

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का कार्यालय

नई दिल्ली

10 अगस्त, 2023

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की प्रतिवेदन संसद में प्रस्तुत भारतमाला परियोजना के चरण-I का कार्यान्वयन प्रस्तुत

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की वर्ष 2023 की निष्पादन लेखापरीक्षा रिपोर्ट संख्या 19 पर प्रेस संक्षिप्ति - 'भारतमाला परियोजना के चरण-I का कार्यान्वयन' संसद में प्रस्तुत।

अक्टूबर 2017 में, आर्थिक मामलों की कैबिनेट समिति (सीसीईए) ने 74,942 किलोमीटर राष्ट्रीय राजमार्गों के विकास के लिए भारतमाला परियोजना नामक एक नए छत्रक कार्यक्रम को मंजूरी दी। कार्यक्रम का प्राथमिक ध्यान देश भर में माल ढुलाई और लोगों की आवाजाही की दक्षता का अनुकूलन करने पर था। उपरोक्त राष्ट्रीय लंबाई में से, 34,800 किलोमीटर लम्बाई के राष्ट्रीय राजमार्ग, जिसमें 10,000 किलोमीटर के शेष राष्ट्रीय राजमार्ग विकास कार्यक्रम (एनएचडीपी) की लंबाई शामिल है, को सितंबर 2022 तक विकास के लिए भारतमाला परियोजना के चरण-I (बीपीपी-I) के तहत ₹ 5,35,000 करोड़ रुपये के निवेश परित्यय के साथ अनुमोदित किया गया।

बीपीपी-I की निष्पादन लेखापरीक्षा, कार्यक्रम के परिभाषित उद्देश्यों की उपलब्धि और परियोजना के अंतर्गत राष्ट्रीय राजमार्गों के विकास के निष्पादन का आकलन करने के लिए की गई थी। लेखापरीक्षा के उद्देश्यों में प्रोजेक्ट्स की पहचान/प्राथमिकता, वित्तीय प्रबंधन, प्रोजेक्टों का अवाई, प्रोजेक्टों का निष्पादन और संविदा प्रबंधन और परियोजना के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए निगरानी प्रणाली की पर्याप्तता की समीक्षा शामिल थी।

रिपोर्ट के प्रमुख निष्कर्षों पर नीचे चर्चा कि गई है:

1. भारतमाला परियोजना की अवधारणा और योजना

अनुमोदन लेते समय, परियोजना के घोषित उद्देश्यों में से एक भारत के लॉजिस्टिक्स परफॉरमेंस इंडेक्स (एलपीआई) में सुधार करना था। फिर भी, एमओआरटीएच ने इंडेक्स में सुधार के लिए कोई लक्ष्य/माइलस्टोन/कार्य योजना निर्धारित नहीं की थी। सीसीईए ने प्रत्येक चयनित कॉरिडोर के लिए यात्रा समय में कमी, ईंधन दक्षता, दुर्घटना में कमी, सवारी में आराम और उपयोगकर्ता संतुष्टि के रूप में परिणाम मापदंड निर्धारित करने और उसकी निगरानी करने का भी निर्देश दिया था। फिर भी, एमओआरटीएच ने दुर्घटना में कमी, सवारी में आराम और उपयोगकर्ता संतुष्टि आदि जैसे परिणाम मापदंड के लिए कोई लक्ष्य निर्धारित नहीं किया था। इसके अलावा, किसी भी परिणाम मापदंड की उपलब्धि की निगरानी के लिए कोई तंत्र निर्धारित नहीं किया गया था।

(पैरा 3.1 और 3.2)

एनएचडीपी के लम्बित प्रोजेक्टों को बीपीपी-1 में मौजूदा बाधाओं/अवरोधों, जैसे रास्ते के अधिकार की उपलब्धता या वन्यजीव अभयारण्य सहित वन भूमि के संबंध में लंबित विवादों, को हल किए बिना लिया गया था, जिसके परिणामस्वरूप ये प्रोजेक्ट फिर से बीपीपी-1 में अटक गए।

(पैरा 3.3)

