कार्यकारी सारांश

कार्यकारी सारांश

केन्द्रीय सड़क निधि

केन्द्रीय सड़क निधि (सीआरएफ) भारत सरकार द्वारा पेट्रोल एवं हाई-स्पीड डीजल की बिक्री पर लगाए गए उपकर/कर से, राष्ट्रीय राजमार्गों एवं अन्य राज्य सड़कों के विकास एवं रख-रखाव के लिए, जिसमें अंतर्राज्यीय एवं आर्थिक महत्व की सड़कें, ग्रामीण सड़कों का विकास, सेतुओं के माध्यम से रेलवे के नीचे या ऊपर सड़कों का निर्माण आदि सम्मिलित हैं, सीआरएफ अधिनियम की धारा 6 के अधीन सृजित एक गैर-व्यपगत निधि है। एकत्र किए गए उपकर को प्रारम्भ में भारत की समेकित निधि में जमा किया जाता है एवं तदुपरान्त सीआरएफ में हस्तांतरित कर दिया जाता है।

हमने यह लेखापरीक्षा क्यों की?

देश में सबसे अधिक जनसँख्या वाला राज्य उत्तर प्रदेश, सड़क की लंबाई के मामले में दूसरे स्थान पर है। तीव्र आर्थिक विकास हेतु राज्य भर में विस्तारित सुदृढ़ एवं सुव्यवस्थित सड़क नेटवर्क का विद्यमान होना पूर्व-अपेक्षित शर्त है।

राज्य में कुल 4,42,907 किलोमीटर सड़कों के नेटवर्क में से, 2,98,242 किलोमीटर का नेटवर्क जनवरी 2023 तक उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग के अधिकार-क्षेत्र में था। राज्य सरकार द्वारा, वर्ष 2016-17 से 2022-23 के दौरान में सड़कों के उन्नयन पर केन्द्रीय सड़क निधि के अन्तर्गत ₹ 7,257.86 करोड़ का व्यय किया गया था।

निष्पादन लेखापरीक्षा अप्रैल 2016 से मार्च 2022 तक की अवधि को आच्छादित करते हुए यह जाँच करने के लिए की गई थी कि (i) क्या सड़कों की पहचान, चयन एवं प्राथमिकता निर्धारण तथा प्रभावी वित्तीय प्रबंधन के लिए पर्याप्त योजना विद्यमान थी; (ii) क्या योजना को मितव्ययी, कुशल तथा प्रभावी रूप से लागू करने के उद्देश्य से परियोजनाएं तैयार की गई थीं; (iii) क्या परियोजनाएं लागू नियमों/विनियमों के अनुसार क्रियान्वित की गयी थीं; एवं (iv) क्या गुणवत्ता नियंत्रण एवं अनुश्रवण प्रणाली पर्याप्त थी तथा सड़क निर्माण एवं रख-रखाव में किए गए सड़क सुरक्षा उपाय प्रभावी थे।

लेखापरीक्षा में क्या पाया गया तथा हम क्या संस्तुति करते हैं?

लेखापरीक्षा में सीआरएफ के अधीन कार्यों के नियोजन एवं निष्पादन में कमियाँ पाई गईं। लेखापरीक्षा द्वारा पायी गई कमियाँ आगामी प्रस्तरों में उल्लिखित हैं।

नियोजन एवं वित्तीय प्रबन्धन

सड़क निर्माण कार्यों के व्यवस्थित ढंग से कार्यान्वयन की प्राथमिकता निर्धारण हेतु यह वांछनीय था कि विभाग द्वारा दीर्घ, मध्यम एवं अल्पकालिक योजनाएँ तैयार की जाएं।

केन्द्रीय सड़क निधि के अधीन लोक निर्माण विभाग द्वारा प्रस्तावों को तदर्थ ढंग से स्वीकृत कराया गया क्योंकि राज्य में सीआरएफ के अन्तर्गत सड़कों के उन्नयन के लिए 2021-22 तक कोई व्यापक योजनाएँ नहीं बनाई गयीं। तथापि, 2022-23 से वार्षिक कार्य-योजना तैयार की गई। अग्रेतर, आवधिक यातायात सर्वेक्षण नहीं किए गए, जिसके कारण उन्नयन के लिए सड़कों की पहचान एवं प्राथमिकता निर्धारण का कार्य समुचित रूप से नहीं किया जा सका।

बजट प्रावधान तथा वास्तविक आवश्यकता के मध्य महत्वपूर्ण अंतर पाया गया क्योंकि उत्तर प्रदेश शासन द्वारा वर्ष 2016-17 से 2022-23 के दौरान, ₹ 6,492.09 करोड़ की लागत वाले केन्द्रीय सड़क निधि के कार्यों के निष्पादन हेतु ₹ 20,730 करोड़ (319 प्रतिशत) धनराशि का प्रावधान किया गया था।

प्राक्कलनों का गठन एवं प्राविधिक स्वीकृति

यातायात गणना भारतीय सड़क कांग्रेस (आईआरसी) के मानकों के अनुसार नहीं की गयी। अग्रेतर, सड़कों के पेवमेंट डिज़ाइनिंग के लिये डिज़ाइन ट्रैफ़िक के आकलन हेतु आवधिक यातायात गणना तथा एक्सल लोड सर्वेक्षणों के आधार पर वास्तविक यातायात वृद्धि दर एवं वेहिकिल डैमेज फैक्टर (वीडीएफ) की गणना करने के स्थान पर विभाग द्वारा सांकेतिक मानों को अपनाया गया।

सबग्रेड की क्षमता के आकलन हेतु मृदा के अपेक्षित कैलिफोर्निया बियरिंग रेशियो (सीबीआर) परीक्षण या तो नहीं किए गए या अपर्याप्त थे, जिसके आधार पर पेवमेंट डिजाइन अनुमोदित किए गए तथा सड़क कार्यों हेतु प्राविधिक स्वीकृति प्रदान की गई।

निविदा एवं कार्यों का निष्पादन

वित्तीय नियमों एवं निविदा मानदण्डों के विपरीत, कार्यों के प्रशासकीय अनुमोदन, वित्तीय स्वीकृति एवं प्राविधिक स्वीकृति से पूर्व निविदाएं आमंत्रित की गईं थी। अल्प-कालीन निविदा सूचना देते हुए बिडें आमंत्रित की गयीं थी।

वित्तीय बिडें खोलने के बाद सड़क कार्यों के निष्पादन हेतु आवश्यक बुनियादी एवं अनिवार्य मदों को हटाकर 111 में से 15 निविदाओं की बिल ऑफ़ क्वांटिटी (बीओक्यू) को पुनरीक्षित (50 प्रतिशत से अधिक) किया गया, जिन्हें बाद में अतिरिक्त मदों के रूप में निष्पादित किया गया। बीओक्यू में परिवर्तन के बाद नए सिरे से एनआईटी आमंत्रित किए बिना कार्य आवंटन उचित नहीं

था तथा इससे बिडदाताओं को परिवर्तित बीओक्यू के अनुसार बिड में प्रतिभाग करने के अवसर से वंचित कर दिया गया।

गौतम बुद्ध नगर में एकमात्र अनुबंध के अतिरिक्त, अन्य किसी भी नमूना जाँच किये अनुबंध में, अनुबंध की शर्तों के अनुसार आवश्यक बीमा कवर, सुनिश्चित नहीं किया गया।

नमूना जाँच किए गए कार्यों में से 78 प्रतिशत कार्य उनको पूर्ण किए जाने की निर्धारित तिथि से 59 से 1,474 दिनों तक के विलंब से पूर्ण हुए।

भुगतान तथा व्यय का लेखांकन

खण्डीय अधिकारियों द्वारा यह सुनिश्चित नहीं किया गया कि ठेकेदारों को 74 अनुबंधों में भुगतान की गई मोबिलाइजेशन अग्रिम एवं 66 अनुबंधों में उपकरण अग्रिम की धनराशि का उपयोग वास्तव में अभीष्ट प्रयोजनों के लिए ही किया गया था। अनुबंध की शर्तों के विपरीत आठ कार्यों में सुरक्षित अग्रिम तथा नौ कार्यों की बिल ऑफ़ क्वांटिटी में सम्मिलित नहीं की गई मदों हेतु भुगतान किए गए थे।

खण्डीय अधिकारियों द्वारा अनुबंध की शर्तों का उल्लंघन करते हुए आठ निष्पादित कार्यों की माप अंकित करने के पूर्व ठेकेदारों को ₹ 45.68 करोड़ का भुगतान किया गया था।

वर्ष 2016-17 से 2021-22 के दौरान ठेकेदारों को भुगतान की गई धनराशि तथा सम्बन्धित वित्तीय वर्षों कि लेखा पुस्तकों में खण्डों द्वारा लेखांकित व्यय के मध्य महत्वपूर्ण अंतर के उद्धरण पाए गए। लेखाओं में अंतर के कुछ कारण आपूर्तिकर्ताओं को दिए गए अग्रिम और सरकारी खातों के बाहर धन जमा करना था।

आंतरिक नियंत्रण एवं अनुश्रवण

किसी भी चयनित खण्डीय कार्यालय में महत्वपूर्ण अभिलेखों यथा- कार्य-सार, कार्य-पंजिका, ठेकेदार खाता बही आदि का रख-रखाव नहीं किया गया था। इन आवश्यक अभिलेखों के अभाव में कार्य पर किए गए वास्तविक व्यय एवं लेखा पुस्तकों में इनके लेखांकन/वर्गीकरण को सुनिश्चित नहीं किया जा सका तथा ठेकेदारों को दिए गए अग्रिम एवं अन्य भुगतानों के सापेक्ष वसूली का उचित अनुश्रवण नहीं किया जा सका।

राज्य की सड़कों को सुरक्षित और सड़क सुरक्षा मानदण्डों के अनुरूप बनाने के लिए सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा की आवश्यकता को विभागीय अधिकारियों द्वारा उचित महत्व नहीं दिया गया।

उत्तम परिपाटियाँ

(i) विभाग द्वारा डाटा के विश्लेषण एवं परिकल्पना के लिए सड़कों के विवरण, दशा, यातायात डाटा एवं मार्ग-वृत्तान्त आदि के संग्रह हेतु एक सड़क सूचना प्रणाली (सृष्टि) विकसित की गई थी।

(ii) जैसा कि लेखापरीक्षा ने पाया, विभाग कार्यों का आवंटन ई-निविदा प्रणाली के द्वारा करता है।

संस्तुतियाँ

लेखापरीक्षा द्वारा संस्तुति की जाती है कि:

- **विभाग को आईआरसी विशिष्टियों के अनुसार डिजाइन ट्रैफिक के आकलन हेतु आवधिक यातायात गणना और एक्सल लोड सर्वेक्षण करना चाहिए एवं इसे सृष्टि वेब पोर्टल पर अपलोड करना चाहिए तथा पेवमेंट डिजाइन किए जाने में उपयोग करना चाहिए।**
- **सड़कों के उन्नयन के लिए उनकी उचित पहचान एवं प्राथमिकता निर्धारण की सुविधा हेतु सृष्टि पोर्टल पर डाटा अद्यतनीकरण सुनिश्चित किया जाना चाहिए।**
- **केन्द्रीय सड़क निधि के अन्तर्गत अवरोधमुक्त भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करने के उपरांत ही शासन द्वारा प्रस्ताव प्रेषित किया जाना चाहिए।**
- **प्राविधिक स्वीकृति प्रदान किए जाने से पूर्व मानदण्डों के अनुसार सबग्रेड की मृदा का सीबीआर परीक्षण सुनिश्चित किया जाना चाहिए तथा सीबीआर परीक्षण से सम्बन्धित पूर्ण घटनाक्रम का अभिलेखीकरण किया जाना चाहिए।**
- **निविदा प्रक्रिया में प्रतिस्पर्धात्मकता एवं निष्पक्षता में सुधार हेतु विभाग को अल्पकालिक निविदा सूचनाओं की प्रथा से बचना चाहिए।**
- **विभाग द्वारा यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि निविदाएँ खुलने के पश्चात बिल ऑफ़ क्वांटिटी में महत्वपूर्ण परिवर्तन न किया जाए।**
- **शासन द्वारा अनियमित अग्रिमों के प्रकरणों की जाँच की जानी चाहिए एवं दोषी अधिकारियों का उत्तरदायित्व निर्धारित किया जाना चाहिए।**
- **अधिकारियों द्वारा सम्पादित कार्य का विधिवत मापन अभिलिखित किये जाने के उपरांत ही भुगतान किया जाना चाहिए। अग्रेतर, शासन द्वारा, श्रम उपकर की कम कटौती अथवा कटौती न किये जाने के प्रकरणों की जाँच के उपरांत दोषी अधिकारियों का उत्तरदायित्व निर्धारित किया जाना चाहिए।**

- **उपयोगकर्ताओं एवं जनसामान्य के लिए सड़कों को सुरक्षित बनाने हेतु, विभाग द्वारा सामग्री के अनिवार्य परीक्षण, उच्च अधिकारियों द्वारा सड़कों का निरीक्षण तथा सड़क सुरक्षा लेखापरीक्षा सुनिश्चित किये जाने चाहिए। गुणवत्ता परीक्षणों में किसी भी कमी हेतु उत्तरदायित्व निर्धारित किया जाना चाहिए।**