

## अध्याय 6

### सहायता अनुदान : एक विश्लेषण

#### 6.1 प्रस्तावना

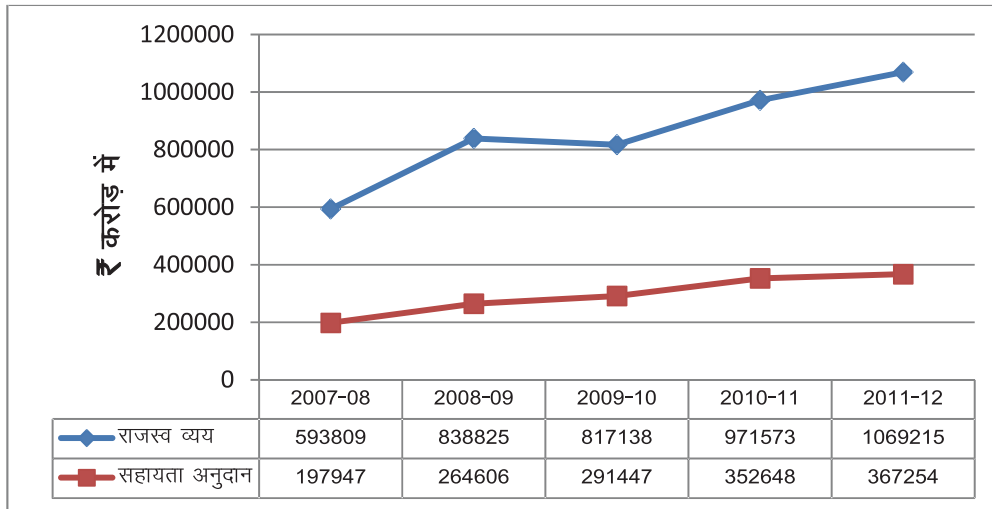
लोक प्रशासन के विवर्ती उदाहरण ने नई तथा सदा विकसित हो रही पद्धतियों के माध्यम से सार्वजनिक कल्याण को अपरिहार्य किया है। सहायता अनुदान संघ सरकार के व्यय को एक सार्थक रूप में सहारा देता है। वास्तव में वर्ष 2011-12 के दौरान, उन्होंने ऋण पुनर्भुगतानों की छूट सहित, सरकार के लिए व्यय की एकल सबसे बड़ी मद संघटित की हैं।

सहायता अनुदान एक सरकार द्वारा अन्य सरकार, निकाय, संस्थान अथवा व्यक्तिगत को प्रदान की गई सहायता, दानों अथवा अंशदानों के रूप में किए गए भुगतान हैं। सहायता अनुदान संघ सरकार द्वारा राज्य सरकारों अथवा पंचायती राज संस्थानों को प्रदान की गई है। राज्य सरकारों को प्रदान की गई सहायता अनुदानों के अतिरिक्त, संघ सरकार अन्य अभिकरणों, निकायों तथा संस्थानों को सहायता अनुदान के रूप में पर्याप्त निधियां प्रदान करती हैं। इसी प्रकार, राज्य सरकारें अभिकरणों, निकायों तथा संस्थानों जैसे कि विश्वविद्यालयों, अस्पतालों, सहकारिता संस्थानों तथा अन्यो को भी सहायता अनुदान संवितरित करती है। जारी किए गए अनुदानों का उपयोग इन अभिकरणों, निकायों तथा संस्थानों द्वारा दिन-प्रतिदिन के संचालन व्ययों को पूरा करने तथा पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु किया गया है।

#### 6.2 व्यय की प्रवृत्ति

सहायता अनुदान को रोकड़ अथवा जिस रूप में भी प्रदान किया गया हो, परंतु इसे उद्देश्य जिसके लिए यह प्रदान किया गया है, पर विचार किए बिना अनुदानग्राही के खातों में हमेशा राजस्व व्यय के रूप में दर्ज किया जाना होता है। 2007-08 तथा 2011-12 की अवधि के दौरान, सहायता अनुदान को संघ सरकार के राजस्व व्यय के 33 से 36 प्रतिशत तक दर्ज किया गया। राजस्व व्यय की तुलना में सहायता अनुदान पर व्यय को नीचे चार्ट में दर्शाया गया है।

चार्ट 6.1: राजस्व व्यय के अनुपात के रूप में सहायता अनुदान



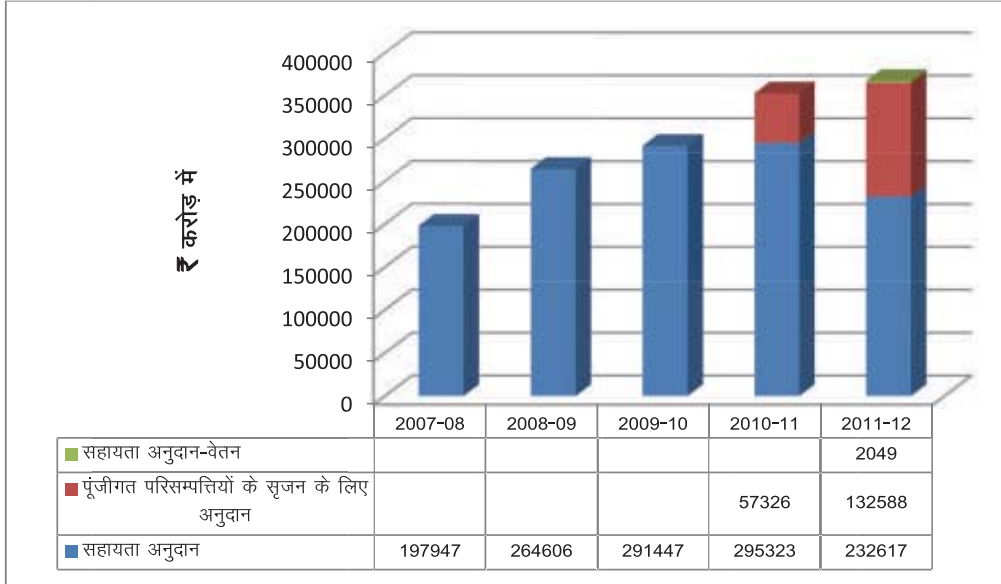
नोट: डाटा स्रोत: ई-लेखा। इसमें जर्नल प्रविष्टियां शामिल नहीं हैं। उपरोक्त डाटा सिविल मंत्रालयों के लिए है अर्थात् डाक विभाग, रक्षा सेवाएं तथा रेलवे को छोड़कर।

2007-08 से 2011-12 तक पाँच वर्षों से सहायता अनुदान 80.1 प्रतिशत की कुल राजस्व व्यय की वृद्धि की तुलना में उच्चतर दर पर 85.5 प्रतिशत तक बढ़ा है।

