

## अध्याय-2: वित्त लेखों पर टिप्पणियां

### 2.1 प्रस्तावना

संघ सरकार वित्त लेखे (यू जी एफ ए) वार्षिक प्राप्तियों के लेखे व संघ का संवितरण प्रस्तुत करते हैं, राजस्व व पूंजी लेखे तथा सार्वजनिक ऋण के लेखे, देयतायें व सम्पत्ति से वित्तीय परिणामों का पता चलता है। यू जी एफ ए में 16 विवरणिकाएँ होती हैं।

महालेखा नियंत्रक (सी जी ए) सरकारी लेखांकन के सामान्य सिद्धांत व लेखों के फार्म प्रस्तुत करने के लिये उत्तरदायी है। सी जी ए संघ सरकार के मंत्रालयों/ विभागों के लेखांकन प्राधिकारियों से प्राप्त इनपुट के आधार पर यू जी एफ ए तैयार करता है। मंत्रालय/ विभागों के सचिव मंत्रालय/विभागों के मुख्य लेखांकन प्राधिकारी (सी ए ए) होते हैं। वे सम्बन्धित मंत्रालय अपने विभाग के वित्तीय सलाहकार (एफ ए) तथा मुख्य नियंत्रक लेखा (सी सी ए) की सहायता से अपने कार्य करते हैं।

इस अध्याय में लेखों की सटीकता, पूर्णता व पारदर्शिता के संदर्भ में यू जी एफ ए के प्रस्तुतिकरण में विचारणीय कमियों व त्रुटियों से सम्बन्धित लेखापरीक्षा टिप्पणियां हैं। इनमें से कई त्रुटियां भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (सी ए जी) के पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में नियमित रूप से विशेष तौर पर बताये जाने के बावजूद सतत बनी हुई हैं। उपरोक्त लेखांकन प्राधिकारियों द्वारा अपना उत्तरदायित्व न निभाने तथा बार-बार होने वाली त्रुटियों को रोकने में प्रभावी उपाय करने में उनकी विफलता दर्शाता है।

### 2.2 पारदर्शिता तथा प्रकटीकरण के मामले

#### 2.2.1 लघु शीर्ष 800 का अविवेकी उपयोग

“अन्य प्राप्तियों”/ “अन्य व्यय” नाम से लघु शीर्ष 800 का उपयोग ऐसे लेन-देने का हिसाब करने हेतु प्राप्ति व व्यय मुख्य शीर्ष में किया जाता है जो कि सामान्य नहीं होते हैं तथा/ अथवा किसी विशेष लघु शीर्ष में लेखांकन नहीं किया जा सकता है। लघु शीर्ष 800 के सतत व अविवेक उपयोग को असम्मति दी जाये क्योंकि इसका परिणाम लेखों में अपारदर्शिता दर्शाता है।

सी ए जी की लेखापरीक्षा प्रतिवदेन में भारत सरकार के मंत्रालयों/ विभागों द्वारा लघु शीर्ष 800 के सतत व अविवेक उपयोग की ओर लगातार इंगित किया है। सरकारी लेखों की संरचना की व्यापक समीक्षा के लिये सिफारिशें भी की गई हैं ताकि वित्तीय रिपोर्टिंग में और अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित की जा सके। इसके बावजूद भी, भारत सरकार द्वारा थोड़े प्रयास किये गये हैं तथा लघु शीर्ष 800 के अन्तर्गत व्यय व प्राप्तियों का अविवेकपूर्ण लेखांकन सतत बना हुआ है।

### 2.2.1.1 लघु शीर्ष 800 के अन्तर्गत बुकिंग-अन्य व्यय

वर्ष 2018-19 के दौरान कुल ₹33,326 करोड़ का कुल व्यय विविध मुख्य शीर्षों के अंतर्गत लघु शीर्ष 800 अन्य व्यय में किया गया था। सात मंत्रालय/ विभागों, के जिनमें 11 मुख्य शीर्ष शामिल हैं, के प्रकरण में ₹7,428 करोड़ का व्यय इन शीर्षों के तहत दर्ज कुल व्यय का 50 प्रतिशत से अधिक था, जिसको लघु शीर्ष 800 के तहत हिसाब में लिया गया था। इनमें मुख्य शीर्ष 5275 - अन्य संचार सेवाओं के तहत ऑप्टिकल फाइबर केबल आधारित नेटवर्क के लिए रक्षा सेवायें (₹3,854 करोड़); मुख्य शीर्ष 2701 के अंतर्गत प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना (₹1,430 करोड़) तथा मुख्य शीर्ष 4802-पेट्रोलियम के अन्तर्गत राष्ट्रीय सीसमिक प्रोग्राम (₹1,300 करोड़) हेतु, पर व्यय शामिल किया गया था।

इसके अतिरिक्त, कुछ प्रकरणों में, लघु शीर्ष 800 के तहत विचारणीय व्यय (यद्यपि सम्बन्धित मुख्य शीर्ष के तहत कुल व्यय के 50 प्रतिशत से कम) किया गया था। इसमें मुख्य शीर्ष 2802-पेट्रोलियम के अन्तर्गत फूलपुर धर्मा हल्दिया पाइपलाइन परियोजना (₹1,207 करोड़); मुख्य शीर्ष 2852- उद्योग व ग्रामीण विकास प्रोग्राम को समर्थन देने के अन्तर्गत स्वायत्त संस्थाओं व मेक इन इंडिया को समर्थन (₹864 करोड़) तथा मुख्य शीर्ष 2515-ग्रामीण विकास के तहत जिला योजना प्रक्रिया व बी पी एल सर्वेक्षण को मजबूती प्रदान करने (₹561 करोड़) पर व्यय शामिल किया गया था।

लघु शीर्ष 800 के अन्तर्गत व्यय की महत्वपूर्ण बुकिंग कुल व्यय के 50 प्रतिशत से आधिक्य का व्यय कई वर्षों से निम्नलिखित शीर्षों में निरन्तर बनी हुई है; अन्य संचार सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय; बाढ नियंत्रण व निकासी व नानफेरस माइनिंग तथा धातु कर्मीय उद्योग पूंजीगत परिव्यय व मिट्टी व जल संरक्षण पर पूंजीगत परिव्यय।

### 2.2.1.2 लघु शीर्ष 800-अन्य प्राप्तियों के अन्तर्गत बुकिंग

वर्ष 2018-19 के दौरान लघु शीर्ष 800-अन्य प्राप्तियों के अन्तर्गत ₹37,424 करोड़ की प्राप्ति दर्ज की गई थी। 17 मंत्रालयों/ विभागों में, 24 मुख्य शीर्षों के

संबंध में ₹13,678 करोड़ की प्राप्तियां जोकि इन शीर्षों के अन्तर्गत दर्ज कुल प्राप्तियों का 50 प्रतिशत से अधिक थी, इसे लघु शीर्ष के अन्तर्गत बुक किया गया था। इन शीर्षों में सड़क व पुल; रक्षा सेवार्ये-नौ सेना; रक्षा प्राप्तियां-अनुसंधान व विकास; खाद्य भंडारण व मालगोदाम; शिक्षा खेल, कला व संस्कृति; सार्वजनिक निर्माण; सड़क परिवहन; स्टैम्प व पंजीकरण फीस; कोयला व लिगनाइट; तथा ग्राम व लघु उद्योग शामिल हैं।

निम्नलिखित प्रकरणों में लघु शीर्ष 800 के अन्तर्गत महत्वपूर्ण प्राप्तियां (कुल प्राप्तियों का 50 प्रतिशत से कम) दर्ज की गई थी। गैर कर प्राप्तियों के अन्तर्गत रक्षा सेवार्ये प्राप्तियां-सेना व वायु सेना (₹1,164 करोड़); शहरी स्वास्थ्य सेवार्ये (₹1,182 करोड़); डाक व अन्य संचार सेवार्ये (₹1,487 करोड़) तथा केन्द्र सरकार की ब्याज प्राप्तियां (₹1,169 करोड़) शामिल की गई थी। इसके अतिरिक्त एस यू टी आई<sup>12</sup> से ₹12,426 करोड़ की प्राप्तियां न केवल त्रुटिवश पंजीगत प्राप्तियों के अन्तर्गत (राजस्व प्राप्तियों की बजाय) दर्ज की गई थी, बल्कि ये लघु शीर्ष - 800 के तहत वास्तविकता पर आवरण डालकर दर्ज की गई थी।

प्रत्यक्ष करों के सम्बंध में लघु शीर्ष 800 के तहत बुकिंग के लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि लघु शीर्ष 800 के अंतर्गत ₹920 करोड़ दर्ज किये गये थे, यद्यपि सम्बन्धित लघु शीर्ष उपलब्ध थे। इसके अतिरिक्त लघु शीर्ष 800- कर राजस्व के रूप में अन्य प्राप्तियों के तहत ₹403 करोड़ के गैर कर राजस्व दर्ज किए गए थे। उसी प्रकार अप्रत्यक्ष करों के प्रकरण में, ₹2,611 करोड़ औचित्य लघु शीर्ष होने के बावजूद अनावश्यक तरीके से लघु शीर्ष 800 के अन्तर्गत दर्ज किये गये थे। सही लघु शीर्ष के होने के बावजूद भी लघु शीर्ष 800 के अन्तर्गत इस प्रकार की गलत बुकिंग ने निवल प्राप्ति की गणना और राज्यों के नियतन को प्रभावित किया।

व्यय के प्रकरण के मामले में 800-अन्य प्राप्तियों के अन्तर्गत प्राप्तियों की बुकिंग जो कि कुल प्राप्तियों के 50 प्रतिशत के आधिक्य में है, 12<sup>13</sup> मुख्य शीर्षों/कार्यों के प्रकरण में कई वर्षों से बनी रही।

<sup>12</sup> यू टी आई के विशेष उपक्रम

<sup>13</sup> 0077-रक्षा सेवार्ये-नौसेना, 0080-रक्षा सेवार्ये-अनुसंधान एवं विकास, 0230-श्रम एवं रोजगार, 0408-खाद्य संचयन एवं माल भण्डारण, 0425-सहभाजन, 0435-अन्य कृषि कार्यक्रम, 0515-अन्य ग्रामीण विकास कार्यक्रम, 0701-मध्यम सिंचाई, 0702-लघु सिंचाई, 1055-सड़क परिवहन, 1056-अंतः जल परिवहन और 1456-सिविल आपूर्ति

लेखों में पारदर्शिता को ध्यान में रखकर यह अनुशंसा की जाती है कि महालेखा नियंत्रक (सी जी ए) लघु शीर्ष 800 के अन्तर्गत सभी लेन-देन जिनमें प्राप्तियों व व्यय की बुकिंग सतत बनी हुई है, की समीक्षा करें तथा सी ए जी के परामर्श से नये लघु शीर्ष का प्रचालन निर्धारित कर प्रयोग सुनिश्चित करें। सी जी ए को सभी लेखांकन प्राधिकारियों को भी उपयुक्त दिशानिर्देश जारी करने चाहिये ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि प्रत्यक्ष व अप्रत्यक्ष कर राजस्व सही लघु शीर्ष में बुक किये गये हैं और राज्यों को अधिकारपूर्ण शेयर से वंचित करके लघु शीर्ष 800 के अन्तर्गत गलत बुक नहीं किये गये हों।

