



2
अध्याय

2.1 प्रस्तावना

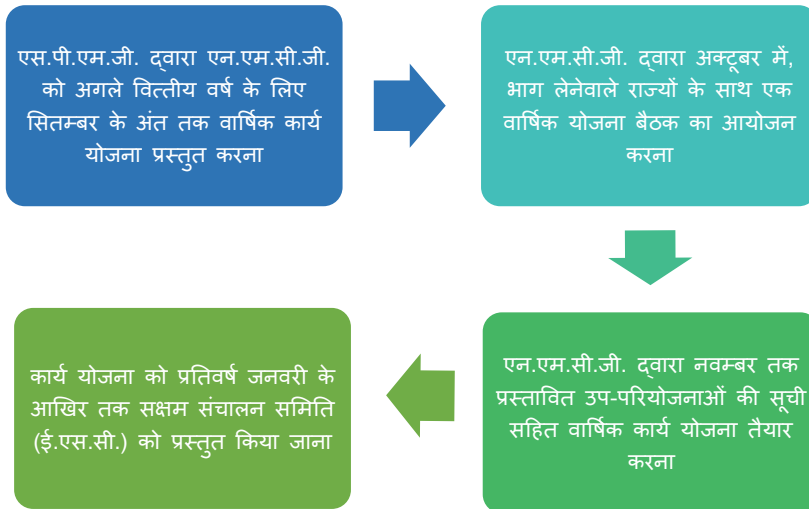
राष्ट्रीय स्वच्छ गंगा मिशन (एन.एम.सी.जी.) को चार बजट श्रेणियों मुख्यतः (i) राष्ट्रीय नदी संरक्षण कार्यक्रम (एन.आर.सी.पी.) - बाह्य सहायता प्राप्त परियोजना घटक (ई.ए.पी.), (ii) एन.आर.सी.पी.-गैर ई.ए.पी. घटक, (iii) राष्ट्रीय गंगा परियोजना घटक तथा (iv) घाट सौंदर्यीकरण तथा नदी के अग्रभागों के विकास घटक के अंतर्गत जल संसाधन, नदी विकास और गंगा संरक्षण मंत्रालय (एम.ओ.डब्ल्यू.आर., आर.डी. & जी.आर.) से निधि प्राप्त होती है। एन.एम.सी.जी. तिमाही आधार पर स्वीकृत वार्षिक कार्य योजना के कार्यान्वयन हेतु निधि राज्य स्तरीय कार्यक्रम प्रबंधन समूहों (एस.पी.एम.जी.) को स्थानान्तरित करती है।

2.2 बजट एवं निधि उपयोग

किसी परियोजना के समय से कार्यान्वयन में यथोचित बजट की तैयारी महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है। बजट में, विशिष्ट कार्य के लिए वित्तीय लागतें शामिल होती हैं।

भारत सरकार से निधियों की माँग करने से पूर्व, नदी घाटी परियोजनाओं वाले राज्यों को परियोजना की पूर्ति के लिए निधियों का आंकलन करना आवश्यक है। बजट, वार्षिक कार्य योजना के आधार पर तैयार किया जाना चाहिए। वार्षिक कार्य योजना की तैयारी की व्यापक प्रक्रिया चार्ट 2.1 में वर्णित है।

चार्ट 2.1: वार्षिक कार्य योजना की तैयारी की प्रक्रिया



हमने कार्यक्रम के वित्तीय प्रबंधन में कमियाँ देखी जो आगे के अनुच्छेदों में दी गई हैं:

2.2.1 आंकलन की तैयारी में कमियाँ तथा निधियों का कम उपयोग

हमने पाया कि एन.एम.सी.जी. ने किसी वार्षिक कार्य योजना (ए.ए.पी.) के बगैर अपना बजट तैयार किया था। इसके अलावा, एन.एम.सी.जी. की बजट फाइल¹⁰ में योजनाबद्ध गतिविधियों तथा उनके अनुमानित लागत का विवरण शामिल नहीं था। इस प्रकार एन.एम.सी.जी. ने बजट की तैयारी के लिए निर्धारित प्रक्रिया का पालन नहीं किया। तालिका 2.1 वर्ष 2014-15 से वर्ष 2016-17 के दौरान बजट आंकलन (बी.ई.), संशोधित आंकलन (आर.ई.), वास्तविक जारी निधि तथा एन.एम.सी.जी. द्वारा किए गए व्यय को दर्शाती है।

तालिका 2.1: वर्ष 2014-17 के दौरान एन.एम.सी.जी. की वित्तीय स्थिति

(₹ करोड़ में)

वित्त वर्ष	अथ शेष	बी.ई.	आर.ई.	भारत सरकार द्वारा एन.एम.सी.जी. को जारी निधि	ब्याज	एन.एम.सी.जी. द्वारा किया गया वास्तविक व्यय	एन.एम.सी.जी. के पास अंतः शेष	बी.ई. के संबंध में उपयोग की राशि (प्रतिशत में)	आर.ई. के संबंध में उपयोग की राशि (प्रतिशत में)
1	2	3	4	5	6	7	8 (2+5+6-7)	9	10
2014-15	189.96	2,137.00	2,053.00	326.00	7.75	170.99	352.72	8	8
2015-16	352.72	2,750.00	1,650.00	1,632.00	37.67	602.60	1,419.79	22	37
2016-17	1,419.79	2,500.00	1,675.00	1,675.00	101.78	1,062.81	2,133.76	43	63

(स्रोत: एन.एम.सी.जी. द्वारा दी गई जानकारी)