सहायता अनुदान को असहमति के सबसे नीचे स्तर पर अर्थात् एक वस्तु शीर्ष के रूप में बजट तथा लेखों में दर्शाया गया है। 2008-09 तक सहायता अनुदान पर संघ सरकार के व्यय को एक ही वस्तु शीर्ष 31-सहायता अनुदान के अंतर्गत दर्ज किया जा रहा था। तथापि, वर्तमान में इस व्यय के प्रग्रहण हेतु अलग से तीन वस्तु शीर्ष संचालित किए जा रहे हैं। ये वस्तु शीर्ष 31-सहायता अनुदान सामान्य; 35-पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान तथा 36-सहायता अनुदान वेतन हैं। वस्तु शीर्ष '35-पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' को वित्तीय वर्ष 2009-10 से खोला गया था, तथा विद्यमान वस्तु शीर्ष नाम से '31-सहायता अनुदान' को वित्तीय वर्ष 2010-11 से संशोधित कर '31-सहायता अनुदान सामान्य' पढ़ा जाने लगा। इसके अतिरिक्त, वस्तु शीर्ष '36-सहायता अनुदान-वेतन' को वित्तीय वर्ष 2011-12 से खोला गया था।

नीचे दिया गया ग्राफ पिछले पांच वर्षों में संघ सरकार द्वारा प्रदान किए गए विभिन्न प्रकार के सहायता अनुदानों को दर्शाता है।

चार्ट 6.2: सहायता अनुदान के प्रकार

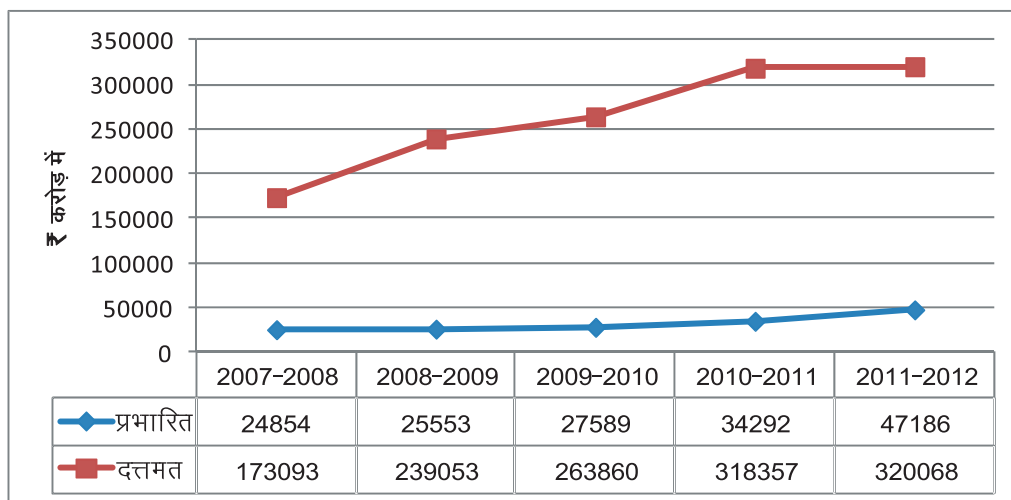


नोट: डाटा स्रोत: ई-लेखा। इसमें जर्नल प्रविष्टियां शामिल नहीं हैं। उपरोक्त डाटा सिविल मंत्रालयों के लिए है अर्थात् डाक विभाग, रक्षा सेवाएं तथा रेलवे को छोड़कर।

### 6.2.1 प्रभारित तथा दत्तमत सहायता अनुदान

वित्तीय वर्ष 2011-12 के लिए कुल सहायता अनुदान व्यय में से प्रभारित व्यय ने लगभग 12.84 प्रतिशत संघटित किया। ये अनुदान, जो प्रकृति में गैर-योजनागत हैं, संविधान के अनुच्छेद 275(1) के अनुसार बनाए गए हैं। नीचे तालिका पांच वर्षों की अवधि के प्रभारित तथा दत्तमत सहायता अनुदानों के विवरण दर्शाती है।

चार्ट 6.3: प्रभारित तथा दत्तमत सहायता अनुदान



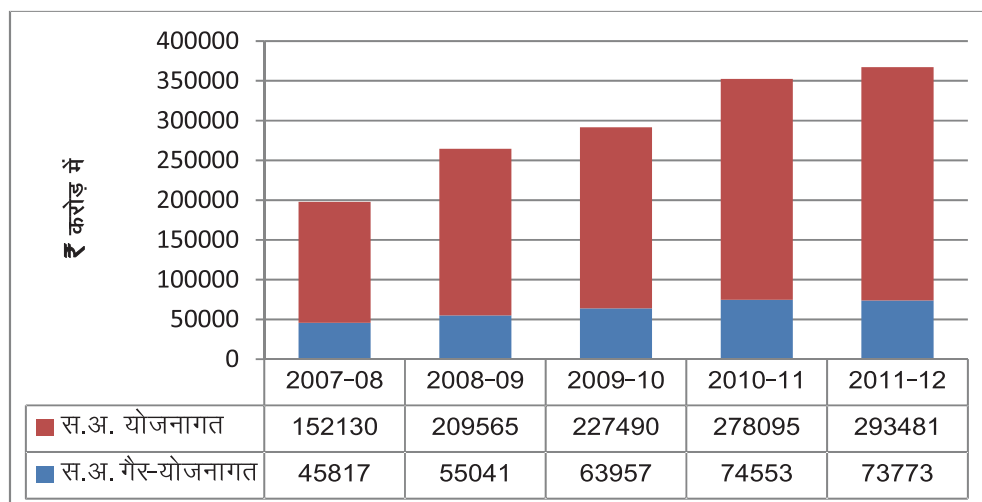
नोट: डाटा स्रोत: ई-लेखा। इसमें जर्नल प्रविष्टियां शामिल नहीं हैं। उपरोक्त डाटा सिविल मंत्रालयों के लिए हैं अर्थात् डाक विभाग, रक्षा सेवाएं तथा रेलवे को छोड़कर।

वर्ष 2011-12 के लिए प्रभारित सहायता अनुदान को मुख्य रूप से दो अनुदानों में अर्थात् राज्य एवं संघ शासित क्षेत्रों को अंतरण तथा जनजाति कार्य मंत्रालय को जारी किया गया था। राज्य सरकारों को प्रदान की गई ₹43,972 करोड़ की अनुदान तेरहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं पर आधारित थी। संविधान के अनुच्छेद 275(1) के अंतर्गत तेरहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित अनुदान मुख्य रूप से राज्यों के गैर-योजनागत राजस्व घाटे, प्रारम्भिक शिक्षा, पर्यावरण, परिणामों को सुधारने, सड़कों एवं पुलों के अनुरक्षण, स्थानीय निकायों, आपदा राहत के लिए हैं। इसी प्रकार, जनजातीय कार्य मंत्रालय संविधान के अनुच्छेद 275(1) के अंतर्गत जनजाति क्षेत्रों में महत्वपूर्ण अवसंरचना परियोजनाओं को सृजित करने तथा अनुसूचित जनजातियों के कल्याण हेतु योजनाओं के लिए अनुदान प्रदान करता है।

