

अध्याय – 4

वित्तीय प्रबन्धन एवं दर-अनुसूची का पुनरीक्षण

अध्याय-4

वित्तीय प्रबन्धन एवं दर-अनुसूची का पुनरीक्षण

वित्तीय प्रबन्धन के अंतर्गत संस्था के उद्देश्यों को पूर्ण करने हेतु वित्तीय संसाधनों का कुशल एवं प्रभावी प्रयोग निहित है। लोक निर्माण संस्थाएँ जोकि सड़क निर्माण के कार्य से संबंधित हैं, के संदर्भ में वित्तीय प्रबन्धन के अंतर्गत अनुबंध की प्रतिबद्धताओं को पूर्ण करने हेतु समय से निधियों की उपलब्धता सुनिश्चित करना, लागत का अनुकूलन, संसाधनों का निष्पक्ष एवं पारदर्शी तरीके से आबंटन एवं निधियों का उपभोग सुनिश्चित करना एवं उचित रूप से अभिलेखों का रख-रखाव निहित है। जैसाकि अध्याय 3 में उचित नियोजन की कमी की चर्चा की गयी है, उसके संदर्भ में लेखापरीक्षा में पाया गया कि इसके कारण वित्तीय प्रबन्धन पर विपरीत प्रभाव पड़ा परिणामस्वरूप विलम्ब से निधियों की अवमुक्ति हुई एवं फलस्वरूप ज्यादातर सड़क परियोजना के कार्यों में नियत से अधिक समय लगा, जैसा कि निम्नलिखित प्रस्तरो में चर्चा की गयी है:

4.1 बजट प्रावधान एवं व्यय

लोक निर्माण विभाग द्वारा वर्ष 2011-16 की अवधि में सड़कों के निर्माण एवं अनुरक्षण पर (प्रधान मंत्री ग्राम सड़क योजना को छोड़कर) ₹ 40,854.63 करोड़ (पूँजीगत व्यय: ₹ 29,214.20 करोड़ एवं राजस्व व्यय: ₹ 11,640.43 करोड़) व्यय किया गया। इस अवधि में बजट आबंटन एवं व्यय की स्थिति नीचे सारणी 4.1 में दी गयी है:

सारणी 4.1: बजट प्रावधान, व्यय एवं समर्पण की स्थिति

(₹ करोड़ में)

क्र० सं०	वर्ष	बजट प्रावधान	अवमुक्त धनराशि	व्यय	समर्पित धनराशि
1	2011-12	6,403.88	5,480.22	5,480.22	923.66
2	2012-13	6,148.78	6,066.10	6,066.10	82.68
3	2013-14	8,190.56	8,085.05	8,085.05	105.51
4	2014-15	11,267.69	10,486.39	10,486.39	781.30
5	2015-16	10,919.64	10,736.87	10,736.87	182.77
	योग	42,930.55	40,854.63	40,854.63	2,075.92

(स्रोत: प्रमुख अभियंता द्वारा प्रदत्त सूचना)

वर्ष 2011-16 की अवधि में विभाग द्वारा आबंटित बजट ₹ 42,930.55 करोड़ के विरुद्ध ₹ 2,075.92 करोड़ (4.84 प्रतिशत) उपभोग नहीं किया गया था। निधियों के कम अवमुक्ति के कारण उपभोग कम हुआ।

4.1.1 नकद साख सीमा का विलम्ब से निर्गमन¹: वित्तीय नियंत्रण के अंतर्गत शासन लोक निर्माण विभाग हेतु नकद साख सीमा की व्यवस्था का अनुसरण करती है जिसके अंतर्गत विभागाध्यक्ष के अनुरोध पर वित्त विभाग नकद साख सीमा निर्गत करती है। वित्त नियंत्रक द्वारा नकद साख सीमा का निर्गमन सीधे खण्डों को वर्ष के प्रत्येक त्रैमास के प्रथम सप्ताह में क्रमशः 35, 15, 35 एवं 15 प्रतिशत के अनुपात में किया जाना चाहिए।

¹ खण्डों एवं कोषाधिकारी को वित्त-नियंत्रक द्वारा प्रेषित प्राधिकार-पत्र एवं जिसे खण्डों द्वारा निर्गत चेकों को भुगतान करने हेतु कोषाधिकारी द्वारा बैंक में प्रेषित किया जाता है।

नमूना जाँच किए गए खण्डों के अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि शासन के निर्देशों का अनुपालन नहीं किया गया क्योंकि वर्ष 2011-16 की अवधि में प्रथम, द्वितीय, तृतीय एवं चतुर्थ त्रैमासों में निर्धारित मानक क्रमशः 35, 15, 35 एवं 15 प्रतिशत के विरुद्ध क्रमशः 22, 20, 28 एवं 30 प्रतिशत नकद साख सीमा निर्गत की गयी।

विलम्ब से नकद साख सीमा के निर्गमन ने कार्यों के सम्पादन पर विपरीत प्रभाव डाला। इससे लोक निर्माण लेखों की शुद्धता पर भी प्रभाव पड़ा क्योंकि धनराशियों को समर्पित करने से बचने के लिए खण्डों ने निधियों का व्ययवर्तन किया एवं अनियमित लेखा प्रक्रिया का सहारा लिया। 17 खण्डों में लेखापरीक्षा ने पाया गया कि वर्ष 2011-16 की अवधि में बिटुमिन की आपूर्ति हेतु इण्डियन आयल कारपोरेशन (आईओसी), मथुरा को ₹ 179.83 करोड़ (परिशिष्ट 4.1) का अग्रिम भुगतान किया गया एवं उसे अनियमित रूप से सीधे कार्य पर भारित किया गया। वित्तीय नियमानुसार² आईओसी को भुगतानित अग्रिम की धनराशि को विविध प्रकीर्ण अग्रिम में प्रथमतया डेबिट किया जाना चाहिए एवं जब बिटुमिन स्टोर से कार्य पर निर्गत किया जाये तब व्यय कार्य पर भारित किया जाना चाहिए। अतः नकद साख सीमा को उपभोगित करने हेतु इन कार्यों के विरुद्ध अनुबन्ध गठित किये बगैर अनियमित रूप से व्यय भारित किया गया।

खण्डों ने अपने उत्तर में स्वीकार (जून 2016) किया कि नकद साख सीमा के विलम्ब से प्राप्ति के कारण संबंधित कार्यों पर निधियों का उपभोग करना सम्भव नहीं था जिसके कारण निर्धारित लेखा प्रक्रिया का पालन किये बगैर आईओसी को भुगतान कर कार्य पर सीधे डेबिट किया गया।

यह शासन में कमजोर वित्तीय प्रबन्धन को इंगित करता है क्योंकि लोक निर्माण विभाग विधायिका की स्वीकृतियों के अनुरूप कार्यदायी प्राधिकारियों को समय से निधियाँ उपलब्ध कराने एवं निर्धारित वृहत् मानकों के अनुरूप नकद साख सीमा के निर्गमन में विफल रहा।

दृष्टान्त 4.1

शासन द्वारा बिलग्राम-उन्नाव-इलाहाबाद मार्ग के चौड़ीकरण हेतु ₹ 11.91 करोड़ की स्वीकृति 30 मार्च 2016 को प्रदान की गयी एवं साथ ही ₹ 3.57 करोड़ की धनराशि अवमुक्त की गयी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि वित्तीय वर्ष समाप्त होने के मात्र एक दिन पूर्व धनराशि निर्गत की गयी जिसके कारण अनुबन्ध विलेख का अंतिमीकरण संभव नहीं था। अधिशासी अभियंता, निर्माण खण्ड-1, उन्नाव ने बिलग्राम-उन्नाव-इलाहाबाद मार्ग के चौड़ीकरण के लिए प्राप्त धनराशि ₹ 3.57 करोड़ को व्ययावर्तित कर 31 मार्च 2016 को अन्य कार्य पर भुगतान कर दिया एवं बिलग्राम-उन्नाव-इलाहाबाद मार्ग के चौड़ीकरण के विरुद्ध लेखों में व्यय भारित कर दिया। अतः विलम्ब से निधियों की अवमुक्ति न केवल निधियों के व्ययावर्तन, बल्कि व्यय के गलत भारित करने के रूप में त्रुटिपूर्ण लेखांकन भी हुआ।

4.1.2 निधियों की विलम्ब से अवमुक्ति: अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि वर्ष 2011-16 की अवधि में विभाग द्वारा सड़क कार्यों हेतु निधियाँ समय से निर्गत नहीं की गयी। वर्ष 2011-14 की अवधि में चयनित जनपदों में शासन द्वारा स्वीकृत 106 नमूना-जाँच किये कार्यों (110 अनुबन्ध विलेखों) हेतु धनराशियाँ एक से पाँच वर्षों के विलम्ब से अवमुक्त की गयी। इसके कारण कार्यों के सम्पादन की प्रगति पर विपरीत

² वित्तीय हस्त पुस्तिका भाग VI का प्रस्तर 567।

प्रभाव पड़ा एवं परिणामस्वरूप 98 अनुबन्ध विलेखों (89 प्रतिशत) से संबंधित कार्यों को पूर्ण करने में 57 माह तक का विलम्ब हुआ। विलम्ब की स्थिति नीचे सारणी 4.2 में दी जा रही है:

सारणी 4.2: कार्यों को पूर्ण करने में विलम्ब की स्थिति

क्र० सं०	अनुबन्ध विलेखों की संख्या	अनुबन्ध विलेखों की लागत (₹ करोड़ में)	कार्य पूर्ण करने में विलम्ब (माह में)
1	17	226.27	6 माह तक
2	28	689.29	6 से 12 माह
3	32	813.89	12 से 24 माह
4	21	403.63	24 से 57 माह

अग्रेतर, नमूना जाँच किये गये 106 कार्यों में से 59 कार्यों की निविदा सूचना प्रशासकीय/वित्तीय स्वीकृति के पूर्व (565 दिनों की सीमा तक) प्रकाशित की गयी थी जबकि 95 कार्यों के प्रकरण में निविदा सूचना तकनीकी स्वीकृति के पूर्व (872 दिनों की सीमा तक) इस आधार पर प्रकाशित की गयी कि कार्य को शीघ्र सम्पादित किया जाना है। अत्यावश्यकता के आधार पर प्रशासकीय स्वीकृतियों/तकनीकी स्वीकृतियों के पूर्व कार्यों के टेण्डर निर्गत (नियम विरुद्ध) किये जाने की कार्यवाही के बावजूद लेखापरीक्षा में पाया गया कि निधियों को अवमुक्त करने के समय घोषित अत्यावश्यकता प्रदर्शित नहीं की गयी।

विलम्ब से निधियों के अवमुक्त करने की समस्या, मुख्यतः नियोजन की कमी एवं अनुचित स्वीकृति प्रक्रिया के कारण थी, जिसकी चर्चा नीचे की गयी है:

4.1.3 शासकीय स्वीकृति में कमी: लेखापरीक्षा द्वारा प्रकरणों की जाँच की गयी एवं नियोजन की सम्पूर्ण प्रणाली, कार्यों की स्वीकृति एवं शासन द्वारा निधियों की अवमुक्ति में गम्भीर कमियाँ पायी गयीं, जो निम्नवत् है:

- शासकीय स्वीकृतियों में कभी भी कार्यों को पूर्ण करने की समय सीमा का उल्लेख नहीं था।
- स्वीकृतियों में परियोजनाओं के पूर्ण करने की समय-सारणी के अनुरूप प्रस्तावित निधियों के प्रवाह का भी अंकन नहीं था।

शासन द्वारा विशिष्ट कार्यों की कोई समय-सारणी सुनिश्चित न करने की स्थिति में, अभियंत्रण प्राधिकारियों द्वारा शासकीय स्वीकृतियों के उपरान्त कार्य को सम्पादित कराने हेतु निर्णित करते समय परियोजनाओं को पूर्ण करने की समय-सारणी निश्चित की गयी। खण्डीय/वृत्तीय प्राधिकारियों द्वारा कार्य को पूर्ण करने की समय-सारणी की स्वीकृति कभी भी शासन से प्राप्त नहीं की गयी एवं कार्यों को पूर्ण करने हेतु समय सीमा निर्धारण में तदर्थ एवं मनमाना दृष्टिकोण अपनाया गया, जैसाकि प्रस्तर 8.4 में चर्चा किया गया है:

शासन द्वारा अपनायी गयी उपर्युक्त प्रक्रिया में कमी थी क्योंकि एक विशिष्ट समय-सारणी के अनुसार न तो परियोजनाओं को पूर्ण करने की समय सीमा निर्धारित की गयी थी न ही निधियों की अवमुक्ति की कोई निश्चित प्रतिबद्धता दी गयी थी।

4.1.4 नियोजन में कमी: लेखापरीक्षा में पाया गया कि कमजोर वित्तीय प्रबन्धन की समस्या मुख्यतया कमजोर नियोजन एवं परियोजना प्रबन्धन में कमी के कारण थी।

जैसाकि पूर्व के प्रस्तर 3.2.1 में चर्चा किया गया है कि लोक निर्माण विभाग में दीर्घावधि नियोजन के साथ ही साथ वार्षिक नियोजन का भी अभाव था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार ने ज्यादातर योजनाओं जैसे पीएमजीएसवाई, एनआरएचएम, आरटीई इत्यादि में वार्षिक कार्ययोजना बनायी थी जिसमें वर्ष के दौरान सम्पादित की जाने वाली परियोजनाओं (नयी एवं चालू कार्य) की कुल संख्या एवं आवश्यक आकलित निधियों की स्वीकृति स्पष्ट रूप से समाहित होती है। वर्ष के दौरान कार्यों का निष्पादन स्वीकृत वार्षिक कार्ययोजना के अनुरूप किया गया था। इसके विपरीत सड़कों के निर्माण हेतु लोक निर्माण विभाग द्वारा कोई वार्षिक कार्ययोजना नहीं बनायी गयी थी एवं खण्डों द्वारा प्रस्तुत प्रस्ताव के आधार पर प्रकरणवार तदर्थ तरीके से कार्य स्वीकृत किये गये थे। परिणामस्वरूप, विभाग की वित्तीय सीमा (बजट) से ज्यादा लागत के कार्य स्वीकृत किये गये थे। फलस्वरूप कार्य को पूर्ण करने हेतु अनुबंधित समय सीमा से इतर निधियों की अवमुक्ति में अधिक विलम्ब हुआ जैसाकि नीचे सारणी 4.3 में अंकित है:

सारणी 4.3: निर्धारित पूर्णता अवधि एवं निधियों की अवमुक्ति की स्थिति

क्र० सं०	अनुबन्ध विलेखों की संख्या	निर्धारित पूर्णता अवधि (माह में)	निधियों की अवमुक्ति अवधि (माह में)
1	27	6 माह तक	12 से 60
2	50	7 से 12	12 से 60
3	25	13 से 18	12 से 60
4	08	19 से 26	24 से 72

शासन ने उत्तर में कहा (जून 2017) कि बिन्दुओं को संज्ञान में ले लिया गया है एवं उचित क्रियान्वयन हेतु प्रयास किये जायेंगे।

अनुशंसाएँ:

- शासन को प्रतिपादित प्राथमिकताओं के आधार पर परियोजनाओं के चयन की प्रणाली एवं समयान्तर्गत परियोजनाओं को पूर्ण करने हेतु निधियों के प्रावधान को सुनिश्चित करने हेतु वार्षिक कार्ययोजना तैयार करने की एक प्रणाली आरम्भ करनी चाहिए;
- स्वीकृत वार्षिक कार्ययोजना के अनुरूप कार्यों के प्रस्ताव तैयार कर स्वीकृत की जानी चाहिए; एवं
- समयान्तर्गत नकद साख सीमा निर्गत कर वर्ष के अन्त में व्ययाधिक्य से बचा जाना चाहिए।

दृष्टान्त 4.2

अधिशासी अभियंता, प्रान्तीय खण्ड, गोरखपुर के अभिलेखों की संवीक्षा (जून 2016) में पाया गया कि शासन ने गोरखपुर-खजनी-सिकरीगंज मार्ग के चौड़ीकरण एवं सुदृढीकरण कार्य हेतु ₹ 23 करोड़ की प्रशासकीय एवं वित्तीय स्वीकृति (अक्टूबर 2011) प्रदान की। मुख्य अभियंता, गोरखपुर क्षेत्र ने उक्त धनराशि की सीमा तक तकनीकी स्वीकृति दिसम्बर 2011 में प्रदान की। अधीक्षण अभियंता, गोरखपुर वृत्त द्वारा मेसर्स कन्दर्प कन्स्ट्रक्शन, लखनऊ के साथ ₹ 17.65 करोड़ का अनुबंध³ विभागीय दर से 18 प्रतिशत नीचे गठित किया गया।

³ 106/एसई/2011-12।

यह पाया गया कि निधियों के आबंटन में विलम्ब के कारण ठेकेदार ने कार्य करने से मना कर दिया। जिसके कारण अनुबन्ध निरस्त कर दिया गया तथा ठेकेदार को ₹ 15.52 करोड़ के सम्पादित कार्य के विरुद्ध ₹ 12.73 करोड़ का भुगतान (नवम्बर 2015) किया गया। अग्रेतर बचे हुए ₹ 4.92 करोड़ के कार्य⁴ को पूर्ण करने हेतु मेसर्स प्रभा कन्स्ट्रक्शन कम्पनी, गोरखपुर के साथ विभागीय दर से 0.50 प्रतिशत कम दर पर ₹ 6.61 करोड़ का एक अनुबंध (71/एसई/15-16) गठित किया गया। परिणामस्वरूप शासन से निधियों के आबंटन में विलम्ब के कारण बचे हुए कार्य को पूर्ण करने में विभाग को ₹ 1.69 करोड़ का अतिरिक्त व्यय वहन करना पड़ेगा। स्वीकृति के पाँच वर्ष पश्चात भी कार्य प्रगति पर था।

अधिकांश अभियंता ने अपने उत्तर में स्वीकार (जून 2016) किया कि धनराशि के आबंटन में विलम्ब के कारण ठेकेदार ने कार्य सम्पादित करने से मना कर दिया।

4.2 कर्मकार कल्याण उपकर की कटौती

विशेष रूप से स्वास्थ्य एवं सुरक्षा हेतु सेवा की शर्तों को विनियमित करने तथा भवन एवं अन्य सन्निर्माण कार्य के असंगठित क्षेत्र के कर्मकारों को कल्याणकारी योजनाओं का लाभ उपलब्ध कराने हेतु भारत सरकार ने भवन एवं अन्य सन्निर्माण कार्य कर्मकार (रोजगार एवं सेवा शर्तें विनियम) अधिनियम, 1996 अधिनियमित किया। अधिनियम के अनुरूप उत्तर प्रदेश सरकार ने उत्तर प्रदेश भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार (रोजगार एवं सेवा शर्तें विनियम) नियम, 2009 बनाया। नियम यह प्रावधानित⁵ करता है कि ठेकेदार के बिल से कार्य की कुल लागत का एक प्रतिशत धनराशि कर्मकार उपकर के रूप में नियोक्ता द्वारा काटी जायेगी। प्रमुख अभियंता ने समस्त खण्डों को कर्मकार उपकर की कटौती नियमानुसार सुनिश्चित करने हेतु निर्देशित (अप्रैल 2010) किया।

संवीक्षा में पाया गया कि उपकर कटौती की प्रणाली में एकरूपता नहीं थी और यह जनपद से जनपद, खण्ड से खण्ड एवं यहाँ तक कि खण्ड के अंतर्गत अनुबंध से अनुबंध में अलग-अलग रहा जैसाकि निम्नवत् चर्चा की गयी है:

- नमूना जाँच किये गये 17 खण्डों के 66 प्रकरणों में ठेकेदार के बिलों से कर्मकार उपकर ₹ 10.24 करोड़ की कटौती की गयी थी एवं कर्मकार उपकर ठेकेदारों द्वारा वहन किया गया था। जबकि 10 खण्डों के 33 अन्य प्रकरणों में कर्मकार उपकर की एक प्रतिशत धनराशि ठेकेदार को कुल भुगतान की जाने वाली धनराशि में प्रथमतया जोड़ी गयी एवं तदोपरान्त उसके बराबर या कम धनराशि कर्मकार उपकर के रूप में बिलों से काटी गयी। अतः इन प्रकरणों में कर्मकार उपकर ₹ 5.22 करोड़ की धनराशि ठेकेदार के बजाय शासन द्वारा भुगतानित की गयी। यह अनियमित था क्योंकि निविदादाताओं से निविदा के समय समावेशी दर⁶ अपने निविदा में अंकित करने को कहा गया था।
- 20 खण्डों के 77 प्रकरणों में कर्मकार उपकर ₹ 14.90 करोड़ की धनराशि की कटौती बिलों से नहीं की गयी थी बल्कि खण्डों द्वारा कार्य हेतु प्राप्त आबंटन में से कल्याण बोर्ड को सीधे हस्तान्तरित कर दी गयी। जबकि गठित अनुबंधों में समस्त दरें सम्मिलित थी। अतः ₹ 14.90 करोड़ का अधिक भुगतान खण्डों द्वारा ठेकेदारों को किया गया जिसकी वसूली की जानी आवश्यक थी (परिशिष्ट 4.2)।

⁴ ₹ 17.65 करोड़ – ₹ 12.73 करोड़ = ₹ 4.92 करोड़।

⁵ उत्तर प्रदेश भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर नियम, 2009 का नियम 4 (3)।

⁶ माडल बिडिंग डाक्यूमेन्ट के अनुबंध की सामान्य शर्तों का प्रस्तर 41.1।

शासन ने उत्तर में अनुशांसा को स्वीकार किया एवं कहा कि इस सम्बन्ध में अधिसूचना सुस्पष्ट है जो क्षेत्रों में पुनः संसूचित की जायेगी।

अनुशांसा : शासन द्वारा समस्त खण्डों को तत्काल यह दिशा-निर्देश निर्गत किया जाना चाहिए कि कर्मकार उपकर की कटौती ठेकेदारों के बिलों से की जाये एवं समस्त समावेशी अनुबंधों में कर्मकार उपकर के भुगतान का भार ठेकेदार द्वारा वहन किया जाये।

4.3 दर-अनुसूची का पुनरीक्षण

आगणनों के गठन हेतु सड़कों एवं भवनों के निर्माण कार्यों की मदों एवं विभिन्न सामग्रियों की दरों हेतु दर-अनुसूची मूल अभिलेख है। लोक निर्माण विभाग की दर-अनुसूची की दरें अन्य विभागों द्वारा भी आगणनों के गठन हेतु प्रयुक्त की जाती है। अधीक्षण अभियंता अपने वृत्त के अंतर्गत दर-अनुसूची को नियमित पुनरीक्षित करने हेतु उत्तरदायी है। शासन ने आदेशित (जनवरी 2013) किया कि अधीक्षण अभियंता प्रत्येक छः माह में दर-अनुसूची को पुनरीक्षित करेंगे। राज्य में 32 वृत्तों के अंतर्गत 32 दर-अनुसूचियाँ राज्य लोक निर्माण विभाग में लागू है।

लेखापरीक्षा ने वृत्तों में दरों को तैयार करने के प्रणाली की जाँच की और अधीक्षण अभियंताओं द्वारा अपने वृत्त में प्रयोग में लायी गयी विभिन्न सामग्रियों के मदों की दरों का तुलना किया गया। जिसमें गंभीर कमियाँ एवं अनियमिततायें पायी गयी जिसकी चर्चा निम्नवत् की गयी है:

4.3.1 दर-अनुसूची की दरों में भिन्नता: दर-अनुसूची राज्य एवं पड़ोसी राज्य के अंतर्गत स्थित स्वीकृत खदानों के विभिन्न निर्माण सामग्रियों की दरों को निर्धारित करता है जहाँ से सड़कों के निर्माण हेतु ठेकेदारों द्वारा निर्माण सामग्री क्रय की जाती है। समस्त वृत्तों के अंतर्गत विशिष्ट खदान के निर्माण सामग्री की खदान दरें एक समान होनी चाहिए। लेखापरीक्षा ने पाया कि एक खदान के निर्माण सामग्री की दरें विभिन्न वृत्तों में भिन्न थीं जैसाकि नीचे सारणी 4.4 में अंकित है:

सारणी 4.4: आगरा एवं मैनपुरी वृत्तों के दर-अनुसूची में खदान सामग्रियों की दरों का विवरण

खदान का नाम	क्रसड स्टोन बैलास्ट	2011-12		2014-15		2015-16	
		आगरा वृत्त	मैनपुरी वृत्त	आगरा वृत्त	मैनपुरी वृत्त	आगरा वृत्त	मैनपुरी वृत्त
		दर (₹ में)					
खेड़ा ठाकुर	45-63 मिलीमीटर	500	415	-	-	-	-
	22.4-53 मिलीमीटर	600	500	-	-	-	-
	2.36 मिलीमीटर एवं कम	400	320	-	-	-	-
	45-90 मिलीमीटर	-	-	525	400	-	-
घाटरी	45-63 मिलीमीटर	-	-	600	500	625	600
	22.4-53 मिलीमीटर	-	-	700	600	725	700
	40 मिलीमीटर	-	-	850	750	875	850
	2.36 मिलीमीटर एवं कम	-	-	600	500	625	600

⁷ राज्य में सिविल खण्डों के 32 अधीक्षण अभियंता हैं।

लेखापरीक्षा में अग्रेतर पाया गया कि अधीक्षण अभियंता, बुलन्दशहर द्वारा हरिद्वार खदान के क्रस्ट स्टोन बैलास्ट (45–90 मिलीमीटर गेज) की दर ₹ 559 प्रति घनमीटर निर्धारित थी जिसमें लोडिंग एवं अनलोडिंग की दरें सम्मिलित थीं जबकि उसी खदान की इस मद की दर अधीक्षण अभियंता, मुरादाबाद द्वारा ₹ 650 प्रति घनमीटर निर्धारित की गयी थी जिसमें लोडिंग एवं अनलोडिंग की दर सम्मिलित नहीं थी जैसाकि **परिशिष्ट 4.3** में दिया गया है।

विभिन्न वृत्तों में खदान की दरों में भिन्नता यह इंगित करता है कि आगरा वृत्त द्वारा मैनपुरी वृत्त की तुलना में अधिक दर अपनाने के कारण ठेकेदारों का अनुचित पक्ष लिया गया। अग्रेतर यह वृत्तों द्वारा दर-अनुसूची को तैयार करने की प्रणाली एवं राज्य में 32 दर-अनुसूची अपनाने की आवश्यकता पर भी प्रश्नचिन्ह लगाता है जबकि किसी विशिष्ट खदान के विशिष्ट मदों की दरें आवश्यक रूप से एक समान होनी चाहिए।

4.3.2 पारदर्शिता की कमी: अधीक्षण अभियंताओं⁸ के अभिलेखों की नमूना जाँच में संज्ञान में आया कि दर-अनुसूचियों को पुनरीक्षित करने हेतु बनायी गयी समितियाँ दर-अनुसूची को नियमित आधार पर पुनरीक्षित कीं परन्तु विभिन्न मदों की दरों में वृद्धि को उचित सिद्ध करने हेतु अभिलेखों का रख-रखाव नहीं किया गया था। किसी भी वृत्त में खदानों से दरें प्राप्त करने संबंधी अभिलेख लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किये गये थे। अतः अधीक्षण अभियंताओं द्वारा दर-अनुसूची के पुनरीक्षण की प्रक्रिया पारदर्शी नहीं थी।

4.3.3 शासन की स्वीकृति के बगैर कई दर-अनुसूची: लेखापरीक्षा में पाया गया कि उत्तर प्रदेश में परियोजना की लागत को बढ़ाने में दर-अनुसूची के पुनरीक्षण का बहुत बड़ा वित्तीय प्रभाव है। संबंधित अधीक्षण अभियंता अपने वृत्त के अंतर्गत दर-अनुसूची के पुनरीक्षण को अनुमोदित करता है जिसके लिए शासन के अनुमोदन की आवश्यकता नहीं है। दूसरी तरफ कुछ राज्यों जैसे केरल में दर-अनुसूची के पुनरीक्षण का अनुमोदन राज्य सरकार द्वारा की जाती है एवं पूरे राज्य हेतु मात्र एक दर-अनुसूची है। उसी प्रकार बिहार में भी पूरे राज्य हेतु मात्र एक दर-अनुसूची लागू है।

शासन में उत्तर में कहा (जून 2017) कि राज्य के विभिन्न खदानों के लिये एक दर-अनुसूची मात्र लखनऊ वृत्त से निर्गत करने हेतु प्रशासनिक आदेश निर्गत किये जायेंगे।

अनुशांसा : पूरे राज्य हेतु समान खदान दरों को सम्मिलित करते हुए पूरे प्रदेश के लिए एक दर-अनुसूची होनी चाहिए।

4.4 उत्तर प्रदेश राज्य सड़क निधि प्रबंधन समिति की कार्यपद्धति

नियोजित रूप से नई सड़कों के निर्माण, चौड़ीकरण/सुदृढीकरण, विद्यमान मार्गों के नवीनीकरण एवं अनुरक्षण के लिए वित्तीय संसाधनों की व्यवस्था के उद्देश्य से शासन ने “उत्तर प्रदेश राज्य सड़क निधि” स्थापित (जनवरी 2000) किया। मोटर स्पिड/डीजल की बिक्री पर एकत्रित कर इस निधि के महत्वपूर्ण स्रोत हैं। उत्तर प्रदेश राज्य सड़क निधि नियम, 2000 (वर्ष 2013 में पुनरीक्षित) के प्रावधानों के अनुसार माननीय लोक निर्माण विभाग के मंत्री की अध्यक्षता में “उत्तर प्रदेश राज्य सड़क निधि प्रबन्धन

⁸ बदायूँ-पीलीभीत वृत्त, मुरादाबाद वृत्त, बुलन्दशहर वृत्त, आगरा वृत्त, मैनपुरी वृत्त, गोरखपुर वृत्त, बस्ती वृत्त, झाँसी वृत्त एवं उन्नाव वृत्त।

समिति⁹ द्वारा इस निधि के संचालन का प्रबन्धन होता है। नीतियों के निर्धारण एवं इस निधि के उपभोग से संबंधित समस्त अधिकार इस समिति में निहित है।

वर्ष 2011-16 की अवधि में उत्तर प्रदेश राज्य सड़क निधि के अंतर्गत वर्षवार प्राप्त आबंटन एवं व्यय का विवरण नीचे सारणी 4.5 में दिया गया है:

सारणी 4.5: उत्तर प्रदेश राज्य सड़क निधि की वर्षवार स्थिति

(₹ करोड़ में)

क्र० सं०	वर्ष	व्यय
1	2011-12	1,470.17
2	2012-13	1,703.91
3	2013-14	2,295.96
4	2014-15	3,032.91
5	2015-16	2,654.67
	योग	11,087.62

(स्रोत: प्रमुख अभियंता द्वारा प्रदत्त सूचना)

उत्तर प्रदेश राज्य सड़क निधि नियमों के अनुसार व्यय हेतु मापदण्ड/कार्ययोजना का अनुमोदन समिति द्वारा किया जायेगा। समिति द्वारा कार्यों के अनुमोदन के उपरान्त प्रशासनिक विभाग द्वारा कार्यों की प्रशासकीय एवं वित्तीय स्वीकृति निर्गत की जायेगी। कार्यालय प्रमुख सचिव, लोक निर्माण विभाग एवं कार्यालय प्रमुख अभियंता में राज्य सड़क निधि से संबंधित अभिलेखों की जाँच में निम्नलिखित तथ्य संज्ञान में आये:

- प्रत्येक वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ में समिति उस वर्ष के लिए कार्ययोजना अनुमोदित करती है एवं उत्तर प्रदेश राज्य सड़क निधि प्रबन्धन समिति के अध्यक्ष को विशिष्ट परियोजनाओं की वित्तीय स्वीकृति निर्गत करने हेतु अधिकृत करती है। लेखापरीक्षा ने पाया कि इस निधि से स्वीकृत होने वाले कार्यों का विवरण परिभाषित नहीं था। समिति द्वारा अनुमोदित प्रस्ताव में मात्र कुल धनराशि एवं राजस्व शीर्ष का अंकन होता है तथा कार्यवार वित्तीय स्वीकृति निर्गत करने का अधिकार अध्यक्ष के विवेकाधिकार पर छोड़ दिया गया था। यह इंगित करता है कि इस निधि से कार्यों की स्वीकृति सुव्यवस्थित नहीं थी एवं नियोजित तरीके की कमी थी। प्रबन्धन समिति द्वारा इस निधि से कार्यों के सम्पादन हेतु न तो कोई विचार-विमर्श किया गया था एवं न ही कोई कार्ययोजना बनायी गयी थी। अग्रेतर समिति से कार्यों की स्वीकृति के उपरान्त प्रशासनिक/ वित्तीय स्वीकृति निर्गत किया जाना नियम विरुद्ध था।

- यद्यपि राज्य सड़क निधि से ₹ 1,470.17 करोड़ से ₹ 3,032.91 करोड़ के मध्य धनराशि वार्षिक रूप से व्यय की गयी थी परन्तु उसमें पूर्ण रूप से नियोजन का अभाव था एवं परियोजनायें पूर्ण रूप से तदर्थ आधार पर अनुमोदित की गयी थी।

विभाग ने इस सम्बन्ध में कोई उत्तर नहीं दिया।

4.5 अभिलेखों का रख-रखाव

खण्डों के सुचारु संचालन हेतु वित्तीय हस्त-पुस्तिका भाग VI द्वारा नियत अभिलेखों का नियमित रख-रखाव महत्वपूर्ण है एवं यह खण्डों के क्रियाकलापों पर उच्चाधिकारियों के नियंत्रण में सहायक होता है। खण्डों की नमूना जाँच में पाया गया कि खण्ड द्वारा निम्नलिखित तीन महत्वपूर्ण अभिलेखों का रख-रखाव नहीं किया जा रहा था।

⁹ शासन द्वारा मई 2002 में गठित।

4.5.1 कार्य-सार: वित्तीय हस्त-पुस्तिका के भाग VI के प्रस्तर 485 के अनुसार उप-खण्डीय अधिकारी द्वारा एक कार्य-सार फार्म¹⁰ में रोकड़, स्टॉक एवं अन्य प्रभारों के माध्यम से एक माह के दौरान एक कार्य के समस्त लेन-देनों को तैयार किया जाता है। यह भी प्रावधानित¹¹ था कि कार्य-सार का मासिक परीक्षण खण्डीय अधिकारी के ड्यूटी का एक महत्वपूर्ण भाग है जिसे छोड़ा नहीं जाना चाहिए। उसे अपनी ड्यूटी को निष्पादित करने के रूप में उस पर दिनांक सहित हस्ताक्षर अवश्य किया जाना चाहिए।

निष्पादन लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि वर्ष 2011-16 की अवधि में नमूना-जाँच किये जनपदों में किसी में भी कार्य-सार नहीं बनाया गया था। इस महत्वपूर्ण अभिलेख की अनुपलब्धता की स्थिति में किसी भी कार्य पर रोकड़, स्टॉक एवं अन्य प्रभारों के रूप में माहवार व्यय का आकलन करना बहुत कठिन था। अतः खण्डीय अधिकारी अपने लिये नियत एक महत्वपूर्ण ड्यूटी को सम्पादित करने में विफल रहे।

4.5.2 कार्यों की पंजिका : खण्ड के अंतर्गत एक वर्ष में प्रत्येक कार्य पर व्यय धनराशि का समेकित एवं स्थायी अभिलेख कार्यों की पंजिका¹² है। इस अभिलेख का रख-रखाव खण्डीय कार्यालय में किया जाता है। कार्य पंजिका में माहवार प्रविष्टियाँ कार्य-सार से की जाती हैं। कार्य पूर्ण होने पर इस पंजिका में कार्य के विरुद्ध पूर्ण होने का अंकन कर दिया जाता है।

अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया गया कि किसी भी चयनित जनपदों में वर्ष 2011-16 की अवधि में किसी भी खण्ड द्वारा इस महत्वपूर्ण अभिलेख का भी रख-रखाव नहीं किया गया था। चूँकि यह पंजिका कार्य-सार से तैयार की जानी थी। कार्य-सार के रख-रखाव न करने के कारण कार्य पंजिका को तैयार किया जाना असंभव था।

4.5.3. ठेकेदारों के लेजर: वित्तीय हस्त-पुस्तिका के भाग VI के प्रस्तर 524 के अनुसार ठेकेदार से संबंधित लेखा ठेकेदार के लेजर में रखा जाना चाहिए। प्रत्येक ठेकेदार के समस्त लेन-देनों हेतु लेखों का रख-रखाव फार्म नं. 43 में अलग-अलग पृष्ठों या पृष्ठों के सेट पर किया जाता है। ठेकेदारों के लेजर को खण्डीय कार्यालय में¹³ लिखा जाना चाहिए।

संवीक्षा में पाया गया कि चयनित जनपदों के खण्डों में वर्ष 2011-16 की अवधि में इस महत्वपूर्ण अभिलेख का भी रख-रखाव नहीं किया गया था।

इस प्रकार नमूना चयनित जनपदों के समस्त खण्डों में इन महत्वपूर्ण अभिलेखों का रख-रखाव वर्ष 2011-16 की अवधि में नहीं किया गया था। उच्चाधिकारी भी इन मूल अभिलेखों के रख-रखाव को सुनिश्चित करने में विफल रहे। यहाँ यह अंकित करना महत्वपूर्ण है कि इन अभिलेखों के रख-रखाव न किये जाने का प्रकरण लगातार पूर्व वर्षों के लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों के माध्यम से अधिशासी अभियंता/अधीक्षण अभियंता/मुख्य अभियंता/प्रमुख अभियंता एवं शासन को प्रेषित किये गये थे। परन्तु इस अनियमितता को बारम्बार सन्दर्भित किये जाने के बावजूद किसी भी स्तर पर इन नियमों को लागू करने के लिए कोई कार्यवाही नहीं की गयी थी।

विभाग ने इस सम्बन्ध में कोई उत्तर नहीं दिया।

¹⁰ फार्म 33: बड़े आगणनों हेतु एवं फार्म 34: छोटे आगणनों हेतु।

¹¹ वित्तीय हस्त-पुस्तिका खण्ड-VI का प्रस्तर 510।

¹² वित्तीय हस्त-पुस्तिका खण्ड-VI का प्रस्तर 511।

¹³ वित्तीय हस्त-पुस्तिका खण्ड-VI का प्रस्तर 526।

