अध्याय 3

वित्तीय प्रबंधन

3 अध्याय

वित्तीय प्रबंधन

3.1 निधियों का निर्गमन एवं उपयोग

XI योजना अवधि (2008–12) पर आर ए पी डी आर पी योजना के लिए सकल बजटीय सहायता (जी बी एस) की अनुमानित आवश्यकता ₹31,577 करोड़ थी। आर–ए पी डी आर पी योजना को जारी रखने के लिए मई 2013 के सी सी ई ए नोट में प्रस्तावित था कि योजना (2008–17) के लिए अपेक्षित अनुमानित व्यय जी ओ आई के ₹28,424 करोड़ के अनुदान सहित ₹44,011 करोड़ होगा। 2008–15 (दिसंबर 2014 से योजना को आई पी डी एस में सम्मिलित कर लिया गया था) तक बजट विहित अनुमान और वास्तविक निर्गमन, हालांकि बहुत कम थे, जैसा कि निम्न तालिका में प्रस्तुत है:–

तालिका 1: आर–ए पी डी आर पी के अंतर्गत बजट विहित निधि एवं निधियों के निर्गमन का विवरण

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	बजट अनुमान		निर्गमित	
	ऋण	अनुदान	ऋण	अनुदान
2008-09[2]	0	1.00	325.00	25.00
2009-10	1,650.00	80.00	1,321.09	1.26
2010-11	3,600.00	100.00	2,256.79	100.00
2011-12	1,959.00	75.00	1,600.00	67.87
2012-13	2,997.00	117.00	1,217.45	17.04
2013-14	500.00	75.00	640.00	8.70
2014-15	1,116.54	144.50	578.47	16.78
कुल	**11,822.54**	**592.50**	**7,938.80**	**236.65**
		12,415.04		**8,175.45**

[2] ऋण एवं अनुदान हेतु क्रमशः ₹ 325.00 करोड़ तथा ₹ 25.00 करोड़ की सप्लीमेन्ट्री ली गयी

2008–15 के लिए बजटीय अनुमान ₹12,415.04 करोड़ (2008–17 की अवधि के लिए प्रस्तावित ₹28,424 करोड़ के संशोधित जी बी एस का 43.68 प्रतिशत,) था। 2008–15 के दौरान वास्तविक निर्गमन केवल ₹8,175.45 करोड़ था जो बजट आबंटन का केवल 65.85 प्रतिशत था। व्यय के बदले में कम बजट आबंटन तथा योजना के लिए और भी कम निधियों को निर्गत करने के कारण लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किये गये रिकार्ड में उपलब्ध नहीं थे।

2007 की सी ए जी प्रतिवेदन संख्या 16 पर विचार करते समय पी ए सी द्वारा भी यह टिप्पणी की गई थी कि ए पी डी आर पी योजना में निर्धारित निधियों के कम उपयोग से लक्ष्यों की प्राप्ति न हो सकी। उपरोक्त से यह प्रकट होता है कि निर्धारित निधियों के उपयोग के संबंध में आर–ए पी डी आर पी के अंतर्गत भी स्थिति में सुधार नहीं हुआ था।

एम ओ पी ने कहा (मार्च 2016) कि ₹44,011 करोड़ के संशोधित कार्यक्रम आकार के विरूद्ध भाग ए और बी परियोजनाओं की कुल स्वीकृत लागत 31 मार्च 2015 तक ₹39,244 करोड़ थी जिसमें स्वीकृत जी ओ आई ऋण घटक ₹17,855 करोड़ (कुल संस्वीकृत लागत का 45.49 प्रतिशत) था। भाग–बी के लिए शेष राशि बैंक/वित्तीय संस्थानों (एफ आई)/स्वयं के संसाधनों से प्रायोगिकियों द्वारा व्यवस्थित की जानी थी। एम ओ पी ने आगे कहा कि ₹17,855 करोड़ के स्वीकृत जी ओ आई ऋण के विरूद्ध एम ओ पी का विहित बजट ₹11,822.54 करोड़ (बी ई) था तथा संशोधित बजट अनुमान ₹8,346.57 करोड़ था जो स्वीकृत जी ओ आई ऋण घटक का 47 प्रतिशत है। इसके अतिरिक्त, ₹8,346.57 करोड़ के संशोधित बजट अनुमान के विरूद्ध जी ओ आई ऋण निर्गमन ₹7,938.79 करोड़ था जो आर ई बजट का 95 प्रतिशत और कुल स्वीकृत जी ओ आई ऋण का लगभग 44.46 प्रतिशत है।

तथ्य यह है कि एम ओ पी छह वर्षों की अवधि में भी इस योजना के तहत आवंटित निधियों का पूरी तरह से उपयोग करने में विफल रहा तथा योजना का कार्यान्वयन धीमा था।

3.2 योजना के भाग सी के अंतर्गत उपगत व्यय

भाग सी के अंतर्गत गतिविधियों को सक्षम बनाने के लिए ₹1,177 करोड़ आवंटित किये गए थे जैसा कि नीचे दिया गया है:

- योजना की परिचालनशीलता, बेसलाईन डाटा प्रणाली का विधिमान्यकरण व परियोजना क्षेत्रों के ए टी एण्ड सी हानि के आँकड़ों का वार्षिक सत्यापन, परियोजना प्रस्तावों को जाँचने, परियोजनाओं एवं एम आई एस आदि के कार्यान्वयन की निगरानी को जाँचने के लिए सलाहकार एवं परियोजना प्रबंधन सलाहकारों की नियुक्ति के लिए पी एफ सी द्वारा दी गई सेवाओं हेतु ₹850 करोड़;