### 6.2.2 योजनागत एवं गैर-योजनागत अनुदान

संघ सरकार द्वारा दोनों योजनागत योजनाओं के निष्पादन तथा अन्य उद्देश्यों हेतु भी सहायता अनुदान प्रदान की जाती हैं। नीचे चार्ट योजनागत तथा गैर-योजनागत द्वारा सहायता अनुदानों के विवरण दर्शाता है। जैसा कि चार्ट से देखा जा सकता है, योजनागत योजनाओं के निष्पादन हेतु प्रदान की गई सहायता अनुदान को भारी मात्रा में सहायता अनुदानों के रूप में दर्ज किया गया है। 2007-08 से 2011-12 के दौरान योजनागत सहायता अनुदान का अंश कुल सहायता अनुदान के 77 से 80 प्रतिशत के बीच था।

चार्ट 6.4: योजनागत बनाम गैर-योजनागत सहायता अनुदान



नोट: डाटा स्रोत: ई-लेखा। इसमें जर्नल प्रविष्टियां शामिल नहीं हैं। उपरोक्त डाटा सिविल मंत्रालयों के लिए है अर्थात डाक विभाग, रक्षा सेवाएं तथा रेलवे को छोड़कर।

2007-08 से 2011-12 तक पांच वर्षों की अवधि के दौरान योजनागत अनुदानों ने 93 प्रतिशत की वृद्धि सूचित की जबकि गैर-योजनागत अनुदान 61 प्रतिशत तक बढ़े हैं।

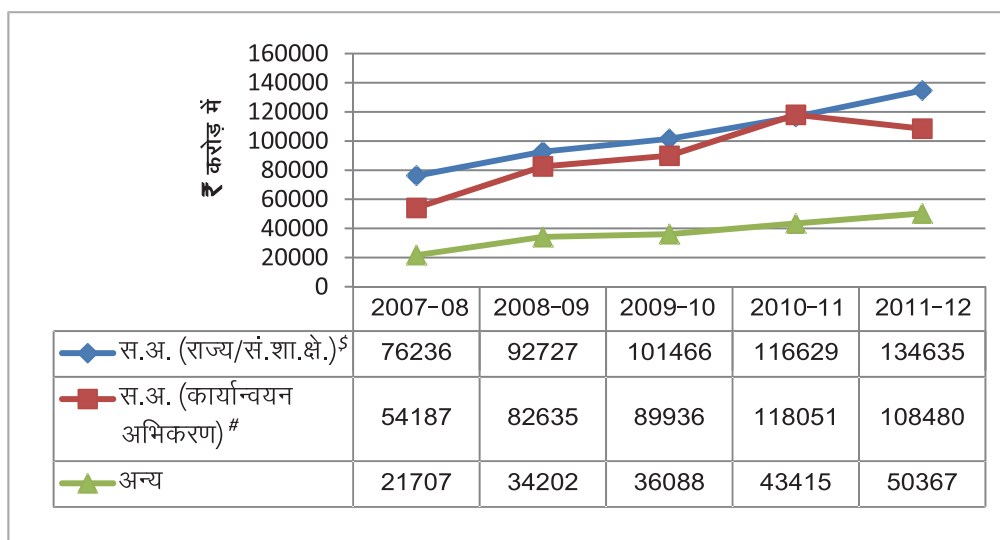
### 6.3 योजनागत सहायता अनुदान व्यय की बदलती प्रकृति

नब्बे के मध्य से संघ सरकार कुछ केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु अपेक्षित धन को कार्यान्वयन अभिकरणों, जो कि समितियां, स्वायत्त निकाय, गैर-सरकारी संगठन आदि हैं, के खातों में सीधे अंतरित करने की प्रक्रिया का अनुपालन कर रही है। अंतरण के इस पद्धति को अक्सर 'समिति पद्धति' के रूप में संदर्भित किया गया है। ऐसे अस्तित्व राज्य तथा जिला स्तर दोनों पर हैं तथा उनकी निधियां राज्य की समेकित निधि से बाहर हैं। संघ सरकार की अन्य पद्धति राज्य सरकार को अनुदानों का अंतरण करना है तथा यह "राजकोषीय पद्धति" के रूप में संदर्भित हैं, जो इस प्रकार अंतरण की गई राशि को राज्यों की संचित निधि में क्रेडिट करने पर जोर देता है। यह भारत के संविधान के अनुच्छेद 266 के अनुरूप है। क्रेडिट की गई राशि को फिर वैधानिक प्राधिकरण के माध्यम से समेकित निधि से विनियोजित किया जाता है। अंतरण की यह पद्धति एक संतुलित लेखांकन प्रणाली द्वारा समर्थित है जो व्यय के अंतिम शीर्ष, जिसमें प्रत्येक लेन-देन हेतु वाउचर राजकोष तथा राज्य महालेखाकार के पास उपलब्ध है, का पता लगाता है। यह सुविकसित लेखांकन ढांचा उचित वित्तीय प्रबंधन को सुनिश्चित करता है तथा व्यय की गुणवत्ता पर पर्यवेक्षण प्रदान करता है।

समिति पद्धति के माध्यम से अनुदानों के अंतरण की प्रमात्रा तेजी से बढ़ी है। प्रथम वर्ष से अर्थात वित्तीय वर्ष 2006-07, जिसके लिए तुलनीय डाटा उपलब्ध है, संघ सरकार

के लेखों में दर्ज व्यय ₹43,816 करोड़\* के क्रम का है। वर्ष 2011-12 के दौरान, यह आंकड़ा ₹1,09,173 करोड़\* तक बढ़ा है जो ढाई गुना वृद्धि है। नीचे चार्ट राजकोष पद्धति के माध्यम से सहायता अनुदान को राज्यों/केन्द्र शासित क्षेत्रों को तथा कार्यान्वयन अभिकरणों एवं मंत्रालय के क्रियात्मक शीर्षों से अन्य निकाय/प्राधिकरणों को समिति पद्धति से सीधे निर्गमों को दर्शाता है।

चार्ट 6.5: राज्य सरकारों तथा अन्य अभिकरणों को सहायता अनुदान



§ डाटा स्रोत: ई-लेखा। इसमें जर्नल प्रविष्टियां शामिल नहीं हैं।

# डाटा स्रोत: व्यय बजट की विवरणी सं. 18 का खण्ड-1।

केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु निधियों के अंतरण के लिए राज्यों की समेकित निधि के बाहर राज्य तथा जिला स्तरीय अभिकरणों को स्थापित करने की एक मुख्य अभिप्रेरणा ऐसे अंतरणों को राज्यों द्वारा अपने अर्थोपाय उद्देश्यों हेतु उपयोग किये जाने से बचना था। राशियों का अर्थोपाय उद्देश्यों हेतु उपयोग किया जा रहा है के आधार पर समिति पद्धति के माध्यम से निर्गमों का औचित्य तर्कसंगत नहीं है। वास्तव में कई राज्य सरकारों ने हाल के वर्षों में बड़े रोकड़ आधिक्यों का संचयन किया है। 31 मार्च 2012 को, 28 राज्यों के रोकड़ शेषों की समीक्षा ने प्रकट किया कि राज्य सरकारों के पास रोकड़ शेष के रूप में कुल ₹1,64,036 करोड़<sup>1</sup> उपलब्ध था।

इसके अतिरिक्त, इस प्रणाली को कार्यक्रम उद्देश्यों को प्राप्त करने हेतु लोक निधियों का व्यय करने में कार्यान्वयन अभिकरणों को अधिक प्रत्यायोजन तथा नाम्यता प्रदान

\* वर्ष 2006-07 एवं 2011-12 में राजस्व वर्ग के अंतर्गत का का.अ. को क्रमशः ₹43,372 करोड़ तथा ₹1,08,480 करोड़ के प्रत्यक्ष निर्गम ।

<sup>1</sup> आंकड़े प्रावधानिक हैं तथा इसमें चिन्हित निधियों से निवेश शामिल है।

करने हेतु कार्यान्वित किया गया था। फिर भी जवाबदेही ढांचे का अनुकूल सुदृढीकरण नहीं किया गया है। विकेंद्रित समिति/कार्यान्वयन अभिकरण पद्धति में प्राधिकार के फालतू तथा दुरुपयोग के नियंत्रण की जिम्मेदारी नाकाम हो गई है।

### 6.3.1 कार्यान्वयन अभिकरणों (का.अ.) के लेखों में अनिर्धारणीय अव्ययित शेष

वर्ष 2011-12 में, संघ सरकार ने केन्द्रीय प्रायोजित योजना के कार्यान्वयन हेतु राज्य/जिला स्तरीय स्वायत्त निकायों तथा प्राधिकरणों, समितियों, गैर-सरकारी संगठनों आदि को सीधे ₹1,09,173<sup>2</sup> करोड़ जारी किए। चूंकि कार्यान्वयन अभिकरणों (का.अ.) द्वारा निधियों का व्यय उसी वित्तीय वर्ष में नहीं किया जा रहा है इसलिए उनके लेखों में अव्ययित निधियों की पर्याप्त राशि बची है। सरकारी लेखों के बाहर रखे का.अ. के लेखों में अव्ययित शेषों की कुल राशि आसानी से निर्धारणीय नहीं है। इसलिए सरकारी व्यय, जैसा कि लेखों में दर्शाया गया है, को उस सीमा तक अधिक बताया गया है। सरकारी लेखे प्रत्यक्ष निर्गमों की यथार्थ राशि भी प्रकट नहीं करते।

लोक व्यय के दक्ष प्रबंधन पर रंगराजन समिति (समिति) ने समिति पद्धति के कार्यान्वयन में कुछ कमियाँ पाईं। कमियों में का.अ. हेतु लेखांकन कार्यढांचा का एक समान न होना, सृजित परिसम्पत्तियों के आश्वासन तथा लेखांकन की कमी, का.अ. द्वारा किए गए व्यय पर कोई केंद्रित डाटा न होना, क्या उपयोग प्रमाणपत्र विश्वसनीय है पर कोई आश्वासन न होना, बड़े अव्ययित शेषों का प्रणाली के बाहर प्रवाह के रूप में रहना तथा नि.म.ले.प. के लेखापरीक्षा क्षेत्र का सभी उप-अनुदान ग्राहियों पर व्यापक न होना शामिल है।

समिति ने यह भी पाया कि राजकोष के माध्यम से राउटिंग निधियों के लाभों पर अधिक जोर नहीं डाला जा सकता। उसने यह भी बताया कि यह पद्धति सभी विपत्तियों का निपटान न कर पाए फिर भी यह बहु-अभिकरणों तथा संस्थान जिन पर 'राज्य' का कम नियंत्रण था, वाली प्रणाली से अच्छी थी। तेरहवें वित्त आयोग ने भी बताया था कि इष्टतम समाधान राज्य बजटों के माध्यम से निधियों को मार्ग पर लाना होगा जिससे कि राजकोष प्रणाली निधियों के उपयोग को सूचित कर सके तथा राज्य सरकार योजनाओं के कार्यान्वयन को मॉनीटर कर सके।

समिति ने आगे सिफारिश की कि बारहवीं पंचवर्षीय योजना से सभी नई योजनाओं के साथ संभाव्य रूप से प्रारम्भ निधियों के अंतरण को पूर्णतः राजकोष पद्धति में सीधे परिवर्तन किया जाए। विद्यमान योजनाओं के लिए आवश्यक समायोजन हेतु लघु परवर्ती अवधि अपेक्षित थी। तथापि, जबकि राजकोष पद्धति में पूर्ण परिवर्तन कर दिया गया था,

<sup>2</sup> व्यय बजट 2013-14 (खण्ड-I), विवरणी 18 के अनुसार

फिर भी समिति पद्धति के अंतर्गत योजनाओं के लेखांकन, बकाया उपयोग प्रमाणपत्रों के प्रस्तुतीकरण तथा लेखापरीक्षण को तर्कसंगत किया जाना था।

इस वस्तु पर वर्ष 2007-08 के लिए नि.म.ले.प. के प्रतिवेदन सं. सी.ए.-13, वर्ष 2008-09, 2010-11 तथा 2011-12 के लिए प्रतिवेदन सं.1 में भी टिप्पणी की गई थी परंतु परिस्थिति का निपटान करने हेतु कोई विवेकपूर्ण कार्य नहीं किए गए थे।

### **6.3.2 सहायता अनुदान व्यय के मामले में नि.म.ले.प. के लेखापरीक्षा प्रबंधन**

सार्वजनिक सेवा वितरण मुख्यतः सामाजिक क्षेत्र में, को गैर-सरकारी संगठनों सहित सरकारी अभिकरणों, सरकार के विभिन्न स्तरों तथा निजी क्षेत्र के बीच बढ़ते हुए जटिल अंतः संबंध द्वारा वर्णित किया गया है। हाल के वर्षों में, ध्वजपोत कार्यक्रमों तथा अन्य केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं, जो योजनागत व्यय का सार्थक अनुपात संघटित करती हैं, के कार्यान्वयन हेतु केन्द्रीय सरकारी नीति में उदाहरणीय परिवर्तन है।

संघ सरकार, सरकार की योजनागत योजनाओं के अंतर्गत विभिन्न अभिकरणों को जारी सभी सहायता अनुदानों का एक डाटाबेस का अनुसंधान करती है। डाटाबेस को केन्द्रीय योजनागत योजना मॉनीटरिंग प्रणाली अथवा के.यो.यो.मा.प्र. कहा जाता है। सहायता अनुदान व्यय की व्यापक श्रेणियों का विश्लेषण, के.यो.यो.मा.प्र. पोर्टल<sup>3</sup> की लेखापरीक्षा हेतु सीमित पहुँच उपलब्धता के आधार पर किया गया था। प्राप्तकर्ताओं के सैद्धांतिक श्रेणियों के अनुसार विद्यमान सार्वजनिक लेखापरीक्षा प्रबंधों सहित व्यय के विवरण नीचे तालिका में दिए गए हैं।

---

<sup>3</sup> डब्ल्यूडब्ल्यूडब्ल्यू. सीपीएसएमएस. एनआईसी. इन



तालिका 6.1: श्रेणीवार योजनागत अनुदानों तथा लेखापरीक्षा अधिदेश को दर्शा रही

श्रेणी	2011-12 में जारी योजनागत अनुदान (₹करोड़ में)	कुल सहायता अनुदान (योजनागत) के प्रति प्रतिशतता	नि.म.ले.प. (कर्त्तव्य, शक्ति एवं सेवा शर्तें अधिनियम 1971) के संदर्भ में नि.म.ले.प. का लेखापरीक्षा अधिदेश
केन्द्रीय सरकारी निकाय/संस्थान	1,116.90	0.34%	धारा 14, 15 एवं 20
राज्य सरकार/सं.शा.क्षे.	1,42,156.11	43.47%	धारा 13
केन्द्रीय सा.क्षे.उ.	13,397.62	4.10%	धारा 19(1)
राज्य सा.क्षे.उ.	2,950.79	0.90%	धारा 19(1)
सांविधिक निकाय	21,157.63	6.47%	धारा 19(2) एवं (3)
स्थानीय निकाय	2,579.40	0.79%	धारा 14, 15 एवं 20 तथा तकनीकी मार्गदर्शन तथा सहायता (प्र.भा.स.) के अंतर्गत
पंजीकृत समितियां (सरकारी स्वा.नि.)	1,38,934.66	42.49%	धारा 14, 15 एवं 20
पंजीकृत समितियां (गै.स.सं.) तथा ट्रस्ट	2,178.38	0.67%	धारा 14, 15 एवं 20
निजी क्षेत्र कम्पनियों#	1,546.46	0.47%	धारा 14, 15 एवं 20
राज्य सरकारी संस्थान	931.95	0.28%	धारा 13, 14, 19 एवं 20
अन्य	60.96	0.02%	—
<b>कुल योजना सहायता अनुदान</b>	<b>3,27,010.86</b>	<b>100.00</b>	

स्रोत: 18 जनवरी 2013 को के.यो.यो.मा.प्र. वेबसाईट से लिया गया डाटा।

# ऐसी कम्पनियाँ जो भारत की समेकित निधि से सहायता अनुदान की प्राप्ति में हैं, को संदर्भित है।

- 2011-12 के के.यो.यो.मा.प्र. वेब पोर्टल से निकाले गए डाटा के विश्लेषण ने दर्शाया कि राज्य सरकारों/सं.शा.क्षे. को केवल 44 प्रतिशत योजनागत सहायता अनुदान प्रदान की गई थीं।
- उपरोक्त तालिका 6.1 में, प्रथम पांच श्रेणियां सरकारी व सार्वजनिक क्षेत्र के अस्तित्वों को प्रदर्शित करती हैं। ऐसे मामलों में भा.नि.म.ले.प. की लेखापरीक्षा छूट सुस्पष्ट नहीं है। इन मामलों में अंतरण की पद्धति एक उच्च लेखांकन प्रणाली से समर्थित है। उपरोक्त पांच श्रेणियों में से राज्य तथा सं.शा.क्षे. सरकारों से संबंधित व्यय का 79 प्रतिशत को व्यय के अंतिम शीर्ष में लेखाबद्ध किया गया, जहाँ प्रत्येक लेन-देन से संबंधित वाउचर राज्य महालेखाकार के पास उपलब्ध है।
- योजनागत निधियों की पर्याप्त राशि (2011-12 में 43 प्रतिशत से अधिक अथवा ₹1,41,000 करोड़ से अधिक) को पंजीकृत समितियों/गैर-सरकारी संगठनों/ट्रस्टों को जारी की गई थी। इनमें से अधिकांश संस्थान नि.म.ले.प. के प्रत्यक्ष लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के अंतर्गत नहीं हैं। नि.म.ले.प. (कर्त्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा शर्तें) अधिनियम 1971 निर्धारित करता है कि नि.म.ले.प. द्वारा, सरकार द्वारा पर्याप्त रूप से निधिबद्ध निकायों अथवा प्राधिकरणों की लेखापरीक्षा

तब की जा सकेगी अगर उस संस्थान के कुल व्यय का 75 प्रतिशत सरकार द्वारा निधिबद्ध किया गया है, तथा सहायता ₹25 लाख से अधिक होनी चाहिए। नि.म.ले.प. भारत के राष्ट्रपति अथवा राज्य के राज्यपाल की स्वीकृति से वैकल्पिक रूप से उन संस्थानों की लेखापरीक्षा कर सकेगा अगर उन संस्थानों को दी गई सहायता ₹1 करोड़ से अधिक हो। इस प्रकार, नि.म.ले.प. ऐसे निकायों की लेखापरीक्षा करेगा जो पर्याप्त रूप से सरकार द्वारा निधिबद्ध हों तथा अनुदानग्राही संस्थान के कुल व्यय के विवरणों को यह संतोष दिलाना अपेक्षित है कि सरकार द्वारा प्रदान की गई अनुदान/सहायता उन संस्थानों के कुल व्यय के 75 प्रतिशत से अधिक है। यह ऐसे अस्तित्वों के वार्षिक लेखों को नि.म.ले.प. को लेखापरीक्षा हेतु उपलब्ध कराना अपेक्षित करता है। वर्तमान में सरकार के पास अपने द्वारा पर्याप्त रूप से निधिबद्ध निकायों के वार्षिक लेखों को प्राप्त करने तथा इन लेखों को नि.म.ले.प. को प्रेषित करने हेतु कोई क्रियाविधि नहीं है। यह ऐसे अस्तित्वों की समय से लेखापरीक्षा करने तथा नि.म.ले.प. द्वारा संसद को लेखापरीक्षा निष्कर्षों को समय पर सूचित करने को भी सीमित करता है।

- कुछ ध्वजपोत कार्यक्रम तथा योजना दिशानिर्देश वास्तविक व्यय तथा कार्यक्रम सुपुर्दगी हेतु उप-अनुदानग्राहियों को एक भाग अथवा पूर्ण राशि सौंपने वाले निकटतम निकाय अथवा प्राधिकरण के साथ के माध्यम से सरकारी सहायता को क्रम में करने का विचार करते हैं। सरकारी निधीयन प्राप्त कर रहे विभिन्न अभिकरण तथा समितियों की लेखापरीक्षा नि.म.ले.प. (क.श.से.श.) अधिनियम 1971 की धारा 14, 15, 19 तथा 20 के अंतर्गत की जाती है। तथापि, विद्यमान प्रावधानों में उप-अनुदानग्राहियों, कार्यान्वयन अभिकरणों, समितियों आदि जो समेकित निधि से या तो प्रत्यक्ष रूप से या फिर अप्रत्यक्ष रूप से अनुदानें प्राप्त कर रहे हैं, की लेखापरीक्षा हेतु कोई विनिर्दिष्ट प्रावधान नहीं है।
- मनरेगस जैसी कुछ योजनाओं के मामले में सरकार ने सभी कार्यान्वयन अभिकरणों के लिए यह अधिदेशित किया है कि उनकी लेखा पुस्तिकाओं तक नि.म.ले.प. की पहुँच को अनुमत करें। तथापि, अधिकांश मामलों में वैधिक/सांविधिक अधिदेश को छोड़कर कोई ऐसा कार्यकारी आदेश नहीं है। इन संस्थानों की लेखापरीक्षा प्रारम्भिक रूप से उन संस्थानों के शासी निकायों द्वारा नियुक्त सनदी लेखापालों द्वारा की जा रही है। इस लेखापरीक्षा में संसद को सूचित करने की बाध्यताओं सहित स्वतन्त्रता की कमी की स्वाभाविक कमी थी। मामला लेखांकन नीतियों, लेखांकन विवरणियों के फार्मेट अथवा इन अधिकांश संस्थानों हेतु प्रकटन आवश्यकताओं को नियंत्रित करने वाले उपयुक्त संस्थागत प्रबंधनों की कमी के पृष्ठभूमि में अधिक महत्व ग्रहण करता है।

