अध्याय-I

सामान्य

अध्याय-I

सामान्य

प्रस्तावना

1.1 सड़क परिवहन, आबादी वाले क्षेत्रों में इसकी पहुंच के स्तर को ध्यान में रखते हुए, भारत में माल-ढुलाई एवं यात्रियों दोनों के लिए परिवहन का सर्वाधिक लागत-प्रभावी साधन है। राष्ट्र के सामाजिक एकीकरण एवं तीव्र आर्थिक वृद्धि हेतु, सम्पूर्ण देश में फैले हुए सुव्यवस्थित, सुदृढ़ सड़क नेटवर्क का होना एक पूर्व-आवश्यक शर्त है।

देश के सड़क नेटवर्क में राष्ट्रीय राजमार्ग[1] (एनएच), राज्य राजमार्ग[2] (एसएच), जिला मार्ग[3], ग्रामीण मार्ग[4], नगरीय मार्ग[5] एवं परियोजना मार्ग[6] सम्मिलित हैं। राष्ट्रीय राजमार्ग के निर्माण और रख-रखाव का अधिदेश सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय (मोर्थ) के अधीन है। राज्य मार्गों का कार्यान्वयन राज्य लोक निर्माण विभाग (पीडब्ल्यूडी) के माध्यम से किया जाता है। जिला मार्गों का निर्माण एवं रख-रखाव राज्य लोक निर्माण विभाग द्वारा किया जाता है जबकि ग्रामीण मार्गों का कार्यान्वयन पंचायती राज विभाग, राज्य लोक निर्माण विभाग एवं राष्ट्रीय ग्रामीण सड़क विकास एजेंसी द्वारा किया जाता है। शहरी सड़कों का कार्यान्वयन नगर पालिकाओं एवं परियोजना सड़कों का निर्माण केन्द्रीय और राज्य सरकार के विभिन्न विभागों द्वारा किया जाता है।

---

[1] राष्ट्रीय राजमार्ग का तात्पर्य राष्ट्रीय राजमार्ग अधिनियम, 1956 की अनुसूची में निर्दिष्ट राजमार्ग से है तथा ये देश की लम्बाई और चौड़ाई में चलने वाले मुख्य राजमार्ग हैं जो राज्यों और केन्द्र शासित प्रदेशों की राजधानियों, प्रमुख बंदरगाहों, रेल जंक्शनों, औद्योगिक एवं पर्यटन केन्द्रों तथा पड़ोसी देशों की सीमा सड़कें और राजमार्ग के साथ लिंकअप को जोड़ते हैं।

[2] राज्य राजमार्गों का अर्थ सम्बन्धित राज्य सरकार द्वारा "राज्य राजमार्गों" के रूप में अधिसूचित राज्य की मुख्य सड़कें हैं, जो राष्ट्रीय राजमार्गों, राज्य के जिला मुख्यालयों, महत्वपूर्ण शहरों, पर्यटन केन्द्रों और लघु बंदरगाहों को जोड़ती हैं।

[3] जिला मार्गों में प्रमुख जिला मार्ग (एमडीआर) और अन्य जिला मार्ग (ओडीआर) सम्मिलित हैं जो राज्य राजमार्गों और राष्ट्रीय राजमार्गों के साथ जिला और तालुक मुख्यालयों के मध्य सम्पर्क प्रदान करती हैं।

[4] ग्रामीण मार्गों या ग्राम सड़कों का अर्थ है ग्रामीण क्षेत्रों को सेवा प्रदान करने वाली सड़कें या राष्ट्रीय राजमार्गों, राज्य राजमार्गों और प्रमुख जिला मार्गों के अतिरिक्त अन्य मुख्य मार्गों और ग्रामों अथवा ग्रामों के समूह को एक दूसरे से जोड़ने वाली और उच्चतर वर्ग की निकटतम सड़क को जोड़ने वाली सड़कें।

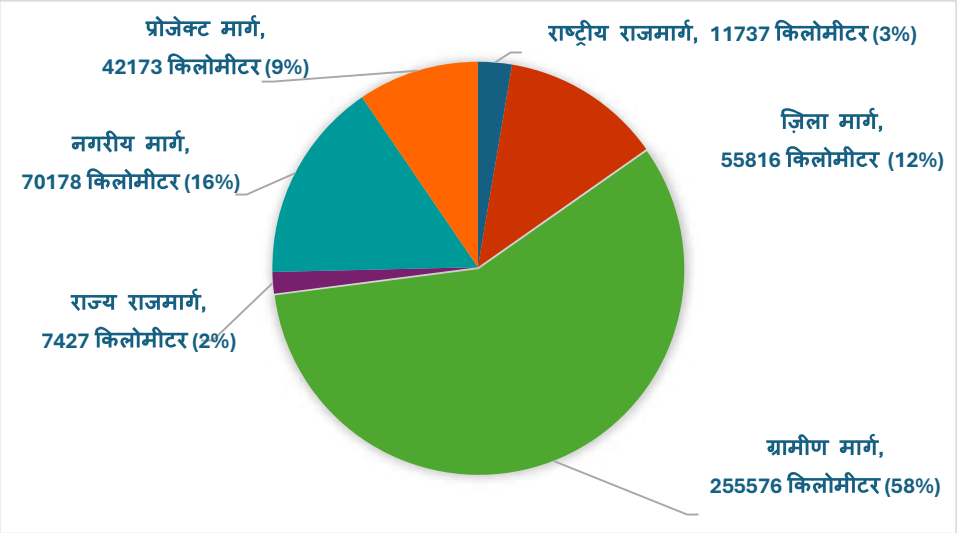
[5] नगरीय मार्गों में राज्यों और केन्द्र शासित प्रदेशों के नगर विकास विभागों के अधीन नगर निकायों की सड़कें, रेलवे जोन की सड़कें, सैन्य इंजीनियरिंग सेवाओं (एमईएस) द्वारा निर्मित सड़कें एवं प्रमुख तथा लघु बंदरगाह सड़कें सम्मिलित हैं।

[6] वन, सिंचाई, बिजली, कोयला, गन्ना, इस्पात, आदि जैसे संसाधनों के दोहन के लिए एक सार्वजनिक प्राधिकरण की विकास परियोजना के क्षेत्र की सीमा के अन्तर्गत सड़कें।

विश्व में भारत का दूसरा सबसे बड़ा सड़क नेटवर्क है तथा भारत का सबसे अधिक आबादी वाला राज्य उत्तर प्रदेश, महाराष्ट्र के बाद सड़क की लम्बाई के मामले में देश में दूसरे स्थान पर है।

उत्तर प्रदेश में विभिन्न श्रेणी की 4,42,907 किलोमीटर[7] लम्बी सड़कों का नेटवर्क था (1,225 किलोमीटर परिचालित एक्सप्रेसवे के अतिरिक्त) जैसा कि निम्नवत **चार्ट 1.1** में दर्शाया गया है:

चार्ट 1.1: राज्य में सडकों के विविध प्रकार



स्रोत: सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय द्वारा प्रकाशित बेसिक सड़क सांख्यिकी

उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग (विभाग) उत्तर प्रदेश में सड़कों और सेतुओं के निर्माण, सुधार, सुदृढ़ीकरण और रख-रखाव का कार्य करता है। विभाग, उत्तर प्रदेश से गुजरने वाले राष्ट्रीय राजमार्गों का रख-रखाव भी करता है जो राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण के अन्तर्गत नहीं आते हैं, जिसके लिए भारत सरकार द्वारा धन उपलब्ध कराया जाता है। वर्ष 2016-17 से 2022-23 के दौरान विभाग के अधिकार क्षेत्र के अधीन विभिन्न श्रेणियों की सड़कों की विद्यमान लम्बाई की स्थिति निम्नवत **तालिका 1.1** में दी गई है:

[7] भारत सरकार के सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय द्वारा वर्ष 2022-23 में प्रकाशित भारत की बेसिक सड़क सांख्यिकी के अनुसार।

तालिका 1.1: राज्य में विभिन्न श्रेणी की सड़कों की संचयी स्थिति

क्र. सं.	सड़क की श्रेणी	31 मार्च तक सडक की लम्बाई (किलोमीटर)						
		2017	2018	2019	2020	2021	2022	20238
1	राष्ट्रीय राजमार्ग	8,328	8,488	11,384	11,487	11,455	11,590	11,7669
2	राज्य राजमार्ग	7,202	6,892	6,593	8,322	11,060	10,901	11,105
3	प्रमुख ज़िला मार्ग	7,486	7,377	7,201	5,550	5,550	6,749	6,749
4	अन्य ज़िला मार्ग	47,576	49,405	48,616	49,476	50,316	54,244	57,025
5	ग्रामीण मार्ग	1,69,051	1,68,692	1,69,512	1,80,135	1,82,626	2,04,148	2,11,597
योग		**2,39,643**	**2,40,854**	**2,43,306**	**2,54,970**	**2,61,007**	**2,87,632**	**2,98,242**

