अध्याय III: वित्तीय प्रबंधन

3.1 परिचय

राज्यों को समय-समय पर यथा संशोधित ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देशों के आधार पर ए.आई.बी.पी. के तहत परियोजनाओं एवं योजनाओं के लिए केंद्रीय वित्तीय सहायता (सी.एफ.ए.) ऋण/अनुदान के रूप में दिए गए हैं। सी.एफ.ए. वर्ष 2004 तक ऋण के रूप में दिया गया था और उसके बाद उसे प्रदर्शन के आधार पर आंशिक रूप से अनुदान में परिवर्तित किए जाने की अनुमति दी गई थी। दिसम्बर 2006 के बाद से सहायता में से ऋण घटक को हटा दिया गया और सम्पूर्ण सहायता को अनुदान के रूप में दिया गया। ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देशों में इस रिपोर्ट के पैराग्राफ 1.5 में यथा चर्चित विशिष्ट श्रेणी (एस.सी.) राज्यों से संबंधित परियोजनाओं के लिए एवं सामान्य राज्यों के विशिष्ट क्षेत्रों के लिए तथा सामान्य राज्यों के शेष क्षेत्रों के लिए विविध वित्तपोषण प्रणालियों की व्यवस्था है। पी.एम.के.एस.वाई. के तहत, 99 प्राथमिकता परियोजनाओं के वित्तपोषण के लिए राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड) के साथ दीर्घकालीन सिंचाई निधि (एल.टी.आई.एफ.) के निर्माण की परिकल्पना की गई है। एल.टी.आई.एफ. के तहत नई वित्तपोषण व्यवस्थाओं की मुख्य विशेषताएं ***अनुबंध 3.1*** में दी गई है।

3.2 ए.आई.बी.पी. के तहत जारी केंद्रीय सहायता

मंत्रालय ने 2008-17 की अवधि के दौरान 115 चयनित एम.एम.आई.[29] के लिए ₹ 19,184 करोड़[30] और सभी एम.आई. योजनाओं के लिए ₹ 12,809 करोड़[31] तक की कुल केंद्रीय सहायता (सी.ए.) जारी की थी। उपरोक्त में वर्ष 2016-17 में नाबार्ड के माध्यम से एल.टी.आई.एफ. से जारी ₹ 2,413 करोड़ की राशि का सी.ए. भी शामिल है। वर्ष 2008-17 के दौरान चालू 201 एम.एम.आई. परियोजनाओं में से 150 (75 प्रतिशत) परियोजनाएं नौ राज्यों (आंध्र प्रदेश, जम्मू-कश्मीर, झारखंड, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, ओडीशा, तेलंगाना और उत्तर प्रदेश) में क्रियान्वित किए जा रहे थे और वर्ष 2008-17 के दौरान जारी ए.आई.बी.पी. अनुदानों का 73 प्रतिशत प्राप्त किया था।

---

29 तीन परियोजनाओं को स्थगित किया गया था।

30 ₹ 17,372 करोड़ सी.ए. के रूप में और ₹ 1,812 करोड़ नाबार्ड के माध्यम से

31 एम.आई. योजनाओं के तहत सी.ए. योजनाओं के समूहों के लिए जारी किया जाता है।

3.2.1 सी.ए. का नहीं/अल्प जारी किया जाना

2006 और 2013 के ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देशों[32] के अनुसार, राज्यों को सी.ए. राज्य के शेयर की विमुक्ति और पूर्व में जारी निधियों के उपयोग के आधार पर दो किश्तों में जारी किया जाना था। 115 चयनित एम.एम.आई. परियोजनाओं हेतु राज्यों को सी.ए. जारी करने के संबंध में लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा आगे के पैराग्राफों में की गई है।

- 13 राज्यों से संबंधित 42 एम.एम.आई. परियोजनाओं में, वर्ष 2008-09 से वर्ष 2016-17 के दौरान कुल ₹ 9,665.88 करोड़ तक की राशि के केंद्रीय शेयर कम जारी किए गए थे। त्रिपुरा में परियोजनाओं के मामले में अल्प विमुक्ति ₹ 4.76 करोड़ से लेकर झारखंड में परियोजनाओं के मामले में ₹ 3,345 करोड़ तक थी। इसका विवरण ***अनुबंध 3.2*** में दिया गया है।
- मार्च 2017 तक समापन हेतु निर्धारित तीन राज्यों से संबंधित छह प्राथमिकता-I परियोजनाओं[33] को 2016-17 के दौरान कोई सी.ए. प्राप्त नहीं हुआ। इनमें से तीन मामलों[34] में सी.ए. जारी नहीं किए गए थे क्योंकि विगत वर्ष में प्रदत निधियों का उपयोग नहीं किया गया था और एक मामले[35] में सी.ए. इस आधार पर जारी नहीं किया गया था कि विगत वर्ष हेतु सी.ए. वर्ष के आखिर में जारी किया गया था।
- चार राज्यों (असम, छत्तीसगढ़, जम्मू-कश्मीर और राजस्थान) में 457 एम.आई. योजनाओं में 2008-17 की अवधि के दौरान कुल ₹ 695.73 करोड़ तक के केंद्रीय शेयर की अल्प विमुक्ति की गई थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि सी.ए. जारी न होना/कम जारी होने का कारण राज्यों द्वारा प्रस्तुत किए गए प्रस्तावों में कमियों, उपयोगित प्रमाण पत्रों तथा लेखापरीक्षित व्यय-विवरण के देरी से या न जमा करना, परियोजनाओं पर व्यय के संबंध में धीमी प्रगति और खर्च में समानता सुनिश्चित करने में असमर्थता थी।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार करते हुए कहा (फरवरी 2018) कि राज्यों द्वारा अधूरे प्रस्तावों के प्रस्तुतीकरण, विगत वर्ष में राज्यों के व्यय में कमी और वित्तीय वर्ष के अंतिम तिमाही में व्यय की उपरी सीमा के कारण सी.ए. नहीं/कम जारी किए गए थे।

---

32 ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देश 2006 का अनुच्छेद बी. (2) और ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देश 2013 का अनुच्छेद 4.6

33 धानसिरी, चंपामती (असम), त्राल एल.आई.एस., मुख्य रावि नहर की बहाली, प्रवाचिक खोउस (जम्मू और कश्मीर), श्री रामेश्वर (कर्नाटक)

34 त्राल एल.आई.एस., मुख्य रवि नहर और चंपामती का पुनर्स्थापन एवं आधुनिकीकरण

35 कर्नाटक में श्री रामेश्वर परियोजना

3.2.2 मंत्रालय द्वारा सी.ए. जारी करने में देरी

ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देश सी.ए. जारी करने हेतु राज्यों द्वारा प्रस्तावों के समयबद्ध प्रस्तुतीकरण और केंद्र सरकार द्वारा उसके बाद सी.ए. के ससमय जारी करने की व्यवस्था करता है ताकि उसी वित्तीय वर्ष (एफ.वाई.) में निधियाँ उपलब्ध हो सके। लोक लेखा समिति (पी.ए.सी.) ने भी नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की वर्ष 2010-11 को प्रतिवेदन सं. 4 के संदर्भ में मंत्रालय द्वारा राज्यों को समय पर धनराशि जारी करने की सिफारिश की थी।

चयनित एम.एम.आई. परियोजनाओं के मामले में राज्यों को मंत्रालय द्वारा सी.ए. जारी करने के लेखापरीक्षा विश्लेषण में पता चला कि 2008-09 से 2016-17 की अवधि के दौरान मंत्रालय ने वित्तीय वर्ष के आखिर में अर्थात मार्च महीने में 16 राज्यों[36] में 53 एम.एम.आई. परियोजनाओं के मामले में ₹ 5,717.23 करोड़ जारी किया था जो इन परियोजनाओं को जारी किए गए कुल धनराशि का 30 प्रतिशत था। इसके अलावा, वर्ष 2008-09 और वर्ष 2009-10 से संबंधित 11 उदाहरण ऐसे हैं जिनमें ₹ 1,030.41 करोड़ तक की धनराशि वित्तीय वर्ष के समाप्त हो जाने के बाद जारी की गई थी। एम.आई. योजनाओं के मामले में, मंत्रालय ने 2009-10 से 2015-16 के दौरान 19 राज्यों में एम.आई. योजनाओं के 95 समूहों[37] के मामले में ₹ 2,725.55 करोड़ की राशि वर्ष के अंत में जारी की थी।

वित्त वर्ष के आखिर में निधियों के निरन्तर निस्तारण ने कमजोर वित्तीय योजना को दर्शाया और परियोजना निष्पादन हेतु निधियों की ससमय उपलब्धता को प्रभावित किया। परिणामस्वरूप इन परियोजनाओं में से अधिकांश ने दीर्घकालीन अतिक्रमण का सामना किया।

