2

अध्याय

2

अध्याय

बाढ़ प्रबन्धन कार्यक्रम का वित्तीय प्रबन्धन

2.1 प्रस्तावना

बाढ़ प्रबन्धन कार्यक्रम (एफएमपी) मार्गनिर्देशों में वित्तीय मानदंड यथा निर्धारित समय में निधियों का निर्गम, एफएमपी निधियों के लिए पात्रता, व्यय की प्रतिपूर्ति, व्यय की चरणबद्धता, उपयोगिता प्रमाण पत्रों (यूसी) का प्रस्तुतीकरण और व्यय के लेखापरीक्षित विवरण आदि से संबंधित प्रावधान शामिल हैं।

एफएमपी मार्गनिर्देशों के अनुसार जुलाई 2013 तक अनुमोदित परियोजनाओं के लिए निधियों के केन्द्रीय तथा राज्य शेयर का अनुपात क्रमशः 75 प्रतिशत और 25 प्रतिशत होना था। विशेष श्रेणी राज्यों[8] के मामले में निधियों के केन्द्रीय तथा राज्य शेयर का अनुपात क्रमशः 90 प्रतिशत और 10 प्रतिशत होना था। जुलाई 2013 के बाद संस्वीकृत परियोजनाओं के लिए निधियों का केन्द्रीय तथा राज्य शेयर अनुपात प्रत्येक 50 प्रतिशत और विशेष श्रेणी राज्यों के मामले में क्रमशः 70 प्रतिशत और 30 प्रतिशत होना था।

एफएमपी मार्गनिर्देशों में अनुबंद्ध किया गया कि केन्द्रीय सहायता की पहली किश्त केन्द्रीय शेयर तथा समान राज्य शेयर दोनों के संबंध में अपने बजट में राज्य द्वारा किए गए तदनुरुपी प्रावधान तक सीमा कर शक्ति सम्पन्न समिति (ईसी) द्वारा योजना के अनुमोदन पर तत्काल जारी की जाएगी। इसके अलावा, राज्य शेयर के साथ सहायता अनुदान जीओआई से केन्द्रीय सहायता की प्राप्ति के 15 दिनों के अन्दर कार्यों का निष्पादन करने वाले संबंधित परियोजना प्राधिकरणों को राज्य सरकार द्वारा जारी किया जाना चाहिए जिसकी विफलता में कार्य के लिए जारी पूर्ण केन्द्रीय सहायता अनुदान ऋण में परिवर्तित किया जाना चाहिए और केन्द्रीय ऋण की वसूली की सामान्य शर्तों के अनुसार वसूली की जानी चाहिए।

2.2 परियोजनाओं की भौतिक तथा वित्तीय लक्ष्य और उपलब्धियां।

XI तथा XII एफवाईवी के दौरान ₹ 12,243 करोड़ राशि वाली 517 परियोजनाएं एफएमपी के अन्तर्गत 25 राज्यों/यूटीज के लिए अनुमोदित की गई थीं। XI तथा XII योजनाओं (मार्च 2016 तक) के दौरान एफएमपी के अन्तर्गत अनुमोदित, पूर्ण कार्यों की संख्या और अनुमानित लागत की तुलना में राज्य सरकारों को जारी निधियां तालिका 2.1 में दिए गए हैं।

[8] पूर्वोत्तर राज्य, सिक्किम, हिमाचल प्रदेश, जम्मू एवं कश्मीर तथा उत्तराखण्ड।

तालिका 2.1 XI तथा XII योजना के दौरान अनुमोदित कार्य तथा जारी निधियां

(₹ करोड़ में)

राज्य/यूटी	अनुमोदित कार्य (संख्या तथा अनुमानित लागत)						पूर्ण कार्य	जारी निधियां		जारी कुल निधियां XI + XII योजना
	XI योजना		XII योजना		XI+XII योजना			XI योजना	XII योजना	
	संख्या	अनुमानित लागत	संख्या	अनुमानित लागत	संख्या	अनुमानित लागत	संख्या	कुल XI योजना	कुल XII योजना	
1. अरुणाचल प्रदेश	21	107.33	0	0	21	107.33	11	81.69	64.22	145.91
2. असम	100	996.14	41	1,386.97	141	2,383.11	94	748.86	64.89	813.75
3. बिहार	43	1,370.42	4	447.63	47	1,818.05	41	723.18	184.64	907.82
4. छत्तीसगढ़	3	31.13	0	0	3	31.13	0	15.57	3.75	19.32
5. गोवा	2	22.73	0	0	2	22.73	2	9.98	2.00	11.98
6. गुजरात	2	19.79	0	0	2	19.79	1	2.00	0.00	2
7. हरियाणा	1	173.75	0	0	1	173.75	0	46.91	0.00	46.91
8. हिमाचल	3	225.32	4	1,139.62	7	1,364.94	1	165.98	171.87	337.85
9. जम्मू एवं कश्मीर	28	408.22	14	163.18	42	571.40	8	252.57	129.39	381.96
10. झारखण्ड	3	39.30	0	0	3	39.30	2	18.44	4.27	22.71
11. कर्नाटक	3	59.46	0	0	3	59.46	0	23.80	0.00	23.8
12. केरल	4	279.74	0	0	4	279.74	0	63.68	55.22	118.9
13. मणिपुर	22	109.34	0	0	22	109.34	19	66.34	24.36	90.7
14. मेघालय	0	0.00	0	0	0	0	0	3.81	0.00	3.81
15. मिजोरम	2	9.13	0	0	2	9.13	0	14.48	1.93	16.41

राज्य/यूटी	अनुमोदित कार्य (संख्या तथा अनुमानित लागत)						पूर्ण कार्य	जारी निधियां		जारी कुल निधियां XI + XII योजना
16. नागालैण्ड	11	49.35	3	37.38	14	86.73	9	28.96	31.04	60
17. ओडिशा	67	169.00	1	62.32	68	231.32	60	101.12	0.00	101.12
18. पुडुचेरी	1	139.67	0	0	1	139.67	0	7.50	0.00	7.5
19. पंजाब	5	153.40	0	0	5	153.40	0	40.43	0.00	40.43
20. सिक्किम	28	104.92	17	261.40	45	366.32	21	83.69	8.15	91.84
21. तमिलनाडु	5	635.54	0	0	5	635.54	0	59.82	0.00	59.82
22. त्रिपुरा	11	26.57	0	0	11	26.57	8	23.62	0.00	23.62
23. उत्तरप्रदेश	26	667.57	3	382.27	29	1,049.84	6	290.69	111.22	401.91
24. उत्तराखण्ड	12	119.82	9	183.45	21	303.27	8	49.63	153.98	203.61
25. पश्चिम बंगाल	17	1,822.08	1	438.94	18	2,261.02	6	643.26	146.14	789.4
जोड़	**420**	**7,739.72**	**97**	**4,503.16**	**517**	**12,242.88**	**297**	**3,566.01**	**1,157.07**	**4,723.08**

स्रोतः एमओडब्ल्यूआर, आरडीएण्डआर

तालिका से यह देखा जा सकता है कि XI तथा XII योजनाओं के दौरान अनुमोदित ₹ 12,242.88 करोड़ के कुल अनुमानित लागत के प्रति केवल ₹ 4,723.08 करोड़ (39 प्रतिशत) एमओडब्ल्यूआर,आरडीएण्डजीआर द्वारा जारी किया गया था। इस अवधि के दौरान अनुमोदित 517 कार्यों के प्रति केवल 297 (57 प्रतिशत) कार्य पूरे हुए थे। व्यय के परियोजना वार ब्यौरे यद्यपि मांगे गए परंतु मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत नहीं गए थे।

मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2017) कि केन्द्रीय शेयर निधियों की उपलब्धता के अध्ययीन प्रतिमानों तथा मार्गनिर्देशों के अनुसार जब और जैसे प्रस्ताव प्राप्त हुए, जारी किया जा रहा है।

तथ्य यह शेष रहा कि XI तथा XII योजना अवधि के नौ वर्षों में केवल 57 प्रतिशत अनुमोदित कार्य पूरे हुए थे।

एमओडब्ल्यूआर, आरडीएण्डजीआर में 136 चयनित परियोजनाओं को निधियां जारी करने और 17 चयनित राज्य यूटी में 206 परियोजना के कार्यान्वयन से सम्बन्धित लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर अनुवर्ती पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

2.3 केन्द्रीय/राज्य सहायता के निर्गम में कमी

एफएमपी मार्गनिर्देश 2013 के खंड 5.6 के अनुसार राज्य सरकारों को राज्य योजना में योजना का सम्मिलन सुनिश्चत करेंगे और वार्षिक आधार पर केन्द्रीय तथा राज्य शेयर के प्रति अपेक्षित बजट प्रावधान करेंगे।

एफएमपी परियोजनाओं के वित्तीय चरण क्रम तथा निर्माण कार्यक्रम के अनुसार परियोजनाएं दो से तीन वित्तीय वर्षों की निर्धारित अवधि के अन्दर पूर्ण की जानी थीं। केन्द्रीय तथा राज्य शेयरों दोनों के लिए प्रत्येक वर्ष में निधियों की आवश्यकता का राज्य सरकार द्वारा वार्षिक बजट में प्रावधान किया जाना था।

17 चयनित राज्यों/यूटी में से हमने अपर्याप्त बजट प्रावधान और केन्द्रीय तथा राज्य शेयर की निधियों के कम निर्गम के मामले देखे जो नीचे तालिका 2.2 में संक्षिप्त किए गए हैं।

तालिका 2.2 केन्द्रीय/राज्य सहायता के निर्गम में कमी

(₹ करोड़ में)

राज्य	वर्ष	परियोजनाएं	केन्द्रीय शेयर	केन्द्र द्वारा जारी निधियां	केन्द्रीय शेयर के निर्गम में कमी	कमी का प्रतिशत
1. अरुणाचल प्रदेश	2010-11 से 2015-16	10	367.34	81.95	285.39	78
दो से तीन वित्तीय वर्षों के अंदर पूर्ण किए जाने के लिए 2010-11 के दौरान 10 एफएमपी परियोजनाएं[9] अनुमोदित की गई थीं। केन्द्रीय सहायता के निर्गम में 78 प्रतिशत तक की कमी हुई थी। इसके कारण आरंभ करने में विलंब और परियोजनाएं की जाने शेष रहीं।						
2. असम	2007-08 से 2015-16	141	2043.19	812.22	1230.97	60
केन्द्रीय सहायता के निर्गम में 60 प्रतिशत तक कमी हुई थी। इसके अलावा राज्य सरकार ने भी 84 प्रतिशत आवंटित बजट प्रावधान जारी नहीं किया। निधि के अपर्याप्त बहाव ने योजनाओं का कार्यान्वयन प्रभावित किया ।						
3. झारखंड	2007-08 से 2015-16	3	29.48	21.35	8.13	28
केन्द्रीय सहायता के निर्गम में 28 प्रतिशत तक कमी हुई थी। इसके अलावा दो परियोजनाओं (जेएचके-						

[9] परियोजना कोड संख्या एआरपी 12 से एआरपी 21

01[10] एवं जेएचके-03) के समापन में विलंब, मार्च 2008 से मार्च 2012 तक के दौरान उपयोग प्रमाण पत्र (यूसी) प्रस्तुत न करने के कारण जीओआई से ₹ 29.48 करोड़ की अनुमोदित राशि में से ₹ 8.13 करोड़ की केन्द्रीय सहायता से राज्य वंचित था।						
4. मणिपुर	2007-08 से 2015-16	22	96.81	89.31	7.42	8
केन्द्रीय सहायता के निर्गम में आठ प्रतिशत तक की कमी हुई थी। इसके अलावा 2008-16 के दौरान राज्य सरकार ने एफएमपी के लिए वर्षवार सम्पूर्ण प्रावधान[11] किए थे। तथापि राज्य बजट दस्तावेज में योजना/परियोजना वार बजट प्रावधान नहीं किया गया था। ₹ 96.81 करोड़ के केन्द्रीय शेयर (कार्य के वास्तविक निष्पादन की लागत के आधार पर) में से जीओआई ने ₹ 89.31 करोड़ की निधि जारी की जिससे ₹ 7.42 करोड़ का शेष (8 प्रतिशत) रह गया।						
5. सिक्किम	2007-08 से 2015-16	45	94.44	85.29	9.15	8
केन्द्रीय सहायता के निर्गम में आठ प्रतिशत तक कमी हुई थी। इसके अलावा अनुमोदित परिव्यय के अनुसार एमओडब्ल्यू, आरडीएण्डडीआर को केन्द्रीय शेयर के रुप में ₹ 94.44 करोड़ जारी करना अपेक्षित तथापि एमओडब्ल्यूआर, आरडीएण्डजीआर ने ₹ 85.29 करोड़ जारी किया परिणामस्वरुप ₹ 9.15 करोड़ का कम निर्गम हुआ।						
6. उत्तर प्रदेश	2007-08 से 2013-14	29	694.83	401.68	293.15	42
केन्द्रीय सहायता के निर्गम में 42 प्रतिवर्ष तक कमी हुई थी। इसके अलावा 29 एफएमपी परियोजनाओ में 21 में राज्य सरकार ने 2007-08 से 2013-14 के दौरान व्यय चरण के अनुसार समतुल्य बजट प्रावधान मुहैया नहीं किया था।						

हमने आगे देखा किः

बिहार में मार्च 2008 तथा दिसम्बर 2013 के बीच अनुमोदित पाँच परियोजनाओं के लिए ₹ 754.83 करोड़ के सम्पूर्ण अनुमान के प्रति केन्द्रीय शेयर से पर ₹ 566.12 करोड़ था और राज्य शेयर ₹ 188.71 करोड़ था। हमने देखा कि केन्द्र ने केवल ₹ 321.23 करोड़ (मार्च 2016) जारी किए यह भी देखा कि पाँच परियोजनाओं पर किया गया खर्च ₹ 830.79 करोड़ था जो अनुमोदित अनुभाग से ₹ 75.96 करोड़ अधिक था।

[10] ईसी/आईएमसी द्वारा परियोजना के अनुमोदन बाद क्रमानुसार राज्य की प्रत्येक एफएमपी परियोजना को परियोजना कोड संख्याएं आवंटित की गई थीं।

[11] मुख्य शीर्ष 4711 बाढ़ नियंत्रण योजनाओं पर पूंजीगत परिव्यय, उपशीर्ष-संकटपूर्ण बाढ़ नियंत्रण तथा क्षरण संघी योजना के अधीन

उत्तराखंड में चार परियोजनाओं (परियोजना कोड यूके-1 यूके-5, यूके-9 तथा यूके-12) में उत्तराखण्ड सरकार ने यूके-। में 2007-08 तथा 2012-13, यूके-5 में 2012-13 तथा 2014-15 और यूके-9 तथा यूके-12 में 2014-15 के दौरान बजट प्रावधान नहीं किया अथवा निधियां जारी नहीं की। राज्य सरकार ने बताया (दिसम्बर 2016) कि जीओआई से केन्द्रीय शेयर प्राप्त न होने के कारण निधियां जारी नहीं की जा सकी। इसके परिणामस्वरुप निर्माण एजेंसियों के हाथ में निधियां उपलब्ध नहीं हुई जिससे कार्यों की प्रगति प्रभावित हुई।

मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2017) कि निधियों के निर्गम में कमी या तो कम बजटीय आवंटन अथवा बाढ़ प्रबन्धन कार्यक्रम (एफएमपी) के अन्तर्गत प्रस्ताव न करने/आपात्र प्रस्ताव के कारण थी।

तथ्य यह शेष रहा कि निधियों के निर्गम की कमी ने परियोजनाओं का कार्यान्वयन प्रभावित किया।

2.4 राज्य सरकारों को केन्द्रीय सहायता का विलम्बित निर्गम

एफएमपी मार्गनिर्देश का पैरा 4.10.1 अनुबद्ध करता है कि केन्द्रीय सहायता की पहली किश्त केन्द्रीय शेयर तथा समान राज्य शेयर के सबंध में अपने बजट में राज्य द्वारा किए गए तदनुरुपी प्रावधान तक सीमित कर शक्ति सम्पन्न समिति (ईसी)[12] द्वारा योजना के अनुमोदन पर तत्काल जारी की जाएगी।

हमने देखा का 48 परियोजनाओं में ईसी के अनुमोदन के बाद राज्य सरकारों को केन्द्रीय सहायता जारी करने में दो माह से 21 माह तक के बीच असामान्य विलम्ब हुए थे जैसा तालिका 2.3 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.3 केन्द्रीय सहायता की पहली किश्त के निर्गम में विलम्ब

राज्य	परियोजनाओं की संख्या	अनुमोदन की अवधि	पहली किश्त की राशि (₹ करोड़)	विलंब की अवधि (माह)
1. बिहार	20	XI एण्ड XII योजना	200.65	2-6
2. हरियाणा	1	XI योजना	46.91	5
3. उत्तर प्रदेश	25	XI एण्ड XII योजना	238.59	2-16
4. उत्तराखण्ड	2	XI योजना	8.05	21
जोड़	**48**			

[12] शक्ति सम्पन्न निर्मित एफएमपी परियोजनाओं के अनुमोदन हेतु सक्षम प्राधिकरण है और सचिव (व्यय) इसके अध्यक्ष है और सचिव, एमओडब्ल्यूआर, आरडीएण्डजीआर तथा अध्यक्ष सीडब्ल्यूसी शामिल करती है।

मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2017) कि कुछ योजनाओं के लिए केन्द्रीय सहायता की पहली किश्त के निर्गम में राज्य सरकार द्वारा अपेक्षित दस्तावेजों के साथ प्रस्तावों के देरी से प्रस्तुतीकरण के कारण विलंब हुए थे।

अनुमोदन की तारीख से राज्य सरकारों को केन्द्रीय सहायता के निर्गम में विलंब के परिणामस्वरुप कार्यों के आरम्भ तथा समापन में विलंब हुआ।

2.5 राज्य सरकार से ब्याज सहित केन्द्रीय सहायता वसूल न करना

एफएमपी मार्गनिर्देशों के अनुसार जीओआई से केन्द्रीय सहायता की प्राप्ति के 15 दिनो के अन्दर कार्यों के संबंधित निष्पादक परियोजना प्राधिकरण को राज्य सरकार द्वारा राज्य शेयर के साथ केन्द्रीय सहायता जारी की जाएगी जिसकी विफलता में जारी सम्पूर्ण केन्द्रीय सहायता ऋण में परिवर्तित की जानी चाहिए और ब्याज के साथ केन्द्रीय ऋण की सामान्य शर्तों के अनुसार वसूली की जानी चाहिए।

हमने देखा कि आठ राज्यों के 66 मामलों में केन्द्रीय सहायता की प्राप्ति के 15 दिनों के अन्दर निर्माण एजेंसियों को राज्य सरकारों द्वारा ₹ 600.92 करोड़ की केन्द्रीय सहायता जारी नहीं की गई थी। तथापि जोओआई ने विलम्बित अवधि के लिए ब्याज के साथ राज्य सरकारों से केन्द्रीय ऋण के रुप में यह राशि वसूल नहीं की। इसके परिणामस्वरुप ₹ 600.92 करोड़ (नौ प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर पर ₹ 18.30 करोड़ के ब्याज सहित) की वसूली नहीं हुई। राज्य वार आंकडे तालिका 2.4 में दिए गए हैं।

तालिका 2.4 सरकार से ब्याज सहित केन्द्रीय सहायता वसूल न करना

(₹ करोड़ में)

राज्य	परियोजनाओं की संख्या	केन्द्रीय सहायता राशि	ब्याज की राशि
1. असम	23	183.04	9.43
2. हरियाणा	1	46.48	3.25
3. झारखण्ड	2	13.35	0.61
4. केरल	4	63.67	0.68
5. पंजाब	5	40.43	1.22
6. उत्तर प्रदेश	21	218.45	2.79
7. उत्तराखण्ड	10	35.50	0.32
जोड़	**66**	**600.92**	**18.30**

मंत्रालय ने बताया (दिसम्बर 2016) कि निर्माण एजेंसियों को राज्य सरकार द्वारा निधियां जारी करने संबंध में निधियों के सामयिक निर्गम हेतु राज्य सरकारों को राजी करने के द्वारा इसे सुलझाया सकेगा।

2.6 वर्ष के आखिर में निधियों का निर्गम /अत्यधिक व्यय

जीएफआर के नियम 56 के अनुसार अत्यधिक व्यय, विशेषकर वित्त वर्ष के अंतिम महीनों में, वित्तीय औचित्य के उल्लंघन के रुप में माना जाएगा और ऐसा नही किया जाना चाहिए।

हमने वित्त वर्ष के आखिर में निधियों के निर्गम और अत्यधिक व्यय के मामले देखे जो तालिका 2.5 में विस्तृत हैं।

तालिका 2.5 वर्ष के आखिर में निधियों का निर्गम /अत्यधिक व्यय के राज्यवार ब्यौरे

राज्य	आपत्तियां
जी ओ आई द्वारा राज्य सरकार निधियों का निर्गम	
1. अरुणाचल प्रदेश	2009-10 के दौरान वर्ष के आखिर अर्थात नौ परियोजनाओं (एआरपी 1-9) के लिए फरवरी 2010 और दो परियोजनाओं (एआरपी 10-11) के प्रति मार्च 2010 में ₹ 12.93 करोड़ की राशि जारी की गई थी। इसी प्रकार 2010-11 के दौरान 11 परियोजनाओं के संबंध में एक किश्त में मार्च 2011 में वित्त वर्ष के आखिर में ₹ 31.70 करोड़ की निधियां जारी की गई थी।
2. तमिलनाडु	जीओआई ने एफएमपी परियोजनाओं के लिए वित्तीय वर्ष 2009-10 (फरवरी 2010 में ₹ 1.11 करोड़ और 2010-11 (जनवरी 2011 में ₹ 58.71 करोड़) का अंतिम तिमाही के दौरान राज्य सरकार को ₹ 59.82 करोड़ की केन्द्रीय सहायता संस्वीकृत की।
3. उत्तर प्रदेश	29 एफएमपी परियोजनाओं में से 19 में जीओआई ने 2008-09 से 2013-14 वित्तीय वर्षों के आखिर में 25 तथा 31 मार्च के बीच परियोजनाओं के निष्पादन के लिए राज्य सरकार को ₹ 67.74 करोड़ (कुल भारी निधियों का 17 प्रतिशत) की 16 संस्वीकृतियां जारी कीं।
कार्यन्वयक एजेंसियों को राज्य सरकार द्वारा निधियों का निर्गम	
4. उत्तर प्रदेश	29 एफएमपी परियोजनाओं में से छः में वित्तीय वर्ष के आखिर में अर्थात 25 से 31 मार्च के बीच परियोजनाओं के निर्माण मण्डलों को राज्य राज्य सरकार ने ₹ 57.32 करोड़ (राज्य सरकार द्वारा जारी कुल का 16 प्रतिशत) की चार संस्वीकृतियां जारी की।

5. उत्तराखण्ड	दस नमूना जाँचित परियोजनाओं में से छः में यह देखा गया था कि राज्य सरकार/एचओडे ने संबंधित वित्त वर्षों अर्थात 2008-09 से 2013-14 की अंतिम तिमाही में निर्माण एजेंसियों को ₹ 41.00 करोड़ की सम्पूर्ण संस्वीकृति जारी की। परिणामस्वरुप ₹ 21.92 करोड़ (53.46 प्रतिशत) राशि का उपयोग करने में असमर्थता के कारण संबंधित वित्त वर्ष के आखिर में राज्य की निर्माण एजेंसियों द्वारा अभ्यर्थित किया गया था।
कार्यान्यक एजेंसियों द्वारा खर्च किया जाना	
6. असम	जल संसाधन विभाग ने 2008-16 के दौरान 30 चयनित परियोजनाओं के प्रति अकेले मार्च माह में कुल व्यय (₹ 280.28 करोड़) का 50.75 प्रतिशत खर्च किया। 2013-15 के दौरान ₹ 60.88 करोड़ लगभग सम्पूर्ण (99.77 प्रतिवर्ष) व्यय मार्च माह में किया गया था।
7. जम्मू एवं कश्मीर	छः परियोजनाओं, जिनमें निधियां लगातार प्राप्त हुई थीं, में 2008-09 से 2012-13 वर्षों को अन्तिम तिमाही के दौरान किया गया व्यय 51 से 87 प्रतिशत के बीच था। प्रत्येक वर्ष मार्च में व्यय 48 से 87 प्रतिशत के बीच था।
8. ओडिशा	छः परियोजनाओं (ओआर-19, ओआर-23, ओआर-61, ओआर-64, ओआर-65 तथा ओआर-68) पर ₹ 15.19 करोड़ के कुल व्यय में से ₹ 6.72 करोड़ (44.23 प्रतिशत) प्रत्येक वित्तवर्ष अर्थात 2008-09 से 2011-12 की अंतिम तिमाही में किया गया था। इसके अलावा ₹ 4.96 करोड़ (32.65 प्रतिशत) मार्च माह के दौरान किया गया था।

मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2017) कि कुछ योजनाओं के लिए केन्द्रीय सहायता का निर्गम राज्य सरकार से अपेक्षित दस्तावेजों के साथ प्रस्तावों के देरी से प्रस्तुतीकरण के कारण विलंबित हुआ।

तथ्य यह शेष रहा कि जीएफआर के उल्लंघन में निधियां जारी की गई थीं और व्यय किया गया था।

2.7 निधियों का अवरोधन

केन्द्र सरकार लेखा (प्राप्ति तथा भुगतान) नियम 1983 अनुबद्ध करते हैं कि सरकारी खजाने से कोई धन आहरित नहीं किया जाना चाहिए जब तक वह तत्काल संवितरण हेतु अपेक्षित न हो।

पाँच राज्यों (बिहार, हिमाचल प्रदेश, झारखंड, उत्तरप्रदेश तथा पश्चिम बंगाल) में छः परियोजनाओं में ₹.171.28 करोड़ को निधियां उपयोग नहीं की गई थीं और 15 माह से 60 माह से अधिक के बीच की अवधियों तक निर्माण एजेंसियों के पास अवरुद्ध रहीं।

मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2017) कि पालन तथा अनुपालन करने के लिए राज्य सरकार को राज़ी किया जाएगा।

2.8 निधियों का विपथन

योजना के अधीन XII योजना के दौरान निधियो की मंजूरी शासित करने वाली शर्तों तथा निबन्धनों ने अनुबद्ध किया कि निधियां उसी प्रयोजन हेतु उपयोग की जानी चाहिए जिसके लिए वे जारी की गई थीं और उसका कोई भाग विपथित नहीं किया जाना था।

हमने देखा कि तीन राज्यों (असम, हिमाचल प्रदेश तथा तमिलनाडू) में छः परियोजनाओं[13] में ₹ 36.57 करोड़ ₹ की निधियों का डीपीआर में अननुमोदित कार्यों के लिए कार्यान्वयक एजेंसियों द्वारा विपथन किया गया था जैसा तालिका 2.6 में विस्तृत है।

तालिका 2.6 कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा निधियों का विपथन

राज्य	आपत्तियां
1 असम	डिबरुगढ़ जिले में रोहमोरिया क्षेत्र की सुरक्षा के लिए तत्काल उपायों की परियोजना एएस - 85 में जल संसाधन विभाग, डिब्रूगढ़ से (डब्ल्यूआरडी) ने कार्यालय भवन के निर्माण के लिए ₹ 1.55 करोड़ का व्यय किया। इसी प्रकार ब्रहमपुत्र नदी के क्षरण से मकाधु क्षेत्र को बचाने की परियोजना एएस-105 के अन्तर्गत चारदीवारी के निर्माण के लिए ₹ 18 लाख का प्रावधान रखा गया था। उपर्युक्त दोनों कार्य अनुमोदित कार्य क्षेत्र में शामिल नहीं किए थे परिणामस्वरुप ₹ 1.73 करोड़ की निधियों का विपथन हुआ।
2 हिमाचल प्रदेश	परियोजना एचपी-4 के अन्तर्गत ₹ 2.03 करोड़ कार्यालय भवन के लिए अतिरक्त स्थान, बाढ़ निगरानी केन्द्र, तथा आउटसोर्स कर्मचारियों का नियोजन जैसे कार्यकलापों पर नवम्बर 2014 तथा जून 2015 के बीच उपयोग किया गया था जो डीपीआर के अन्तर्गत शामिल नहीं थे परिणामस्वरुप निधियों का विपथन हुआ। इसी प्रकार तीन परियोजनाओं (एचपी-I ₹ 99 लाख, एचपी-2 ₹ 18 लाख और एचपी-4 ₹ 29.18 करोड़) के अन्तर्गत ₹ 30.35 करोड़ की निधियां पूर्व में निष्पादित कार्यों, की मरम्मत तथा अनुरक्षण जो परियोजनाओं के अनुमोदित डीपीआर में शामिल नहीं थे के लिए विपथित किया गया था (मार्च 2010 से जून 2016 के बीच)।

[13] एएस-85, एएस-105, एचपी-1, एचपी-2, एचपी-4, तथा टीएन-3।

3 तमिलनाडु	सीडब्ल्यूसी मार्गनिर्देशों[14] के अनुसार परियोजना के अनुरक्षण हेतु निर्मित स्थाई भवन की डीपीआर में चर्चा की जानी चाहिए। तथापि परियोजना टीएन-3 में ₹ 81 लाख निर्माण कार्यों[15] के लिए विपथित किया गया था जो डीपीआर में उल्लिखित नहीं थे। इसके अलावा उसी परियोजना में ₹ 1.65 करोड़ की राशि परियोजना बचतों से विपथित कर नदी से गाद निकालने के कार्य के लिए संस्वीकृत की गई थी जिसका अनुमान में आरंभ में प्रावधान नहीं किया गया था। राज्य सरकार ने बताया (नवम्बर 2016) कि सीडब्ल्यूसी द्वारा विधिवत अनुमोदित डीपीआर में निधियों का आवश्यक प्रावधान किया गया था। तथापि विधिवत अनुमोदित डीपीआर प्रस्तुत नहीं किया गया।

हमने यह भी देखा कि निधियों के विपथन के लिए एमओडब्ल्यूआर, आरडीएण्डजीआर द्वारा को अनुवर्ती कार्रवाई नहीं की गई थी। निधियों के विपथन के कारण अनुमोदित परियोजनाओं पर कम व्यय हुआ और अनुमोदित परियोजनाओं के क्षेत्र में शामिल न किए गए कार्यों पर अनियमित व्यय हुआ।

मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2017) कि राज्य सरकार को पालन तथा अनुपालन के लिए दबाव जाएगा।

2.9 अस्वीकार्य व्यय/केन्द्रीय शेयर का अधिक निर्गम

एफएमपी मार्गनिर्देशों के खण्ड 4.10.3 के अनुसार शक्ति सम्पन्न समिति (ईसी) द्वारा इसके अनुमोदन से पूर्व पहले वित्त वर्ष (र्षों) में परियोजना पर राज्य सरकार द्वारा किए गए व्यय पर विचार नहीं किया जाएगा। हमने ऐसे उदाहरण देखे जहाँ ईसी के अनुमोदन से पूर्व किया गया व्यय भी परियोजना की लागत में शामिल किया गया था। इन मामलों पर नीचे चर्चा की गई हैं।

क. अस्वीकार्य केन्द्रीय शेयर

एमओडबल्यूआर,आरडीएण्डजीआर में अभिलेखों की संवीक्षा में पता चला कि तीन राज्यों की चार परियोजनाओं में ईसी द्वारा इसके अनुमोदन से पूर्व पहले वित्त वर्ष में किया गया ₹ 18.12 करोड़ का व्यय परियोजना की लागत में शामिल किया गया था। चार परियोजनाओं के ब्योरे तालिका 2.7 में दिए गए है।

---

[14] एफएमपी तैयार करने, प्रस्तुतीकरण, मूल्यांकन तथा निर्बाधन के लिए (2002)

[15] केन्द्रीयकृत बाढ़ नियंत्रण केन्द्र (कुडडालोर) का निर्माण, सिंचाई सहायको के पाँच स्टाफ क्वाटर्रों व निर्माण (कल्लाकुरुचि) तथा बाढ़ प्रबंधन केन्द्र (कल्लाकूरुचि)

तालिका 2.7 अस्वीकार्य केन्द्रीय शेयर के परियोजना वार ब्यौरे

(₹ करोड़ में)

परियोजना कोड सं.	ईसी द्वारा अनुमोदन की तारीख	व्यय का वर्ष	पूर्व वर्ष में व्यय की राशि	अस्वीकार्य केन्द्रीय शेयर
एएस-49	जुलाई 2008	फरवरी 2005 से नवम्बर 2007	1.25	0.94
एएस-143	मार्च 2014	सितम्बर 2012	3.45	2.59
बीआर-46	अगस्त 2011	2010-11	1.17	0.88
एचपी-I	सितम्बर 2009	2008-09 से पूर्व	12.25	11.02
जोड़			**18.12**	**15.43**

उपर्युक्त तालिका दर्शाती है कि केन्द्रीय शेयर की ₹ 15.43 करोड़ की राशि तीन राज्यों की चार परियोजना की लागत में शामिल की गई थी जो अस्वीकार्य थी क्योंकि व्यय ईसी द्वारा परियोजना के अनुमोदन के वर्ष से पहले राज्य सरकार द्वारा किया गया था।

ख. केन्द्रीय शेयर का अधिक निर्गम

एफएमपी मार्गनिर्देशों के अनुसार जुलाई 2013 तक अनुमोदित परियोजनाओं के लिए निधियों का केन्द्रीय तथा राज्य शेयर क्रमशः 75 प्रतिशत तथा 25 प्रतिशत होना था। विशेष श्रेणी राज्यों[16] के मामले में निधियों के केन्द्रीय तथा राज्य शेयर का अनुपात क्रमशः 90 प्रतिशत तथा 10 प्रतिशत होना था। जुलाई 2013 के बाद संस्वीकृत परियोजनाओं के लिए निधियों के केन्द्रीय तथा राज्य शेयर का अनुपात 50 प्रतिशत प्रत्येक होना था और विशेष श्रेणी राज्यों के मामले में क्रमशः 70 प्रतिशत तथा 30 प्रतिशत होना था।

तथापि उपर्युक्त मार्गनिर्देशों के उल्लंघन में हमने बिहार तथा उत्तराखण्ड में नीचे की गई चर्चा के अनुसार निधियों के केन्द्रीय शेयर के अधिक निर्गम के उदाहरण देखेः

(i) **बिहारः** परियोजना बीआर-48- भागमती बाढ़ प्रबन्धन योजना, चरण-II ₹ 576.41 करोड़ के लिए ईसी द्वारा अनुमोदित की गई थी (अगस्त 2011)। इसमें से ₹ 116.54 करोड़ का व्यय 2010-11 अर्थात ईसी द्वारा अनुमोदन के वर्ष के पहले वर्ष में किया गया था। तथापि एफएमपी के अन्तर्गत ईसी द्वारा अनुमोदित लागत ₹ 120.94 करोड़ थी। वर्ष 2010-11 का आनुपातिक व्यय ₹ 24.45 करोड़[17] था जिसका 75 प्रतिशत ₹ 18.34 करोड़ केन्द्रीय शेयर के रुप में अस्वीकार्य था।

[16] पूर्वोत्तर राज्य, सिक्किम, हिमाचल प्रदेश, जम्मू एवं कश्मीर तथा उत्तराखण्ड

[17] (₹ 116.54 करोड़/ ₹ 576.41 करोड़) x ₹ 120.94 करोड़

तथापि ₹ 9070 करोड़ का सम्पूर्ण केन्द्रीय शेयर जारी किया गया था परिणामस्वरुप ₹ 18.34 करोड़ का अधिक निर्गम हुआ।

(ii) **उत्तराखण्डः** इसी प्रकार मार्च 2008 में ईसी द्वारा अनुमोदित परियोजना यूके-।- भोगपुर से बालावली तक गंगा नदी पर राइट मार्जिनल बाँध का निर्माण के अन्तर्गत ₹ 20.69 करोड़ की कुल लागत में से ₹ 4.98 करोड़ 2006-07 तक खर्च किया गया था। केन्द्रीय शेयर ₹ 15.52 करोड़ था जिसमे से ₹ 13.44 करोड़ जारी किया गया था। तथापि ₹ 4.98 करोड़ का 75 प्रतिशत होने पर ₹ 3.73 करोड़ की राशि केन्द्रीय शेयर के रुप में स्वीकार्य नहीं थी। उस रुप में ₹ 1.65 करोड़ (₹ 3.73 करोड़ - ₹ 2.08 करोड़[18]) अधिक जारी किया गया था।

2.10 व्यय की विलम्बित प्रतिपूर्ति

एफएमपी मार्गनिर्देशों के खण्ड 4.10.3 के अनुसार वित्त वर्ष (जिसमें एफएमपी के अन्तर्गत ईसी द्वारा परियोजना अनुमोदित की गई थी) में अपने स्वयं के स्रोतों से राज्य सरकार द्वारा किया गया वास्तविक व्यय की उसी वित्त में अथवा यदि केन्द्रीय सहायता उसी वित्त में जारी न की जाये तो अगला वित्त वर्ष, जिसमें बजट प्रावधान की आवश्यकता आवश्यक नहीं हो सकती है, में प्रतिपूर्ति की जाएगी।

एमओडब्लयूआर, आरडीएण्डजीआर में अभिलेखों की संवीक्षा में पता चला कि बिहार, झारखण्ड तथा उत्तरप्रदेश में पाँच परियोजनाओं में ₹ 68.32 करोड़ का व्यय उसी वित्त वर्ष में प्रतिपूर्ति नहीं गया था परन्तु बाद के वर्षों में प्रतिपूर्ति किया गया था। परियोजना वार निष्कर्ष तालिका 2.8 में दिए गए हैं।

तालिका 2.8: परियोजना वार ब्यौरे

परियोजना कोड सं.	ईसी द्वारा अनुमोदन की तारीख	राशि/पहली, दूसरी तथा तीसरी किश्त की तारीख	राशि/अंतिम किश्त की तारीख	उसी वित्त वर्ष में प्रतिपूर्ति न की गई राशि
बीआर-9	अगस्त 2008	₹ 2.72 करोड़/जन. 2009 ₹ 2.62 करोड़/फर. 2010 ₹ 3.18 करोड़/मार्च 2011	₹ 2.69 करोड़/फर. 2013	2011-12 के दौरान ₹ 2.21 करोड़ (₹ 2.94 करोड़ का 75%) खर्च किया गया
बीआर-45	अगस्त 2011	₹ 7.43 करोड़/अक्तू. 2011	₹ 6.44 करोड़/फर. 2013	2011-12 के दौरान ₹ 6.12 करोड़ (₹ 8.16 करोड़ का 75%) खर्च किया गया

[18] निर्गम के लिए देय केन्द्रीय शेयर की राशि (₹ 15.52 करोड़ - ₹ 13.44 करोड़)

बीआर-48	अगस्त 2011	₹ 45.35 करोड़/अक्तूबर 2011	₹ 45.35 करोड़/XII योजना के दौरान	₹ 45.35 करोड़ 2011-12 के दौरान खर्च किया गया
जेएचके-1	अगस्त 2008	₹ 6.00 करोड़/अक्तू. 2008 ₹ 4.53 करोड़/मार्च 2010	₹ 2.82 करोड़/अक्तू. 2011	₹ 1.08 करोड़ (₹ 1.45 करोड़ का 75 %) 2010-11 के दौरान खर्च किया गया
यूपी-13	सितम्बर 2009	₹ 11.68 करोड़/मार्च 2010	₹ 15.47 करोड़/दिस. 2011	₹ 13.56 करोड़ (₹ 18.08 करोड़ का 75%) 2010-11 के दौरान खर्च किया गया
जोड़				**₹ 68.32 करोड़**

इस प्रकार, पाँच परियोजनाओं में ₹ 68.32 करोड़ की राशि एफएमपी मार्गनिर्देशों के उल्लंघन में राज्य सरकार को जारी की गई थी जो खराब निधि प्रबंधन दर्शाता है।

मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2017) कि व्यय की प्रतिपूर्ति में विलम्ब, योग्य प्रस्तावों, निगरानी विजिट रिपोर्ट, समय पर व्यय के लेखापरीक्षा विवरणों की अप्राप्ति के कारण और बजटीय प्रतिबंधों आदि के कारण भी था।

तथ्य यही शेष रहा कि निधियां एफएमपी मार्गनिर्देशों के उल्लंघन में राज्य सरकार को जारी की गई थी।

2.11 व्यय के लेखापरीक्षित विवरण प्रस्तुत न करना

एफएमपी मार्गनिर्देशों के खण्ड 4.14 के अनुसार राज्यों से वित्त वर्षों की समाप्ति से नौ महीनों के अन्दर योजना के अंतर्गत कार्यों पर किए गए व्यय के लेखापरीक्षित विवरण प्रस्तुत करने की अपेक्षा की गई थी। निर्धारित समय अवधि के अन्दर व्यय के लेखापरीक्षित विवरण प्रस्तुत न करने के मामले में केन्द्रीय सहायता जारी करने पर विचार नहीं किया जाएगा।

हमने देखा कि यद्यपि छः राज्यों (असम, हिमाचल प्रदेश, जम्मू एवं कश्मीर, झारखण्ड, उत्तरप्रदेश तथा उत्तराखण्ड) ने 2007-08 से 2015-16 (मार्च 2016) तक के बीच की अवधि के दौरान किसी भी वर्ष में व्यय के लेखापरीक्षित विवरण नहीं भेजे थे परन्तु मंत्रालय ने तालिका 2.9 में ब्यौरों के अनुसार ₹ 2161.79 करोड़ की राशि जारी की थी।

तालिका 2.9 : व्यय के लेखापरीक्षित विवरण की प्राप्ति बिना जारी राशियाँ

(₹ करोड़ में)

राज्य	राशि
1. असम	813.75
2. हिमाचल प्रदेश	337.85
3. जम्मू एवं कश्मीर	381.96
4. झारखण्ड	22.71
5. उत्तरप्रदेश	401.91
6. उत्तराखण्ड	203.61
जोड़	**2161.79**

तमिलनाडु में व्यय के लेखापरीक्षित विवरण के प्रस्तुतीकरण में 13 से 25 महीनों के बीच विलम्ब हुआ था जिसके कारण ₹ 361.43 करोड़ की बकाया वित्तीय सहायता अगस्त 2016 तक पाँच परियोजनाओं के अंतर्गत जारी नहीं की गई थी।

विभाग ने बताया (नवम्बर 2016) कि व्यय के लेखापरीक्षित विवरण प्रस्तुत करने में विलम्ब अतिक्रमण को खाली कराने (टीएन-1) और चक्रवात थाने (परियोजना टीएन-2 से टीएन-4) के घटित होने तथा सीडब्ल्यूसी द्वारा मांगे गए कुछ स्पष्टीकरणों के कारण था। तथ्य शेष रहा कि व्यय के लेखापरीक्षित प्रमाणपत्रों के प्रस्तुतीकरण में विलम्ब के परिणामस्वरूप परियोजनाओं के अंतर्गत बकाया निधियां प्राप्त नहीं हुई।

मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2017) कि राज्यों को केन्द्रीय सहायता के निर्गम या तो महालेखाकार कार्यालय द्वारा व्यय के लेखापरीक्षित विवरण प्रस्तुतीकरण पर अथवा उस राज्य के परियोजना के लेखा अधिकारी कार्यकारी अभियंता द्वारा उचित हस्ताक्षरित प्रस्तुत प्रमाणपत्र पर किए गए थे।

तथापि तथ्य यह शेष रहता है कि राज्यों के केन्द्रीय सहायता एफएमपी मार्गनिर्देशों के उल्लंघन में जारी की गई थी।

2.12 उपयोगिता प्रमाणपत्र प्रस्तुत करना

प्रत्येक परियोजना के संबंध में यूसीज को भेजना आवश्यक था ताकि प्रत्येक परियोजना में प्राप्त प्रगति की मात्रा यूसीज से अभिनिश्चित की जा सके और उपलब्धियों के अनुरूप निधियों का निर्गम विनियमित किया जा सके।

हमने पाया कि पांच राज्यों (असम, बिहार, ओडिशा, उत्तराखण्ड तथा पश्चिम बंगाल) ने ₹ 182.82 करोड़[19] की निधियों के यूसीज प्रस्तुत नहीं किए थे। यूसीज के प्रस्तुतीकरण से संबंधित कोई सुसंगत अभिलेख जम्मू एवं कश्मीर में पाया नहीं गया था।

तमिलनाडु द्वारा यूसीज के प्रस्तुतीकरण में आठ से 20 माह का विलम्ब किया गया था जिसके कारण ₹ 361.43 करोड़ की बाद की किश्त जारी नहीं की गई थी। राज्य विभाग ने बताया (नवम्बर 2016) यूसीज आरम्भ में अक्तूबर 2011 में प्रस्तुत किए गए थे परन्तु स्वीकार नहीं किए गए थे और सीडब्ल्यू द्वारा वापस किए गए थे क्योंकि वे सचिव, सरकार/लोक निर्माण विभाग (पीडब्ल्यूडी) द्वारा प्रतिहस्ताक्षरित नहीं थे।

इस प्रकार उपयोग प्रमाणपत्र प्राप्त न होने के कारण एमओडब्ल्यूआर, आरडीजीआर निधियों का उचित उपयोग तथा आगे निधियों का निर्गम अभिनिश्चित नहीं कर सका जिससे एफएमपी परियोजनाओं का सामयिक समापन प्रभावित हुआ।

मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2017) कि यूसीज के सामयिक प्रस्तुतीकरण के लिए राज्यों पर दबाव डाला जा रहा है।

2.13 उपसंहार

XI तथा XII योजना अवधि के नौ वर्षों के दौरान अनुमोदित कार्यों का केवल 57 प्रतिशत पूर्ण हुआ था। केन्द्रीय सहायता के निर्गमों में कमियां, व्यय के चरण में एफएमपी मार्गनिर्देशों से विपथन और परियोजनाओं के समापन में विलम्ब हुए थे। ईसी के अनुमोदन के बाद राज्य सरकारों को केन्द्रीय सहायता की पहली किश्त जारी करने में असामान्य विलम्ब हुए थे। निर्माण एजेंसियों को निधियों के विलम्बित निर्गम के लिए राज्य सरकारों उनपर उपचित ब्याज सहित राशियां से वसूल नहीं की गई थी। उपयोग बिना निर्माण एजेंसियों के पास निधियां अवरूद्ध रहीं अथवा निधियों का विपथन डी.पी.आर. के अंतर्गत अनुमोदित कार्यों में किए जाने के उदाहरण देखे गए थे। ईसी द्वारा उनके अनुमोदन से पूर्व पहले वित्त वर्ष में किया गया व्यय एफएमपी मार्गनिर्देशों के उल्लंघन में एफएमपी लागत परिकलित करने के लिए हिसाब में लिया गया था। एमओडब्ल्यूआर, आरडीएण्डआर तथा राज्य सरकारों ने केन्द्रीय सहायता जारी करने से पूर्व निर्धारित समय के अंदर व्यय के लेखापरीक्षित विवरणों तथा यूसीज का प्रस्तुतीकरण सुनिश्चित नहीं किया था।

[19] असम: ₹ 35.57 करोड़; बिहार: ₹ 7.46 करोड़; उड़ीसा: ₹ 4.06 करोड़; उत्तराखंड: ₹ 68.47 करोड़ और पश्चिम बंगाल: ₹ 67.26 करोड़

2.14 सिफारिशें

हम सिफारिश करते हैं कि

(i) एमओडब्ल्यूआर, आरडीएण्डजीआर, एफएमपी मार्गनिर्देशों के अनुसार सामयिक रीति में निधियां जारी प्रतिपूर्ति करें और समयबद्ध रीति में निर्माण एजेंसियों को निधियां जारी करने के लिए राज्य सरकार पर दबाव बनाएं।

(ii) एमओडब्ल्यूआर, आरडीएण्डजीआर राज्य सरकार तथा निर्माण एजेंसियों द्वारा निधियों के उपयोग पर कड़ी निगरानी रखें ताकि निधियों के अवरोधन तथा विपथन से बचा जा सके।

(iii) एमओडब्ल्यूआर, आरडीएण्डजीआर व्यय के लेखापरीक्षित विवरण, उपयोग प्रमाणपत्र और अन्य अपेक्षित दस्तावेजों की प्राप्ति सुनिश्चित करने के बाद ही राज्य सरकारों को निधियां जारी/प्रतिपूर्ति करें।