2 अध्याय

स्वायत्त निकायों का विनियामक ढाँचा

2.1 पृष्ठभूमि

संसद के अधिनियम के अन्तर्गत स्थापित स्वायत्त निकाय, इस अधिनियम में शामिल विनियमों द्वारा शासित हैं जबकि, सोसायटीज रजिस्ट्रेशन एक्ट, 1860 या राज्य सोसायटीज, रजिस्ट्रेशन एक्ट के अन्तर्गत, जैसे भी लागू हो, पंजीकृत स्वायत्त निकाय इनके प्रावधानों का पालन करने के लिए अपेक्षित है।

19 चयनित स्वायत्त निकायों में से 17 सोसायटीज रजिस्ट्रेशन एक्ट, 1860 या राज्य सोसायटीज रजिस्ट्रेशन एक्ट के अन्तर्गत रजिस्टर्ड सोसायटीज थे और दो का गठन अलग से संसद के अधिनियमों के अन्तर्गत किया गया था। यह अध्याय 17 चयनित स्वायत्त निकायों के शासी विनियामक प्रावधानों से व्यतिक्रम पर टिप्पणियों को मुख्य रूप से दर्शाता है।

2.2 स्वायत्त निकायों का गठन

2.2.1 मंत्रिमंडल की मंजूरी के बिना गठित स्वायत्त निकाय

सामान्य वित्त नियमावली (जी.एफ़.आर.) के नियम 208 के अनुसार, किसी नए स्वायत्त संस्थान का सृजन मंत्रिमंडल की मंजूरी के बिना मंत्रालयों या विभागों द्वारा नहीं किया जाना चाहिए।

डी.एस.टी. ने वर्ष 1989-95 के लिए ₹ 46.27 करोड़ की लागत से हैदराबाद में एकीकृत दीर्घकालिक कार्यक्रम[1] के अंतर्गत "एडवांस्ड रिसर्च सेंटर फॉर पाउडर मेटलर्जी की स्थापना" शीर्षक से एक परियोजना की मंजूरी हेतु एक प्रस्ताव व्यय वित्त समिति (ई.एफ़.सी.) के समक्ष प्रस्तुत (मई 1989) किया। यह परियोजना भारत तथा यू.एस.एस.आर. के बीच संयुक्त उपक्रम के रुप में परिकल्पित की गई थी। आर्थिक मामलों पर मंत्रिमंडल समिति ने परियोजना की मंजूरी (मई 1990) दी तथा 1 नवंबर 1990 को मंजूरी से अवगत कराया गया।

[1] भारत सरकार तथा यूनियन ऑफ सोवियत सोशलिस्ट रिपब्लिक्स (यूएसएसआर) सरकार जुलाई 1987 में दोनों देशों के बीच एकीकृत दीर्घकालिक वैज्ञानिक एवं तकनीकी सहयोग कार्यक्रम पर सहमत हुए।

इसी बीच, डी.एस.टी. ने सात सदस्यों द्वारा हस्ताक्षरित एम.ओ.ए. के माध्यम से 'एडवांस्ड रिसर्च सेंटर फॉर पाउडर मेटलर्जी' सोसाइटी का गठन किया तथा आंध्र प्रदेश (तेलंगाना क्षेत्र) पब्लिक सोसाइटीज रजिस्ट्रेशन एक्ट के अंतर्गत अक्टूबर 1990 में पंजीकृत किया । नवंबर 1991 में सोसाइटी का नाम बदलकर 'इंडो-सोवियत एडवांस्ड रिसर्च सेंटर फॉर पाउडर मेटलर्जी' कर दिया गया तथा बाद में यू.एस.एस.आर. के विघटन के कारण, पुनः 17 मार्च 1994 के प्रभाव से नाम बदलकर 'इंटरनेशनल एडवांस्ड रिसर्च सेंटर फॉर पाउडर मेटलर्जी एंड न्यू मटेरियल्स' (ए.आर.सी.आई.) कर दिया गया। डी.एस.टी. ने ए.आर.सी.आई. को 2009-14 के बीच ₹ 241.04 करोड़ की राशि जारी किया।

"एडवांस्ड रिसर्च सेंटर फॉर पाउडर मेटलर्जी की स्थापना" परियोजना को मार्च 1995 में बंद कर दिया गया, फिर भी एआरसीआई स्वायत्त निकाय के रूप में कार्य करता रहा।

हमने देखा कि ए.आर.सी.आई. स्वायत्त निकाय के रूप में इसकी स्थापना का उल्लेख मंत्रिमंडल को प्रस्तुत इएफ़सी ज्ञापन में नहीं था। मंत्रिमंडल की मंजूरी परियोजना हेतु थी और 1989 से 1995 तक की निर्धारित अवधि के लिए दी गई थी। स्वायत्त निकाय के रूप में ए.आर.सी.आई. की स्थापना तथा इसे वित्तीय सहायता जारी रखना अनियमित था क्योंकि मंत्रिमंडल द्वारा इसके गठन की मंजूरी नहीं दी गई थी जैसा कि जीएफ़आर के तहत आवश्यक था।