## 2.2.2 यू जी एफ ए में फुट नोट के माध्यम से महत्वपूर्ण सूचना का आपतिजनक प्रदर्शन

### 2.2.2.1 सार्वजनिक देयतायें

यू जी एफ ए 2018-19 की विवरणी 2 “ऋण स्थिति का सारांश” “लघु बचत व भविष्य निधि” के अन्तर्गत ₹5,79,609 करोड़ तथा अन्य दायित्व-आरक्षित निधि व जमा के अन्तर्गत ₹3,02,510 करोड़ की कुल देयताओं का वर्णन करती है। साथ में ये राशि 31 मार्च 2019 को ₹8,82,119 करोड़ की सार्वजनिक लेखा देयताओं की बनती है। केन्द्र सरकार के अन्य देयताओं में ₹7,42,842 करोड़ के एन एस एस एफ का निवेश, ₹1,13,652 करोड़ के एन एस एस एफ का संचयी घाटा तथा डाकघर बीमा निधि के सम्बंध में ₹73,402 करोड़ का निवेश फुट नोट के द्वारा प्रदान किया गया है। लेखों में इन अन्य देयताओं को हिसाब में लेकर, 31 मार्च 2019 को वास्तविक बकाया सार्वजनिक लेखा देयतायें विवरणी में दर्शाये गये ₹8,82,119 करोड़ के विरुद्ध ₹18,12,015 करोड़ बनती है। इस प्रकार, फुट नोट के माध्यम से कुल सार्वजनिक लेखा देयताओं का वर्णन जो कि न तो विवरणी का मुख्य भाग है और जिसका किसी स्थान पर समेकित वर्णन नहीं है, संघ सरकार के सार्वजनिक लेखा देयताओं की सही स्थिति प्रकट नहीं करता है।

### 2.2.2.2 संघ सरकार के बाह्य ऋण

यू जी एफ ए 2018-19 की विवरणियां 2 व 14 विनिमय की ऐतिहासिक दर पर संघ सरकार का बाह्य ऋण दर्शाती है तथा वर्तमान विनिमय दर (31 मार्च 2019 को दर) के अनुसार परिवर्तित बाह्य ऋण को फुट नोट के रूप में उजागर करती है। यह देखा गया है कि परिवर्तित राशि ऐतिहासिक दर की राशि से ₹2,04,478 करोड़ उच्चतर है। फुटनोट के द्वारा बाह्य ऋण के मूल्य का यह प्रकटीकरण लेखों में पारदर्शिता को प्रभावित करता है और एफ आर बी एम अधिनियम 2003 को ध्यान में रखते हुये देखा जा सकता है जिसमें केन्द्र सरकार के ऋण की

परिभाषा में बाह्य ऋण जिनका मूल्य वर्तमान विनिमय दरों पर लगाया जाना है, शामिल था।

### 2.2.2.3 मूल राजकोषीय संख्या

विवरणी 1-यू जी एफ ए लेन-देन का सारांश मूल राजकोषीय संख्या जैसे राजस्व घाटा व राजकोषीय घाटा नहीं दिखाता है। बजाय इसके, राजस्व घाटे का अंक फुटनोट के माध्यम से अप्रत्यक्ष तरीके से बता दिया गया। इससे राजस्व लेखे पर व्यय राजस्व लेखे पर प्राप्तियों से अधिक हो गया।

### 2.2.2.4 नकद शेष

विवरणी 13 जिसका सम्बंध ऋण, जमा व प्रेषण शीर्ष से है, एम एच 8999 के अंतर्गत रोकड़ का अंत शेष दर्शाता है। आर बी आई के रोकड़ अंत शेष में अंतर फुटनोट के द्वारा दर्शाया जाता है। यह फुटनोट सिविल मंत्रालयों; गैर सिविल मंत्रालयों तथा केंद्र शासित प्रदेशों के मध्य भिन्नता का ब्यौरा देता है तथा भिन्नताओं के लिये व्यापक कारण बताता है। फुटनोट के माध्यम से स्पष्टीकरण अपर्याप्त है क्योंकि अंतर निवल के आधार पर दर्शाया गया है और इस प्रकार इसकी समग्रता को अधिकार में नहीं रखता है जैसा कि अलग क्रेडिट व डेबिट जो भिन्नता को पूरा (तैयार) करते हैं, दर्शाये नहीं जाते हैं।

### 2.2.2.5 अन्य फुटनोट

अतिरिक्त सूचना बताने के लिये यू जी एफ ए के 16 विवरणियों में कुल 317 फुटनोट रखे गये हैं जोकि लेन-देन के लिये आंकड़ों व अथशेष तथा अंतशेष और उसमें जो परिवर्तन किये गये हैं, से सम्बन्धित है। ऐसे फुटनोट के उदाहरणों में जांच के अन्तर्गत प्रतिकूल शेष, समाधान के अन्तर्गत शेष, प्रतिक्रित जांच, जांच के अन्तर्गत माइनस बुकिंग, पूर्व अवधि के समायोजन, वित्तीय समायोजन के बिना हस्तांतरण, माइनस प्रविष्टियों के लिये स्पष्टीकरण, अन्य व्यय व प्राप्तियों के लिये स्पष्टीकरण तथा अनिवेश व निवेश पर सूचना शामिल है। यद्यपि महत्त्वपूर्ण लेन-देन से सम्बन्धित ये फुटनोट संक्षिप्त व अप्रदर्शित थे तथा कुछ प्रकरणों में बिना समाधान के प्रतिवर्ष दोहराये जा रहे थे। ये फुटनोट समायोजन की पूरी प्रकृति व निहितार्थ प्रकट नहीं करते हैं तथा कार्यवाही की अनियमितता को दर्शाता है।

### 2.2.3 उंचत शीर्षों में निवल आंकड़ों का वर्णन

विवरणी 13 सिविल मंत्रालयों, पोस्टल, टेलीकॉम, रक्षा व रेलवे के सम्बंध में उंचत शीर्षों में शेष दर्शाती है। यह विवरणी उंचत शीर्ष में केवल निवल शेष दर्शाती है

तथा इस प्रकार इन शीर्षों में पृथक क्रेडिट व डेबिट शेष की वास्तविक मात्रा नहीं बताता है। डेबिट/ क्रेडिट की निवलता से यू जी एफ ए में उचंत शेष मुख्य और लघु शीर्ष स्तर पर महत्वपूर्ण विवरण कम करके बताये गये।

### 2.3 लेखों की यथार्थता से सम्बन्धित मामले

वर्ष के लिये संघ वित्त लेखों की यथार्थता को उचंत व विविध शीर्ष के तहत महत्वपूर्ण शेष के अंतिम वर्गीकरण व निपटान न होने, तथा ऋण, जमा व प्रेषण शीर्ष में प्रतिकूल शेष ने प्रभावित किया। इसके अतिरिक्त लेखापरीक्षा ने वर्ष के दौरान आरक्षित निधि से गैर कर प्राप्तियों में राशि के हस्तांतरण भी देखा था जोकि मूलभूत लेखांकन सिद्धान्तों के उल्लंघन में था। उत्तरवर्ती पैराग्राफों में इसके विवरण दिये गये हैं।

#### 2.3.1 केन्द्रीय सड़क निधि से गैर कर प्राप्तियों के तहत ₹10,250 करोड़ का गलत हस्तांतरण

केन्द्रीय सड़क निधि (8224.00.101) में प्राप्तियों से ₹10,250 करोड़ की राशि हस्तांतरित की गई थी तथा वर्ष की समाप्ति के बाद जर्नल एन्ट्री (जे ई) द्वारा 2018-19 के दौरान गैर कर प्राप्तियों (1054.00.800-अन्य प्राप्तियां) के रूप में लेखांकन किया गया था। संसद द्वारा केन्द्रीय सड़क निधि का सृजन एक समर्पित गैर व्यपगत आरक्षित निधि के रूप में किया गया था जिसका उद्देश्य लेखांकन के निश्चित प्रयोजन तथा सभी सड़क उपकर प्राप्तियों को प्रयोग करने के लिये किया गया था ताकि इसे केवल उल्लिखित प्रयोजनों के लिये उपयोग में लाया जा सके। आरक्षित निधि के प्रचालन में निधि में सी एफ आई से सड़क उपकर के प्रारम्भिक हस्तांतरण, विभिन्न मुख्य शीर्षों से पदनामित प्रयोजन के लिये व्यय किया जाना, आरक्षित निधि का डेबिट करना तथा मुख्य शीर्ष जिसके तहत व्यय किया गया था, के लिये सुसंगत कम डेबिट अपेक्षित था। उपरोक्त जे ई द्वारा इस लेखांकन कार्यविधि का उल्लंघन विभिन्न प्रकार से किया गया था, जैसाकि निम्नलिखित है:

- (i) कर राजस्व प्राप्ति के रूप में सड़क उपकर को संग्रहण वर्ष में पहले ही दर्ज कर लिया गया था। 2018-19 के दौरान, सड़क उपकर के रूप में ₹1,10,847 करोड़ संग्रहित किये गये थे। परिणामतः केन्द्रीय सड़क निधि से सी एफ आई में गैर कर प्राप्तियों के रूप में बुकिंग का हस्तांतरण होने से पिछले व वर्तमान वर्षों में पहले ही दर्ज प्राप्तियों को दोबारा गिना गया था।

- (ii) वर्ष के दौरान, विभिन्न मुख्य शीर्षों के तहत के केन्द्रीय सड़क निधि (सी आर एफ)/ केन्द्रीय सड़क व अवसंरचना निधि (सी आर आई एफ) में ₹73,130 करोड़ का व्यय को हस्तांतरण के रूप में दर्ज किया गया था तांकि पदनामित प्रयोजनों में उपयोग किया जा सके। परिणामतः, जे ई द्वारा उपयुक्त कम डेबिट के माध्यम से व्यय रद्द नहीं किया गया जिसके कारण उन मुख्य शीर्षों के अन्तर्गत अनावश्यक रूप से अधिक व्यय बताया गया।
- (iii) जे ई के समावेशन से पहले, ₹1,10,847 करोड़ के कुल सड़क व अवसंरचना उपकर संग्रहण के प्रति, ₹1,00,690 करोड़ या तो आरक्षित निधि में प्राप्त किये गये थे अथवा ऐसे प्रयोजनों के लिये उपयोग किये गये जिनमें उपकर संग्रहित किया गया था, जिससे ₹10,157 करोड़ के उपकर संग्रहण का शेष रह गया जिसे न तो आरक्षित निधि में हस्तांतरित किया गया और न ही इसका उपयोग किया गया। तथापि जे ई पारित होने के बाद यह शेष ₹20,407 करोड़ तक बढ़ गया था। इसके प्रभाव से न केवल घाटा कम बताया गया अपितु पदनामित प्रयोजनों के अलावा व्यय के लिये निधि की उपलब्धता का सृजन भी किया गया जोकि संसद की इच्छा के विपरीत था।

उत्तर में, वित्त मंत्रालय ने सूचित किया कि सी.आर.एफ. से सी आर आई एफ का पुनः पदनामित करने के कारण, निधि में शेष निष्क्रिय रहा जिसे वित्त मंत्रालय के अनुमोदन से सी एफ आई में हस्तांतरित कर दिया गया था। इसके अतिरिक्त, इस प्रकार के हस्तांतरण विगत में भी वित्त पर स्थायी समिति (16वीं लोक सभा) की सिफारिशों के आधार पर सी एफ आई से लोक लेखा में अप्रयुक्त निधि/ निष्क्रिय निधि का हस्तांतरण करने के लिये किया गया था।

