अध्याय 5: सहायता अनुदान: एक विश्लेषण

5.1 प्रस्तावना

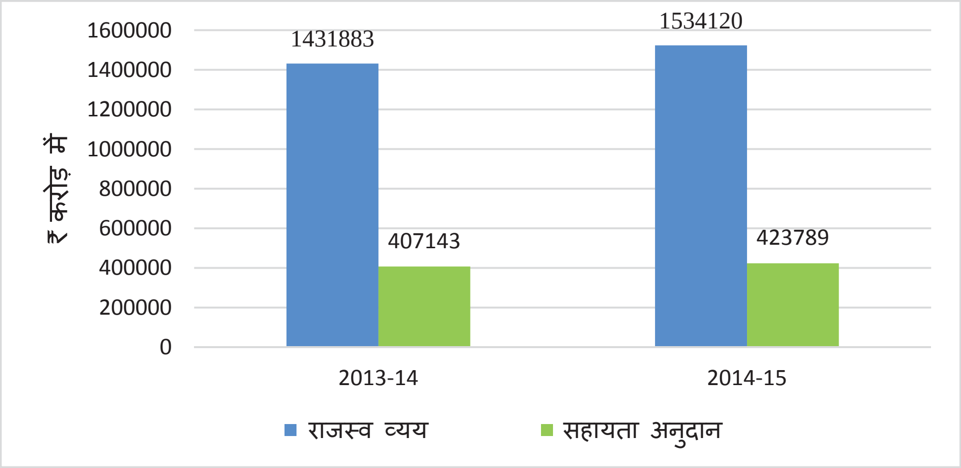
लोक प्रशासन के परिवर्तनीय प्रतिमान ने नई तथा सदा विकसित हो रही पद्धतियों के माध्यम से सार्वजनिक वस्तुओं के वितरण को अपरिहार्य किया है। संघ सरकार के लिए सार्वजनिक वस्तुओं के वितरण के लिए सहायता अनुदान एक महत्वपूर्ण व्यय के माध्यम के रूप में उभरा है। वास्तव में, एक समयान्तराल से सहायता-अनुदान ऋण पुनर्भुगतानों के अपवाद के साथ, संघ सरकार के लिए व्यय की एक मात्र विशालतम मद रहा है।

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 अन्य को भी सहायता अनुदान संवितरित करती हैं। इस प्रकार, 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 अतिरिक्त पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु किया जाता है।

5.2 व्यय की प्रवृत्ति

सहायता अनुदान को नकद अथवा सेवा के रूप में प्रदान किया जाता है, 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। 2013-14 तथा 2014-15 की अवधि के दौरान, सहायता-अनुदान पर व्यय को संघ सरकार (रेलवे को छोड़कर) के राजस्व व्यय के लगभग 28 *प्रतिशत* था, जैसा कि नीचे **चार्ट 5.1** में दर्शाया गया है।

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



स्रोत : राजस्व व्यय - वित्त लेखे (रेलवे को छोड कर)

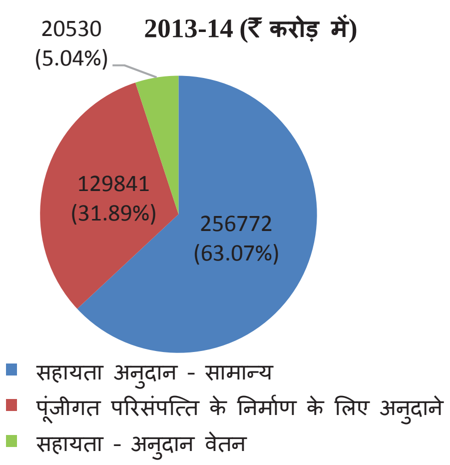
सहयता अनुदान - *ई-लेखा डाटा डम्प 59 जे ई तक (नवम्बर 2015) डाटा में रेलवे को छोड़कर निवल वसूली (विषय शीर्ष-70 घटा वसूलियां) का व्यय शामिल है।*

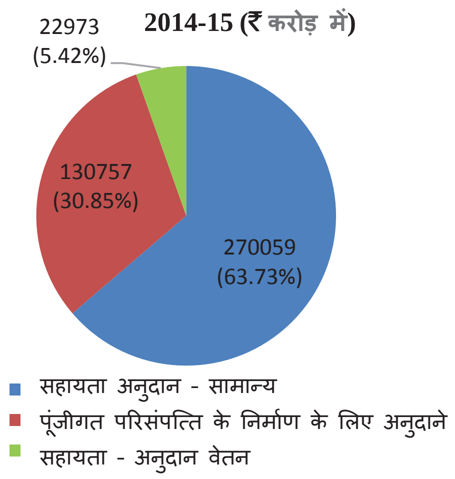
2013-14 की तुलना में 2014-15 में सहायता अनुदान में निरपेक्ष रूप में चार *प्रतिशत* की वृद्धि हुई तथा राजस्व व्यय में सात प्रतिशत की वृद्धि हुई।

सहायता अनुदान व्यय बजट तथा लेखों में विभाजन 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 जाता था। 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 नामत: '31-सहायता अनुदान' को वित्तीय वर्ष 2010-11 से संशोधित कर '31-सहायता अनुदान समान्य' पढ़ा जाने लगा। इसके अतिरिक्त, वस्तु शीर्ष '36-सहायता अनुदान -वेतन' को वित्तीय वर्ष 2011-12 से खोला गया था।

नीचे दिया गया **चार्ट** 2013-14 तथा 2014-15 में संघ सरकार द्वारा प्रदान किए गए विभिन्न प्रकार के सहायता अनुदान को दर्शाता है।

चार्ट 5.2: सहायता अनुदान के प्रकार





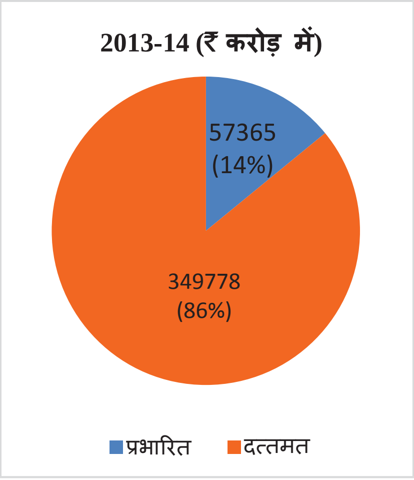
स्रोत: ई-लेखा डाटा डम्प 59 जे ई तक (नवम्बर 2015) डाटा में सभी सिविल, डाक तथा रक्षा अनुदानों हेतु व्यय शामिल है परंतु 'रेलवे'. शामिल नहीं है।

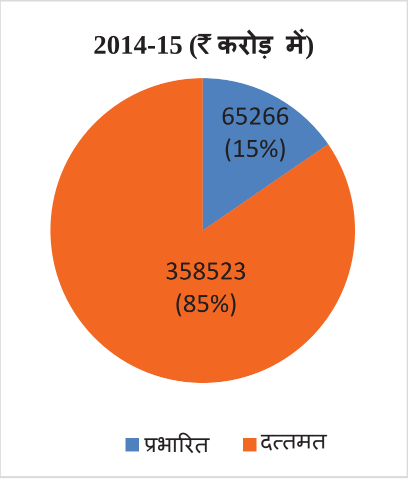
5.2.1 प्रभारित तथा दत्तमत सहायता अनुदान

वित्तीय वर्ष 2014-15 के लिए सहायता अनुदान व्यय में से प्रभारित व्यय लगभग 15 *प्रतिशत* था। ये अनुदान, जो प्रकृति में गैर-योजनागत हैं, संविधान के अनुच्छेद 275 (1) के अनुसार बनाए गए हैं।

चार्ट 5.3 2013-14 तथा 2014-15 की अवधि के प्रभारित तथा दत्तमत सहायता अनुदानों का विभाजन दर्शाता है।

चार्ट 5.3: प्रभारित तथा दत्तमत सहायता अनुदान





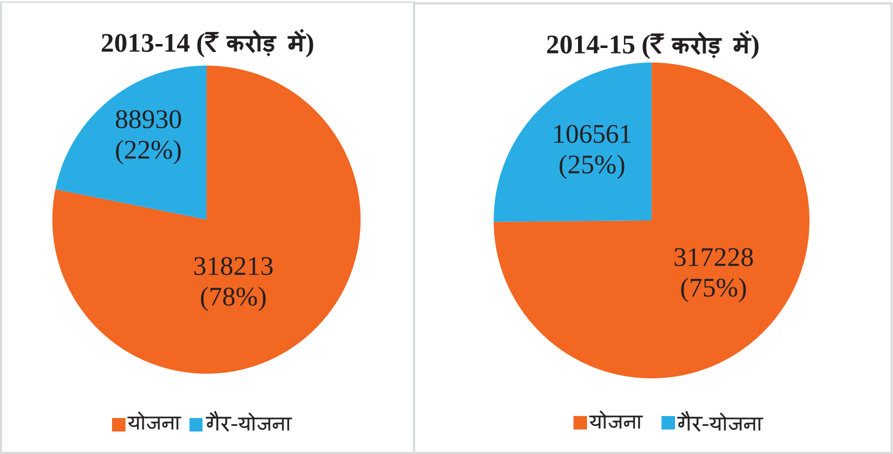
स्रोत: ई-लेखा डाटा डम्प 59 जे ई तक (नवम्बर 2015)। डाटा में सभी सिविल, डाक तथा रक्षा अनुदानों हेतु व्यय शामिल है परंतु 'रेलवे'. शामिल नहीं है

वर्ष 2014-15 के लिए प्रभारित सहायता अनुदान को मुख्य रूप से दो मांगों अर्थात राज्य एवं संघ शासित क्षेत्र सरकारों को अंतरण तथा जनजाति कार्य मंत्रालय को जारी किया गया था। ₹65,266 करोड़ के प्रभारित अनुदानों में से ₹61,813 करोड़ की अनुदान मांग सं. 36-राज्य तथा संघ शासित क्षेत्र सरकार को अंतरण के अंतर्गत प्रदान की गई थी। 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 विभाजन दर्शाता है। सहायता अनुदानों का एक बड़ा हिस्सा नियोजित योजनाओं के निष्पादन हेतु प्रदान किया गया सहायता अनुदान है। 2013-14 तथा 2014-15 के दौरान योजनागत सहायता अनुदान का अंश कुल सहायता अनुदान का क्रमश: 78 प्रतिशत तथा 75 *प्रतिशत* था।

चार्ट 5.4: राजस्व शीर्ष के अन्तर्गत योजनागत बनाम गैर-योजनागत सहायता अनुदान



स्रोत: ई-लेखा डाटा डम्प 59 जे ई तक (नवम्बर 2015) डाटा में सभी सिविल, डाक तथा रक्षा अनुदानों हेतु व्यय शामिल है परंतु 'रेलवे' शामिल नहीं है।

2013-14 की तुलना में योजनागत व्यय में ₹985 करोड़ की कमी हुई जबकि 2014-15 में गैर योजनागत में ₹17,631 करोड़ की वृद्धि हुई।

5.3 योजनागत सहायता अनुदान व्यय की बदलती प्रकृति

नब्बे के दशक 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 पालन कर रही है। अंतरण की इस पद्धति को प्राय: 'समिति पद्धति' के रूप में संदर्भित किया जाता है। ऐसी संस्थाऐं राज्य तथा जिला दोनों स्तर पर हैं तथा उनकी निधियां राज्य की समेकित निधि से बाहर हैं।

संघ सरकार की अन्य पद्धति राज्य सरकारों के माध्यम से 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 प्रक्रिया के माध्यम से अंतरित तथा संघ सरकार के लेखाओं में लेखाबद्ध व्यय 2006-07 के ₹43,816[1] करोड़ से बढ़कर 2013-14 में ₹1,12,708 करोड़ हो गया।

विभिन्न विकासात्मक एवं सामाजिक सहायता को तर्कसंगत करने के वृहत्तर प्रयास के भाग के रूप में मौजूदा केन्द्रीय प्रायोजित/अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता योजनाएँ, योजना आयोग के जुलाई 2013 के कार्यालय ज्ञापन के अनुसार 66 योजनाओं में पुनर्गठित की गयी हैं। कार्यालय ज्ञापन प्रावधान करता है कि वित्तीय वर्ष 2014-15 से सभी केन्द्र द्वारा प्रायोजित योजनाओं के लिये निधियां तथा साथ साथ इन 66 योजनाओं से संबद्ध अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता, संबंधित राज्यों की समेकित निधि के माध्यम से चरणबद्ध तरीके से अंतरित की जाएगी।

[1] राजस्व भाग के अंतर्गत कार्यान्वयन अभिकरणों को प्रत्यक्ष रूप से जारी राशि 2006-07 तथा 2013-14 के वर्षों में क्रमश: ₹43,372 करोड तथा ₹ 1,12,050 करोड थी ।

तदनुसार 2014-15 के संघीय बजट ने केन्द्रीय योजना सहायता को राज्यों/जिलों के स्तर पर स्वायत्त निकायों/कार्यकारी अभिकरणों को सीधे अंतरित की जाने वाली निधियों का कोई प्रावधान नहीं किया। तथापि पी.एफ.एम.एस. आंकड़ों के विश्लेषण से प्रकट हुआ कि संघ सरकार द्वारा ₹23,425.80 करोड़ की एक राशि को राज्यों में कार्यकारी अभिकरणों को सीधे जारी करना दर्शाया गया था। इसे इंगित किए जाने पर, नि.म.प. कार्यालय ने बताया (नवम्बर 2015) कि पी.एफ.एम.एस. मात्र एक तकनीकी प्लेटफार्म है जो निधियों को केन्द्र एवं स्थानीय स्तर पर जारी करने एवं उन पर निगरानी रखने की सुविधा प्रदान करता है जारी करने का माध्यम है यानि उन्हें राज्य समेकित निधि या अभिकरण को सीधे अंतरित किए जाने का निर्णय संबंधित मंत्रालय /विभाग का ही होता है।

ई-लेखा डाटाबेस से प्रकटित हुआ है कि वर्ष 2013-14 तथा 2014-15 के दौरान मुख्य शीर्ष 3601 तथा 3602 के अन्तर्गत कुल योजनागत सहायता अनुदान में से क्रमश: ₹143,207 करोड़ तथा ₹2,58,292 करोड़ राज्य सरकारों/सं.क्षे. को अन्तरित किए गए थे।

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

सार्वजनिक सेवा वितरण को मुख्यत: सामाजिक क्षेत्र में, सरकारी अभिकरणों, सरकार के विभिन्न स्तरों तथा गैर-सरकारी संगठनों सहित निजी क्षेत्र के बीच बढ़ते हुए जटिल अंत: संबंध द्वारा वर्णित किया गया है। हाल के वर्षों में, प्रमुख कार्यक्रमों तथा अन्य केन्द्रीय प्रायोजित योजनायें, जो योजनागत व्यय का बड़ा अनुपात संघटित करती हैं, के कार्यान्वयन हेतु केन्द्रीय सरकारी नीति में उल्लेखनीय परिवर्तन आया है।

संघ सरकार, विदेश मंत्रालय, परमाणु ऊर्जा विभाग एवं अंतरिक्ष विभाग को छोडकर योजनागत योजनाओं के अंतर्गत विभिन्न अभिकरणों सिविल मंत्रालयों/विभागों के लिए, 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 कराये गये 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: 2014-15 के दौरान श्रेणी वार योजना गत जारी अनुदान तथा लेखापरीक्षा अधिदेश

श्रेणी	जारी राशि (₹करोड़ में)	नि.म.ले.प. (कर्त्तव्य,शक्ति एवं सेवा शर्तें) अधिनियम1971 के संदर्भ में नि.म.ले.प.का लेखापपरीक्षा अधिदेश
केन्द्रीय सरकारी संस्थान*	1,838.76	धारा 14, 15 एवं 20
राज्य सरकार/संघ क्षेत्र उपक्रम	2,58,200.05	धारा 13
केन्द्रीय सरकारी सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम	7,598.80	धारा 19(1)
राज्य सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम	715.47	धारा 19(1)
सांविधिक निकाय	9,716.73	धारा 19(2) एवं (3)
स्थानीय निकाय	3,377.91	धारा 14, 15 एवं 20 तथा तकनीकी मार्गदर्शन तथा सहायता (प्र.भा.स.) के अंतर्गत
पंजीकृत समितियां (सरकारी स्वायत्त निकाय)	29,391.40	धारा 14, 15 एवं 20
पंजीकृत समितियां (गैर सरकारी संस्थान)	1,083.00	धारा 14, 15 एवं 20
निजी क्षेत्र कम्पनियां	1,334.38	धारा 14, 15 एवं 20
राज्य सरकारी संस्थान	363.32	धारा 13, 14, 19 एवं 20
अंतराष्ट्रीय संगठन	60.17	--
व्यक्तिगत	18.20	--
न्यास	1,085.62	--
राज्य सरकार आहरण एवं वितरण अधिकारी	1.94	--
कुल	**3,14,785.75**	

स्रोत: म.ले.नि. के पी.एफ.एम.एस. डिविजन द्वारा प्रस्तुत डाटा (अक्तूबर 2015)

* 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 चार श्रेणियां सरकारी व सार्वजनिक क्षेत्र के संस्थानों को प्रदर्शित करती है। ऐसे मामलों में भा.नि.म.ले.प. की लेखापरीक्षा 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 अंतिम स्तर पर लगाया जा सकता है।
- स्थानीय निकायों यथा पंचायती राज संस्थाओं तथा शहरी निकायों यथा कार्पोरेशन तथा नगर निगमों के मामले में अधिकतर राज्यों में नि.म.ले.प. प्राथमिक लेखापरीक्षक नहीं है लेकिन यह प्राथमिक लेखापरीक्षकों को तकनीकी मार्गदर्शन तथा अनुश्रवण/सहायता प्रदान करता है।
- योजनागत निधियों की पर्याप्त राशि पंजीकृत समितियों/गैर-सरकारी संगठनों/ट्रस्टों को भी जारी की जा रही है। इनमें से अधिकांश संस्थान नि.म.ले.प. के प्रत्यक्ष लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के अंतर्गत नहीं है। नि.म.ले.प. (कर्तव्य, शक्तियॉ 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, जिन संस्थानों को दी गई सहायता ₹ एक करोड़ से कम न 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 विविरणी 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, तथा (ग) निकाय या प्राधिकरण का कुल व्यय दर्शाया गया हो। तथापि, 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।

- 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 अतिरक्त, एक पर्याप्त संख्या में समितियां पंजीकृत समितियों/ गैरसरकारी संगठन/ट्रस्ट केवल प्रथम स्तरीय अनुदानग्राही है। यह प्रत्यक्ष रूप से नियोजित योजनाओं के कार्यान्वयन में शामिल नहीं है। वे बदले में, कार्यान्वयन अभिकरणों को अनुदान प्रदान करते है। ऐसे उप-अनुदानग्राही सीधे नि.म.ले.प. के लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के अंतर्गत नहीं आते है।

5.4 उपयोग प्रमाणपत्र (उ.प्र.)

संघ 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 का नियम 212 सा.वि.नि. फार्म 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 बारह महीनों के अन्दर उपयोग प्रमाणपत्र जमा कराना अपेक्षित है।

31 मार्च 2014 तक जारी अनुदान जो 31 मार्च 2015 को बकाया से संबंधित ब्यौरे सभी सिविल मंत्रालयों/विभागों से मंगाये गये थे। तथापि 26 संबंधित मंत्रालयों/विभागों द्वारा सूचना उपलब्ध कराई गई, जिनका विवरण निम्न **तालिका 5.2** में दिया गया है:-

तालिका 5.2: बकाया उपयोगिता प्रमाणपत्र

क्र.सं.	मंत्रालय/विभाग का नाम	बकाया उ.प्र. की सं.	उ.प्र. की राशि (₹करोड़ में)
1.	कृषि मंत्रालय	4232	19,086.08
2.	उर्वरक मंत्रालय	2	0.40
3.	खाद्य प्रसंस्करण उद्योग मंत्रालय	2011	445.14
4.	भारी उद्योग विभाग	14	882.95
5.	विद्यालयी शिक्षा एवं साक्षरता विभाग	1957	21,845.98
6.	उच्च शिक्षा विभाग	2565	903.21
7.	कार्मिक, लोक शिकायत एवं पेंशन विभाग	35	1.66
8.	शहरी विकास मंत्रालय	166	306.27
9.	आवास एवं गरीबी उन्मूलन मंत्रालय	489	1,120.04
10.	खनन मंत्रालय	02	0.09
11.	खाद्य एवं लोक वितरण मंत्रालय	14	20.73
12.	महिला एवं बाल विकास मंत्रालय	4672	336.76
13.	लोक उद्यम विभाग	30	2.82
14.	औषधि विभाग	33	44.81
15.	भारतीय प्रवासी मामले मंत्रालय	06	3.07
16.	सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता मंत्रालय	10427	681.22
17.	पूर्वोत्तर क्षेत्र विकास मंत्रालय	929	3,840.92
18.	पर्यावरण एवं वन मंत्रालय	6150	461.51
19.	जल संसाधन नदी विकास एवं गंगा नवीकरण मंत्रालय	249	102.07
20.	नव तथा ऊर्जा नवीकरण मंत्रालय	733	850.31
21.	अंतरिक्ष विभाग	289	14.66
22.	नाभिकीय उर्जा विभाग	1162	89.61
23.	सूक्ष्म, लघु तथा मध्यम उद्यम मंत्रालय	299	82.34
24.	पृथ्वी विज्ञान मंत्रालय	724	55.70
25.	अल्प संख्यक मामले मंत्रालय	354	82.45
26.	पेय जल एवं स्वच्छता मंत्रालय	25	266.30
	योग	**37569**	**51,527.10**

***इसमें केवल कृषि एवं सहकारिता विभाग तथा प्रजनन, डेयरी तथा मत्स्य पालन विभाग शामिल है।**

उपरोक्त से देखा जा सकता है कि 31 मार्च 2015 को 26 मंत्रालयों/विभागों में ₹51,527.10 करोड़ के 37569 उ.प्र. बकाया थे। मंत्रालयों को यह सुनिश्चित करने के लिए कि धन का उपयोग उस उद्देश्य के लिए किया गया है जिसके लिए यह प्रदान किया गया था, उ.प्र. ही एकमात्र साधन है। बकाया उ.प्र. की बड़ी संख्या संबंधित मंत्रालयों/विभागों में कमजोर मॉनीटरिंग तथा अनुपालन क्रियाविधि को दर्शाता है।

5.5 खाद्य प्रसंस्करण उद्योग मंत्रालय तथा पृथ्वी विज्ञान मंत्रालय में सहायता अनुदानों पर व्यय की विस्तृत जांच

दो मंत्रालयों अर्थात खाद्य प्रसंस्करण उद्योग मंत्रालय तथा पृथ्वी विज्ञान मंत्रालय में सहायता अनुदानों के अंतर्गत किये गये व्यय की लेखापरीक्षा में, अनुदानों के संस्वीकृति एवं मानीटरिंग 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।

अनुदान सं. 46-खाद्य प्रसंस्करण उद्योग मंत्रालय

5.5.1 प्रस्तावना

मंत्रालय के कार्यों को नीति सहायता, नीति अगुआई, विकासात्मक पहलों तथा प्रोत्साहन पहलों के अंतर्गत विस्तृत रूप से वर्गीकृत किया जा सकता है।

निम्नलिखित चार संगठनों को खाद्य प्रसंस्करण उद्योग मंत्रालय के प्रशासनिक नियंत्रण के तहत स्थापित किया गया है:

क) राष्ट्रीय खाद्य प्रौद्योगिकी उद्यमिता एवं प्रबंधन संस्थान (एन.आई.एफ.टी.ई.एम.);

ख) भारतीय फसल प्रसंस्करण प्रौद्योगिकी संस्थान (आई.आई.सी.पी.टी.);

ग) भारतीय अंगूर प्रसंस्करण बोर्ड (आई.जी.पी.बी.); तथा

घ) राष्ट्रीय मांस एवं पोल्ट्री प्रसंस्करण बोर्ड (एन.एम.पी.पी.बी.)

5.5.2 बजट एवं व्यय

मंत्रालय का कुल राजस्व व्यय 2012-13 में ₹665.45 करोड़ से बढ़कर 2014-15 में ₹696.74 करोड़ हो गया। सहायता अनुदान पर व्यय मंत्रालय के राजस्व व्यय का एक प्रमुख घटक है। 2012-13 से 2014-15 के दौरान 83 *प्रतिशत से* 98 *प्रतिशत* का योजनागत राजस्व व्यय सहायता अनुदान पर था जबकि गैर-योजनागत राजस्व व्यय में यह 2013-14 से 2014-15 की अवधि के दौरान 21 *प्रतिशत* से 29 *प्रतिशत* के बीच था। 2012-13 के दौरान सहायता अनुदान (गैर-योजनागत) के अंतर्गत कोई व्यय नहीं किया गया था।

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 पर व्यय	
	योजनागत	गैर-योजनागत	योजनागत	गैर-योजनागत	योजनागत	गैर-योजनागत	योजनागत	गैर-योजनागत
2012-13	660.00	10.16	655.88	9.57	642.78	--	98	0
2013-14	550.00	14.32	527.96	13.98	513.35	3.00	97	21
2014-15	600.00	17.74	679.73	17.01	565.65	5.01	83	29

स्रोत: मंत्रालय द्वारा प्रदत्त सूचना।

2012-13 से 2014-15 के लिए वस्तु शीर्ष '31-सहायता अनुदान-सामान्य'; '35-पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदाने'; तथा '36 सहायता अनुदान-वेतन ' के अनुसार अनुदानों पर व्यय का वितरण निम्नानसुार है:

तालिका 5.4: विषय शीर्ष-वार व्यय

(₹ करोड़ में)

विवरण	2012-13	2013-14	2014-15	कुल
31-सहायता अनुदान सामान्य-	601.78 (93.62%)	464.37 (89.93%)	544.21 (95.37%)	1610.36
35-पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान	41.00	39.98	14.20	95.18
36-सहायता अनुदान वेतन	--	12.00	12.25	24.25
कुल	**642.78**	**516.35**	**570.66**	**1729.79**

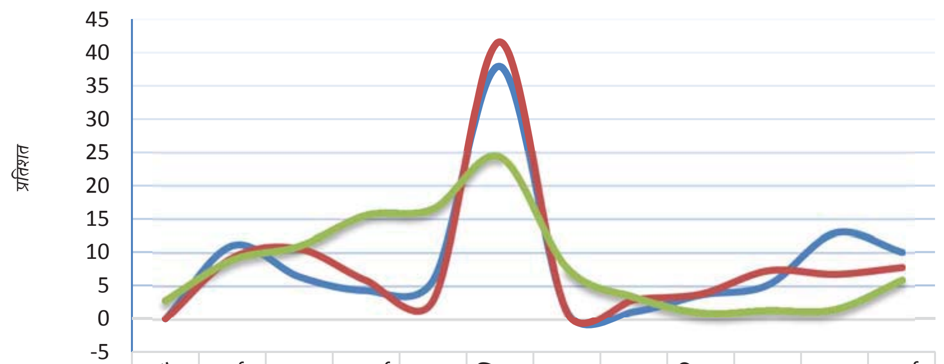
तालिका से यह स्पष्ट है कि 'सहायता अनुदान सामान्य' पर व्यय 2012-13 से 2014-15 के दौरान मंत्रालय द्वारा अनुदानों पर किए गए कुल व्यय का 89 *प्रतिशत* से अधिक बनता है।

5.5.3 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 का एक समान प्रवाह सुनिश्चित करना चाहिए।

वर्ष के दौरान मंत्रालय के योजनागत व्यय के प्रवाह की पड़ताल पी.एफ.एम.एस. डाटाबेस की मदद से की गयी। यह पाया गया कि मंत्रालय ने वर्ष 2012-13 से 2014-15 के वर्षों के दौरान उपरोक्त प्रावधान का पालन नहीं किया था। **चार्ट 5.5** योजनागत व्यय के मासिक प्रवाह को दर्शाता है :-

चार्ट 5.5: योजनागत व्यय का प्रवाह



	अप्रैल	मई	जून	जुलाई	अग.	सित.	अक्तू.	नव.	दिस.	जन.	फर.	मार्च
2012-13	0	11.08	6.44	4.37	5.92	37.92	1.09	1.18	3.71	5.22	12.97	10.1
2013-14	0	9.24	10.63	5.88	2.86	41.6	0.96	3	3.85	7.35	6.8	7.83
2014-15	2.82	8.94	10.99	15.59	16.54	24.32	7.71	3.35	0.98	1.34	1.5	5.92

स्रोत: मंत्रालय द्वारा प्रदत्त सूचना

उपरोक्त चार्ट से यह स्पष्ट है कि वर्ष 2012-13 से 2014-15 के दौरान वर्ष भर मासिक व्यय एक समान नहीं था। योजनागत व्यय का बड़ा भाग सितम्बर माह में (2012-13 के दौरान 37.92 *प्रतिशत*, 2013-14 के दौरान 41.60 *प्रतिशत* तथा 2014-15 के दौरान 24.32 *प्रतिशत*) किया गया जबकि इन तीन वर्षों की अवधि में अप्रैल, अक्तूबर, नवम्बर तथा दिसम्बर के महीनों में व्यय नगण्य था।

5.5.4 अभिकरणों को संस्वीकृत एवं निर्गत अनुदानें

महालेखा नियंत्रक का पी.एफ.एम.एस. प्रभाग योजनागत योजनाओं के अंतर्गत विभिन्न संस्थाओं को जारी सहायता अनुदानों का डाटाबेस रखता है। वर्ष 2012-13 से 2014-15 के दौरान मंत्रालय द्वारा जारी सहायता अनुदानों के ब्यौरे **तालिका 5.5** में दिए गए हैं:

तालिका 5.5: संस्थाओं को संस्वीकृत एवं जारी किये गये अनुदान

(₹ करोड़ में)

अभिकरण का नाम	2012-13			2013-14			2014-15		
	अनुदान-ग्राहियों की संख्या	संस्वीकृत अनुदान	जारी अनुदान	अनुदान ग्राहियों की संख्या	संस्वीकृत अनुदान	जारी अनुदान	अनुदान-ग्राहियों की संख्या	संस्वीकृत अनुदान	जारी अनुदान
केन्द्र सरकार निकाय	22	71.17	70.02	35	84.20	78.97	31	58.79	52.95
केन्द्र सरकार सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम	02	0.07	0.07	02	0.12	0.12	01	0.08	0.08
निजी क्षेत्र कंपनियां	1283	355.59	355.14	1057	359.16	358.71	966	362.10	361.02
पंजीकृत समितियां (सरकारी स्वायत्त निकाय)	17	2.89	2.89	05	1.32	1.32	10	1.63	1.63
पंजीकृत समितियां (गैर-सरकारी संगठन)	214	6.81	5.92	188	8.79	7.62	122	5.26	4.24
राज्य सरकार/सं.शा.क्षे.	41	253.19	189.13	36	186.47	31.19	33	180.00	125.31
राज्य सरकार संस्थान	32	22.20	18.73	42	42.34	36.17	53	32.70	21.04
राज्य सरकार सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम	03	0.11	0.11	--	--	--	--	--	--
वैधानिक निकाय	01	0.02	0.02	02	0.06	0.06	--	--	--
स्थानीय निकाय	--	--	--	--	--	--	--	--	--
ट्रस्ट	09	0.34	0.34	07	0.53	0.53	08	0.58	0.58
व्यक्तिगत	--	--	--	--	--	--	--	--	--
कुल	**1624**	**712.39**	**642.37**	**1374**	**682.99**	**514.69**	**1224**	**641.14**	**566.85**

वित्त मंत्रालय द्वारा जारी बजट परिपत्र के अुनसार, 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। इसके अतिरिक्त, जहां एक मुश्त प्रावधान संस्थानों के संबंध में विवरणों के बिना किसी भी योजना के अंतर्गत किए गए हैं वहां बाद के चरण में संसद को संस्थान-वार संवितरण के ब्यौरे सूचित करना अपेक्षित है। मंत्रालय की अ.वि.मा. के अनुसार, 2012-13 हेतु ₹565.10 करोड़, 2013-14 हेतु ₹618.50 करोड़ तथा 2014-15 हेतु ₹506.00 करोड़ के कुल व्यय को गैर सरकारी निकायों को सहायता अनुदान की सहायता के प्रति दर्शाया गया था; फिर भी संस्थान-वार संवितरण को अ.वि.मा. में दर्शाया नहीं गया था। बाद के चरण में संसद को प्रेषित संबंधित सूचना को भी मंत्रालय के अभिलेखों में नहीं पाया गया था।

5.5.5 सरकारी अनुदान में से अनुदानग्राहियों द्वारा सृजित 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 ग्राही निकायों को जारी अनुदानों को सुस्पष्ट रूप से दर्ज किया जाना था।

सामान्य वित्तीय नियमावली के नियम 215(3)(I) आदेश देता है कि प्रायोजित परियोजनाओं तथा योजनाओं के निधीयन के मामले में यह अनुबंध किया जाना चाहिए कि ऐसी निधियों से सृजित अथवा प्राप्त भौतिक तथा बौद्धिक परिसम्पत्तियों में स्वामित्व प्रवर्तक के पास रहेगा।

मंत्रालय ने एन.आई.एफ.टी.ई.एम. तथा आई.आई.सी.पी.टी. को विषय शीर्ष अनुदान द्वारा सृजित पूंजीगत परिसम्पत्ति के सृजन के लिए 2012-13 सं. 2014-15 के दौरान ₹95.18 करोड़ जारी किए थे। मंत्रालय संस्वीकृति के आदेशों में एक शर्त को शामिल करता रहा था कि सृजित परिसम्पत्तियों का मंत्रालय की अनुमति के बिना निपटान नहीं किया जाएगा।

तथापि, मंत्रालय द्वारा किसी केन्द्रीकृत अभिलेखों/डाटाबेस अर्थात् अनुदानग्राही का नाम, सृजित परिसम्पत्तियों की प्रकृति सहित सृजित परिसम्पत्तियों के ब्यौरे, पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु वास्तव में उपयोग किए गए अनुदान की राशि, ऐसी परिसम्पत्तियों का स्वामित्व आदि का अनुरक्षण नहीं किया गया था।

केन्द्रीकृत डाटा के अभाव में, यह आश्वासन नहीं प्राप्त किया जा सकता कि इस शीर्ष के अंतर्गत 2012-13 से 2014-15 में लेखाबद्ध किये गये ₹95.18 करोड़ के व्यय से वास्तव में वह पूंजीगत परिसम्पत्तियां सृजित की गई, जिसके लिए अनुदान संस्वीकृत किया गया था। इसके अतिरिक्त यह स्पष्ट नहीं है कि मंत्रालय, इन अनुदानों से सृजित परिसम्पत्तियों की किसी संबंधित सूची के अभाव में, किस प्रकार सुनिश्चित कर रहा था कि अनुदानभोगी निकाय मंत्रालय की अनुमति के बिना उनका निपटान नहीं कर रहे थे।

इंगित किए जाने पर, मंत्रालय ने स्वीकार किया (सितम्बर 2015) तथा आश्वासित किया कि वह पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु जारी अनुदानों के संबंध में उपयुक्त अभिलेखों का अनुरक्षण करेगा।

5.5.6 सहायता अनुदान रजिस्टर का अनुचित 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 क्रमश: 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 किश्तों, यदि कोई हो, में भुगतानों पर निगरानी करने हेतु भी सुविधा प्रदान करता है।

यह पाया गया कि समग्र अनुदानों के रजिस्टरों का अनुरक्षण मंत्रालय के बजाय अनुभागीय स्तर पर किया गया था। संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि महत्वपूर्ण आवश्यक सूचना अर्थात् अनुदानों के साथ संलग्न शर्तें, उ.प्र. तथा लेखाओं की विवरणियों की प्राप्ति की अंतिम तिथि, उ.प्र. तथा लेखाओं की विवरणियों की प्राप्ति की वास्तविक तिथि, अव्ययित शेष के ब्यौरे, आदि को संबंधित अनुभागों द्वारा अनुदान रजिस्टर में दर्ज नहीं किया गया था। इसके

अतिरिक्त, अनुदानों के रजिस्टर में दर्ज लेन-देनों को शाखा/राजपत्रित अधिकारी द्वारा सत्यापित नहीं किया गया था।

इस प्रकार, अनुदानों के संवितरण के अभिलेखों के अनुरक्षण की स्थिति उपयुक्त नहीं थी जिसका अनुदानों की संस्वीकृतियों/संवितरणों/उपयोग की मानीटरिंग पर प्रतिकूल प्रभाव था।

5.5.7 अनुदानों के प्राधिकृत तथा निर्गम के बीच विलम्ब

सिविल लेखा नियम पुस्तिका 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।

मंत्रालय के अभिलेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि वे.ले.अ. द्वारा संस्वीकृति आदेशों को जारी करने की तिथि से अनुदानग्राही निकायों को चैक जारी करने में निर्धारित सात दिन की अवधि से अधिक विलम्ब थे जिसका विवरण निम्न **तालिका** में दिया गया है:

तालिका 5.6: प्राधिकरण तथा वास्तविक निर्गम में अंतर का विवरण

(₹ करोड़ में)

दिनों में विलम्ब	2012-13		2013-14		2014-15	
	संस्वीकृत आदेशों की संख्या	राशि	संस्वीकृत आदेशों की संख्या	राशि	संस्वीकृत आदेशों की संख्या	राशि
8-30	470	98.70	124	41.41	25	35.83
30 दिनों से अधिक	12	1.23	14	1.35	01	5.89
कुल	**482**	**99.93**	**138**	**42.76**	**26**	**41.72**

5.5.8 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 के एक तंत्र का प्रावधान 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 रखा जाये या 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।

2012-13 से 2014-15 के दौरान खाद्य प्रसंस्करण उद्योग मंत्रालय ने एनआईएफटीएम तथा आईआईसीपीटी को कुल ₹160.35 करोड़ का सहायता अनुदान जारी किया था लेकिन इन निकायों/संस्थानों की बाह्य अथवा समकक्ष समीक्षा से संबंधित सूचना मंत्रालय द्वारा प्रदान नहीं की गयी।

ख) निष्पादन-सह-उपलब्धि रिपोर्ट का प्रस्तुतीकरण न करना

सा.वि.नि. का नियम 212(3)(i) यह निर्धारित करता है कि अनुदानग्राही संस्थानों अथवा संगठनों द्वारा वित्तीय वर्ष की समाप्ति के तुरंत पश्चात निष्पादन-सह-उपलब्धि रिपोर्ट प्रस्तुत करनी अपेक्षित होनी चाहिए। इस संबंध में संस्वीकृति प्राधिकारी द्वारा एक समय सीमा निर्धारित की जानी चाहिए और इसकी आवश्यकता सहायता अनुदान संस्वीकृति आदेश में शामिल की जानी चाहिए।

ऐसा पाया गया कि संस्वीकृति देने वाले मंत्रालय द्वारा जारी आदेशों में इस आवश्यकता का वर्णन किया गया था। तथापि, मंत्रालय ने न तो रिपोर्ट प्रस्तुत करने की कोई समय सीमा निर्धारित किया था, न ही इन रिपोर्टों की प्राप्ति को मानीटर करने हेतु कोई तंत्र निर्धारित किया था।

मंत्रालय ने स्वीकार किया (अगस्त 2015) तथा बताया कि योजना के दिशानिदेशों के अनुसार अधिकृत बैंक द्वारा अनुदानों को दो किश्तों में जारी करना था जो निर्धारित शर्तों को पूर्ण करने पर ही होना था तथा इस प्रक्रिया से मंत्रालय संगठन के निष्पादन का अनुश्रवण करता है। तथापि, अभ्युक्ति को भविष्य में अनुपालना हेतु नोट कर लिया गया है।

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

सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005 का नियम 212(2)(I) आदेश देता है कि ₹10 लाख से ₹25 लाख तक आवर्ती सहायता तथा ₹10 लाख से ₹50 लाख की गैर आवर्ती अनुदानें प्राप्त कर रहे निजी/स्वैच्छिक संगठनों के मामले में भारत सरकार के सभी मंत्रालयों/विभागों को अपनी वार्षिक रिपोर्ट में इन प्रत्येक संगठनों को प्रदत्त निधियों की प्रमात्रा तथा उद्देश्य, जिसके लिए उनका उपयोग किया गया था, को दर्शाने वाली एक विवरणी शामिल करनी चाहिए। आगे, ₹25 लाख या इससे अधिक आवर्ती अनुदान के मामलों में निजी एवं स्वैच्छिक संगठनों द्वारा अपने वार्षिक प्रतिवेदन एवं लेखे आगामी वित्तीय वर्ष में पिछले वित्त वर्ष की समाप्ति के नौ महीने के भीतर संसद को प्रस्तुत करना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने पाया कि मंत्रालय द्वारा 2012-13, 2013-14 तथा 2014-15 के दौरान क्रमश: ₹62.70 करोड़, ₹158.76 करोड़ तथा ₹52.44 करोड़ की राशि की आवर्ती सहायता अनुदान निजी संगठनों/संस्थानों को जारी की गई थी। ये अनुदानें प्रौद्योगिकी सुधार, विस्तार, आधुनिकीकरण तथा स्थापना हेतु प्रदान की गई थीं परंतु इनके ब्यौरों को मंत्रालय की वार्षिक रिपोर्ट, जो संसद को प्रस्तुत की गई थी, में शामिल नहीं किया गया था।

मंत्रालय ने स्वीकार किया (सितम्बर 2015) तथा बताया कि अभ्युक्ति को भविष्य में अनुपालना हेतु नोट कर लिया गया है।

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

अनुदान ग्राही संस्था या संगठन द्वारा वित्तीय वर्ष के समापन के बारह माह के भीतर उ.प्र. प्रस्तुत किए जाने चाहिए। संबंधित मंत्रालय या विभाग को 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 वेबसाईट पर भी डाला जाना चाहिए।

खाद्य प्रसंस्करण उद्योग मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत ब्यौरों के अनुसार 2013-14 तक मंत्रालय द्वारा जारी सहायता अनुदान के संबंध में कुल ₹445.14 करोड़ के 2011 मामलों के संबंध में उपयोगिता प्रमाणपत्र 31 मार्च 2015 को बकाया थे जैसा कि **अनुबंध 5.1** में ब्यौरा दिया गया है। संस्वीकृत अनुदानों की सबसे पहले की अवधि जिसके लिए उपयोगिता प्रमाणपत्र बकाया थे, 1991-92 से संबंधित है।

मंत्रालय ने न तो चूककर्ता संस्थानों/संगठनों को काली सूची में डालने हेतु कोई कार्य प्रारम्भ किया था और न ही बकाया उपयोगिता प्रमाणपत्रों की लंबिता को कम करने हेतु कोई प्रयास किए थे।

चूंकि उ.प्र. की प्राप्ति यह आश्वासन देने का केवल एकमात्र तरीका है कि निधियों का प्रत्याशित उद्देश्य हेतु उपयोग किया गया है, इसलिए मंत्रालय को अनुदानग्राही निकायों द्वारा उ.प्र. के सामयिक प्रस्तुतीकरण को सुनिश्चित करने हेतु एक सुदृढ़ तंत्र स्थापित करना चाहिए।

अनुदान सं. 30- पृथ्वी विज्ञान मंत्रालय

5.5.9 प्रस्तावना

पृथ्वी विज्ञान मंत्रालय, पहले के समुद्र विकास मंत्रालय के पुनर्गठन पर राष्ट्रपति की अधिसूचना दिनांक 12 जुलाई 2006 के माध्यम से प्रारम्भ हुआ।

मंत्रालय के अधीन दो अधीनस्थ कार्यालय हैं नामत:

- भारतीय मौसमी विज्ञान विभाग (आई.एम.डी.), नई दिल्ली
- राष्ट्रीय मध्य रेंज मौसमी पूर्वानुमान केन्द्र (एन.सी.एम.आर.डब्ल्यू.एम.), नोएडा (यू.पी.)

मंत्रालय के अधीन कार्य कर रहे संबद्ध कार्यालय हैं:

- समुद्रीय जीव संसाधन तथा पारिस्थितिकी केन्द्र (सी.एम.एल.आर.ई.) कोची, केरल
- समेकित तटीय तथा समुद्री क्षेत्र प्रबंधन (आई.सी.एम.ए.एम.), चेन्नई, (तमिलनाडु)
- राष्ट्रीय भूकम्प विज्ञान केन्द्र (एन.सी.एस.), नई दिल्ली

मंत्रालय के अधीन स्वायत्त संगठनों के रूप में कार्य कर रहे पांच संगठन हैं:

- राष्ट्रीय महासागर प्रौद्योगिकी संस्थान (एन.आई.ओ.टी.), चेन्नई
- राष्ट्रीय अंटार्कटिक एवं महासागर अनुसंधान केन्द्र (एन.सी.ए.ओ.आर.), गोवा
- राष्ट्रीय पृथ्वी विज्ञान अध्ययन केन्द्र (एन.सी.ई.एस.एस.), तिरूवनन्तपुरम
- भारतीय राष्ट्रीय महासागर सूचना सेवाएं केन्द्र (आई.एन.सी.ओ.आई.एस.), हैदराबाद
- भारतीय उष्ण कटिबंधी मौसमी विज्ञान संस्थान (आई.आई.टी.एम.) पुणे

5.5.10 बजट एवं व्यय

मंत्रालय का राजस्व व्यय लेखे पर व्यय 2012-13 में ₹1,053.77 करोड़ से 2014-15 में ₹1,225.66 करोड़ तक बढ़ा है। सहायता अनुदान पर व्यय, मंत्रालय के राजस्व व्यय का प्रमुख घटक है। 2012-13 से 2014-15 की अवधि के दौरान योजनागत सहायता अनुदान पर व्यय कुल योजनागत राजस्व व्यय का 89 *प्रतिशत* दर्ज किया गया था जबकि वह गैर-योजनागत सहायता अनुदान व्यय हेतु कुल गैर-योजनागत राजस्व व्यय के 5 से 7 *प्रतिशत* के बीच था। ब्यौरे नीचे **तालिका** में दिए गए हैं।

तालिका 5.7: राजस्व लेखे पर प्रावधान एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रावधान		व्यय		सहायता अनुदान पर व्यय		वास्तविक व्यय की तुलना में सहायता अनुदान का प्रतिशत	
	योजनागत	गैर-योजनागत	योजनागत	गैर-योजनागत	योजनागत	गैर-योजनागत	योजनागत	गैर-योजनागत
2012-13	1073.51	386.67	692.42	361.35	616.60	23.54	89	07
2014-15	1080.00	408.91	785.89	367.26	697.76	18.07	89	05
2014-15	1094.00	417.95	832.08	393.58	744.23	22.60	*89*	06

स्रोत: ई-लेखा डाटा डम्प तथा मंत्रालय द्वारा प्रदत्त आंकड़े

2012-13 से 2014-15 के लिए अनुदान व्यय का वस्तु शीर्ष- '31-सहायता अनुदान-सामान्य'; '35-पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' तथा '36-सहायता अनुदान-वेतन' में वितरण का ब्यौरा नीचे तालिका में दिया गया है:

तालिका 5.8: वस्तु शीर्ष-वार व्यय

(₹ करोड़ में)

विवरण	2012-13	2013-14	2014-15	कुल
31- सहायता अनुदान सामान्य	626.02 (97.79 %)	663.99 (92.76 %)	699.51 (91.22 %)	1,989.52
35- पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान	0	26.88	17.13	44.01
36- सहायता अनुदान वेतन	14.12	24.96	50.19	89.27
कुल	**640.14**	**715.83**	**766.83**	**2,122.80**

स्रोत: ई-लेखा डाटा डम्प तथा मंत्रालय द्वारा प्रदत्त आंकड़े

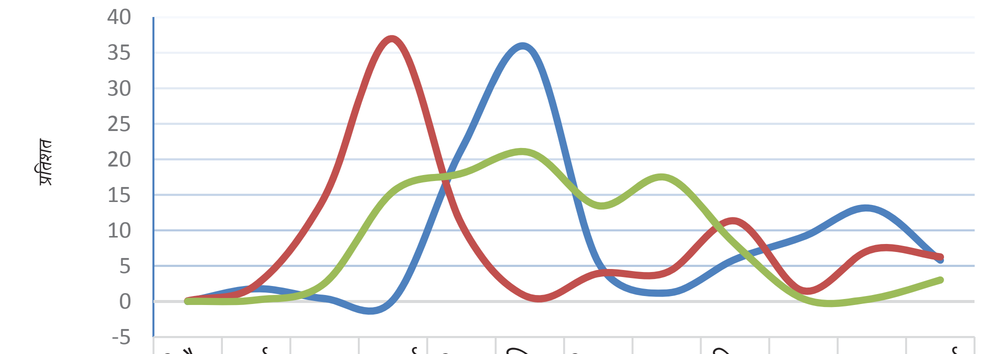
जैसा तालिका से देखा जा सकता है कि 'सहायता अनुदान सामान्य' पर व्यय मंत्रालय द्वारा अनुदानों पर किए गए कुल व्यय के 90 *प्रतिशत* से अधिक था।

5.5.11 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 का एक समान प्रवाह सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

वर्ष के दौरान मंत्रालय के व्यय के प्रवाह की मंत्रालय द्वारा प्रदत्त ई-लेखा तथा डाटा की मदद से जांच की गई। यह पाया गया कि मंत्रालय ने 2012-13 से 2014-15 की अवधि के दौरान सहायता अनुदान जारी करते समय उक्त प्रावधान का अनुपालन नहीं किया था। **चार्ट 5.6** सहायता अनुदान पर व्यय के मासिक प्रवाह को प्रस्तुत करता है।

चार्ट 5.6: सहायता अनुदान पर व्यय का प्रवाह



	अप्रैल	मई	जून	जुलाई	अग.	सित.	अक्टू.	नव.	दिस.	जन.	फर.	मार्च
2012-13	0	1.79	0.40	0.19	21.37	35.58	5.51	1.19	5.93	9.12	13.11	5.81
2013-14	0.09	2.34	14.67	36.98	10.9	0.56	3.94	4.08	11.34	1.49	7.34	6.27
2014-15	0.01	0.21	2.55	15.46	18.01	20.97	13.48	17.44	8.08	0.37	0.4	3.02

स्रोत: मंत्रालय द्वारा प्रदत्त सूचना

उपरोक्त चार्ट से यह स्पष्ट है कि मासिक व्यय का प्रवाह 2012-13 से 2014-15 के दौरान पूरे वर्ष में समान नहीं था। योजनागत व्यय का बड़ा भाग 2012-13 में अगस्त एवं सितम्बर (21.37 तथा 35.58 प्रतिशत), 2013-14 में जुलाई (36.98 प्रतिशत) तथा 2014-15 में सितम्बर (20.97 प्रतिशत) में किया गया था जबकि तीन वर्षों की अवधि के दौरान अप्रैल, मई तथा जनवरी महीनों में नगण्य व्यय था।

5.5.12 स्वायत्त निकायों, इकाइयों-सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम, पंजीकृत समितियां आदि के संबंध में व्यय

प्राप्तकर्ताओं की मूल श्रेणियों के अनुसार के.यो.यो.मा.प्र. डाटाबेस से विश्लेषित 2012-13 से 2014-15 की अवधि के दौरान जारी योजनागत सहायता अनुदान के ब्यौरे **तालिका 5.9** में दिए गए है:

तालिका 5.9: प्राप्तकर्ताओं के अनुसार व्यय

(₹ करोड़ में)

