

4 अध्याय

डी.एस.टी. के निगरानी कार्य

4.1 प्रस्तावना

यद्यपि स्वायत्त निकाय अपने दैनिक क्रियाकलाप में स्वायत्त हैं, तथापि प्रशासनिक मंत्रालयों/विभागों के पास सामान्य निदेश और पर्यवेक्षण के मामले में इन स्वायत्त निकायों के ऊपर महत्वपूर्ण नियंत्रण है। डी.एस.टी. की पर्यवेक्षकीय भूमिक में कमियों पर हमारी टिप्पणियों की चर्चा इस अध्याय में की गई है।

4.2 समानांतर समीक्षा नहीं करना

जीएफआर का नियम 208(V) अनुबंध करता है कि आकार एवं गतिविधि की प्रकृति को देखते हुए प्रत्येक तीन या पाँच वर्ष पर स्वायत्त संगठनों की वाह्य अथवा समानांतर समीक्षा की व्यवस्था होनी चाहिए। इस तरह की समीक्षा उस (ए) उद्देश्य पर केन्द्रित होनी चाहिए जिसके लिए स्वायत्त निकाय की स्थापना की गई हो तथा क्या इन उद्देश्यों को हासिल किया गया था या किए जा रहे थे; (बी) क्या गतिविधियों को किसी भी तरह जारी रखा जाना चाहिए, या तो क्योंकि वे अब और प्रासंगिक नहीं हो या पूर्ण कर लिए गए हो या अगर उद्देश्यों को हासिल करने में पर्याप्त विफलता रही हो; (सी) क्या गतिविधियों की प्रकृति इस प्रकार थी कि इन्हें सिर्फ किसी एक स्वायत्त निकाय द्वारा कार्यान्वित किया जाना जरूरी था; (डी) क्या समान कार्य किसी अन्य संगठन द्वारा किए जा रहे हैं, चाहे वह केंद्र सरकार हो या राज्य सरकार या निजी क्षेत्र, अगर ऐसा है तो, क्या समीक्षाधीन संगठनों के विलय अथवा समाप्त करने की गुंजाइश थी, इत्यादि।

हमने पाया कि 2009-14 के दौरान उपरोक्त उद्देश्यों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए डीएसटी द्वारा अपने किसी भी स्वायत्त निकाय की कोई भी वाह्य अथवा समानांतर समीक्षा नहीं की गई थी।

लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार करते समय, डीएसटी ने कहा (मई 2016) कि स्वायत्त निकायों के प्रदर्शन का मूल्यांकन और समीक्षा कई समितियों द्वारा की जा रही है।

डीएसटी ने, हालांकि, आश्वस्त किया कि 16 अनुसंधान संस्थानों की समानांतर समीक्षा इस वित्तीय वर्ष में पूरी कर ली जाएगी और शेष आठ स्वायत्त निकायों की समानांतर समीक्षा अगले वित्तीय वर्ष में की जाएगी।

4.3 सहायता अनुदान जारी करने में नियंत्रण की कमी

जीएफ़आर के नियम 209(5) के अनुसार किसी अनुदान को संस्वीकृत करने वाले प्रत्येक आदेश में स्पष्ट करना चाहिए कि क्या वह आवर्ती है या गैर आवर्ती तथा उद्देश्य के बारे में स्पष्ट रूप से बताना चाहिए उसके लिए वह दिया जा रहा है तथा सामान्य या विशेष शर्तें, अगर कोई हो तो, अनुदान से संलग्न होनी चाहिए। विनिर्दिष्ट उद्देश्य हेतु गैर-आवर्ती अनुदान के मामले में, आदेश में समय सीमा भी स्पष्ट होनी चाहिए जिसके भीतर अनुदान या प्रत्येक किश्त खर्च किया जाना है।

हमने 11 स्वायत्त निकायों द्वारा उपलब्ध कराए गए ₹ 1,386.14 करोड़ मूल्य के 443 संस्वीकृति आदेश की जांच की तथा पाया कि किसी भी संस्वीकृत आदेश में विवरण जैसे कि अनुदान की प्रकृति जो कि आवर्ती था या गैर-आवर्ती, उद्देश्य जिसके लिए अनुदान जारी किया गया था तथा समय सीमा जिसके भीतर अनुदान या प्रत्येक किश्त खर्च किया जाना था, का उल्लेख नहीं था।

डीएसटी ने कहा (मई 2015) कि अधिकांश अनुदान योजना के अंतर्गत दिए गए थे तथा दो प्रतिशत की बहुत कम राशि गैर-ओजना के अंतर्गत दी गई थी। उसने आगे कहा कि स्वायत्त निकायों को जारी किए गए अनुदान किसी खास वित्तीय वर्ष, में स्थापन चलने के लिए कर्मचारियों के वेतन पर आवर्ती व्यय, सामान्य व्यय और पूंजी परिसंपत्तियों के सृजन आदि पर व्यय करने के लिए थे।

यह तथ्य कायम रहा कि संस्वीकृति आदेश जीएफ़आर के प्रावधानों के अंतर्गत जारी नहीं किए गए थे जैसा कि आवश्यक था।

4.4 उपयोगिता प्रमाण-पत्रों की निगरानी

जीएफ़आर 212(1) के अनुसार सरकारी संस्थानों सहित मंत्रालय/विभाग को अनुदेयी संस्थानों/संगठनों से निर्धारित प्रपत्र में दर्शाते हुए कि अनुदान का उपयोग उस उद्देश्य के लिए किया गया है जिसके लिए वह संस्वीकृत किया गया था, उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्राप्त करना आवश्यक था। जीएफ़आर में यह भी अनुबंध था कि उपयोगिता प्रमाण-पत्र को बताना चाहिए कि क्या उपयोग की गई राशि के विरुद्ध निर्धारित विनिर्दिष्ट, परिमाणत्मक एवं गुणात्मक लक्ष्य वास्तव में हासिल किए गए थे, अगर नहीं तो, कारणों का उल्लेख किया जाना चाहिए। उपयोगिता प्रमाण-पत्रों को किए गए व्यय तथा

भंडार एवं परिसंपत्तियों के आपूर्तिकर्ताओं को, निर्माण एजेंसियों को, गृह निर्माण एवं वाहन आदि की खरीद हेतु कर्मचारियों को दिए गए ऋण व अग्रिम, जिसे अप्रयुक्त अनुदान के रूप में समझा जाना चाहिए परंतु आगे स्थानांतरित किए जाने की अनुमति दी जानी चाहिए, का अलग से खुलासा करना चाहिए। बाद के वर्षों के लिए अनुदानों को विनियमित करते समय, आगे स्थानांतरित की गई राशि को भी ध्यान में रखा जाना चाहिए।

यह देखा गया कि 17 चयनित स्वायत्त निकायों द्वारा डीएसटी को प्रस्तुत किए गए किसी भी उपयोगिता प्रमाण-पत्र में विनिर्दिष्ट, परिमाणात्मक एवं गुणात्मक लक्ष्यों की उपलब्धि का विवरण, लक्ष्यों की गैर-उपलब्धि के लिए कारणों, परिणाम आधारित प्रदर्शन मूल्यांकन, किए गए वास्तविक व्यय तथा भंडार एवं परिसंपत्तियों के आपूर्तिकर्ताओं को, निर्माण एजेंसियों को गृह निर्माण एवं वाहन आदि की खरीद हेतु कर्मचारियों को दिए गए ऋण व अग्रिम का विवरण निहित नहीं था। परिणामस्वरूप, उपयोगिता प्रमाण-पत्रों ने नहीं बताया कि क्या उस उद्देश्य की वास्तव में पूर्ति कि गई जिसके लिए सहायता अनुदान दिए गए थे।

डी.एस.टी. ने कहा (मई 2016) कि स्वायत्त निकायों द्वारा किए गए कार्य की अनिश्चित प्रकृति की वजह से लक्ष्यों को निर्धारित करना कठिन था परंतु आश्वस्त किया कि विभिन्न परिणामों मॉडल को उपयोगिता प्रमाण-पत्रों के प्रपत्र में शामिल किया जाएगा।