इष्टतम यातायात और माल ढुलाई आदि के सिद्धांतों के आधार पर बीपीपी-1 के तहत राष्ट्रीय राजमार्गों की लंबाई की पहचान के लिए, एमओआरटीएच ने एनएचएआई के लिए एक अनुकूलन प्रक्रिया को किया। हालांकि, एनएचआईडीसीएल और एमओआरटीएच के रोड विंग के लिए ऐसा कोई अनुकूलन नहीं किया गया था। एनएचएआई प्रोजेक्टों का अनुकूलन करते हुए, बीपीपी-1 के तहत राष्ट्रीय राजमार्गों की लंबाई के विकास के लक्ष्यों में लगभग 160 प्रतिशत की वृद्धि हुई और यह 64,675 किमी (शेष एनएचडीपी लंबाई को छोड़कर) हो गया। सीसीईए द्वारा अनुमोदित 10,000 किमी के मुकाबले शेष एनएचडीपी घटक के लिए लंबाई का लक्ष्य अनुकूलन के बाद 12,324 किमी तक बढ़ा दिया गया, जबकि बीपीपी-1 के इस घटक के तहत वास्तव में बनाई जाने वाली लंबाई (4,607 किमी) सीसीईए द्वारा अनुमोदित और बाद में अनुकूलित लंबाई की तुलना में बहुत कम थी।

अनुकूलन प्रक्रिया के बाद सीसीईए द्वारा अनुमोदित लंबाई से अधिक नए राष्ट्रीय राजमार्गों की लंबाई को बीपीपी-1 के तहत एनएचएआई द्वारा विकसित की जाने वाली लंबाई में शामिल किया गया था। इसके अलावा, पहले से ही अवाई की गई/निर्मित लंबाई, सीसीईए द्वारा अनुमोदित लंबाई और अनुकूलित लंबाई का एक बड़ा हिस्सा है। एनएचआईडीसीएल में, अन्य योजनाओं के लिए स्वीकृत/प्रदत्त राष्ट्रीय राजमार्गों की लंबाई को बीपीपी-1 की लक्षित/निर्मित लंबाई में विलय किया जा रहा था, यानी बीपीपी-1 के तहत 31 मार्च 2023 तक एनएचआईडीसीएल द्वारा दी गई कुल 97 परियोजनाओं (2,244 किमी) में से 78 प्रोजेक्टों (1,752 किलोमीटर) को अन्य योजनाओं के तहत मंजूरी दी गई थी। एमओआरटीएच का दावा है कि इस तरह की लंबाई मूल-गंतव्य अध्ययन, माल प्रवाह अनुमानों और जियो-मैपिंग के माध्यम से पहचाने गए अवसंरचना अंतराल के सत्यापन के बाद पहुंची थी, इसलिए लेखापरीक्षा में सत्यापन योग्य नहीं था।

(पैरा 3.4.1, 3.4.2 और 3.4.3)

अनुकूलन के अनुसार लंबाई की पहचान के बाद प्रोजेक्टों का प्राथमिकताकरण एनएचआईडीसीएल और एमओआरटीएच के रोड विंग के लिए नहीं किया गया था। एनएचएआई के लिए परियोजनाओं की प्राथमिकता निर्धारण में कोई तर्कसंगत, व्यवस्थित और संहिताबद्ध पद्धति नहीं अपनाई गई। इसके अलावा, विभिन्न प्राथमिकताओं के अंतर्गत आने वाले प्रोजेक्टों को आबंटित करने और निर्माण करने के लिए समय-सीमा तय नहीं की गई थी। ऐसे उदाहरण थे, जहां प्रोजेक्टों को अपूर्ण लागत-लाभ अध्ययन के आधार पर या डिटेल्ड प्रोजेक्ट रिपोर्ट तैयार किए बिना विकसित किया गया था।

(पैरा 3.5)

देश में कुशल और निर्बाध माल ढुलाई की सुविधा के लिए 35 मल्टी मॉडल लॉजिस्टिक्स पार्क (एमएमएलपी) के विकास को बीपीपी-1 का हिस्सा बनाया गया था। फिर भी, मार्च 2023 तक कोई एमएमएलपी विकसित नहीं किया गया है।

(पैरा 3.6)

2. निधि प्रबंधन

31 मार्च 2023 तक, जबकि सीसीईए द्वारा अनुमोदित लम्बाई का केवल 75.62 प्रतिशत अवाई किया है, सीसीईए द्वारा अनुमोदित वित्तीय परिव्यय का 158.24 प्रतिशत पहले ही स्वीकृत किया जा चुका है। प्रोजेक्टों और लागत अनुमानों के दायरे में किए गए महत्वपूर्ण परिवर्तनों के साथ-साथ अपनाए गए समृद्ध प्रोजेक्ट विनिर्देशों ने बीपीपी-1 के तहत प्रदान किये गए प्रोजेक्टों की स्वीकृत लागत को बढ़ा दिया है। इसके परिणामस्वरूप स्वीकृत सिविल लागत ₹ 23.89 करोड़ प्रति किमी थी, जबकि सीसीईए द्वारा अनुमोदित लागत ₹ 13.98 करोड़ प्रति किमी थी और स्वीकृत पूर्व-निर्माण लागत ₹ 8.28 करोड़ प्रति किमी थी, जबकि सीसीईए द्वारा अनुमोदित लागत ₹ 1.39 करोड़ प्रति किमी थी।

