अध्याय – 1

प्रस्तावना

अध्याय 1

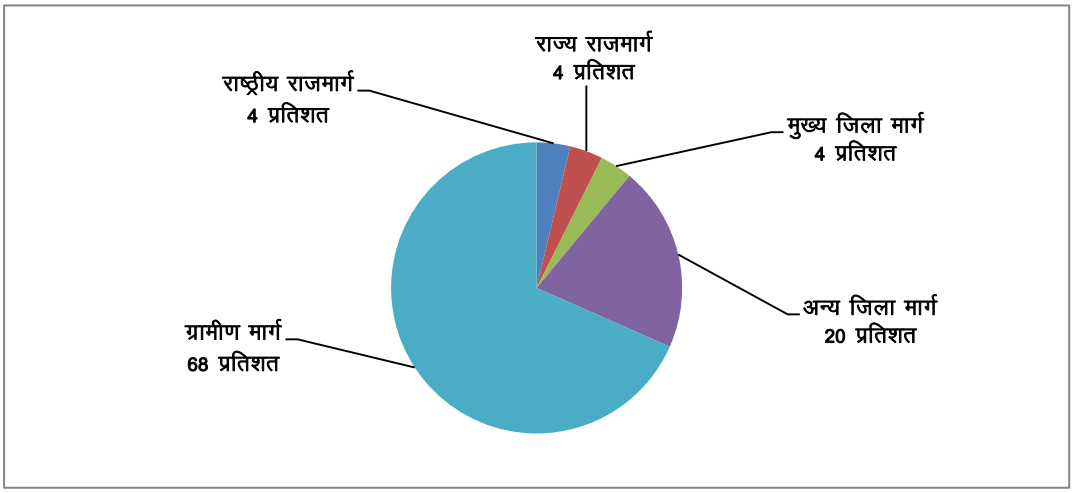
प्रस्तावना

1.1 पृष्ठभूमि

उत्तर प्रदेश देश का सबसे अधिक जनसंख्या वाला प्रदेश है एवं सम्पर्क बढ़ाने हेतु सड़क सेक्टर में विगत वर्षों में अत्यधिक निवेश किया गया है। इसके बावजूद, प्रति लाख जनसंख्या मार्ग घनत्व के सम्बन्ध में प्रदेश 25वें स्थान पर एवं प्रति 100 वर्ग किलोमीटर मार्ग घनत्व के सम्बन्ध में 9वें स्थान पर है। प्रदेश में विभिन्न श्रेणियों यथा राष्ट्रीय राजमार्ग, राज्य मार्ग, प्रमुख जिला मार्ग, अन्य जिला मार्ग, एवं ग्रामीण मार्ग, के अन्तर्गत 1 अप्रैल, 2014 को मार्गों की लम्बाई 2,03,457[1] किलोमीटर थी जैसा कि नीचे चार्ट 1.1 में दर्शाया गया है:

चार्ट 1.1: प्रदेश में 1 अप्रैल, 2014 को विभिन्न प्रकार के मार्गों की स्थिति

(किलोमीटर लम्बाई, प्रतिशत में)



(**स्रोतः** परफार्मेन्स बजट 2015–16)

लोक निर्माण विभाग प्रदेश में मार्गों, भवनों एवं सेतुओं के निर्माण एवं अनुरक्षण हेतु उत्तरदायी है। विभाग ने दो पब्लिक सेक्टर निगमों– उत्तर प्रदेश राज्य सेतु निगम लिमिटेड 1972 में, उत्तर प्रदेश राजकीय निर्माण निगम लिमिटेड 1976 में क्रमशः मुख्य[2] सेतुओं एवं भवनों के निर्माण एवं अनुरक्षण हेतु स्थापित किया था। मार्ग कार्य का क्रियान्वयन लोक निर्माण विभाग ठेकेदारों के माध्यम से करता है।

1.1.1 मार्गों की स्थितिः भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण राष्ट्रीय राजमार्गों का निर्माण करता है जबकि राज्य मार्ग, प्रमुख जिला मार्ग, अन्य जिला मार्ग एवं ग्रामीण मार्गों का निर्माण एवं अनुरक्षण राज्य लोक निर्माण विभाग द्वारा किया जाता है। विभिन्न श्रेणी के मार्गों की लम्बाई 2011–14[3] के दौरान सारणी 1.1 में दी गयी है:

[1] विभाग के वर्ष 2015–16 के परफार्मेन्स बजट के अनुसार राष्ट्रीय राजमार्गः 7,550 किलोमीटर, राज्य राजमार्गः 7,486 किलोमीटर, मुख्य जिला मार्गः 7,358 किलोमीटर, अन्य जिला मार्गः 41,933 किलोमीटर एवं ग्रामीण मार्गः 1,39,130 किलोमीटर।

[2] 60 मीटर से अधिक स्पान के सेतु।

[3] 2014–15 एवं 2015–16 के आंकड़े प्रमुख अभियन्ता द्वारा उपलब्ध नहीं कराये गये।

सारणी 1.1: विभिन्न श्रेणी के मार्गों की संचयी स्थिति (2011–14)

(किलोमीटर में)

क्र0 सं0	मार्ग की श्रेणी	31 मार्च 2011 के अनुसार	31 मार्च 2012 के अनुसार	31 मार्च 2013 के अनुसार	31 मार्च 2014 के अनुसार
1	राष्ट्रीय राजमार्ग[4]	6,684	6,684	7,550	7,550
2	राज्य राजमार्ग [5]	7,957	7,957	7,703	7,486
3	मुख्य जिला मार्ग [6]	7,548	7,548	7,548	7,358
4	अन्य जिला मार्ग [7]	33,915	37,373	39,244	41,933
5	ग्रामीण मार्ग [8]	1,27,668	1,34,539	1,39,046	1,39,130
	योग	**1,83,772**	**1,94,101**	**2,01,091**	**2,03,457**

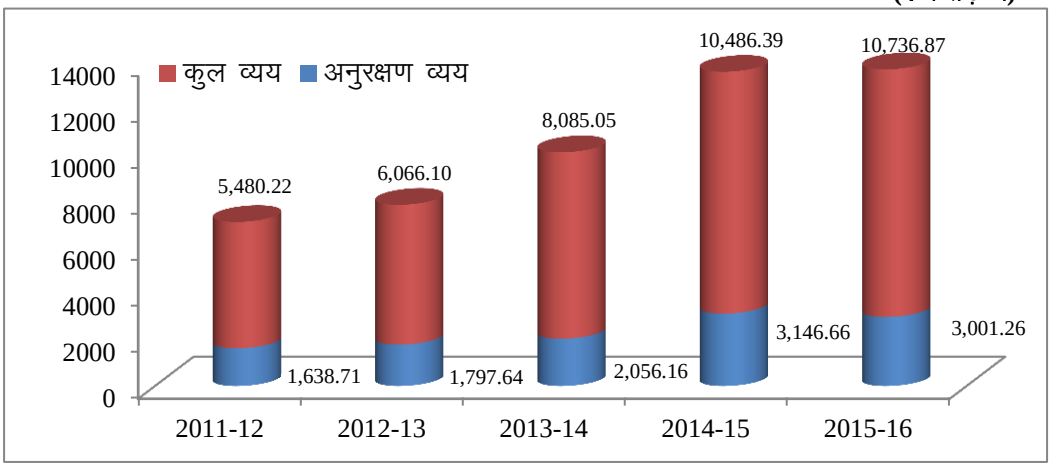
(**स्रोत:** प्रमुख अभियन्ता का परफार्मेन्स बजट)

प्रदेश में 2011–14 के दौरान 8,018 किलोमीटर अन्य जिला मार्गों एवं 11,462 किलोमीटर ग्रामीण मार्गों का निर्माण किया गया था। इस अवधि में राज्य मार्गों एवं प्रमुख जिला मार्गों की लम्बाई में कोई शुद्ध वृद्धि नहीं हुयी थी।

1.1.2 मार्ग कार्यों पर व्यय: राज्य सरकार द्वारा विभिन्न प्रकार के मार्गों पर 2011–16 की अवधि में ₹ 40,854.63 करोड़ का व्यय प्रधान मंत्री ग्राम सड़क योजना को छोड़कर किया गया। इसमें मार्गों के अनुरक्षण पर ₹ 11,640.43 करोड़ (28.49 प्रतिशत) का व्यय सम्मिलित था। मार्गों पर 2011–16 की अवधि में कुल व्यय एवं अनुरक्षण व्यय की वर्षवार स्थिति चार्ट 1.2 में दर्शायी गयी है:

चार्ट 1.2: कुल व्यय तथा अनुरक्षण व्यय (वर्ष 2011–16)

(₹ करोड़ में)



उपरोक्त विवरण से स्पष्ट है कि पूँजीगत व्यय 2011–12 में ₹ 3,841.51 करोड़ से बढ़कर 2015–16 में ₹ 7,735.61 करोड़ हो गया (101 प्रतिशत)।

[4] राष्ट्रीय राजमार्ग प्रमुख राजमार्ग हैं जो कि प्रमुख बन्दरगाहों, राज्यों की राजधानियों, बड़े व्यापारिक एवं पर्यटन केन्दों को जोड़ते हैं।

[5] ये प्रदेश के मार्ग हैं जो कि जिला मुख्यालयों एवं प्रदेश के महत्वपूर्ण शहरों को जोड़ते हैं एवं उनको राष्ट्रीय राजमार्गों या पड़ोसी राज्यों के राजमार्गों से जोड़ते हैं।

[6] ये जिले के अन्दर के महत्वपूर्ण मार्ग हैं जो कि उत्पादन केन्द्रों को बाजारों से अथवा मुख्य मार्गों से जोड़ते हैं।

[7] ये ग्रामीण क्षेत्रों के मार्ग हैं जो कि उत्पादन केन्द्रों को बाजारों, तालुका/तहसील मुख्यालय, खण्ड विकास मुख्यालय अथवा अन्य मुख्य मार्गों से जोड़ते हैं।

[8] ये मार्ग ग्रामों अथवा ग्राम समूहों को एक दूसरे से अथवा उच्च श्रेणी के निकटतम मार्ग से जोड़ते हैं।

नये मार्गों के निर्माण एवं वर्तमान मार्गों के चौड़ीकरण/सुदृढ़ीकरण पर 2011–16 की अवधि में व्यय की स्थिति नीचे सारणी 1.2 में दी गयी है:

सारणी 1.2 नये एवं वर्तमान मार्गों पर व्यय

(₹ करोड़ में)

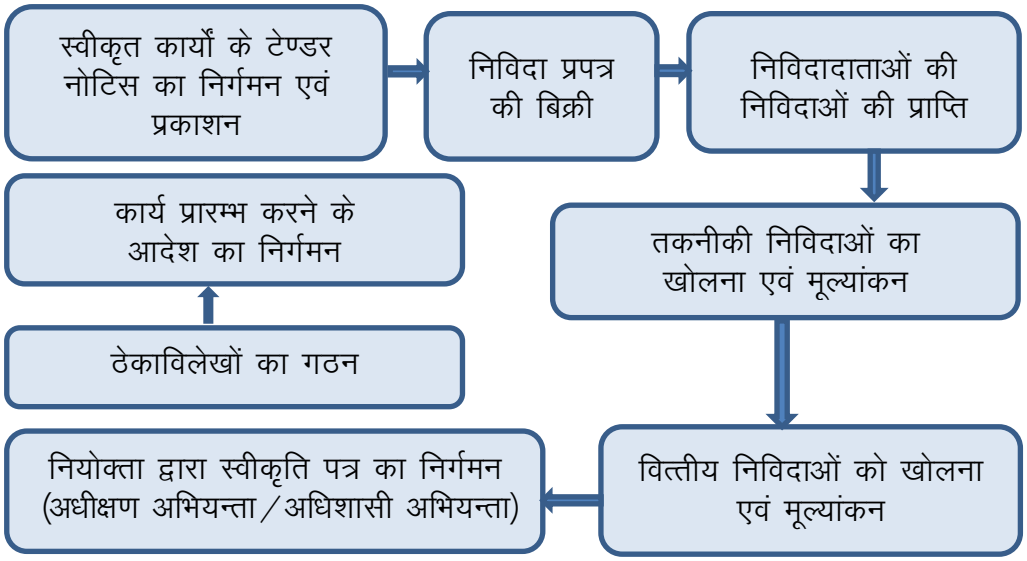
वर्ष	नये मार्ग		चौड़ीकरण/सुदृढ़ीकरण	
	लम्बाई (किलोमीटर)	व्यय	लम्बाई (किलोमीटर)	व्यय
2011-12	8,147	1,444	2,234	2,397
2012-13	4,529	798	3,931	3,470
2013-14	4,338	1,760	2,743	4,269
2014-15	2,579	1,938	4,392	5,402
2015-16	1,943	871	7,899	6,865
योग	**21,536**	**6,811**	**21,199**	**22,403**

(**स्रोतः** प्रमुख अभियन्ता द्वारा प्रस्तुत सूचनायें)

कुल पूंजीगत व्यय ₹ 29,214 करोड़ में से लगभग 77 प्रतिशत धनराशि का उपयोग वर्तमान मार्गों के चौड़ीकरण/सुदृढ़ीकरण पर एवं शेष 23 प्रतिशत धनराशि नये मार्गों के निर्माण पर किया गया।

निविदा प्रक्रियाः प्रदेश में निविदा प्रक्रिया की चित्रात्मक प्रस्तुति नीचे दी गयी है:

निविदा प्रक्रिया की चित्रात्मक प्रस्तुति



1.2 संगठनात्मक ढाँचा

प्रमुख सचिव, लोक निर्माण विभाग शासन स्तर पर विभाग का प्रतिनिधित्व करता है जबकि प्रमुख अभियन्ता, विकास एवं विभागाध्यक्ष विभाग का प्रमुख है जिसका सहयोग दो प्रमुख अभियन्ता[9], मुख्य अभियन्ता, अधीक्षण अभियन्ता एवं अधिशासी अभियन्ता करते हैं। मुख्य अभियन्ता अपने क्षेत्र के अन्तर्गत प्रशासनिक नियंत्रण के लिए उत्तरदायी हैं एवं विस्तृत आगणनों की तकनीकी स्वीकृति निर्गत करने, अनुबन्धों की स्वीकृति, समय वृद्वि प्रदान करने आदि कार्य करते हैं। अपने वृत्त के अन्तर्गत अधीक्षण अभियन्ता दर सूची को बनाने एवं आवधिक पुनरीक्षण अनुबन्धों की स्वीकृति आदि के लिए उत्तरदायी

[9] प्रमुख अभियन्ता, परिकल्प एवं नियोजन तथा प्रमुख अभियन्ता, ग्रामीण मार्ग।

हैं। वृत्तों के अन्तर्गत खण्ड होते हैं जिनके प्रमुख अधिशासी अभियन्ता हैं जो कि सीधे कार्यों के निष्पादन हेतु उत्तरदायी हैं।

प्रमुख अभियन्ता, विकास एवं विभागाध्यक्ष के अतिरिक्त दो अन्य प्रमुख अभियन्ता– परिकल्प एवं नियोजन तथा ग्रामीण सड़क हैं। वर्तमान में लोक निर्माण विभाग में 12 क्षेत्र, 32 वृत्त एवं 178 खण्ड हैं।

1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा यह जाँच करने के लिए की गयी थी कि क्या :

- मार्ग कार्यों हेतु समग्र नियोजन एवं कार्यों की स्वीकृतियां, निर्धारित तकनीकी एवं वित्तीय मानकों/मापदण्डों पर आधारित थे।
- टेण्डर प्रणाली एवं अनुबन्ध प्रबन्धन निष्पक्ष, पारदर्शी तथा प्रतियोगी और इस सेक्टर के प्रचलित सर्वोत्तम प्रथाओं के अनुरूप थीं।
- अनुबन्धों में विचलन एवं भुगतानों का प्रबन्धन अनुबन्धों के प्रावधानों तथा वित्तीय नियमों के अनुसार प्रभावी था।
- निर्धारित गुणवत्ता नियंत्रण मापदण्डों तथा समयबद्धता का पालन किया गया था, एवं
- विभाग में सभी स्तरों पर प्रभावी नियोजन, अनुश्रवण एवं निर्णय लेने हेतु एक सक्षम प्रबन्धन सूचना प्रणाली उपलब्ध थी।

1.4 लेखापरीक्षा मापदण्ड

वित्तीय हस्त पुस्तिका भाग–5, निर्माण कार्य लेखा नियम (वित्तीय हस्त पुस्तिका भाग–VI), बजट मैनुअल एवं ट्रेजरी नियम, विभागीय नियम, विनियम एवं मैनुअल, लोक निर्माण विभाग का माडल बिडिंग डाक्युमेन्ट 2007, लोक निर्माण विभाग दर सूची तथा इण्डियन रोड कांग्रेस की विशिष्टियां, समय–समय पर निर्गत शासकीय आदेश/प्रमुख अभियन्ता के परिपत्र एवं केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग, भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण, मोर्थ मानक, प्रधान मंत्री ग्राम सड़क योजना एवं अन्य राज्यों के सर्वोत्तम प्रथायें लेखापरीक्षा के मापदण्ड निर्धारित किये गये थे।

1.5 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं क्रियाविधि

निष्पादन लेखापरीक्षा मार्च से जुलाई, 2016 की अवधि में सम्पादित की गयी थी जिसमें 2011–12 से 2015–16 से सम्बन्धित अभिलेखों की जाँच प्रमुख सचिव, लोक निर्माण विभाग, प्रमुख अभियन्ता, लोक निर्माण विभाग एवं प्रदेश के 75 जनपदों में से 17 जनपदों में की गयी थी। जनपदों का चयन बिना प्रतिस्थापन के समानुपातिक प्राथमिकता विधि द्वारा प्रदेश के चार आर्थिक क्षेत्रों (पूर्वी, पश्चिमी, मध्य एवं बुन्देलखण्ड) से किया गया था। लखनऊ को राजधानी के कारण चयनित किया गया था। सचिव, लोक निर्माण विभाग के आग्रह पर सहारनपुर जनपद को भी लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र में सम्मिलित किया गया था।

इन 17 चयनित जनपदों[10] में लोक निर्माण खण्डों एवं इनसे सम्बन्धित वृत्तों एवं क्षेत्रों के अभिलेखों की जाँच की गयी थी। सचिव, लोक निर्माण विभाग के साथ एक प्रारंभिक गोष्ठी मार्च 2016 में आयोजित की गयी एवं लेखापरीक्षा उद्देश्य, मापदण्ड,

[10] 1. आगरा 2. बस्ती 3. बदायूँ 4. गाजीपुर 5. गोण्डा 6. गोरखपुर 7. हापुड़ 8. हरदोई 9. झाँसी 10. लखनऊ 11. मैनपुरी 12. मिर्जापुर 13. मुरादाबाद 14. सहारनपुर 15. सम्भल 16. सिद्धार्थनगर 17. उन्नाव।

कार्यक्षेत्र एवं क्रियाविधि आदि पर चर्चा की गयी। लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र में नये मार्गों का निर्माण एवं लोक निर्माण विभाग के अधिकार क्षेत्र के वर्तमान मार्गों का चौड़ीकरण एवं सुदृढ़ीकरण आच्छादित था। इस निष्पादन लेखापरीक्षा में मार्गों का रख–रखाव सम्मिलित नहीं था।

लेखापरीक्षा कार्य प्रणाली में आँकडों/सूचनाओं का संकलन एवं विश्लेषण सम्मिलित है जिसको अभिलेखों की जाँच, प्रश्नावलियों/लेखापरीक्षा टिप्पणियों, प्राप्त उत्तरों, कार्यों के संयुक्त भौतिक सत्यापन तथा निर्माण स्थल की फोटोग्राफी द्वारा किया जाता है। लेखापरीक्षा द्वारा 2011–16 की अवधि के 17 चयनित जनपदों के 802 अनुबन्धों जिनकी लागत ₹ 4,857.60 करोड़ थी, की नमूना जाँच की गयी।

निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन प्रमुख सचिव, लोक निर्माण विभाग, उत्तर प्रदेश शासन एवं प्रमुख सचिव, वित्त विभाग, उत्तर प्रदेश शासन को निर्गत (अक्टूबर, 2016) किया गया। शासन के उत्तर (जून, 2017) को प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से सम्मिलित कर लिया गया है। समापन वार्ता (जून, 2017) में राज्य सरकार ने आश्वस्त किया कि लेखापरीक्षा द्वारा किये गये अनुशंसाओं को क्रियान्वित करने हेतु निर्देशे दिये जायेंगे।

1.6 अभिस्वीकृति

निष्पादन लेखापरीक्षा के सम्पादन के विभिन्न चरणों में शासन, प्रमुख अभियन्ता एवं चयनित जनपदों के मुख्य अभियन्ताओं, अधीक्षण अभियन्ताओं एवं अधिशासी अभियन्ताओं द्वारा प्रदान किये गये सहयोग की लेखापरीक्षा अभिस्वीकृति करता है।