संस्था का नाम	2012-13		2013-14		2014-15	
	अनुदानग्राही की संख्या	जारी अनुदान	अनुदानग्राही की संख्या	जारी अनुदान	अनुदानग्राही की संख्या	जारी अनुदान
केन्द्र सरकारी निकाय	5	1.7	5	0.58	9	2.35
राज्य सरकार/सं.क्षे.	0	0.00	0	0.00	0	0.00
केन्द्र सरकारी सा.क्षे.उ.	13	1.55	1	0.02	0	0.00
राज्य सरकारी सा.क्षे.उ.	33	13.08	13	1.68	17	4.11
सांविधिक निकाय	0	0.00	28	9.05	44	10.03
पंजीकृत समितियां (सरकारी स्वायत्त निकाय)	90	545.29	118	679.66	139	726.83
पंजीकृत समितियां (गै.स.स.)	21	1.13	35	4.86	52	2.06
निजी क्षेत्र कंपनियां	5	0.50	7	0.33	4	0.65
राज्य सरकारी संस्थान	0	0.00	8	1.13	12	2.52
अंतर्राष्ट्रीय संगठन	0	0.00	0	0.00	0	0.00
वैयक्तिक	0	0.00	0	0.00	0	0.00
न्यास	7	0.17	10	0.48	25	2.28
राज्य सरकारी आ.स.का.	13	1.31	0	0.00	0	0.00
कुल	**187**	**564.73**	**225**	**697.79**	**302**	**750.83**

स्रोत: *मंत्रालय द्वारा प्राप्त सूचना*

वित्त मंत्रालय द्वारा जारी बजट परिपत्र के अनुसार, मंत्रालय को अनुदानों हेतु विस्तृत मांग (अ.वि.मां.) में गैर-सरकारी निकायों को सहायता अनुदान के भुगतान हेतु बजट अनुमानों में शामिल किए गए प्रावधानों को दर्शाने वाली एक सूची को संलग्न करना अपेक्षित है। अ.वि.मां. (2014-15 तथा 2015-16) में संलग्न की गई वर्ष 2012-13 तथा 2013-14 हेतु ₹ 5 लाख से अधिक की सहायता अनुदान प्राप्त कर रहे निजी तथा स्वैच्छिक संगठनों की सूचियां पी.एफ.एम.एस. डाटा से प्रकट अनुदानों की राशि से काफी भिन्न थीं। अ.वि.मा. के अनुसार वर्ष 2012-13 तथा 2013-14 में जारी अनुदान की राशि क्रमश: ₹0.30 करोड़ तथा ₹5.37 करोड़ थी जबकि पी.एफ.एम.एस. के अनुसार अनुदान की राशि इसी अवधि के लिए ₹1.80 करोड़ तथा ₹5.67 करोड़ थी।

5.5.13 सरकारी अनुदानों में से अनुदानग्राहियों द्वारा सृजित पूंजीगत परिसम्पत्तियों के डाटा का अनुरक्षण न करना

2012-13 से 2014-15 की अवधि के दौरान, विषय शीर्ष 'पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' के अंतर्गत मंत्रालय ने ₹44.01 करोड़ जारी किए थे।

तथापि, केन्द्रीय अभिलेखों/डाटाबेस यथा अनुदानग्राही का नाम,परिसम्पत्ति की प्रकृति सहित परिसम्पत्तियों का विवरण, परिसम्पत्ति सृजन में उपयुक्त वास्तविक अनुदान की राशि, उन परिसम्पत्तियों का स्वामित्व आदि को विवरण मंत्रालय द्वारा अनुरक्षित नहीं किया गया था।

मंत्रालय ने स्वीकार किया और बताया (अगस्त 2015) कि इसके द्वारा कोई केन्द्रीय अभिलेख/डाटाबेस अनुरक्षित नहीं किया जा रहा था।

5.5.14 संगठनों के साथ समझौता ज्ञापन न 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/विभाग के साथ आनुपातिक निवेश आवश्यकताओं सहित कार्य के कार्यक्रम तथा कार्य 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 2012-13 से 2014-15 के दौरान मंत्रालय ने ₹9.40 करोड़ ₹36.76 करोड़ तथा ₹7.70 करोड़ अनुदानें क्रमश: अन्तर विश्वविद्यालय त्वरित केन्द्र (आई.यू.ए.सी.), राष्ट्रीय भूभौतिकीय अनुसंधान संस्थान तथा मणिपुर विश्वविद्यालय को प्रशासनिक उद्देश्य हेतु जारी की थीं। तथापि, मंत्रालय ने केवल अंतर-विश्वविद्यालय त्वरित्र केन्द्र, नई दिल्ली के साथ स.ज्ञा. किया था।

मंत्रालय ने स्वीकार किया (अगस्त 2015) कि मंत्रालय तथा द्वारा इन संस्थानों के साथ स.ज्ञा. नहीं किया गया था।

5.5.15 अनुदान जारी करने तथा प्राधिकरण के बीच विलंब

यह पाया गया था कि निम्नलिखित मामलों में स्थिति (चैक जारी करना/इलेक्ट्रानिक अंतरण) को क्रेडिट करने के लिए वे.ले.का. की ओर से बिलों की संस्वीकृति से बिलों को पारित करने तथा चैक जारी करने में 7 कार्य दिवसों से अधिक का विलम्ब था।

तालिका 5.10: प्राधिकरण तथा वास्तव में जारी किए गए अनुदानों के बीच अंतर का ब्यौरा

(₹ करोड़ में)

संस्वीकृति की तिथि से दिनों की संख्या	2012-13		2013-14		2014-15		कुल	
	संस्वीकृती आदेशों की संख्या	राशि	संस्वीकृती आदेशों की संख्या	राशि	संस्वीकृती आदेशों की संख्या	राशि	संस्वीकृती आदेशों की संख्या	राशि
8 दिनों से 30 दिन	176	27.98	233	268.69	321	302.16	730	598.83
30 दिन से अधिक	08	3.92	25	20.06	13	9.67	46	33.65
कुल	**184**	**31.90**	**258**	**288.75**	**334**	**311.83**	**776**	**632.48**

5.5.16 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 होगी। आगामी वर्ष के लिए अनुदानों का विनियमन करते हुए, अग्रेषित राशि को ध्यान में रखा जाएगा।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि वर्ष 2012-13, 2013-14 तथा 2014-15 के दौरान, चार[2] संगठनों को क्रमशः ₹598.51 करोड़, ₹639.64 करोड़ तथा ₹657.57 करोड़ के सहायता अनुदान जारी किए गए थे। इन संगठनों के वार्षिक लेखाओं के अनुसार, ₹185.91 करोड़, ₹159.31 करोड़ तथा ₹126.92 करोड़ का क्रमशः 2012-13, 2013-14 तथा 2014-15 के दौरान ऋण तथा अग्रिमों के रूप में संवितरण किया गया था। तथापि, इन संगठनों ने उपयोगिता प्रमाणपत्रों को प्रस्तुत करते समय प्राप्त अनुदानों के संबंध में ऋण तथा अग्रिमों को उजागर नहीं किया था। मंत्रालय ने अनुवर्ती अनुदानों को जारी करने से पहले न तो अनुदानग्राही से पूछा और न ही उसे अनुदानग्राहियों के वार्षिक लेखापरीक्षित लेखे से इसे सुनिश्चित किया गया।

मंत्रालय ने बताया (अगस्त 2015) कि सभी स्वायत्त संगठनों को सा.वि.नि. की शर्तों की अनुपालना करने हेतु अनुदेश जारी किए जाएंगे।

5.5.17 उपयोग प्रमाणपत्र (उ.प्र.)

यह देखा गया कि मंत्रालय में 30 सितम्बर 2015 को कुल ₹55.70 करोड़ के 724 उपयोग प्रमाण-पत्र बकाया थे जिनका ब्यौरा **अनुबन्ध 5.2** में दिया गया है। संस्वीकृत अनुदानों की सबसे पुरानी अवधि, जिसके लिए उ.प्र. बकाया हैं, 1983-84 है। किन्तु यह देखा गया कि मंत्रालय ने दोषी संगठनों को ऐसे मामलों के संबंध में सा.वि.नि. के नियम 212(2) में उपलब्ध प्रावधान के अनुसार काली सूची नहीं डाला था।

चूंकि उ.प्र. की प्राप्ति ही केवल ऐसा तंत्र है जो निधियों के अभिप्रेत उद्देश्य के लिए उपयोग में लाए जाने का साक्ष्य है इसलिए मंत्रालय को अनुदानग्राही निकायों द्वारा उ.प्र. के सामयिक प्रस्तुतीकरण को सुनिश्चित करने के लिए एक मजबूत तंत्र की स्थापना करनी चाहिए।

5.5.18 निष्पादन सह उपलब्धि रिपोर्ट का प्रस्तुतीकरण न किया जाना

2012-13 से 2014-15 के दौरान, मंत्रालय ने एनआईओटी, एनसीएओआर तथा आईआईटीएम को कुल ₹1,460.78 करोड़ के अनुदान जारी किए थे। किसी भी नमूना जांच किए गए संस्वीकृति आदेश में यह शर्त शामिल नहीं थी कि ऐसी निष्पादन सह उपलब्धि रिपोर्ट को निर्धारित तिथि/अवधि के भीतर प्रस्तुत किया