यहाँ पर एनएचएआई का स्वीकृत मॉडल मिक्स से भिन्नता थी, क्योंकि 23,268 किमी की कुल राष्ट्रीय राजमार्गों की लंबाई में से, बीओटी (टोल) मोड के तहत मात्र 1.75 प्रतिशत राष्ट्रीय राजमार्गों की लंबाई विकसित की जा रही थी (निर्माण के इन तरीकों के लिए स्वीकृत 10 प्रतिशत के मुकाबले) जबकि 48.35 प्रतिशत और 49.90 प्रतिशत राष्ट्रीय राजमार्गों की लंबाई क्रमशः ईपीसी और एचएएम मोड के तहत बनाई जा रही थी (निर्माण के इन तरीकों के लिए क्रमशः 30 प्रतिशत और 60 प्रतिशत के मुकाबले)। बीपीपी-1 निधियों की आवश्यकता में वृद्धि के अलावा, अन्य योजनाओं (अर्थात् ₹ 1,57,324 करोड़) के लिए अनुमोदित निधियों का उपयोग बीपीपी-1 उपलब्धि की रिपोर्ट करने के लिए किया जा रहा था, जैसा कि एनएचआईडीसीएल में देखा गया है जहां 31 मार्च 2023 तक 78 ऐसे प्रोजेक्टों (1,752 किमी) जिनको अन्य योजनाओं में अनुमोदित किया गया था, को बीपीपी-1 की उपलब्धियों के रूप में बताया जा रहा था।

अकेले एनएचएआई ने मई -में अपने बीपीपी 2019 लक्ष्यों को पूरा करने के लिए ₹10,55, करोड़ 268 के वित्तीय परिव्यय का अनुमान लगाया था, जबकि सीसीईए ने समग्र रूप से बीपीपी-1 के लिए ₹ 5,35, करोड़ रुपये के वित्तीय परिव्यय को मंजूरी दी थी। 0002021-22 तक बीपीपी-1 के लिये एनएचएआई द्वारा लिया गया कुल ऋण ₹ 3,00,349 करोड़ था, जबकि सीसीईए द्वारा बीपीपी-1 के लिये वित्त पोषण के स्रोत के रूप में स्वीकृत ऋण ₹ 2,09,279 करोड़ था। ₹ 91,070 करोड़ के अतिरिक्त ऋण का उपयोग बीपीपी-1 परियोजनाओं के विकास में समय और लागत बढ़ने के कारण अतिरिक्त वित्तीय आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये किया जा रहा था।

सीसीईए द्वारा अनुमोदित वित्तीय परिव्यय, एमओआरटीएच और इसकी कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा अनुमोदित बीपीपी-1 के लिए वित्तीय योजनाओं और उनकी योजनाओं की प्राप्ति के बीच सामंजस्य की कमी थी।

(पैरा 4.1, 4.2 और 4.4)

किसी प्रोजेक्ट की दीर्घकालिक व्यवहार्यता का पता लगाने के लिए, लाभ केंद्रों की पहचान करने के लिए प्रोजेक्ट आधारित लेखांकन के लिए कोई प्रणाली नहीं थी जिसके परिणामस्वरूप यह पता नहीं लगाया जा सका कि पूंजीगत व्यय की वसूली के बाद 40 प्रतिशत की टोलिंग को कम किया जा सकता है या नहीं। इसके परिणामस्वरूप प्रभावी निवेश निर्णय लेने के लिए पूंजी की लागत की गणना करने के लिए प्रोजेक्टों के लिए राजस्व के स्रोतों जैसे डीजल/पेट्रोल उपकर, मंत्रालय से टोल वापसी, ऋण, अन्य सरकारी सहायता आदि की मैपिंग नहीं हुई।

(पैरा 4.3)

3. प्रोजेक्टों का अवाई

सीसीईए को प्रस्तावित मूल्यांकन और अनुमोदन तंत्र में कमियां थीं क्योंकि कई अधिक लागत वाले ईपीसी प्रोजेक्ट जैसे दिल्ली-वड़ोदरा एक्सप्रेसवे और द्वारका एक्सप्रेसवे इत्यादि का मूल्यांकन सीसीईए या एमओआरटीएच द्वारा नहीं किया जा सका ताकि उस स्तर पर जांच का लाभ मिल सके। इसके अलावा, सीसीईए द्वारा तय किए गए मूल्यांकन और अनुमोदन तंत्र का भी सख्ती से पालन नहीं किया गया था।

(पैरा 5.1)

