

## अध्याय-VI: निष्कर्ष एवं अनुशंसाएं

### परियोजना अवधारणा एवं रूप-रेखा

भारत-नेपाल सीमा पर सामरिक महत्व की सड़कों का निर्माण मार्च 2016 तक करने के लक्ष्य के साथ नवम्बर 2010 में तीन राज्यों अर्थात् बिहार (564 कि.मी.), उत्तर प्रदेश (640 कि.मी.) तथा उत्तराखण्ड (173 कि.मी.) में 1377 कि.मी. की भारत-नेपाल सीमा सड़कों के निर्माण की परियोजना शुरू की गयी थी। सड़कों के निर्माण का उद्देश्य अंतरराष्ट्रीय सीमा के समानान्तर चलना; बीओपी को संयोजकता प्रदान करना; सीमावर्ती आबादी की आवश्यकताओं को पूरा करना तथा सीमा क्षेत्रों में विकास की पहल का बेहतर कार्यान्वयन करना था। एसएसबी को, आईएनबी पर एक सीमा सुरक्षा बल होने से, सामरिक महत्त्व की इस परियोजना द्वारा संवेदनशील सीमा पर अधिक प्रभावी रूप से प्रभुत्व बनाए रखने हेतु सैनिकों की तीव्र गतिशीलता प्राप्त करके लाभान्वित किया जाना था।

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में परियोजना अवधारणा चरण में सीमा से दूर सड़क संरेखण की योजना; सीमा सड़कों के मुख्य संरेखण से बीओपी की संयोजकता के साथ परियोजना रूप-रेखा का गैर-एकीकरण तथा इसके परिणामस्वरूप सीमा सड़क परियोजना के एक अभिन्न घटक के रूप में जुड़ी सड़कों को शामिल नहीं करना जैसी मुख्य कमी बतायी गयी है।

### परियोजना कार्यान्वयन

गृह मंत्रालय राज्य सरकारों को सड़कों के निर्माण हेतु निधियां प्रदान करने के लिए उत्तरदायी था। राज्य कार्यकारी अभिकरण परियोजना को पूर्णरूप से पूरा करने के लिए उत्तरदायी थे जैसे कि एसएसबी के परामर्श से संरेखण को अंतिम रूप देना, वन एवं वन्यजीव मंजूरीयां प्राप्त करना तथा निजी भूमि के अधिग्रहण के बाद निर्धारित निर्माण कार्यों का निष्पादन करना। वन, वन्यजीव मंजूरीयां एवं भूमि अधिग्रहण करने में विलम्ब के कारण, परियोजना नियत अवधि (मार्च 2016) में पूरी नहीं की जा सकी, जिसका परिणाम हुआ कि परियोजना की समय-सीमा बाधा रहित सड़क हिस्सों के मामले में दिसम्बर 2019 तक तथा शेष बाधाग्रस्त सड़क हिस्सों के लिए दिसम्बर 2022 तक आगे बढ़ायी गयी। उच्च स्तरीय सशक्त

समिति (एचएलईसी) ने बाधा रहित हिस्सों पर सड़कों के निर्माण हेतु समय-सीमा 31 दिसम्बर 2022 तक आगे बढ़ाई (दिसम्बर 2019/जनवरी 2021)। इसका परिणाम सड़कों की वांछित लम्बाई के निर्माण में अत्यधिक विलम्ब में हुआ।

दस वर्ष अर्थात् 2011-2021 बीत जाने के बाद भी, सभी तीनों राज्यों में सड़कों के निर्माण-कार्य की प्रगति धीमी थी, एवं भारत-नेपाल सीमा के साथ किए जाने वाले निर्माण के लिए 1262.36 कि.मी. की सड़क में से केवल 367.48 कि.मी. की सड़क (29 प्रतिशत) का निर्माण मार्च 2021 तक पूरा किया गया है। अनुमोदित डीपीआर (842.86 कि.मी.) की तुलना में कार्य की प्रगति केवल 44 प्रतिशत थी। यद्यपि भूमि अधिग्रहण की प्रक्रिया आगे बढ़ी है, फिर भी वन/वन्यजीव मंजूरियां (उत्तर प्रदेश) एवं अन्य मंजूरियों (उत्तराखण्ड) से संबंधित मामलों का समाधान अभी बाकी है। लेखापरीक्षा का मत है कि भारत-नेपाल सीमा के पास क्षेत्र में परिचालन तथा सामरिक महत्व की सड़कों के निर्माण का कार्य संशोधन समय सीमा (दिसम्बर 2022) के अंदर चुनौतीपूर्ण प्रतीत होता है।

### परियोजना निगरानी एवं मूल्यांकन

1377 कि.मी. की अनुमोदित सड़क के मुकाबले, सड़क की लम्बाई को संशोधित कर 1262.36 कि.मी. कर दिया गया। गृह मंत्रालय ने ₹3472.25 करोड़ (संशोधित लागत) के 842.86 कि.मी. हेतु 27 डीपीआर को बाधा रहित भूमि सुनिश्चित किए बिना एवं सड़क की रूप-रेखा, अत्यधिक अनुमान आदि जैसी विभिन्न कमियों के बावजूद अनुमोदित किया। बीओपी के संयोजकता का प्रावधान सुनिश्चित नहीं किया गया जैसा कि 81 प्रतिशत बीओपी प्रस्तावित सीमा सड़कों के मुख्य संरेखण से असंबद्ध रहे। बिहार राज्य में, परियोजना के एक भाग के रूप में राज्य सरकार द्वारा अगस्त 2016 तक ₹146.06 करोड़ की लागत से निर्मित पुल, संरेखण के संशोधन से पहले, अप्रयुक्त रह गये। इसके अतिरिक्त, उत्तर प्रदेश एवं उत्तराखण्ड में 419.50 कि.मी. (33 प्रतिशत) की लम्बाई के डीपीआर का अनुमोदन अभी प्राप्त किया जाना था क्योंकि सड़कों के इन हिस्सों के लिए संशोधित संरेखण एवं वन मंजूरियां अभी प्राप्त नहीं हुई थी।

सीसीएस नोट ने परियोजना की गुणवत्ता एवं समयोचित पूर्णता सुनिश्चित करने के लिए परियोजना हेतु तृतीय पक्ष निरीक्षण के प्रावधान को परिकल्पित किया। तथापि, यह या तो गृह मंत्रालय या राज्य सरकारों द्वारा सुनिश्चित नहीं किया गया। उत्तरादायी प्राधिकारियों द्वारा गुणवत्ता नियंत्रण एवं निगरानी के बिना अपेक्षित पर्यवेक्षण के कारण सामरिक महत्व की परियोजना पर अवमानक निर्माण कार्य की सम्भावना बढ़ गयी।

गृह मंत्रालय ने निष्पादन अभिकरण की व्यय करने की वास्तविक क्षमता को सुनिश्चित किए बिना निधियां जारी की, जिसके कारण तीन वर्षों अर्थात् 2013-16 के दौरान राज्य सरकारों के पास निधियां अवरूद्ध हो गईं। एसजीओयूपी एवं एसजीओयूके ने अप्रयुक्त निधियों पर कुल ₹36.74 करोड़ का ब्याज अर्जित किया, जबकि एसजीओबी ने चालू खाते में निधियों को जमा किया जिससे ₹21.56 करोड़ के ब्याज की हानि हुई। गृह मंत्रालय ने राज्य सरकारों द्वारा पार्क की गई निधियों से अर्जित ब्याज की गणना नहीं की तथा उस प्रणाली को निर्दिष्ट नहीं किया जिससे ऐसे ब्याज का राज्य सरकारों द्वारा क्या किया जाना था। इसके अलावा, योजना के कार्यान्वयन हेतु निबंधनों और शर्तों पर स्पष्टता की कमी और भारत सरकार और राज्य सरकारों के बीच एमओयू को अंतिम रूप देने में काफी विलम्ब होने के कारण अस्वीकार्य घटकों पर ₹13.41 करोड़ का व्यय किया गया था।

