

अध्याय-॥

नियोजन एवं वित्तीय प्रबंधन

अध्याय-II

नियोजन एवं वित्तीय प्रबंधन

राज्य में केन्द्रीय सड़क निधि के अन्तर्गत सड़कों के उन्नयन के लिए कोई व्यापक योजना नहीं थी, तथापि वर्ष 2022-23 से वार्षिक कार्य-योजना बनाई गयी थी। उन्नयन आवश्यकताओं की पहचान के लिए कोई आवधिक यातायात सर्वेक्षण नहीं किया गया था। उत्तर प्रदेश शासन द्वारा, आवश्यकता के आधार पर उचित पहचान एवं प्राथमिकता निर्धारित किए बिना, केन्द्रीय सड़क निधि के अन्तर्गत प्रस्तावों की तदर्थ रूप से स्वीकृतियाँ प्राप्त की गयीं। विभाग द्वारा वर्ष 2016-17 से 2022-23 के दौरान केन्द्रीय सड़क निधि के अन्तर्गत स्वीकृत कार्यों के कार्यान्वयन के लिए आवंटित बजट का मात्र 35 प्रतिशत ही उपयोग किया गया। लेखा-पुस्तकों में अंकित व्यय और भारत सरकार को उपयोगिता प्रमाण-पत्रों के माध्यम से सूचित व्यय में अंतर पाया गया।

नियोजन

2.1 राज्य में सड़कों का समुचित ढांचा उपलब्ध कराये जाने के लिए यह वांछनीय था कि विभाग द्वारा लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु दीर्घ, मध्यम एवं अल्पकालिक योजनाएं तैयार की जाएं तथा सुव्यवस्थित ढंग से कार्यान्वयन हेतु सड़क कार्य की प्राथमिकता निर्धारित की जाए।

अभिलेखों की जाँच से प्रकट हुआ कि सड़कों के निर्माण और उन्नयन के लिए व्यवस्थित एवं व्यापक योजना का अभाव था। विभाग ने सड़क कनेक्टिविटी एवं उन्नयन आवश्यकताओं की व्यापक रूप से पहचान करने के लिए, वर्ष 2016-17 से 2021-22 के दौरान कोई दीर्घ, मध्यम या अल्पकालिक योजना तैयार नहीं की और न ही कोई कोर नेटवर्क¹ विकसित किया। लेखापरीक्षा आपत्ति को विभाग द्वारा स्वीकार किया गया तथा अवगत कराया गया कि उत्तर प्रदेश शासन के निर्देशों के अनुपालन में वर्ष 2022-23 से वार्षिक कार्य-योजना तैयार की जा रही है।

कार्यों की पहचान एवं प्राथमिकता निर्धारण आवधिक यातायात गणना पर आधारित न होना

2.1.1 केन्द्रीय सड़क निधि (राज्य सड़क) नियम, 2014 (सीआरएफ नियम, 2014) के नियम 5 में सड़कों की पहचान और प्राथमिकता निर्धारित किए जाने हेतु प्रक्रिया का उल्लेख है। चूँकि केन्द्रीय सड़क निधि के अन्तर्गत सड़क कार्यों के लिए राज्य/केन्द्र शासित प्रदेश-वार धन का आवंटन/उपार्जन वित्तीय

¹ राज्य में चयनित राज्य मार्ग और प्रमुख जिला मार्ग से युक्त नेटवर्क, जिसमें राष्ट्रीय मार्ग के रूप में उन्नत किए जाने की क्षमता हो। केन्द्रीय सड़क निधि नियम, 2014 के नियम 5 में प्रावधान है कि केन्द्रीय सड़क निधि के अन्तर्गत कार्यों के सम्पादन हेतु कोर नेटवर्क के कार्यों को प्राथमिकता दी जाए।

वर्ष² के प्रारम्भ में ज्ञात होता है, इसलिए एक व्यापक सड़क योजना तैयार की जा सकती है।