- इसके अतिरिक्त, इन पंजीकृत समितियों/गैर-सरकारी संगठनों/ट्रस्टों की पर्याप्त संख्या केवल प्रथम स्तरीय अनुदानग्राही हैं। यह प्रत्यक्ष रूप से योजनागत योजनाओं के कार्यान्वयन में शामिल नहीं हैं। वह बदले में कार्यान्वयन अभिकरणों को अनुदान प्रदान करते हैं। ऐसे उप-अनुदानग्राही सीधे नि.म.ले.प. के लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के अंतर्गत नहीं आते।
- पंचायती राज संस्थानों जैसे स्थानीय निकायों तथा निगम एवं नगरपालिकाओं जैसे शहरी निकायों के में नि.म.ले.प. अधिकांश राज्यों में प्राथमिक लेखापरीक्षक नहीं हैं परंतु प्राथमिक लेखापरीक्षकों को तकनीकी निर्देशन एवं पर्यवेक्षण/सहायता प्रदान कर रहा है।।

अतः सहायता अनुदान से संबंधित व्यय की पर्याप्त राशि के लिए नि.म.ले.प. ना ही उन्मुक्त और ना ही अप्रतिबंधित है। नि.म.ले.प. पर लगाए गए प्रतिबंध की सीमा का परिमाणन लेखापरीक्षा को प्रदत्त के.यो.यो.मा.प्र. डाटाबेस की सीमित पहुंच के दृष्टांत से संभव नहीं है। इससे सार्वजनिक व्यय के प्रति उत्तरदायित्व के बड़े मुद्दे पर प्रभाव पड़ता है।

यह विचार करते हुए कि सार्वजनिक लेखापरीक्षा का कार्य पारदर्शिता तथा जवाबदेही लाना है इसलिए इन निकायों के नि.म.ले.प. अधिदेश पर विचार-विमर्श करने हेतु नि.म.ले.प. (क.श.से.श.) अधिनियम 1971 के विद्यमान प्रावधानों के लिए संशोधनों की सलाह दी गई थी (नवम्बर 2009)। यह अन्य बातों के साथ-साथ समेकित निधि से सीधे अनुदानें प्राप्त कर रहे सभी निकायों तथा प्राधिकरणों तथा अन्य ऐसे निकाय/प्राधिकरण, जो अनुदान प्राप्त कर रहे अनुदानग्राहियों द्वारा पर्याप्त रूप से निधिबद्ध है, को भी प्रस्तावित किया गया था। इसी प्रकार यह सुनिश्चित करने हेतु कि राजस्व, छूट आदि के बांटने के माध्यम से सरकार का ब्याज संरक्षित है तथा यह सुनिश्चित करने हेतु कि निधियों का उपयोग उसी उद्देश्य के लिए किया गया है जिसके लिए यह प्रदान की गई थी, संशोधनों को संविदागत करार तथा अन्य साझेदारी प्रबंधन जैसेकि नि.म.ले.प. की लेखापरीक्षा के विस्तार क्षेत्र में पी.पी.पी. लाने हेतु प्रस्तावित किया गया था।

मामला अभी भी सरकार के विचाराधीन है।

### 6.3.3 योजनागत व्यय डाटा: समग्रता तथा उपलब्धता के मामले

सहायता अनुदान व्यय हाल के वर्षों में योजनागत व्यय का सबसे बड़ा घटक बन गया है। वित्तीय वर्ष 2011-12 के दौरान सहायता अनुदान व्यय ने संघ सरकार के सिविल मंत्रालयों के कुल योजनागत व्यय का 76 प्रतिशत संघटित किया। योजनागत सहायता अनुदान व्यय में राज्यों, पंजीकृत समितियों, कार्यान्वयन अभिकरणों, निकायों तथा

संस्थानों को सहायता अनुदान व्यय की पर्याप्त प्रमात्रा संघटित करती हैं। केन्द्रीय मंत्रालय केन्द्र सरकार के मुख्य कार्यक्रमों के कार्यान्वयन हेतु राज्य सरकारों के माध्यम से निधियां सुपुर्द करने के बजाए कार्यान्वयन अभिकरणों (समितियों, स्वायत्त निकायों, गै.स.सं. आदि) को सीधे निधियां जारी कर रहे हैं।

सभी योजनागत योजनाओं के अंतर्गत निर्गमों को मॉनीटर करने तथा योजनाओं के अंतर्गत किए गए व्यय के संबंध में सूचना का प्रग्रहण करने के भी दृष्टांत से केन्द्रीय योजनागत योजना मॉनीटरिंग प्रणाली (के.यो.यो.मा.प्र.) स्थापित की गई थी। केन्द्रीय योजनागत योजना मॉनीटरिंग प्रणाली (के.यो.यो.मा.प्र.) का अभिप्रेत प्रत्येक केन्द्रीय योजनागत योजनाओं के अंतर्गत निधि प्रवाह, व्यय तथा उपयोग की गई राशि पर राज्य/जिला/ब्लॉक/ग्राम/कार्यान्वयन अभिकरण-वार रिपोर्ट तैयार करने के साथ केन्द्र सरकार द्वारा कार्यक्रम कार्यान्वयन के अंतिम स्तर तक विभिन्न राज्यों/अभिकरणों को किए गए निर्गमों के प्रति व्यय किए गए व्यय का पता लगाना तथा सूचित करना है। यह भी बताया गया था कि के.यो.यो.मा.प्र., केन्द्र से राज्य तथा अन्य कार्यान्वयन अभिकरणों को किए गए निर्गमों को अंतराबध करने हेतु बैंकिंग नेटवर्क को लाभ पहुँचाने तथा योजना कार्यान्वयन के सभी स्तरों पर निधि की स्थिति पर डाटा तथा सूचना में विसंगतियों को कम करने तथा संभावित रूप से अंतिम अभिप्रेत लाभार्थी तक भुगतान प्रणाली में पारदर्शिता बढ़ाने पर भी लक्षित है।

केन्द्रीय सिविल मंत्रालयों में, के.यो.यो.मा.प्र. पूर्ण रूप से परिचालनात्मक है तथा सभी निर्गमों का एकल संस्वीकृति आई.डी. के सृजन के माध्यम से प्रग्रहण किया जा रहा है। सभी 785 सक्रिय योजनागत योजनाओं (अर्थात् राज्य योजनाओं से संयोजित केन्द्रीय क्षेत्र/केन्द्रीय प्रायोजित/अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता) हेतु वास्तविक समय आधार पर योजना-वार, राज्य-वार, अभिकरण-वार तथा भौगोलिक योजना-वार निर्गमों पर समय श्रृंखला रिपोर्ट को उपलब्ध बताया गया था।