मंत्रालय ने उक्त स्थिति को स्वीकार किया और निधियों को जारी करने में देरी (फरवरी 2018) के लिए प्रस्तावों के देरी से प्रस्तुतीकरण और राज्य सरकारों द्वारा प्रस्तुत किए गए प्रस्तावों में कमियों को उत्तरदायी ठहराया।

---

[36] असम, बिहार, गोवा, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, जम्मू और कश्मीर, झारखण्ड, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, ओडिशा, राजस्थान, तेलंगाना, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल

[37] असम (नौ), आंध्र प्रदेश (एक), अरूणाचल प्रदेश (चार), बिहार (एक), छत्तीशगढ़ (12), हिमाचल प्रदेश (दो), जम्मू और कश्मीर (10), झारखण्ड (दो), कर्नाटक (दो), मध्य प्रदेश (20), महाराष्ट्र (सात), मेघालय (पाँच), मिजोरम (चार), नागालैण्ड (तीन), ओडिशा (दो), सिक्किम (एक), त्रिपुरा (चार), उत्तराखंड (पाँच) और पश्चिम बंगाल (एक)।

3.3 राज्य सरकारों द्वारा परियोजना प्राधिकरणों को निधि जारी करने में त्रुटियाँ

ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देशों के अनुसार भारत सरकार द्वारा अनुदान जारी करने के 15 दिनों के भीतर राज्य सरकारों द्वारा परियोजना प्राधिकरणों को राज्य के हिस्से के साथ अनुदान जारी करना जरूरी है। इस आवश्यकता के अनुपालन के संबंध में हमारे निष्कर्ष नीचे दिए गए हैः

- पाँच राज्यों में 15 एम.एम.आई. परियोजनाओं में, 2008-09 से 2016-17 के दौरान परियोजना प्राधिकरणों को ₹ 1,514.34 करोड़ की राशि के समतुल्य राज्य शेयर कम जारी किया गया था। इसका विवरण ***अनुबंध 3.3 ए*** में दिया गया है।
- सात राज्यों में, राज्य सरकारों ने 2008-09 से 2015-16 की अवधि के दौरान तीन दिन से लेकर 17 महीनों के विलंब के बाद परियोजना प्राधिकरणों को ₹ 2,314.49 करोड़ की राशि जारी की। इसका विवरण ***अनुबंध 3.3 बी*** में दिया गया है।
- बिहार में, 2008-17 की अवधि के दौरान, राज्य सरकार द्वारा अन्य बातों के साथ-साथ समतुल्य शेयर कम जारी करने के कारण ₹ 369.41 करोड़ के सी.ए. को भी वापिस करना पड़ा था।
- महाराष्ट्र में दो परियोजनाओं (वर्णा और संगोला शाखा नहर) के मामले में राज्य सरकार द्वारा कोई निधि जारी नहीं कि गई थी और दो से तीन सालों[38] तक कोई व्यय नहीं किया गया था क्योंकि मूल अनुमोदनों में संस्वीकृत राशि से ज्यादा हो गई थी तथा संशोधित प्रशासनिक अनुमोदन ससमय प्राप्त नहीं किए गए थें। परिणामस्वरुप, चालू कार्य लम्बी अवधि तक रूके हुए थे।

निधियों को जारी करने में विलंब सहित निधियों के कम/न जारी करने से कार्य की प्रगति को प्रतिकूल प्रभाव का जोखिम पहुँचा और उपरलिखित सभी परियोजनाओं ने काफी समय का अतिक्रमण झेला।

3.4 उपयोगिता प्रमाणपत्रों एवं व्यय-विवरणों का गैर-प्रस्तुतिकरण

जी.एफ.आर. और सी.ए. जारी करने हेतु संस्वीकृत पत्रों की शर्तों के अनुसार, राज्यों को जारी अनुदान के विरूद्ध किए गए व्यय के लिए उपयोगिता प्रमाणपत्रों (यू.सी.) को प्रस्तुत करना आवश्यक है। ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देशों में भी राज्यों को उस वित्त वर्ष, जिसमें निधियाँ जारी किए गए थें, के समापन के नौ महीनों के भीतर लेखापरीक्षित व्यय-विवरण प्रस्तुत करना आवश्यक है। परियोजना हेतु निधियों के प्रवाह को विनियमित करने के लिए और यह सुनिश्चित करने के लिए कि निधि जिस उद्देश्य से जारी किए गए हैं उसी उद्देश्य हेतु उनका उपयोग किया

[38] वर्णाः 2013-16 और संगोला शाखा नहरः 2014-16

गया है तथा वे संचित अथवा विपथित नहीं किये गए हैं, के लिए यू.सी. एवं लेखापरीक्षित व्यय-विवरणों का ससमय प्रस्तुतीकरण अनिवार्य था। यू.सी. एवं लेखापरीक्षित व्यय-विवरणों के विलंब/गैर-प्रस्तुतीकरण के कारण परियोजनाओं के भावी निधि-प्रवाह तथा उसकी प्रगति भी प्रतिकूल रूप से प्रभावित हो सकती थी।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 12 राज्यों के 24 एम.एम.आई. परियोजनाओं तथा चार राज्यों में 1,041 एम.आई. योजनाओं, जिसके लिए 2008-09 से 2016-17 की अवधि के दौरान ₹ 5,900.31 करोड़ की राशि जारी की गई थी, में राज्य सरकारों द्वारा केवल ₹ 3,712.91 करोड़ के लिए यू.सी. प्रस्तुत किए गए थें। ₹ 2,187.40 करोड़ (37 प्रतिशत) की बकाया निधि हेतु उपयोग का विवरण मार्च 2017 तक प्रस्तुत नहीं किया गया था। इन मामलों का ब्यौरा ***अनुबंध 3.4*** में दिया गया है। इसके अलावा 14 राज्यों से संबंधित 65 एम.एम.आई. परियोजनाओं[39] के प्रकरण में, लेखपरीक्षा ने पाया कि लेखापरीक्षा हेतु मंत्रालय द्वारा उपलब्ध कराए गए परियोजना अभिलेखों में विविध अवधियों के लिए लेखापरीक्षित व्यय-विवरण मौजूद नहीं थें। यू.सी. और लेखपरीक्षित व्यय-विवरणों के प्रस्तुतीकरण के संबंध में कमियों से संबंधित कुछ वर्णनात्मक मामलों की नीचे तालिका 3.1 में की गई है:

तालिका 3.1: यू.सी. एवं व्यय-विवरण में कमियाँ

राज्य	यू.सी. एवं व्यय-विवरण में कमियाँ
असम	जमुना सिंचाई और बोरोलिया परियोजना के आधुनिकीकरण के संबंध में व्यय-विवरण (एस.ओ.ई.) लेखापरीक्षा हेतु जुलाई 2017 तक अग्रेषित नहीं किए गए थे।
छत्तीसगढ़	चार एम.एम.आई. परियोजनाओं में राज्य सरकार ने 2005-06 से 2010-11 के दौरान जारी ₹ 147.63 करोड़ हेतु व्यय-विवरण प्रस्तुत नहीं किया था। राज्य सरकार द्वारा 2008-09 से 2016-17 के दौरान 421 एम.आई. योजनाओं के लिए जारी किए गए ₹ 688.37 करोड़ हेतु यू.सी. मार्च 2017 तक प्रस्तुत नहीं किए गए थे।

[39] आंध्र प्रदेश (तीन), असम (चार), छत्तीसगढ़ (चार), गोवा (एक), हिमाचल प्रदेश (दो), जम्मू और कश्मीर (छह), कर्नाटक (नौ), केरल (दो), मध्य प्रदेश (एक), महाराष्ट्र (16), ओडिशा (छह), तेलंगाना (तीन), राजस्थान (दो) और उत्तर प्रदेश (छह)।

