

अध्याय 5: सहायता अनुदान : एक विश्लेषण

5.1 प्रस्तावना

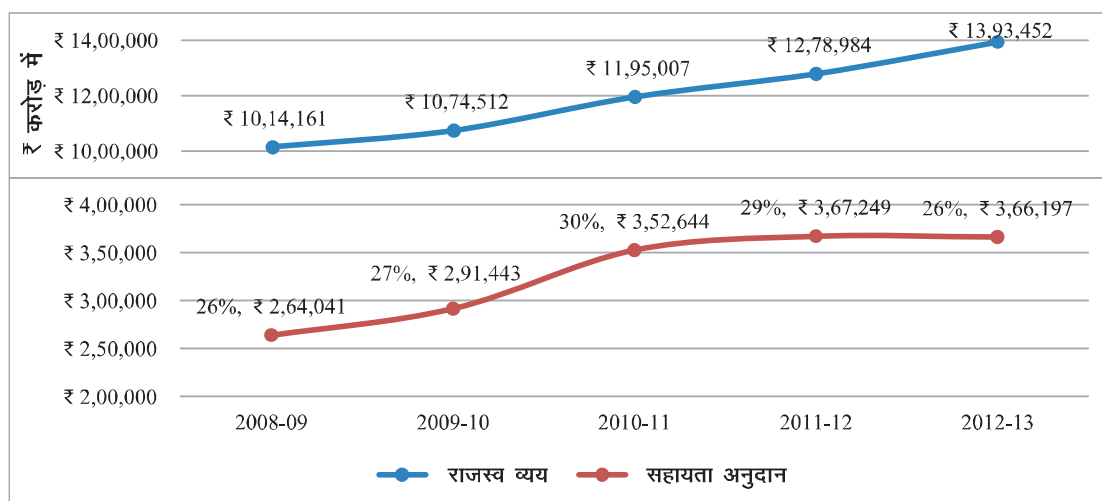
लोक प्रशासन के विवर्ती उदाहरण ने नई तथा सदा विकसित हो रही पद्धतियों के माध्यम से सार्वजनिक कल्याण को अपरिहार्य किया है। सहायता अनुदान, संघ सरकार के व्यय के एक महत्वपूर्ण माध्यम के रूप में उभरा है। वास्तव में, वित्त वर्ष 2012-13 के दौरान, सहायता-अनुदान ऋण पुर्नभुगतानों के अपवाद के साथ, संघ सरकार के लिए व्यय की एक मात्र विशालतम मद रहा था।

सहायता अनुदान एक सरकार द्वारा अन्य सरकार, निकाय, संस्थान अथवा व्यक्ति विशेष को प्रदान की गई सहायता, दान अथवा अंशदानों के रूप में किए गए भुगतान हैं। सहायता-अनुदान संघ सरकार द्वारा राज्य सरकारों तथा पंचायती राज संस्थानों को प्रदान की जाती है। संघ सरकार अन्य अभिकरणों, निकायों तथा संस्थानों को सहायता अनुदान के रूप में पर्याप्त निधियां प्रदान करती है। 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 जाता है।

5.2 व्यय की प्रवृत्ति

सहायता अनुदान को रोकड़ अथवा जिस रूप में भी प्रदान किया गया हो, किंतु 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। 2008-09 तथा 2012-13 की अवधि के दौरान, सहायता-अनुदान पर व्यय को संघ सरकार के राजस्व व्यय के 26 से 30 प्रतिशत तक दर्ज किया गया, जिसे नीचे चार्ट में दर्शाया गया है।

चार्ट 5.1: राजस्व व्यय के समानुपात के रूप में सहायता अनुदान



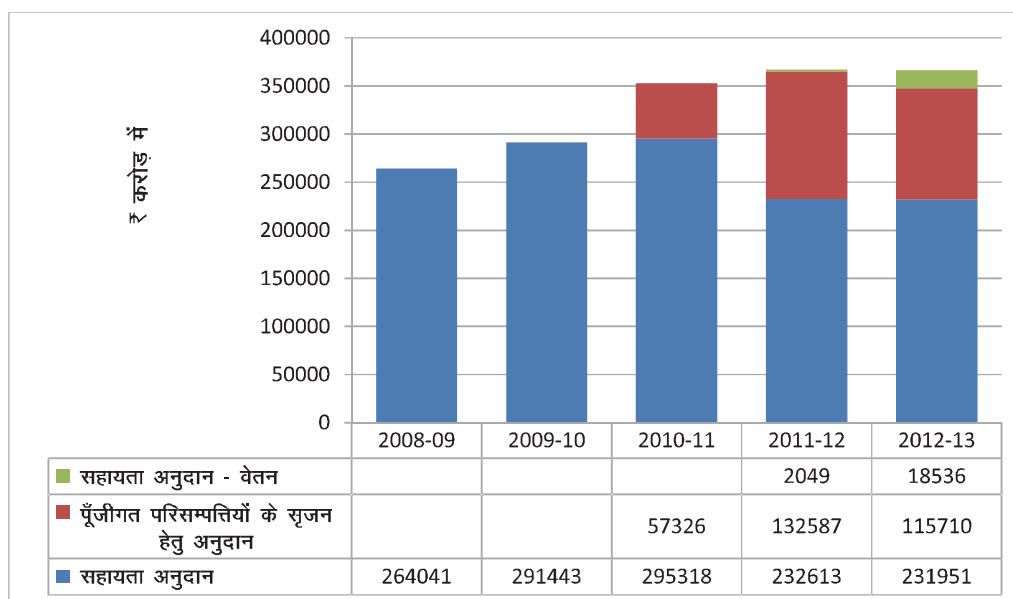
नोट: स्रोत: ई-लेखा डाटा डम्प। डाटा में सिविल, डाक तथा रक्षा अनुदानों के व्यय, निवल वसूलियां शामिल हैं परंतु 'रेलवे' शामिल नहीं है।

2008-09 से 2012-13 तक पाँच वर्षों में कुल राजस्व व्यय की 37 प्रतिशत की वृद्धि की तुलना में सहायता अनुदान 39 प्रतिशत अधिक दर से बढ़ा है।

सहायता अनुदान व्यय को विसमूहन 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 को दर्ज किए जाने हेतु अलग से तीन वस्तु शीर्ष संचालित किए जा रहे हैं। ये वस्तु शीर्ष 31-सहायता अनुदान सामान्य; 35-पूँजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान तथा 36-सहायता अनुदान वेतन हैं। वस्तु शीर्ष '35-पूँजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' को वित्तीय वर्ष 2009-10 से खोला गया था, तथा विद्यमान वस्तु शीर्ष नामतः '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 5.2: सहायता अनुदानों के प्रकार



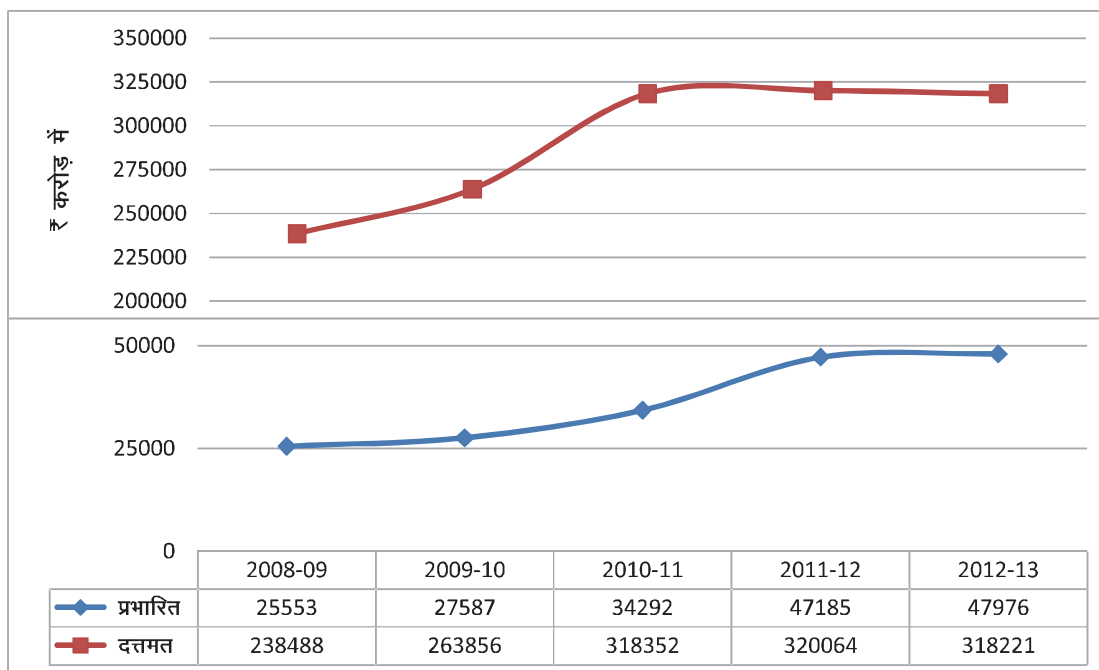
नोट: स्रोत ई-लेखा डाटा डम्प। डाटा में सभी सिविल, डाक तथा रक्षा अनुदानों हेतु व्यय शामिल है परंतु 'रेलवे' शामिल नहीं है (पूँजीगत लेखा में गलती से वर्गीकृत सहायता अनुदान को छोड़कर)।

5.2.1 प्रभारित तथा दत्तमत सहायता अनुदान

वित्तीय वर्ष 2012-13 के लिए कुल सहायता अनुदान व्यय में से प्रभारित व्यय लगभग 13 प्रतिशत था। ये अनुदान, जो प्रकृति में गैर-योजनागत हैं, संविधान के अनुच्छेद 275(1) के अनुसार बनाए

गए हैं। नीचे चार्ट पांच वर्षों की अवधि के प्रभारित तथा दत्तमत सहायता अनुदानों का विवरण दर्शाता है।

चार्ट 5.3: प्रभारित तथा दत्तमत सहायता अनुदान



नोट: स्रोत: ई-लेखा डाटा डम्प। डाटा में सभी सिविल, डाक तथा रक्षा सहायता अनुदानों हेतु व्यय शामिल है परंतु 'रेलवे' शामिल नहीं है। (पूँजीगत लेखा में गलती से वर्गीकृत सहायता अनुदान को छोड़कर)।

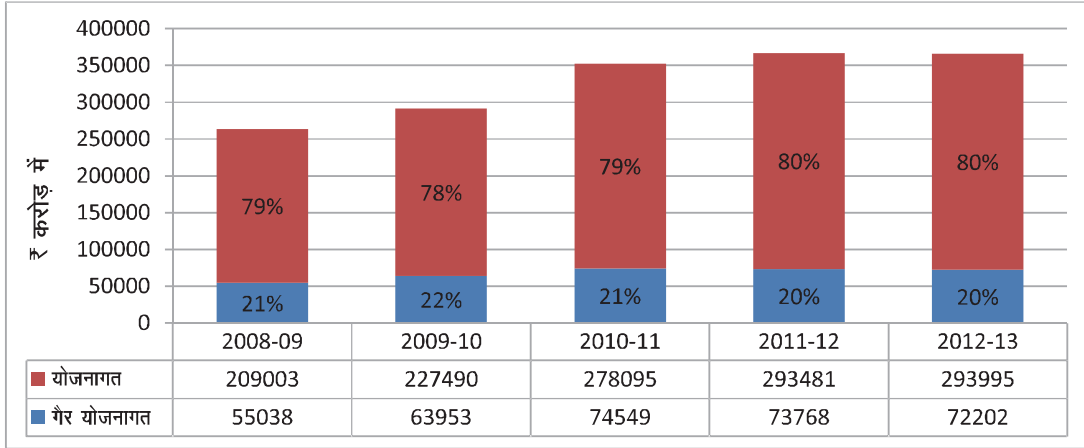
वर्ष 2012-13 के लिए प्रभारित सहायता अनुदान को मुख्य रूप से दो अनुदानों में अर्थात् राज्य एवं संघ शासित क्षेत्र सरकारों को अंतरण तथा जनजाति कार्य मंत्रालय को जारी किया गया था। ₹47,976 करोड़ के प्रभारित अनुदानों में से राज्य सरकारों को प्रदान किए गए ₹42,576 करोड़ के अनुदान तेरहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं पर आधारित थे। 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 जनजातीय क्षेत्रों में महत्वपूर्ण अवसंरचना परियोजनाओं को सृजित करने तथा अनुसूचित जनजातियों के कल्याण हेतु योजनाओं के लिए अनुदान प्रदान करता है।

5.2.2 योजनागत तथा गैर-योजनागत अनुदान

संघ सरकार द्वारा दोनों, नियोजित योजनाओं के निष्पादन हेतु तथा अन्य उद्देश्यों हेतु भी, सहायता अनुदान प्रदान की जाती हैं। नीचे चार्ट योजनागत तथा गैर-योजनागत द्वारा सहायता अनुदानों के विवरण दर्शाता है। सहायता अनुदानों का एक बड़ा हिस्सा नियोजित योजनाओं के निष्पादन हेतु

प्रदान किया गया सहायता अनुदान है, 2008-09 से 2012-13 के दौरान योजनागत सहायता अनुदान का अंश कुल सहायता अनुदान के 78 से 80 प्रतिशत के बीच था।

चार्ट 5.4: योजनागत बनाम गैर-योजनागत सहायता अनुदान



नोट: स्रोत: ई-लेखा डाटा डम्प। डाटा में सभी सिविल, डाक तथा रक्षा सहायता अनुदानों हेतु व्यय शामिल है परंतु 'रेलवे' शामिल नहीं है (पूँजीगत लेखा में गलती से वर्गीकृत सहायता अनुदान को छोड़कर)।

2008-09 से 2012-13 तक पांच वर्षों की अवधि के दौरान योजनागत अनुदानों ने 41 प्रतिशत की वृद्धि सूचित की जबकि गैर-योजनागत अनुदान 31 प्रतिशत तक बढ़े हैं।

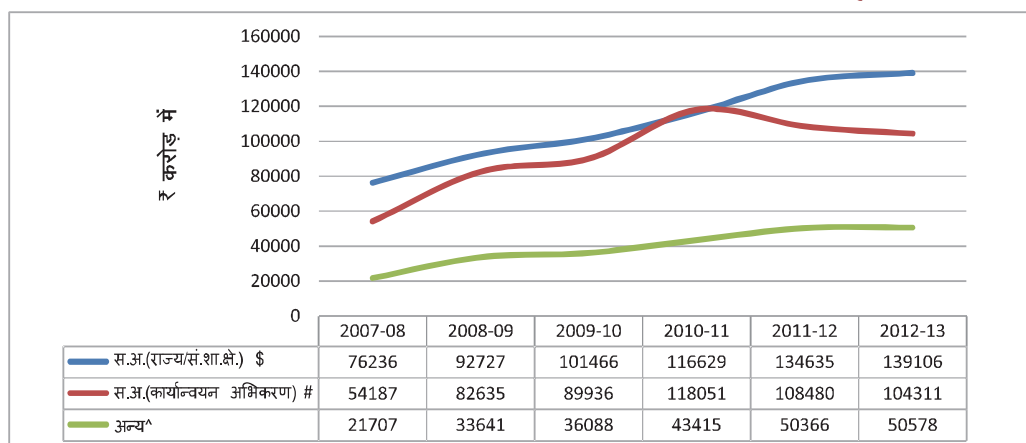
5.3 योजनागत सहायता अनुदान व्यय की बदलती प्रकृति

नब्बे के मध्य से संघ सरकार कई केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु अपेक्षित धन को, कार्यान्वयन अभिकरणों, जो कि समितियाँ, स्वायत्त निकाय, गैर-सरकारी संगठन आदि हैं, के खातों में सीधे अंतरित करने की प्रक्रिया का अनुपालन कर रही है। अंतरण की इस पद्धति को प्रायः 'समिति पद्धति' के रूप में संदर्भित किया जाता है। ऐसी संस्थाएँ राज्य तथा जिला स्तर दोनों पर हैं तथा उनकी निधियाँ 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 है, जो इस प्रकार अंतरण की गई राशि को राज्यों की समेकित 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 लेखांकन में व्यय के अंतिम शीर्ष तक का पता लगाती है, जिसमें प्रत्येक लेन-देन के वाउचर राजकोष तथा राज्य महालेखाकार के पास उपलब्ध होते हैं। यह सुविकसित लेखांकन ढांचा उचित वित्तीय प्रबंधन को सुनिश्चित करता है तथा व्यय की गुणवत्ता पर पर्यवेक्षण प्रदान करता है।

सहायता अनुदान : एक विश्लेषण

समिति पद्धति के माध्यम से अनुदानों के अंतरण की प्रमात्रा तेजी से बढ़ी है। प्रथम वर्ष अर्थात् वित्तीय वर्ष 2006-07 से जिसके लिए तुलनीय डाटा उपलब्ध है, संघ सरकार के लेखों में दर्ज व्यय ₹43,816 करोड़* का है। वर्ष 2012-13 के दौरान, यह आंकड़ा ₹1,04,971 करोड़* तक बढ़ा है जो लगभग ढाई गुना वृद्धि है। नीचे चार्ट राजकोष पद्धति के माध्यम से राज्यों/केन्द्र शासित क्षेत्रों को, समिति पद्धति से सीधे निर्गमों को तथा कार्यान्वयन अभिकरणों एवं मंत्रालय के क्रियात्मक शीर्षों से अन्य निकाय/प्राधिकरणों को जारी की गई सहायता अनुदानों के ब्यौरों को दर्शाता है।

चार्ट 5.5: राज्य सरकारों तथा अन्य अभिकरणों को योजनागत सहायता अनुदान



\$- डाटा स्रोत: ई-लेखा डाटा डम्प। इसमें जर्नल प्रविष्टियां शामिल नहीं हैं। डाटा में सभी सिविल, डाक तथा रक्षा अनुदानों हेतु व्यय शामिल है परंतु 'रेलवे' शामिल नहीं है।

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

^संतुलन आंकड़ा

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 बचाना 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 आधिक्य का संचयन किया है।

इसके अतिरिक्त, इस प्रणाली को कार्यक्रम उद्देश्यों को प्राप्त करने हेतु लोक निधियों का व्यय करने में कार्यान्वयन अभिकरणों को अधिक प्रत्यायोजित तथा लचीला बनाने के लिए कार्यान्वित किया गया था। तथापि, जवाबदेही ढांचे का अनुकूल सुदृढीकरण नहीं किया गया है। विकेंद्रित

* वर्ष 2006-07 एवं 2012-13 (प्रावधानिक) में राजस्व वर्ग के अंतर्गत का का.अ. को क्रमशः ₹43,372 करोड़ तथा ₹1,04,311 करोड़ के प्रत्यक्ष निर्गम।

समिति/कार्यान्वयन अभिकरण पद्धति में प्राधिकार के फालतू तथा दुरुपयोग के नियंत्रण की जिम्मेदारी नाकाम हो गई है।

यह देखा गया था कि विभिन्न विकासात्मक एवं सामाजिक सहायता को तर्कसंगत करने के वृहत्तर प्रयास के भाग के रूप में, मौजूदा केन्द्र प्रायोजित/ए.सी.ए. योजनाएं, योजना आयोग के जुलाई 2013 के निर्देशों के अनुसार 66 योजनाओं में पुनर्गठित की गयी है। सभी केन्द्र द्वारा प्रायोजित योजनाओं की निधि के साथ इन 66 योजनाओं के संबद्ध अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता संबंधित राज्यों के समेकित निधि के द्वारा 2014-15 से चरणबद्ध तरीके से अंतरित की जाएगी।

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

वर्ष 2012-13 में, संघ सरकार ने केन्द्रीय प्रायोजित योजना के कार्यान्वयन हेतु राज्य/जिला स्तरीय स्वायत्त निकायों तथा प्राधिकरणों, समितियों, गैर-सरकारी संगठनों आदि को सीधे ₹ 1,04,971¹ करोड़ जारी किए। चूंकि कार्यान्वयन अभिकरणों (का.अ.) द्वारा निधियों का व्यय उसी वित्तीय वर्ष में नहीं किया गया था, उनके खातों में अव्ययित निधि की बड़ी राशि पड़ी थी। सरकारी खाते से बाहर का.अ. के खाते में रखी गयी, अव्ययित शेषों की कुल राशि तुरंत सुनिश्चित करने की स्थिति में 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 कार्यवाही का एक समान न होना, सृजित परिसम्पत्तियों के आश्वासन तथा लेखांकन की कमी, का.अ. द्वारा किए गए व्यय पर कोई केन्द्रित 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 निर्गत निधियों के लाभों पर अधिक बल नहीं दिया 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 निधियों का निर्गम राज्य बजटों के माध्यम से करें 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 यथासंभव निधियों के अंतरण को पूर्णतः राजकोष पद्धति में सीधे अंतरण करना प्रारंभ किया जाए। विद्यमान योजनाओं के लिए आवश्यक समायोजन हेतु लघु परवर्ती अवधि अपेक्षित थी। तथापि, जबकि राजकोष पद्धति में पूर्ण अंतरण कर दिया गया था, फिर भी समिति पद्धति के अंतर्गत

¹ व्यय बजट 2014-15 (खण्ड-1), विवरणी 18 के अनुसार

योजनाओं के लेखांकन, बकाया उपयोग प्रमाणपत्रों के प्रस्तुतीकरण तथा लेखापरीक्षण को तर्कसंगत किया जाना था।

व्यय विभाग ने लोक लेखा समिति को अपने उत्तर (जनवरी 2014) में स्वीकार किया कि विकास अथवा सामाजिक सहायता हेतु आवश्यक निधियों का बेकार पड़े रहना, न केवल एक अपर्याप्त वित्तीय स्थिति में ऋण लेने के उच्च कीमत के कारण अस्वीकार्य हैं अपितु इसलिए भी कि इन निधियों से आयोजित की जाने वाली गतिविधियां भी प्रतिकूल रूप से प्रभावित होंगी। विभाग ने इसके अतिरिक्त बताया कि संशोधित अनुमानों की बैठकों के दौरान, कार्यान्वयन अभिकरणों के पास पड़े अव्ययित शेषों की सावधानी से जांच की गयी एवं मंत्रालय को ऐसे शेषों की मात्रा को कम करने की सलाह दी गयी है। इसके अतिरिक्त, स्वायत्त निकायों/गै.स.सं./संस्थान एवं केन्द्रीय/राज्य/स्थानीय निकाय स्तर के संगठन (राज्य सरकार को छोड़कर) को किसी प्रकार का अनुदान जारी न करने के निर्देश भी जारी (नवम्बर 2012) किये जा चुके हैं यदि उस निकाय ने केन्द्र सरकार द्वारा जारी अनुदानों से संबंधित सभी उपयोग प्रमाण-पत्र प्रस्तुत नहीं किया हो। विभाग ने बताया कि 66 पुनर्गठित योजनाओं हेतु केन्द्रीय निधि राज्यों की समेकित निधि के माध्यम से 2014-15 से एक चरणबद्ध तरीके से अंतरित की जाएगी।