[2] एनआईओटी, एनसीएओआर, आईएनसीओआईएस तथा आईआईटीएम

जाना चाहिए। इस प्रकार, 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 जैसा कि सा.वि.नि. के नियम 212(3) में निर्धारित है।

मंत्रालय के पांच स्वायत्त निकायों में से केवल एन.आई.ओ.टी., चैन्नई अपने वार्षिक रिपोर्ट में निष्पादन सह उपलब्धि रिपोर्ट को प्रकट कर रहा था। एन.सी.ई.एस.एस., तिरूवनन्तपुरम को हाल में स्थापित होने (जनवरी, 2014) से अभी भी इसके द्वारा अपनी वार्षिक रिपोर्ट प्रस्तुत करना शेष है। मंत्रालय की शेष तीन स्वायत्त निकाय अपनी वार्षिक रिपोर्टों में निष्पादन सह उपलब्धि रिपोर्ट को प्रकट नहीं कर रहे थे।

5.5.19 अनुदान रजिस्टर के अनुरक्षण में विसंगतियां

यह देखा गया था कि मंत्रालय सा.वि.नि. के नियम 212(4) और सिविल लेखा मैनुअल के पैरा 4.27.2 के अनुसार अनुदानों के रजिस्टर का अनुरक्षण करने के बजाय व्यय नियंत्रण रजिस्टर का अनुरक्षण कर रहा था।

मंत्रालय ने बताया (अगस्त 2015) कि योजना, अनुसंधान, शिक्षा तथा प्रशिक्षण की पहुंच तथा उच्च निष्पादन प्रगणक प्रणाली हेतु कार्यक्रम प्रखण्ड एक व्यय नियंत्रण रजिस्टर का अनुरक्षण कर रहा था। इसके अतिरिक्त अनुदानों के जारी किए जाने हेतु संस्वीकृति आदेशों को व्यय नियंत्रण रजिस्टर में अभिलेखित किया जा रहा था।

इस प्रकार, अनुदान रजिस्टर के गैर-अनुरक्षण के परिणामस्वरूप लिखित प्रावधानों का उल्लंघन हुआ।

5.5.20 मंत्रालय की वेबसाईट पर अनुदानग्राही निकायों से संबंधित सूचना का अधूरा 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 है कि सहायता अनुदान में पुनरावृत्ति से बचने हेतु मंत्रालय अथवा विभाग को अपनी वेबसाईट पर प्रदान की गई अनुदानों

की राशि तथा उद्देश्य के ब्यौरे सहित संस्थानों अथवा संगठनों की एक सूची रखनी चाहिए।

अनुदानग्राही संस्थानों/संगठनों के नाम वाली एक सूची मंत्रालय की वैबसाईट (www.moes.gov.in) पर मौजूद है। तथापि, उनको दिए गए अनुदान की राशि तथा उद्देश्य के ब्यौरों का उल्लेख नहीं किया गया था। ऐसी सूचना के उजागर होने के अभाव में अनुदानग्राही द्वारा अन्य मंत्रालयों/विभागों से उसी उद्देश्य हेतु सहायता अनुदान की प्राप्ति को नकारा नहीं जा सकता था।

मंत्रालय ने बताया (अगस्त 2015) कि वैबसाईट पर पूर्ण सूचना डाली जाएगी।

5.5.21 स्वायत्त संगठनों की पीयर समीक्षा नहीं की गई

2012-13 से 2014-15 के दौरान, मंत्रालय ने कुल ₹1,486.16 करोड़ का सहायता अनुदान चार[3] संगठनों को जारी किया था। परंतु सा.वि.नि. के नियम 208(v) में निर्धारित नियमानुसार कभी भी इन निकायों की पीयर समीक्षा नहीं कराई थी।

मंत्रालय ने बताया (अगस्त 2015) कि भविष्य में शेष स्वायत्त निकाय संगठन की पीयर समीक्षा की जाएगी।

5.5.22 त्रुटिपूर्ण आंतरिक पर्यवेक्षण

संघ सरकार के लेखे के विभागीकरण की योजना लेखाओं में शुद्धता 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) को अनुसार आगे अनुदान संस्वीकृत करते समय मंत्रालय अथवा विभाग को आंतरिक लेखापरीक्षा दलों द्वारा प्रस्तुत रिपोर्टों तथा भारतीय लेखा एवं लेखापरीक्षा से प्राप्त निरीक्षण प्रतिवेदन पर भी ध्यान देना चाहिए।

निकायों/प्राधिकरणों को जारी अनुदानों के संबंध में 2012-13 से 2014-15 के दौरान मंत्रालय के आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध द्वारा की गई लेखापरीक्षा/निरीक्षण के ब्यौरे **तालिका 5.11** में दिए गए हैं:

[3] आईएनसीओआईएस, एनसीएओआर, एनसीईएसएस तथा आईआईटीएम

तालिका 5.11: संचालित आंतरिक लेखापरीक्षा का विवरण

वर्ष	लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के अंतर्गत इकाईयों की संख्या	लेखापरीक्षा हेतु नियोजित इकाईयों की कुल संख्या	लेखापरीक्षित इकाईयों की संख्या
2012-13	36	-	01
2013-14	36	-	03
2014-15	36	06	05

लेखापरीक्षा ने पाया कि मंत्रालय द्वारा 36 इकाइयों में से केवल 6 इकाइयों की वर्ष 2014-15 में लेखापरीक्षा की योजना की गई थी। तथापि, 2012-13 से 2014-15 के दौरान, नौ इकाईयों (तीन स्वायत्त निकायों सहित) की लेखापरीक्षा की गई थी।

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

मंत्रालय ने बताया (अगस्त 2015) कि आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध ने आंतरिक लेखापरीक्षा हेतु स्टाफ संस्वीकृत न किए जाने के कारण मंत्रालय द्वारा जारी सहायता अनुदान की समीक्षा नहीं की थी।

5.6 निष्कर्ष

लोक सेवा सुपुर्दगी का बदलता प्रतिमान सहायता अनुदान व्यय में निरन्तर वृद्धि का कारण बना है। 2014-15 में सहायता अनुदान पर लेखा व्यय (ईलेखा डाटाबेस के अनुसार) ₹4,23,789 करोड़ (28 प्रतिशत) था जो राजस्व व्यय ₹15,34,120 करोड़ (रेलवे को छोड़कर) का था। इसमें से ₹3,17,228 करोड़ योजनागत अनुदान तथा ₹1,06,561 करोड़ गैर-योजनागत था। 2014-15 में कुल सहायता अनुदान व्यय में से संघ सरकार ने ₹2,58,292 करोड़ केन्द्रीय योजना सहायता के रूप में राज्यों/सं.क्षे. सरकारों को अन्तरित किया था। 31 मार्च 2015 के अन्त तक 26 मंत्रालयों/विभागों, जहॉ से सूचना प्राप्त हुई थी, में कुल ₹51,527.10 करोड़ व्यय से संबंधित 37,569 की संख्या में उपयोग प्रमाण-पत्र लम्बित थे जो 31 मार्च 2014 तक जारी अनुदानों से संबंधित थे।

दो मंत्रालयों में सहायता अनुदान के विश्लेषण से उनके आन्तरिक मॉनीटरिंग प्रणाली में कमियां यथा अनुदानग्राही संगठनों तथा अन्य संबद्ध कार्यालयों की बाह्य पीयर समीक्षा संचालित न करना, निष्पादन-सह-उपलब्धि प्रतिवेदन प्रस्तुत न करना, संसद को वार्षिक प्रतिवेदनों के माध्यम से विवरणों की रिपोर्टिंग न करना आदि प्रकट हुई। यह भी देखा गया कि चयनित मंत्रालयों ने अनुदानग्राही निकायों को जारी अनुदानों में से उनके द्वारा सृजित परिसम्पत्तियों की मात्रा तथा मूल्य संबंधी किसी केन्द्रीय डाटाबेस का अनुरक्षण नहीं किया था। विभिन्न अनुदानग्राही संगठनों से प्राप्य उपयोग प्रमाणपत्र लम्बित थे तथा अनुवर्ती वर्षों में अनुदान पूर्व वर्षों के अव्ययित शेषों तथा बकाया उपयोग प्रमाण पत्रों पर विचार किए बिना ही जारी किए गए थे।

लेखापरीक्षा आपत्तियों को वित्त मंत्रालय तथा म.ले.नि. कार्यालय को अग्रेषित कर दिया गया था (अक्तूबर/नवम्बर 2015)। उनका उत्तर प्रतीक्षित था (नवम्बर 2015)।

नई दिल्ली **(मुकेश प्रसाद सिंह)**
दिनांक : **महानिदेशक लेखापरीक्षा केन्द्रीय व्यय**

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली **(शशि कान्त शर्मा)**
दिनांक : **भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक**