

अध्याय - II

निष्पादन लेखापरीक्षा

लोक निर्माण विभाग

2. इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना की निष्पादन लेखापरीक्षा

कार्यकारी सारांश

गृह मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा नवम्बर 2010 में उत्तराखण्ड, उत्तर प्रदेश और बिहार राज्यों में इण्डो-नेपाल सीमा पर सड़क निर्माण का अनुमोदन किया गया था। इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना की परिकल्पना सशस्त्र सीमा बल की गतिशीलता बढ़ाने और उन्हें बॉर्डर आउट पोस्ट से संवेदनशील सीमाओं पर अधिक प्रभावी ढंग से हावी होने में सक्षम बनाने के लिए की गई थी। परियोजना के अंतर्गत सड़कों के निर्माण का पूंजीगत व्यय भारत सरकार द्वारा वहन किया जाना था तथा सड़कों का स्वामित्व होने के कारण राज्य सरकारों को, यदि आवश्यक हो तो, भूमि अधिग्रहण की लागत को वहन करना था।

उत्तर प्रदेश में इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड के अंतर्गत ₹ 1,621 करोड़ की लागत से लगभग 640 किलोमीटर (कि०मी०) की लम्बाई में इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड का निर्माण किया जाना था। उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग, जो राज्य में परियोजना का क्रियान्वयन कर रहा था, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को बनाने तथा इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड के निर्माण के लिये उत्तरदायी था। विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन भारत सरकार की उच्च स्तरीय अधिकार प्राप्त समिति द्वारा अनुमोदित किया जाना था।

उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा 2012-20 (दिसंबर 2019 तक) के दौरान परियोजना के क्रियान्वयन पर ₹ 834.50 करोड़ व्यय किए गए तथा 132.64 कि०मी० इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड का निर्माण किया गया। परियोजना के क्रियान्वयन में विलम्ब होने के कारण फरवरी 2018 में भारत सरकार द्वारा परियोजना के पूर्ण किये जाने की तिथि मार्च 2016 को बढ़ाकर व्यवधानरहित लम्बाई हेतु दिसंबर 2019 और व्यवधानयुक्त लम्बाई हेतु दिसम्बर 2022 कर दिया गया। इस निष्पादन लेखापरीक्षा में परियोजना के क्रियान्वयन में उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग की भूमिका की जाँच की गयी, जिसमें प्रारंभिक चरण, परियोजना क्रियान्वयन, अनुश्रवण और वित्तीय प्रबंधन में पायी गयी कमियों को निम्नवत् उद्धृत किया गया है:

प्रारंभिक कार्य

- 2012-13 के दौरान 640 कि०मी० के प्रारंभिक मार्ग को संरेखण सर्वेक्षण के पश्चात संशोधित कर 574.59 कि०मी० किया गया। 574.59 कि०मी० के अनुमोदित संरेखण में से 302.16 कि०मी० (52.6 प्रतिशत) संरक्षित वन (15.82 कि०मी०), आरक्षित वन (54.14 कि०मी०), और वन्यजीव वन (232.20 कि०मी०) के अंतर्गत था। यद्यपि, उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा प्रस्तुत दोषपूर्ण/अपूर्ण प्रस्तावों तथा वन विभाग के साथ समन्वय की कमी के कारण वन और वन्यजीव मंजूरी, जो काम शुरू करने के लिए आवश्यक शर्तें थीं, अभी भी (दिसंबर 2019 तक) प्राप्त होनी थी।

इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड के सम्पूर्ण संरेखण पर पड़ने वाले लगभग 55,000 पेड़ों को काटने के प्रस्ताव के दृष्टिगत उत्तर प्रदेश राज्य वन्यजीव बोर्ड ने (अगस्त 2018) पेड़ों की न्यूनतम कटाई सुनिश्चित करने के लिए संरेखण में बदलाव करने का निर्देश दिया।

इस प्रकार, 574.59 कि०मी० सड़क के पूर्व में स्वीकृत संरेखण को अप्रभावी बना दिया गया था और नये संरेखण को अभी भी (मई 2020) अंतिम रूप दिया जाना शेष था।

(प्रस्तर 2.2.1)

574.59 कि०मी० की इण्डो-नेपाल सड़क के लिए 28 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों में से भारत सरकार ने 257.02 कि०मी० सड़क के लिए 12 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को स्वीकृत (जनवरी 2013 और मार्च 2014) किया था। 317.57 कि०मी० सड़क के लिए शेष 16 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को अभी (दिसंबर 2019) अनुमोदित किया जाना था, क्योंकि भारत सरकार ने उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग को वन विभाग से अनापत्ति प्राप्त करने तथा सशस्त्र सीमा बल के परामर्श से संशोधित संरेखण प्रस्तुत करने हेतु (मार्च 2014) निर्देश दिया था। 12 स्वीकृत विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों में से 7.60 कि०मी० लम्बी सड़क की केवल एक विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन व्यवधानमुक्त खण्ड पर था। शेष 11 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों के प्रकरण में 230.15 कि०मी० संरेखण (92 प्रतिशत) के लिए भूमि अधिग्रहण (पाँच विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों में 73.04 कि०मी० संरेखण) या भूमि अधिग्रहण और वन विभाग से अनापत्ति (छः विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों में 157.11 कि०मी० संरेखण) दोनों की आवश्यकता थी।

12 स्वीकृत विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों में से 11 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों में अनुमोदित सड़क संरेखण के लिये 415.81 हेक्टेयर भूमि अधिग्रहण की आवश्यकता थी। यद्यपि, भूमि अधिग्रहण की प्रक्रिया धीमी होने के कारण दिसम्बर 2019 तक अभी भी 27 प्रतिशत भूमि अधिग्रहित किया जाना अवशेष था, जिसके सहवर्ती प्रभाव के कारण परियोजना के पूरा होने में और अधिक विलंब हुआ।

(प्रस्तर 2.2.2 और 2.2.3)

परियोजना क्रियान्वयन

12 अनुमोदित परियोजना प्रतिवेदनों में से नौ में उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग ने एक समान मशीनों (बैच मिक्स हॉट मिक्स प्लांट और जनरेटर) के लिए अलग-अलग हायर चार्ज लगाया, जो सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय की दरों से अलग थे। फलस्वरूप परियोजनाओं की लागत में ₹ 11.93 करोड़ की वृद्धि हुई।

(प्रस्तर 2.3.1)

13 अनुबंधों में से 11 प्रकरणों में प्राविधिक स्वीकृति के 34 से 162 दिन पूर्व ही इण्डो-नेपाल वृत्तों द्वारा निविदाएँ आमंत्रित की गई थीं, जो उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग के आदेश (सितंबर 1999) का उल्लंघन था, जिसके अनुसार प्राविधिक स्वीकृति प्राप्त किए बिना निविदा आमंत्रित नहीं की जानी चाहिए। अग्रेतर, सफल निविदादाताओं की बिड आगणित दर से अधिक थीं, इसलिए, अनुबन्ध को अनुमोदित आगणित दर (प्राविधिक स्वीकृति) की सीमा के अन्दर लाने के लिए, इण्डो-नेपाल वृत्तों ने बिल ऑफ क्वांटिटी को कम कर दिया यद्यपि, निविदाओं में उल्लिखित सड़क की पूरी लंबाई के लिए अनुबंधों का गठन किया गया था। परन्तु, कम किये गए बिल ऑफ क्वांटिटी के अनुसार 53.71 कि०मी० सड़क (22 प्रतिशत) का निर्माण संभव नहीं था।

(प्रस्तर 2.3.2.1)

मई 2013 और फरवरी 2018 के मध्य 12 कार्यों के निष्पादन के लिए इण्डो-नेपाल बॉर्डर वृत्तों ने अनुबंध गठित किये, जबकि 11 कार्यों में भूमि का अधिग्रहण नहीं किया गया था। यह न केवल वित्तीय नियमों के विरुद्ध था, बल्कि

इससे ठेकेदारों को अनुचित लाभ भी पहुँचा, क्योंकि उन्हें ₹ 84.85 करोड़ अग्रिमों का भुगतान किया गया था, जिसकी वसूली निर्माण की प्रगति से जुड़ी हुयी थी। परिणामस्वरूप, ₹ 27.25 करोड़ (86 प्रतिशत) का मोबिलाईजेशन अग्रिम और ₹ 45.23 करोड़ (85 प्रतिशत) का मशीनरी अग्रिम, कार्य पूर्ण होने की निर्धारित तिथि के बाद भी असमायोजित था। दिसंबर 2019 तक वसूली हेतु ₹ 7.93 करोड़ का मोबिलाईजेशन अग्रिम तथा ₹ 14.38 करोड़ का मशीनरी अग्रिम लंबित था।

(प्रस्तर 2.3.2.2 और 2.3.2.3)

- उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना के अन्तर्गत कार्यों के क्रियान्वयन हेतु उपयोग किए जाने वाले वाहनों पर ₹ 5.15 करोड़ का व्यय किया था, जिसमें से सात विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों के अन्तर्गत आगणन में स्वीकृत धनराशि से ₹ 2.46 करोड़ का अधिक व्यय किया गया था (दिसंबर 2019)।

(प्रस्तर 2.3.2.4)

- इण्डो-नेपाल बॉर्डर खण्ड, लखीमपुर खीरी ने वन विभाग से अनिवार्य अनुमोदन प्राप्त किए बिना वन विभाग की जमीन पर 15.500 कि०मी० सड़क निर्माण (चौड़ीकरण और सुदृढीकरण) करा दिया। इस प्रकार, सड़क का निर्माण वन संरक्षण अधिनियम, 1980 का उल्लंघन था।

(प्रस्तर 2.3.2.5)

गुणवत्ता नियन्त्रण एवं अनुश्रवण

- सड़क की विभिन्न सतहों (मृदा कार्य, ग्रेन्यूलर सब बेस, वेट मिक्स मैकेडम, बिटुमिनस कंक्रीट आदि) के नमूनों के अनिवार्य परीक्षण मानदंडों के अनुसार नहीं किए गए थे, इसमें 28 प्रतिशत और 91 प्रतिशत के बीच की कमी थी। इसके अलावा, मुख्य अभियंता और अधीक्षण अभियंताओं द्वारा कार्यों के निरीक्षण की पर्याप्त कमी थी। इसके कारण कार्य के अधोमानक होने की आशंका थी।

(प्रस्तर 2.4.1 और 2.4.2)

वित्तीय प्रबन्धन

- कार्य की धीमी प्रगति के कारण सड़क निर्माण के लिए भारत सरकार द्वारा अवमुक्त धनराशि को परियोजना पर पूर्ण रूप से व्यय नहीं किया जा सका। दिसंबर 2019 तक भारत सरकार द्वारा अवमुक्त धनराशि ₹ 650.79 करोड़ के सापेक्ष ₹ 59.07 करोड़ की धनराशि अप्रयुक्त पड़ी थी। अग्रेतर, उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा भूमि अधिग्रहण के लिये राज्य सरकार की निधि से 242.78 करोड़ का व्यय किया गया था तथा इस मद में वर्ष 2011-12 से 2018-19 के दौरान बजट प्रावधान की बड़ी बचत हुई।

(प्रस्तर 2.5.1.1 और 2.5.1.2)

- इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना के क्रियान्वयन के लिये भारत सरकार एवं राज्य सरकार के मध्य समझौता ज्ञापन का अन्तीमीकरण अभी तक नहीं हुआ था। अतः, अधिष्ठान प्रभार (₹ 13.45 करोड़), यूटिलिटी शिफ्टिंग (₹ 2.85 करोड़), मूल्यहास निधि (₹ 1.15 करोड़) और वनीकरण (₹ 0.20 करोड़) की कटौतियों की अनुमन्यता पर स्पष्टता की कमी के कारण इन्हें भारत सरकार की निधि से वहन किया गया।

(प्रस्तर 2.5.2, 2.5.2.1 और 2.5.2.2)

परियोजना के क्रियान्वयन में विलम्ब का प्रभाव

परियोजना के क्रियान्वयन में अप्रत्याशित विलम्ब होने से इसकी निर्माण लागत पर एक सहवर्ती प्रभाव पड़ा, क्योंकि 12 स्वीकृत परियोजनाओं में से नौ परियोजनाओं की लागत को बढ़ाकर ₹ 550.12 करोड़ से ₹ 779.20 करोड़ किया गया। इसी प्रकार, भूमि अधिग्रहण में विलम्ब होने से भूमि अधिग्रहण की मूल लागत ₹ 173.53 करोड़ से ₹ 284.80 करोड़ (164 प्रतिशत) बढ़कर ₹ 458.33 करोड़ हो गई। अग्रेतर, इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड के न बनने/विलम्ब होने से सशस्त्र सीमा बल की तीव्र गतिशीलता बाधित हुयी।

(प्रस्तर 2.6)

मुख्य संरेखण पर नहीं पड़ने वाले बॉर्डर आउट पोस्ट के लिए सम्पर्क मार्ग

12 स्वीकृत विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों के अन्तर्गत मुख्य मार्ग से जोड़े जाने वाले 71 बॉर्डर आउट पोस्ट में से 13 बॉर्डर आउट पोस्ट प्रस्तावित इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड से 1,000 मीटर की दूरी पर अवस्थित थे। इन बॉर्डर आउट पोस्ट को जोड़ने हेतु सम्पर्क मार्गों के निर्माण के लिये सहमत होने के बावजूद उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग ने विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों में सम्पर्क मार्गों के लिये प्रावधान नहीं किया। परिणामस्वरूप, पाँच सड़क मार्गों के पूर्ण होने के बावजूद इन सड़क मार्गों से दूर अवस्थित पाँच बॉर्डर आउट पोस्ट, सम्पर्क मार्ग से नहीं जुड़े थे।

(प्रस्तर 2.7)

2.1 प्रस्तावना

गृह मंत्रालय, भारत सरकार ने उत्तराखंड, उत्तर प्रदेश और बिहार राज्यों में इण्डो-नेपाल बॉर्डर⁷ पर एक सड़क निर्माण को अनुमोदित किया (नवंबर 2010) था। इण्डो-नेपाल बॉर्डर पर सड़कों के विकास के लिए स्वीकृत परियोजना के अनुसार इस सीमा पर तैनात सशस्त्र सीमा बल बटालियन उत्तराखंड, उत्तर प्रदेश और बिहार में स्थित 389 बॉर्डर आउट पोस्ट से संचालित होती है, जिसमें से केवल 160 बॉर्डर आउट पोस्ट सड़क मार्ग से जुड़े थे। उत्तर प्रदेश में 150 में से 68 बॉर्डर आउट पोस्ट सड़क मार्ग से जुड़े थे। सड़क की बुनियादी ढांचे की कमी ने सैनिकों की गतिशीलता को गंभीर रूप से सीमित कर दिया था। इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना की परिकल्पना सशस्त्र सीमा बल की गतिशीलता बढ़ाने और उन्हें संवेदनशील सीमाओं पर अधिक प्रभावी ढंग से सक्षम बनाने के लिए की गई थी। इसके अलावा ये सड़कें सीमावर्ती आबादी की आवश्यकताओं को भी पूर्ण करती और सीमावर्ती क्षेत्रों में विकास की पहल के बेहतर कार्यान्वयन को उत्प्रेरित करती।

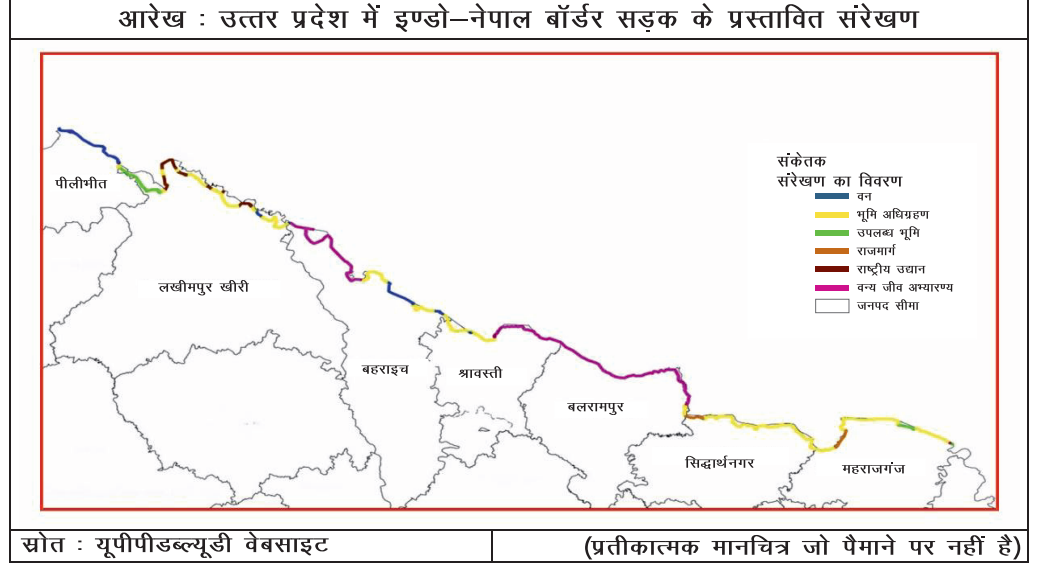
इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना को भारत सरकार और संबंधित राज्य सरकारों द्वारा संयुक्त रूप से क्रियान्वित किया जाना था। प्रस्तावित सड़कों के निर्माण का पूंजीगत व्यय भारत सरकार द्वारा वहन किया जाना था। सड़कों का स्वामित्व होने के कारण राज्य सरकारों को, निर्माण/उन्नयन/सड़कों के चौड़ीकरण के लिए आवश्यक भूमि का यदि आवश्यक हो, तो अधिग्रहण और उसकी लागत वहन करना था। राज्य सरकार को जहाँ भी आवश्यक हो, वन/वन्यजीव मंजूरी सहित आवश्यक मंजूरीयों प्राप्त करना था।

उत्तर प्रदेश में, इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना के अन्तर्गत ₹ 1,621 करोड़ की परियोजना लागत के साथ सात जिलों⁸ में लगभग 640 कि०मी०⁹ सीमा सड़कों के

⁷ इण्डो-नेपाल सीमा उत्तराखण्ड, उत्तर प्रदेश, बिहार, पश्चिम बंगाल एवं सिक्किम राज्यों से होकर गुजरती है। भारत-नेपाल शांति और मित्रता संधि, 1950 एक खुली सीमा प्रदान करती है, जिसमें बिना किसी यात्रा अभिलेख के भारतीय और नेपाली नागरिकों की मुफ्त आवाजाही होती है।

⁸ बहराइच, बलरामपुर, महाराजगंज, लखीमपुर खीरी, पीलीभीत, श्रावस्ती और सिद्धार्थनगर।

निर्माण की परिकल्पना की गयी थी। सड़कों की भौतिक लंबाई और वित्तीय अनुमान प्रारंभिक और सांकेतिक थे, जिन्हें विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को अंतिम रूप देने के बाद परिवर्तित किये जाने की संभावना थी। उत्तर प्रदेश में इण्डो-नेपाल बॉर्डर सड़क के प्रस्तावित संरेखण को दर्शाने वाला चित्रात्मक आरेख निम्नलिखित मानचित्र में दर्शाया गया है:



सुदूर सीमावर्ती क्षेत्रों में प्रस्तावित सड़कों की स्थिति और भूमि के अधिग्रहण के साथ-साथ इन सड़कों में कुछ भागों के लिए वन और वन्यजीव मंजूरी की वैधानिक आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए परियोजना को पूर्ण किये जाने के लिये वर्ष 2011-12 से पाँच साल की समय सीमा निर्धारित की गई थी। चूंकि, भूमि अधिग्रहण, वन और वन्यजीव मंजूरी में विलम्ब होने के कारण परियोजना मार्च 2016 तक पूरी नहीं हो सकी, इसलिए 'कैबिनेट कमेटी ऑन सिक्वोरिटी ने फरवरी 2018 में इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना के बाधारहित भागों को दिसंबर 2019 तक तथा बाधायुक्त भागों को दिसंबर 2022 तक पूर्ण करने के लिए समय-सीमा बढ़ाने की स्वीकृति दे दी।

1.1.1 संगठनात्मक ढांचा

उत्तर प्रदेश में कार्यदायी संस्था के रूप में लोक निर्माण विभाग इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना को क्रियान्वयन कर रहा है। प्रमुख सचिव, लोक निर्माण विभाग शासकीय स्तर पर विभाग का प्रतिनिधित्व करता है, जबकि विभाग का नेतृत्व प्रमुख अभियंता करता है। जून 2012 में उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग ने अपने वृत्तों/खण्डों को पुनर्गठित किया और इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना को लागू करने के लिए दो वृत्त (इण्डो-नेपाल बॉर्डर, गोरखपुर और इण्डो-नेपाल बॉर्डर, बाराबंकी) और सात खण्ड¹⁰ (प्रत्येक सात जनपदों में एक इण्डो-नेपाल बॉर्डर खण्ड) बनाए। इण्डो-नेपाल बॉर्डर वृत्त और खण्ड क्रमशः अधीक्षण अभियंता और अधिशासी अभियंता के नेतृत्व में हैं। इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना में शामिल दो वृत्तों और सात खण्डों के प्रशासनिक नियंत्रण के लिए मुख्य अभियंता, इण्डो-नेपाल बॉर्डर का एक पद भी अगस्त 2013 में सृजित किया गया था।

⁹ इसमें 118.5 किमी विद्यमान सड़क का उन्नयन शामिल था।

¹⁰ इण्डो-नेपाल बॉर्डर वृत्त, गोरखपुर के अन्तर्गत बलरामपुर, महाराजगंज और सिद्धार्थनगर जनपदों में एक-एक और इण्डो-नेपाल बॉर्डर वृत्त, बाराबंकी के अन्तर्गत बहराईच, लखीमपुर खीरी, पीलीभीत और श्रावस्ती जनपदों में एक-एक।

इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना के अन्तर्गत उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग सड़कों और सड़कों के निर्माण के लिए विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों/लागत अनुमानों को तैयार करने के लिए उत्तरदायी था। लोक निर्माण विभाग द्वारा तैयार किए गए अनुमानों की जाँच केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग के महानिदेशक की अध्यक्षता वाली एक तकनीकी समिति द्वारा की जानी थी। तकनीकी समिति की अनुशंसाओं को गृह सचिव की अध्यक्षता वाली एक उच्च स्तरीय अधिकार प्राप्त समिति के समक्ष स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किया जाना था, जिसे परियोजना के निष्पादन के लिए उचित निर्णय लेने का अधिकार प्राप्त था।

2.1.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा में यह जाँच की जानी थी कि:

- क्या इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड के लिए विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को परियोजना की परिकल्पना के अनुसार तैयार किया गया है और बॉर्डर आउट पोस्ट को जोड़ दिया गया है; और,
- क्या पर्याप्त धनराशि उपलब्ध करायी गयी थी तथा परियोजना का निष्पादन मितव्ययी, कुशल एवं प्रभावी रीति से किया गया था ;

2.1.3 लेखापरीक्षा मानदण्ड

लेखापरीक्षा मानदण्ड के स्रोत निम्नलिखित थे:

- सुरक्षा सम्बन्धी कैबिनेट समिति का निर्णय (नवम्बर 2010 और फरवरी 2018) और इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना के लिये अनुमोदित योजना;
- सड़क परिवहन और राजमार्ग मन्त्रालय (मोर्थ)/भारतीय सड़क कांग्रेस (आईआरसी) कोड और उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग के आदेश/परिपत्र;
- उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा जारी स्टैण्डर्ड (माडल) बिड डाक्यूमेंट/अनुबन्ध विलेख, मुख्य सतर्कता आयुक्त द्वारा जारी दिशानिर्देश, उत्तर प्रदेश सरकार की वित्तीय हस्त पुस्तिका एवं राज्य सरकार/भारत सरकार द्वारा निर्गत आदेश/निर्देश;

2.1.4 लेखापरीक्षा के क्षेत्र एवं क्रियाविधि

लेखापरीक्षा द्वारा जनवरी-अप्रैल 2019 और जुलाई-अगस्त 2019 के दौरान प्रमुख सचिव, लोक निर्माण विभाग, मुख्य अभियंता (इण्डो-नेपाल बॉर्डर), दो इण्डो-नेपाल बॉर्डर वृत्तों और सात इण्डो-नेपाल बॉर्डर खण्डों के कार्यालयों में वर्ष 2012-19 (दिसंबर 2019 तक अद्यतन) की अवधि के अभिलेखों की जांच की गयी। वन विभाग और सशस्त्र सीमा बल से भी आँकड़े और जानकारी एकत्र की गई। हालांकि, जून 2012 में इण्डो-नेपाल बॉर्डर खण्डों के निर्माण से पूर्व के अभिलेख मुख्य अभियंता, इण्डो-नेपाल बॉर्डर के पास उपलब्ध नहीं थे, जिसने लेखापरीक्षा क्षेत्र को सीमित किया।

05 जुलाई 2019 को एक आरम्भिक गोष्ठी में उत्तर प्रदेश सरकार के प्रतिनिधि के साथ लेखापरीक्षा मानदण्ड, लेखापरीक्षा उद्देश्य, लेखापरीक्षा के क्षेत्र एवं क्रियाविधि पर चर्चा की गई। जनवरी 2020 में उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा आलेख प्रतिवेदन का उत्तर दिया गया और आलेख प्रतिवेदन पर विचार विमर्श करने के लिये 28 मई 2020 को सचिव, लोक निर्माण विभाग, उत्तर प्रदेश सरकार के साथ समापन गोष्ठी आयोजित की गयी। समापन गोष्ठी के दौरान किये गये विचार-विमर्श तथा विभाग के उत्तरों को उपयुक्त रूप से प्रतिवेदन में शामिल किया गया है।

2.1.5 अभिस्वीकृति

इस निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग, वन विभाग और सशस्त्र सीमा बल द्वारा दिये गये सहयोग और सहायता के लिये लेखापरीक्षा आभार व्यक्त करता है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.2 प्रारम्भिक कार्य

सड़क निर्माण कार्य के पूर्व संरक्षण की पहचान, वन और वन्यजीव अभयारण्यों से गुजरने वाले मार्गों के लिए वैधानिक मंजूरी, नियोजित संरक्षण पर पड़ने वाले निजी भूमि का अधिग्रहण और विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को तैयार किया जाना था। विस्थापित लोगों की पुर्नस्थापना और पुनर्वास की योजना भी बनाई जानी थी। इसके अलावा, यह सुनिश्चित किया जाना था कि निर्माण कार्य शुरू करने के लिए अवरोधरहित स्थल उपलब्ध हैं।

2.2.1 संरक्षण एवं वन मंजूरी को अंतिम रूप दिया जाना

इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना के अन्तर्गत कार्यदायी संस्था (उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग) को सशस्त्र सीमा बल, राज्य सरकार और गृह मंत्रालय के परामर्श से सड़क के संरक्षण को अंतिम रूप दिया जाना था। इस संदर्भ में, उत्तर प्रदेश में इण्डो-नेपाल सीमा पर 639.70 कि०मी० सड़क मार्ग के बनाये जाने के लिये उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग के अनुमानों के आधार पर गृह मंत्रालय को प्रारम्भिक संरक्षण प्रस्तुत किया गया (अगस्त 2008)। भारत सरकार ने भी इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना के अन्तर्गत सड़क की उसी लम्बाई (640 कि०मी०) के निर्माण/उन्नयन की स्वीकृति प्रदान कर दी (नवम्बर 2010)।

लेखापरीक्षा में यह सत्यापित नहीं किया जा सका कि 640 कि०मी० के प्रारम्भिक संरक्षण को किस आधार पर अंतिम रूप दिया गया था, क्योंकि उससे सम्बन्धित अभिलेख उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा प्रस्तुत नहीं किये गये। तथापि, मुख्य अभियंता (इण्डो-नेपाल बॉर्डर) ने सूचित किया (जून 2020) कि वन विभाग तथा सशस्त्र सीमा बल के परामर्श से लोक निर्माण विभाग के सम्बन्धित खण्डों द्वारा प्राक्कलित सड़क मार्ग की लम्बाई को अंतिम रूप दिया गया होगा। यद्यपि, उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा (2012-13 के दौरान) सशस्त्र सीमा बल के अनुमोदन के साथ इण्डो-नेपाल बार्डर रोड परियोजना के अन्तर्गत उत्तर प्रदेश में 640 कि०मी० के प्रारम्भिक संरक्षण के विरुद्ध केवल 574.59 कि०मी० सड़क के संरक्षण को अंतिम रूप दिया गया था। अग्रेतर, लेखापरीक्षा में निम्नवत् पाया गया:

- इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना के अनुमोदन को राज्य सरकार को सूचित करते समय गृह मंत्रालय ने कहा (नवंबर 2010) कि यह कार्य उन भागों में शुरू किया जा सकता है, जहाँ वन संरक्षण अधिनियम और वन्यजीव संरक्षण अधिनियम के तहत भूमि अधिग्रहण और वैधानिक मंजूरी की आवश्यकता नहीं हो। लेखापरीक्षा में पाया गया कि अनुमोदित संरक्षण 574.59 कि०मी० के 302.16 कि०मी० (52.6 प्रतिशत) में संरक्षित वन (15.82 कि०मी०), आरक्षित वन (54.14 कि०मी०) और वन्यजीव वन (232.20 कि०मी०) था, जिसमें वन और वन्यजीव की मंजूरीयों¹¹ की आवश्यकता थी। इसके अलावा, प्रस्तावित संरक्षण के 245.52 कि०मी० भाग में निजी भूमि के अधिग्रहण

¹¹ वन (संरक्षण) अधिनियम 1980 की धारा 2 के अनुसार कोई भी राज्य सरकार या अन्य प्राधिकारी सिवाय केंद्र सरकार की पूर्व स्वीकृति के, किसी भी वन भूमि या उसके किसी भाग को किसी भी गैर-वानिकी उद्देश्य के लिए उपयोग किए जाने के आशय का कोई आदेश पारित नहीं कर सकता।

की आवश्यकता थी। परिणामस्वरूप, प्रस्तावित संरक्षण में केवल 26.91 कि०मी० सड़क बाधा मुक्त भूमि पर थी और इस प्रकार, निर्माण के लिए उपलब्ध थी।

■ इस तथ्य के बावजूद कि तीन जिलों (बलरामपुर, बहराइच और महाराजगंज) में तय संरक्षण (57 प्रतिशत) का एक बड़ा हिस्सा (155.78 कि०मी०) वन/वन्यजीव क्षेत्र में था, वन विभाग को शामिल किए बिना सड़क संरक्षण (272.92 कि०मी०) को अंतिम रूप दिया गया था।

■ उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग ने वन विभाग को अक्टूबर 2013 से नवंबर 2015 के बीच वन विभाग से अनापत्ति (10 प्रस्तावों) और वन्यजीव मंजूरी (चार प्रस्तावों) के लिए 14 परियोजनावार प्रस्ताव प्रस्तुत किये। इस बीच, वन विभाग ने उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग को अगस्त 2015 में इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना के लिए वन भूमि की समेकित आवश्यकता को प्रस्तुत करने के लिए कहा। तदनुसार, उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग ने एक समेकित वन विभाग से अनापत्ति प्रस्ताव (जनवरी 2016) और वन्यजीव मंजूरी प्रस्ताव फरवरी 2016 में प्रस्तुत किया। हालांकि, वन विभाग ने (नवंबर 2016) प्रस्ताव में विभिन्न कमियाँ बताईं, जैसे कि वृहद/लघु सेतुओं, अंडरपास, उपरिगामी सेतु आदि से सम्बंधित घटक-वार जानकारी की कमी और इन संरचनाओं के लिए आवश्यक भूमि, शमन के उपाय प्रमाण-पत्र, पर्यावरण मंजूरी की स्थिति आदि। इसके अनुपालन में, उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग ने छह जिलों¹² के लिए संशोधित समेकित वन्यजीव क्लीयरेंस प्रस्ताव मार्च 2017 में प्रस्तुत किया।

वन विभाग की पृच्छाओं और प्रस्तावित संरक्षण पर पड़ने वाले पेड़ों की गिनती के लिए सितंबर 2017 में दिये गये निर्देशों के कारण उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग ने पुनः फरवरी 2018 में वन विभाग से अनापत्ति और अप्रैल 2018 में वन्यजीव मंजूरी के लिए एक समेकित प्रस्ताव प्रस्तुत किया। लेखापरीक्षा में पाया गया कि वन विभाग ने वन विभाग से अनापत्ति प्रस्ताव और वन्यजीव मंजूरी प्रस्ताव पर कई पृच्छायें¹³ की, जैसे कि परियोजना के लिए वैकल्पिक उपयुक्त गैर-वन भूमि की अनुपलब्धता सम्बंधी निर्धारित प्रमाण-पत्र प्रस्तुत नहीं करना, परियोजना में शामिल वन क्षेत्र का स्थलीय निरीक्षण प्रतिवेदन, प्रतिपूरक वनीकरण स्थल का भू-संदर्भित डिजिटल मानचित्र आदि के बारे में जानकारी। इस प्रकार, उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा प्रस्तुत समेकित प्रस्ताव में अभी भी कमी होने के कारण वन/वन्यजीव मंजूरी में और अधिक विलम्ब हुआ। इसके बाद, जनपद सिद्धार्थनगर के प्रकरण में, 1.28 कि०मी० सड़क के संबंध में 2.09 हेक्टेयर वन भूमि के लिए अगस्त 2018 में वन मंजूरी दी गयी। हालांकि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि वन विभाग से अनापत्ति (15 जून 2019) और वन्यजीव मंजूरी (17 जुलाई 2018 और 26 नवंबर 2018) के संबंध में उठाई गयी पृच्छाओं पर उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा अभी (दिसंबर 2019) तक कोई कार्यवाही नहीं की गयी थी।

■ अगस्त 2018 में आयोजित उत्तर प्रदेश राज्य वन्यजीव बोर्ड¹⁴ की बैठक में बोर्ड द्वारा पूरे संरक्षण पर पड़ने वाले लगभग 55,000 पेड़ों को काटने के बारे में आपत्ति

¹² बहराइच, बलरामपुर, महाराजगंज, लखीमपुर खीरी, पीलीभीत, और श्रावस्ती। सिद्धार्थनगर के प्रस्ताव वन विभाग के पास लम्बित था।

¹³ भारत सरकार के परिवेश पोर्टल (forestsclearance.nic.in) के अनुसार, वन विभाग ने वन मंजूरी प्रस्तावों (19 फरवरी 2018, 19 मार्च 2018, 10 अप्रैल 2018, 18 अप्रैल 2018, 26 अप्रैल 2018, 3 मई 2018 तथा 15 जून 2019) के लिए सात अवसरों पर तथा वन्यजीव मंजूरी प्रस्तावों (10 अप्रैल 2018, 20 अप्रैल 2018, 28 अप्रैल 2018, 8 मई 2018, 14 मई 2018, 28 मई 2018, 6 जुलाई 2018, 17 जुलाई 2018 और 26 नवंबर 2018) के लिए नौ अवसरों पर प्रश्न उठाए।

¹⁴ समापन गोष्ठी के दौरान राज्य सरकार द्वारा बताया गया कि उत्तर प्रदेश राज्य वन्य जीव बोर्ड अस्तित्व में नहीं था और इसका गठन 2018 में हुआ।

जताई गई थी और तदनुसार बोर्ड ने निर्देश दिया कि वन विभाग, सशस्त्र सीमा बल और लोक निर्माण विभाग के अधिकारियों का एक दल इण्डो-नेपाल बॉर्डर पर विद्यमान सड़क का सर्वेक्षण करे और पेड़ों की न्यूनतम कटाई सुनिश्चित करने के लिए संरक्षण में आवश्यक परिवर्तन सुनिश्चित करे। लेखापरीक्षा में पाया गया कि सर्वेक्षण का कार्य तीन जनपदों (बहराईच, बलरामपुर एवं श्रावस्ती) में पूर्ण हो गया था तथा तीन अन्य जनपदों (लखीमपुर खीरी, महाराजगंज एवं पीलीभीत) में प्रगति (अक्टूबर 2019) पर था। इसके बाद, एक अन्य बैठक (नवंबर 2019) में बोर्ड ने पेड़ों की कटाई न्यूनतम करने के लिए सिंगल लेन सड़क हेतु भूमि की आवश्यकता के अनुरूप *नो मैन्स लैण्ड* भूमि से सटी हुई वन भूमि को लेते हुए संरक्षण को अंतिम रूप देने का निर्देश दिया।

इस प्रकार, इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना के कार्य प्रारम्भ करने के पूर्व अपेक्षित वन एवं वन्यजीव मंजूरी दिसम्बर 2019 तक मिलनी बाकी थी। इसके अलावा, संरक्षण में संशोधन के लिए बोर्ड के उन निर्देशों के कारण वर्ष 2012-13 के दौरान अनुमोदित 574.59 कि०मी० सड़क का पूर्व निर्धारित संरक्षण भी निष्प्रभावी हो गया।

शासन द्वारा उत्तर में बताया गया कि जनवरी 2020 कि वन विभाग के परामर्श से निर्धारित औपचारिकताओं को पूर्ण करने के उपरांत वन मंजूरी के लिए एक समेकित प्रस्ताव फरवरी 2016 में प्रस्तुत किया गया था। वन विभाग की आपत्तियों के अनुपालन में प्रस्तावों को पुनः प्रस्तुत करने तथा नियमित अनुसरण के बावजूद प्रस्ताव वन विभाग के पास लंबित पड़ा रहा। राज्य वन्यजीव बोर्ड के निर्देश (नवंबर 2019) के अनुसार, सिंगल लेन (3.75 मीटर चौड़ी) सड़क के निर्माण के लिए अंतर्राष्ट्रीय सीमा पर एक वैकल्पिक संरक्षण तैयार किया जा रहा था। शासन ने समापन बैठक (मई 2020) के दौरान कहा कि चूंकि लोक निर्माण विभाग एक कार्यदायी संस्था मात्र है जबकि संरक्षण पर उपयोगकर्ता एजेंसी (सशस्त्र सीमा बल) की सहमति होनी चाहिए, सर्वेक्षण कार्य प्रगति पर है और लगभग 76 प्रतिशत संरक्षण को अंतिम रूप दिया जा चुका है। आगे कहा गया कि जहाँ तक दोषपूर्ण वन विभाग से अनापत्ति प्रस्तावों का संबंध है, नए संरक्षण को अंतिम रूप देने के बाद नए प्रस्ताव वन विभाग और बोर्ड को प्रस्तुत किए जाएंगे। शासन ने यह भी कहा कि संबंधित वन प्रभागों द्वारा उठाई गई आपत्तियों का निराकरण कर दिया गया है।

तथ्य यह है कि संरक्षण का निर्धारण त्रुटिपूर्ण था, क्योंकि संरक्षण को अंतिम रूप देते समय उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग ने वन विभाग की सहमति नहीं ली थी। इसके अलावा, उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा दोषपूर्ण/अपूर्ण वन मंजूरी प्रस्ताव प्रस्तुत किए गए और वन विभाग के साथ समन्वय की कमी के कारण वन/वन्यजीव मंजूरी प्रस्तावों पर कई प्रश्न उठ खड़े हुए। फलतः वन/वन्यजीव मंजूरी अभी तक (मई 2020) प्राप्त नहीं हुई थी, हालांकि इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना को मूलतः मार्च 2016 तक पूर्ण किया जाना था।

2.2.2 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को तैयार करना

राज्य सरकार ने मई 2011 में उत्तर प्रदेश राज्य राजमार्ग प्राधिकरण¹⁵ को प्रारंभिक संरक्षण के निर्धारण और उसके उपरान्त परामर्श कार्य को सौंपा। उत्तर प्रदेश राज्य राजमार्ग प्राधिकरण ने एक सलाहकार फर्म¹⁶ के साथ अगस्त 2011 में 640 कि०मी० के प्रस्तावित इण्डो-नेपाल सीमा सड़क के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को तैयार करने के लिए ₹ 2.83 करोड़ की लागत से एक अनुबन्ध का निष्पादन किया। अनुबन्ध में दिए

¹⁵ उत्तर प्रदेश राज्य राजमार्ग प्राधिकरण का गठन राज्य के राजमार्गों और संबंधित मामलों के विकास, रखरखाव और प्रबंधन के लिए 2004 (13 अगस्त 2004) के उत्तर प्रदेश अधिनियम संख्या 19 द्वारा किया गया है।

¹⁶ एनार्क कंसल्टेंट्स प्राइवेट लिमिटेड, नोएडा एवं एनएनपी इंफ्रा कंसल्टेंट्स प्राइवेट लिमिटेड, दिल्ली के साथ संयुक्त उद्यम में।

गए नियमों और शर्तों के अनुसार, फर्म को 24 सप्ताह अर्थात् जनवरी 2012 तक आरंभिक प्रतिवेदन, परियोजना तैयारी प्रतिवेदन, भूमि अधिग्रहण प्रतिवेदन, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन और ठेकेदार के चयन हेतु बिडिंग अभिलेख, संयुक्त रूप से वन अधिकारियों के साथ पेड़ों का निरीक्षण, वन एवं पर्यावरणीय मंजूरी के लिए आवेदन तथा संबंधित एजेंसियों से परियोजना की मंजूरी प्रस्तुत करना था।

अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि सलाहकार फर्म ने सितम्बर 2011 में स्थापना प्रतिवेदन, 39 कि०मी० की ड्राफ्ट परियोजना तैयारी प्रतिवेदन नवम्बर 2011 में तथा 120 कि०मी० का प्रतिवेदन मार्च 2012 में प्रस्तुत किया था। लेखापरीक्षा में अग्रेतर पाया गया कि उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग ने अप्रैल 2012 में 120 कि०मी० की मसौदा परियोजना तैयारी प्रतिवेदन त्रुटिपूर्ण होने के कारण उत्तर प्रदेश राज्य राजमार्ग प्राधिकरण को वापस कर दिया और उसे संशोधित प्रतिवेदन प्रस्तुत करने का निर्देश दिया। यद्यपि, इस संबंध में उत्तर प्रदेश राज्य राजमार्ग प्राधिकरण द्वारा कोई कार्रवाही नहीं की गई। मई 2012 में हुई एक बैठक में उत्तर प्रदेश राज्य राजमार्ग प्राधिकरण ने विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करने में असमर्थता दिखाई और कहा कि सलाहकार फर्म के साथ किये गए अनुबन्ध को समाप्त करने के लिए कार्रवाही की जा रही है। तदोपरांत, उत्तर प्रदेश राज्य राजमार्ग प्राधिकरण ने जुलाई 2012 में 481 कि०मी० के लिए मसौदा परियोजना तैयार करने की योजना, वन विभाग से अनापत्ति के लिए आवेदन, अंतिम परियोजना तैयारी योजना और विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को प्रस्तुत न करने के कारण अनुबन्ध को समाप्त¹⁷ कर दिया। उत्तर प्रदेश राज्य राजमार्ग प्राधिकरण द्वारा विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को तैयार न करने का परिणामी प्रभाव यह पड़ा कि उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग ने विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को नए सिरे से तैयार कर परियोजना के अनुमोदन (नवंबर 2010) से 18 महीने से अधिक समय के विलम्ब से अर्थात् जून 2012 में भारत सरकार को अनुमोदन के लिए प्रस्तुत किया।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2020) कि फर्म के विरुद्ध दंडात्मक कार्रवाई करते हुए ₹ 14.18 लाख की जमानत राशि जब्त की गई थी। तथ्य यह है कि उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन को समय पर तैयार करने में विफल रहा। अग्रेतर, उत्तर प्रदेश राज्य राजमार्ग प्राधिकरण ने फर्म को भुगतान की गई ₹ 36.15 लाख की धनराशि को वसूल करने की शर्त के साथ समझौते को समाप्त किया था, जिसकी वसूली जनवरी 2020 तक नहीं की गई थी।

विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को प्रस्तुत करना एवं उनका अनुमोदन

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा 574.59 कि०मी० सड़क निर्माण (अनुमानित लागत ₹ 2805.56 करोड़) के लिए प्रस्तुत किये गए 28 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों (प्रत्येक विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में एक सड़क) के सापेक्ष उच्च स्तरीय अधिकार प्राप्त समिति ने 257.02 कि०मी० सड़क निर्माण हेतु केवल 12 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को अनुमोदित किया, जिनमें से 11 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को जनवरी 2013 में और एक विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन को मार्च 2014 में अनुमोदित किया गया। उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा प्रस्तुत एवं उच्च स्तरीय अधिकार प्राप्त समिति द्वारा स्वीकृत विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों की स्थिति का विवरण तालिका 2.1 में दिया गया है:

¹⁷ इस शर्त के साथ कि जनवरी और मार्च 2012 के बीच सलाहकार फर्म को भुगतान की गई ₹ 36.15 लाख की धनराशि की वसूली की जाये, इसके अतिरिक्त फर्म की ₹ 14.18 लाख की सुरक्षा जमा को जब्त कर लिया गया था।

तालिका 2.1: विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को प्रस्तुत करना और उसकी स्वीकृति

क्र. सं.	जनपद	कुल लम्बाई (कि०मी०)	विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों की कुल संख्या	स्वीकृत विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों की संख्या	स्वीकृत लम्बाई (कि०मी०)	दिसम्बर 2019 तक ऊपरी सतह तक सम्पादित लम्बाई (कि०मी०)
1	बहराइच	118.83	5	1	20.36	17.460
2	बलरामपुर	84.31	3	1	7.48	07.260
3	लखीमपुर खीरी	124.80	6	2	57.35	42.000
4	महराजगंज	69.85	3	2	67.60	13.900
5	पीलीभीत	37.00	3	1	7.00	02.800
6	श्रावस्ती	64.29	5	2	21.72	21.470
7	सिद्धार्थनगर	75.51	3	3	75.51	27.750
योग		574.59	28	12	257.02	132.64

(स्रोत: मुख्य अभियंता इण्डो-नेपाल बॉर्डर, उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग)

शेष 317.57 कि०मी० सड़क निर्माण के लिए 16 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों के संबंध में, जिसमें 270.06 कि०मी० संरक्षण के लिए वन विभाग से अनापत्ति और 47.45 कि०मी० संरक्षण के लिए भूमि अधिग्रहण शामिल था, उच्च स्तरीय अधिकार प्राप्त समिति ने उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग को आदेशित किया (मार्च 2014) कि वन विभाग से अनापत्ति प्राप्त करने और सशत्रु सीमा बल के साथ परामर्श के उपरांत संशोधित संरक्षण को अंतिम रूप देने के बाद इसे प्रस्तुत किया जाये।

अग्रेतर, जांच से पता चला कि 12 स्वीकृत विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों जिनकी अनुमानित लागत ₹ 735.83 करोड़ थी, में से टुटिबारी-बरगदवा मार्ग (7.60 कि०मी०) का केवल एक विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (अनुमानित लागत ₹ 22.03 करोड़) ही बाधारहित भाग पर था, क्योंकि इसमें भूमि अधिग्रहण और वन भूमि की आवश्यकता नहीं थी। मार्च 2014 में स्वीकृत एक विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन सहित पाँच अन्य विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों के मामलों में, यद्यपि किसी में भी वन भूमि की मंजूरी की आवश्यकता नहीं थी परन्तु इन पाँच विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों में भूमि अधिग्रहण (73.04 कि०मी०) आवश्यक था तथा शेष छः विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों के मामलों में भूमि अधिग्रहण और वन विभाग से अनापत्ति (157.11 कि०मी०) दोनों की आवश्यकता थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि बिना भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किये एवं अपेक्षित विधिक मंजूरी प्राप्त किये, 11 स्वीकृत विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों के अंतर्गत सड़क निर्माण कार्यों के लिए अनुबन्ध गठन के कारण कार्य निष्पादन में विलम्ब और लागत वृद्धि हुई, जिसकी चर्चा अनुवर्ती प्रस्तारों में की गई है।

इसके परिणामस्वरूप टुकड़ों में सड़क का निर्माण भी हुआ जिससे जनपदीय के साथ-साथ अन्तर-जनपदीय इण्डो-नेपाल बॉर्डर सड़कों के सम्पर्क में गैप बनी रही, क्योंकि सड़कों का निर्माण निरंतरता में नहीं किया गया था। इससे संवेदनशील सीमाओं पर अधिक प्रभावी ढंग से हावी होने में सक्षम बनाने के लिए सशस्त्र सीमा बल को गतिशीलता देने का लक्ष्य प्राप्त न हो सका।

2.2.3 भूमि अधिग्रहण

सरकार ने भूमि अधिग्रहण अधिनियम के अंतर्गत भूमि अधिग्रहण के लिए लगने वाले अधिक समय की आवश्यकता को देखते हुए, राज्य सरकार द्वारा जारी भूमि अधिग्रहण नीति आदेश (जून 2011) के अनुसार भूस्वामियों से भूमि क्रय का निर्णय (फरवरी 2013) लिया। आदेश के अनुसार, भूमि अधिग्रहण के लिए सामान्य नीति यह होगी कि संबंधित नियमों/आदेशों का पालन करते हुए भूस्वामियों और अधिग्रहण निकायों के बीच आपसी सहमति/समझौते के आधार पर भूस्वामियों से सीधे भूमि क्रय की जाए। भूमि की

लागत के अतिरिक्त, भूस्वामियों के पुनर्स्थापन और पुनर्वास के लिए वित्तीय सहायता भी प्रदान की जानी थी। अतः, भूमि अधिग्रहण के अंतर्गत परियोजना से आच्छादित सात जनपदों में अधिकार की कानूनी सीमाओं की स्थापना करके एवं भूस्वामियों, अवैध अतिक्रमणकारियों, वृक्षों, स्थिर एवं चल संरचनाओं के संदर्भ में भूमि के वर्तमान उपयोग की पहचान करके पुनर्स्थापन और पुनर्वास योजना तैयार करना शामिल था।

2.2.3.1 पुनर्स्थापन और पुनर्वास योजना तैयार करना

अभिलेखों की जाँच से ज्ञात हुआ कि इण्डो-नेपाल वृत्त, गोरखपुर नें अप्रैल 2013 में पुनर्स्थापन और पुनर्वास योजना तैयार करने के लिए एक सलाहकार फर्म के साथ एक अनुबन्ध किया जिसे अप्रैल 2014 तक पूरा करना था। अनुबन्ध के नियमों एवं शर्तों के अनुसार, पुनर्स्थापन और पुनर्वास योजना के भाग के रूप में फर्म को माइक्रोप्लान¹⁸ तैयार करने थे, परियोजना से प्रभावित व्यक्तियों की पहचान करना और पात्र व्यक्तियों को सलाह देना था। प्रत्येक परियोजना प्रभावित व्यक्ति के लिए एकत्र की गई जानकारी को रिकॉर्ड करना एवं कम्प्यूटरीकृत किये जाने के साथ वीडियो रिकॉर्डिंग और तस्वीरें ली जानी थीं। फर्म का यह भी उत्तरदायित्व था कि वह मुआवजे के वितरण¹⁹ और राज्य सरकार के नाम भूमि के स्वामित्व का हस्तांतरण कराने में सहयोग प्रदान करे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सलाहकार फर्म ने माइक्रोप्लान तैयार करने में विलम्ब किया और कार्य समाप्ति के निर्धारित समय (अप्रैल 2014) के अतिरिक्त दो साल का समय (अप्रैल 2016 तक) दिया गया, जिससे भूमि अधिग्रहण की प्रगति प्रभावित हुई। इस सम्बन्ध में, फर्म की कार्यप्रणाली पर अधिशाषी अभियंताओं एवं अधीक्षण अभियंताओं द्वारा प्रश्न उठाए गए, जिसमें अन्य बातों के अतिरिक्त माइक्रोप्लान को प्रस्तुत करने में देरी, माइक्रोप्लान में बड़ी गलतियाँ और कर्मियों की तैनाती नहीं करना शामिल थे²⁰। इसके अतिरिक्त, समय अंतराल और सड़क के संरेखण में परिवर्तन के कारण राजस्व अभिलेखों में हुए बदलाव के दृष्टिगत फर्म द्वारा प्रस्तुत किये गए माइक्रोप्लान में संशोधन आवश्यक था। अग्रेतर, फर्म द्वारा भूमि पंजीकरण कार्य में सहयोग प्रदान करने से सम्बंधित कोई प्रमाण उपलब्ध नहीं था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि भूस्वामियों से संपर्क स्थापित करने एवं विभाग के नाम से भूमि पंजीकरण हेतु उन्हें पंजीकरण कार्यालय लाने के कार्य में खण्डों को लगाया गया था। इण्डो-नेपाल वृत्त, गोरखपुर नें सलाहकार फर्म द्वारा अनुबन्ध के अन्य नियमों और शर्तों के अनुपालन से सम्बंधित अभिलेख/टिप्पणियाँ, जैसे कि प्रत्येक परियोजना प्रभावित व्यक्ति के लिए एकत्रित जानकारी की रिकॉर्डिंग और कम्प्यूटरीकरण, मुआवजे का वितरण, परियोजना प्रभावित व्यक्ति के लिए पहचान पत्र, आदि, प्रस्तुत नहीं किया। अतः अनुबन्ध के सभी नियमों और शर्तों के अनुपालन की स्थिति को लेखापरीक्षा में ज्ञात नहीं किया जा सका।

अभिलेखों की अग्रेतर जाँच से ज्ञात हुआ कि फर्म द्वारा तैयार किये गए माइक्रोप्लान अव्यवहारिक थे, क्योंकि सात में से छः जनपदों में उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग के संबंधित खण्डों की प्रगति रिपोर्ट में अंकित भूमि की वास्तविक आवश्यकता के सापेक्ष माइक्रोप्लान में भूमि की आवश्यकता के आकलन में 14 से 37 प्रतिशत तक का विचलन था, जिसका विवरण तालिका 2.2 में दिया गया है

¹⁸ खसरा/गाटा संख्या, प्रभावित क्षेत्र, भूमि के मालिक का नाम, भुगतान किया जाने वाला भूमि का मुआवजा, संरचना की लागत, आदि।

¹⁹ राज्य सरकार के आदेश दिनांक 17 अगस्त 2010 के अनुसार प्रभावित परिवारों पुनर्वास के लिए, प्रत्येक परिवार को ₹ 10,000 की मुआवजा राशि दी जानी थी। मुआवजे की राशि के प्रावधान को उत्तर प्रदेश में मार्च 2015 में जारी आदेश 'भूमि अर्जन, पुनर्वास और पुनर्व्यवस्थापन में उचित प्रतिकर और पारदर्शिता का अधिकार अधिनियम, 2013' लागू करते हुए वापस ले लिया गया था।

²⁰ ₹47.55 लाख (सेवा-कर को छोड़कर) की अनुबंधित राशि के सापेक्ष, मार्च 2019 तक अनुबंध के विरुद्ध फर्म को ₹ 48.70 लाख (कर सहित) का भुगतान किया गया था।

तालिका 2.2 माइक्रोप्लान के सापेक्ष वास्तविक भूमि की आवश्यकता

जनपद	माइक्रोप्लान		वास्तविक आवश्यकता		कॉलम 2 एवं 4 के मध्य विचलन (प्रतिशत में)
	भूमि की आवश्यकता (हेक्टेयर में)	गाँव की संख्या	भूमि की आवश्यकता (हेक्टेयर में)	गाँव की संख्या	
1	2	3	4	5	6
बहराइच	29.8240	10	30.2000	10	1
बलरामपुर	19.2940	04	12.0600	04	(-) 37
लखीमपुर खीरी	3.3713	12	4.5700	14	36
महाराजगंज	145.6947	40	167.5500	40	15
पीलीभीत	8.5080	02	7.3000	02	(-) 14
श्रावस्ती	57.6690	16	45.5000	13	(-) 21
सिद्धार्थनगर	128.8910	63	148.6300	63	(-) 15

(स्रोत: उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग के खण्ड)

इस प्रकार, इण्डो-नेपाल वृत्त, गोरखपुर ने सलाहकार फर्म को अनुबन्ध में निर्धारित नियमों और शर्तों के अनुपालन हेतु बाध्य नहीं किया क्योंकि न तो माइक्रो-प्लान एकदम सही थे और न ही अन्य नियमों और शर्तों के समर्थन में कोई प्रमाण उपलब्ध था। इसके अतिरिक्त, माइक्रोप्लान को तैयार करने में विलम्ब का भूमि अधिग्रहण पर परिणामी प्रभाव पड़ा।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2020) कि सलाहकार फर्म द्वारा तैयार किये गए माइक्रोप्लान राजस्व अधिकारियों द्वारा जाँचे एवं प्रतिहस्ताक्षरित किये गए तथा इसके अनुसार ही भूमि अधिग्रहण किया जा रहा था। सरकार ने आगे कहा कि कुछ मामलों में मालिक की मृत्यु या राजस्व रिकॉर्ड में कुछ विसंगतियों के कारण, बाद में माइक्रोप्लान में मामूली बदलाव अपरिहार्य था। हालांकि, राज्य सरकार ने बहराइच के अतिरिक्त छः जनपदों में भूमि अधिग्रहण हेतु तैयार किये गए माइक्रोप्लान से 14 प्रतिशत से 37 प्रतिशत तक के विचलन का कारण नहीं बताया।

2.2.3.2 भूमि अधिग्रहण

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पाँच जनपदों (बलरामपुर, बहराइच, लखीमपुर खीरी, महाराजगंज और सिद्धार्थनगर) में भूमि हस्तांतरण के लिए 80 प्रतिशत से अधिक भूस्वामियों की सहमति प्राप्त की गई थी, जबकि दो अन्य जनपदों में अभिलेखों के अभाव में इसकी जाँच नहीं की जा सकी। उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा सात जनपदों में अधिग्रहित निजी भूमि की स्थिति तालिका 2.3 में दी गई है।

तालिका 2.3: भूमि की आवश्यकता के सापेक्ष वास्तविक अधिग्रहीत निजी भूमि

जनपद	भूमि की वास्तविक आवश्यकता		दिसम्बर 2019 तक वास्तविक अधिग्रहीत भूमि	
	भूमि की आवश्यकता (हेक्टेयर में)	गाँवों की संख्या	अधिग्रहीत भूमि (हेक्टेयर में) (प्रतिशत)	आच्छादित गाँवों की संख्या
बहराइच	30.20	10	28.00 (93)	10
बलरामपुर ²¹	12.06	4	11.62 (96)	4
लखीमपुर खीरी	4.57	14	4.57 (100)	14
महाराजगंज	167.55	40	93.62 (56)	40
पीलीभीत	7.30	2	6.38 (87)	2
श्रावस्ती	45.50	13	41.50 (91)	13
सिद्धार्थनगर	148.63	63	117.02 (79)	63
योग	415.81	146	302.71 (73)	146

(स्रोत: मुख्य अभियंता एवं सात खण्ड)

²¹ विक्रय विलेख त्रुटिपूर्ण थे क्योंकि जाँच के लिए प्रस्तुत किए गए 262 रजिस्ट्रियों में से 93 मामलों (35 प्रतिशत) में रजिस्ट्रियों को प्रति हेक्टेयर आधार के बजाय प्रति वर्ग मीटर की दर से उल्लेखित किया गया था। 23 मामलों में (नौ प्रतिशत), बिक्रय विलेखों में दरों का उल्लेख नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि माननीय गृह मंत्री, भारत सरकार ने नवंबर 2015 में माननीय मुख्यमंत्री, उत्तर प्रदेश से अनुरोध किया कि वे भूमि अधिग्रहण और अन्य मंजूरीयों की प्रक्रिया में तेजी लाने के लिए संबंधित जिलाधिकारियों/राज्य सरकार के अन्य विभागों को निर्देश दें ताकि सड़क निर्माण कार्य वांछित गति प्राप्त कर सकें। इसके उपरांत, मुख्य सचिव, उत्तर प्रदेश शासन ने जनवरी 2016 में परियोजना आच्छादित सात जनपदों के जिलाधिकारियों को भूमि अधिग्रहण, जनोपयोगी सेवाओं के स्थानांतरण कार्यों और वन विभाग से अनापत्ति के काम में तेजी लाने का निर्देश दिया था। गृह मंत्रालय, भारत सरकार ने पुनः जनवरी 2019 में मुख्य अभियंता (इण्डो-नेपाल बॉर्डर) को स्थानीय लोगों/ग्रामीणों/भूस्वामियों और राज्य के राजस्व अधिकारियों के साथ निरंतर संपर्क करके अवशेष भूमि के अधिग्रहण हेतु प्रयास करने का निर्देश दिया। यद्यपि, इस अनुसरण के बावजूद, उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा भूमि अधिग्रहण की गति अत्यंत सुस्त रही क्योंकि 12 स्वीकृत विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों में से 11 के सम्बंध में दिसंबर 2019 तक 27 प्रतिशत भूमि का अधिग्रहण शेष था।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2020) कि आरम्भ में भूमि अधिग्रहण पुरानी दरों पर आधारित था, जिसे संशोधित अधिनियम (भूमि अर्जन, पुनर्वास और पुनर्व्यवस्थापन में उचित प्रतिकर और पारदर्शिता का अधिकार अधिनियम, 2013) और इस संबंध में मार्च 2015 में जारी राज्य सरकार के परिणामी आदेश के अनुसार भूस्वामियों की मांग पर संशोधित किया गया था। परिणामस्वरूप, भूमि अधिग्रहण के लिए संशोधित अनुमान मई 2017 तक स्वीकृत किए गए। नवंबर 2019 तक, लगभग 73 प्रतिशत भूमि का अधिग्रहण कर लिया गया था।

तथ्य यह है कि उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग के पास मार्च 2015 में संशोधित अधिनियम के लागू होने के बाद भी भूमि अधिग्रहण करने का पर्याप्त समय था। भूमि अधिग्रहण में देरी के कारण, 27 प्रतिशत भूमि का अधिग्रहण किया जाना शेष था, जिसके सहवर्ती प्रभाव के फलस्वरूप परियोजना पूर्ण होने में और विलम्ब होगा।

2.2.3.3 निर्माण हेतु अवरोध रहित कार्यस्थलों की उपलब्धता

उत्तर प्रदेश बजट मैनुअल के प्रस्तर 37 और वित्तीय हस्त पुस्तिका खण्ड-6 के प्रस्तर 378 के अनुसार कार्य आरम्भ करने के पूर्व अवरोध रहित कार्य स्थल की उपलब्धता एक पूर्व शर्त है।

लोक निर्माण विभाग के सात खण्डों के अभिलेखों की जाँच से पता चला है कि सात में से चार²² खण्डों में, अगस्त 2013 और मार्च 2017 के मध्य उत्तर प्रदेश पावर कॉर्पोरेशन लिमिटेड को प्रस्तावित सड़कों के संरेखण पर पड़ने वाले 1,544 बिजली के खंभों को स्थानांतरित करने के लिए ₹ 3.23 करोड़ की धनराशि प्रदान की गई थी जिसके सापेक्ष दिसंबर 2019 तक 1,220 बिजली के खम्भे (79 प्रतिशत) स्थानांतरित किए गए थे। अग्रेतर, जनपद बहराइच में, भारतीय रेलवे से कार्य-स्थल को प्राप्त नहीं किया गया था। **तालिका 2.4** दिसंबर 2019 तक अवरोध रहित कार्यस्थल की उपलब्धता की स्थिति को सारांशीकृत करती है।

²² लखीमपुर, महाराजगंज, श्रावस्ती एवं सिद्धार्थनगर।

तालिका 2.4: अवरोध रहित कार्य-स्थल बनाने में प्रगति

साइट क्लीयरेंस का कार्य	परिघटना	लेखापरीक्षा टिप्पणी
कार्य स्थल से बिजली के खम्भों का स्थानांतरण	उत्तर प्रदेश पावर कॉरपोरेशन लिमिटेड को अगस्त 2013 से फरवरी 2016 के मध्य ₹ 1.04 करोड़ का भुगतान।	जनपद लखीमपुर खीरी में स्थानांतरित किए जाने वाले 606 बिजली के खम्भों के सापेक्ष 476 खम्भे स्थानांतरित किए गए।
	उत्तर प्रदेश पावर कॉरपोरेशन लिमिटेड को अगस्त 2013 से मार्च 2017 के मध्य ₹ 43.61 लाख का भुगतान।	जनपद महाराजगंज में स्थानांतरित किए जाने वाले लक्षित 137 बिजली के खम्भों के सापेक्ष 121 खम्भे स्थानांतरित किए गए।
	उत्तर प्रदेश पावर कॉरपोरेशन लिमिटेड को 144 बिजली के खम्भों को स्थानांतरित करने के लिए ₹ 48.43 लाख का भुगतान।	जनपद श्रावस्ती में, आरंभिक आकलन के अनुसार 144 बिजली के खम्भों को स्थानांतरित किया जाना था, परन्तु संरक्षण में बदलाव होने के कारण इनकी संख्या 99 हो गई सभी 99 खम्भे स्थानांतरित किये गए परन्तु 45 खम्भों की लागत (लगभग ₹ 12.20 लाख ²³) की वसूली दिसम्बर 2019 तक नहीं हुई थी।
	उत्तर प्रदेश पावर कॉरपोरेशन लिमिटेड को सितम्बर 2013 में ₹1.27 करोड़ का भुगतान।	जनपद सिद्धार्थनगर में स्थानांतरित किए जाने वाले लक्षित 702 बिजली के खम्भों के सापेक्ष मात्र 524 खम्भे स्थानांतरित किए गए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि सितम्बर 2014 एवं जून 2019 के मध्य कोई खम्भा स्थानांतरित नहीं किया गया था।
रेलवे भूमि की उपलब्धता	जनपद बहराइच में रुपईडीहा-मुन्शिपुरवा मार्ग (कुल लम्बाई 17.96 कि०मी०) के 270 मीटर भाग पर निर्माण कार्य नहीं किया जा सका क्योंकि यह भूमि भारतीय रेल के अधिकार क्षेत्र में थी।	विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन को जनवरी 2013 में स्वीकृत किया गया, परन्तु मार्च 2015 में संरक्षण में बदलाव के कारण नया संरक्षण रेलवे भूमि से गुजर रहा था जिसे उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग को स्थानांतरित किया जाना था। फिर भी, प्रकरण पर तुरंत कार्यवाही नहीं की गई और इसे दिसम्बर 2018 में भारतीय रेल के संज्ञान में लाया गया जो दिसम्बर 2019 तक लंबित था।

(स्रोत: उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग के खण्ड)

लेखापरीक्षा में पाया गया कि प्रमुख सचिव लोक निर्माण द्वारा दो अवसरों पर (जुलाई 2015 और मई 2017) तथा मुख्य सचिव द्वारा जनवरी 2016 में प्रकरण को शीर्ष स्तर पर उठाया गया, जिसमें संबंधित जिलाधिकारियों और ऊर्जा विभाग को कार्य स्थल से बिजली के खम्भों को स्थानांतरित करके बाधरहित कार्य स्थल उपलब्ध करने के निर्देश दिए गए थे। इसके बावजूद इन निर्देशों को धरातल पर क्रियान्वित नहीं किया जा सका। यद्यपि, लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने पर, खण्डों एवं वृत्त स्तरों पर खम्भों के स्थानांतरित नहीं किये जाने के प्रकरण को गम्भीरता से लिया गया। अतः, उच्चाधिकारियों के आदेशों का अनुपालन नहीं होने एवं उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग के प्राधिकारियों द्वारा उदासीन दृष्टिकोण (बहराइच में) के कारण अवरोध रहित कार्यस्थल की उपलब्धता को सुनिश्चित नहीं किया गया जिसके फलस्वरूप निर्माण कार्यों में देरी हुई।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2020) कि जनपद सिद्धार्थनगर में शीघ्र ही 178 बिजली के खम्भों को स्थानांतरित कर दिया जाएगा। जनपद श्रावस्ती में, उत्तर प्रदेश

²³ बिजली के 71 खम्भों को स्थानांतरित करने के लिए ₹ 19.25 लाख का भुगतान के लिए किया गया था, जिसके सापेक्ष केवल बिजली के 26 खम्भों को स्थानांतरित किया गया था। अग्रेतर, उत्तर प्रदेश पावर कारपोरेशन लिमिटेड ने अन्य 73 खम्भों को स्थानांतरित कर दिया था जिसके लिए उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा ₹ 29.18 लाख जमा किया गया था।

पावर कॉरपोरेशन लिमिटेड को प्रदान की गई धनराशि का उपभोग कर लिया गया था। अतः, वसूली का कोई प्रकरण नहीं था। अग्रेतर, यह भी बताया गया कि जनपद बहराइच में संरेखण में परिवर्तन (मार्च 2015) के कारण, अंतरराष्ट्रीय सीमा के पास सड़क निर्माण के लिए 270 मीटर लंबाई की रेलवे भूमि की आवश्यकता थी, जिसके लिए पत्राचार एवं अनुसरण किया जा रहा है। समापन गोष्ठी के दौरान, सचिव, उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग, उत्तर प्रदेश शासन ने कहा कि जनपद बहराइच में भारतीय रेल से रेलवे की भूमि प्राप्त करने के लिए अनुरोध किया जा रहा है।

उत्तर से स्पष्ट था कि सिद्धार्थनगर, लखीमपुर खीरी एवं महाराजगंज जनपदों में बिजली के खम्भों को स्थानांतरित करने का कार्य जनवरी 2020 तक पूर्ण नहीं हुआ था। जनपद श्रावस्ती के मामले में सरकार का उत्तर मान्य नहीं था, क्योंकि ₹ 48.43 लाख का भुगतान 144 खम्भों को स्थानांतरित के लिए किया गया था, जिसके सापेक्ष मात्र 99 खम्भों को स्थानांतरित किया गया था।

2.3 परियोजना क्रियान्वयन

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों में अधिमूल्यांकन, प्राविधिक स्वीकृति से पहले निविदाओं का आमंत्रण, निधि की उपलब्धता के बावजूद अनुबन्ध गठन में विलम्ब, ठेकेदारों को अनुचित लाभ एवं अपर्याप्त गुणवत्ता नियंत्रण के कारण समय और लागत में वृद्धि तथा परियोजना क्रियान्वयन में प्रक्रियात्मक अनियमितताओं का प्रतिकूल प्रभाव पड़ा, जिनकी चर्चा अनुवर्ती प्रस्तारों में की गई है:

2.3.1 सड़क निर्माण कार्यों के आगणन में अधिमूल्यांकन

वित्तीय नियम²⁴ के अनुसार प्रत्येक प्रस्तावित कार्य के लिए विस्तृत आगणन तैयार किया जाना चाहिए। इसके उपरांत सक्षम प्राधिकारी द्वारा विस्तृत आगणन पर प्राविधिक स्वीकृति दी जाएगी, जो यह आश्वासन देता है कि प्रस्ताव संरचनात्मक रूप से सही हैं और आगणन की सटीक गणना पर्याप्त आँकड़ों के आधार पर की गई है। उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग के आदेश (दिसंबर 2005) के अनुसार आगणन को सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय और इंडियन रोड कांग्रेस के विशिष्टियों के अनुसार तैयार किया जाना है। तदनुसार, सड़कों हेतु विस्तृत आगणन में विभिन्न वस्तुओं की दरों का विश्लेषण सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय के मानक डेटा बुक (सामग्री, मशीनों और श्रम की मानकीकृत मात्रा, हायर चार्ज, आउटपुट, आदि) पर आधारित होना चाहिए।

बारह स्वीकृत विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों की जाँच से ज्ञात हुआ कि नौ विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों में, उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग ने डेंस ग्रेडेड बिटुमिनस मैकेडम एवं बिटुमिनस कंक्रीट के आगणन विश्लेषण में एक समान मशीनों (बैच मिक्स हॉट मिक्स प्लांट और जनरेटर) (परिशिष्ट-2.1 अ) के लिए अलग-अलग हायर चार्ज लगाया। इन मशीनों के लिए लगाये गए हायर चार्ज भी सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय की दरों से अलग थे, जिससे परियोजनाओं की लागत में ₹ 11.93 करोड़ की वृद्धि हुई (परिशिष्ट-2.1 ब)। उल्लेखनीय है कि इस आशय के प्रमाण पत्र कि "दरों का विश्लेषण सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय डेटा बुक के अनुसार किया गया था", त्रुटिपूर्ण विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों में दिए गए थे। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि मुख्य अभियंता (इण्डो-नेपाल बॉर्डर) के कार्यालय ने भी बढ़ी हुई लागत के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों पर प्राविधिक स्वीकृति प्रदान करते समय उचित ध्यान नहीं दिया।

²⁴ वित्तीय हस्त पुस्तिका भाग-6 का प्रस्तर 318।

राज्य सरकार ने उत्तर में बताया (जनवरी 2020) कि कार्य की मात्रा के अनुसार विभिन्न क्षमताओं की मशीनों की दरें भिन्न-भिन्न थीं और इसलिए, लेखापरीक्षा का अनुमान कि एक समान मशीनों के लिए अलग-अलग दरें लगाई गईं, सही नहीं है।

उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि नौ विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों के दर विश्लेषण में बैच मिक्स हॉट मिक्स प्लांट और जेनरेटर की दरें समान क्षमता की मशीनों के लिए सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय द्वारा निर्धारित दरों के अनुरूप नहीं थीं। इसके अतिरिक्त, इन नौ विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में डेंस ग्रेडेड बिटुमिनस मैकेडम एवं बिटुमिनस कंक्रीट के लिए इन मशीनों के दर विश्लेषण में एकरूपता का अभाव था, जो कि परिहार्य था। परिणामस्वरूप, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों में डेंस ग्रेडेड बिटुमिनस मैकेडम एवं बिटुमिनस कंक्रीट की दरें बढ़ी हुई थीं।

2.3.2 अनुबन्ध प्रबंधन

परियोजना के अंतर्गत 244.707 कि०मी० सड़कों के निर्माण हेतु मई 2013 से फरवरी 2018 के मध्य ₹ 646.34 करोड़ के तेरह अनुबन्ध गठित किए गए। अनुबंधों से संबंधित अभिलेखों की जाँच से अनुबन्ध प्रबंधन में कमियाँ परिलक्षित हुईं जिनका विवरण नीचे दिया गया है:

2.3.2.1 प्राविधिक स्वीकृति के पूर्व निविदाओं का आमंत्रण एवं खोला जाना और अनुबन्ध गठन में विलम्ब

उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग के आदेश (सितंबर 1999) के अनुसार, सक्षम प्राधिकारी से प्राविधिक स्वीकृति प्राप्त किए बिना निविदाओं को जारी नहीं किया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त, प्रमुख अभियंता ने यह निर्देशित किया (अप्रैल 2004) कि बिल ऑफ क्वांटिटीज को अंतिम रूप दिए बिना निविदाओं का प्रकाशन नहीं किया जाना चाहिए। प्रमुख अभियंता (उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग) का आदेश (दिसंबर 2005) निविदाओं की तिथि से 52 दिनों के अन्दर अनुबन्ध गठन का आदेश भी प्रदान करता है।

लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि 13 अनुबंधों में से 11 प्रकरणों में, सक्षम प्राधिकारियों द्वारा प्राविधिक स्वीकृति प्रदान करने के 34 से 162 दिन पूर्व ही इण्डो-नेपाल वृत्तों द्वारा निविदाएँ आमंत्रित की गई थीं। अग्रेतर, इन 11 निविदा आमंत्रण सूचनाओं में प्राविधिक स्वीकृति प्रदान करने से 59 दिन पहले तक वित्तीय बिड खोली गई थीं (परिशिष्ट-2.2)। लेखापरीक्षा में, यद्यपि यह भी ज्ञात हुआ कि 11 में से आठ निविदाओं में, अनुबंधों का गठन 52 दिनों की निर्धारित अवधि से आगे 18 से 146 दिनों में किया गया था। अतः, प्राविधिक स्वीकृति से पहले निविदाओं को आमंत्रित करने और वित्तीय बिड खोलने का कोई औचित्य नहीं था।

लेखापरीक्षा में अग्रेतर देखा गया कि सफल निविदादाताओं की बिड आगणित दर से 12.15 प्रतिशत और 49.20 प्रतिशत तक अधिक थीं। इसलिए, अनुबन्ध को अनुमोदित आगणित दर (प्राविधिक स्वीकृति) की सीमा के अन्दर लाने के लिए, इण्डो-नेपाल वृत्तों ने बिल ऑफ क्वांटिटी को कम कर दिया, यद्यपि निविदाओं में उल्लिखित सड़क की पूरी लंबाई के लिए अनुबंधों का गठन किया गया था। यद्यपि, कम किये गए बिल ऑफ क्वांटिटी के कारण 53.71 कि०मी० सड़क (22 प्रतिशत) का निर्माण संभव नहीं था²⁵ (परिशिष्ट-2.3)।

²⁵ निविदा एवं अनुबंध में दिए गए बिटुमिनस कंक्रीट/पेवमेंट क्वालिटी कंक्रीट के कार्यों की मात्रा के समानुपातिक गणना के आधार पर।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2020) कि समय बचाने के लिए निविदाओं का आमंत्रण प्राविधिक स्वीकृति के पूर्व कर लिया गया था और वित्तीय हस्त पुस्तिका भाग-6 में दिए गए प्रावधान के अनुसार कार्य आरम्भ होने से पूर्व प्राविधिक स्वीकृति प्रदान कर दी गई थी। कार्य की सीमा स्वीकृति के अनुरूप ही रही। अग्रेतर, यह भी बताया गया कि बिल ऑफ क्वांटिटी में उल्लिखित दरों की तुलना में उच्च दरों पर निविदाएँ प्राप्त हुईं। निविदाओं को अस्वीकार करने और पुनः निविदा आमंत्रित किये जाने की स्थिति में, दरें और अधिक बढ़ने की आशंका थी। इसलिए, शासकीय हित में यह निर्णय लिया गया कि न्यूनतम दर प्राप्त करने के लिए सबसे कम दर वाले निविदादाता के साथ बातचीत की जाये। इस प्रक्रिया में कुछ अतिरिक्त समय लगा।

उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि प्राविधिक स्वीकृति के पूर्व बिड का आमंत्रण और उन्हें खोलना उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग के 1999 में दिए गए आदेश का उल्लंघन था। अग्रेतर, बिड खोलने के उपरांत बिल ऑफ क्वांटिटी को कम करना अनुबन्ध प्रबंधन में पारदर्शिता के विरुद्ध था। इससे निर्माण के लिए स्वीकृत लंबाई की तुलना में कम लंबाई निर्माण हेतु ली गई। इसके अतिरिक्त, यह पूरी तरह से पूर्वधारणा पर आधारित था कि बिड को अस्वीकार करने और पुनः निविदा आमंत्रित करने के कारण उच्च दरें प्राप्त हो सकती थीं, क्योंकि इसी आधार पर पुनः निविदा की प्रक्रिया में कम दरें भी प्राप्त की जा सकती थी। इसके अलावा, उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग ने निर्देश दिया था (नवंबर 1965) कि बातचीत केवल उन्हीं परिस्थितियों में की जानी चाहिए जब कार्य के लिए नए सिरे से निविदा आमंत्रित करना संभव न हो। अग्रेतर, अधिकारी नए सिरे से निविदा आमंत्रित नहीं करने के कारणों को विस्तार से अभिलेखित करेगा और ऐसे प्रकरणों का एक त्रैमासिक विवरण परीक्षण हेतु उच्च प्राधिकारी को प्रस्तुत करेगा।

2.3.2.2 भूमि अधिग्रहण के बिना अनुबन्धों का निष्पादन

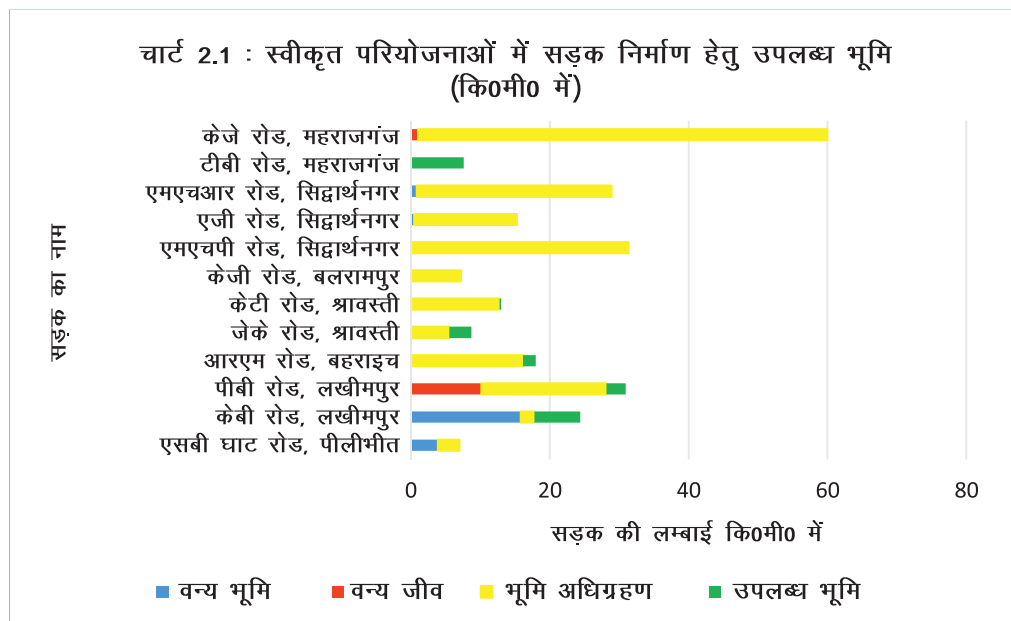
वित्तीय नियमानुसार²⁶ कोई भी कार्य उस भूमि पर तब तक प्रारम्भ नहीं किया जाना चाहिए, जब तक किसी उत्तरदायी सिविल अधिकारी द्वारा उसे विधिवत रूप से हस्तान्तरित न कर दिया गया हो।

अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि इण्डो-नेपाल बॉर्डर वृत्तों द्वारा मई 2013 तथा जुलाई 2015 के मध्य (12 अनुबन्ध) तथा फरवरी 2018 (एक अनुबन्ध) में कुल 13 अनुबन्धों का गठन किया गया जबकि निर्माण कार्य हेतु भूमि अधिग्रहित नहीं हुयी थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि मई 2013 में निर्माण कार्य प्रारम्भ किये जाने के ठीक एक माह पूर्व सर्वेक्षण कार्य (भूमि की पहचान, भूस्वामियों की सहमति और राज्य सरकार के पक्ष में रजिस्ट्री कराये जाने) और भूमि अधिग्रहित किये जाने हेतु माइक्रोप्लान तैयार करने के लिए एक सलाहकार फर्म को लगाया गया था। यह इंगित करता है कि भूमि अधिग्रहण से सम्बन्धित प्रारम्भिक कार्य भी पूर्ण नहीं किया गया था और इस प्रकार निर्माण कार्य की सम्भावना नहीं थी, लेकिन भूमि अधिग्रहण की प्रत्याशा में अनुबन्धों का गठन कर लिया गया, जो कि वित्तीय नियमों के विरुद्ध था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि अनुबन्धों के क्रियान्वयन के समय 12 कार्यो (13 अनुबन्धों²⁷) में से छः कार्यो के लिए भूमि उपलब्ध नहीं थी, जबकि तीन कार्यो के लिए दो से 10 प्रतिशत भूमि उपलब्ध थी। दो कार्यो में भूमि की उपलब्धता क्रमशः 27 प्रतिशत एवं 37 प्रतिशत थी तथा मात्र एक कार्य के लिए ही शत-प्रतिशत भूमि उपलब्ध थी, जैसा चार्ट-2.1 में वर्णित है:

²⁶ वित्तीय हस्त-पुस्तिका भाग-6 का प्रस्तर 378।

²⁷ बहराइच में निर्माण कार्य के लिए दो ठेकेदारों के साथ अनुबन्ध किया गया था इसलिए, 13 अनुबन्ध।



उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा 12 सड़क कार्यों से सम्बन्धित भूमि अधिग्रहण का कार्य फरवरी 2014 और अगस्त 2014 के मध्य शुरू किया गया था तथा दिसम्बर 2019 तक आवश्यक भूमि का 27 प्रतिशत अधिग्रहीत किया जाना अवशेष था। भूमि अधिग्रहीत किये बिना अनुबन्धों का निष्पादन न केवल वित्तीय नियमों के विरुद्ध था, अपितु ठेकेदारों को अनुचित लाभ भी प्रदान करता था, क्योंकि भूमि उपलब्ध न होने के बावजूद अग्रिम के रूप में ब्याज मुक्त बड़ी धनराशि (₹ 84.85 करोड़) ठेकेदारों को स्वीकृत की गयी थी, यद्यपि यह अग्रिम निर्माण कार्य की प्रगति से जुड़ा था, जैसा आगामी प्रस्तारों में वर्णित है।

शासन ने उत्तर (जनवरी 2020) दिया कि अनुबन्धों का गठन इस दृष्टि से किया गया था कि पैकेजों के कुछ भाग में शासकीय भूमि सम्मिलित थी, जिसमें भूमि अधिग्रहण की कोई आवश्यकता नहीं थी तथा निर्माण कार्य एवं भूमि अधिग्रहण की प्रक्रिया एक साथ चलती रहे। भूमि अधिग्रहण अधिनियम में संशोधन (2013) होने के कारण भूमि अधिग्रहण की प्रक्रिया बाधित हुयी।

उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि अनुबन्धों के गठन के समय मात्र एक कार्य में ही निर्माण हेतु शत प्रतिशत भूमि उपलब्ध थी। इस प्रकार भूमि का अधिग्रहण किये बिना अनुबन्धों का गठन किये जाने से न केवल वित्तीय नियमों का उल्लंघन हुआ बल्कि इससे लागत एवं समय में वृद्धि हुई।

2.3.2.3 ठेकेदारों को अग्रिम

मॉडल बिडिंग डाक्यूमेंट प्रावधानित करता है कि मोबिलाइजेशन अग्रिम (अनुबन्धित धनराशि के पाँच प्रतिशत तक) और मशीनरी अग्रिम (अनुबन्धित धनराशि के दस प्रतिशत तक) जो कि दोनों ब्याज मुक्त अग्रिम हैं, ठेकेदार के लिए अनुमन्य है। भुगतान के आधार पर पूर्ण किये गये निर्माण कार्य के प्रतिशत के शिड्यूल का अनुसरण करते हुए अग्रिम धनराशि की वसूली को निर्माण कार्य के लिए ठेकेदार को देय भुगतान से आनुपातिक मात्रा में कटौती करके किया जाएगा।

अग्रिमों की स्वीकृति और उनकी वसूली से सम्बन्धित अनियमिततायें भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदनों में लगातार उद्धृत किए जाते रहे हैं (जैसे—31

मार्च 2016 को समाप्त वर्ष के लिए सड़क कार्यों में अनुबंध प्रबंधन पर निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन, उ.प्र. सरकार, का प्रस्तर संख्या 2.3। उपरोक्त के बावजूद सात प्रखण्डों के अभिलेखों की जाँच में ठेकेदारों को अग्रिम स्वीकृत किये जाने में एक ही प्रकार की अनियमितताएं पाई गईं, जैसा कि नीचे चर्चा की गयी है:

- **मोबिलाइजेशन अग्रिम**

अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि इण्डो-नेपाल बॉर्डर खण्डों के 13 में से 12 अनुबंधों में ठेकेदारों को ₹ 31.81 करोड़ का ब्याजमुक्त अग्रिम स्वीकृत (मई 2013 से मार्च 2018 के मध्य) किया गया था।

लेखापरीक्षा में अग्रेतर पाया गया कि कार्य पूर्ण होने की तिथि के उपरान्त भी 12 अनुबंधों में मोबिलाइजेशन अग्रिम के रूप में ₹ 27.25 करोड़ की धनराशि (86 प्रतिशत) ठेकेदारों के पास असमायोजित थी तथा दिसम्बर 2019 तक चार अनुबंधों में ₹ 07.93 करोड़ की धनराशि वसूली हेतु लम्बित थी (*परिशिष्ट-2.4*)। चूंकि, अग्रिमों की वसूली के सम्बन्ध में माडल बिडिंग डाक्यूमेंट में कोई समय सीमा निर्धारित नहीं थी और अग्रिमों की वसूली कार्य की प्रगति से जुड़ी हुई थी इसलिए ठेकेदारों द्वारा मोबिलाइजेशन अग्रिम के दुरुपयोग से इन्कार नहीं किया जा सकता।

शासन ने उत्तर दिया (जनवरी 2020) कि मोबिलाइजेशन अग्रिम की स्वीकृति और उसकी वसूली अनुबंध की शर्तों के अनुसार की गयी थी। आगे यह कहा गया कि ₹ 7.93 करोड़ की धनराशि वसूली के लिए लम्बित है। तथ्य यह था कि माडल बिडिंग डाक्यूमेंट में वसूली की समय सीमा निर्धारित किये बिना, ब्याजमुक्त मोबिलाइजेशन अग्रिमों के प्रावधान के कारण भारी मात्रा में अग्रिम असमायोजित रहा। यह केन्द्रीय सतर्कता आयोग के आदेश (अप्रैल 2007) कि वसूली समय आधारित होनी चाहिए न कि कार्य की प्रगति से जुड़ी होनी चाहिए, का भी उल्लंघन था।

- **मशीनरी अग्रिम**

ठेकेदार को अग्रिम भुगतान का उपयोग केवल कार्यों के निष्पादन के लिए विशेष रूप से आवश्यक उपकरण और संयन्त्र की लागत के भुगतान के लिए करना चाहिए। ठेकेदार अभियन्ता को बीजक की प्रतियाँ या अन्य दस्तावेज प्रस्तुत करके इस तरह के अग्रिम भुगतान का उपयोग करेगा।

अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि नमूना चयनित खण्डों में 11 अनुबंधों के विरुद्ध संयन्त्रों और उपकरणों के क्रय के समर्थन में बिना बीजक प्राप्त एवं सत्यापित किए, ठेकेदारों को ₹ 53.04 करोड़ का मशीनरी अग्रिम (जून 2013 से मार्च 2018) स्वीकृत किया गया था।

अग्रेतर, चूंकि अग्रिमों की वसूली, कार्यों की प्रगति के साथ जुड़ी हुई थी, ₹ 45.23 करोड़ (85 प्रतिशत) मशीनरी अग्रिम की धनराशि कार्य पूर्ण होने की निर्धारित तिथि के पश्चात् भी ठेकेदारों के पास पड़ी रहने दी गई थी (*परिशिष्ट-2.5*)। इसमें दिसम्बर 2019 तक ₹ 14.38 करोड़ (27 प्रतिशत) की लम्बित वसूली भी सम्मिलित थी। यह उल्लेख करना उचित है कि दिसम्बर 2019 तक लंबित वसूली की सम्पूर्ण धनराशि इण्डो-नेपाल बॉर्डर खण्ड, महाराजगंज और सिद्धार्थनगर में दो ठेकेदारों के पास लम्बित थी, जिन्हें सितम्बर 2013 और मई 2014 में ₹ 32.95 करोड़ की अग्रिम धनराशि स्वीकृत की गई थी।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2020) कि मशीनरी अग्रिमों की स्वीकृति और उनकी वसूली अनुबंध की शर्तों के अनुसार की गयी है। अग्रिमों के सापेक्ष बैंक गारंटी बंधक है, जो विभाग के पास सुरक्षित है। तथ्य यह था कि कार्य पूर्ण होने की निर्धारित तिथि

से चार वर्ष व्यतीत हो जाने के पश्चात भी ठेकेदारों से भारी मात्रा में ब्याजमुक्त अग्रिम की वसूली न किये जाने से ठेकेदारों को अनुचित लाभ पहुँचा।

● सुरक्षित अग्रिम

इण्डो नेपाल बॉर्डर खण्ड, बहराइच के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि ठेकेदार के साथ गठित अनुबन्ध के नियम और शर्तों के अनुसार ठेकेदार को केवल मोबिलाईजेशन और मशीनरी अग्रिम स्वीकृत किया जाना अनुमन्य था। तथापि, अनुबन्ध के नियम और शर्तों के विरुद्ध दो ठेकेदारों को दो अनुबन्धों के विरुद्ध ₹ 1.53 करोड़ की अमान्य ब्याज मुक्त सुरक्षित अग्रिम धनराशि²⁸ फरवरी 2015 और मार्च 2018 में स्वीकृत की गई थी।

शासन ने उत्तर दिया (जनवरी 2020) कि सुरक्षित अग्रिम वित्तीय हस्त-पुस्तिका भाग-6 के प्रस्तर 456 (ए) के अनुसार वास्तविक सम्पादित कार्य, जिसकी माप नहीं हो सकी हो, के विरुद्ध स्वीकृत किये गये थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था, क्योंकि अनुबन्ध के नियम और शर्तों के अनुसार ठेकेदार को केवल मोबिलाईजेशन और मशीनरी अग्रिम की स्वीकृति ही अनुमन्य थी। इस प्रकार, सुरक्षित अग्रिम की स्वीकृति न केवल अनुबन्ध के नियम और शर्तों के विरुद्ध थी, अपितु ठेकेदारों को अनुचित लाभ भी प्रदान किया गया।

2.3.2.4 वाहनों के लिए भुगतान

मोर्थ के उपबन्ध 124 के अनुसार, ठेकेदार द्वारा निरीक्षण कार्य हेतु अभियन्ता को एक वाहन उपलब्ध कराया जायेगा एवं बिल आफ क्वांटिटी में अंकित विवरण के अनुसार भुगतान किया जायेगा।

विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों की जाँच में पाया गया कि 12 में से नौ विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों के बिल ऑफ क्वांटिटीज में सड़क सुरक्षा, रोड साइनेज आदि के अन्तर्गत वाहनों के लिए ₹ 3.42 करोड़ (मूल ₹ 1.55 करोड़) का प्रावधान किया गया था और तदनुसार सक्षम प्राधिकारी द्वारा इन विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों के तकनीकी स्वीकृति प्रदान करते समय अनुमोदित किया गया था। जबकि, इन प्रावधानों के विरुद्ध, दिसम्बर 2019 तक वाहनों पर ₹ 2.46 करोड़ के व्ययाधिक्य सहित ₹ 5.15 करोड़ व्यय किया गया था, जैसा कि **परिशिष्ट-2.6** में वर्णित है। यह उल्लेख करना समीचीन है कि दो कार्यों में इस मद का न तो मूल विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में और न ही संशोधित विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में प्रावधान किया गया था। इस प्रकार, न केवल अतिरिक्त भुगतान किया गया, अपितु विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों में स्वीकृत नहीं की गई मदों को भी अनुबन्धों में अनधिकृत रूप से सम्मिलित किया गया और भुगतान किया जा रहा था।

शासन ने उत्तर दिया (जनवरी 2020) कि वाहनों का उपयोग न्यूनतम आवश्यकताओं के अनुसार सात इण्डो-नेपाल खण्डों में इण्डो-नेपाल सीमा के कार्यों के निष्पादन के लिए किया गया था। विद्यमान प्रथा के अनुसार, सामान्य क्रियाशील खण्डों में दो वाहनों की अनुमति दी जाती है लेकिन इण्डो-नेपाल खण्डों को दुरुह एवं दूरदराज के क्षेत्रों में रखा गया है। इसलिए अधिक संख्या में वाहनों की आवश्यकता थी। वाहनों के लिए भुगतान को स्वीकृत आगणनों में प्रावधानित आकस्मिक व्यय पर भारित किया गया है।

²⁸ अनुबन्ध संख्या 03/एसई दि० 30.12.2013: दि० 07.02.2015 को ₹ 1.23 करोड़ और अनुबन्ध संख्या 08/एसई दि० 12.02.2018: दि० 24.03.2018 को ₹ 29.88 लाख।

तथ्य यह था कि न केवल वाहनों पर अतिरिक्त भुगतान किया गया था बल्कि इसे विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में स्वीकृति के बिना अनुबन्ध के बिल आफ क्वांटिटी में सम्मिलित किया गया था। अग्रेतर, अधिक और अनधिकृत भुगतान से सम्बंधित लेखापरीक्षा टिप्पणी पर शासन द्वारा कोई विशेष टिप्पणी नहीं की गई थी।

2.3.2.5 वन विभाग की अनुमति के बिना वन भूमि पर सड़क का निर्माण

लेखापरीक्षा में पाया गया है कि खजुरिया-बाजारघाट मार्ग²⁹ की कुल लम्बाई 24.400 कि०मी० में से 15.500 कि०मी० भाग वन भूमि पर पड़ रहा था, जिसके लिए वर्ष 2012-13 के दौरान उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा वन भूमि हस्तान्तरण का प्रस्ताव प्रस्तुत किया गया था। जिस समय प्रस्ताव वन विभाग के विचाराधीन था, तभी उप निदेशक, बफर जोन, दुधवा टाइगर रिजर्व, लखीमपुर के कार्यालय ने इण्डो-नेपाल खण्ड, लखीमपुर खीरी को सूचित (जुलाई 2013) किया था कि बिना वन भूमि हस्तान्तरण के सड़क निर्माण की अनुमति नहीं दी जा सकती है। इसके बावजूद खण्ड ने वन विभाग से अनिवार्य अनुमोदन प्राप्त किए बिना वन विभाग की जमीन पर सड़क निर्माण (विद्यमान चौड़ाई तीन मीटर से सात मीटर में चौड़ीकरण और सीमेंट कंक्रीट से सुदृढीकरण) करा दिया। इस प्रकार, वन संरक्षण अधिनियम, 1980 का उल्लंघन करते हुए सड़क का निर्माण कराया गया।

लेखापरीक्षा में अग्रेतर पाया गया कि वन विभाग ने उचित कार्रवाई के लिए उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग से सड़क निर्माण में सम्मिलित खण्डीय अधिकारियों का विवरण (अक्टूबर 2018) मांगा था, जो दिसम्बर 2019 तक प्रतीक्षित था।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2020) कि लखीमपुर खीरी जनपद में एकल मार्ग सड़क का चौड़ीकरण एवं सुदृढीकरण कार्य कराया गया था। यद्यपि, वन विभाग के अनुमोदन के बिना सड़क निर्माण के सन्दर्भ में कोई विशेष टिप्पणी नहीं की गयी, जबकि यह अनिवार्य था और तदनुसार वन विभाग द्वारा जुलाई 2013 में सूचित किया गया था।

2.3.2.6 वन मंजूरी के बावजूद सड़क का निर्माण नहीं किया जाना

इण्डो-नेपाल खण्ड, सिद्धार्थनगर के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि स्वीकृत मार्ग (अलीगढ़वा से ककरहवा मार्ग और बढनी से पकरिहवा मार्ग) का 1.28 कि०मी० (2.088 हेक्टेयर भूमि) भाग आरक्षित और संरक्षित वन क्षेत्र के अन्तर्गत था, जिसके लिए भारत सरकार से आवश्यक अनुमोदन अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सड़क के चौड़ीकरण और कार्य स्थल को अवरोधमुक्त करने के लिए आवश्यक 344 वृक्षों को काटने हेतु भारत सरकार की स्वीकृति से उत्तर प्रदेश शासन द्वारा अवगत कराया गया (अगस्त 2018)। इसके अतिरिक्त उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा वन विभाग को शुद्ध वर्तमान मूल्य और क्षतिपूरक वनीकरण हेतु ₹ 29.91 लाख का भुगतान किया गया था। तथापि, वन विभाग से अनापत्ति³⁰ के बावजूद कार्य का निष्पादन प्रारम्भ नहीं किया गया था (अगस्त 2019)।

शासन ने उत्तर दिया (जनवरी 2020) कि भारत सरकार से आवश्यक अनुमोदन प्राप्त होने तथा पेड़ों को काटने के उपरान्त कार्य प्रारम्भ किया गया है। तथ्य यह रहा कि अगस्त 2018 में अनुमोदन मिल जाने के बाद भी अगस्त 2019 (जैसा कि इण्डो-नेपाल

²⁹ जनवरी 2013 में गृह मन्त्रालय, भारत सरकार द्वारा स्वीकृत।

³⁰ इन मार्गों के लिए अनुबन्ध गठित कर लिए गए थे (जून 2013 एवं जनवरी 2014)।

खण्ड, सिद्धार्थनगर द्वारा सूचित किया गया) तक कार्य प्रारम्भ नहीं किया गया था जिसके कारण कार्य में और भी देरी हुई।

2.4 गुणवत्ता नियन्त्रण एवं अनुश्रवण

2.4.1 सामग्रियों का अनिवार्य गुणवत्ता परीक्षण

मोर्थ उपबन्ध 900 में सड़क निर्माण कार्य हेतु किए जाने वाले विभिन्न परीक्षणों का प्रावधान है। अग्रेतर, उत्तर प्रदेश शासन के निर्देशों (अगस्त 1996) के अनुसार कुल नमूनों में से 25 प्रतिशत परीक्षण नमूने अनुसंधान विकास और गुणवत्ता संवर्धन प्रकोष्ठ और अनुसंधान संस्थान, लखनऊ और 25 प्रतिशत नमूने क्षेत्रीय प्रयोगशाला, मेरठ भेजे जाने चाहिए। जिन क्षेत्रों में क्षेत्रीय प्रयोगशालाएँ उपलब्ध नहीं हैं, वहाँ इन 25 प्रतिशत परीक्षण नमूनों को भी गुणवत्ता संवर्धन प्रकोष्ठ और अनुसंधान संस्थान³¹ को भेजा जाना चाहिए। शेष 50 प्रतिशत परीक्षण नमूने परीक्षण के लिए जनपदीय प्रयोगशालाओं को भेजे जाने चाहिए। इसके अतिरिक्त, इण्डो-नेपाल बॉर्डर सड़क परियोजना के दिशा-निर्देश में गुणवत्ता और परियोजना को समय से पूर्ण करने के लिए तृतीय पक्ष के निरीक्षण का प्रावधान किया गया है।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में नमूना चयनित खण्डों (दिसम्बर 2019 तक) में किए जाने वाले परीक्षणों में कमी पाई गयी थी, जैसा कि तालिका 2.5 में दर्शाया गया है:

तालिका 2.5: किये जाने वाले आवश्यक परीक्षणों में कमी

क्र० सं०	सड़क स्तर	किये जाने वाले परीक्षणों की संख्या	किये गए परीक्षणों की संख्या	कमी (प्रतिशत)
1	मृदा कार्य	24,125	5,328	18,797(78)
2	ग्रेन्यूलर सब बेस	3,595	2,180	1415(39)
3	वेट मिक्स मैकेडम/वाटर बाउंड मैकेडम	6,037	2,630	3407(56)
4	डेंस बिटूमिनस मैकेडम/बिटुमिनस कंक्रीट	3,906	2,800	1106(28)
5	ड्राई लीन कंक्रीट	6,686	595	6091(91)

(स्रोत: मोर्थ की विशिष्टियाँ एवं लोक निर्माण विभाग के खण्ड)

उपरोक्त से स्पष्ट है कि ड्राई लीन कंक्रीट तथा मृदा कार्य के परीक्षणों में सबसे अधिक कमी थी। पूर्ण विवरण परिशिष्ट-2.7 में दिया गया है। गुणवत्ता संवर्धन प्रकोष्ठ और अनुसंधान संस्थान को भेजे जाने के लिए आवश्यक 50 प्रतिशत नमूनों के मानक के विरुद्ध केवल 0.58 प्रतिशत नमूने भेजे गए थे और परीक्षण के लिए कोई नमूना जनपद प्रयोगशालाओं को नहीं भेजा गया था।

शासन ने उत्तर दिया (जनवरी 2020) कि जहां तक सम्भव हो सका, मोर्थ के उपबन्ध 900 के अनुसार कार्यस्थल पर परीक्षण कराये गए। गुणवत्ता नियंत्रण सुनिश्चित करने के लिए तृतीय पक्ष से परीक्षण तथा गुणवत्ता संवर्धन प्रकोष्ठ में भी परीक्षण कराये गए।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था, क्योंकि मुख्य अभियन्ता, इण्डो-नेपाल बॉर्डर द्वारा एक लेखापरीक्षा टिप्पणी³² के उत्तर में स्वीकार (जून 2019) किया गया था कि तृतीय पक्ष से निरीक्षण नहीं कराये गए थे। इसके अतिरिक्त, अगस्त 1996 में उत्तर प्रदेश शासन द्वारा

³¹ इण्डो-नेपाल खण्डों के प्रकरण में, जो क्षेत्रीय प्रयोगशाला, मेरठ के अधिकार क्षेत्र में नहीं हैं, 50 प्रतिशत नमूने भी गुणवत्ता संवर्धन प्रकोष्ठ को भेजे जाने थे।

³² फरवरी 2019 में उठाई गयी लेखापरीक्षा टिप्पणी के सम्बन्ध में मुख्य अभियन्ता, इण्डो-नेपाल बॉर्डर द्वारा जून 2019 में दिया गया उत्तर।

जारी किए गए आदेश में निहित निर्देशों के संदर्भ में किए जाने वाले अनिवार्य परीक्षणों के प्राथमिक उत्तरदायित्व से विभाग स्वयं को अलग नहीं रख सकता, क्योंकि गुणवत्ता संवर्धन प्रकोष्ठ, लखनऊ में किए गए परीक्षणों में लगभग शत-प्रतिशत कमी थी। कार्य स्थल पर स्थित ठेकेदारों की प्रयोगशालाओं में किए गए परीक्षणों पर पूर्ण रूप से विश्वास नहीं किया जा सकता।

इस प्रकार गुणवत्ता नियंत्रण से सम्बन्धित नियमों एवं आदेशों का पालन न करने के कारण उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा निष्पादित सड़क कार्यों की गुणवत्ता के अधोमानक होने का अत्यधिक जोखिम था।

2.4.2 मार्ग निर्माण का अनुश्रवण

उत्तर प्रदेश सरकार (मई 1999) के आदेश के अन्तर्गत सम्बन्धित अधीक्षण अभियन्ता और मुख्य अभियन्ता उनके अधिकार क्षेत्र में निष्पादित किये जा रहे निर्माण कार्यों के गुणवत्ता नियन्त्रण के लिए उत्तरदायी हैं। तदनुसार, अपने अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत निष्पादित किए जाने वाले सभी कार्यों का अधीक्षण अभियन्ता और मुख्य अभियन्ता द्वारा क्रमशः छः महीने में एक बार और एक वर्ष में एक बार निरीक्षण किया जाना आवश्यक है।

वर्ष 2014-15 से 2019-20 (माह दिसम्बर 2019 तक) के दौरान मुख्य अभियन्ता और अधीक्षण अभियन्ता द्वारा कार्यों के निरीक्षण की स्थिति तालिका 2.6 में दी गयी है।

तालिका 2.6: वर्ष 2014-20 के दौरान मुख्य अभियन्ता और अधीक्षण अभियन्ता द्वारा कार्यों के निरीक्षण

प्राधिकारी	किये जाने वाले आवश्यक निरीक्षण	किये गए निरीक्षण	कमी
मुख्य अभियन्ता	12 निर्माण कार्यों के 56 निरीक्षण	6 निर्माण कार्यों के 8 निरीक्षण	86 प्रतिशत
अधीक्षण अभियन्ता	12 निर्माण कार्यों के 124 निरीक्षण	12 निर्माण कार्यों के 21 निरीक्षण	83 प्रतिशत

(स्रोत: मुख्य अभियन्ता, अधीक्षण अभियन्ता एवं सात खण्ड)

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि मुख्य अभियन्ता और अधीक्षण अभियन्ता द्वारा किये गए निरीक्षणों में काफी कमी थी और वास्तव में, इण्डो-नेपाल बॉर्डर खण्ड बलरामपुर, लखीमपुर खीरी, श्रावस्ती और सिद्धार्थनगर के छः मार्ग³³ मुख्य अभियन्ता द्वारा अनिरीक्षित रहे (परिशिष्ट-2.8)। यह न केवल आदेशों के विरुद्ध था, अपितु मुख्य अभियन्ता द्वारा कमजोर अनुश्रवण को इंगित कर रहा था।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2020) कि जहां तक सम्भव हो सका निरीक्षण किया गया तथा सभी अधिकारियों को निर्देश दे दिया गया है कि वे मानकों के अनुसार कार्यों का निरीक्षण करें। तथ्य यह था कि मुख्य अभियन्ता और अधीक्षण अभियन्ता द्वारा किये गए निरीक्षण में पर्याप्त कमी के कारण संभवतः निर्माण में भी विलम्ब हुआ और गुणवत्ता संदिग्ध रही।

2.4.3 तेल कम्पनियों द्वारा आपूर्ति की गई बिटुमिन

राज्य सरकार के आदेश (मई 2009) के अनुसार खण्डीय अधिकारी ठेकेदारों से कन्साइनी रसीद प्रमाण पत्र प्राप्त करेंगे और ठेकेदारों द्वारा कराये गए बिटुमिनस कार्यों

³³ कंचनपुर गंधेलनाका मार्ग (7.475 किमी) का निर्माण, पलियाघाट से बरसोला मार्ग (गौरीफंटा से चन्दनचौकी) का निर्माण (30.950 किमी), ककरधारी से तरसोमा और भरता-गुज्जरगौरी मार्ग का निर्माण (13.000 किमी), जमुनहा से ककरधारी मार्ग का निर्माण (8.720 किमी), मलगहिया हरवंशपुर मार्ग वाया बढनी पकरिहवा मार्ग का निर्माण (31.350 किमी) और मलगहिया हरवंशपुर मार्ग वाया करमैनी रामनगर का निर्माण (28.900 किमी)।

का भुगतान करने से पहले कन्साइनी रसीद प्रमाण पत्र की प्रामाणिकता का सत्यापन तेल कम्पनियों से करेंगे।

सात खण्डों के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि दस कार्यों के बिटुमिनस कार्यों के निष्पादन में कुल 7,322.493 मीट्रिक टन बिटुमिन की खपत की गई थी, जिसमें से ₹ 18.11 करोड़ की लागत के 3,400.171 मीट्रिक टन बिटुमिन के कन्साइनी रसीद प्रमाण-पत्रों को भुगतान करने से पहले ठेकेदारों से प्राप्त नहीं किया गया था (*परिशिष्ट-2.9*)। अग्रेतर, प्राप्त कन्साइनी रसीद प्रमाण पत्र (₹ 20.33 करोड़ की लागत के 3922.322 मीट्रिक टन) का आवश्यक सत्यापन सम्बन्धित तेल कम्पनियों से नहीं कराया गया था। बिना कन्साइनी रसीद प्रमाण पत्र प्राप्त किए और बिना सत्यापन के ठेकेदारों को किया गया भुगतान, न केवल शासकीय आदेश का उल्लंघन था, बल्कि बिटुमिनस कार्य में उपयोग किए गए बिटुमिन की गुणवत्ता और मात्रा के साथ समझौता किये जाने की आशंका से भी इंकार नहीं किया जा सकता है।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2020) कि ठेकेदारों से प्राप्त कन्साइनी रसीद प्रमाण-पत्र की प्रामाणिकता तेल कम्पनियों से सुनिश्चित की गई थी। इसके अतिरिक्त, अनुबन्धों का अन्तिमीकरण करने से पूर्व शेष कन्साइनी रसीद प्रमाण-पत्र ठेकेदारों से प्राप्त कर लिए जायेंगे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि कन्साइनी रसीद प्रमाण-पत्र की प्रामाणिकता के सत्यापन के समर्थन में कोई अभिलेखीय साक्ष्य न तो लेखापरीक्षा के समय और न ही उत्तर के साथ उपलब्ध कराया गया।

2.5 वित्तीय प्रबन्धन

परियोजना के दिशानिर्देशों के अनुसार, सड़कों के निर्माण की लागत भारत सरकार द्वारा वहन की जानी है, जबकि भूमि अधिग्रहण की लागत को उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा प्रदान किए गए धन से पूरा किया जाना है। अवधि 2012-20 के दौरान (दिसम्बर 2019 तक), कुल अवमुक्त किये गए ₹ 934.91 करोड़ (भारत सरकार द्वारा प्रदत्त धनराशि ₹ 650.79 करोड़ और उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा प्रदत्त धनराशि ₹ 284.12 करोड़) के सापेक्ष विभाग ने परियोजना के क्रियान्वयन पर ₹ 834.50 करोड़ (भारत सरकार की धनराशि ₹ 591.72 करोड़ और प्रदेश सरकार की धनराशि ₹ 242.78 करोड़) का व्यय किया। भारत सरकार की निधि और उत्तर प्रदेश सरकार की निधि के बारे में अलग से चर्चा नीचे की गई है:

2.5.1 निधियों का प्रावधान एवं उसके सापेक्ष किया गया व्यय

2.5.1.1 सड़कों के निर्माण के लिए भारत सरकार की धनराशि

लेखापरीक्षा ने पाया कि 2017-18 तक भारत सरकार की धनराशि को राज्य बजट के माध्यम से जारी किया गया था। यद्यपि, गृह मंत्रालय (अगस्त 2017) के निर्देशों के क्रम में राज्य सरकार ने इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना, उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग के नाम से एक अलग बचत बैंक खाता खोला (अक्टूबर 2017) और भारत सरकार द्वारा 2018-19 से जारी की गई राशि इस बैंक खाते में जमा की गई। सड़कों के निर्माण हेतु भारत सरकार द्वारा आबंटित धनराशि और उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा उसके सापेक्ष किये गए व्यय को तालिका 2.7 में दिया गया है।

तालिका 2.7: सड़कों के निर्माण हेतु भारत सरकार द्वारा जारी धनराशियाँ

वर्ष	भारत सरकार द्वारा जारी धनराशियाँ	व्यय	अप्रयुक्त अवशेष (₹ करोड़ में)
2012-13	0.00	0.03	(-)0.03 ³⁴
2013-14	350.00	117.61	232.36
2014-15	0.00	51.09	181.27
2015-16	0.00	89.72	91.55
2016-17	31.57	91.23	31.89
2017-18	200.92	74.85	157.96
2018-19	50.00	98.20	109.76
2019-20 (दिसम्बर 2019 तक)	18.30	68.99	59.07
योग	650.79	591.72	59.07

(स्रोत : मुख्य अभियंता, इण्डो-नेपाल बॉर्डर, उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग)

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि समय से भूमि अधिग्रहण न होने, वन विभाग से अनापत्ति के प्राप्त न होने एवं साइट के बाधामुक्त न होने के फलस्वरूप कार्य की धीमी प्रगति के कारण, परियोजना द्वारा सड़क निर्माण के लिए भारत सरकार द्वारा जारी निधि का उपभोग नहीं किया जा सका। दिसंबर 2019 तक, भारत सरकार द्वारा अवमुक्त ₹ 650.79 करोड़ के सापेक्ष ₹ 59.07 करोड़ की धनराशि अप्रयुक्त थी। लेखापरीक्षा ने अग्रेतर पाया कि राज्य सरकार ने जनवरी 2020 तक ₹ 567.04 करोड़ का उपभोग प्रमाण-पत्र भारत सरकार को प्रस्तुत किया था।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2020) कि कार्यों के निर्माण के लक्ष्य भूमि की उपलब्धता, स्वीकृति तथा आवंटन के अनुसार निर्धारित किए गए थे। संशोधित भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 2013, मार्च 2015 में उत्तर प्रदेश में क्रियान्वित किया गया था, जिसके कारण भूमि अधिग्रहण कार्य प्रभावित हुआ, परिणामस्वरूप परियोजना की प्रगति में बाधा उत्पन्न हुई। मुख्य अभियंता इण्डो-नेपाल बॉर्डर ने अग्रेतर बताया (अगस्त 2020) कि ₹ 591.72 करोड़ का उपभोग प्रमाण-पत्र भारत सरकार को भेजा गया था।

तथ्य यह था कि धन की उपलब्धता के बाद भी इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना के अर्न्तगत मार्गों के निर्माण में प्रगति धीमी थी और मार्च 2015 में संशोधित भूमि अधिग्रहण अधिनियम के क्रियान्वयन के बाद भी धन के उपभोग में तेजी नहीं आई।

■ अर्जित ब्याज का समर्पण नहीं किया जाना

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग ने भारत सरकार से वर्ष 2018-19 और 2019-20 (दिसंबर 2019 तक) में प्राप्त ₹ 68.30 करोड़ इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना हेतु खोले गए बैंक खाते में जमा किए। परन्तु, बैंक खाते में जमा निधि पर अर्जित ब्याज ₹ 1.16 करोड़ (दिसंबर 2019 तक) को भारत सरकार को समर्पित नहीं किया गया था।

शासन ने तथ्य को स्वीकार किया और बताया (जनवरी 2020) कि मार्च 2019 तक भारत सरकार की धनराशि पर अर्जित ब्याज गृह मंत्रालय, भारत सरकार को सूचित कर दिया गया था और यह अनुरोध किया गया था कि ब्याज राशि या तो वापस ली जा सकती है या उनके द्वारा धन की आगामी अवमुक्ति में समायोजित की जा सकती है।

³⁴ 2012-13 के मध्य, राज्य सरकार द्वारा ₹ 0.03 करोड़ का व्यय अपने संसाधनों से वहन किया गया।

2.5.1.2 भूमि अधिग्रहण हेतु उत्तर प्रदेश सरकार की निधियाँ

भूमि अधिग्रहण हेतु उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा आवंटित धनराशि एवं उसके सापेक्ष किये गए व्यय का विवरण तालिका 2.8 में दिया गया है।

तालिका 2.8: भूमि अधिग्रहण हेतु उत्तर प्रदेश सरकार की निधि

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट प्रावधान	व्यय	बचत/ अभ्यर्पण
2011-12	10.00	0.00	10.00
2012-13	20.00	0.00	20.00
2013-14	17.00	17.00	0.00
2014-15	162.48	40.01	122.47
2015-16	120.00	19.01	100.99
2016-17	188.10	25.06	163.04
2017-18	46.67	24.57	22.10
2018-19	200.00	76.15	123.85
2019-20 (दिसम्बर 2020 तक)	122.08	40.98	कोई नहीं (वर्ष के केवल भाग के रूप में)
योग	886.33	242.78	

(स्रोत : मुख्य अभियंता, इण्डो-नेपाल बॉर्डर, उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग)

जैसा कि ऊपर दी गई तालिका से स्पष्ट है, प्रत्येक वर्ष निधि की पर्याप्त बचत होती थी, क्योंकि भूमि अधिग्रहण की धीमी गति के कारण भूमि अधिग्रहण के लिए उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग, राज्य सरकार द्वारा प्रावधानित निधियों का उपयोग नहीं कर सका था।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2020) कि भूमि अधिग्रहण की दरों को नए भूमि अधिग्रहण अधिनियम— “भूमि अधिग्रहण में उचित मुआवजे और पारदर्शिता का अधिकार, पुनर्वास और पुनर्स्थापन अधिनियम, 2013” के अस्तित्व में आने के बाद मार्च 2015 को जारी शासनादेश के अनुपालन में पुनरीक्षित किया गया था। तदनुसार, चालू कार्यों के पुनरीक्षित आगणनों को मई 2017 तक स्वीकृति दी गई थी। अतः, यह नहीं कहा जा सकता है कि कार्य की गति ठीक नहीं थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि मार्च 2015 में उत्तर प्रदेश में नए भूमि अधिग्रहण अधिनियम के कार्यान्वयन के बाद भी भूमि अधिग्रहण को पूरा करने के लिए पर्याप्त समय था।

2.5.2 समझौता ज्ञापन (एमओयू) पर हस्ताक्षर न करना

इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना के अनुसार, गृह मंत्रालय भारत सरकार योजना के कार्यान्वयन के लिए राज्य सरकार के साथ समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर करने हेतु विचार करेगा। अभिलेखों की जाँच से पता चला कि भारत सरकार ने उत्तर प्रदेश शासन को समझौता ज्ञापन का मसौदा तैयार कर विचार हेतु प्रेषित (जून 2013) किया था, जिसको गृह मंत्रालय और उत्तर प्रदेश शासन के बीच कई पत्राचारों एवं छः साल से अधिक समय व्यतीत होने के बाद भी अंतिम रूप नहीं दिया जा सका था। लेखापरीक्षा ने अग्रेतर पाया कि कार्यालय मुख्य अभियन्ता (इण्डो-नेपाल बॉर्डर), उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग ने भारत सरकार द्वारा भेजे गए समझौता ज्ञापन के मसौदे में उल्लिखित कई नियमों और शर्तों के संबंध में संशोधन (मई 2019) प्रस्तावित किये थे, जैसा कि तालिका 2.9 में दिखाया गया है।

तालिका 2.9: समझौता ज्ञापन के मसौदे में प्रस्तावित संशोधनों की व्याख्यात्मक सूची

समझौता ज्ञापन मसौदे के अनुच्छेदों में प्रस्तावित विलोपन	समझौता ज्ञापन मसौदे के अनुच्छेदों में प्रस्तावित परिवर्धन
<ul style="list-style-type: none"> ● सड़क के निर्माण की लागत ₹ 2.53 करोड़ प्रति कि०मी० की दर से ● पारिस्थितिकी तंत्र को नुकसान से रोकने के लिए विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन के विषय क्षेत्र से भूमि अधिग्रहण की लागत, प्रतिपूरक वनीकरण और अन्य आकस्मिक व्यय की लागत ● कार्य में देरी के लिए पूरी तरह से उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग के उत्तरदायी होने पर उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग से लिक्विडेटेड डैमेज की भरपाई। ● अवस्थापनो (दूरभाष पानी की आपूर्ति, आदि) के प्राधिकारण से उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा मंजूरी प्राप्त करने का उत्तरदायित्व एवं यूटिलिटी शिफ्टिंग आदि की लागत वहन करना। 	<ul style="list-style-type: none"> ● इण्डो-नेपाल बॉर्डर के चुनौतीपूर्ण क्षेत्र के कारण अतिरिक्त क्रॉस ड्रेनेज संरचनाओं एवं सड़कों/पुलों के लिए सुरक्षात्मक कार्यों के निर्माण के लिए कार्य क्षेत्र में वृद्धि के कारण परियोजना की लागत में अप्रत्याशित वृद्धि का प्रावधान ● वनों और मौजूदा सिंचाई बुनियादी ढांचे के कारण प्रतिबंधित क्षेत्रों में दो लेन सड़क (आईआरसी विनिर्देशों के अनुसार सात-मीटर कैरिज-वे चौड़ाई और राईट आफ वे) के प्रावधान में विशिष्ट उपबंध। ● निविदा अभिलेखों के प्रावधानों के अनुसार मूल्य वृद्धि, यदि कोई हो।

शासन ने बताया (जनवरी 2020) कि इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना के कार्यों का निर्माण भारत सरकार एवं उत्तर प्रदेश सरकार के नियमों और विनियमों तथा स्वीकृत विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन के अनुसार किया जा रहा था। शासन ने अग्रेतर बताया कि उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा सितंबर 2019 में समझौता ज्ञापन गृह मंत्रालय को प्रेषित किया गया था, जो अंतिम चरण में था।

तथ्य यह था कि भारत सरकार एवं उत्तर प्रदेश सरकार के मध्य समझौता ज्ञापन को अंतिम रूप नहीं दिये जाने के कारण परियोजना के कार्यान्वयन के लिए नियमों एवं शर्तों की स्पष्टता का अभाव था, जिसके परिणामस्वरूप भारत सरकार द्वारा प्रदत्त निधियों से ₹ 17.65 करोड़ का अमान्य व्यय किया गया, जैसा कि आगामी प्रस्तारों में चर्चा की गई है।

2.5.2.1 अधिष्ठान प्रभार की अमान्य कटौती

उत्तर प्रदेश सरकार के आदेश (अप्रैल 2010) के अनुसार, परियोजना की कुल लागत पर 6.875 प्रतिशत की दर से अधिष्ठान प्रभार की कटौती होगी जिसे सम्बंधित राजस्व लेखा शीर्ष में जमा किया जायेगा। तदनुसार, उत्तर प्रदेश सरकार की व्यय वित्त समिति ने 12 स्वीकृत विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों की लागत स्वीकृत करते समय राज्य सरकार के अंश पर अधिष्ठान प्रभार को जोड़ दिया। अग्रेतर, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों³⁵ पर राज्य सरकार के स्वीकृति आदेशों के अनुसार, इन प्रभारों की कटौती विशेष रूप से राज्य सरकार द्वारा दिए जाने वाले भाग से ही की जानी थी।

छः लोक निर्माण खण्डों के अभिलेखों की जाँच से ज्ञात हुआ कि यद्यपि राज्य सरकार ने अपने भाग की धनराशि जारी नहीं की थी, फिर भी सम्बंधित खण्डों द्वारा व्यय वित्त समिति द्वारा जारी स्वीकृतियों के सापेक्ष दिसम्बर 2019 तक ₹ 13.45 करोड़³⁶ अधिष्ठान

³⁵ भारत सरकार के प्रशासकीय एवं वित्तीय स्वीकृति निर्गत करने के उपरान्त

³⁶ बहराइच: ₹ 0.18 करोड़, बलरामपुर: ₹ 0.22 करोड़, लखीमपुर खीरी: ₹ 6.06 करोड़, महाराजगंज: ₹ 1.44 करोड़, श्रावस्ती ₹ 0.43 करोड़ एवं सिद्धार्थनगर: ₹ 5.12 करोड़।

प्रभार के रूप में भारत सरकार की निधियों से कटौती करके राजस्व लेखा शीर्ष में प्रेषित कर दिया गया था।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2020) कि आवंटन से अधिष्ठान प्रभार की कटौती उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा जारी (जुलाई 2013) प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति आदेशों में दिए गए नियमों और शर्तों के अनुसार किया गया था। शासन ने अग्रेतर यह भी बताया कि एजेंसी शुल्क समझौता ज्ञापन में प्रस्तावित किया गया था, जो कि भारत सरकार एवं उत्तर प्रदेश सरकार के मध्य अंतिम चरण में है और इस संबंध में यदि कोई बिन्दु भारत सरकार द्वारा उठाया जाता है, तो उसका समाधान परियोजना के पूर्ण होने के समय किया जा सकता है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था, क्योंकि उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा जारी किए गए प्रशासनिक और वित्तीय स्वीकृति आदेशों में दिए गए नियमों और शर्तों के प्रकाश में, अधिष्ठान प्रभार की कटौती परियोजना के राज्यांश से की जानी थी।

2.5.2.2 आकस्मिक प्रभार से अमान्य व्यय

परियोजना दिशानिर्देशों के अनुसार वन सम्बंधित मंजूरी की लागत का वहन राज्य सरकार द्वारा किया जायेगा। इसके अतिरिक्त, उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग ने यह स्पष्ट (मई 2016) किया कि यूटिलिटी शिपिंग (बिजली के खंभे, ट्यूबवेल इत्यादि को शिपट करना) पर होने वाले व्यय की जिम्मेदारी उत्तर प्रदेश सरकार पर थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग ने जनवरी 2019 तक ₹ 4.20 करोड़ का व्यय यूटिलिटी शिपिंग (₹ 2.85 करोड़), वनीकरण (₹ 0.20 करोड़) और मूल्यहास निधि (₹ 1.15 करोड़) पर किया था। यद्यपि उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा इन मदों की लागत को वहन करना था, फिर भी इन मदों पर विभाग ने संबंधित कार्यों के आकस्मिक प्रभार से भारत सरकार की निधि से व्यय किया।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2020) कि गृह मंत्रालय, भारत सरकार को भेजे गए विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को 3 प्रतिशत आकस्मिक प्रावधान के साथ अनुमोदित किया गया था। इसके अतिरिक्त, उत्तर प्रदेश सरकार की सड़कों के निर्माण की लागत में कोई साझेदारी नहीं है। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि उपरोक्त मदों पर होने वाले व्यय का उत्तरदायित्व इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना के अंतर्गत उत्तर प्रदेश सरकार पर था।

2.6 परियोजना के कार्यान्वयन पर देरी का प्रभाव

उत्तर प्रदेश में इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना के अन्तर्गत मार्च 2016 तक निर्माण के लिए चिन्हित किये गए 574.59 कि०मी० के सापेक्ष, भारत सरकार द्वारा मात्र 257.02 कि०मी० (45 प्रतिशत) के 12 कार्यों के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को स्वीकृत किया गया था। अवशेष 317.57 कि०मी० मार्ग के लिए 16 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को जिसमें 85 प्रतिशत संरक्षण वन/वन्यजीव मंजूरी सम्मिलित है, अभी तक अनुमोदित नहीं किया गया था, क्योंकि भारत सरकार ने इन विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों के संबंध में वन मंजूरी प्राप्त करने और संशोधित संरक्षण प्रस्तुत करने का निर्देश दिया था। अग्रेतर इण्डो-नेपाल बॉर्डर के साथ सम्पूर्ण संरक्षण स्वीकृत नहीं किये जाने के परिणामस्वरूप इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड के जनपदीय एवं अन्तरजनपदीय सम्पर्क में बाधा बनी रही जिसका विवरण प्रस्तर 2.2.2 में दिया गया है।

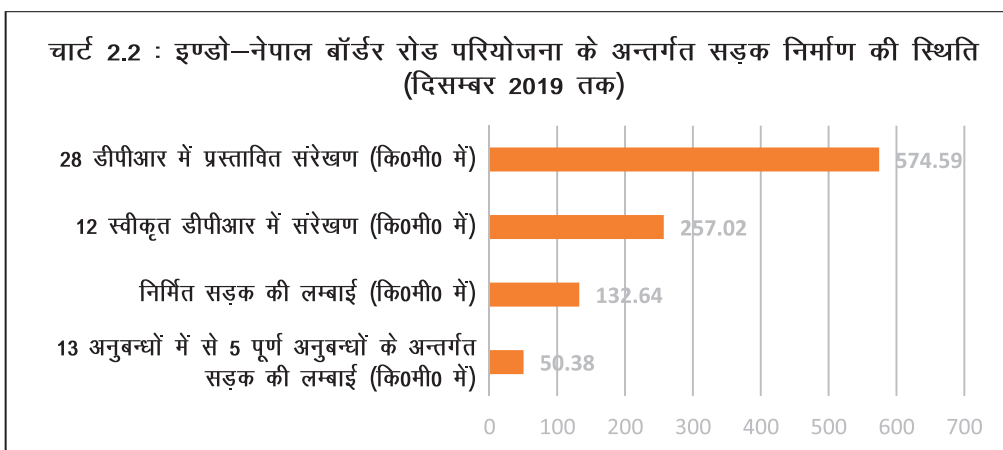
अग्रतर, स्वीकृत विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों में भी वन विभाग से अनापत्ति (32.10 कि०मी० संरेखण) और भूमि अधिग्रहण (198.07 कि०मी० संरेखण) सम्मिलित था। तथापि, भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना सड़कों के निर्माण के लिए अनुबंधों का गठन किया गया, अतः वैधानिक मंजूरी और भूमि अधिग्रहण में देरी के कारण मात्र 132.64 कि०मी० (52 प्रतिशत) का निर्माण दिसंबर 2019 तक किया गया था, जैसा कि तालिका 2.10 में दिखाया गया है।

तालिका 2.10: स्वीकृत लंबाई और निष्पादित लंबाई

क्र० सं०	जनपद	कार्यों की संख्या	स्वीकृत लम्बाई (कि०मी० में)	दिसंबर 2019 तक ऊपरी सतह तक निष्पादित लंबाई (कि०मी० में)	कालम 4 से 5 का प्रतिशत
1	2	3	4	5	6
1	बहराईच	1	20.363	17.460	86
2	बलरामपुर	1	07.475	07.260	100 ³⁷
3	लखीमपुर खीरी	2	57.350	42.000	73
4	महराजगंज	2	67.600	13.900	21
5	पीलीभीत	1	07.000	02.800 ³⁸	40
6	श्रावस्ती	2	21.720	21.470	99
7	सिद्धार्थनगर	3	75.509	27.750	37
योग		12	257.017	132.640	52

(स्रोत : मुख्य अभियंता, इण्डो-नेपाल बॉर्डर, उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग)

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि 12 सड़कों में से मात्र पाँच सड़कों (50.38 कि०मी०) के निर्माण पूर्ण³⁹ हुए (दिसंबर 2019), जबकि भूमि की अनुपलब्धता और वन विभाग से अनापत्ति न मिलने के कारण शेष सात मार्गों का निर्माण टुकड़ों में किया गया था। सड़कों के निर्माण पर देरी के प्रभाव को चार्ट 2.2 में संक्षेप में प्रस्तुत किया गया है।



समय और लागत वृद्धि

परियोजना में अत्यधिक विलंब का परियोजना की निर्माण लागत पर सहवर्ती प्रभाव पड़ा। सड़कों के निर्माण के लिए उच्च दर प्राप्त होने के कारण, कार्यों की मात्रा बदल कर सड़क निर्माण के लिए कम लंबाई ली गई, जैसा कि प्रस्तर 2.3.2.1 में चर्चा की गई है। 12 स्वीकृत कार्यों में से, नौ कार्यों की लागत (मूल लागत-₹ 550.12 करोड़)

³⁷ मार्च 2015 में उच्च स्तरीय अधिकार प्राप्त समिति द्वारा 7.260 कि०मी० की संशोधित सड़क की लंबाई को मंजूरी दी गई थी।

³⁸ शेष सड़क संरेखण, जो वन क्षेत्र में था, अनुबंध में शामिल नहीं था।

³⁹ प्रोजेक्ट पूर्णता प्रतिवेदन प्रेषित होना अभी बाकी है।

पुनरीक्षित कर ₹ 779.20 करोड़ (42 प्रतिशत वृद्धि) कर दी गई। इसके अतिरिक्त, 12 स्वीकृत कार्य (परिशिष्ट-2.10) के विरुद्ध निष्पादित 13 अनुबंधों में पूर्ण होने की निर्धारित तिथियों से 16 से 66 माह से अधिक की देरी हुई थी जिसके कारण निर्मित सड़कों के खराब होने की आशंका से इंकार नहीं किया जा सकता। इसी प्रकार, भूमि अधिग्रहण में विलम्ब से भूमि अधिग्रहण की लागत ₹ 284.80 करोड़ (164 प्रतिशत) बढ़कर मूल लागत ₹ 173.53 करोड़ से ₹ 458.33 करोड़ हो गई।

शासन ने उत्तर में बताया (जनवरी 2020) कि जनवरी 2013 और मार्च 2014 के मध्य विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को स्वीकृत किया गया था और 2011 की प्रचलित दरों पर निविदाएं आमंत्रित की गई थीं। श्रम और सामग्री की लागत में वृद्धि के कारण उच्च दरों पर निविदाएं प्राप्त हुयी थीं। फलस्वरूप स्वीकृत लम्बाई की तुलना में कम लम्बाई निर्माण हेतु ली गई। गृह मंत्रालय को इससे अवगत कराया गया था तथा गृह मंत्रालय की सहमति से अनुबंधों को निष्पादित किया गया। तदनुसार लागत को पुनरीक्षित किये जाने हेतु संशोधित आगणन गृह मंत्रालय को प्रस्तुत किए गए, जो गृह मंत्रालय की उच्च स्तरीय अधिकार प्राप्त समिति द्वारा स्वीकृत किये गये थे। आगे यह कहा गया कि अनुबंधों को यह ध्यान में रखते हुए बनाया गया कि पैकेजों के कुछ भाग में शासकीय भूमि शामिल है, जहां भूमि अधिग्रहण की कोई आवश्यकता नहीं है एवं अनुबंधों में मूल्य वृद्धि का कोई प्रावधान नहीं था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि गृह मंत्रालय द्वारा दी गई प्रारम्भिक स्वीकृतियों के अनुसार 31 मार्च 2016 तक परियोजना को पूर्ण किया जाना था। अग्रेतर, 13 में से दस अनुबंधों के अन्तर्गत कार्य 31 मार्च 2016 तक पूर्ण किया जाना निर्धारित था, परन्तु पूर्ण नहीं किये जा सके। लागत वृद्धि के प्रकरण में, 12 कार्यो में से 10 कार्यो की निर्माण लागत में ₹ 249.18 करोड़ तक की वृद्धि की गई थी, जैसा कि इन कार्यो के लिए अनुमोदित संशोधित अनुमानों से स्पष्ट था। इसके अतिरिक्त उत्तर प्रदेश वित्तीय हस्त-पुस्तिका भाग-VI के प्रस्तर 378 के अनुसार कोई भी कार्य उस भूमि पर तब तक प्रारम्भ नहीं किया जाना चाहिए, जब तक किसी उत्तरदायी सिविल अधिकारी द्वारा उसे विधिवत रूप से हस्तांतरित न कर दिया गया हो। इस नियम का अनुबन्ध गठित करते समय पालन नहीं किया गया क्योंकि निर्माण हेतु लिये गये 257.02 कि०मी०⁴⁰ में से मात्र 22.25 कि०मी० बिना किसी अवरोध का था।

परिणामस्वरूप, भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना अनुबंधों का निष्पादन किये जाने के कारण न केवल कार्यो के निष्पादन में अत्यधिक विलम्ब हुआ, बल्कि लागतों में भी वृद्धि हुयी। इसके अलावा, इण्डो-नेपाल बॉर्डर सड़कों के विलंबित/निर्माण न होने से सशस्त्र सीमा बल की तीव्र गतिशीलता में भी बाधा होती है। इस तथ्य को सशस्त्र सीमा बल ने एक लेखापरीक्षा टिप्पणी का उत्तर देते हुए बताया (सितंबर 2019) कि सीमा सड़कों का निर्माण न होने के कारण गश्त में समस्या होती है यहाँ तक कि बारिश में वाहनों का कोई आवागमन भी नही हो पाता है।

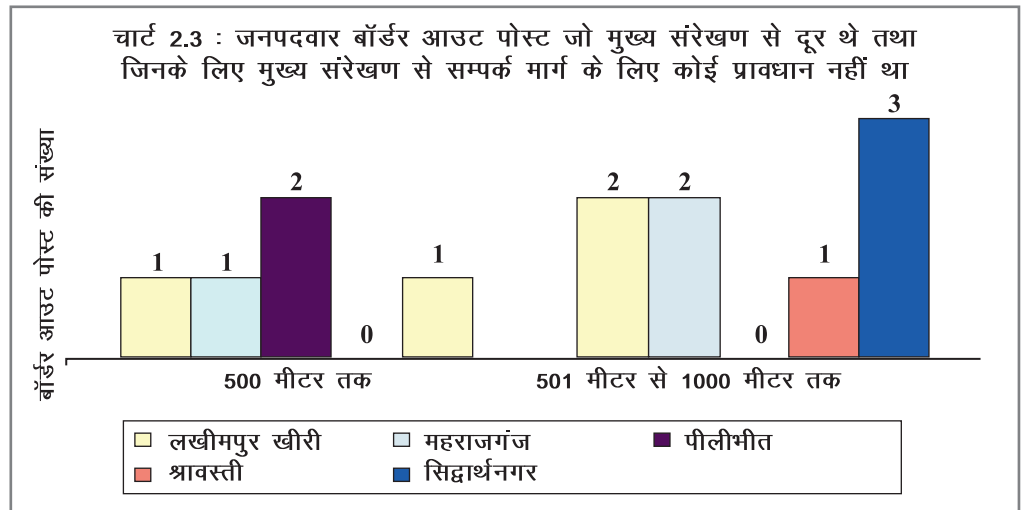
2.7 मुख्य मार्ग के संरेखण पर न आने वाली बॉर्डर आउट पोस्ट के लिए सम्पर्क मार्ग

अनुमोदित योजना (नवंबर 2010) के अनुसार, कई बॉर्डर आउट पोस्ट सड़कों से नहीं जुड़ी थीं और यह सशस्त्र सीमा बल के काम को कठिन बनाता है क्योंकि परिचालन क्षेत्रों में पहाड़ियाँ, नदियाँ, और वन क्षेत्र जैसे कठिन इलाके भी सम्मिलित हैं। अनुमोदित इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना में उल्लिखित था कि प्रस्तावित सड़कें मुख्य रूप से सीमाओं के समानांतर चलेंगी, जिससे सशस्त्र सीमा बल की गतिशीलता बढ़ेगी।

⁴⁰ कार्यस्थल की वास्तविक स्थिति के अनुसार 257.02 कि०मी० लम्बाई के इस खण्ड को 4.62 कि०मी० (लखीमपुर खीरी में (2.0 कि०मी०), बलरामपुर में (0.22 कि०मी०) और बहराइच में (2.40 कि०मी०) घटाकर 252.40 कि०मी० किया गया।

तकनीकी समिति⁴¹ की 28वीं बैठक (जनवरी 2012) में मुख्य अभियन्ता (इण्डो-नेपाल बॉर्डर) मुख्य संरेखण पर नहीं आने वाले बॉर्डर आउट पोस्ट के लिए सम्पर्क मार्गों के निर्माण हेतु सहमत थे। सीमा मार्गों के संरेखण के लिए अनुमोदन देते समय सशस्त्र सीमा बल ने बॉर्डर आउट पोस्ट के लिए सम्पर्क मार्ग का प्रावधान सुनिश्चित किया जाना दोहराया था। लोक निर्माण विभाग, वन विभाग और सशस्त्र सीमा बल द्वारा माह जनवरी 2018 में सीमा मार्गों के संरेखण की समीक्षा के लिए आहूत बैठक में एक बार फिर इसे दोहराया गया और निर्णय लिया गया कि इस उद्देश्य के लिए अलग से विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को तैयार किया जाएगा।

अभिलेखों की जाँच में पाया कि 12 स्वीकृत विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों के द्वारा 71 बॉर्डर आउट पोस्ट को जोड़ा जाना था, जिसमें से 31 बॉर्डर आउट पोस्ट प्रस्तावित संरेखण से सटे हुये थे जबकि 40 बॉर्डर आउट पोस्ट 100 और 6500 मीटर के मध्य की दूरी पर स्थित थे। 40 बॉर्डर आउट पोस्ट में से, 27 बॉर्डर आउट पोस्ट निर्माण किये जा रहे इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड से सम्पर्क मार्गों के माध्यम से जुड़े थे। शेष 13 बॉर्डर आउट पोस्ट 1000 मीटर (**परिशिष्ट-2.11**) तक की दूरी पर स्थित थे, जिसके लिए न तो स्वीकृत विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों में सम्पर्क मार्ग के लिए कोई प्रावधान था और न ही उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा अलग विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को किया गया था जैसा कि **चार्ट 2.3** में दर्शाया गया है।



लेखापरीक्षा ने पाया कि 17 बॉर्डर आउट पोस्ट वाली पाँच सड़कों⁴² को दिसंबर 2019 तक पूरा किया गया था। जिनमें से 12 बॉर्डर आउट पोस्ट या तो सम्पर्क मार्ग (छ: बॉर्डर आउट पोस्ट) से जुड़े थे या संरेखण (छ: बॉर्डर आउट पोस्ट) से सटे थे। शेष पाँच बॉर्डर आउट पोस्ट इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड से 200 मीटर और 1000 मीटर की दूरी पर थे जैसा कि **परिशिष्ट-2.12** में विस्तृत रूप से दर्शाया गया है।

शासन ने अपने उत्तर (जनवरी 2020) में बताया कि संरेखण पर नहीं पड़ने वाले बॉर्डर आउट पोस्ट को जोड़े जाने का, स्वीकृत विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों में कोई प्रावधान नहीं था। अग्रेतर, बताया गया कि सशस्त्र सीमा बल के परामर्श से बॉर्डर आउट पोस्ट को जोड़ने के लिए उनकी आवश्यकताओं के अनुरूप विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन अलग से तैयार किए जाएंगे क्योंकि सशस्त्र सीमा बल ने सूचित किया है कि कई अस्थायी बॉर्डर आउट पोस्ट विद्यमान हैं जिन्हें स्थायी स्थानों पर स्थानान्तरित किया जाना है। समापन गोष्ठी के दौरान, सरकार ने (मई 2020) कहा कि नए संरेखण को

⁴¹ राज्य सरकारों द्वारा प्रस्तुत प्रस्तावों की जाँच केंद्रीय लोक निर्माण विभाग के महानिदेशक (निर्माण) की अध्यक्षता में भारत सरकार की तकनीकी समिति द्वारा की गई थी।

⁴² जून 2017 से जून 2019 के बीच 50.38 कि०मी० मार्ग बना।

अंतिम रूप देने के बाद, बॉर्डर आउट पोस्ट को जोड़ने के लिए विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों को तैयार किया जाएगा।

शासन का उत्तर इस बात की पुष्टि करता है कि इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना के लिए विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन, स्वीकृत संरेखण पर न पड़ने वाले बॉर्डर आउट पोस्ट के लिए सम्पर्क मार्ग का प्रावधान किये बिना, बनाया एवं स्वीकृत किया गया था। इस प्रकार, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन, इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना जो बॉर्डर आउट पोस्ट को सम्पर्क मार्ग प्रदान करने के लिए बनाई गई थी, के अनुरूप नहीं थे। इसके अतिरिक्त, असम्बद्ध बॉर्डर आउट पोस्ट को जोड़ने के लिए अलग विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन भी तैयार नहीं किया जाना खराब आयोजन का द्योतक था।

2.8 निष्कर्ष

भारत सरकार का प्रशासनिक मंत्रालय होने के कारण गृह मंत्रालय ने इण्डो-नेपाल बॉर्डर के साथ सामरिक महत्व के मार्गों का मार्च 2016 तक निर्माण कराने का लक्ष्य रख कर नवंबर 2010 में इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना को अनुमोदित किया और इसके लिए धन मुहैया कराया। सामरिक महत्व की इस परियोजना से उपयोगकर्ता विभाग-सशस्त्र सीमा बल, सैनिकों को तेजी से गतिशीलता प्रदान कर संवेदनशील सीमाओं पर अधिक प्रभावी होकर लाभान्वित होना था। कार्य निष्पादन करने वाली संस्था उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग, सम्पूर्ण रूप से परियोजना को पूरा करने के लिए उत्तरदायी थी जैसे-सशस्त्र सीमा बल, राज्य सरकार एवं वन विभाग के साथ परामर्श कर संरेखण को अंतिम रूप देना, वन और वन्यजीवों की मंजूरी प्राप्त करना और निजी भूमि का अधिग्रहण करने के बाद अनुसूचित समय में निर्माण कार्यों को निष्पादित करना।

परियोजना के कार्यान्वयन में लोक निर्माण विभाग, उत्तर प्रदेश की भूमिका को कमतर पायी गयी। परियोजना शुरू होने के आठ साल बाद भी, उत्तर प्रदेश में इण्डो-नेपाल बॉर्डर मार्गों के 56 प्रतिशत संरेखण का विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन भारत सरकार द्वारा अभी तक अनुमोदित नहीं था, क्योंकि उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग ने संशोधित संरेखण प्रस्तुत नहीं किया था और सड़कों के इन भागों पर वन विभाग से अनापत्ति प्राप्त किया जाना अपेक्षित था। यहां तक कि भारत सरकार द्वारा स्वीकृत 252 कि०मी० भाग⁴³ के लिए स्वीकृत मार्ग की लंबाई का केवल 132.64 कि०मी० (52 प्रतिशत) ही दिसंबर 2019 तक पूरा किया जा सका था।

उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग द्वारा कार्य स्थल को निर्माण हेतु मुक्त कराने में विफलता के साथ-साथ धीमी गति से भूमि के अधिग्रहण और वन मंजूरी में देरी, अनुबंधों के पूरा होने के लिए निर्धारित तिथियों से 16 से 66 माह तक का भारी विलंब हुआ। इस कारण निर्माण लागत में 42 प्रतिशत और भूमि अधिग्रहण की लागत में 164 प्रतिशत की वृद्धि हुई। अग्रतर, निर्मित मार्गों से दूर स्थित बॉर्डर आउट पोस्ट को सम्पर्क मार्गों से जोड़ने की भारत सरकार की प्रतिबद्धता के बाद भी बिना जोड़े छोड़ दिया गया था।

अनुबंध प्रबंधन अपारदर्शी और त्रुटिपूर्ण था। प्राविधिक स्वीकृति से पहले वित्तीय बिड खोले गये। अनुबंधों के निष्पादन में अप्रत्याशित विलंब हुई थी। अग्रिमों की विलंबित वसूली उसे परियोजना निष्पादन से जोड़े जाने के कारण था और अत्यधिक धनराशि की लंबित वसूली थी। उत्तरदायी प्राधिकारियों द्वारा अपेक्षित गुणवत्ता नियंत्रण एवं अनुश्रवण की अनदेखी की गई थी जिससे रणनीतिक महत्व के परियोजना के निर्माण

⁴³ 570 कि०मी० की अनुमानित लंबाई में से 252 कि०मी०।

कार्य के अधोमानक होने की आशंका बनी हुई थी। इसके अतिरिक्त, भारत सरकार और उत्तर प्रदेश सरकार के बीच समझौता ज्ञापन को अंतिम रूप नहीं दिये जाने के कारण योजना के कार्यान्वयन के नियम और शर्तों में स्पष्टता की कमी होने से भारत सरकार द्वारा प्रदान की गई धनराशि से ऐसे भी व्यय किये गये, जो अनुमन्य नहीं थे।

कुल मिलाकर, समय से वन और वन्यजीव मंजूरी प्राप्त न किये जाने, भूमि अधिग्रहण न किये जाने, अनुबंध प्रबंधन में कमी और विभागों के साथ समन्वय की कमी सहित प्रारंभिक कार्यों में पर्याप्त अभाव के परिणामस्वरूप 574.59 किमी के लिए 28 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों में से केवल 12 (257.02 किमी) को स्वीकृति मिली, 13 अनुबंधों में से पाँच पूर्ण अनुबंधों की 50.38 किमी लम्बाई शामिल करते हुए 132.64 किमी (252 किमी का 52 प्रतिशत) सड़क का निर्माण दिसंबर 2019 तक पूर्ण हो सका था। 317.57 किमी (56 प्रतिशत) सड़क के लिये शेष 16 विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन अभी भी भारत सरकार द्वारा स्वीकृत किये जाने थे। अनुबंधों के पूर्ण होने में निर्धारित तिथियों से 16 से 66 महीने का विलम्ब हुआ, जिसके कारण निर्माण लागत में 42 प्रतिशत की वृद्धि हुई और भूमि अधिग्रहण की लागत में 164 प्रतिशत की वृद्धि हुई। निर्मित सड़कों से दूर स्थित बॉर्डर आउट पोस्ट को बिना उससे जोड़े छोड़ दिया गया था। इस प्रकार, इन अड़चनों का इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना के पूरा होने पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा, जिसके परिणामस्वरूप इण्डो-नेपाल बॉर्डर सड़क की जनपद के अन्तर्गत तथा अन्तर्जनपदीय संयुक्तता नहीं हो सकी और इसलिए सशस्त्र सीमा बल की गतिशीलता को बढ़ाने का वांछित उद्देश्य, ताकि उन्हें संवेदनशील सीमाओं पर और अधिक प्रभावी ढंग से सक्षम बनाया जा सके, पूरी नहीं हो सकी।

2.9 अनुशंसायें

राज्य सरकार को:

- विभिन्न विभागों यथा लोक निर्माण विभाग, वन विभाग एवं सशस्त्र सीमा बल के बीच प्रभावी समन्वय सुनिश्चित करने के लिए संस्थागत प्रणाली विकसित करनी चाहिए जिससे संरेखन का अन्तिमीकरण करके सीमा चौकियों को एक समयबद्ध रूप से जोड़ा जा सके जिससे कि टुकड़ों में निर्मित सड़कों से सम्पर्क प्रदान करते हुए समय एवं लागत में वृद्धि को नियंत्रित किया जा सके।
- निविदा अन्तिमीकरण प्रक्रिया की प्रणालीगत कमी को दूर करने के लिए तत्काल कदम उठाने के साथ महत्वपूर्ण विचलन से जुड़े मामलों में उचित विभागीय कार्यवाही आरम्भ करनी चाहिए।
- ठेकेदारों को दिए गए अग्रिमों की वसूली हेतु समय सीमा से संबंधित प्रावधानों को निर्दिष्ट करने के लिए मॉडल बिड डाक्यूमेंट्स को संशोधित करना चाहिए अथवा ठेकेदारों को ब्याज युक्त अग्रिमों का प्रावधान करना चाहिए।
- मुख्य अभियंता और अधीक्षण अभियंता द्वारा निर्माण कार्यों के निरीक्षण सहित गुणवत्ता नियंत्रण तंत्र का कड़ाई से पालन सुनिश्चित करना चाहिए।
- सहमत नियमों एवं शर्तों के अनुसार इण्डो-नेपाल बॉर्डर रोड परियोजना को लागू करने के लिए भारत सरकार के साथ समझौता ज्ञापन को अंतिम रूप दिया जाना चाहिए।