5: सहायता-अनुदान: एक विश्लेषण

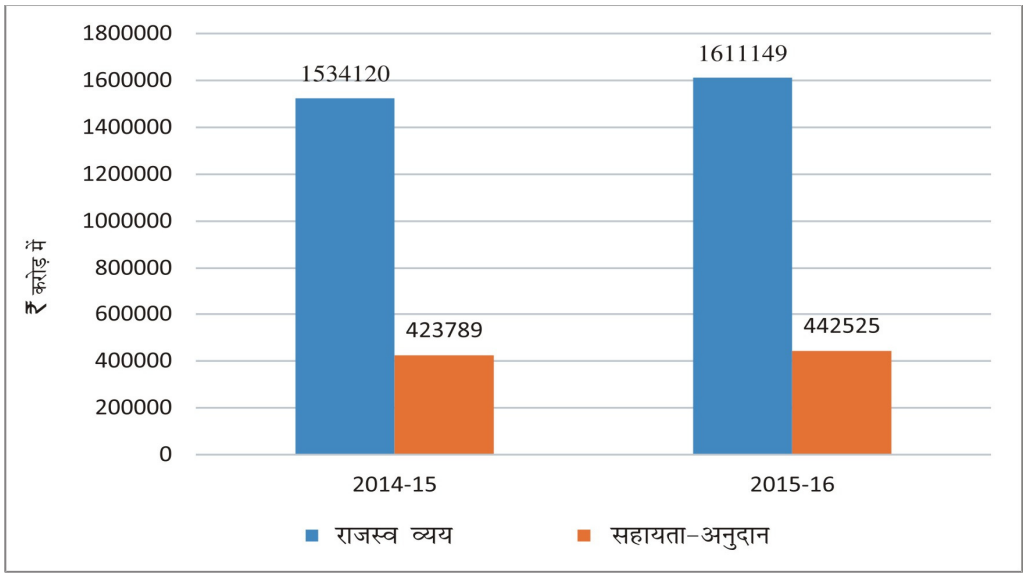
5.1 प्रस्तावना

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 नकद अथवा सेवा के रूप में प्रदान किया जाता है, किंतु इसे, उस 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। 2014-15 तथा 2015-16 की अवधि के दौरान, सहायता-अनुदान पर व्यय संघ सरकार के राजस्व व्यय (रेलवे को छोड़कर) का लगभग 27 *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 : (i) राजस्व व्यय - वित्त लेखे (रेलवे को छोड कर)

(ii) सहायता-अनुदान - महा लेखा नियंत्रक के कार्यालय द्वारा प्रदत्त ई-लेखा डाटा डम्प (नवम्बर 2015 और अक्तूबर 2016)। डाटा में रेलवे को छोड़कर व्यय, वसूलियों का निवल शामिल है (वस्तु शीर्ष -70 वसूलियों की कटौती)।

(iii) सहायता-अनुदान आंकड़े में केवल राजस्व वर्ग के अंतर्गत दर्ज सहायता अनुदान ही शामिल है।

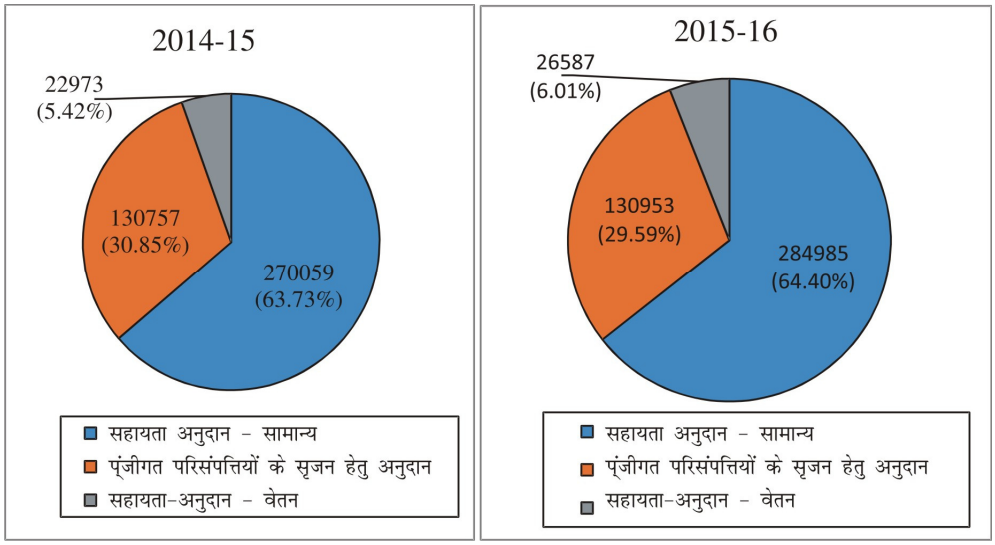
2014-15 की तुलना में, 2015-16 में सहायता अनुदान में निरपेक्ष रूप में चार *प्रतिशत* की वृद्धि हुई तथा राजस्व व्यय में पांच प्रतिशत की वृद्धि हुई।

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 सामान्य' पढ़ा जाने

लगा। आगे वस्तु शीर्ष '36-सहायता अनुदान-वेतन' को वित्तीय वर्ष 2011-12 से खोला गया था।

नीचे दिया गया **चार्ट 5.2** 2014-15 तथा 2015-16 में राजस्व लेखे के अंतर्गत संघ सरकार द्वारा प्रदान किए गए विभिन्न प्रकार के सहायता अनुदानों को दर्शाता है।

चार्ट 5.2: सहायता-अनुदान के प्रकार (₹करोड़ में)



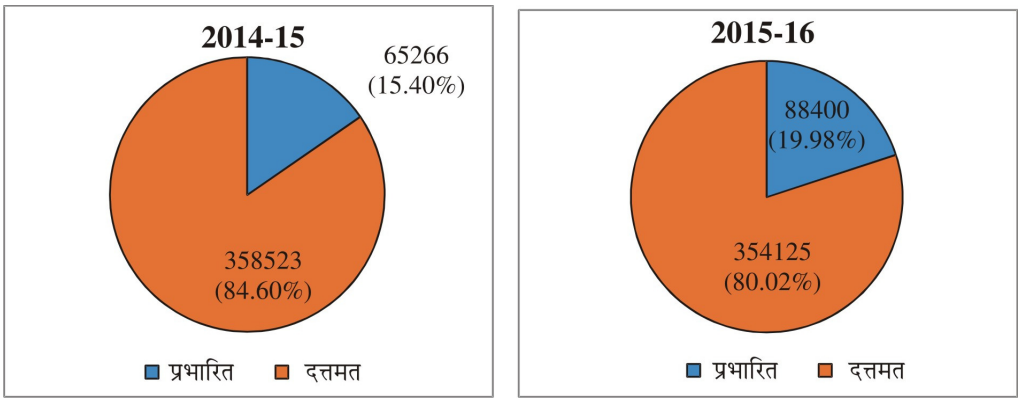
स्रोत:- महा लेखा नियंत्रक के कार्यालय द्वारा प्रदत्त ई-लेखा डाटा डम्प (नवम्बर 2015 और अक्तूबर 2016)। डाटा में रेलवे को छोड़कर व्यय, वसूलियों का निवल शामिल है (वस्तु शीर्ष -70 वसूलियों की कटौती)।

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 जो कि वर्ष 2015-16 के दौरान 20 प्रतिशत तक बढ़ गया था। ये अनुदान, जो प्रकृति में गैर-योजनागत होते हैं, संविधान के अनुच्छेद 275 (1) के अनुसार बनाए गए हैं।

चार्ट 5.3, 2014-15 तथा 2015-16 की अवधि के राजस्व लेखे के अंतर्गत प्रभारित तथा दत्तमत सहायता अनुदानों का विभाजन दर्शाता है।

चार्ट 5.3: प्रभारित तथा दत्तमत सहायता-अनुदान (₹ करोड़ में)

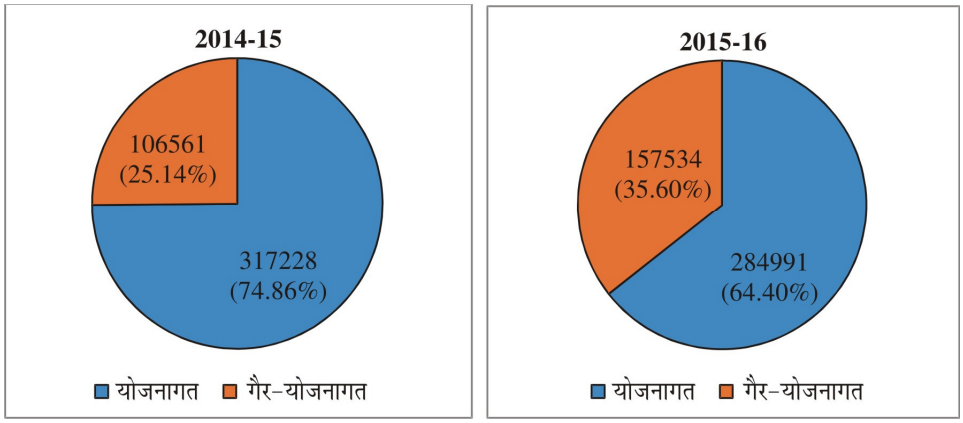


स्रोत: महा लेखा नियंत्रक के कार्यालय द्वारा प्रदत्त ई-लेखा डाटा डम्प (नवम्बर 2015 और अक्तूबर 2016)। डाटा में रेलवे को छोड़कर व्यय, वसूलियों का निवल शामिल है (वस्तु शीर्ष -70 वसूलियों की कटौती)।

5.2.2 योजनागत तथा गैर-योजनागत अनुदान

संघ सरकार द्वारा, नियोजित योजनाओं के निष्पादन हेतु तथा अन्य उद्देश्यों दोनों 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। 2014-15 तथा 2015-16 के दौरान योजनागत सहायता अनुदान का अंश राजस्व लेखे के अंतर्गत कुल सहायता अनुदान का क्रमश: 74.86 प्रतिशत तथा 64.40 *प्रतिशत* था।

चार्ट 5.4: योजनागत और गैर-योजनागत सहायता-अनुदान (₹करोड़ में)



स्रोत: महा लेखा नियंत्रक के कार्यालय द्वारा प्रदत्त ई-लेखा डाटा डम्प (नवम्बर 2015 और अक्तूबर 2016)। डाटा में रेलवे को छोड़कर व्यय, वसूलियों का निवल शामिल है (वस्तु शीर्ष -70 वसूलियों की कटौती)।

2014-15 की तुलना में 2015-16 में योजनागत व्यय में ₹32,237.31 करोड़ की कमी हुई जबकि गैर योजनागत में ₹50,973 करोड़ की वृद्धि हुई।

5.3 स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग और विद्युत मंत्रालय में सहायता अनुदान पर व्यय की विस्तृत जांच

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग और ऊर्जा मंत्रालय में सहायता अनुदान पर किए गए व्यय की समीक्षा लेखापरीक्षा में की गई ताकि अनुदानों को जारी करने तथा उसकी अनुवीक्षण पद्धती एवं किए गए व्यय की गुणवत्ता एवं प्रभावकारिता, आदि के संदर्भ में आश्वासन प्राप्त हो सके। ऐसी समीक्षा से निकले परिणामों की चर्चा नीचे दिए गए पैराग्राफों में की गई है।

5.4 अनुदान सं. 48-स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग

5.4.1 प्रस्तावना

संघ स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण क्षेत्रों में राष्ट्रीय स्तर पर विभिन्न कार्यक्रमों के कार्यान्वन के लिए सहमत तथा प्रमुख सक्रामक रोगों की रोकथाम और नियंत्रण उन्नयन तथा पारम्परिक स्वदेशी चिकित्सा पद्धति उन्नयन हेतु उत्तरदायी है।

मंत्रालय के निम्नलिखित तीन विभाग है:

i. स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग;
ii. स्वास्थ्य अनुसंधान विभाग; एवं
iii. एड्स नियंत्रण विभाग

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग स्वास्थ्य देखभाल जिसमें जागरूकता अभियान, टीकाकरण अभियान, निवारक दवाईयाँ, और सार्वजनिक स्वास्थ्य शामिल हैं के लिए जिम्मेदार है विशेषकर वह परिवार कल्याण मुख्यत: प्रजनन स्वास्थ्य, मातृ स्वास्थ्य, बाल चिकित्सा, सूचना, शिक्षा एवं संचार; एनजीओ और अंतर्राष्ट्रीय सहायता दलों के साथ सहयोग; और ग्रामीण स्वास्थ्य सेवाओं से संबंधित पहलुओं के लिए उत्तरदायी है।

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण के अंतर्गत 29 स्वायत्त निकाय हैं।

5.4.2 बजट एवं व्यय

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण का कुल राजस्व व्यय 2013-14 में ₹ 26,799.55 करोड़, 2014-15 में ₹ 29,055.74 करोड़ और 2015-16 में ₹ 31,177.01 करोड़ था। सहायता अनुदान पर व्यय विभाग के राजस्व व्यय के प्रमुख घटकों में से एक था। विवरण **तालिका 5.1** में दिए गए हैं।

तालिका 5.1: राजस्व लेखे पर प्रावधान और व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रावधान		राजस्व व्यय		सहायता-अनुदान में व्यय		व्यय की तुलना में सहायता अनुदान की प्रतिशतता	
	योजनागत	गैर योजनागत	योजनागत	गैर योजनागत	योजनागत	गैर योजनागत	योजनागत	गैर योजनागत
2013-14	29,165.00	4,113.00	22,137.70	4,661.85	19963.50	1,767.04	90.18	37.90
2014-15	30,145.00	4,518.00	23,406.65	5,649.09	21312.01	2,007.74	91.05	35.54
2015-16	24,549.00	5,104.00	25,137.41	6,039.60	22742.37	2,322.16	90.47	38.45

स्रोत: लोक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पी.एफ.एम.एस.) डाटा के अनुसार प्रधान लेखा कार्यालय, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा प्रदत्त सूचना।

वर्ष 2013-14 से 2015-16 हेतु वस्तु शीर्षों '31-सहायता अनुदान सामान्य' '35 पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' तथा '36 सहायता अनुदान वेतन' द्वारा अनुदानों पर योजनागत व्यय का विसमूहन **तालिका 5.2** में दिया गया है।

तालिका 5.2: सहायता अनुदान पर वस्तु शीर्ष-वार योजनागत व्यय

(₹ करोड़ में)

विवरण	2013-14	2014-15	2015-16
31-सहायता अनुदान-सामान्य	16418.93 (82.24)	18005.99 (84.49)	18058.45 (79.40)
35-पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन हेतु अनुदान	2829.96 (14.18)	2341.30 (10.98)	3447.16 (15.16)
36-सहायता अनुदान वेतन	714.61 (3.58)	964.72 (4.53)	1236.76 (5.44)
कुल	**19963.50**	**21312.01**	**22742.37**

स्रोत: प्रधान लेखाकार कार्यालय, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय
कोष्ठक में आंकड़े कुल योजनागत सहायता अनुदान की प्रतिशतता दर्शाते हैं।

तालिका से यह स्पष्ट है कि 'सहायता अनुदान सामान्य' पर व्यय 2013-14 से 2015-16 की अवधि के दौरान विभाग द्वारा अनुदानों पर किए गए कुल योजनागत व्यय का सहायता अनुदान (79 प्रतिशत से लेकर 84 प्रतिशत तक) पर कुल व्यय का बड़ा भाग संस्थापित करता था।

5.4.3 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 विभाग के योजनागत व्यय के प्रवाह की जांच विभाग द्वारा प्रदत्त सूचना की मदद से की गयी। यह पाया गया कि विभाग ने वर्ष 2013-14 से 2015-16 के दौरान सहायता अनुदान जारी करते समय उपरोक्त प्रावधान का पालन नहीं किया था।

2013-14 से 2015-16 की अवधि के दौरान योजनागत सहायता अनुदान पर मासिक व्यय का प्रवाह वर्ष भर एक समान नहीं था। सहायता अनुदान पर योजनागत व्यय का बड़ा भाग जून माह में (2013-14 के दौरान 19.72 प्रतिशत और 2015-16 के दौरान 26.81 प्रतिशत) और 2014-15 के दौरान सितम्बर में 20.26 प्रतिशत था, जबकि 2013-14 से 2015-16 और वर्ष 2013-14 एवं 2014-15 के लिए जनवरी की अवधि के दौरान अप्रैल, अक्तूबर और नवम्बर के महीनों में व्यय नगण्य था।

5.4.4 डी.डी.जी. में अनुसूची को संलग्न न करना

वित्त मंत्रालय द्वारा जारी बजट परिपत्र के अनुसार, विभाग से गैर-सरकारी निकायों को सहायता अनुदान के भुगतान हेतु बजट अनमानों में शामिल प्रावधानों को दर्शाते हुए विस्तृत अनुदानों की मांग (डीडीजी) में अनुसूची संलग्न करना अपेक्षित है। वर्ष 2013-14 एवं 2014-15 के लिए ₹5.00 लाख के सहायता अनुदान प्राप्त करने वाले निजी एवं स्वैच्छिक संगठनों की सूची डीडीजी में शामिल की जानी थी। हालांकि

संवीक्षा से पता चला कि वर्ष 2013-14 एवं 2014-15 के दौरान दो निजी संगठनों[1] को संस्वीकृत ₹12.54 करोड़ एवं ₹6.87 करोड़ की राशि डीडीजी में शामिल नहीं पाई गई थी।

उत्तर प्रतीक्षित था (अक्तूबर 2016)।

5.4.5 सरकारी अनुदान में से अनुदानग्राहियों द्वारा सृजित पूंजीगत परिसंपत्तियों के डाटाबेस 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। लेखाओं का मुख्य सिद्धांत है कि बही में परिसम्पत्तियां दर्ज करने करने के लिए परिसंपत्तियों का स्वामित्व इकाई के पास होना चाहिए।

इसके अतिरिक्त, सामान्य वित्तीय नियमावली 2005 के नियम 215(3)(1) 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 का स्वामित्व प्रायोजक के पास रहेगा।

विभाग द्वारा प्रदत्त डाटा के विश्लेषण से पता चला कि 2013-14 से 2015-16 की अवधि के दौरान वस्तु शीर्ष 35-पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान के अंतर्गत ₹8,618.42 करोड़ के कुल अनुदान जारी किए थे जिसमें से ₹2,379.07 करोड़ की राशि 17 स्वायत्त निकाय/संस्थानों को जारी किए गए थे।

इसके अतिरिक्त, अनुदान जारी करने से संबंधित अनुदान-वार/प्रभाग-वार अभिलेखों की जांच से पता चला कि :-

- केवल एक धारा "अनुदानों से सृजित परिसंपत्तियों का मंत्रालय की अनुमति के बिना निपटान नहीं जाएगा" को अनुभागों/डिवीजनों द्वारा संस्वीकृति आदेश में दर्ज किया गया था।

(i) भारतीय चिकित्सा संघ, नई दिल्ली और (ii) कैथोलिक विशप कान्फ्रेंस ऑफ इंडिया का सम्मेलन, दिल्ली

- अभिलेखों/डाटाबेस में अनुदानग्राही का नाम, सृजित परिसम्पत्तियों के ब्यौरे, ऐसी परिसम्पत्तियों का स्वामित्व आदि, के ब्यौरे को विभाग के अनुभागों में अनुरक्षित नहीं किया गया था।
- विभाग में ऐसा कोई तंत्र नही था जिससे अनुदानग्राही निकायों को पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु जारी किए गए सहायता अनुदान के उचित उपयोग को मॉनीटर किया जा सके।

इस प्रकार, किसी प्रासंगिक वस्तुसूची के न होने की वजह से तथा उपयुक्त मॉनीटर प्रणाली के अभाव में यह आश्वासन प्राप्त नहीं हो सका कि इस वस्तु शीर्ष के अंतर्गत दर्ज 2013-14 से लेकर 2015-16 की अवधि में 17 स्वायत्त निकायों/संस्थानों को जारी किए गए सहायता अनुदान की राशि ₹2,379.07 करोड़ से वास्तविक रूप में परिसम्पत्तियों का सृजन हुआ जिसके लिए इन्हें जारी किया गया था।

विभाग ने लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को स्वीकार किया और बताया (सितम्बर 2016) कि अनुपालन हेतु लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को नोट कर लिया गया था।

5.4.6 सहायता अनुदान के रजिस्टर का अनुरक्षण न किया जाना

जी.एफ.आर. 212(4)(क) तथा सी.ए.एम. के पैरा 4.27.2 के अनुसार, दोहरे भुगतान की संभावना से बचने के लिए मंजूरीदाता प्राधिकारी द्वारा फार्म क्रमश: जी.एफ.आर.-39 तथा सी.ए.एम.-28 में दिए गए प्रपत्र में अनुदानों के एक रजिस्टर का अनुरक्षण किया जाएगा। किसी भी बिल पर तब तक हस्ताक्षर नहीं किए जाएंगे जब तक कि उसे अनुभाग के अनुदान रजिस्टर में संबंधित संस्वीकृति के प्रति दर्ज न किया गया हो। यह एकमुश्त संस्वीकृति के मामले में किश्तों, यदि कोई हो, में भुगतानों पर निगरानी करने हेतु भी सुविधा प्रदान करता है।

यह पाया गया था कि विभाग के आठ अनुभागों/प्रभागों ने स्वायत्त संस्थानों को ₹3315.18 करोड़ के सहायता अनुदान जारी किए थे परंतु अनुभागीय स्तर पर अनुदानों के रजिस्टर को अनुरक्षित नहीं किया गया था।

इस प्रकार, अनुदानों के रजिस्टर के गैर-अनुरक्षण के कारणवश कोडल प्रावधान का उल्लंघन हुआ और अनुदानों की संस्वीकृति/संवितरण/उपयोग की मॉनीटरिंग पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा था।

विभाग ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार किया और बताया (सितम्बर 2016) कि लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को अनुपालन हेतु नोट कर लिया गया था।

5.4.7 संगठनों के साथ समझौता ज्ञापन न किया जाना

सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005 के नियम 208 (vii) के अनुसार प्रतिवर्ष ₹5 करोड़ से अधिक के सहायता अनुदान प्राप्त करने वाले सभी संगठनों के प्रशासनिक मंत्रालय/विभाग के साथ समझौता ज्ञापन (एम ओ यू) करना होगा, जिसमें अनुरूप इनपुट आवश्यकताओं के साथ कार्य के कार्यक्रम और आउटपुट में सुधार के विवरण स्पष्ट रूप से बताए जाने चाहिए। निष्पादन परिणाम को इकाईयों के रूप में दिए गए आउटपुट लक्ष्य को इन संगठनों को प्रदत्त सहायता का बजटीय आधार बनना चाहिए।

अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि 2013-14 से 2015-16 की अवधि के दौरान विभाग द्वारा 19 संस्थानों/संगठनों (कुल मिलाकर ₹11,824.18 करोड़) को ₹5 करोड़ से अधिक के अनुदान किए गए थे, परंतु इन संगठनों के साथ विभाग द्वारा समझौता ज्ञापन नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, संस्वीकृति आदेशों में (एम.ओ.यू) करने की आवश्यकता को भी नहीं दर्शाया गया था।

विभाग ने बताया (सितम्बर 2016) कि अभ्युक्ति को अनुपालन के लिए नोट कर लिया गया था।

5.4.8 उपयोग प्रमाणपत्रों में अपेक्षित सूचना का प्रकटीकरण न किया जाना

सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005 के नियम 212(1) के नीचे नोट 2 में बताया गया है कि केन्द्रीय स्वायत्त संगठनों के संदर्भ में, उपयोगिता प्रमाणपत्र में किए गए व्यय और भंडारों एवं परिसंपत्तियों के आपूर्तिकर्ताओं निर्माण अभिकरणों, स्टाफ (मकान निर्माण एवं वाहन के क्रय, आदि) को दिए गए ऋणों एवं अग्रिमों को अलग से दर्शाया जाना चाहिए जिसे अप्रयुक्त अनुदानों के रूप में माना जाएगा परंतु आगे

ले जाना स्वीकार्य हैं। अगले वर्ष के लिए अनुदानों का विनियमन करते हुए, आगे ले जाई गई राशि को भी ध्यान में रखा जाएगा।

स्वायत्त निकायों (ए.बी.)/संस्थान द्वारा विभाग के समक्ष प्रस्तुत उपयोगिता प्रमाणपत्रों की नमूना जांच से पता चला कि 2013-14 से 2014-15 की अवधि के दौरान विभिन्न आपूर्तिकर्ताओं, निर्माण अभिकरणों, स्टाफ सदस्यों आदि, को ए.बी./संस्थानों द्वारा ₹1581.15 करोड़ के ऋणों एवं अग्रिमों का संवितरण कर दिया गया परंतु किए गए वास्तविक व्यय और दिए गए ऋणों एवं अग्रिमों जिसमें व्यय शामिल नहीं था से संबंधित अलग प्रस्तुतिकरण नहीं किया गया था। इस प्रकार, अपेक्षित सूचना के अभाव में विभाग ने संपूर्ण अनुदानों को संबंधित स्वायत्त निकायों/संस्थानों द्वारा प्रयुक्त किया जा चुका माना।

विभाग ने बताया (सितम्बर 2016) कि अनुपालना हेतु अभ्युक्ति को नोट कर लिया गया था।

5.4.9 स्वायत्त संगठनों के समकक्ष समीक्षा न किया जाना

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 जैसे कि क्या उद्देश्यों की प्राप्ति हुई जिसके लिए संगठन स्थापित किया गया था; 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।

2013-14 से 2015-16 की अवधि के दौरान, विभाग ने 19 स्वायत्त निकायों/संस्थानों को ₹11824.18 करोड़ का कुल सहायता अनुदान जारी किया था,

परंतु इन निकायों/संस्थानों का कोई बाह्य या समकक्ष समीक्षा विभाग द्वारा कभी भी संचालित नहीं करवाई गई थी।

विभाग ने बताया (सितम्बर 2016) कि अभ्युक्ति को अनुपालन हेतु नोट कर लिया गया ।

5.4.10 निष्पादन-सह-उपलब्धि रिपोर्टों का प्रस्तुतीकरण न किया जाना

जीएफआर का नियम 212(3)(i) निर्धारित करता है कि अनुग्राही संस्थान या संगठन से अपेक्षित है कि वह निष्पादन-सह-उपलब्धि रिपोर्ट को वित्त वर्ष समाप्त होने के पश्चात् प्रस्तुत करेंगे। इस संदर्भ में संबधित संस्वीकृति प्राधिकरण द्वारा समय सीमा निर्धारित की जा सकती है और इस आवश्यकता को सहायता अनुदान संस्वीकृति आदेश में शामिल किया जाना जाना चाहिए।

विभाग द्वारा स्वायत्त निकायों/अभिकरणों/संस्थानों/आदि को दिए गए सहायता-अनुदान हेतु संस्वीकृति आदेशों के नमूना परीक्षण में पता चला कि ये संस्वीकृति आदेश इस आवश्यकता की और उस समय-सीमा को चिन्हित नहीं करते जिसमें अनुदेयी संगठनों द्वारा निष्पादन सह उपलब्धि प्रतिवेदन जमा करना अपेक्षित हो। इसके अलावा, संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि विभाग में वित्तीय वर्ष की समाप्ति के तुरंत बाद निष्पादन-सह-उपलब्धि की प्राप्ति को मॉनीटर करने के लिए कोई तंत्र मौजूद नहीं था।

विभाग ने बताया (सितम्बर 2016) कि अभ्युक्तियों को अनुपालना हेतु दर्ज कर लिया गया है।

5.4.11 अवास्तविक बजट अनुमान

जीएफआर का नियम 209(6)(ii) व्यवस्था करता है कि अनुदेयी संस्थानों को सहायता अनुदान की संस्वीकृति अथवा अनुदान प्रदान करने में विलंब से बचने के लिए मंत्रालय या विभाग को सरकारी अनुदान पाने की इच्छा रखने वाले संस्थान या संगठन को जिस वर्ष के लिए सहायता-अनुदान माँगा गया हो उसे पूर्ववर्ती वर्ष के अक्तूबर माह की समाप्ति तक समर्थन ब्यौरों सहित अपनी आवश्यकता प्रस्तुत

करने के लिए दबाव डालना चाहिए। मंत्रालय अथवा विभाग को उनके अनुरोधों की जॉच को शीघ्रातिशीघ्र अंतिम रूप दिया जाना चाहिए और जहॉ अनुदान की संस्वीकृति तय की जाए वहॉ आवश्यक बजट प्रावधान किये जाने चाहिए। संस्थानों या संगठनों को उत्तरगामी वर्ष के अप्रैल तक उनके अनुरोधों के परिणाम सूचित किए जाने चाहिए।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि विभाग ने विभिन्न संगठनों के माध्यम से कार्यान्वित किये जाने वाले निम्नलिखित योजनाओं में उपरोक्त निर्देशों का पालन नहीं किया था, जिसके ब्यौरे **तालिका 5.3** में दिये गये हैं। 2013-14 से 2015-16 की अवधि हेतु ₹180.02 करोड़ के कुल बजट प्रावधान में से; संपूर्ण प्रावधान योजना के शुरूआत नहीं होने के कारण विभाग द्वारा जारी नहीं किया जा सका। यह अवास्तविक बजट मूल्यांकन को दर्शाता है।

तालिका 5.3: सहायता अनुदान के अंतर्गत बजट प्रावधान के प्रति समग्र बचतों के ब्यौरे

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	योजना का नाम	लेखा शीर्ष	वर्ष	बजट प्रावधान	जारी की गई राशि	बचतें	बचतों की %	बचतों के कारण
1	राष्ट्रीय परीक्षा बोर्ड	2210.05.800.05	2013-14	30.00	0.00	30.00	100	योजना आरंभ न होने के कारण
			2014-15	0.01	0.00	0.01		
			2015-16	0.01	0.00	0.01		
2	स्वास्थ्य बीमा (सीजीईआईपीएस)	2210.06.800.39	2013-14	50.00	0.00	50.00	100	योजना आरंभ न होने के कारण
			2014-15	50.00	0.00	50.00		
			2015-16	50.00	0.00	50.00		
					कुल	**180.02**		

5.4.12 मंत्रालय की वेबसाईट पर अनुदानग्राही निकायों से संबंधित सूचना का अधूरा प्रकटीकरण

सा.वि.नि. का नियम 209(1) सहायता अनुदान देने के लिए सिध्दांतों 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।

यह देखा गया कि अनुदानग्राही संस्थानों/संगठनों के नाम वाली एक सूची मंत्रालय की वैबसाईट (*www.mohfw.gov.in*) पर मौजूद है। तथापि, उनको दिए गए अनुदान की राशि तथा उद्देश्य के ब्यौरों का उल्लेख इसमें 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। उत्तर प्रतीक्षित था (अक्तूबर 2016)।

5.4.13 बकाया उपयोग प्रमाण-पत्र (यू सी)

जी.एफ.आर. 2005 का नियम 212(1) निर्धारित करता है कि किसी संगठन के संस्थान संबंधी अनुवर्ती अनुदान का वास्तविक उपयोग, जिस उद्देश्य हेतु संस्वीकृति किया गया था, का उपयोगिता जीएफआर 19-क फार्म में प्रस्तुत करने की अनिवार्यता संस्वीकृति आदेश में दर्ज की जानी चाहिए। आवर्ती अनुदानों के संबंध में यू सी में यह भी स्पष्ट होना चाहिए कि क्या विनिर्दिष्ट, परिभाषित एवं गुणात्मक लक्ष्य जिनकी उपलब्धि प्रयुक्त राशि के प्रति हुई थी, प्राप्त हुए थे और यदि नही, तो उसके कारण क्या थे। यू.सी. में इनपुट आधारित निष्पादन मूल्यांकन के बजाय आउटपुट आधारित निष्पादन मूल्यांकन शामिल होना चाहिए। आवर्ती अनुदानों के मामले में ,संबंधित मंत्रालय व विभाग को परवर्ती- वित्त वर्ष हेतु किसी प्रकार की संस्वीकृति धनराशि को तभी जारी करना चाहिए जब पूर्ववर्ती वित्त वर्ष हेतु अनुदानों से संबंधित यू सी जमा किये जाएं।

इसके अतिरक्त यू सी को संबंधित संस्थान या संगठन द्वारा वित्त वर्ष की समाप्ति के बारह माह के भीतर प्रस्तुत किया जाना चाहिए। ऐसे यू.सी. की प्राप्ति की संबंधित मंत्रालय या विभाग द्वारा संवीक्षा की जानी चाहिए। जहाँ अनुदेयी से निर्धारित समय में ऐसा प्रमाण-पत्र प्राप्त नहीं होता, ऐसे मामलों में मंत्रालय अथवा

विभाग के पास ऐसे संस्थानों या संगठनों को किसी भावी सरकारी अनुदान, छूट या अन्य प्रकार की वित्तीय सहायता से वंचित करने की स्वतंत्रता होगी। इस तथ्य को भी जीएफआर के नियम 209(1) के अंतर्गत नोट में संदर्भित वेबसाइट पर डालना होगा।

विभाग द्वारा प्रस्तुत सूचना के अनुसार, ₹8055.27 करोड़ के कुल 3786 उपयोगिता प्रमाण-पत्र 31 मार्च 2016 तक बकाया थे जिसके ब्यौरे **अनुबंध 5**.1 में दिए गये हैं। अनुदानों की पूर्ववर्ती अवधि जिसके लिए यू.सी. बकाया थे, वे वर्ष 1976 से संबंधित थे। विभाग द्वारा प्रस्तुत अभिलेखों की जॉच से उजागर हुआ कि विभाग ने न तो दोषी संस्थानों/संगठनों को काली सूची में डालने का कार्य शुरू किया और न ही उसने 2011-12 के बाद बकाया यू.सी. के लम्बन को कम करने का कोई प्रयास नहीं किया था।

चूंकि यू.सी. की प्राप्ति ही इसका एकमात्र साक्ष्य है कि निधियों का अभिप्रेत उद्देश्यों हेतु उपयोग हुआ है, विभाग को अनुदेयी निकायों द्वारा यू.सी. की समय से प्रस्तुति को सुनिश्चित करने के लिए मजबूत तंत्र बनाना चाहिए/निधियों के गबन/दुर्विनियोजन की संभावना से उन मामलों में इंकार नहीं किया जा सकता जहॉ अनुदेयी संगठनों ने यू.सी. की प्रस्तुति असाधारण रूप से विलंबित की थीं।

उत्तर प्रतीक्षित था (अक्तूबर 2016)।

5.4.14 त्रुटिपूर्ण आंतरिक निरीक्षण

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

जीएफआर का नियम 212(1) यह भी व्यवस्था करता है कि मंत्रालय या विभाग के आंतरिक लेखापरीक्षा दलों द्वारा प्रस्तुत प्रतिवेदन तथा भारतीय लेखापरीक्षा एवं लेखा विभाग से प्राप्त निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं वर्ष हेतु प्राप्त निष्पादन प्रतिवेदनों, यदि कोई हो, का भी आगे अनुदानों की संस्वीकृति प्रदान करने में ध्यान में रखा

जाएगा। विभाग का आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय के मुख्य लेखा नियंत्रक के प्रशासनिक नियंत्रण में कार्य करता है और विभाग के अंतर्गत स्वायत्त निकायों/संस्थानों आदि सहित इकाइयों की आंतरिक लेखापरीक्षा करने के लिए जिम्मेदार हैं।