इसके अतिरिक्त, भारतीय सरकारी लेखांकन मानक-2 के अनुसार, सहायता अनुदान के रूप में जारी कुल निधियों के विवरणों को संबंधित वर्षों के वित्त लेखों में प्रकट करना अनिवार्य है। तदनुसार वर्ष 2011-12 में वित्त लेखे की विवरणी सं.9 के परिशिष्ट के माध्यम से ऐसे प्रकटन किए गए हैं। इसके अतिरिक्त, सहायता अनुदान सूचना का ई-लेखा पोर्टल के माध्यम से भी अनुरक्षण किया गया है।

इन तीन डाटा सेटों में सरकार द्वारा अनुरक्षित तथा प्रकट सूचना की तुलना ने सरकार द्वारा सहायता अनुदान के कुल निर्गमों में पर्याप्त भिन्नता प्रकट की। निम्न तालिका तीन विभिन्न डाटा स्रोतों में अंतर को स्पष्ट करती है।

तालिका 6.2: वित्तीय वर्ष 2011-12 में तीन डाटा स्रोतों में अंतर

(₹ करोड़ में)

	वित्त लेखे की विवरणी सं. 9 की परिशिष्ट के अनुसार	ई-लेखा डाटा ढेर के अनुसार	के.यो.यो.मा.प्र. वेबसाईट के अनुसार
राज्य सरकारों/सं.शा.क्षे. को जारी योजनागत सहायता अनुदान	1,25,902	1,34,635	1,42,156
जारी कुल योजनागत अनुदान	2,41,668	2,93,481	3,27,011

तथ्य कि डाटा के तीन स्रोत योजनागत व्यय से संबंधित मुख्य योग में बड़ी भिन्नता को दर्शाता है जो सूचना के संकलन तथा इसे प्रकट करने में गम्भीर कमियों को इंगित करता है।

अंतरणों का महत्व देते हुए लेखापरीक्षा ने महालेखा नियंत्रक से के.यो.यो.मा.प्र. डाटा ढेर की मांग की (मई 2012) जिससे कि योजनागत योजनाओं के अंतर्गत अंतरित राशियों के लेखांकन में निष्पक्षता के संबंध में आश्वासन प्राप्त किया जा सके। दीर्घकालिक पत्राचार के पश्चात, फरवरी 2013 में नौ महीनों के पश्चात के.यो.यो.मा.प्र. का अपूर्ण डाटा प्रदान किया गया था। निधियां प्राप्त कर रहे अभिकरण की श्रेणी, ऐसे अभिकरण की भौगोलिक स्थिति, निर्गम की वास्तविक तिथि आदि जैसे आवश्यक विवरणों के अभाव में लेखापरीक्षा योजनागत कार्यक्रमों/योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु किए गए राज्य-वार तथा अभिकरण प्रकार-वार निर्गमों का विश्लेषण करने में असमर्थ थी। उपलब्ध कराए गए डाटा से डाटा का समय विश्लेषण भी संभव नहीं था। इस प्रकार के.यो.यो.मा.प्र. डाटा के यथार्थता को भी सत्यापित नहीं किया जा सकता। वित्त मंत्रालय में महालेखा नियंत्रक द्वारा संकलित डाटा के तीन स्रोतों में अंतर दिए जाने से योजनागत व्यय पर लेखापरीक्षा को प्रदत्त डाटा की समग्रता संदेहपूर्ण थी।

महालेखा नियंत्रक ने बताया (अप्रैल 2013) कि ई-लेखा के अनुसार लेखापरीक्षा के योजनागत सहायता अनुदान के आंकड़ों में राज्यों को दिए गए कर्जों के आंकड़े शामिल हो सकते हैं। के.यो.यो.मा.प्र. के अनुसार राज्य/सं.शा.क्षे. सरकार को जारी योजनागत सहायता अनुदान हेतु आंकड़ों के संबंध में महालेखा नियंत्रक ने यह भी बताया कि आंकड़ों में वस्तु शीर्ष 'निवेश' तथा 'कर्ज एवं पेशगियां' शामिल हैं।

राज्य/सं.शा.क्षे. सरकारों को योजनागत सहायता अनुदान से संबंधित आंकड़ों को वित्त लेखों से पुनः सत्यापित किया गया था। ई-लेखा के अनुसार राज्य सरकारों को कर्जों से उत्पन्न हो रहे ₹ 8,732.51 करोड़ के उच्च आंकड़े हेतु प्रस्तावित युक्तियुक्त

स्पष्टीकरण वास्तविक रूप से गलत है क्योंकि राज्य सरकारों को योजनागत कर्जे के मामले में लेखे के माध्यम से सृजित आंकड़ा ₹ 10,016 करोड़ है।

महालेखा नियंत्रक का उत्तर यह सुनिश्चित करता है कि इसके संगठन के अंतर्गत भिन्न स्रोतों से उजागर हो रहा डाटा यथार्थता का आश्वासन प्रदान नहीं करता है। वास्तव में डाटा का उपयोग करना, जिसमें सार्वजनिक व्यय के प्रबंधन तथा निर्णय लेने के उद्देश्य हेतु समग्रता की कमी है, गम्भीर जोखिमों से भरा हुआ है।

#### 6.4 पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान

वित्तीय वर्ष 2009-10 से केन्द्र सरकार ने नया वस्तु शीर्ष (विनियोग की प्राथमिक इकाई) नामतः 'पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' खोला था। इस वस्तु शीर्ष में पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु जारी अनुदानों पर व्यय को दर्ज किया जाना था। इस शीर्ष के अंतर्गत दर्ज व्यय तेजी से बढ़ रहा है- 2010-11 में लगभग ₹57,000 करोड़ से यह 2011-12 में ₹1,32,000 करोड़ से अधिक तक बढ़ा।

लेखों के लिए मूलभूत सिद्धांत यह है कि अस्तित्वों के खातों में दर्ज की जाने वाली परिसम्पत्ति के लिए परिसम्पत्ति का स्वामित्व अस्तित्व के साथ होना चाहिए। तथापि, कुछ मामलों में यह पाया गया है कि इस शीर्ष के अंतर्गत दर्ज अनुदानों का परिणाम पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन में नहीं हुआ है अथवा परिसम्पत्ति का स्वामित्व सरकार के पास नहीं रहता है। विषय में एक मामला मनरेगा के अंतर्गत प्रदान की गई अनुदानों का है।

अनुदान 'ग्रामीण विकास' तथा महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (मनरेगस) से संबंधित दस्तावेजों की लेखापरीक्षा संवीक्षा ने प्रकट किया कि ग्रामीण विकास मंत्रालय ने ₹29,189.77 करोड़ के व्यय को वस्तु शीर्ष महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) के परिचालन के लिए पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान के अंतर्गत दर्ज किया।

इस संबंध में निम्नलिखित मामले पाए गए थे:

क) मनरेगा के अंतर्गत प्रारम्भ निर्माण कार्यों का बड़ी संख्या में परिणाम लाभप्रद परिसम्पत्तियों के सृजन में नहीं हुआ था, क्योंकि उन्हें बीच में ही छोड़ दिया गया था। मनरेगस की निष्पादन लेखापरीक्षा (2013 की प्रतिवेदन सं.6) में, जिसमें 2007-12 की अवधि शामिल है, यह देखा गया कि ₹209.57 करोड़ की राशि के निर्माण कार्यों को बीच में छोड़ दिया गया था। इसके अतिरिक्त ₹4070.76 करोड़ की राशि के निर्माण कार्य अपूर्ण थे तथा उनका परिणाम