5.3.2 सहायता अनुदान व्यय के मामले में नि.म.ले.प. के लेखापरीक्षा प्रबंधन

सार्वजनिक सेवा वितरण मुख्यतः सामाजिक क्षेत्र में, सरकारी अभिकरणों, सरकार के विभिन्न स्तरों तथा गैर-सरकारी संगठनों सहित निजी क्षेत्र के बीच बढ़ते हुए जटिल अंतःसंबंध द्वारा वर्णित किया गया है। हाल के वर्षों में, प्रमुख 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 अनुरक्षण करती है। डाटाबेस को केन्द्रीय नियोजित योजना मॉनीटरिंग प्रणाली (के.नि.यो.मॉ.प्र.) कहा जाता है। लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराए के.नि.यो.मॉ.प्र. के डाटा के आधार पर, सहायता अनुदान व्यय का व्यापक विश्लेषण किया गया था। प्राप्तकर्ताओं की सैद्धांतिक श्रेणियों के अनुसार विद्यमान सार्वजनिक लेखापरीक्षा प्रबंधों सहित व्यय के विवरण नीचे तालिका में दिया गया है।

तालिका 5.1: 2012-13 में श्रेणीवार योजनागत अनुदानों तथा लेखापरीक्षा अधिदेश को दर्शा रही है।

(₹ करोड़ में)

श्रेणी	संस्वीकृत अनुदान	जारी अनुदान	नि.म.ले.प. (कर्तव्य, शक्ति एवं सेवा शर्तें) अधिनियम 1971 के संदर्भ में नि.म.ले.प. का लेखापरीक्षा अधिदेश
केन्द्रीय सरकारी संस्थान*	923.31	883.13	धारा 14, 15 एवं 20
राज्य सरकार/सं.शा.क्षे.	152809.42	1571.08	धारा 13
केन्द्रीय सरकारी सा.क्षे.उ.	3593.64	3172.67	धारा 19(1)
राज्य सा.क्षे.उ.	2405.81	2343.91	धारा 19(1)
सांविधिक निकाय	7966.63	6149.04	धारा 19(2) एवं (3)

श्रेणी	संस्वीकृत अनुदान	जारी अनुदान	नि.म.ले.प. (कर्तव्य, शक्ति एवं सेवा शर्तें) अधिनियम 1971 के संदर्भ में नि.म.ले.प. का लेखापरीक्षा अधिदेश
स्थानीय निकाय	3981.47	3863.25	धारा 14, 15 एवं 20 तथा तकनीकी मार्गदर्शन तथा सहायता (प्र.भा.स.) के अंतर्गत
पंजीकृत समितियां (सरकारी स्वा.नि.)	159662.00	253978.26	धारा 14, 15 एवं 20
पंजीकृत समितियां (गै.स.सं.)	1531.44	1549.93	धारा 14, 15 एवं 20
निजी क्षेत्र कम्पनियां	1637.16	1288.92	धारा 14, 15 एवं 20
राज्य सरकारी संस्थान	1269.32	1231.22	धारा 13, 14, 19 एवं 20
अंतराष्ट्रीय संगठन	72.44	30.35	--
व्यक्तिगत	16.11	12.45	--
ट्रस्ट	689.07	618.45	--
कुल योजना सहायता अनुदान	336557.82	276692.66	

स्रोत: अक्टूबर 2013 में ले.म.नि. द्वारा प्रस्तुत के.नि.यो.मॉ.प्र. डाटा डम्प। अभिकरणों हेतु व्यवस्थित संस्वीकृति को संस्वीकृति अनुदान के खाने में लिया गया है।

* डाटाबेस में दर्शाये गये श्रेणी के नाम (अभिकरण का प्रकार) केवल 'केन्द्र सरकार' है। अभिकरण के प्रकारों में अन्य श्रेणी ब्यौरे को के.नि.यो.मॉ.प्र. डाटाबेस में दर्शाए गए के अनुसार माना गया है।

राज्य सरकारों/सं.शा.क्षे. के मामले में, यह उल्लेखनीय है कि 2012-13 में जारी अनुदान, ₹ 1,52,809.42 करोड़ की संस्वीकृत राशि के प्रति केवल ₹ 1,571.08 करोड़ था। इसके विपरीत, पंजीकृत समितियों (सरकारी स्वा.नि.) तथा पंजीकृत समितियों (गै.स.सं.) के मामले में निर्गत अनुदान, संस्वीकृत अनुदान से अधिक था। पंजीकृत समितियों (सरकारी स्वा.नि.) के मामले में जारी अनुदान ₹ 1,59,662 करोड़ की संस्वीकृत राशि के प्रति ₹ 2,53,978.26 करोड़ था, जो ₹ 94,316.26 करोड़ का अतिरिक्त निर्गम था। यह सोच से परे है कि उपर्युक्त मामलों में जारी किये गये अनुदान संस्वीकृत अनुदान से इतने अधिक मात्रा में भिन्न कैसे हैं। के.नि.यो.मॉ.प्र. डाटा में इन असंगतियों की लेखा महा-नियंत्रक द्वारा जांच करना आवश्यक है।

उपरोक्त तालिका 5.1 में प्रथम पांच श्रेणियां सरकारी व सार्वजनिक क्षेत्र के संस्थाओं को प्रदर्शित करती है। ऐसे मामलों में भा.नि.म.ले.प. की लेखापरीक्षा छूट सुस्पष्ट है। इन मामलों में अंतरण की पद्धति एक उच्च लेखांकन प्रणाली से समर्थित है तथा विशेषकर राज्य एवं सं.शा.क्षे. सरकारों से संबंधित व्यय का पता अंत में लगाया जा सकता है। जहां प्रत्येक लेन-देन से संबंधित वाउचर राज्य महालेखाकार के पास उपलब्ध हैं।

- योजनागत निधियों की पर्याप्त राशि पंजीकृत समितियों/गैर-सरकारी संगठनों/ट्रस्टों को भी जारी की गई है। इनमें से अधिकांश संस्थान नि.म.ले.प. के प्रत्यक्ष लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के अंतर्गत नहीं हैं। नि.म.ले.प. (कर्तव्य, 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 जब उस संस्थान के कुल व्यय का 75 प्रतिशत सरकार द्वारा निधिबद्ध किया गया हो, तथा

अनुदान या ऋण के रूप में सहायता ₹ 25 लाख से अधिक हो। नि.म.ले.प. भारत के राष्ट्रपति की पूर्व 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. द्वारा इन संस्थाओं की, जो कि पर्याप्त रूप से सरकार द्वारा निधिबद्ध है, लेखापरीक्षा करने हेतु अनुदानग्राही संस्थान के कुल व्यय के विवरण की आवश्यकता इस संतुष्टि के लिए होगी 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। नवम्बर 2007 में लेखापरीक्षा एवं लेखा पर अधिसूचित विनियम में एक प्रावधान है कि सरकारों एवं विभागाध्यक्षों, जो निकायों अथवा प्राधिकरणों के अनुदान एवं ऋण संस्वीकृत करती है, को लेखापरीक्षा कार्यालय में प्रत्येक वर्ष जुलाई के अंत ऐसे निकायों एवं प्राधिकरणों की विवरणी प्रस्तुत करें जिन्हें कुल ₹ 10 लाख एवं/अथवा अधिक का ऋण विगत वर्ष के दौरान प्रदान किये गये थे, इसमें (क) सहायता की राशि; (ख) जिस प्रयोजन हेतु सहायता संस्वीकृत की गयी; तथा (ग) निकाय या प्राधिकरण का कुल व्यय दर्शाया गया हो। तथापि, वर्तमान में सरकार के पास स्वयं के 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 संस्थानों 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 प्रमुख कार्यक्रम तथा योजना दिशानिर्देश वास्तविक व्यय तथा कार्यक्रम सुपुर्दगी हेतु उप-अनुदानग्राहियों को एक भाग अथवा पूर्ण राशि सौंपने वाले प्रधान दानभोगी निकाय अथवा प्राधिकरण के साथ के माध्यम से सरकारी सहायता 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 अनुदान 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, अन्य अधिकांश मामलों में वैधिक/सांविधिक अधिदेश तो क्या कोई ऐसा कार्यकारी आदेश तक भी नहीं है। इन संस्थानों की लेखापरीक्षा प्रारम्भिक रूप से उन संस्थानों के शासी निकायों द्वारा नियुक्त सनदी लेखाकार द्वारा की जा रही है। इस लेखापरीक्षा में संसद को सूचित करने की बाध्यताओं सहित स्वतन्त्रता की कमी की स्वाभाविक कमजोरी 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, एक पर्याप्त संख्या में समितियां पंजीकृत समितियों/गैर-सरकारी संगठन/ट्रस्ट केवल प्रथम स्तरीय अनुदानग्राही हैं। यह प्रत्यक्ष रूप से नियोजित योजनाओं के कार्यान्वयन में शामिल नहीं हैं। वे बदले में, कार्यान्वयन अभिकरणों को अनुदान प्रदान करते हैं। ऐसे उप-अनुदानग्राही सीधे नि.म.ले.प. के लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के अंतर्गत नहीं आते।
- स्थानीय निकायों जैसे पंचायती राज संस्थान तथा शहरी निकायों जैसे निगम एवं नगरपालिकाओं के मामलों में, अधिकांश राज्यों में, नि.म.ले.प. प्राथमिक लेखापरीक्षक नहीं है परन्तु प्राथमिक लेखापरीक्षकों को तकनीकी निर्देशन तथा 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। 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 थीं (नवम्बर 2009)। अन्य बातों के साथ-साथ यह भी प्रस्तावित किया गया था कि, 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, की लेखापरीक्षा की जाए। इसी प्रकार यह सुनिश्चित करने हेतु कि राजस्व, छूट आदि के बांटने के माध्यम से सरकार का पक्ष 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, संविदागत करार तथा अन्य साझेदारी प्रबंधन जैसेकि पी.पी.पी. को नि.म.ले.प. की लेखापरीक्षा के विस्तार क्षेत्र में लाने हेतु संशोधनों को प्रस्तावित किया गया था।

व्यय विभाग ने (जनवरी 2014) में अपने उत्तर में लोक लेखा समिति को बताया कि नि.म.ले.प. (डी.पी.सी.) संशोधन अधिनियम वित्त मंत्रालय के विचाराधीन है। राज्य सरकारों एवं केन्द्रीय मंत्रालयों/ विभागों के प्रस्तावित संशोधनों पर टिप्पणियां प्राप्त हो गई है एवं उसे मसौदा संशोधन अधिनियम में उपयुक्त रूप से शामिल किया गया है।

5.4 योजनागत सहायता अनुदान पर व्यय डाटा; समग्रता एवं उपलब्धता के मामले

सहायता अनुदान व्यय संघ सरकार हेतु योजनागत व्यय के सबसे बड़े घटक हैं। वित्तीय वर्ष 2012-13 के दौरान सहायता अनुदान व्यय ने संघ सरकार के सिविल मंत्रालयों के कुल योजनागत

व्यय का 75 प्रतिशत² संघटित किया। योजनागत सहायता अनुदान व्यय में राज्यों, पंजीकृत समितियों, कार्यान्वयन अभिकरणों, निकायों तथा संस्थानों को सहायता अनुदान व्यय की पर्याप्त प्रमात्रा संघटित करती है।

सभी नियोजित 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 नियोजित योजना मॉनीटरिंग प्रणाली (के.नि.यो.मॉ.प्र.) स्थापित की गई थी। केन्द्रीय नियोजित योजना मॉनीटरिंग प्रणाली (के.नि.यो.मॉ.प्र.) का अभिप्रेत प्रत्येक केन्द्रीय नियोजित 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 किए गए व्यय का पता लगाना तथा सूचित करना है। यह भी बताया गया था कि के.नि.यो.मॉ.प्र., केन्द्र द्वारा 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.नि.यो.मॉ.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 नियोजित योजनाओं (अर्थात् राज्य योजनाओं से संयोजित केन्द्रीय क्षेत्र/केन्द्रीय प्रायोजित/अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता) हेतु वास्तविक समय आधार पर सहायता अनुदान के निर्गम के संबंध में योजना-वार, राज्य-वार, अभिकरण-वार तथा भौगोलिक योजना-वार निर्गमों पर विविध समय श्रृंखला रिपोर्ट को उपलब्ध बताया गया था।

5.4.1 डाटा के अभाव एवं संस्वीकृतियों तथा निर्गमों के मध्य अंतर

2012-13 को समाप्त हो रहे पिछले तीन वर्षों हेतु के.नि.यो.मॉ.प्र. डाटा जो लेखा महानियंत्रक द्वारा 15 अक्टूबर 2013 को उपलब्ध कराए गए थे, का उपलब्ध विश्लेषण डाटा की सत्यता सुनिश्चित करने के लिए किया गया था। के.नि.यो.मॉ.प्र. डाटा के विश्लेषण से उद्घटित हुआ कि निम्नलिखित अन्य अभ्युक्तियों के अलावा अनेक डाटा कॉलम/तत्व रिक्त छोड़े गये थे।

- तीन वित्त वर्षों, 2010-13 के दौरान कुल 2,36,958 संस्वीकृतियाँ³ जारी हुई थीं।
- 32,968 संस्वीकृति आदेशों में एकीकृत वित्त प्रभाग (स.वि.प्र.) द्वारा प्राधिकरण की तिथि रिक्त छोड़ी गयी थीं।

² पैरा सं. 1.3.7 के संदर्भ में

³ जैसा कि संस्वीकृत लेन-देन की तालिका में सूचित है।

- 62 संस्वीकृति आदेशों में स.वि.प्र. द्वारा प्राधिकरण की तिथियां वित्त वर्ष 2012-13 की समाप्ति के बाद की थीं।
- 1,415 संस्वीकृति आदेशों में स.वि.प्र. द्वारा प्राधिकरण की तिथियां 1 अप्रैल 2010 के पूर्व की थीं, जबकि संस्वीकृति आदेश 2010-2013 के वर्षों से संबंधित थे। इनमें से एक संस्वीकृति आदेश में स.वि.प्र. द्वारा प्राधिकरण वर्ष 2000 के रूप में दिया गया था, तथा 21 मामलों में प्राधिकरण वर्ष 2001 के रूप में दर्शाया गया था।
- एक अन्य तालिका⁴ में, 43,939 संस्वीकृतियों के ब्यौरे नहीं पाये गये।
- 1,00,733 संस्वीकृतियों के निर्गम हेतु बिलों/वाउचरों की तिथियों का उल्लेख नहीं था।
- 1,00,582 संस्वीकृतियों से संबंधित भुगतान करते समय उपकरणों की तिथियां, नहीं डाली गयी थीं।
- संस्वीकृतियों के निर्गम से संबंधित तालिका से प्रकट हुआ कि कुल ₹ 438.77 करोड़ की 36 संस्वीकृतियों के प्रति भुगतान को सक्षम प्राधिकारी द्वारा संस्वीकृति की तिथि से पूर्व जारी⁵ किया गया दर्शाया गया था।
- कुल ₹1989.56 करोड़ की 279 संस्वीकृतियों में, निर्गम को तिथि स.वि.प्र. द्वारा संस्वीकृति की तिथि के पूर्व की दर्शायी गयी थीं।
- तीन निर्गमों को छोड़कर, सभी निर्गम उपकरण प्रकार 'चेक' के माध्यम से जारी किये गये दिखाये गये थे, जबकि उपकरण संख्याएं दर्शाती थीं कि निर्गम ई-भुगतान के माध्यम से किये गये थे।
- वहां सात अभिकरण थे जो डाटाबेस में एक से अधिक बार एवं अलग पहचान के साथ पंजीकृत हुए थे। ये अभिकरण 'अभिकरण प्रकार' के अंतर्गत अलग श्रेणियों में पंजीकृत किये गये थे एवं उनको तीन वर्षों 2010-13 के दौरान कुछ समय के लिए अनुदान जारी किये गये थे। डाटाबेस में भिन्न पहचानों के साथ नौ बार पंजीकृत एक अनुदान भोगी अर्थात् बनारस हिंदू विश्वविद्यालय का एक विशिष्ट मामला नीचे दर्शाया गया है।

अभिकरण पहचान	अभिकरण का नाम	अभिकरण प्रकार
719	बनारस हिन्दू विश्वविद्यालय	राज्य सरकारी सा.क्षे.उ.
16623	बनारस हिन्दू विश्वविद्यालय	राज्य सरकारी सा.क्षे.उ.
17103	बनारस हिन्दू विश्वविद्यालय प्रौद्योगिकी संस्थान	राज्य सरकारी संस्थान
28889	बनारस हिन्दू विश्वविद्यालय	केन्द्र सरकार
92540	बनारस हिन्दू विश्वविद्यालय	केन्द्र सरकार
116389	बनारस हिन्दू विश्वविद्यालय	सांविधानिक निकाय

⁴ संस्वीकृत अभिकरण के ब्यौरों की तालिका

⁵ प्रलेखित तिथि को वास्तविक निर्गम की तिथि के रूप में मानते हुए।

सहायता अनुदान : एक विश्लेषण

अभिकरण पहचान	अभिकरण का नाम	अभिकरण प्रकार
112932	बनारस हिन्दू विश्वविद्यालय कृषि	केन्द्र सरकार
591204	बनारस हिन्दू विश्वविद्यालय	केन्द्र सरकार
979602	भारतीय प्रौद्योगिकी संस्थान (बनारस हिन्दू विश्वविद्यालय), वाराणसी	केन्द्र सरकार

अतः के.नि.यो.मॉ.प्र. के डाटाबेस में असंगतियों की बड़ी संख्या डाटाबेस की प्रमाणिकता एवं विश्वसनीयता तथा नियोजन एवं मॉनीटरिंग उद्देश्यों हेतु डाटाबेस से सृजित एम.आई.एस रिपोर्टों की शुद्धता के मुद्दे की ओर इंगित करती है।

5.4.2 सहायता अनुदान पर योजनागत व्यय से संबंधित डाटा के तीन स्रोतों में विभिन्नता

भारत सरकार लेखांकन मानक-2 के अनुसार, सहायता अनुदान के रूप में जारी कुल निधियों के बयौरे को संबंधित वर्षों के वित्त लेखे में दर्शाना अधिदेशित है। ऐसे प्रकटीकरण वित्त लेखे के विवरणी सं.9 में एक परिशिष्ट के माध्यम से किये जाते रहे हैं। सहायता अनुदान पर व्यय से संबंधित सूचना भी ई-लेखा पोर्टल पर उपलब्ध है।

निम्न तालिका 5.2 वित्तीय वर्ष 2012-13 में कुल योजनागत सहायता-अनुदान एवं राज्य/सं.शा.क्षे. सरकारों को जारी सहायता अनुदान पर व्यय की तुलना प्रस्तुत करती है, जैसाकि डाटा के तीनों स्रोतों में निहित है।

तालिका 5.2: वित्तीय वर्ष 2012-13 में तीन डाटा स्रोतों में अंतर

(₹ करोड़ में)

	वित्त लेखे के अनुसार (विवरणी सं. 9 के परिशिष्ट)	ई-लेखा डाटा डम्प के अनुसार	के.नि.यो.मॉ.प्र. डाटा डम्प के अनुसार	
			संस्वीकृत राशि	जारी राशि
राज्य सरकारों/सं.शा.क्षे. को जारी योजनागत सहायता अनुदान	1,42,044	1,39,106*	1,52,809@	1,571 ^Ω
जारी कुल योजनागत अनुदान	2,93,998	2,93,995 [#]	3,36,557 [^]	2,76,693 ^μ

* केवल योजनागत से संबंधित श्रेणियों के अंतर्गत मुख्य शीर्ष 3601 एवं 3602 के अंतर्गत दर्ज किया गया वि.शी. 31, 35 तथा 36 के अंतर्गत कुल व्यय

केवल योजनागत से संबंधित श्रेणियों के अंतर्गत वि.शी. 31, 35 तथा 36 के अंतर्गत कुल व्यय

@ अभिकरण प्रकार राज्य सरकारें/सं.शा.के. के अंतर्गत वि.शी. 31, 35 तथा 36 के अंतर्गत अभिकरणों हेतु व्यवस्थित कुल संस्वीकृतियां।

^ वि.शी. 31, 35 तथा 36 के अंतर्गत अभिकरणों हेतु व्यवस्थित कुल संस्वीकृतियां।

Ω वि.शी. 31, 35 तथा 36 के अंतर्गत तथा अभिकरण प्रकार राज्य सरकारें/सं.शा.क्षे. के अंतर्गत उपकरणों/वाउचरों की कुल राशि।

μ वि.शी. 31, 35 तथा 36 के अंतर्गत उपकरणों/वाउचरों की कुल राशि

नोट: 15 अक्टूबर 2013 को प्रस्तुत के.नि.यो.मॉ.प्र. डाटा डम्प तथा 25 जुलाई 2013 को प्रस्तुत ई-लेखा डाटा डम्प

यह तथ्य कि डाटा के तीनों स्रोत मुख्य संघटकों में व्यापक विभिन्नता सूचना के संग्रहण तथा वित्त मंत्रालय में महालेखा नियंत्रक द्वारा उसके प्रकटीकरण में गंभीर कमियों की ओर संकेत करती है।

इन भिन्नताओं को देखते हुए, योजनागत सहायता अनुदान व्यय पर डाटा की प्रमाणिकता संदेहजनक थी।

सहायता अनुदान पर अंतरणों की गति को देखते हुए, लेखापरीक्षा महालेखा नियंत्रक से नियोजित योजनाओं के अंतर्गत अंतरणों के लेखांकन में शुद्धता एवं पूर्णता के संबंध में आश्वासन प्राप्त करने के लिए के.नि.यो.मॉ.प्र. डाटा डम्प की मांग करता है। तथापि, दीर्घकाल तक पत्राचार के बाद, के.नि.यो.मॉ.प्र. का अपूर्ण डाटा अक्टूबर 2013 में जाकर ही उपलब्ध कराया गया था।

5.5 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 के 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।

31 मार्च 2013 तक बकाया उ.प्र. से संबंधित ब्योरे, जैसा संबंधित मंत्रालयों/विभागों द्वारा उपलब्ध कराए गये, निम्न तालिका में दर्शाये गये हैं।