तालिका 2.1 दर्शाती है कि वर्ष 2014-15 से वर्ष 2016-17 के दौरान आर.ई. की तुलना में केवल 8 से 63 प्रतिशत निधि का उपयोग किया गया। इसके परिणामस्वरूप, प्रत्येक वर्ष का अंतःशेष उस वर्ष के वास्तविक व्यय से अधिक है।

निधि का कम उपयोग, कार्यक्रम के खराब कार्यान्वयन को दर्शाता है। इस संबंध में अवलोकन की चर्चा इस रिपोर्ट के अध्याय 4, 5, 6, 7 एवं 9 में की गई है।

एन.एम.सी.जी. ने उत्तर (अगस्त 2017) दिया कि एक प्राधिकरण के रूप में एन.एम.सी.जी. के गठन एवं दिसम्बर 2016 तक इसके प्रचालन एवं संबद्ध परियोजनाओं के बाद सिवरेज ट्रीटमेंट संयंत्रों (एस.टी.पी.), इंटरसेप्सन एवं डाईवरशन (आई. एंड डी.) कार्यों तथा पूंजी सृजन करने वाले अन्य विभिन्न परियोजनाओं की संस्वीकृति को गति

¹⁰ एन.एम.सी.जी. ने केवल दो वर्षों (2014-15, 2016-17) के लिए बजट फाइलें प्रस्तुत की थीं।

मिली है और ये जमीनी स्तर पर क्रियान्वयन तथा निष्पादन के विभिन्न चरणों में हैं। इसका परिणाम न केवल भौतिक लक्ष्यों की प्राप्ति बल्कि वर्ष 2017-18 के अंत तक उच्चतर व्यय के रूप में भी हो सकता है। अतः एन.एम.सी.जी. का उत्तर वर्ष 2014-17 के दौरान कार्यों के मंद गति तथा निधि के कम उपयोग होने का संकेत करता है।

2.2.2 बजट समीक्षा समितियों का गठन न होना

परियोजना वित्तीय प्रबंधन पुस्तिका (2011) के अध्याय-1 अनुसार, एन.एम.सी.जी./एस.पी.एम.जी. को बजट के विभिन्न पहलुओं की समीक्षा करने के लिए बजट समीक्षा समितियों (बी.आर.सी.) का गठन करना होता है और परियोजना प्रबंधन सूचना पद्धति (एम.आई.एस.) के अंग के रूप में एन.एम.सी.जी./एस.पी.एम.जी. को अपनी तिमाही टिप्पणियां प्रस्तुत करनी होती है।

हमने पाया कि एन.एम.सी.जी. ने बी.आर.सी. का गठन नहीं किया था। झारखंड, उत्तर प्रदेश, उत्तराखंड, बिहार तथा पश्चिम बंगाल के एस.पी.एम.जी. ने भी बी.आर.सी. का गठन नहीं किया था।

बी.आर.सी. की अनुपस्थिति में, भौतिकीय तथा व्यय लक्ष्यों की व्यवस्थित निगरानी नहीं हो सकी जिससे वर्ष 2014-15 से 2016-17 तक आर.ई. तथा वास्तविक व्यय में महत्वपूर्ण उतार-चढ़ाव हुआ जैसा कि तालिका 2.1 में दर्शित है।

एन.एम.सी.जी. ने अगस्त 2017 में बताया कि उसने एन.एम.सी.जी. मुख्यालय के साथ-साथ एस.पी.एम.जी., दोनों जगहों पर बी.आर.सी. गठित करने हेतु कदम उठा लिये थे ताकि चल रहे परियोजनाओं का समुचित समन्वय सुनिश्चित हो सके तथा विभिन्न स्तरों पर भौतिकीय तथा व्यय लक्ष्यों की बारिकी से निगरानी की जा सके। एन.एम.सी.जी. ने जुलाई 2017 में यह भी बताया कि एन.एम.सी.जी. में बी.आर.सी. का अब गठन हो चुका है तथा एस.पी.एम.जी. को भी बी.आर.सी. के गठन करने का निर्देश दिया जा चुका है। एन.एम.सी.जी. में बी.आर.सी. की पहली बैठक की जा चुकी है जिसमें विभिन्न एस.पी.एम.जी. ने भाग लिया था।

2.2.3 नमामि गंगे (2014-15) हेतु निर्धारित संपूर्ण निधि का अनुपयोग

वित्त मंत्री के बजट भाषण (10 जुलाई 2014) के अनुसार ₹ 2,037 करोड़ की राशि नमामि गंगे के लिए तथा ₹ 100 करोड़ की अतिरिक्त राशि घाटों के विकास तथा नदी के अग्रभागों के सौंदर्यीकरण के लिए अलग रखी गई थीं। सक्षम प्राधिकारी¹¹ की संस्वीकृति/अनुमोदन प्राप्त करने के लिए प्रस्ताव लाने में देरी के कारण एन.एम.सी.जी.

¹¹ व्यय वित्त समिति (ई.एफ.सी.) हेतु टिप्पणी की शुरुआत 12 नवम्बर 2014 अर्थात् वित्त मंत्री के बजटीय भाषण के चार महीने के बाद की गई और 13 मई 2015 को कैबिनेट ने स्वीकृति प्रदान की।

उसी वित्तीय वर्ष (2014-15) के दौरान इस राशि का उपयोग नहीं कर सका तथा एन.एम.सी.जी. को केवल ₹ 326 करोड़ ही निर्गत किए गए।

एन.एम.सी.जी. ने उत्तर दिया (अगस्त 2017) कि चूंकि ई.एफ.सी. हेतु टिप्पणी को विस्तृत विवरण तथा औचित्य के साथ तैयार किया जाना अपेक्षित है, इसलिए एन.एम.सी.जी., ई.एफ.सी. टिप्पणी तैयार करने के लिए दो महीने का समय लेने के लिए बाध्य था।

फिर भी, एन.एम.सी.जी. ने कैबिनेट की मंजूरी में शामिल ई.एफ.सी. प्रस्ताव को जारी करने में बजट घोषणा से लेकर चार माह का समय लिया तथा स्वीकृति को वित्तीय वर्ष की समाप्ति के पश्चात पाया।

2.2.4 कैबिनेट द्वारा मंजूर वित्तीय लक्ष्यों का प्राप्त न होना

केंद्रीय मंत्रीमंडल ने नमामि गंगे कार्यक्रम के लिए निर्धारित ₹ 20,000 करोड़ के उपयोग के लिए निम्नलिखित वर्षवार वित्तीय लक्ष्यों को मंजूरी प्रदान की थी, जिसका ब्यौरा तालिका 2.2 में दिया गया है।

तालिका 2.2: निधि उपयोग का वर्षवार लक्ष्य

(₹ करोड़ में)

वर्ष	राशि	एन.एम.सी.जी. द्वारा वास्तविक व्यय
2015-16	3,205	602.60
2016-17	3,500	1,062.81
2017-2020 (दिसम्बर)	13,295	-
कुल	20,000	

(स्रोत: एन.एम.सी.जी. द्वारा दी गई जानकारी)

2015-16 एवं 2016-17 के दौरान निर्धारित ₹ 6,705 करोड़ में से एन.एम.सी.जी. केवल ₹ 1,665.41 करोड़¹² व्यय कर पाया, अर्थात् वर्षवार जारी की गई अनुमानित राशि के चौथाई से भी कम। इस प्रकार, नमामि गंगे कार्यक्रम के अंतर्गत तय किए गए वित्तीय लक्ष्यों को प्राप्त नहीं किया गया।

एन.एम.सी.जी. ने उत्तर दिया (अगस्त 2017) कि वर्ष 2016 के अंत एवं वर्ष 2017 में बड़ी सख्या में परियोजनाओं को संस्वीकृति प्रदान की गई है और पहले चरण में गंगा की मुख्य धारा पर बिहार, झारखण्ड, उत्तराखण्ड, उत्तर प्रदेश एवं पश्चिम बंगाल में बसे 118

¹² एस.पी.एम.जी., ई.ए., एम.ओ.डी.डब्ल्यू. एंड एस. को जारी धनराशि सहित

शहरों में सभी एस.टी.पी. परियोजनाओं की शुरुआत करने के लिये प्रक्रिया जारी है। पिछले छह महीनों में चार कार्यकारी समितियाँ संचालित की गई हैं, जहाँ कुल 37 परियोजनाओं को मंजूरी प्रदान की गई है जिसमें ₹ 4,475.20 करोड़ की वित्तीय संस्वीकृति शामिल है।

फिर भी, तथ्य यह है कि एन.एम.सी.जी. निर्धारित समय अवधि में राशि का व्यय नहीं कर सका जो परियोजना की योजना एवं इसके कार्यान्वयन में देरी को दर्शाता है।

2.2.5 अव्यय शेष राशि का बेकार पड़ा रहना

जैसा कि तालिका 2.1 में दर्शाया गया है, ₹ 352.72 करोड़, ₹ 1,419.79 करोड़ तथा ₹ 2,133.76 करोड़ की राशियां क्रमशः 31 मार्च 2015, 2016 एवं 2017 को एन.एम.सी.जी. के पास अनुपयोगित पड़ी रही। इसके अलावा, एन.एम.सी.जी. द्वारा विभिन्न एस.पी.एम.जी. को जारी निधियों में से ₹ 243.56 करोड़, ₹ 249.08 करोड़ तथा ₹ 422.13 करोड़ भी क्रमशः 31 मार्च 2015, 2016, एवं 2017 तक अनुपयोगित पड़े रहे, जैसा कि तालिका 2.3 में वर्णित है।

तालिका 2.3: एस.पी.एम.जी. के पास अव्यय शेष राशि

(₹ करोड़ में)

एस.पी.एम.जी.	31 मार्च 2015 को अव्यय शेष राशि	31 मार्च 2016 को अव्यय शेष राशि	31 मार्च 2017 को अव्यय शेष राशि
1 बिहार	75.86	54.38	120.33
2 झारखंड	7.08	6.05	19.86
3 उत्तर प्रदेश	71.24	104.70	180.66
4 उत्तराखंड	5.24	7.31	15.74
5 पश्चिम बंगाल	84.14	76.64	85.54
कुल	243.56	249.08	422.13

(स्रोत: एन.एम.सी.जी. द्वारा दी गई जानकारी)

इसी प्रकार, ₹ 56 लाख, ₹ 17.14 करोड़ तथा ₹ 59.28 करोड़ भी विभिन्न ई.ए./सी.पी.एस.यू. के पास क्रमशः 31 मार्च 2015, 2016 एवं 2017 तक अव्यय पड़े रहे। अध्याय 5 में एन.एम.सी.जी. द्वारा एम.ओ.डी.डब्ल्यूयू एंड एस. को जारी निधियों की जाँच परिणाम की चर्चा की गई है।

एन.एम.सी.जी., एस.पी.एम.जी., ई.ए., सी.पी.एस.यू. के पास क्रमशः 31 मार्च 2015, 2016 तथा 2017 को ₹ 596.84 करोड़¹³, ₹ 1,686.01 करोड़¹⁴ एवं ₹ 2,615.17

¹³ ₹ 352.72 करोड़ + ₹ 243.56 करोड़ + ₹ 0.56 करोड़ = ₹ 596.84 करोड़

¹⁴ ₹ 1,419.79 करोड़ + ₹ 249.08 करोड़ + ₹ 17.14 करोड़ = ₹ 1,686.01 करोड़

करोड़¹⁵ पड़े अव्यय यह दर्शाते हैं कि *नमामि गंगे* परियोजना के अंतर्गत विभिन्न गतिविधियों के कार्यान्वयन में शिथिलता थी।

एन.एम.सी.जी. ने उत्तर दिया (अगस्त 2017) कि अव्यय शेष राशियों का उपयोग आगे के वर्षों में, एम.ओ.डब्ल्यू.आर., आर.डी. & जी.आर. को इसकी जानकारी देने के बाद आगामी वर्ष हेतु नई मांग प्रस्तुत करते समय किया गया।

उत्तर तर्कसंगत नहीं हैं क्योंकि निधि के अनुपयोग के कारण, वर्ष 2014-17 के दौरान अव्यय राशि में लगातार भारी वृद्धि थी, जिस पर एम.ओ.डब्ल्यू.आर, आर.डी. & जी.आर. ने एन.एम.सी.जी. को निधि जारी करते समय विचार नहीं किया।

2.2.6 उपयोगिता प्रमाणपत्र का प्रस्तुतीकरण

परियोजनाओं के लिए दिए गए प्रशासनिक अनुमोदन एवं व्यय संस्वीकृति (ए.ए. एंड ई.एस.) की शर्तों के अनुसार एस.पी.एम.जी. द्वारा एन.एम.सी.जी. को तिमाही उपयोगिता प्रमाणपत्र (यू.सी.) प्रस्तुत करना था।

हमने यू.सी.¹⁶ के प्रस्तुतीकरण में विलंब पाया जैसा कि नीचे व्यख्या तालिका 2.4 में की गई है:

तालिका 2.4: एन.एम.सी.जी. को प्रस्तुत उपयोगिता प्रमाणपत्रों का विवरण

राज्य पी.एम.जी.	अवधि/वित्तीय वर्ष	एन.एम.सी.जी. को यू.सी. प्रस्तुत करने की तिथि
बिहार	01.07.2015 से 30.09.2015	25 जनवरी 2016
	01.10.2015 से 31.12.2015	03 मार्च 2016
उत्तराखण्ड	2014-15	16 मई 2016
	2015-16	
उत्तर प्रदेश	2014-15	30 मार्च 2016
	2015-16	10 मई 2016
पश्चिम बंगाल	01.04.2014 से 30.09.2016	01 दिसम्बर 2016

यू.सी. के प्रस्तुतीकरण में विलंब न केवल बजट एवं वित्तीय नियंत्रण पद्धति को शिथिल करता है बल्कि परियोजना निगरानी को भी जटिल बनाता है, जिसके परिणाम स्वरूप प्रत्यक्ष निष्पादन में गिरावट आती है।

¹⁵ ₹ 2,133.76 करोड़ + ₹ 422.13 करोड़ + ₹ 59.28 करोड़ = ₹ 2,615.17 करोड़

¹⁶ झारखण्ड में गैर-ई.ए.पी. घटक के अंदर कोई परियोजना नहीं थी

एन.एम.सी.जी. ने उत्तर दिया (अगस्त 2017) कि पहले एस.पी.एम.जी. के पास कोई वित्त कर्मचारी नहीं थे। यहाँ तक कि अगस्त 2017 तक एस.पी.एम.जी. बिहार तथा एस.पी.एम.जी. पश्चिम बंगाल के पास कोई वित्त कर्मचारी नहीं थे। इसके कारण, शुरुआती वर्षों में एन.एम.सी.जी. को उपयोगिता प्रमाणपत्र प्रस्तुत नहीं किए गए थे। हालांकि बाद के वर्षों में प्रक्रिया में सुधार लाया जा चुका है।

2.3 वित्तीय प्रतिवेदन करना

एन.जी.आर.बी.ए. ढाँचा के अंतर्गत निर्धारित वित्तीय प्रबंधन पुस्तिका के संदर्भ में सभी कार्यक्रम गतिविधियों को दोहरी-प्रविष्टि प्रोद्घवन आधारित लेखांकन प्रणाली का प्रयोग करना अपेक्षित था। एन.एम.सी.जी./एस.पी.एम.जी. को सामान्य तौर पर भारत में स्वीकृत लेखांकन सिद्धांतों एवं प्रक्रियाओं के अनुरूप अपना वार्षिक लेखा एवं वित्तीय विवरण तैयार करना था। इसके अलावा उनके वार्षिक संचित लेखापरीक्षित वित्तीय विवरण प्रतिवर्ष 31 जुलाई तक तैयार किए जाने थे।

वित्तीय प्रबंधन पुस्तिका आगे कहती है कि एन.एम.सी.जी. को स्वीकृत वार्षिक कार्य योजना के कार्यान्वयन हेतु एस.पी.एम.जी. को त्रैमासिक आधार पर राशि हस्तांतरित करना था। ये हस्तान्तरण एस.पी.एम.जी. को किशतों में किए जाने थे। तथापि, दूसरी किशत एन.एम.सी.जी. को विगत वित्तीय वर्ष के लेखापरीक्षा रिपोर्ट के प्रस्तुतीकरण तथा प्रतिवेदित वर्ष की पहली किशत के तर्कसंगत उपयोग पर ही एस.पी.एम.जी. को जारी किया जाना था।

हमने पाया कि –

- क. तीन एस.पी.एम.जी. (उत्तराखंड, उत्तर प्रदेश एवं पश्चिम बंगाल) ने वर्ष 2012-13 से 2015-16 के लिए अपने वित्तीय विवरण तैयार किए थे। तथापि एस.पी.एम.जी. (उत्तर प्रदेश) ने वर्ष 2012-13 से 2015-16 के अपने वित्तीय विवरण एक से 10 महीने तक के विलंब के साथ तैयार किए थे। लेखाओं की तैयारी में देरी कमजोर वित्तीय प्रबंधन कार्यप्रणाली को दर्शाता है।
- ख. एस.पी.एम.जी., बिहार ने लेखापरीक्षा को न तो अपने वार्षिक लेखा और न ही वार्षिक लेखाओं की तैयारी से संबंधित कोई अभिलेख मुहैया कराया। यद्यपि एन.एम.सी.जी. से वर्ष 2012-17 के लिए एस.पी.एम.जी., बिहार के वित्तीय विवरण प्रस्तुत करने का आग्रह किया गया था। तथापि, यह उसे मुहैया कराने में असफल रहा। वार्षिक लेखाओं की अनुपस्थिति में प्राप्ति एवं व्यय की गई राशि के लेखांकन को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

- ग. एन.एम.सी.जी. ने वर्ष 2012-13 से 2016-16 के लिए अपने वित्तीय विवरणों में केंद्रीय अंश पर उत्तर प्रदेश, उत्तराखंड एवं पश्चिम बंगाल के एस.पी.एम.जी. द्वारा ब्याज के रूप में अर्जित ₹ 17.27 करोड़¹⁷ की राशि का विवरण नहीं दिया। परिणामस्वरूप उक्त राशि की सूचना भारत सरकार को नहीं दी गई और लेखों से बाहर रखी गई।
- घ. सामान्य वित्तीय नियम 2017 के नियम 230(8) के अनुसार, लेखाओं को अंतिम रूप दिए जाने के तुरंत बाद, किसी की अनुदानित संस्थान को दिए गए अनुदान सहायता में अर्जित ब्याज को आवश्यक रूप में भारत के संचित निधि में प्रेषित चाहिए। गंगा कार्य योजना फेज-II के तहत वाराणसी में कार्य हेतु उपलब्ध कराए गए निधि पर प्राप्त ₹ 7.82 करोड़ का ब्याज उत्तर प्रदेश जल निगम के पास पड़ा था तथा एस.पी.एम.जी. को वापस नहीं किया गया।

एन.एम.सी.जी. ने अपने उत्तर (अगस्त 2017) में इस तथ्य को स्वीकार किया तथा कहा कि उसके शेयर से प्राप्त सहायता अनुदान के खर्च नहीं किए गए भाग पर अर्जित ब्याज का ब्यौरा उसकी लेखा-पुस्तिकाओं में नहीं दिया गया था। तथापि, उसने एस.पी.एम.जी. को बाद के वर्षों का सहायता अनुदान प्रेषित करते समय उसे समायोजित कर दिया।

एन.एम.सी.जी. का उत्तर इस तथ्य में देखा जाना चाहिए कि ब्याज का समायोजन, लेखा-पुस्तिकाओं में बगैर इसकी प्रविष्टि करने के कारण एस.पी.एम.जी. को वित्तीय वर्ष 2012-13 से 2015-16 के लेखों में ₹ 17.27 करोड़ तक का कम अनुदान जारी किया जाना वर्णित किया गया।

वित्तीय विवरणों की तैयारी में देरी के संबंध में एन.एम.सी.जी. ने कहा कि सभी एस.पी.एम.जी. को निर्धारित समय के भीतर उनके वित्तीय विवरण को अंतिम रूप देने के लिए निर्देश जारी किए जा चुके थे।

2.4 आंतरिक लेखापरीक्षा एवं वित्तीय रिपोर्टिंग

आंतरिक लेखापरीक्षा, आंतरिक नियंत्रण प्रणाली के मूल्यांकन एवं सुधार हेतु एक व्यवस्थित, अनुशासित दृष्टिकोण अपनाने में प्रबंधन को सहायता प्रदान करने में एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। एन.एम.सी.जी. और एस.पी.एम.जी. को आंतरिक लेखापरीक्षकों के रूप में सनदी लेखाकारों की निजी फर्मों को किराए पर लेना था।

एन.जी.आर.बी.ए. ढाँचा में किए गए प्रावधानों के अनुसार, एन.एम.सी.जी. एवं एस.पी.एम.जी. की आंतरिक लेखापरीक्षा को तिमाही आधार पर किया जाना था। इसके अलावा, राज्य स्तर पर, परियोजना निदेशक, एस.पी.एम.जी. की अध्यक्षता में एक

¹⁷ यदि एन.एम.सी.जी. का शेयर 70 प्रतिशत का दर से हो तो निम्नतर दर पर गणना की जाएगी।

लेखापरीक्षा समिति गठित की जानी थी जिसमें भागीदार ई.ए., यू.एल.बी. के प्रतिनिधि तथा राज्य वित्त सचिव अथवा उनके नामित शामिल थे। इसी प्रकार, एन.एम.सी.जी. के स्तर पर मिशन निदेशक की अध्यक्षता में एक लेखापरीक्षा समिति का गठन किया जाना था।

इन लेखापरीक्षा समितियों को आंतरिक लेखापरीक्षकों द्वारा प्रस्तुत की गई तिमाही आंतरिक लेखापरीक्षा रिपोर्ट की समीक्षा करनी थी।

हमने वर्ष 2014-17 की अवधि में निम्नलिखित बातें पाईं:

क. वर्ष 2016-17 के अलावा, एन.एम.सी.जी. की आंतरिक लेखापरीक्षा निर्धारित अंतराल के अनुसार नियमित रूप से की गई थी।

ख. बिहार एवं उत्तराखंड के एस.पी.एम.जी. के मामलों में आंतरिक लेखापरीक्षा बिल्कुल नहीं की गई तथा उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल के एस.पी.एम.जी. के मामले में आंतरिक लेखापरीक्षा निर्धारित अंतराल के अनुसार नहीं की गई थी।

इसके अलावा मार्च 2017 तक एन.एम.सी.जी. एवं सभी एस.पी.एम.जी. स्तरों पर लेखापरीक्षा समितियाँ गठित नहीं की गई थी।

निर्धारित ढाँचे के अनुरूप आंतरिक लेखापरीक्षा करने में असफल होना कमजोर आंतरिक नियंत्रण के लक्षण हैं।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए एन.एम.सी.जी. ने कहा (अगस्त 2017) कि एन.एम.सी.जी. में लेखापरीक्षा समिति का गठन किया जा चुका था तथा सभी एस.पी.एम.जी. को लेखापरीक्षा समिति का गठन करने हेतु निर्देश जारी किए जा चुके थे। आंतरिक लेखापरीक्षकों की नियुक्ति प्रक्रियाधीन थी।

2.5 अन्य अनियमितताएं

2.5.1 अभिकरण कमीशन पर परिहार्य व्यय एवं उस पर सेवा कर

विज्ञापन एवं दृश्य प्रचार निदेशालय (डी.ए.वी.पी.) की नई विज्ञापन नीति¹⁸ के अनुसार सभी केंद्र सरकार के मंत्रालयों/विभागों/संबद्ध तथा अधीनस्थ कार्यालयों/क्षेत्रीय कार्यालयों को प्रदर्श विज्ञापन सहित उनके विज्ञापन केवल डी.ए.वी.पी. के माध्यम से प्रेषित करना आपेक्षित है। ये आदेश भारत सरकार द्वारा जून 2013 में दोहराये गए। इसके अलावा, डी.ए.वी.पी. मंत्रालयों/विभागों तथा अन्य उपभोक्ता संगठनों को डी.ए.वी.पी. के माध्यम से दिए गए विज्ञापनों के लिए 15 प्रतिशत की छूट (अभिकरण कमीशन के बराबर) देता है।

¹⁸ डी.ए.वी.पी. (02 जनवरी 2007 से प्रभावी) द्वारा जारी नई विज्ञापन नीति का खंड 3

हमने देखा कि एन.एम.सी.जी. ने देशभर में अग्रणी समाचार पत्रों में प्रिंट विज्ञापन जारी करने के लिए अन्य विज्ञापन अभिकरणों को भाड़े पर लिया और ₹ 2.46 करोड़ (मार्च 2014 से जून¹⁹ 2016) कुल राशि का व्यय किया जिसमें अभिकरण कमीशन एवं उस पर सेवा कर के रूप में क्रमशः ₹ 36.06 लाख तथा ₹ 5.23 लाख शामिल है।

प्रिंट विज्ञापनों के लिए निजी अभिकरणों को भाड़े पर लेना सरकारी नीति का उल्लंघन था और इसके परिणामस्वरूप क्रमशः ₹ 36.06 लाख का अभिकरण कमीशन तथा ₹ 5.23 लाख का सेवा कर का अपरिहार्य भुगतान हुआ।

उत्तर (अगस्त 2017) में एन.एम.सी.जी. ने “भारत सरकार की प्रिंट मिडिया एवं विज्ञापन नीति-2016” के खंड सं.3 का हवाला दिया और कहा कि पी.एस.यू., स्वायत्त निकाय तथा भारत सरकार सभी विज्ञापन डी.ए.वी.पी. दरों पर सीधे नामिकागत समाचार पत्रों को जारी कर सकती है।

एन.एम.सी.जी. का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उसने विज्ञापन अभिकरणों को जून 2016 के भारत सरकार नए प्रिंट मिडिया एवं विज्ञापन नीति-2016 को कार्यान्वयन के पहले भाड़े पर लिया था।

2.5.2 प्रतिस्पर्धात्मक बोलियाँ आमंत्रित किए बगैर कार्य सौंपना

केंद्रीय सतर्कता आयोग (सी.वी.सी.) के आदेश²⁰ (जुलाई 2017) के अनुसार निविदा निकालना या सार्वजनिक निलामी, किसी भी सरकारी एजेंसी द्वारा कार्य सौंपने के लिए मूल आवश्यकता है क्योंकि अन्य कोई तरीका विशेषकर नामांकन आधार पर संविदा सौंपना समानता की अधिकार की गारंटी देने वाले संविधान के अनुच्छेद 14, जो सभी इच्छुक पक्षों के समानता के अधिकार को निरूपित करता है, का उल्लंघन होगा।

तथापि, एन.एम.सी.जी. ने ध्यानचंद नेशनल स्टेडियम में अपने कार्यालय परिसर के जीर्णोधार/साज-सज्जा/रिफिटिंग इत्यादि का कार्य नेशनल प्रोजेक्ट कंस्ट्रक्शन कॉर्पोरेशन लिमिटेड, (एन.पी.सी.सी.) गुड़गांव को चार सप्ताह के अंदर पूर्ण करने के लिए ₹ 7.51 करोड़²¹ (आठ प्रतिशत की दर से एजेंसी शुल्क सहित) बिना निविदा आमंत्रित किए सौंप दिया (अप्रैल 2016)। एन.एम.सी.जी. ने एन.पी.सी.सी. को मई 2017 तक सेवाकर सहित

¹⁹ 07 जून 2016 के प्रभाव से

²⁰ नगर निगम, मेरठ बनाम ए1 फहीम मीट एक्सपोर्ट प्राइवेट लिमिटेड (2006 के एसएलपी (सिविल) सं. 10174 से उत्पन्न) के मामले में सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय का भी संदर्भ ग्रहण करें। निर्णय कहता है कि राज्य, इसके निगमों तंत्रों एवं अभिकरणों द्वारा संविदाएं आमतौर पर सार्वजनिक निलामी/सार्वजनिक निविदा के माध्यम से ही दी जानी चाहिए और केवल अपवाद संबंधी मामलों उदाहरणार्थ, सरकार द्वारा प्राकृतिक आपदाओं एवं आपातकाल की घोषणा किए जाने के दौरान इस सामान्य नियम को हटाया जा सकता है।

²¹ परियोजना का लागत ₹ 635.30 लाख से ₹ 751.25 लाख तक पुनरीक्षित हो गया।

₹ 52.96 लाख तक के उसके शुल्क को मिलाकर कुल ₹ 6.74 करोड़ का भुगतान किया तथा एन.पी.सी.सी. को अंतिम भुगतान अभी भी किया जाना था।

प्रतिस्पर्धात्मक बोली लगाए बिना कार्य सौंपना औचित्य के विरुद्ध और सी.वी.सी. के दिशानिर्देशों का उल्लंघन था।

2.6 स्वच्छ गंगा निधि

केंद्रीय मंत्रिमंडल ने गंगा संरक्षण से संबंधित विभिन्न गतिविधियों के वित्त पोषण के लिए जनता, निवासियों, प्रवासी भारतीयों (एन.आर.आई.), भारतीय मूल के व्यक्तियों (पी.ओ.आई.) तथा अन्य से अंशदान जुटाने के उद्देश्य से स्वच्छ गंगा निधि (सी.जी.एफ.) के सृजन को मंजूरी दी (सितम्बर 2014)। जनवरी 2015 में सी.जी.एफ. के प्रचालन हेतु केंद्रीय वित्त मंत्री की अध्यक्षता के अंतर्गत एक ट्रस्ट का गठन किया गया।

2.6.1 निधि का व्यर्थ होना

₹ 198.14 करोड़ (31 मार्च 2017 तक) की समग्र राशि सी.जी.एफ. में उपलब्ध थी। फिर भी, एन.एम.सी.जी., सी.जी.एफ. में से किसी भी राशि का उपयोग नहीं कर सका और ट्रस्ट द्वारा कार्य योजना को अंतिम रूप न दिए जाने के कारण पूरी राशि बैंकों में पड़ी रही। ट्रस्ट विलेख के अनुसार, बोर्ड ऑफ ट्रस्टीज आमतौर पर ट्रस्ट के मामलों के संतोषजनक संचालन हेतु तीन महीनों में एक बार अथवा जितनी बार आवश्यक हो मिल सकते हैं। फिर भी, लेखापरीक्षा में पाया गया कि बोर्ड ऑफ ट्रस्टी सी.जी.एफ. के गठन के पश्चात केवल एक बार (मई 2015) ही मिले।

एन.एम.सी.जी. ने उत्तर दिया (अगस्त 2017) कि सी.जी.एफ. के अंतर्गत प्रायोजित की जाने वाली गतिविधियों की सूची तैयार करने का प्रयास अभी किया जा रहा है तथा इसे जल्द ही बुलाई जानेवाली अगली बैठक में बोर्ड ऑफ ट्रस्टीज के समक्ष प्रस्तुत करना प्रस्तावित है।

2.6.2 ब्याज की हानि

सी.जी.एफ. के बोर्ड ऑफ ट्रस्टीज ने राष्ट्रीकृत/अनुसूचित वाणिज्यिक बैंकों के साथ ब्याज अर्जित करने वाले साधनों जैसे अल्पकालिक सावधि जमा खाता में अधिशेष राशि के निवेश को मंजूरी प्रदान की (मई 2015)। तथापि, बोर्ड ऑफ ट्रस्टीज की बैठक में लिए गए निर्णय के सात महीने बाद ₹ 84.39 करोड़ के सावधि जमा खाता खोले (जनवरी

2016) गए थे। उसी रूप में, रूढ़ प्राक्कलन के द्वारा एन.एम.सी.जी. ने ब्याज पर ₹ 2.04 करोड़²² से ज्यादा की हानि की।

एन.एम.सी.जी. ने बताया (अगस्त 2017) कि सी.जी.एफ. अपनी निधि पर ज्यादा प्राप्ति के लिए लगातार कोशिश करती रहेगी।

2.6.3 अंशदान

सी.जी.एफ. को दानदाताओं के उनके क्षेत्राधिकारों में कर लाभ देने हेतु उच्च दानदाता वाले अन्य क्षेत्राधिकारों/देशों जैसे यू.एस.ए., यू.के., सिंगापुर, यू.ए.ई. इत्यादि में निधि की स्थापना के संभावनाओं का पता लगाना था।

31 मार्च 2017 तक प्राप्त किए गए दानदातावार अंशदान तालिका 2.5 में दिया गया है।

तालिका 2.5: 31 मार्च 2017 तक स्वच्छ गंगा निधि का दानदातावार अंशदान

दानदाता की श्रेणी	प्राप्त राशि (₹ लाख में)	कुल कोष का प्रतिशत
1. सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों (पी.एस.यू.)	162,97.77	85.95
2. निजी कंपनियाँ	16,44.73	8.67
3. वैयक्तिकों	9,98.80	5.27
4. एन.आर.आई./पी.आई.ओ.	18.05	0.09
5. अन्य, बैंक ब्याज	2.48	0.01
कुल	189,61.83²³	

कुल ₹ 189.61 करोड़ का अंशदान सी.जी.एफ. के अंतर्गत प्राप्त हुआ जिसमें से ₹ 162.97 करोड़ (85.95 प्रतिशत) सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों (पी.एस.यू.) से प्राप्त हुआ। लेखापरीक्षा में पाया गया कि एन.एम.सी.जी. ने विदेश में कोष स्थापित नहीं किया था। परिणामस्वरूप, एन.आर.आई./पी.आई.ओ. से प्राप्त अंशदान मात्र 0.09 प्रतिशत था।

एन.एम.सी.जी. ने कहा (मई/अगस्त 2017) कि विदेश में कोष स्थापना की संभावनाएं विदेश मंत्रालय के सहयोग से ढूंढी जा रही थीं।

2.6.4 स्वच्छ गंगा निधि की लेखापरीक्षा

सी.जी.एफ. की लेखापरीक्षा एक योग्य लेखापरीक्षक या एक सनदी लेखाकार/सी. एण्ड ए.जी. के द्वारा प्रत्येक वर्ष की जानी थी। हमने पाया कि लेखापरीक्षा नहीं की गई (मई 2017)।

²² 6.5 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर पर 15 मई 2015 तक सात महीने के लिए निवेश की गई ₹53.79 करोड़ की शेष राशि।

²³ ₹ 8.52 करोड़ की उपाजित ब्याज को छोड़कर

एन.एम.सी.जी. ने मई 2017 में उत्तर दिया कि उसने बोर्ड ऑफ ट्रस्टी के अनुमोदन से एक लेखापरीक्षक नियुक्त करने का प्रस्ताव दिया है।

हालांकि, सी.जी.एफ. के लेखापरीक्षा के अभाव में, एन.जी.सी.जी. द्वारा प्रस्तुत सी.जी.एफ. से संबंधित आंकड़ों की सटीकता को लेखापरीक्षा में प्रमाणित नहीं किया जा सका।

2.7 निष्कर्ष

बजट आंकलन को बनाने में त्रुटियां थी जैसे कि संशोधित आंकलन की राशि का आठ से 63 प्रतिशत राशि का ही उपयोग हुआ था। एन.एम.सी.जी. एवं एस.पी.एम.जी. दोनों के द्वारा वार्षिक कार्यवाही योजना की तैयारियों में कमियाँ थी। एन.एम.सी.जी. और एस.पी.एम.जी. द्वारा यथोचित सुधारात्मक कार्रवाई हेतु समीक्षा समितियों का गठन भी नहीं किया गया था। एन.एम.सी.जी., एस.पी.एम.जी. द्वारा यू.सी. के समय से प्रस्तुतीकरण को सुनिश्चित नहीं कर सका तथा केंद्रीय अंश में एस.पी.एम.जी. द्वारा अर्जित ब्याज का ब्यौरा भी नहीं दिया। पूर्वनिर्धारित अंतराल के हिसाब से आंतरिक लेखापरीक्षा नहीं की गई। एन.एम.सी.जी., एस.पी.एम.जी., ई.ए. तथा राज्य सरकारों के पास अव्यय शेष की एक बड़ी मात्रा पड़ी रही तथा स्वच्छ गंगा कोष की पूरी राशि बेकार पड़ी रही।

2.8 अनुशंसा

हम अनुशंसा करते हैं कि

- i. एन.एम.सी.जी., वार्षिक कार्य योजना तैयार करे एवं वार्षिक कार्य योजना के आधार पर सही ढंग से बजट आंकलन का लेखा-जोखा तैयार करे तथा बजट आबंटन व वास्तविक व्यय के बीच के अंतरों की नियमित समीक्षा करने के लिए समुचित कदम उठाएं।
- ii. एन.एम.सी.जी. व्यय की नियमित निगरानी हेतु एस.पी.एम.जी. द्वारा यू.सी./समेकित विवरणों की समय पर तैयारी और प्रस्तुतीकरण सुनिश्चित करें।
- iii. एन.एम.सी.जी. निर्धारित अंतराल पर सभी एस.पी.एम.जी. का आंतरिक लेखापरीक्षा कराना सुनिश्चित करें।
- iv. एम.ओ.डब्ल्यू.आर., आर.डी. एंड जी.आर. वित्तीय वर्ष के अंत में एन.एम.सी.जी./एस.पी.एम.जी./ई.ए. इत्यादि के पास उपलब्ध अव्यय शेष राशियों की गणना करने के बाद एन.एम.सी.जी. को आगामी अनुदान जारी करें।
- v. एन.एम.सी.जी. स्वच्छ गंगा निधि के संवर्धन एवं उपयोग हेतु कार्य योजना तैयार करे।