4.5 आंतरिक लेखापरीक्षा में कमियाँ

4.5.1 आंतरिक लेखापरीक्षा में कमी

जीएफआर का नियम 211(1) अनुबंध करता है कि सभी अनुदेयी संस्थानों अथवा संगठनों का लेखा संस्वीकृति प्राधिकार एवं लेखापरीक्षा, दोनों सीएजी के (डीपीसी) अधिनियम 1971 के प्रावधानों के अंतर्गत भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा तथा आंतरिक लेखापरीक्षा मंत्रालय या विभाग के प्रधान लेखा कार्यालय द्वारा निरीक्षण हेतु खुला होना चाहिए, जब कभी संस्थान या संगठन को ऐसा करने के लिए बुलाया जाता है और इस आशय के लिए प्रावधान सदैव ही सहायता अनुदान स्वीकृत करने वाले सभी आदेशों में सम्मिलित किया जाना चाहिए। डी.एस.टी. अपने स्वायत्त निकायों की वार्षिक आंतरिक लेखापरीक्षा का लक्ष्य निर्धारित करता है। वर्ष 2013-14 एवं 2014-15 हेतु लक्ष्य एवं उपलब्धि का विवरण तालिका 5 में दिया गया है।

तालिका 5 स्वायत्त निकायों की आंतरिक लेखापरीक्षा की स्थिति

| वर्ष | डी.एस.टी. के नियंत्रणाधीन स्वायत्त निकाय | आंतरिक लेखापरीक्षा हेतु निर्धारित लक्ष्य (यूनिटों की संख्या में) | लक्ष्य के विरुद्ध उपलब्धि | लक्ष्य के अंतर्गत कवर नहीं किए गए यूनिट | लक्ष्य में कमी का प्रतिशत |
|---------|--|--|---------------------------|---|---------------------------|
| 2013-14 | 28 | 28 | 11 | 17 | 61 |
| 2014-15 | 28 | 28 | 17 | 11 | 39 |

पूर्व की अवधि के विवरण उपलब्ध नहीं थे। तालिका दर्शाता है कि डीएसटी द्वारा निर्धारित लक्ष्य के विरुद्ध 2013-14 एवं 2014-15 के दौरान क्रमशः 61 प्रतिशत एवं 39 प्रतिशत की कमी थी। उपर्युक्त कमी के कारण आंतरिक नियंत्रण का मूल्यांकन एवं उपचारी उपाय का कार्यान्वयन नहीं किया जा सका।


डी.एस.टी. ने कहा (मई 2016) कि सभी यूनिट्स की आंतरिक लेखापरीक्षा जन शक्ति की कमी के कारण नहीं की जा सकी। प्रत्युत्तर स्वीकार नहीं किया जा सकता है क्योंकि डी.एस.टी. को लक्ष्य निर्धारित करते समय जन शक्ति की कमी का पूर्णतया ज्ञान था।

4.6 निष्कर्ष

डी.एस.टी. का अपने स्वायत्त निकायों के ऊपर निगरानी नियंत्रण कमजोर था। जीएफआर के प्रावधानों के अनुसार कोई समानांतर समीक्षा नहीं की गई थी, जिसके कारण स्वायत्त निकायों के प्रदर्शन के परिमाण का मूल्यांकन नहीं किया गया। डी.एस.टी. द्वारा अनुदानों के भुगतान हेतु संस्वीकृति पत्रों ने अनुदानों की प्रकृति स्पष्ट नहीं की। स्वायत्त निकायों द्वारा उपयोगिता प्रमाण पत्रों के जमा करने की निगरानी लचर थी। 19 स्वायत्त निकायों द्वारा डी.एस.टी. को प्रस्तुत किए गए उपयोगिता प्रमाण-पत्रों में से किसी में विनिर्दिष्ट, परिमाणात्मक एवं गुणात्मक लक्ष्यों के बारे में उपलब्धि निहित नहीं थी। डी.एस.टी. द्वारा आंतरिक लेखापरीक्षा करने में कमी थी।

4.7 अनुशंसा

डी.एस.टी. अपने प्रशासनिक नियंत्रणाधीन सभी स्वायत्त निकायों के समानांतर समीक्षा के आधार पर स्वायत्तता की सीमा के निर्धारण हेतु एक तंत्र विकसित कर सकता है। डी.एस.टी. अपना आंतरिक लेखापरीक्षा तंत्र मजबूत कर सकता है।



(मनीष कुमार)

प्रधान निदेशक लेखापरीक्षा
वैज्ञानिक विभाग

नई दिल्ली

दिनांक : 15 जुलाई 2016

प्रतिहस्ताक्षरित



(शशि कान्त शर्मा)

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली

दिल्ली : 18 जुलाई 2016