मंत्रालय का उत्तर अस्वीकार्य है। पूर्ववर्ती निधि से नव पदनामित निधि में निधि को पुनः पदनामित करने व शेष के हस्तांतरण करने का यह मामला नहीं है। विगत के पूर्व निर्णय के प्रसंग या तो अनुकूल नहीं है या फिर गलत प्रथाओं को उपयोग करना न्यायोचित नहीं कहा जा सकता है। स्थायी समिति की सिफारिश निष्क्रिय निधि के सन्दर्भ में थी जिससे अनुपयोगी शेष सी एफ आई को वापिस हस्तांतरण कर दिये गये। इसके अतिरिक्त, निष्क्रिय निधि शेष का हस्तांतरण सी एफ आई को करने हेतु अनुबद्ध लेखांकन कार्यविधि में वर्ष के लिये राजस्व प्राप्तियां बढ़ाना अपेक्षित नहीं होता है जैसाकि जे ई ने किया है।

यह स्पष्ट है कि जे ई का प्रयोजन प्राथमिक तौर पर वर्ष की राजस्व प्राप्तियों में कृत्रिम तरीके से वृद्धि करना था। सम्बन्धित लेखांकन प्राधिकारी जिन्होंने जे ई को प्राधिकृत किया था, के प्रति उचित कार्रवाई करने के लिये अतिरिक्त जांच वांछनीय है।

### 2.3.2 लेखा के उचंत व विविध शीर्षों के अन्तर्गत बकाया शेष

सरकारी लेखों में उचंत शीर्ष का प्रचालन किया जाता है ताकि लेन-देन दर्शाये जा सके जोकि अपनी प्रकृति के अनुसार सूचना की कमी के कारण लेखा के अंतिम शीर्ष में बुक नहीं किये जा सकते हैं। इन लेखा शीर्षों का अंतिम रूप से निपटान माइनस डेबिट अथवा माइनस क्रेडिट द्वारा कर दिया जाता है। जब इनके अन्तर्गत राशि लेखों के सम्बन्धित अंतिम शीर्ष में बुक कर दी जाती है। यदि ये राशियां असमायोजित रहती है, उचंत शीर्ष के तहत शेष का संचय होगा और लेखे सरकारी प्राप्ति व व्यय की सही तस्वीर नहीं प्रस्तुत करेंगे।

प्रधान पी ए ओ द्वारा उचंत शेष के लिये लघु शीर्ष वार लेजर (बही खाता) तथा वेतन एवं लेखा कार्यालयों (पी ए ओ) द्वारा लघु/ विस्तृत शीर्ष वार लेजर (बही खाता) का रखरखाव किया जाता है। मुख्य नियंत्रक लेखा से अपेक्षा की जाती है कि वह उचंत शेष की समीक्षा करें तथा निगरानी के उद्देश्यों के लिये महालेखा नियंत्रक को रिपोर्ट प्रस्तुत करें। तथापि सी जी ए उचंत शीर्ष के तहत बकाया शेष के वर्षवार ब्यौरा नहीं रखते जिससे ऐसे शेषों की निपटान की निगरानी में बाधा हुई।

वर्ष 2018-19 के लिये यू जी एफ ए की विवरणी 13 के अनुसार, 31 मार्च 2019 को उचंत शीर्ष के तहत कुल निवल शेष ₹56,980.28 करोड़ (डेबिट) था। अन्य बातों के साथ-साथ इस शेष में सिविल के अन्तर्गत ₹21,248.90 करोड़ (डेबिट), रक्षा मंत्रालय/ विभागों के तहत ₹29,873.02 करोड़ (डेबिट), रेलवे के तहत ₹2,396.09 करोड़ (डेबिट) तथा डाक विभाग के लिये ₹3,462.27 करोड़ (डेबिट) थे। वर्ष 2018-19 के लिये सिविल मंत्रालयों के मुख्य उचंत शीर्ष के तहत उचंत शीर्ष की स्थिति **अनुलग्नक 2.1** में दी गई है। इसके अतिरिक्त 'चैक व बिल' के सम्बंध में मुख्य शीर्ष के तहत ₹42,104 करोड़ (क्रेडिट) का निवल शेष बकाया था। विवरण **अनुलग्नक 2.2** में दिये गये हैं।

उचंत व विविध शीर्षों के तहत शेषों की लेखापरीक्षा संवीक्षा पांच प्रधान लेखा कार्यालयों जैसे सी पी ए ओ, कृषि मंत्रालय, सी बी डी टी, जल संसाधन मंत्रालय, नदी विकास एवं गंगा कायाकल्प तथा ग्रामीण विकास मंत्रालय, डाक विभाग व रक्षा मंत्रालय में की गई थी। पी एस बी उचंत के विदेश में क्रयों के लिये उचंत



लेखे तथा 'चैक व बिल' के सम्बंध में संवीक्षा से उद्भूत टिप्पणियां निम्न उप पैराग्राफ में दी गई है।

### 2.3.2.1 सार्वजनिक क्षेत्र बैंक उचंत (पी एस बी उचंत)

सार्वजनिक क्षेत्र के बैंक (पी एस बी) रिजर्व बैंक आफ इंडिया (आर बी आई) के एजेंट के रूप में कार्य करता है। जब सरकारी विभाग पी एस बी को दिये गये अनुदेशों (जैसे चैक/ बिल) के प्रति भुगतान की विवरणी प्राप्त करते हैं, शुरू में लेन देन पी एस बी उचंत के प्रति क्रेडिट एंट्री के रूप में बुक किये जाते हैं, जिनका निपटान आरक्षित बैंक जमा (आर बी डी) शीर्ष में क्रेडिट के विपरीत तब किया जाता है जब आर बी आई सरकारी लेखे से राशि डेबिट करता है। उसी प्रकार, प्राप्तियों की सूचना पी एस बी द्वारा प्राप्त करने के बाद, सम्बन्धित सरकारी विभाग पी एस बी उचंत डेबिट करता है, इसका निपटान आर बी डी शीर्ष में क्रेडिट के विपरीत तब किया जाता है जब आर बी आई सरकारी लेखे में राशि डेबिट करता है। समय पर उचंत का निपटान करने में विफलता के कारण सरकार के बही खातों में, आर बी आई के साथ नकद शेष का गलत वर्णन दिखता है।

#### (क) पी एस बी उचंत-सिविल मंत्रालय

मार्च 2019 को समाप्त वर्ष के लिये, सिविल मंत्रालयों/विभागों के सम्बंध में पी एस बी उचंत के बकाया शेष ₹15,978.79 करोड़ (डेबिट) तथा ₹2,286.75 करोड़ (क्रेडिट) था। 23 मंत्रालयों/विभागों (अनुलग्नक 2.3) के संदर्भ में, वर्ष 2018-19 के दौरान इन शीर्षों के तहत शेष 100 प्रतिशत से अधिक बढ़ गये थे।

सी पी ए ओ में निवल अंतिम शेष ₹2,662.45 करोड़ (डेबिट) से बढ़कर ₹9,745.49 करोड़ (डेबिट) हो गया था। सबसे पुराना शेष 1990-91 से सम्बन्धित है। सी बी डी टी का बही खाता ने ₹1,612.61 करोड़ (क्रेडिट) बकाया शेष बताया था जो कि पिछले वर्ष से ₹761.43 करोड़ की वृद्धि थी। सबसे पुराना शेष 1988-89 से सम्बन्धित था। यह विचारणीय है कि 31 मार्च 2019 को ₹82.10 करोड़ का ऋणात्मक शेष है जोकि पूर्वोत्तर क्षेत्र के विकास (डी ओ एन ई आर) मंत्रालय के सम्बंध में है, ऋणात्मक शेष का परिणाम लेखे में 2017-18 से है।

यह अनुशंसा की जाती है कि सी जी ए के तहत आने वाले सम्बन्धित लेखांकन प्राधिकारी उचंत का निपटान करने में संगठित प्रयास करें तथा अगले वित्तीय वर्ष की समाप्ति तक ऋणात्मक शेष को ठीक करें।

**(ख) पी एस बी उचंत-रक्षा**

रक्षा मंत्रालय के सम्बंध में पी एस बी उचंत ने 2018-19 के लिये ₹21,366.41 करोड़ (डेबिट) का अंतिम निवल शेष बताया था, इसमें 2018-19 के लिये अथशेष से ₹6,519.97 करोड़ की निवल वृद्धि थी। महानियंत्रक रक्षा लेखा (सी जी डी ए) द्वारा सी जी ए को भेजे गये लेखे केवल अन्तिम स्थिति दर्शाते हैं डेबिट व क्रेडिट शेषों के बीच ब्यौरा नहीं देते हैं, इससे लेखे अस्पष्ट रहते हैं। फिर भी, लेखापरीक्षा ने देखा कि 2016-17 की समाप्ति पर निवल उचंत ₹8,985 करोड़ (डेबिट) से बढ़कर वर्तमान में उच्च आंकड़े तक पहुंच गया था। शेषों के संचयन का मुख्य कारण रक्षा मंत्रालय के बही खातों पेंशन लेन-देन का गैर निपटान है। केवल वर्ष 2018-19 में, ₹14,000 करोड़ की राशि के पेंशन स्कॉल का निपटान नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, मूलभूत लेखांकन कार्यविधि के उल्लंघन तथा राजस्व व्यय कम बताये जाने के स्पष्ट प्रयोजन से (इसके कारण राजस्व घाटा समग्र रूप से कम बताये गये) लेखांकन प्राधिकारियों ने उचंत के तहत इसे दर्ज करके पेंशन में ₹5000 करोड़ व्यय में उत्क्रमण किया। यह देखा गया है कि लेखांकन प्राधिकारियों ने लेखांकन कार्यविधि का पहले की तरह वर्ष 2017-18 में (पेंशन पर पहले ही ₹3,000 करोड़ उत्क्रमण किये गये), और 2018-19 में (₹5,000 करोड़ उत्क्रमण द्वारा) उल्लंघन किया।

यह अनुशांसा की जाती है कि लेखों में छेड़खानी के मामले की जाँच काफी गम्भीरता से की जाये तथा लेखांकन प्राधिकारी जिन्होंने गलत लेन-देन अनुमोदित किया था, के प्रति उचित कार्रवाई की जाये।

**2.3.2.2 विदेश में क्रयों के लिये उचंत लेखे**

लघु शीर्ष 'विदेश में क्रयों के लिये उचंत लेखे' का प्रचालन नियंत्रक सहायता, लेखा व लेखापरीक्षा (सी ए ए एवं ए), वित्त मंत्रालय (आर्थिक मामलों का विभाग) के बुक में किया जाता है। सरकार प्रदाताओं को सलाह देती है कि वह भारत में परियोजना प्राधिकारियों/ आयातकों<sup>14</sup> को की गई आपूर्ति के प्रति विदेश में पूर्तिकारों को सीधे भुगतान करें तथा उचंत शीर्ष के अन्तर्गत समान राशि तब तक रखी जाये जब तक कि सम्बन्धित मंत्रालयों/ आयातकों से भुगतान वापिस प्राप्त नहीं हो जाता है। इस शीर्ष के अन्तर्गत डेबिट शेष आयातकों/ परियोजना प्राधिकारियों से बकाया वसूलियां निर्दिष्ट करता है यद्यपि सरकार ने इन आयातों के लिये भुगतान पहले ही कर दिया है।

<sup>14</sup> परियोजना कार्यान्वयन ऐजन्सियां जोकि, सी पी एस यू, राज्य पी एस यू, राज्य सरकार, केंद्र सरकार आदि हैं।

31 मार्च 2019 को ₹2,904.12 करोड़ (डेबिट) की राशि उचंत में थी जिसमें से ₹111.12 करोड़ वर्ष 2010-11 से पहले की अवधि से सम्बन्धित है। यह मामला 2016-17 के लिये संघ लेखों पर सी ए जी का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में भी विशेष रूप से बताया गया है, लेकिन समाधान नहीं किया गया है। उचंत मदों की सतत विद्यमानता से 2010-11 से यू जी एफ ए की विवरणी संख्या 14 में बाह्य ऋण के प्रस्तुतिकरण पर प्रभाव पड़ा है।

सी ए ए एवं ए द्वारा दी गई सूचना से यह भी पता चला कि आयातकों/परियोजना प्राधिकारियों की तरफ से नये भुगतान किये गये थे यद्यपि पूर्ववर्ती क्रयों के लिये भुगतान अभी भी देय है।

### 2.3.2.3 'चैक व बिल' शीर्ष के अन्तर्गत बकाया शेष

शीर्ष 'चैक व बिल' सरकारी मंत्रालयों तथा विभागों द्वारा पी एस बी को जारी भुगतान अनुदेशों में भिन्नता (चैक आदि के माध्यम से) और इस प्रकार का भुगतान वास्तव में किस मात्रा तक हुआ है (सही तरीके से बुक करना) दर्शाता है। इस शीर्ष के तहत गैर समाधान शेषों का निरन्तर बने रहने से नकद शेष विकृत होता है जैसा कि सरकारी पुस्तकों में दर्शाया गया है। पोस्टल चैक (2014-15 में ₹12,744 करोड़ से बढ़कर 2018-19 में ₹27,273 करोड़ हो गया) पी.ए.ओ चैक (₹3,478 करोड़) पी.ए.ओ. इलेक्ट्रानिक एडवाइस (₹4,208.28 करोड़) तथा विभागीय चैक (₹3,254 करोड़) के अन्तर्गत महत्वपूर्ण शेष है।

“चैक व बिल” शीर्ष के अन्तर्गत शेषों की निरन्तर विद्यमानता केन्द्रीय सरकार लेखा (प्राप्ति व भुगतान) नियम 1983 का उल्लंघन करता है जोकि यह अनुबद्ध करता है कि चैक व बिल जारी करने के छः माह बाद जो बिना भुगतान के थे तथा जिनको नवीकृत नहीं किया गया था, रद्द कर दिये जायें तथा राशि लेखों में हस्तांतरित कर दी जायें। लेखापरीक्षा द्वारा नमूना जांच से यह निर्दिष्ट होता है कि विभिन्न मंत्रालयों तथा विभागों द्वारा जारी चैको की विचारणीय संख्या को भुगतान के लिये समय-विधित कर दिया गया है तथा लेखों में हस्तांतरित कर दिया गया है।

यह अनुशंसा की जाती है कि सरकार यह सुनिश्चित करे कि सभी लेखांकन प्राधिकारी इस शीर्ष के अन्तर्गत समाधान करे और शेषों का निपटान करें तथा छः माह से अधिक बकाया वाली सभी सरकारी चैक के संबंध में उपरोक्त उल्लिखित कार्यविधि की तहत शुरुआत भी करें, ताकि सरकारी रोकड़ शेष सही तरीके से बताया जा सके।

### 2.3.3 प्रतिकूल शेष

प्रतिकूल शेष वे होते हैं जिन्हें गलती से डेबिट के बजाय क्रेडिट तथा इसके विपरीत (क्रेडिट के बजाय डेबिट) हिसाब में ले लिया जाता है। वर्ष 2018-19 का यू जी एफ ए में 69 मामलो में प्रतिकूल शेष ₹20,710<sup>15</sup> करोड़ के (₹7,413 करोड़ क्रेडिट तथा ₹13,297 करोड़ डेबिट) दर्शाता है। इनमें से 40 मामले ₹8,138 करोड़ के (₹1,339 करोड़ क्रेडिट तथा ₹6,799 करोड़ डेबिट) पांच वर्ष से अधिक समय तक बिना समाधान के थे, 44 वर्षों में सबसे पुराने के साथ कुछ महत्वपूर्ण प्रतिकूल शेष नीचे दर्शाये गये हैं:

- (i) रेलवे मंत्रालय के अन्तर्गत ₹6,766 करोड़ (डेबिट) आरक्षित निधि से संवितरण शेष से आधिक्य में निर्दिष्ट करते हैं। 2009-10 में शेष प्रतिकूल हो गया था।
- (ii) रेलवे जमा के अन्तर्गत ₹3,272.99 करोड़ (डेबिट)। शेष 2005-06 में प्रतिकूल हो गया था।
- (iii) भोपाल गैस लीक आपदा निधि में ₹937.23 करोड़ (डेबिट) तथा ₹928.10 करोड़ (क्रेडिट) 2007-08 से लेखों में दर्शायी जा रही है।
- (iv) रक्षा अग्रिम के अंतर्गत ₹2,206.80 करोड़ (क्रेडिट) 2015-16 में शेष प्रतिकूल हो गये।
- (v) श्रम व रोजगार मंत्रालय के अन्तर्गत बीड़ी मजदूर कल्याण निधि में ₹211 करोड़ (डेबिट)। 2007-08 में शेष प्रतिकूल हो गये।
- (vi) शहरी विकास मंत्रालय के तहत राष्ट्रीय स्वच्छता कोष (आर एस के) में ₹159 करोड़ (डेबिट) 2015-16 में शेष प्रतिकूल हो गये थे।
- (vii) ऋण व अग्रिम के तहत ₹1,182.30 करोड़ (क्रेडिट) जोकि 2016-17 से लेखों में दर्शाये जा रहे हैं।

यह अनुशंसा की जाती है कि सभी लेखांकन प्राधिकारी प्रतिकूल शेष से होने वाली त्रुटियों व दोषों की पहचान करें तथा इन्हें समयबद्ध तरीके से ठीक करें।

<sup>15</sup> ₹18,999 करोड़ के 30 मामले जो संबंधित हैं ऋण, जमा, प्रेषण शीर्षों और कर्जों एवं अग्रिमों के बकाया से।

## 2.4 डेटा सम्पूर्णता व यू जी एफ ए विवरणियों की पूर्णता के मामले

### 2.4.1 संघ सरकार द्वारा दी गई गारंटियों पर विवरणियों की समीक्षा

संघ सरकार द्वारा दी गई गारंटी के सम्बंध में यू जी एफ ए की विवरणी संख्या 4 की समीक्षा नीचे दी गई है:

#### 2.4.1.1 सम्बन्धित मंत्रालयों/ विभागों के वित्त मंडलों द्वारा भेजी गई गारंटी पर गलत सूचना

सामान्य वित्तीय नियम (जी एफ आर) सम्बन्धित मंत्रालयों के वित्त मंडल/ वित्तीय सलाहकारों को गारंटी पर सूचना की यथार्थता सत्यापित करने की जिम्मेदारी सौंपता है जिसे वित्त मंत्रालय द्वारा बाद में यू जी एफ ए में शामिल कर लिया गया है। वित्त मंत्रालय के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि विवरणी 4 में बताये गये 19 मंत्रालयों/ विभागों में से, केवल नौ ने 2018-19 के दौरान गारंटी पर समीक्षा रिपोर्ट प्रस्तुत की थी जैसाकि जी एफ आर द्वारा अपेक्षित था। इन नौ रिपोर्ट में से सात अपूर्ण थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि वित्त मंत्रालय जोकि सरकारी गारन्टी के लिए समग्र उत्तरदायी है, के पास गारंटी पर मूलभूत सूचना भी नहीं थी। वित्त मंत्रालय ने दी गयी गारंटियों के लिये कोई हस्तलिखित या इलेक्ट्रॉनिक रजिस्टर नहीं बनाया और इसलिए वह प्रशासनिक मंत्रालयों /विभागों द्वारा प्रस्तुत रिपोर्ट पर भरोसा करने के लिए बाध्य थे। तथापि जैसा कि बाद के पैराग्राफ में दिखाया गया है कि मंत्रालयों/ विभागों की रिपोर्ट स्वयं संदिग्ध प्रमाणिकता की थी।

गारंटी पर सूचना सहित छः<sup>16</sup> मंत्रालयों के अभिलेखों की नमूना लेखापरीक्षा व सत्यापन, जोकि यू जी एफ ए में बताये गये के अनुसार है, से पता चला कि इन मंत्रालयों ने अपने रिकार्ड के बजाय गारंटी प्राप्त करने वाली संस्थाओं द्वारा भेजी गयी सूचना पर भरोसा किया था। गारंटी बकाया आंकड़ा में विसंगति वार्षिक आर्थिक मामलों के विभाग (डी ई ए) द्वारा भेजी गई समीक्षा रिपोर्ट<sup>17</sup>/ अनुदान के लिये विस्तृत मांग (डी डी जी) में निहित गारंटी बकाया आंकड़ों में विसंगति है जोकि उसी मंत्रालय के बजट डिविजन को भेजी गयी थी, 2018-19 के लिये यू जी एफ ए में रिकार्ड की गई सूचना से ₹72.70 करोड़ तक भिन्न थी; आवास व शहरी मामलों के मंत्रालय (एम ओ एच यू ए) के प्रकरण में यह ₹11.26 करोड़

<sup>16</sup> शहरी विकास मंत्रालय (एम ओ एच यू ए), ऊर्जा (एम ओ पी), इस्पात (एम ओ एस), लघु मध्यम और छोटे उद्यम (एम ओ एम एस एम ई), नागर विमानन (एम ओ सी ए) और आर्थिक कार्य विभाग।

<sup>17</sup> 2018-19 में, आर्थिक कार्य विभाग और नागर विमानन मंत्रालय ने कोई समीक्षा नहीं की थी; एम ओ एच यू ए, एम ओ पी, एम ओ एस और एम ओ एम एस एम ई ने अधूरी समीक्षा की थी।

थी, नागरिक उड्डयन मंत्रालय (एम ओ सी ए) के प्रकरण में यह ₹34.59 करोड़ थी।

यह अनुशंसा की जाती है कि वित्त मंत्रालय वित्त मंडल/मंत्रालय/विभागों के सलाहकारों द्वारा गारंटी बढ़ाने के लिये सही सूचना भेजने के सम्बंध में जी.एफ.आर. के प्रावधानों पर बल दे और इसके लिये विश्वसनीय व आधुनिक डेटाबेस बनाये। इसके अतिरिक्त यह भी सुनिश्चित होना चाहिए कि यू जी एफ ए विवरणी-4 पूर्ण और सही है।

#### 2.4.1.2 गारंटी फीस

जी एफ आर अनुबंध कहता है कि गारंटी फीस की दरें बजट डिविजन, आर्थिक मामलों का विभाग; वित्त मंत्रालय द्वारा अधिसूचित की जायेगी।

- क) **गारंटी फीस की कम प्राप्ति:** दो मंत्रालयों/ विभागों के लेखांकन प्राधिकारी 2018-19 के दौरान गारंटी फीस ₹1,627 करोड़ वसूलने में विफल रहे जैसाकि तालिका 2.1 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.1: गारंटी फीस की कम प्राप्ति

(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	मंत्रालय/विभाग	गारंटी फीस प्राप्त योग्य	गारंटी फीस की प्राप्त	गारंटी फीस की कम प्राप्ति	अभ्युक्तियां
1.	रसायन व उर्वरक औषधीय मंत्रालय	85	0	85	इंडियन ड्रग फार्मासियूटिकल लिमिटेड (आई डी पी एल) एक बीमार कम्पनी है
2.	नागर विमानन	1,546	4	1,542	एयर इंडिया लिमिटेड बहुत अस्थिर नाजुकता के कारण गारंटी फीस का भुगतान नहीं किया है।
<b>कुल</b>		<b>1,631</b>	<b>4</b>	<b>1,627</b>	

उपरोक्त के सम्बंध में 2017-18 के लिये संघ लेखे पर सी ए जी की पूर्ववर्ती लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में भी इंगित किया गया था लेकिन सरकार ने गारंटी फीस का संग्रहण किये बिना इन संस्थाओं को गारंटी में विस्तार करना जारी रखा। यह और भी अधिक प्रासंगिक है, चूंकि आई डी पी एल को बीमार कम्पनी घोषित किया गया है, लेनदारों के पास कोई उपाय नहीं रहा कि वे भारत सरकार के गारंटी की मांग करें तथा 31 मार्च 2019 तक ₹1,133 करोड़ के मूलधन व उस पर ब्याज की वसूली करें।

- ख) **जुर्माना का गारंटी फीस के रूप में गलत वर्णन:** यू जी एफ ए की विवरणी 4 में जल संसाधन, नदी विकास और गंगा संरक्षण मंत्रालय द्वारा बुक किये गये ₹2.59 करोड़ की जुर्माना का गारंटी फीस के रूप में गलत तरीके से दर्शाई गई है।
- ग) **गारंटी फीस की प्राप्ति का गलत वर्णन:** यू जी एफ ए की विवरणी 4 में 2019-20 में प्राप्ति योग्य गारंटी फीस ₹29.80 करोड़ का गलत तरीके से वर्ष 2018-19 के लिये एम टी एन एल से गारंटी फीस के रूप में अग्रिम प्राप्त किये गये थे। इसी तरह की त्रुटियां एम टी एन एल के संबंध में 2015-16, 2016-17 व 2017-18 में की गई थी।

#### 2.4.2 सरकारी निवेश के सम्बंध में मामले

यू जी एफ ए की विवरणी 11 संघ सरकार के सार्वजनिक क्षेत्रों और अन्य संस्थाओं में निवेशों के ब्यौरे प्रस्तुत करती है। विवरणी 11 में दिए गए ब्यौरों की सटीकता एवं संपूर्णता के लिए सी जी ए एवं संबंधित मंत्रालयों/विभागों के सी सी ए जिम्मेदार है। विवरणी में त्रुटियों/ कमियों का ब्यौरा नीचे दिया गया है।

##### 2.4.2.1 संविधिक निकायों, सरकारी कंपनियों, अन्य संयुक्त स्टॉक कंपनियों, सहकारी बैंकों और संस्थाओं आदि में सरकारी निवेश दर्शाने में विसंगतियां

सरकारी कंपनियों / निकायों/बैंकों और संस्थाओं आदि के वित्तीय लेखों में दी गई सूचना को संबंधित संस्थाओं के सत्यापित वार्षिक लेखों के साथ दोतरफा जाँच करने पर विसंगतियां पाई गई। इनका ब्यौरा तालिका 2.2 में नीचे दिया गया है।

तालिका 2.2: सरकारी निवेश में विसंगतियां

(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	संस्था	सरकार द्वारा इक्विटी निवेश			
		2018-19 के वित्तीय लेखों के विवरणी 11 के अनुसार		2018-19 के संस्थाओं के वार्षिक लेखों के अनुसार	
		इक्विटी	प्रतिशतता	इक्विटी	प्रतिशतता
1.	एन्ड्र्यू यूले	85.90	-	87.27	-
2.	गैस अथोरिटी ऑफ इण्डिया लिमिटेड	642.80	-	1,177.03	-
3.	हिन्दुस्तान स्टील वर्क्स कंस्ट्रक्शन लिमिटेड	117.10	100	34.30	49.00
4.	सिक्कूरिटी प्रिंटिंग एंड मिटिंग कॉर्पोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड	0.05	100	1,064.24	99.99
5.	कोचिन शिपयार्ड लिमिटेड	98.92	100	98.93	75.21
<b>घोषित लाभांश</b>					
1.	ड्रैजिंग कॉर्पोरेशन ऑफ इंडिया	शून्य		₹ 4.11 करोड़	

#### 2.4.2.2 निवेश की अधूरी जानकारी

34 संस्थाओं के संबंध में, विवरणी 11 में इनके निवेश, अंकित मूल्य, शेयरों की संख्या, कुल भुगतान की पूंजी और सरकारी निवेश की प्रतिशतता के संबंध में अधूरी जानकारी दी है।

#### 2.4.2.3 सरकारी निवेश की प्रतिशतता दर्शाने में विसंगतियां

30 संस्थाओं में 2018-19 के दौरान सरकारी निवेश में वृद्धि/ कमी हुई परन्तु यू जी एफ ए में दर्शाये सरकारी निवेश की प्रतिशतता में कोई बदलाव नहीं हुआ।

#### 2.4.2.4 वित्तीय लेखों और विनियोजन लेखों में निवेश दर्शाने में असंगति

वित्तीय लेखों की विवरणी 11 का विनियोग लेखों के 'अनुबंध-सी' से दोतरफा सत्यापन करने पर वित्तीय वर्ष 2018-19 के लिए भारत सरकार द्वारा निवेश को दर्शाने में इन दोनों लेखों में अनियमितताएं सामने आईं। इनका ब्यौरा तालिका 2.3 में दिया गया है।

तालिका 2.3: सरकारी निवेश दर्शाने में असंगतियां

(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	मंत्रालय/विभाग	कंपनी	निवेश	
			वित्तीय लेखा	विनियोग लेखा (अनुलग्नक ग)
1	ऊर्जा	राष्ट्रीय ताप विद्युत निगम लिमिटेड (एन टी पी सी)	शून्य	50.00

#### 2.4.2.5 वित्तीय लेखों की विवरणी 11 से बंद/ भंग/ विनिवेशित हुए केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उद्यमों (सी पी एस ई) को हटाना

- यद्यपि नौ<sup>18</sup> सी.पी.एस.ई. को भारत सरकार द्वारा भंग/ बंद/ परिनिर्धारण कर दिया गया है फिर भी इनको वित्तीय लेखों की विवरणी 11 में दर्शाना जारी रखे है।
- यद्यपि भारत सरकार ने स्वयं रुरल इलेक्ट्रिफिकेशन कार्पोरेशन लिमिटेड (आर ई सी एल) में ₹1,152 करोड़ की सम्पूर्ण संस्थाओं में विनिवेश कर दिया है फिर भी वर्ष 2018-19 के यू.जी.एफ.ए. की विवरणी 11 में इस विनिवेश को दर्शाना जारी रखा है।

<sup>18</sup> सेन्ट्रल फिशरीज कारपोरेशन लिमिटेड, कर्नाटक डेयरी विकास निगम, मध्यप्रदेश राज्य डेयरी विकास निगम, ऑयल पाम परियोजना, राजस्थान राज्य डेयरी निगम, बनाना व फ्रुट विकास निगम, गंडक सी.ए.डी.ए., मिनि सीमेन्ट प्लांट तथा सिक्किम माइनिंग निगम।



#### 2.4.2.6 निवेश में अंतर

गृह मंत्रालय के रिकॉर्ड के अनुसार उत्तर-पूर्व कृषि विकास निगम बोर्ड में वर्ष 2018-19 तक ₹7.62 करोड़ की कुल राशि निवेश की गई जबकि वित्तीय लेखे के विवरणी संख्या 11 में यह राशि 2018-19 के लिए ₹2.74 करोड़ दिखाया गया।

#### 2.4.2.7 लाभांश के भुगतान में कमी

वित्त मंत्रालय के निवेश और लोक परिसंपत्ति प्रबंधन विभाग (डी आई पी ए एम) द्वारा जारी (मई 2016) के सी पी एस ई के पूंजी पुनर्गठन के दिशानिर्देशों के पैरा 5.2 के अनुसार प्रत्येक सी पी एस ई टैक्स के बाद लाभ (पी ए टी) के बाद न्यूनतम 30 प्रतिशत वार्षिक लाभांश या निवल मूल्य का पांच प्रतिशत, जो भी अधिक हो, का भुगतान करेगा। यह मौजूदा कानूनी प्रावधानों के तहत अनुमत अधिकतम लाभांश के अधीन है। हालांकि निम्नलिखित सी पी एस ई ने इन दिशानिर्देशों का अनुपालन नहीं किया, जिसके परिणामस्वरूप 2017-18 के दौरान लाभांश की अदायगी में ₹79.13 करोड़ की कमी आई, जैसा कि तालिका 2.4 में दिया गया है।

तालिका 2.4: लाभांश के भुगतान में कमी

(₹ करोड़ में)

सी पी एस ई का नाम	प्रदत्त पूंजी (भारत सरकार का हिस्सा)	कर के बाद लाभ	पी ए टी का 30 प्रतिशत	निवल मूल्य	निवल मूल्य का 5 प्रतिशत	घोषित किया जाने वाला न्यूनतम लाभांश	भारत सरकार की हिस्सेदारी का प्रतिशत	भारत सरकार को देय लाभांश	2017-18 के दौरान घोषित लाभांश	कमी
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10=8-9
एन एस आई सी	532.99	99.41	29.82	857.13	42.86	42.86	100	42.86	28.37	14.49
एंड्रयू यूले	87.27	17.12	5.14	189.01	9.45	9.45	89.25	8.43	1.79	6.64
हिंदुस्तान कोपर लिमिटेड	351.79	79.61	23.88	831.59	41.58	41.58	76.05	31.62	17.59	14.03
गेल	1,208.55	4,618.41	1,385.52	33,951.12	1,697.56	1,697.56	53.59	909.72	865.75	43.97

एन एस आई सी के मामले में, संबंधित मंत्रालय (अक्टूबर 2019) ने कहा कि उसने 2017-18 के लिए पी ए टी के 30 प्रतिशत की दर से लाभांश के भुगतान से छूट मांगी थी, जिस पर डी आई पी ए एम का निर्णय आना बाकी था।

एंड्रयू यूले एंड कंपनी के बारे में, विभाग द्वारा यह कहा गया था कि कंपनी के पास लाभांश का भुगतान करने के लिए पर्याप्त धन नहीं था। हालांकि, जैसा कि कंपनी के लेखे से देखा गया है कि वर्ष 2017-18 के लिए ₹17.12 करोड़ का कर के बाद लाभ (पी ए टी) हुआ था।