अग्रेतर, नियम 5 में यह भी प्रावधानित है कि केन्द्र सरकार को योजनाओं की पहचान एवं प्राथमिकता निर्धारण में सहयोग प्रदान किये जाने के आशय से, कार्यकारी एजेंसियों द्वारा, इन नियमों में उल्लिखित निर्धारित मानदण्डों का पालन किया जायेगा एवं परियोजनाओं, योजनाओं एवं क्रियाकलापों के आवश्यक विवरण उपलब्ध कराए जायेंगे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि, राष्ट्रीय सूचना केंद्र (एनआईसी) के सहयोग से, विभाग में सड़कों का विवरण, दशा, यातायात डाटा एवं वृत्तांत आदि के संग्रह के लिए भौगोलिक सूचना प्रणाली (जीआईएस) आधारित सड़क सूचना प्रणाली (सृष्टि³) विकसित की गयी। सृष्टि पोर्टल पर उपलब्ध सूचना का उपयोग, विश्लेषण एवं परिकल्पना (डिज़ाइन) हेतु डाटा प्राप्त किये जाने हेतु किया जाना था।

लेखापरीक्षा में अग्रेतर पाया गया कि सृष्टि पोर्टल पर उपलब्ध सूचना का उपयोग, सड़कों के चौड़ीकरण या/और सुदृढ़ीकरण के लिए यातायात भार के आधार पर आवश्यकताओं का मूल्यांकन करके सड़कों की पहचान के लिए नहीं किया जा सका था क्योंकि इस डाटाबेस में मात्र सड़कों के नाम, लम्बाई, चौड़ाई, मार्ग की क्रस्ट एवं उसकी श्रेणी तथा उसके निर्माण/उन्नयन/नवीकरण के वर्ष एवं माह का अंकन किया गया था। खण्डीय अधिकारियों द्वारा डाटाबेस में यातायात डाटा प्रविष्ट करने की प्रक्रिया प्रारम्भ नहीं की गयी थी (अक्टूबर 2023), अग्रेतर, सड़कों से सम्बन्धित डाटाबेस में उपलब्ध अन्य आकड़ों के विवरण यथा-क्रस्ट की मोटाई, कैरिजवे की चौड़ाई और निर्माण/नवीनीकरण का वर्ष नियमित रूप से अद्यतन नहीं किये गये थे।

यह भी पाया गया कि खण्डीय अधिकारियों द्वारा आईआरसी:9-1972 में परिकल्पित, आवधिक यातायात सर्वेक्षण नहीं कराया गया जिसके कारण उन्नयन के लिए सड़कों की पहचान और प्राथमिकता का निर्धारण उचित ढंग से नहीं किया जा सका था। विभाग द्वारा प्राथमिकता के आधार पर कार्यों का चयन करने के स्थान पर, जन-प्रतिनिधियों से प्राप्त प्रस्तावों को समेकित कर, केन्द्रीय सड़क निधि के अन्तर्गत विचार हेतु प्रस्तावित किया गया था।

इस प्रकार, विभाग के पास, सम्पादित किए जाने वाले उन्नयन कार्यों के सम्बन्ध में व्यवस्थित एवं वस्तुनिष्ठ नियोजन की सुविधा हेतु, सड़कों का कोई पूर्ण एवं अद्यतन डाटाबेस नहीं था। अतः विभागीय अधिकारियों द्वारा

² सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ में केन्द्रीय सड़क निधि के अन्तर्गत राज्य/केंद्र शासित प्रदेश-वार धन का आवंटन किया जाता है।

³ इस पोर्टल पर डाटा प्रविष्टि/अद्यतन करने का कार्य वर्ष 2013 से प्रारम्भ हुआ।

प्रस्ताव प्रस्तुत किये जाने की पूरी प्रक्रिया समुचित नियोजन पद्धति के अभाव में सम्पादित की गयी।

उत्तर में शासन द्वारा बताया गया (अक्टूबर 2023) कि वर्तमान में धन की उपलब्धता के अनुसार, सक्षम प्राधिकारी द्वारा कार्य-योजना के अनुमोदन के उपरान्त ही कार्य स्वीकृत किये जा रहे हैं तथा आश्वस्त किया गया कि पंच-वर्षीय योजना तैयार करने हेतु कार्रवाई की जायेगी। सृष्टि पोर्टल पर डाटा अद्यतन किये जाने के सम्बन्ध में अवगत कराया गया कि डाटा अद्यतन करने की प्रक्रिया अनवरत की जा रही है।

संस्तुति 1:

सड़कों के उन्नयन के लिए उनकी उचित पहचान एवं प्राथमिकता निर्धारण की सुविधा हेतु सृष्टि पोर्टल पर डाटा अद्यतनीकरण सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