परिसम्पत्तियों के सृजन में नहीं हुआ था।

- ख) मनरेगा की सारणी-I के अनुसार, लाभार्थियों की भूमियों पर कुछ निर्माण कार्य करना अनुमत है - अ.जा./अ.ज.जा. से संबंधित परिवारों द्वारा स्वामित्व भूमि अथवा भूमि सुधार के लाभार्थियों की भूमि, अथवा इंदिरा गांधी आवास योजना/ ग.रे.नी. परिवारों के अंतर्गत लाभार्थियों की भूमि पर सिंचाई सुविधा, वृक्षरोपण, बागवानी, भूमि विकास का प्रावधान। लाभार्थियों की भूमि पर प्रारम्भ निर्माण कार्य अथवा निर्माण कार्य जिनका परिणाम परिसम्पत्तियों के सृजन में हुआ हो के मामले में परिसम्पत्ति का स्वामित्व सरकार के पास नहीं था।
- ग) निर्माण कार्य की बड़ी संख्या का परिणाम परिसम्पत्तियों के सृजन में नहीं हुआ था क्योंकि ध्यान रोजगार सृजन अथवा विद्यमान परिसम्पत्तियों के लघु सुधारों पर था। मनरेगा की निष्पादन लेखापरीक्षा (2013 का प्रतिवेदन सं. 6) में, जिसमें 2007-12 की अवधि शामिल है, यह देखा गया था कि ₹6547.35 करोड़ की राशि के निर्माण कार्य का परिणाम स्थायी परिसम्पत्तियों के सृजन में नहीं हुआ था।

मंत्रालय ने बताया (जून 2012) कि मनरेगा के अंतर्गत रोजगार सृजन के परिणामस्वरूप सामाजिक एवं सामुदायिक परिसम्पत्तियों का सृजन हुआ तथा इसलिए पूरे बजट को पूँजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान के अंतर्गत दर्ज किया गया था।

लेखापरीक्षा निष्कर्षों के प्रकाश में, इस ध्वजपोत योजना के अंतर्गत पूरी राशि को “पूँजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान” के अधीन वर्गीकृत न करना एक बड़ा मामला है। सभी मामलों में, जहाँ राशियाँ पूँजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान के रूप में वर्गीकृत की जा रही हैं, व्यय की प्रकृति का पता लगाना चाहिए।

## 6.5 उपयोग प्रमाणपत्र (उ.प्र.)

केन्द्र सरकार द्वारा जारी सहायता अनुदानों की प्रभावकारिता तथा उपयोग को उपयोग प्रमाणपत्रों के साधन के माध्यम से मॉनीटर किया जाता है। वित्तीय नियमावली 2005 का नियम 209 किसी भी अनुदानग्राही को सहायता अनुदान प्रदान करने हेतु सिद्धांतों तथा प्रक्रियाओं को निर्धारित करता है तथा संस्वीकृति देने वाले प्राधिकरण को सा.वि.नि. 39 के प्रारूप में अनुदानों की पंजिका का अनुरक्षण करना अपेक्षित है। सामान्य वित्तीय नियमावली 2005 का नियम 212 सा.वि.नि. 19क में निर्धारित उपयोग प्रमाणपत्र के साधन के माध्यम से जारी किए गए अनुदानों के उपयोग की मॉनीटरिंग को शामिल करता है। अनुदानग्राही को वित्तीय वर्ष समाप्ति से बारह माह के अन्दर उपयोग प्रमाणपत्र जमा कराना अपेक्षित है। सा.वि.नि. का नियम 212(3) अनुदानग्राही

निकायों द्वारा प्रशासनिक मंत्रालय/ विभाग को उपलब्धि-सह-निष्पादन रिपोर्टों के प्रस्तुतीकरण हेतु प्रावधान करता है।

मंत्रालयों/विभागों द्वारा उपलब्ध कराई गई लंबित उ.प्र. की स्थिति को नीचे तालिका में दर्शाया गया है।

तालिका 6.3: बकाया उ.प्र. के विवरण

मंत्रालय का नाम	बकाया उ.प्र. की सं.	उ.प्र. की राशि (₹ लाख में)
कृषि मंत्रालय	1085	3,60,779.98
परमाणु ऊर्जा विभाग	312	3,370.22
विद्युत विभाग	12	16,195.08
खाद्य संसाधन उद्योग मंत्रालय	3195	55,399.30
कार्मिक तथा प्रशिक्षण विभाग	21	135.26
पेंशन तथा पेंशनभोगी कल्याण	3	1.80
उपभोक्ता कार्य विभाग	45	150.62
खाद्य एवं लोक संवितरण विभाग	66	5,066.97
पंचायती राज मंत्रालय	248	77,531.56
सांस्कृतिक मंत्रालय	3316	27,081.76
युवा मामले विभाग	4083	11,201.06
खेल-कूद विभाग	2183	62,309.56
महिला एवं बाल विकास मंत्रालय	5110	31,151.71
अल्पसंख्यक कार्य मंत्रालय	74	599.95
सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता मंत्रालय	9792	99,650.02
ग्रामीण विकास मंत्रालय	1439	2,79,533.00
सार्वजनिक उद्यम विभाग	5	126.58
भारी उद्योग विभाग	15	39,690.00
रसायन एवं पेट्रोरसायन विभाग	33	5,633.00
औषधीय विभाग	10	908.00
सूक्ष्म, लघु तथा मध्यम उद्यम मंत्रालय	235	16,789.63
उच्चतर शिक्षा विभाग	2328	1,13,175.34
स्कूली शिक्षा तथा साक्षरता विभाग	1369	5,28,535.25
श्रम एवं रोजगार मंत्रालय	682	2,693.27
पेट्रोलियम तथा प्राकृतिक गैस मंत्रालय	3	6,072.02
पोत परिवहन मंत्रालय	9	568.42
शहरी विकास मंत्रालय	204	43,795.40
आवासीय तथा शहरी गरीबी उन्मूलन मंत्रालय	246	57,881.11
खान मंत्रालय	8	164.06
अंतरिक्ष विभाग	302	1,993.34
<b>कुल</b>	<b>36433</b>	<b>18,48,183.27</b>



31 मार्च 2012 को 30 मंत्रालयों/विभागों में ₹18,481.83 करोड़ के 36,433 उ.प्र. बकाया थे। मंत्रालयों को यह सुनिश्चित करने के लिए कि धन का उपयोग उस उद्देश्य के लिए किया गया है जिसके लिए यह प्रदान किया गया था, उ.प्र. एकमात्र साधन हैं। लंबित उ.प्र. की बड़ी संख्या मंत्रालयों में खराब मॉनीटरिंग तथा अनुपालन क्रियाविधि को दर्शाते हैं।

नई दिल्ली  
दिनांक : 22 अप्रैल 2013



(रॉय मथरानी)  
महानिदेशक लेखापरीक्षा,  
केन्द्रीय व्यय

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली  
दिनांक : 22 अप्रैल 2013



(विनोद रॉय)  
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक