

अध्याय 5: सहायता अनुदान: एक विश्लेषण

5.1 प्रस्तावना

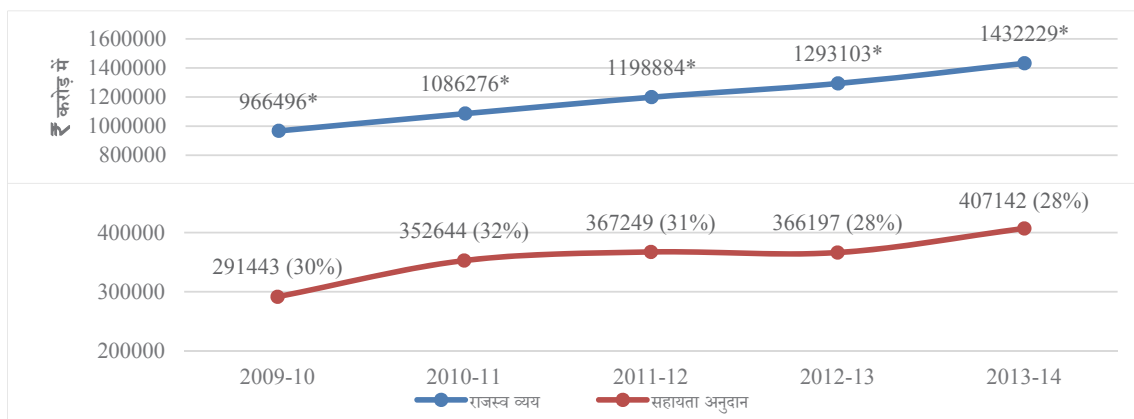
लोक प्रशासन के स्थानांतरण प्रतिमान ने नई तथा सदा विकसित हो रही पद्धतियों के माध्यम से सार्वजनिक सामान के वितरण को अपरिहार्य किया है। संघ सरकार के लिए सार्वजनिक सामानों के वितरण के लिए सहायता अनुदान एक महत्वपूर्ण व्यय के माध्यम के रूप में उभरा है। वास्तव में, वित्त वर्ष 2013-14 के दौरान, सहायता-अनुदान 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, 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/अथवा पंचायती राज संस्थानों को प्रदान की जाती हैं। संघ सरकार अन्य अभिकरणों, निकायों तथा संस्थानों को भी 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 अन्यों 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 सेवाओं के वितरण के बजाय पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु किया गया।

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 अनुदान दाता के खातों में हमेशा राजस्व व्यय के रूप में दर्ज किया जाना होता है। 2009-10 तथा 2013-14 की अवधि के दौरान, सहायता-अनुदान पर व्यय को संघ सरकार के राजस्व व्यय के 28 से 32 प्रतिशत तक दर्ज किया गया, जिसे नीचे चार्ट में दर्शाया गया है।

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



स्रोत: ई-लेखा डाटा डम्प म.नि.ले. द्वारा प्रदत्त डाटा में सिविल, डाक तथा रक्षा अनुदानों के व्यय, निवल वसूलियां शामिल हैं परंतु रेलवे शामिल नहीं है (विषय शीर्ष -70-घटा वसूलियो सहित).

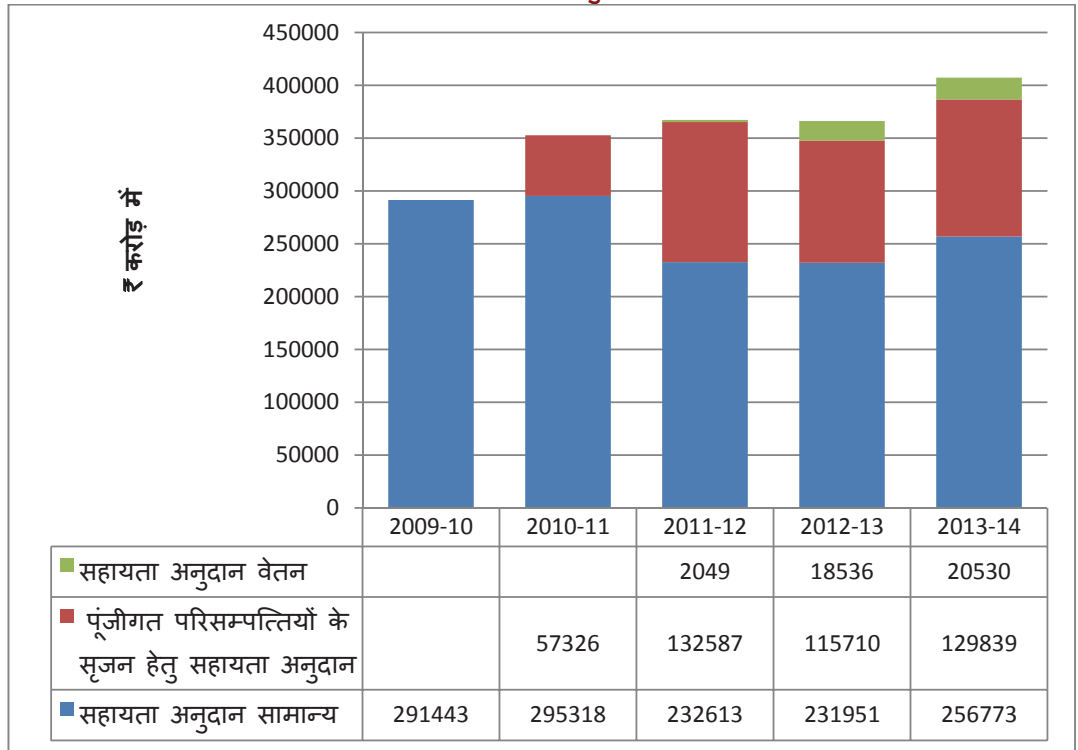
* आंकड़े (करोड़ में) वित्तीय लेखाओं के अनुसार- ₹ 9,68,250 (2009-10), ₹ 10,89,434 (2010-11), ₹ 11,98,950 (2011-12), ₹ 12,94,292 (2012-13), ₹ 14,31,883 (2013-14).

2009-10 से 2013-14 तक पांच वर्षों की संपूर्ण अवधि में सहायता अनुदान में 40 प्रतिशत की वृद्धि हुई तथा राजस्व व्यय में भी 48 प्रतिशत की वृद्धि हुई।

सहायता अनुदान व्यय बजट तथा लेखों में विसमूहन के सबसे नीचे स्तर पर अर्थात एक वस्तु शीर्ष के रूप 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-पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान तथा; 36-सहायता अनुदान वेतन हैं। वस्तु शीर्ष '35-पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' को वित्तीय वर्ष 2009-10 से खोला गया था, तथा विद्यमान वस्तु शीर्ष 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 अनुदान को दर्शाता है।

चार्ट 5.2: सहायता अनुदान के प्रकार



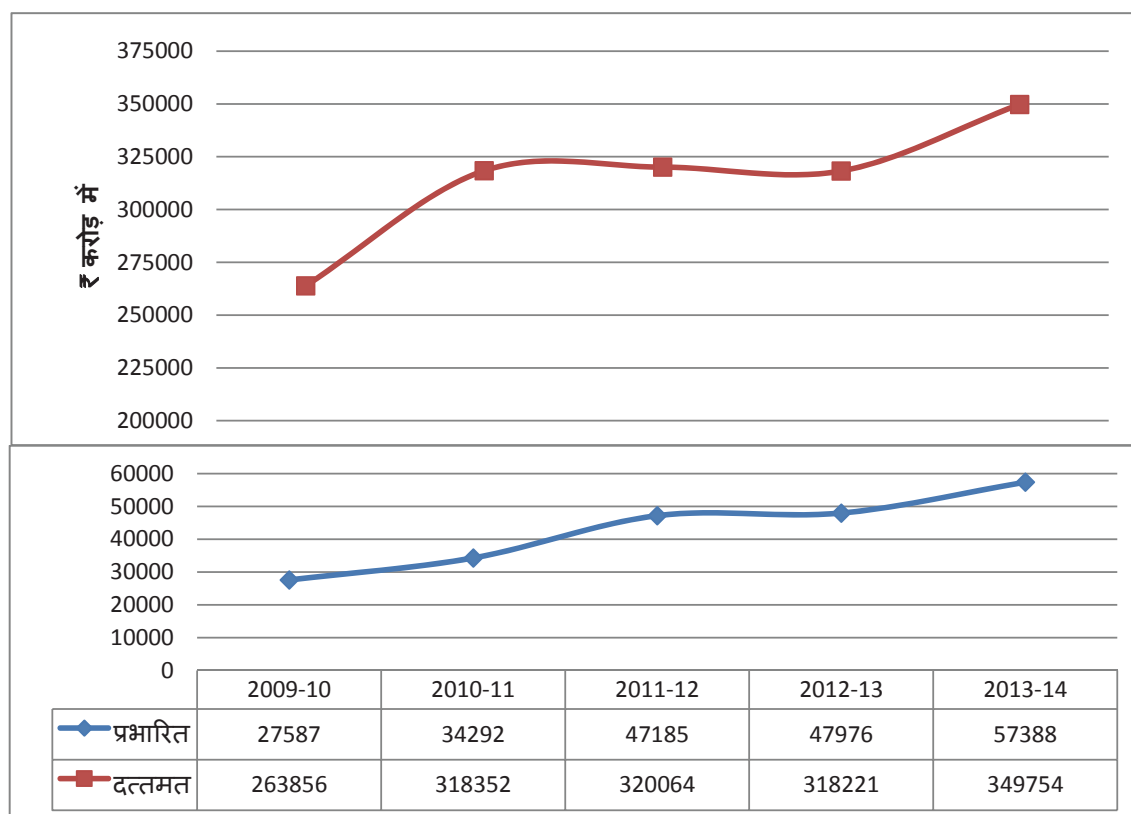
स्रोत: ई-लेखा डाटा डम्प। डाटा में सभी सिविल, डाक तथा रक्षा अनुदानों हेतु व्यय शामिल है परंतु रेलवे शामिल नहीं है (पूंजीगत लेखा में गलती से वर्गीकृत सहायता अनुदान को छोड़कर)

5.2.1 प्रभारित तथा दत्तमत सहायता अनुदान

वित्तीय वर्ष 2013-14 के लिए सहायता अनुदान व्यय में से प्रभारित व्यय लगभग 14 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 दत्तमत सहायता अनुदानों का विवरण दर्शाता है।

चाई 5.3: प्रभारित तथा दत्तमत सहायता अनुदान



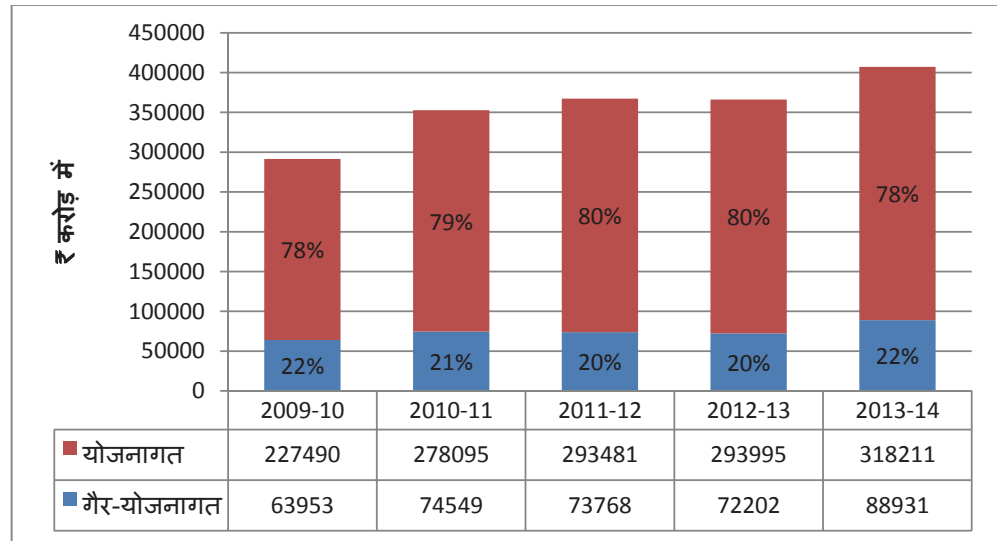
स्रोत: ई-लेखा डाटा डम्प। डाटा में सभी सिविल, डाक तथा रक्षा अनुदानों हेतु व्यय शामिल है परंतु रेलवे शामिल नहीं है (पूँजीगत लेखा में गलती से वर्गीकृत सहायता अनुदान को छोड़कर)

वर्ष 2013-14 के लिए प्रभारित सहायता अनुदान को मुख्य रूप से दो मांगों अर्थात् राज्य एवं संघ शासित क्षेत्र सरकारों को अंतरण तथा जनजाति कार्य मंत्रालय को जारी किया गया था। ₹57,388 करोड़ के प्रभारित अनुदानों में से राज्य सरकारों को प्रदान किए गए ₹53,905 करोड़ के अनुदान मांग सं. 36 के लिए थे। संविधान के अनुच्छेद 275(1) के अंतर्गत 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 इत्यादि के लिए है। 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 योजना 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 सहायता अनुदान प्रदान किए जाते हैं। चार्ट 5.4 योजनागत तथा गैर-योजनागत वर्ग के अधीन सहायता अनुदानों के विवरण दर्शाता है। सहायता अनुदानों का एक बड़ा हिस्सा नियोजित योजनाओं के निष्पादन हेतु प्रदान किया गया सहायता अनुदान है। 2009-10 से 2013-14 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



स्रोत : ई-लेखा डाटा डम्प (नवम्बर 2014)। पूंजीगत लेखा में गलती से वर्गीकृत सहायता अनुदान को छोड़कर डाटा में सभी सिविल, डाक तथा रक्षा अनुदानों हेतु व्यय शामिल है परंतु 'रेलवे' शामिल नहीं है।

2009-10 से 2013-14 तक पांच वर्षों की अवधि के दौरान योजनागत अनुदानों ने 40 प्रतिशत की वृद्धि सूचित की जबकि गैर-योजनागत अनुदान 39 प्रतिशत तक बढ़े हैं।

5.3 योजनागत सहायता अनुदान व्यय की बदलती प्रकृति

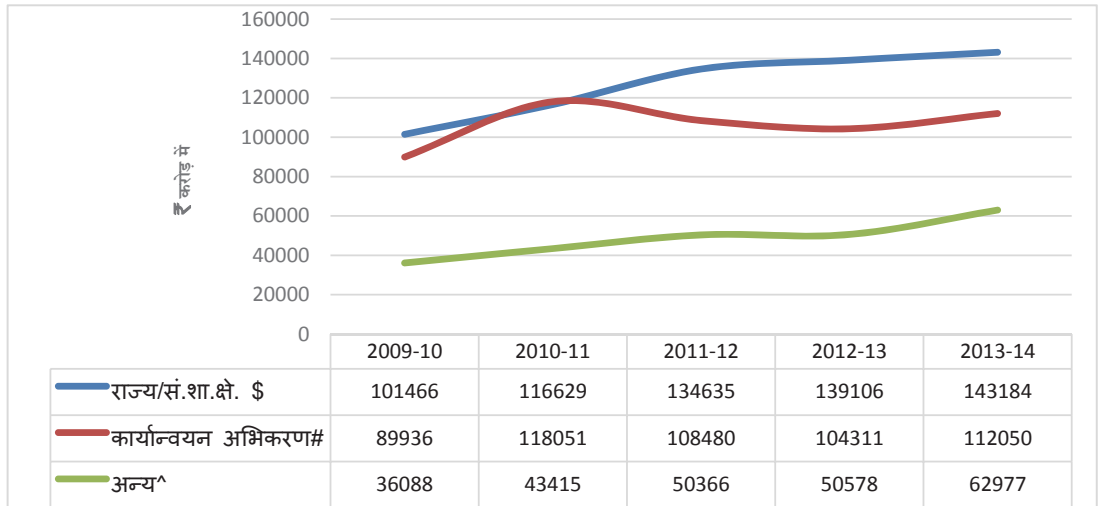
नब्बे के मध्य से संघ सरकार कई केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु अपेक्षित धन को, कार्यान्वयन अभिकरणों, जो कि समितियां, स्वायत्त निकाय, गैर-सरकारी संगठन आदि हैं, के खातों में सीधे अंतरित करने की प्रक्रिया का अनुपालन कर रही है। अंतरण की इस पद्धति को प्रायः 'समिति पद्धति' के रूप में संदर्भित किया जाता है। ऐसी संस्थाएँ राज्य तथा जिला स्तर दोनों पर हैं