अन्य दो सी पी एस ई, हिंदुस्तान कॉपर लिमिटेड और गेल के मामले में संबंधित मंत्रालयों से कोई जवाब नहीं मिला।

#### 2.4.2.8 यू टी आई के विशेष उपक्रम (एस यू यू टी आई) की परिसंपत्तियों का प्रतिपादन

एस यू यू टी आई संसद के एक अधिनियम द्वारा बनाई गई थी और इसमें यू टी आई से संबंधित सभी व्यवसाय, परिसंपत्तियां, देयताएं, और संपत्तियां शामिल थी, जो अधिनियम की अनुसूची में निर्दिष्ट योजनाओं और विकास आरक्षित निधि से संबंधित है। यू जी एफ ए में न ही एस यू यू टी आई और न ही परिसंपत्तियां/ देयताएं दर्शायी गई है। वर्ष के दौरान, एस यू यू टी आई ने अपने पास रखे शेयरों के एक हिस्से का निपटान किया और बिक्री से प्राप्त आय को संघ सरकार को हस्तांतरित कर दिया। यह ₹12,426 करोड़ की प्राप्तियां, यू जी एफ ए में इसकी प्रकृति का खुलासा किए बिना मुख्य शीर्ष 4000- फुटकर पूंजी प्राप्तियां, उपमुख्य शीर्ष-01, (लघु शीर्ष 800) के अन्य प्राप्तियों में लेखांकित किया गया। चूंकि एस यू यू टी आई सरकारी संस्था नहीं है और शेयर आदि के विक्रय से प्राप्तियों को केवल गैर-कर राजस्व के तौर पर ही लिया जाता है, न कि पूंजीगत प्राप्तियां इसलिए विविध पूंजीगत प्राप्तियों के तहत यह वर्गीकरण गलत है। गलत वर्गीकरण के परिणामस्वरूप वर्ष के दौरान सरकार की पूंजीगत प्राप्तियों की अतिशयोक्ति और राजस्व प्राप्तियों की न्यूनोक्ति हुई। इस प्रकार इसका प्रभाव राजस्व आधिक्य पर भी हुआ।

#### 2.4.3 संघ सरकार द्वारा कर्जों और अग्रिमों पर विवरणी से संबंधित मुद्दे

यू जी एफ ए की विवरणी 15, जिसमें संघ सरकार के कर्जों और अग्रिमों की जानकारी है, की लेखापरीक्षा जाँच में निम्नलिखित मुद्दे सामने आए:

##### 2.4.3.1 बकाया कर्जों और अग्रिमों की गैर- वसूली

31 मार्च 2019 तक राज्य/संघ शासित प्रदेशों की सरकारों तथा अन्य संस्थाओं पर कुल कर्ज (ब्याज सहित) ₹2,97,077 करोड़ बकाया था। इस पर बकाया वसूली राशि ₹57,244 करोड़ (19 प्रतिशत) रही, जिसकी विस्तृत जानकारी तालिका 2.5 में नीचे दी गई है:

**तालिका 2.5: ऋणों और अग्रिमों का कुल बकाया**

(₹ करोड़ में)

31 मार्च 2019 तक बकाया				
क्रम सं.	ऋणी का नाम	मूलधन	ब्याज	कुल
1.	राज्य सरकार	379	1,662	2,041
2.	संघ शासित प्रदेश	1,861	1,554	3,415
3.	अन्य कर्जदार	16,659	35,129	51,788
	<b>कुल</b>	<b>18,899</b>	<b>38,345</b>	<b>57,244</b>

आयु वार बकाया ऋणों का विश्लेषण तालिका 2.6 में दिया गया है।

**तालिका 2.6: बकाया में ऋणों और अग्रिमों का आयु-वार ब्यौरा**

(₹ करोड़ में)

31 मार्च 2019 तक बकाया						
क्रम सं.	ऋणी की श्रेणी	राज्यों/संघ शासित प्रदेशो/संस्थाओं की संख्या	बकाया की समयावधि (वर्षों में)	मूलधन	ब्याज	राशि
1.	राज्य/संघ शासित प्रदेश	22	>25	563	1,626	2,189
		05	15-25	1,677	1,590	3,267
2.	अन्य संस्थाएं	82	>25	6,770	26,448	33,218
		25	15-25	2,965	4,663	7,628
		43	5-15	5,664	3,980	9,644
		9	<5	1,260	38	1,298
	<b>कुल</b>	<b>186</b>				<b>57,244</b>

(स्रोत: विवरणी 15 के भाग 2 व 3)

इन अग्रिमों को देने में शामिल मंत्रालयों और विभागों ने कहा है कि इस तरह के अग्रिमों पर पूरी जानकारी प्रदान करने के लिए रिकार्ड उपलब्ध नहीं है। इन परिस्थितियों में किसी भी वसूली की संभावना नहीं दिखती है।

यह अनुशंसा की जाती है कि वित्त मंत्रालय संबंधित मंत्रालयों/विभागों को, बकाया कर्जों और अग्रिमों की राशि की समीक्षा करके तय सीमा में मौजूदा प्रक्रियाओं का पालन करते हुए उपयुक्त कारवाई बड़े खाते में करने सहित के लिए निर्देश दें।

#### 2.4.4 एकीकृत वस्तु एवं सेवा कर (आई जी एस टी) के विभाजन से संबंधित मुद्दे

वर्ष 2017-18 के लिये संघ सरकार के लेखों पर सी.ए.जी. की 2019 की प्रतिवेदन संख्या-2 में यह सूचित किया गया था कि आई.जी.एस.टी. के राज्यों/केन्द्र प्रशासित क्षेत्रों को ₹67,998 करोड़ रुपये का विभाजन जी.एस.टी./आई.जी.एस.टी<sup>19</sup> योजना के अनुरूप नहीं था। इसके बजाय, आई.जी.एस.टी. अधिनियम में निर्धारित कार्यविधि के अनुसार आई.जी.एस.टी. को विभाजित किया गया था। 2019 की सी.ए.जी. की प्रतिवेदन संख्या-11 में अप्रत्यक्ष कर-सामान व सेवाकर निष्कर्ष का व्यापक वर्णन हुआ था। भारत सरकार को सलाह दी गई थी कि आई.जी.एस.टी. शेयर का सही ढंग से हिसाब करे, आई.जी.एस.टी अधिनियम के अनुसार राज्यों को 50 प्रतिशत विभाजित करें और उसके बाद अनुच्छेद 270 के तहत राज्यों को उनके शेयर प्रदान करें।

2018-19 के यू जी एफ ए के विवरणी 1 व विवरणी 8 के अनुलग्नक की लेखापरीक्षा जाँच से पता चला कि 2018-19 के दौरान राज्यों/ केन्द्र प्रशासित क्षेत्रों को ₹15,001 करोड़ की राशि बांटी गई जोकि आई.जी.एस.टी. के निवल प्राप्त का भाग है। यह नोट किया गया था कि यह राशि लघु शीर्ष 901 - राज्यों को दी गई निवल प्राप्त का भाग के अन्तर्गत हिसाब में ली गई थी मुख्य शीर्ष 0008- आई जी.एस.टी. के अन्तर्गत यद्यपि जी.एस.टी./आई.जी.एस.टी. राज्यों को आई.जी.एस.टी. के निवल प्राप्त का शेयर प्रदान नहीं करते हैं और केन्द्र तथा राज्यों के मध्य विभाजन के लिये प्रदान करता है। लेखापरीक्षा जाँच में यह भी बताया गया कि ₹13,944 करोड़ की राशि को मुख्य शीर्ष 0008 के तहत अविभाजित छोड़ दिया गया था और सी एफ आई में बरकरार रखा गया था, हालांकि आई जी एस टी अधिनियम अब आई जी एस टी के विभाजन की प्रक्रिया के लिए प्रावधान करता है। राजस्व विभाग ने इस शेष राशि के अविभाजन के कारण नहीं बताया।

परिणामस्वरूप आई जी एस टी संग्रहण से राज्यों के हिस्से के निर्धारण में त्रुटिपूर्ण प्रक्रिया अपनाई गई और अविभाजन शेष को सी एफ आई में रखा गया।

<sup>19</sup> संविधान का अनुच्छेद 269 ए (1) और आई.जी.एस.टी. अधिनियम, संघ और राज्यों/केन्द्रशासित प्रदेशों पर आई.जी.एस.टी. लगाने और इनके बीच आई.जी.एस.टी. विभाजन के लिए प्रावधान करता है। संविधान का अनुच्छेद 270, अनुच्छेद 269 (ए) में लगाए गए शुल्क को संघ और राज्यों के बीच विभाजित शुल्क और उपकरों की सूची से बाहर रखता है, परंतु अनुच्छेद 269 ए (1) में केन्द्र को आबंटित आई.जी.एस.टी.का विभाजन केन्द्र और राज्यों/केन्द्रशासित प्रदेशों के बीच करने का प्रावधान करता है।

जबकि इस शेष को पहले केंद्र और राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों के बीच विभाजन किया जाना था और इसके बाद पुनः केंद्र को विभाजन राशि में से राज्यों का हिस्सा निर्धारण किया जाना था। इस प्रकार राज्यों को कुल मिलाकर आई जी एस टी से कम धनराशि प्राप्त हुई। इससे यह भी निर्दिष्ट होता है कि वर्ष के दौरान भारत सरकार की कर प्राप्तियाँ बहुत अधिक बताई गई थी और राजस्व घाटा कम बताया गया।

अतः यह सिफारिश की जाती है कि आई जी एस टी के अंतरण/विभाजन तथा इसके लेखांकन की समीक्षा की जानी चाहिए और मौजूदा संवैधानिक प्रावधानों के साथ मिलान किया जाए।

#### 2.4.5 आरक्षित निधि से संवितरण और निधि से किए गए व्यय के बीच बेमेल

यू जी एफ ए की विवरणी 13 में दर्शित किसी आरक्षित निधि से संवितरित राशि व यू जी एफ ए की विवरणी 9 में दी गई निधि से व्यय के लिये आंकड़ों का सही ढंग से मिलान होना चाहिए। जैसा कि नीचे दी गई तालिका 2.7 में दिखाया गया है, ₹13.84 करोड़ का अंतर विवरणी 13 में दर्शाये गए आरक्षित निधि से संवितरण और यू जी एफ ए के विवरणी 9 में आरक्षित निधि से किए गए व्यय के बीच में था।

#### तालिका 2.7: निर्दिष्ट निधि से संवितरण के बेमेल का ब्यौरा:

(₹ करोड़ में)

क्रम सं	निधि का नाम	निधि से संवितरित राशि	निधि से किया गया व्यय	अंतर
1	प्रारंभिक शिक्षा कोष (पी एस के)	24,842.49	24,856.25	13.76
2	केंद्रीय सड़क निधि (सी आर एफ)	72,018.73	72,018.65	0.08

#### 2.5 उपकर एवं उगाही के लेखांकन से संबंधित मुद्दे

विशिष्ट उद्देश्यों के लिए धन जुटाने के लिए सरकार द्वारा उपकर एवं उगाही वसूली की जाती है। ज्यादातर मामलों में उपकर और उगाही के संग्रह और उपयोग का लेखा-जोखा, कानून और नियमों द्वारा विनियमित होता है, जो अक्सर आरक्षित निधि के निर्माण के लिए आवश्यक है ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि इन उपकर/ उगाही का उपयोग अभीष्ट उद्देश्यों के लिए किया जाता है, वित्त मंत्रालय में महालेखा नियंत्रक का यह उत्तरदायित्व होता है कि वह ऐसी प्राप्तियों की निगरानी के लिये उचित लेखांकन कार्यविधि बनाये जिसमें लोक लेखा में उचित आरक्षित निधि का प्रचालन शामिल हो।

लेखापरीक्षा ने देखा कि यद्यपि 2018-19 में 35 उपकरो, उगाही व अन्य प्रभारों में से प्राप्त हुए ₹2,74,592 करोड़<sup>20</sup> में से केवल ₹1,64,322 करोड़ वर्ष के दौरान आरक्षित निधि/ बोर्ड<sup>21</sup> को हस्तांतरित किए गये थे और शेष को सी एफ आई में रखा गया था। 01 जुलाई 2017 से जी.एस.टी. में 17 समाप्त किए/ उपकरो के कारण ₹382 करोड़<sup>22</sup> की राशि का संग्रहण शामिल किया, इसे सी. एफ आई में रखा गया था। परिणामतः आरक्षित निधि में इन राशियों के गैर हस्तांतरण के कारण राजस्व/ राजकोषीय घाटा केवल कम ही नहीं बताया गया अपितु वित्त मंत्रालय आरक्षित निधि का सृजन करने/प्रचालन करने में विफल रहा जिससे यह सुनिश्चित करना कठिन हो गया कि संसद द्वारा निर्धारित अभीष्ट प्रयोजनों के लिए उपकर आदि का उपयोग किया गया।

महत्वपूर्ण उपकरों का संग्रहण व लेखांकन के संबंध में टिप्पणियाँ नीचे दी गई हैं।

### 2.5.1 जी एस टी क्षतिपूर्ति उपकर

जी एस टी क्षतिपूर्ति उपकर अधिनियम, 2017 अधिनियम में निर्दिष्ट अवधि के लिए जी एस टी के कार्यान्वयन के कारण, राज्यों को राजस्व में हुए नुकसान के लिए, उपकर लगाने के माध्यम से मुआवजा प्रदान करने का प्रावधान करता है। अधिनियम और लेखांकन प्रक्रिया के अनुसार, वर्ष के दौरान एकत्र किए गए उपकर को गैर-व्यपगत निधि (जी एस टी क्षतिपूर्ति उपकर निधि) में जमा करने की आवश्यकता होती है, जो सार्वजनिक लेखे का हिस्सा बनेगा और उल्लिखित उद्देश्य यानी, राजस्व नुकसान के लिए राज्यों को मुआवजा प्रदान करने के लिए उपयोग किया जाएगा।

जी एस टी क्षतिपूर्ति उपकर निधि में उपकर एकत्रण और उसके हस्तांतरण के संबंध में विवरणी 8, 9 और 13 में दी गई जानकारी की लेखापरीक्षा जाँच से पता चला कि 2017-18 और 2018-19 के दौरान ₹47,272 करोड़ के कुल जी एस टी क्षतिपूर्ति उपकर का निधि में कम क्रेडिट हुआ। नीचे तालिका 2.8 में ब्यौरा दिया गया है:

<sup>20</sup> प्रमुख उपकरो में, जी.एस.टी क्षतिपूर्ति उपकर (₹95,028 करोड़ या 35 प्रतिशत), सड़क एवं अवसंरचना उपकर (₹51,273 करोड़ या 19 प्रतिशत), उच्च गति डीजल तेल तथा मोटर स्पीरिट पर अतिरिक्त उत्पाद शुल्क (₹59,580 करोड़ या 22 प्रतिशत), स्वास्थ्य एवं शिक्षा उपकर (₹41,177 करोड़ या 15 प्रतिशत) शामिल हैं।

<sup>21</sup> कच्चे तेल उपकर और आर एंड डी उपकर का कानून इनसे प्राप्त प्राप्तियों को क्रमानुसार तेल उद्योग विकास बोर्ड (ओ,आई डी बी), तथा प्रौद्योगिकी विकास बोर्ड (टीडीबी) में अंतरण करने का प्रावधान करता है।

<sup>22</sup> यह 14 उपकरो से ₹410 करोड़ की प्राप्तियों और तीन उपकरो के प्रकरण में ₹28 करोड़ की वापसी के शुद्ध आंकड़ें हैं।

### तालिका 2.8: जी एस टी क्षतिपूर्ति उपकर की कम क्रेडिटिंग

(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	वर्ष	कुल एकत्रण	निधि में कुल हस्तांतरण	कम हस्तांतरण
1	2017-18	62,612	56,146	6,466
2	2018-19	95,081	54,275	40,806

कम क्रेडिट करना जी एस टी क्षतिपूर्ति उपकर अधिनियम 2017 का उल्लंघन था। जिस राशि से उपकर को कम क्रेडिट किया गया था, उसे भी सी एफ आई में रखा गया था जिससे अधिनियम में प्रावधान किए गए कार्यों के अलावा अन्य प्रयोजनों में उपयोग के लिए उपलब्ध थी। मंत्रालय ने लेखापरीक्षा टिप्पणी स्वीकार की और कहा (फरवरी 2020) कि संग्रहीत उपकर की आय जिसे लोक लेखा में हस्तांतरित नहीं किया गया था, को आगे के वर्षों में हस्तांतरित किया जाएगा। हालांकि, वर्ष के दौरान एकत्रित उपकर के कम क्रेडिट के कारण राजस्व प्राप्तियों की अतिशयोक्ति और राजकोषीय घाटे की न्यूनोक्ति रही। इसके अतिरिक्त आगामी वर्षों में किसी प्रकार का हस्तांतरण उस वर्ष के संसाधन से विनियोजित होगा तथा यह संसदीय प्राधिकरण से अपेक्षित होगा।

इसके अलावा, अनुमोदित लेखा प्रक्रिया के अनुसार, जी एस टी क्षतिपूर्ति उपकर को मुख्य शीर्ष '2047-अन्य राजकोषीय सेवाएँ' के लिए डेबिट द्वारा लोक लेखा में हस्तांतरित किया जाना था। इसके बजाय, वित्त मंत्रालय ने मुख्य शीर्ष '3601-राज्यों को सहायता अनुदान का हस्तांतरण' में संचालित किया। गलत कार्य पद्धति से सहायता अनुदान की रिपोर्टिंग पर प्रभाव पड़ा है क्योंकि जी एस टी क्षतिपूर्ति उपकर राज्यों का अधिकार में है, यह सहायता अनुदान नहीं है।

यह अनुशंसा की जाती है कि वित्त मंत्रालय तत्काल सुधारात्मक कार्यवाही करें।

#### 2.5.2 सड़क एवं अवसंरचना उपकर

केंद्रीय सड़क निधि अधिनियम 2000 के तहत एकत्र किए गए पेट्रोल और डीजल पर अतिरिक्त उत्पाद शुल्क की प्रकृति के उपकर को केंद्रीय सड़क निधि (सी आर एफ) में संसद द्वारा तय सीमा तक कानून द्वारा विनियोजन के माध्यम से क्रेडिट किया जाना है। वित्त अधिनियम, 2018 ने केंद्रीय सड़क और अवसंरचना निधि (सी आर आई एफ) के रूप में निधि को 01 अप्रैल 2018 से प्रभावी रूप से

पुनः नामित किया है ताकि इसका परियोजन<sup>23</sup> का दायरा बढ़ाया जा सके और उपकर की मात्रा बढ़ाई जा सके।

यू जी एफ ए के विवरणी 8 व 13 और बजट विवरणी की लेखापरीक्षा जाँच से पता चला कि विवरणी 13 में सी आर आई एफ के बजाय फंड को सी आर एफ के रूप में दर्शाना जारी है। इसके अलावा, सी आर आई एफ अधिनियम के तहत ₹1,10,847 करोड़ के कुल संग्रह की तुलना में संसद ने विनियोग के लिए ₹1,03,987 करोड़ अनुमोदित था। हालांकि निधि को वास्तविक हस्तांतरण केवल ₹73,130 करोड़<sup>24</sup> था। कम हस्तांतरण का कुछ भाग रेलवे मंत्रालय द्वारा रेलवे सुरक्षा निधि में ₹13,000 करोड़ के गलत हस्तांतरण और ऊर्जा मंत्रालय द्वारा ₹3,680 करोड़ का 'अन्य निधि' श्रेणी में गलत हस्तांतरण के कारण था। हालांकि, ये धनराशि उन उद्देश्यों के लिए पूरी तरह से उपयोग की गई थी जिसके लिए सी आर आई एफ बनाया गया था। ₹10,880 करोड़ को इस आधार पर सी आर आई एफ को हस्तांतरित नहीं किया गया था कि सी आर आई एफ के लिए लेखांकन प्रक्रिया पूर्ण नहीं हुई थी, लेकिन इसे आम बजटीय सहायता (जी बी एस) के रूप में अभीष्ट उद्देश्यों की पूर्ति में व्यय किया गया। यह बचा हुआ ₹10,157 करोड़ जिस उद्देश्य से उपकर के रूप में एकत्रित किया गया था, उस प्रयोजन के लिए हस्तांतरित/ उपयोग नहीं किया गया।

यह अनुशंसा की जाती है कि वित्त मंत्रालय सी आर एफ/ सी आर आई एफ अधिनियम के तहत एकत्रित किए गए उपकरों की शेष राशि की समीक्षा करें ताकि अपेक्षित उद्देश्यों के लिए खर्च नहीं की गई राशि की, सी आर आई एफ में गणना और हस्तांतरण किया जाए।

### 2.5.3 स्वास्थ्य एवं शिक्षा उपकर

वित्तीय वर्ष 2018-19 में आयकर और निगम कर पर प्राथमिक शिक्षा उपकर (सभी करों पर दो प्रतिशत) और माध्यमिक एवं उच्च शिक्षा उपकर (सभी करों पर एक प्रतिशत) को बंद कर दिया गया था, और उनके स्थान पर एक नया उपकर, जोकि स्वास्थ्य एवं शिक्षा उपकर था, चार प्रतिशत की दर से पेश किया गया था। आयतित वस्तुओं पर लगने वाले प्राथमिक शिक्षा उपकर और एस एस ई सी को भी हटा दिया गया और इनके स्थान पर सरकार की सामाजिक कल्याण योजनाओं

<sup>23</sup> राष्ट्रीय राजमार्ग का विकास एवं मरम्मत, ग्रामीण सड़कों का विकास, अन्य राज्य सड़कों के विकास एवं मरम्मत, रेलवे के ऊपर या नीचे सड़कों का निर्माण, मौजूदा स्टैन्डर्ड लाइन का गॉज लाइन में परिवर्तन रेलवे लाइन का विद्युतीकरण और अन्य अवसंरचना परियोजना आदि।

<sup>24</sup> पैरा 2.3.1 का भी संदर्भ ले जहाँ सी आर एफ के तहत प्राप्तियों के हस्तांतरण का उल्लेख जेई द्वारा ₹10,250 करोड़ गैर-कर प्राप्तियों के रूप में किया गया है।



को सहायता प्रदान करने के लिए सीमा शुल्क पर समाज कल्याण अधिभार लगाया गया।

उपर्युक्त उपकरणों के संग्रह और समर्पित आरक्षित निधियों के लिए उनके हस्तांतरण के संबंध में यू.जी.एफ.ए. के विवरणी 8, 9 और 13 की लेखापरीक्षा जाँच के आधार पर अवलोकन निम्नानुसार है :

क) वर्ष 2018-19 में, उपर्युक्त उपकरणों के अंतर्गत कुल संग्रह ₹41,309.07 करोड़ रहा। हालांकि नये स्वास्थ्य और शिक्षा उपकरण को चार प्रतिशत की समग्र दर पर लगाया गया था, जिन सिद्धान्तों पर ये कुल संग्रह स्वास्थ्य क्षेत्र और शिक्षा क्षेत्र के बीच आवंटित किए जाने थे और बाद में प्राथमिक शिक्षा, माध्यमिक और उच्च शिक्षा के बीच आवंटित किए जाने थे, को परिभाषित नहीं किया गया।

ख) चूंकि स्वास्थ्य और शिक्षा उपकरण के लिए कोई नया आरक्षित कोष नहीं बनाया गया था, 2018-19 के लिए बी ई और आर ई ने इस उपकरण की आय को प्रारंभिक शिक्षा कोष (पी एस के) और माध्यमिक एवं उच्चतर शिक्षा कोष (एम यू एस के) को हस्तांतरित करना जारी रखा जो क्रमशः प्रारंभिक शिक्षा उपकरण और माध्यमिक एवं उच्च शिक्षा उपकरण के लिए बनाए गए थे। 2018-19 के लिए आर ई में पीएसके को हस्तांतरण के लिए ₹25,227.9 करोड़ अनुमोदित थे और एमयूसके के लिए यह ₹12,608.98 करोड़ था। पी.एस.के के प्रकरण में, वास्तव में सारी अनुमोदित राशि को निधि में हस्तांतरित कर दिया गया था। एमएसयूके मामले में वास्तव में कोई हस्तांतरण नहीं किया गया था, क्योंकि आरक्षित निधि को अभी तक चालू नहीं किया गया था। हालांकि लेखापरीक्षा जाँच से पता चला है कि ₹11,631.87 करोड़ का उपयोग सीधे उन शीर्ष/ योजनाओं के लिए किया गया था, जिन्हें एमयूसके के माध्यम से वित्तपोषित करने का प्रस्ताव किया गया था, इससे ₹ 437.12 करोड़ की कमी बची। स्वास्थ्य क्षेत्र के लिए उपकरण में से किए गए व्यय के संबंध में न तो कोई समर्पित निधि बनाई गई और न ही किसी व्यय की परिकल्पना की गई थी।

ग) वर्ष के दौरान सीमा शुल्क पर “समाज कल्याण अधिभार” का संग्रह ₹8,871.19 करोड़ था, जो आयात पर प्राथमिक शिक्षा उपकरण और एसएचईसी के स्थान पर पेश किया गया था। हालांकि यह सुनिश्चित करने के लिए कोई समर्पित निधि नहीं बनाई गई थी कि एकत्रित राशि को उसी उद्देश्य के लिए खर्च किया जाए जिसके लिए उसका एकत्रण किया गया।

स्वास्थ्य एवं शिक्षा क्षेत्र के बीच, प्राथमिक, माध्यमिक, उच्च शिक्षा के बीच उपकरण के आवंटन की प्रक्रिया का अभाव होने के चलते एमयूसके का गैर-

संचालन और समाज कल्याण अधिभार के लिए निधि की अनुपलब्धता के कारण यह सुनिश्चित नहीं किया जा सकता है कि एकत्रित उपकर/ उगाही का उपयोग उसी उद्देश्य के लिए किया जाएगा जिसके लिए ये एकत्रित किए गए हों।

#### 2.5.4 कच्चे तेल पर उपकर

तेल उद्योग (विकास) अधिनियम 1974, तेल उद्योग के विकास के लिए तेल उद्योग विकास बोर्ड (ओ आई डी बी) की स्थापना के लिए प्रावधान करता है और इस उद्देश्य को पूरा करने के लिए एक उपकर के रूप में कच्चे तेल एवं प्राकृतिक गैस पर उत्पाद शुल्क लगाता है। अधिनियम में सी एफ आई में पहले उपकर को जमा करने का प्रावधान है और संसद द्वारा अनुमोदित यह राशि बोर्ड को भुगतान करने के बाद तेल उद्योग विकास निधि में रखा जा सकता है। इस निधि का उपयोग तेल उद्योग के विकास के लिए अनुकूल उपायों के साथ-साथ किया जाना था।

वर्ष 2009-10 से 2018-19 के लिए यू जी एफ ए की विवरणी 8 की लेखापरीक्षा जाँच से पता चलता है कि कच्चे तेल पर कुल उपकर ₹1,24,399 करोड़ संग्रहीत किया था। लघु एवं मुख्य शीर्षों की सूची के अनुसार उपकर का ओ आई डी बी को निवल आय का भुगतान एक विशिष्ट लघु शीर्ष 106 के और मुख्य शीर्ष 2802.01 पेट्रोलियम के तहत किया जाना था। यू जी एफ ए की विवरणी 9 की जाँच से पता चलता है कि कोई धनराशि उपकर की निवल आय से ओ आई डी बी को हस्तांतरण न होने के कारण सी एफ आई में उपकर को बरकरार रखा गया था। परिणामस्वरूप, इसका कोई आश्वासन नहीं था कि उपकर जिस उद्देश्य के लिए एकत्रित किया गया था, उसी उद्देश्य के लिए उपयोग किया गया।

#### 2.5.5 सार्वभौमिक अभिगम उगाही

सार्वभौमिक अभिगम उगाही (यू एस ओ) निधि की स्थापना अप्रैल 2002 में ग्रामीण और दूरदराज के क्षेत्रों में दूरसंचार सेवाएँ पहुँचाने और मोबाइल सेवा एवं ब्राडबैंड सेवा के लिए अवसंरचना द्वारा सार्वभौमिक सेवा उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए की गई थी। इन दायित्वों को पूरा करने के लिए 'सार्वभौमिक अभिगम लेवी' (यू ए एल) के माध्यम संसाधनों को जुटाया जाना था। इस तरह एकत्रित की गई लेवी को पहले सी एफ आई और उसके बाद संसद द्वारा अनुमोदित विनियोग के आधार पर गैर-व्यपगत यू एस ओ निधि में हस्तांतरित किया जाता है, जिसका निर्माण लोक लेखा में विशेष रूप से एकत्रित उगाही के उपयोग किए जाने के लिए किया जाता है।

यू एस ओ निधि के लिए उगाही के कम हस्तांतरण का मुद्दा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की संघीय लेखों पर जारी वर्ष 2009-10 से 2014-15 तक के रिपोर्टों में बार-बार लाया गया है।

वर्ष 2018-19 के दौरान संसद ने बजट प्राक्कलन में ₹10,000 करोड़ के यू एस ओ निधि में हस्तांतरण को मंजूरी दी थी। यू जी एफ ए वर्ष 2018-19 की विवरणी 8, 9 एवं 13 की लेखापरीक्षा जाँच से पता चलता है कि इस वर्ष के दौरान यू एस एल का कुल संग्रह ₹6,911.50 करोड़ था, जिसमें से केवल ₹4,788.22 करोड़ यू एस ओ निधि में हस्तांतरण किए गए थे। इस प्रकार यू एस ओ निधि में ₹2,123 करोड़ का कम हस्तांतरण हुआ था।

### 2.5.6 राष्ट्रीय खनिज न्यास उगाही

संघ सरकार खान और खनिज (विकास और विनियमन) (एम एम डी आर) अधिनियम के अनुसार 2015-16 में राष्ट्रीय खनिज अन्वेषण ट्रस्ट की स्थापना की। ट्रस्ट को खनन पट्टों के धारकों द्वारा भुगतान की गई रॉयल्टी के प्रतिशत के रूप में भुगतान किया जाता है जो राज्य सरकारों द्वारा एकत्रित किया जाता है और उसके बाद संघ सरकार को भुगतान किया जाता है। एकत्रित धनराशि को लोक लेखा में राष्ट्रीय खनिज न्यास निधि में हस्तांतरित किया जाना चाहिए। विवरणी 8, 9 और 13 की जाँच से पता चला कि इस लेखा में कुल संग्रह ₹199 करोड़ था और निधि में हस्तांतरण ₹120 करोड़ था जिसके परिणामस्वरूप ₹79 करोड़ का कम हस्तांतरण हुआ।

### 2.5.7 बंद/निरस्त उपकर

(i) जुलाई 2017 से वस्तु एवं सेवा कर के तहत कई उपकरणों को समाविष्ट किया गया। लेखापरीक्षा में पाया गया कि इन समाप्त किए गए उपकरणों के विरुद्ध संग्रह 2018-19 के दौरान जारी रहा और कुल संग्रह ₹414.51 करोड़ था जिसे तालिका 2.9 में दिए गए ब्यौरे के अनुसार भारत की समेकित निधि में जमा किया गया।

तालिका 2.9: जी.एस.टी. में समाविष्ट उपकर का संग्रह

(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	उपकर का नाम	राशि
1	कृषि कल्याण उपकर	168.89
2	स्वच्छ ऊर्जा उपकर	4.88
3	अवसंरचना उपकर	6.36
4	जूट पर उपकर	0.16
5	तंबाकू पर उपकर	0.07

क्रम सं.	उपकर का नाम	राशि
6	रबड़ पर उपकर	4.27
7	चीनी पर उपकर	13.40
8	मोटर वाहन पर उपकर	0.08
9	स्वच्छ भारत पर उपकर	216.40
<b>कुल संग्रह</b>		<b>414.51</b>

ii) अनुसंधान एवं विकास उपकर अधिनियम, 1986 के तहत प्रौद्योगिकी के आयात के लिए किए गए सभी भुगतानों पर उपकर लगाया गया था। यह धन प्रौद्योगिकी विकास बोर्ड (टी डी बी) के लिए वितरित किया जा रहा था। टी डी बी को उपकरणों के कम संवितरण का मुद्दा संघ लेखों पर सी ए जी की क्रमिक रिपोर्टों में शामिल किया गया है और यह मुद्दा असमाधित बना रहा। वर्ष 1996-97 से 2018-19 तक आर एंड डी उपकर के तहत एकत्रित ₹8,122 करोड़ में से केवल ₹879 करोड़ (10.82 प्रतिशत) को टी डी बी में वितरित किया गया। आगे, हालांकि अप्रैल 2017 से उपकर को समाप्त कर दिया गया था, लेकिन वर्ष 2017-18 और 2018-19 में उपकर क्रमशः ₹191.41 करोड़ और ₹45.34 करोड़ की राशि को अनियमित रूप से एकत्रित किया गया।

यद्यपि पूर्ववर्ती वर्षों से संबंधित, बकाया के कारण, निरन्तर संग्रहण होता रहा, यह अनुशांसा की जाती है कि वित्त मंत्रालय कार्यपद्धति तैयार कर यह सुनिश्चित करें कि उपकर समापन के बाद इन उपकरणों का संग्रहण का उपयोग उन्हीं क्षेत्रों में करेंगे जिसके लिए यह उपकर संग्रहीत किये गये थे।