ए.आर.सी.आई. ने स्वीकार किया (फरवरी 2015) कि आंतरिक टिप्पणियों को छोड़कर ए.आर.सी.आई. को स्वायत्त स्थिति प्रदान करने वाली कोई सूचना डीएसटी से प्राप्त नहीं हुई थी। डी.एस.टी. ने एगजिट मीटिंग में बताया (मई 2016) कि ए.आर.सी.आई. की स्थिति फिर जाँचेगे।

2.2.2 स्वायत्त निकाय के एमओए एवं विनियम आवश्यक विधान के अनुरूप नहीं

सोसाइटीज रजिस्ट्रेशन एक्ट, 1860 में उपबंधित था कि एम.ओ.ए. में सोसाइटी के नाम, इसका उद्देश्य, शासकों के नाम, पते एवं पेशे, परिषद, निदेशक, समिति अथवा अन्य शासी निकाय जिसको सोसाइटी के नियमों द्वारा, इसके कार्यों का प्रबंधन सौंपा गया था, होना चाहिए। एम.ओ.ए. तथा सोसाइटी के विनियमों की एक प्रति, जी.बी. के कम से कम तीन सदस्यों द्वारा सही प्रतिलिपि होना प्रमाणित किया हुआ, सोसाइटी के पंजीकरण हेतु दायर किया जाना था।

बाद में, सोसाइटीज या गैर-सरकारी संगठन (एन.जी.ओ.), जिनके प्रधान कार्यालय पश्चिम बंगाल राज्य में स्थित थें, को पंजीकरण प्रदान करने के लिए पश्चिम बंगाल विधानमंडल द्वारा पश्चिम बंगाल सोसाइटीज रजिस्ट्रेशन एक्ट, 1961 पास किया गया। इसमें प्रावधान भी किया गया था कि बेयर एक्ट, 1860 के अंतर्गत पूर्व में पंजीकृत सोसायटी को नए एक्ट के अन्तर्गत पंजीकृत समझा जाएगा बशर्ते एमओए तथा विनियम, जैसा कि पूर्ववर्ती अधिनियम में उल्लेखित था, बाद वाले अधिनियम के अनुरूप हों। अगर कोई विसंगति पाई जाती है तो नए अधिनियम के प्रख्यापन से छह माह के भीतर उसे ठीक किया जाना था। निर्धारित अवधि के भीतर विसंगति को ठीक नहीं किए जाने के मामले में, विसंगति की हद तक, ये प्रलेख निरर्थक समझे जाएंगे।

बोस इंस्टीट्यूट, कोलकाता (बी.आई.) सोसाइटीज रजिस्ट्रेशन एक्ट, 1860 के अंतर्गत एक सोसाइटी के रूप में पंजीकृत (मई 1918) किया गया तथा तदनुसार अपना एमओए एवं विनियम दायर किया। बी.आई. का विनियम बाद में मार्च 1945 में संशोधित किया गया।

हमने पाया कि बी.आई. ने पश्चिम बंगाल रजिस्ट्रेशन एक्ट, 1961 के प्रावधानों के अनुसार अपने एमओए तथा विनियमों को संशोधित नहीं किया। इसके परिणामस्वरूप बीआई के एमओए तथा विनियमों में कई विसंगतियां बरकरार रहीं जैसा कि तालिका 1 में सूचीबद्ध किया गया है।

तालिका 1: पश्चिम बंगाल सोसाइटीज रजिस्ट्रेशन एक्ट, 1961 के प्रावधानों के अनुसार बीआई के एम.ओ.ए तथा विनियमों में पाई गई विसंगतियां

प.बं. सोसाइटीज रजिस्ट्रेशन एक्ट 1961 के अनुसार आवश्यकता	एम.ओ.ए. तथा विनियमों में पाई गई कमियां
1. एमओए में सोसाइटी के उद्देश्य निहित होने चाहिए	उद्देश्यों को एम.ओ.ए. के बजाय विनियमों में रखा गया था
2. सोसाइटी की संपत्ति की सुरक्षित अभिरक्षा विशेषकर रखने की पद्धति या सोसाइटी के किसी धन का निवेश करने सहित	'रखने के तरीके या किसी भी धन के निवेश करने' से संबंधित कोई प्रावधान विनियमों में नहीं किया गया था
3. सोसाइटी की बैठक आयोजित करने की प्रक्रिया, गणपूर्ति, मतदान के तरीके, बैठक हेतु नोटिस की अवधि तथा प्रतिनिधि द्वारा मतदान की पद्धति, जहां इस प्रकार मतदान की अनुमति है। जी.बी. का सदस्य होने के लिए अयोग्यता अगर वह सोसाइटी के मामले के गठन,	

प.बं. सोसाइटीज रजिस्ट्रेशन एक्ट 1961 के अनुसार आवश्यकता		एम.ओ.ए. तथा विनियमों में पाई गई कमियां
	पदोन्नति, प्रबंधन या संचालन से संबंधित किसी अपराध के लिए दोषी पाया गया हो।	
4.	सदस्यों की पंजी का संधारण तथा सदस्यों द्वारा उसके निरीक्षण की सुविधा	इस तरह का कोई प्रावधान विनियमों में सम्मिलित नहीं किया गया था
5.	सोसाइटी के लेखा का संधारण तथा लेखापरीक्षा	
6.	सोसाइटी के सदस्यों द्वारा लेखों तथा बैठक की कार्यवाही का निरीक्षण	
7.	सदस्यता के लिए नामांकन एवं सदस्यों का त्यागपत्र तथा निष्कासन	

अतः बी.आई. नये अधिनियम के प्रख्यापन से छह महीने की निर्धारित अवधि के भीतर विसंगतियों को ठीक करने में असफल रहा।

लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार करते समय, डी.एस.टी. ने कहा (मई 2016) कि इस मामले को नियमित करने के लिए सोसाइटी के कुलसचिव के समक्ष उठाया जाएगा।

2.3 शासन

2.3.1 शासी निकाय का अनाधिकृत गठन

प्रौद्योगिकी सूचना, पूर्वानुमान एवं मूल्यांकन परिषद, नई दिल्ली (टी.आई.एफ़.ए.सी.) सोसाइटीज रजिस्ट्रेशन एक्ट, 1860 के अंतर्गत पंजीकृत एक सोसाइटी है। टी.आई.एफ़.ए.सी. के एम.ओ.यू. तथा नियमावली की मंजूरी 1988 के दौरान दी गई। ओएमए के पैरा 10 में उपबंध किया गया था कि पदाधिकारी सहित जी.बी. के सदस्यों का शुरूआती नामांकन प्रधानमंत्री की मंजूरी से सचिव, डीएसटी द्वारा किया जाएगा। जी.बी. की सदस्यता की अवधि समान्यतः तीन वर्ष थी। तीन वर्ष की अवधि के भीतर जी.बी. के संघटन में परिवर्तन, अगर कोई हो, जी.बी. के अध्यक्ष द्वारा किया जाएगा। इस अवधि के बाद के जी.बी. हेतु नामांकन प्रधानमंत्री की मंजूरी से सचिव, डी.एस.टी. द्वारा की जाएगी।

जी.बी. की सदस्यता की शर्त के अनुसार, 1988 से 2015 के बीच जी.बी. का नौ बार पुनर्गठन किया जाना चाहिए था। अभिलेखों से, हालांकि, पता चला कि 1988 से 2011 की अवधि के दौरान टी.आई.एफ़.ए.सी. के जी.बी. का चार बार पुनर्गठन किया गया जो कि 1992, 1997, 2005 तथा 2011 है। इनमें से सिर्फ 1997 में पुनर्गठित जी.बी. के

मामले में प्रधानमंत्री की मंजूरी को अभिलेखित किया गया था। यह देखने के लिए कोई अभिलेख नहीं था कि अन्य अवसरों पर जी.बी. के पुनर्गठन हेतु प्रधानमंत्री की मंजूरी प्राप्त की गई थी।

डी.एस.टी. ने एगजिट मीटिंग में (मई 2016) लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया।

2.4 निष्कर्ष

पाउडर मैटलर्जी और नये मैटिरियल के लिए इंटरनेशनल एडवांसड रिसर्च केन्द्र, हैदराबाद को मंत्रीमंडल की अनुमति के बिना बनाया था इसलिए इसका गठन अनियमित था। एक दूसरे में बोस संस्थान, कोलकाता जो कि शुरु में सोसायटीज रजिस्ट्रेशन एक्ट 1860 के अन्तर्गत पंजीकृत था और बाद में राज्य सोसायटीज रजिस्ट्रेशन एक्ट 1961 के अन्तर्गत आना था, ने राज्य एक्ट के आवश्यक प्रावधानों को नहीं अपनाया जिसके वजह से राज्य एक्ट के प्रावधानों की अनुपालना में विसंगतियां थी। इन स्वायत्त निकायों द्वारा आवश्यक कानूनी अनुपालना को जांचे बिना ही डी.एस.टी. ने इन स्वायत्त निकायों को, दिनचर्या तरीके से, अनुदान देना जारी रखा। आगे टी.आई.एफ.ए.सी. नई दिल्ली ने जी.बी. का गठन सक्षम प्राधिकारी की अनुमति के बिना किया।

2.5 अनुशंसा

1. डी.एस.टी. इंटरनेशनल एडवांस रिसर्च सेंटर फॉर पॉवर मेटलार्जी एण्ड न्यू मेटिरियल, हैदराबाद के एक स्वायत्त निकाय के रुप में स्थापना हेतु तथा इसकी निरंतरता को नियमित करने के लिए मंत्रिमण्डल से कार्योतर अनुमोदन प्राप्त करें तथा यह सुनिश्चित करे कि स्वायत्त निकायों के सृजन में निर्धारित प्रक्रियाओं का पालन हो रहा है।

2. डी.एस.टी. प्रत्येक स्वायत्त निकाय के मेमोरेंडम ऑफ एसोसिएशन तथा विनियमों का निरीक्षण करें तथा उक्त के प्रावधानों में लागू केन्द्र/राज्य सोसायटीज रजिस्ट्रेशन एक्ट से अनुरुपता को सुनिश्चित करे।