्रहण के प्रति लोक लेखे में सीआरएफ (शीर्ष 8224.00.101) को केवल ₹1,94,951.07 करोड़ का अंतरण किया गया था जिसके परिणामस्वरूप ₹48,130.71 करोड़ का कम अंतरण किया गया था।

चूंकि उपकर की एक विशिष्ट उद्देश्य हेतु वसूली की जाती है, 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 और 2016 के प्रतिवेदन सं. 34 में निरंतर रूप से की जा रही है।

### 2.3.6 लोक लेखे में अन्य चिन्हित निधियों को उपकर का कम अंतरण

वित्त वर्ष 2016-17 के लिए संघ सरकार वित्त लेखे की विवरणी सं. 8 एवं 13 की संवीक्षा से पता चला कि वर्ष के दौरान कुछ मदों पर एकत्रित कुल ₹8,376.76 करोड़ के उपकर को लोक लेखे में चिन्हित निधियों को पूर्ण रूप से अंतरित नहीं किया गया था। 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 को अंतरण		कम अंतरण
	उपकर/प्राप्ति शीर्ष का नाम	राशि	निधि का नाम	राशि	
1	प्राथमिक शिक्षा उपकर	20219.88	प्रारंभिक शिक्षा कोष (8229.127)	19732.47	487.41
2	चीनी पर उपकर (0038.04.119)	2881.61	चीनी विकास निधि (8229.00.105)	2312.81	568.80
3	कृषि कल्याण उपकर (00.03.507/0044.507)	8379.16	कृषि कल्याण कोष (8235.00.141)	3596.28	4782.88
4	चाय पर उपकर (0038.04.103)	62.28	चाय क्षेत्र हेतु विकास निधि (8229.126)	0.00	62.28
5	स्वच्छ भारत उपकर (0044.506)	12475.39	राष्ट्रीय स्वच्छता कोष (8235.135)	10000.00	2475.39
कुल		44018.32		35641.56	8376.76

कृषि कल्याण उपकर के कम अंतरण के मामले में, कृषि मंत्रालय ने बताया (अगस्त 2017) कि मुख्य शीर्ष 2416 और 2435 के अंतर्गत लेखे शीर्ष के अनुमोदन न किए जाने के कारण अनुपूरक अनुदान में प्राप्त संपूर्ण प्रावधान को अभ्यर्पित किया गया था। स्वच्छ भारत उपकर के कम अंतरण के मामले में, मंत्रालय ने बताया (सितम्बर 2017) कि शेष राशि को 2017-18 में अंतरित किया जाएगा।

### 2.3.7 आरक्षित निधि से संवितरित राशियों में विसंगतियां

शीर्ष-वार विनियोग लेखाओं में वसूलियों की विवरणियों में दर्शाए जाने वाले सभी “आरक्षित निधि से किए गए व्यय को हटाकर” का वित्त लेखे की विवरणी सं. 13 में लेखाओं के इसी शीर्ष के अंतर्गत लोक लेखे से संवितरण के साथ मिलान किया जाना चाहिए ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि उतनी ही राशि को उस पर व्यय के रूप में रिकार्ड किया जा सके।

### तालिका 2.2 आरक्षित निधि से संवितरित राशियों में विसंगतियां

(₹ करोड़ में)

निधि से व्यय की गई राशि		लोक लेखे से संवितरित राशि		अंतर	
विवरणी सं.9 और 10 में शीर्ष/नाम	राशि	निधि का नाम	राशि		
केन्द्रीय सड़क निधि से व्यय की गई राशि	3054.01.903, 3054.04.903, 3054.80.903, 3601.02.903, 3601.02.907, 3602.02.903, 5054.01.903.	48590.38	केन्द्रीय सड़क निधि (8224.00.101)	48974.16	383.78
राष्ट्रीय राजमार्ग स्थायी पुल शुल्क निधि से व्यय की गई राशि	5054.01.902	7572.29	राष्ट्रीय राजमार्ग स्थायी पुल शुल्क निधि (8225.01.101)	7574.63	2.34

जैसा उपर्युक्त तालिका-2.2 में उजागर किया गया है कि केन्द्रीय सड़क निधि और राष्ट्रीय राजमार्ग स्थायी पुल शुल्क निधि से क्रमशः ₹383.78 करोड़ और ₹2.34 करोड़ की राशि अधिक संवितरित हुई थी।

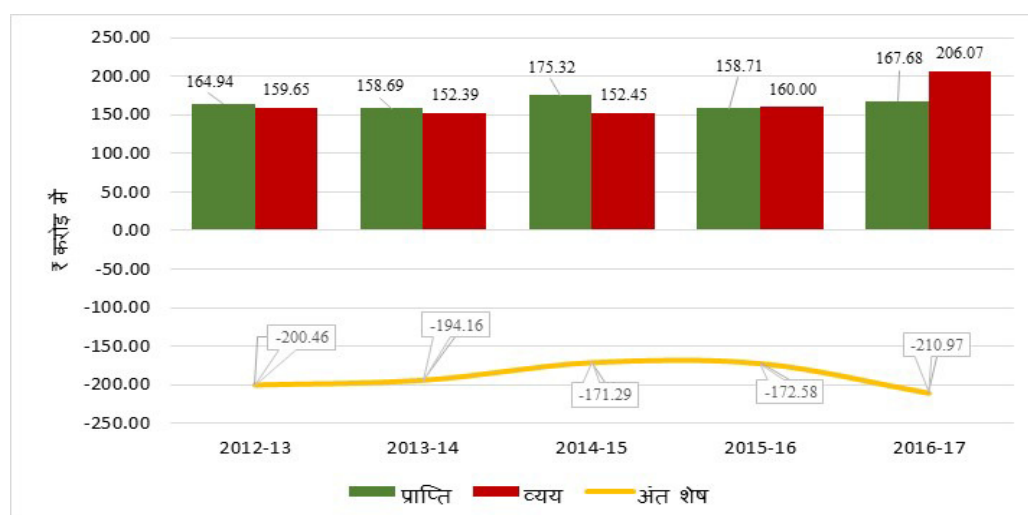
सड़क परिवहन एवं राजमार्ग ने बताया (अक्टूबर 2017) कि वह गलत वर्गीकरण के कारण हुआ था और वित्त वर्ष 2017-18 में ठीक कर लिया जाएगा।

### 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 लेखे<sup>4</sup> में सृजित किया गया था। इस उद्देश्य हेतु, सरकार ने उत्पादित बीड़ियों पर उत्पाद शुल्क के रूप में एक उपकर को प्रारम्भ किया। उपकर के संग्रहण को प्रारम्भ में 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। 2012-13 से 2016-17 की अवधि के दौरान बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि में व्यय, प्राप्तियों तथा अंत शेष के संबंध में समग्र स्थिति, जैसा श्रम एवं रोजगार मंत्रालय के विनियोग लेखे के साथ चिन्हित निधि लेखे ने उजागर किया है, को चार्ट 2.1 में दर्शाया गया है।

चार्ट 2.1: बीड़ी श्रमिक कल्याण निधि में निरंतर प्रतिकूल अंत शेष



उपरोक्त चार्ट दर्शाता है कि 2012-13 से 2016-17 की अवधि के दौरान निधि में निरंतर प्रतिकूल शेष था, जो कि 2012-13 में (-)₹200.46 करोड़ से 2016-17 में (-)₹210.97 करोड़ तक बढ़ गया।

<sup>4</sup> एमएच 8229.200 - अन्य विकास तथा कल्याण निधि

इस मामले पर 2011-12 से 2015-16 को समाप्त वर्षों हेतु नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के संघ सरकार के लेखे पर प्रतिवेदन में टिप्पणी भी की गयी थी।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (जून 2017) में स्वीकार किया कि इस निधि के अंतर्गत प्रतिकूल शेष प्राप्तियों से अधिक व्यय में उच्चतर प्रावधान होने के कारण था।

### 2.3.9 '6001.106-प्रतिपूर्ति एवं अन्य बॉन्ड' के अंतर्गत बहुत पुराने शेष

वर्ष 2016-17 के लिए विवरणी सं. 14 और 14-ए की संवीक्षा से पता चला कि विवरणी सं.14-ए में 'प्रतिपूर्ति एवं अन्य बॉन्ड उचंत लेखाओं' के अंतर्गत ₹19.21 करोड़ की राशि पड़ी हुई थी जिसमें से वर्ष 1965 या उससे पूर्व से संबंधित ₹2.36 करोड़ की राशि विभिन्न प्रकारों के बॉन्डों के प्रति दर्शायी गई थी जैसाकि तालिका 2.3 में दर्शाया गया है।

### तालिका 2.3: '6001-106-प्रतिपूर्ति और अन्य बॉन्ड' के अंतर्गत बहुत पुराने शेष

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	बॉन्डों का नाम	31-3-2017 को क्रेडिट शेष
1	पीपी बॉन्ड 1963	0.57
2	पीपी बॉन्ड 1964	0.61
3	5 वर्षीय ब्याज मुक्त पुरस्कार बॉन्ड 1965	1.18
<b>कुल</b>		<b>2.36</b>

डाक विभाग ने बताया (अगस्त 2017) कि यह वित्त लेखाओं में दर्शाए जाने वाले बहुत पुराने शेष थे तथा वह क्रेडिट शीर्ष '6001.106-केन्द्र सरकार के आन्तरिक ऋण प्रतिपूर्ति एवं अन्य बॉन्ड' के अंतर्गत प्रतिपूर्ति और बॉन्डों का भाग थे। इसके अतिरिक्त, बॉन्डों के विवरण उपलब्ध नहीं थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि इन बॉन्डों के दावा न किए गए शेष सामान्य: अपनी परिपक्वता तिथि से 20 वर्षों के लिए सरकारी खाते में पड़े रहते हैं जिसके पश्चात् शेषों का अंतरण शीर्ष '0075.800-विविध सामान्य सेवाएं-अन्य प्राप्तियां' में क्रेडिट द्वारा राजस्व में अंतरण कर दिया जाता था। इन पुराने शेषों के निपटान हेतु विभाग द्वारा सुधारात्मक कार्रवाई की जानी चाहिए थी।

## 2.4 डाटा प्रमाणिकता एवं पुर्नमिलान मामले

### 2.4.1 मंत्रिमंडल के अनुमोदन के बिना सीएफआई को ₹6,927 करोड़ का अंतरण

‘मंत्रिमंडल टिप्पणियां लिखने पर पुस्तिका’ में शीर्षक ‘भारत सरकार के कार्यों का निपटान’ के भाग-। के अंतर्गत मद 8: ‘कुछ आरंभिक मुद्दे’ निर्धारित करता है कि मंत्रिमंडल द्वारा पूर्व में लिया गया निर्णय प्रस्ताव से भिन्न या बदले जाने के लिए मंत्रिमंडल के समक्ष प्रस्तुत किया जाना चाहिए।

### (ए) सुरक्षा प्रतिदान निधि से संबंधित ₹5,000 करोड़ का सीएफआई को अंतरण

संघ सरकार ने वित्त वर्ष 2007-08 में स्टेट बैंक ऑफ इंडिया (एसबीआई) के अधिकार मुद्दे पर ₹9,996 करोड़ का निवेश किया था। कैश ड्रॉ डाऊन की बजाय सरकार ने विशेष प्रतिभूतियां (मुख्य शीर्ष 8012.00.120- राष्ट्रीयकृत बैंकों द्वारा जारी की गई प्रतिभूतियों के अंतर्गत) जारी करके लोक लेखे में देयता सृजित की है। इन प्रतिभूतियों को भविष्य में ‘सुरक्षा प्रतिदान निधि’ (एसआरएफ) सृजित करके, भारत की समेकित निधि (एमएच 3465.01.797- आरक्षित निधि को अंतरण) को लोक लेखे में निधियों का अंतरण करके छुड़ाया जा सकता है।

वर्ष 2008-09 से 2015-16 के दौरान, ₹625 करोड़ को सुरक्षा प्रतिदान निधि को योगदान के प्रति दर्ज किया गया था। ₹5000 करोड़ के संचित शेष को उच्चतम शीर्ष के अंतर्गत रखा गया था। वर्ष 2011-12, 2013-14, 2014-15 और 2015-16 हेतु सीएजी लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में इंगित किए जाने के बावजूद भी निधियों को लोक लेखे में एसआरएफ को क्रेडिट नहीं किया गया था।

वित्त मंत्रालय, वित्तीय सेवाएं विभाग ने अपने एटीएन में बताया (मई 2017) कि बैंक में सामान्य शेयरों को जारी करने के अधिकार को अंशदान के प्रति एसबीआई को प्रतिदान को जारी करने के प्रति भारत के लोक लेखे में एसआरएफ को सृजित किया जाना था। प्राधिकृत लेखा शीर्ष की आवश्यकता के लिए लोक लेखे में एसआरएफ औपचारिक रूप से गठित नहीं किया गया था। उन्होंने आगे बताया कि महानियंत्रक लेखा (सीजीए) यह कहते हुए कि

प्रतिभूतियों के प्रतिदान के लिए अलग निधि के सृजन की आवश्यकता नहीं होगी क्योंकि यह निधि अन्य क्रेडिट देयता सृजित करेगी, लोक लेखे में निधि सृजन के लिए सहमत नहीं हुए थे और इसलिए सुझाव दिया कि प्रतिदान प्रत्यक्ष रूप से लोक लेखे से ही हो। डीईए के बजट प्रभाग ने महानियंत्रक लेखा, को प्रस्ताव दिया (मार्च 2017) कि वह वर्तमान वित्त वर्ष में लोक लेखे से भारत की समेकित निधि को ₹5,000 करोड़ की संपूर्ण संचित शेष की वापसी कर दी जाए और निवेदन भी किया कि मुख्य शीर्ष 1475- अन्य सामान्य आर्थिक सेवाएं के अंतर्गत सीएफआई में उंचत शीर्ष के अंतर्गत राशि क्रेडिट करके रखी जाएं।

लेखाओं की संवीक्षा से पता चला कि डीईए ने संपूर्ण राशि को वर्ष 2016-17 के दौरान मुख्य शीर्ष '1475.00.800-अन्य सामान्य आर्थिक सेवाएं-अन्य प्राप्त के रूप में' के अंतर्गत राजस्व प्राप्त के रूप में संपूर्ण राशि दर्ज की थी। डीईए की कार्रवाई स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सीजीए ने ऐसे प्रतिदान के लिए अलग निधि के सृजन के बिना सीधा लोक लेखे से प्रतिभूतियों को छुड़ाने का सुझाव दिया था। उन्होंने लोक लेखे से सीएफआई को ₹5000 करोड़ के संपूर्ण संचित शेष की वापसी करने की अनुशंसा नहीं की थी।

इसके अतिरिक्त, संचित शेष को भारत के लोक लेखे से समेकित निधि में डालने का निर्णय मंत्रिमंडल के उस निर्णय के साथ मेल नहीं खाता (नवम्बर 2007) जहां यह निर्णय लिया गया था कि एसएलआर की परिपक्वता की तिथि को निधि में उपलब्ध राशि, इन प्रतिभूतियों को छुड़ाने के लिए उपयोग में लाया जाएगा।

### **(बी) सीएफआई में राष्ट्रीय सामाजिक सुरक्षा निधि से संबंधित ₹1,927 करोड़ का अंतरण**

‘असंगठित क्षेत्र के श्रमिक’ सामाजिक सुरक्षा अधिनियम, 2008 के जांच के रूप में, असंगठित क्षेत्र श्रमिकों के लिए राष्ट्रीय सामाजिक सुरक्षा निधि (एनएसएसएफ) की स्थापना 2010-11 में ₹1,000 करोड़ के प्रारंभिक आबंटन के साथ की गई थी। एनएसएसएफ पर बजट घोषणा को कार्यान्वित करने के लिए श्रम एवं रोजगार मंत्रालय नोडल मंत्रालय था। निधि को असंगठित क्षेत्र के श्रमिकों के कल्याण के लिए निर्मित योजनाओं के लिए उपयोग में लाया जाना था। एनएसएसएफ से वित्त पोषित की जाने वाली योजनाओं की

अनुशंसा करने के लिए एक समिति का गठन किया गया था।

निधि का अंतरण सीएफआई से लोक लेखे में एनएसएसएफ को मुख्य शीर्ष 8235-‘सामान्य एवं आरक्षित निधि’ के अंतर्गत उप शीर्ष 128- ‘‘असंगठित क्षेत्र श्रमिकों के लिए राष्ट्रीय सामाजिक सुरक्षा निधि’ में किया जाना था। योजनाओं के प्रबंधन के लिए समिति द्वारा अनुशंसित और मंत्रिमंडल/आर्थिक कार्य मंत्रीमण्डल समिति (सीसीईए) द्वारा अनुमोदित राशि को चिन्हित योजनाओं के प्रति विभिन्न मंत्रालयों/विभागों के अनुदानों के लिए मांग में प्रदान किया जाना था। विशेष योजनाओं के लिए प्रदत्त राशि को संबंधित मंत्रालय द्वारा एनएसएसएफ से आहरित किया जाना था और कार्यात्मक शीर्ष के अंतर्गत वर्गीकृत किया जाना था।

संवीक्षा से पता चला कि वर्ष 2016-17 के दौरान एनएसएसएफ के लिए कोई बजट प्रावधान नहीं किया गया था। एनएसएसएफ में पड़ी हुई राशियां प्रारंभ से ही अर्थात् 2010-11 से 2015-16 तक उपयोग में नहीं लाए गए थे और ₹1,927 करोड़ तक अप्रयुक्त निधियों का संचय हो गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि वर्ष 2016-17 के दौरान, एनएसएसएफ के अंतर्गत लोक लेखे में पड़े हुए ₹1,927 करोड़ की संपूर्ण अप्रयुक्त/संचित राशि की मार्च 2017 में आर्थिक मामला विभाग द्वारा वापसी की गई थी और लघु शीर्ष ‘0235.60.800-सामाजिक सुरक्षा और कल्याण-अन्य प्राप्तियां’ को क्रेडिट किया गया था। इस संदर्भ में, डीईए से सूचना देने के लिए कहा गया कि क्या सीएफआई को ₹1,927 करोड़ की राशि की वापसी करने से पूर्व मंत्रिमंडल का अनुमोदन प्राप्त किया गया था। उनका उत्तर प्रतीक्षित था।

#### **2.4.2 आरक्षित निधियों से वापसी के लिए अनुचित लेखांकन प्रक्रिया**

संघ सरकार ने आरक्षित निधियों से सीएफआई को शेष का अंतरण करने का निर्णय लिया था। खदान कल्याण निधि और सिने कर्मचारी कल्याण निधि के मामलों में, उपकरणों को समाप्त किए जाने के कारण निधियां बंद कर दी गयी हैं।



**तालिका 2.4: आरक्षित निधियों से वापसी के लिए अनुचित लेखांकन प्रक्रिया**

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	निधि	2016-17 के दौरान प्राप्ति	2016-17 के दौरान संवितरण	टिप्पणी
1.	8229.114-खदान कल्याण निधि	-314.55	22.44	₹336.99 करोड़ (ऋणात्मक प्राप्ति के माध्यम से ₹314.55 करोड़ और संवितरण के माध्यम से ₹22.44 करोड़) की राशि सीएफआई को क्रेडिट की गई थी।
2.	8229.115-सिने कर्मचारी कल्याण निधि	-6.44	0.95	₹7.39 करोड़ (ऋणात्मक प्राप्ति के माध्यम से ₹6.44 करोड़ और संवितरण के माध्यम से ₹0.95 करोड़) की राशि सीएफआई को क्रेडिट की गई थी।
3.	8235.113-राष्ट्रीय नवीकरण निधि	-17.70	0.00	ऋणात्मक प्राप्ति के माध्यम से ₹17.70 करोड़ की राशि शीर्ष 0852 के अंतर्गत सीएफआई को क्रेडिट किया गया था।
4.	8235.128-असंगठित श्रमिकों के लिए राष्ट्रीय सामाजिक सुरक्षा निधि	0.00	1927.00	संवितरण के माध्यम से ₹1,927 करोड़ की राशि को सीएफआई को क्रेडिट किया गया था।
5.	8235.200-अन्य निधियां	0.00	1500.00	संवितरण के माध्यम से ₹1,500 करोड़ की राशि को शीर्ष 0235.60.800 के अंतर्गत सीएफआई को क्रेडिट किया गया था।
	<b>कुल</b>	<b>-338.69</b>	<b>3450.39</b>	

तालिका 2.4 दर्शाता है कि ₹3,789.08 करोड़ (₹338.69 करोड़ + ₹3,450.39 करोड़) की राशि को ऋणात्मक प्राप्ति के साथ संवितरण के माध्यम से लोक लेखे में आरक्षित निधियों से अंतरण किया गया था और 2016-17 के दौरान संघ सरकार से गैर-कर प्राप्ति के रूप में दर्शाया गया था। इस प्रकार, लेखांकन प्राधिकारियों ने निधियों के अंतरण के लिए दो भिन्न प्रक्रियाओं के लिए अपनाया है।

सीजीए ने बताया (सितम्बर 2017) कि लोक लेखे से सीएफआई में वापसी के लिए कोई विशेष लेखांकन प्रक्रिया नहीं थी। डीईए और वित्त मंत्रालय की सलाह से मंत्रालय/विभागों में मामला दर मामला आधार पर मामले का निपटान किया जाना था।

### 2.4.3 निष्क्रिय आरक्षित निधियां और जमा

निधियां और जमा लोक लेखे का भाग बनते हैं जिनमें वह लेन-देन जहां सरकार की देयता होती है प्राप्त धन को चुकाने की और उनके पुनर्भुगतान दर्ज किए जाते हैं। आरक्षित निधि का सृजन सामान्य रूप से विशेष उद्देश्यों के लिए उपयोग में लाए जाने वाली राशि का भारत की समेकित निधि से लोक लेखे में अंतरण किया जाना शामिल है। दूसरी ओर, सरकार के जमा जमाकर्ता द्वारा सुरक्षा के रूप में किया गया है और/या फिर जमाकर्ता की ओर से सरकार द्वारा कुछ कार्य करने के लिए किया गया है। निष्क्रिय निधियां/जमा वह निधियां या जमा है जोकि काफी लंबी अवधि से उपयोग में नहीं लाए गए और उनका उपयोग समाप्त हो गया है। लोक लेखे में ऐसे निष्क्रिय निधियों/जमा को बंद करने की आवश्यकता है और उनमें पड़े हुए शेषों की वापसी भारत की समेकित निधि को की जानी चाहिए।

वित्त लेखाओं की संवीक्षा से पता चला कि 2016-17 के अंत तक ₹703.68 करोड़ के कुल शेष वाले 40 निधियां/जमा<sup>5</sup> जैसाकि अनुबंध 2.4 में निहित है आठ से लेकर 28 वर्षों की अवधि के लिए निष्क्रिय पड़े हुए थे। अधिकतर मामलों में लघु शेष पड़े हुए थे तथा उनकी निरंतरता कोई उद्देश्य को पूरा नहीं करती है। इन मामलों की समीक्षा की जानी चाहिए और भारत की समेकित निधि में शेषों को क्रेडिट करके बंद करने के बारे में सोचना चाहिए।