अवरोध-मुक्त भूमि सुनिश्चित किये बिना सड़क का चयन

2.1.2 सीआरएफ नियम 2014 के नियम 6 (2) में अन्य बातों के साथ-साथ यह प्रावधान है कि प्रस्तावों में केवल वह कार्य सम्मिलित किए जाएंगे जहाँ बिना किसी अवरोध के भूमि उपलब्ध है। तथापि, लेखापरीक्षा में निम्नलिखित प्रकरणों में इस नियम का उल्लंघन पाया गया:

- वाराणसी-शक्तिनगर मार्ग के चौड़ीकरण एवं सुदृढ़ीकरण के लिए ₹ 121.59 करोड़ के प्रस्ताव पर अवरोध-मुक्त भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किये बिना स्वीकृति प्राप्त की गयी (मई 2018)। इसके परिणामस्वरूप कार्य पूर्ण होने में नियत तिथि से दो वर्ष से अधिक का विलम्ब हुआ।
- जनपद चित्रकूट में "मानिकपुर से धारकुंडी आश्रम वाया कल्याणपुर" मार्ग के चौड़ीकरण एवं सुदृढ़ीकरण हेतु ₹ 40.37 करोड़ की स्वीकृति प्रदान की गयी थी (मई 2018)। विभागीय अधिकारियों द्वारा प्रस्ताव प्रेषित किये जाने से पूर्व अवरोध-मुक्त भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित नहीं की गयी जैसा कि वन विभाग द्वारा अनापति प्रमाण पत्र निर्गत न किए जाने से स्पष्ट था। इसके परिणामस्वरूप, कार्य सम्पादन के समय चार किलोमीटर की लम्बाई में सड़क की चौड़ाई 5.5 मीटर की मूल प्राविधिक स्वीकृति के सापेक्ष 1.54 मीटर कम हो गयी।
- जनपद कानपुर में 'गुमटी नम्बर-9 से एनएच-2 वाया ज्ञानप्रकाश रोड एवं दादानगर क्रॉसिंग मार्ग' के चौड़ीकरण और सुदृढ़ीकरण के कार्य हेतु ₹ 38 करोड़ की स्वीकृति प्रदान की गयी थी (दिसम्बर 2017)। विभागीय अधिकारियों ने प्रस्ताव प्रेषित किये जाने से पूर्व अवरोध-मुक्त भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित नहीं की थी क्योंकि इंडियन ऑयल कॉर्पोरेशन लिमिटेड (आईओसीएल) से अनापति प्रमाण-पत्र प्राप्त किया जाना

सुनिश्चित नहीं किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप, कार्य पूर्ण होने में नियत तिथि से चार वर्ष से अधिक का विलम्ब हुआ।

उत्तर में, शासन द्वारा इस तथ्य को स्वीकार किया गया (अक्टूबर 2023) कि प्रस्ताव प्रस्तुत किये जाने के समय भूमि पूर्ण रूप से उपलब्ध नहीं थी तथा कहा गया कि वर्तमान में सभी आवश्यक भूमि का अधिग्रहण कर लिया गया है एवं कार्य पूर्ण हो चुका है तथा सड़क यातायात हेतु सुलभ है। शासन द्वारा यह आश्वासन भी दिया गया कि भविष्य में, भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करने के उपरान्त ही सड़क का कार्य किया जायेगा।

संस्तुति 2:

केन्द्रीय सड़क निधि के अन्तर्गत अवरोधमुक्त भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करने के उपरांत ही शासन द्वारा प्रस्ताव प्रेषित किया जाना चाहिए।

वित्तीय प्रबंधन

2.2 वित्तीय प्रबंधन में, किसी संगठन के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए वित्तीय संसाधनों का कुशल और प्रभावी उपयोग समाहित है। इसमें संविदात्मक प्रतिबद्धताओं को पूरा करने के लिए, धन की समय पर उपलब्धता सुनिश्चित करना, लागत का अनुकूलन, निष्पक्ष एवं पारदर्शी रूप से संसाधनों का आवंटन तथा अभिलेखों का उचित रख-रखाव सम्मिलित है।

केन्द्रीय सड़क निधि के वित्तीय प्रबंधन में विभाग द्वारा की गयी त्रुटियों पर आगामी प्रस्तारों में चर्चा की गयी है:

आवश्यकता से अधिक बजट का प्रावधान

2.2.1 जैसा कि प्रस्तर 1.2 में चर्चा की गयी है, भारत सरकार द्वारा केन्द्रीय सड़क निधि के अन्तर्गत कार्य-प्रस्तावों के अनुमोदन के पश्चात्, राज्य के बजट में प्रावधान के माध्यम से राज्य सरकारों द्वारा कार्यों की वित्तीय स्वीकृति प्रदान की जाती है तथा कार्य का निष्पादन किया जाता है एवं उसके पश्चात् किये गये व्यय की केन्द्रीय सड़क निधि से प्रतिपूर्ति हेतु उपयोगिता प्रमाण-पत्र भारत सरकार को प्रेषित किये जाते हैं।

वर्ष 2016-17 से 2022-23 के दौरान, विभाग द्वारा केन्द्रीय सड़क निधि के अन्तर्गत सड़कों के चौड़ीकरण एवं सुदृढ़ीकरण के कार्यों पर ₹ 7,257.86 करोड़ व्यय किया गया था। इस अवधि में बजट प्रावधान तथा किए गए व्यय की स्थिति नीचे तालिका 2.1 में प्रदर्शित है:

तालिका 2.1: केन्द्रीय सड़क निधि के अधीन बजट प्रावधान तथा
भारत सरकार को प्रतिवेदित व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	उ. प्र. शासन द्वारा प्रावधानित धन			उ.प्र. शासन द्वारा निर्गत स्वीकृतियाँ	भारत सरकार को प्रतिवेदित व्यय	प्रावधानित धन के सापेक्ष बचत (प्रतिशत)
	बजट प्रावधान	पुनर्विनियोग	योग			
(1)	(2)	(3)	(4) = (2)+(3)	(5)	(6)	(7) = (4)-(6)
2016-17	20.00	477.00	497.00	1,630.90	459.00	38.00 (08)
2017-18	8,000.00	00.00	8,000.00	3,034.71	2,377.76	5,622.24 (70)
2018-19	2,200.00	257.00	2,457.00	1,332.53	2,451.53	5.47 (0.22)
2019-20	2,010.00	00.00	2,010.00	0.00	1,251.63	758.37 (38)
2020-21	2,080.00	00.00	2,080.00	0.00	236.88	1,843.12 (89)
2021-22	2,836.00	00.00	2,836.00	493.95	166.22	2,669.78 (94)
2022-23	2,850.00	00.00	2,850.00	0.00	314.84	2,535.16 (89)
योग	19,996.00	734.00	20,730.00	6,492.09	7,257.86	13,472.14(65)

स्रोत: स्वीकृति आदेश, बजट अभिलेख तथा विभाग द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि ₹ 6,492.09 करोड़ लागत के कार्यों के निष्पादन के लिए, उत्तर प्रदेश शासन द्वारा वर्ष 2016-17 से 2022-23 के दौरान ₹ 20,730 करोड़ (319 प्रतिशत) का प्रावधान किया गया। लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2018-19 से 2022-23 के दौरान कोई नया कार्य प्रस्तावित नहीं किया गया तथा भारत सरकार द्वारा मार्च 2018 में स्वीकृत ₹ 493.95 करोड़ की लागत के मात्र 23 कार्यों⁴ को, वर्ष 2021-22 के दौरान पुनर्वैधीकृत किया गया।

अग्रेतर, वर्ष 2020-21 से 2022-23 के दौरान बजट प्रावधान ₹ 7,766 करोड़ था जबकि विभाग द्वारा किया गया वास्तविक व्यय मात्र ₹ 717.94 करोड़ था, जो इस तथ्य को प्रमाणित करता है कि इन वर्षों के दौरान बजट प्रावधान वास्तविक आवश्यकता से बहुत अधिक था।

उत्तर में, शासन द्वारा अवगत कराया गया (अक्टूबर 2023) कि बजट प्रावधान से कम व्यय होने का कारण यह है कि भारत सरकार द्वारा स्वीकृत कार्यों की लागत, उत्तर प्रदेश शासन द्वारा बजट में प्रावधानित धनराशि से कम थी। एग्जिट कॉन्फ्रेंस (अक्टूबर 2023) में विभाग द्वारा भविष्य में अधिक यथार्थवादी बजट प्रस्ताव उपलब्ध कराये जाने का आश्वासन दिया गया।

कम संख्या में कार्यों की स्वीकृति प्रदान किए जाने के सम्बन्ध में दिया गया उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि भारत सरकार द्वारा वर्ष 2017-18 में ₹ 9,977.38 करोड़ की लागत के 389 कार्यों को अनुमोदित किया गया था परन्तु विभाग द्वारा उस वर्ष ₹ 8,000 करोड़ का बजट प्रावधान होने के

⁴ भारत सरकार के अनुमोदन के उपरान्त निर्धारित चार माह की अवधि में उत्तर प्रदेश शासन द्वारा वित्तीय स्वीकृतियाँ निर्गत न किए जाने के कारण, इन कार्यों की स्वीकृति व्यपगत हो गयी थी।

उपरान्त भी मात्र ₹ 2,377.76 करोड़ का व्यय किया था। अगेतर, वर्ष 2018-19 से 2022-23 के दौरान, उत्तर प्रदेश शासन द्वारा केन्द्रीय सड़क निधि के अन्तर्गत अनुमोदन के लिए भारत सरकार को कोई भी कार्य प्रस्तावित नहीं किया गया था, अपितु वर्ष 2017-18 में भारत सरकार द्वारा पूर्व में अनुमोदित 195 कार्य उत्तर प्रदेश शासन द्वारा वित्तीय स्वीकृति निर्गत न किए जाने के कारण व्यपगत हो गये थे।

भारत सरकार को व्यय का त्रुटिपूर्ण प्रतिवेदन

2.2.2 केन्द्रीय सड़क निधि नियम 8 (1) (ब) में यह परिकल्पित है कि कार्यकारी एजेंसी द्वारा गुणवत्ता अनुश्रवण प्रणाली के अधीन नियुक्त व्यक्ति की प्रेक्षण रिपोर्ट, यदि कोई हो, का संज्ञान लेते हुए, अवमुक्त की गयी धनराशि के सापेक्ष, राज्य या केन्द्र शासित प्रदेश हेतु केन्द्र सरकार द्वारा नियुक्त क्षेत्रीय अधिकारी द्वारा विधिवत सत्यापित उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत किया जाना चाहिए।

राज्य द्वारा, सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय को प्रस्तुत उपयोगिता प्रमाण-पत्र वास्तविक व्यय अर्थात् खण्डों द्वारा सूचित किए गए तथा लेखा-पुस्तकों में अंकित व्यय पर आधारित होने चाहिए। तथापि, नमूना जाँच किए गए खण्डों में केन्द्रीय सड़क निधि के कार्यों से सम्बन्धित अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि लेखापरीक्षा अवधि में आठ खण्डों द्वारा 19 कार्यों के निष्पादन पर, किए गए व्यय के लिए प्रस्तुत उपयोगिता प्रमाण-पत्र लेखा-पुस्तकों में अंकित व्यय पर आधारित नहीं थे, जैसा कि **परिशिष्ट-2.1** में वर्णित है।

उत्तर में शासन द्वारा लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया गया (अक्टूबर 2023) तथा आश्वासन दिया गया कि जिन खण्डों के आंकड़ों में अन्तर है, उन्हें संशोधित उपयोगिता प्रमाण-पत्र निर्गत करने हेतु निर्देशित किया जा रहा है।

निष्कर्ष

सड़कों के निर्माण और उन्नयन के लिए व्यापक नियोजन के अभाव में, विभाग द्वारा केन्द्रीय सड़क निधि के अन्तर्गत उन्नयन हेतु सड़कों की पहचान और प्राथमिकता निर्धारण के मानदण्डों का पालन नहीं किया गया था। सड़कों के उन्नयन की वास्तविक आवश्यकता का आकलन करने के लिए न तो आवधिक यातायात सर्वेक्षण किए गए और न ही खण्डों में उपलब्ध यातायात डाटा को सृष्टि पोर्टल पर अपलोड किया गया। केन्द्रीय सड़क निधि के अधीन अवरोध-मुक्त भूमि सुनिश्चित किए बिना सड़कें स्वीकृत की गयीं।

वर्ष 2016-17 से 2022-23 के दौरान केन्द्रीय सड़क निधि के अन्तर्गत स्वीकृत कार्यों के निष्पादन हेतु आवंटित बजट का मात्र 35 प्रतिशत ही विभाग द्वारा उपयोग किया गया। लेखा-पुस्तकों में अंकित व्यय एवं भारत सरकार को उपयोगिता प्रमाण-पत्रों के माध्यम से सूचित किये गए व्यय में अन्तर था।