तालिका 5.3: बकाया उ.प्र. के विवरण

क्र.सं.	मंत्रालय का नाम	बकाया उ.प्र. की सं.	उ.प्र. की राशि (₹ करोड़ में)
1.	कृषि मंत्रालय	1496	5483.20
2.	परमाणु ऊर्जा विभाग	673	47.73
3.	रसायन एवं उर्वरक मंत्रालय	53	53.69
4.	नागरिक उड्डयन मंत्रालय	1	19.00
5.	कार्पोरेट मामले मंत्रालय	18	6.70
6.	संस्कृति मंत्रालय	3574	264.62
7.	उ.पू.क्षेत्र विकास मंत्रालय	1	0.60
8.	भू विज्ञान मंत्रालय	1154	92.67
9.	स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय	6472	13228.90

सहायता अनुदान : एक विश्लेषण

क्र.सं.	मंत्रालय का नाम	बकाया उ.प्र. की सं.	उ.प्र. की राशि (₹ करोड़ में)
10.	आर्थिक कार्य विभाग	3	2.83
11.	औद्योगिक नीति एवं प्रोत्साहन विभाग	52	198.05
12.	वाणिज्य विभाग	368	702.94
13.	खाद्य प्रसंस्करण उद्योग मंत्रालय	2650	460.63
14.	युवा कार्य एवं खेल मंत्रालय	6350	1057.79
15.	सार्वजनिक उद्यम विभाग	7	1.85
16.	भारी उद्योग विभाग	28	766.64
17.	मानव संसाधन विकास मंत्रालय	3997	3145.18
18.	कार्मिक, लोक शिकायत एवं पेंशन मंत्रालय	26	1.54
19.	पंचायती राज मंत्रालय	242	888.26
20.	अल्पसंख्यक कार्य मंत्रालय	143	240.57
21.	सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता मंत्रालय	10420	1164.93
22.	सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यम मंत्रालय	310	288.94
23.	पेट्रोलियम एवं प्राकृतिक गैस मंत्रालय	1	18.73
24.	शहरी विकास मंत्रालय	225	334.89
25.	आवास एवं शहरी गरीबी उन्मूलन मंत्रालय	345	513.78
26.	वस्त्र मंत्रालय	3432	314.09
27.	जनजाति कार्य मंत्रालय	187	68.74
28.	विधि एवं न्याय मंत्रालय	8	2.51
29.	खनन मंत्रालय	18	2.98
30.	पोतपरिवहन मंत्रालय	14	7.44
31.	योजना मंत्रालय	63	1.45
32.	अंतरिक्ष विभाग	339	29.74
	योग	42670	29411.61

फरवरी 2014 को 32 मंत्रालयों/विभागों में ₹ 29,411.61 करोड़ के 42,670 उ.प्र., जो 31 मार्च 2013 को देय थे, 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। बकाया उ.प्र. की बड़ी संख्या संबंधित मंत्रालयों में खराब मॉनीटरिंग तथा अनुपालन क्रियाविधि को दर्शाती हैं।

5.6 उच्च शिक्षा विभाग एवं वस्त्र मंत्रालय में सहायता अनुदानों पर व्यय की विस्तृत जांच

दो मंत्रालयों/विभागों अर्थात् उच्चतर शिक्षा विभाग तथा वस्त्र मंत्रालय में सहायता अनुदानों के अंतर्गत किये गये व्यय की लेखापरीक्षा में, अनुदानों के संस्वीकृति एवं मॉनीटरिंग के तंत्र तथा किये गये व्यय की गुणवत्ता एवं प्रभावकारिता आदि के संबंध में आश्वासन प्राप्त करने के लिए समीक्षा की गयी थी। ऐसी जांच से उजागर परिणामों पर अनुवर्ती लेखापरीक्षा पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

5.6.1 लेखापरीक्षा दृष्टिकोण

उच्च शिक्षा विभाग एवं वस्त्र मंत्रालय के कुल व्यय का काफी हिस्सा सहायता-अनुदान पर किया जाता है। सहायता-अनुदान पर दोनों मंत्रालय/विभाग के व्यय की समीक्षा, किये गये व्यय की गुणवत्ता के संबंध में आश्वासन प्राप्त करने के लिए की गयी है। इस प्रक्रिया में, मंत्रालय/विभाग द्वारा उपलब्ध कराये गये अभिलेखों एवं प्रस्तुत किये गये उत्तर डाटा के अलावा, ई-लेखा एवं के.नि.यो.मॉ.प्र. डम्प की सूचना/डाटा का भी उपयोग किया गया है। समीक्षा का आयोजन निम्नलिखित मूल्यांकन के उद्देश्य से किया गया है:

- अनुदान प्रदान करने के लिए मंत्रालयों में सुस्पष्ट सिद्धान्तों एवं प्रक्रियाओं की मौजूदगी;
- सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005 में निर्धारण के अनुसार विभाग विशिष्ट नियमों तथा विनियमों की मौजूदगी;
- निर्धारित नियमों, विनियमों, सिद्धान्तों एवं प्रक्रियाओं की अनुपालन करते हुए सहायता अनुदान की संस्वीकृति;
- सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005 बजट परिपत्रों एवं वित्त मंत्रालय द्वारा जारी सहायता-अनुदान के निर्गम को अधिशासित करने वाले दस्तावेजों में निहित निर्देशों का अनुपालन;
- वर्ष के दौरान सहायता-अनुदान पर व्यय का समान प्रवाह;
- मंत्रालयों में सहायता-अनुदान के समयबद्ध उपयोग, निर्गमित अनुदानों से किये गये व्यय की गुणवत्ता को सुनिश्चित करने के लिए उपयोग प्रमाण-पत्रों की जांच के संबंध में प्रभावी मूल्यांकन एवं मॉनीटरिंग तंत्र की मौजूदगी।

अनुदान सं. 59 उच्च शिक्षा विभाग (मानव संसाधन विकास मंत्रालय)

5.6.2 प्रस्तावना

मानव संसाधन विकास मंत्रालय में उच्च शिक्षा विभाग, उच्च शिक्षा क्षेत्र की मूलभूत अवसररचना के सर्वांगीण विकास हेतु उत्तरदायी है। एक नियोजित विकास प्रक्रिया के अंतर्गत, विभाग, उच्च शिक्षा तक पहुंच के विस्तार एवं गुणात्मक सुधार का, प्रमुख महाविद्यालयों एवं अन्य संस्थानों के माध्यम से देश के मानव संसाधन संभावना के उच्च शिक्षा क्षेत्र में, समानता एवं समावेश के साथ संपूर्णतः

उपयोग के माध्यम से, देख-रेख करता है।

उच्च शिक्षा विभाग का मुख्य उद्देश्य निम्नलिखित को निर्धारित करना है:

- राष्ट्रीय शिक्षा नीति,
- विश्वविद्यालय का योजनागत विभाग तथा उच्च शिक्षा एवं तकनीकी शिक्षा
- भारतीय भाषाओं का विकास,
- योग्य छात्रों को छात्रवृत्ति,
- पुस्तकों को प्रोत्साहन तथा कॉपीराइट अधिनियम का प्रशासन तथा
- शिक्षा के क्षेत्र में यूनेस्को सहित अंतरराष्ट्रीय सहयोग।

उच्च शिक्षा विभाग के अपने प्रशासनिक नियंत्रण के अंतर्गत निम्नलिखित स्वायत्त निकाय/संस्थान तथा कुछ मुख्य केन्द्रीय योजनाएं हैं।

- 40 केन्द्रीय विश्वविद्यालय
- 45 तकनीकी संस्थान -आई.आई.टी/एन.आई.टी
- 13 प्रबंधन संस्थान - आई.आई.एम.
- चार आई.टी. संस्थान
- विज्ञान एवं अनुसंधान संस्थान
- तीन योजना एवं वास्तुकला संस्थान
- चार राष्ट्रीय तकनीकी शिक्षक प्रशिक्षण एवं अनुसंधान संस्थान - एन.आई.टी.टी.आर.
- 11 अन्य संस्थान
- योजनाएं—
 - नये/मौजूदा बहुशिल्पों की स्थापना/सुदृढीकरण
 - शिक्षा ऋण ब्याज आर्थिक सहायता,
 - तकनीकी शिक्षा गुणवत्ता सुधार कार्यक्रम,
 - पॉलीटेक्निकों में महिला छात्रावास का निर्माण (चरण-II)
 - नए आई.आई.एम. की स्थापना

5.6.3 बजट एवं व्यय

विभाग का कुल व्यय 2010-11 के ₹ 15,461.93 करोड़ से बढ़कर 2012-13 में ₹ 20,454.29 करोड़ हो गया। विभाग का योजनागत व्यय 61 से लेकर 65 प्रतिशत तक एवं गैर-योजनागत व्यय 2010-11 से 2012-13 के दौरान कुल व्यय के 35 से 38 प्रतिशत के मध्य था। विभाग का लगभग 99 प्रतिशत व्यय विगत तीन वर्षों के दौरान सहायता-अनुदान के रूप में किया गया था। इसी प्रकार, योजनागत एवं गैर-योजनागत श्रेणी में, व्यय का 98 से 99 प्रतिशत केवल सहायता-

अनुदान पर ही था। निम्न तालिका 5.4 2010-11 से 2012-13 के दौरान बजट प्रावधान (अनुपूरक प्रावधान सहित), कुल व्यय एवं सहायता-अनुदान पर व्यय की प्रबलता को दर्शाती है।

तालिका 5.4. प्रावधान एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रावधान		व्यय		सहायता अनुदान पर व्यय	
	योजनागत	गैर योजनागत	योजनागत	गैर योजनागत	योजनागत	गैर योजनागत
2010-11	11089.32	7694.02	9379.64	6082.29	9297.77 (99.13)	5973.96 (98.22)
2011-12	13169.72	8812.02	12574.90	6916.88	12478.62 (99.23)	6808.18 (98.43)
2012-13	15438.06	9441.02	12727.10	7727.19	12545.00 (98.57)	7597.00 (98.32)

स्रोत मु.ले.नि./मा.सं.वि. द्वारा प्रस्तुत अ.वि.मं./व्यय आंकड़ा

नोट: कोष्ठक में आंकड़े सहायता-अनुदान पर व्यय की योजनागत एवं गैर-योजनागत व्यय के अंतर्गत कुल व्यय के समक्ष प्रतिशतता को दर्शाते हैं।

2010-11 से 2012-13 हेतु विषय शीर्ष '31 सहायता अनुदान सामान्य'; '35 पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' तथा '36 सहायता-अनुदान-वेतन' के द्वारा अनुदानों पर व्यय का गैर-समूहन निम्नानुसार है:

तालिका 5.5: विषय शीर्ष-वार व्यय

(₹ करोड़ में)

विवरण	2010-11	2011-12	2012-13	कुल
31-सहायता अनुदान सामान्य	10396.36	12194.58	6955.00	29545.94
35-पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान	4875.37	7092.22	6989.00	18956.59
36-सहायता अनुदान वेतन	--	--	6198.00	6198.00
कुल	15271.73	19286.80	20142.00	54700.53

स्रोत मु.ले.नि./मा.सं.वि. द्वारा प्रस्तुत अ.वि.मं./व्यय आंकड़ा

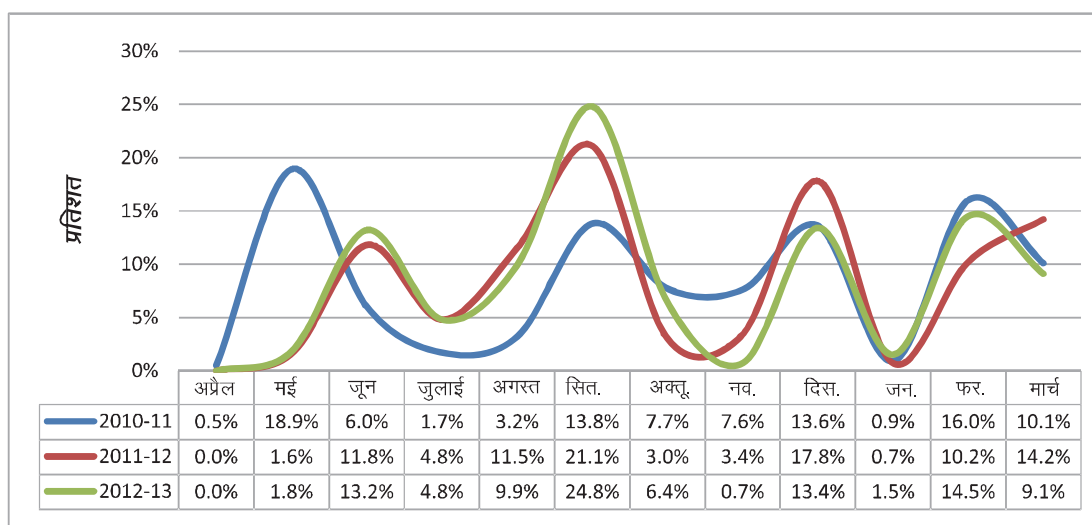
पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान पर व्यय 2010-11 में ₹4,875.37 करोड़ से बढ़कर 2012-13 में ₹6,989 करोड़ हो गया। सामान्य एवं वेतन प्रयोजनों हेतु अनुदानों पर व्यय 2010-11 में ₹10,396.36 करोड़ से बढ़कर 2012-13 में ₹13,153 करोड़ हो गया था।

5.6.4 सहायता अनुदानों पर व्यय का माह-वार प्रवाह

सामान्य वित्तीय नियतावली, 2005 के नियम 212(1) के अनुसार, मंत्रालय अथवा विभाग को पूरे वर्ष में सहायता अनुदान पर व्यय के बराबर-प्रवाह को सुनिश्चित करना चाहिए।

वर्ष के दौरान विभाग के पूंजीगत व्यय के प्रवाह की जांच के.नि.यो.मॉ.प्र. डाटाबेस की मदद से की गयी थी। यह पाया गया था कि विभाग ने वर्ष 2010-11 से 2012-13 के दौरान सहायता अनुदान जारी करते समय उपरोक्त प्रावधान का पालन नहीं किया था। नीचे रेखाग्राफ सहायता अनुदान पर योजनागत व्यय के मासिक प्रवाह को दर्शाता है।

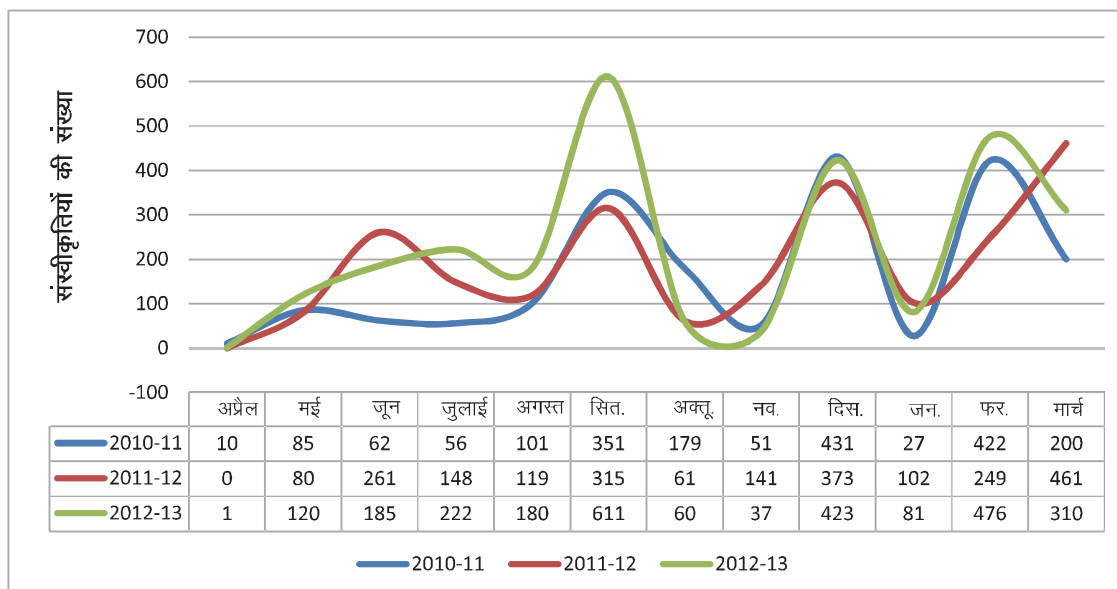
चार्ट 5.6: सहायता अनुदान पर योजनागत व्यय का प्रवाह (के.नि.यो.मॉ.प्र. डाटा डम्प से)



उपर्युक्त चार्ट यह स्पष्ट है कि वर्ष 2010-11 से 2012-13 के दौरान वर्ष भर मासिक व्यय समान नहीं था। योजनागत व्यय का बड़ा भाग (2011-12 एवं 2012-13 में क्रमशः 21.1 एवं 24.8 प्रतिशत) सितम्बर के महीने में किया गया था, जबकि पिछले तीन वर्षों की अवधि के दौरान अप्रैल तथा जनवरी के महीने में व्यय नगण्य था।

के.नि.यो.मॉ.प्र. डाटा से आगे विश्लेषण ने प्रकट किया कि यहां तक कि अधिकांश संस्वीकृतियां वर्ष भर करने की बजाय सितम्बर, दिसम्बर एवं फरवरी के महीने में 2010-11 तथा 2012-13 के दौरान प्रदान की गयी थीं।

चार्ट 5.7: सृजित संस्वीकृतियों का प्रवाह (के.नि.यो.मॉ.प्र. डाटा डम्प से)



5.6.5 संस्थाओं - सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम, स्वायत्त निकाय, पंजीकृत समितियां आदि के संबंध में संस्वीकृत एवं जारी किये गये अनुदान

महालेखा-नियंत्रक नियोजित योजनाओं के अंतर्गत विभिन्न अभिकरणों को जारी सभी सहायता अनुदानों के डाटाबेस का अनुरक्षण करता है। प्राप्तकर्ताओं की मुख्य श्रेणियों के संबंध में के.नि.यो.मां.प्र. से विश्लेषित वर्ष 2010-11 से 2012-13 के दौरान जारी सहायता अनुदानों के ब्यौरे नीचे तालिका में दिए गए हैं

तालिका 5.6: प्राप्तकर्ताओं के मामले में व्यय

(₹ करोड़ में)

अभिकरण का नाम	2010-11			2011-12			2012-13		
	अनुदान ग्राहियों की संख्या	संस्वीकृत अनुदान	जारी अनुदान	अनुदान ग्राहियों की संख्या	संस्वीकृत अनुदान	जारी अनुदान	अनुदान ग्राहियों की संख्या	संस्वीकृत अनुदान	जारी अनुदान
केन्द्र सरकार संस्थान	1	2.00	1.00	2	1.00	1.00	2	69.00	69.00
केन्द्र सरकार सा.क्षे.उ.	9	499.66	495.56	4	821.67	820.47	6	1140.38	1132.21
अंतरराष्ट्रीय संगठन	00	0	0.00	00	0	0.00	1	18.48	6.16
निजी क्षेत्र कम्पनियां	01	0.07	0.07	00	0	0.00	00	0	0.00
पंजीकृत समितियां (सरकारी स्वायत्त निकाय)	108	10401.06	7716.10	108	11880.37	10086.49	105	10883.99	9667.96
पंजीकृत समितियां (गै.स.सं.)	78	5.14	3.89	9	1.91	1.83	3	2.49	1.98
राज्य सरकार	12	520.07	5.00	32	1277.15	1.55	33	650.82	4.59
राज्य सरकार संस्थान	117	43.24	40.04	7	5.54	2.78	5	5.94	5.88
राज्य सरकार सा.क्षे.उ.	499	146.49	137.35	30	3.23	3.06	22	3.71	3.13
सांविधिक निकाय	10	444.06	395.48	10	507.88	493.68	9	532.67	498.39
ट्रस्ट	14	0.06	0.05	4	0.02	0.02	00	0	0.00
कुल	849	12061.85	8794.54	206	14498.77	11410.88	186	13307.48	11389.30

स्रोत: अक्टूबर 2013 में म.ले.नि. द्वारा प्रस्तुत के.नि.यो.मां.प्र. डाटा डम्प

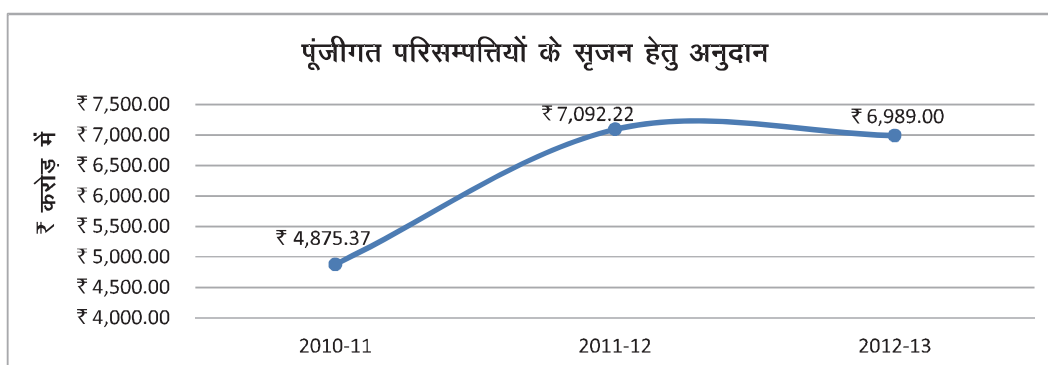
वित्त मंत्रालय द्वारा जारी बजट परिपत्र के अनुसार, विभाग द्वारा अनुदान हेतु विस्तृत मांग (अ.वि.मा.) में गैर-सरकारी निकायों को सहायता-अनुदान के भुगतान हेतु बजट अनुमानों में शामिल प्रावधानों को दर्शाने वाली एक अनुसूची संलग्न करना अपेक्षित है। अ.वि.मां. में संलग्न सूचियां,

के.नि.यो.मॉ.प्र. डाटा में उद्घटित संस्थानों की संख्या से बहुत अधिक भिन्न थीं। इसके अतिरिक्त जहां किसी योजना के अंतर्गत संस्थानों से संबंधित ब्यौरे के बगैर-एकमुश्त प्रावधान किये गये थे, संस्थानवार संवितरण के ब्यौरे संसद को बाद के चरण में सूचित करना अपेक्षित है। तथापि, विभाग के अ.वि.मां. में गैर सरकारी निकायों को सहायता अनुदान के भुगतान हेतु अनुमानों से संबंधित सूचना को शून्य दिखाया गया था, जबकि कई गैर-सरकारी निकाय पूंजीगत अनुदान प्राप्त कर रहे थे जो उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है।

विभाग ने त्रुटियों को स्वीकार करते समय बताया (जनवरी 2014) कि भविष्य में संस्थान वार संवितरण से संसद को उचित रूप से सूचित किया जाएगा।

5.6.6 सरकारी अनुदान में से अनुदानग्राहियों द्वारा सृजित पूंजीगत परिसम्पत्तियों के डाटा का गैर-अनुरक्षण

वित्त वर्ष 2009-10 एक नया वस्तु शीर्ष पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान भोगी निकायों को जारी अनुदानों को सुस्पष्ट रूप से दर्ज करने के लिए शुरू की गयी थी। यह शीर्ष पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु जारी अनुदानों को दर्ज करने के लिए था। वर्ष 2010-11, से 2012-13 के दौरान विभाग ने पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु ₹18,956.59 करोड़ के अनुदान जारी किए जैसा कि चार्ट में दर्शाया गया है:



सामान्य वित्तीय नियमावली का नियम 215(3)(1) यह भी आदिष्ट करता है कि किसी प्रायोजित परियोजना एवं योजना के वित्त पोषण के मामले में, यह निर्धारित किया जाए कि ऐसी निधियों से सृजित अथवा अर्जित भौतिक एवं बौद्धिक परिसंपत्तियों में स्वामित्व प्रायोजक में निहित रहे।

2012-13 के दौरान, ₹ 6,989 करोड़ के पूंजीगत अनुदान में से ₹ 1,501.56 करोड़ पांच⁶ स्वायत्त निकायों को जारी किया गया था। विभाग निरंतर संस्वीकृति आदेश में एक शर्त शामिल किए जा रहा था कि सृजित परिसम्पत्तियों को विभाग की अनुमति के बिना समाप्त नहीं किया जाएगा। तथापि, कोई केन्द्रीकृत अभिलेख/डाटाबेस, यथा अनुदानभोगी का नाम, सृजित परिसंपत्तियों के

⁶ विश्वविद्यालय अनुदान आयोग (₹1041.20 करोड़) ए.आई.सी.टी.ई. (₹0.12 करोड़) आई.आई.टी., दिल्ली (₹142.60 करोड़) आई.आई.टी., खडगपुर (₹153.01 करोड़) आई.आई.टी., मुंबई (₹164.63 करोड़)

ब्यौरे, पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु वास्तव में उपयोग में लाये गये अनुदान की राशि, पूंजीगत हेतु वास्तव में उपयोग में लाये गये अनुदान की राशि, पूंजीगत परिसम्पत्तियों के स्वामित्व, इस प्रकार सृजित पूंजीगत परिसंपत्तियों की भौगोलिक स्थिति आदि, विभाग द्वारा न तो अनुरक्षित किये गये थे और न ही लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराये गये थे।

ऐसे विवरण के अभाव में, यह आश्वासन नहीं दिया जा सकता कि इस शीर्ष के अंतर्गत दर्ज किया गया व्यय वास्तव में उसी का परिणाम है जिससे यह पूंजीगत परिसम्पत्तियां सृजित की गईं, जिसके लिए अनुदान संस्वीकृत थी। इसके अतिरिक्त यह स्पष्ट नहीं है कि विभाग, उस विभाग में किसी सूची जिसे विद्यमान होना चाहिए था, के अभाव में, किस प्रकार सुनिश्चित कर रहा था कि अनुदानभोगी निकाय इन अनुदानों से सृजित परिसंपत्तियों को इसकी अनुमति के बिना कैसे निपटान कर रहे थे।

विभाग ने बताया कि वित्त मंत्रालय के कार्यालय ज्ञापन दिनांक 26 अप्रैल 2005 के अनुसार, केवल केन्द्र सरकार द्वारा स्वामित्व वाली परिसम्पत्तियों के संबंध में ही परिसम्पत्ति रजिस्टर तैयार किया जाना अपेक्षित है तथा इस तात्पर्य में स्वायत्त निकायों तथा सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों से संबंधित परिसम्पत्तियाँ शामिल नहीं हैं चाहे परिसंपत्तियां सहायता अनुदानों के माध्यम से सरकार द्वारा प्रदत्त निधीयन से सृजित की गई थी।

मंत्रालय का उत्तर सही नहीं है क्योंकि कार्यालय ज्ञापन केन्द्र सरकार से संबंधित परिसंपत्ति रजिस्टर को बनाने से संबंधित है, जैसाकि राजस्व उत्तरदायित्व एवं बजट प्रबंधन नियमावली, 2004 के अंतर्गत अपेक्षित है। विभाग को, जारी किये गये अनुदानों से सृजित परिसंपत्तियों के ब्यौरे प्राप्त करने चाहिए और ऐसी परिसंपत्तियों की एक संपूर्ण वस्तु-सूची का अनुरक्षण करें जैसा उनके अपने संस्वीकृति आदेशों तथा सामान्य वित्तीय नियमावली में परिकल्पित है।

5.6.7 सहायता अनुदान रजिस्टर का गैर-अनुरक्षण

सा.वि.नि. 212 (4) तथा सिविल लेखा नियम पुस्तिका के पैरा 4.27.2 के अनुसार, दोहरे भुगतान की सम्भाव्यता से सुरक्षा के दृष्टांत से मंजूरीदाता प्राधिकारी द्वारा फार्म सा.वि.नि.-39 तथा सि.ले.नि.-28 में दिए गए फॉर्मेट में अनुदानों के एक रजिस्टर का अनुरक्षण किया जाएगा। किसी भी बिल पर हस्ताक्षर नहीं किए जाएंगे जब तक कि उसे संबंधित संस्वीकृति के प्रति अनुभाग के रजिस्टर में दर्ज न किया गया हो। यह एक मुश्त संस्वीकृति के मामले में किशतों, यदि कोई हो, में भुगतानों पर निगरानी करने हेतु भी सुविधा प्रदान करता है।

तथापि, यह पाया गया है कि विभाग ने वर्ष 2011-12 तथा 2012-13 के दौरान विभिन्न स्वायत्त निकायों/अभिकरणों को जारी सहायता अनुदानों के रजिस्टर का निर्धारित फॉर्मेट में अनुरक्षण नहीं किया है। निर्धारित रजिस्टर के अनुरक्षण के अभाव में उचित निगरानी तथा समय पर अनुदान की संस्वीकृति को सुनिश्चित नहीं किया जा सकता एवं अनुदान के दोहरे भुगतान को भी नहीं रोका जा सकता।

विभाग ने बताया (जनवरी 2014) कि सभी संबंधितों को निर्धारित फॉर्मेट के अनुसार सहायता अनुदान रजिस्टर का अनुरक्षण करने हेतु आवश्यक निर्देश जारी कर दिए गए हैं।

5.6.8 अनुमोदन प्रक्रिया में कमिया

(क) कार्यक्रम प्रभाग द्वारा अनुमोदन तथा वास्तव में जारी भुगतान के बीच अंतर

सिविल लेखा नियमपुस्तिका के पैरा 2.3.1 के अनुसार भुगतान हेतु बिलों के उनकी प्राप्ति के अधिकतम सात कार्य दिवसों के भीतर पारित करके चैक जारी किया जाना चाहिए। लघु अवधि के अंदर बिलों को पारित करने तथा भुगतान करने के प्रति प्रयास किए जाने चाहिए तथा प्र.ले.मु.नि./ले.मु.नि./ले.नि. को इस संबंध में प्रतिमान निर्धारित करने के साथ-साथ उनके अनुपालन को व्यक्तिगत रूप से मॉनीटर करना चाहिए।

के.नि.यो.मॉ.प्र. के डाटा डम्प के विश्लेषण ने प्रकट किया कि वर्ष 2010-11 से 2012-13 के दौरान अनुदानग्राही संस्थानों को योजना अनुदान के संदर्भ में चैक जारी करने में मंजूरीदाता प्राधिकारियों द्वारा संस्वीकृति आदेश जारी करने में विलम्ब था जैसा कि नीचे तालिका में विवरण दिया गया है:

तालिका 5.7: सहायता अनुदान जारी करने में विलम्ब (के.नि.यो.मॉ.प्र. डाटा डम्प से)

(₹ करोड़ में)

दिनों में विलम्ब	2010-11		2011-12		2012-13	
	संस्वीकृत आदेशों की संख्या	राशि	संस्वीकृत आदेशों की संख्या	राशि	संस्वीकृत आदेशों की संख्या	राशि
8-30	843	2968.22	535	1867.48	752	3282.27
31-60	167	186.67	4	2.38	115	165.92
61-90	50	18.46	5	7.72	14	22.39
91-120	22	10.50	3	0.28	1	0.30
120 दिनों से अधिक	66	10.86	1	0.07	1	0.06
कुल	1148	3194.71	548	1877.93	883	3470.94

विभाग ने देशी को स्वीकार करते समय बताया (जनवरी 2014) कि वर्ष 2012-13 के दौरान उ.प्र. जारी न किए जाने अथवा उ.प्र. को वेबसाइट पर न डाले जाने के कारण चैकों को समय पर जारी नहीं किया जा सका। तथापि, 2010-11 तथा 2011-12 के दौरान चैकों को जारी करने में विलम्ब के संबंध में कोई उत्तर प्रस्तुत नहीं किया गया था।

(ख) मंत्रालय की वेबसाइट पर अनुदान प्राप्त निकायों से संबंधित सूचना प्रदर्शित न करना

सामान्य वित्तीय नियम, 2005, के नियम 209 के अनुसार, वह संस्थान या संगठन जो सहायता अनुदान चाहते हैं उन्हें यह प्रमाणित करना होगा कि वे भारत सरकार या राज्य सरकार के किसी विभाग या मंत्रालय से उसी उद्देश्य के लिए अनुदान न तो प्राप्त किया है, न ही आवेदन किया है। इसके अतिरिक्त अनुदान के दोहराव को रोकने के लिए परिकल्पित नियम बताता है कि, प्रत्येक विभाग या मंत्रालय को उन संस्थाओं या संगठनों के राशि विवरण के साथ अनुदान के उद्देश्य की एक सूची बनाकर उसे वेबसाइट पर डालनी चाहिए।

ऐसी कोई सूची, जो संस्था या संगठन के राशि-विवरण एवं संगठन को जारी अनुदान-राशि के उद्देश्य आदि को इंगित करती है, को नहीं बनाया गया था और न ही वेबसाइट पर अपलोड किया गया था।

अपनी कमियों को स्वीकार करते हुए, विभाग ने (जनवरी 2014) में बताया कि संबंधित प्रभाग को इस संदर्भ में आवश्यक दिशा-निर्देश जारी कर दिए गए हैं।

(ग) संगठन के साथ समझौता ज्ञापन न किया जाना

सामान्य वित्तीय नियमावली 2005 के नियम 208 (vii) के अनुसार प्रति वर्ष रूपये पांच करोड़ से अधिक की सहायता अनुदान प्राप्त कर रहे सभी संगठनों को प्रशासनिक मंत्रालय अथवा विभाग के साथ एक समझौता ज्ञापन (स.ज्ञा.) किया जाना चाहिए जिसमें निवेश की आवश्यकताओं के अनुसूच्य कार्य के कार्यक्रम के ब्यौरे के संबंध में उत्पादन लक्ष्यों तथा उत्पादन में गुणात्मक सुधार को स्पष्ट रूप से बताया गया हो। औसत दर्जे की प्रदर्शन इकाईयों को, बजटीय सहायता जो इन संगठनों को विस्तारित की गयी थी के आधार पर, उत्पादन लक्ष्य दिया गया था।

नमूना जांच ने प्रकट किया कि वर्ष 2010-11, 2011-12 तथा 2012-13 के दौरान विभाग द्वारा निम्नलिखित संगठनों को ₹21,142.75 करोड़ की सीमा तक के अनुदान जारी किए गए थे परंतु विभाग ने इन संगठनों के साथ कोई स.ज्ञा. नहीं किया था क्योंकि इस संबंध में कोई सूचना/अभिलेख प्रस्तुत नहीं किया गया था। यहां तक कि संस्वीकृति आदेशों में भी स.ज्ञा. की आवश्यकता का उल्लेख नहीं किया था।

तालिका 5.8: बिना स.ज्ञा. के जारी किए गए अनुदान

(₹ करोड़ में)

संगठन का नाम	2010-11	2011-12	2012-13	कुल
आई.आई.टी., मुंबई	202.23	283.37	247.20	732.80
आई.आई.टी., खड़गपुर	186.77	264.50	277.14	728.41
आई.आई.टी., दिल्ली (आई.आर.डी.)	207.26	251.64	176.00	634.90
अखिल भारतीय तकनीकी शिक्षा परिषद (अ.भा.त.शि.प.)	219.99	230.00	400.00	849.99
विश्वविद्यालय अनुदान आयोग	4315.80	5495.17	4640.87	14451.84
भारत संचार निगम लिमिटेड	270.49	107.00	111.92	489.41
कैनरा बैंक जी.बी.एम.	0.00	0.00	999.99	999.99
सी.एस.आई.एस.- ई.एल.	203.28	697.01	00.00	900.29
आई.आई.टी. चैन्नई	122.30	206.41	187.11	515.82
आई.आई.टी. कानपुर	107.89	129.84	163.85	401.58
इग्नू	93.76	91.00	105.00	289.76
एन.आई.टी., कर्नाटक	63.08	57.00	27.88	147.96
योग				21142.75

विभाग ने बताया (जनवरी 2014) कि सभी संबंधितों को सा.वि.नि. 208 (vii) में शामिल निर्देशों के अनुसार स.ज्ञा. पर हस्ताक्षर करने हेतु आवश्यक निर्देश जारी कर दिए गए हैं।

(घ) निर्गम, व्यय न किया जाना - अग्रिमों का गैर-प्रकटीकरण

सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005 के नियम 212 (1) के नीचे नोट 2 प्रकट करता है कि केन्द्रीय स्वायत्त संगठनों के संबंध में, उपयोग प्रमाणपत्र किए गए वास्तविक व्यय तथा भण्डार एवं परिसम्पत्तियों हेतु आपूर्तिकर्ताओं को, निर्माण अभिकरणों को, स्टाफ को (गृह भवन एवं वाहन खरीद आदि हेतु) दिए गए ऋण एवं अग्रिमों जो ऐसे स्तर पर व्यय संघटित नहीं करती, को अलग से प्रकट करेगा। इन ऋण एवं अग्रिमों को अप्रयुक्त अनुदानों के रूप में माना जाएगा परंतु इन्हें आगे ले जाना अनुमत होगा। अनुवर्ती वर्ष हेतु अनुदान को विनियमित करते समय आगे लाई गई राशि को ध्यान में रखा जाएगा।

विभाग को प्रस्तुत स्वायत्त निकाय/संस्थानों के उपयोग प्रमाणपत्रों की नमूना जांच ने प्रकट किया कि वर्ष 2010-11 एवं 2011-12 के दौरान आपूर्तिकर्ताओं, निर्माण अभिकरणों, स्टाफ सदस्यों आदि को ₹201.81 करोड़ का ऋण एवं अग्रिम, संस्थान द्वारा प्रदान किए गए थे जैसा **अनुबंध 5.1** में ब्यौरा दिया गया है, परंतु किए गये वास्तविक व्यय तथा दिए गए ऋण एवं अग्रिम, जो व्यय संघटित नहीं करते हैं, के संबंध में पृथक प्रकटीकरण प्रस्तुत नहीं किया गया था। इस प्रकार, अपेक्षित सूचना के अभाव में विभाग ने इसे उपयोग की गई अनुदानों के रूप में माना तथा इसे अनुवर्ती वर्ष में आगे नहीं ले जाया गया।

विभाग ने उत्तर (जनवरी 2014) दिया कि निर्माण अभिकरणों को दिए गए अग्रिम भुगतान का भाग है तथा इन अभिकरणों को कुल निर्गमों में इसका समायोजन किया गया है तथा ऋणों को भी विद्यमान प्रतिमानों के अनुसार समायोजित किया गया है।

विभाग का उत्तर इस तथ्य के दृष्टांत में स्वीकार्य नहीं है कि निकाय द्वारा उ.प्र. में किए गए वास्तविक व्यय तथा प्रदान किए ऋण एवं अग्रिमों के संबंध में कोई अलग प्रकटीकरण प्रस्तुत नहीं किया था, और न ही विभाग द्वारा सा.वि.नि. के अनुपालन करने पर जोर दिया गया। उ.प्र. में ऐसे विवरण के अभाव में, विभाग ने संपूर्ण अनुदान को प्रयुक्त माना और सा.वि.नि. के उल्लंघन के कारण निकाय द्वारा दिए गए अग्रिमों को अनुवर्ती वर्षों में अग्रेषित नहीं किया।

5.6.9 जारी किए गए अनुदानों की निगरानी

(क) स्वायत्त निकायों की बाह्य पीयर रिव्यू नहीं किया गया

सामान्य वित्तीय नियमावली 2005 का नियम 208 (v) स्वायत्त संगठनों की प्रत्येक तीन अथवा पांच वर्षों पर कार्य के आकार तथा प्रवृत्ति के अनुसार, में बाह्य अर्थात् पीयर रिव्यू की एक तंत्र प्रदान करता है ऐसी समीक्षा अन्य बातों के साथ-साथ उद्देश्य, जिसके लिए संगठन स्थापित किया

गया था, व उद्देश्य प्राप्त किए गए हैं अथवा किए जा रहे हैं, पर विशेष ध्यान देगी। संगठन की गतिविधियों को जारी रखने के लिए या तो वे प्रासंगिक नहीं थी या पूर्ण हो चुकी थी या अपने उद्देश्यों को प्राप्त करने में आंशिक रूप से असफल रही थी; जबकि सेवा प्रदान करने के लिए उपयोग शुल्क समान दर से लगाए गए थे; आंतरिक संसाधन उत्पादन के क्षेत्र का बढ़ाना ताकि सरकारी बजटीय सहायता पर निर्भरता आदि को कम किया जा जाए।

यह देखा गया कि 140 से अधिक स्वायत्त संगठन या संस्थान उच्च शिक्षा विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण में कार्य कर रहे हैं। ये निकाय निरंतर योजना और गैर-योजना सहायता अनुदान प्राप्त कर रहे हैं। कुछ निकायों ने 2010-11 से 2012-13 के दौरान विभाग से प्राप्त किए गए कुल ₹17,397.94 करोड़ के अनुदान का विवरण निम्नलिखित है, लेकिन इन निकायों के बाह्य पीयर रिव्यू के संदर्भ में सूचना विभाग को प्राप्त नहीं हुई है।

तालिका 5.9: निकायों का ब्यौरा जिनकी बाह्य पीयर रिव्यू नहीं किया गया

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	स्वा.नि.का नाम	‘योजनागत’ के अंतर्गत अदा की गई स.अ.			
		2010-11	2011-12	2012-13	कुल
1.	विश्वविद्यालय अनुदान आयोग	4315.80	5495.17	4640.87	14451.84
2.	आई.आई.टी., मुंबई	202.23	283.37	247.20	732.80
3.	आई.आई.टी., खड़गपुर	186.77	264.50	277.14	728.41
4.	आई.आई.टी., दिल्ली (आई.आर.डी.)	207.26	251.64	176.00	634.90
5.	अखिल भारतीय तकनीकी शिक्षा परिषद (अ.भा.त.शि.प.)	219.99	230.00	400.00	849.99
	कुल	5132.05	6524.68	5741.21	17397.94

विभाग ने बताया (जनवरी 2014) कि वि.आ. तथा अ.भा.त.शि.प. की बाह्य पीयर रिव्यू अपेक्षित नहीं है क्योंकि इन स्वायत्त संगठनों को संसद के अधिनियम द्वारा स्थापित किया गया है। आई.आई.टी. के संबंध में बाह्य पीयर रिव्यू किए जाने हेतु प्रयास किए गए हैं।

(ख) निष्पादन-सह-उपलब्धि प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किया गया

सामान्य वित्तीय नियम 212(3)(i) निर्धारित करता है कि अनुदानग्राही संस्थानों अथवा संगठनों को वित्तीय वर्ष की समाप्ति के तुरंत पश्चात निष्पादन सह उपलब्धि रिपोर्ट प्रस्तुत करनी अपेक्षित होनी चाहिए। इस संबंध में संबंधित प्राधिकरण द्वारा एक समय सीमा निर्धारित की जाए और यह आवश्यकता सहायता अनुदान और स्वीकृत आदेश में शामिल किया जाए।

अनुदान संस्वीकृत करने वाले विभाग द्वारा जारी स्वायत्त निकायों/अभिकरणों/संस्थानों आदि को सहायता अनुदान के निर्गम हेतु जारी संस्वीकृति आदेश, आवश्यकता तथा समय सीमा, जिसके भीतर अनुदानग्राही संस्थान को निष्पादन सह उपलब्धि रिपोर्ट प्रस्तुत करनी कल्पित थीं, का उल्लेख नहीं करते हैं। इसके अतिरिक्त वित्तीय वर्ष की समाप्ति के तुरंत पश्चात निष्पादन-सह-उपलब्धि प्रतिवेदनों की प्राप्ति को मॉनीटर करने हेतु विभाग में कोई क्रियातंत्र विद्यमान नहीं है।

विभाग ने बताया (जनवरी 2014) कि निष्पादन प्रतिवेदन के प्रस्तुतीकरण के संबंध में सभी संबंधितों को सूचना जारी कर दी गई है।

(ग) त्रुटिपूर्ण आंतरिक पर्यवेक्षण

संघ सरकार के लेखे के विभागीयकरण की योजना लेखे में विशुद्धता तथा लेखांकन ढांचे के संचालन में दक्षता, को सुनिश्चित करने हेतु एक आंतरिक लेखापरीक्षा संगठन की स्थापना का प्रावधान करती है।

आंतरिक लेखा परीक्षा विंग, लेखापरीक्षा जांच के परिपालन को सुनिश्चित करता है कि विभिन्न क्षेत्रीय सूचनाएं, सामान्यतः भारत सरकार एवं विशेष मंत्रालय द्वारा स्थापित नियमों, नीतियों एवं प्रक्रियाओं के अनुकूल हैं। विभिन्न क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा अनुरक्षित वित्तीय एवं लेखा अभिलेख, नियमों का अनुपालन एवं विनियमन, नियंत्रण शिथिलताएं इत्यादि जाँच से अलग आंतरिक लेखा परीक्षा के निष्पादन पहलू पर भी गौर करना चाहिए एवं जारी की गई निधि के वास्तविक उपयोग तथा जो योजनाएं लागू की गई हैं के द्वारा अभिप्रेत लक्ष्य को प्राप्त किया गया है, का मूल्यांकन करना चाहिए।

सा.वि.नि. 212(1) भी बताता है कि मंत्रालय एवं विभाग के आंतरिक लेखा परीक्षा दल द्वारा सौंपा गया प्रतिवेदन एवं भारतीय लेखा परीक्षा एवं लेखा विभाग से प्राप्त निरीक्षण प्रतिवेदन एवं निष्पादन प्रतिवेदन, यदि कोई हो, उस वर्ष के अनुदान स्वीकृत करते समय इसे भी ध्यान में रखना चाहिए ।