सलाहकारों द्वारा तैयार की गई डिटेल्ड प्रोजेक्ट रिपोर्ट का मूल्यांकन सक्षम प्राधिकारी द्वारा प्रोजेक्टों के अनुमोदन से पहले उचित परिश्रम के साथ नहीं किया गया था। प्रोजेक्टों के निष्पादन के समय ऐसे उदाहरण देखे गए जहाँ ठेकेदारों/रियायतग्राहियों द्वारा डिटेल्ड प्रोजेक्ट रिपोर्ट सलाहकारों द्वारा निर्धारित विनिर्देशों की तुलना में विभिन्न विनिर्देशों को अपनाया गया, जिसने इस तथ्य पर प्रकाश डाला कि डिटेल्ड प्रोजेक्ट रिपोर्ट के विनिर्देश साइट की स्थिति के अनुसार उपयुक्त नहीं पाए गए थे। फिर, एनएचएआई द्वारा एमओआरटीएच निर्देशों के विरुद्ध डिटेल्ड प्रोजेक्ट रिपोर्ट सलाहकार के लिए डिटेल्ड गाइडेन्स डॉक्यूमेंट तैयार नहीं किया गया था।

(पैरा 5.3)

कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा परियोजनाओं के आवंटन में अनियमितताओं के कई उदाहरण देखे गए जैसे, निविदा की निर्धारित प्रक्रियाओं के स्पष्ट उल्लंघन जैसे सफल बोली लगाने वाले द्वारा निविदा की शर्त को पूरा नहीं कर पाना या गलत दस्तावेजों के आधार पर बोली लगाने वाले का चयन किया जाना, दोषपूर्ण विस्तृत परियोजना रिपोर्ट के आधार पर या विस्तृत परियोजना रिपोर्ट को अनुमोदित किए बिना काम देना आदि।

(पैरा 5.4)

4. प्रोजेक्टों का क्रियान्वयन

इस तथ्य को स्वीकार करते हुए कि ठेकेदारों/ रियायतग्राहियों को ज़मीन नहीं सौंपे जाने के कारण प्रोजेक्ट अटके हुए थे, एमओआरटीएच ने सीसीईए को अवगत कराया कि अपेक्षित भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करने के बाद ही प्रोजेक्टों को बीपीपी-1 के तहत आबंटित किया जाएगा। फिर भी, लेखापरीक्षा ने पाया कि कार्यान्वयन एजेंसियां अभी भी आवश्यक भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना प्रोजेक्टों को आबंटित कर रही थीं, जिसके परिणामस्वरूप इनके निर्माण कार्य को पूरा होने में देरी हुई।

(पैरा 6.1.1)

कई बीपीपी-1 प्रोजेक्टों को निर्धारित प्रक्रिया के उल्लंघन में पर्यावरण मंजूरी के बिना कार्यान्वित किया जा रहा था। इसके अलावा, प्रोजेक्ट के अनुमोदन से पहले वन मंजूरी प्राप्त न करने से प्रोजेक्ट का विकास प्रभावित हुआ क्योंकि इसके परिणामस्वरूप प्रोजेक्ट बंद हो गया या अपेक्षित मंजूरी के अभाव में रुक गया।

(पैरा 6.4.1)

सड़क परियोजना की निगरानी में, लेखापरीक्षा ने तीसरे पक्ष के सलाहकारों की गैर-नियुक्ति/विलंबित नियुक्ति के मामले देखे। निर्माण के सभी चरणों में सुरक्षा सलाहकारों को भी सुनिश्चित नहीं किया गया था। ईपीसी/एचएएम प्रोजेक्टों के मामले में प्राइस एडजस्टमेंट फॉर्मूले की गलत गणना के कारण,

ठेकेदारों/ रियायतग्राहियों को ₹ 99.16 करोड़ के अधिक मूल्य समायोजन का भुगतान किया गया था। एचएएम/बीओटी प्रोजेक्टों के लिए एस्करो खातों से ₹ 3,598.52 करोड़ की धनराशि का विचलन किया गया था।

(पैरा 6.6, 6.7.1 और 6.7.2)

5. निगरानी और सूचना प्रौद्योगिकी

सीसीईए के निर्देशों के बावजूद, पब्लिक इन्वेस्टमेंट बोर्ड और सीसीईए द्वारा भारतमाला परियोजना की छमाही समीक्षा की कोई प्रणाली एमओआरटीएच द्वारा स्थापित नहीं की गई थी। इसके अलावा, सीसीईए द्वारा निर्देशित बीपीपी-1 और इसके तहत प्रोजेक्टों के भौतिक और तकनीकी मानकों की एमओआरटीएच द्वारा कोई स्वतंत्र लेखापरीक्षा नहीं की गई थी।

(पैरा 7.1)

SS/TT/71-23