स्रोतः विभाग का निष्पादन बजट वर्ष 2021-22, 2022-23 एवं 2023-24

केन्द्रीय सड़क निधि एवं उसका उपयोग

1.2 केन्द्रीय सड़क और अवसंरचना निधि (सीआरआईएफ) अधिनियम[10] (जिसे पहले केन्द्रीय सड़क निधि अधिनियम कहा जाता था) 1 नवम्बर 2000 को लागू हुआ। केन्द्रीय सड़क और अवसंरचना निधि, राष्ट्रीय राजमार्गों और अन्य राज्य सड़कों, जिसमें अंतर्राज्यीय और आर्थिक महत्व की सड़कें, ग्रामीण सड़कों का विकास, सेतुओं के माध्यम से रेलवे के नीचे या ऊपर सड़कों का निर्माण आदि सम्मिलित हैं, के विकास और रख-रखाव हेतु पेट्रोल और हाई-स्पीड डीजल की बिक्री पर भारत सरकार द्वारा लगाए गए उपकर/कर से केन्द्रीय सड़क और अवसंरचना निधि अधिनियम की धारा 6 के अधीन बनायी गई एक गैर-व्यपगत निधि है। एकत्र किए गए उपकर को प्रारम्भ में भारत की समेकित निधि में जमा किया जाता है, तत्पश्चात इसे केन्द्रीय सड़क निधि में हस्तांतरित किया जाता है। इसे 31 मार्च 2018 तक तीन मंत्रालयों यथा- ग्रामीण विकास मंत्रालय, रेल मंत्रालय तथा सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय के मध्य वितरित किया जाता था। केन्द्रीय सड़क अधिनियम के अप्रैल 2018 में, केन्द्रीय सड़क और अवसंरचना निधि अधिनियम के रूप में संशोधन के उपरान्त, केन्द्रीय सड़क और अवसंरचना निधि में एकत्रित धनराशि का वितरण केन्द्रीय सड़क और अवसंरचना अधिनियम, 2000 की धारा 7अ के अनुसार माननीय वित्त मंत्री की अध्यक्षता वाली समिति द्वारा निर्धारित किया जाता है।

सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय द्वारा प्रत्येक राज्य/केन्द्र शासित प्रदेश के लिए, केन्द्रीय सड़क निधि के आवंटन को वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ में अंतिम रूप दे दिया जाता है। राज्य सड़कों (ग्रामीण सड़कों को छोड़कर) के विकास के लिए, राज्यों/ केन्द्र शासित प्रदेशों में ईंधन खपत के 30 प्रतिशत भार एवं

---

[8] 31 जनवरी 2023 तक।

[9] इसमें 7,218 किलोमीटर राष्ट्रीय राजमार्ग भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण एवं सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय (मोर्थ), भारत सरकार तथा 314 किलोमीटर परियोजना कार्यान्वयन इकाई, मोर्थ के अधीन एवं 176 किलोमीटर उभयनिष्ठ है।

[10] 27 दिसम्बर 2000 को अधिसूचित केन्द्रीय सड़क निधि अधिनियम, 2000 को वित्त अधिनियम, 2018 के माध्यम से केन्द्रीय सड़क और अवसंरचना निधि (सीआरआईएफ) अधिनियम द्वारा संशोधित एवं प्रतिस्थापित किया गया।

भौगोलिक क्षेत्रफल के 70 प्रतिशत भार के आधार पर निर्धारित धनराशि राज्यों को आवंटित की जाती है।

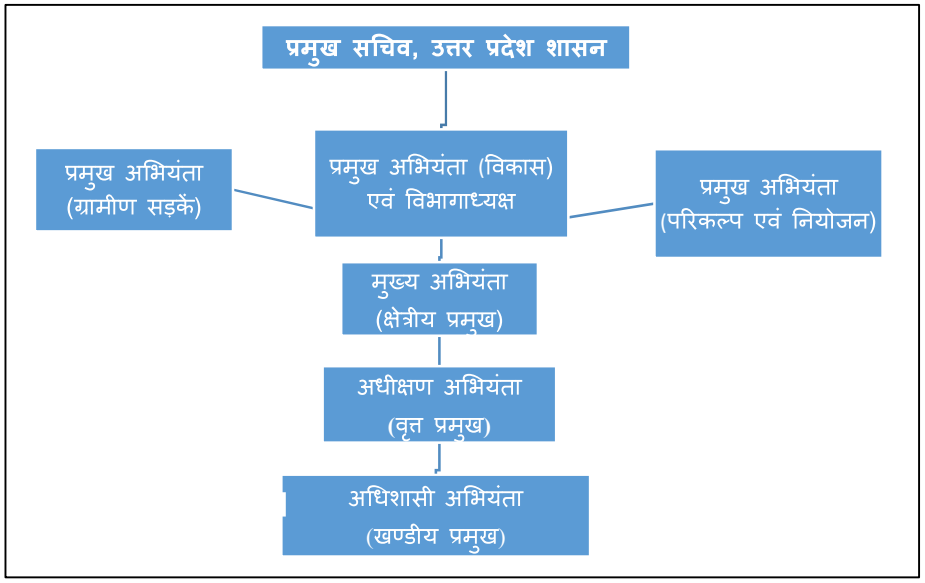
राज्य सरकारें आवश्यक विवरण के साथ कार्य प्रस्ताव प्रशासनिक अनुमोदन हेतु केंद्र सरकार को प्रेषित करती हैं जिसके पश्चात्, वित्तीय स्वीकृति एवं कार्य का निष्पादन राज्य सरकारों द्वारा बजट प्रावधान के माध्यम से किया जाता है तथा केन्द्रीय सड़क निधि से प्रतिपूर्ति के लिए उपयोगिता प्रमाण-पत्र भारत सरकार को प्रेषित किया जाता है।

संगठनात्मक ढांचा

1.3 प्रमुख सचिव शासन स्तर पर विभाग के प्रमुख होते हैं। प्रमुख अभियंता (विकास) एवं विभागाध्यक्ष की सहायता के लिए दो प्रमुख अभियंता[11], मुख्य अभियंता, अधीक्षण अभियंता एवं अधिशासी अभियंता होते हैं। मुख्य अभियंता अपने सम्बन्धित क्षेत्रों में विभाग का प्रशासनिक नियंत्रण रखते हैं एवं ₹ एक करोड़ से अधिक लागत के विस्तृत प्राक्कलनों की प्राविधिक स्वीकृति, अनुबंधों को अंतिम रूप देने तथा कार्यों के निरीक्षण आदि से सम्बन्धित कार्य करते हैं। अधीक्षण अभियंता, वृत्त के प्रभारी होते हैं तथा ₹ एक करोड़ तक के प्राक्कलनों की प्राविधिक स्वीकृति तथा अनुबंधों को अंतिम रूप देने के लिए उत्तरदायी होते हैं। वृत्तों को अग्रेतर खण्डों में विभाजित किया गया है, जिनका प्रभार अधिशासी अभियंता के पास होता है जो कार्यों के निष्पादन के लिए सीधे उत्तरदायी होते हैं। वर्तमान में, उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग में 18 क्षेत्र, 42 वृत्त और 175 खण्ड हैं।

विभाग का संगठनात्मक ढांचा निम्नवत **चार्ट 1.2** में दिया गया है:

चार्ट 1.2: लोक निर्माण विभाग, उत्तर प्रदेश सरकार का संगठनात्मक ढांचा



[11] प्रमुख अभियंता (परिकल्प एवं नियोजन) और प्रमुख अभियंता (ग्रामीण सड़कें)।

लेखापरीक्षा उद्देश्य

1.4 निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना था कि:

- सड़कों की पहचान, चयन एवं प्राथमिकता निर्धारण तथा प्रभावी वित्तीय प्रबंधन के लिए पर्याप्त योजना विद्यमान थी;
- योजना को मितव्ययी, कुशल तथा प्रभावी रूप से लागू करने के उद्देश्य से परियोजनाएं तैयार की गई थीं;
- परियोजनाएं लागू नियमों/विनियमों के अनुसार क्रियान्वित की गयी थीं; एवं
- गुणवत्ता नियंत्रण एवं अनुश्रवण प्रणाली पर्याप्त थी तथा सड़क निर्माण एवं रख-रखाव में किए गए सड़क सुरक्षा उपाय प्रभावी थे।

लेखापरीक्षा मानदण्ड

1.5 लेखापरीक्षा मानदण्ड के स्रोत निम्नवत थे:

- समय-समय पर यथा संशोधित केन्द्रीय सड़क निधि (सीआरएफ) अधिनियम 2000;
- केन्द्रीय सड़क निधि (राज्य सड़कें) नियम, 2014 (2016 और 2017 में यथासंशोधित);
- सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय के विनिर्देश एवं प्रासंगिक भारतीय सड़क कांग्रेस (आईआरसी) संहिता;
- उत्तर प्रदेश लोक निर्माण लेखा नियमावली (वित्तीय हस्त-पुस्तिका खण्ड-VI);
- उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग के विभागीय परिपत्र/आदेश; एवं
- उत्तर प्रदेश शासन द्वारा निर्गत आदेश एवं दिशा-निर्देश।

लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं पद्धति

1.6 वर्ष 2016-17 से 2021-22 तक की अवधि में केन्द्रीय सड़क निधि (सीआरएफ) के अधीन स्वीकृत कार्यों को आच्छादित करते हुए जुलाई 2022 से जनवरी 2023 तक निष्पादन लेखापरीक्षा संपन्न की गयी। उत्तर प्रदेश शासन द्वारा वर्ष 2016-2022 की अवधि में ₹ 6,492.09 करोड़ की स्वीकृत लागत के 234 कार्यों की स्वीकृति प्रदान की गई जिनका निष्पादन 107 खण्डों द्वारा किया गया था।

इसमें से, 27 खण्डों[12] द्वारा निष्पादित ₹ 3,390.26 करोड़ (52 प्रतिशत) की स्वीकृत लागत वाले 109 कार्यों[13] (47 प्रतिशत) की लेखापरीक्षा में नमूना जाँच[14] की गयी। प्रमुख सचिव, लोक निर्माण विभाग के साथ 19 अक्टूबर 2022 को आयोजित एन्ट्री कॉन्फ्रेंस में लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, मानदण्डों, कार्यक्षेत्र, पद्धति आदि पर चर्चा की गयी। लेखापरीक्षा परिणामों पर चर्चा हेतु 17 अक्टूबर 2023 को शासन/विभाग के साथ एग्ज़िट कॉन्फ्रेंस आयोजित की गयी। शासन/विभाग के उत्तरों को प्रतिवेदन में उचित रूप से सम्मिलित किया गया है।

अभिस्वीकृति

1.7 लेखापरीक्षा में आवश्यक सूचना एवं अभिलेख उपलब्ध कराये जाने हेतु उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग के अधिकारियों और कर्मचारियों द्वारा दिए गए सहयोग के लिए लेखापरीक्षा आभार व्यक्त करता है।

[12] प्रांतीय खण्ड झाँसी, प्रांतीय खण्ड सीतापुर, निर्माण खण्ड-1 बाराबंकी, प्रांतीय खण्ड एटा, निर्माण खण्ड-3 प्रयागराज, प्रांतीय खण्ड गौतमबुद्ध नगर, प्रांतीय खण्ड कानपुर, निर्माण खण्ड-1 सिद्धार्थ नगर, प्रांतीय खण्ड गोरखपुर, निर्माण खण्ड-1 चित्रकूट, प्रांतीय खण्ड ललितपुर, प्रांतीय खण्ड आगरा, निर्माण खण्ड-3 झाँसी, प्रांतीय खण्ड जौनपुर, निर्माण खण्ड ललितपुर, निर्माण खण्ड चंदौली, प्रांतीय खण्ड देवरिया, प्रांतीय खण्ड कौशांबी, प्रांतीय खण्ड प्रतापगढ़, निर्माण खण्ड सोनभद्र, प्रांतीय खण्ड कुशीनगर, प्रांतीय खण्ड वाराणसी, निर्माण खण्ड-2 बिजनौर, निर्माण खण्ड (भवन) गोरखपुर, निर्माण खण्ड-3 गोरखपुर, प्रांतीय खण्ड महाराजगंज तथा निर्माण खण्ड-1 प्रयागराज।

[13] इन 109 कार्यों को निष्पादित करने हेतु, 111 अनुबंधों का गठन किया गया था।

[14] खण्डों द्वारा किए गए व्यय के आधार पर आइडिया सॉफ़्टवेयर का उपयोग करके यादृच्छिक नमूना विधि (रैंडम सैम्पलिंग) के माध्यम से खण्डों का चयन किया गया था।