विभाग का आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध मानव संसाधन विकास मंत्रालय के लेखा नियंत्रक के प्रशासनिक नियंत्रण के अंतर्गत कार्य करता है, तथा वह उच्चतर शिक्षा विभाग के अंतर्गत स्वायत्त निकायों/संस्थान आदि सहित इकाईयों की आंतरिक लेखापरीक्षा करने हेतु उत्तरदायी है। वर्ष 2010-11 से 2012-13 के दौरान की आंतरिक लेखापरीक्षा निरीक्षण का ब्यौरा नीचे तालिका में दिया गया है:

तालिका 5.10: आंतरिक लेखापरीक्षा के ब्यौरे

वर्ष	लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के अंतर्गत इकाईयों की संख्या	लेखापरीक्षा किए जाने हेतु नियोजित इकाईयों की संख्या	लेखापरीक्षित इकाईयों की वास्तविक संख्या
2010-11	145	2	1
2011-12	145	0	0
2012-13	145	6	2

यह स्पष्ट है कि 145 इकाईयों में से वर्ष 2010-11 तथा 2012-13 के दौरान लेखापरीक्षा हेतु क्रमशः केवल 2 तथा 6 इकाईयों की योजना की गई थी, जबकि 2011-12 के दौरान किसी भी इकाई की योजना नहीं की गई थी। विभाग द्वारा संपूर्ण राशि खर्च किए जाने के बावजूद भी, आंतरिक निगरानी प्रणाली, आकार, व्यय तथा विभाग के कार्यों के अनुरूप नहीं है। एक मजबूत और प्रभावी आंतरिक निगरानी के अभाव में लेखापरीक्षा द्वारा यह पता नहीं लगाया जा सकता कि

विभाग नियमों का पालन, विनियमन एवं अनुदान प्राप्त निकायों के दिन प्रति दिन के कार्यों एवं कार्यक्रम के वितरण में प्रचलित निर्देशों का अनुपालन कैसे सुनिश्चित करता है।

विभाग ने बताया (जनवरी 2014) कि उत्तम प्रयासों के बावजूद प्रखर संसाधनों की कमी के कारण सभी स्वीकृत इकाईयों की लेखापरीक्षा को शामिल नहीं किया जा सका।

(घ) वार्षिक प्रतिवेदन के माध्यम से संसद को व्यौरों की सूचना न देना

सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005 का नियम 212 (2)(i) प्रावधान करता है कि ₹10 लाख से रुपये ₹25 लाख तक की आवर्ती सहायता अनुदान प्राप्त कर रहे निजी/स्वैच्छित संगठनों के मामले में, भारत सरकार के सभी मंत्रालयों अथवा विभागों को अपनी वार्षिक रिपोर्ट में प्रत्येक ऐसे संगठनों को प्रदान निधियों की प्रमात्रा तथा उद्देश्य जिसके लिए इनका उपयोग किया गया को दर्शाने वाली एक विवरणी संसद को सूचना प्रदान के लिए शामिल करनी चाहिए। निजी एवं स्वैच्छिक संगठन जो ₹25 लाख या इससे अधिक का आवर्ती अनुदान प्राप्त कर्ज वाले अनुदानग्राही संगठनों के वार्षिक प्रतिवेदनों एवं लेखाओं को आगामी वित्तीय वर्ष के समाप्त होने के नौ महीनों के अन्दर संसद पटल पर रखा जाना चाहिए।

नमूना जांच ने प्रकट किया कि वर्ष 2010-11 तथा 2011-12 के दौरान विभाग द्वारा 15 निजी संस्थानों/व्यक्तिगतों को हिन्दी के प्रोत्साहन एवं विकास हेतु क्रमशः ₹5.39 करोड़ तथा ₹5.32 करोड़ का आवर्ती अनुदान जारी किया गया था जैसा अनुबंध 5.2 में विवरण दिया गया है। इसके अतिरिक्त, विभाग ने वर्ष 2010-11 से 2012-13 के दौरान निम्नलिखित पंजीकृत समितियों (गै.स.सं.) को ₹6.65 करोड़ का आवर्ती अनुदान भी प्रदान किया था।

तालिका 5.11: आवर्ती सहायता अनुदान के भुगतान के विवरण

(₹ करोड़ में)

पंजीकृत समिति का नाम	2010-11	2011-12	2012-13	*कुल
भारतीय विश्वविद्यालय संघ	0.60	0.58	0.44	1.62
पर्यावरण शिक्षा केन्द्र	1.16	0.00	0.30	1.46
सभ्यता अध्ययन केन्द्र	1.10	1.02	1.24	3.36
राष्ट्रीय अनुप्रयुक्त आर्थिक अनुसंधान परिषद	0.00	0.21	0.00	0.21
कुल	2.86	1.81	1.98	6.65

*स्रोत: के.नि.यो.मॉ.प्र. से प्राप्त डाटा

जैसाकि सा.वि.नि. के अन्तर्गत अपेक्षित था, विभाग ने संसद को सूचना हेतु अपने वार्षिक प्रतिवेदन में उपरोक्त अभिकरणों के नाम तथा उद्देश्य जिसके लिए उन्हें अनुदान जारी किया गया था, को शामिल नहीं किया है।

(ड) बकाया उपयोग प्रमाण-पत्र (उ.प्र.)

सा.वि.नि., 2005 का नियम 212(1) निर्धारित करता है कि संस्थान या संगठन को अनावर्ती अनुदान प्रदान करने के संबंध में, सा.वि.नि. के प्रपत्र 19 (ए) में जिस उद्देश्य के लिए अनुदान प्राप्त हुआ है, उसका उपयोगिता प्रमाण पत्र करने हेतु, अनुदान स्वीकृति आदेश में इस बात पर बल दिया जाना चाहिए। आवर्ती अनुदान के संबंध में, उ.प्र. में इस बात का खुलासा किया जाना चाहिए कि विशेषीकृत, मानकीकृत एवं गुणात्मक लक्ष्य, निर्गत राशि के सापेक्ष तथ्यतः प्राप्त किए गए हैं, और यदि नहीं, तो इसका कारण बताया जाना चाहिए। उ.प्र. में आगत आधारित निष्पादन मूल्यांकन के स्थान पर उत्पादन आधारित निष्पादन मूल्यांकन को शामिल किया जाना चाहिए। आवर्ती अनुदान के संबंध में, संबंधित मंत्रालय या विभाग को पूर्ववर्ती वित्तीय वर्ष का उ.प्र. प्राप्त होने के पश्चात ही आगामी वित्तीय वर्ष का अनुदान जारी करना चाहिए।

संबंधित संस्था या संगठन द्वारा वित्तीय वर्ष के समापन के बारह माह के भीतर उ.प्र. प्रस्तुत किया जाना चाहिए। संबंधित मंत्रालय या विभाग को ऐसे उ.प्र. की प्राप्ति की संवीक्षा करनी होगी, जहाँ अनुदानग्राही संस्थाओं से निर्धारित समय के भीतर ऐसे प्रमाण पत्र प्राप्त नहीं होते हैं, मंत्रालय या विभाग को ऐसी संस्था या संगठन को भविष्य में अनुदान, आर्थिक सहायता या अन्य प्रकार की सरकारी वित्तीय सहायता न प्रदान करने हेतु काली सूची में डालने की स्वतन्त्रता होगी। सा.वि.नि. के नियम 209(1) के अंतर्गत टिप्पणी में संदर्भ में है इस तथ्य को वेबसाइट पर भी डाला जाना चाहिए।

विभाग में अभिलेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया है कि विभाग द्वारा 2011-2012 में जारी किए गए अनुदान के संदर्भ में 13 नवम्बर 2013 तक 2634 उ.प्र. जिनकी कुल राशि ₹1001.89 करोड़ थी, बकाया थे जैसा कि अनुबंध 5.3 में वर्णित है।

आयुवार विश्लेषण ने प्रकट किया कि ₹1.57 करोड़ (0.16 प्रतिशत) की कुल राशि के उ.प्र. 30 वर्षों से अधिक से लंबित थे, ₹26.45 करोड़ (2.64 प्रतिशत) के 20 वर्षों से अधिक से, ₹50.33 करोड़ (5.02 प्रतिशत) के 10 वर्षों से तथा ₹923.54 करोड़ (92.18 प्रतिशत) के पिछले 10 वर्षों (2003-2012 तक) से समायोजन हेतु लंबित थे। अनुदानों की संस्वीकृति को सबसे पहले की अवधि, जिसके लिए उपयोग प्रमाणपत्र बकाया है, वर्ष 1977-78 से संबंधित हैं।

विभाग ने न तो दोषी संस्थानों/ संगठनों को काली सूची में डालने हेतु कोई कार्रवाई प्रारम्भ की और न ही बकाया उपयोग प्रमाणपत्रों की लम्बिता को कम करने हेतु कोई प्रयास किए।

चूंकि निधियों के अभिप्रेत उद्देश्य हेतु उपयोग को सुनिश्चित करने के लिए उ.प्र. एकमात्र एक क्रियाविधि है, विभाग को उ.प्र. की सामयिक प्राप्ति को सुनिश्चित करने हेतु एक समर्थ क्रियाविधि स्थापित करना चाहिए। उन मामलों में निधियों की धोखाधड़ी/दुर्विनियोजन की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता, जिनमें अनुदानभोगी संगठनों ने उ.प्र. के प्रस्तुतीकरण में असाधारण रूप से विलम्ब किया है।

बकाया उ.प्र. की राशि दिसम्बर 2013 में ₹632.44 करोड़ तक नीचे आई। विभाग ने बताया (जनवरी 2014) कि बकाया उ.प्र. को कम करने हेतु कार्रवाई की जा रही है।

5.6.10 वि.अ.आ. को अधिक अनुदान जारी किया जाना

विभाग के अभिलेखों की संवीक्षा से उजागर हुआ कि वर्ष 2012-13 के लिए वि.अ.आ. को सामान्य अनुदान हेतु (उ.पू.क्षे.) ₹419.62 करोड़ का आबंटन किया गया था। मार्च 2013 में स.अ. चरण पर आबंटन को ₹419.62 करोड़ के मूल आबंटन के प्रति ₹385.24 करोड़ तक घटा दिया गया था।

वि.अ.आ. ने दिनांक मई 2012 के अपने पत्र के द्वारा विभाग को सूचित किया कि पिछले वर्ष से संबंधित ₹187.41 करोड़ की अप्रयुक्त राशि उनके पास 31 मार्च 2012 तक पड़ी रही एवं अव्ययित शेष को 2012-13 के दौरान उपयोग करने के लिए अग्रेषित करने की अनुमति हेतु अनुरोध किया गया था, जिसे विभाग द्वारा इस शर्त पर स्वीकार किया गया था कि उस वर्ष 2012-13 हेतु आबंटन के अतिरिक्त नहीं होगा।

विभाग ने कुल ₹130.47 करोड़ जारी किए जिसमें सितम्बर 2012 में ₹25.56 करोड़ की प्रथम किश्त तथा जुलाई 2012 तथा ₹104.91 करोड़ की दूसरी किश्त सितम्बर 2012 में जारी की।

बाद में, वि.अ.आ. ने लेखापरीक्षित उपयोग प्रमाणपत्र प्रस्तुत करते समय विभाग को सूचित किया कि 2011-12 के दौरान उनके द्वारा प्राप्त ₹381.73 करोड़ का संपूर्ण अनुदान अप्रयुक्त पड़ा रहा।

अतः वर्ष 2012-13 के दौरान वि.अ.आ. के पास ₹512.20 करोड़ उपलब्ध था, जो कि ₹385.24 करोड़ के सं.अ. से ₹126.96 करोड़ अधिक था जो वि.अ.आ. द्वारा लेखापरीक्षित लेखों तथा उ.प्र. के प्रस्तुत किए जाने पहले वि.अ.आ. द्वारा कम अप्रयुक्त शेष सूचित किए जाने के कारण था। इस प्रकार, मंत्रालय के पास निधियों के निर्गम के पूर्व अनुदानग्राही संस्थानों के पास अव्ययित शेष को मॉनीटर करने हेतु कोई क्रियाविधि नहीं थी।

विभाग ने अभ्युक्तियों को स्वीकार करते समय बताया (जनवरी 2014) कि प्रथम तिमाही हेतु अनुदानों के निर्गम के लिए प्रस्तावों को प्रस्तुत करते समय वि.अ.आ. ने जुलाई 2012 में ₹187 करोड़ का प्रावधानिक अव्ययित शेष सूचित किया। निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार, प्रथम तिमाही हेतु अनुदानों को प्रावधानिक उ.प्र. के आधार पर अव्ययित निधियों का निर्धारण करने के पश्चात जारी किया गया था। तथापि, जनवरी 2013 में प्रस्तुत लेखापरीक्षित उ.प्र. के अनुसार वि.अ.आ. ने ₹381.73 करोड़ का अव्ययित शेष सूचित किया। इस विसंगति को वि.अ.आ. के संज्ञान में लाया गया था। अगली तिमाहियों के लिए आगे कोई अनुदान जारी नहीं किया गया था।

अनुदान सं. 93- वस्त्र मंत्रालय

5.6.11 प्रस्तावना

वस्त्र मंत्रालय नीति निरूपण, योजना एवं विकास, निर्यात प्रोत्साहन, व्यापार विनियम, वस्त्र क्षेत्र की सदियों पुरानी संस्कृति धरोहर को बढ़ावा देने एवं संरक्षित करने हेतु उत्तरदायी है। मुख्य उप-क्षेत्र, जो वस्त्र क्षेत्र को बनाते हैं, में संघटित सूत/मैन मेड फाईबर टेक्सटाईल मिल इंडस्ट्री, मैन/मेड फाईबर/फिलामेन्ट यार्न इण्डस्ट्री, ऊन एवं ऊनी वस्त्र उद्योग, रेशम उत्पादन एवं रेशम वस्त्र उद्योग, हथ करघा, हस्तशिल्प, जूट एवं जूट वस्त्र तथा वस्त्र निर्यात शामिल है।

मंत्रालय के दो संलग्न कार्यालय अर्थात् कार्यालय विकास आयुक्त (हस्तशिल्प) तथा कार्यालय विकास आयुक्त (हथ करघा) और दो अधिनस्थ कार्यालय अर्थात् कार्यालय वस्त्र आयुक्त तथा कार्यालय जूट आयुक्त हैं।

वस्त्र मंत्रालय के अंतर्गत संगठन/निकाय निम्नलिखित हैं:-

- 11 केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उद्यम
 - 05 सांविधिक निकाय
 - 02 स्वायत्त निकाय
 - 11 निर्यात प्रोत्साहन परिषद्
 - 08 वस्त्र अनुसंधान संघ
 - 08 परामर्शी निकाय
- (स्रोत: परिणाम बजट 2013-14)

5.6.12 राजस्व लेखा पर प्रावधान एवं व्यय

मंत्रालय का राजस्व व्यय 2011-12 में ₹4799.55 करोड़ से 2012-13 में ₹4249.67 करोड़ तक कम हुआ है। सहायता अनुदान पर व्यय मंत्रालय के राजस्व व्यय के प्रमुख घटकों में से एक है। 2010-11 से 2012-13 की अवधि के दौरान सहायता अनुदान पर व्यय योजना राजस्व व्यय के 30 से लेकर 39 प्रतिशत के बीच था, जबकि गैर योजनागत सहायता अनुदान व्यय के लिए, यह 4 से लेकर 58 प्रतिशत के बीच था जिसका विवरण नीचे तालिका में दिया गया है। 2010-11 में, गैर-योजनागत राजस्व व्यय के प्रति गैर-योजनागत सहायता अनुदान व्यय की प्रतिशतता ऋण माफी तथा हानि की प्रतिपूर्ति पर अधिक व्यय से ₹7,297.67 करोड़ तक घटा, जबकि अनुदानों पर व्यय की मात्रा उसी सीमा में रही।

तालिका 5.12: राजस्व लेखा पर प्रावधान एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रावधान		व्यय		सहायता अनुदान पर व्यय		वास्तविक व्यय की तुलना में सहायता अनुदान का प्रतिशत	
	योजनागत	गैर-योजनागत	योजनागत	गैर-योजनागत	योजनागत	गैर-योजनागत	योजनागत	गैर-योजनागत
2010-11	4696.41	8603.83	4214.01*	8598.82*	1371.42	367.18	33	04
2011-12	5282.64	816.60	4188.40	611.15	1248.18	357.49	30	58
2012-13	6977.77	797.93	3593.66	656.01	1398.03	326.23	39	50

स्रोत: ई-लेखा

* अनुदानों हेतु विस्तृत मांग (अ.वि.मां)

5.6.13 अनुदानों पर विषय शीर्ष वार व्यय

2010-11 से 2012-13 के लिए वस्तु शीर्षो '31-सहायता अनुदान सामान्य', 35-पूँजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान तथा 36-सहायता अनुदान वेतन द्वारा व्यय का ब्यौरा नीचे दिया गया है:

तालिका 5.13: विषय शीर्ष वार व्यय

(₹ करोड़ में)

विवरण	2010-11	2011-12	2012-13	योग
31-सहायता अनुदान सामान्य	1738.60	1199.26	1122.64	4060.50
35-पूँजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान	शून्य	388.63	361.93	750.56
36-सहायता अनुदान वेतन	शून्य	17.78	239.69	257.47
कुल	1738.60	1605.67	1724.26	5068.53

(स्रोत: ई-लेखा)

तालिका से यह स्पष्ट है कि 'सहायता अनुदान सामान्य' पर व्यय मंत्रालय द्वारा अनुदानों पर किए गए कुल व्यय के 80 प्रतिशत से भी अधिक था।

5.6.14 अस्तित्वों के अनुसार व्यय - सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम, स्वायत्त निकाय, पंजीकृत सामितियां आदि

प्राप्तकर्ताओं की मूल श्रेणियों के अनुसार के.यो.यो.मा.प्र. डाटाबेस से विश्लेषित 2010-11 से 2012-13 की अवधि के दौरान जारी योजनागत सहायता अनुदान के ब्यौरे नीचे तालिका में दिए गए हैं:

तालिका 5.14: प्राप्तकर्ताओं के अनुसार व्यय

(₹ करोड़ में)

अभिकरण का नाम	2010-11			2011-12			2012-13		
	अनुदानग्राही की संख्या	संस्वीकृत अनुदान	जारी अनुदान	अनुदानग्राही की संख्या	संस्वीकृत अनुदान	जारी अनुदान	अनुदानग्राही की संख्या	संस्वीकृत अनुदान	जारी अनुदान
केन्द्र सरकारी निकाय	-	-	-	-	-	-	1	7.40	
केन्द्र सरकारी सा.क्षे.उ.	11	365.93	175.20	8	133.89	75.53	7	196.95	157.83
निजी क्षेत्र कम्पनियां	39	288.66	205.78	33	230.55	170.74	57	385.40	261.40

सहायता अनुदान : एक विश्लेषण

पंजीकृत समितियाँ (सरकारी स्वायत्त निकाय)	59	365.20	165.63	59	203.76	125.55	52	134.72	109.60
पंजीकृत समितियाँ (गै.स.सं.)	1094	119.41	93.71	1098	125.32	96.92	958	117.61	97.25
राज्य सरकार	28	163.71	1.76	28	267.29	0.94	24	108.72	0.32
राज्य सरकारी संस्थान	2	0.29	0.17	3	0.24	0.24	5	0.83	0.35
राज्य सरकारी सा.क्षे.उ.	70	44.13	35.67	67	49.66	40.54	64	38.04	20.64
सांविधिक निकाय	7	498.75	466.83	6	738.25	528.55	9	947.25	616.18
स्थानीय निकाय	1	0.18	0.18						
ट्रस्ट	16	5.17	4.44	32	12.26	9.44	26	11.12	10.81
व्यक्तिगत	34	0.87	0.79	14	0.34	0.29	13	0.42	0.30
कुल	1361	1852.30	1150.16	1348	1761.56	1048.74	1216	1948.47	1278.05

(स्रोत:- के.यो.यो.मा.प्रा.) डाटा ढेर आंकड़े केवल वस्तु शीर्ष कोड '31,35 तथा 36' के लिए। संस्वीकृत अनुदान=प्रत्येक अभिकरण को संस्वीकृत राशि जैसी संस्वीकृत अभिकरण व्यवस्था हेतु तालिका में व्यवस्था दी गई है। जारी अनुदान=संस्वीकृत भुगतान निपटानों की तालिका में दर्शायी राशि।

मंत्रालय के बजट अनुभाग ने अनुदेयी के प्रकार/श्रेणी तथा किस उद्देश्य के लिए किसे सहायता अनुदान संवितरित किया था से संबंधित व्यापक जानकारी का अनुसंधान नहीं किया था। हालांकि, मंत्रालय के अनुदानों के लिए विस्तृत मांगों में पिछले वर्षों के लिए निजी संस्थानों/संस्थाओं/व्यक्ति को ₹ 5 लाख (आवृत्ति)/₹10 लाख (अनावृत्ति) से अधिक के संवितरित अनुदानों और गैर-सरकारी निकायों को आवृत्ति अनुदानों के भुगतान हेतु प्रावधान से संबंधित कुछ सूचना दी गई है।

न तो मंत्रालय और न ही ले.म.नि. सहायता अनुदानों का उप-अनुदानग्राही वार संवितरण तथा इन संवितरणों के प्रति वर्ष वार व्यय का अनुसंधान करता है जबकि केन्द्रीय रेशम बोर्ड जैसे सांविधिक निकायों को जारी अनुदानों की बड़ी राशि को आगे राज्य सरकारों द्वारा उप-अनुदानग्राहियों को जारी किया गया है।

वर्ष 2012-13 के दौरान योजनागत अनुदानों की बड़ी राशि (29 प्रतिशत अथवा ₹369.46 करोड़) गैर-सरकारी संगठनों/ट्रस्टों को जारी की गई थी। इनमें से अधिकांश संस्थान प्रत्यक्ष रूप से नि.म.ले.प. के लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के अंतर्गत नहीं हैं।