724 इकाइयों में से केवल 97,110 एवं 51 इकाईयों में क्रमश: वर्ष 2013-14, 2014-15 तथा 2015-16 में लेखापरीक्षा आयोजित करने की योजना थी। जबकि, केवल 47, 55 एवं 49 इकाइयों की ही क्रमश: वर्ष 2013-14, 2014-15 एवं 2015-16 के दौरान लेखापरीक्षा की गयी थी। सहायता अनुदान पर भारी धनराशि व्यय करने के बावजूद, आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध ने विभाग द्वारा सहायता-अनुदान की संवीक्षा नहीं करायी थी। अत: आंतरिक पर्यवेक्षण तंत्र तथा विभाग की गतिविधियाँ व्यय के आकार के साथ अनुपातिक नहीं थीं। एक मजबूत एवं सक्षम आंतरिक प्रबंधन के अभाव में, लेखापरीक्षा में यह सुनिश्चित नहीं किया जा सकता था कि विभाग अनुदेयी निकायों के दैनिक कार्य एवं कार्यक्रमों के निष्पादन में नियमों, विनियमों एवं विषय पर मौजूदा निर्देशों का अनुपालन किस प्रकार सुनिश्चित करता है।

उत्तर प्रतीक्षित था (अक्तूबर 2016)।

5.5 अनुदान सं. 77-विद्युत मंत्रालय

5.5.1 प्रस्तावना

विद्युत भारतीय संविधान की सातवी अनुसूची के अंतर्गत एक समवर्ती विषय है। विद्युत मंत्रालय मुख्यत: देश में बिजली ऊर्जा के विकास के लिए उत्तरदायी है। मंत्रालय का कार्य परिप्रेक्ष्य नियोजन, नीति निर्माण निवेश निर्णयों हेतु परियोजनाओं छँटाई की प्रसंस्करण, विद्युत परियोजनाओं के कार्यान्वयन की मॉनीटरिंग, प्रशिक्षण एवं श्रमशक्ति विकास तथा, जलीय विद्युत उत्पादन, संचार एवं संवितरण से संबंधित विधान के प्रशासन एवं अधिनियम से संबंधित है।

विद्युत मंत्रालय के प्रशासनिक नियंत्रण के अंतर्गत 17 संगठन/निकाय/सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम/निगम आते हैं।

एमओपी ने विभिन्न योजनाओं/परियोजनाओं पर 2013-14 से 2015-16 की अवधि के दौरान सहायता-अनुदान के रूप में ₹12,388.60 करोड़ का व्यय किया था। गॉवों/अधिवासों एवं घरों तक बिजली पहुँचने के लिए (ग्रामीण विद्युतिकरण से संबंधित) दीन दयान उपाध्याय ग्राम ज्योति योजना (डीडीयूजीजेवाई), (वितरण नेटवर्क के सुदृढ़ीकरण से संबंधित),एकीकृत विद्युत योजना (आईपीडीएस) एवं (ग्रिड को सुरक्षित संचालन से संबंधित) विुद्युत प्रणाली विकास निधि (पीएसडीएफ) जैसी योजनाओं के अंतर्गत विकास एवं जीवन स्तर सुधारने के लिए काफी व्यय किया गया था। इन योजनाओं का प्रमुख जोर देश भर में विद्युत अवसंरचना के विकास पर था।

5.5.2 बजट एवं व्यय

मंत्रालय का कुल राजस्व व्यय 2013-14 के ₹3,736.65 करोड़ से बढ़कर 2015-16 में ₹7863.27 करोड़ हो गया था। सहायता-अनुदान पर व्यय मंत्रालय के राजस्व व्यय के प्रमुख घटकों में से एक है जैसाकि **तालिका 5.4** में दर्शाया गया है।

तालिका 5.4: बजट प्रावधान एवं व्यय

वर्ष	बजट प्रावधान (₹ करोड़ में)		राजस्व व्यय (₹ करोड़ में)			सहायता अनुदान पर व्यय (₹ करोड़ में)		राजस्व व्यय की तुलना में सहायत-अनुदान की प्रतिशतता	
	योजनागत	गैर योजनागत	योजनागत	गैर योजनागत	कुल	योजनागत	गैर योजनागत	योजनागत	गैर योजनागत
2013-14	7337.95	707.90	3054.14	682.51	3736.65	3000.33	43.60	98.24	6.39
2014-15	7571.50	166.80	4395.26	242.25	4637.51	3972.80	42.14	90.39	17.40
2015-16	6141.44	178.09	7701.25	162.02	7863.27	5282.67	47.06	68.59	29.05

स्रोत:- वि.मं. द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि 2013-14 से 2015-16 के दौरान, योजनागत राजस्व व्यय के प्रतिशत के रूप में सहायता-अनुदान पर व्यय 98.24 प्रतिशत से घटकर 68.59 प्रतिशत हो गया, जबकि गैर-योजनागत राजस्व व्यय के संबंध में यह 6.39 प्रतिशत से बढ़कर 29.05 प्रतिशत हो गया।

5.5.3 वस्तु शीर्ष-वार व्यय

वर्तमान में, तीन अलग वस्तु-शीर्ष हैं जिनके अंतर्गत सहायता अनुदान व्यय बही खाते में दर्ज किए जाते हैं यथा '31-सहायता-अनुदान सामान्य'; '35-पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' एवं '36-सहायता-अनुदान वेतन'। 2013-14 से 2015-16 की अवधि से जारी किए गये वस्तु-शीर्ष-वार सहायता-अनुदानों के ब्यौरे **तालिका 5.5** में दिये गये हैं।

तालिका 5.5: जारी किए गये वस्तु-शीर्ष-वार सहायता-अनुदान

(₹ करोड़ में)

विवरण	2013-14	2014-15	2015-16	योग
31-सहायता अनुदान सामान्य	126.07 *(4.15)*	290.75 *(7.24)*	182.98 *(3.43)*	599.80
35-पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान	2917.86 *(95.85)*	3724.19 *(92.76)*	5146.75 *(96.57)*	11788.80
कुल	**3043.93**	**4014.94**	**5329.73**	**12388.60**

स्रोत: विद्युत मंत्रालय द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना।

कोष्ठक में दिए आंकड़े कुल सहायता अनुदान की प्रतिशतता दर्शाते है।

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदानों पर व्यय मंत्रालय द्वारा सहायता अनुदान पर किये गये कुल व्यय (93 प्रतिशत से लेकर 97 प्रतिशत तक) का उल्लेखनीय भाग निर्मित करता है। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय ने 2013-14 से 2015-16 की अवधि के दौरान वस्तु शीर्ष-'36-सहायता अनुदान वेतन' का परिचालन नहीं किया था। जबकि वस्तु-शीर्ष का सृजन वित्त मंत्रालय द्वारा वित्त वर्ष 2011-12 से किया गया था। इस प्रतिवेदन के अध्याय-IV के पैरा 4.5.2 में इसे उजागर किया गया है।

5.5.4 सहायता अनुदान पर व्यय का माह-वार प्रवाह

सामान्य वित्तीय नियम, 2005 के नियम 212 (1) के अनुसार, मंत्रालय अथवा विभाग की सहायता - अनुदान पर व्यय के प्रवाह को वर्ष भर समान बनाये रखना चाहिए। 2013-14 से 2015-16 की अवधि के दौरान पूंजीगत व्यय के प्रवाह की

जॉच की गयी थी। यह देखा गया कि मंत्रालय के तीनों में से किसी भी वर्ष में सहायता अनुदान जारी करते समय उपरोक्त प्रावधान का पालन नहीं किया था।

सहायता-अनुदान पर पूंजीगत व्यय का बड़ा भाग 2013-14 से 2015-16 की अवधि में सितम्बर (2013-14 के दौरान 25.52 प्रतिशत, 2014-15 के दौरान 53.56 प्रतिशत एवं 2015-16 के दौरान 33.98 प्रतिशत) एवं दिसम्बर (2013-14 के दौरान 28.54 प्रतिशत, 2014-15 के दौरान 21.77 प्रतिशत एवं 2015-16 के दौरान 26.94 प्रतिशत) के माह में खर्च किया गया था, जबकि बहुत छोटा व्यय अप्रैल, जुलाई, अगस्त, अक्तूबर एवं जनवरी में किया गया था।

मंत्रालय ने बताया (अगस्त 2016) कि समेकित ऊर्जा विकास योजना (आईपीडीएस) के अंतर्गत सहायक-अनुदान लाभार्थी उपयोगिताओं की परियोजना की प्रगति, पूर्व में प्रदत्त धनराशि के उपयोग एवं निधियों के निर्गम हेतु उपयोगिताओं के अनुरोध के आधार पर जारी किया गया था। तथापि तथ्य यही है कि सा.वि.नि. के प्रावधान का पालन नहीं किया गया था।

5.5.5 विद्युत वित्त निगम को धनराशि के निर्गम में विलंब

सिविल लेखा नियम पुस्तिका (सीएएम) के पैरा 2.3.1 के अनुसार, भुगतान के लिए बिलों को उनकी प्राप्ति के सात कार्य दिवसों के भीतर पास करके चैक जारी कर दिए जाने चाहिए। बिलों को जल्दी पास करने और भुगतानों को कम समयांतराल में पूरा करने के प्रयास किये जाने चाहिए और प्रधान सीसीए/सीसीए/सीए को उस संबंध में नियम बनाने के साथ ही उनकी अनुपालना को व्यक्तिगत रूप से मॉनीटर करना चाहिए।

इसके अतिरिक्त, अध्याय-IV के पैरा 10 के अनुसार दिनांक 3 दिसम्बर, 2014 के वि.मं. का का.आ. सं. 26/1/2014-एपीआरडीपी के अंतर्गत जारी निधि संवितरण दिशानिर्देशों के अनुसार यो.मं. से ऊर्जा वित्त नि. (पीएफसी) से उपयोगिताओं और उससे आगे की कड़ी में निधियों के निर्गम में सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पी एफ एम एस) का उपयोग अनिवार्य है।

आई.पी.डी.एस. के संचालन हेतु राज्य ऊर्जा उपयोगिताओं को अनुदान संवितरित करने के लिए पी.एफ.सी. को वस्तु शीर्ष '35-पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' के अंतर्गत ₹146.79 करोड़ की राशि जारी करने के लिए 04 जून 2015 को मंत्रालय ने संस्वीकृति आदेश जारी किया था। संस्वीकृति आदेश की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि अनुदान को पी.एफ.सी. के अलग बैंक खाते में 15 जुलाई 2015 अर्थात् सिविल लेखा नियमपुस्तिका के पैरा 2.3.1 की अनदेखी करते हुए बिल जमा करने की तिथि के 29 दिन बीत जाने के बाद जमा किया गया था।

यह भी नोट किया गया था कि संस्वीकृति आदेश के पैरा 4(ii) के अनुसार, निधियों को राज्य उपयोगिताओं को केवल पी.एफ.एम.एस. के माध्यम से ही दिया जाना था। 07 जुलाई 2015 को, पी.एफ.एम.एस. पर केवल चार राज्य उपयोगिताओं को दर्ज किया गया था जिसमें नौ उपयोगिताओं हेतु ₹146.79 करोड़ के कुल अनुदान में से पी.एफ.सी. द्वारा ₹50.31 करोड़ तक के कुल अनुदान जारी किए गए थे जिसके प्रति केवल चार राज्य उपयोगिताएं पी.एफ.एम.एस. पर जारी किए गए थे। अत: पी.एफ.एम.एस. में मैपिंग और ₹146.79 करोड़ के शेष निर्गम हेतु पांच उपयोगिताओं में शर्तों की आवश्यक अनुपालना 07 जुलाई 2015 तक लंबित थी।

एमओपी ने अपने उत्तर (अगस्त 2016) में बताया कि लाभग्राही संस्थाओं को निधियाँ उनके द्वारा दिशानिर्देशों के अनुसार शर्तों का अनुपालन करने पर ही जारी की जानी थीं और पीएफसी द्वारा सभी नौ राज्यों में लाभग्राही को पीएफसीएस के माध्यम से पूरे अनुदान के वास्तविक संवितरण की तिथि प्रस्तुत करनी थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि वि.मं. को पीएफसी को निधियों की संस्वीकृति के पूर्व सभी अनुपालनाओं के पालन को सुनिश्चित करना चाहिए था। इसमें विफलता से राज्य लाभग्राहियों को निधियों के संवितरण में 3 से 238 दिनों का विलंब हुआ।

एमओपी ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए आगे बताया (सितम्बर 2016) कि पी एफ सी ने वि.मं. से अनुरोध भी किया था कि निधियों के निर्गम हेतु अनुरोध उपयोगिताओं द्वारा आवश्यक शर्तों की अनुपालना के बाद यो.मं. से करना चाहिए

था। तबसे यह प्रक्रिया कार्यान्वित की जा रही है और यो.मं. से धनराशि प्राप्त होने के बाद उपयोगिताओं को निधियों के निर्गम ने कोई विलंब नहीं हुआ था।

5.5.6 सरकारी अनुदानों में से अनुदान ग्राही द्वारा सृजित पूंजीगत परिसम्पत्तियों के डाटा का अनुरक्षण न किया जाना

वित्तीय दायित्व एवं बजट प्रबंधन नियम (एफआरबीएम) , 2004 के नियम 6 (1) एवं वित्त मंत्रालय के दिनांक अप्रैल 2005 के कार्यालय ज्ञापन के अनुसार, सभी मंत्रालयों/विभागों को निर्धारित प्रारूप (प्रपत्र डी-4) में एक परिसम्पत्ति पंजिका का अनुरक्षण करना आवश्यक था ताकि परिसम्पत्ति की स्थिति के बारे में समुचित प्रकटीकरण भारत सरकार के बजट में किया जा सके।

सामान्य वित्तीय नियमावली का नियम 215(3) भी यह निर्धारित करता है प्रायोजित परियोजनाओं और योजनओं के वित्तपोषण के मामले में यह करार दिया जाना चाहिए कि इन निधियों के सृजन अथवा प्राप्त भौतिक एवं बौद्धिक परिसम्पत्ति में स्वामित्व प्रायोजक का होगा। वित्त वर्ष 2009-10 से, एक नये वस्तु शीर्ष '35-पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' का आरंभ पूंजीगत परिसम्पित्तियों के सृजन हेतु अनुदेही संस्थानों को जारी अनुदानों के स्पष्टत: परिकलित करने के लिए किया गया था।

संबंधित अभिलेखों और संस्वीकृतियों की संवीक्षा के दौरान, यह देखा गया था कि ₹12,388.60 करोड़ के कुल सहायत-अनुदान में से, मंत्रालय ने ₹11,788.80 करोड़ वस्तु शीर्ष '35-पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन हेतु अनुदान' के अंतर्गत **2013-14** से **2015-16** की अवधि के दौरान कार्यान्वयन अभिकरण/अनुदेयी निकायों को, जैसे ग्रामीण विद्युतीकरण निगम लिमिटेड (आर.ई.सी.) (₹10,651.36 करोड़), ऊर्जा वित्त निगम (पी.एफ.सी.) (₹348.15 करोड़), भारतीय ऊर्जा ग्रिड निगम लिमिटेड (पी.जी.सी.आई.एल.) (₹310.00 करोड़), राष्ट्रीय भार डिस्पैच केन्द्र (एन.एल.डी.सी.) (₹361.78 करोड़) और केन्द्रीय ऊर्जा अनुसंधान संस्थान (सी.पी.आर.आई.) (₹117.51 करोड़) जारी किया था।

मंत्रालय ने संस्वीकृति आदेश में एक धारा जोड़ी थी कि सृजित परिसम्पत्तियों का निपटान मंत्रालय की अनुमति के बगैर नहीं होगा। तथापि, कोई केन्द्रीकृत अभिलेख/डाटाबेस, यथा अनुदेयी के नाम, सृजित परिसम्पत्ति की प्रकृति के साथ सृजन में वास्तविक रूप से प्रयुक्त अनुदानों की राशि, ऐसी परिसम्पत्तियों का स्वामित्व आदि से संबंधित ब्यौरा मंत्रालय द्वारा सत्यापन हेतु उपलब्ध नहीं कराया गया था। अतः यह सत्यापित नहीं किया जा सका कि क्या संस्वीकृति आदेश में जोड़ी गई धारा में उल्लिखित निर्देशों का पालन किया जा रहा था।

किसी केन्द्रीकृत डाटा के अभाव में यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि क्या ₹11,788.80 करोड़ का कुल व्यय इस वस्तु शीर्ष के अंतर्गत 2013-14 से 2015-16 की अवधि में जारी निधियों को व्यय वास्तव में पूंजीगत परिसम्पत्तियों के सृजन में प्रतिफलित हुआ था। तथा परिसम्पत्तियों का निपटान बिना किसी अनुमति के नहीं किया जा सकता।

मंत्रालय के ट्रांसमिशन प्रभाग ने बताया कि पीजीसीआईएल ने केवल कुछ उप-स्टेशनों मात्र के लिए ही भूमि अधिग्रहित की है और कोई अन्य परिसंपत्ति नहीं बनायी गयी थी। परिसंपत्ति पंजिका का अनुरक्षण कार्य की प्रगति के अनुसार परिसंपत्ति के सृजन के साथ किया जाना था, जिसे अभी शुरू किया जाना था।

वि.मं. का अन्य कार्यान्वयन अभिकरणों/अनुदेयी निकायों को जारी की गई निधि के संबंध में जवाब प्रतीक्षित था (अक्तूबर 2016)।

5.5.7 अनुदान ग्राही संगठनों द्वारा उपयोग प्रमाण-पत्रों (यू सी) को निर्धारित प्रारूप में प्रस्तुत नहीं किया जाना

सामान्य वित्तीय नियमावली का नियम 212(1) यह निर्धारित करता है कि प्रपत्र-19क में यू.सी. को अनुदेयी संस्थानों या संगठनों द्वारा वित्त वर्ष की समाप्ति के बारह माह के अंदर प्रस्तुत कर दिया जाए।

सहायता-अनुदान हेतु संस्वीकृतियां निर्धरित करती हैं कि यू.सी. में यह भी प्रकट किया जाना चाहिए कि क्या विनिर्दिष्ट, निर्धारित एवं गुणवत्ता लक्ष्य जिन्हें प्रयुक्त

धनराशि के प्रति प्राप्त किया जाना चाहिए, उसकी वास्तव में प्राप्ति हुई है और यदि नहीं तो उसके कारण। उसमें एक आउटपुट आधारित निष्पादन मूल्यांकन (जीएफआर का नियम 212) शामिल होना चाहिए।

उ.प्र.प. के नमूना परीक्षण एवं अनुदेयी संगठनों द्वारा प्रस्तुत संबंधित अभिलेखों से उजागर हुआ कि जेइआरसी द्वारा जमा उ.प्र.प. में निर्धारित प्रारूप (जीएफआर-19 क) के अनुसार नियंत्रणों के प्रकार को नहीं दर्शाया गया था। जेइआरसी एवं सीइआरसी द्वारा प्रस्तुत उ.प्र.प. में लक्ष्यों एवं उपलब्धियों में संबंधित तथा जीएफआर के नियम 212 के अंतर्गत आवश्यक आउटपुट आधारित किसी निष्पादन मूल्यांकन से संबंधित सूचना भी प्रकट नहीं की गयी थी।

मंत्रालय सुनिश्चित करे कि निर्धारित प्रारूप में पूरे ब्यौरे के साथ उ.प्र.प. की प्रस्तुति हेतु अनुदेयी संस्थानों को समुचित निर्देश दिए गये हैं। वि.मं. का उत्तर प्रतीक्षित था (अक्तूबर 2016)।

5.5.8 निष्कर्ष

सार्वजनिक सेवा वितरण की परिवर्तनशील प्रकृत्ति सहायता अनुदान व्यय में स्थिर तेजी का कारण बनी। वर्ष 2014-15 की तुलना में, सहायता-अनुदान पर व्यय वर्ष 2015-16 के दौरान ₹4,23,789 करोड़ से बढ़कर ₹4,42,525 करोड़ हो गया था, जिससे चार प्रतिशत की समग्र वृद्धि हुई थी। सहायता-अनुदान पर व्यय कुल राजस्व व्यय का लगभग 27 प्रतिशत था जो वर्ष 2015-16 के दौरान कुल ₹16,11,149 करोड़ (रेलवे को छोड़कर) धनराशि का बना।

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग से संबंधित सहायता-अनुदान के विश्लेषण में आंतरिक मॉनिटरिंग प्रणाली में कमियों का पता चला जैसे कि अनुदानग्राही संगठनों की बाह्य समकक्ष संवीक्षा नहीं करवाना, अनुदानग्राही द्वारा निष्पादन-सह-उपलब्धि रिपोर्ट को प्रस्तुत नहीं करना, सहायता-अनुदान की पंजिका का अनुरक्षण नहीं करना, आदि। यह भी पाया गया था कि विभाग ने अनुदानग्राही निकायों द्वारा उन्हें जारी अनुदानों में से सृजित परिसंपत्तियों की गुणवत्ता एवं मूल्य के डाटाबेस का

अनुरक्षण नहीं किया था। विभिन्न अनुदानग्राही संगठनों का उपयोग प्रमाण-पत्र के विलंब होने के बावजूद भी अगले वर्षों में इन अनुदानग्राही संगठनों को अनुदान जारी किए गए थे।

इसके अतिरिक्त, विद्युत मंत्रालय से संबंधित विश्लेषण में भी कमियां पाई गई जैसे कि सहायता-अनुदान-वेतन से संबंधित वस्तु शीर्ष का परिचालन न होना, सरकारी अनुदान में से अनुदानग्राहियों द्वारा सृजित पूंजीगत परिसंपत्तियों के डाटा का अनुरक्षण न होना, योजनागत अनुदानों के व्यय का असमान प्रवाह, आदि। विश्लेषण में यह भी उजागर किया गया कि अनुदानग्राही संगठनों द्वारा उपयोग प्रमाण-पत्र निर्धारित प्रारूप में प्रस्तुत नहीं किए गए थे।

(मुकेश प्रसाद सिंह)
महानिदेशक लेखापरीक्षा
केन्द्रीय व्यय

नई दिल्ली
दिनांक: 01 दिसम्बर 2016

प्रतिहस्ताक्षरित

(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली
दिनांक: 02 दिसम्बर 2016