तथा उनकी निधियां राज्य की समेकित निधि से बाहर हैं। संघ सरकार की अन्य पद्धति राज्य सरकार द्वारा अनुदानों का अंतरण करना है तथा यह “राजकोषीय पद्धति” के रूप में संदर्भित है, जो इस प्रकार अंतरण की गई राशि को भारत के संविधान के अनुच्छेद 266 के अनुरूप राज्यों की समेकित निधि में क्रेडिट करने पर जोर देता 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।

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 ₹43,816¹ करोड़ का है। वर्ष 2013-14 के दौरान, यह आंकड़ा ₹1,12,708¹ करोड़ तक बढ़ा है जो लगभग ढाई गुना बढ़ा है। नीचे चार्ट राजकोषीय पद्धति के माध्यम से राज्यों/केन्द्र शासित क्षेत्रों को, समिति पद्धति से सीधे कार्यान्वयन अभिकरणों को एवं मंत्रालय के क्रियात्मक शीर्षों से अन्य निकाय/प्राधिकरणों को जारी किए गए सहायता अनुदानों के ब्यौरों को दर्शाता है।

¹ वर्ष 2006-07 एवं 2013-14 में राजस्व खंड के अंतर्गत कार्यान्वयन अभिकरणों को प्रत्यक्ष जारी राशि क्रमशः ₹43,372 करोड़ एवं ₹1,12,050 करोड़ थी।

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



\$-डाटा स्रोत: ई-लेखा डाटा डम्प (नवम्बर 2014)। इसमें जर्नल प्रविष्टियाँ शामिल नहीं हैं। डाटा में सभी सिविल, डाक तथा रक्षा अनुदानों हेतु व्यय शामिल हैं परन्तु 'रेलवे' शामिल नहीं है।

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

^ 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 हाल के वर्षों में बड़ी संख्या में राज्य सरकारों के पास एक बड़ा रोकड़ आधिक्य रहा 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। विकेन्द्रित समिति/कार्यान्वित अभिकरण पद्धति में प्राधिकार के फालतू तथा दुरुपयोग के नियंत्रण की जिम्मेदारी नाकाम हो गई हैं।

यह पाया गया था कि विभिन्न विकासात्मक एवं सामाजिक सहायता को तर्कसंगत करने के वृहतर प्रयास के भाग के रूप में मौजूदा केन्द्रीय

प्रायोजित/अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता योजनाएँ, योजना आयोग के जुलाई 2013 के कार्यालय जापन के अनुसार 66 योजनाओं में पुनर्गठित की गयी है। कार्यालय जापन प्रकट करता है कि वित्तीय वर्ष 2014-15 के निधियों से सभी केन्द्र द्वारा प्रायोजित योजनाओं के साथ इन 66 योजनाओं के संबद्ध अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता संबंधित राज्यों की समेकित निधि के द्वारा चरणबद्ध तरीके से अंतरित की जाएगी

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

वर्ष 2013-14 में, संघ सरकार ने केन्द्रीय प्रायोजित योजना के कार्यान्वयन हेतु राज्य/जिला स्तरीय स्वायत्त निकायों तथा प्राधिकरणों, समितियों, गैर-सरकारी संगठनों आदि को सीधे ₹1,12,708² 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 (समिति) के दक्ष प्रबंधन पर रंगराजन समिति ने समिति पद्धति के कार्यान्वयन में कई कमियां पाई। कमियों में का.अ. हेतु लेखांकन कार्यदांचा का एक समान न होना, इस प्रकार सृजित परिसम्पत्तियों के आश्वासन तथा लेखांकन की कमी, का.अ. द्वारा किए गए व्यय पर केन्द्रित डाटा की अनुपस्थिति, क्या उपयोग प्रमाणपत्र प्राधिकृत है पर आश्वासन की अनुपस्थिति, 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 पद्धति के माध्यम से निर्गत निधियों के लाभों पर अधिक बल नहीं दिया जा सका था। उसने यह भी बताया कि यह पद्धति सभी विपत्तियों का निपटान न कर पाए फिर भी यह बहु-अभिकरणों तथा

² व्यय बजट 2015-16 (खण्ड-1) विवरणी-18 के अनुसार

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 पद्धतियों में सीधे अंतरण करना प्रारंभ किया जाए। विद्यमान योजनाओं के लिए आवश्यक समायोजन हेतु लघु परवर्ती अवधि अपेक्षित थी। तथापि, जबकि राजकोष पद्धतियों में पूर्ण अंतरण कर दिया गया था फिर भी समिति पद्धति के अंतर्गत योजनाओं के लेखांकन, बकाया उपयोग प्रमाणपत्र को प्रस्तुतीकरण तथा लेखापरीक्षण को तर्कसंगत किया जाना था।

वर्ष 2007-08 के लिए शुरू हो रहे नि.म.ले.प. के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. सी.ए.-13 में भी इस विषय पर उत्तरोत्तर रूप से टिप्पणी की गई है।

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 है 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 यह भी 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। संघीय बजट 2014-15 के अनुरूप राज्य/जिला स्तरीय स्वायत्त

निकायों/कार्यान्वयन अभिकरणों को केन्द्रीय योजना सहायता की कोई निधि प्रत्यक्ष अंतरित नहीं की गई थी।

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 अंतः संबंध द्वारा वर्णित किया गया है। हाल के वर्षों में, प्रमुख कार्यक्रमों तथा अन्य केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं, जो योजनागत व्यय का सार्थक अनुपात संघटित करती है, के कार्यान्वयन हेतु केन्द्रीय सरकारी नीति में उदाहरणीय परिवर्तन है।

संघ सरकार, योजनागत योजनाओं के अंतर्गत विभिन्न अभिकरणों सिविल मंत्रालयों/विभागों के लिए विदेश मंत्रालय, परमाणु ऊर्जा विभाग एवं अंतरिक्ष विभाग को छोड़कर जारी सभी सहायता अनुदानों का एक डाटा बेस का अनुरक्षण करती हैं। डाटाबेस को लोक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (लो.वि.प्र.प्र.) (पूर्व में केन्द्रीय नियोजित योजना मॉनीटरिंग प्रणाली के.नि.यो.मॉ.प्र) कहा जाता है। लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराए लो.वि.प्र.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 जारी अनुदानों के विवरण जैसा कि लो.वि.प्र.प्र. में सम्मिलित है तालिका 5.1 में दिया गया है:-

तालिका 5.1: 2013-14 के दौरान श्रेणी वार योजना गत जारी अनुदान तथा लेखापरीक्षा अधिदेश

श्रेणी	जारी राशि (₹करोड़ में)	नि.म.ले.प. (कर्तव्य, शक्ति एवं सेवा शर्तों) अधिनियम 1971 के संदर्भ में नि.म.ले.प. का लेखापरीक्षा अधिदेश
केन्द्रीय सरकारी संस्थान*	1229.87	धारा 14, 15 एवं 20
राज्य सरकार/संघ शासित क्षेत्र उपक्रम	142103.13	धारा 13
केन्द्रीय सरकारी सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम	6512.93	धारा 19(1)
राज्य सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम	2934.74	धारा 19(1)
सांविधिक निकाय	6589.42	धारा 19(2) एवं (3)

सहायता अनुदान:
एक विश्लेषण

स्थानीय निकाय	3996.32	धारा 14, 15 एवं 20 तथा तकनीकी मार्गदर्शन तथा सहायता (प्र.भा.स.) के अंतर्गत
पंजीकृत समितियां (सरकारी स्वायत्त निकाय)	144316.56	धारा 14, 15 एवं 20
पंजीकृत समितियां (गैर सरकारी संस्थान)	1836.46	धारा 14, 15 एवं 20
निजी क्षेत्र कम्पनियां	1604.03	धारा 14, 15 एवं 20
राज्य सरकारी संस्थान	2629.08	धारा 13, 14, 19 एवं 20
अंतराष्ट्रीय संगठन	45.37	--
व्यक्तिगत	22.92	--
ट्रस्ट	626.64	--
राज्य सरकार आहरण एवं वितरण अधिकारी	35.47	--
कुल	314482.94	

स्रोत: ले.म.नि. द्वारा प्रस्तुत डाटा लो.वि.प्र.प्र. के अनुसार

* डाटाबेस में दर्शाए गए श्रेणी के नाम (अभिकरण का प्रकार) लो.वि.प्र.प्र. के अनुसार केवल केन्द्र सरकार हैं। अभिकरण के प्रकारों में अन्य श्रेणी ब्यौरे को लो.वि.प्र.प्र. डाटा बेस में दर्शाए गए के अनुसार माना गया है।

- उपरोक्त तालिका में प्रथम पांच श्रेणियों सरकारी व सार्वजनिक क्षेत्र के संस्थानों 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 है।
- 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 का कुल व्यय 75 प्रतिशत से अधिक है। यह ऐसे इकाईयों 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 में ऐसे निकायों एवं प्राधिकरणों की विवरणी प्रस्तुत करें जिन्हें कुल ₹10 लाख एवं अथवा अधिक का ऋण विगत वर्ष के दौरान प्रदान किया गया था, इसमें (क) सहायता की राशि (ख) जिस प्रयोजन हेतु सहायता संस्वीकृत की गयी, (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 सौपने वाले प्रधान दानभोगी निकाय अथवा प्राधिकरण 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।

- इसके अतिरिक्त, एक पर्याप्त संख्या में समितियां पंजीकृत समितियों/ गैरसरकारी संगठन/ट्रस्ट केवल प्रथम स्तरीय अनुदानग्राही हैं। यह प्रत्यक्ष रूप से नियोजित योजनाओं के कार्यान्वयन में शामिल नहीं है। 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 हैं।
- स्थानीय निकायों जैसे पंचायती राज संस्थान तथा शहरी निकायों जैसे निगम एवं नगर पालिकाओं के मामलों में, अधिकांश राज्यों में, नि.म.ले.प. प्राथमिक लेखापरीक्षा 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. की शक्तियां बंधित एवं प्रतिबंधित हैं। इससे सार्वजनिक व्यय के प्रति उत्तरदायित्व के बड़े मुद्दे पर प्रभाव पड़ता है।

5.4 उपयोग प्रमाणपत्र (उ.प)

केन्द्र सरकार द्वारा जारी सहायता अनुदानों की प्रभावकारिता तथा उपयोग को, उपयोग प्रमाणपत्रों की क्रियाविधि के माध्यम से मॉनीटर किया जाता है। वित्तीय नियमावली 2005 का नियम का 209 किसी भी अनुदानग्राही को सहायता अनुदान प्रदान करने हेतु सिद्धान्तों तथा प्रक्रियाओं को निर्धारित करता है तथा संस्वीकृत 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 की क्रियाविधि के माध्यम से जारी किए गए अनुदानों के उपयोग की मॉनीटरिंग को शामिल करता है। अनुदानग्राही को वित्तीय वर्ष समाप्ति से बाहर 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 रिपोर्ट के प्रस्तुतीकरण हेतु प्रावधान करता है।

31 मार्च 2014 तक बकाया उ.प्र. से संबंधित ब्यौरे सभी सिविल मंत्रालयों/विभागों से मंगाये गये थे। विवरण जैसा संबंधित मंत्रालयों/विभागों द्वारा उपलब्ध कराए गये, निम्न तालिका में दर्शाए गये हैं:-

तालिका 5.2: बकाया उपयोगिता प्रमाणपत्र के विवरण

क्र;सं.	मंत्रालय का नाम	बकाया उ.प्र. की सं.	उ.प्र. की राशि (₹करोड़ में)
1.	कृषि मंत्रालय	3089	12380.20
2.	परमाणु ऊर्जा विभाग	616	40.38
3.	रसायन एवं उर्वरक मंत्रालय	38	64.84
4.	संस्कृत मंत्रालय	3248	245.09
5.	स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय	6724	16192.46
6.	खाद्य प्रसंस्करण उद्योग मंत्रालय	2704	483.59
7.	युवा कार्य एवं खेल मंत्रालय	7100	1439.31
8.	भारी उद्योग विभाग	21	526.42
9.	मानव संसाधन विकास मंत्रालय	3889	9954.21
10.	कार्मिक एवं पेंशन विभाग	27	0.71*
11.	अल्पसंख्यक कार्य मंत्रालय	332	136.12
12.	सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता मंत्रालय	10046	653.26
13.	सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यम मंत्रालय	242	75.90
14.	शहरी विकास मंत्रालय	150	280.90
15.	आवास एवं शहरी गरीबी उन्मूलन मंत्रालय	343	591.08
16.	जनजाति कार्य मंत्रालय	164	365.93
17.	खनन मंत्रालय	4	1.59
18.	अंतरिक्ष विभाग	281	17.30
19.	उपभोक्ता मामले खाद्य एवं लोक वितरण मंत्रालय	90	19.26
20.	श्रम एवं रोजगार मंत्रालय	596	90.73
21.	महिला एवं बाल विकास मंत्रालय	4611	312.72
	योग	44315	43872.00

* आंकड़े केवल 2008-09 से 2012-13 तक की अवधि से संबंधित है।

31 मार्च 2014 को 21 मंत्रालयों/विभागों में ₹43,872 करोड़ के 44315 उ.प्र. जो जनवरी 2015 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 है। बकाया उ.प्र. की बड़ी संख्या संबंधित मंत्रालयों/विभागों में खराब मॉनीटरिंग तथा अनुपालन क्रियाविधि को दर्शाता है।

5.5 सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता मंत्रालय तथा सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यम मंत्रालय में सहायता अनुदानों पर व्यय की विस्तृत जांच

दो मंत्रालयों अर्थात सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता तथा सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यम मंत्रालय में सहायता अनुदानों के अंतर्गत किये गये व्यय की लेखापरीक्षा में, अनुदानों के संस्वीकृति एवं माफनीटरिंग 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।

5.5.1 लेखापरीक्षा दृष्टिकोण

सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता मंत्रालय तथा सूक्ष्म, लघु एवं उद्यम मंत्रालय के कुल व्यय का काफी हिस्सा सहायता-अनुदान पर किया जाता है। सहायता-अनुदान पर दोनों मंत्रालयों के व्यय की समीक्षा, किये गये व्यय की गुणवत्ता के संबंध में आश्वासन प्राप्त करने के लिए की गयी है। इस प्रक्रिया में, मंत्रालयों द्वारा उपलब्ध कराये गये अभिलेखों एवं प्रस्तुत किये गये उत्तर डाटा के अलावा ई-लेखा एवं लो.वि.प्र.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 से सुस्पष्ट सिद्धान्तों एवं प्रक्रियाओं की मौजूदगी;
- विभाग के विशेष नियमों तथा विनियमों की मौजूदगी जिसे सामान्य वित्तीय नियमावली 2005 में वर्गीकृत किया गया है;
- निर्धारित नियमों, विनियमों सिद्धान्तों एवं प्रक्रियाओं की अनुपालना करते हुए सहायता अनुदान की संस्वीकृति;
- मंत्रालय बजट परिपत्रों एवं वित्त-द्वारा जारी सहायता अनुदान के निर्गम को अधिशासित करने वाले सामान्य वित्तीय नियमावली 2005 में निहित निर्देशों का अनुपालन;
- वर्ष के दौरान सहायता का समान प्रवाह अनुदान पर व्यय:

- मंत्रालयों में सहायता अनुदान के समयबद्ध उपयोग, निर्गमित अनुदानों से किये गये व्यय की गुणवत्ता को सुनिश्चित करने के लिए उपयोग प्रमाणपत्रों की जांच के संबंध में प्रभावी मूल्यांकन एवं मॉनीटरिंग तंत्र की मौजूदगी।

अनुदान सं.89- सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता मंत्रालय

5.5.2 प्रस्तावना

सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता मंत्रालय के दो विभाग हैं, सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता तथा निःशक्तता कार्य विभाग।

(क) सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता विभाग

सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता मंत्रालय का अधिदेश है अनुसूचित जाति (.व.प.अ) पिछड़ा वर्ग/अन्य ,से नागरिकों के वंचित समूहों (.जा.अ), वरिष्ठ नागरिकों, मादक द्रव्यों के सेवन के शिकार (शराब और नशीली दवा), ट्रांसजेंडर व्यक्तियों एवं भिखारियों के सुधार एवं सशक्तिकरण के लिए विशेष रूप से सुसज्जित योजनाओं को लागू करना है।

विभाग उपर्युक्त अधिदेश को निम्नलिखित के द्वारा प्राप्त करने का प्रयास करता है:

- शैक्षणिक, आर्थिक एवं सामाजिक विकास एवं अका .व.वि.एवं अ .जा. करण तथासशक्ति;
- वरिष्ठ नागरिकों एवं मादक द्रव्यों के शिकार के लिए आवश्यक सहायता एवं सेवाओं का प्रावधान।

निम्नलिखित स्वायत्त निकायों एवं अधिकारिता विभाग हैं सामाजिक न्यायसंस्था/के प्रशासनिक नियंत्रण में है:

(क)राष्ट्रीय आयोग

- राष्ट्रीय अनुसूचित जाति आयोग (निकाय संवैधानिक)
- राष्ट्रीय पिछड़ा वर्ग आयोग (सांविधिक निकाय)
- राष्ट्रीय सफाई कर्मचारी आयोग (सांविधिक निकाय-गैर)

(ख) प्रतिष्ठान

- डॉ. अम्बेडकर प्रतिष्ठान
- बाबू जगजीवन राम राष्ट्रीय प्रतिष्ठान

(ग) निगम

- राष्ट्रीय अनुसूचित जाति वित्त एवं विकास निगम, नई दिल्ली
- राष्ट्रीय सफाई कर्मचारी वित्त एवं विकास निगम, नई दिल्ली
- राष्ट्रीय पिछड़ा वर्ग वित्त एवं विकास निगम, नई दिल्ली

(ख) निःशक्तता कार्य विभाग

मंत्रालय में निःशक्तता कार्य विभाग निःशक्त जनों के पुनर्वास एवं सशक्तिकरण के लिए सुविधाएं प्रदान करता है। इसमें दृष्टिबाधित, बधिर, वाणी विकलांग, गति विकलांग एवं मानसिक विकलांग व्यक्ति शामिल हैं।

विभाग अपने उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए निम्नलिखित उपायों को संचालित करता है:

- भौतिक पुनर्वास, जिसमें जल्दी पता लगाना और हस्तक्षेप, परामर्श और चिकित्सा पुनर्वास एवं निःशक्तता के प्रभावों को कम करने के लिए उचित सहायता एवं उपकरणों की खरीद में सहायता शामिल है।;
- शैक्षणिक पुनर्वास व्यावसायिक शिक्षा को शामिल करते हुए;
- आर्थिक पुनर्वास;
- सामाजिक सशक्तिकरण;
- आंतरिक दक्षता/जवाबदेही/पेशवरों और कर्मियों के मध्य सेवा वितरण शामिल हैं; तथा
- सामाज के विभिन्न वर्गों के मध्य जागरूकता पैदा करके निःशक्त जनों के सशक्तिकरण की वकालत करना;

निम्नलिखित सांविधिक निकाय, निगम एवं राष्ट्रीय संस्थान निःशक्तता कार्य विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण हैं:

सांविधिक निकाय

- (i) भारतीय पुनर्वास परिषद
- (ii) निःशक्त जनों के लिए मुख्य आयुक्त
- (iii) स्वलीनता, मस्तिष्क पक्षाघात, मानसिक मंदता एवं बहु विकलांगता व्यक्तियों के कल्याण के लिए राष्ट्रीय न्यास।

निगम

- (i) राष्ट्रीय विकलांग एवं विकास निगम
- (ii) कृत्रिम अंग विनिर्माण निगम, कानपुर

राष्ट्रीय संस्थान

- (i) पं. दीन दयाल उपाध्याय राष्ट्रीय शारीरिक विकलांग संस्थान, नई दिल्ली
- (ii) राष्ट्रीय अस्थि विकलांग संस्थान, कोलकाता
- (iii) राष्ट्रीय दृष्टि विकलांग संस्थान, देहरादून
- (iv) राष्ट्रीय मानसिक विकलांग संस्थान, सिंकदराबाद
- (v) अली यावर जंग राष्ट्रीय बधिर संस्थान, मुम्बई
- (vi) स्वामी विवेकानन्द राष्ट्रीय पुनर्वास, प्रशिक्षण एवं अनुसंधान संस्थान, कटक
- (vii) बहु विकलांग व्यक्तियों के सशक्तिकरण के लिए राष्ट्रीय संस्थान, चेन्नई
- (viii) भारतीय सांकेतिक भाषा अनुसंधान एवं प्रशिक्षण केन्द्र, नई दिल्ली

5.5.3 बजट एवं व्यय

मंत्रालय का कुल राजस्व व्यय 2011-12 में ₹4,849.08 करोड़ से बढ़कर 2013-14 में ₹5,217.35 करोड़ हो गया। वर्ष 2011-12 से 2013-14 के दौरान सभी वर्षों में मंत्रालय के योजनागत और गैर-योजनागत व्यय का प्रतिशत क्रमशः 98 प्रतिशत एवं 2 प्रतिशत था।

सहायता अनुदान पर व्यय मंत्रालय के राजस्व व्यय का एक प्रमुख घटक है। 2011-12 से 2013-14 के दौरान 99 प्रतिशत से अधिक योजनागत राजस्व व्यय

सहायता अनुदान:
एक विश्लेषण

सहायता अनुदान पर था जबकि गैर-योजनागत व्यय में यह 53.16 प्रतिशत से 55.13 प्रतिशत के बीच रहा जिसका विवरण निम्न तालिका में है:

तालिका 5.3: राजस्व लेखे पर प्रावधान एवं व्यय लेखा

(₹ 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
2011-12	5105.02	78.03	4764.71	84.37	4733.89	46.51	99.35	55.13
2012-13	5615.02	93.31	4677.75	91.10	4640.54	48.43	99.20	53.16
2013-14	6320.03	100.34	5119.56	97.79	5061.52	52.97	98.87	54.17

स्रोत: मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत सूचना

2011-12 से 2013-14 के लिए वस्तु शीर्ष '31-सहायता अनुदान-सामान्य'; '35-पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान'; तथा '36 सहायता अनुदान-वेतन' के अनुसार अनुदानों पर व्यय का वितरण निम्नानुसार है:

तालिका 5.4: विषय शीर्ष-वार व्यय

(₹ करोड़ में)

विवरण	2011-12	2012-13	2013-14	कुल
31-सहायता अनुदान-सामान्य	4665.84 (97.60 %)	4580.51 (97.69 %)	4975.25 (97.28 %)	14221.60
35-पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान	106.98	61.57	87.67	256.22
36-सहायता अनुदान वेतन	7.58	46.89	51.57	106.04
कुल	4780.40	4688.97	5114.49	14583.86

स्रोत: मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत डी.डी.जी./व्यय आंकड़े

97 प्रतिशत से अधिक अनुदानों सहायता-अनुदान-सामान्य शीर्ष के अधीन दी गयी थीं।

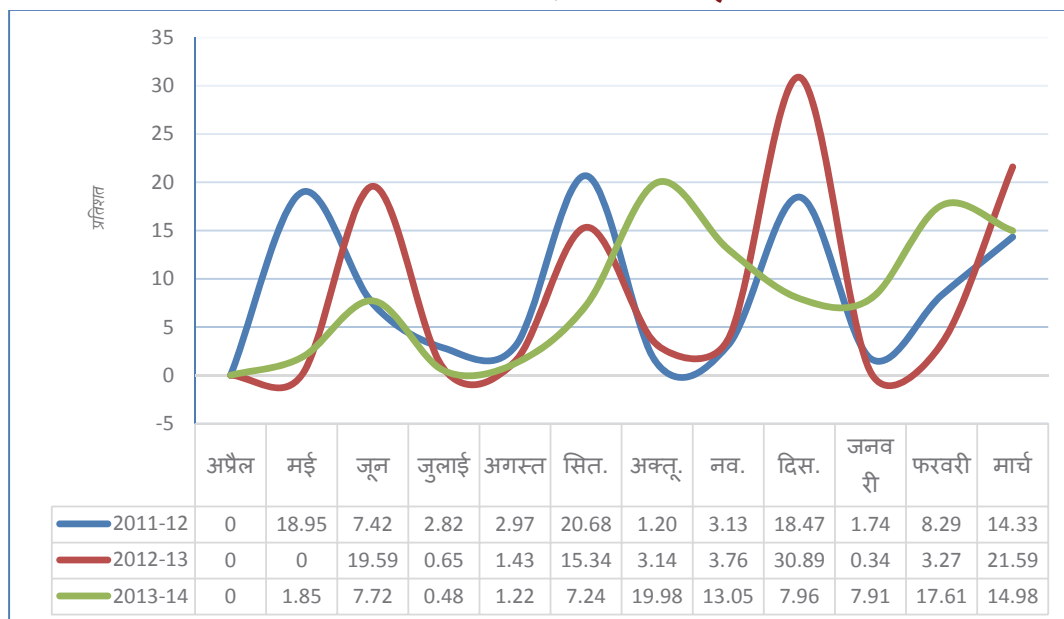
5.5.4 सहायता अनुदान पर व्यय का माह-वार प्रवाह

सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005 के नियम 212(1) के अनुसार, मंत्रालय अथवा विभाग को पूरे वर्ष में व्यय को एक समान प्रवाह सुनिश्चित करना चाहिए।

वर्ष के दौरान मंत्रालय के पूंजीगत व्यय के प्रवाह की पड़ताल ई-लेखा डाटाबेस की मदद से की गयी। यह पाया गया कि मंत्रालय ने वर्ष 2011-12 से 2013-14 के

वर्षों के दौरान उपरोक्त प्रावधान का पालन नहीं किया था। चार्ट 5.6 योजनागत व्यय के मासिक प्रवाह को दर्शाता है :-

चार्ट 5.6: योजनागत व्यय का प्रवाह

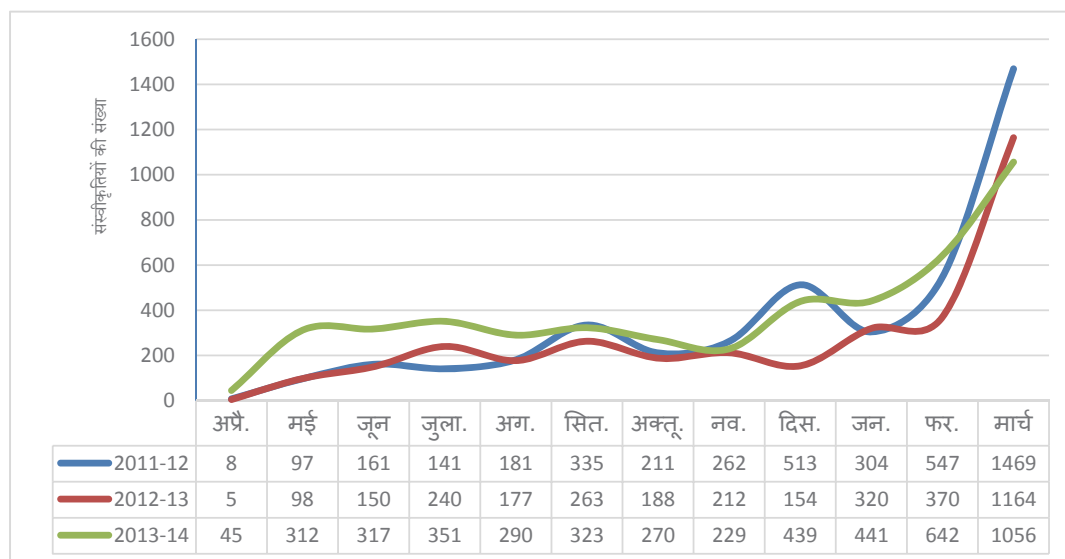


स्रोत: ई-लेखा डाटा-डम्प

उपरोक्त चार्ट से यह स्पष्ट है कि वर्ष 2011-12 से 2013-14 के दौरान वर्ष भर मासिक व्यय एक समान नहीं था। योजनागत व्यय का बड़ा भाग 2011-12 के सितम्बर माह में (20.68 प्रतिशत), दिसम्बर 2012-13 में (30.89 प्रतिशत) एवं अक्तूबर 2013-14 में (19.98 प्रतिशत) किया गया जबकि इन तीन वर्षों की अवधि में अप्रैल, जुलाई, अगस्त तथा जनवरी के महीनों में व्यय नगण्य था।

चार्ट 5.7 में दिये गये लो.वि.प्र.प्र. डाटा के विश्लेषण से पता चला कि अधिकांश संस्वीकृतियां 2011-12 से 2013-14 के दौरान मार्च के महीने में जारी की गयी थीं जबकि इसे एक पूरे वर्ष के दौरान की जाने वाली प्रक्रिया होना चाहिये था।

चाई 5.7: जनित संस्वीकृतियों का प्रवाह (लो.वि.प्र.प्र. डाटा से)



स्रोत: लो.वि.प्र.प्र. डाटा

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

महालेखा नियंत्रक योजनागत स्कीमों के अंतर्गत विभिन्न संस्थाओं को जारी सहायता अनुदानों का डाटाबेस रखता है। लो.वि.प्र.प्र. से प्राप्त वर्ष 2011-12 से 2013-14 के दौरान जारी सहायता अनुदानों के ब्यौरे जिन्हें प्राप्तकर्ताओं की प्रमुख श्रेणियों के अनुसार विश्लेषित किया गया है, नीचे तालिका में दिए गए हैं:

तालिका 5.5: प्राप्तकर्ताओं के अनुसार व्यय का ब्यौरा

(₹ करोड़ में)

अभिकरण का नाम	2011-12		2012-13		2013-14	
	संस्वीकृत अनुदान	जारी अनुदान	संस्वीकृत अनुदान	जारी अनुदान	संस्वीकृत अनुदान	जारी अनुदान
केन्द्र सरकार संस्थान	2.75	1.75	9.36	7.22	32.32	16.05
केन्द्र सरकार सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम	78.59	43.59	129.96	77.21	112.28	106.72
पंजीकृत समितियां (सरकारी स्वायत्त निकाय)	303.96	200.74	133.10	76.38	195.09	164.37
पंजीकृत समितियां (गैर-सरकारी संगठन)	219.72	184.21	143.45	112.44	195.93	159.48
राज्य सरकार/के.शा.प्र.	4866.96	4259.52	4968.95	4324.64	5534.04	4581.65

अभिकरण का नाम	2011-12		2012-13		2013-14	
	संस्वीकृत अनुदान	जारी अनुदान	संस्वीकृत अनुदान	जारी अनुदान	संस्वीकृत अनुदान	जारी अनुदान
राज्य सरकार संस्थान	0.60	0.54	36.52	4.16	7.94	6.52
राज्य सरकार सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम	0.81	0.71	0.75	0.74	7.08	7.08
सांविधिक निकाय	95.76	42.07	45.44	26.61	31.04	27.63
ट्रस्ट	0.72	0.68	0.91	0.45	1.81	1.76
स्थानीय निकाय	0.39	0.27	0.16	0.06	0.14	0.14
व्यक्ति	0.03	0.03	0.03	0	0.02	0.01
निजी क्षेत्र कंपनियां	0	0	0	0	0.82	0.71
कुल:	5570.29	4734.11	5468.63	4629.91	6118.51	5072.12

स्रोत: लो.वि.प्र.प्र. के अनुसार मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत आंकड़े

वित्त मंत्रालय द्वारा जारी बजट परिपत्र के अनुसार, मंत्रालय 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। वर्ष 2011-12 तथा 2012-13 के लिए ₹5 लाख से अधिक अनुदान प्राप्त करने वाले निजी एवं स्वैच्छिक संगठनों की अ.वि.मा. (2013-14 तथा 2014-15) में संलग्न सूचियाँ लो.वि.प्र.प्र. डाटा में दर्शायी गई संस्थाओं से बहुत अधिक भिन्न थीं। ब्यौरे तालिका 5.6 में दर्शाए गए हैं:

तालिका 5.6: ₹5 लाख से अधिक अनुदान प्राप्त करने वाले निजी/स्वैच्छिक संगठनों की संख्या

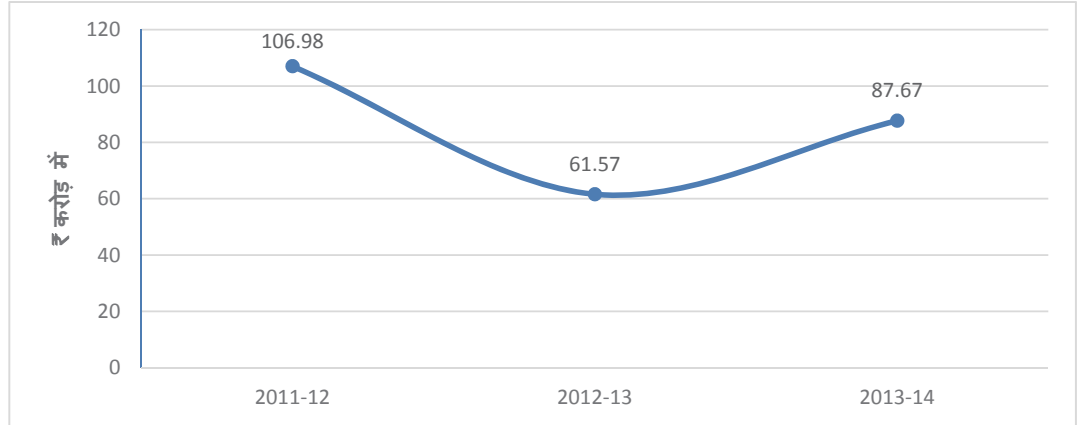
वर्ष	अ.वि.प्र.प्र. के अनुसार	लो.वि.प्र.प्र. के अनुसार
2011-12	1032	934
2012-13	766	724

5.5.6 सरकारी अनुदान में से अनुदानग्राहियों द्वारा सजित पूंजीगत परिसम्पत्तियों के डाटा का गैर-अनुरक्षण

वित्त वर्ष 2009-10 से एक नया वस्तु शीर्ष 'पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' शुरू किया गया जिसमें पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान भोगी निकायों को जारी अनुदानों को सुस्पष्ट रूप से दर्ज किया जाना था। वर्ष 2011-12 से 2013-14 के दौरान मंत्रालय पूंजीगत परिसम्पत्तियों के

सृजन हेतु ₹256.22 करोड़ के अनुदान जारी किए जैसा कि निम्न चार्ट में दर्शाया गया है:

चार्ट 5.8: पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान



वर्ष 2011-12 से 2013-14 के लो.वि.प्र.प्र. के आंकड़ों के विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि मंत्रालय ने इस उद्देश्य के लिए बजट में चिन्हित प्रावधानों में से स्वायत्त निकायों एवं विश्वविद्यालयों को पूंजीगत परिसम्पत्तियों (विषय शीर्ष-35) के सृजन के लिए अनुदान जारी किये।

वर्ष 2013-14 के दौरान ₹87.67 करोड़ की कुल अनुदानों में से, ₹24.63 करोड़ एवं ₹19.80 करोड़ क्रमशः स्वायत्त निकायों/राष्ट्रीय संस्थानों एवं विश्वविद्यालयों को जारी किये गये। मंत्रालय अपने संस्वीकृति आदेशों में लगातार एक शर्त शामिल किए जा रहा था कि सृजित परिसम्पत्तियों का मंत्रालय की अनुमति के बिना निपटारा नहीं किया जाएगा। तथापि, इसी प्रकार के किसी केन्द्रीकृत अभिलेख/डाटाबेस जैसे अनुदानभोगी का नाम, सृजित परिसम्पत्तियों के 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 स्वामत्वि, इस प्रकार सृजित पूंजीगत परिसम्पत्तियों की भौगोलिक स्थिति आदि के अस्तित्व से संबंधित कोई भी सूचना लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं करायी जा सकी।

ऐसे विवरण के अभाव में, यह आश्वासन नहीं लिया जा सकता कि इस शीर्ष के अंतर्गत दर्ज किये गये व्यय से वास्तव में वह पूंजीगत परिसम्पत्तियां सृजित की

गई, जिसके लिए अनुदान संस्वीकृत की गयी थी। इसके अतिरिक्त यह स्पष्ट नहीं है कि मंत्रालय, इन अनुदानों से सृजित परिसम्पत्तियों की किसी सूची के अभाव में, किस प्रकार सुनिश्चित कर रहा था कि अनुदानभोगी निकाय मंत्रालय की अनुमति के बिना उनका निपटान नहीं कर रहे थे।

5.5.7 सहायता अनुदान रजिस्टर का गैर-अनुरक्षण

सा.वि.नि. 212(4)(क) तथा सिविल लेखा नियम पुस्तिका के पैरा 4.27.2 के अनुसार, दोहरे भुगतान की संभावना से बचने के लिए मंजूरीदाता प्राधिकारी द्वारा फार्म सा.वि.नि.-39 तथा सि.ले.नि.-28 में दिए गए प्रपत्र में अनुदानों के एक रजिस्टर का अनुरक्षण किया जाएगा। किसी भी बिल पर हस्ताक्षर नहीं किए जाएंगे जब तक कि उसे अनुभाग के अनुदान रजिस्टर में संबंधित संस्वीकृति के प्रति 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 मंत्रालय ने वर्ष 2011-12 से 2013-14 के दौरान विभिन्न स्वायत्त निकायों/अभिकरणों को जारी सहायता अनुदानों के रजिस्टर का निर्धारित प्रपत्र में अनुरक्षण नहीं किया है। निर्धारित रजिस्टर के अनुरक्षण के अभाव में उचित निगरानी तथा संस्वीकृति के प्रति समय पर अनुदान के भुगतान को सुनिश्चित नहीं किया जा सकता एवं अनुदान के दोहरे भुगतान मामलों की संभावना से भी इंकार नहीं किया जा सकता। फिर भी, विभिन्न प्रभागों द्वारा रजिस्टर का अनुरक्षण किया गया।

5.5.8 अनुमोदन प्रक्रिया में कमियां

क) अनुदानों के प्राधिकृत तथा निर्गम के बीच विलम्ब

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। कम अवधि के अंदर बिलों को पारित करने तथा भुगतान करने के प्रयास किए जाने चाहिए तथा प्र.मु.ले.नि./मु.ले.नि./ले.नि. को इस संबंध में मानक निर्धारित करने के साथ-साथ उनके अनुपालन को व्यक्तिगत रूप से मॉनीटर करना चाहिए। इसके अतिरिक्त, आहरण एवं वितरण अधिकारी द्वारा

निर्दिष्ट 'तत्काल' बिलों पर तुरंत कार्यवाही की जानी चाहिए, ताकि उसी दिन या अगले दिन चैक जारी किया जा सके।

लो.वि.प्र.प्र. डाटा के विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि वर्ष 2011-12, 2012-13 तथा 2013-14 के दौरान अनुदानग्राही संस्थानों को चैक जारी किये जाने में आठ दिन से 120 दिन से अधिक तक का विलम्ब था जिसका विवरण निम्न तालिका में दिया गया है:

तालिका 5.7: सहायता अनुदान जारी करने में विलम्ब

(₹ करोड़ में)

दिनों में विलम्ब	2011-12		2012-13		2013-14	
	संस्वीकृत आदेशों की संख्या	राशि	संस्वीकृत आदेशों की संख्या	राशि	संस्वीकृत आदेशों की संख्या	राशि
08-30	168	13.59	409	118.92	1044	89.02
31-60	16	1.01	22	2.33	213	9.93
61-90	2	0.14	5	1.70	47	5.37
91-120	0	0	2	0.07	4	0.13
120 दिनों से अधिक	0	0	1	0.05	5	0.25
कुल	186	14.74	439	123.07	1313	104.70

डाटा स्रोत - लो.वि.प्र.प्र. का ऑनलाइन डाटा बेस

ख) मंत्रालय की वेबसाइट पर अनुदानग्राही निकायों से संबंधित सूचना प्रदर्शित न करना

सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005, के नियम 209 के अनुसार, वह संस्थान या संगठन जो सहायता अनुदान चाहते हैं उन्हें यह प्रमाणित करना होगा कि उन्होंने भारत सरकार या राज्य सरकार के किसी विभाग या मंत्रालय से उसी उद्देश्य अथवा गतिविधि के लिए न तो अनुदान प्राप्त किया है, न ही आवेदन किया है। इसके अतिरिक्त, उपरोक्त नियम के नीचे दी गई टिप्पणी के अनुसार अनुदानों की पुनरावृत्ति से बचने के लिए प्रत्येक विभाग या मंत्रालय को ऐसे संस्थानों या संगठनों की एक सूची राशियों के विवरण तथा अनुदान के उद्देश्य के साथ बनाकर उसे वेबसाइट पर डालनी चाहिए।

कोई ऐसी सूची जिसमें संस्थाओं या संगठनों उनके राशि, विवरण, संगठन को जारी की गयी राशि एवं अनुदान के उद्देश्य आदि का ब्यौरा हो, को नहीं बनाया

गया था और न ही मंत्रालय के वेबसाइट पर अपलोड किया गया था। यद्यपि मंत्रालय की वेबसाइट पर 'गै.स.सं. को अनुदान' नामक लिंक उपलब्ध था लेकिन वह क्रियाशील नहीं था।

ऐसे ब्यौरों के अभाव में किसी संगठन को एक जैसे उद्देश्यों के लिए सहायता अनुदान के संवितरण की पुनरावृत्ति से इंकार नहीं किया जा सकता है।

ग) संगठनों के साथ समझौता ज्ञापन न किया जाना

सामान्य वित्तीय नियमावली 2005 के नियम 208 (vii) के अनुसार प्रति वर्ष ₹5 करोड़ से अधिक की सहायता अनुदान प्राप्त कर रहे सभी संगठनों द्वारा प्रशासनिक मंत्रालय अथवा विभाग के साथ एक समझौता ज्ञापन (स.ज्ञा.) किया जाना चाहिए जिसमें स्पष्ट शब्दों में नियत कार्ययोजना के अनुरूप परिणाम लक्ष्यों, परिणामों में गुणात्मक सुधार एवं सम्मयेय निवेश आवश्यकताओं को स्पष्ट रूप से बताया गया हो। निष्पादन की मापे जाने योग्य इकाईयों में दिए गए उत्पादन लक्ष्य ही इन संगठनों को दी जाने वाली बजटीय सहायता का आधार होने चाहिए।

नमूना जांच ने प्रकट किया कि वर्ष 2011-12 से 2013-14 के दौरान मंत्रालय द्वारा निम्नलिखित संस्थानों/संगठनों को ₹5 करोड़ से अधिक के अनुदान जारी किए गए थे परंतु मंत्रालय ने इन संगठनों के साथ कोई समझौता ज्ञापन नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त 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	2011-12	2012-13	2013-14	कुल
पं. दीनदयाल उपाध्याय शारीरिक विकलांगता संस्थान (शा.वि.सं.)	15.40	11.87	16.48	43.75
राष्ट्रीय दृष्टि बाधित संस्थान (रा.द.सं.)	17.11	24.50	29.93	71.54
अली यावर जंग राष्ट्रीय बधिर संस्थान (रा.ब.सं.)	14.17	17.96	21.47	53.60
राष्ट्रीय बहुविकलांग व्यक्ति अधिकारिता संस्थान (रा.ब.व्य.अ.सं.)	8.54	7.69	9.26	25.49

सहायता अनुदान:
एक विश्लेषण

राष्ट्रीय अस्थि विक्लांग संस्थान (रा.अ.वि.सं.)	14.05	10.70	17.26	42.01
राष्ट्रीय मानसिक विक्लांग संस्थान (रा.मा.वि.सं.)	11.85	8.43	17.42	37.70
स्वामी विवेकानन्द राष्ट्रीय पुनर्वास, प्रशिक्षण एवं अनुसंधान संस्थान (रा.पु.प्र.अ.सं.)	14.92	18.34	22.60	55.86
राष्ट्रीय सामाजिक प्रतिरक्षा संस्थान	6.25	6.09	10.00	22.34
योग	102.29	105.58	144.42	352.29

मंत्रालय ने बताया (सितम्बर 2014) कि किसी भी राष्ट्रीय संस्थान के साथ कोई स.जा. नहीं किया गया था।

घ) उपयोगिता प्रमाण-पत्रों में आवश्यक सूचनाओं को न दर्शाया जाना

सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005 के नियम 212(1) के नीचे टिप्पणी 2 के अनुसार केन्द्रीय स्वायत्त संगठनों द्वारा प्रस्तुत उपयोगिता प्रमाण-पत्र में किए गए वास्तविक व्यय तथा भण्डार एवं परिसम्पत्तियों हेतु आपूर्तिकर्ताओं को, निर्माण एजेंसियों को, स्टाफ को (गृह भवन एवं वाहन खरीद आदि हेतु) दिए गए ऋण एवं अग्रिमों को पृथक रूप से प्रकट किया जाएगा। इन ऋण एवं अग्रिमों को अप्रयुक्त अनुदानों के रूप में माना जायेगा परन्तु इन्हें आगे ले जाना अनुमन्य होगा। अनुवर्ती वर्ष हेतु अनुदान को विनियमित करते समय आगे लाई गई राशि को ध्यान में रखा जाएगा।

स्वायत्त निकाय/संस्थानों द्वारा मंत्रालय को प्रस्तुत उपयोगिता प्रमाण-पत्रों की नमूना जांच से ज्ञात हुआ कि वर्ष 2011-12 एवं 2012-13 के दौरान आपूर्तिकर्ताओं, निर्माण एजेंसियों, स्टाफ सदस्यों आदि को ₹26.54 करोड़ के ऋण एवं अग्रिम, संस्थान द्वारा प्रदान किए गए जिसका अनुबंध 5.1 में ब्यौरा दिया गया है। परन्तु वास्तव में किये गये तथा व्यय न माने जाने सकने वाले ऋण एवं अग्रिमों का पृथक प्रस्तुतीकरण नहीं किया गया। अतः, अपेक्षित सूचना के अभाव में मंत्रालय ने पूरी की पूरी अनुदानों को उपयोग किया गया माना।

5.5.9 सहायता अनुदानों पर योजनागत व्यय से संबंधित डाटा के स्रोतों में विसंगतियां

भारत सरकार लेखांकन मानक-2 में सरकार के वित्तीय विवरणों में सहायता अनुदान के वर्गीकरण एवं लेखांकन हेतु मानक निर्धारित किए गए हैं जिनका उद्देश्य सरकार के वित्तीय विवरणों में समुचित प्रकटीकरण द्वारा लेखांकन एवं वर्गीकरण के उपयुक्त सिद्धांतों की अनुपालना में आने वाली कठिनाईयों को हटाना है। सहायता अनुदानों पर व्यय से संबंधित सूचना ई-लेखा, पी.एफ.एम.एस. तथा अनुदानों हेतु विस्तृत मांग में उपलब्ध है।

तालिका 5.9 में मंत्रालय द्वारा प्रदत्त सूचना तथा डाटा के तीन स्रोतों में निहित वर्ष 2011-12 से 2013-14 के दौरान राज्यों/ सं.शा.क्षे. सरकार/ निकायों/ प्राधिकरणों को जारी सहायता अनुदान (योजनागत) तथा योजना शीर्ष पर कुल व्यय की तुलना दर्शायी गई।

तालिका 5.9: योजना के अंतर्गत जारी सहायता अनुदान एवं कुल व्यय के विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	डी.डी.जी. के अनुसार		ई-लेखा के अनुसार		पी.एफ.एम.एस. के अनुसार		मंत्रालय द्वारा प्रदत्त सूचना के अनुसार	
	जारी की गयी योजनागत सहायता अनुदान	कुल योजनागत व्यय	जारी की गयी योजनागत सहायता अनुदान	कुल योजनागत व्यय	जारी की गयी योजनागत सहायता अनुदान	कुल योजनागत व्यय	जारी की गयी योजनागत सहायता अनुदान	
2011-12	5009.71	4734.36	4944.95	4734.36	4983.73	4734.11	4764.71	4733.89
2012-13	4880.40	4640.53	4848.61	4640.54	4851.87	4629.91	4677.75	4640.54
2013-14	5417.69 [#]	5072.38 [#]	5417.69	5072.38	5398.47	5072.12	5119.56	5061.52

[#]प्र.ले.का./मंत्रालय द्वारा प्रदत्त वर्ष 2013-14 हेतु अनुदान लेनदेन की विवरणी से लिए गए आंकड़े

यह तथ्य कि मंत्रालय द्वारा प्रदत्त सूचना तथा आँकड़ों के तीन स्रोत प्रमुख आँकड़ों पर असम्मत थे, सूचना के संकलन एवं ले.म.नि., वित्त मंत्रालय द्वारा उसके प्रकटीकरण में गंभीर कमियों की ओर इशारा करता है। इन विसंगतियों के चलते योजनागत सहायता अनुदान व्यय की प्रमाणिकता संदिग्ध कही जा सकती है।

5.5.10 जारी किए गए अनुदानों की निगरानी

क) स्वायत्त संगठनों की समकक्ष समीक्षा

सामान्य वित्तीय नियमावली का नियम 208 (V) स्वायत्त संगठनों के कार्य के आकार तथा प्रवृत्ति के अनुसार प्रत्येक तीन अथवा पांच वर्षों पर बाह्य अथवा समकक्ष समीक्षा का एक तंत्र प्रदान करता है। ऐसी समीक्षा में अन्य बातों के साथ-साथ यह ध्यान देना चाहिए कि क्या उद्देश्य, जिसके लिए संगठन स्थापित किया गया था, प्राप्त कर लिए गए हैं अथवा किए जा रहे हैं। संगठन की गतिविधियों को जारी रखी जाये कि नहीं क्योंकि या तो वे अब प्रासंगिक नहीं थी अथवा पूर्ण हो चुकी थी या अपने उद्देश्यों को प्राप्त करने में काफी हद तक असफल रही थी; क्या सेवा प्रदान करने के लिए उपयोग शुल्क उचित दरों से लगाए गए थे; आंतरिक संसाधन बढ़ाये जाने की गुंजाईश की समीक्षा ताकि सरकारी बजटीय सहायता पर निर्भरता आदि को कम किया जाए, आदि विषयों पर भी इस समीक्षा में बल दिया जाना चाहिए।

यह देखा गया है कि 22 से अधिक स्वायत्त संगठन/संस्थान/आयोग/निगम सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता मंत्रालय के प्रशासनिक नियंत्रण में कार्य कर रहे हैं। ये निकाय नियमित तौर पर योजना और गैर-योजना सहायता अनुदान प्राप्त कर रहे हैं। निम्नलिखित निकायों ने 2011-12 से 2013-14 के दौरान मंत्रालय से कुल ₹378.37 करोड़ के अनुदान प्राप्त किये लेकिन इन निकायों की बाह्य अथवा समकक्ष समीक्षा से संबंधित सूचना मंत्रालय द्वारा प्रदान नहीं की गयी।

तालिका 5.10: कुछ ऐसे निकायों जिनकी समकक्ष समीक्षा नहीं की गई, का ब्यौरा

(₹ करोड़ में)

संगठन का नाम	2011-12	2012-13	2013-14	कुल
पंडित दीनदयाल उपाध्याय शारीरिक विकलांगता संस्थान (पं.दी.उ.शा.वि.सं.)	15.40	11.87	16.48	43.75
राष्ट्रीय दृष्टि बाधितार्थ संस्थान (रा. दृ.बा.सं.)	17.11	24.50	29.93	71.54
अली यावर जंग राष्ट्रीय श्रवण विकलांग संस्थान (रा.श्र.वि.सं.)	14.17	17.96	21.47	53.60
राष्ट्रीय बहुविकलांग व्यक्ति अधिकारिता संस्थान (रा.ब.व्य.अ.सं.)	8.54	7.69	9.26	25.49
राष्ट्रीय अस्थि विकलांग संस्थान (रा.अ.वि.सं.)	14.05	10.70	17.26	42.01
राष्ट्रीय मानसिक विकलांग संस्थान (रा.मा.वि.सं.)	11.85	8.43	17.42	37.70
स्वामी विवेकानन्द राष्ट्रीय पुनर्वास प्रशिक्षण एवं अनुसंधान संस्थान (रा.पु.प्र.अ.सं.)	14.92	18.34	22.60	55.86
राष्ट्रीय सामाजिक प्रतिरक्षा संस्थान	6.25	6.09	10.00	22.34
राष्ट्रीय पिछड़ा वर्ग आयोग	2.44	4.52	4.85	11.81
भारतीय पुनर्वास परिषद	3.64	4.06	3.57	11.27
डा. अंबेडकर प्रतिष्ठान	1.00	1.00	1.00	3.00
कुल	109.37	115.16	153.84	378.37

मंत्रालय ने कहा (सितंबर 2014) कि राष्ट्रीय संस्थानों के प्रदर्शन की कार्यप्रणाली/मूल्यांकन को मंत्रालय (सा. न्या. एवं अ.) तथा सचिव (डी.ए) की अध्यक्षता के अंतर्गत आवधिक रूप से की गई समीक्षा बैठकों में पुनरीक्षित किया जाता है। राष्ट्रीय संस्थानों की कार्यप्रणाली को सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता पर संसदीय स्थायी समिति द्वारा भी समय समय पर पुनरीक्षित किया जाता है।

तथापि मंत्रालय द्वारा ऐसी समीक्षा की कोई रिपोर्ट उपलब्ध नहीं कराई गई। इसके अतिरिक्त मंत्रालय द्वारा अन्य स्वायत्त निकायों/निगमों से संबंधित कोई सूचना प्रस्तुत नहीं की गई।

ख) निष्पादन-सह-उपलब्धि रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं की गई

सामान्य वित्तीय नियम 212(3)(i) के अनुसार अनुदानग्राही संस्थानों अथवा संगठनों द्वारा वित्तीय वर्ष की समाप्ति के तुरंत पश्चात निष्पादन-सह-उपलब्धि रिपोर्ट प्रस्तुत करनी अपेक्षित होनी चाहिए। इस संबंध में संबंधित प्राधिकारी द्वारा एक समय सीमा निर्धारित की जानी चाहिए और यह आवश्यकता सहायता अनुदान संस्वीकृति आदेश में शामिल की जानी चाहिए।

सभी स्वायत्त निकायों/अभिकरणों/संस्थानों इत्यादि जिन्हें मंत्रालय द्वारा सहायता अनुदान संस्वीकृत किए गए हैं कि संस्वीकृति आदेशों के द्वारा निर्धारित समय सीमा के भीतर निष्पादन-सह-उपलब्धि रिपोर्टों को प्रस्तुत करना आवश्यक था। परंतु मंत्रालय में, वित्तीय वर्ष की समाप्ति के तुरंत पश्चात निष्पादन-सह-उपलब्धि रिपोर्टों की प्राप्ति की निगरानी हेतु कोई तंत्र विद्यमान नहीं है क्योंकि ऐसी कोई रिपोर्ट अभिलेखों में नहीं पायी गयी। ऐसी रिपोर्टों के अभाव में यह स्पष्ट किया जा सकता कि मंत्रालय द्वारा किस प्रकार अनुदानग्राही संगठनों के निष्पादन को मॉनीटर/आकलित किया जा रहा था।

ग) त्रुटिपूर्ण आंतरिक पर्यवेक्षण

संघ सरकार के लेखों के विभागीकरण की योजना में, लेखों में शुद्धता तथा लेखांकन ढांचे के संचालन में दक्षता को सुनिश्चित करने हेतु एक आंतरिक लेखापरीक्षा संगठन की स्थापना का प्रावधान है।

आंतरिक लेखा परीक्षा विंग, लेखापरीक्षा नियंत्रणों द्वारा यह सुनिश्चित करता है कि विभिन्न क्षेत्रीय इकाईयाँ, सामान्य: भारत सरकार एवं विशेष रूप से मंत्रालय द्वारा निर्धारित नियमों, नीतियों एवं प्रक्रियाओं की अनुपालना कर रही हैं। विभिन्न क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा अनुरक्षित वित्तीय एवं लेखा अभिलेखों, नियमों की परिशुद्धता व आदेशों का अनुपालन, नियंत्रण में खामियाँ इत्यादि जाँचने के अतिरिक्त तथा साथ ही आंतरिक लेखा परीक्षा द्वारा निष्पादन के पहलुओं पर भी गौर किय जाना होता है। तथा साथ ही जारी निधियों के वास्तविक उपयोग तथा जो योजनाओं का मूल्यांकन यह पता लगाने के लिए लगाने के लिए करना होता है कि अभिष्ट लक्ष्य प्राप्त कर लिये गये हैं अथवा नहीं।

सा.वि.नि. 212(1) यह भी बताता है कि मंत्रालय एवं विभाग के आंतरिक लेखा परीक्षा दल द्वारा प्रस्तुत रिपोर्टों भारतीय लेखा परीक्षा एवं लेखा विभाग से प्राप्त निरीक्षण रिपोर्टों तथा उस वर्ष के लिये कोई निष्पादन रिपोर्ट, यदि कोई हो, को भी आगामी अनुदान स्वीकृत करते समय ध्यान में रखना चाहिए।

मंत्रालय का आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता मंत्रालय के लेखा नियंत्रक के प्रशासनिक नियंत्रण के अंतर्गत कार्य करता है तथा वह मंत्रालय के अंतर्गत स्वायत्त निकायों/संस्थानों आदि सहित इकाईयों की आंतरिक लेखापरीक्षा करने हेतु उत्तरदायी है। वर्ष 2011-12 से 2013-14 के दौरान लेखापरीक्षा आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध द्वारा की गई लेखापरीक्षा/निरीक्षण का ब्यौरा निम्न तालिका में दिया गया है:

तालिका 5.11: आंतरिक लेखापरीक्षा के ब्यौरे

वर्ष	लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के अंतर्गत कुल इकाईयों की संख्या	लेखापरीक्षा किए जाने हेतु नियोजित इकाईयों की संख्या	लेखापरीक्षित इकाईयों की वास्तविक संख्या
2011-12	43*	3	1
2012-13	43*	4	-
2013-14	43*	6	6

*24 डी.डी.ओ. तथा 19 स्वायत्त निकाय/संस्थान

यह स्पष्ट है कि 43 इकाईयों में से वर्ष 2011-12, 2012-13 तथा 2013-14 के दौरान क्रमशः केवल 3, 4 तथा 6 इकाईयों की लेखापरीक्षा हेतु योजना की गई थी फिर भी इनमें से वर्ष 2011-12 तथा 2013-14 के दौरान क्रमशः केवल एक तथा छः इकाईयों की लेखापरीक्षा की गई तथा वर्ष 2012-13 के दौरान कोई लेखापरीक्षा मंत्रालय द्वारा लगभग संपूर्ण व्यय सहायता अनुदान पर लगाये जाने के बावजूद भी, आंतरिक पर्यवेक्षण प्रणाली मंत्रालय के व्यय तथा क्रियाकलापों के आकार के अनुरूप नहीं है। एक ठोस एवं प्रभावी आंतरिक पर्यवेक्षण के अभाव में यह सुनिश्चित नहीं किया जा सकता कि मंत्रालय किस प्रकार नियमों, आदेशों एवं प्रचलित निर्देशों की अनुदानग्राही निकायों द्वारा अपनी सामान्य गतिविधियों एवं कार्यक्रमों के प्रतिपादन में अनुपालन सुनिश्चित करता है।

मंत्रालय ने बताया (सितंबर 2014) कि संसाधनों के अभाव के कारण सभी स्वीकृत इकाईयों को लेखापरीक्षा हेतु शामिल नहीं किया जा सका।

घ) वार्षिक प्रतिवेदनों के द्वारा संसद को ब्यौरों की सूचना न देना

सामान्य वित्तीय नियमावली 2005 के नियम 212(2)(i) तथा (ii) के अनुसार ₹25 लाख या उससे अधिक का आवर्ती सहायता अनुदान प्राप्त कर रहे तथा ₹50 लाख या उससे अधिक का अनावर्ती सहायता अनुदान प्राप्त कर रहे निजी एवं स्वैच्छिक संगठनों के वार्षिक प्रतिवेदनों एवं लेखों को अनुदानग्राही संगठनों के आगामी वित्तीय वर्ष के समाप्त होने के नौ महीनों के अंदर संसद पटल पर रखा जाना चाहिए।

नमूना जाँच से पता चला कि वर्ष 2011-12 तथा 2012-13 के दौरान मंत्रालय द्वारा कई निजी एवं स्वैच्छिक संगठनों को आवर्ती अनुदान तथा अनावर्ती अनुदान जारी किए गए थे जिनका ब्यौरा निम्नलिखित है:

तालिका 5.12: आवर्ती सहायता अनुदान के भुगतानों का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आवर्ती सहायता अनुदान (₹25 लाख या उससे अधिक)		अनावर्ती सहायता अनुदान (₹50 लाख या उससे अधिक)	
	निजी/स्वैच्छिक संगठनों की संख्या	राशि	निजी/स्वैच्छिक संगठनों की संख्या	राशि
2011-12	163	169.79	5	11.59
2012-13	58	22.62	10	10.08

स्रोत: पी.एफ.एम.एम. ऑनलाइन डाटाबेस

मंत्रालय द्वारा निजी/ स्वैच्छिक संगठनों के वार्षिक प्रतिवेदन तथा वार्षिक लेखों के प्रस्तुतिकरण से संबंधित सूचना संसद को उपलब्ध नहीं कराई गई। इस के अभाव में लेखापरीक्षा में यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि मंत्रालय द्वारा उपरोक्त प्रावधान का अनुपालन किया जा रहा था।

ङ) बकाया उपयोगिता प्रमाण-पत्र (उ.प्र.)

सा.वि.नि., 2005 का नियम 212(1) निर्धारित करता है कि किसी संस्थान या संगठन को संस्वीकृत किये जा रहे अनावर्ती अनुदान के आदेश में, सा.वि.नि. के प्रपत्र 19-ए में जिस उद्देश्य के लिए अनुदान संस्वीकृत किया गया है, उस पर

अनुदानों के वास्तविक उपयोग का प्रमाण पत्र माँगा जाना चाहिए। आवर्ती अनुदानों के संबंध में, उ.प्र. में इस बात का खुलासा किया जाना चाहिए कि निर्दिष्ट, मापे गये एवं गुणात्मक लक्ष्य जिन्हें प्रयुक्त धनराशि के प्रति प्राप्त किया जाना था, वास्तव में प्राप्त किए गए हैं, और यदि नहीं, तो इसका कारण बताया जाना चाहिए। उ.प्र. में परिणाम आधारित निष्पादन मूल्यांकन दिखाया जाना चाहिए बजाय कि निवेश आधारित मूल्यांकन के। आवर्ती अनुदानों के संबंध में, संबंधित मंत्रालय या विभाग को पूर्ववर्ती वित्तीय वर्ष का उ.प्र. प्राप्त होने के पश्चात ही आगामी वित्तीय वर्ष हेतु संस्वीकृत अनुदान जारी करना चाहिए।

संबंधित संस्था या संगठन द्वारा वित्तीय वर्ष के समापन के बारह माह के भीतर उ.प्र. प्रस्तुत किए जाने 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 दी गयी टिप्पणी के अनुसार इस तथ्य को वेबसाइट पर भी डाला जाना चाहिए।

इसके अतिरिक्त वित्त मंत्रालय के व्यय विभाग द्वारा व्यय प्रबंधन के मामले पर जारी कार्यालय ज्ञापन³ में स्पष्ट है कि किसी इकाई (राज्य सरकार सहित) जिसने केन्द्रीय सरकार द्वारा जारी सहायता अनुदानों के लिए उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत करने में चूक की थी, को वित्त मंत्रालय के पूर्व अनुमोदन के बिना कोई राशि नहीं जारी की जाएगी। का.ज्ञा. में यह भी निर्देश है कि संस्वीकृति आदेश में स्पष्ट रूप से निर्दिष्ट होना चाहिए कि या तो प्राप्तकर्ता के पास कोई उ.प्र. नियमानुसार देय नहीं हैं या भुगतान व्यय विभाग द्वारा प्राधिकृत किया गया है। मंत्रालय में अभिलेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि मंत्रालय द्वारा 2012-13 तक जारी किए गए अनुदानों के संदर्भ में 18 सितंबर 2014 तक कुल

³ सं. 7(1) ई-कॉर्ड/2011 दिनांक 11 जुलाई 2011, सं. 7(1) ई-कॉर्ड/2012 दिनांक 31 मई 2012

₹787.74 करोड़ की राशियों के 10,337 उ.प्र. बकाया थे जिसका विवरण अनुबंध 5.2 में दिया गया है।

अवधि-वार विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि ₹35.61 करोड़ (4.52 प्रतिशत) की राशि के उ.प्र. 20 वर्षों से अधिक ₹265.31 करोड़ (33.68 प्रतिशत) 11 से 20 वर्षों तक ₹354.12 करोड़ (44.95 प्रतिशत) 6 से 10 वर्षों तक तथा ₹132.71 करोड़ (16.85 प्रतिशत) पिछले 5 वर्षों से समायोजन हेतु लंबित थे। सबसे पहले से लंबित पड़े उपयोग प्रमाण पत्र वर्ष 1987-88 में संस्वीकृत अनुदानों के हैं।

मंत्रालय ने बकाया उपयोग प्रमाणपत्रों के बकाया को कम करने हेतु कोई विशेष प्रयास नहीं किए। चूंकि निधियों के अभिप्रेत उद्देश्य हेतु उपयोग को सुनिश्चित करने के लिए उ.प्र. ही एकमात्र क्रियाविधि है, मंत्रालय को उ.प्र. की सामयिक प्राप्ति सुनिश्चित करने हेतु एक सुदृढ़ तंत्र की स्थापना करनी चाहिए। उन मामलों में निधियों की धोखाधड़ी/गबन की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता, जिनमें अनुदान ग्राही संगठनों ने उ.प्र. प्रस्तुती करने में असाधारण रूप से विलम्ब किया है।

अनुदान सं. 66- सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यमों का मंत्रालय

5.5.11 प्रस्तावना

सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यम (सू.ल.म.उ.) क्षेत्र भारतीय अर्थव्यवस्था के एक बड़े जीवंत तथा ऊर्जावान क्षेत्र के रूप में उभर कर आया है। यह क्षेत्र बड़े उद्योगों की तुलना में कम पूँजी लागत पर अधिक रोजगार अवसर उपलब्ध कराने में महत्वपूर्ण भूमिका अदा करता है तथा ग्रामीण और पिछड़े क्षेत्रों के औद्योगिकीकरण में सहायक है जिससे क्षेत्रीय असंतुलनों को कम करने तथा राष्ट्रीय आय एवं संपत्ति के अधिक न्यायसंगत वितरण का आश्वासन मिलता है। सू.ल.म.उ. सहायक इकाईयों के रूप में बड़े उद्योगों तथा देश के सामाजिक-आर्थिक विकास में बहुत अधिक योगदान करते हैं।

सू.ल.म.उ. के संवर्धन तथा विकास का प्राथमिक उत्तरदायित्व राज्य सरकारों का है। परन्तु भारत सरकार विभिन्न उपायों द्वारा राज्य सरकारों के प्रयासों को पूरा करती है। सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यम मंत्रालय की भूमिका राज्यों को उनके

उद्यमशीलता, रोजगार तथा आजीविका अवसरों को बढ़ावा देने के प्रयासों में मदद करता है तथा परिवर्तित आर्थिक परिवेश में सू.ल.म.उ की प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता को बढ़ाता है।

कार्यालय विकासायुक्त (सू.ल.म.उ.) मंत्रालय का एक संलग्न कार्यालय है जो मंत्रालय की देश में सू.ल.म.उ. के संवर्धन तथा विकास के लिए विभिन्न नीतियों एवं कार्यक्रमों को बनाने, समन्वय करने, कार्यान्वयन करने तथा उनकी निगरानी करने में सहायता करता है।

निम्नलिखित स्वायत्त संगठन तथा राष्ट्रीय स्तर के उद्यमशील विकास संस्थान मंत्रालय के प्रशासनिक नियंत्रण के अंतर्गत आते हैं:

(क) स्वायत्त संगठन

- राष्ट्रीय लघु उद्योग निगम लिमिटेड (रा.ल.उ.नि.)
- खादी एवं ग्राम उद्योग आयोग (खा.ग्रा.उ.नि.)
- कोयर बोर्ड

(ख) राष्ट्रीय स्तर उद्यमवृत्ति विकास संस्थान

- राष्ट्रीय उद्यमिता एवं लघु व्यवसाय विकास संस्थान (रा.उ.एवं ल.व्य.वि.सं.), नोएडा
- राष्ट्रीय सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यम संस्थान (रा.सू.ल.एवं म.उ.रा.सं.), हैदराबाद
- भारतीय उद्यमिता संस्थान (भा.उ.सं.), गुवाहाटी

5.5.12 राजस्व लेखे पर प्रावधान एवं व्यय

मंत्रालय का राजस्व व्यय 2011-12 में ₹ 2,162.33 करोड़ से बढ़ कर 2013-14 में ₹ 2,550.69 करोड़ हो गया। सहायता अनुदान पर व्यय, मंत्रालय के राजस्व व्यय के प्रमुख घटकों में से एक है। 2011-12 से 2013-14 की अवधि के दौरान सहायता अनुदान पर व्यय, योजनागत राजस्व व्यय के 72 से लेकर 82 प्रतिशत के बीच था, जबकि गैर-योजनागत सहायता अनुदान व्यय के लिए यह 5 से 57 प्रतिशत के बीच था जिसका विवरण निम्न तालिका 5.13 में दिया गया है

तालिका 5.13: राजस्व लेखे पर प्रावधान एवं व्यय

(₹ करोड 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
2011-12	2534.04	300.50	1860.83	301.40	1524.34	15.48	82	05
2012-13	2752.02	319.86	2151.72	287.55	1720.05	126.01	80	44
2013-14	2899.02	311.93	2196.89	353.80	1579.30	200.79	72	57

स्रोत: डी. डी. जी., विनियोग लेखे तथा ई-लेखा डाटा डम्प

5.5.13 अनुदानों पर वस्तु शीर्ष-वार व्यय

2011-12 से 2013-14 के लिए अनुदान व्यय का वस्तु शीर्ष- '31-सहायता अनुदान-सामान्य'; '35-पूँजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' तथा '36-सहायता अनुदान-वेतन' में वितरण का ब्यौरा तालिका 5.14 में दिया गया है:

तालिका 5.14: वस्तु शीर्ष-वार व्यय

(₹ करोड में)

विवरण	2011-12	2012-13	2013-14	कुल
31-सहायता अनुदान सामान्य	1481.16 (96.19 %)	1657.36 (89.78 %)	1548.13 (86.97 %)	4686.65
35-पूँजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान	58.66	67.99	96.32	222.97
36-सहायता अनुदान वेतन	0.00	120.71	135.64	256.35
कुल	1539.82	1846.06	1780.09	5165.97

स्रोत: ई-लेखा डाटा डम्प

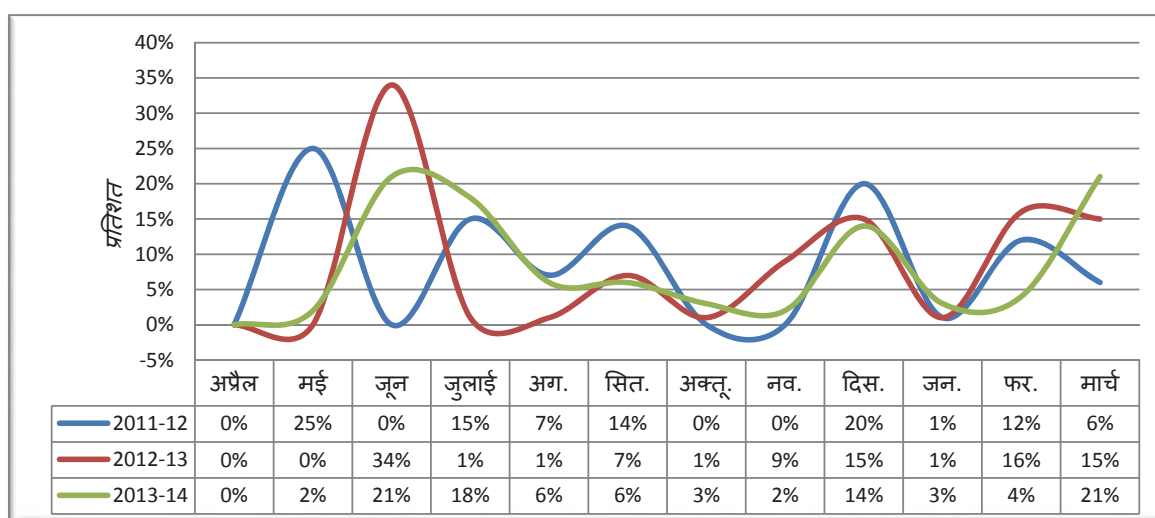
उपरोक्त से यह पता चलता है कि अनुदानों पर कुल व्यय में से 'सहायता अनुदान-सामान्य' पर व्यय 2011-12 में 96 प्रतिशत, 2012-13 में 90 प्रतिशत तथा 2013-14 में 87 प्रतिशत हुआ।

5.5.14 सहायता अनुदान पर माह-वार व्यय का प्रवाह

सामान्य वित्तीय नियमावली (सा.वि.नि.) के नियम 212(1) के अनुसार, मंत्रालय अथवा विभाग द्वारा पूरे वर्ष के दौरान व्यय के एक समान प्रवाह सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

तथापि, यह पाया गया था कि मंत्रालय ने 2011-12 से 2013-14 की अवधि के दौरान सहायता अनुदान जारी करते समय सा.वि.नि. के उक्त प्रावधान का अनुपालन नहीं किया जैसाकि चार्ट 5.9 द्वारा स्पष्ट है। वित्तीय वर्षों 2011-12 से 2012-13 में क्रमशः मई तथा जून के महीनों में अधिक अनुदान जारी किए गए जबकि वित्तीय वर्ष 2013-14 के लिए जून तथा मार्च के महीनों से सबसे अधिक अनुदान जारी किए गए थे। इसके अतिरिक्त इन सभी वर्षों में दिसंबर के माह में व्यय में उछाल पाये गए थे।

चार्ट 5.9: सहायता अनुदान को माह-वार जारी किया जाना



स्रोत: ई-लेखा डाटा डम्प

5.5.15 अस्तित्वों के अनुसार व्यय-सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम, स्वायत्त निकाय, पंजीकृत समितियां आदि

प्राप्तकर्ताओं की मूल श्रेणियों के अनुसार के.यो.यो.मा.प्र. डाटाबेस से विश्लेषित 2011-12 से 2013-14 की अवधि के दौरान जारी योजनागत सहायता अनुदान के ब्यौरे तालिका 5.15 में दिए गए हैं:

तालिका 5.15: प्राप्तकर्ताओं के अनुसार व्यय

(₹ करोड़ में)

अभिकरण का नाम	2011-12		2012-13		2013-14	
	संस्वीकृत अनुदान	जारी अनुदान	संस्वीकृत अनुदान	जारी अनुदान	संस्वीकृत अनुदान	जारी अनुदान
केन्द्र सरकार संस्थान	0.00	0.00	0.06	0.06	0.00	0.00
केन्द्र सरकार सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम	78.46	78.46	103.59	61.01	63.17	63.17
पंजीकृत समितियाँ (सरकारी स्वायत्त)	128.62	125.66	160.72	146.00	237.78	223.63
पंजीकृत समितियाँ (गैर-सरकारी संगठन)	1.42	1.26	4.20	2.09	4.19	3.92
राज्य सरकार/के.शा.प्र.	7.67	6.95	0.69	0.00	0.00	0.00
राज्य सरकार संस्थान	0.28	0.15	0.13	0.13	1.07	1.07
राज्य सरकार सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम	30.26	24.85	26.34	20.14	42.46	31.92
सांविधिक निकाय	1405.13	1284.18	2582.59	1486.85	1399.96	1254.13
ट्रस्ट	0.32	0.20	0.61	0.61	0.41	0.36
स्थानीय निकाय	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.02
वैयक्तिक	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
सार्वजनिक क्षेत्र कंपनियाँ	0.14	0.14	1.31	1.10	1.00	0.94
अंतर्राष्ट्रीय संगठन	5.85	1.95	0.00	0.00	0.00	0.00
कुल	1658.15	1523.80	2880.24	1717.99	1750.06	1579.16

स्रोत: लेखा कार्यालय, पी एफ एम एम डाटा (मार्च 2015) के अनुसार एम एस एम ई मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत सूचना

वित्त मंत्रालय द्वारा प्रत्येक वर्ष जारी बजट परिपत्र के अनुसार निजी संगठनों/संस्थानों/व्यक्तियों को वास्तविक संस्वीकृत अनुदानों से अधिक ₹5 लाख (आवर्ती) अथवा ₹10 लाख (अनावर्ती) सहायता अनुदान दर्शाते हुए एक विवरणी अनुदानों के लिए विस्तृत माँग के साथ लगाकर देनी आवश्यक है। इसके अतिरिक्त गैर-सरकारी निकायों को सहायता अनुदान के भुगतान के लिए बजट

अनुमानों में शामिल प्रावधानों को दर्शाते हुए एक विवरणी भी अनुदानों के लिए विस्तृत माँग के साथ लगा कर देनी आवश्यक है।

लेखापरीक्षा के समय यह पाया गया कि मंत्रालय ने निजी संस्थानों/संगठनों को वर्ष 2011-12 से 2013-14 के दौरान ₹10 लाख से ₹25 लाख के बीच सहायता अनुदान जारी किए जो क्रमशः कुल ₹0.41 करोड़, ₹1.37 करोड़ तथा ₹4.44 करोड़ थे (अनुबन्ध 5.3)। तथापि इन सूचनाओं को वर्ष 2011-12 से 2013-14 के लिए मंत्रालय के अनुदानों हेतु विस्तृत माँग में शामिल नहीं किया गया था।

5.5.16 मंत्रालय द्वारा जारी अनुदानों में से अनुदानग्राहियों द्वारा ₹ 222.97 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 विषय शीर्ष '35- पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' शुरू किया गया था।

मंत्रालय ने 2011-12 से 2013-14 की अवधि के दौरान विषय शीर्ष 'पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' के अंतर्गत ₹222.97 करोड़ जारी किए। मंत्रालय 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।

तथापि, मंत्रालय द्वारा कोई केन्द्रीकृत अभिलेख/डाटाबेस अर्थात्-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।

चूंकि मंत्रालय के पास अनुदानग्राही द्वारा सृजित पूंजीगत परिसंपत्तियों से संबंधित कोई भी अभिलेख उपलब्ध नहीं हैं, इस शीर्ष के अंतर्गत दर्ज किए गए

₹222.97 करोड़ के व्यय का आश्वासन नहीं दिया जा सकता इसके परिणामस्वरूप जिसके लिए अनुमोदन संस्वीकृत किया गया था उसमें पूंजीगत परिसंपत्तियों का सृजन हुआ था। इसके अतिरिक्त किसी विषय सूची के अभाव में यह स्पष्ट नहीं है कि मंत्रालय कैसे यह सुनिश्चित कर रहा था कि बिना उसके अनुमोदन के जैसा कि संस्वीकृति आदर्शों में निर्धारित है, इन अनुदानों में से सृजित परिसंपत्तियों का निपटान अनुदानग्राही निकाय नहीं कर रहे थे।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (अक्टूबर 2014) में बताया कि ऐसे विवरण विकास आयुक्त (सू.ल.एवं.म.उ.) के कार्यालय के संबंध में, संस्वीकृत आदेश/अंतिम अनुमोदन में प्रदर्शित किए गए थे तथा कोयर डिविजन के संबंध में कोयर बोर्ड द्वारा केन्द्रीयकृत अभिलेख/डाटाबेस रखे गए थे। आगे यह बताया गया कि लेखापरीक्षा की अभ्युक्ति को भविष्य में ध्यान में रखा जाएगा। खा.ग्रा.उ.आ. प्रभाग ने बताया (नवंबर 2014) कि ऐसे विवरण खादी एवं ग्राम उद्योग आयोग द्वारा रखे जाते हैं। हालांकि तथ्य यह है कि सभी संबंधित विवरणों सहित कोई केन्द्रीयकृत अभिलेख/डाटाबेस नहीं रखे गए थे।

5.5.17 ₹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 बजटीय सहायता 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 2011-12 से 2013-14 के दौरान निम्नलिखित संस्थानों/संगठनों को ₹559.03 करोड़ के कुल सहायता अनुदान प्रशासनिक उद्देश्यों के लिए जारी किए गए थे, परन्तु प्रत्येक को ₹5 करोड़ प्रतिवर्ष से अधिक की बजटीय सहायता दिए

जाने के बावजूद भी मंत्रालय द्वारा अनुदानग्राही निकायों के साथ कोई स.जा. नहीं किया गया था।

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

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	संगठन का नाम	वर्ष			कुल
		2011-12	2012-13	2013-14	
1.	खादी एवं ग्राम उद्योग आयोग*	157.36	160.65	192.17	510.18
2.	कोयर बोर्ड	14.98	14.97	18.90	48.85
	कुल	172.34	175.62	211.07	559.03

*राशि को खा.एवं.ग्रा.उ.आ. को प्रशासनिक उद्देश्यों के लिए जारी विषय शीर्ष 20 के अंतर्गत शामिल किया गया।

मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर/नवंबर 2014) कि मंत्रालय तथा संबंधित अनुदानग्राहियों के बीच स.जा.पर हस्ताक्षर नहीं किए गए। मंत्रालय का उत्तर मान्य नहीं है चूंकि चे.सा.वि.नि. के स्थाई अनुदेश हैं। मंत्रालय को इस संबंध में आवश्यक कार्रवाई करनी चाहिए।

5.5.18 अनुदान जारी करने तथा प्राधिकरण के बीच विलंब

सिविल लेखा नियमपुस्तिका का पैरा 2.3.1. प्रावधान करता है कि 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.⁴ को इस संबंध में प्रतिमान निर्धारित करने के साथ-साथ उनकी अनुपालना को व्यक्तिगत रूप से मानीटर करना चाहिए इसके अतिरिक्त एवं संवितरण अधिकारी द्वारा 'तत्काल' इंगित किए बिलों पर कार्रवाई शीघ्रता से की जानी चाहिए ताकि चैक उसी दिन अथवा अगले दिन जारी हो जाएं।

नमूना जाँच ने प्रकट किया कि वर्ष 2011-12 से 2013-14 के दौरान वहाँ बिलों के जारी करने की तिथि से लेकर चैकों के जारी होने की तिथि तक आठ दिनों से

⁴ प्रधान लेखा मुख्य नियंत्रक/लेखा मुख्य नियंत्रक/लेखा नियंत्रक

लेकर 30 दिनों के बीच तक के विलम्ब थे जैसा तालिका 5.17 में विवरण दिया गया है:

तालिका 5.17: प्राधिकरण तथा वास्तव में जारी किए गए अनुदानों के बीच अंतर का ब्यौरा

(₹ करोड़ में)

विलम्ब	2011-12		2012-13		2013-14		कुल	
	संस्वीकृती आदेशों की संख्या	राशि	संस्वीकृती आदेशों की संख्या	राशि	संस्वीकृती आदेशों की संख्या	राशि	संस्वीकृती आदेशों की संख्या	राशि
8 दिनों से 1 महीना	19	9.81	17	45.02	6	1.25	42	56.08
1-3 महीने	0	0.00	1	0.01	3	0.13	4	0.14
कुल	19	9.81	18	45.03	9	1.38	46	56.22

5.5.19 ₹438.45 करोड़ के अव्ययित शेष को ध्यान में रखे बिना जारी अनुदान

सा.वि.नि. के नियम 209 (6) (iii) के अनुसार 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। इसके अतिरिक्त नियम 212(1) भी बताता है कि आवर्ती अनुदानों के संबंध में संबंधित मंत्रालय अथवा विभाग को तदनंतर वित्तीय वर्ष के लिए कोई संस्वीकृत राशि, संबंधित संस्थान अथवा संगठन द्वारा पूर्व वित्तीय वर्ष के अनुदानों के संबंध में अंतरिम आधार पर उपयोग प्रमाणपत्र प्रस्तुत करने के पश्चात जारी करनी चाहिए।

वर्ष 2011-12 से 2013-14 के दौरान, मंत्रालय ने निम्नलिखित तीन संस्थानों को ₹4,507.86 करोड़ के आवर्ती सहायता अनुदान जारी किए परंतु उसने इन संस्थानों के पास पहले से उपलब्ध ₹438.45 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 अनुदानों की राशि (वार्षिक लेखापरीक्षित लेखे के अनुसार)	निर्गम का वर्ष	जारी आवर्ती अनुदानों की राशि		
				योजनागत	गैर-योजनागत	कुल
कोयर बोर्ड	31.3.2011	9.80	2011-12	23.54	14.98	38.52
	31.3.2012	10.45	2012-13	17.76	14.97	32.73
	31.3.2013	1.84	2013-14	8.26	18.90	27.16
	कुल	22.09				98.41
राष्ट्रीय लघु उद्योग निगम लिमिटेड	31.3.2011	13.54	2011-12	78.46	0.00	78.46
	31.3.2012	37.08	2012-13	61.01	0.00	61.01
	31.3.2013	11.60	2013-14	57.98	0.00	57.98
	कुल	62.22				197.45
खादी एवं ग्राम उद्योग आयोग	31.3.2011	उ.न.*	2011-12	1257.44	0.00	1257.44
	31.3.2012	195.74	2012-13	1462.21	110.54	1572.75
	31.3.2013	158.40	2013-14	1200.42	181.39	1381.81
	कुल	354.14				4212.00
कुल योग	438.45				4507.86	

*2010-11 की अवधि के लिए खा.एवं.ग्रा.उ.आ. के वार्षिक लेखे लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गए

मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर/नवंबर 2014) कि कोयर बोर्ड तथा राष्ट्रीय लघु उद्योग निगम के पास उपलब्ध अव्ययित शेषों को बाद में सहायता अनुदानों के जारी करने के समय ले लिया जाएगा। खा.एवं.ग्रा.उ प्रभाग ने अपने उत्तर में बताया कि कार्यान्वित एजेन्सियों के पास पड़े प्रधानमंत्री रोजगार उत्पत्ति कार्यक्रम को छोड़कर सभी योजनागत योजनाओं के संबंध में अंतिम जारी निधियों तक निधियों के अव्ययित शेष को एजेन्सी को आगे अधिक निधियाँ जारी करने के प्रस्तावों को संसाधिक करते समय लेखे में लिया गया था। यद्यपि निधियों के जारी होने में समायोजित अव्ययित शेष के प्रमाण को भविष्य में संस्वीकृत आदेश में प्रदर्शित कर दिया जाएगा जैसाकि लेखापरीक्षा द्वारा सुझाव दिया गया है।

5.5.20 उपयोग प्रमाणपत्रों में ऋणों तथा अग्रिमों पर किए व्यय का प्रकटीकरण न होना

सा.वि.नि. के नियम 212(1) के नीचे टिप्पणी 2 में बताया गया है कि केन्द्रीय स्वायत्त संगठनों के संदर्भ में निर्माण अभिकरणों, स्टॉफ को (गृह निर्माण तथा वाहन के क्रय आदि के लिए) जो उस स्तर पर व्यय नहीं करते हैं, 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 को अनुप्रयुक्त अनुदानों के रूप में माना जाएगा परन्तु अग्रेषित करने की अनुमति है। आगामी वर्ष के लिए अनुदानों का विनियम करते हुए, अग्रेषित राशि को ध्यान में रखा जाएगा।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि वर्ष 2012-13 तथा 2013-14 के दौरान, संगठनों को क्रमशः ₹1,611.75 करोड़ तथा ₹1,454.07 करोड़ के सहायता अनुदान जारी किए गए थे जैसाकि नीचे तालिका 5.19 में दिया गया है, यद्यपि इन संगठनों ने वर्ष 2012-13 के लिए अनुदानों के संबंध में प्रस्तुत किए गए उपयोग प्रमाणपत्रों में 31 मार्च 2013 को प्राप्त किए गए अनुदानों में से ₹1,774.84 करोड़ के संवितरित ऋणों तथा अग्रिमों को उजागर नहीं किया था। मंत्रालय ने भी 2013-14 के दौरान ₹1,454.07 करोड़ के अतिरिक्त अनुदानों को जारी करने से पहले न तो अनुदानग्राही को पूछा और न ही उसे अनुदानग्राहियों के वार्षिक लेखापरीक्षित लेखे में सुनिश्चित किया गया।

तालिका 5.19: ऋणों तथा अग्रिमों पर किए व्यय के ब्यौरे

(₹ करोड़ में)

संगठन का नाम	2012-13 के दौरान जारी अनुदान	31 मार्च 2013 को संवितरित ऋण तथा अग्रिम (वार्षिक लेखे के अनुसार)	2013-14 के दौरान जारी अनुदान
खादी एवं ग्राम उद्योग आयोग	1576.71	1769.68	1386.07
कोयर बोर्ड	35.04	5.16	68.00
कुल	1611.75	1774.84	1454.07

मंत्रालय ने अपने उत्तर (अक्टूबर 2014) में बताया कि कोयर बोर्ड द्वारा ऋणों एवं अग्रिमों पर किए गए व्यय के उपयोग प्रमाणपत्र पर भविष्य में जोर दिया जाएगा।

मंत्रालय ने आगे बताया (नवंबर 2014) कि 2012-13 तथा 2013-14 के दौरान खा.ग्रा.उ.आ. को कोई ऋण एवं अग्रिम जारी नहीं किए गए थे तथा 2012-13 के दौरान जारी सहायता अनुदानों के लिए खा.ग्रा.उ.आ. से सभी उपयोग प्रमाणपत्र 2013-14 के लिए जारी किए जा रहे अनुदानों से पहले प्राप्त हो गए थे। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सा.वि.नि. के प्रावधानों का संबंध अनुदानग्राही द्वारा सरकारी सहायता अनुदानों से संवितरित ऋणों व अग्रिमों के जारी करने से है न कि सरकार द्वारा अनुदानग्राही संस्थानों को जारी ऋण एवं अग्रिमों से है।

5.5.21 उपयोग प्रमाणपत्र (उ.प्र.)

सा.वि.नि. के नियम 121(1) में निर्धारित 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 उपयोग प्रमाणपत्र पर जोर दिया जाना चाहिए। आवर्ती अनुदानों के संदर्भ में, उ.प्र. को यह भी प्रकट करना चाहिए उपयोग की गई राशि के प्रति क्या विनिर्दिष्ट, परिमाणात्मक तथा गुणात्मक लक्ष्यों को प्राप्त किया जाना था, वास्तव में कर लिया गया था। उ.प्र. में निवेश आधारित निष्पादन आकलन की बजाए उत्पादन आधारित निष्पादन आकलन निहित होना चाहिए। आवर्ती अनुदानों के संबंध 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 समाप्त होने के बारह महीनों के भीतर उ.प्र. जमा कर दिये जाने चाहिए। ऐसे प्रमाणपत्र 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 नियम 209(1) के अंतर्गत नोट के संदर्भ में वेबसाइट पर डाल दिया जाना चाहिए।

मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत ब्यौरे के अनुसार, 31 मार्च 2014 को कुल ₹ 75.90 करोड़ के 242 उपयोग प्रमाण-पत्र बकाया थे जिसका ब्यौरा अनुबन्ध 5.4 में दिया गया है। संस्वीकृत अनुदानों की सबसे पुरानी अवधि, जिसके लिए उ.प्र. बकाया हैं, 2005-06 है। इसके अतिरिक्त अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान ऐसा कोई मामला जहाँ मंत्रालय ने दोषी संगठनों को काली सूची में डाला गया था, लेखापरीक्षा के सामने नहीं आया।

उ.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 उ.प्र. के सामयिक प्रस्तुतीकरण को सुनिश्चित करने के लिए एक मजबूत तंत्र की स्थापना करनी चाहिए।

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

सा.वि.नि. 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 संस्वीकृत प्राधिकारी द्वारा एक समय सीमा निर्धारित की जानी चाहिए। आवर्ती अनुदानों के मामले में, सभी मामलों में प्रायः निष्पादन-सह-उपलब्धि प्रतिवेदनों के प्रस्तुतीकरण पर जोर दिया जाना चाहिए।

2011-12 से 2012-13 के दौरान, मंत्रालय ने प्रतिवर्ष निम्नलिखित संस्थानों/संगठनों को कुल ₹ 284.89 करोड़ के आवर्ती अनुदान जारी किए थे। हालांकि, मंत्रालय के पास यह सुनिश्चित करने हेतु कोई तंत्र नहीं था कि पूर्व अनुदानों के संबंध में निष्पादन-सह-उपलब्धि प्रतिवेदन अनुदानग्राही द्वारा निर्धारित समय सीमा के भीतर प्रस्तुत किए गए थे जबकि, मंत्रालय द्वारा जारी किए गए संस्वीकृति आदेशों में एक खण्ड निहित था कि निष्पादन-सह-उपलब्धि प्रतिवेदन निर्दिष्ट तिथि/अवधि में प्रस्तुत कर दिए जाने चाहिए।

तालिका 5.20: संस्थानों, जिनकी निष्पादन-सह-उपलब्धि प्रतिवेदनों की समीक्षा नहीं की गई थी का ब्यौरा

(₹ करोड़ में)

संस्थान/संगठन का नाम	जारी किए गए आवर्ती अनुदान		
	2011-12	2012-13	कुल
राष्ट्रीय लघु उद्योग निगम लिमिटेड	78.46	61.01	139.47
कोयर बोर्ड	25.91	19.23	45.14
राष्ट्रीय उद्योग एवं लघु व्यवसाय विकास संस्थान	25.89	23.35	49.24
राष्ट्रीय सूक्ष्म, लघु तथा मध्यम उपक्रम संस्थान	11.11	14.37	25.48
भारतीय उपक्रम संस्थान	13.77	11.79	25.56
कुल	155.14	129.75	284.89

स्रोत: पी.एफ.एम.एस.

मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2014) कि यह सुनिश्चित किया जाएगा कि निष्पादन-सह-उपलब्धि प्रतिवेदन अनुदानग्राहियों द्वारा अनुदानग्राहियों को अनुपालन हेतु अनुदेश जारी किए जाएंगे।

5.5.23 अनुदानग्राही निकायों से पर्याप्त प्रस्तावों के बिना बजटों की तैयारी

सा.वि.नि. का नियम 209 (6) (ii) प्रावधान करता है कि अनुदानग्राही संस्थानों को सहायता अनुदानों की संस्वीकृति अथवा निर्गम में विलम्ब से बचने के लिए मंत्रालय अथवा विभाग को सरकार से अनुदानों की मांग कर रहे संस्थान अथवा संगठन को वर्ष, जिसके लिए सहायता 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 उनके 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 अथवा संगठन को अनुवर्ती वर्ष के अप्रैल तक उनके अनुरोधों के परिणाम से सूचित किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि मंत्रालय ने खादी एवं ग्राम उद्योग आयोग के माध्यम से कार्यान्वित निम्नलिखित तीन योजनाओं में उपरोक्त प्रावधानों का पालन नहीं किया। वर्ष 2011-12 से 2013-14 के लिए ₹473.88 करोड़ के कुल बजट प्रावधान में से मंत्रालय द्वारा संपूर्ण प्रावधान जारी नहीं किया जा सका।

संपूर्ण प्रावधान की बचतें इस तथ्य की संकेतक हैं कि मंत्रालय द्वारा बनाए गए प्रावधान अनुदानग्राहियों द्वारा प्रक्षेपित वास्तविक आवश्यकताओं के अनुसार नहीं परन्तु पिछली प्रवृत्तियों तथा प्रक्षेपणों के आधार पर थे जिसके परिणामस्वरूप ऐसी बड़ी बचतें हुई।

तालिका 5.21: बजट प्रावधानों के प्रति बचतें

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	स्कीम का नाम	वर्ष	बजट प्रावधान	वास्तविक जारी राशि	बचतें	बज प्रावधानों की तुलना में बचतों की प्रतिशतता
1.	खादी सुधार एवं विकास कार्यक्रम	2011-12	192.00	0.00	192.00	
		2012-13	50.00	0.00	50.00	
		2013-14	50.00	0.00	50.00	
		योग	292.00	0.00	292.00	
2.	पारम्परिक उद्योगों के पुनरूत्थान हेतु निधि की योजना (पा.उ.पु.नि.यो.)	2011-12	20.00	0.00	20.00	
		2012-13	55.42	0.00	55.42	
		2013-14	55.46	0.00	55.46	
		योग	130.88	0.00	130.88	
3.	खादी तथा शिल्प उद्योग की उत्पादकता तथा प्रतियोगितात्मकता की वृद्धि हेतु योजना	2011-12	21.00	0.00	21.00	
		2012-13	15.00	0.00	15.00	
		2013-14	15.00	0.00	15.00	
		योग	51.00	0.00	51.00	
		कुल योग	473.88	0.00	473.88	

मंत्रालय ने बताया (नवंबर 2014) कि खादी सुधार एवं विकास कार्यक्रम की योजना के अंतर्गत नीति साँचे में बताई गई शर्तों को पूरा न करने के कारण निधियाँ जारी नहीं की जा सकीं। आगे यह भी बताया कि शेष दो योजनाओं को खा.एवं.ग्रा.उ.आ. की अन्य लघु योजनाओं के साथ पा.उ.पु.नि.यो. में मिलाने का प्रस्ताव किया गया था परन्तु पा.उ.पु.नि.यो. के मूल्यांकन में विलंब के कारण 2011-12 से 2013-14 के दौरान कोई निधियाँ जारी नहीं की जा सकीं।

5.5.24 अनुदान रजिस्टर के अनुरक्षण में विसंगतियाँ

सा.वि.नि. के नियम 212 (4) और सिविल लेखा मैनुअल के पैरा 4.27.2 के अनुसार, दुबारा भुगतान किए जाने से बचाव की दृष्टि से संस्वीकृत प्राधिकारी 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 एक कि उससे संबंधित संस्वीकृति के प्रति इसे रजिस्टर में नोट न कर लिया 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 मंत्रालय के संबंधित प्रभागों द्वारा अनुरक्षित किया गया था। हालाँकि बहुत सी आवश्यक सूचनाएं जैसे कि अनुदान के साथ संलग्न शर्तें, उ.प्र. एवं लेखा विवरणियों की प्राप्ति की देय तिथि, उ.प्र. एवं लेखा विवरणियों की प्राप्ति की वास्तविक तिथि, अव्ययित शेष के विवरण, आदि को रजिस्टर में दर्ज नहीं किया गया था। इस प्रकार, अनुदानों के संवितरण हेतु मूल अभिलेखों के अनुरक्षण की स्थिति की संस्वीकृति/संवितरण/उपयोगिता की मॉनीटरिंग को प्रभावित करते हुए उचित नहीं थी।

मंत्रालय ने बताया (अक्तूबर 2014) कि लेखापरीक्षा अभ्युक्ति की अनुपालना हेतु मंत्रालय के सभी प्रभागों को अनुदेश जारी किए जाएंगे।

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

सा.वि.नि. का नियम 209(1) सहायता अनुदान देने के लिए सिध्दातों तथा प्रक्रिया संचालन में निर्धारित करता है कि 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। कथित नियम के नीचे दी गई टिप्पणी में भी बताया गया 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 रखनी चाहिए।

यह पाया गया कि ऐसी कोई सूची, जिसमें अनुदानों की राशि तथा उद्देश्य के ब्यौरों सहित संस्थानों अथवा संगठनों का विवरण शामिल हों, सू.ल.एवं म.उ. मंत्रालय की वेबसाइट पर नहीं डाली गई थी। मंत्रालय द्वारा वेबसाइट पर ऐसी सूची को न डालना सा.वि.नि. के प्रावधानों का उल्लंघन है। इसके अतिरिक्त यह निश्चित नहीं किया जा सका कि सू.ल.एवं म.उ. का मंत्रालय कैसे सुनिश्चित कर रहा था कि वहाँ अनुदानग्राही द्वारा एक ही उद्देश्य के लिए सहायता अनुदान की प्राप्ति में कोई आवृत्ति नहीं थी।

मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2014) कि लेखापरीक्षा अभ्युक्ति की अनुपालना हेतु मंत्रालय के सभी प्रभागों को अनुदेश जारी किए जाएंगे।

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

सा.वि.नि. का नियम 212(2) प्रावधान करता 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 कि यद्यपि सू.ल.एवं म.उ. मंत्रालय द्वारा ₹10 लाख से ₹25 लाख के बीच के आवर्ती सहायता अनुदान, कुल ₹0.41 करोड़, ₹1.37 करोड़ तथा ₹4.44 करोड़ क्रमशः वर्ष 2011-12 से 2013-14 के

दौरान निजी संस्थानों/संगठनों को जारी कि गए थे, जैसा कि अनुबन्ध 5.3 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 बताया (अक्टूबर 2014) कि लेखापरीक्षा अभ्युक्ति की अनुपालना हेतु मंत्रालय के सभी प्रभागों को अनुदेश जारी किए जाएंगे।

5.5.27 स्वायत्त संगठनों की पीयर समीक्षा नहीं की गई

सा.वि.नि. 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 विद्यमान हेतु प्रावधान करता है। ऐसी समीक्षा में अन्य बातों के साथ-साथ उस उद्देश्य जिसके लिए स्वायत्त संगठन स्थापित किया गया था और क्या इन उद्देश्यों को प्राप्त किया गया है अथवा किया जा रहा है: संगठनों के कार्यों की निरंतरता अथवा अन्यथा क्योंकि वह आगे संगत नहीं है या पूरे किये जा चुके हैं या फिर वहाँ उद्देश्यों की प्राप्ति में भारी विफलता थी, क्या प्रदत्त सेवा हेतु उपभोक्ता प्रभारों को उपयुक्त दरों पर वसूला गया; आंतरिक संसाधन सृजन को बढ़ाने हेतु गुंजाइश जिससे कि सरकारी बजटीय सहायता पर निर्भरता को कम किया जा सके, आदि पर ध्यान देना चाहिए।

2011-12 से 2013-14 के दौरान, मंत्रालय ने निम्नलिखित स्वायत्त निकायों को कुल ₹4,380.65 करोड़ का सहायता अनुदान जारी किया परंतु मंत्रालय द्वारा कभी भी इन निकायों की बाह्य अथवा पीयर समीक्षा नहीं कराई गई थी।

तालिका 5.22: स्वायत्त संगठन जिनका पीयर समीक्षा नहीं किया गया

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	स्वायत्त निकाय का नाम	2011-12	2012-13	2013-14	कुल
1	खादी एवं ग्राम उद्योग आयोग	1257.44	1576.71	1386.07	4220.22
2	कोयर बोर्ड	41.53	35.04	68.00	144.57
3	महात्मा गाँधी ग्रामीण औद्योगिकीकरण संस्थान	4.48	2.81	8.57	15.86
	कुल योग	1303.45	1614.56	1462.64	4380.65

मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2014) कि कोयर बोर्ड के पीयर समीक्षा के संबंध में सा.वि.नि. के प्रावधानों का भविष्य में पालन किया जाएगा। मंत्रालय ने आगे अपने उत्तर में बताया (नवंबर 2014) कि खा.ग्रा.उ.आ. तथा ग्रा.औ.म.गॉ.सं. के विभिन्न योजनागत स्कीमों का मूल्यांकन एक स्वतंत्र एजेन्सी द्वारा किया गया था। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि यह लेखापरीक्षा मुद्दे से संबंधित नहीं है।

5.5.28 त्रुटिपूर्ण आंतरिक पर्यवेक्षण

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

सा.वि.नि. के नियम 212(1) के अनुसार आगे अनुदान संस्वीकृत करते समय मंत्रालय अथवा विभाग के आंतरिक लेखापरीक्षा दलों द्वारा प्रस्तुत रिपोर्टों तथा भारतीय लेखा एवं लेखापरीक्षा से प्राप्त निरीक्षण प्रतिवेदन पर भी ध्यान दिया जाना चाहिए।

निकायों/प्राधिकरणों को जारी अनुदानों के संबंध में 2011-12 से 2013-14 के दौरान सू. एवं ल.म.उ. मंत्रालय के आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध द्वारा की गई लेखापरीक्षा/निरीक्षण के ब्यौरे तालिका 5.23 में दिए गए हैं:

तालिका 5.23: संचालित आंतरिक लेखापरीक्षा का विवरण

वर्ष	लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के अंतर्गत इकाईयों की संख्या (आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध द्वारा रिपोर्ट के अनुसार)	लेखापरीक्षा हेतु योजित इकाईयों की कुल संख्या	लेखापरीक्षित इकाईयों की संख्या	लेखापरीक्षा किए बिना शेष इकाईयों की संख्या	कमी की प्रतिशतता
2011-12	63	10	8	2	20
2012-13	63	3	0	3	100
2013-14	63	4	1	3	75

यह पाया गया कि मंत्रालय द्वारा सहायता अनुदानों पर 75 प्रतिशत से अधिक का कुल व्यय किए जाने के बावजूद आंतरिक पर्यवेक्षण क्रियाविधि व्यय के आकार तथा मंत्रालय के कार्य के अनुरूप नहीं थी। एक सुदृढ़ तथा प्रभावी

आंतरिक पर्यवेक्षण के अभाव में, लेखापरीक्षा में इसका पता नहीं लगाया जा सका कि मंत्रालय ने अनुदानग्राही निकायों द्वारा अपने दिन-प्रतिदिन कार्यों तथा कार्यक्रम की सुपुर्दगी के विषय पर नियमों, विनियमों तथा वर्तमान अनुदेशों की अनुपालना को कैसे सुनिश्चित किया।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (सितंबर 2014) में, इस तथ्य को स्वीकार किया कि आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध ने मंत्रालय द्वारा जारी सहायता अनुदान की समीक्षा नहीं थी।

5.5.29 कोर्पस निधि सृजित न करना

सा.वि.नि. के नियम 208(iv) के अनुसार, आवर्ती अनुदानों की बजाए मंत्रालय अथवा विभाग को जहाँ संभव हो कोर्पस निधि के सृजन पर विचार करना चाहिए, जिससे आंतरिक रूप से उत्पन्न संसाधनों के साथ निवेश पर प्रतिफलों से स्वायत्त संगठनों को अपने राजस्व व्यय को पूरा करने में समर्थ होना चाहिए।

मंत्रालय ने निम्नलिखित संस्थानों/संगठनों को प्रशासनिक उद्देश्य के लिए नियमित रूप से सहायता अनुदान कोर्पस निधि की संभावना की जाँच के बिना संवितरित किए थे जिससे स्वायत्त निकायों के राजस्व व्यय का कुछ अंश निधि के निवेश पर प्रतिफलों से पूरा किया जा सकता है।

तालिका 5.24: कोर्पस निधि के सृजन पर विचार नहीं किया

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	संगठन का नाम	वर्ष			योग
		2011-12	2012-13	2013-14	
1.	खादी एवं ग्राम उद्योग आयोग*	157.36	160.65	192.17	510.18
2.	कोयर बोर्ड	14.98	14.97	18.90	48.85
	योग	172.34	175.62	211.07	559.03

*राशि को खा.एवं ग्रा.उ.आ. को प्रशासनिक उद्देश्यों के लिए जारी विषय शीर्ष 20 के अंतर्गत शामिल किया गया।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (अक्टूबर 2014) में बताया कि कोयर बोर्ड के संबंध में कोर्पस निधि के सृजन में संबंधित सा.वि.नि. के प्रावधानों का भविष्य में पालन किया जाएगा। खा.एवं ग्रा.उ.आ. के प्रभाग के संबंध में मंत्रालय ने आगे बताया

(नवंबर 2014) की इस संबंध में उपयुक्त अनुदेशों को जारी करने से पहले कोर्पस निधि के लिए मंत्रालय के अन्य प्रभागों के साथ परामर्श करके लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों का निरीक्षण किया जाएगा।

5.5.30 आंतरिक वित्त स्कंध द्वारा सहायता का तरीका न बताया जाना

सा.वि.नि. के नियम 209(2) के अनुसार, संबंधित मंत्रालय अथवा विभाग के आंतरिक वित्त स्कंध को सा.वि.नि. में सहायता अनुदानों तथा ऋणों पर विस्तृत दिशानिर्देशों के अंतर्गत सहायता के नियमों अथवा तरीके को बताना चाहिए तथा इस संबंध में वित्त मंत्रालय द्वारा समय-समय पर अनुदेश जारी किए गए हैं। केन्द्रीय सरकार के मंत्रालय द्वारा जारी सहायता अनुदानों की सभी संस्वीकृतियाँ ऐसे सहायता अनुदानों को संचालित सहायता अथवा नियमों के तरीके के अनुरूप होनी चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि सू.ल. एवं म.उ. के मंत्रालय ने 2011-12 से 2013-14 की अवधि के दौरान विभिन्न संस्थानों/संगठनों को ₹5,165.97 करोड़ के सहायता अनुदान जारी किए, आंतरिक वित्त स्कंध ने सहायता अनुदान जारी करते समय सहायता के ऐसे किसी नियम अथवा तरीके को नहीं बताया जो सा.वि.नि. के प्रावधानों के अंतर्गत आवश्यक था।

मंत्रालय ने तथ्य को स्वीकारते हुए अपने उत्तर (सितंबर 2014) में कहा कि आंतरिक वित्त स्कंध ने अपने आप से मंत्रालय द्वारा सहायता अनुदानों के संवितरण हेतु कोई कसौटी अथवा तरीका नहीं बताया है। आगे यह बताया कि विभिन्न प्रभागों से प्राप्त प्रस्तावों की जाँच, संबंधित योजनाओं के दिशानिर्देशों, सा.वि.नि. के प्रावधानों, वित्त मंत्रालय द्वारा जारी अनुदेशों इत्यादि के अनुसार सहायता की कसौटी/मानदण्डों को ध्यान में रखकर की गई थी।

5.6 निष्कर्ष

लोक सेवा सुपुर्दगी का बदलता प्रतिमान सहायता अनुदान व्यय में तीव्र वृद्धि का कारण बना है तथा ऋण भुगतानों के अपवाद सहित, अनुदानों हेतु यह व्यय का एकमात्र सबसे बड़ी मद है। 2013-14 में ई-लेखा के अनुसार संघ सरकार के राजस्व व्यय का 28 प्रतिशत (₹4,07,142 करोड़) से अधिक भाग सहायता

अनुदान से व्यय का बना। इसमें से, योजनागत अनुदान ₹3,18,211 करोड़ का था और गैर योजनागत अनुदान ₹88,931 करोड़ का था। योजनागत अनुदानों की भारी राशियां अनुदानग्राहियों जैसे समितियों गै.स.सं. न्यासों आदि, जिन पर नि.म.ले.प. की लेखापरीक्षा की शक्ति बाधित तथा प्रतिबंधित है।

वर्ष 2013-14 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 ₹1,12,708 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 विधियों का गहन परीक्षण किया 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 क्रियाविधियों के संदर्भ में दो मंत्रालयों अर्थात् सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता मंत्रालय तथा सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उपक्रमों में सहायता अनुदान पर व्यय को पुनरीक्षण हेतु चयन किया था।

विश्लेषण ने आंतरिक मॉनीटरिंग प्रणाली की कमियों जैसे अनुदानग्राही संगठनों का बाह्य पीयर समीक्षा का गैर-संचालन, निष्पादन-सह-उपलब्धि प्रतिवेदनों की गैर-प्रस्तुति, संसद को वार्षिक प्रतिवेदनों के माध्यम से विवरणों का रिपोर्टिंग न करना इत्यादि को उजागर किया। यह देखा गया कि चयनित मंत्रालय, अनुदानग्राही निकायों को जारी अनुदानों में से उनके द्वारा सृजित परिसंपत्तियों की मात्रा तथा मूल्य के बारे में अवगत नहीं थे। विभिन्न अनुदानग्राही संगठनों से बड़ी मात्रा में उपयोगिता प्रमाणपत्र लंबित थे। यह भी देखा गया कि अनुदानग्राही संगठनों को अनुदान, पूर्व वर्षों के अव्ययित शेषों तथा लम्बित उपयोग प्रमाणपत्रों पर विचार किए बिना जारी किए गए थे।

इस प्रकार, भारत सरकार द्वारा विभिन्न निकायों तथा प्राधिकरणों को लोक सामान तथा सेवाओं की सुपुर्दगी के लिए जारी सहायता अनुदानों से व्यय करने की वर्तमान मॉनीटरिंग तथा सूचित करने के तंत्र में सुधार करने की तत्काल आवश्यकता है

नई दिल्ली

दिनांक : 27 अप्रैल 2015



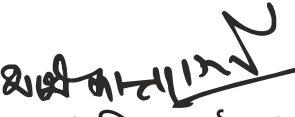
(सतीश लम्बा)

महोनिदशके लखापरीक्षा, कन्द्रीय व्यय

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली

दिनांक : 28 अप्रैल 2015



(शशि कान्त शर्मा)

भारत क नियत्रकं एव मेहालखापरीक्षक