सीजीए ने बताया (सितम्बर 2017) कि वह संबंधित लेखांकन प्राधिकारियों को लिख रहे थे। गृह मंत्रालय, कृषि एवं कृषि कल्याण मंत्रालय और सीएएए विभाग ने निष्क्रिय आरक्षित निधियों के मामले स्वीकार किए हैं।

### 2.4.4 अन्य विसंगतियां

#### 2.4.4.1 गारंटी शुल्क में विसंगतियां

संविधान के अनुच्छेद 292 के तहत संघ सरकार सरकारी कम्पनियों/निगमों, रेलवे, यूटी/राज्य सरकार, स्थानीय निकायों आदि की ओर से उन सीमाओं, यदि कोई हो, जैसी संसद द्वारा विधि से निर्धारित की गई हो, के भीतर गारंटी प्रदान करेगी। इन गारंटियों के प्रति, संघ सरकार गारंटी से गारंटी कमीशन/शुल्क प्राप्त करती है।

<sup>5</sup> नौ आरक्षित निधियां, 26 जमा और पांच अन्य देयताएं

### (ए) गारंटी शुल्क दर्शाने का मेल न खाना

विवरणी सं. 4 2016-17 के दौरान प्राप्त गारंटी कमीशन/शुल्कों के रूप में ₹983.12 करोड़ की राशि दर्शाती है जबकि विवरणी सं. 8 शीर्ष 0075.108 - गारंटी शुल्क के अंतर्गत ₹988.53 करोड़ का आंकड़ा दर्शाती है।

सीजीए ने उत्तर दिया (सितम्बर 2017) कि विवरणी सं.4 तथा विवरणी सं. 8 के बीच गारंटी शुल्क में अंतर विद्युत मंत्रालय द्वारा प्रदत्त आंकड़ों में अंतर के कारण है तथा मामले को विद्युत मंत्रालय के साथ उठाया गया है।

### (बी) गारंटी शुल्क की कम प्राप्ति

सात मंत्रालयों/विभागों में 2016-17 के दौरान ₹1,021.02 करोड़ की राशि तक गारंटी शुल्क की कम प्राप्ति है, जैसाकि तालिका 2.5 में नीचे दर्शाया गया है।

#### तालिका 2.5 गारंटी शुल्क की कम प्राप्ति

(₹ करोड़ में)

मंत्रालय/विभाग	प्राप्य गारंटी शुल्क	प्राप्त गारंटी शुल्क	गारंटी शुल्क की कम प्राप्ति
राजस्व	8.00	0.00	8.00
उद्योग	15.97	2.53	13.44
भेषजी	77.95	0.00	77.95
नागरिक उड्डयन	1036.05	117.15	918.90
आर्थिक कार्य	177.54	174.94	2.6
एमएसएमई, राष्ट्रीय लघु उद्योग निगम लिमिटेड	0.32	0.24	0.08
वाणिज्य	0.05	0.00	0.05
<b>कुल</b>	<b>1315.88</b>	<b>294.86</b>	<b>1021.02</b>

सीजीए ने उत्तर दिया (अगस्त 2017) कि गारंटी शुल्क की कम प्राप्ति के मामले से संबंधित मंत्रालय/विभाग अच्छी तरह से अवगत हैं।

#### 2.4.4.2 संघ सरकार के वित्त लेखे की विवरणी सं. 11 में कमियां

संघ सरकार के वित्त लेखे की विवरणी सं. 11 सांविधिक निगमों, सरकारी कंपनियों, अन्य संयुक्त स्टॉक कंपनियों, सहकारी बैठकों और सोसायटियों में निवेश, निवेश का वर्ष, शेयर का प्रकार एवं संख्या, शेयर का अंकित मूल्य, निवेशित कुल राशि, सरकारी अंश की प्रतिशतता सीपीएसई में सरकारी निवेश में विसंगतियों में वर्ष के दौरान लाभांश/ब्याज प्राप्ति की राशि जैसे विवरण प्रदान करती है।

वि.व. 2016-17<sup>6</sup> हेतु विवरणी सं.11 में निम्नलिखित विसंगतियां पाई गई हैं  
जैसा तालिका 2.6 में ब्यौरा दिया गया है।

**तालिका 2.6: सीपीएसई में सरकारी निवेश में विसंगतियां**

क्र.सं.	पीएसयू का नाम	अभ्युक्ति	टिप्पणियां
1.	भारत डायनोमिक्स लि. हैदराबाद	संघ सरकार के वित्त लेखे 2016-17 के अनुसार 31 मार्च 2017 को प्रगामी निवेश ₹97.75 करोड़ था जबकि महानियंत्रक रक्षा लेखा (सीजीडीए) के अनुसार प्रगामी निवेश ₹122.18 करोड़ था।	सीजीडीए ने बताया (अक्टूबर 2017) कि भारत डायनोमिक्स लिमिटेड में भारत की संघ सरकार का निवेश 31.03.2016 को ₹97.75 करोड़ से 31.03.2017 को बढ़कर ₹122.18 करोड़ 2016-17 के दौरान जारी हुए बोनस शेयरों के कारण हुआ था। सीजीडीए का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अभ्युक्ति सीजीडीए और सीजीए के आंकड़ों में अंतर से संबंधित थी जिनका पुनर्मिलान अब तक नहीं किया गया है।
2.	मझगांव डॉक लि. मुंबई	संघ सरकार के वित्त लेखे 2016-17 के अनुसार 31 मार्च 2017 को प्रगामी निवेश ₹199.20 करोड़ था जबकि सीजीडीए के अनुसार प्रगामी निवेश ₹249 करोड़ था।	सीजीडीए ने बताया (अक्टूबर 2017) कि 31.03.2017 को मझगांव डॉक लिमिटेड का कुल प्रदत्त शेयर पूंजी ₹249 करोड़ है जो पूंजी विमोचन रिजर्व (सीआरआर) को पूंजीकृत करके वि.व. 2016-17 के दौरान 1:4 के अनुपात में जारी बोनस शेयरों के कारण है जबकि सरकार को निवेश की लागत ₹199.20 करोड़ पर रही है। सीजीए का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अभ्युक्ति सीजीडीए और सीजीए के आंकड़ों में अंतर से संबंधित थी जिनका पुनर्मिलान अब तक नहीं किया गया है।
3.	ब्रैथवैट एण्ड कम्पनी लि.	कॉर्पोरेट कार्य मंत्रालय, भारत सरकार ने कार्यालय कम्पनी रजिस्ट्रार, कोलकाता, पश्चिम बंगाल द्वारा जारी प्रमाणपत्र दिनांक 18 नवम्बर 2015 द्वारा कम्पनी समावेश नियमावली - 2014 के नियम 29 के अनुसार 18 नवम्बर 2015 से कम्पनी का नाम "ड ब्रैथवैट बर्न एण्ड जेसाओप कंस्ट्रक्शन कम्पनी लिमिटेड" में परिवर्तित कर दिया है। इसलिए नाम को जांचने तथा सही किए जाने की आवश्यकता है।	सीजीए ने बताया (अगस्त 2017) कि रेल मंत्रालय ने अपनी विवरणी सं. 11 में कम्पनी को इसके पुराने नाम से दर्शाया था। ड्राफ्ट यूजीएफए 2016-17 में परिवर्तन रेल मंत्रालय द्वारा इसके लिए प्रस्ताव करने के पश्चात किए जाएंगे। रेल मंत्रालय को निवेश जारी कर दिया गया था। उत्तर की प्राप्ति पर लेखापरीक्षा को सूचित किया जाएगा।
4.	जीईडीएसएल प्राईवेट लि.	पूरा नाम प्रदान किया जाना है तथा शेयरों का अंकित मूल्य प्रदान किया जाना है। विवरणी सं. 10 में इसका प्रभाव को स्पष्ट किया जाए।	सीजीए ने बताया (अगस्त 2017) कि रेल मंत्रालय को निर्देश दे दिया गया था उत्तर की प्राप्ति पर लेखापरीक्षा को सूचित किया जाएगा।

<sup>6</sup> जहां कहीं 2016-17 के आंकड़े उपलब्ध नहीं थे वहां 2015-16 की तुलना की गई है

	पीएसयू का नाम	सरकारी अंश का अंकित मूल्य (₹करोड़ में )		टिप्पणियां
		2015-16 के वित्त लेखे की विवरणी सं. 11 के अनुसार	सीपीएसयू के 2015-16 के वार्षिक लेखाओं के अनुसार	
5.	हिन्दुस्तान जैव रसायन लिमिटेड	309.50	39.48	विवरणी सं. 11 में 2015-16 की समाप्ति पर ₹270.02 करोड़ तक सरकारी निवेश का अधिकथन।
6.	उर्वरक एवं रसायन त्रावणकोर लिमिटेड	637.77	582.36	विवरणी सं. 11 में 2015-16 की समाप्ति पर ₹55.41 करोड़ तक सरकारी निवेश का अधिकथन।
7.	एंड्र्यू यूल् एण्ड कम्पनी लिमिटेड	85.90	58.70	विवरणी सं. 11 में 2015-16 की समाप्ति पर ₹27.20 करोड़ तक सरकारी निवेश का अधिकथन।
8.	स्कूटर्स इण्डिया लिमिटेड	168.61	80.03	विवरणी सं. 11 में 2015-16 की समाप्ति पर ₹88.58 करोड़ तक सरकारी निवेश का अधिकथन।
9.	भारतीय पॉवर ग्रिड निगम लिमिटेड	2925.01	3028.84	विवरणी सं. 11 में 2015-16 की समाप्ति पर ₹103.83 करोड़ तक सरकारी निवेश का कम कथन।
10.	हिन्दुस्तान टेलीप्रिंटरस लिमिटेड चेन्नई	18.90	3.90	विवरणी सं. 11 में 2015-16 के अंत तक ₹15.00 करोड़ तक अधिक बताया गया है।
11.	भारत ब्रॉडबैंड नेटवर्क लि.	59.95	60.00	विवरणी सं. 11 में 2015-16 के अंत तक ₹0.05 करोड़ तक कम बताया गया है।
		2016-17 के वित्त लेखे की विवरणी सं. 11 के अनुसार	2016-17 के सीपीएसई के वार्षिक लेखे के अनुसार	
12.	भारतीय दूरभाष उद्योग लि., बेंगालुरु	542.09	530.89	सीपीएसई की तुलना में, विवरणी सं. 11 में 2016-17 के अंत तक ₹11.20 करोड़ तक अधिक बताया गया है।
13.	महानगर दूरभाष निगम लि.	354.37	354.38	सीपीएसई की तुलना में, विवरणी सं. 11 में 2016-17 के अंत तक ₹0.006 करोड़ तक कम बताया गया है।

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

**(ए) वित्त लेखाओं और विनियोग लेखाओं के अनुबंध ग में निवेश को दर्शाने में भिन्नता**

वित्त वर्ष 2016-17 हेतु संघ सरकार वित्त लेखे की विवरणी सं. 11 और विनियोग लेखे के अनुबंध-ग में संघ सरकार का निवेश दर्शाया गया है। दोनों की तुलना करने पर यह पाया गया था कि निवेश के रूप में दर्शायी गयी राशि में भिन्नता थी जिसका विवरण नीचे तालिका 2.7 में दिया गया है:

तालिका 2.7: सरकारी निवेश को दर्शाने में भिन्नता

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	मंत्रालय	कम्पनी का नाम	निवेश		सीजीए का उत्तर (नवम्बर 2017)
			यूजीएफए	अनुबंध- ग	
1.	वित्त	एसआईडीबीआई	शून्य	100.00	इसे वित्त मंत्रालय द्वारा अपनी विवरणी सं. 11 में निवेश के रूप में नहीं लिया गया था इसलिए वित्त लेखाओं में नहीं दर्शाया गया था।
2.	नवीन एवं नवीकरणीय ऊर्जा	ग्रिड इंटरैक्टिव नवीकरणीय ऊर्जा	शून्य	100.00	एससीटी के अनुसार, शीर्ष 4810.00.190 के अंतर्गत निवेश किया गया था और 4810.00.902 के अंतर्गत दर्ज करके व्यय किया गया था परंतु इसे नवीन एवं नवीकरणीय ऊर्जा मंत्रालय द्वारा अपनी विवरणी सं. 11 में निवेश के रूप में नहीं लिया गया था। इसलिए यह वित्त लेखे के विवरणी सं. 11 का भाग नहीं बना था।
3.	पेट्रोल एवं प्राकृतिक गैस	भारतीय गैस प्राधिकरण	शून्य	450.00	पेट्रोलियम एवं प्राकृतिक गैस मंत्रालय द्वारा इसे अपनी विवरणी सं. 11 में निवेश के रूप में नहीं लिया गया था इसलिए इसे वित्त लेखाओं में भी नहीं दर्शाया गया था। इसे पी एवं एनजी मंत्रालय के समक्ष इंगित भी किया गया था परंतु कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था।
4.	विद्युत	एनटीपीसी	40.00	45.66	शीर्ष 4801.01.190 के अंतर्गत तेहरी हाइड्रो में निवेश किया था। अनुबंध 'ग' शीर्ष 4801.02.190 के अंतर्गत की गई बुकिंग से संबंधित था जिसकी वसूली उसी लघु शीर्ष के अंतर्गत की गई थी। उस समय से, इसे ऊर्जा मंत्रालय द्वारा अपनी विवरणी सं. 11 में निवेश के रूप में नहीं लिया गया था इसलिए इसे

					वित्त लेखाओं में नहीं दर्शाया गया था।
5.	सामाजिक न्याय एवं सशक्तिकरण	राष्ट्रीय विकलांग वित्त एवं विकास निगम	30.00	22.80	निम्नलिखित शीर्षों के अंतर्गत ₹7.20 करोड़ का अतिरिक्त निवेश किया गया था 4235.02.789 ₹4.80 करोड़ 4235.02.796- ₹2.40 करोड़

**(बी) ₹1,182.39 करोड़ के निवेश का कम बताया जाना**

भारत प्रतिभूति मुद्रण तथा मुद्रा निर्माण निगम लिमिटेड (एसपीएमसीआईएल), को चार भारत सरकार की टकसालों, दो मुद्रा प्रेसों, दो प्रतिभूति प्रेसों तथा एक प्रतिभूति पेपर मील (जिन्हें पहले वित्त मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा सीधे प्रबन्धित किया जा रहा था) के प्रबंधन हेतु जनवरी 2006 में स्थापित किया गया था। उन अस्तित्वों की परिसम्पत्तियों तथा देयताओं, 09 फरवरी 2006 को मौजूद, को एसपीएमसीआईएल की बहियों में लिया गया था। परिसम्पत्तियों एवं देयताओं के ऐसे अंतरण से उजागर अंतर को वित्त मंत्रालय के निर्णय के अनुसार अदा/समायोजित किया जाना था। नौ वर्षों के बीत जाने के पश्चात, आर्थिक कार्य विभाग (फरवरी 2015) ने अपनी पूंजी संरचना को अंतिम रूप दिया। तदनुसार ₹2,364.88 करोड़ की कुल देयता (सीपीएमसीआईएल द्वारा देय) को ₹1,182.44 करोड़ की 50 प्रतिशत की सरकारी इक्विटी तथा ₹1,182.44 करोड़ के 50 प्रतिशत के कर्ज (25 वर्षों में देय) के बीच विभाजित किया गया था।

₹1,182.44 करोड़ की सरकारी इक्विटी के संबंध में वर्ष 2016-17 के दौरान, डीईए ने अपनी विवरणी सं. 11 में ₹1,182.44 करोड़ के रूप में एसपीएमसीआईएल में इक्विटी की राशि को दर्शाया जबकि संघ सरकार के वित्त लेखे की विवरणी सं. 11 में ₹0.05 करोड़ के रूप में दर्शाया गया था जिसका परिणाम निवेश को ₹1,182.39 करोड़ की सीमा तक कम बताए जाने में हुआ।

**(सी) निवेश की अपूर्ण सूचना**

विवरणी सं. 11 में निवेश के संबंध में अपूर्ण सूचना के 28 मामले हैं जैसा अनुबंध 2.5 में ब्यौरा दिया गया है।

सीजीए ने बताया (अगस्त 2017) कि यह सूचना संबंधित मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रस्तुत की जानी है जिन्होंने निवेश किया है। प्रत्येक वर्ष समीक्षा के

दौरान उन्हें आवश्यक सूचना प्रस्तुत करने का अनुरोध किया गया है। आवश्यक सूचना की लंबित प्राप्ति हेतु विवरणी में इस संबंध में एक फुटनोट डाला गया है।

प्रत्येक वर्ष लंबित सूचना का फुटनोट संघ सरकार के निवेशों की संपूर्ण सूचना प्रदान नहीं करता है।

### (डी) सांविधिक कम्पनियों के संबंध में लाभांशों के भुगतान में कमी

वित्त मंत्रालय द्वारा ओ.एम. सं. 5/2/2016 -नीति दिनांक 27 मई 2016 के माध्यम से जारी सीपीएसई की पूंजी पुनर्संरचना पर दिशानिर्देशों के पैरा 4.3 के अनुसार प्रत्येक सीपीएसई विधिक प्रावधानों के अनुमत अधिकतम लाभांश कर पश्चात लाभ (पीएटी) का 30 प्रतिशत का न्यूनतम वार्षिक लाभांश अथवा निवल कीमत का पांच प्रतिशत, जो भी अधिक हो, अदा करेगा। तथापि, टेलीकम्यूनिकेशन कसलटेटेंस इण्डिया लि. (टीसीआईएल) तथा इंडियन टेलीफोन इंडस्ट्रीस लि. (आईटीआई लि.) में, इन दिशानिर्देशों का अनुपालन नहीं किया गया था जिसका परिणाम 2015-16 के दौरान कुल ₹89.51 करोड़ के लाभांश के भुगतान में कमी में हुआ जिसका विवरण नीचे तालिका 2.8 दिया गया है।

तालिका 2.8: सरकारी कम्पनियों द्वारा घोषित लाभांश में कमी

(₹ करोड़ में)

क्र. सं. (1)	सीपीएसई का नाम (2)	प्रदत्त पूंजी (भारत सरकार का अंश) # (3)	कर पश्चात लाभ (4)	2015-16 के दौरान घोषित लाभांश (5)	पीएटी का 30% (6)	निवल कीमत (7)	निवल कीमत 5% (8)	घोषित किया जाने वाला न्यूनतम लाभांश (9)	कमी (10) = (9)-(5)
1	टीसीआईएल	59.20	36.52	3.652	10.956	463.68	23.18	23.18	19.53
2	आईटीआईलि	270.09	251.19	शून्य	69.98 <sup>7</sup>	ऋणात्मक	एनए	69.98	69.98

\*स्टैंड अलोन पर टीसीआईएल के संबंध में विचार किया गया है।

# स्रोत: संघ सरकार के वित्त लेखे 2015-16

मामला संचार मंत्रालय को सूचित किया गया था (सितम्बर 2017)। तथापि, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (अक्टूबर 2017)।

<sup>7</sup> सरकार के पास आईटीआई लि. में 94.8 प्रतिशत है। लाभांश 92.87% का 30% पीएटी होता है (₹251.19 करोड़)।



### 2.4.4.3 बकाया ब्याज भुगतान

संघ सरकार के वित्त लेखाओं की विवरणी सं. 3 के भाग 1 में संघ सरकार द्वारा (i) राज्य सरकार, (ii) यूटी सरकार, (iii) विदेशी सरकारों (iv) सरकारी निगमों, गैर-सरकारी संस्थानों, स्थानीय निधियों, किसानों आदि तथा (v) सरकारी कर्मचारियों के कर्जे एवं अग्रिमों तथा उनके प्रति बकाया ब्याज शामिल है।

राज्य सरकारों तथा यूटी सरकारों के संबंध में ब्याज भुगतान के बकाया 2013-14 से बढ़ रहे हैं। नीचे तालिका 2.9 2013-14 से 2016-17 तक बकाया ब्याज भुगतानों को दर्शाती है।

**तालिका 2.9: बकाया ब्याज भुगतान**

(₹ करोड़ में)

वर्ष	राज्य सरकार	यूटी सरकार	अन्य ऋणी (सरकारी निगम, गैर-सरकारी संस्थान, स्थानीय निधियां, किसान आदि)
2013-14	1098.03	0.00	19092.48
2014-15	1389.29	302.77	46831.21
2015-16	1479.56	618.22	41073.88
2016-17	1488.21	927.48	31727.64

2016-17 के दौरान बकाया में वृद्धि राज्य तथा यूटी सरकारों के प्रति क्रमशः ₹8.65 करोड़ तथा ₹309.26 करोड़ थी। अन्य ऋणियों के मामले में बकाया राशि 2016-17 के दौरान ₹9,346.24 करोड़ तक कम हुई थी। तथापि, यह बकाया ₹34,143.33 करोड़ कुल ब्याज का 92.93 प्रतिशत होता है।

सीजीए ने बताया (अगस्त 2017) कि विवरणी सं. 3 में दर्शाए गए आंकड़े मंत्रालयों/विभागों द्वारा प्रस्तुत सूचना पर आधारित थे।

### 2.4.4.4 संघ सरकार के वित्त लेखे की विवरणी सं. 15 में विसंगतियां/कमियां

संघ सरकार के वित्त लेखे की विवरणी सं. 15 में संघ सरकार द्वारा तीन भागों में कर्जे एवं अग्रिमों के साथ अतिरिक्त प्रकटन शामिल है। भाग-1 में मंत्रालयों को दिया गया कर्ज एवं अग्रिम शामिल है, भाग-2 में राज्य/यूटी सरकारों से बकाया पुनर्भुगतान शामिल है और भाग-3 में अन्य ऋणी आस्तित्वों अथवा संस्थानों से बकाया पुनर्भुगतान शामिल है तथा अतिरिक्त प्रकटन वर्ष के दौरान दिए गए नए कर्जों एवं अग्रिमों को सम्मिलित करता है।

विवरणी सं. 15 में पाई गई असंगति पर अनुवर्ती पैराग्राफों में चर्चा की गई है:

**(ए) कर्ज तथा अग्रिमों के लेखांकन में असंगतियां**

विवरणी सं. 15 के भाग -1 से पता चला कि 2000-01 से ₹28,397.01 लाख की राशि का लेखा शीर्ष '6860.04.797 -आरएफ/जमा खातों के अंतरण' में प्रतिकूल अथशेष था। 2016-17 के दौरान इस लघु शीर्ष के अंतर्गत ₹55,000 लाख की राशि संवितरित की गई थी जहां लेखा शीर्ष में पहले ही ₹28,397.01 लाख का प्रतिकूल अथशेष था। उस शीर्ष से अंतरण नहीं होना चाहिए था जहां पहले से ही प्रतिकूल अथशेष था।

उपभोक्ता मामले मंत्रालय ने निधि को ₹55,000 लाख के अंतरण को सुनिश्चित किया (फरवरी 2017)

**(बी) सरकारी कर्मचारियों को कर्ज एवं अग्रिम**

सरकारी कर्मचारियों को प्रदान की गई राशि अथवा दिए गए कर्ज प्रत्येक वर्ष घनात्मक शेष के साथ लेखे में प्रकट होते हैं। कुछ मामलों में, सरकारी कर्मचारियों को कर्ज के अधिक भुगतान को लेखे में ऋणात्मक अंत शेष के रूप में दर्शाया जाता है। बाद में, जब कर्जों एवं अग्रिमों को संकलित किया जाता है तो वह घनात्मक हो जाते हैं तथा साथ ही कम बताए जाते हैं।

2016-17 हेतु संघ सरकार के वित्त लेखे की विवरणी सं. 15 में शीर्ष "7610-सरकारी कर्मचारियों को कर्ज आदि" वित्त वर्ष 2016-17 हेतु अथ तथा अंत शेष के रूप में क्रमशः ₹331.02 करोड़ और ₹194.25 करोड़ को दर्शाता है।

इसके अतिरिक्त, मंत्रालयों की केन्द्रीय लेन-देन विवरणी (एससीटी) की लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया था कि नौ मंत्रालयों में अधिक भुगतान के कारण शीर्ष 7610-सरकारी कर्मचारियों को कर्जों के प्रति प्रतिकूल शेष थे।

आंकड़े को निवल करने के कारण, संघ सरकार के वित्त लेखे विवरणी सं. 15 में वास्तविक आंकड़े नहीं दर्शा रहे थे। प्रतिकूल अंतशेषों के मामले **अनुबंध 2.6** में दर्शाए गए हैं।

कौशल विकास तथा उद्यमिता मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2017) कि प्रतिकूल शेष दर्शाता है कि सरकारी कर्मचारी द्वारा अभिदत्त कर्ज एवं अग्रिमों के प्रति अधिक वसूलियां थी।

खाद्य प्रसंस्करण उद्योग मंत्रालय ने बताया (सितम्बर 2017) कि प्रतिकूल शेष “अन्य अग्रिम” को दर्ज करने के प्रति वसूलियों के समायोजन के कारण उत्पन्न हुआ था।

सूचना एवं प्रसारण मंत्रालय ने प्रतिकूल शेषों को सुनिश्चित किया (सितम्बर 2017) तथा बताया कि सभी भुगतान एवं लेखा कार्यालयों को शीर्ष 7610 के अंतर्गत प्रतिकूल शेषों का निपटान करने हेतु प्रभावी कदम उठाने का निर्देश दे दिया गया था।

उत्तर सरकारी कर्मचारियों को कर्ज एवं अग्रिमों के संचय के संबंध में मंत्रालयों के अपर्याप्त नियंत्रण को दर्शाता है।

**(सी) कर्जों तथा अग्रिमों के प्रतिकूल शेषों के प्रति क्रेडिट किया गया ब्याज**

विवरणी सं. 15 के भाग 1 से पता चला कि कुछ मामलों में जबकि कर्ज एवं अग्रिमों में प्रतिकूल शेष है फिर भी ब्याज को उनके प्रति प्राप्त के रूप में दर्शाया गया है। तालिका 2.10 उन मामलों को दर्शाती हैं जिनमें ब्याज कर्जों एवं अग्रिमों की प्रतिकूल मूल राशि के प्रति क्रेडिट किया गया था।

**तालिका 2.10: कर्जों एवं अग्रिमों के प्रतिकूल शेषों के प्रति क्रेडिट किया गया ब्याज**

(₹ लाख में)

क्र.सं.	शीर्ष	01.04.2016 को शेष	31.03.2017 को शेष	क्रेडिट किया गया ब्याज
1.	6216.02.190-सार्वजनिक क्षेत्र तथा अन्य उपक्रमों को कर्ज	-5474.51	-5792.67	430.62
2.	6401.00.104-कृषीय फार्म	-1.41	-2.57	7.65
3.	6405.00.106-मछली पकड़ने के शिल्प का मशीनीकरण	-5.32	-5.32	0.66
4.	7610.00.203-अन्य वाहन की खरीद हेतु अग्रिम	-3936.59	-3927.07	229.79

सीजीए ने बताया कि संबंधित मंत्रालयों/विभागों को निर्देश दे दिया गया था।

### (डी) कर्जों तथा अग्रिमों के प्रतिकूल शेषों के प्रति पुनर्भुगतान

कुछ मामलों में, यद्यपि कर्ज तथा अग्रिमों में प्रतिकूल शेष थे फिर भी उनके प्रति पुनर्भुगतान दर्शाए गए हैं। तालिका 2.11 इन छः मामलों को दर्शाती है जिनमें कर्ज एवं अग्रिम की प्रतिकूल मूल राशि के प्रति पुनर्भुगतान किए गए हैं जिनका परिणाम प्रतिकूल शेषों की आगे ओर वृद्धि में हुआ।

#### तालिका 2.11: कर्जों एवं अग्रिमों के प्रतिकूल शेषों के प्रति पुनर्भुगतान

(₹ लाख में)

क्र.सं.	शीर्ष	01.04.2016 का शेष	वर्ष के दौरान कर्जों का पुनर्भुगतान	31.03.2017 का शेष
1	6215.02.800-सीवरेज तथा स्वच्छता	-208.55	4.11	-212.66
2	6216.02.190-सार्वजनिक क्षेत्र तथा अन्य उपक्रमों को कर्ज	-5474.51	318.16	-5792.67
3	6401.00.104-कृषीय फार्म	-1.41	1.16	-2.57
4	6402.00.102-मृदा संरक्षण	-77.52	0.66	-78.18
5	6425.00.108-अन्य सहकारिता को कर्ज	-8807.18	67.89	-8835.07*
6	7610.00.203-अन्य वाहनों की खरीद हेतु अग्रिम	-3936.59	10.78	-3927.02*

\*क्र.सं. 5 तथा 6 में क्रमशः ₹40 लाख तथा ₹20.38 लाख को वर्ष के दौरान संबंधित अभिकरणों द्वारा सरकार से कर्ज के रूप में प्राप्त किया गया था।

क्र.सं. 1 के संबंध में शहरी विकास मंत्रालय ने बताया (सितम्बर 2017) कि यह गलत वर्गीकरण के कारण था। उसने आगे बताया कि अभिलेख काफी पुराने थे तथा खो गये थे। इसका जल्द से जल्द निपटान किया जाएगा।

अन्य मामलों के संबंध में सीजीए ने बताया (सितम्बर 2017) कि मामले को संबंधित मंत्रालय/विभाग के साथ उठाया गया था।

### (ई) कर्ज तथा अग्रिम के अंत शेष में अंतर

वर्ष 2016-17 हेतु विवरणी सं. 15 के अनुच्छेद 1 की संवीक्षा से पता चला कि दो मंत्रालयों में मुख्य लेखा नियंत्रक (सीसीए) तथा महालेखा नियंत्रक (सीजीए) की बहियों में कर्जों के अथ शेष में अंतर थे। तालिका 2.12 अंतरों का ब्यौरा दर्शाती है।

**तालिका: 2.12 कर्ज तथा अग्रिम के अथ शेष में अंतर**

(₹ करोड़ में)

मंत्रालय	विवरण	शीर्ष	ओबी	सीबी
नवीन एवं नवीकरणीय ऊर्जा	सीसीए	6810.00.190-सार्वजनिक क्षेत्र तथा अन्य उपक्रमों को कर्ज	272.44	264.13
	सीजीए		203.90	195.59
पोतपरिवहन	सीसीए	7051.00.190- सार्वजनिक क्षेत्र तथा अन्य उपक्रमों को कर्ज	812.69	783.37
	सीजीए		218.08	188.76

सीजीए ने बताया (अगस्त 2017) कि संबंधित मंत्रालयों को आंकड़ों का समाधान करने को कहा गया था।

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

विवरणी सं.15 के भाग-3 से पता चला कि कुछ राज्य सरकारों तथा ईकाईयों के संबंध में प्रदान किए गए ऋणों की मूल राशि बकाया है जबकि उन ऋणों के प्रति बकाया ब्याज को दर्शाया नहीं गया है। इसके अतिरिक्त ऐसे मामलों के ब्यौरे तालिका 2.13 में दिए गए हैं:

**तालिका 2.13: ऋणों के बकायों के संबंध में न दर्शाया गया ब्याज**

क्र.सं.	ईकाई का नाम	31 मार्च 2017 को कुल बकाया ऋण (₹ करोड़ में)	टिप्पणी
1.	गुजरात	3.16	सीजीए ने बताया (अगस्त 2017) कि संबंधित मंत्रालयों को आंकड़ों का समाधान करने को कहा गया था।
2.	हिमाचल प्रदेश	0.12	
3.	कर्नाटक	2.34	
4.	केरल	1.39	
5.	मध्य प्रदेश	4.61	
6.	महाराष्ट्र	8.24	
7.	ओडिशा	1.26	
8.	पंजाब	0.27	
9.	तमिलनाडु	7.40	
10.	श्री सीताराम शुगर कम्पनी; बैथालपुर, उत्तर प्रदेश	3.48	उपभोक्ता मामले तथा खाद्य एवं लोक संवितरण मंत्रालय ने बताया (सितंबर 2017) कि मामलों से संबंधित फाईलें लगभग 26 वर्ष पुरानी थी तथा वह शीघ्र
11.	देवरिया शुगर मिल्स, देवरिया उत्तर प्रदेश	3.63	

क्र.सं.	इकाई का नाम	31 मार्च 2017 को कुल बकाया ऋण (₹ करोड़ में)	टिप्पणी
12.	राजा बुलन शुगर लि. रामपुर, उत्तर प्रदेश	1.06	पता लगाने योग्य नहीं थीं। इस मामले को 2015 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 50 तथा 2016 के प्रतिवेदन सं.34 में भी उजागर किया गया था।
13.	हिन्दुस्तान मशीन टूल लि.	54.60	सीजीए ने बताया (जुलाई 2017) कि मामले को स्पष्टीकरण हेतु मंत्रालय के साथ उठाया गया था

### **(जी) 20 वर्षों से अधिक के लिए बकाया में ऋण तथा अग्रिम**

वर्ष 2016-17 हेतु संघ सरकार द्वारा तैयार विवरणी सं. - 3 एवं विवरणी सं. - 15 के भाग 2 एवं 3-ऋणों तथा अग्रिमों ने दर्शाया कि 31 मार्च 2017 को राज्य/यूटी सरकार तथा अन्य इकाईयों के प्रति बकाया कुल ऋण ₹2,62,177.59 करोड़ था। इसमें से ₹25,943.30<sup>8</sup> करोड़ के पुनर्भुगतान को 1 से 50 वर्षों के बीच बकाया में ऋणों तथा अग्रिमों के रूप में दर्शाया गया था। इसके अतिरिक्त, ₹25,943.30 करोड़ की राशि में से ₹11,302.46 करोड़ (43.57 प्रतिशत) गैर-वसूली के कारण 20 वर्षों (₹10 करोड़ से अधिक मामलों) से अधिक बकाया रहा था। इसके अतिरिक्त, इसी अवधि के लिए मूल राशि पर ब्याज होने से ₹25,540.37 करोड़ की राशि भी बकाया में रही। यह दर्शाता है कि ऋणों तथा अग्रिमों की भारी राशि के बकाया हैं **(अनुबंध 2.7)**।

सीजीए ने बताया (जुलाई 2017) कि मूल तथा ब्याज राशि की गैर-वसूली के कारणों की संबंधित मंत्रालय/विभाग से मांग की गई थीं।

#### **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 उचंत शीर्ष (8658.136 - प्राप्ति शीर्ष को अंतरण हेतु प्रतीक्षित सीमा शुल्क प्राप्तियां) के अंतर्गत रखा जाता है। अग्रिम प्राप्तियों को भारतीय समेकित निधि में उस वर्ष में क्रेडिट किया जाता है जिससे यह संबंधित है।

<sup>8</sup> ₹1,850.22 करोड़ राज्यों तथा ₹2,078.82 करोड़ यूटी के प्रति लंबित है तथा ₹22,014.26 करोड़ ऋणी इकाईयों या संस्थानों के प्रति लंबित है।

वित्त लेखे की संवीक्षा से पता चला कि वित्तीय वर्ष 2016-17 में अथ शेष के रूप में उचंत शीर्ष के अंतर्गत ₹19.73 करोड़ उपलब्ध थे। इसे सीएफआई में सीमा शुल्क प्राप्तियों के रूप में दर्ज किया जाना था। तथापि, केवल ₹1.27 करोड़ की राशि का 2016-17 के दौरान निपटान किया गया था तथा ₹18.46 करोड़ का अंत शेष उचंत शीर्ष के अंतर्गत दर्ज रहा था। इसका परिणाम वित्तीय वर्ष 2016-17 में ₹18.46 करोड़ तक भारत सरकार की सीमा शुल्क प्राप्तियों के कम बताए जाने में हुआ।

केन्द्रीय उत्पाद शुल्क एवं सीमा शुल्क बोर्ड ने बताया (अगस्त 2016) कि इस शीर्ष के अंतर्गत दर्ज किया जाना एक निरंतर प्रक्रिया थी तथा यह राशि 2017-18 के दौरान अंतिम शीर्ष में अंतरित कर दी जाएगी।

सीबीईसी का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि 2014-15 से इस शीर्ष के अंतर्गत कोई प्राप्ति नहीं रही है तथा 2014-15 के दौरान ₹20.75 करोड़ के पूर्ण अंत शेष का 2015-16 में ही सीएफआई को अंतरण किया जाना था।

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

संघ सरकार के वित्त लेखे 2016-17 की परिशुद्धता कारकों जैसे (i) उचंत शीर्षों के अंतर्गत लेन-देनो की बड़ी संख्या का होना, जिनका अंतिम वर्गीकरण शेष है और (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 2016-17 हेतु प्रमुख उचंत लेखे के अंतर्गत बकाया शेषों की समीक्षा कार्यालय महालेखा नियंत्रक तथा छः प्रधान लेखा कार्यालयों अर्थात् आपूर्ति विभाग, विदेश मंत्रालय, केन्द्रीय उत्पाद एवं सीमा शुल्क बोर्ड (सीबीईसी) सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय, शहरी विकास मंत्रालय तथा नियंत्रक सहायता, लेखे तथा लेखापरीक्षा (सीएएएवंए) में की गयी थी। इन कार्यालयों का चयन वर्षों से शेषों को एकाग्रता तथा उनके संचयन के आधार पर किया गया था। 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।

उचन्त शेषों के लिए खाता बही को वेतन एवं लेखा कार्यालयों (पीएओ) द्वारा उप/विस्तृत शीर्ष-वार, जैसा भी आवश्यक हो, तथा प्रधान ए.ओ. 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 उचन्त शेषों की समीक्षा करें तथा मॉनीटरिंग उद्देश्य हेतु सीजीए को सूचित करे।

31 मार्च 2017 को सिविल, रक्षा, रेलवे, डाक तथा दूरसंचार सहित संघ वित्त लेखे में उचन्त शीर्षों के अन्तर्गत कुल निवल शेष ₹41,284.70 करोड़ (डेबिट) था। इस शेष में सिविल के संबंध में ₹13,695.59 करोड़ (डेबिट), रक्षा हेतु ₹20,214.59 करोड़ (डेबिट), रेलवे हेतु ₹2,042.77 करोड़ (डेबिट), डाक हेतु ₹4,302.83 करोड़ (डेबिट), दूरसंचार हेतु ₹104.76 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 उचन्त शीर्ष के अंतर्गत निवल शेषों को दर्शाते तथा इसलिए इन शीर्षों के अंतर्गत बकाया शेषों के वास्तविक आकार को संसद को प्रस्तुत सरकार के वार्षिक लेखाओं में सूचित नहीं किया जाता है। इन शीर्षों के अंतर्गत सही शेषों को केवल विभिन्न उचन्त शीर्षों के अंतर्गत डेबिट तथा क्रेडिट शेषों को अलग से निवल करके परिकल्पित किया जा सकता है। डेबिट/क्रेडिट शेषों को निवल करने से वित्त लेखे में उचन्त शेषों की अत्यधिक न्यूनोक्ति होती है। पिछले तीन वर्षों के लिए सिविल मंत्रालयों (मुख्य शीर्ष-8658) के संबंध में मुख्य उचन्त शीर्षों के अन्तर्गत उचन्त शीर्षों की स्थिति नीचे तालिका 2.14 में दी गई है:



**तालिका 2.14 : सिविल मंत्रालयों के संबंध में मुख्य उचंत शीर्षों के अंतर्गत उचंत शेषों की स्थिति**

(₹ करोड़ में)

शीर्ष	2014-15		2015-16		2016-17	
	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट	डेबिट	क्रेडिट
101-पीएओ उचंत	2532.65	532.93	2630.22	588.76	2295.24	1113.97
<b>निवल</b>	<b>डेबिट 1999.72</b>		<b>डेबिट 2041.46</b>		<b>डेबिट 1181.27</b>	
102-उचंत लेखा (सिविल)	1130.15	5292.32	1175.93	5982.81	1134.11	533.76
<b>निवल</b>	<b>क्रेडिट 4162.17</b>		<b>क्रेडिट 4806.88</b>		<b>क्रेडिट 600.35</b>	
107-नकद निपटान उचंत लेखा	497.80	36.34	413.60	36.33	384.88	36.34
<b>निवल</b>	<b>डेबिट 461.46</b>		<b>डेबिट 377.27</b>		<b>डेबिट 348.54</b>	
108-पीएसबी उचंत	3688.87	3222.01	5982.12	2273.08	11061.70	957.22
<b>निवल</b>	<b>डेबिट 466.86</b>		<b>डेबिट 3709.04</b>		<b>डेबिट 10104.48</b>	
109-रिजर्व बैंक उचंत (म्.)	11.59	185.07	12.31	297.06	12.28	185.07
<b>निवल</b>	<b>क्रेडिट 173.48</b>		<b>क्रेडिट 284.75</b>		<b>क्रेडिट 172.79</b>	
110-रिजर्व बैंक उचंत केन्द्रीय लेखा कार्यालय	51.17	1158.25	56.15	541.24	59.93	575.01
<b>निवल</b>	<b>क्रेडिट 1107.08</b>		<b>क्रेडिट 485.09</b>		<b>क्रेडिट 515.08</b>	
115- विदेश में क्रय इत्यादि हेतु उचंत लेखा	978.30	--	1991.46	--	2653.36	--
<b>निवल</b>	<b>डेबिट 978.30</b>		<b>डेबिट 1991.46</b>		<b>डेबिट 2653.36</b>	
129-सामग्री क्रय निपटान उचंत लेखा	210.27	66.86	212.32	61.09	207.99	60.79
<b>निवल</b>	<b>डेबिट 143.41</b>		<b>डेबिट 151.23</b>		<b>डेबिट 147.20</b>	
136-प्राप्ति शीर्ष में अन्तरण हेतु प्रतीक्षित सीमा शुल्क प्राप्तियां	--	20.75	--	19.73	-	18.46
<b>निवल</b>	<b>क्रेडिट 20.75</b>		<b>क्रेडिट 19.73</b>		<b>क्रेडिट 18.46</b>	
138-अन्य नामांकित बैंक (निजी क्षेत्र बैंक) उचंत 1939 के युद्ध से संबंधित लेन-देन	5.60	550.22	196.20	607.33	28.46	729.71
<b>निवल</b>	<b>क्रेडिट 544.62</b>		<b>क्रेडिट 411.13</b>		<b>क्रेडिट 701.25</b>	

यह देखा जा सकता है कि उंचत लेखे (सिविल), तीन शीर्षो अर्थात् पीएसबी उचन्त, आरबीआई उंचत केन्द्रीय लेखा कार्यालय तथा विदेश में क्रय हेतु उंचत-लेखा के अंतर्गत डेबिट शेष पिछले वर्ष से 2016-17 में बढे हैं। इसी प्रकार, पीएओ उंचत, रिज़र्व बैंक उंचत केन्द्रीय लेखा कार्यालय के अंतर्गत क्रेडिट कृषि पिछले वर्षों से 2016-17 में बढा है। सीजीए द्वारा उचन्त लघु शीर्षो के अन्तर्गत बकाया शेषों का वर्ष-वार ब्यौरा अनुरक्षित नहीं किया था जिसने ऐसे शेषो के निपटान की प्रभावी मानीटरिंग में बाधा डाली।

### (ए) पीएओ उंचत

यह लघु शीर्ष संघ सरकार के अंतर्गत पीएओ, संघ शासित क्षेत्र तथा महालेखाकारो के पीएओ की बहियों में उजागर हो रहे अंतर विभागीय तथा अंतर-सरकार लेन-देनों के निपटान हेतु संचालित किया जाता है। इस लघु के अंतर्गत लेन देन एक लेखा अधिकारी द्वारा अन्य लेखा कार्यालय जिसके प्रति लघु शीर्ष 'पीएओ उंचत' को संचालित किया गया है, की ओर से या तो प्रभावित कर लिया या फिर किए गए भुगतानों को दर्शाते हैं। शीर्ष के अंतर्गत क्रेडिट का लेखा अधिकारी, जिसकी बहियों में प्रारम्भिक वसूली दर्ज की गई थी, द्वारा चैक जारी किए जाने पर 'ऋणात्मक क्रेडिट' द्वारा समाशोधित किया जाता है। पीएओ उंचत के अंतर्गत डेबिट को लेखा अधिकारी जिसकी ओर से भुगतान किए गए थे, से चैक की प्राप्ति तथा वसूली पर 'ऋणात्मक डेबिट' द्वारा समाशोधित किया जाता है। इस शीर्ष के अंतर्गत बकाया डेबिट शीर्ष का अर्थ होगा कि अन्य पीएओ की ओर से पीएओ द्वारा भुगतान किए गए जिनकी अभी भी वसूली की जानी है। बकाया क्रेडिट शेष का अर्थ होगा कि अन्य पीएओ की ओर से पीएओ द्वारा भुगतान प्राप्त किए गए, जिन्हें अभी भी अदा किया जाना है।

मार्च 2017 की समाप्ति पर, इस शीर्ष के अंतर्गत बकाया डेबिट तथा क्रेडिट शेष क्रमशः ₹2,295.24 करोड़ तथा ₹1,113.97 करोड़ थे। इस प्रकार, ₹3,409.21 करोड़ के कुल बकाया को इस शीर्ष से समाशोधन की आवश्यकता थी।

बकाया शेष मुख्य रूप से आपूर्ति विभाग ₹1,060.28 करोड़ (डेबिट), विदेश मंत्रालय ₹575.60 करोड़ (डेबिट), परमाणु ऊर्जा विभाग ₹172.80 करोड़ (क्रेडिट), अंतरिक्ष विभाग ₹504.13 करोड़ (क्रेडिट) तथा सड़क परिवहन एवं

राजमार्ग मंत्रालय ₹407.25 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 2017 तक अभी भी वसूल/अदा किया जाना था। पीएओ उचंत के अंतर्गत बड़े डेबिट तथा क्रेडिट शेष ने महत्वपूर्ण नियंत्रण की कमियों को प्रदर्शित किया।

### **(बी) उचंत लेखे (सिविल)**

इस अस्थायी लघु शीर्ष को उन लेन देनो, जिन्हे कुछ सूचना/दस्तावेज अर्थात् वाउचर तथा चालान की आवश्यकता के कारण व्यय अथवा प्राप्ति के अंतिम शीर्ष में नहीं लाया जा सकता, के लेखांकन हेतु संचालित किया जाता है। इस लघु शीर्ष को प्राप्तियों को दर्ज करने हेतु क्रेडिट तथा किए गए व्यय हेतु डेबिट किया जाता है। अपेक्षित सूचना/दस्तावेजों की प्राप्ति पर इस लघु शीर्ष को लेखाओं के संबंधित लघु/उप-लघु/लघु शीर्षों को प्रतिपक्षी डेबिट अथवा क्रेडिट द्वारा ऋणात्मक डेबिट अथवा क्रेडिट से समाशोधित किया जाता है। इस शीर्ष के अंतर्गत बकाया डेबिट शेषों का अर्थ किए गए भुगतान होंगे जिन्हे वाउचर आदि जैसे ब्यौरों की मांग के कारण अंतिम व्यय शीर्ष डेबिट नहीं किया जा सका था। बकाया क्रेडिट शेष का अर्थ प्राप्त राशियां होंगी जिन्हें ब्यौरो की मांग के कारण अंतिम प्राप्ति को क्रेडिट नहीं किया जा सका था।

31 मार्च 2017 को इस लघु शीर्ष के अंतर्गत बकाया शेष ₹533.75 करोड़ (क्रेडिट) और ₹1,134.11 करोड़ (डेबिट) था। ₹1,667.86 करोड़ के कुल शेष का व्यक्तिगत रूप से निपटान किया जाना था। मुख्य बकाया शेष सूचना एवं प्रसारण ₹20.34 करोड़ (क्रेडिट), आपूर्ति विभाग ₹596.92 करोड़ (डेबिट), विदेश मंत्रालय ₹333.31 करोड़ (क्रेडिट) और उच्च आयोग ₹435.76 करोड़ (डेबिट) से संबंधित थे।

### **(सी) नकद निपटान उचन्त लेखा**

मुख्य/लघु लेखा शीर्ष की सूची में मुख्य शीर्ष 8658.00.107 - नकद निपटान उचन्त लेखा के नीचे टिप्पणी (4) में अंतर्विष्ट अनुदेशों तथा इस संबंध में वित्त मंत्रालय द्वारा वर्षानुवर्ष में जारी अनुदेशों के अनुसरण में, केन्द्रीय पीएओ (कैबिनेट सचिवालय के अतिरिक्त) को लघु शीर्ष - 8658.00.107 - नकद निपटान उचन्त लेखा को संचालित करने के लिए अनुमत नहीं किया गया है। उपर्युक्त प्रावधानों के अनुसार यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि

2016-17 के दौरान इस शीर्ष के अंतर्गत कोई नई अभिवृद्धि नहीं दर्शाई गई है लेकिन पुरानी मदों का लघु शीर्ष संचालित करके निपटान किया जा सका है। इसके अतिरिक्त, सभी लेखांकन प्राधिकरणों को यह भी अनुदेश दिया गया था कि इस लघु शीर्ष के अंतर्गत सभी संचयनों का वित्तीय वर्ष 2016-17 के अंत तक निपटान कर दिया जाए।

31 मार्च 2017 को इस लघु शीर्ष के अंतर्गत बकाया शेष ₹384.88 करोड़ (डेबिट) तथा ₹36.34 करोड़ (क्रेडिट) था। ₹421.22 करोड़ के कुल शेष का व्यक्तिगत रूप से निपटान किया जाना अपेक्षित था जिसे लेखे के अंतिम शीर्षों में दर्ज नहीं किया गया था। ₹153.63 करोड़ (डेबिट) के बकाया मुख्य शेष शहरी विकास मंत्रालय तथा ₹177.49 करोड़ (डेबिट) के एनसीटी, दिल्ली से संबंधित है।

तथापि, यह नोट किया गया था कि इस लघु शीर्ष के अंतर्गत 31 लेखा प्राधिकरणों के प्रति शेष बकाया पड़े थे जिनकी वित्तीय वर्ष 2016-17 के अंत तक निपटान किया जाना था। बकाया का निपटान करने के अतिरिक्त शहरी विकास मंत्रालय तथा एनसीटी दिल्ली उच्चतम शेषों का संचालन कर रही थी जो वित्त मंत्रालय द्वारा जारी अनुदेशों का उल्लंघन करना है।

### **(डी) विदेशों में क्रय आदि हेतु उचंत लेखे**

लघु शीर्ष 'विदेश में क्रय हेतु उचंत लेखे' को सीएए एवं ए, वित्त मंत्रालय (आर्थिक कार्य विभाग) की बहियों में संचालित किया जाता है। सरकार दाता को परियोजना प्राधिकरियों/आयात को की गई आपूर्तियों के प्रति विदेश में आपूर्ति कर्ता को सीधे भुगतान करने की सलाह देती है तथा समान राशि को संबंधित लाइन मंत्रालय से भुगतान प्राप्त होने तथा उचंत शीर्ष के अंतर्गत रखा जाता है। इस शीर्ष के अंतर्गत डेबिट शेष उस राशि को दर्शाता है जिसे आयातकों/परियोजना प्राधिकारियों से अभी भी प्राप्त किया जाना है जबकि सरकार ने इन आयातों हेतु पहले ही भुगतान कर दिया है।

2016-17 में, इस शीर्ष के अंतर्गत बकाया डेबिट शेष ₹2,653.36 करोड़ था। 31 मार्च 2017 को मुख्य ऋणदार पाथराइट्स, फॉस्फेट्स एंड केमिकल लि. ₹24.95 करोड़ तथा कोल इंडिया लि. ₹23.18 करोड़ थे। यह भी देखा गया था कि 2007 तक 38 सगठनों से ₹104.87 करोड़ बकाया था। बकाया राशि का विवरण अनुबंध 2.8 में दिया गया है।

सीएएएवंए 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। बकाया राशियों की वसूली हेतु सीएए एवं ए द्वारा ठोस कदम उठाए जाने की आवश्यकता है।

### (ई) सार्वजनिक क्षेत्र बैंक उचंत (पीएसबी उचंत)

सरकारी लेखांकन प्रणाली में, नामित बैंक भारतीय रिजर्व बैंक की ओर से सरकारी कार्य करते हैं। जब एक बिल के भुगतान हेतु एक चैक जारी किया जाता है तो राशि को अंतिम लेखा शीर्ष को डेबिट किया जाता है। जब एक सार्वजनिक क्षेत्र बैंक द्वारा चैक को भुनाया जाता है तो यह प्रारम्भ में अपने स्वयं के नकद शेष से राशि अदा करता है तथा बाद में केन्द्रीय लेखा अनुभाग (सीएएस), आरबीआई नागपुर, जो प्रत्येक मंत्रालय/विभाग के लेखा अनुभाग (सीएएस), आरबीआई नागपुर, जो प्रत्येक मंत्रालय/विभाग के लेखाओं का अनुरक्षण करता है, से प्रतिपूर्ति का दावा करता है। इसी प्रकार जब सरकारी प्राप्तियों को नामित/मान्यता प्राप्त बैंक में अदा किया जाता है तो यह प्राप्ति को केन्द्रीय लेखा अनुभाग, आरबीआई नागपुर को देता है। चूंकि बैंक द्वारा किए गए एक सरकारी लेन-देन को दर्ज करने में समय अंतराल है इसलिए, सरकारी नकद शेषों में, लघु शीर्ष सार्वजनिक क्षेत्र बैंक उचंत को निपटान हेतु प्रतीक्षित परिवर्तनों दर्ज करने हेतु सरकारी बहियों में संचालित किया जाता है। शेषों (दोनों क्रेडिट तथा डेबिट) का निपटान न्यूनतम संभावित समय के भीतर किया जाना अपेक्षित है। अन्यथा आरबीआई के पास सरकारी नकद शेष गलत स्थिति प्रस्तुत करेंगे।

मार्च 2017 को समाप्त वर्ष हेतु बकाया पीएसबी शेष कुल ₹11,061.70 करोड़ (डेबिट) तथा ₹957.22 करोड़ (क्रेडिट) था। ₹12,018.92 करोड़ के कुल शेष का मार्च 2017 की समाप्ति तक निपटान किया जाना अपेक्षित था।

विभाग जिनके प्रति मुख्य शेष बकाया थे वह केन्द्रीय प्रत्यक्ष कर बोर्ड (सीबीडीटी) (व्यय) ₹471.64 करोड़ (क्रेडिट), केन्द्रीय पेशान लेखांकन कार्यालय (सीपीएओ) ₹3,598.50 करोड़ (डेबिट), कौशल विकास तथा उद्यमिता ₹975.75 करोड़ (डेबिट) आपूर्ति विभाग ₹285.57 करोड़ (डेबिट), सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय ₹300.01 करोड़ (डेबिट), केन्द्रीय उत्पाद एवं

सीमा सुल्क बोर्ड (सीबीईसी) ₹576.73 करोड़ (डेबिट), अल्पसंख्यक मामला मंत्रालय ₹1,165.51 करोड़ (डेबिट), स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण ₹233.25 करोड़ (डेबिट), संस्कृति मंत्रालय ₹368.47 करोड़ (डेबिट), कोयला विभाग ₹218.41 करोड़ (डेबिट), सूचना एवं प्रौद्योगिकी मंत्रालय ₹813.33 करोड़ (डेबिट), सामाजिक शिक्षा एवं साक्षरता ₹191.70 करोड़ (क्रेडिट), युवा मामले एवं खेल मंत्रालय ₹126.87 करोड़ (डेबिट) तथा उच्च शिक्षा ₹113.93 करोड़ (डेबिट) थे।

आगे विश्लेषण करने पर यह पाया गया कि अल्पसंख्यक मामले मंत्रालय, केन्द्रीय पेंशन लेखांकन कार्यालय, केन्द्रीय उत्पाद एवं सीमा शुल्क बोर्ड के संबंध में पीएसबी उचंत के अंत शेषों में वृद्धि थी, जैसा नीचे तालिका 2.15 में दर्शाया गया है:

### तालिका 2.15: सार्वजनिक क्षेत्र बैंक के अंतर्गत डेबिट शेषों में वृद्धि

(₹ करोड़ में)

पीएओ/विभाग का नाम	अथ शेष	प्राप्ति	संवितरण	अंत शेष
अल्पसंख्यक मामले मंत्रालय	68.29	(-)1235.93	(-)2.13	(-)1165.51
सीपीएओ	780.82	(-)4421.81	(-) 42.49	(-)3598.50
केन्द्रीय उत्पाद एवं सीमा शुल्क बोर्ड	(-)527.08	(-)118.30	(-)68.65	(-)576.73

अल्पसंख्यक मामले मंत्रालय ने बताया (सितंबर 2017) कि शेषों में वृद्धि पीएओ द्वारा वित्त वर्ष के अंतिम सप्ताह के दौरान किए गए भुगतान/प्राधिकरणों के कारण हुई थी। इस शीर्ष के अंतर्गत पड़े शेष बैंक/पीएफएमएस की ओर से तकनीकी गलती के कारण डीबीटी भुगतान के ई-स्करोल के गैर-सामयिक समावेश के कारण थे मामले को समाधान हेतु बैंक के साथ उठाया गया था।

केन्द्रीय पेंशन लेखांकन कार्यालय ने उन तथ्यों को स्वीकार किया (सितंबर 2017) तथा बताया कि उचंत शेषों को कम करने हेतु प्रयास किए जा रहे हैं। सीबीईसी ने बताया (सितंबर 2017) कि इस शीर्ष के अंतर्गत अधिक वृद्धि नहीं थी।

**(एफ) रिजर्व बैंक उचंत, केन्द्रीय लेखा कार्यालय (सीएओ)**

इस लघु शीर्ष को राज्य सरकारो को कर्जों, सहायता अनुदान, आयकर का अंश तथा संघीय उत्पाद शुल्क के अंश के भुगतानों हेतु संघ सरकार की बहियों में संचालित किया जाता है। जब भुगतान प्राधिकृत हो जाता है, तो संबंधित व्यय शीर्ष को डेबिट तथा क्रेडिट किया जाता है जो इस उचंत शीर्ष का समर्थन करता है। आरबीआई से संघ सरकार के लेखे का समायोजन करने वाली लेखाओं की मासिक विवरणी की प्राप्ति पर एमएच को 8675 आरबीआई के पास जमा 101 केन्द्रीय सिविल का ऋणात्मक क्रेडिट करके निपटान किया जाता है। राज्य सरकार द्वारा कर्ज पुनर्भुगतान तथा उस पर ब्याज के भुगतान के समय इस उचंत शीर्ष को कर्ज/ब्याज शीर्ष को क्रेडिट करके डेबिट किया जाता है। आरबीआई केन्द्रीय लेखा अनुभाग (सीएएस) नागपुर से लेखाओं की मासिक विवरणी की प्राप्ति पर एमएच '8675-आरबीआई के पास जमा-101- केन्द्रीय सिविल' को प्रतिपक्षी डेबिट द्वारा ऋणात्मक डेबिट किया जाता है।

मार्च 2017 की समाप्ति तक समाशोधन किये जाने वाले ₹634.94 करोड़ के कुल शेष के साथ, 31 मार्च 2017 को इस लघु शीर्ष के अंतर्गत बकाया शेष ₹59.93 करोड़ (डेबिट) तथा ₹575.01 करोड़ (क्रेडिट) था। बकाया आरबीआई (सीएओ) उचंत शेष मुख्य रूप से पोत परिवहन मंत्रालय ₹367.99 करोड़ (क्रेडिट), वाणिज्य मंत्रालय ₹115.00 करोड़ (क्रेडिट), आपूर्ति विभाग ₹37.68 करोड़ (डेबिट) तथा सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय ₹8.19 करोड़ (डेबिट) से संबंधित थे।

इस प्रकार, लेखाओं में बड़े उचन्त शेषों के संचयन होने से भारतीय रिजर्व बैंक की बहियों में उपलब्ध नकद शेषों की तुलना में वित्त लेखाओं में दर्शाए गए संघ सरकार की बहियों में नकद शेषों की स्थिति की बेमेलता हुई।

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

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 2016-17 हेतु संघ सरकार के वित्त लेखे में, ऋण, जमा एवं प्रेषण शीर्षों के अंतर्गत प्रतिकूल शेषों के 76 मामले हैं जिन्हें अनुबंध 2.9 में दिया गया है। आठ मामले वर्ष 2016-17 के दौरान प्रतिकूल हो गए तथा शेष 68 मामले पहले के वर्षों से बकाया थे। इनमें एक वर्ष से अधिक से पांच वर्षों तक के 38 मामले, पांच वर्षों से अधिक से 10 वर्षों तक के 10 मामले तथा 10 वर्षों से अधिक पुराने 20 मामले शामिल थे।

यद्यपि वित्त लेखे में प्रतिकूल शेषों को सीजीए द्वारा फुटनोटों के माध्यम से उचित ठहराया गया था कि प्रतिकूल शेष जांच अधीन थे फिर भी सीजीए तथा इसके अधिनस्थ कार्यालयों द्वारा ऐसी जांचों के निष्कर्षों तथा उनका निपटान करने हेतु किए गए प्रयासों को लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया था।

सीजीए ने बताया (अक्टूबर 2017) कि मंत्रालय/विभागों के प्रधान भुगतान एवं लेखा कार्यालयों को विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत प्रतिकूल/उच्यन्त शेषों को परिसमाप्त/निपटान तथा समीक्षा करने के अनुदेश दिए गए थे। उसने आगे बताया कि वर्ष 2016-17 के वित्त लेखाओं की सामग्री की समीक्षा करते समय उन्हें डीडीआर शीर्षों के अंतर्गत प्रतिकूल शेषों का निपटान करने के लिए कहा गया था।

### 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/(सीएस) आरबीआई, नागपुर से जारी चैकों के प्रति उनके द्वारा किए गए भुगतानों को दर्शाने वाले तिथि-वार मासिक विवरणी (डीएमएस)/शीर्षों 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।

2016-17 के संघ के वित्त लेखे में भारी शेष 'चैक एवं बिल' के विभिन्न लघु-शीर्षों के अन्तर्गत बकाया पड़े हुए थे जिसके विवरण निम्न तालिका 2.16 में दिए गए हैं:

**तालिका 2.16: चैक एवं बिल' शीर्ष के अन्तर्गत बकाया शेष**

(₹ करोड़ में)

8670.101	पूर्व-लेखापरीक्षा चैक	क्रेडिट	0.43
8670.102	वेतन एवं लेखा कार्यालय चैक	क्रेडिट	4466.07
8670.103	विभागीय चैक	क्रेडिट	2309.76
8670.104	खजाना चैक	डेबिट	0.06
8670.105	इरला चैक	क्रेडिट	0.59
8670.106	दूरसंचार लेखा कार्यालय चैक	क्रेडिट	865.76
8670.107	डाक चैक	क्रेडिट	20721.53
8670.108	रेलवे चैक	क्रेडिट	4098.43
8670.109	रक्षा चैक	क्रेडिट	649.74
8670.110	इलेक्ट्रॉनिक एडवाइस	क्रेडिट	365.59
8670.111	वेतन एवं लेखा कार्यालय इलेक्ट्रॉनिक एडवाइस	क्रेडिट	6210.88
8670.112	प्रधान संचार लेखे नियंत्रण कार्यालय इलेक्ट्रॉनिक एडवाइस	क्रेडिट	54.92
8670.113	खजाना इलेक्ट्रॉनिक एडवाइस	क्रेडिट	5.21
<b>8670</b>	<b>चैक एवं बिल (कुल)</b>	<b>क्रेडिट</b>	<b>39748.85</b>

केन्द्रीय सरकारी लेखा (प्राप्ति एवं भुगतान) नियमावली, 1983 के नियम 45 में विनिर्दिष्ट है कि चैक जारी करने की तिथि से 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 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 नकद शेष अधिक बताए गए तथा गलत स्थिति को दर्शाते हैं।

प्रधान लेखा कार्यालय में नमूना जांच से प्रकट हुआ कि विदेश मंत्रालय में ₹59.92 करोड़ की राशि के 3,425 चैक, आपूर्ति विभाग में ₹0.05 करोड़ की राशि के 40 चैक, सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय में ₹164.61 करोड़ की राशि के 965 चैक तथा केन्द्रीय उत्पाद एवं सीमा शुल्क बोर्ड में ₹141.59 करोड़ की राशि के 13191 चैक छः माह से अधिक समय तक बिना भुगतान किए रहे।

शहरी विकास मंत्रालय के मामले में छः माह से अधिक से बकाया चैको के ब्यौरे लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए थे।

सीजीए ने बताया (अक्टूबर 2017) कि मंत्रालयों/विभागों के प्रधान भुगतान व लेखा कार्यालयों को विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत प्रतिकूल/उच्यन्त शेषों की समीक्षा करने तथा उनको परिसमाप्त/निपटान करने के अनुदेश दिए गए थे। उसने आगे बताया कि वर्ष 2016-17 के वित्तीय लेखाओं की सामग्री की समीक्षा करते समय उनको चैक तथा बिलों के अंतर्गत शेषों का निपटान करने के लिए कहा गया था।

#### **2.5.4 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। लेखांकन प्राधिकरण द्वारा 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 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, कुल 70 प्रधान लेखा कार्यालयों में से 2012-13, 2013-14, 2014-15, 2015-16 तथा 2016-17 वर्ष के शेषों की समीक्षा केवल क्रमशः 48, 46, 45, 50 तथा 57 विभागों में ही पूरी की गई थी।

कई वर्षों से वित्त लेखे में प्रतिकूल शेषों की भारी संख्या प्रधान लेखा कार्यालयों की समय पर समीक्षा करने तथा अनुवर्ती कार्रवाई करने में विफलता को दर्शाती है।

## 2.6 विभागीय रूप से प्रबंधित सरकारी उपक्रम-प्रोफॉर्मा लेखाओं की स्थिति

सामान्य वित्तीय नियमावली, 2017 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 प्रोफॉर्मा लेखे अनुरक्षित करेंगे। 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।

लेखापरीक्षा ने अनुबंध 2.10 में निहित 81 विभागीय रूप से प्रबंधित वाणिज्यिक अथवा अर्ध-वाणिज्यिक प्रकृति के सरकारी उपक्रमों के संबंध में सूचना प्राप्त की। इनमें से मार्च 2017 तक 55 उपक्रमों में लेखे बकाया में पड़े थे जिसके विस्तृत ब्यौरे निम्न तालिका 2.17 में दर्शाए गए हैं:-

**तालिका 2.17: अवधि जिसके लिए प्रोफॉर्मा लेखे बकाया पड़े थे**

क्र.सं.	उपक्रमों की संख्या	लेखे का वित्तीय वर्ष	बकाया वर्षों की सं.
1.	31	2015-16	1
2.	14	2012-13 से 2014-15	2-4
3.	5	2008-09 से 2011-12	5-8
4.	5	2007-08 एवं पहले	9 वर्ष या अधिक
<b>कुल</b>	<b>55</b>		

31 उपक्रमों के प्रोफॉर्मा लेखे में एक वर्ष की अवधि तक के विलंब थे। 14 उपक्रमों के संबंध में दो वर्ष से चार वर्ष के बीच का विलंब था। 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।

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 सका। उनकी गतिविधियों हेतु निवेश पर वापसी, लाभकारिता आदि जैसे निष्पादन संकेतकों को निर्धारित करना भी संभव नहीं था।

### 2.7 हानियाँ तथा गैर-वसूलनीय प्राप्यों को बड़े खाते में डालना/माफ करना

सामान्य वित्तीय नियमावली, 2017 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, अफीम, 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। रुपये दस हजार से कम मूल्य वाली हानियों को सूचित किए जाने की आवश्यकता नहीं है।

67 मंत्रालयों/विभागों से 2016-17 के दौरान बड़े खाते में डाली गई हानियाँ तथा माफ की गई वसूलियों के ब्यौरों की मांग की गई थी। तथापि, केवल 44 मंत्रालयों/विभागों द्वारा सूचना उपलब्ध कराई गई थी। 44 में से 10 मंत्रालयों/विभागों में 98 मामलों में कुल ₹250.79 लाख की हानियों को बड़े खाते में डाला गया था तथा पांच मामलों में कुल ₹1.36 लाख की वसूलियों को माफ किया गया था, जैसा कि अनुबंध 2.11 में ब्यौरा दिया गया है।

### 2.8 निष्कर्ष

2016-17 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 पिछले लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में इन पर टिप्पणी की गई थी। 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। संग्रहीत किए गए विशेष उद्देश्य उपकर को भी चिन्हित निधियों, जब कभी लोक लेखे में सृजित किया गया था, को क्रेडिट नहीं किया गया था। दो मामले थे जिनमें कैबिनेट की स्वीकृति के बिना लोक लेखे से निधियों का

संग्रहित उपकर का भी कम उपयोग पाया गया था। सांविधिक निगमों, सरकारी कम्पनियों, अन्य संयुक्त स्टाक कम्पनियों, सहकारी बैंकों, समितियों आदि के इक्विटी आधार में सरकारी स्वामित्व को दर्शाने वाले आंकड़ों तथा सूचना में विसंगतियों के कुछ मामले भी थे। 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। 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। 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। 50 उपक्रमों के प्रोफॉर्मा लेखाओं में एक से आठ वर्षों के बीच का विलम्ब था तथा पांच उपक्रमों के प्रोफॉर्मा लेखाओं में नौ वर्षों से अधिक का विलम्ब था।