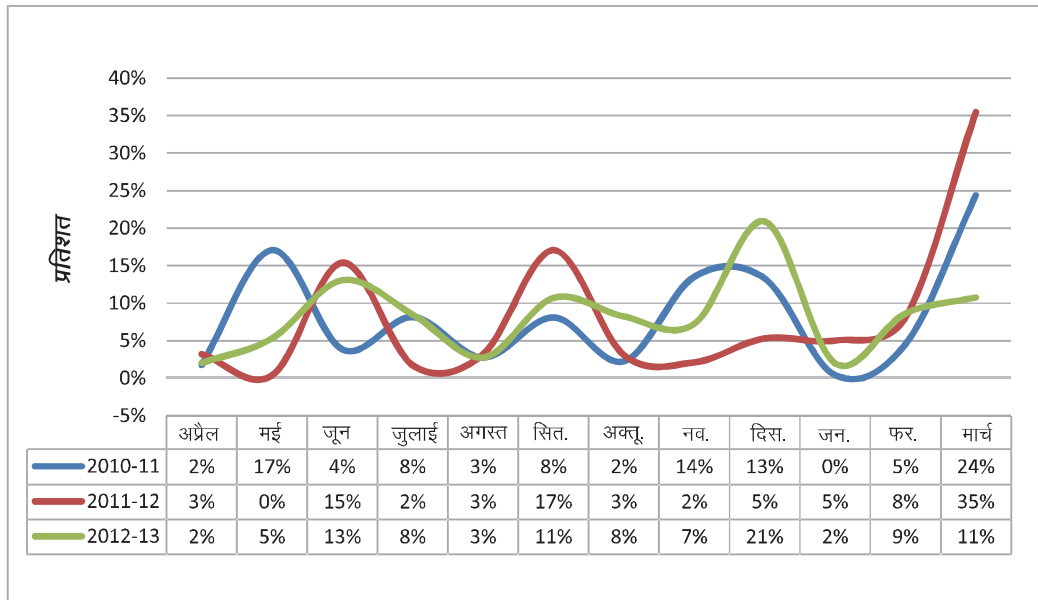
मंत्रालय ने अपने उत्तर (फरवरी 2014) में बताया कि के.यो.यो.मा.प्रा. में सूचना को अनुरक्षित किया जा रहा था और सभी प्रभागों को 2014-15 से सहायता अनुदान के अनुदानग्राही एवं उप-अनुदानग्राही वार संवितरण तथा वास्तविक व्यय के पृथक अभिलेख का अनुसंधान करने हेतु एक संदर्भ किया जा रहा था।

5.6.15 सहायता अनुदान पर माह वार व्यय का प्रवाह

सामान्य वित्तीय नियमावली (सा.वि.नि.) के नियम 212(1) के अनुसार, मंत्रालय अथवा विभाग को पूरे वर्ष में व्यय के समान प्रवाह को सुनिश्चित करना चाहिए।

तथापि, यह पाया गया था कि वस्त्र मंत्रालय ने 2010-11 से 2012-13 की अवधि के दौरान सहायता अनुदान जारी करते समय सा.वि.नि. के उक्त प्रावधान का अनुपालन नहीं किया था जैसा नीचे चार्ट से सुस्पष्ट है। वित्तीय वर्ष 2011-12 में, जून, सितम्बर के महीनों में अधिक अनुदान जारी किए गए और मार्च में सबसे अधिक स्तर पर पहुँच गए थे। जबकि वित्तीय वर्ष 2012-13 के लिए, दिसम्बर के माह में सबसे अधिक अनुदान जारी किए गए थे।

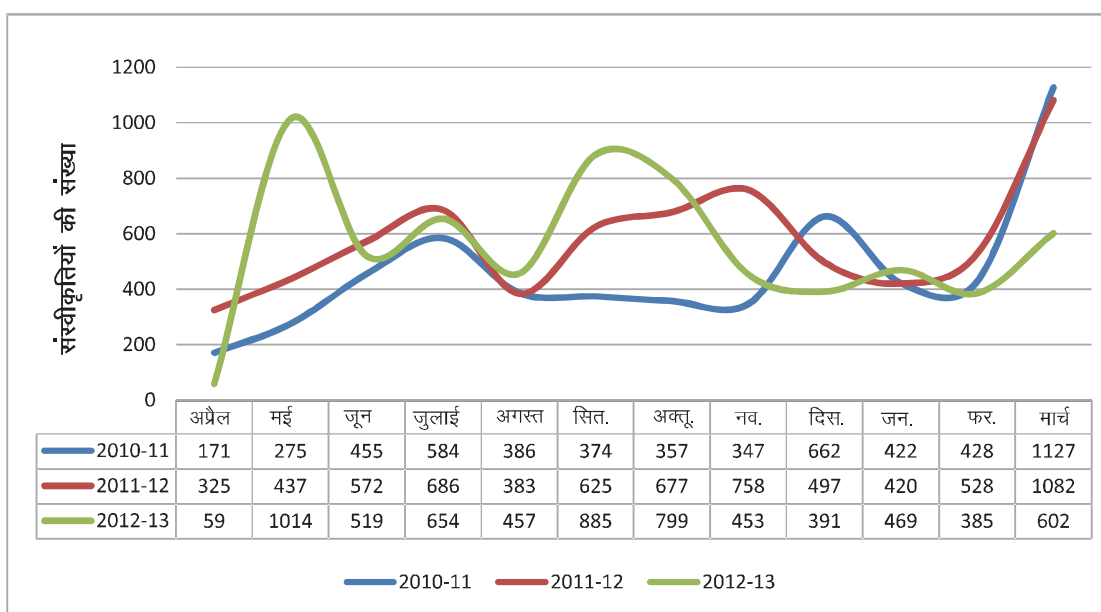
चार्ट 5.8: सहायता अनुदान को माह-वार जारी किया जाना



(स्रोत: ई-लेखा)

लेखापरीक्षा को प्रदत्त के.यो.यो.मा.प्र. डाटा में से बाद के विश्लेषण ने प्रकट किया कि यहां तक की प्रत्येक माह की सृजित संस्वीकृतियों की संख्या सार्थक रूप से विविध थी। यह देखा जा सकता है कि मार्च 2011, मार्च 2012 और मई 2012 के महीनों में अनुमोदनों की संख्या बहुत अधिक थी। दूसरी ओर, अप्रैल 2010 एवं अप्रैल 2012 के महीनों में यह संख्या बहुत कम थी।

चार्ट 5.9: सृजित संस्वीकृतियों की संख्या का माह वार प्रवाह



मंत्रालय ने अपने उत्तर (फरवरी 2014) में बताया की लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को भविष्य में अनुपालन हेतु नोट कर लिया गया था।

5.6.16 मंत्रालय द्वारा जारी अनुदानों में से अनुदानग्राहियों द्वारा ₹750.56 करोड़ के मूल्य की पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन का आश्वासन न देना

वित्तीय वर्ष 2009-10 से, पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदानग्राही निकायों को जारी किए गए अनुदानों की स्पष्ट रूप से गणना के लिए सरकार द्वारा एक नए वस्तु शीर्ष 'पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' शुरू किया गया था।

वस्त्र मंत्रालय ने 2010-11 से 2012-13 की अवधि के दौरान विषयशीर्ष पूंजीगत परिसंपत्तियों को सृजन हेतु अनुदान के अंतर्गत ₹750.56 करोड़⁷ जारी किए। मंत्रालय कुछ संस्वीकृति आदेशों में एक शर्त शामिल किए जा रहा था कि अनुदानों से सृजित परिसम्पत्तियों का मंत्रालय की स्वीकृति के बिना निपटान नहीं किया जाएगा। सामान्य वित्तीय नियमावली का नियम 215(3) (1) भी आदिष्ट करता है प्रायोजित परियोजना एवं योजनाओं के निधिकरण के मामले में, ऐसी व्यवस्था की जानी चाहिए कि ऐसी निधियों से प्राप्ति या सृजित भौतिक और बौद्धिक परिसंपत्तियों का स्वामित्व प्रायोजक में निहित होगा।

⁷ 2011-12 एवं 2012-13 के दौरान क्रमशः ₹388.63 एवं ₹361.93 करोड़, अर्थात् 2010-11 में इस शीर्ष के अंतर्गत कोई राशि दर्ज नहीं की गई थी।

तथापि, मंत्रालय द्वारा कोई केन्द्रीकृत रिकार्ड/डाटाबेस अर्थात-अनुदानग्राही का नाम, परिसम्पत्तियों की प्रकृति सहित सृजित परिसम्पत्तियों का विवरण पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन के लिए वास्तविक अनुदान के उपयोग की राशि उन परिसम्पत्तियों का स्वामित्व आदि, अनुरक्षित नहीं किया गया था।

उक्त अनुदान में से ₹356.88 करोड़ की राशि निम्नलिखित दो संगठनों को जारी की गई थी:-

तालिका 5.15: पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन का आश्वासन न देना

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	संस्थान/संगठन का नाम	सहायता अनुदान का उद्देश्य	जारी अनुदान 2011-12	जारी अनुदान 2012-13
1.	केन्द्रीय रेशम बोर्ड	प्रशासनिक व्यय के प्रति पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु	23.00	13.85
		रेशम उद्योग के प्रति पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु	152.03	130.86
		उत्प्रेरक विकास कार्यक्रम के प्रति पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु	19.60	15.88
2.	केन्द्रीय ऊा विकास बोर्ड	बोर्ड की स्वीकृत योजना के अंतर्गत पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु	1.16	0.50
योग			195.79	161.09
कुल योग			356.88	

स्रोत: ई-लेखा

तथापि ऊपर उल्लेखित मामलों में मंत्रालय द्वारा जारी संस्वीकृति आदेशों में न तो सृजित किए जाने वाली परिसम्पत्तियों के ब्यौरों के संबंध में कोई स्पष्ट निर्देश शामिल थे और न ही अनुदानग्राही को प्राप्त अनुदानों के बदले सृजित पूंजीगत परिसम्पत्तियों के ब्यौरों के संबंध में मंत्रालय को सूचित करना अपेक्षित था।

चूंकि मंत्रालय के पास अनुदानग्राही द्वारा सृजित पूंजीगत परिसंपत्तियों से संबंधित कोई भी अभिलेख उपलब्ध नहीं हैं, इस शीर्ष के अंतर्गत दर्ज किए गए ₹750.56 करोड़ के व्यय का आश्वासन नहीं दिया जा सकता जिसके परिणामस्वरूप जिसके लिए अनुमोदन संस्वीकृत किया गया था उसमें पूंजीगत परिसंपत्तियों का सृजन हुआ था। इसके अतिरिक्त, यह स्पष्ट नहीं है कि विभाग में किसी वस्तुसूची की अनुपस्थिति में, विभाग कैसे यह सुनिश्चित कर रहा था कि बिना उसके अनुमोदन के, जैसा कि संस्वीकृति आदेशों में निर्धारित है, इन अनुदानों में से सृजित परिसंपत्तियों का निपटान अनुदानग्राही निकाय नहीं कर रहे थे।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (फरवरी 2014) में बताया कि सभी प्रभागों को जिस उद्देश्य के लिए अनुदान संस्वीकृत किए जा रहे थे, उसके लिए अभिलेख/डाटाबेस का अनुरक्षण करने हेतु अनुरोध किए जा रहे थे तथा संबंधित संगठनों को अपने प्रमाण पत्रों में सृजित पूंजीगत परिसम्पत्तियों, स्वामित्व, मूल्य, भौगोलिक स्थिति, परिसम्पत्ति प्रकार आदि के विवरण सहित यह प्रमाणित करना चाहिए कि राशि का उपयोग उसी उद्देश्य के लिए किया गया था जिसके लिए अनुदान संवितरित किया गया था।

5.6.17 ₹5 करोड़ से अधिक का सहायता अनुदान जारी किए जाने के मामले में समझौता ज्ञापन (स.ज्ञा.) हस्ताक्षरित नहीं किया जाना

सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005 के नियम 208 (vii) के अनुसार, ₹5 करोड़ प्रति वर्ष से अधिक सहायता अनुदान प्राप्त करने वाले सभी संगठनों को प्रशासनिक मंत्रालय या विभाग के साथ आनुपातिक निवेश आवश्यकताओं सहित कार्य के कार्यक्रम तथा उत्पादन में गुणात्मक सुधार के विवरणों के अनुसार उत्पादन लक्ष्यों को स्पष्ट रूप से बताने वाला एक स.ज्ञा. अपेक्षित है। निष्पादन के परिणाम योग्य इकाइयों में दिए गए उत्पादन लक्ष्य इन संगठनों को दिए गए बजटीय सहायता बढ़ाने का आधार होने चाहिए।

वर्ष 2010-11 से 2012-13 के दौरान, ₹1,163.09 करोड़ के औसतन योजनागत अनुदानों को निम्नलिखित संस्थानों/संगठनों को जारी किया गया था, परन्तु प्रत्येक को ₹5 करोड़ प्रतिवर्ष से भी अधिक की बजटीय सहायता दिए जाने के बावजूद मंत्रालय द्वारा अनुदानग्राही निकायों के साथ कोई स.ज्ञा. नहीं किया गया था।

तालिका 5.16: संस्थानों के साथ हस्ताक्षर न किए गए स.ज्ञा.

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	संस्थानों/संगठनों का नाम	2010-11	2011-12	2012-13	योग
1.	केन्द्रीय रेशम बोर्ड	320.00	314.56	255.08	889.64
2.	राष्ट्रीय फैशन प्रौद्योगिकी संस्थान	98.04	12.00	8.57	118.61
3.	वस्त्र समिति	7.46	*	*	7.46
4.	हस्तशिल्प निर्यात प्रोत्साहन परिषद	11.95	7.60	5.83	25.38
5.	फेयर्सडील वस्त्र उद्यान प्रा.लि.	12.00	12.00	0.00	24.00
6.	किशनगढ़ हाई-टेक वस्त्र उद्यान लि.	24.00	0.00	0.00	24.00
7.	लुधियाना एकीकृत वस्त्र उद्यान लि.	20.00	0.00	0.00	20.00
8.	अस्मिता इन्फ्राटेक प्रा.लि.	8.00	12.00	12.00	32.00
9.	ब्रज एकीकृत वस्त्र उद्यान लि.	12.00	0.00	0.00	12.00
10.	भारतीय टेलीफोन उद्योग लि.	0.00	0.00	10.00	10.00
योग					1163.09

(स्रोत-के.नि.यो.मॉ.प्र. डाटा)

* 2011-12 तथा 2012-13 के दौरान वस्त्र समितियों को क्रमशः ₹ 4.22 करोड़ तथा ₹ 4.57 करोड़ के योजनागत अनुदानें जारी किए गए थे।

मंत्रालय ने (फरवरी 2014) बताया कि लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को भविष्य में अनुपालना हेतु नोट कर लिया गया है।

5.6.18 अनुदानग्राही से राज्य सरकार से प्राप्त अनुदानों की प्रमात्रा का पता लगाए बिना अनुदानों का निर्गम

सा.वि.नि. के नियम 209(1) में यह कहा गया है कि सहायता अनुदान की मांग करने वाले किसी भी संस्थान या संगठन को प्रमाणित करना होगा कि उसने उसी उद्देश्य या गतिविधि के लिए राज्य सरकार या भारत सरकार के किसी मंत्रालय या विभाग से अनुदान प्राप्त या आवेदन नहीं

किया है। वित्त मंत्रालय द्वारा जारी किए गए बजट परिपत्र 2012-13 में बताया गया है कि जहां एक निकाय के क्रियाकलापों में सरकार के एक से अधिक कार्य शामिल हैं तथा अनुदानों हेतु निकाय का कुछ विभागों को सिफारिश करना संभव है वहां अनुदानों को स्वीकृत करने से पूर्व संबंधित विभागों के बीच परामर्श किया जाना चाहिए। निकाय को अन्य केन्द्रीय विभागों तथा राज्य सरकारों से भी प्राप्त अथवा प्राप्त किए जाने हेतु प्रस्तावित सहायता के विवरण प्रस्तुत करने हेतु विशिष्ट रूप से कहा जाना चाहिए।

2012-13 के दौरान, मंत्रालय ने किसी भी राज्य सरकार या अन्य केन्द्र सरकार विभाग से अनुदानों की प्राप्ति से संबंधित कोई भी जानकारी लिए बिना राष्ट्रीय फ़ैशन प्रौद्योगिकी संस्थान (रा.फ़ै.प्रौ.सं.) को ₹19.84 करोड़ की राशि के अनुदान जारी कर दिए थे, हालांकि राज्य सरकार से अनुदान प्राप्ति के संदर्भ में मार्च 2012 तक रा.फ़ै.प्रौ.सं. के पास ₹52.13 करोड़ का अव्ययित शेष था।

मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2014) कि लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को भविष्य में अनुपालना हेतु नोट कर लिया गया था।

5.6.19 अनुदान जारी करने तथा प्राधिकरण के बीच विलंब

सिविल लेखा नियमपुस्तिका के पैरा 2.3.1 के अनुसार, भुगतान हेतु बिलों को उनकी प्राप्ति के अधिकतम सात कार्यदिवसों के भीतर पारित करके चैक जारी किया जाना चाहिए। कम अवधि के भीतर बिलों को पारित करने तथा भुगतान करने हेतु प्रयास किए जाने चाहिए और प्र.ले.मु.नि./ले.मु.नि./ले.नि. को इस संबंध में प्रतिमान निर्धारित करने के साथ-साथ उनकी अनुपालना को व्यक्तिगत रूप से मॉनीटर करना चाहिए।

के.यो.यो.मॉ.प्र. डाटा के विश्लेषण ने प्रकट किया कि वर्ष 2010-11 से 2012-13 के दौरान अनुदानग्राही संस्थानों को भुगतान जारी करने की तिथि में अनुदानों की संस्वीकृति की तिथि से 8 दिनों से लेकर 3 महीनों से अधिक तक का विलम्ब था जैसा नीचे विवरण दिया गया है:

तालिका 5.17: प्राधिकरण तथा वास्तव में जारी सहायता अनुदान के बीच अंतर का ब्यौरा

(₹ करोड़ में)

विलम्ब	2010-11		2011-12		2012-13		कुल	
	संस्वीकृति आदेशों की संख्या	राशि	संस्वीकृति आदेशों की संख्या	राशि	संस्वीकृति आदेशों की संख्या	राशि	संस्वीकृति आदेशों की संख्या	राशि
8 दिनों से 1 महीना	276	329.73	405	263.40	278	754.99	959	1348.12
1 -3 महीने	245	42.71	526	47.00	556	80.35	1327	170.06
3 महीनों से अधिक	46	2.12	112	5.05	140	2.02	298	9.19
योग	567	374.56	1043	315.45	974	837.36	2584	1527.37

मंत्रालय ने अपने उत्तर (फरवरी 2014) में बताया कि लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को भविष्य में अनुपालना हेतु नोट कर लिया गया था।

5.6.20 ₹259.87 करोड़ के अव्ययित शेष को ध्यान में रखे बिना जारी अनुदान

सा.वि.नि. के नियम 209 (6) (iii) में बताया गया है कि जब एक ही उद्देश्य हेतु उसी संस्थान अथवा संगठन को सहायता अनुदान संस्वीकृत किया जाता है तो अनुवर्ती अनुदान को संस्वीकृत करते हुए पिछले अनुदान के अव्ययित शेष को ध्यान में रखा जाना चाहिए।

वर्ष 2010-11 से 2012-13 के दौरान मंत्रालय ने निम्नलिखित दो संगठनों को ₹1415.52 करोड़ के आवर्ती सहायता अनुदान जारी किए परंतु उसने ₹1,415.52 करोड़ के बाद के आवर्ती अनुदानों को जारी करते हुए इन संगठनों के पास उपलब्ध ₹259.87 करोड़ के अव्ययित अनुदानों को ध्यान में नहीं रखा।

तालिका 5.18: अव्ययित शेषों को ध्यान में रखे बिना जारी किए गए अनुदान

(₹ करोड़ में)

संगठन का नाम	निम्न को अव्ययित अनुदान	अव्ययित अनुदान की राशि (वार्षिक लेखापरीक्षित लेखे के अनुसार)	निर्गम का वर्ष	जारी आवर्ती अनुदानों की राशि		
				योजनागत	गैर-योजनागत	कुल
राष्ट्रीय फैशन प्रौद्योगिकी संस्थान	31 मार्च 2010	उ.न.	2010-11	98.00	10.00	108.00
	31 मार्च 2011	111.25	2011-12	12.00	59.00	71.00
	31 मार्च 2012	70.87	2012-13	18.57	1.27	19.84
	कुल	182.12				198.84
केन्द्रीय रेशम बोर्ड	31 मार्च 2010	21.03	2010-11	320.00	200.97	520.97
	31 मार्च 2011	18.69	2011-12	118.37	224.24	342.61
	31 मार्च 2012	38.03	2012-13	97.41	255.69	353.10
	कुल	77.75				1216.68
	कुल योग	259.87				1415.52

मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2014) कि केन्द्रीय रेशम बोर्ड को प्रदान की गई अनुदान राशि संगठन द्वारा दर्ज अग्रिमों, जमाओं को प्रदर्शित करती है जिनका ध्यान अनुवर्ती वर्षों में उनका समायोजन करते समय रखा गया है। रा.फै.प्रौ.सं. के संबंध में, मंत्रालय ने बताया कि रा.फै.प्रौ.सं. को अलग योजना के अंतर्गत राशि जारी की गई थी। मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सा.वि.नि. के नियम 209(6)(i) के अनुसार, संगठन के अव्ययित शेष पर विचार किया जाना चाहिए तथा पहले जारी की गई किस्तों के उचित उपयोग के उचित सबूत प्रदान करने पर अनुदानग्राही संस्थानों के लिए वार्षिक अनुदान की आखिरी किस्त सशर्त होनी चाहिए।

5.6.21 उप.प्र. में ऋणों तथा अग्रिमों पर किए व्यय का प्रकटीकरण न होना

सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005 के नियम 212(1) के नीचे नोट 2 में बताया गया है कि केन्द्रीय स्वायत्त निकायों के संदर्भ में, उस स्तर पर व्यय को गठित न करने वाले स्टाफ (गृह भवन एवं वाहन के क्रय, आदि के लिए) निर्माण अभिकरणों, भंडारण एवं परिसंपत्तियों के

आपूर्तिकर्ताओं को दिए गए ऋणों एवं अग्रिमों तथा किए गए वास्तविक व्यय को उपयोग प्रमाणपत्र में पृथक रूप से दर्शाया जाएगा। इन ऋणों एवं अग्रिमों को अनुप्रयुक्त अनुदानों के रूप में माना जा सकता है परन्तु अग्रेषित करने की अनुमति है। आगामी वर्ष के लिए अनुदानों का विनियमन करते हुए, अग्रेषित राशि को ध्यान में रखा जाएगा।

वर्ष 2011-12 तथा 2012-13 के दौरान, संगठनों को क्रमशः ₹608.24 करोड़ तथा ₹533.53 करोड़ का सहायता अनुदान जारी किया गया था जैसाकि नीचे तालिका में दिया गया है, परन्तु निम्न संगठनों ने वर्ष 2011-12 के लिए अनुदानों के संबंध में 31 मार्च 2012 को प्राप्त किए गए अनुदानों में से प्रस्तुत किए गए उपयोग प्रमाणपत्रों में ₹117.64 करोड़ के संवितरित ऋणों तथा अग्रिमों को उजागर नहीं किया था। मंत्रालय ने भी 2012-13 के दौरान ₹533.53 करोड़ के अनुदानों को जारी करने से पहले न तो अनुदानग्राही को पूछा और न ही अनुदानग्राही के वार्षिक लेखापरीक्षित लेखे से पता लगाया। इस प्रकार, अनुवर्ती अनुदान जारी करते समय मंत्रालय द्वारा ₹117.64 करोड़ के अप्रयुक्त अनुदानों (ऋण तथा अग्रिम) को ध्यान में नहीं रखा गया था।

तालिका 5.19: ऋणों तथा अग्रिमों पर किए व्यय के ब्यौरे

(₹ करोड़ में)

संगठन का नाम	2011-12 के दौरान जारी अनुदान	31 मार्च 2012 को संवितरित ऋण तथा अग्रिम (वार्षिक लेखे के अनुसार)	2012-13 के दौरान जारी अनुदान
केन्द्रीय रेशम बोर्ड	537.24	35.97	513.69
राष्ट्रीय फैशन प्रौद्योगिकी संस्थान	71.00	81.67	19.84
कुल	608.24	117.64	533.53

मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2014) कि लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को भविष्य में अनुपालना हेतु नोट कर लिया गया था।

5.6.22 उपयोग प्रमाणपत्र (उप.प्र.)