राज्य	यू.सी. एवं व्यय-विवरण में कमियाँ
गुजरात	गुजरात में सरदार सरोवर परियोजना में, वित्त वर्ष 2016-17 हेतु ₹ 166.66 करोड़ की राशि का अनुदान वित्त वर्ष 2015-16[40] हेतु यू.सी. के प्रस्तुतीकरण के पहले जारी किए गए थे। मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2018) कि 2016-17 में जारी किया गया ₹ 166.66 करोड़ का सी.ए. 2015-16 में स्वीकृत किए गए ₹ 426.51 करोड़ के विरूद्ध था जिसे उस वर्ष बजट उपलब्धता के अभाव में उस समय जारी नहीं किया जा सका था।
झारखंड	537 एम.आई. योजनाओं, जिनके लिए 2008-09 से 2016-17 की अवधि के दौरान ₹ 538.64 करोड़ की राशि जारी की गई थी, में राज्य सरकार द्वारा केवल ₹ 526.54 करोड़ के लिए यू.सी. प्रस्तुत किया गया था। मार्च 2017 तक ₹ 12.10 करोड़ की बकाया राशि हेतु उपयोग का विवरण प्रस्तुत नहीं किया गया था।
केरल	दो परियोजनाओं में, वर्ष 2006-07 से 2016-17 के लिए व्यय-विवरण (एस.ओ.ई.) की लेखापरीक्षा जुलाई 2017 में की गई थी क्योंकि विभाग से उसे जून 2017 में ही प्राप्त किया गया था।
महाराष्ट्र	टी.आई.डी.सी. के तहत सूर एम.आई. एवं कंग एम.आई. नामक दो लघु योजनाओं में परियोजना कार्यान्वयन प्राधिकरण द्वारा भारत सरकार को यू.सी. प्रस्तुत नहीं किया गया था जबकि वर्ष 2008-09 और 2009-10 के दौरान क्रमशः ₹ 14.40 करोड़ एवं ₹ 7.85 करोड़ की निधियां जारी की गई थी। दोनों परियोजनाओं के लिए बाँध का कार्य पूरा कर लिया गया था परन्तु नहर/वितरिकाएं अपूर्ण थी।
ओडिशा	2008-09 से 2016-17 की अवधि के दौरान जिन 81 एम.आई. योजनाओं के लिए ₹ 150.55 करोड़ जारी किए गए थें उनमें राज्य सरकार द्वारा केवल ₹ 138.58 करोड़ के लिए यू.सी. प्रस्तुत किया गया था। मार्च 2017 तक ₹ 11.97 करोड़ के बकाया निधि के लिए उपयोग का विवरण प्रस्तुत नहीं किया गया था।

यू.सी. और व्यय-विवरण के प्रस्तुतीकरण में कमियाँ न केवल बजटीय एवं वित्तीय नियंत्रण को शिथिल करते हैं बल्कि कार्यक्रम निगरानी को कठिन भी बनाते हैं जिसके परिणामस्वरुप भौतिक प्रदर्शन में चूक होती है।

3.5 कार्य की भौतिक बनाम वित्तीय प्रगति

हमलोगों ने संबंधित राज्य अभिकरणों से प्राप्त भौतिक प्रगति (पी.पी.) एवं वित्तीय प्रगति (एफ.पी.) से संबंधित आकड़ों के आधार पर 85 चालू एम.एम.आई. परियोजनाओं में भौतिक एवं वित्तीय प्रदर्शन की जाँच की। एम.एम.आई. परियोजनाओं के मामलों से संबंधित लेखापरीक्षा निष्कर्ष ब्यौरा नीचे दिया गया है:

[40] वित्तीय वर्ष 2015-16 के लिए ₹ 128 करोड़ की राशि के सी.ए. हेतु यू.सी. 21 जून 2016 को जमा किया गया था लेकिन वित्तीय वर्ष 2016-17 के लिए अनुदान 3 जून 2016 को जारी किए गए थें।

- चार राज्यों की सात परियोजनाओं[41] में यद्यपि पी.पी. एवं एफ.पी. 100 प्रतिशत बताए गए थें तथापि उन परियोजनाओं के जारी रहने की रिपोर्ट थी।
- 32 एम.एम.आई. परियोजनाओं में एफ.पी., पी.पी. से चार से लेकर 144 प्रतिशत तक अधिक था। इनमें से, केवल राजस्थान में गंग नहर के आधुनिकीकरण ने 100 प्रतिशत पी.पी. प्राप्त किया था। यह दर्शाता है कि इन परियोजनाओं के संस्वीकृत लागत के विरूद्ध अतिरिक्त व्यय किया गया था।
- 32 परियोजनाओं, जिनमें एफ.पी., पी.पी. से ज्यादा था, में से आठ राज्यों[42] में नौ परियोजनाओं ने 100 प्रतिशत से ज्यादा एफ.पी. प्राप्त किया था जबकि पीपी 29 से 99 प्रतिशत तक था। यह अपर्याप्त वित्तीय योजना तथा संशोधित परियोजना लागतों को प्रतिपादित करने और अनुमोदित करने की आवश्यकता की ओर संकेत करता है।
- पश्चिम बंगाल में सुवर्णरेखा बैराज परियोजना में, केवल परियोजना से संबंधित प्रारंभिक कार्य शुरु किया गया था और वास्तविक परियोजना कार्य की शुरुआत अभी भी की जानी थी। परिणामस्वरुप, प्राप्त एफ.पी. केवल चार प्रतिशत था जबकि इस परियोजना को ए.आई.बी.पी. के तहत 2001-02 में शामिल किया गया था।

मंत्रालय ने कहा (फरवरी 2018) कि भूमि अधिग्रहण एवं पुनर्वास व पुनः स्थापना (आर. एवं आर.) पर व्यय के कारण कुछ मामलों में वित्तीय प्रगति की तुलना में भौतिक प्रगति को कम बताया जाता है। यह तर्कसंगत नहीं है क्योंकि परियोजनाओं के एफ.पी. को सटीक रुप से दर्शाने के लिए परियोजनाओं के संशोधित लागत में भूमि अधिग्रहण और आर एंड आर के लागत को शामिल किया जाना है।

लेखापरीक्षा में परीक्षित एम.आई. योजनाओं के संबंध में लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा तालिका 3.2 में की गई हैः

---

41 बाल्ह वेली लेफ्ट बैंक, सिधाता, शाहनेहर (हिमाचल प्रदेश), गुल (महाराष्ट्र), नर्मदा नहर (राजस्थान), लाहचुरा बाँध का आधुनिकीकरण और हरदोई शाखा (उत्तर प्रदेश) की सिंचाई तीव्रता में सुधार करना

42 दुर्गावती (बिहार), तिल्लरी (गोवा), न्यु प्रताप (जम्मू और कश्मीर) का आधुनिकीकरण, सुरांगी और पंचखेरो (झारखण्ड), वराही (कर्नाटक), संजय सागर (मध्य प्रदेश), गंगा नहर (राजस्थान) और खोवाई (त्रिपुरा) का आधुनिकीकरण।

तालिका 3.2: एम.आई. योजनाओं की भौतिक एवं वित्तीय प्रगति

राज्य	भौतिक एवं वित्तीय प्रगति
असम	13 अधूरी एम.आई. योजनाओं में, मार्च 2017 तक, भौतिक प्रगति 41 से 85 प्रतिशत के बीच थी। कुल लक्ष्यबद्ध आई.पी. (11,048 हेक्टेयर) का अत्यल्प 12 प्रतिशत (1,300 हेक्टेयर) ₹ 88.68 करोड़ (अनुमानित लागत का 49 प्रतिशत) के व्यय के साथ सृजित किया जा सका था। नोनोई आई.एस. और एफ.आई.एस. से तिलक नाला में पी.पी. क्रमशः 41 से 47 प्रतिशत था जबकि कार्य के विरुद्ध कोई भुगतान नहीं किया गया था।
जम्मू और कश्मीर	• तीन एम.आई. योजनाओं यथा पट्टनगरखुल के निर्माण, ग्रेविटि फीडर चैनल रजाल और एल.आई.एस. अम्बारन II के निर्माण में एफ.पी. 100 प्रतिशत था लेकिन पी.पी. 33 से 70 प्रतिशत तक था। • खोईखुल और गोरीवान जमींदारी खुल के निर्माण नामक दो एम.आई. योजनाओं में में पी.पी. 100 प्रतिशत था लेकिन एफ.पी. क्रमशः 50 और 82 प्रतिशत था। • हंसाखुल के निर्माण में एफ.पी. 37 प्रतिशत था लेकिन पी.पी. निधियों के विपथन के कारण शून्य था। • तीन एम.आई. योजनाओं यथा घाईखुल का निर्माण, चेकडैम तलूर और दुलंजा खुल का निर्माण में डिजाइन और रुपरेखा में परिवर्तन, ठेकेदारों द्वारा कार्य नहीं शुरु करने, पंप हाउस के स्थल में परिवर्तनों और मशीनरी के गैर-संस्थापन के कारण एफ.पी. पी.पी. से 10 से 70 प्रतिशत तक अधिक था।
मध्य प्रदेश	11 चयनित एम.आई. योजनाओं में, एफ.पी. 100 प्रतिशत से अधिक था जो संस्वीकृत लागत से अतिरिक्त व्यय की ओर संकेत करता है। इन 11 योजनाओं में संस्वीकृत लागत के आधिक्य में कुल व्यय ₹ 25.73 करोड़ था। इनमें से तीन योजनाओं में पी.पी. 100 प्रतिशत दर्शाया गया था लेकिन कार्य अभी भी चल रहा था।

3.6 निधियों का विपथन

जी.एफ.आर. 209 (6)(ix)(b) में अन्य बातों के साथ-साथ अनुबंधित है कि अनुदानग्राही (ग्रांटी) उन्हे प्राप्त निधियों/अनुदानों का विपथन नहीं करेगा। मंत्रालय द्वारा जारी संस्वीकृतियों में भी अनबंधित है कि अनुदानों का उपयोग केवल कार्यक्रम पर किया जाना चाहिए और स्वीकृत दिशानिर्देशों के अतिक्रमण में किया गया व्यय अनुमत नहीं है। तथापि परियोजना अभिलेखों के जाँच में 13 राज्यों में ₹ 1,578.55 करोड़ की राशि के निधियों के विपथन के उदाहरण मिले। इसने लेखांकन प्राधिकारियों द्वारा व्यय पर अपर्याप्त अनुशासन, नियंत्रण एवं निगरानी को दर्शाया। इसके अलावा, परियोजनाओं को ससमय परियोजना कार्यान्वयन हेतु आवश्यक निधियों से वंचित रहना पड़ा। इन मामलों की चर्चा तालिका 3.3 में की गई है:

तालिका 3.3: निधियों का विपथन

राज्य	निधियों का विपथन
अरूणाचल प्रदेश	सात एम.आई. योजनाओं में मौजूदा परियोजनाओं के अनुरक्षण और ए.आई.बी.पी. से गैर-संबंधित अन्य कार्यों के लिए ₹ 82.07 लाख का विपथन किया गया था।
असम	• धनसिरी और चंपामति परियोजनाओं में उन मदों की ओर ₹ 9.93 करोड़ की राशि का व्यय किया गया जो ए.आई.बी.पी. के तहत अनुमेय नहीं है यथा कार्यालय भवन परिसीमा की दीवार, कर्मचारी आवास और बस्ती-सड़क का निर्माण कार्य, मरम्मत एवं नवीनीकरण; वाहनों की मरम्मत; नहर प्रणालियों के मरम्मत एवं सुधार कार्य और कार्यालय लेखन-सामग्री, कंप्यूटरों व सहायक उपकरणों की खरीद। • कोकराझार प्रभाग के अंतर्गत हुमाईसरी फ्लो सिंचाई योजना के लिए मुहैया की गई ₹ 15.66 लाख की निधि का विपथन एक सिंचाई कॉलोनी के निर्माण कार्य के लिए किया गया था जबकि यह ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देशों के तहत अनुमत मद नहीं था।. • सात योजनाओं यथा हकामा, होरीनचोरा, दंगधारा, टुनी नदी से एल.आई.एस., मेनेहाजामुन, होरुजिया में ए.आई.बी.पी. निधियों में से ₹ 5.16 करोड़ का व्यय मरम्मत व अनुरक्षण कार्य पहुँच पथ और निवास स्थान के निर्माण में किया गया था।
बिहार	वर्ष 2008-17 के दौरान ₹ 3,730.64 करोड़ के ए.आई.बी.पी. हेतु बजटीय प्रावधान में से गैर-ए.आई.बी.पी. परियोजनाओं पर ₹ 1,007.93 करोड़[43] का व्यय किया गया था। अभिलेखों के अनुसार, इस प्रकार का विचलन भविष्य में ए.आई.बी.पी. में परियोजनाओं के समायोजन की प्रत्याशा में किया गया था।
गुजरात	सरदार सरोवर परियोजना की परियोजना अभिलेखों के जाँच में अयोग्य उद्देश्यों के लिए ₹ 447.44 करोड़ तक की ए.आई.बी.पी. निधियो के उपयोग का पता चला जैसा कि नीचे चर्चा की गई है: • वर्ष 2014-15 एवं 2015-16 के लिए व्यय-विवरण (एस.ओ.ई.) की संवीक्षा में पता चला कि ए.आई.बी.पी. के तहत ऊर्जा परियोजनाओं एवं नहर शीर्ष सौर ऊर्जा संयत्रों पर ₹ 213.17 करोड़[44] के व्यय को बुक कर दिया गया था जबकि सी.डब्लयू.सी. ने ए.आई.बी.पी. के तहत वित्तपोषण हेतु पात्र संघटकों से ऊर्जा परियोजनाओं, यदि मुख्य/शाखा नहरों में लगे हो तो, को बाहर कर दिया था। इस तरह ए.आई.बी.पी. निधियों का उपयोजन अनुचित मद के लिए किया गया था और उस पर प्रकाश डाले बगैर मंत्रालय को गलत यू.सी. प्रस्तुत किए गए थें।. • ए.आई.बी.पी. के तहत प्राप्त निधियों से नहर, शाखाओं तथा वितरिकाओं के मरम्मत एवं अनुरक्षण पर व्यय अनुमत नहीं था। इसके अलावा, मंत्रालय ने विशेष रूप से

[43] पूर्वी कोशी नहर (ई.आर.एम.): ₹ 618.62 करोड़ और बटेश्वरस्थान पंप नहर स्कीमः ₹ 389.31 करोड़

[44] वर्ष 2014-15 के लिए मार्च 2015 में ₹ 94.63 करोड़ बुक किया गया था और ₹ 118.54 करोड़ 2015-16 में बुक किया गया था।

राज्य	निधियों का विपथन
	परियोजना के संशोधित लागत से मरम्मत एवं अनुरक्षण पर व्यय को बाहर कर दिया था। फिर भी, नहर के नेटवर्क की मरम्मत एवं अनुरक्षण पर ₹ 179 करोड़ का व्यय किया गया था जिसे ए.आई.बी.पी. के तहत अप्रैल 2010 से मार्च 2017 के दौरान परियोजना प्राधिकरणों द्वारा बुक किया गया था। • कमांड क्षेत्र विकास एवं जल प्रबंधन (सी.ए.डी.डब्ल्यू.एम.) गतिविधियों[45] के अंतर्गत शामिल और ए.आई.बी.पी. वितपोषण हेतु अपात्र सब-माइनर्स पर ₹ 55.27 करोड़ का व्यय किया गया था जिसे 2010-2017 की अवधि के दौरान ए.आई.बी.पी. अनुदान के तहत गलत ढ़ंग से बुक किया गया था। • इस परियोजना में कई डिविजनों को रॉयल्टी, भूमि के अतिरिक्त मुआवजा, सेवा कर, बीमा शुल्कों, कार्यालय एवं अन्य खर्चों जैसे व्यय को ए.आई.बी.पी. के तहत बुक किया पाया गया जो अनुमत नहीं था। परियोजना प्राधिकरणों ने स्वीकार किया कि उर्जा परियोजनाओं पर व्यय को ए.आई.बी.पी. के तहत अनजाने में बुक किया गया था और उन्होंने ए.आई.बी.पी. के तहत केवल पात्र व्यय की बुकिंग के संबंध में अनुदेश जारी किया है।
हिमाचल प्रदेश	शाहनेहर और सिधाता परियोजनाओं में प्रतिपूरक वृक्षारोपण, ईंधन डिपो की स्थापना, सार्वजनिक स्वास्थ्य आकलन हेतु प्रावधान, शिकार विरोधी कानून का प्रवर्तन, पंप हाऊस का निर्माण, अन्य संघटक, आदि पर ₹ 83 लाख और ₹ 2.35 करोड़ का व्यय किया गया था।
जम्मू और कश्मीर	• त्राल एल.आई.एस. परियोजना में भूमि मुआवजा, यात्रा भत्ता, पी.ओ.एल., वाहनों की मरम्मत, लेखन-सामग्री के क्रय, सामयिक मजदूरों को मजदूरी, इत्यादि के भुगतान पर ₹ 5.77 करोड़ की राशि का व्यय किया गया था जो ए.आई.बी.पी. के तहत अनुमत नहीं था। इसके अतिरिक्त राजपोरा एल.आई.एस. परियोजना में स्वीकार्य नहीं होने के बावजूद, ए.आई.बी.पी. निधि में से भूमि मुआवजा के भुगतान पर ₹ 3.37 करोड़ की राशि का व्यय किया गया था। • 'हंसाखुल का निर्माण' एम.आई. योजना के तहत ₹ 2.03 करोड़ के निर्माण सामग्री का विपथन बाढ़ और सिंचाई क्षेत्र से संबंधित अन्य योजनाओं पर उपयोग हेतु किया गया था क्योंकि इन योजनाओं के तहत कोई निधि उपलब्ध नहीं थी। विभाग नें निधियों के विपथन को स्वीकार (अगस्त 2017) किया। • नौ एम.आई. योजनाओं[46] में पी.ओ.एल. की खरीद, वाहनों के किराया प्रभार, हार्ड कोक की खरीद, सामयिक मजदूरों की मजदूरी, विज्ञापन प्रभार, संरक्षण कार्य, लेखन-सामग्री का क्रय, अन्य योजनाओं और लदाई/उतराई प्रभारों आदि के लिए ए.आई.बी.पी. के तहत निधियों में से ₹ 83 लाख का व्यय किया गया था।

45 (i) यू.जी.पी.एल. सब-माइनर्स (₹ 53.49 करोड़) और (ii) कृषक प्रशिक्षण एवं जागरुकता (₹ 1.78 करोड़)

46 आरी नहर गांदरबल, तिलगॉ जमींदार-खुल, दौलत खुल का आधुनिकीकरण, जमींदार खुल, पथोंजमींदार खुल, पट्टानगढ़ खुल, देतांग गारकोन, वाजु नाला और हंसना खुल विपथन योजनाओं

राज्य	निधियों का विपथन
कर्नाटक	नारायणपुरा में लेफ्ट बैंक कैनल, ई.आर.एम. में, नहर अनुरक्षण कार्यों और सफाई/बस्ती अनुरक्षण कार्यों पर ₹ 40.70 करोड़ का व्यय, जो योजना आयोग द्वारा स्वीकृत संघटकों का हिस्सा नहीं थें, को मार्च 2017 में प्रस्तुत ए.आई.बी.पी. हेतु लेखापरीक्षित व्यय-विवरण में शामिल किया गया था।
महाराष्ट्र	• 2015-16 के दौरान, विशेष रूप से हेटवेन परियोजना हेतु मुहैया की गई ₹ 3.17 करोड़ की राशि को अन्य ए.आई.बी.पी. परियोजना अर्थात् गडनदी परियोजना में विपथित किया गया था। • महाराष्ट्र में वांग और तिल्लारी परियोजनाओं में, संबंधित जिला पंचायतों को गाँवों के स्थानान्तरण के बाद भी गाँवों में बसे परियोजना प्रभावित व्यक्तियों (पी.ए.पी.) को नागरिक सुविधाएं उपलब्ध कराने के लिए ₹ 14.59 करोड़ की राशि के कार्य में ए.आई.बी.पी. निधियों का उपयोग किया गया जो निधियों के विपथन के समतुल्य था।
मिजोरम	मिजोरम में, मट योजना के लिए प्रदान किए गए ₹ 9.08 लाख की राशि का विपथन इलेक्ट्रॉनिक वस्तुओं और इलेक्ट्रिक जनरेटर की खरीद के लिए किया गया था जबकि आकलन में इस पर विचार नहीं किया गया था तथा एक अन्य एम.आई. योजना के तहत प्रदान की गई ₹ 1.50 लाख की राशि का उपयोग किया गया था।
ओडिशा	• एकीकृत आनन्दपुर बैराज परियोजना का एक हिस्सा सालंदी संस्कार परियोजना को 2007-08 तक समापन हेतु ₹ 99.14 करोड़ के अनुमानित लागत पर अक्तूबर 2003 में योजना आयोग द्वारा मंजूर किया गया था। जुलाई 2017 तक, परियोजना ₹ 144.64 करोड़ के कार्य मूल्य सहित प्रगति पर था। परियोजना का उद्देश्य संस्कार और गोपालिया नदियों के साथ तटबंध के मौजूदा सुरक्षा को बढ़ाने और मजबूत करने, मौजूदा दासमौजा और गोपालिया नाला में सुधार तथा अधिशेष बाढ़ के पानी से बचने के लिए भद्रक शहर की जल निकासी व्यवस्था में सुधार करके बाढ़ के प्रभाव को कम करना था। इस तरह, यह परियोजना किसी परिकल्पित आई.पी. के बिना एक बाढ़ संरक्षण कार्य था और ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देशों के विचलन में था। परियोजनाओं पर ए.आई.बी.पी. के तहत ₹ 144.66 करोड़ की बड़ी रकम के व्यय के बावजूद कोई आई.पी. सृजित नहीं किया गया था। • कानुपुर परियोजना के मामले में, सी.ई. के संपर्क कार्यालय के सुधार और कंप्यूटर उपकरणों की खरीद पर ₹ 29 लाख का व्यय किया गया था।
राजस्थान	• नर्मदा नहर परियोजना के मामले में, भवनों के निर्माण जैसे सहायक वन संरक्षक का निवास, वन चौकी, वनपाल के कार्यालय जैसे, और वाहनों, कंप्यूटरों एवं प्रिंटरों की खरीद पर ₹ 2.27 करोड़ का व्यय किया गया था जबकि ए.आई.बी.पी. के तहत इसकी अनुमति नहीं है।

राज्य	निधियों का विपथन
	• सात एम.आई. योजनाओं में से, ₹ 1.89 करोड़ की कुल संस्वीकृत अनुदान राशि वाली चार[47] योजनाओं को, राज्य सरकार द्वारा रद्द कर दिया गया था लेकिन इन रद्द परियोजनाओं के लिए प्राप्त अनुदान (₹ 1.70 करोड़, संस्वीकृत अनुदान का 90 प्रतिशत) की पूरी राशि का उपयोग शेष तीन परियोजनाओं में किया गया था। इस प्रकार, ₹ 1.70 करोड़ की राशि का उपयोग अनाधिकृत रूप से उन परियोजनाओं, जिनके लिए इसे मंजूरी नहीं दी गई थी, किया गया था।
त्रिपुरा	• संबंधित डिविजन ने खोवाई और गुम्ती परियोजनाओं पर खर्च को पूरा करने के लिए मनु सिंचाई परियोजना के लिए प्रदान किए गए ₹ 11.32 करोड़ का व्यय किया। विभाग ने विपथन को इस आधार पर उचित ठहराया कि मनु परियोजना में भूमि उपलब्धता की समस्याओं के कारण बाधा उत्पन्न हुई थी और उपलब्ध निधियों का उपयोग अस्थायी रूप से अन्य परियोजनाओं के लिए किया गया था। • मनु और खोवाई परियोजनाओं के तहत मरम्मत एवं अनुरक्षण पर ₹ 2.41 करोड़ का व्यय किया गया था जो ए.आई.बी.पी. के तहत स्वीकार्य नहीं था।
पश्चिम बंगाल	• सुवर्णरेखा बैराज परियोजना से संबंधित ₹ 15.37 करोड़ की ए.आई.बी.पी. निधि को तिस्ता बैराज परियोजना में हस्तानांतरित कर दिया गया था क्योंकि राज्य सरकार एक समय में इन दोनों परियोजनाओं को जारी रखने की स्थिति में नहीं थी।

3.7 अव्ययित निधि का निष्क्रिय रहना

लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि नौ राज्यों में 17 एम.एम.आई. परियोजनाओं में ₹ 40 लाख से ₹ 500.34 करोड़ तक की अव्ययित शेष राशियां एक से सात साल की अवधि के लिए निष्क्रिय पड़े थें। इनमें से दो परियोजनाओं[48] में बाद के वर्षों में निधि जारी किए गए थें। लेखापरीक्षा में संज्ञान में आए मामलों का विवरण ***अनुबंध 3.5*** में दिया गया है। परियोजनाओं के तहत विशाल अव्ययित शेष राशियों का होना अपर्याप्त निधि प्रबंधन और कार्यों के अनुरूप भौतिक प्रगति की कमी को दर्शाता है।

3.8 निधियों को रोके रखना

एम.एम.आई. परियोजनाओं से संबंधित अभिलेखों के हमारे जांच से पता चला है कि सात राज्यों में 18 एम.एम.आई. परियोजनाओं और दो राज्यों में एम.आई. योजनाओं के मामले में ₹ 1,112.56 करोड़ की निधि को विभिन्न बैंक खातों और व्यक्तिगत जमा (पी.डी.) खातों में

[47] अन्वा, किशोरपुरा, लाडपुरा, डाटा

[48] गुड्डा मल्लापुरा (कर्नाटक) और जे. चोखा राव (तेलंगाना)

रोक कर रखा गया था। कार्यक्रम निधियों के आहरण और सरकारी खातों के बाहर उनकी जमा का प्रभाव बढ़ा हुआ परियोजना व्यय था और इससे निधियों की निष्क्रियता भी हुई थी। यह व्यय नियंत्रण प्रणाली में गंभीर कमजोरी को इंगित करता है क्योंकि अनुदान को समय बाधित होने से बचने के लिए निधियों को लौटाया नहीं गया था और यह विधायी वित्तीय नियंत्रण और प्रभावी बजटीय प्रबंधन प्रणाली को शिथिल करता है। कुछ उदाहरणात्मक मामलों की चर्चा तालिका 3.4 में की गई है।

तालिका 3.4: निधियों को रोके रखना

राज्य	निधियों को रोके रखना
बिहार	• दुर्गावती और पुनपुन परियोजनाओं के मामले में यद्यपि क्रमशः 96 और 86 प्रतिशत भूमि का आधिपत्य राज्य सरकार को दिया गया था तथापि जारी किया गया मुआवजा केवल 72 और 42 प्रतिशत था। परिणामतः ₹ 128.60 करोड़ की राशि पी.डी. खाते/बैंकों में अव्ययित और रूका हुआ पड़ा रहा। • दुर्गावती, पुनपुन तथा कोसी बैराज की मरम्मत से संबंधित ₹ 134.09 करोड़ की योजनाबद्ध निधि सोन कमांड क्षेत्र विकास एजेंसी (एस.सी.ए.डी.ए.) और कोसी कमांड क्षेत्र विकास एजेंसी (के.सी.ए.डी.ए.) के साथ पांच साल से अधिक समय तक अप्रयुक्त पड़ी रही। इस राशि में से एस.सी.ए.डीए के पास ₹ 108.63 करोड़ की राशि अप्रयुक्त जमा थी जिसमें से ₹ 35.15 करोड़ को अपनी नकद बही में दर्ज किए बिना सावधि जमा के रूप में रखा गया था, वहीं के.सी.ए.डी.ए. के बैंक खाते में ₹ 25.46 करोड़ था जिसमें से ₹ 8.65 करोड़ सावधि जमा थी। इसके अलावा, इन जमाओं से अर्जित ₹ 1.13 करोड़ के ब्याज को भी सरकारी खाते में जमा नहीं किया गया था।
गोवा	तिल्लारी परियोजना के मामले में 1 अक्टूबर 2014 को परियोजना को जल संसाधन विभाग को हस्तांतरित किए जाने के बाद भी ₹ 3.95 करोड़ की धनराशि पूर्व कार्यान्वयन एजेंसी यानी जी.टी.आई.डी.सी. के साथ इसके बैंक खातों में पड़ी रही और तब से अप्रयुक्त रही।
हिमाचल प्रदेश	तीन एम.एम.आई. परियोजनाओं में (शाहनेर, सिद्धाता तथा बाल्ह घाटी) लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2008-17 की अवधि के दौरान प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अंतिम सप्ताह में ₹ 62.59 करोड़ की राशि खजाने से निकाली गई थी और खातों में अंतिम व्यय के रूप में बताई गई थी। डिविजन ने तब इस राशि को उसी दिन अन्य डिवीजनों को हस्तांतरित कर दिया। फिर भी बाद के वित्तीय वर्षों में इन निधियों को मार्च 2009 से जून 2017 के दौरान संबंधित विभागों द्वारा वापस प्राप्त किया गया था और जमा के तहत रखा गया था। नियमित बजटीय निधि की समाप्ति से बचने के लिए उसे जमा शीर्ष में रोके रखने और केवल कार्यों के व्यय की बुकिंग किए रखने के परिणामस्वरूप कार्यों के वास्तविक निष्पादन के बिना गलत व्यय का चित्रण हुआ।

राज्य	निधियों को रोके रखना
	इसके अलावा, बाल्ह घाटी परियोजना में परियोजना के निष्पादन में शामिल डिविजन ने परियोजना समापन रिपोर्ट (पी.सी.आर.) में कुल व्यय को डिवीजन के खातों में उपस्थित ₹ 95.47 करोड़ के बताए गए व्यय की तुलना में ₹ 8.39 करोड़ तक अधिक बताया था। इसके अलावा, डिविजन ने व्यय को वर्ष 2006-07, 2008-09 और 2009-10 के लिए आवंटित बजट से ₹ 23.14 करोड़ की धनराशि को जमा शीर्ष में हस्तांतरित करके दिखाया। अगस्त 2017 तक इन जमाओं के विरूद्ध वास्तविक व्यय केवल ₹ 5.56 करोड़ था। इसी प्रकार, दो अनुदान शीर्षों के तहत ₹ 5.09 करोड़ की अव्ययित निधि को मार्च 2016 में जमा शीर्षों में हस्तांतरित कर दिया गया था जिसमें से 1.20 करोड़ वास्तव में अगस्त 2017 तक खर्च किया गया था। इस तरह ₹ 21.47 करोड़ के अतिरिक्त व्यय को परियोजना के तहत दिखाया गया था जबकि निधियां डिविजन में अव्ययित पड़े हुए थे।
झारखंड	सुवर्णरेखा बहूउद्देशीय परियोजना के मामले में, भूमि अधिग्रहण के लिए और आर. एंड आर. के लिए ₹ 113.62 करोड़ की राशि का मुआवजा अवितरित रहा और अवितरित शेष धन को सरकारी खाते में जमा करने के सरकारी आदेश के बावजूद, 31 मार्च 2017 तक अपर निदेशक/विशेष एल.ए.ओ. तथा पुनर्वास अधिकारी के विभिन्न बैंक खातों में रोके रखा गया।
मिजोरम	• परियोजना प्राधिकरण ने 10 महीने से 70 महीने तक सिविल जमा में ₹ 14.18 करोड़ रोके रखा। • 2009-12 के दौरान विभाग ने ₹ 144.06 करोड़ के यू.सी. जमा किए, जिनमें से ₹ 117 करोड़ सिविल जमा में रोके रखा गया।
नागालैंड	एम.आई. योजनाओं के लिए ₹ 213.10 करोड़ की राशि को सिविल जमा में रोके रखा गया था।
ओडिशा	सात एम.एम.आई. परियोजनाओं के मामले में ₹ 294.95 करोड़ की ए.आई.बी.पी. निधि को सात विशेष भूमि अधिग्रहण अधिकारियों द्वारा विभिन्न बैंक खातों में रोके रखा गया था।
त्रिपुरा	दो एम.एम.आई. परियोजनाओं में ₹ 2.73 करोड़ क्रमशः मार्च 2010 और मार्च 2011 से भूमि अधिग्रहण कलेक्टरों के व्यक्तिगत बही खातों (पी.एल. खाता) में अप्रयुक्त और रोके रखा गया था।
उत्तर प्रदेश	उत्तर प्रदेश बजट मैनुअल[49] के प्रावधानों के विरूद्ध 2009-17 के दौरान मध्य गंगा स्टेज-II परियोजना में भूमि की खरीद के लिए ₹ 6.28 करोड़ निकाले गए थे और बैंक ड्राफ्ट (बी.डी.) के रूप में अनियमित रूप से रखे गए थे। जांच से पता चला कि भूमि खरीदने के लिए किसानों को मुआवजे का भुगतान करने के लिए तैयार किए गए बी.डी. (2009-17) को बाद में अपनी भूमि बेचने के लिए किसानों के गैर-लामबंदी के कारण संवितरित नहीं किया गया था।

[49] यू.पी. बजट मैनुअल अध्याय (XV) अनुच्छेद 174(10), अनुच्छेद 107 (v) और अनुच्छेद 108

राज्य	निधियों को रोके रखना
	वित्तीय वर्ष के खत्म होने के बाद अप्रयुक्त धन को बी.डी. के रूप में रखना वित्तीय नियमों के संदर्भ में न केवल अनियमित था बल्कि इससे ब्याज[50] के ₹ 1.88 करोड़ का नुकसान भी हुआ।

3.9 व्यय का आधिक्य

वित्त मंत्रालय ने सितम्बर 2007 में मंत्रालयों/विभागों को अनुदेश जारी किए कि मार्च महीने के दौरान व्यय को बजट आकलनों के 15 प्रतिशत तक सीमित करे। तीन राज्यों में छह एम.एम.आई. परियोजनाओं में वित्तीय वर्ष के मार्च महीने के दौरान ₹ 1,262.88 करोड़ के व्यय के आधिक्य के उदाहरण देखे गए थें जो वर्ष के दौरान किए गए कुल व्यय का 16 से 83 प्रतिशत के बीच था। व्यय का आधिक्य वित्तीय अनुशासन और व्यय के परिणाम को प्रभावित करता है। इन मामलों का विवरण ***अनुबंध 3.6*** में दिया गया है।

3.10 अनुदान के ऋण में गैर-रूपांतरण के मामले

ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देशों के अनुसार, यदि राज्य सरकारें समापन की नियत तारीख का अनुपालन करने में विफल होती हैं तो जारी किए गए अनुदान घटक को ऋण के रूप में माना जाएगा और वसूली केंद्रीय ऋण पर लागू वसूली की सामान्य शर्तों के अनुसार किया जाएगा।

ए.आई.बी.पी. पर 2010-11 की नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के रिपोर्ट सं. 4 के आधार पर ए.आई.बी.पी. के विस्तृत जाँच के दौरान पी.ए.सी. ने पाया था कि नोडल मंत्रालय समय पर परियोजनाओं को पूरा करने में विफलता के मामले में अनुदान घटक को ऋण में परिवर्तित करने के लिए ए.आई.बी.पी. दिशानिर्देशों के प्रावधानों को लागू करने में विफल था। हमने पाया कि यद्यपि ये प्रावधान 105 परियोजनाओं के मामले में लागू किए जाने योग्य थें जिन्हें ₹ 31,120.59 करोड़ का सी.ए. प्राप्त हुआ था तथापि मंत्रालय ने इसका सहारा नहीं लिया, जबकि इन परियोजनाओं में एक से 18 वर्षों की देरी हो रही थी। विवरण ***अनुबंध 3.7*** में दिए गए हैं। मंत्रालय ने कहा (फरवरी 2018) कि इन परियोजनाओं की प्रगति कई कारकों द्वारा प्रभावित हुई थी और समय-समय पर सक्षम प्राधिकारी द्वारा समय-विस्तारण प्रदान किए गए हैं। यह उत्तर दर्शाता है कि विलंबित परियोजनाओं के मामले में अनुदानों के ऋणों में रूपांतरण को निर्धारित करके परियोजनाओं में देरी के विरूद्ध निवारण प्रदान करने के निश्चय को बुरी

[50] उन प्रचलित दरों पर गणना की गई जिस पर राज्य सरकार ने भारत सरकार एवं अन्य वित्तीय संस्थानों से धनराशि उधार पर लिया था।

तरह से विलंबित परियोजनाओं के मामले में भी समय के विस्तार के माध्यम से राहत देकर शिथिल किया जा रहा था।

3.11 काल्पनिक एवं छलपूर्ण व्यय

ए.आई.बी.पी. परियोजनाओं एवं योजनाओं से संबंधित अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच में चार राज्यों में धोखाधड़ी तथा संदिग्ध छलपूर्ण भुगतान के ₹ 7.58 करोड़ की राशि के मामले हैं। इन मामलों का विवरण तालिका 3.5 में दिया गया है:

तालिका 3.5: काल्पनिक और छलपूर्ण व्यय

राज्य	काल्पनिक एवं छलपूर्ण व्यय
असम	धनसिरी सिंचाई परियोजना के मामले में, शाखा नहर बी3एम 1980-81 के दौरान फ्लैश बाढ़ से होने वाली क्षति के कारण निष्क्रिय था। हालांकि, अभिलेखों के जांच परीक्षण से पता चला कि मरम्मत और पुनर्स्थापन कार्यों के साथ कंक्रीट स्तर के कार्यों को ₹ 28.68 लाख की कुल लागत पर निष्पादित किया गया था। डिवीजनल कर्मचारियों के साथ नहर की साइट पर यात्रा के दौरान कोई प्रत्यक्ष नहर प्रणाली नहीं थी और कंक्रीट स्तर सूचित क्षेत्र में नहर प्रणाली में थी। उपर्युक्त स्थिति इंगित करती है कि ₹ 28.68 लाख का व्यय काल्पनिक कार्यों के विरूद्ध किया गया था।
कर्नाटक	अपर तुंग परियोजना (प्राथमिकता -I) में 06 जून 2014 और 23 जुलाई 2014 के बीच पांच जाली चेक के माध्यम से ₹ 98 लाख की राशि की निकासी की गई थी। यद्यपि ₹ 51 लाख की राशि वसूल कर ली गई थी तथापि ₹ 47 लाख दिसंबर 2016 तक वसूल नहीं किए गए थें। उसी परियोजना में ₹ 32 लाख के भूमि मुआवजे और क्षति मुआवजा के दिए जाने के विरूद्ध ₹ 2.63 करोड़ का मुआवजा धोखाधड़ी से जारी किया गया था।
नागालैंड	• बालजीन एम.आई. योजना को 2010-11 में ए.आई.बी.पी. में शामिल किया गया था और ₹ 2.29 करोड़ के व्यय के बाद सितंबर 2011 में इसके पूरा होने की सूचना दी गई थी। हालांकि, कार्यों के भौतिक सत्यापन से पता चला कि ये कार्य इस योजना या उसके घटकों का हिस्सा नहीं थें जैसा कि अनुमोदित योजना में दिया गया था और न ही वे अभिलेखों के अनुसार पूरा किए गए दर्शाया गया था। अतः इस योजना का वास्तविक निष्पादन संदेहास्पद था और इस योजना पर खर्च किए गए ₹ 2.29 करोड़ के दुरूपयोग की संभावना की ओर संकेत किया गया था। • नागालैंड के दीमापुर जिले में अतुघोकी और अखिजीघोकी नामक दो एम.आई. योजनाओं को क्रमश: ₹ 64.69 लाख और ₹ 28.77 लाख की लागत पर पूरा (सितम्बर-नवम्बर 2014) किया गया था और मार्च 2016 के दौरान डिवीजन को अंतिम भुगतान भी

राज्य	काल्पनिक एवं छलपूर्ण व्यय
	जारी किया गया था। हालांकि, उसी परियोजना के विरूद्ध मार्च 2017 के दौरान अंतिम बिल के रूप में ₹ 28.02 लाख की अतिरिक्त राशि जारी की गई थी। • विभाग ने लाभार्थियों को तत्काल संवितरण के लिए एम.आई. योजनाओं के 155 समूहों के विरूद्ध खजाना (दक्षिण), कोहिमा से ₹ 24.46 करोड़ की राशि के लिए अंतिम किश्त बिल (मार्च 2016) तैयार किया था और संबंधित विभागों को लाभार्थियों को भुगतान के लिए जारी किया था। मापन पुस्तकों (एम.बी.) से भी यह देखा गया है कि कार्य अनुमोदित डी.पी.आर. के अनुसार पूरा किए गए थें और माप विभाग के सक्षम तकनीकी विशेषज्ञों द्वारा तैयार किया गया था तथा उसे स्वीकार कर लिया गया था। एम.बी. से यह देखा गया था कि लाभार्थियों द्वारा न तो अतिरिक्त काम किए गए थें और न ही भुगतान के लिए कोई देनदारियां बकाया थीं। इस संबंध में, विभाग ने कहा था कि 155 बैच परियोजना को 2015 के दिसंबर महीने के दौरान पूरा कर लिया गया था। बिल/वाउचर की आगे की जांच से पता चला कि विभाग ने 155 बैच (2013-14) परियोजना के 45 लाभार्थियों/योजनाओं को भुगतान के लिए ₹ 2.71 करोड़ की राशि का आहरण (मार्च 2016) किया था। यह ध्यान देने योग्य है कि 45 एम.आई. योजनाओं में से 16 एम.आई. परियोजनाएं 155 बैच की सूची में नहीं थें जो दर्शाता है कि 16 योजनाओं के लिए आहरण की गई राशि भी अस्वीकार्य थी। इस प्रकार, विभाग ने कार्यों के निष्पादन के बिना जाली बिलों पर ₹ 46.55 लाख का आहरण किया था।
उत्तर प्रदेश	• हरदोई शाखा नहर की तीव्रता में सुधार की बहाली के मामले में लेखापरीक्षा में पाया गया कि पांच समझौतों में कार्यों को दोहराया गया था क्योंकि उन समतल भागों में बहाली का काम किया गया था जो पहले से ही अन्य संविदाओं के तहत निष्पादित किए जा चुके थें और ₹ 1.47 करोड़ धोखाधड़ी से खर्च किए गए थे।

3.12 राजस्व की कम वसूली/हानि

पांच राज्यों में 10 एम.एम.आई. परियोजनाओं और दो राज्यों में दो एम.आई. योजनाओं में ₹ 1,251.39 करोड़ तक राजस्व की कम वसूली/हानि देखी गई जिनकी चर्चा नीचे तालिका 3.6 में की गई है:

तालिका 3.6: राजस्व की कम वसूली/हानि

राज्य	राजस्व की गैर-वसूली
असम	• असम सिंचाई अधिनियम, 1983 के अनुपालन में मार्च 2000 में सिंचाई विभाग ने अधिसूचित किया कि सिंचाई उद्देश्य हेतु कमांड क्षेत्रों में आपूर्ति किए गए पानी के लिए लाभार्थियों से सिंचाई सेवा शुल्क की वसूली की जाएगी। इस राज्य में चार

राज्य	राजस्व की गैर-वसूली
	चयनित एम.एम.आई. परियोजनाओं के तहत विभाग ने 2008-17 की अवधि के दौरान 490.99 हजार हेक्टेयर के आई.पी. का उपयोग किया। जल प्रभारों पर अभिलेखों की जांच से पता चला कि ₹ 16.58 करोड़ की वसूली की वास्तविक राशि के विरूद्ध किसानों से केवल 14 लाख के जल प्रभारों की वसूली की गई थी जिसके परिणामस्वरूप ₹ 16.44 करोड़ के जल प्रभार की कम वसूली हुई। • 'जमुना सिंचाई स्कीम का आधुनिकीकरण' परियोजना के तहत 2008-09 के दौरान निष्पादित 1,60,131.27 घन मीटर के भूमि कार्य के विरूद्ध ₹ 27.85 लाख (कर सहित) की वन रॉयल्टी की वसूली नहीं की गई थी। डिवीजन वन रॉयल्टी की छूट के लिए उपयुक्त भूमि दस्तावेज नहीं दे सका। • धनसिरी सिंचाई परियोजना के तहत, 'डेसम नदी पर जलसेतु का निर्माण' कार्य के विरूद्ध बकाया वन रॉयल्टी (कर सहित) की ₹ 70.43 लाख की राशि के विरूद्ध केवल ₹ 27.76 लाख की राशि की वसूली की गई जिसके परिणामस्वरूप ₹ 42.67 लाख की कम वसूली हुई। • हुमाइसीरी योजना में 2016-17 के दौरान रेत, बजरी, गोल पत्थरों के उपयोग के लिए ₹ 6.13 लाख की सीमा तक वन रॉयल्टी की कम वसूली हुई।
छत्तीसगढ़	महानदी और केलो परियोजना के अभिलेखों की जांच से पता चला कि विभिन्न संविदाओं के माध्यम से नहर की खुदाई कार्य से प्राप्त सख्त चट्टानों (2.68 लाख घन मीटर) पिछले आठ वर्षों से नहर पर निष्क्रिय पड़ी थी। यद्यपि उसी प्रभाग द्वारा उसी परियोजना के संरचनाओं और नहर स्तर के निर्माण कार्य के लिए बड़ी संख्या में संविदाएं प्रदान की गई थी तथापि विभाग द्वारा किसी भी संविदा में खुदाई से प्राप्त सख्त चट्टानों के उपयोग हेतु प्रयास नहीं किए गए थे जिसके परिणामस्वरूप ₹ 3.19 करोड़ तक के सख्त चट्टानों की लागत की गैर-वसूली हुई।
मध्य प्रदेश	सिंध चरण II और सिंहपुर परियोजनाओं के तहत आर.बी.सी. डिवीजन, नारवर के समझौते में ₹ 24.92 लाख की रॉयल्टी वसूली योग्य थी। ठेकेदार ने न तो भुगतान किया और न ही कलेक्टर, खनन का रॉयल्टी मंजूरी प्रमाणपत्र प्रस्तुत किया लेकिन केवल ₹ 7.22 लाख की राशि वसूल की गई जिसके परिणामस्वरूप ₹ 17.70 लाख की कम वसूली हुई।
ओडिशा	राज्य सरकार राजस्व विभाग परिपत्र के अनुसार उधार क्षेत्र से ली गई भूमि पर रॉयल्टी ₹ 10 प्रति घन मीटर पर वसूल की जानी चाहिए जिसे तीन वर्ष पूरा होने के बाद 40 प्रतिशत तक बढ़ाया जाना था। हमने देखा कि निचले इंद्र सिंचाई परियोजना के तहत उधार क्षेत्र से उठाए गए भूमि के लिए ₹ 2.18 करोड़ की रॉयल्टी की वसूली ठेकेदार

राज्य	राजस्व की गैर-वसूली
	से नहीं की गई थी। दब्लाजोर एम.आई. स्कीम में ठेकेदार द्वारा उधार क्षेत्र से प्राप्त भूमि के लिए ₹ 13.21 लाख की रॉयल्टी सरकार द्वारा वसूल नहीं की गई थी। ई.ई. ने यह अवलोकन स्वीकार कर लिया।
उत्तर प्रदेश	बनसागर नहर परियोजना के तहत तीन मुख्य फीडर चैनलों यथा बनसागर फीडर चैनल (बी.एफ.सी.), अडवा मेजा लिंक चैनल ए.एम.एल.सी. और मेजाजिरगो लिंक चैनल (एम.जे.एल.सी.) सहित भूमि में विविध मात्रा के गोल पत्थरों का समावेश था। ए.एम.एल.सी. और एम.जे.एल.सी. के मामले में परियोजना प्राधिकारियों द्वारा गणित ₹ 420 प्रति घन मीटर की दर से ₹ 79.99 करोड़ के मूल्य वाले पत्थरों की मात्रा 19,04,509 घन मीटर तक कम हो गई थी। इसके अलावा, बी.एफ.सी. के संबंध में डिविजन द्वारा मूल्यांकित ₹ 875.06 करोड़ के मूल्य वाले 2,08,34,755 घन मीटर की मात्रा के गोल पत्थरों का विवरण और सूचना जिला प्राधिकरणों को नीलामी के लिए नहीं दी गई थी। इस प्रकार, ए.एम.एल.सी. और एम.जे.एल.सी. में गोल पत्थरों की कम सूचना और बी.एफ.सी. में गोल पत्थरों की गैर-सूचना से जिला प्राधिकरणों को ₹ 955.05 करोड़[51] तक के सरकारी राजस्व में हानि हुई। इसके अलावा, 20,59,003 घन मीटर टन से भी ₹ 420 प्रति घन मीटर की दर से ₹ 86.48 करोड़ के मूल्य वाले गोल पत्थर बिना निपटारे के रहे। इसके अलावा, यद्यपि 2011 के सरकारी आदेश ने आकलन में 6.875 फीसदी की दर से स्थापना प्रभार का प्रावधान और राजस्व शीर्ष में उसके हस्तांतरण को अनुबंधित किया था तथापि ₹ 266.65 करोड़ की राशि का प्रावधान किया गया था जिसे राजस्व शीर्ष को नहीं भेजा गया था। इस राशि का उपयोग परियोजना कार्यों पर अनियमित रूप से किया गया था, इस प्रकार परियोजना लागत में वृद्धि हुई जिससे सरकार को ₹ 266.65 करोड़ के राजस्व का नुकसान हुआ। • यू.पी. खनिज (अवैध खनन, परिवहन और भंडारण की रोकथाम) नियमावली 2002 कहता है कि वैध पारगमन पास (एम.एम.-11) के बिना खनिजों का परिवहन अनियमित है। खान और खनिज विकास एवं विनियमन अधिनियम, 1957 की धारा 21 (5) और सरकारी आदेश (अक्टूबर 2015) में लिखा है कि अवैध खनन से खनिजों की खपत के मामले में लागू रॉयल्टी के साथ खनिज की लागत (रॉयल्टी के पांच गुना) भी वसूल किया जाएगा। लाहचुरा बांध के आधुनिकीकरण में रॉयल्टी के कारण ठेकेदार से

[51] ₹ 79.99 करोड़ + ₹ 875.06 करोड़

राज्य	राजस्व की गैर-वसूली
	₹ 1.36 करोड़ वसूल किए गए थे क्योंकि ठेकेदार एम.एम.-11 जमा करने में असफल हो गया था। हालांकि, परियोजना प्राधिकरण ने ठेकेदार से ₹ 6.80 करोड़ (₹ 1.36 करोड़ का पांच गुना) की खनिजों की लागत की वसूली नहीं की।

3.13 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

ए.आई.बी.पी. के लिए वित्तीय प्रबंधन धनराशि के नहीं/कम जारी करने, विभिन्न स्तरों पर धनराशि जारी करने में देरी, वित्तीय वर्ष के आखिर में धनराशि जारी करने और बाद के जारी राशियों में निधियों के अव्ययित शेष राशियों के गैर-समायोजन से ग्रसित था। राज्य एजेंसियों द्वारा प्राप्त कुल सी.ए. का 37 प्रतिशत, ₹ 2,187.40 करोड़ की राशि के लिए उपयोग प्रमाणपत्र समय पर मंत्रालय को जमा नहीं किए गए थें। परियोजनाओं के तहत निष्पादित किए जा रहे कार्यों में ₹ 1,578.55 करोड़ की धनराशि का विपथन, ₹ 1,112.56 करोड़ की धनराशि को रोके रखने और ₹ 7.58 करोड़ की काल्पनिक एवं छलपूर्ण व्यय के उदाहरण थें। निधि जारी करने में देरी और निर्धारित अवधि के भीतर उनके अधूरे उपयोग से कार्यक्रम प्रभावित हुआ जिससे समय और लागत का अतिक्रमण हुआ। परियोजनाओं में 18 साल तक समय के अतिक्रमण के बावजूद मंत्रालय अनुदानों के ऋण में रूपांतरण हेतु प्रावधान को लागू करने में असफल रहा जिसने चूक और कमियों के विरूद्ध एक अप्रभावी और कमजोर निवारक बना दिया। सरकार को राजस्व के ₹ 29.69 करोड़ के कम वसूली और ₹ 1,221.70 करोड़ के हानि के उदाहरण भी पाए गए थें।