- क्षमता निर्माण एवं विशेषाधिकार प्राप्त व्यक्ति के विकास तथा भारत व विदेशों के भीतर विद्युत वितरण में नवीनतम विकास की अभिज्ञता के लिए ₹200 करोड़;

- नवीन परिवर्तनों को अपनाने के लिए कुछ प्रायोगिक परियोजनाओं हेतु ₹50 करोड़ (दिनाँक 8 जुलाई 2013 के एम ओ पी आदेश द्वारा ₹250 करोड़ तक बढ़ा दिया गया) तथा

- विविध गतिविधियों जैसे कि 'श्रेष्ठ कार्यप्रणालियों' की कार्यशालाओं व सम्मेलनों, उपभोक्ता प्रवृति सर्वेक्षण, परियोजना विशिष्ट मूल्यांकन तथा उपकरण एवं अनुबंधात्मक दस्तावेजों के विशेष विवरण के मानकीकरण के लिए ₹77 करोड़।

₹1,177 करोड़ के आवंटन के विरूद्ध, एम ओ पी ने मार्च 2015 तक केवल ₹236.65 करोड़ ही निर्गत किये।

3.3 राज्यों में निधियों के निर्गमन एवं उपयोग में चूक

ऋणों के निर्गमन/वितरण से संबंधित क्यू ए के 'नियमों एवं शर्तों' के खण्ड–2 में अन्य बातों के साथ यह उपलब्ध था कि भाग–ए परियोजनाओं के मामले में परियोजना के अनुमोदन पर परियोजना लागत के 30 प्रतिशत अग्रिम को जी ओ आई ऋण के रूप में निर्गमित किया जा सकता है। इसी तरह, भाग–बी परियोजनाओं के मामले में परियोजना के अनुमोदन पर परियोजना लागत के 30 प्रतिशत को विशेष श्रेणी के राज्यों में और 15 प्रतिशत अन्य राज्यों में अग्रिम जी ओ आई ऋण के रूप में निर्गमित किया जा सकता है। लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित मुद्दों को पाया:

3.3.1 केवल पहली किस्त का निर्गमन

रिकॉर्डों की जांच से यह पता चला कि चयनित नमूने में से 198 भाग–ए परियोजनाओं, 317 भाग–बी परियोजनाओं और 47 एस सी ए डी ए परियोजनाओं की केवल पहली किस्त की राशि ₹3808.71 करोड़ को अग्रिम राशि के रूप में निर्गमित किया गया था जैसा कि नीचे वर्णित है:

तालिका 2: परियोजनाएं जिनमें केवल पहली किश्त निर्गत की गई थी

(₹ करोड़ में)

वर्ष	जी ओ आई द्वारा निर्गत की गई पहली किस्त								
	भाग–ए जी ओ आई द्वारा 100 प्रतिशत वित्तपोषित			भाग–बी जी ओ आई द्वारा 25 प्रतिशत वित्तपोषित			एस सी ए डी ए जी ओ आई द्वारा 100 प्रतिशत वित्तपोषित		
	परियोजनाओं की संख्या	परियोजनाओं की संचित संख्या	निर्गमित राशि	परियोजनाओं की संख्या	परियोजनाओं की संचित संख्या	निर्गमित राशि	परियोजनाओं की संख्या	परियोजनाओं की संचित संख्या	निर्गमित राशि
2009	60	60	169.34	-	-	--	5	5	45.27
2010	104	164	168.26	51	51	186.61	--	5	--
2011	18	182	20.58	159	210	1,402.11	18	23	144.43
2012	4	186	4.51	30	240	478.74	18	41	113.92
2013	--	186	--	37	277	170.53	--	41	--
2014	12	198	31.69	27	304	122.66	3	44	12.14
2015	--	198	-	13	317	316.20	3	47	421.72
कुल	**198**		**394.38**	**317**		**2,676.85**	**47**		**737.48**

भाग–ए परियोजनाओं को स्वीकृति के तीन वर्ष के भीतर पूरा किया जाना था। जैसा कि तालिका से देखा जा सकता है, 186 भाग–ए और 41 एस सी ए डी ए परियोजनाओं के लिए, यद्यपि पहले निर्गमन के तीन या अधिक वर्षों के बीत जाने पर केवल पहली किस्त ही निर्गत की गई थी। तब से कोई अतिरिक्त निधि निर्गत नहीं की गई है। यह भी देखा गया कि भाग–बी की परियोजनाऐं छह वर्षों तक लंबित रही।

एम ओ पी ने (मार्च 2016) कहा कि भाग–बी परियोजनाओं के संदर्भ में, कार्यान्वयन अवधि 5 वर्ष है और परियोजना लागत (विशेष श्रेणी के राज्यों के मामले में 90 प्रतिशत तक) के 25 प्रतिशत को जी ओ आई ऋण के रूप में दिया गया तथा शेष निधियों को प्रायोगिकियों द्वारा समकक्ष निधि के रूप में अन्य स्त्रोतों से जैसेः– पी एफ सी/आर ई सी/बैंक/स्वयं के संसाधनों द्वारा एकत्र किया जाना था। इस प्रकार, भाग–बी परियोजनाओं के मामले में, जी ओ आई से ऋण (15 प्रतिशत) की प्रारंभिक अग्रिम के निर्गमन के बाद, अधिकांश निधिकरण (75 प्रतिशत) समकक्ष निधियों से था तथा प्रायोगिकियाँ परियोजना के कार्यान्वयन के लिए उसका लाभ उठा रही थीं। अतः अधिकांश भाग बी परियोजनाओं में विगत 10 प्रतिशत जी ओ आई ऋण अभी तक देय नहीं था।

एम ओ पी के उत्तर को इस तथ्य के प्रकाश में देखा जा सकता है कि:

- नमूना जाँच मामलों में जी ओ आई द्वारा 100 प्रतिशत निधिकरण के साथ भाग–ए और एस सी ए डी ए परियोजनाएँ सम्मिलित हैं, जिनके पूर्ण होने की अवधि तीन वर्ष थी और जहाँ दूसरी किस्त को परियोजनाओं की स्वीकृति की तारीख से चार से सात वर्षों के बीत जाने

के बाद भी निर्गत नहीं किया गया था जिससे इन परियोजनाओं के पूर्ण होने में संदेह होता है।

- तालिका भाग–बी परियोजनाओं को भी दर्शाती है जहाँ पहली किस्त पाँच वर्ष पहले ही निर्गत कर दी गयी थी और इसलिए इन परियोजनाओं को योजना के अनुसार पूरा किया जाना चाहिए।

3.3.2 अलग–अलग बैंक खाते

आर–ए पी डी आर पी दिशानिर्देशों की खंड संख्या 13.0 (बी) के अनुसार, निधियों की प्राप्ति और उपयोग के लिए प्रायोगिकियों को अलग बैंक खाते (एस्क्रो खाते) खोलने थे। तथापि, यह, पाया गया कि

- महाराष्ट्र राज्य विद्युत वितरण कंपनी लिमिटेड (एम एस ई डी सी एल) ने केवल पी एफ सी से निधियों को प्राप्त करने के उद्देश्य के लिए बैंक में एक अलग ''चालू'' खाता संचालित किया। ₹ 5,000 का एक न्यूनतम शेष बनाए रखने के बाद, पी एफ सी से प्राप्त निधियों को, स्थायी अनुदेश के माध्यम से एम एस ई डी सी एल के दूसरे परिचालित खाते में स्वचालित रूप से स्थानांतरित कर दिया गया था जो अन्य योजनाओं, परिचालन एवं अनुरक्षण (ओ एण्ड एम) और एम एस ई डी सी एल के अन्य खर्चे के लिए एक समान था। साधारण परिचालित खाते में निधियों का एकत्रीकरण योजना के दिशानिर्देशों का उल्लंघन था।

  एम एस ई डी सी एल ने उत्तर दिया कि निधियाँ नगद ऋण खाते में स्थानांतरित की गयी थी क्योंकि बचत खाते के संदर्भ में ब्याज दरें 4 से 5 प्रतिशत के विरूद्ध 10 से 11.50 प्रतिशत के बीच थीं। यह भी कहा गया कि निधियों के विपथन के कारण परियोजना के कार्यान्वयन में विलंब नहीं हुआ था और कहा कि योजना दिशानिर्देशों का भविष्य की योजनाओं के लिए अनुकरण किया जाएगा।

- छत्तीसगढ़ में, फरवरी 2013 से मार्च 2015 तक आर–ए पी डी आर पी निधि के रूप में प्राप्त ₹304.67 करोड़ को प्रारम्भ में प्रायोगिकी के ओवर ड्राफ्ट खाते में रखा गया था। ₹304.67 करोड़ की आर–ए पी डी आर पी निधियों में से ₹ 233.19 करोड़ को आर–ए पी डी आर पी के योजना खाते में हस्तातंरित किया गया और ₹ 71.48 करोड़ की शेष निधि अगस्त 2015 तक ओवर ड्राफ्ट खाते में पड़ी हुई थी। स्पष्ट रूप से, प्रायोगिकी ने योजना निधि का उपयोग स्वयं के ओवर ड्राफ्ट को कम करने के लिए किया। योजना निधि के लिए अलग से खोले गए खाते के बजाए प्रायोगिकी के ओवर ड्राफ्ट खाते में योजना निधि को जमा कराने से प्रायोगिकी को योजना की लागत पर लाभ हुआ।

एम ओ पी ने कहा (मार्च 2016) कि प्रायोगिकी को लेखापरीक्षा अवलोकन को ध्यान में रखते हुए योजना के दिशानिर्देशों का अनुपालन करने की सलाह दी गई थी।

लेखापरीक्षा का मत है कि उन मामलों में जहां एक अलग खाते में आर–ए पी डी आर पी निधियों को रखने के कारण उच्च ब्याज अर्जित किया गया था वहाँ ऐसे ब्याज को आर–ए पी डी आर पी खाते में जमा करना आवश्यक था।

3.3.3 समकक्ष निधिकरण

योजना की शर्तों के अनुसार, परियोजनाओं के कार्यान्वयन से पहले एस ई बी/प्रायोगिकियों, जी ओ आई, पी एफ सी और राज्य सरकार के बीच एक चतुष्पक्षीय अनुबंध (क्यू ए) होना था। आर– ए पी डी आर पी के अंतर्गत निधियों के निर्गमन के लिए क्यू ए पर हस्ताक्षर एक पूर्वापेक्षा थी। विद्युत मंत्रालय/पी एफ सी को, निधियों के निर्गमन से पहले क्यू ए में सहमत की गई पूर्व शर्तों के अनुपालन की निगरानी करनी थी।

चतुष्पक्षीय अनुबंध के खंड 5.3 में प्रावधान था कि प्रायोगिकी सुनिश्चित करेगी कि भाग–बी परियोजनाओं की शेष निधियाँ (पी एफ सी/आर ई सी/बहुपक्षीय संस्थानों और/या स्वयं के संसाधनों से एकत्रित) परियोजना की स्वीकृति के दो माह के भीतर पूर्ण रूप से सीमित कर दी जाएँगी तथा समकक्ष निधिकरण हेतु वित्तीय संस्थानों (एफ आई) के साथ किये गए करार को नोडल एजेंसी के साथ किए गए ऋण करार में संलग्न कर दिया जाएगा।

यह पाया गया कि आठ राज्यों में, यद्यपि भाग–बी परियोजनाओं की पहली किस्त 2010 से 2014 (**अनुलग्नक–III**) के दौरान जारी की गयी थी, फिर भी ना तो पी एफ सी और ना ही एम ओ पी को ऐसी कोई जानकारी थी कि क्या अपेक्षित समकक्ष निधिकरण को वास्तव में तय कर दिया गया था।

पी एफ सी ने उत्तर (अक्तूबर और नवम्बर 2015) में कहा कि उसने प्रायोगिकियों से इस प्रभाव के साथ परिवचन लिया कि समकक्ष निधिकरण को परियोजना की स्वीकृति के दो माह के भीतर तय कर दिया जाएगा। केवल पी एफ सी द्वारा बढ़ाए गए समकक्ष ऋण के ब्यौरों का अनुरक्षण उनके द्वारा किया गया था। उन्होंने विभिन्न मंचों, समीक्षा बैठकों और ईमेल के जरिए, सतत् आधार पर भाग–बी परियोजनाओं के लिए शेष निधियों को सीमित करने की समीक्षा की। जी ओ आई ऋण अनुबंध के साथ समकक्ष ऋण अनुबंध की संलग्नता की आवश्यकता किसी भी उद्देश्य को पूरा नहीं करती है क्योंकि वित्तीय संस्थाओं से भाग–बी के समकक्ष ऋणों को वित्तीय संस्थाओं की विशेष शर्तों द्वारा संचालित किया जाना है। यथा अपेक्षित समकक्ष निधिकरण के ब्यौरों को ऋण के अनुदान में रूपांतरण के समय प्राप्त किया जायेगा।

एम ओ पी ने (मार्च 2016) कहा कि:

- परियोजनाओं का स्वामी होने के नाते, समकक्ष निधि को तय करने का दायित्व प्रायोगिकी पर है ना कि पी एफ सी पर। समकक्ष निधि को तय करने के संदर्भ में पी एफ सी प्रायोगिकियों द्वारा उपलब्ध करायी गई सूचनाओं का अनुरक्षण कर रही है।
- क्यू ए के अनुसार प्रायोगिकियों को भाग–बी परियोजनाओं की स्वीकृति से दो माह के भीतर समकक्ष निधि को तय करना सुनिश्चित करना था। इसे 6 अगस्त 2013 को आयोजित संचालन समिति की 28 वीं बैठक में संशोधित किया गया था जब प्रायोगिकियों द्वारा भाग–बी परियोजनाओं के अवॉर्ड से दो माह के भीतर प्रायोगिकियों को समकक्ष निधि को तय करने को सुनिश्चित करने की अनुमति दी गई थी।
- प्रायोगिकियों से अपेक्षित है कि वह ऋण के अनुदान में रूपातंरण या जी ओ आई ऋण की अगली किस्त के लिए दावों को प्रस्तुत करते समय समकक्ष निधि का विवरण प्रस्तुत करें। पी एफ सी, भाग–बी परियोजनाओं के लिए जी ओ आई ऋण की अगली ट्रेंच को निर्गत करने की प्रक्रिया करते समय यह सुनिश्चित करे कि प्रायोगिकी ने आर–ए पी डी आर पी दिशानिर्देशों के अनुसार समकक्ष निधियों को तय एवं उसका उपयोग किया था।

उपर्युक्त उत्तर को इस तथ्य के प्रकाश में देखा जाना चाहिए कि

- समकक्ष निधिकरण को तय न करने से परियोजनाओं के कार्यान्वयन में प्रायोगिकी पर वित्तीय संकट आ सकता है और समय पर परियोजनाओं के कार्यान्वयन हेतु निधि के निर्गमन से पहले जैसा इस योजना में परिकल्पित है, एम ओ पी, पी एफ सी के द्वारा सुनिश्चित किया जाना चाहिए था।

- आर–ए पी डी आर पी दिशानिर्देशों के पैरा 4.0 (सी) के अनुसार एम ओ पी और पी एफ सी की निधि जारी करने से पहले, चतुष्पक्षीय करार में सहमत की गयी पूर्ववर्त्ती शर्तो के कार्यान्वयन की निगरानी की जिम्मेदारी पी एफ सी की थी। इसलिए, पी एफ सी पर निगरानी करने का दायित्व था कि उन मामलों में जहाँ निधि भाग 'बी' परियोजनाओं के अंतर्गत निर्गत की गईं थीं, वहाँ प्रायोगिकियों द्वारा समकक्ष निधिकरण तय किया गया था, या नहीं।

- पी एफ सी का तर्क कि ''जी ओ आई ऋण करार के साथ समकक्ष ऋण करार की संलग्नता की आवश्यकता किसी भी उद्देश्य को पूरा नहीं करती है'' स्वीकार नहीं है, क्योंकि ऐसा अनुबंध एम ओ पी/पी एफ सी को आश्वस्त करता है कि परियोजना को क्रियान्वित करने के लिए पर्याप्त धन उपलब्ध था।

- पी एफ सी का तर्क कि एफ आई से समकक्ष ऋण, को एफ आई से संबंधित शर्तों के द्वारा संचालित किया जाना था, को इस तथ्य के प्रकाश में भी देखे जाने की आवश्यकता है कि समकक्ष ऋण भी निर्धारित शर्तो को पूरा करने पर ऋण से अनुदान में रूपातंरण का पात्र था।

3.4 प्रायोगिकी द्वारा कार्यों का हस्तांतरण/परित्याग

क्यू ए के खंड 16.0 में, अन्य बातों के साथ–साथ, अनुबद्ध है कि प्रायोगिकी पी एफ सी की लिखित सहमति के बिना किसी भी स्तर पर, परियोजना का हस्तांतरण या परित्याग नहीं करेगी। इसके अतिरिक्त, जब परियोजनाओं का हस्तांतरण या परित्याग किया गया है, तब पी एफ सी को प्रायोगिकियों से संपूर्ण बकाया देय का पुनर्भुगतान किया जाना था।

यह पाया गया कि **तमिलनाडु** के 24 शहरों की परियोजनाओं को संचालन समिति द्वारा निरस्त कर दिया गया था क्योंकि इन शहरों में टी पी आई ई ए द्वारा सत्यापित ए टी व सी घाटे 15 प्रतिशत से कम थे। हालांकि, इन शहरों के लिए निर्गत की गई ₹163.95 करोड़ की निधि को पी एफ सी द्वारा वसूल/समायोजित किया जाना, शेष था।

एम ओ पी ने (मार्च 2016) कहा कि पी एफ सी ऋण लाभों सहित उपार्जित ब्याज की वसूली के लिए तमिलनाडु उत्पादन एवं वितरण निगम (टी ए एन जी ई डी सी ओ) से नियमित रूप से बातचीत कर रहा है।

3.5 निधियों का विपथन

चतुष्पक्षीय अनुबंध (क्यू ए) के पैरा 12 (जी) में विचारित था कि आर–ए पी डी आर पी के अंतर्गत प्रायोगिकी को उपलब्ध कराई गई निधि को किसी अन्य योजना या उद्देश्य के लिए विपथित नहीं किया जाएगा।

29 राज्यों कि लेखापरीक्षा संवीक्षा ने 8 राज्यों (**अनुलग्नक–IV**) में ₹535.39 करोड़ की निधियों के विपथन के मामलों को दर्शाया जिसमें से मार्च 2015 तक केवल ₹368.54 करोड़ के संदर्भ में ही वसूली की गई।

एम ओ पी की वर्ष 2011–12 की आंतरिक लेखापरीक्षा रिपोर्ट में यह भी देखा गया कि पाँच मामलों में अलग–अलग राज्यों में ₹1,365.52 करोड़ की राशि का विपथन हुआ था जैसा कि नीचे वर्णित है–

तालिका 3: आर–ए पी डी आर पी निधियों के विपथन के मामले

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	राज्य (प्रायोगिकी)	विपथित राशि
1.	तमिलनाडु (टी ए एन जी ई डी सी ओ)	572.91
2.	महाराष्ट्र (एम एस ई डी सी एल)	540.38
3.	आन्ध्रप्रदेश (अब तेलंगाना) (ए पी सी पी डी सी एल)	124.14
4.	राजस्थान (जे वी वी एन एल)	104.94
5.	कर्नाटक (बी ई एस सी ओ एम)	23.15
कुल		**1,365.52**

एम ओ पी ने यह कहते हुए (मार्च 2016) कि पी एफ सी ने राजस्थान, महाराष्ट्र, कर्नाटक और तमिलनाडु की प्रायोगिकियों से स्पष्टीकरण मांगे थे, कहा कि पी एफ सी ने सुझाव दिया था कि जब तक प्रायोगिकी समयबद्ध रीति से अपने भुगतान दायित्वों को पूरा करती रहेगी तब तक प्रायोगिकी द्वारा निधि प्रबंधन उसकी अपनी नीतियों के अनुसार स्वीकार किया जा सकता है क्योंकि प्रायोगिकी जी ओ आई ऋण पर ब्याज का जोखिम ले रही थी। इसके अतिरिक्त यह भी कहा गया कि पी एफ सी/एम ओ पी, बैंक खातों पर कोई भी प्रत्यक्ष परिचालन नियंत्रण नहीं रख सकता क्योंकि उनका संबंधित प्रायोगिकियों द्वारा प्रबंधन किया जाता है।

एम ओ पी का उत्तर लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गए निधियों के विपथन के विशिष्ट मामलों के मुद्दों को संबोधित नहीं करता। इसके अतिरिक्त, यद्यपि निधि प्रबंधन की जिम्मेदारी संबंधित प्रायोगिकी की है, फिर भी एम ओ पी/पी एफ सी योजना दिशानिर्देशों के अनुरूप निधियों के उपयोग को सुनिश्चित करने से स्वयं को पर्यवेक्षणीय उत्तरदायित्व से विमुक्त नहीं कर सकती।

3.6 परियोजनाओं का परस्पर व्यापन

यह देखा गया था कि असम में आर–ए पी डी आर पी के अंतर्गत ली गई परियोजनाओं को अन्य योजनाओं के अंतर्गत भी लिया गया था, जैसे नीचे दर्शाया गया है–

तालिका 4: परियोजनाओं के परस्पर व्यापन को दर्शाते मामले

परियोजना/परियोजना का भाग	परियोजना/परियोजना भाग का मूल्य	अन्य योजनाएँ जो इसमें सम्मिलित थीं
ढींग में भाग बी परियोजना 33/11 के वी सब–स्टेशन के लिए वैक्यूम सर्किट ब्रेकर (वी सी बी) की 9 इकाई की आपूर्ति एवं प्रतिस्थापन	₹ 30.05 लाख	एशियन डेवलपमेंट बैंक (ए डी बी) के अंतर्गत योजना। ए डी बी परियोजना के अंतर्गत प्राप्त की गई सामग्री को स्टैंड बाई पर रखा गया है।
डिब्रू गढ़ में भाग बी परियोजना–एक 5 एम वी ए पी टी आर की आपूर्ति एवं प्रतिस्थापन	₹ 57.96 लाख	एशियन डेवलपमेंट बैंक के अंतर्गत योजना। आर–ए पी डी आर पी के अंतर्गत प्राप्त सामग्री को संबंधित परियोजनाओं के रिंग फेंस के बाहर स्थापित किया गया।
बोंगाई गाँव परियोजना क्षेत्र 33 के वी वी सी बी और 11 के वी बाहरी वी सी बी की आपूर्ति और प्रतिस्थापन	₹ 6.82 लाख	

एम ओ पी ने कहा (मार्च 2016) कि पी एफ सी ने प्रायोगिकियों द्वारा प्रस्तुत की गई डी पी आर के आधार पर परियोजनाओं का मूल्यांकन किया गया। आगे कहा कि प्रायोगिकी निर्धारित प्रारूप में दावों को इस प्रमाणपत्र के साथ प्रस्तुत करती हैं कि इन मदों का दावा किसी अन्य स्त्रोतों से नहीं किया जा रहा था। इसके अतिरिक्त यह भी कहा कि संबंधित प्रायोगिकियों को लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गए विशिष्ट मुद्दों के उत्तर देने की आवश्यकता है।

यद्यपि यह सत्य है कि डी पी आर को तैयार करने की जिम्मेदारी प्रायोगिकियों की है, लेकिन एम ओ पी एवं पी एफ सी को योजना के कार्यान्वयन की प्रभावी निगरानी करने की आवश्यकता है जिससे इस प्रकार की योजनाओं के परस्पर व्यापन को टाला जा सके तथा योजना निधि का इष्टतम उपयोग सुनिश्चित किया जा सके।

3.7 निर्गत की गई निधियों का अनुबंध की शर्तों के साथ सामंजस्य न होना

कुछ राज्यों में निधियों को निर्गत करने को पाया गया था जो करार में निर्धारित माइलस्टोन/शर्तों के साथ सामंजस्य में नहीं थे जैसा कि निम्नानुसार हैः–

आन्ध्र प्रदेश

- जैसा कि करार में अपेक्षित है कार्यान्वयन एजेंसी के द्वारा कार्यालय स्थल की स्थापना के बिना ही, एस सी ए डी ए/वितरण प्रबंधन प्रणाली (डी एम एस) के कार्यान्वयन एजेंसी–मैसर्स केमट्रोल्स इंटस्ट्रीज लिमिटेड को ₹2.83 करोड़ का अग्रिम निर्गत कर दिया गया था।

छत्तीसगढ़

- यद्यपि 32 शहरों/मामलों में परियोजनाओं के रद्द होने/अन्य कारणों से ₹ 27.98 करोड़ की वसूली प्रयोगिकियों से की जानी थी फिर भी पिछले निर्गमनों को समायोजित किये बिना ₹545.48 करोड़ और निर्गत कर दिये गए।
- ₹1.31 करोड़ का जुर्माना भाग बी के छः शहरों/मामलों में लगाया गया और 1.55 करोड़ का जुर्माना भाग–ए के आई टी आई ए पर लगाया गया जिन्हें पी एफ सी द्वारा बाद में जारी की गई निधियों में समायोजित नहीं किया गया था।
- ठेकेदार से जब्त की गई बयाना जमा राशि (ई एम डी) का योजना खाते में लेखा जोखा नहीं रखा गया था।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अवलोकन पर कोई टिप्पणी नहीं की (मार्च 2016)।

3.8 उपयोगिता प्रमाणपत्र

योजना के अंतर्गत प्रायोगिकियों को स्वीकृत ऋण के नियम एवं शर्तों में अन्य बातों के साथ यह अनुबद्ध था कि निधिकरण का प्रत्येक स्तर अगले निम्न स्तर के खातों में रखी गई निधियों पर सख्त निगरानी रखे। इसमें यह भी अनुबद्ध था कि निर्गत निधियों के विवरण, वास्तविक उपयोगिता और प्राप्त किये जा चुके भौतिक लक्ष्यों की तुलना में निर्गत निधियों आदि को वर्ष के अंत में एम ओ पी को प्रस्तुत किया जाना अपेक्षित था। इसके अतिरिक्त जी एफ आर के नियम 226 के अनुसार, उपयोगिता प्रमाणपत्र (फार्म 19 बी में) को प्रदान किये गये ऋण के वित्त वर्ष की समाप्ति से 18 महीने तक उचित समय के भीतर प्रस्तुत किया जाना चाहिए।

यह पाया गया कि पी एफ सी द्वारा दो तरह के उपयोगिता प्रमाणपत्र एम ओ पी को प्रस्तुत किए गए थे; पहला पी एफ सी द्वारा प्रायोगिकियों को कुल वितरित की गई जी ओ आई निधियों को दर्शाता है और दूसरा प्रायोगिकियों द्वारा निधियों की उपयोगिता को दर्शाता है जैसा कि पी एफ सी को आवधिक रूप से उनसे प्राप्त हुआ था।

लेखापरीक्षा ने पाया किः

- भारत सरकार ऋण निधियों के संबध में पी एफ सी द्वारा प्रस्तुत उपयोगिता प्रमाण के अनुसार, पी एफ सी ने भारत सरकार द्वारा निर्गत की गई ₹ 8,606.62 करोड की राशि का पूर्ण रूप से वितरण मार्च 2016 तक कर दिया था। हालाँकि, पी एफ सी द्वारा प्रायोगिकियों को निर्गत की गई निधियों के संबंध में, पी एफ सी द्वारा ₹4155.88 करोड़ (कुल निर्गत की गई निधि का 48.29 प्रतिशत) की राशि के लिए उपयोगिता प्रमाण–पत्र एम ओ पी को अग्रेषित किया गया था। यहाँ यह ध्यान देने की आवश्यकता है कि वर्ष 2013–15 के दौरान

केवल ₹1,218.47 करोड़ के ऋण ही वितरित किये गए थे जो यह दर्शाता है कि बाकी संवितरित ऋण की राशि के संबंध में उपयोगिता प्रमाण पत्र अति देय थे।

- ऐसे दृष्टाँत जहाँ निधियों (**₹706.57** करोड़) को निर्गत जारी करने के छह वर्षों की अवधि तक भी प्रायोगिकियों से यू सी प्राप्त नहीं किये गए थे, को **(अनुलग्नक–V)** में प्रस्तुत किया गया है
- पी एफ सी ने निर्गत की गई निधियों, वास्तविक उपयोगिता तथा प्राप्त किये जा चुके भौतिक लक्ष्यों के संदर्भ में निर्धारित मासिक/ वार्षिक परियोजना–वार प्रतिवेदन को बनाए नहीं रखा।

पी एफ सी ने सूचित (फरवरी 2016) किया कि उनकी उद्यमिता संसाधन योजना (ई आर पी) प्रणाली में शहरवार व्यय को अलग से बनाकर नहीं रखा गया था। उसने यह भी कहा (मार्च 2016) कि परियोजना के कार्यान्वयन की प्रगति/ स्थिति/ मुद्दे की चर्चा/समीक्षा विभिन्न मंचों/ बैठकों/ क्षेत्रीय समीक्षा बैठकों आदि में की गई और उसने पाक्षिक एम आई एस रिपोर्ट एम ओ पी को उपलब्ध कराई । इसके अतिरिक्त, पी एफ सी ने स्पष्ट किया कि निधियों के अगले निर्गमन की माँग के समय अखिल भारतीय स्वीकृतियाँ/ वितरित निधियों का विवरण एम ओ पी को समय– समय पर दिया जाता है तथा प्रायोगिकियों के उन दावों की उपयोगिता संबधी विवरण भी प्रस्तुत किये जाते है जिसके लिए अगली निधि निर्गमन की माँग की गई थी।

एम ओ पी ने अपने उत्तर (मार्च 2016) में इस तथ्य को संदर्भित करते हुए कहा कि वेतन एवं लेखा कार्यालय को अगली किस्त निर्गत करने से पहले, पिछले ट्रेंच में निर्गत किस्त का उपयोगिता प्रमाण पत्र दिया गया था और कहा कि नियंत्रण और संतुलन की प्रणाली एम ओ पी के साथ– साथ वेतन एवं लेखा कार्यालय में भी विद्यमान है।

पी एफ सी और एम ओ पी के उत्तर को निम्न तथ्यों के प्रकाश में देखे जाने की आवश्यकता है:

- जैसा कि एम ओ पी द्वारा जारी किये गए संस्वीकृति पत्रों में विचारित था, पी एफ सी ने विशिष्ट रिटर्न उपलब्ध नहीं कराए।
- उत्तर में संदर्भित पाक्षिक एम आई एस रिपोर्ट में निर्गत की गई निधियों और किए गए व्यय के बारे में कुछ भी नहीं दर्शाया।
- लेखापरीक्षा द्वारा नमूना जाँच में देखा गया कि प्रायोगिकियों ने 198 भाग–ए (नमूने का 33. 22 प्रतिशत), 47 एस सी ए डी ए (नमूने का 61.11 प्रतिशत) और 317 भाग–बी (नमूने का 55.61 प्रतिशत) परियोजनाओं के लिए एक भी उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत नहीं किया था।

- एम ओ पी का उत्तर जी एफ आर के नियम 226 के प्रावधानों के अनुसार नहीं था जो अनुबद्ध करता है कि उपयोगिता प्रमाण पत्र को उचित समय के भीतर उस वित्तीय वर्ष की समाप्ति से 18 महीने से पहले, जिसमे ऋण वितरित किया गया था, को प्रस्तुत किया जाना अपेक्षित था।

3.9 राज्य प्रायोगिकियों के बही खातों का निरीक्षण नहीं किया जाना

चतुष्पक्षीय अनुबंध (क्यू.ए) के पैरा 14.0 में यह अनुबंधित है कि राज्य प्रायोगिकियाँ (एस यू) अपने सभी बही खातों और उसके द्वारा अनुरक्षित अन्य दस्तावेजों को केन्द्रीय सरकार/ पी एफ सी या उसके नामित अभिकरणों की जाँच के लिए उपलब्ध रखेंगी।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि पी एफ सी या इसके द्वारा नामित अभिकरण द्वारा ऐसी कोई जाँच नहीं की गई थी जिससे योजनाओं के अंतर्गत निर्गत की गई निधियों की इष्टतम उपयोगिता को सुनिश्चित किया जा सके।

पी एफ सी ने उत्तर (फरवरी 2016) दिया कि जन शक्ति की कमी तथा उनके योजनाओं के प्रचालन, समस्याओं के समाधान और वितरण प्रक्रिया आदि जैसी गतिविधियों में लीन रहने की वजह से आर–ए पी डी आर पी योजना के कार्यान्वयन से संबंधित प्रायोगिकियों के वार्षिक लेखों की जाँच नहीं की जा सकी।

तथ्य रहता है कि योजना के अन्तर्गत विचारित निरीक्षण नहीं किया गया।

3.10 ऋण का अनुदान में रूपान्तरण

ए.पी.डी.आर.पी. योजना से सम्बन्धित सी ए जी के प्रतिवेदन (2007 का प्रतिवेदन सं. 16) पर पी ए सी के अवलोकन के प्रत्युत्तर में, एम ओ पी ने कहा था कि ऋण के अनुदान में रूपान्तरण को उसके समय से पूर्ण होने से संयोजित किया गया है और समिति ने यह आशा जताई थी कि इस प्रावधान का विभिन्न परियोजनाओं और उनके समय पर पूर्ण होने पर हितकारी प्रभाव होगा।

तदानुसार, आर –ए पी डी आर पी दिशानिर्देशों में स्वीकृति के तीन वर्षों के भीतर परियोजना के पूर्ण होने पर भाग ए परियोजना के लिए ऋण के अनुदान में रूपांतरण की व्यवस्था थी। आर– ए पी डी आर पी दिशानिर्देशों के अनुसार, नोडल एजेंसी के माध्यम से एम ओ पी द्वारा नियुक्त एक स्वतंत्र एजेंसी द्वारा विधिवत रूप से सत्यापित अपेक्षित प्रणाली को स्थापित करने के बाद भाग ए परियोजनाओं को पूर्ण माना जाएगा। अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि स्वतंत्र एजेंसी द्वारा किसी भी भाग ए परियोजना को पूर्णतः प्रमाणित नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप ऋण के अनुदान में रूपान्तरण के कोई भी मामले दृष्टिगोचर नहीं हुए तथा इसलिए, ऋण का अनुदान में रूपांतरण के लिए प्रावधान निष्फल रहा।

एम ओ पी ने उत्तर (मार्च 2016) दिया कि ऋण के अनुदान में रूपांतरण को तृतीय पक्षीय स्वतंत्र मूल्यांकन एजेंसी–सूचना प्रौद्योगिकी (टी पी आई ई ए–आई टी) द्वारा भाग–ए की पूर्ति के सत्यापन के पश्चात आरंभ किया जाना था, जो अधिकांश राज्यों में चल रही थी जहाँ 100 प्रतिशत गाँवों को गो–लाईव घोषित किया गया था। उसने आगे कहा कि सी सी ई ए ने XII योजना में आर–ए पी डी आर पी को जारी रखने पर विचार करते समय, भाग ए की पूर्णता की अवधि को 3 से 5 वर्ष के लिए विस्तारित किया और संचालन/ निगरानी समिति को मामलों के आधार पर आर–ए पी डी आर पी के अंतर्गत परियोजनाओं की पूर्णता के लिए समय को आगे विस्तारित करने पर विचार करने का अधिकार दिया।

परियोजना के पूर्ण होने के समय का 3 वर्ष से 5 वर्षों तक विस्तारण से परियोजनाओं को समय से पूर्ण करने के लिए ऋण के अनुदान में रूपांतरण जैसे प्रेरणादायक घटक का उद्देश्य विफल हुआ। इसके अतिरिक्त यह देखा गया कि 2011 (अर्थात 5 वर्ष से पहले) से पहले स्वीकृत 182 परियोजनाओं को अभी तक पूर्ण (मार्च 2016) हो चुके के रूप में प्रमाणित नहीं किया गया है।

अनुशंसाएँ

1. मंत्रालय को यह सुनिश्चित करना चाहिये कि प्रायोगिकियाँ धनराशि जारी होने से पूर्व समकक्ष धनराशि को तय कर लें।
2. मंत्रालय यह सुनिश्चित करे कि सम्बन्धित प्रायोगिकियाँ उपयोगिता प्रमाण पत्र को सामान्य वित्तीय नियमों में दी गई समयसीमा के अनुसार प्रस्तुत करें।