### राज्य सरकारों का निष्पादन

परियोजना के कार्यान्वयन में कार्यकारी अभिकरणों की भूमिका संतोषजनक नहीं पायी गई। बिहार में, केवल 28 प्रतिशत सड़क निर्माण-कार्य पूरा किया गया था जबकि उत्तर प्रदेश एवं उत्तराखण्ड में सड़क निर्माण कार्य मार्च 2021 तक अनुमोदित डीपीआर का क्रमशः 78 तथा 53 प्रतिशत पूरा किया गया था। अनुबंध देने एवं सौंपने की प्रक्रिया अपारदर्शी एवं त्रुटिपूर्ण थी। बाधा रहित भूमि को सुनिश्चित किए बिना कार्य प्रदान किया गया जो विभिन्न स्तरों पर अनुबंधों की मध्यस्थता और स्थगन का कारण बना। इससे 408.98 कि.मी. (बिहार में 396.98 कि.मी. तथा उत्तराखण्ड में 12 कि.मी.) अर्थात् पांच वर्ष तक अनुमोदित डीपीआर की 49 प्रतिशत सड़क की लम्बाई पर निर्माण-कार्य में रुकावट आयी। अनुबंधों के निष्पादन में अत्यधिक विलम्ब हुए। परियोजना का निष्पादन अग्रिमों की वसूली में विलम्ब के कारण

बाधित हुआ था तथा पर्याप्त राशि लम्बित रही। परियोजना के निष्पादन में विलम्ब एवं अनिश्चितता के कारण आईएनबीआर परियोजना के 21 हिस्से में ₹831.30 करोड़ (51 प्रतिशत) की अधिक लागत आयी।

### कमियां

संक्षेप में, सड़कों का उचित संरेखण, वन एवं वन्यजीव मंजूरियां प्राप्त करना और समय पर भूमि अधिग्रहण सहित प्रारम्भिक कार्य की कमी, त्रुटिपूर्ण अनुबंध प्रबंधन तथा विभिन्न विभागों के बीच समन्वय की कमी ने आईएनबीआर परियोजना की पूर्णता पर प्रतिकूल प्रभाव डाला, जिसके परिणामस्वरूप आईएनबीआरपी के मुख्य उद्देश्यों की प्राप्ति नहीं हुई।

### अनुशंसाएं

- गृह मंत्रालय को संशोधित समय सारणी के भीतर इस सामरिक रूप से महत्वपूर्ण परियोजना के तीव्र समापन हेतु अपने प्रयासों को बढ़ाना चाहिए जिससे कि सीमा सुरक्षा बल द्वारा भारत-नेपाल सीमा पर प्रभावी ढंग से प्रबंधन किया जा सके तथा सीमा क्षेत्रों के साथ आम आबादी को लाभ प्राप्त हो सकें।
- गृह मंत्रालय परियोजना के एक अलग घटक के रूप में लिंक सड़कों के निर्माण पर विचार करें जो भारत-नेपाल सीमा के साथ सीमा सड़कों के परिचालनात्मक तथा सामरिक महत्व में पर्याप्त रूप से वृद्धि करेंगी।
- गृह मंत्रालय सीसीएस द्वारा प्रदान की गई विस्तारित समय-सारणी के भीतर परियोजना को पूर्ण करने हेतु भूमि अधिग्रहण तथा वन मंजूरी के लंबित मामलों को सुलझाने के लिए सभी हितधारकों के बीच एक समन्वय तंत्र स्थापित करें।
- गृह मंत्रालय राज्य सरकारों द्वारा निधियों के उपयोग पर कड़ी निगरानी रखने हेतु अपने निगरानी तंत्र को सुदृढ़ करें।

- गृह मंत्रालय गुणवत्ता आश्वासन को बढ़ाने तथा अपने निगरानी तंत्र को सुदृढ़ करने के लिए एमओयू में तृतीय पक्ष निरीक्षण के खंड को शामिल करें।

नई दिल्ली

दिनांक: 23 फरवरी 2022



(प्रवीर पाण्डेय)

महानिदेशक लेखापरीक्षा  
(गृह, शिक्षा एवं कौशल विकास)

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली

दिनांक: 23 फरवरी 2022



(गिरीश चंद्र मुर्मू)

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