- (क) सा.वि.नि., 2005 के नियम 212(1)में निर्धारित किया गया है कि संस्थान या संगठन को दिए गए गैर-आवर्ती अनुदानों के संदर्भ में, सहायता अनुदानों को संस्वीकृत करने वाले आदेश में, फार्म सा.वि.नि. 19-क में जिस उद्देश्य हेतु अनुदान प्राप्त किए गए थे उसके लिए अनुदानों की वास्तविक उपयोगिता प्रमाणपत्र पर जोर दिया जाना चाहिए। आवर्ती अनुदानों के संदर्भ में, उ.प्र. में निर्दिष्ट, मात्रा निर्धारित और गुणात्मक लक्ष्य जिन्हें उपयुक्त राशि के प्रति प्राप्त कर लिया जाना चाहिए था, वास्तव में प्राप्त हुए हैं, और यदि नहीं, तो उसके कारणों को भी दर्शाया जाना चाहिए था। उ.प्र. में निवेश आधारित निष्पादन आकलन की बजाय उत्पादन आधारित निष्पादन आकलन निहित होना चाहिए। आवर्ती अनुदानों में, संबंधित मंत्रालय या विभाग को पिछले वित्तीय वर्ष के अनुदानों से संबंधित उ.प्र. जमा कर देने के पश्चात ही आगामी वित्तीय वर्ष के लिए कोई राशि जारी की जानी चाहिए।

इसके अतिरिक्त, संबंधित संस्थान या संगठन द्वारा वित्तीय वर्ष के खत्म होने के बारह महीनों के भीतर उप.प्र. जमा कर दिया जाना चाहिए। ऐसे उ.प्र. की प्राप्ति की संवीक्षा संबंधित मंत्रालय या विभाग द्वारा की जानी चाहिए। जहाँ कहीं भी निर्धारित समय में अनुदानग्राही से ऐसे प्रमाणपत्र की प्राप्ति नहीं होती है, तब मंत्रालय या विभाग के पास ऐसे संस्थान या संगठन को भविष्य में सरकार से किसी अनुदान, आर्थिक सहायता या अन्य प्रकार की वित्तीय सहायता के लिए काली सूची में डाल देने का अधिकार होगा। इस तथ्य को सा.वि.नि. के नियम 209(1) के अंतर्गत नोट के संदर्भ में वेबसाइट पर डाल दिया जाना चाहिए।

वस्त्र मंत्रालय द्वारा प्रदत्त ब्यौरे के अनुसार, 31 मार्च 2012 को कुल ₹240.31 करोड़ के 2,070 उपयोगिता प्रमाण-पत्र बकाया थे जिसका ब्यौरा अनुबंध-5.4 में दिया गया है। संस्वीकृत अनुदानों की सबसे पुरानी अवधि, जिसके लिए उपयोगिता प्रमाणपत्र बकाया हैं, 1978-79 है। मंत्रालय ने शेष उपयोगिता प्रमाण-पत्रों की लंबमानता को कम करने के लिए न तो कोई प्रयास किए और न ही दोषी संस्थानों/संगठनों को काली सूची में डालने के लिए कोई कार्रवाई की शुरुआत की।

चूंकि उप.प्र. की प्राप्ति ही केवल ऐसा तंत्र है जो निधियों के अभिप्रेत उद्देश्य के लिए उपयोग में लाए जाने का साक्ष्य है, मंत्रालय को अनुदानग्राही निकायों द्वारा उप.प्र. के सामयिक प्रस्तुतीकरण को सुनिश्चित करने के लिए एक मजबूत तंत्र की स्थापना करनी चाहिए। जिन मामलों में अनुदानग्राही निकायों द्वारा उप.प्र. के प्रस्तुतीकरण में असामान्य रूप से देरी हुई है वहां पर जालसाजी/निधियों के दुर्विनियोजन की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता।

(ख) फरवरी 2010 में, मंत्रालय द्वारा राष्ट्रीय फैशन प्रौद्योगिकी संस्थान (रा.फै.प्रौ.सं.) को ₹77.64 करोड़ का सहायता अनुदान जारी किया गया था तथा रा.फै.प्रौ.सं. द्वारा संपूर्ण अनुदानों के लिए उपयोगिता प्रमाण-पत्र मंत्रालय के समक्ष प्रस्तुत किए गए थे। तत्पश्चात्, यह पाया गया कि रा.फै.प्रौ.सं. द्वारा गलत उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत किए गए थे, क्योंकि केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग (के.लो.नि.वि.), हैदराबाद एवं दिल्ली राज्य औद्योगिक एवं अवसंचरचना विकास निगम लिमि. (दि.रा.औ.अ.वि.नि.), दिल्ली को भुगतान हेतु क्रमशः ₹21.13 करोड़ एवं ₹5.25 करोड़ की राशि के तैयार किए गए चैक वितरित नहीं किए गए थे। इस प्रकार, न केवल रा.फै.प्रौ.सं. ने अनुदान के वास्तविक उपयोग के बिना गलत उ.प्र. प्रस्तुत किए बल्कि जारी किए गए अनुदानों के उचित उपयोग को सुनिश्चित करने के लिए उपयोगिता प्रमाण-पत्र की जांच के लिए मंत्रालय के पास भी कोई तंत्र नहीं था।

मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2014) कि उन्होंने मामले को समझ लिया था और वापसी की राशि पर दांडिक ब्याज की जमा तथा अनुशासनात्मक कार्रवाई हेतु रा.फै.प्रौ.सं. के साथ मुद्दे का अनुसरण कर रहा है।

5.6.23 निष्पादन सह उपलब्धि प्रतिवेदन तथा वार्षिक लेखापरीक्षित विवरणियों का प्रस्तुतीकरण न किया जाना

सामान्य वित्तीय नियमावली के नियम 212(3) के अनुसार, अनुदानग्राही संस्थान अथवा संगठन को वित्तीय वर्ष की समाप्ति के तुरंत पश्चात निष्पादन सह उपलब्धि रिपोर्ट प्रस्तुत करना अपेक्षित है। इस संबंध में संबंधित मंजूरीदाता प्राधिकारण द्वारा सहायता अनुदान संस्वीकृति आदेश में एक समय सीमा निर्धारित की जाए। आवर्ती अनुदानों के मामलों में, सभी मामलों में प्रायः निष्पादन-सह-उपलब्धियों प्रतिवेदनों के प्रस्तुततीकरण पर जोर दिया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त, सामान्य वित्तीय नियमावली के नियम 212(1) में बताया गया है कि आवर्ती अनुदानों के संबंध में, जब पिछले वर्ष में जारी किए गए सहायता अनुदानों संबंधित मंत्रालय/विभाग की आवश्यकतानुसार प्रस्तुत किए जाएंगे तभी आगामी संस्वीकृत वित्तीय वर्ष के लिए कुल संस्वीकृत राशि के 75 प्रतिशत के आधिक्य में सहायता अनुदान को जारी किया जाएगा।

2010-11 से 2012-13 के दौरान, मंत्रालय ने प्रतिवर्ष निम्नलिखित संस्थानों/संगठनों को ₹1557.01 करोड़ के आवर्ती सहायता अनुदान जारी किए थे। हालांकि, मंत्रालय के पास निर्धारित समय सीमा के भीतर अनुदानों के संबंध में अनुदानग्राही निकायों द्वारा निष्पादन-सह-उपलब्धि प्रतिवेदनों को सत्यापित करने के लिए कोई तंत्र नहीं था, जबकि, मंत्रालय द्वारा जारी किए गए संस्वीकृति आदेशों में एक खण्ड निहित था जिसमें बताया गया था कि अनुदानों की अगली किस्त जारी किए जाने से पहले निष्पादन-सह-उपलब्धि प्रतिवेदन प्रस्तुत कर दिए जाने चाहिए।

तालिका 5.20: निकायों का ब्यौरा जिनके लिए निष्पादन सह उपलब्धि रिपोर्ट की समीक्षा नहीं की गई थी

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	संस्थान/संगठन का नाम	जारी अनुदान			
		2010-11	2011-12	2012-13	कुल
1.	केन्द्रीय रेशम बोर्ड	520.97	342.61	353.10	1216.68
2.	राष्ट्रीय फैशन प्रौद्योगिकी संस्थान	108.00	71.00	19.84	198.84
3.	वस्त्र समिति	21.00	18.80	21.00	60.80
4.	केन्द्रीय ऊन विकास बोर्ड, जोधपुर	12.24	13.03	14.51	39.78
5.	सरदार बल्लभ भाई वस्त्र प्रबंधन संस्थान	17.50	0.00	0.00	17.50
6.	अहमदाबाद वस्त्र उद्योग अनुसंधान संघ	2.41	0.93	0.93	4.27
7.	सिन्थेटिक तथा कला रेशम मिल्स अनुसंधान संघ	1.60	1.29	1.30	4.19
8.	दक्षिणी भारत वस्त्र अनुसंधान संघ	2.35	0.91	0.91	4.17
9.	उत्तरी भारत वस्त्र अनुसंधान संघ	2.15	0.83	0.83	3.81
10.	बॉम्बे वस्त्र अनुसंधान संघ	2.41	0.93	0.00	3.34
11.	ऊन अनुसंधान संघ, ठाणे, महाराष्ट्र	0.75	0.57	0.57	1.89
12.	मानव निर्मित वस्त्र अनुसंधान संघ	0.78	0.48	0.48	1.74
	कुल योग	692.16	451.38	413.47	1557.01

उपरोक्त संस्थाओं द्वारा पिछले वर्ष जारी किए गए सहायता अनुदानों से संबंधित वार्षिक लेखापरीक्षित विवरणियों को मंत्रालय के समक्ष प्रस्तुतीकरण के बिना, अगले वित्तीय वर्ष हेतु स्वीकार्य सीमा से अधिक आवर्ती अनुदान इन संस्थाओं को जारी कर दिया गया था।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (फरवरी 2014) में बताया कि लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को भविष्य में अनुपालना हेतु नोट कर लिया गया था।

5.6.24 अनुदानग्राही निकायों से पर्याप्त प्रस्तावों के बिना बजटों की तैयारी

सा.वि.नि. के नियम 209(6)(ii) प्रदत्त करता है कि अनुदानग्राही संस्थानों को अनुदान की संस्वीकृति अथवा निर्गम में विलम्ब से बचने के लिए मंत्रालय अथवा विभाग को सरकार से अनुदानों की मांग कर रहे संस्थान को वर्ष, जिसके लिए अनुदान की मांग की गई है, के पूर्व वर्ष में अक्टूबर की समाप्ति तक सहायक विवरणों सहित अपनी आवश्यकता प्रस्तुत करने हेतु दबाव डाला जाना चाहिए। मंत्रालय अथवा विभाग को अत्यंत शीघ्रता से अनुरोधों की जांच को अंतिम रूप देना चाहिए तथा जिन अनुदानों को संस्वीकृत किए जाने का निर्णय लिया जाएगा, उनके लिए आवश्यक बजट प्रावधान करने चाहिए। संस्थान को अनुवर्ती वर्ष के अप्रैल तक उनके अनुरोधों के परिणाम से सूचित किया जाना चाहिए।

सांविधिक निकायों तथा अन्य सरकारी स्वायत्त निकायों के अलावा, बजट प्रस्ताव निर्धारित समय से पहले मांगे नहीं गए थे। पंजीकृत समितियों के मामलों में, बजट प्रस्तावों के स्वीकृत होने के पश्चात वित्तीय वर्ष के दौरान स्वयं विकास आयुक्तों द्वारा आवेदन पत्रों की मांग की गई थी। इसलिए अनुदान के अनुमानों के संबंध में विकास आयुक्तों द्वारा प्रस्तुत बजट प्रस्ताव वास्तविक आवश्यकता द्वारा परिपुष्ट नहीं थे बल्कि वे पिछली प्रवृत्तियों, प्रक्षेपणों पर आधारित होते थे, जिसके परिणामस्वरूप अधिक बचत हुई थी। उदाहरणार्थ, 2012-13 में ₹2082.50 करोड़ के एकमुश्त प्रावधान का योजना “हथकरघा” क्षेत्र के पुनरुद्धार, सुधार एवं पुनर्निर्माण पैकेज के अंतर्गत संस्थानों तथा प्रत्येक को प्रस्तावित अनुदानों की राशि के संदर्भ में संसद को विवरण दिए बिना ही सहायता अनुदान के प्रति बजट में प्रावधान प्राप्त किया गया था। तथापि, वर्ष के दौरान योजना के अंतर्गत वास्तविक संवितरण केवल ₹291.03 करोड़ था, जिसके परिणामस्वरूप ₹1,791.47 करोड़ की बचतें हुईं।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (फरवरी 2014) में बताया कि लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को भविष्य में अनुपालन हेतु नोट कर लिया गया था।

5.6.25 अनुदान रजिस्टर के अनुरक्षण में विसंगतियां

सामान्य वित्तीय नियमावली के नियम 212 (4) (क) और सिविल लेखा मैनुअल के पैरा 4.27.2 के अनुसार, दुबारा भुगतान किए जाने से बचाव की दृष्टि से मंजूरीदाता प्राधिकरण द्वारा क्रमशः फार्म सा.वि.नि.-39 तथा सि.ले.नि.पु.-28 में दिए गए फार्मेट में अनुदानों के एक रजिस्टर का अनुरक्षण किया जाएगा। किसी भी बिल पर हस्ताक्षर नहीं किए जाने चाहिए जब तक की उससे संबंधित संस्वीकृति के प्रति इसे रजिस्टर में नोट न कर लिए जाए। इससे एकमुश्त संस्वीकृति के मामले में किस्तों में भुगतान यदि कोई हो, तो उस पर भी नजर रखने में सहायता मिलती है।

यह देखा गया था कि अनुदान रजिस्टर को केंद्रीकृत रूप से, मंत्रालय स्तर तथा अनुभागीय स्तर पर भी अनुरक्षित किया गया था। हालाँकि बहुत सी आवश्यक सूचनाएं अर्थात् अनुदान के साथ संलग्न शर्तें उ.प्र. एवं लेखा विवरणी की प्राप्ति की देय तिथि, उ.प्र. एवं लेखा विवरणी की प्राप्ति की वास्तविक तिथि, अव्ययित शेष के विवरण, आदि को रजिस्टर में नहीं डाला गया था। इस प्रकार, अनुदानों के संवितरण हेतु मूल अभिलेखों के अनुरक्षण की स्थिति उचित नहीं थी जिसका प्रभाव निधियों की संस्वीकृति संवितरण उपयोग की मॉनीटरिंग पर पड़ रहा था।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (फरवरी 2014) में बताया कि लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को भविष्य में अनुपालना हेतु नोट कर लिया गया था।

5.6.26 मंत्रालय की वेबसाइट पर अनुदानग्राही निकायों से संबंधित सूचना का गैर-प्रकटीकरण

सा.वि.नि. 2005 के नियम 209 के अनुसार, सहायता अनुदान की मांग कर रहे संस्थान अथवा संगठन को यह प्रमाणित करना चाहिए कि इसने भारत सरकार अथवा राज्य सरकार के किसी अन्य मंत्रालय अथवा विभाग से एक ही उद्देश्य अथवा कार्य हेतु अनुदान प्राप्त अथवा आवेदन नहीं किया है। आगे, नीचे दी गई टिप्पणी विचार करती है कि सहायता अनुदान में आवृत्ति से बचने हेतु मंत्रालय अथवा विभाग को अपनी वेबसाइट पर प्रदान की गई अनुदानों की राशि तथा उद्देश्य के ब्यौरे सहित संस्थानों अथवा संगठनों की एक सूची का अनुरक्षण करना चाहिए।

यह पाया गया था कि ऐसी कोई सूची, जिसमें अनुदानों की राशि तथा उद्देश्य के ब्यौरों सहित संस्थानों अथवा संगठनों का विवरण शामिल हों, वस्त्र मंत्रालय की वेबसाइट पर नहीं डाली गई थी। हालाँकि विकास आयुक्त (हथकरघा), मंत्रालय का एक संलग्न कार्यालय, अपनी वेबसाइट पर इस कार्यालय द्वारा संवितरित अनुदान से संबंधित सूची प्रदर्शित कर रहा था।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (फरवरी 2014) में बताया कि लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को भविष्य में अनुपालना हेतु नोट कर लिया गया था।

5.6.27 वार्षिक प्रतिवेदनों के माध्यम से संसद को विवरणों की सूचना न दिया जाना

सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005 का नियम 212(2) व्यादेश देता है कि भारत सरकार के सभी मंत्रालयों/विभागों को संसद की सूचना हेतु अपनी वार्षिक रिपोर्ट में ₹10 लाख से ₹25 लाख तक आवर्ती अनुदानों के प्रकार में निजी तथा स्वैच्छिक संगठनों को प्रदत्त निधियों की प्रमात्रा तथा उद्देश्य, जिसके लिए उनका उपयोग किया गया था, को दर्शाने वाली एक विवरणी शामिल करनी चाहिए। इसी प्रकार ₹10 लाख से ₹50 लाख तक की एक बार गैर-आवर्ती अनुदान प्राप्त कर रहे संगठनों के मामले में, भारत सरकार के सभी मंत्रालयों/विभागों को संसद की सूचना हेतु अपनी वार्षिक रिपोर्ट में इन प्रत्येक संगठनों को प्रदत्त निधियों की प्रमात्रा तथा उद्देश्य, जिसके लिए निधियों का उपयोग किया गया था, को दर्शाने वाली विवरणियां शामिल करनी चाहिए।

मंत्रालय की लेखापरीक्षा में यह पाया गया था कि मंत्रालय द्वारा ₹10 लाख से ₹25 लाख के बीच के आवर्ती सहायता अनुदान, कुल ₹1.15 करोड़ तथा ₹1.57 करोड़ क्रमशः वर्ष 2010-11 तथा 2011-12 के दौरान निजी संस्थानों/संगठनों को जारी की गई थी, जैसा अनुबंध 5.5 में विवरण दिया गया है परंतु यह ब्यौरे मंत्रालय की वार्षिक रिपोर्ट, जो संसद में प्रस्तुत की गई थी, में शामिल नहीं किए गए थे।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (फरवरी 2014) में बताया कि लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को भविष्य में अनुपालना हेतु नोट कर लिया गया है।

5.6.28 स्वायत्त संगठनों की पीयर समीक्षा नहीं की गई

सामान्य वित्तीय नियमावली का नियम 208(V) स्वायत्त संगठनों की प्रत्येक तीन अथवा पांच वर्षों में कार्यों के आकार तथा प्रवृत्ति पर निर्भर बाह्य अथवा पीयर समीक्षा की एक क्रियाविधि की विद्यमानता हेतु प्रावधान करता है। ऐसी समीक्षा में अन्य बातों के साथ-साथ उन उद्देश्यों जिसके लिए स्वायत्त संगठन स्थापित किया गया था, को प्राप्त किया गया है अथवा किया जा रहा है: संगठनों के कार्यों की निरंतरता क्योंकि वह आगे संगत नहीं है या पूरे किए जा चुके हैं या फिर उद्देश्यों की प्राप्ति में भारी विफलता; क्या प्रदत्त सेवा हेतु उपभोक्ता प्रभागों को उपयुक्त दरों पर वसूला गया; आंतरिक संसाधन सृजन को बढ़ाने हेतु गुंजाईश जिससे कि सरकारी बजटीय सहायता पर निर्भरता को कम किया जा सके, आदि पर ध्यान देना चाहिए।

2010-11 से 2012-13 के दौरान वस्त्र मंत्रालय ने निम्नलिखित स्वायत्त निकायों को कुल ₹1891.73 करोड़ का सहायता अनुदान जारी किया परंतु मंत्रालय द्वारा कभी भी इन निकायों की बाह्य अथवा पीयर समीक्षा नहीं कराई गई थी।

तालिका 5.21: वह स्वायत्त निकाय जिनकी पीयर रिव्यू नहीं की गई थी

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	स्वायत्त निकाय का नाम	2010-11	2011-12	2012-13	कुल
1	केन्द्रीय रेशम बोर्ड	520.97	537.24	513.69	1571.90
2	राष्ट्रीय फैशन प्रौद्योगिकी संस्थान	108.00	71.00	19.84	198.84
3	वस्त्र समिति	21.00	18.80	21.00	60.80
4	केन्द्रीय ऊर्जा विकास बोर्ड	12.24	14.19	15.01	41.44
5	सरदार बल्लभ भाई वस्त्र प्रबंधन संस्थान	17.50	1.25	0.00	18.75
	कुल योग	679.71	642.48	569.54	1891.73

मंत्रालय ने अपने उत्तर (फरवरी 2014) में बताया कि लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को भविष्य में अनुपालना हेतु नोट कर लिया गया था।

5.6.29 त्रुटिपूर्ण आंतरिक पर्यवेक्षण

संघ सरकार के लेखे के विभागीकरण की योजना लेखे में यथार्थता तथा लेखांकन ढांचे के संचालन में दक्षता को सुनिश्चित करने हेतु एक प्रभावी आंतरिक लेखापरीक्षा संगठन की स्थापना का प्रावधान करती है।

आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध यह सुनिश्चित करने के लिए लेखापरीक्षा जांच करता है कि विभिन्न फील्ड संरचना आमतौर पर भारत सरकार तथा विशिष्ट रूप से संबंधित मंत्रालय द्वारा स्थापित नियमावलियों, नीतियों तथा प्रक्रियाओं का अनुपालन कर रही हैं। विभिन्न फील्ड कार्यालय द्वारा अनुरक्षित लेखांकन तथा वित्तीय अभिलेखों की यथार्थता, नियमों एवं विनयमों की अनुपालना, नियंत्रण कमजोरियों आदि की जांच के अतिरिक्त आंतरिक लेखापरीक्षा, निष्पादन पहलुओं की जांच करेगी तथा जारी निधियों के वास्तविक उपयोग, तथा यह जांचने हेतु कि कार्यान्वित योजना के उद्देश्यों को प्राप्त किया गया है, का मूल्यांकन करेगी।

सा.वि.नि. का नियम 212(1) यह भी बताता है कि आगे अनुदानें संस्वीकृत करते समय मंत्रालय अथवा विभाग के आंतरिक लेखापरीक्षा दलों द्वारा प्रस्तुत रिपोर्टें तथा भारतीय लेखा एवं लेखापरीक्षा से प्राप्त निरीक्षण प्रतिवेदन तथा वर्ष हेतु प्राप्त निष्पादन प्रतिवेदन, यदि कोई हो, पर भी ध्यान दिया जाना चाहिए।

कुछ आंतरिक लेखापरीक्षा रिपोर्टों की नमूना जांच ने प्रकट किया कि मंत्रालय द्वारा अनुदानग्राहियों को जारी सहायता अनुदान के संबंध में लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां प्रस्तुत की गई थीं। टिप्पणियों की प्रकृति निम्नानुसार थीं:

- सरकारी अनुदान में से कर्मचारियों को अदा किए ऋणों तथा अग्रिमों का गैर-प्रकटीकरण,
- मंत्रालय की अनुमति के बिना बेकार/अप्रचलित परिसम्पत्तियों का निपटान,
- अन्य उद्देश्यों हेतु अनुदान का विपथन,
- योजनागत तथा गैर-योजनागत अनुदानों के अलग सहायक लेखे का गैर-अनुरक्षण,

- अनुदानग्राही द्वारा अर्जित राजस्व को न दर्शाना,
- सरकारी अनुदान के संबंध में अलग बैंक खाते का गैर-अनुरक्षण तथा
- मंत्रालय की स्वीकृति के बिना सावधि जमाओं में निधि का विपथन।

निकायों/प्राधिकरणों को जारी अनुदानों के संबंध में वस्त्र मंत्रालय के आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध द्वारा वर्ष 2010-11 से 2012-13 के दौरान की गई लेखापरीक्षा निरीक्षण के ब्यौरे निम्नानुसार है:

तालिका 5.22 संचालित आंतरिक लेखापरीक्षा का विवरण

वर्ष	इकाईयों की संख्या जिनको सहायता अनुदान जारी किया गया (के.नि.यो.मा.प्र. डाटा के अनुसार)	लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के अंतर्गत इकाईयों की संख्या (जैसा आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध द्वारा सूचित किया गया)	लेखापरीक्षा हेतु योजित इकाईयों की कुल संख्या	लेखापरीक्षित इकाईयों की संख्या	लेखापरीक्षा किए बिना शेष इकाईयों की संख्या	कमी की प्रतिशतता
2010-11	1361	175	87	9	78	90
2011-12	1348	176	64	13	51	80
2012-13	1216	204	75	40	35	47

मंत्रालय द्वारा सहायता अनुदानों पर 40% से अधिक का व्यय किए जाने के बावजूद आंतरिक पर्यवेक्षण क्रियाविधि व्यय के आकार तथा मंत्रालय के कार्य के अनुरूप नहीं है। एक सुदृढ़ तथा प्रभावी आंतरिक पर्यवेक्षण के अभाव में, लेखापरीक्षा में इसका पता नहीं लगाया जा सकता कि मंत्रालय अनुदानग्राही निकायों द्वारा अपने दिन-प्रतिदिन कार्यों तथा कार्यक्रम की सुपुर्दगी के विषय पर नियमों, विनियमों तथा वर्तमान अनुदेशों की अनुपालना को कैसे सुनिश्चित करता है।

इस तथ्य, कि मंत्रालय ने अपने द्वारा नियमित आधार पर जारी सहायता अनुदानों की समीक्षा नहीं की थी, को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2014) कि प्रौ.उ.नि.यो.⁸ के साथ योजना-वार लेखापरीक्षा प्रारम्भ कर दी गई थी तथा ए.व.पा.यो.⁹, ए.इ.वि.यो.¹⁰ जैसी अन्य योजनाओं को अगले वित्तीय वर्ष में शामिल किया जाएगा।

5.6.30 निधियों की पार्किंग

वस्त्र मंत्रालय ने विभिन्न स्थानों पर शहरी हॉटों को स्थापित करने हेतु योजना के अंतर्गत निम्नलिखित निकायों को, अंश लागत आधार अर्थात् कार्यान्वयन एजेंसियों/राज्य सरकार के 30% के हिस्से तथा विकास आयुक्त (हस्तशिल्प) तथा विकास आयुक्त (हथकरघा) के प्रत्येक कार्यालय के लिए 35% हिस्से पर ₹2.80 करोड़ के सहायता अनुदान जारी किए। संस्वीकृत आदेशों में यह शर्तें निहित थी कि यदि कोई अनुदानग्राही, अनुदान को उस उद्देश्य, जिसके लिए वह संस्वीकृत

⁸ प्रौद्योगिकी उन्नयन निधियां योजना

⁹ एकीकृत वस्त्र पाक योजना

¹⁰ एकीकृत इस्पात विकास योजना

किया गया है, हेतु उपयोग करने में विफल रहता है तो वह अनुदान की राशि को उस पर 10% प्रतिवर्ष की दर पर ब्याज सहित वापस करेगा।

अक्टूबर 2013 तक संवितरित राशियां 19 से 61 महीनों के बीच तक कार्यान्वयन अभिकरणों के पास पड़ी थीं क्योंकि हॉटों का निर्माण कार्य प्रारम्भ नहीं किया गया था जिसका परिणाम कार्यान्वयन अभिकरणों के पास निधियों की पार्किंग में हुआ।

तालिका 5.23: कार्यान्वयन अभिकरणों के पास निधियों की पार्किंग

कार्यान्वयन अभिकरण का नाम	शहरी हाट का स्थान	जारी किए गए अनुदान		पहली किश्त जारी करने (अक्टूबर 2013 से) की अवधि	परियोजना की स्थिति (15.05.2013 तक)
		जारी करने की तिथि	राशि		
पश्चिम बंगाल राज्य निर्यात प्रोत्साहन समिति, कोलकाता	सॉल्टलेक	10.1.2011	52.50	33 माह	राज्य सरकार ने नई भूमि आबंटित की है निर्माण तथा कार्य शीघ्र आरंभ हो जाएगा।
		24.1.2011	52.50	33 माह	
तमिलनाडु हस्तशिल्प विकास निगम लिमि, चेन्नई	कन्याकुमारी	15.10.2008	35.00	60 माह	शहरी हाट के निर्माण हेतु निविदा प्रक्रिया आरंभ कर दी है।
		22.3.2012	35.00	19 माह	
झांसी विकास प्राधिकरण, झांसी	झांसी	30.9.2008	52.50	61 माह	भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण से अनापत्ति प्रमाण-पत्र अभी प्राप्त हुआ है तथा निर्माण कार्य शीघ्र आरंभ किया जाएगा।
		22.10.2008	52.50	60 माह	
योग			280.00		

मंत्रालय ने (जनवरी 2014) बताया कि कार्यान्वयन अभिकरणों को शहरी हाट के निर्माण के प्रति कार्य योजना प्रस्तुत करने तथा परियोजना को निर्धारित समय सीमा के भीतर समाप्त करने हेतु अनुरोध किया गया था जिसकी विफलता पर उन्हें सरकारी नियमावली के अनुसार दण्डनीय ब्याज सहित अनुदान की पूर्ण राशि को वापस करने को कहा जाएगा।

5.6.31 रूचि के अन्य विषय

(क) रा.फै.प्रौ.सं. से ब्याज की वसूली न होना

सा.वि.नि. 2005 के नियम 209(6)(ix) में यह प्रावधान है कि अनुदान जारी करने से पहले अनुदानग्राही कार्यकारी समिति के सदस्यों को, उनके द्वारा संयुक्त रूप में या अलग-अलग वचन देने हेतु निर्धारित फार्मट में (क) लक्षित तिथियों यदि कोई हो, उसमें निर्दिष्ट हो, से सहायता अनुदान की शर्तों का पालन करने तथा (ख) अनुदान का विपथन न करने अथवा योजना का निष्पादन या संबंधित निर्माणकार्य किसी अन्य संस्थान (संस्थानों) या संगठनों (संगठनों) को न

सौंपने तथा (ग) सहायता अनुदान शासित करने वाले अनुबंध में विनिर्दिष्ट किसी अन्य शर्तों का पालन करने के लिए, बाँड का निष्पादन करने के लिए कहा जाना चाहिए। यदि कोई अनुदानग्राही बाँड की शर्तों का पालन करने में विफल रहता है या बाँड की शर्तों को भंग करता है तो बाँड के हस्ताक्षरकर्ता संयुक्त रूप से तथा अलग-अलग अनुदान की संपूर्ण या एक भाग की राशि पर दस प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर पर ब्याज सहित या बाँड के अंदर निर्दिष्ट राशि भारत के राष्ट्रपति को वापस करेंगे।

वर्ष 2010-11 तथा 2011-12 के दौरान राष्ट्रीय फैशन प्रौद्योगिकी संस्थान (रा.फै.प्रौ.सं.) ने उसके विभिन्न परिसरों द्वारा उपयोग न किए गए ₹45.46 करोड़ के सहायता अनुदान जिनका विवरण नीचे दिया गया है, वस्त्र मंत्रालय को वापस किए। तथापि रा.फै.प्रौ.सं. से अनुदान की वापसी तथा अप्रयुक्त अनुदानों पर ₹8.27 करोड़ राशि के ब्याज की वसूली नहीं की गई थी जबकि राशि को रा.फै.प्रौ.सं. ने 374 से 1147 दिनों की अवधि तक अपने बैंक खाते में रखा हुआ है।

तालिका 5.24: अप्रयुक्त वापस किए गए अनुदानों पर ब्याज का संग्रहित न किया जाना

(₹ करोड़ में)

मंत्रालय द्वारा अनुदान निर्गम की तिथि	रा.फै.प्रौ.सं. द्वारा वापसी की तिथि	वापसी की राशि	दिनों के लिए रोकी गई राशि (दिनों की संख्या)	10% की दर पर ब्याज अदा नहीं किया गया
16.7.2008	08.09.2011	10.40	1147	3.27
17.3.2009	20.10.2011	3.42	945	0.88
17.3.2009	01.12.2011	5.26	984	1.42
8.2.2010	17.02.2011	26.38	374	2.70
कुल		45.46		8.27

मंत्रालय ने अपने उत्तर (जनवरी 2014) में बताया कि मंत्रालय 2011-12 में वापस की गई राशि पर दण्डनीय ब्याज अदा करने हेतु रा.फै.प्रौ.सं. के साथ लगातार मामले को उठा रहा था।

(ख) 'एकीकृत वस्त्र उद्यान' योजना कार्यान्वित करने वाले वि.उ.वा. से अनुदानों की मुख्य राशि तथा ब्याज की वसूली न होना

वस्त्र मंत्रालय, विभिन्न औद्योगिक समूहों/स्थानों में उच्च वृद्धि संभाव्यता सहित वस्त्र यूनितों को स्थापित करने के लिए विश्व उत्कृष्ट आधारभूत सुविधाओं सहित उद्योग प्रदान करने के लिए एकीकृत वस्त्र उद्यान योजना (ए.व.उ.यो.) कार्यान्वित कर रहा है। योजना को, विशेष उद्देश्य वाहन (वि.उ.वा.) जहाँ उद्योग संघ/उद्यम समूह एकीकृत वस्त्र उद्यान (ए.व.उ.) के मुख्य प्रोत्साहक हैं, के माध्यम से कार्यान्वित किया जाता है। प्रत्येक ए.व.उ. में स्थानीय उद्योग, वित्तीय संस्थानों, राज्य तथा केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधियों से बनाया एक पृथक वि.उ.वा. होगा। वि.उ.वा., कम्पनी अधिनियम के अंतर्गत एक निगमित निकाय के रूप में होगा। वि.उ.वा. हेतु किसी विभिन्न अवसंरचना के लिए परियोजना अनुमोदन समिति के अनुमोदन की आवश्यकता होती है। वि.उ.वा.

के पास परिचालनात्मक स्वायत्तता होनी चाहिए ताकि वे प्रतिनियुक्त सार्वजनिक उद्यम न हो जाए या केन्द्रीय/राज्य सरकारों द्वारा नियंत्रित किए जाएं।

ए.व.उ.यो. की परियोजना लागत, वस्त्र मंत्रालय से प्राप्त अनुदान/इक्विटी, का मिश्रण, राज्य सरकारें, राज्य औद्योगिक विकास निगम, उद्योग, परियोजना प्रबंधक परामर्शदाता, तथा बैंकों/वित्तीय संस्थानों से प्राप्त ऋणों द्वारा निधिवृद्धि की जानी होती है। ए.व.उ.यो. के अंतर्गत मंत्रालय की सहायता ₹40 करोड़ की अधिकतम सीमा तक परियोजना लागत की 40 प्रतिशत (अरुणाचल प्रदेश, असम, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैंड, त्रिपुरा, सिक्किम तथा ज.व.क. राज्यों में दो परियोजनाओं के लिए 90 प्रतिशत) तक सीमित होती है।

योजना के दिशानिर्देशों के अनुसार, वि.उ.वा. एक अलग खाते का संचालन करेगा जो केवल वस्त्र मंत्रालय से प्राप्त अनुदानों के लिए होगा। अनुदान की राशि पर उपार्जित ब्याज, यदि कोई हो, को अनुदान की अंतिम किश्त जारी करने के समय सरकार के अंश के रूप में दर्ज किया जाएगा।

वस्त्र मंत्रालय ने मार्च 2006 से मार्च 2010 के दौरान 10 ए.व.पा.यो. के संबंध में सहायता अनुदान के रूप में ₹50.89 करोड़ की राशि जारी की थी जिसे बाद में रद्द कर दिया गया था। मंत्रालय द्वारा जारी ₹50.89 करोड़ में से अनुदानग्राहियों (वि.उ.वा.), ₹28.90 करोड़ का शेष छोड़ते हुए, जिसे अभी भी वापस किया जाना था, द्वारा ₹21.99 करोड़ की राशि वापस की गई थी। अनुदानग्राही संस्वीकृति आदेशों की शर्तों के अनुसार अप्रयुक्त अनुदान पर ब्याज के भुगतान हेतु भी उत्तरदायी थे। केवल दो अनुदानग्राहियों ने अप्रयुक्त अनुदान सहित ₹0.26 करोड़ का ब्याज अदा किया था तथा शेष आठ अनुदानग्राहियों ने कुल ₹17.79 करोड़ (31 मार्च 2012 को) का ब्याज अदा नहीं किया था जिसके विवरण अनुबंध 5.6 में दिए गए हैं। इस प्रकार अनुदानग्राहियों (वि.उ.वा) से ₹46.69 करोड़ की कुल राशि वसूलनीय थी।

(ग) इसके अतिरिक्त, दो पूर्ण परियोजनाओं अर्थात् पल्लादम हाई-टेक विविंग पार्क लिमिटेड तथा करूर एकीकृत वस्त्र उद्यान लि. के मामलों में यह पाया गया था कि इन वि.उ.वा. ने सरकारी अनुदानों का सावधि जमा में निवेश किया तथा क्रमशः ₹1.86 करोड़ तथा ₹0.61 करोड़ का ब्याज प्राप्त किया। तथापि, मंत्रालय द्वारा अनुदान की अंतिम किश्त में अर्जित ब्याज का कोई समायोजन नहीं किया गया था जिसका परिणाम इन दोनों वि.उ.वा. को अनुदानों के रूप में ₹2.47 करोड़ के अधिक निर्गम में हुआ। इसी प्रकार, एक अन्य वि.उ.वा. गुजरात इको वस्त्र उद्यान लि. ने सरकारी अनुदान पर कुल ₹0.43 करोड़ का ब्याज प्राप्त किया परंतु जून 2010 में कुल ₹4.00 करोड़ की अनुदान की अंतिम किश्त जारी करते समय मंत्रालय द्वारा इसका समायोजन/दर्ज नहीं किया गया था।

(घ) वि.उ.वा. के एक अन्य मामले अर्थात् पल्लादम हाई टेक विविंग पार्क में यह पाया गया था कि वि.उ.वा. ने भारत सरकार से प्राप्त अनुदानों के लिए ही अनुरक्षित बैंक खाते में से विभिन्न वित्तीय संस्थानों से उसके द्वारा लिए गए कर्जों पर ₹0.33 करोड़ का ब्याज अदा किया।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (जनवरी 2014) में बताया कि सभी पी.एम.सी./वि.उ.वा. को संबंधित बैंक से विवरणी, प्रमाणपत्र सहित भारत सरकार की अनुदान पर अर्जित ब्याज के ब्यौरे प्रस्तुत करने हेतु पत्र जारी कर दिया गया है।

5.7 निष्कर्ष

लोक सेवा सूपुर्दगी का बदलता प्रतिमान सहायता अनुदान व्यय में तीव्र वृद्धि का कारण बना है तथा आज ऋण भुगतानों के अपवाद सहित, अनुदानों हेतु यह व्यय का एकमात्र सबसे बड़ी मद है। 2012-13 में ई-लेखा के अनुसार संघ सरकार के राजस्व व्यय का 26 प्रतिशत (₹3,66,197 करोड़) से अधिक भाग सहायता अनुदान से व्यय का बना। इसमें से, योजनागत अनुदान ₹2,93,995 करोड़ का था और गैर योजनागत अनुदान ₹72,202 करोड़ का था। योजनागत अनुदानों की भारी राशियां अनुदानग्राहियों जैसे समितियों, गै.स.सं. न्यासों आदि, जिन पर नि.म.ले.प. की लेखापरीक्षा छूट न तो उन्मुक्त और न ही अनियंत्रित है, को जारी की गई थी। सहायता अनुदान की लेखापरीक्षा के संबंध में, नि.म.ले.प. (क.से.श.) अधिनियम 1971 में सहायता अनुदान की लेखापरीक्षा के संबंध में पारदर्शिता लाने तथा जवाबदेही हेतु प्रस्तावित संशोधन सरकार के विचाराधीन है।

वर्ष 2012-13 हेतु, संघ सरकार ने राज्य सरकार बजट के बाहर केन्द्रीय प्रायोजित योजना के कार्यान्वयन हेतु राज्य/जिला स्तरीय स्वायत्त निकायों तथा प्राधिकरणों, समितियों, गैर-सरकारी संगठनों आदि को सीधे ₹1,04,971 करोड़ की केन्द्रीय योजनागत सहायता का अंतरण किया। सरकारी लेखे के बाहर अनुरक्षित इनके खातों में अव्ययित शेषों की कुल राशि अनिश्चित थी। अतः लेखाओं में दर्शाया गया सरकारी व्यय उस सीमा तक अधिक बताया गया था।

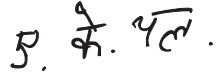
सहायता अनुदान से व्यय की सही मात्रा को ध्यान में रखते हुए व्यय की इस मद से संबंधित वर्तमान नियंत्रण क्रिया विधि का गहन परीक्षण किया गया था। इस उद्देश्य हेतु मुख्यतः अनुदान संस्वीकृत करने की प्रक्रिया, अनुदानग्राही संगठन की पार्श्विका, मंत्रालय/विभाग द्वारा अनुरक्षित अनुग्राहियों के डाटाबेसों, अनुदानों में से किए गए व्यय की सच्चाई तथा आंतरिक नियंत्रण क्रियाविधि के संदर्भ में दो मंत्रालय/ विभाग अर्थात् उच्चतर शिक्षा विभाग तथा वस्त्र मंत्रालय में सहायता अनुदान पर व्यय को पुनरीक्षण हेतु चयन किया था।

हमने पाया कि अनुदानों के उपयोग के उचित अनुश्रवण हेतु अभिलेखों के अनुरक्षण की गुणवत्ता अपर्याप्त थी। मंत्रालय/विभाग, अनुदानग्राही संगठनों द्वारा भेजे गए उपयोग प्रमाण-पत्रों, जैसाकि सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005 में निर्धारित है, पर अधिक निर्भर थे जो अनुदानों के पूर्ण उपयोग के संबंध में पर्याप्त आश्वासन देने के लिए व्यापक नहीं थे तथा असमर्थ थे क्योंकि वे वाउचरों द्वारा समर्पित नहीं है। कई मामलों में, ये बड़े अपारदर्शी, उपयोग प्रमाणपत्र भी गलत या भ्रामक पाए गए थे। मंत्रालय/विभाग में उपयोग प्रमाणपत्रों तथा लेखाओं के लेखापरीक्षित विवरणों के परीक्षण की गुणवत्ता से बहुत दूर है। ऐसे कई उदाहरण थे जिनमें अनुदानग्राही निकायों के बैंक

खातों में अनुदान पड़े थे तथा उस उद्देश्य, जिसके लिए वे संस्वीकृत किए गए थे, हेतु खर्च नहीं किए जा रहे थे। जैसाकि सामान्य वित्तीय नियमावली 2005 में अपेक्षित है, मंत्रालय ब्याज सहित उपयुक्त अनुदान वसूल करने में विफल रहा। कई मामलों में भी अनुदानग्राही निकायों से उपयोग प्रमाणपत्र 30 वर्षों से अधिक समय से बकाया थे तथा मंत्रालय/विभाग नियमों का पालन सुनिश्चित करने में विफल रहे। हमने आगे पाया कि मंत्रालय/विभाग, अनुदानग्राही निकायों को जारी अनुदानों में से उनके द्वारा सृजित परिसम्पत्तियों की मात्रा तथा मूल्य से अवगत नहीं थे।


इस प्रकार, भारत सरकार द्वारा विभिन्न निकायों तथा प्राधिकरणों को जारी सहायता अनुदानों से व्यय करने की वर्तमान मॉनीटरिंग तथा सूचित करने के तंत्र में सुधार करने की आवश्यकता है।

नई दिल्ली
दिनांक: 7 जुलाई 2014


(ए.डब्ल्यू.के. लैंगस्टीह)
महानिदेशक लेखापरीक्षा, केन्द्रीय व्यय

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 10 जुलाई 2014


(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक