



भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
का प्रतिवेदन
भारत-नेपाल सीमा सड़क परियोजना
पर निष्पादन लेखापरीक्षा



लोकहितार्थ सत्यनिष्ठा
Dedicated to Truth in Public Interest



संघ सरकार (सिविल)
गृह मंत्रालय
2021 की प्रतिवेदन सं. 23
(निष्पादन लेखापरीक्षा)

**भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
का प्रतिवेदन
भारत-नेपाल सीमा सड़क परियोजना
पर निष्पादन लेखापरीक्षा**

**संघ सरकार (सिविल)
गृह मंत्रालय
2021 की प्रतिवेदन सं. 23
(निष्पादन लेखापरीक्षा)**

विषय-सूची

	विवरण	पृष्ठ सं.
	प्राक्कथन	iii
	कार्यकारी सारांश	v - xi
अध्याय-I	प्रस्तावना	1
अध्याय-II	परियोजना की योजना	5
अध्याय-III	वित्तीय प्रबंधन	25
अध्याय-IV	संविदा प्रबंधन एवं कार्यों का निष्पादन	38
अध्याय-V	गुणवत्ता आश्वासन एवं निगरानी	55
अध्याय-VI	निष्कर्ष एवं अनुशंसाएं	59
	अनुलग्नक	65-80

प्राक्कथन

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के इस प्रतिवेदन में मार्च 2021 तक अद्यतित 2010-11 से 2018-19 तक की अवधि को लेते हुए भारत-नेपाल सीमा सड़क परियोजना पर निष्पादन लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणाम शामिल हैं।

भारत सरकार ने नवम्बर 2010 में बिहार (564 कि.मी.), उत्तर प्रदेश (640 कि.मी.) तथा उत्तराखण्ड (173 कि.मी.) में भारत-नेपाल की सीमा के समानांतर 1377 कि.मी. की सड़क का निर्माण प्रारम्भ किया। परियोजना के समापन की समय-सीमा मार्च 2016 थी परंतु बाद में इसे दिसम्बर 2022 तक बढ़ा दिया गया था। सड़कों को अंतरराष्ट्रीय सीमा के समानांतर चलते हुए सीमा चौकियों को संयोजकता प्रदान करनी थी तथा यह सीमा क्षेत्रों में आबादी की आवश्यकताओं को पूरा करेगी। *सशस्त्र सीमा बल*, भारत-नेपाल सीमा पर निर्दिष्ट सीमा सुरक्षा बल को इस परियोजना से संवेदनशील सीमा पर अधिक प्रभावी रूप से प्राबल्य रखने हेतु सैनिकों को तीव्र गतिशीलता प्राप्त करने से लाभ मिलना था।

निष्पादन लेखापरीक्षा ने परियोजना की योजना बनाने, निर्माण कार्यों के निष्पादन, वित्तीय प्रबंधन तथा निगरानी तंत्र से संबंधित मामलों की जांच यह देखने के लिए की थी कि क्या परियोजना का निष्पादन अपने अभिप्रेत उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए निर्धारित सीमा के भीतर प्रभावी रूप से किया गया था।

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का यह प्रतिवेदन जिसमें भारत-नेपाल सीमा सड़क परियोजना की लेखापरीक्षा के परिणाम शामिल हैं, को भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के तहत राष्ट्रपति को प्रस्तुतीकरण हेतु तैयार किया गया है।

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा जारी लेखापरीक्षा मानकों के अनुरूप लेखापरीक्षा की गई है।

कार्यकारी सारांश

सीमाओं की सुरक्षा हेतु रणनीति के साथ-साथ देश के सीमा क्षेत्रों में अवसंरचना भी सृजित करने के भाग के रूप में भारत सरकार द्वारा गृह मंत्रालय (एमएचए) के अधीन सीमा प्रबंधन विभाग के माध्यम से कुछ पहल की गई हैं। इनमें भारत-नेपाल सीमा सहित अन्तर्राष्ट्रीय सीमाओं पर सड़कों, बाड़, फ्लडलाईटिंग, सीमा चौकियों (बीओपी), कम्पनी ऑपरेटिंग बेसों (सीओबी) का निर्माण तथा प्रौद्योगिकी समाधानों का परिनियोजन शामिल है।

भारत तथा नेपाल 1751 किलोमीटर की खुली सीमा को साझा करते हैं जो पांच राज्यों नामतः बिहार, सिक्किम, उत्तर प्रदेश, उत्तराखण्ड तथा पश्चिम बंगाल के साथ लगी हुई है। अपनी मुक्त एवं छिद्रिल प्रवृत्ति के कारण, भारत-नेपाल सीमा (आईएनबी) राष्ट्र-विरोधी तथा असामाजिक गतिविधियों की चपेट में है। *सशस्त्र सीमा बल* (एसएसबी), आईएनबी पर निर्दिष्ट सीमा सुरक्षा बल, सीमा के साथ सीमा चौकियों (बीओपी) से संचालन करती है परंतु अधिकांश बीओपी सड़कों से जुड़ी नहीं थी। सड़क अवसंरचना की कमी ने सैनिकों की गतिशीलता को गंभीर रूप से सीमित किया था क्योंकि राष्ट्र-विरोधी तथा आपराधिक तत्वों के विरुद्ध तुरंत कार्रवाई नहीं की जा सकती थी।

भारत सरकार (जीओआई) ने बिहार (564 कि.मी.), उत्तर प्रदेश (640 कि.मी.) तथा उत्तराखण्ड (173 कि.मी.) राज्यों में आईएनबी से लगी 1377 कि.मी. की सामरिक सीमा सड़कों के निर्माण/उन्नयन परियोजना को 2011-12 से लागू पांच वर्षों की समय-सीमा में पूर्ण किए जाने हेतु ₹3853 करोड़ की लागत पर अनुमोदित (नवम्बर 2010) किया। भारत-नेपाल सीमा सड़क परियोजना (आईएनबीआरपी) को लंबित भूमि अधिग्रहण तथा तीन राज्यों में पर्यावरण, वन एवं वन्यजीव मंजूरियां प्राप्त करने में विलम्ब के कारण मार्च 2016 तक पूरा नहीं किया जा सका था। तदनुसार, भारत सरकार ने बाधा मुक्त आईएनबी सड़कों के 471.40 कि.मी. के हिस्सों पर चालू कार्य के समापन हेतु 31 दिसंबर 2019 तक तथा 828.06 कि.मी. के हिस्सों पर शेष कार्य के समापन हेतु 31 दिसंबर 2022 तक समय विस्तार का अनुमोदन प्रदान किया (22 फरवरी 2018)। इसके अतिरिक्त, उच्च स्तरीय सशक्त समिति (एचएलईसी) (दिसंबर 2019/जनवरी 2021) ने बाधा मुक्त सड़कों के हिस्सों पर निर्माण हेतु समय-सीमा को 31 दिसंबर 2022 तक बढ़ाया।

वर्ष 2011-2020 के दौरान, उच्च स्तरीय सशक्त समिति (एचएलईसी) ने बिहार, उत्तर प्रदेश तथा उत्तराखण्ड राज्यों में ₹2656.93 करोड़ की लागत पर 842.86 कि.मी. की सड़क लंबाई की 27 विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) अनुमोदित की थी तथा बाद में लागत को ₹3472.25 करोड़ तक संशोधित किया। एचएलईसी के अनुमोदन के आधार पर गृह मंत्रालय ने 31 मार्च 2021 तक इन राज्यों को कुल ₹1709.17 करोड़ की निधियां जारी की।

मार्च 2021 तक अद्यतित भारत-नेपाल सीमा सड़क परियोजना की निष्पादन लेखापरीक्षा, जिसमें 2010-11 से 2018-19 तक की अवधि शामिल है, ने उजागर किया कि योजना तथा वित्तीय प्रबंधन में अपर्याप्तताओं सहित खराब संविदा प्रबंधन तथा निर्माण कार्य के निष्पादन के साथ-साथ गतिविधियों के समकालीनीकरण तथा समन्वय की कमी का परिणाम अनुचित बिलम्ब के साथ-साथ अतिरिक्त लागत में हुआ जिसके परिणामस्वरूप परियोजना के उद्देश्य पूरे नहीं हुए।

प्रतिवेदन में उजागर कुछ मुख्य मुद्दों का नीचे सार प्रस्तुत किया गया है:

परियोजना की योजना:

- पश्चिम चम्पारण (बिहार) में सुरक्षा कैबिनेट समिति (सीसीएस) द्वारा सितंबर 2010 में अनुमोदित प्रस्तावित संरक्षण वाल्मीकिनगर, जो वन्यजीव आरक्षित क्षेत्र के उत्तरी तरफ था, को छूने वाली आईएनबी के साथ सामीप्य में था। यद्यपि सीमा सड़क के लिए “एकल खिड़की प्रणाली” के अन्तर्गत वन्यजीव मंजूरी उपलब्ध थी, फिर भी यह मानते हुए कि पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय (एमओईएफसीसी) द्वारा वन्यजीव मंजूरी नहीं दी जाएगी, आरसीडी ने इसके लिए आवेदन नहीं किया तथा संरक्षण में परिवर्तन किया (अप्रैल 2011)। संरक्षण को अंतरराष्ट्रीय सीमा से 20 कि.मी. से अधिक दूर वन्यजीव आरक्षित क्षेत्र की दक्षिणी सीमा की ओर खिसका दिया था (अप्रैल 2011)। संरक्षण में परिवर्तन ने सीमा सड़क के उद्देश्य को पूरा नहीं किया क्योंकि यह एसएसबी के गश्त क्षेत्राधिकार के परे था।

(पैराग्राफ 2.1.1)

- मार्च 2021 तक, 363 बीओपी (81 प्रतिशत) प्रस्तावित सीमा सड़क के मुख्य संरेखण से दूर थे। 363 बीओपी में से, 125 बीओपी एक कि.मी. से 20 कि.मी. के बीच की दूरी तथा 16 बीओपी 20 कि.मी. से अधिक की दूरी तक दूर थे। ऐसे बीओपी, जो प्रस्तावित सीमा सड़क से दूर थे, को संयोजकता प्रदान करने हेतु कोई प्रावधान नहीं किया गया था।

(पैराग्राफ 2.1.2)

- 15 पुलों का अगस्त 2016 से पहले बिहार के बेतिया (पश्चिम चंपारण जिला) में भारत-नेपाल सीमा के साथ सड़कों के संरेखण में निर्माण किया गया था। उनके निर्माण के पश्चात, बिहार सड़क निर्माण विभाग द्वारा सड़कों के संरेखण में परिवर्तन कर दिया गया था। इस पर कोई स्पष्टता नहीं थी कि क्या पुल संशोधित संरेखण से जुड़े थे। लेखापरीक्षा दल ने आरसीडी, बेतिया (पश्चिम चंपारण जिला) के अभियंताओं के साथ अभिगम्य पुलों का संयुक्त भौतिक सत्यापन किया तथा पाया कि पुल बिना किसी पहुंच सड़कों के अपूर्ण थे। पुल अप्रयुक्त रहे (मार्च 2021) क्योंकि वह सड़कों से जुड़े नहीं थे।

(पैराग्राफ 2.1.4)

- उत्तर प्रदेश तथा बिहार राज्यों में भूमि के अधिग्रहण में काफी विलम्ब था जो परियोजना के गैर-समापन का कारण बना।

(पैराग्राफ 2.2)

- उत्तर प्रदेश में वन/वन्यजीव मंजूरियां प्राप्त करने में विफलता तथा उत्तराखण्ड में जल संसाधन मंत्रालय द्वारा महाकाली नदी पर पंचेश्वर बांध हेतु विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) को अंतिम रूप देने में विलम्ब के परिणामस्वरूप मार्च 2021 तक 1262.36 कि.मी. की लक्षित सड़क में से, 419.50 कि.मी. की सड़क लंबाई (33 प्रतिशत) हेतु डीपीआर जिसे अभी भी अनुमोदित किया जाना था, को छोड़ते हुए केवल 842.86 कि.मी. (67 प्रतिशत) के डीपीआर अनुमोदित किए गए थे। गृह मंत्रालय ने यह सुनिश्चित नहीं किया था कि प्रारंभिक कार्य जैसे कि राज्यों द्वारा भूमि अधिग्रहण तथा वन/वन्य जीव मंजूरियों को डीपीआर के अनुमोदन से पूर्व पूर्ण कर लिया गया था।

(पैराग्राफ 2.4)

- अनुमोदित डीपीआर में लेखापरीक्षा ने उत्तराखण्ड में सड़क की त्रुटिपूर्ण डिजाईनिंग तथा उत्तर प्रदेश में ₹11.93 करोड़ के अधिक अनुमान जैसी विभिन्न कमियां पाईं।

(पैराग्राफ 2.5.1 तथा 2.5.2)

- बिहार तथा उत्तर प्रदेश राज्य सरकारों के साथ एमओयू करने में 10 वर्षों का विलम्ब था।

(पैराग्राफ 2.7)

वित्तीय प्रबंधन:

- निधियों के उपयोग का उचित प्रकार से नियंत्रण नहीं किया गया था क्योंकि गृह मंत्रालय ने राज्यों को निधियां जारी की जबकि राज्य सरकारों द्वारा पिछले वर्षों के अव्ययित शेष का उपयोग नहीं किया गया था। इसका परिणाम 2013 से 2016 वर्षों के दौरान राज्य सरकारों के पास निधियों के अवरोधन में हुआ।

(पैराग्राफ 3.1.1)

- गृह मंत्रालय ने उत्तर प्रदेश राज्य को उपयोगिता स्थानान्तरण तथा वनरोपण जैसे अस्वीकार्य संघटकों पर ₹2.34 करोड़ संस्वीकृत किए। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार ने अस्वीकार्य संघटकों पर कुल ₹13.41 करोड़ का अपवर्तन/व्यय किया था।

(पैराग्राफ 3.1.3 तथा 3.1.5)

- गृह मंत्रालय ने राज्य सरकार द्वारा अप्रयुक्त केन्द्रीय निधियों पर अर्जित ₹36.74 करोड़ के ब्याज को लेखे में नहीं लिया था। इसके अतिरिक्त, संघटन अग्रिम तथा उपकरण अग्रिम के लिए कुल ₹136.60 करोड़ के अग्रिम तथा उस पर ब्याज की उत्तर प्रदेश तथा बिहार में ठेकेदारों से अभी भी वसूली की जानी है।

(पैराग्राफ 3.1.4 तथा 3.1.6)

- सड़कों के निर्माण की धीमी प्रगति के कारण 21 हिस्सों में परियोजना लागतें ₹831.30 करोड़ तक बढ़ गई थीं।

(पैराग्राफ 3.2)

संविदा प्रबंधन तथा निर्माण कार्यों का निष्पादन:

- सभी तीनों राज्यों में सड़कों के निर्माण के कार्य की प्रगति धीमी थी तथा सड़क निर्माण को दस वर्षों अर्थात् 2011-2021 के बीत जाने के बावजूद भी पूरा नहीं किया जा सका था। भारत-नेपाल सीमा के साथ निर्माण की जाने वाली 1262.36 कि.मी. की लक्षित सड़क में से मार्च 2021 तक केवल 367.48 कि.मी. की सड़क (29 प्रतिशत) को पूर्ण (सतही कार्य) किया गया है। कार्य की प्रगति में विलम्ब के मुख्य कारण भूमि अधिग्रहण/वन मंजूरी में विलम्ब थे।

(पैराग्राफ 4.1)

- निविदा प्रक्रिया में विभिन्न अनियमितताएं पाई गई थीं जैसा कि तकनीकी संस्वीकृति प्रदान करने से पूर्व बोली के प्रस्तुतीकरण, आमंत्रण तथा बोलियों को खोलने के लिए न्यूनतम समय अनुमत नहीं करना, संविदा अनुबंधों के निष्पादन में विलम्ब, बोली क्षमता का गैर-मूल्यांकन तथा संविदा का अनियमित सौंपा जाना आदि।

(पैराग्राफ 4.2.1, 4.2.2 तथा 4.2.3)

- कार्य बाधा मुक्त भूमि को सुनिश्चित किए बिना सौंपा गया था जिससे विभिन्न चरणों पर मध्यस्थता तथा संविदाओं का समापन हुआ। यह पांच वर्षों तक अनुमोदित डीपीआर की 408.98 कि.मी. (बिहार में 396.98 कि.मी. तथा उत्तराखण्ड में 12 कि.मी.) अर्थात् 49 प्रतिशत की सड़क लंबाई पर कार्य को रोकने का कारण बना। उत्तर प्रदेश में, 8 हिस्सों के कार्य को समापन की लक्षित तिथि से 69 महीनों तक के बीच के विलम्ब से पूरा किया गया था। उत्तराखण्ड में भी 12 कि.मी. की सड़क लंबाई के समापन में 49 महीनों का अधिक समय लगा था।

(पैराग्राफ 4.3)

- निर्माण कार्यों के निष्पादन में कई अनियमितताएं जैसे कि मिट्टी की ढुलाई के प्रति दावे पर अधिक भुगतान, प्रमात्रा बिल (बीओक्यू) कीमत से कम की गैर-कटौती के कारण अधिक भुगतान, मूल्य निष्प्रभावन हेतु अधिक भुगतान, वाहनों पर अधिक तथा अप्राधिकृत भुगतान तथा निष्फल व्यय पाई गई थीं।

(पैराग्राफ 4.4)

गुणवत्ता आश्वासन तथा निगरानी:

- सीसीएस नोट ने अभिकल्पना की कि परियोजना के तृतीय-पक्ष निरीक्षण के प्रावधान को परियोजना की गुणवत्ता तथा सामयिक समापन हेतु सुनिश्चित किया जाना था। तथापि, इसे गृह मंत्रालय या राज्य सरकारों द्वारा सुनिश्चित नहीं किया गया था।

(पैराग्राफ 5.1.1)

- उत्तर प्रदेश में, विभिन्न सड़क स्तरों पर नमूनों की अनिवार्य जांच मापदण्डों के अनुसार नहीं की गई थी जो 28 प्रतिशत से 91 प्रतिशत के बीच की गिरावट का कारण बनी। इसके अतिरिक्त, मुख्य अभियंता तथा अधीक्षक अभियंताओं द्वारा फील्ड निरीक्षणों में पर्याप्त कमी थी। यह अवमानक कार्य के जोखिम से भरा था।

(पैराग्राफ 5.1.2 तथा 5.1.3)

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 का प्रभावी ढंग से प्रबंधन किया जा सके तथा सीमा क्षेत्रों पर आम आबादी को लाभ प्राप्त हो सके।
- 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 सामारिक महत्व में पर्याप्त रूप से वृद्धि करेगी।

- 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।

अध्याय-1: प्रस्तावना

1. भारत-नेपाल सीमा सड़क परियोजना (आईएनबीआरपी)

देश को शत्रु-प्रभाव के विरुद्ध देश की सीमा की सुरक्षा करना तथा ऐसी प्रणालियां जो वैध व्यापार एवं वाणिज्य को सुविधाजनक बनाते समय ऐसे तत्वों को रोकने में समर्थ है, स्थापित करना सीमा प्रबंधन के मूल उद्देश्यों में से है। सीमाओं की सुरक्षा हेतु रणनीति के साथ-साथ देश के सीमा क्षेत्रों में अवसरचना भी सृजित करने के भाग के रूप में भारत सरकार द्वारा गृह मंत्रालय (एमएचए) के अधीन सीमा प्रबंधन विभाग के माध्यम से कई पहल की गई हैं। इनमें भारत-नेपाल सीमा सहित अंतरराष्ट्रीय सीमाओं पर सड़कों, बाड़, फ्लडलाईटिंग, सीमा चौकियों (बीओपी), कम्पनी ऑपरेटिंग बेसों (सीओबी) का निर्माण तथा प्रौद्योगिकी समाधानों का परिनियोजन शामिल है।

भारत तथा नेपाल 1751 किलोमीटर (कि.मी.) की खुली सीमा को साझा करते हैं जो बिहार, सिक्किम, उत्तर-प्रदेश, उत्तराखण्ड तथा पश्चिम बंगाल के पांच राज्यों से लगी है। भारत-नेपाल शांति एवं मित्रता संधि, 1950 एक खुली सीमा का प्रावधान करती है जिसमें भारतीय एवं नेपाली नागरिकों को किसी भी दस्तावेज के बिना स्वतंत्र गमनागमन की अनुमति हो। अपनी मुक्त एवं छिद्रिल प्रवृत्ति के कारण, भारत-नेपाल सीमा राष्ट्र-विरोधी तथा असामाजिक गतिविधियों की चपेट में है।

सशस्त्र सीमा बल (एसएसबी) को भारत-नेपाल सीमा पर सीमा सुरक्षा बल के रूप में निर्दिष्ट किया गया है। भारत-नेपाल सीमा से लगी सड़कों के विकास की अनुमोदित परियोजना (2010) के अनुसार, एसएसबी बिहार, उत्तर प्रदेश तथा उत्तराखण्ड में 389 बीओपी से संचालन करती है जिसमें से केवल 160 बीओपी सड़कों से जुड़ी थी जो सैनिकों की गतिशीलता तथा राष्ट्र-विरोधी तथा आपराधिक तत्वों के विरुद्ध तुरंत कार्रवाई प्रारम्भ करने की उनकी क्षमता को गंभीर रूप से प्रतिबंधित करता है।

इस संदर्भ में, सुरक्षा कैबिनेट समिति (सीसीएस) ने बिहार (564 कि.मी.), उत्तर प्रदेश (640 कि.मी.) तथा उत्तराखण्ड (173 कि.मी.) राज्यों में भारत-नेपाल सीमा (आईएनबी) से लगी 1377 कि.मी. की सामरिक सीमा सड़कों का 2011-12 से पांच वर्षों अर्थात मार्च 2016 तक की समय सीमा के साथ ₹3853 करोड़ की अनुमानित लागत पर निर्माण/सुधार हेतु गृह मंत्रालय के प्रस्ताव को स्वीकृत किया (नवम्बर 2010)। तथापि, परियोजना को तीन राज्यों में

भूमि अधिग्रहण तथा पर्यावरण, वन एवं वन्यजीव मंजूरीयां प्राप्त करने में विलम्बों के कारण मार्च 2016 तक पूरा नहीं किया जा सका था। इसलिए, सीसीएस द्वारा (i) बाधा मुक्त चालू कार्य के समापन हेतु 31 दिसंबर 2019 तक तथा (ii) शेष कार्य के समापन हेतु 31 दिसंबर 2022 तक समय विस्तार प्रदान किया गया था (फरवरी 2018)। उच्च स्तरीय सशक्त समिति (एचएलईसी)¹ ने बाधा मुक्त हिस्सों पर सड़कों के निर्माण हेतु समय सीमा को 31 दिसम्बर 2022 तक और आगे बढ़ाया (दिसंबर 2019/जनवरी 2021)। भारत-नेपाल सीमा सड़क परियोजना (आईएनबीआरपी) के मुख्य उद्देश्य निम्नानुसार थे:

- प्रस्तावित सड़कें प्राथमिक रूप से सीमाओं के समानांतर चलेंगी जिससे सीमा सुरक्षा बलों की गतिशीलता में वृद्धि हो तथा संवेदनशील सीमाओं को अधिक प्रभावी रूप से प्रबल रखने में उन्हें समर्थ बनाएं।
- यह सड़कें सीमा पर आबादी की आवश्यकताओं को पूरा तथा सीमा क्षेत्रों में विकास पहलों के बेहतर कार्यान्वयन को उत्प्रेरित भी करेगी।

1.1 विभिन्न प्राधिकरणों की भूमिकायें तथा जिम्मेदारियां

आईएनबीआरपी के अंतर्गत विभिन्न प्राधिकरणों की भूमिकायें तथा जिम्मेदारियां निम्नानुसार थीं:

तालिका सं. 1: आईएनबीआरपी के अंतर्गत विभिन्न प्राधिकरणों की भूमिकायें तथा जिम्मेदारियां

केन्द्र सरकार/गृह मंत्रालय	तकनीकी समिति (टीसी) ² की सिफारिशों पर एचएलईसी निर्माण कार्यो हेतु प्रशासनिक अनुमोदन तथा वित्तीय संस्वीकृति प्रदान करेगा। संबंधित राज्य सरकारों के माध्यम से राज्य निष्पादन अभिकरणों को गृह मंत्रालय निधियां जारी करेगा। योजना के कार्यान्वयन हेतु गृह मंत्रालय राज्य सरकारों के साथ समझौता ज्ञापन (एमओयू) करेगा।
-----------------------------------	---

¹ एचएलईसी सीमा प्रबंधन से संबंधित निर्माण कार्यो के अनुमोदन/अनुमति हेतु गृह मंत्रालय में एक फास्ट ट्रैक तंत्र है जिसे सभी सुरक्षा मामलों पर प्रशासनिक तथा वित्तीय निर्णय लेने का अधिकार है। एचएलईसी की अध्यक्षता गृह सचिव के साथ सचिव (सीमा प्रबंधन) द्वारा की जाती है। सचिव (रक्षा), विदेश सचिव, सचिव (व्यय विभाग) तथा डीजी (निर्माण कार्य) सीपीडब्ल्यूडी अन्य सदस्य है।

² डीजी (निर्माण कार्य), सीपीडब्ल्यूडी की अध्यक्षता वाली टीसी ने निष्पादन अभिकरणों द्वारा तैयार अनुमानों की जांच की तथा अनुमोदन हेतु एचएलईसी के समक्ष अपनी सिफारिशें प्रस्तुत की।

राज्य सरकार/राज्य पीडब्ल्यूडी	<p>सीमा सुरक्षा बलों (एसएसबी) तथा गृह मंत्रालय के साथ परामर्श से राज्य सरकार सड़कों के संरेखण को अंतिम रूप देगी।</p> <p>राज्य सरकार भूमि का अधिग्रहण करेगी, वन/वन्यजीव मंजूरीयां सहित अनिवार्य मंजूरीयां प्राप्त करेगी तथा उसकी लागत वहन करेगी।</p> <p>राज्य निष्पादन अभिकरण³, उनके सौंपे गए सड़क निर्माण कार्यों के संबंध में चरणबद्ध प्रकार से विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर)/लागत अनुमान तैयार करेंगे।</p> <p>राज्य निष्पादन अभिकरण सड़कों के निर्माण तथा उनका रखरखाव करेंगे।</p>
--------------------------------------	--

1.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह निर्धारण करना था कि क्या:

- परियोजना के उद्देश्यों की पूर्ति को सुनिश्चित करने हेतु नियोजन पर्याप्त था,
- निर्माण कार्यों हेतु निधियां जारी की गई थी तथा उनका कुशलतापूर्वक उपयोग किया गया था,
- निर्धारित समय के भीतर परियोजना के समापन को सुनिश्चित करने हेतु निर्माण गतिविधियां प्रभावी रूप से की गई थी; एवं
- परियोजना के अनुवीक्षण तथा गुणवत्ता आश्वासन हेतु प्रभावी तंत्र मौजूद था।

1.3 लेखापरीक्षा क्षेत्र

निष्पादन लेखापरीक्षा में 2010-11 से 2018-19 तक की अवधि शामिल थी। परियोजना की भौतिक एवं वित्तीय प्रगति की स्थिति का मार्च 2021⁴ तक अद्यतित किया गया है। लेखापरीक्षा में गृह मंत्रालय, एसएसबी तथा तीन राज्यों अर्थात बिहार, उत्तर प्रदेश तथा उत्तराखण्ड में निष्पादन अभिकरणों में अभिलेखों तथा अन्य प्रमाण की संवीक्षा शामिल थी।

³ उत्तर प्रदेश तथा उत्तराखण्ड में लोक निर्माण विभाग; तथा बिहार में सड़क निर्माण विभाग।

⁴ गृह मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत सूचना के अनुसार जहां कहीं अनिवार्य हो।

1.4 लेखापरीक्षा पद्धति

19 नवम्बर 2019 को गृह मंत्रालय के साथ प्रवेश सम्मेलन का आयोजन किया गया था जिसमें लेखापरीक्षा उद्देश्यों, क्षेत्र तथा पद्धति को स्पष्ट किया गया था। गृह मंत्रालय में केन्द्र स्तर पर तथा तीन राज्यों में राज्य स्तर पर योजना के कार्यान्वयन से संबंधित अभिलेखों की जांच की गई थी। 29 अक्टूबर 2020 को गृह मंत्रालय को ड्राफ्ट लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जारी किया गया था। 4 फरवरी 2021 को गृह मंत्रालय के साथ निर्गम सम्मेलन का आयोजन किया गया था, जिसमें मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की गई थी। गृह मंत्रालय (31 दिसंबर 2021 तक) तथा राज्य निष्पादन अभिकरणों से समय-समय पर प्राप्त उत्तरों तथा निर्गम सम्मेलन के दौरान विचार-विमर्श पर विचार किया गया है तथा उचित प्रकार से शामिल किया गया है।

1.5 लेखापरीक्षा मानदण्ड

लेखापरीक्षा निष्कर्ष पर पहुंचने हेतु अपनाए गए मानदण्ड हैं:

- सुरक्षा कैबिनेट समिति का नोट: 2010 एवं 2018;
- गृह मंत्रालय एवं राज्य सरकारों के बीच एमओयू;
- सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय (एमओआरटीएच) तथा भारतीय सड़क कांग्रेस (आईआरसी) द्वारा निर्धारित गृह मंत्रालय के सड़क तथा पुल निर्माण कार्यों की विशिष्टता; तथा
- हितधारक राज्यों की पीडब्ल्यूडी संहिता तथा लोक निर्माण कार्य लेखा (पीडब्ल्यूए) संहिता आदि।

1.6 आभार

गृह मंत्रालय, राज्य लोक निर्माण कार्य/सड़क निर्माण विभागों (निष्पादन अभिकरण) तथा उनके कर्मचारियों द्वारा इस लेखापरीक्षा के दौरान प्रदान किए गए सहयोग तथा सहायता का लेखापरीक्षा आभार प्रकट करती है।

अध्याय-II: परियोजना की योजना

2. योजना तथा प्रारंभिक निर्माण कार्य

सड़कों के निर्माण पर कार्य से पहले सड़कों के संरेखण का पहचान कार्य, वनों तथा वन्यजीव अभ्यारण्यों से गुजरने वाली सड़कों के लिए सांविधिक मंजूरियां प्राप्त करना, नियोजित संरेखण पर आने वाली निजी भूमि का अधिग्रहण तथा विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करने का प्रारंभिक कार्य किया जाना था।

गृह मंत्रालय ने नवम्बर 2010 में राज्यों को सभी अनिवार्य तैयारी तथा प्रक्रियात्मक मुद्दे प्रारम्भ करने का निदेश दिया जिससे कि कार्य को अप्रैल 2011 तक शुरू किया जा सके तथा उन हिस्सों में कार्य प्रारम्भ करने का निदेश दिया जहां भूमि अधिग्रहण तथा वन संरक्षण अधिनियम और वन्यजीव संरक्षण अधिनियम के तहत सांविधिक मंजूरियां अपेक्षित नहीं थी। उसने अन्य बातों के साथ-साथ परियोजनाओं के चरण-वार कार्यान्वयन पर विचार किया था, जैसा चार्ट सं. 1 में ब्यौरा दिया गया है, तथा इसे राज्यों को सूचित किया गया था (जनवरी 2011)।

चार्ट सं. 1: परियोजना के कार्यान्वयन का चित्रात्मक प्रस्तुतीकरण

चरण 1: सड़क का संरेखण

बीओपी को या तो बीओपी के साथ नया सड़क संरेखण अथवा बीओपी से जुड़ी करीबी सड़क के सुधार के माध्यम से संयोजकता प्रदान करने हेतु बीपीओ के साथ सड़क के संरेखण का अंतिम रूप देना।

चरण 2: परियोजनाओं को चरणबद्ध बनाना

शामिल मुख्य प्रक्रियाओं जैसे कि भूमि अधिग्रहण, सांविधिक मंजूरियां, तैयारी, डीपीआर का अनुमोदन तथा निविदा प्रक्रिया सहित परियोजनाओं को चरणबद्ध बनाना।

चरण 3: भूमि की उपलब्धता

भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करने के हेतु राज्य सरकारों द्वारा डीपीआर तैयार करने से तुरंत पहले भूमि अधिग्रहण प्रारम्भ किया जाना चाहिए।

चरण 4: डीपीआर तैयार करना

डीपीआर चरणबद्ध प्रकार से तैयार किया जाना है तथा उन मौजूदा सड़कों के सुधार के डीपीआर को प्रथम वर्ष में लिया जाना था जहां सड़क का संरेखण, सांविधिक पर्यावरणीय मंजूरियां आदि का नामात्र होना प्रत्याशित था।

स्रोत: गृह मंत्रालय

परियोजना⁵ की कार्यान्वयन नीति के अनुसार, राज्य सरकारें एसएसबी के परामर्श से सड़कों के संरेखण को अंतिम रूप देने, वन एवं वन्यजीव मंजूरियों सहित अनिवार्य मंजूरियां प्राप्त करने, भूमि अधिग्रहण तथा विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) तैयार करने हेतु उत्तरदायी थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि सड़कों के संरेखण को अंतिम रूप देने में कमियां, वन/वन्यजीव मंजूरियां प्राप्त करने में काफी विलम्ब, भूमि अधिग्रहण तथा डीपीआर तैयार करने में कमियां थीं जिसका परिणाम अन्य बातों के साथ-साथ परियोजना के समय के साथ-साथ लागत के बढ़ जाने में हुआ। विस्तृत अभ्युक्तियां नीचे दी गई हैं:

2.1 सड़क का संरेखण

सीसीएस नोट (2010) के अनुसार, प्रस्तावित आईएनबी सड़क बीओपी तक संयोजकता प्रदान करके सीमा पर प्राबल्य रखने में एसएसबी को समर्थ कर सकेगी तथा एसएसबी⁶ की गतिशीलता में वृद्धि करेगी। पीछा करने, तलाशी लेने तथा जब्ती हेतु एसएसबी का गश्त क्षेत्राधिकार अंतरराष्ट्रीय सीमा से 15 कि.मी. का है। इस संदर्भ में, जबकि गृह मंत्रालय (मई 2021) कायम रहा कि सीमा सड़कों या अंतरराष्ट्रीय सीमा तक बीओपी के सामीप्य के संबंध में कोई विनिर्दिष्ट दिशा-निर्देश अथवा एसओपी उनके पास उपलब्ध नहीं थी, फिर भी बीओपी को विभिन्न घटकों अर्थात् प्राबल्य मैदान, नदियां, आरक्षित वन/राष्ट्रीय उद्यान, उपयुक्त भूमि की उपलब्धता आदि को ध्यान में रखते हुए जहां तक संभव हो जीरो लाईनों के करीब स्थापित किया गया है। इसलिए यह अनिवार्य है कि भारत-नेपाल सीमा के साथ सड़कों का संरेखण सीमा के करीब हो तथा बीओपी इन सड़कों से जुड़ी हों। तथापि, किसी भी स्पष्ट एसओपी के अभाव में लेखापरीक्षा ने बीओपी से सड़कों की दूरी में काफी अंतर पाए (जैसाकि पैरा 2.1.2 में चर्चा की गई है)। निम्नलिखित पैराग्राफ सीमा के साथ सड़कों के संरेखण एवं अंतरराष्ट्रीय सीमा की रक्षा करने के लिए एसएसबी की सामरिक क्षमता पर इसके प्रभाव संबंध में मुद्दों को उजागर करते हैं।

⁵ सीसीएस नोट 2010 का पैरा सं. 5

⁶ सीसीएस नोट 2010 के पैरा सं. 2.2 में यह उल्लेख किया गया था कि राज्यों में बड़ी संख्या में बीओपी सड़कों से जुड़े नहीं थे जो सैनिकों की गतिशीलता को गम्भीर रूप से सीमित करती है क्योंकि राष्ट्र-विरोधी तथा आपराधिक तत्वों के विरुद्ध तेजी से कार्यवाही नहीं की जा सकती।

2.1.1 बिहार में संरेखण में परिवर्तन

वन्यजीव (संरक्षण) अधिनियम, 1972 तथा माननीय उच्चतम न्यायालय के आदेश (नवम्बर 2000) वन्यजीव निवास स्थल के भीतर कोई भी गैर-वानिकी गतिविधि करने के लिए पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय (एमओईएफसीसी) से मंजूरी प्राप्त करने को अनिवार्य बनाते हैं। एमओईएफसीसी ने ऐसी गतिविधियों हेतु वन्यजीव मंजूरी प्राप्त करने के लिए दिशा-निर्देश तैयार किए (मार्च 2011)। दिशा-निर्देशों के पैरा 2.10 के अनुसार, वन (संरक्षण) अधिनियम 1980 के तहत एक समकालिक मंजूरी तथा वन्यजीव मंजूरी "एकल खिड़की प्रणाली" के अंतर्गत सीमा सड़कों के लिए उपलब्ध थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि पश्चिम चम्पारण (बिहार) में, सीसीएस द्वारा प्रस्तावित प्रारंभिक संरेखण (सितम्बर 2010) वाल्मीकिनगर, जो वन्यजीव आरक्षित क्षेत्र के उत्तरी तरफ था, को छूने वाली आईएनबी के साथ सीमा में लगा हुआ था। तथापि, जबकि सीमा सड़क के लिए "एकल खिड़की प्रणाली" के अंतर्गत वन्यजीव मंजूरी उपलब्ध थी फिर भी सड़क निर्माण विभाग (आरसीडी), बिहार सरकार ने इसके लिए आवेदन नहीं किया था तथा यह मानते हुए कि एमओईएफसीसी द्वारा वन्यजीव मंजूरी नहीं दी जाएगी, संरेखण में परिवर्तन किया (अप्रैल 2011)। तदनुसार, संरेखण को वन्यजीव आरक्षित क्षेत्र की दक्षिणी सीमा, जो अंतरराष्ट्रीय सीमा से 20 कि.मी से अधिक दूर थी, की ओर खिसका दिया था (अप्रैल 2011)। संरेखण में इस परिवर्तन ने वांछित उद्देश्य को पूरा नहीं किया था क्योंकि यह एसएसबी के गश्त क्षेत्राधिकार के परे था जो 15 कि.मी. के दायरे तक था।

आरसीडी बिहार ने उत्तर दिया कि दिशा-निर्देशों के अनुसार, केवल ग्रामीण बस्तियों को ही वन क्षेत्रों में गैर-वानिकी गतिविधि करने की अनुमति दी गई थी तथा सड़कों का विस्तार अथवा चौड़ा करने के साथ-साथ बिटुमिनस सड़कों के निर्माण की भी वन क्षेत्रों में अनुमति नहीं थी। आगे यह सूचित किया गया था कि संरेखण को खिसकाने के कारण को विश्लेषित किया जाएगा तथा लेखापरीक्षा को प्रदान किया जाएगा।

यह तथ्य का पुष्टीकरण करता है कि आरसीडी ने सड़कों का प्रारंभिक संरेखण (2010) को अंतिम रूप देने से पहले पर्यावरणीय दिशा-निर्देशों को सुनिश्चित नहीं किया था। इसके अतिरिक्त, विभाग ने सीमा सड़कों हेतु एकल खिड़की प्रणाली के अंतर्गत अनुमति के लिए

एमओईएफसीसी को संपर्क नहीं किया था। इसके अतिरिक्त, एमओईएफसीसी को संपर्क न करने तथा संरेखण में परिवर्तन के कारण भी आरसीडी द्वारा प्रदान नहीं किए गए थे (जनवरी 2021)।

2.1.2 प्रस्तावित सड़कों के मुख्य संरेखण से बीओपी की गैर-संयोजकता

मार्च 2021 को, बिहार (231), यूपी (169) तथा उत्तराखण्ड (71) में 471 बीओपी प्राधिकृत किए गए थे। जबकि 24⁷ बीओपी के संबंध में ब्यौरे उपलब्ध नहीं थे, शेष 447 बीओपी में से 84 बीओपी (19 प्रतिशत) सड़कों के संरेखण पर थे तथा शेष बीओपी, अर्थात् 363 बीओपी (81 प्रतिशत) सड़कों के संरेखण से दूर थे जैसा तालिका सं. 2 में तालिकाबद्ध किया गया है:

तालिका सं. 2: प्रस्तावित सीमा के मुख्य संरेखण से दूर बीओपी

राज्य	0	1	>1-5	>5-10	>10-20	>20	कुल
	कि.मी.	कि.मी.	कि.मी.	कि.मी.	कि.मी.	कि.मी.	
	तक						
बिहार	39	89	64	11	5	16	224
उत्तर प्रदेश	26	104	36	3	-	-	169
उत्तराखण्ड	19	29	6	-	-	-	54
कुल	84	222	106	14	5	16	447

स्रोत: एसएसबी

उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि 125 बीओपी सड़कों के संरेखण से एक से 20 कि.मी. के बीच की दूरी तक दूर थे तथा 16 बीओपी 20 कि.मी से अधिक की दूरी तक दूर थे।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (मई 2021) कि 471 बीओपी में से 355 बीओपी सड़क से जुड़े थे। तथापि संयोजकता के ब्यौरे लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गए थे। लेखापरीक्षा ने पाया कि एसएसबी ने, विशेषतौर पर डीपीआर तैयार करते समय (2011-13), गृह मंत्रालय/राज्य सरकारों को उन बीओपी, जो प्रस्तावित सड़कों के मुख्य संरेखण में नहीं आती थीं, को लिंक सड़क के माध्यम से संयोजकता प्रदान करने का अनुरोध किया था। आगे, एसएसबी में

⁷ नौ बीओपी अभी भी स्थापित किए जाने थे तथा उत्तराखण्ड में 15 बीओपी के लिए संरेखण/डीपीआर मामलों का अभी भी समाधान किया जाना था।

अभिलेखों की जांच ने प्रकट किया कि बिहार तथा उत्तर प्रदेश में प्रस्तावित सीमा सड़कों के संरेखण से 234 बीओपी को संयोजकता प्रदान करने के लिए 506.36 कि.मी. की लिंक सड़कों की आवश्यकता थी (अप्रैल/सितंबर 2020)। तथापि, सीसीएस अनुमोदित नोट (2010) के अनुसार, लिंक सड़क का निर्माण इस परियोजना का भाग नहीं था तथा इसलिए डीपीआर तैयार करते समय लिंक सड़कों का प्रावधान नहीं किया गया था।

गृह मंत्रालय ने बताया (दिसंबर 2020) कि चूंकि सीमा सड़कों का निर्माण प्राथमिकता क्षेत्र है, इसलिए वर्तमान परिस्थितियों में गृह मंत्रालय का विचार है कि फीडर सड़कों के निर्माण/सुधार पर सीमा सड़कों के प्रस्ताव के साथ विचार नहीं किया जा सकता है। निर्गम सम्मेलन में, गृह मंत्रालय ने आगे बताया (फरवरी 2021) कि अगस्त 2020 में सचिव (बीएम) की अध्यक्षता में एक बैठक की गई थी जिसमें एसएसबी के वरिष्ठ अधिकारी उपस्थित हुए थे। विचार-विमर्श के पश्चात यह निर्णय लिया गया था कि एसएसबी बीओपी को जोड़ने वाली लिंक सड़क को अलग से शुरू किया जाएगा क्योंकि यह सीसीएस अनुमोदन के क्षेत्र के परे है।

उत्तर को आईएनबीआर परियोजना के उद्देश्य, जो बीओपी को संयोजकता प्रदान करना था जिससे उनकी गतिशीलता में वृद्धि होगी, के संदर्भ के साथ पढ़ा जाना है। यद्यपि सीसीएस ने नवम्बर 2010 में परियोजना को अनुमोदित किया था फिर भी आईएनबीआर परियोजना हेतु सड़कों के संरेखण को 2011-12 में अंतिम रूप दिया गया था तथा कुछ स्थानों पर, संरेखण अंतरराष्ट्रीय सीमा से दूर था। गृह मंत्रालय ने इसके बाद सीसीएस को बीओपी की गैर-संयोजकता तथा उन बीओपी जो आईएनबी की सड़कों के प्रस्तावित संरेखण पर नहीं आते, को संयोजकता प्रदान करने की आवश्यकता के संबंध में अवगत नहीं कराया। इसलिए लिंक सड़कों का निर्माण परियोजना का भाग नहीं बन पाया था यद्यपि यह परियोजना के एक मुख्य उद्देश्य को पूरा करने की एक शर्त थी। इस प्रकार, भारत-नेपाल सीमा सड़क परियोजना के एक भाग के रूप में लिंक सड़कों के प्रावधान के अभाव की दृष्टि से एसएसबी की सामरिक तथा परिचालनात्मक आवश्यकताएं अधूरी रह गईं। लेखापरीक्षा का विचार है कि परियोजना में लिंक सड़कों के निर्माण का एक अलग संघटक प्रदान करना भारत-नेपाल सीमा के साथ सीमा सड़कों के परिचालनात्मक तथा सामरिक मूल्य को बढ़ाएगा।

गृह मंत्रालय ने आगे बताया (दिसंबर 2021) कि सीमा सुरक्षा बलों (बीजीएफ) के बीओपी तक सड़क संयोजकता सहित मूलभूत अवसंरचना सुविधाएं प्रदान करने का एक अतिरिक्त प्रस्ताव विचाराधीन है।

मंत्रालय को प्रस्ताव शीघ्र आगे बढ़ाने की आवश्यकता है ताकि लाभों को समयोचित ढंग से प्राप्त किया जाए।

2.1.3 अंतरराष्ट्रीय सीमा से दूर प्रस्तावित सड़क संरेखण

यद्यपि एसएसबी के वास्तविक कार्य में स्तंभ से स्तंभ तक अंतरराष्ट्रीय सीमा पर गश्त करना शामिल है, जैसा पैरा 2.1 में इंगित किया गया, फिर भी पीछा करने, तलाशी लेने तथा जब्ती हेतु एसएसबी का गश्त क्षेत्राधिकार अंतरराष्ट्रीय सीमा से 15 कि.मी. दूर है। लेखापरीक्षा ने देखा कि बिहार में, अप्रैल 2011 में आरसीडी द्वारा अंतिम रूप दिया गया संरेखण पश्चिम चम्पारण जिले में 14 स्थानों पर अंतरराष्ट्रीय सीमा से 16 कि.मी. से 41 कि.मी.⁸ के बीच की दूरी तक दूर था। परिणामस्वरूप, इन हिस्सों में एसएसबी को प्रभावी रूप से गश्त करने में बाधा होगी क्योंकि सीमा सड़कें इसके क्षेत्राधिकार से बाहर होंगी।

सीमा सड़कों अथवा अंतरराष्ट्रीय सीमा तक बीओपी के सामीप्य के संबंध में न्यूनतम दूरी मानदण्ड अथवा विनिर्दिष्ट दिशा-निर्देशों अथवा एसओपी के अभाव के संबंध में गृह मंत्रालय की पुष्टि (मई 2021) के दृष्टिकोण से ऐसे संरेखण में प्रस्तावित सड़क एसएसबी के उद्देश्य, अर्थात् संवेदनशील सीमा क्षेत्र पर प्राबल्य रखना, को पूरा नहीं करेंगी।

गृह मंत्रालय ने उत्तर दिया (अगस्त 2021) कि लेखापरीक्षा अभ्युक्ति सही नहीं है क्योंकि सीमा सड़कों के निर्माण की योजना नेपाल के साथ सीमा क्षेत्रों जो घनी आबादी वाले हैं, को अच्छी संयोजकता प्रदान करने के लिए भी की गई थी। आगे, सीसीएस अनुमोदन के अनुसार सीमा सड़कों का निर्माण प्राथमिकता है।

गृह मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सीसीएस नोट (2010 तथा 2018) स्पष्ट रूप से परिकल्पना करता है कि सड़कें सीमा पर तैनात सीमा सुरक्षा बल के लिए सामरिक तथा

⁸ एसएसबी द्वारा दी गई सूचना के अनुसार

परिचालनात्मक महत्व की है तथा सीमाओं के साथ-साथ चलने वाली ये सड़कें सीमाओं पर प्रभावी रूप से प्राबल्य रखने के लिए सीमा सुरक्षा बल की गतिशीलता में वृद्धि करेगी।

गृह मंत्रालय ने आगे बताया (दिसंबर 2021) कि सीमा सड़क से एसएसबी बोओपी (जहां एसएसबी द्वारा कोई अच्छी सड़क संयोजकता का ना होना सूचित किया गया है) को जोड़ने वाली लिंक सड़कों का निर्माण पृथक रूप से किया जाना है तथा सीमा सुरक्षा बलों (बीजीएफ) के बीओपी तक सड़क संयोजकता सहित मूलभूत अवसंरचना सुविधाएं प्रदान करने का एक अतिरिक्त प्रस्ताव विचाराधीन है।

मंत्रालय को प्रस्ताव समयोचित ढंग से आगे बढ़ाने की आवश्यकता है।

2.1.4 मुख्य संरेखण से बिना जोड़े पुलों का निर्माण

लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि गृह मंत्रालय⁹ के अभिलेखों के अनुसार, बिहार राज्य सरकार (एसजीओबी) ने 2013 में 40 प्रमुख तथा 81 लघु पुलों, जो भारत-नेपाल सीमा पर सड़कों के संरेखण में आ रहे हैं, के निर्माण हेतु नाबार्ड के माध्यम से अपने स्वयं की वित्त व्यवस्था की थी। राज्य में अभिलेखों की जांच ने प्रकट किया कि पुलों का निर्माण जुलाई 2013 में प्रारम्भ किया गया था, जबकि 101 पुल (84 प्रतिशत) पूर्ण थे, 20 प्रगति में थे (जून 2020)। निर्माण के इस स्तर तक किया गया कुल व्यय ₹928.77 करोड़ था। पश्चिम चम्पारण जिले में, 34 पुल ₹395.75 करोड़ (मार्च 2013) पर संस्वीकृत किए गए थे तथा इनमें से अधिकांश पुलों को अगस्त 2016 से पहले पूरा किया गया था। यह देखा गया था कि पुलों का निर्माण किए जाने के पश्चात आरसीडी ने बेतिया (पश्चिम चम्पारण में) में चैनेज 10.60 से 77.36 तक के बीच सड़क के संरेखण में अप्रैल 2011 में अंतिम रूप दिए गए पुराने संरेखण के साथ वन भूमि की मौजूदगी के कारण परिवर्तन किया (अगस्त 2016) जैसा **अनुलग्नक-1** में ब्यौरा दिया गया है। इस बारे में कोई स्पष्टता नहीं थी कि क्या इन चैनेज में बनाए गए 15 पुल¹⁰ नए संरेखण के साथ जुड़े थे। आरसीडी ने बताया (जुलाई 2019) कि कोई भी पुल संरेखण से बाहर नहीं गया था। तथापि, आरसीडी ने अपने

⁹ सीसीएस नोट 2018

¹⁰ इन पुलों पर व्यय ₹146.06 करोड़ था।

उत्तर के समर्थन में सड़क एवं पुल दोनों के लिए न तो सामान्य संरेखण बिन्दु और न ही भूमि अधिग्रहण से संबंधित कोई दस्तावेज प्रदान किया।

लेखापरीक्षा दल ने आरसीडी, बेतिया (पश्चिम चम्पारण जिला) के इंजीनियरों के साथ चैनेज 67.212, 72.703 तथा 75.734 पर अभिगम्य पुलों का संयुक्त भौतिक सत्यापन किया तथा पाया कि पुल बिना किसी पहुंच सड़कों के साथ अपूर्ण थे। शेष पुल संरेखण स्तंभ की गैर-मौजूदगी तथा गैर-संयोजकता के कारण अभिगम्य नहीं थे।

चित्र सं.1 से 4: संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान पाए गए अपूर्ण पुल



चित्र सं. 1: मेची नदी के अंतर्गत किशनगंज जिले में गलगालिया से पिनटौला (चैनेज 124.12)



चित्र सं. 2: किशनगंज जिले में जोबना नदी (चैनेज 123.30)



चित्र सं. 3: चैनेज 67.21 (नदी) पर 16X25 का पुल



चित्र सं. 4: चैनेज 75.734 (कृषि भूमि) पर 7X30 का पुल

इसके अतिरिक्त, 29¹¹ पुलों के भौतिक सत्यापन ने प्रकट किया कि 23 पुलों में आईएनबी सड़कों के निर्माण में भूमि अधिग्रहण मामलों तथा सड़कों के अपूर्ण निर्माण के कारण संयोजकता नहीं थी।

एसजीओबी ने दोहराया (जून 2021) कि पुल आईएनबी सड़क के संरेखण में थे। उसने आगे जोड़ा कि अपूर्ण पुलों को आरसीडी द्वारा पूरा किया जाएगा।

तथापि, इस उत्तर के समर्थन में दस्तावेजों के अभाव के कारण लेखापरीक्षा यह निर्धारण नहीं कर सकी कि क्या पुलों का भविष्य में नए संरेखण में उपयोग किया जा सकेगा या नहीं। आगे, चूंकि त्रुटि देयता अवधि¹² समाप्त हो गई थी, आरसीडी के पास ठेकेदार से त्रुटि को ठीक करवाने का कोई सहारा नहीं था क्योंकि यह अप्रयुक्त पुल चार वर्षों से अधिक पुराने थे।

2.2 भूमि अधिग्रहण में विलम्ब

आईएनबीआरपी ने अभिकल्पना की थी कि राज्य सरकारें भूमि अधिग्रहण हेतु उत्तरदायी हैं। बिहार तथा उत्तर प्रदेश में भूमि का अधिग्रहण किया जाना था जबकि उत्तराखण्ड में भूमि उपलब्ध थी। 31 मार्च 2021 को राज्यों में भूमि अधिग्रहण की स्थिति को तालिका सं. 3 में तालिकाबद्ध किया गया है:

तालिका सं. 3: 31 मार्च 2021 तक राज्यों में भूमि अधिग्रहण की स्थिति

राज्य का नाम	अधिग्रहण की जाने वाली लंबाई (कि.मी. में)	मार्च 2018 तक अधिग्रहण की गई लंबाई	मार्च 2021 तक अधिग्रहण की गई भूमि
बिहार	552.29	369.77 (67%)	517.44 (93.68%)
उत्तर प्रदेश	237.38	137.28 (58%)	219.87 (93%)

स्रोत: गृह मंत्रालय

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि भूमि अधिग्रहण की प्रक्रिया परियोजना प्रारम्भ के सात वर्षों के पश्चात भी काफी धीमी थी, 31 मार्च 2018 तक अर्थात् सीसीएस द्वारा समय सीमा

¹¹ किशनगंज-नौ पुल, मोतिहारी-तीन पुल, कटिहार-छ: पुल तथा सीतामढ़ी-11 पुल

¹² निर्माण अभिकरण के साथ करार के अनुसार, त्रुटि देयता अवधि पांच करोड़ तक की परियोजना के मामले में एक वर्ष तथा दो वर्ष, जहां परियोजना की लागत पांच करोड़ से अधिक है, थी।

में संशोधन के बाद भी बिहार तथा उत्तर प्रदेश में केवल क्रमशः 67 प्रतिशत तथा 58 प्रतिशत भूमि का अधिग्रहण किया गया था। यद्यपि, मार्च 2021 तक भूमि अधिग्रहण में सुधार हुआ फिर भी दोनों राज्यों में लगभग सात प्रतिशत भूमि का अभी भी अधिग्रहण किया जाना है। भूमि का अधिग्रहण करने में विलम्ब लागत तथा समय के बढ़ जाने तथा ठेकेदारों के साथ मुकदमेबाजी का कारण बना जैसाकि पैराग्राफ 3.2 तथा 4.3 में चर्चा की गई है। गृह मंत्रालय ने बताया (दिसंबर 2021) कि नए भूमि अधिग्रहण अधिनियम 2013 की घोषणा का परिणाम भूमि अधिग्रहण में देरी में हुआ। आगे यह बताया गया कि उत्तर प्रदेश में 17.17 कि.मी. तथा बिहार में 21.68 कि.मी. सड़क लंबाई का भूमि अधिग्रहण प्रक्रियाधीन है तथा राज्यों द्वारा संभवतः जनवरी 2022 तक अंतिम रूप दिया जाएगा।

2.3 वन मंजूरीयों से संबंधित मामले

परियोजना कार्यान्वयन नीति¹³ के अनुसार, राज्य सरकारें, जहां कहीं अपेक्षित हो, वन/वन्यजीव मंजूरीयां सहित अनिवार्य मंजूरीयां प्राप्त करेंगी तथा भूमि की निवल वर्तमान कीमत, प्रतिपूरक वनरोपण इत्यादि के लिए प्रभारों का भुगतान करेगी। मार्च 2021 तक उत्तर प्रदेश के संबंध में वन/वन्यजीव मंजूरीयां अभी भी प्रतीक्षित थीं जैसाकि नीचे चर्चा की गई है।

उत्तर प्रदेश में, भारत-नेपाल सीमा पर निर्माण/सुधार हेतु 640 कि.मी. लंबी सड़क की जीओआई संस्वीकृति (नवम्बर 2010) के प्रति एसएसबी के अनुमोदन से उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग (यूपीपीडब्ल्यूडी) (2012-13 के दौरान) द्वारा अंतिम रूप दिए गए संरेखण में आईएनबीआरपी के अंतर्गत केवल 574.59 कि.मी. सड़क थी। इस संबंध में लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित पाया:

574.59 कि.मी. के अनुमोदित संरेखण में से 302.16 कि.मी.¹⁴ (52.6 प्रतिशत) वन क्षेत्र में थी जिसमें वन तथा वन्यजीव मंजूरीयां¹⁵ अपेक्षित थीं। यूपीपीडब्ल्यूडी ने अक्टूबर 2013 से

¹³ सीसीएस नोट 2010 का पैरा 5.1 (vii)

¹⁴ संरक्षित वन के अधीन 15.82 कि.मी. आरक्षित वन के अधीन 54.14 कि.मी. तथा वन्यजीव वन के अधीन 232.20 कि.मी.।

¹⁵ वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 की धारा 2 के अनुसार, कोई भी राज्य सरकार अथवा अन्य प्राधिकरण, केन्द्र सरकार के पूर्व अनुमोदन के सिवाय, यह निर्देश देने वाला कोई भी आदेश नहीं जारी करेगी कि किसी भी वन भूमि अथवा उसके किसी भी भाग का गैर-वन उद्देश्य के लिए उपयोग करें।

अप्रैल 2018 तक की अवधि के दौरान वन तथा वन्यजीव मंजूरी हेतु वन विभाग को कई प्रस्ताव प्रस्तुत किए। वन विभाग ने प्रस्तावों पर कई सवाल¹⁶ उठाए जिनमें निर्धारित प्रमाणपत्रों/परियोजना हेतु वैकल्पिक उपयुक्त गैर-वन भूमि की अनुपलब्धता के संबंध में सूचना, परियोजना में शामिल वन क्षेत्र की निरीक्षण रिपोर्ट, प्रतिपूरक वनरोपण स्थल का भू-संदर्भित डिजिटल नक्शा आदि का गैर-प्रस्तुतीकरण शामिल था। इस प्रकार, यूपीपीडब्ल्यूडी द्वारा प्रस्तुत इन प्रस्तावों में कमियां वन/वन्यजीव मंजूरी में आगे और विलम्ब का कारण बनीं।

उत्तर प्रदेश राज्य वन्यजीव बोर्ड¹⁷ (बोर्ड) ने अगस्त 2018 में निदेश दिया कि वन विभाग, एसएसबी तथा पीडब्ल्यूडी से अधिकारियों के एक दल को भारत-नेपाल सीमा के साथ मौजूदा सड़कों का सर्वेक्षण करना चाहिए तथा पेड़ों की न्यूनतम कटाई को सुनिश्चित करने हेतु संरेखण में अपेक्षित परिवर्तन करना चाहिए। जबकि तीन जिलों (बहराइच, बलरामपुर तथा श्रावस्ती) में सर्वेक्षण पूर्ण कर लिया गया था, फिर भी अन्य तीन जिलों (लखीमपुर खीरी, महाराजगंज तथा पीलीभीत) में यह प्रगति में था (अक्टूबर 2019)। बाद में, अन्य बैठक (नवम्बर 2019) में बोर्ड ने पेड़ों की न्यूनतम कटाई के लिए शासनहीन भूमि के साथ एक एकल लेन सड़क की आवश्यकता के अनुसार वन भूमि का अधिग्रहण करके संरेखण को अंतिम रूप देने का निदेश दिया।

गृह मंत्रालय ने बताया (दिसंबर 2020) कि यूपी में वन क्षेत्र से गुजरने वाले संशोधित सीमा सड़क संरेखण को अंतिम रूप दे दिया गया था। विलम्ब वन/वन्यजीव प्राधिकारियों एवं अन्य हितधारकों के साथ सहमति बनाने में कठिनाईयों के कारण था। निर्गम सम्मेलन में, गृह मंत्रालय ने सूचित किया (फरवरी 2021) कि यूपी में वन क्षेत्र के अधीन आने वाले सड़क संरेखण से संबंधित मामले को सुलझा लिया गया था तथा वन विभाग से मंजूरी जून 2021 तक प्रत्याशित थी। गृह मंत्रालय ने आगे बताया (दिसंबर 2021) कि वन्य जीव/वन मंजूरी से संबंधित मामले का अभी भी समाधान किया जाना है।

¹⁶ जीओआई के *परिवेश* पोर्टल (forestclearance.nic.in) के अनुसार, वन विभाग ने वन मंजूरी प्रस्ताव हेतु सात अवसरों (19 फरवरी 2018, 19 मार्च 2018, 10 अप्रैल 2018, 18 अप्रैल 2018, 26 अप्रैल 2018, 3 मई 2018 तथा 15 जून 2019) पर तथा वन्य जीव मंजूरी प्रस्ताव हेतु नौ अवसरों (10 अप्रैल 2018, 20 अप्रैल 2018, 28 अप्रैल 2018, 8 मई 2018, 14 मई 2018, 28 मई 2018, 6 जुलाई 2018, 17 जुलाई 2018 तथा 26 नवम्बर 2018) पर प्रश्न उठाए।

¹⁷ निर्गम सम्मेलन के दौरान राज्य सरकार ने सूचित किया कि उत्तर प्रदेश राज्य वन्यजीव बोर्ड (बोर्ड) अस्तित्व में नहीं था तथा 2018 में इसका गठन किया गया था।

तथ्य यह रहता है कि संरेखण को अंतिम रूप दिया जाना त्रुटिपूर्ण था क्योंकि यूपीपीडब्ल्यूडी ने संरेखण को अंतिम रूप देते समय वन विभाग को बोर्ड में शामिल नहीं किया था। आगे, यूपीपीडब्ल्यूडी द्वारा प्रस्तुत दोषपूर्ण/अपूर्ण वन मंजूरी प्रस्तावों तथा वन विभाग के साथ समन्वय की कमी वन/वन्यजीन मंजूरी प्रस्तावों पर अनेक सवालों का कारण बना। परिणामस्वरूप, वन/वन्यजीव मंजूरी अभी तक प्राप्त नहीं हुई थी।

वन्य/वन्यजीव मंजूरी प्राप्त करने में विलम्ब ने डीपीआर तैयार करने तथा अंततः समय पर ढंग से सड़कों के निर्माण करने को भी प्रभावित किया।

2.4 विस्तृत परियोजना रिपोर्टों (डीपीआर) का अनुमोदन

कार्यान्वयन नीति के अनुसार, राज्य पीडब्ल्यूडी अथवा इस उद्देश्य हेतु नियुक्त कोई अन्य अभिकरण चरणबद्ध प्रकार से उनको सौंपे गए निर्माण कार्यों के संबंध में डीपीआर/लागत अनुमान तैयार करेंगे। निष्पादन अभिकरणों द्वारा तैयार डीपीआर/लागत अनुमानों की तकनीकी समिति द्वारा जांच की जानी थी तथा इसकी सिफारिशों को एचएलईसी के समक्ष प्रस्तुत किया जाना था, जो परियोजनाओं के निष्पादन हेतु उपयुक्त निर्णय लेने को सशक्त थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि परियोजना के महत्वपूर्ण भाग के लिए डीपीआर को अभी भी अंतिम रूप दिया जाना है। मार्च 2021 को डीपीआर के अनुमोदन के ब्यौरों को तालिका सं. 4 में तालिकाबद्ध किया गया है:

तालिका सं. 4: डीपीआर के अनुमोदन के विवरण

(कि.मी. में)

विवरण	बिहार	उत्तर प्रदेश	उत्तराखण्ड	कुल
सीसीएस द्वारा अनुमोदित सड़क की लंबाई	564	640	173 ¹⁸	1377
डीपीआर तैयार करते समय सड़क की वास्तविक लंबाई	552.29	574.59	135.48	1262.36
एचएलईसी द्वारा अनुमोदित	552.29	235.57 ¹⁹	55	842.86

¹⁸ उत्तराखण्ड में लगभग 173 कि.मी लम्बाई वाली केवल एक सड़क नामतः टनकपुर-जौलजिबी मार्ग प्रस्तावित की गई थी।

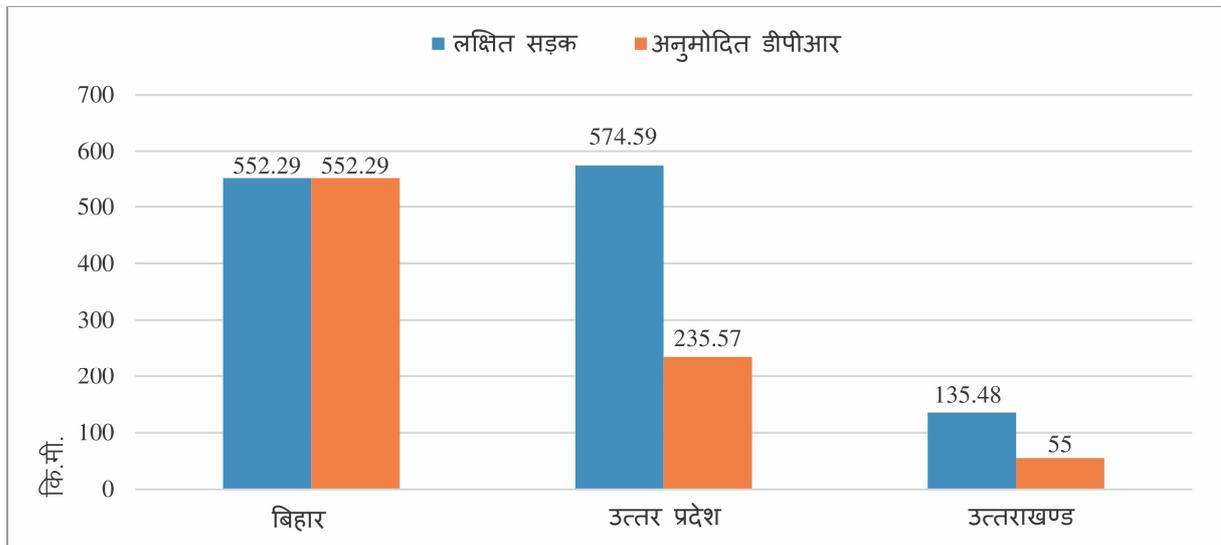
¹⁹ लंबाई का 257.02 कि.मी. (2012-14) से 235.57 कि.मी. (2018-2020 के दौरान) तक संशोधन किया गया।

डीपीआर				
अभी भी अनुमोदित किए जाने वाले डीपीआर	शून्य	339.02	80.48	419.50

स्रोत: गृह मंत्रालय

जैसाकि उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है कि 1377 कि.मी. की सड़क लंबाई के प्रारम्भिक अनुमान को डीपीआर तैयार करते समय सड़कों की वास्तविक लंबाई के अनुसार 1262.36 कि.मी. तक कम कर दिया। तथापि, मार्च 2021 तक उत्तर प्रदेश में वन/वन्यजीव मंजूरियां प्राप्त करने में विलम्ब तथा उत्तराखण्ड में जल संसाधन मंत्रालय द्वारा महाकाली नदी पर पंचेश्वर बांध हेतु डीपीआर को अंतिम रूप देने में विलम्ब के कारण 1262.36 कि.मी. की सड़क में से, अनुमोदित किए जाने हेतु शेष 419.50 कि.मी. की सड़क लम्बाई (33 प्रतिशत) के लिए डीपीआर को छोड़ते हुए, केवल 842.86 कि.मी. सड़क (67 प्रतिशत) के लिए डीपीआर अनुमोदित थे। नीचे चार्ट सं.2 में एक चित्रात्मक प्रस्तुतीकरण दिया गया है:

चार्ट सं. 2: लक्षित सड़क लंबाई तथा अनुमोदित डीपीआर (कि.मी. में)



स्रोत: गृह मंत्रालय

जबकि गृह मंत्रालय ने राज्यों को निदेश दिया था (नवम्बर 2010) कि उन हिस्सों में, जहां भूमि अधिग्रहण तथा वन संरक्षण अधिनियम तथा वन्यजीव संरक्षण अधिनियम के तहत सांविधिक मंजूरियां अपेक्षित नहीं थी, कार्य शुरू किया जा सकता है फिर भी इसने (गृह मंत्रालय के अधीन एचएलईसी) मई 2011 से जुलाई 2016 के दौरान ₹2656.93 करोड़ (अनुलग्नक-2) तक की अनुमानित लागत के 27 डीपीआर अनुमोदित किए जिसमें से केवल

उत्तर प्रदेश (अनुमानित लागत- ₹22.03 करोड़) में ठूठीबारी-बरगदवा सड़क (7.6 कि.मी.) के लिए एक डीपीआर बाधा मुक्त था क्योंकि इसमें भूमि अधिग्रहण या वन भूमि शामिल नहीं थी। शेष 26 अनुमोदित डीपीआर में या तो भूमि का अधिग्रहण नहीं किया गया था या फिर वन्यजीव/वन मंजूरियां प्राप्त नहीं की गई थी।

एचएलईसी द्वारा भूमि तथा अपेक्षित मंजूरियों की उपलब्धता को सुनिश्चित किए बिना ₹2634.90 करोड़ की लागत वाले 26 डीपीआर के अनुमोदन का परिणाम समय तथा लागत की वृद्धि में हुआ जिनकी पैराग्राफ 3.2 तथा 4.3 में चर्चा की गई है।

गृह मंत्रालय ने बताया (दिसंबर 2021) कि डीपीआर इस प्रत्याशा में अनुमोदित किए गए थे कि भूमि अधिग्रहण तथा वन्यजीव/वन मंजूरियों का कार्य राज्य निष्पादन अभिकरणों द्वारा पूर्ण कर लिया जाएगा।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि एचएलईसी द्वारा भूमि के बाधा मुक्त होने को सुनिश्चित किए बिना डीपीआर के अनुमोदन का परिणाम निधियों के अवरोधन, राज्य सरकार द्वारा भूमि की उपलब्धता के बिना निर्माण कार्यों को सौंपे जाने तथा लागत वृद्धि में हुआ। आगे, लेखापरीक्षा ने पाया कि एसजीओयूपी (2013) द्वारा प्रस्तुत 16 डीपीआर को भूमि तथा वन मंजूरी की अनुपलब्धता के कारण एचएलईसी ने स्वयं ही अनुमोदित नहीं किया था।

2.5 डीपीआर की तैयारी में कमियां

आईएनबीआरपी ने अभिकल्पना की कि डीपीआर राज्य कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा तैयार किए जाएंगे तथा तकनीकी समिति (टीसी) की सिफारिशों पर एचएलईसी द्वारा संस्वीकृत किए जाएंगे। डीपीआर की जांच ने निम्नलिखित कमियां प्रकट की।

2.5.1 उत्तराखण्ड में सड़क की त्रुटिपूर्ण डिजाइनिंग

सीसीएस नोट (21 सितंबर 2010) ने भारत-नेपाल सीमा के साथ सामरिक सड़क की आवश्यकता को अंतिम रूप दिया तथा प्रावधान किया कि इन निर्माण कार्यों को भारतीय सड़क कांग्रेस (आईआरसी) संहिताएं तथा सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय (एमओआरटीएच) विशिष्टताओं के अनुसार किया जाना प्रस्तावित था। सड़क की गुणवत्ता

विशेष सामरिक महत्व रखेंगी क्योंकि यह सैनिकों तथा रक्षा उपकरणों की आवाजाही के लिए थी।

नम्य फुटपाथ डिजाइन (आईआरसी-37-2001) हेतु दिशा-निर्देश की धारा 3.2.3 प्रावधान करती है कि सरल इनपुट मापदण्डों जैसे मिलियन स्टैंडर्ड एक्सल (एमएसए²⁰) तथा केलीफोर्निया बेयरिंग रेशियो²¹ (सीबीआर) के रूप में जाना जाने वाले मानक एक्सलों की संचयी संख्या के अनुसार यातायात डिजाइन करना, का उपयोग करके उल्लिखित यातायात तथा मृदा मजबूती हेतु सब-ग्रेड का मूल्य, उपयुक्त डिजाइन का चयन किया जा सकता था। आईआरसी-37-2001 ने आगे अभिकल्पना की कि रंगी हुई सतह की सड़क की पर्पटी की मोटाई 10 एमएसए के लिए 540 मि.मी. से 660 मि.मी. तक होनी चाहिए तथा सीबीआर मूल्य पांच प्रतिशत से 10 प्रतिशत तक परिवर्ती होना चाहिए।

0 से 12 कि.मी. के हिस्से (ककराली गेट-थूलीगढ़ सड़क का उन्नयन) को एचएलईसी द्वारा मई 2011 में अनुमोदित किया गया था। यह पाया गया था कि 0-12 कि.मी. की सड़क हेतु डीपीआर तैयार करने से पूर्व कोई यातायात गणना नहीं की गई। तथापि, 12 से 55 कि.मी. के हिस्से के लिए डीपीआर तैयार करने से पूर्व सर्वेक्षण किया गया था (10 से 16 जून 2012)। यह निष्कर्ष निकाला गया था कि यातायात घनत्व को ककराली गेट (0.00 कि.मी.), जो सड़क (0-12 कि.मी.) के प्रारम्भ बिन्दु है, पर यातायात गणना करने के पश्चात 969 सीवीपीडी²² के आधार पर 10 एमएसए तक परिकलित किया गया था। सड़क का सीबीआर मूल्य भी पांच प्रतिशत से 10 प्रतिशत के बीच था।

चूंकि पीडब्ल्यूडी उत्तराखण्ड ने सर्वेक्षण किये बिना 0-12 कि.मी. की सड़क हेतु डीपीआर तैयार किया था, अतः यह डीपीआर की तैयारी में यातायात गणना तथा सब-ग्रेड के सीबीआर मूल्य जैसे मापदण्डों के डाटा पर विचार करने में विफल रहा। यह आईआरसी मापदण्डों के गैर-अनुपालन का कारण बना जिसका परिणाम कम मोटाई वाली पर्पटी (340 मि.मी.) के

²⁰ इसका उपयोग फुटपाथ की डिजाइनिंग के लिए किया जाता है। यह हमें वाणिज्यिक वाहनों की संख्या के बारे में बताता है जो सड़क के डिजाइन अवधि के अंत में सड़क पर चलेगें।

²¹ सीबीआर जांच एक प्रभाव जांच है जो सड़कों तथा फुटपाथों की सब-ग्रेड मजबूती के मूल्यांकन करती है। इन जांचों से प्राप्त परिणामों का, फुटपाथ तथा इसकी घटक परत की मोटाई का निर्धारण करने हेतु अनुभाविक मोड़ के साथ उपयोग किया जाता है।

²² वाणिज्यिक वाहन प्रतिदिन।

साथ निर्माण में हुआ। आगे, उपरोल्लिखित 10 एमएसए तथा सीबीआर (5-10 प्रतिशत) के लिए मोटाई (540 मि.मी.) की आईआरसी की विशिष्टता को न अपनाने का परिणाम सड़क के फुटपाथ के निर्माण हेतु घटिया बाईडिंग कोर्स के साथ-साथ वेयरिंग कोर्स के डाले जाने में हुआ। परिणामस्वरूप, बाईडिंग तथा वेयरिंग कोर्स के रूप में डेंस बिटूमिनस मैकाडम तथा बिटूमिनस कंक्रीट का उपयोग किए जाने के स्थान पर बिटूमिनस मैकाडम (बीएम) तथा सैमी डेंस बिटूमिनस कंक्रीट (एसडीबीसी) का उपयोग किय गया था। इस प्रकार, सड़क, जो सैनिकों तथा रक्षा उपकरण की आवाजाही के लिए सामरिक महत्व की थी, की गुणवत्ता ने अपेक्षित आईआरसी विशिष्टताओं को पूरा नहीं किया था।

पीडब्ल्यूडी उत्तराखण्ड ने बताया (मार्च 2019) कि सड़क अन्य जिला सड़क/ग्राम सड़क (ओडीआर/वीआर) हेतु प्रावधानों के तहत के साथ-साथ वरिष्ठ अधिकारियों के अनुदेशों पर डिजाइन किया गया था। उसने आगे बताया कि डीपीआर का एचएलईसी द्वारा पुनरीक्षण किया गया था। गृह मंत्रालय ने एसजीओयू के मतों का समर्थन किया (दिसंबर 2021)।

पीडब्ल्यूडी उत्तराखण्ड का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि यह सड़क के डिजाइन हेतु पहले ही यातायात गणना करने तथा सही मापदंडों²³ को शामिल करने में विफल रहा। इसके अतिरिक्त, उत्तर कि सड़क का डिजाइन ओडीआर/वीआर के प्रावधानों के अनुसार किया गया था, भी सही नहीं था क्योंकि, ओडीआर/वीआर डीजाइनिंग के लिए आईआरसी-एसपी-20-2002 सड़क की डिजाइनिंग की अनुमति नहीं देता था यदि सीवीपीडी 450 से परे हो। यह पांच प्रतिशत से 10 प्रतिशत तक परिवर्तनीय सीबीआर मान वाली परत की मोटाई (340 मि.मी.) के डिजाइन तथा बीएम एवं एसडीबीसी डालने का प्रावधान भी नहीं करता था।

2.5.2 सड़क निर्माण कार्य हेतु अनुमानों में अधिक अनुमान करना

आईएनबीआरपी के अनुसार, सड़क निर्माण कार्य भारतीय सड़क कांग्रेस (आईआरसी) संहिताओं तथा सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय (एमओआरटीएच) विशिष्टताओं के अनुसार किया जाना प्रस्तावित था।

²³ गृह मंत्रालय तथा पीडब्ल्यूडी, उत्तराखण्ड के बीच एमओयू के अनुसार परियोजना की प्रस्तावित सड़कें 12 मीटर की निर्माण चौड़ाई, 7 मीटर की वाहन मार्ग चौड़ाई तथा आईआरसी के अनुसार रास्ते के अधिकार के साथ दो लेन विन्यास के होंगे जैसा राज्य राजमार्ग के लिए विनिर्दिष्ट है तथा ये सभी निर्माण कार्य आईआरसी तथा एमओआरटीएच विशिष्टताओं के अनुसार किया जाएगा।

12 अनुमोदित डीपीआर की संवीक्षा ने प्रकट किया कि नौ डीपीआर में, यूपीपीडब्ल्यूडी ने डेंस ग्रेडेड बिटूमिनस मैकेडम (डीजीबीएम) तथा बिटूमिनस कंक्रीट (बीसी) का विश्लेषण करने में एक ही मशीन (बैच मिक्स हॉट मिक्स प्लांट तथा जनरेटर) के भिन्न किराया प्रभार लगाए। इन मशीनों हेतु लगाए गए किराया प्रभार में भी एमओआरटीएच की दर से अंतर था जिसने परियोजना की लागत को ₹11.93 करोड़ तक बढ़ाया (**अनुलग्नक-3**)। इसलिए दोषपूर्ण डीपीआर में इस संबंध में दिए गए प्रमाणपत्र कि दरों का एमओआरटीएच की डाटा बुक के अनुसार विश्लेषण किया गया था, संदिग्ध था। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि कार्यालय मुख्य अभियन्ता (आईएनबी) ने भी बढ़ी हुई लागत पर डीपीआर को तकनीकी संस्वीकृति प्रदान करते समय यथोचित परिश्रम नहीं किया था।

एसजीओयूपी ने उत्तर दिया (जनवरी 2020) कि दरों में कार्य की प्रमात्रा के अनुसार मशीनों की भिन्न क्षमताओं के लिए भिन्न था तथा इसलिए लेखापरीक्षा का अनुमान कि एक ही मशीन के लिए भिन्न दर लागू की गई थी, सही नहीं था। मंत्रालय ने एसजीओयूपी के दृष्टिकोण का समर्थन किया (अगस्त 2021)।

उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि नौ डीपीआर में दर विश्लेषण में बैच मिक्स हॉट मिक्स प्लांट तथा जनरेटर के लिए दरें एक ही क्षमता की मशीनों के लिए एमओआरटीएच द्वारा निर्धारित दरों के अनुसार नहीं थीं। इसके अतिरिक्त, इन नौ डीपीआर में डीजीबीएम तथा बीसी हेतु दर विश्लेषणों में इन मशीनों के लिए दरों के अनुप्रयोग में एकरूपता की कमी भी थी। परिणामस्वरूप, डीपीआर में डीजीबीएम तथा बीसी हेतु ली गई दरें बढ़ी हुई थीं।

2.6 विस्तृत परियोजना रिपोर्टों को अंतिम रूप देने में विलम्ब

उत्तराखण्ड राज्य सरकार (एसजीओयूपी) ने गृह मंत्रालय को 123.475 कि.मी. की डीपीआर प्रस्तुत की (04 अक्टूबर 2013)। डीपीआर का वर्तमान दरों को शामिल करके संशोधन किया गया था तथा गृह मंत्रालय को पुनः प्रस्तुत किया गया था (27 अगस्त 2014)। तथापि, एचएलईसी की बैठक (21 अक्टूबर 2014) तथा महाकाली नदी पर प्रस्तावित पंचेश्वर बांध की प्रस्तावित सड़क उजान धारा की जलमग्नता के प्रभाव पर चर्चा करने हेतु एचएलईसी एवं गृह मंत्रालय के बीच हुई दो अनुवर्ती बैठकों के बाद अप्रभावित लंबाई (12 से 55 कि.मी) में कार्य शुरू करने का निर्णय लिया गया था (28 जनवरी 2016)। परिणामस्वरूप 43 कि.मी. के

लिए नई डीपीआर तैयार की गई थी तथा जीओआई को प्रस्तुत की गई थी (26 फरवरी 2016) क्योंकि जलमग्नता के स्तर को बांध के लिए डीपीआर को अंतिम रूप न दिए जाने के कारण पहले की बैठकों में सूचित नहीं किया जा सका था। गृह मंत्रालय के प्रश्नों को पूरा करते हुए तथा चर्चा के कुछ दौर के पश्चात एचएलईसी ने 28 जुलाई 2016 को अंतिम अनुमोदन प्रदान किया। इस प्रकार, 12 से 55 कि.मी. के लिए डीपीआर का अनुमोदन प्राप्त करने में पांच वर्ष लगे जबकि 0 से 12 कि.मी. के लिए डीपीआर का अनुमोदन जुलाई 2011 में हुआ जिसका परिणाम कार्य को शुरू करने में काफी विलम्ब में हुआ।

गृह मंत्रालय ने तथ्यों का पुष्टीकरण किया (दिसंबर 2020)। आगे, गृह मंत्रालय ने सूचित किया (दिसंबर 2021) कि पंचेश्वर बांध के डीपीआर को अंतिम रूप देने का कार्य अभी भी लंबित था तथा इसने कार्य समापन को प्रभावित किया।

2.7 समझौता ज्ञापन

आईएनबीआरपी के अनुसार, गृह मंत्रालय योजना के कार्यान्वयन हेतु राज्य सरकार/ कार्यान्वयन अभिकरणों के साथ एमओयू करने पर विचार करेगा। एमओयू पर हस्ताक्षर करना राज्य सरकारों को निर्धारित समय सीमा के भीतर सहमत निबंधन तथा शर्तों के अनुसार कार्य को पूरा करने के लिए बाध्य करता है। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि जबकि उत्तराखण्ड के साथ एमओयू अप्रैल 2014 में किया गया था फिर भी इसे बिहार में जुलाई 2020 तथा उत्तर प्रदेश में मार्च 2021 में अर्थात् परियोजना के अनुमोदन (2010) से 10 वर्षों के विलम्ब के पश्चात, किया गया था। इसका परिणाम राज्य सरकारों द्वारा परियोजना के कार्यान्वयन हेतु निबंधन तथा शर्तों पर स्पष्टता की कमी में हुआ।

गृह मंत्रालय ने अभ्युक्ति को स्वीकार किया (दिसंबर 2021) तथा बताया कि समझौता ज्ञापन के कुछ निबंधन एवं शर्तों अर्थात् अभिकरण प्रभारों में सर्वसम्मति बनने के कारण राज्य सरकारों के साथ समझौता ज्ञापन को अंतिम रूप देने तथा हस्ताक्षर करने में अधिक समय लगा।

हालांकि, लेखापरीक्षा ने पाया कि मंत्रालय ने एमओयू को अंतिम रूप देने में अत्याधिक समय लिया जिसका परिणाम कुछ व्यय जैसे कि उपयोगिता स्थानान्तरण तथा वनरोपण के प्रभार जिनको राज्य सरकारों द्वारा वहन किया जाना था, गृह मंत्रालय द्वारा वहन किये गए थे।

2.7.1 पीडब्ल्यूडी के साथ एमओयू में अनियमित शर्त को शामिल करना

गृह मंत्रालय तथा राज्य सरकारों के बीच एमओयू अनुबंध करते हैं कि “पीडब्ल्यूडी/आरसीडी इस कार्य को सीपीडब्ल्यूडी नियम पुस्तिका के प्रावधानों के अनुसार जमा आधार पर करेगा। पीडब्ल्यूडी/आरसीडी को कार्य की वास्तविक लागत के सात प्रतिशत पर अभिकरण प्रभार अदा किए जाएंगे।” आगे, एमओयू का खंड 11 बताता है कि “अभिकरण प्रभारों/शेष अभिकरण प्रभारों को सभी आवश्यकताओं जैसे परियोजना समापन रिपोर्ट आदि का प्रस्तुतीकरण, निष्पादन अभिकरण द्वारा पूर्ण रूप से पालन किए जाने के पश्चात अंतिम किशत में अदा किया जाएगा।”

सीपीडब्ल्यूडी नियम पुस्तिका के अनुसार, शब्द “जमा निर्माण कार्य” निर्माण अथवा मरम्मत तथा अनुरक्षण के निर्माण कार्य के लिए लागू है जिसकी लागत को स्वायत्त अथवा अर्ध-स्वायत्त निकायों अथवा संस्थानों को उनके प्रशासनिक मंत्रालयों द्वारा सरकारी अनुदानों से पूरा किया जाता है, या पूर्णरूप से या आंशिक रूप से गैर-सरकारी स्रोतों (क) लोक प्रकृति की निधियों परंतु उन्हें वित्तीय अनुमानों अथवा भारत के संघ के लेखाओं में शामिल न किया गया हो अथवा (ख) लोगों के अंशदान से, वित्तपोषित है। सीपीडब्ल्यूडी निर्माण कार्य नियम पुस्तिका के पैरा 3.6 के अनुसार एक कार्य के लिए जमा को कार्य पर किसी देयता के होने से पहले वसूल किया जाना चाहिए। आगे, यह सुनिश्चित किया जाना है कि किया गया व्यय कार्य हेतु प्राप्त जमा से अधिक नहीं है। इसके अतिरिक्त सीपीडब्ल्यूडी की नियमपुस्तिका के पैरा 3.1.1.4 के अनुसार सरकारी निर्माण कार्यों के लिए किसी प्रकार के विभागीय प्रभारों का उदग्रहण नहीं किया जाना है। विभागीय प्रभारों का निजी संगठनों, स्थानीय निकायों तथा पीएसयू के निर्माण कार्यों के लिए उदग्रहण किया जाएगा।

सीसीएस नोट ने अभिकल्पना की कि केन्द्र सरकार केवल निर्माण लागत वहन करेगी तथा सभी अन्य व्यय का राज्य सरकार द्वारा वहन किया जाएगा। आगे, अन्य केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं जैसे केन्द्र सड़क निधि तथा प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना (पीएमजीएसवाई) की जांच ने प्रकट किया कि केन्द्र सरकार निर्माण लागत के सिवाय किसी अभिकरण प्रभार को वहन नहीं करती है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि राज्य सरकारों को सात प्रतिशत अभिकरण प्रभारों से संबंधित खंड को शामिल करने का कोई औचित्य नहीं है क्योंकि उपधारा खंड प्रावधानों तथा अनुदेशों के अनुपालन में नहीं है। यह केन्द्र सरकार पर ₹270 करोड़²⁴ के अतिरिक्त वित्तीय भार का कारण बनेगा।

गृह मंत्रालय ने बताया (दिसंबर 2020) कि इसके द्वारा एमओयू को समेकित वित्त प्रभाग जिसमें एक तकनीकी सैल शामिल है, के परामर्श से अंतिम रूप दिया गया था। तकनीकी सैल ने उल्लेख किया था कि सीमा क्षेत्रों में कार्य करने की कठिन परिस्थितियों के प्रति अनुमानों में पांच से 10 प्रतिशत (अभिकरण प्रभार) जोड़े जा रहे हैं तथा सीपीडब्ल्यूडी नियम पुस्तिका के अनुसार ₹पांच करोड़ से अधिक की लागत वाले निर्माण कार्यों के लिए अधिकतम सात प्रतिशत अभिकरण प्रभार देय है। इस दृष्टिकोण से, आईएफडी की सिफारिश/अनुमोदन पर अभिकरण प्रभारों को सात प्रतिशत पर निर्धारित किया गया था।

गृह मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि राज्य सरकारों के साथ किया गया एमओयू ने सीपीडब्ल्यूडी नियम पुस्तिका के अनुसार जमा निर्माण कार्यों पर सात प्रतिशत अभिकरण प्रभारों का प्रावधान किया था। तथापि, कठिन क्षेत्र परिस्थितियों के कारण अभिकरण प्रभारों के उदग्रहण के संबंध में एमओयू तथा अनुमोदित सीसीएस नोट में कुछ भी उल्लिखित नहीं था। इसके अतिरिक्त, सीपीडब्ल्यूडी नियम पुस्तिका 2019 के पैरा 3.1.1.4 के अनुसार, सरकारी निर्माण कार्यों के लिए किसी भी विभागीय प्रभारों का उदग्रहण नहीं किया जाना है।

निर्गम सम्मेलन (फरवरी 2021) में लेखापरीक्षा ने अनुरोध किया कि मामले को राज्य सरकार के साथ उठाया जाए ताकि राष्ट्रीय सुरक्षा निहितार्थ वाली ऐसी परियोजनाओं के लिए अभिकरण प्रभार नहीं लिए जाने चाहिए। गृह मंत्रालय सहमत हुआ तथा तदनुसार राज्य सरकारों से अनुरोध किया (मार्च 2021)।

²⁴ सीसीएस नोट 2010 के अनुसार ₹3853 करोड़ की प्रक्षेपित लागत का सात प्रतिशत ।

अध्याय-III: वित्तीय प्रबंधन

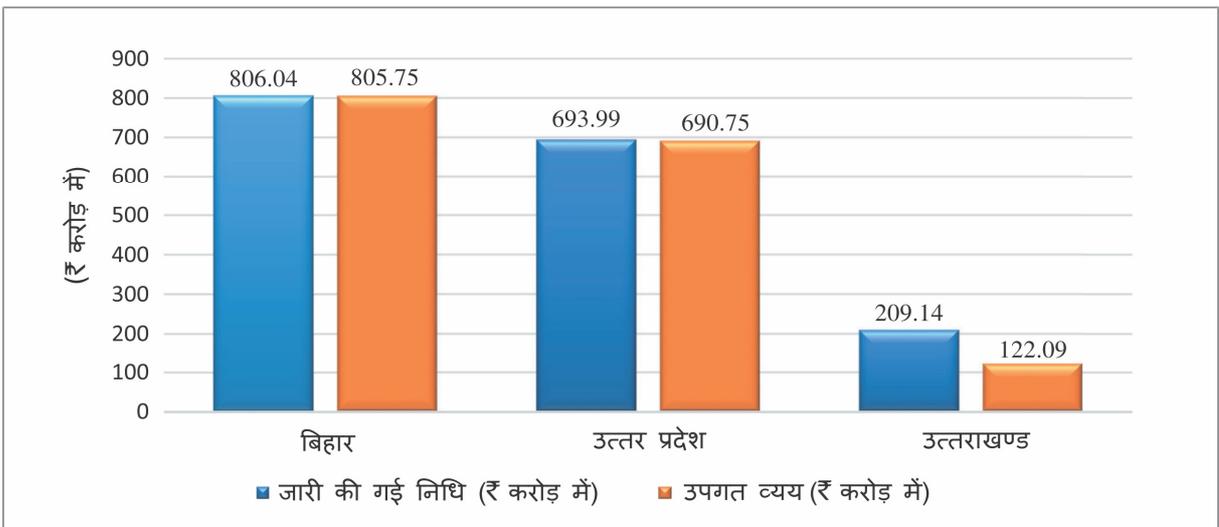
3. वित्तीय प्रबंधन

सीसीएस नोट 2010 के अनुसार, प्रस्तावित सड़कों के निर्माण हेतु व्यय केन्द्र सरकार द्वारा वहन किया जाना था जबकि भूमि अधिग्रहण (एलए), उपयोगिता स्थानान्तरण (यूएस) तथा वन मंजूरी (एफसी) एवं भविष्य में सड़कों के रखरखाव पर व्यय राज्य सरकारों द्वारा उनके अपने संसाधनों से किया जाना था।

3.1 निधियों का निर्गम एवं उपयोग

एचएलईसी ने मार्च 2021 तक ₹3472.25 करोड़ (डीपीआर की संशोधित लागत शामिल) की 27 डीपीआर अनुमोदित की थी (अनुलग्नक-2)। एचएलईसी के अनुमोदन के आधार पर, गृह मंत्रालय ने राज्यों को निधियां जारी की। 2011-12 से 2020-21 तक की अवधि के दौरान, गृह मंत्रालय ने बिहार, उत्तर प्रदेश एवं उत्तराखण्ड राज्यों को कुल ₹1709.17 करोड़ की निधियां जारी की, जिसमें राज्यों ने ₹90.58 करोड़ (पांच प्रतिशत) के अव्ययित शेष को छोड़कर ₹1618.59²⁵ करोड़ का व्यय किया। 2011-12 से 2020-21 तक की अवधि के लिए जारी निधियों के उपयोग की राज्यवार स्थिति चार्ट सं. 3 में दर्शायी गयी है।

चार्ट सं. 3: राज्यवार जारी की गयी निधियां एवं उपगत व्यय



स्रोत: गृह मंत्रालय

²⁵ बिहार के मामले में, गृह मंत्रालय ने ₹805.75 करोड़ के व्यय की सूचना दी। तथापि, कार्य की भौतिक/वित्तीय प्रगति की निगरानी रिपोर्टों के अनुसार, बिहार ने ₹808.05 करोड़ के व्यय की सूचना दी जिसके परिणामस्वरूप ₹2.30 करोड़ का अंतर हुआ।

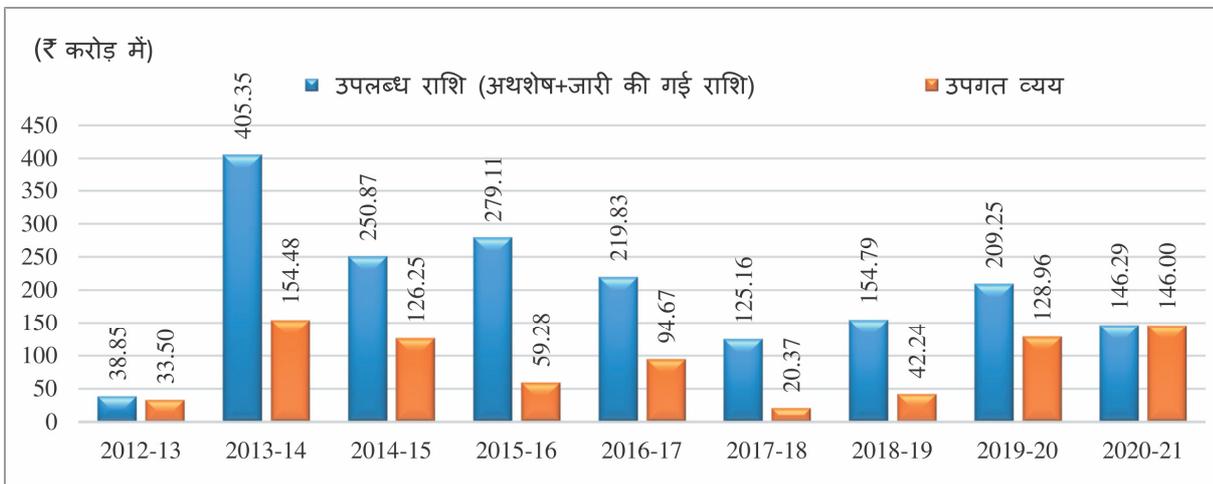
उपरोक्त चार्ट से देखा जा सकता है कि यद्यपि बिहार और उत्तर प्रदेश जारी की गई निधियों का उपयोग करने में सक्षम रहे लेकिन उत्तराखण्ड ने मार्च 2021 तक जारी की गई निधियों का 42 प्रतिशत तक का भी उपयोग नहीं किया।

निधियों के निर्गम एवं उपयोग से संबंधित लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर आगामी पैराओं में चर्चा की गयी है।

3.1.1 गृह मंत्रालय द्वारा निधियों का अविवेकपूर्ण निर्गम

गृह मंत्रालय द्वारा जारी की गई निधियों की तुलना में राज्यों द्वारा व्यय की गति, राज्यों द्वारा भूमि अधिग्रहण एवं वन/वन्यजीव मंजूरीयां प्राप्त करने में विलम्ब के कारण धीमी थी। गृह मंत्रालय ने मांग के आधार पर निधियां जारी करने से पहले राज्यों के व्यय की वर्षवार प्रवृत्ति का विश्लेषण नहीं किया, जिसके परिणामस्वरूप प्रत्येक वर्ष राज्यों के पास निधियां अव्ययित शेष के रूप में पड़ी रही जैसाकि चार्ट सं. 4 में दिए गए विवरण से देखा जा सकता है।

चार्ट सं. 4: बिहार में उपलब्ध निधियां एवं उपगत व्यय



स्रोत: गृह मंत्रालय

उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि बिहार में वर्ष 2013-14, 2015-16, 2016-17, 2017-18 एवं 2018-19 के दौरान उपलब्ध निधियों का 50 प्रतिशत से कम उपयोग किया गया। 552.293 कि.मी. की कुल लम्बाई के 15 भूमि हिस्सों को शामिल करते हुए सभी 13 डीपीआर के लिए भूमि का अधिग्रहण किया जाना था या वन मंजूरी प्राप्त की जानी थी या

डीपीआर के अनुमोदन से पहले या डीपीआर के अनुमोदन के समय दोनों का अधिग्रहण/प्राप्त किया जाना था। 2013-14 में भूमि अधिग्रहण या वन/वन्यजीव मंजूरी के बिना ही गृह मंत्रालय द्वारा ₹400 करोड़ की एकमुश्त राशि जारी करना विवेकपूर्ण नहीं था। 2013-14 में जारी की गयी ₹400 करोड़ की राशि को 2016-17 के अन्त तक ही राज्य उपयोग करने में सक्षम हुआ। अतः, 2015-16 में ₹154.49 करोड़ की राशि का जारी करना औचित्य रहित था चूंकि 2014-15 के अंत तक राज्य के पास ₹124.62 करोड़ का अव्ययित शेष पहले ही था। आगे, वर्ष 2015-16 के दौरान केवल ₹59.28 करोड़ का व्यय था जो 2014-15 के अव्ययित शेष से वहन किया जा सकता था। उसी प्रकार से ₹50 करोड़ की राशि वर्ष 2018-19 के दौरान जारी की गयी, जबकि राज्य सरकार के पास ₹104.79 करोड़ का अव्ययित शेष पहले ही था। गृह मंत्रालय को भी पता था कि वर्ष 2015 के दौरान एवं उसके बाद नौ हिस्सों पर 372.93 कि.मी. पर निर्माण कार्य ठेकेदारों द्वारा मध्यस्थता मामलों के कारण पूरी तरह से ठप था, तथा इस तथ्य को राज्य सरकार को बाद में निधियां जारी करने में शामिल किया जा सकता था।

आवश्यकता से अधिक निधियों की मांग

लेखापरीक्षा ने पाया कि एसजीओबी ने भारत सरकार (अप्रैल 2013 एवं अगस्त 2013) से वास्तविक आवश्यकता का आकलन किए बिना सिविल कार्य के लिए निधियों की मांग की तथा इन निधियों को भिन्न अवधियों के लिए चालू खाते में अनुपयोगी रखा। दो अवसरों²⁶ पर, ₹100 करोड़ से अधिक की निधियों को 12 से 17 महीनों के लिए बैंक खाते में अवरुद्ध किया गया। इसके अतिरिक्त, अक्टूबर 2013 में भारत सरकार से प्राप्त ₹100 करोड़ की कुल निधियों को 17 महीनों के लिए बैंक खाते में अवरुद्ध किया गया जबकि प्रभागों को निधियां जारी करना फरवरी 2015 से ही शुरू किया था।

आवश्यकता से अधिक निधियों की मांग तथा चालू खाते में धनराशि जमा रखना निधियों का विवेकपूर्ण प्रबंधन नहीं था क्योंकि इससे न केवल सार्वजनिक धन को अवरुद्ध किया गया अपितु इसका परिणाम ₹21.56 करोड़ की ब्याज हानि में हुआ।

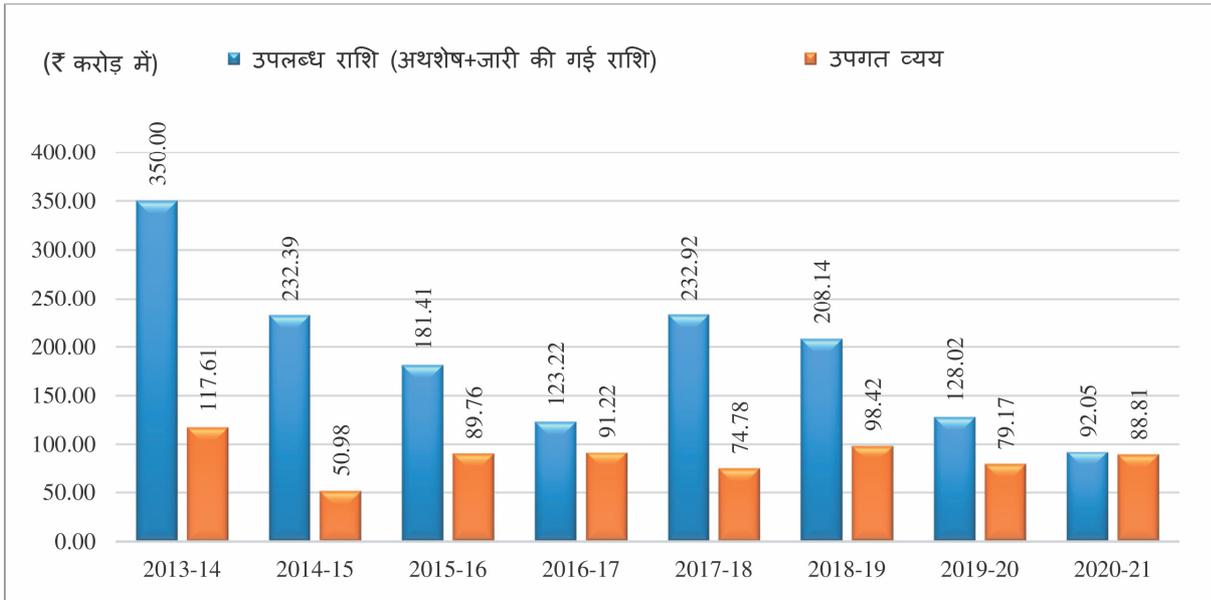
विभाग ने उत्तर दिया कि चालू खाता सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन से भारतीय स्टेट बैंक में खोला गया था। इसके अलावा, गृह मंत्रालय ने भी निधियों को ब्याज बचत खाता में रखने का अनुदेश नहीं दिया।

²⁶ अक्टूबर 2013 से सितम्बर 2014 की अवधि हेतु ₹141.59 करोड़ का न्यूनतम शेष तथा अगस्त 2015 से दिसम्बर 2016 की अवधि हेतु ₹109.08 करोड़ का न्यूनतम शेष।

आरसीडी ने लेखापरीक्षा दावे को स्वीकार किया और सड़क निर्माण के लिए भूमि की अनुपलब्धता को निधियों के कम उपयोग का कारण बताया। फरवरी 2020 के बाद, आरसीडी ने सब्याज स्वीप खाते में अप्रयुक्त शेष निधि को जमा किया।

इस प्रकार, निधियों की आवश्यकता से अधिक मांग के परिणामस्वरूप न केवल बैंक में चालू खाते में निधियाँ निष्क्रिय रही अपितु ब्याज की हानि भी हुई।

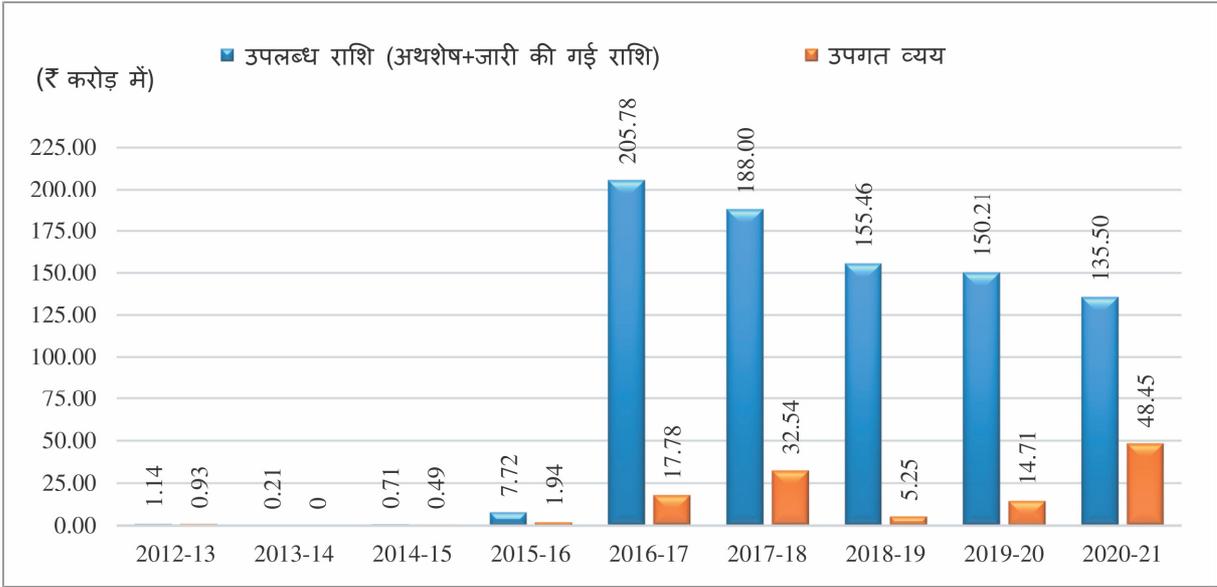
चार्ट सं. 5: उत्तर प्रदेश में उपलब्ध निधियां एवं उपगत व्यय



स्रोत: गृह मंत्रालय

उसी प्रकार से, उत्तर प्रदेश में उपलब्ध राशि एवं उपगत व्यय के बीच का अंतर 2013-14 में सबसे अधिक था इसके बाद 2014-15 एवं 2015-16 तथा 2017-18 से 2018-19 में भी अधिक रहा। जैसाकि उपरोक्त चार्ट सं. 5 से देखा गया है, वर्ष 2013-14 से 2015-16, 2017-18 एवं 2018-19 के दौरान उपलब्ध निधियों का 50 प्रतिशत से कम उपयोग किया गया। वर्ष 2013-14 में ₹350 करोड़ जारी किया गया जिसका राज्य ने केवल चार वर्षों अर्थात् 2016-17 में उपयोग किया। व्यय की इस प्रवृत्ति को ध्यान में रखते हुए 2017-18 में ₹200.92 करोड़ दो किशतों में जारी करना विवेकपूर्ण नहीं था। आगे, 2018-19 तक राज्य इस निधि का उपयोग नहीं कर सका। इस प्रकार वर्ष के प्रारम्भ में उपलब्ध ₹158.14 करोड़ के अव्ययित शेष को ध्यान में रखते हुए 2018-19 में ₹50 करोड़ को आगे जारी करना अविवेकपूर्ण था।

चार्ट सं. 6: उत्तराखण्ड में उपलब्ध निधियां एवं उपगत व्यय



स्रोत: गृह मंत्रालय

तीन राज्यों में से उत्तराखण्ड में निधियों का उपयोग सबसे कम हुआ। वर्ष 2013-14 के लिए चार्ट सं. 6 में देखा गया कि व्यय 'शून्य' था जबकि 2015-16 से 2020-21 की अवधि के लिए व्यय की सीमा 3.38 से 35.76 प्रतिशत तक थी। 2016-17 में थूलीगढ़-रूपालीगढ़ की 43 कि.मी. की सड़क के हिस्से हेतु ₹200 करोड़ जारी किए गए। लेखापरीक्षा ने पाया कि मार्च 2021 तक ₹209.14 करोड़ में से केवल ₹122.09 करोड़ का ही राज्य सरकार ने उपयोग किया। इस प्रकार, प्रारम्भिक वर्षों में व्यय की प्रवृत्ति को ध्यान में रखते हुए एक किश्त में ₹200 करोड़ जारी करना अविवेकपूर्ण भी था, साथ ही साथ तथ्य यह है कि सड़क का निर्माण चरणों में किया जाता है जिसके लिए आनुपातिक राशि समय-समय पर जारी की जा सकती है।

इस प्रकार, यद्यपि राज्य निधियों को जारी करने की गति एवं उपयोग को बनाए रखने में सक्षम नहीं थे फिर भी गृह मंत्रालय ने उपयोग की स्थिति को ध्यान में रखे बिना निर्गमों को आगे जारी रखा, जिसके परिणामस्वरूप निधियां निष्क्रिय हो गईं।

गृह मंत्रालय ने उत्तर दिया (जनवरी 2020) कि उत्तराखण्ड में पंचेश्वर बांध परियोजना के डीपीआर को अंतिम रूप न देने एवं अभियोग के कारण निधियों का उपयोग नहीं किया गया। आगे, गृह मंत्रालय ने बताया (दिसम्बर 2020) कि निधियों को जारी करने में गृह मंत्रालय

का मुख्य आशय यह सुनिश्चित करना था कि कार्य की प्रगति निधियों की कमी के कारण प्रभावित नहीं हो। निर्गम सम्मेलन में गृह मंत्रालय ने यह बताया (फरवरी 2021) कि अब निधियों का जारी करना सुव्यवस्थित किया गया है तथा निधियां कार्य की भौतिक व वित्तीय प्रगति के आधार पर जारी की जा रही हैं। गृह मंत्रालय ने आगे बताया (दिसंबर 2021) कि पुनरावलोकन में, यह अनुभूति हुई कि यह बेहतर होता यदि उपरोक्त अवरोधों के समयोचित निपटान की प्रत्याशा में निधियां उत्तराखंड सरकार को जारी नहीं की जाती।

3.1.2 बिहार द्वारा निधियों के उपयोग की अनुचित रिपोर्टिंग

सामान्य वित्तीय नियमावली 2017²⁷ के नियम 239 के अनुसार उपयोगिता प्रमाणपत्र (यूसी) के लिए निर्धारित प्रपत्र 12-सी, यूसी किए गए वास्तविक व्यय तथा भंडारों एवं परिसंपत्तियों के आपूर्तिकर्ताओं को दिए गए ऋणों एवं अग्रिमों को पृथक रूप से प्रकट करेगा जो उस चरण पर व्यय को नहीं करता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एसजीओबी द्वारा यूसी में बताए गए व्यय (सिविल लागत) की सही वित्तीय प्रगति को गृह मंत्रालय को नहीं दिखाया। पांच नमूना-जांच किए गए प्रभागों²⁸ में बताया गया व्यय ₹177.44 करोड़ के वास्तविक व्यय के प्रति कुल ₹280.91 करोड़ (2012-13 से 2019-20) किया गया। संघटन एवं उपकरणों तथा संयंत्रों (टीएंडपी) अग्रिमों को सम्मिलित करते हुए अभिकरणों²⁹ को कुल ₹103.47 करोड़ का व्यय सूचित किया गया। इसके अलावा, ठेकेदारों द्वारा जुटाव अग्रिम से ₹91.99 करोड़ की प्रतिदाय पांच वर्षों से अधिक समय तक बनाये रखने के बाद भारत सरकार को यूसी में नहीं दर्शाया गया। आरसीडी के पास नकद शेष से प्रतिदाय को बढ़ा दिया गया, जबकि इसे भारत सरकार को व्यय के रूप में पहले ही बताया गया। परिणामस्वरूप, भारत सरकार को जीओबी के पास निधियों की वास्तविक उपलब्धता नहीं बतायी गयी।

²⁷ पिछले संस्करण अर्थात् जीएफआर 2005 के नियम 212 में यह निर्दिष्ट है कि प्राप्त अनुदान के वास्तविक उपयोग के प्रमाण-पत्र का उद्देश्य जिसके लिए यह संस्वीकृत था, पर जोर दिया जाना चाहिए।

²⁸ बेतिया, किशनगंज, मधुबनी, मोतिहारी एवं सीतामढ़ी।

²⁹ एनकेसी प्रोजेक्ट्स प्राइवेट लिमिटेड, जेकेएम इन्फ्रा प्रोजेक्ट्स लिमिटेड।

आरसीडी ने उत्तर दिया कि व्यय के रूप में दर्शाए जा रहे ठेकेदारों को पूर्व अग्रिमों के लिए गृह मंत्रालय से आगे के आवंटन प्राप्त किए जा रहे थे। फिर भी, यूसी में ठेकेदार द्वारा वापस की गयी अग्रिमों की राशि को शामिल करने के बाद चालू वर्ष में परिशोधित किया जाएगा।

लेखापरीक्षा द्वारा बताए जाने पर, गृह मंत्रालय (मार्च 2021) ने राज्य सरकारों को जीएफआर के प्रावधानों के अनुसार सख्ती से यूसी प्रस्तुत करने का अनुरोध दिया।

3.1.3 गृह मंत्रालय द्वारा ₹2.34 करोड़ का अनियमित निर्गम

एमओयू के अनुसार, उपयोगिता सेवाओं के स्थानांतरण एवं वनीकरण प्रभारों को राज्य सरकारों द्वारा वहन किया जाना था। गृह मंत्रालय में अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि इनकी 45वीं बैठक (29 अक्टूबर 2018) तथा 47वीं बैठक (28 जनवरी 2020) में एचएलईसी ने क्रमशः ₹195.81 करोड़ की कुल तीन डीपीआर एवं ₹147.23 करोड़ की कुल दो डीपीआर के संशोधित प्राक्कलन को अनुमोदित किया जिसमें एसजीओयूपी द्वारा भेजे गए कुल ₹2.34 करोड़ के उपयोगिता स्थानांतरण एवं वनीकरण के प्रभार शामिल थे। अतः गृह मंत्रालय द्वारा ₹2.34 करोड़ के कुल उपयोगिता स्थानांतरण का अनुमोदन अनियमित था।

गृह मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार किया (दिसम्बर 2021) तथा सूचित किया कि राशि निधियों के भविष्य में निर्गम से समायोजित/वसूली जाएगी।

3.1.4 अर्जित ब्याज का गैर-लेखांकन

‘सहायता अनुदान प्रदान करने के सिद्धांत और प्रक्रिया’ से संबंधित जीएफआर, 2005 के नियम 209 (6) (xi) के अनुसार ब्याज सहित सहायता अनुदान राशि के प्रतिदाय के संबंध में अनुबंध संस्वीकृत कर रहे अनुदान पत्र पर स्पष्ट रूप से प्रकाशित होनी चाहिए।

गृह मंत्रालय ने राज्यों को अनुदान जारी करते समय कुछ संस्वीकृतियों में एक उपनियम शामिल किया कि “परियोजना के प्रति अब तक संस्वीकृत राशि इस शर्त के अधीन है कि अनुपयोगी राशि पर अर्जित ब्याज यदि कोई है तो, भारत सरकार (गृह मंत्रालय) के खाते में

जमा किया जाएगा”। परियोजना के अधीन वित्तीय संस्वीकृतियों में इस शर्त के अनुबंध के संबंध में राज्यवार स्थिति तालिका सं. 5 में दी गयी है।

तालिका सं. 5: वित्तीय संस्वीकृतियों की राज्यवार स्थिति

राज्य का नाम	अनुबंध में शामिल संस्वीकृतियों की संख्या
बिहार	2012-13 से 2020-21 की अवधि के दौरान कुल ₹806.04 करोड़ की निधियों को जारी करने हेतु किसी भी वित्तीय संस्वीकृतियों में ऐसी किसी भी शर्त का अनुबंध नहीं था।
उत्तराखण्ड	पांच संस्वीकृतियों से जारी हुए ₹209.14 करोड़ में से कुल ₹9.14 करोड़ की चार वित्तीय संस्वीकृतियों में ऐसी किसी भी शर्त का अनुबंध नहीं था।
उत्तर प्रदेश	नौ वित्तीय संस्वीकृतियों से जारी हुए ₹693.99 करोड़ में से कुल ₹361.50 करोड़ की पांच वित्तीय संस्वीकृतियों में ऐसी किसी भी शर्त का अनुबंध नहीं था।

स्रोत: गृह मंत्रालय

गृह मंत्रालय ने राज्यों को निधियां जारी करने हेतु सभी वित्तीय संस्वीकृतियों में उपरोक्त शर्त के गैर-अनुबंध के लिए कोई भी कारण प्रस्तुत नहीं किया एवं बताया कि अर्जित किए गए ब्याज के संबंध में विवरणों का गृह मंत्रालय में अनुरक्षण नहीं किया गया है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि उत्तर प्रदेश एवं उत्तराखण्ड की राज्य सरकारों ने क्रमशः कुल ₹1.16 करोड़ (दिसम्बर 2019 तक) एवं ₹35.58 करोड़ (मार्च 2021 तक) का ब्याज अर्जित किया लेकिन एसजीओयू ने गृह मंत्रालय को प्रस्तुत किए अपने उपयोगिता प्रमाणपत्रों में उपरोक्त को प्रकट नहीं किया। बिहार के मामले में, केन्द्रीय निधियों को चालू खाते में रखा गया, जैसाकि पैरा 3.1.1 (बॉक्स) में उल्लिखित है।

एसजीओयूपी ने कुल ₹1.06 करोड़ के अर्जित ब्याज के विषय में मई 2019 में प्रस्तुत उपयोगिता प्रमाणपत्र में सूचित किया। गृह मंत्रालय को उनके एकीकृत वित्त प्रभाग द्वारा अनुरोध दिया गया (मई 2019) कि यह सुनिश्चित करें कि जारी की गयी राशि के प्रति किसी

भी संगठन द्वारा सभी ब्याज एवं अन्य उपार्जित आय को भारत की समेकित निधि में अनिवार्य रूप से भेज दिया गया है।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर गृह मंत्रालय ने राज्य सरकारों को जीएफआर के प्रावधान के अनुसार सख्ती से यूसी को प्रस्तुत करने का निदेश दिया (मार्च 2021)। फिर भी, गृह मंत्रालय ने राज्य सरकारों द्वारा अर्जित ब्याज के संबंध में मामले को संबोधित नहीं किया एवं मार्च 2021 तक अर्जित ब्याज को जमा करने के लिए राज्य सरकारों को अनुदेश देने की कोई भी कार्रवाई नहीं की। गृह मंत्रालय ने आगे सूचित किया (दिसंबर 2021) कि अर्जित किए गए ब्याज को एसजीओयूपी द्वारा भारत की समेकित निधि में जमा/अंतरण किया गया है।

3.1.5 राज्य सरकारों द्वारा निधियों का अपयोजन

सीसीएस नोट 2010 एवं एमओयू के अनुसार, राज्य सरकारें वन/वन्यजीव मंजूरियां, जहां अपेक्षित हैं, शामिल करते हुए आवश्यक मंजूरियां प्राप्त करेंगीं तथा भूमि की सही वर्तमान कीमत, प्रतिपूरक वनरोपण आदि के प्रभारों हेतु भुगतान करेंगीं। लेखापरीक्षा ने पाया कि उत्तर प्रदेश एवं उत्तराखण्ड की राज्य सरकारों ने ₹13.41 करोड़³⁰ के व्यय को पूरा करने के लिए अपयोजन किया जैसे वनरोपण भुगतान, सड़कों पर आने वाली सेतु की मरम्मत एवं उपयोगिता सेवाओं का स्थानांतरण जो सीसीएस नोट 2010 और एमओयू के मानदण्डों के प्रतिकूल थे।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर, गृह मंत्रालय (मार्च 2021) ने राज्य सरकारों को निदेश दिया कि अपयोजित निधियों की सूचना मंत्रालय को निधियों को आगे जारी करने के लिए समायोजन करने हेतु दी जाए तथा राज्यों को सुनिश्चित करना चाहिए कि भविष्य में निधियों का अपयोजन न हो।

³⁰ उत्तराखण्ड-₹9.21 करोड़ तथा उत्तर प्रदेश-₹4.20 करोड़

3.1.6 असमायोजित अग्रिम एवं उन पर ब्याज

बिहार में कुल ₹103.47³¹ करोड़ के संघटन अग्रिमों एवं संयंत्र और मशीनरी (पीएण्डएम)/उपकरण अग्रिमों को ब्याज आधार पर मार्च 2013 से जून 2014 के दौरान ठेकेदारों को दिया गया। उत्तर प्रदेश में, मई 2013 से मार्च 2018 के दौरान कुल ₹84.85 करोड़³² के ब्याज मुक्त संघटन एवं उपकरण अग्रिमों को ठेकेदारों को दिया गया। अग्रिमों एवं उसकी वसूलियों का विवरण तालिका सं. 6 में तालिकाबद्ध किया गया है:

तालिका सं. 6: अग्रिमों एवं वसूलियों का विवरण

(₹ करोड़ में)

राज्य	अग्रिम की प्रकृति	अग्रिम राशि	ब्याज राशि	वसूली गयी राशि		वसूली योग्य राशि	
				अग्रिम	ब्याज	अग्रिम	ब्याज
बिहार	संघटन	93.99	107.14	91.99	13.01	2.00	94.13
	पीएण्डएम/उपकरण	9.48	8.68	--	--	9.48	8.68
उत्तर प्रदेश	संघटन	31.81	--	23.88	--	7.93	--
	पीएण्डएम/उपकरण	53.04	--	38.66	--	14.38	--
	कुल	188.32	115.82	154.53	13.01	33.79	102.81

स्रोत: गृह मंत्रालय

उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है, यद्यपि बिहार में ₹91.99 करोड़ के संघटन अग्रिम की वसूली की गयी (जून 2018 से फरवरी 2020), अभी भी ₹9.48 करोड़ के पीएण्डएम अग्रिम की वसूली की जानी है। कुल ₹115.82 करोड़ के संघटन एवं पीएण्डएम अग्रिम से उपार्जित कुल ब्याज में से केवल ₹13.01 करोड़ की वसूली की गयी, शेष ₹102.81 करोड़ की वसूली ठेकेदारों से की जानी है (जुलाई 2020)। पांच वर्षों से अधिक समय के लिए कार्य रोका गया क्योंकि भूमि का अधिग्रहण नहीं हुआ था एवं ठेकेदार ने इस अवधि हेतु ₹103.47 करोड़ की निधि रखी।

³¹ ₹93.99 करोड़ संघटन अग्रिम के रूप में +₹9.48 करोड़ पीएण्डएम अग्रिम के रूप में

³² ₹31.81 करोड़ संघटन अग्रिम के रूप में +₹53.04 करोड़ पीएण्डएम अग्रिम के रूप में

मंत्रालय ने एसजीओबी के मतों का समर्थन किया (अगस्त 2021) जिसने बताया कि प्रतिधारित अवधि के दौरान देय अग्रिमों पर ब्याज की वसूलियां अधिकरण के अधिनिर्णय के आधार पर की जाएंगी।

उत्तर प्रदेश में दिसम्बर 2019 तक ₹22.31 करोड़ (₹7.93 करोड़ + ₹14.38 करोड़) की वसूली लंबित थी। मॉडल बोली दस्तावेज (एमबीडी) में इन अग्रिमों की वसूली हेतु कोई समय-सीमा निर्धारित नहीं की गई एवं वसूलियां कार्य की प्रगति से जुड़ी हुई थीं। ठेकेदारों द्वारा संघटन अग्रिमों के दुरुपयोग को खारिज नहीं किया जा सका।

एसजीओयूपी ने उत्तर दिया (जनवरी 2020) कि संघटन अग्रिमों/उपकरण अग्रिमों का प्रदान करना एवं उसकी वसूलियां अनुबंध की शर्तों के अनुसार की गयी। तथ्य रहता है कि वसूली की निश्चित कार्यक्रम-प्रक्रिया के बिना ब्याज-मुक्त संघटन अग्रिमों के संबंध में एमबीडी के प्रावधान वर्षों के लिए बड़े पैमाने पर असमायोजित अग्रिमों का कारण बने जो केन्द्रीय सतर्कता आयोग के आदेश (अप्रैल 2007) का उल्लंघन भी था कि वसूली समय पर आधारित होनी चाहिए न कि निर्माण कार्यों की प्रगति से जुड़ी होनी चाहिए।

3.2 निर्माण कार्यों की धीमी प्रगति के कारण लागत वृद्धि

सड़कों के निर्माण की धीमी प्रगति के कारण परियोजनाओं की लागतों में ₹831.30 करोड़ तक की वृद्धि हुई। विवरण तालिका सं. 7 में उल्लिखित है:

तालिका सं. 7: सिविल लागत में वृद्धि

(₹ करोड़ में)

राज्य का नाम	हिस्सों की सं. जहां लागत संशोधित की गयी	कि.मी. में हिस्सों की लम्बाई	एचएलईसी द्वारा अनुमोदित मूल लागत	एचएलईसी द्वारा अनुमोदित संशोधित लागत	लागत में वृद्धि (प्रतिशतता)
बिहार	11	337.55	995.67	1507.67	512.00 (51)
उत्तर प्रदेश	10	217.07	626.60	945.90	319.30 (51)
कुल	21	554.62	1622.27	2453.57	831.30 (51)

स्रोत: गृह मंत्रालय

बिहार में, 15 हिस्सों में से (अनुलग्नक-4ए एवं अनुलग्नक-4बी) 11 हिस्सों में ₹512 करोड़ (51 प्रतिशत) की लागत वृद्धि हुई। शेष चार हिस्सों में लागत अनुमानों के संशोधन हेतु तीन³³ हिस्सों के प्रस्ताव मार्च 2021 तक विचाराधीन थे।

दस हिस्सों में (396.97 कि.मी.) जहां कार्य की प्रगति केवल आठ प्रतिशत थी, आठ हिस्सों में लागत वृद्धि ₹377.12 करोड़ (52 प्रतिशत) थी एवं दो हिस्से संशोधन हेतु (₹181.89 करोड़ की वृद्धि हुई लागत के साथ) विचाराधीन थे। दस हिस्सों में से नौ (372.93 कि.मी.) में कार्य लगभग पांच वर्षों (2015-2020) तक रोक दिया गया था क्योंकि राज्य सरकार ठेकेदारों को बाधा मुक्त निर्माण-स्थल उपलब्ध कराने में असफल रही। यद्यपि लेखापरीक्षा ने पाया कि इन हिस्सों (अनुलग्नक-4ए) की प्रमात्रा एवं विशिष्टता में कोई वृद्धि/परिवर्तन नहीं हुआ फिर भी 2011-12 से 2018-19 तक की अवधि के दौरान दर-सूची में वृद्धि के कारण लागत में वृद्धि हुई।

वास्तविक निर्माण-स्थल शर्तों के बिना तैयार किए गए अनुमानों के कारण ₹90.44 करोड़ तक की लागत में वृद्धि

एचएलईसी ने ₹70.56 करोड़ में एक हिस्से³⁴ (24.05 कि.मी.) की डीपीआर का अनुमोदन दिया (2012)। एसजीओबी ने ₹161 करोड़ तक की परियोजना की लागत को संशोधित किया एवं उसी का एचएलईसी (2018) द्वारा अनुमोदन दिया गया। इस प्रकार, ₹90.44 करोड़ (128 प्रतिशत वृद्धि) की लागत वृद्धि हुई। लागत का अधिक होने का मुख्य रूप से कारण कार्य के क्षेत्र जैसेकि 1×30 मी. अतिरिक्त पुल का प्रावधान, पर्पटी की मोटाई में वृद्धि, अतिरिक्त आरसीसी पुलिया का प्रावधान आदि में वृद्धि होना, जिससे इंगित हुआ कि एचएलईसी द्वारा अनुमोदित प्रारम्भिक अनुमान सड़क के वास्तविक संरेखण पर आधारित नहीं थे।

आगे, लेखापरीक्षा ने पाया कि मुख्य अभियंता, आरसीडी बिहार ने 64 वीं तकनीकी समिति में बताया (2018) कि प्रारम्भिक अनुमान गूगल मैप के आधार पर तैयार किया गया जबकि संशोधित अनुमान एसओआर 2018 के सड़क के वास्तविक संरेखण पर आधारित था एवं हिस्सा भी एक ग्रीनफील्ड था जो लागत में वृद्धि होने का कारण बना। मुख्य अभियंता

³³ एक हिस्से में (धबेली से फतेहपुर), कोई लागत वृद्धि नहीं।

³⁴ बाहर गांव पर फूलबरिया घाट से लालबकिया नदी

आरसीडी के कथन की पुष्टि हुई कि पूर्व डीपीआर (2011 में एचएलईसी द्वारा अनुमोदित) एसजीओबी द्वारा वास्तविक निर्माण स्थल शर्तों एवं उचित सर्वेक्षणों के आधार पर तैयार नहीं किए गए।

कार्य 2017 से रुका हुआ था एवं ₹26.10 करोड़ का व्यय किया जा चुका है। एसजीओबी ने कार्य की पुनर्निविदा की थी तथा बोलियों का मूल्यांकन मार्च 2021 तक परीक्षाधीन था।

उत्तर प्रदेश में, 12 हिस्सों में से 10 में 2013 से 2020 तक ₹319.30 करोड़ (51 प्रतिशत) की लागत वृद्धि हुई, जैसाकि अनुलग्नक-5 में दिया गया है। लागत में वृद्धि का कारण सामग्री, श्रम एवं उपकरण और संयंत्रों की कीमत में वृद्धि थी तथा कार्य के क्षेत्र जैसे पुलियों, पुलों, नालियों, सड़क की लम्बाई में कटौती आदि के प्रावधान में परिवर्तन का कारण भी था।

इस प्रकार, उत्तर प्रदेश एवं बिहार में 21 हिस्सों में आईएनबी पर सड़कों के निर्माण पर अधिक समय लगने का परिणाम मार्च 2021 तक ₹831.30 करोड़ (मूल लागत का 51 प्रतिशत) की लागत में वृद्धि हुई।

गृह मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार करते समय बताया (दिसंबर 2021) कि सड़क निर्माण कार्य की धीमी प्रगति मुख्य रूप से सांविधिक मंजूरियां मिलने, भूमि अधिग्रहण में तथा वन एवं वन्यजीव मंजूरी प्राप्त करने में देरी के कारण रही तथा समय अधिक लगने का परिणाम लागत वृद्धि के रूप में रहा।

अध्याय IV: संविदा प्रबंधन एवं कार्यों का निष्पादन

4. प्रस्तावना

कार्यान्वयन कार्यनीति के अनुसार, राज्य लोक निर्माण विभाग (पीडब्ल्यूडी) भारत-नेपाल सीमा के पास सड़क निर्माण कार्यों के निर्माण के निष्पादन हेतु उत्तरदायी थे। परियोजना को मार्च 2016 तक पूर्ण किया जाना था। समय सीमा को आगे 31 दिसम्बर 2022 तक संशोधित किया गया।

गृह मंत्रालय तथा राज्य पीडब्ल्यूडी में कार्यों के निष्पादन से संबंधित अभिलेखों की जाँच से निम्नलिखित ज्ञात हुआ:-

4.1 आईएनबीआर परियोजना की राज्यवार प्रगति

आईएनबीआरपी की राज्यवार स्थिति तालिका सं. 8 में वर्णित है:-

तालिका सं.8 : आईएनबीआर परियोजना की राज्यवार स्थिति (मार्च 2021 तक)

विवरण	बिहार	उत्तर प्रदेश	उत्तराखण्ड	कुल
सीसीएस द्वारा अनुमोदित लंबाई (कि.मी. में)	564	640	173	1377
निर्माण किए जाने वाली सड़क की वास्तविक लंबाई (कि.मी. में)	552.29	574.59	135.48	1262.36
एचएलईसी द्वारा अनुमोदित डीपीआर (कि.मी. में)	552.29 ³⁵ (100 %)	235.57 ³⁶ (41 %)	55 (41 %)	842.86 (67 %)
संरचना कार्य (कि.मी. में) (अनुमोदित डीपीआर में कि.मी. के संदर्भ में प्रतिशतता)	354.91 (64 %)	197.35 (84 %)	41.5 (75 %)	593.76 (70 %)

³⁵ बिहार में, वास्तविक कार्यस्थल परिस्थितियों के अनुसार 564 कि.मी. की लंबाई 552.29 कि.मी. तक घटा दी गई थी।

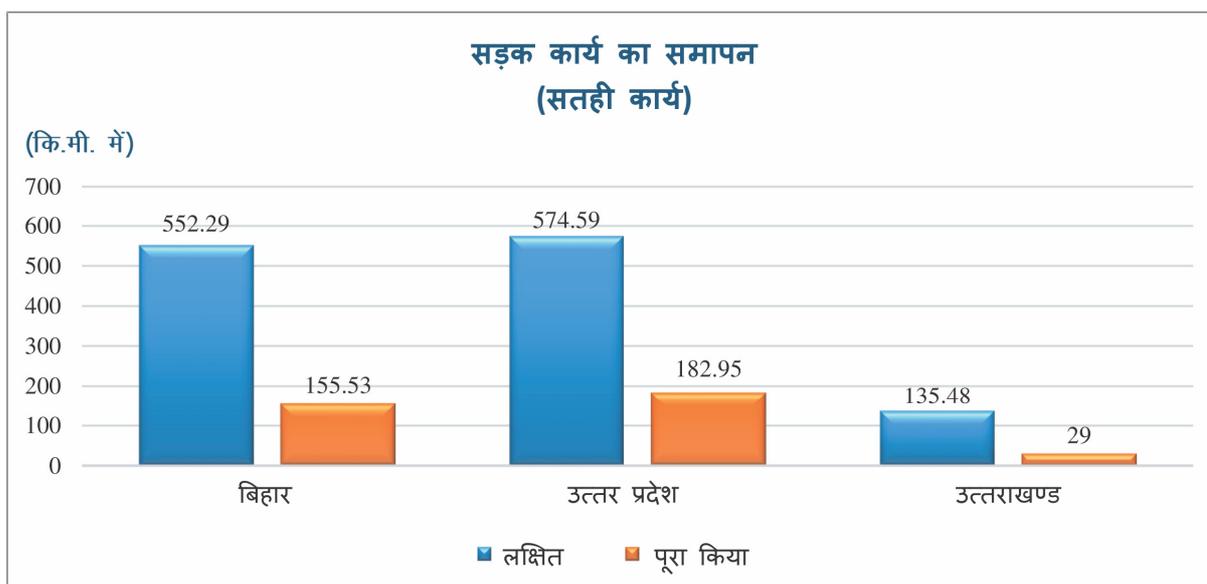
³⁶ उत्तर प्रदेश में, संशोधित डीपीआर के अनुसार 257.02 कि.मी. की लंबाई 235.57 कि.मी. तक घटा दी गई थी।

विवरण	बिहार	उत्तर प्रदेश	उत्तराखण्ड	कुल
सतही कार्य (कि.मी. में) (अनुमोदित डीपीआर में कि.मी. के संदर्भ में प्रतिशतता)	155.53 (28 %)	182.95 (78 %)	29 (53 %)	367.48 (44 %)

स्रोत: गृह मंत्रालय

10 वर्षों अर्थात् 2011-2021 के बीत जाने के बावजूद, तीनों राज्यों में सड़क के निर्माण कार्य की प्रगति धीमी थी तथा भारत-नेपाल सीमा के पास निर्माण किए जाने वाली 1262.36 कि.मी. सड़क में से मार्च 2021 तक केवल 367.48 कि.मी. सड़क (29 प्रतिशत) ही पूर्ण हो सकी (सतही कार्य)। अनुमोदित डीपीआर (842.86 कि.मी.) की तुलना में कार्य की प्रगति 44 प्रतिशत है।

चार्ट सं. 7: सड़क कार्य का समापन



स्रोत: गृह मंत्रालय

बिहार में, 552.29 कि.मी. के 15 हिस्सों में से 354.91 कि.मी. का संरचना कार्य तथा 155.53 कि.मी. का सतही कार्य मार्च 2021 तक पूर्ण हो गया है। जबकि दो हिस्सों (24.20 कि.मी.) में निर्माण कार्य पूर्ण हो गया है, 11 हिस्सों (454.89 कि.मी.) में कार्य प्रगति पर था तथा शेष 73.20 कि.मी. के दो हिस्सों में कार्य की पुनर्निविदा की गई तथा निष्पादन अभिकरण द्वारा अभी भी सौंपा जाना है (अनुलग्नक-6)।

उत्तर प्रदेश में, 12 हिस्सों (235.57 कि.मी.) में से आठ हिस्सों (97.36 कि.मी.) में सड़क निर्माण कार्य पूर्ण हो गया है। शेष चार हिस्सों (138.21 कि.मी.) में सड़क निर्माण कार्य प्रगति में था। मार्च 2021 तक, 197.35 कि.मी. का संरचना कार्य तथा 182.95 कि.मी. का सतही कार्य पूर्ण हो गया है (अनुलग्नक-7)।

उत्तराखंड में, 2 हिस्सों (55 कि.मी.) में से एक हिस्से (12 कि.मी.) का निर्माण पूर्ण हो गया है। शेष हिस्से (43 कि.मी.) में सड़क निर्माण प्रगति में था। मार्च 2021 तक, 41.5 कि.मी. का संरचना कार्य तथा 29 कि.मी. का सतही कार्य पूर्ण हो गया है।

गृह मंत्रालय ने बताया (दिसंबर 2021) कि संबंधित निष्पादन अभिकरणों को निर्माण कार्य को निर्धारित समय सीमा अर्थात् दिसंबर 2022 तक पूर्ण करने के लिए समय-समय पर कार्य की गति बढ़ाने हेतु कहा जा रहा है।

प्रगति की वर्तमान गति को देखते हुए, लेखापरीक्षा का मत है कि भारत-नेपाल सीमा के पास क्षेत्रों में परिचालन तथा सामरिक महत्व की सड़कों के निर्माण का कार्य संशोधित समय सीमा (दिसंबर 2022) के अंदर चुनौतीपूर्ण प्रतीत होता है।

4.2 संविदा प्रबंधन

लोक संविदा प्रक्रिया उचित प्रतियोगिता सुनिश्चित करने हेतु पारदर्शी ढंग से प्रणाली में बिना किसी मनमानेपन सहित की जानी चाहिए। लेखापरीक्षा ने राज्य निष्पादन अभिकरणों द्वारा किए गए निर्माण संविदाओं के अभिलेखों की जांच की। संविदा प्रबंधन में कमियों पर नीचे चर्चा की गई है।

4.2.1 अनुचित निविदा प्रक्रिया

उत्तराखंड: उत्तराखंड प्रापण नियमावली (यूपीआर) 2008, समय-समय पर यथासंशोधित, के खण्ड 13.1 के अनुसार ₹25 लाख तथा अधिक की अनुमानित लागत की वस्तुओं/निर्माण कार्यों की प्रापण निविदा आमंत्रण द्वारा की जानी चाहिए। आगे, यूपीआर के उपखण्ड v में परिकल्पित है कि बोलियों को प्रस्तुत करने हेतु अनुमत किए जाने वाला न्यूनतम समय

निविदा नोटिस के प्रकाशन की तिथि अथवा विक्रय हेतु बोली दस्तावेज की उपलब्धता, जो भी बाद में हो, से तीन सप्ताह का होना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि उपरोक्त प्रावधानों के उल्लंघन में, प्रक्षेपित सड़क के 0 से 12 कि.मी. सड़क हिस्से के सुधार तथा सुदृढीकरण के लिए निविदा प्रक्रिया (01 अक्टूबर 2011) के दौरान पीडब्ल्यूडी प्रभाग ने उम्मीदवारों/बोलीकर्ताओं³⁷ द्वारा विक्रय तथा बोलियाँ प्रस्तुत करने के लिए 21 दिनों के सापेक्ष केवल 11 दिन निर्धारित किए। आगे, पूर्व बॉन्ड के समापन (7 दिसंबर 2013) के कारण प्रभाग ने प्रक्षेपित सड़क के उसी हिस्से के शेष कार्य के लिए एक निविदा (29 सितंबर 2014) जारी की जिसमें बोली प्रस्तुत करने के लिए निर्धारित 21 दिनों³⁸ के सापेक्ष केवल 12 दिन दिए गये।

एसजीओयू ने बताया (मार्च 2019) कि दोनों मामलों में, निविदा सूचना के उचित परिसंचरण के बाद कार्रवाई की गई। मंत्रालय ने एसजीओयू के मत का समर्थन किया (अगस्त 2021)। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि बोली प्रस्तुतीकरण के लिए निर्धारित 21 दिनों के सापेक्ष केवल 11 तथा 12 दिनों का समय दिया गया था।

4.2.2 तकनीकी संस्वीकृति प्रदान करने से पूर्व बोलियाँ आमंत्रित करना तथा खोलना और संविदा बॉन्ड के निष्पादन में देरी

उत्तर प्रदेश : यूपीपीडब्ल्यूडी के आदेश (सितंबर 1999) के अनुसार, सक्षम प्राधिकारी से तकनीकी संस्वीकृति (टीएस) प्राप्त किए बिना निविदा आमंत्रण सूचना (एनआईटी) जारी नहीं की जानी चाहिए। आगे, प्रभारी अभियंता (ई-इन-सी) ने निदेश दिया (अप्रैल 2004) कि बिल ऑफ क्वांटिटी (बीओक्यू) को अंतिम रूप दिए बिना एनआईटी का प्रकाशन नहीं किया जाना चाहिए। ई-इन-सी (यूपीपीडब्ल्यूडी) का आदेश (दिसंबर 2005) भी एनआईटी की तिथि से 52 दिनों के भीतर संविदा बॉन्ड के निष्पादन का प्रावधान करता है।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि 13 संविदाओं में से 11 में, सक्षम प्राधिकारियों द्वारा तकनीकी संस्वीकृति से 34 से 162 दिन पूर्व यूपीपीडब्ल्यूडी द्वारा एनआईटी आमंत्रित किए गए तथा तकनीकी संस्वीकृति की तिथियों से 59 दिन पूर्व ही वित्तीय बोलियों को खोला भी

³⁷ जिसके सापेक्ष चार बोलियां प्राप्त हुईं।

³⁸ जिसके सापेक्ष केवल तीन बोलियां प्राप्त हुईं।

गया। 11 एनआईटी में से नौ में, संविदा बॉन्ड को 52 दिनों की नियत अवधि के उपरांत 18 से 146 दिनों में निष्पादित किए गए। अतः तकनीकी संस्वीकृति से पूर्व निविदाएं आमंत्रित करने तथा वित्तीय बोलियों को खोलने का कोई औचित्य नहीं था (अनुलग्नक-8)।

आगे संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि सफल बोलीकर्ताओं की बोलियां 12.15 प्रतिशत तथा 49.20 प्रतिशत के बीच अनुमानित लागत से अधिक थीं। इसलिए संविदा को अनुमोदित अनुमानित लागत (टीएस) के अंदर लाने के लिए यूपीपीडब्ल्यू ने बीओक्यू को घटाया हालांकि संविदाएं सड़क की पूर्ण लंबाई, जो एनआईटी में उल्लेखित थी, के लिए निष्पादित की गई थीं। यद्यपि, घटायी गई बीओक्यू के साथ 53.71 कि.मी. सड़क (22 प्रतिशत) का निर्माण संभव³⁹ नहीं था।

एसजीओयूपी ने उत्तर दिया (जनवरी 2020) कि समय बचाने के लिए बोलियां टीएस से पूर्व आमंत्रित की गईं तथा एफएचबी खण्ड-VI के प्रावधान के अनुसार कार्य के आरंभ होने से पहले टीएस प्रदान की गईं। कार्य का क्षेत्र संस्वीकृत बना रहा। आगे यह बताया गया कि बीओक्यू में उल्लिखित दरों से बढ़ी हुई दरों की बोलियाँ स्वीकृत की गईं क्योंकि बोलियों के लिए पुनर्निविदा प्रक्रिया का परिणाम आगे दरों की वृद्धि में हो सकता था। अतः, सरकार के हित में यह निर्णय लिया गया कि न्यूनतम लागत को प्राप्त करने के लिए सबसे कम बोलीकर्ता के साथ मोलभाव किया जाए। मंत्रालय ने एसजीओयूपी के मतों का समर्थन किया (अगस्त 2021)।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि टीएस से पूर्व बोली का आमंत्रण एवं बोलियों का खोलना 1999 के यूपीपीडब्ल्यूडी आदेश का उल्लंघन था। आगे, बोली खोलने के उपरांत बीओक्यू को घटाना संविदा प्रबंधन में पारदर्शिता के सिद्धांत के विरुद्ध था। यह निर्माण के लिए ली जा रही संस्वीकृत लंबाई की तुलना में कम लंबाई का कारण बना। आगे, यह दावा कि बोलियों की अस्वीकृति तथा पुनर्निविदा प्रक्रिया करने का परिणाम उच्चतर दरों में रहेगा पूर्णतः अनुमान पर आधारित था, चूंकि पुनर्निविदा प्रक्रिया से भी कम दरों को भी प्राप्त किया जा सकता था।

³⁹ एनआईटी के अनुसार बीसी/पीक्यूसी की मात्रा की समानुपातिक आधार पर तथा संविदा बॉन्ड के बीओक्यू के अनुसार परिकल्पित

4.2.3 बोली क्षमता का गैर-मूल्यांकन तथा संविदा को अनियमित रूप से सौंपना

बिहार: बिहार लोक निर्माण प्रभाग संहिता के नियम 158ए के अनुसार, अयोग्य निविदाकारों की सहभागिता तथा क्षमता आधार पर बाद में अस्वीकृति से बचने के लिए, दो-बोली/लिफाफा प्रणाली, तकनीकी तथा वित्तीय, का प्रयोग किया जाना चाहिए। बोली में इच्छुक प्रतिभागियों को निविदा सूचना में विनिर्दिष्ट कार्य की आवश्यकता के अनुसार कार्मिक, उपकरण तथा वित्तीय क्षमता के आधार पर चुना जाना चाहिए। आगे, संविदा की मानक बोली प्रक्रिया दस्तावेज की विशिष्ट शर्तों के अनुसार, उत्पादन की तिथि के साथ औजार और संयंत्र (टीएण्डपी) के स्वामित्व/पट्टा अनुबंध दर्शाते हुए साक्ष्यों की प्रतियां तथा कार्य निष्पादन में लगाए जाने वाले तकनीकी कार्मिक तथा उनके रोजगार के साक्ष्य तकनीकी बोली के साथ अपलोड/संलग्न किए जाने चाहिए। औजार और संयंत्र तथा मुख्य कार्मिक के मूल दस्तावेजों के सत्यापन के पश्चात् ही अनुबंध का निष्पादन किया जाना था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि ठेकेदार मै. जेकेएम इंफ्रा ने तीन समूहों में पृथक रूप से अर्हता प्राप्त की जिसमें चार जिलों में फैले 15 हिस्सों में से सात⁴⁰ में शामिल थे। मै. जेकेएम इंफ्रा ने प्रत्येक समूह के लिए एक ही टीएण्डपी तथा मुख्य कार्मिक सहित वही बोली दस्तावेज अलग से प्रस्तुत किए थे।

आगे यह पाया गया कि मदनपुर से धुताहा (111.098 कि.मी.) के हिस्से में कार्य प्रारम्भ में मै. एनकेसी को जनवरी 2013 में सौंपा गया। तथापि, ₹6.47 करोड़ (अनुबंध धनराशि का 2.2 प्रतिशत) के व्यय के पश्चात भी कार्य अपूर्ण रहा क्योंकि कार्य को ठेकेदार द्वारा 2015 में आरसीडी द्वारा बाधा मुक्त भूमि के गैर-प्रावधान के कारण रोक दिया गया था।

आरसीडी ने जनवरी 2019 में मै. एनकेसी के साथ अनुबंध को समाप्त किए बिना नयी निविदा आमंत्रण नोटिस (एनआईटी) जारी की तथा कार्य को चार पैकेजों में बांट दिया। चार में से दो पैकेजों को मै. उज्जैन इंजीकॉन को सौंपा गया। इसके अलावा, ठेकेदार मै. उज्जैन इंजीकॉन को पश्चिम चम्पारण जिले में सड़क रखरखाव संविदा का कार्य भी सौंपा गया था। ठेकेदार को प्रत्येक समूह के लिए पृथक रूप से टीएण्डपी की उपलब्धता का प्रस्तुत करना था; हालांकि, प्रत्येक समूह में समान टीएण्डपी तथा तकनीकी कार्मिक के दस्तावेज प्रस्तुत किए

⁴⁰ सड़क की कुल लंबाई का 47 प्रतिशत

गए। इससे साबित हुआ कि हालांकि ठेकेदार के पास कार्य निष्पादन हेतु सीमित टीएण्डपी तथा तकनीकी कार्मिक थे फिर भी तकनीकी बोली में मै. जेकेएम तथा मै. उज्जैन इंजीकॉन की अर्हता के समय विभाग तकनीकी बोली मूल्यांकन समिति ने इस पर विचार नहीं किया। परिणामस्वरूप, मै. जेकेएम को सौंपा गया कार्य प्रभावित हुआ तथा अपूर्ण रहा। टीएण्डपी तथा तकनीकी कार्मिक की अनुपलब्धता का विभागीय निरीक्षण (नवंबर 2015) के दौरान भी पुष्टिकरण किया गया। मै. उज्जैन इंजीकॉन के कार्य की प्रगति ईई, आरसीडी, बेतिया द्वारा अनुमोदित कार्य अनुसूची से बहुत पीछे थी।

एसजीओबी ने उत्तर दिया (जुलाई 2019) कि शपथपत्र प्रस्तुत करते हुए ठेकेदारों ने आश्वासन दिया कि एक से अधिक पैकेज में सबसे कम बोलीकर्ता होने से वे अपेक्षित कार्मिक का प्रबंध करने हेतु नयी नियुक्ति की सहायता लेंगे। प्राधिकरण के निरीक्षण के दौरान औजार एवं संयंत्रों की अनुपलब्धता के संबंध में यह बताया गया कि ठेकेदारों द्वारा बाद में इसका समाधान कर दिया गया था। मंत्रालय ने एसजीओबी के मतों का समर्थन किया (अगस्त 2021)।

उत्तर लेखापरीक्षा निष्कर्ष की पुष्टि करता है कि ठेकेदारों के पास बोली के समय पर्याप्त कार्मिक तथा औजार एवं संयंत्र नहीं थे। इसके अलावा, अभिलेखों में ठेकेदार द्वारा नई नियुक्ति अथवा अपर्याप्त औजार एवं संयंत्रों के समाधान संबंधी कोई साक्ष्य उपलब्ध नहीं था।

4.2.4 डीपीआर से संबंधित वित्तीय बोली में संभावित फेरबदल

(i) बोली मूल्य में अधिलेखन

अनुबंध की विशेष शर्त के बोलीकर्ताओं को अनुदेश (आईटीबी) का पैरा सं. 18.2 बताता है कि जहाँ भी संशोधन हुआ हो वहाँ बोली के सभी पृष्ठों पर, जहाँ भी संशोधन किया गया है, बोली पर हस्ताक्षर करने वाले व्यक्ति(यों) के अद्याक्षर होने चाहिए तथा नियोक्ता द्वारा शुद्धि का प्रमाणपत्र भी दिया जाना चाहिए। आगे, मानक बोली दस्तावेज (एसबीडी) के आईटीबी का पैराग्राफ 18.3 प्रावधान करता है कि वित्तीय बोली में कोई भी परिवर्तन एवं परिवर्धन नहीं होना चाहिए सिवाय इसके कि वे नियोक्ता के अनुदेशों के अनुपालन में हो अथवा बोलीकर्ताओं द्वारा की गई त्रुटियों को ठीक करने के लिए अनिवार्य हो। उस मामले में बोली पर हस्ताक्षर करने वाले व्यक्ति(यों) द्वारा ऐसी शुद्धियां की जा सके।

डीपीआर तैयार करने का कार्य बिहार राज्य सड़क विकास निगम लिमिटेड (बीएसआरडीसीएल) को सौंपा गया था (सितंबर 2010)। सूचीबद्ध परामर्शदाताओं से उद्धरण आमंत्रित किए गए (दिसंबर 2010)। अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि वित्तीय बोली को एक समिति⁴¹ के समक्ष 28 दिसंबर 2010 को खोला गया। वित्तीय बोली के तुलनात्मक विवरणी के अनुसार मै. आईसीईएपी, नई दिल्ली सबसे कम बोलीकर्ता था तथा उन्होंने ₹96,557 प्रति कि.मी. का सबसे कम उद्धरण दिया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि दर को ₹77,144 प्रति कि.मी. से बदलकर ₹96,557 प्रति कि.मी. कर दिया (बोलीकर्ता द्वारा तिथि दर्ज नहीं की गई)। नियोक्ता द्वारा उन पृष्ठों पर जहां, बदलाव किया गया था, शुद्धि के लिए कोई प्रमाण पत्र नहीं दिया गया। दर में बदलाव का औचित्य भी बदलाव करने हेतु नियोक्ता के अनुदेश के रूप में अभिलेख में उपलब्ध नहीं था।

(ii) निविदा पश्चात् मोलभाव

सीवीसी दिशानिर्देशों (जनवरी 2010) के अनुसार, एल-1 अर्थात् सबसे कम बोलीकर्ता के साथ निविदा प्रक्रिया के पश्चात् मोलभाव करना भ्रष्टाचार का एक स्रोत भी हो सकता है। अतः यह निर्देश दिया गया कि एल-1 के साथ निविदा के पश्चात् मोलभाव केवल असाधारण परिस्थितियों में ही किया जाना चाहिए। आगे, बीपीडब्ल्यूडी संहिता के नियम 164 के अनुसार दरों का मोलभाव केवल सबसे कम निविदाकर्ता के साथ होना चाहिए यदि निविदा बहुत अधिक मानी गई हो।

संवीक्षा से पता चला कि बीएसआरडीसीएल की दर मोलभाव समिति⁴² (समिति) द्वारा एल-1 सहित सभी बोलीकर्ता के साथ दर मोलभाव बैठक करने का निर्णय लिया गया। 29.12.2010 को हुए दर मोलभाव में, समिति ने सभी बोलीकर्ताओं के साथ दरों का मोलभाव किया तथा ₹94,500 प्रति कि.मी. की निर्धारित दर पर कार्य के निष्पादन के लिए उनसे सहमति ली। तदनुसार, समिति ने 564.16 कि.मी. के सभी हिस्सों को सभी पांच बोलीकर्ताओं⁴³ के बीच बांटने का निर्णय लिया।

⁴¹ मुख्य महाप्रबंधक (अध्यक्ष), महाप्रबंधक (सदस्य), तीन उप महाप्रबंधक (सदस्य), तथा मुख्य लेखा अधिकारी (सदस्य)।

⁴² मुख्य महाप्रबंधक (अध्यक्ष), महाप्रबंधक (सदस्य), तीन उप महाप्रबंधक (सदस्य), तथा मुख्य लेखा अधिकारी (सदस्य)।

⁴³ एस.एन. भोबे-113 कि.मी., वीकेएस इंफ्राटेक-113 कि.मी., केरिटस-113 कि.मी. सीईटीईएसटी-113 कि.मी. तथा आईसीईएपी-113 कि.मी.

इसलिए, दरों को पहले अधिलेखन द्वारा बढ़ाया गया तथा कोडल प्रावधान के विरुद्ध सभी बोलीकर्ताओं के साथ दर मोलभाव द्वारा उसे नीचे लाया गया जोकि दर फेरबदल का मामला प्रतीत होता है। सड़क के 564.16 कि.मी. हेतु डीपीआर तैयार करने की समग्र बड़ी हुई लागत ₹97.92⁴⁴ लाख थी। ₹5.13 करोड़ के अनुबंध मूल्य के सापेक्ष सलाहकार को डीपीआर तैयार करने के लिए ₹ 4.80 करोड़ अदा किए थे।

एसजीओबी ने उत्तर दिया (जुलाई 2019) कि अभिकरण द्वारा उद्धृत दर सामान्य दर से अधिक थी। अतः समिति ने सभी बोलीकर्ताओं से दरों के मोलभाव का निर्णय लिया। वित्तीय बोली (उद्धरण) में अधिलेखन के संबंध में यह बताया गया कि आरएफपी खंड 2.6.1 के अनुसार वित्तीय प्रस्ताव में कोई भी अधिलेखन नहीं होना चाहिए, सिवाय इसके कि यह आवश्यक हो तथा परामर्शदाता द्वारा स्वयं तैयार किया गया हो और इसे प्रस्ताव पर हस्ताक्षर करने वाले व्यक्ति द्वारा अद्याक्षरित किया जाना चाहिए।

तथापि तथ्य है कि विभाग ने कोई सामान्य दर निर्धारित नहीं की थी। संविदा के सामान्य भाषा में सामान्य/आरक्षित कीमत को पता करना आवश्यक होता है, परन्तु लेखापरीक्षा को अभिलेखों में ऐसी कोई प्रक्रिया नहीं मिली। इसके अलावा बीपीडब्ल्यूडी संहिता के नियम 164 का अनुपालन भी नहीं किया गया। नियोक्ता द्वारा उन पृष्ठों पर, जहाँ परिवर्तन किया गया, शुद्धि का प्रमाण पत्र प्रस्तुत नहीं किया गया। अभिलेखों में दरों के बदलाव की तर्कसंगतता भी नहीं थी।

4.3 बाधा मुक्त भूमि की उपलब्धता के बिना कार्य को सौंपा जाना

जैसा कि पैराग्राफ 2.4 में इंगित किया गया है, सभी तीनों राज्यों में, सड़कों के निर्माण के कार्यों को भूमि अधिग्रहण तथा वन मंजूरीयों की प्राप्ति को सुनिश्चित किए बिना सौंपा गया। इसका परिणाम परियोजनाओं में समय लंघन के रूप में हुआ जैसा कि नीचे वर्णित है।

बिहार: 552.29 कि.मी. की सड़क परियोजना को 15 हिस्सों में बांटा गया, जिसमें से, 191.06 कि.मी. की सड़क को उन्नयन हेतु उपलब्ध बताया गया। हालांकि, संरेखण परिवर्तन

⁴⁴ (₹ 94500-₹ 77,144)×564.16 कि.मी.= ₹97,91,560.96

(अप्रैल 2011) के पश्चात वास्तविक उपलब्ध भूमि केवल 51.25 कि.मी. (नौ प्रतिशत) सड़क उन्वयन के लिए पर्याप्त थी, जबकि शेष 501.04 कि.मी. (91 प्रतिशत) हेतु भूमि का अधिग्रहण किया जाना था। भूमि की अनुपलब्धता के बावजूद आरसीडी ने 552.29 कि.मी. के संपूर्ण हिस्से के लिए सड़क के निर्माण की संविदा दी (मार्च 2013)। परिणामतः कार्य में प्रगति नहीं हुई तथा भूमि की अनुपलब्धता के कारण ठेकेदारों ने कार्य करने से मना कर दिया। ठेकेदारों ने 9 हिस्सों (372.93 कि.मी.) में कार्य को रोक दिया था (2015) जबकि एक हिस्से (24.05 कि.मी.) में कार्य को रद्द कर दिया (सितंबर 2017)। नौ हिस्से (372.93 कि.मी.) मध्यस्थता/न्यायाधिकरण मामलों से प्रभावित रहे, जबकि दस हिस्सों को साथ में रखकर, केवल 30.40 कि.मी. (आठ प्रतिशत) कार्य मार्च 2021 तक किया गया।

उत्तर में, मंत्रालय ने एसजीओबी के मतों का समर्थन किया (अगस्त 2021), जिसने बताया कि निविदाएं जुलाई 2012 से दिसंबर 2012 के बीच जारी की गईं। यह अपेक्षित था कि पुराने भूमि अधिग्रहण अधिनियम के अनुसार भूमि अधिग्रहण एक वर्ष के अंदर पूर्ण हो सकता था। अतः कार्य अनुबंध दिसंबर 2012 तथा जून 2013 के बीच हस्ताक्षरित किया गया। तथापि, किसान आंदोलन के कारण भूमि अधिग्रहण संभव नहीं हो सका।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि निविदाएं भूमि अधिग्रहण पूर्ण होने के उपरांत ही जारी की जानी चाहिए थी।

उत्तर प्रदेश: यूपीपीडब्ल्यूडी ने कार्य निष्पादन हेतु 13 संविदाएं की (मई 2013-जुलाई 2015 के बीच 12 तथा फरवरी 2018 में एक) हालांकि भूमि का अधिग्रहण नहीं किया गया। लेखापरीक्षा ने पाया कि मई 2013 में निर्माण कार्य आरंभ होने से मात्र एक माह पूर्व एक परामर्शदाता फर्म को सर्वेक्षण कार्य (भूमि की पहचान, भूस्वामियों से सहमति तथा राज्य सरकार के नाम में भूमि का पंजीयन) तथा भूमि अधिग्रहण हेतु सूक्ष्म योजना तैयार करने हेतु नियुक्त किया गया। इससे प्रकट होता है कि भूमि अधिग्रहण से संबंधित आरंभिक कार्य भी पूर्ण नहीं हुआ था तथा कार्य के निर्माण की कोई गुंजाइश नहीं थी, संविदाओं को भूमि अधिग्रहण की प्रत्याशा में निष्पादित किया गया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि संविदा के निष्पादन के समय 12 कार्यों (13 संविदाएं)⁴⁵ में से छः कार्यों में कोई भूमि उपलब्ध नहीं थी जबकि पांच कार्यों में दो से 37 प्रतिशत भूमि उपलब्ध थी तथा केवल एक ही कार्य में 100 प्रतिशत भूमि उपलब्ध थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि आठ हिस्सों (97.36 कि.मी.) में सड़कों का निर्माण समापन की लक्ष्य तिथि से 23 से 69 महीने के बीच के विलम्ब के पश्चात् किया गया था। शेष चार हिस्सों (138.21 कि.मी.) में समापन की नियत तिथि से 56 से 69 महीनों के बीत जाने के बावजूद सड़को के निर्माण को पूर्ण नहीं किया गया था (अनुलग्नक-9)।

उत्तर में, एसजीओयूपी ने बताया (जनवरी 2020) कि अनुबंधों को यह ध्यान में रखते हुए तैयार किया गया कि पैकेजों के कुछ भाग में सरकारी भूमि सम्मिलित है जिनमें भूमि अधिग्रहण आवश्यक नहीं था और निर्माण तथा भूमि अधिग्रहण प्रक्रिया साथ साथ चल सकती है। भूमि अधिग्रहण प्रक्रिया भूमि अधिग्रहण अधिनियम (2013) में संशोधन के कारण रूक गई। मंत्रालय ने एसजीओयूपी के मतों का समर्थन किया (अगस्त 2021)।

लेखापरीक्षा ने देखा कि भूमि के बिना किए गए अनुबंधों का परिणाम न केवल समय तथा लागत बढ़ोतरी में हुआ बल्कि ठेकेदारों को अनुचित लाभ में हुआ क्योंकि उन्हें ₹84.85 करोड़ के कुल ब्याज मुक्त अग्रिमों का भुगतान किया गया जैसा कि पैरा 3.1.6 में चर्चा की गई है, जिसे निर्माण की प्रगति से जोड़ा गया था जबकि भूमि भी उपलब्ध नहीं थी।

उत्तराखण्ड : राज्य पीडब्ल्यूडी ने वन मंजूरीयां प्राप्त किए बिना ठेकेदार के साथ ₹9.10 करोड़ का शून्य से 12 कि.मी. तक सड़क के सुधार तथा सुदृढीकरण का अनुबंध किया (नवम्बर 2011)। अनुबंध के अनुसार, कार्य के आरंभ तथा पूर्ण करने की नियत तिथियां क्रमशः 16 नवंबर 2011 तथा 15 मई 2013 थीं। वन विभाग ने कार्य को 25 जून 2012 को रोक दिया। प्रभाग ने वन मंजूरी प्राप्त करने की प्रक्रिया मार्च 2012 में आरंभ की जोकि भारत सरकार से जुलाई 2015 में ही प्राप्त हो सकी। इसी बीच, ठेकेदार ने सूचित किया (27 मई 2013) कि वह स्वीकृत दरों पर कार्य करने में असमर्थ है क्योंकि समय बीतने के कारण दरों में भी वृद्धि हुई है तथा यह भी कि वह केवल वर्तमान दरों (मई 2013 में प्रचलित दरें)

⁴⁵ बहराइच में, सड़क कार्य को दो ठेकेदारों को भागों में सौंपा गया, अतः 13 संविदा बॉन्ड

पर ही कार्य करेगा। ठेकेदार के अनुरोध (अक्टूबर 2013) पर विभाग ने अनुबंध⁴⁶ को रद्द (दिसंबर 2013) किया तथा एक विवाचक को नियुक्त किया। विवाचन का निर्णय ठेकेदार के पक्ष में आया तथा विभाग को ब्याज सहित ₹1.32 करोड़ की राशि अदा करने का निर्देश दिया गया। मामले का विभिन्न न्यायालयों (जिला न्यायालय, उच्च न्यायालय एवं उच्चतम न्यायालय) में लिया गया, जिसका निर्णय ठेकेदार के पक्ष में था।

इसी बीच में वन मंजूरी की प्रत्याशा में विभाग ने सितंबर 2014 में शेष कार्य के लिए पुनः निविदा जारी की। कथित कार्य हेतु अनुबंध का निष्पादन कार्य पूर्ण होने की नियत तिथि 24 सितंबर 2016 के साथ ₹7.88 करोड़ के लिए अन्य ठेकेदार (मार्च 2015) के साथ किया गया। कार्य अंततः ₹10.53 करोड़⁴⁷ की कुल लागत पर जून 2017 में पूर्ण किया गया।

अतः राज्य सरकार की ठेकेदार को बाधा मुक्त खुला कार्यस्थल प्रदान करने में विफलता का परिणाम समय की बढ़ोतरी (49 महीने) के अलावा ₹1.92 करोड़⁴⁸ का अतिरिक्त बोझ में हुआ।

एसजीओयू ने बताया (मार्च 2019/मार्च 2021) कि 0 से 12 कि.मी. तक मौजूदा मोटर रोड के संबंध में वन भूमि की संस्वीकृति पहले ही 1987 में प्राप्त हो गई थी और तदनुसार बॉन्ड किया गया तथा कार्य को सौंपा गया। मंत्रालय ने एसजीओयू के मतों का समर्थन किया (अगस्त 2021)।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि 1987 में प्राप्त मंजूरी एसजीओयूपी द्वारा प्रदान की गई थी न कि भारत सरकार द्वारा। वास्तव में, अनुबंध को वन भूमि के अधिग्रहण एवं मंजूरी के अभाव में रद्द किया जाना था; तथा विभाग को भारत सरकार से वन मंजूरी प्राप्त करने (जुलाई 2015) के लिए ₹0.74 करोड़ की लागत पर 3.8 हेक्टेयर वन भूमि का अधिग्रहण करना था। इसके अलावा, विभाग ने विवाचन (दिसंबर 2013) में यह भी स्वीकार किया कि वन मंजूरी को प्राप्त नहीं की गई थी तथा अतः इसे ठेकेदार पर बिना किसी शास्ति की उगाही के बॉन्ड को रद्द करना पड़ा।

⁴⁶ ₹9.10 करोड़ के अनुबंध मूल्य के सापेक्ष ₹1.41 करोड़ के मूल्य के कार्य को ठेकेदार द्वारा निष्पादित किया गया जिसके लिए उसे इस धनराशि का भुगतान किया गया।

⁴⁷ ₹10.53 करोड़ = ₹1.41 करोड़ प्रथम अनुबंध + ₹9.12 करोड़ द्वितीय अनुबंध

⁴⁸ उच्च न्यायालय ने सौंपा ₹1.92 करोड़ {(₹1.32 करोड़(मूलधन) + ₹43.34 लाख (ब्याज) + ₹15.85 लाख (जीएसटी)}

4.4 अन्य अनियमितताएं

लेखापरीक्षा ने बिहार तथा उत्तर प्रदेश में कुछ अन्य अनियमितताएं पाईं जैसा कि नीचे तालिका सं. 9 में तालिकाबद्ध है:

तालिका सं. 9: अन्य अनियमितताएं

अनियमितताएं	लेखापरीक्षा निष्कर्ष
1. थोक तथा पैकड बिटुमिन की लागत के अंतर की गैर वसूली	<p>दो कार्यों⁴⁹ (बिहार) में 2545.56 एमटी थोक बिटुमिन का उपयोग हुआ जबकि अनुबंध (जून 2013) के अनुसार, पैकड बिटुमिन (वीजी 30 तथा सीआरबीएम 55) को उपयोग किया जाना था। इसका परिणाम ₹1.18 करोड़ का (दिसंबर 2014 से जनवरी 2018) अधिक भुगतान रहा। इसके बावजूद अधिक भुगतान की वसूली नहीं हो सकी।</p> <p><i>गृह मंत्रालय ने एसजीओबी के उत्तर का समर्थन किया (अगस्त 2021) जिसमें यह कहा गया कि अधिक भुगतान का समायोजन किया जाएगा।</i></p>
2. मिट्टी की ढुलाई के प्रति दावों पर अधिक भुगतान	<p>कार्य के दो हिस्सों⁵⁰ (बिहार) में, मिट्टी की ढुलाई की पहली संस्वीकृत लीड तथा उपश्रेणी एक कि.मी. थी। कार्य की प्रगति के दौरान, दोनों हिस्सों में एक कि.मी. की दूरी के अंदर मिट्टी की अनुपलब्धता के कारण ठेकेदार ने पांच कि.मी. की अतिरिक्त ढुलाई का दावा किया। कार्यकारी अभियंता (ईई) ने सत्यापन के उपरांत ठेकेदारों के दावे को अधीक्षक अभियंता (एसई), रोड सर्कल, पूर्निया को भेजा।</p> <p>तदनुसार एसई ने रिफ्यूजी कॉलोनी से मीरगंज तक हिस्से हेतु मिट्टी खुदाई के साथ साथ उपश्रेणी कार्य के लिए ₹53.43 प्रति घन मी. की दर से पांच कि.मी. (अगस्त 2018) की अतिरिक्त ढुलाई को संस्वीकृत किया।</p> <p>मीरगंज से कुआरी तथा सिकती से धावेली तक अन्य हिस्से हेतु एसई ने 40 प्रतिशत मात्रा (मिट्टी खुदाई) के लिए ₹38.48 प्रति घन मी. की दर से तीन कि.मी. की अतिरिक्त ढुलाई को संस्वीकृत किया। शेष 60 प्रतिशत मात्रा के लिए</p>

⁴⁹ कुवारी-सिकती और धावेली-फतेहपुर तथा मीरगंज से कुवारी के लिए तथा सिकती से धावेली

⁵⁰ रिफ्यूजी कॉलोनी से मीरगंज तथा मीरगंज से कुआरी-सिकती से धावेली

अनियमितताएं	लेखापरीक्षा निष्कर्ष
	<p>₹68.24 प्रति घन मी. की दर से चार कि.मी. की अतिरिक्त ढुलाई को संस्वीकृत किया। उपश्रेणी के मामले में, एसई ने ₹59.51 प्रति घन मी. की दर से चार कि.मी. की अतिरिक्त ढुलाई को संस्वीकृत किया (सितंबर 2016)।</p> <p>आगे मार्च 2019 के दौरान एसई ने मिट्टी खुदाई के साथ साथ उपश्रेणी हेतु समान करीब दूरी हेतु दोनों हिस्सों में चार कि.मी. की अतिरिक्त ढुलाई को संस्वीकृत किया। रिफ्यूजी कॉलोनी से मीरगंज हिस्से में दर को पिछली संस्वीकृत दर ₹53.43 प्रति घन मी. से ₹110.09 प्रति घन मी. तक बढ़ाया गया।</p> <p>मीरगंज से धावेली तक हिस्से में मिट्टी खुदाई हेतु दर को ₹111.09 प्रति घन मी. तक संशोधित (पिछली संस्वीकृत ₹38.48 प्रति घन मी. 40 प्रतिशत मिट्टी खुदाई हेतु तथा 60 प्रतिशत मात्रा मिट्टी खुदाई हेतु ₹68.24 प्रति घन मी.) किया गया। उपश्रेणी के मामले में दर को ₹59.51 प्रति घन मी. से ₹120 प्रति घन मी. तक संशोधित किया गया।</p> <p>इस प्रकार, मिट्टी खुदाई तथा उपश्रेणी की उसी मात्रा के कार्य के लिए ठेकेदारों को दो बार भुगतान किया गया। इसका परिणाम ₹8.96 करोड़ का दोहरा भुगतान रहा (मै. एसआईपी एवं एएमआर को ₹4.67 करोड़ और मै. भारतीय इंफ्रा प्रोजेक्ट्स लि. को ₹4.29 करोड़)।</p> <p>गृह मंत्रालय ने एसजीओबी के उत्तर का समर्थन किया है (अगस्त 2021) जिसमें यह बताया गया कि पीडब्ल्यूडी संहिता एवं एसबीडी खण्ड-12 के अनुसार अधीक्षक अभियंता एवं प्रमुख अभियंता किसी परियोजना में यदि आवश्यक हो तो प्रयुक्त की जाने वाली निर्माण सामग्री की ढुलाई हेतु अतिरिक्त ढुलाई की संस्वीकृति देने हेतु सशक्त है। सक्षम प्राधिकारी द्वारा दावों की उचित संस्वीकृति के पश्चात् भुगतान किया जाता है। एसजीओबी ने आगे बताया कि दोनों मामलों में भुगतान की जांच की जाएगी एवं सुनिश्चित किया जाएगा कि दावों का निपटान गृह मंत्रालय से</p>

अनियमितताएं	लेखापरीक्षा निष्कर्ष
	<p>संस्वीकृत संशोधित अनुमान के आधार पर किया जाएगा।</p> <p>उत्तर स्वीकार्य नहीं है चूंकि सक्षम प्राधिकारी का अनुमोदन एक ही हिस्से में दुलाई के अस्वीकार्य दोहरे भुगतान को न्यायसंगत सिद्ध नहीं करता है।</p>
<p>3. बीओक्यू मूल्य से कम गैर कटौती के कारण अतिरिक्त भुगतान</p>	<p>एसआईपी एवं एएमआर अभिकरण ने ईई, आरसीडी अररिया (बिहार) के साथ “रिफ्यूजी कॉलोनी से मीरगंज” हिस्से के लिए बीओक्यू (बिल ऑफ क्वांटिटीस) से कम 9.65 प्रतिशत की दर पर कार्य निष्पादन के लिए एक अनुबंध किया। इसलिए सभी भुगतान बिल के सकल मूल्य से 9.65 प्रतिशत घटाकर किया जाना था।</p> <p>अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि बिल मूल्य को 9.65 प्रतिशत ना घटाते हुए, आरसीडी ने अनुबंध के अंतर्गत स्वीकार्य ₹19.14 करोड़ के बजाय कुल ₹21.19 करोड़ का भुगतान किया था जिसका परिणाम ठेकेदार को ₹2.05 करोड़ के अधिक भुगतान में हुआ।</p> <p>गृह मंत्रालय ने एसजीओबी के उत्तर का समर्थन किया (अगस्त 2021) जिसमें यह बताया था कि वृद्धि दावों की गणना में आर के मूल्य की गणना बीओक्यू के मूल्य से कम 9.65 प्रतिशत की कटौती के बाद की गई है। इसलिए कोई अधिक भुगतान शामिल नहीं है। जीएसटी धनराशि भी बीओक्यू से कम मूल्य 9.65 प्रतिशत की कटौती के पश्चात् सकल धनराशि प्राप्त कर गणना की गई है। कोई अधिक भुगतान शामिल नहीं है।</p> <p>दावा 2, दावा 4, दावा 7 एवं दावा 8 के प्रपत्र में किए अधिक भुगतान की वसूली प्रक्रिया ठेकेदार द्वारा जमा किए नवीनतम दावा बिलों के अधीन है तथा उचित रूप से समायोजित किए जाएंगे।</p> <p>उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि माप-पुस्तक में दर्ज गणना एसजीओबी के उत्तर का समर्थन नहीं करती।</p>

अनियमितताएं	लेखापरीक्षा निष्कर्ष
<p>4. कीमत तटस्थता हेतु अधिक भुगतान</p>	<p>अररिया प्रभाग से संबंधित दो संविदाओं⁵¹ में कीमत तटस्थता की गणना हेतु प्रयुक्त डब्ल्यूपीआई सूचकांक एवं बिटुमिन की कीमत वास्तविक बिटुमिन की कीमत और डब्ल्यूपीआई सूचकांक से भिन्न थे। इसलिए कीमत तटस्थता के अंतर्गत ₹67.36 लाख का अधिक भुगतान किया गया।</p> <p>गृह मंत्रालय ने एसजीओबी के उत्तर का समर्थन किया (अगस्त 2021) जिसमें यह बताया गया कि अधिक भुगतान को ठेकेदार के अंतिम बिल से समायोजित किया जाएगा।</p>
<p>5. वाहनों पर अधिक एवं अनधिकृत भुगतान</p>	<p>एमओआरटीएच के खंड 124 के अनुसार ठेकेदार निरीक्षण कार्य हेतु अभियंता को एक वाहन उपलब्ध कराएगा तथा बिल ऑफ क्वांटिटी (बीओक्यू) में उल्लेख के अनुसार भुगतान किया जाएगा।</p> <p>उत्तर प्रदेश में डीपीआर की संवीक्षा से पता चला कि 12 डीपीआर में से नौ में डीपीआर के बीओक्यू में सड़क सुरक्षा एवं सड़क साइनेज इत्यादि के अंतर्गत वाहनों हेतु ₹3.42 करोड़ (मूल ₹1.55 करोड़) का प्रावधान किया था तथा तदनुसार इन डीपीआर को तकनीकी संस्वीकृति अनुमत करने के दौरान सक्षम प्राधिकारी द्वारा संस्वीकृत किया गया। हालांकि इन प्रावधानों के प्रति दिसंबर 2019 तक वाहनों पर ₹2.46 करोड़ के अधिक व्यय के साथ ₹5.15 करोड़ का व्यय हुआ। यह उल्लेख करना प्रासंगिक होगा कि दो कार्यों में न तो मूल डीपीआर में इन मदों का प्रावधान किया गया और न ही संशोधित डीपीआर में। अतः न केवल अधिक भुगतान किया गया अपितु डीपीआर में असंस्वीकृत मदों को भी संविदा में शामिल किया गया और भुगतान किए गए।</p> <p>मंत्रालय ने एसजीओयूपी के मतों का समर्थन किया (अगस्त 2021)। एसजीओयूपी ने बताया कि न्यूनतम आवश्यकताओं के अनुसार सात आईएनबी प्रभागों में भारत-नेपाल सीमा कार्यों के निष्पादन हेतु वाहनों का उपयोग किया गया था। प्रचलित पद्धति के अनुसार, सामान्य कार्यों प्रभागों में दो</p>

⁵¹ कुवारी सिकती तथा धावेली-फतेहपुर हेतु तथा मीरगंज से कुआरी तथा सिकती से धावेली हेतु अनुबंध

अनियमितताएं	लेखापरीक्षा निष्कर्ष
	<p>वाहन अनुमत थे परन्तु आईएनबी के प्रभाग आंतरिक तथा सुदूरवर्ती क्षेत्रों में स्थित थे। इसलिए अधिक संख्या में वाहनों को रखने की आवश्यकता थी। वाहनों के भुगतान को संस्वीकृत अनुमानों में प्रस्तावित आकस्मिक व्यय के प्रति प्रभारित थे।</p> <p>तथ्य यह है कि न केवल वाहनों पर अधिक भुगतान किया गया परन्तु डीपीआर में संस्वीकृत हुए बिना संविदा के बीओक्यू में शामिल था। आगे, उत्तर अधिक तथा अनधिकृत भुगतानों के संबंध में विशिष्ट टिप्पणियां प्रदान नहीं करता है।</p>
<p>6. ₹4.01 करोड़ का निष्फल व्यय</p>	<p>सीतामढ़ी जिले में लालबकैया नदी पर फुलवारिया से बहार ग्राम तक निर्माण कार्य को जनवरी 2013 में ₹64.33 करोड़ की लागत पर सौंपा गया था जिसको 20 महीनों में अर्थात् सितंबर 2014 तक पूर्ण किया जाना था। हालांकि संरेखण में परिवर्तन के कारण कार्य अपूर्ण रहा। संवीक्षा से पता चला कि फुलवारिया घाट से बहारग्राम के बीच चैनेज 99.200 से 102.30 (लंबाई 3.1 कि.मी.) तक सड़क संरेखण को परिवर्तित किया गया (अगस्त 2016)। हालांकि संरेखण परिवर्तन से पूर्व प्रभाग ने पहले ही पुराने संरेखण के साथ ₹4.01 करोड़⁵² सिविल लागत, वन मंजूरी तथा उपयोगिता स्थानान्तरण पर खर्च किए। क्योंकि फुलवारिया घाट से बहारग्राम सड़क संरेखण पर वहन किया गया व्यय अब भारत-नेपाल परियोजना में नहीं था, ₹4.01 करोड़ का उपरोक्त व्यय सड़क संरेखण में बदलाव के कारण निष्फल प्रतिपादित हुआ।</p> <p>आरसीडी ने लेखापरीक्षा तर्क को स्वीकृत किया तथा बताया कि सड़क का उपयोग बीओपी को संयोजकता प्रदान करने हेतु लिंक रोड के रूप में किया जाएगा।</p>

⁵² सिविल लागत ₹3.99 करोड़, वन मंजूरी ₹0.01 करोड़ एवं उपयोगिता स्थानान्तरण ₹0.01 करोड़

अध्याय-V: गुणवत्ता आश्वासन एवं निगरानी

5.1 गुणवत्ता आश्वासन

गुणवत्ता आश्वासन जिसमें सामग्री एवं कार्यकुशलता की जाँच एवं निरीक्षण सम्मिलित है, लोक निर्माण परियोजनाओं में उनके विस्तृत एवं जटिल नेटवर्क तथा सार्वजनिक निधियों की बड़ी धनराशि की भागीदारी को ध्यान में रखते हुए अत्यंत महत्वपूर्ण है। इस संबंध में लेखापरीक्षा निष्कर्ष अनुवर्ती पैराग्राफों में दिए गए हैं।

5.1.1 तृतीय पक्ष निरीक्षण का प्रावधान नहीं होना

सीसीएस नोट 2010 के अनुसार, योजना की गुणवत्ता एवं सामयिक समापन को सुनिश्चित करने के लिए तृतीय पक्ष निरीक्षण का प्रावधान किया जाना था। लेखापरीक्षा ने देखा कि न तो गृह मंत्रालय और न ही निष्पादन अभिकरणों ने ऐसा कोई प्रावधान किया। एक स्वतंत्र तृतीय पक्ष निरीक्षण के अभाव में सभी निष्पादन अभिकरणों द्वारा निष्पादित कार्यों की गुणवत्ता को सत्यापित नहीं किया जा सका।

गृह मंत्रालय ने सूचित किया (दिसंबर 2021) कि गृह मंत्रालय द्वारा तृतीय पक्ष निरीक्षण के प्रावधान पर विचार किया जा रहा है। उपरोक्त हेतु राज्य सरकारों से राय भी ली गई है।

5.1.2 सामग्रियों की अनिवार्य गुणवत्ता जाँच

उत्तर प्रदेश: एमओआरटीएच की मानक डाटा पुस्तक की धारा 900 सड़क निर्माण कार्य हेतु विभिन्न प्रकार के जांच को निर्धारित करती है। आगे, एसजीओयूपी अनुदेश (अगस्त 1996) के अनुसार, कुल नमूनों में से 25 प्रतिशत नमूनों को निरीक्षण विकास एवं गुणवत्ता वर्धन प्रकोष्ठ (क्यूपीसी), लखनऊ को, 25 प्रतिशत नमूनों को क्षेत्रीय प्रयोगशाला तथा शेष 50 प्रतिशत जांच नमूनों को जिला प्रयोगशाला को जांच हेतु भेजा जाएगा तथा जांच रिपोर्ट के आधार पर निर्माण सामग्री का उपयोग किया जाएगा। यदि जिला प्रयोगशाला उपलब्ध ना हो तो नमूनों को क्षेत्रीय प्रयोगशाला/क्यूपीसी को भेजा जाएगा। लेखापरीक्षा ने, हालांकि, की जाने वाली जांचों में कमी को देखा (दिसंबर 2019 तक) जैसा कि तालिका सं.10 में दिया गया है।

तालिका सं. 10: की जाने वाली आवश्यक जांचों के प्रति कमी

क्र. सं.	सड़क स्तर	की जाने वाली जांच की सं.	की गई जांच की सं.	कमी (प्रतिशत)
1	मिट्टी खुदाई	24,125	5,328	18,797 (78)
2	कणिकीय उप नींव (जीएसबी)	3,595	2,180	1,415(39)
3	मिश्रित गीली रोड़ी/जल से जुड़ी रोड़ी (डब्ल्यूएमएम/डब्ल्यूबीएम)	6,037	2,630	3,407(56)
4	सघन बिटुमिनस रोड़ी/बिटुमिनस कंक्रीट (डीबीएम/बीसी)	3,906	2,800	1,106(28)
5	शुष्क पतली कंक्रीट (डीएलसी)	6,686	595	6,091(91)

स्रोत: एमओआरटीएच विनिर्देश एवं पीडब्ल्यूडी प्रभाग

जैसा कि उपरोक्त से स्पष्ट है कि जांचों की सर्वाधिक कमी “डीएलसी” में तथा उसके बाद “मिट्टी खुदाई” में थी। आगे, क्यूपीसी एवं आरआई को भेजे जाने वाले आवश्यक 50 प्रतिशत नमूनों के मानक के प्रति केवल 0.58 प्रतिशत नमूनों को भेजा गया तथा जांच हेतु जिला प्रयोगशाला को कोई नमूना नहीं भेजा गया।

एसजीओयूपी ने बताया (जनवरी 2020) कि एमओआरटीएच की धारा 900 के अनुसार जहां तक संभव हो जांच कार्यस्थल पर ही की गई थी। गुणवत्ता नियंत्रण को सुनिश्चित करने के लिए तृतीय पक्ष जांच तथा क्यूपीसी पर भी जांच की गई थी।

उत्तर मान्य नहीं है, चूंकि सीई, आईएनबी ने एक लेखापरीक्षा प्रश्न के उत्तर देने के दौरान स्वीकार किया (जून 2019) कि तृतीय पक्ष निरीक्षण नहीं किए गए थे। आगे, विभाग अपने आप को अगस्त 1996 में एसजीओयूपी द्वारा जारी आदेश में निर्धारित अनुदेशों की शर्तों में की जाने वाली अनिवार्य जांच की प्राथमिक जिम्मेदारी से विमुक्त नहीं कर सकता है जैसा कि क्यूपीसी लखनऊ पर की गई जांच में लगभग 100 प्रतिशत की कमी थी। ठेकेदारों की कार्यस्थल प्रयोगशालाओं पर की गई जांचों पर पूर्ण विश्वास नहीं किया जा सकता है।

अतः गुणवत्ता आश्वासन सुनिश्चित करने हेतु नियमों एवं आदेशों के अननुपालन से यूपीपीडब्ल्यूडी द्वारा निष्पादित सड़क कार्य की गुणवत्ता अवमानक कार्य के जोखिम से भरपूर था।

गृह मंत्रालय ने बताया (दिसंबर 2021) कि कार्य की प्रगति एवं गुणवत्ता की निगरानी राज्य पीडब्ल्यूडी द्वारा की जा रही है तथा गृह मंत्रालय एवं एसएसबी को रिपोर्ट की जा रही है। राज्य निष्पादन अभिकरणों ने गुणवत्ता सुनिश्चित करने हेतु संविदा प्रावधान के अनुसार दिन-प्रतिदिन जांच करने हेतु कार्यस्थलों पर जांच प्रयोगशालाएं संस्थापित की हैं। राज्य स्तरीय कार्यात्मक प्रयोगशाला में उनके प्रभाग स्तर पर भी जांच की जाती है। कार्यकारी अभिकरणों द्वारा सख्त पर्यवेक्षण एवं नियमित जांच संचालन कार्य की गुणवत्ता की निगरानी की जाती है।

गृह मंत्रालय ने उत्तर में लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गये विशिष्ट मुद्दे पर ध्यान नहीं दिया। इसके अलावा, गृह मंत्रालय ने आईएनबी की सड़कों के निर्माण में गुणवत्ता जांच के संबंध में कोई निगरानी प्रपत्र तैयार नहीं किया।

5.1.3 परियोजना की निगरानी

केन्द्रीय स्तर: सुरक्षा पर केबिनेट समिति के नोट (सितंबर 2010) में परिकल्पित है कि कार्यान्वयन की प्रगति को अर्धवार्षिक आधार पर कैबिनेट सचिवालय को सूचित किया जाएगा। प्रगति रिपोर्ट हालांकि, कैबिनेट सचिवालय को केवल दो अवसरों अर्थात् 15 नवंबर 2018 एवं 30 अक्टूबर 2019 पर प्रस्तुत की गई थी। फिर भी, लेखापरीक्षा ने पाया कि परियोजना की निगरानी विभिन्न स्तरों⁵³ पर गृह मंत्रालय द्वारा आवधिक तौर पर की गई। गृह मंत्रालय ने बताया (दिसंबर 2020) कि परियोजना की विभिन्न स्तरों पर गृह मंत्रालय द्वारा नियमित रूप से निगरानी की जाती है।

राज्य स्तर: एसजीओयूपी आदेश (मई 1999) संबंधित अधीक्षण अभियंता (एसई) एवं मुख्य अभियंता (सीई) को उनके क्षेत्राधिकार के अंतर्गत निष्पादित होने वाले निर्माण कार्यों के गुणवत्ता नियंत्रण हेतु उत्तरदायी बनाता है। तदनुसार, एसई तथा सीई को उनके क्षेत्राधिकार के अंतर्गत निष्पादित सभी कार्यों की जांच क्रमशः छः महीनों में तथा एक वर्ष में एक बार करनी थी।

⁵³ माननीय गृहमंत्री द्वारा समीक्षा, सचिव (बीएम) की अध्यक्षता में संचालन समिति, संयुक्त सचिव द्वारा समीक्षा एवं मंत्रालय में अधिकारियों द्वारा भौतिक निरीक्षण

2014-15 से 2019-20 (दिसंबर 2019 तक) के दौरान सीई एवं एसई द्वारा कार्यों की निगरानी की स्थिति तालिका सं. 11 में दी गई है।

तालिका सं. 11: 2014-20 के दौरान सीई एवं एसई द्वारा कार्यों की निगरानी

प्राधिकारी	आवश्यक निरीक्षण	किए गए निरीक्षण	कमी
सीई	12 कार्यों के 56 निरीक्षण	छः कार्यों के 8 निरीक्षण	86 प्रतिशत
एसई	12 कार्यों के 124 निरीक्षण	12 कार्यों के 21 निरीक्षण	83 प्रतिशत

स्रोत: सीई, एसई एवं सात प्रभाग

जैसा कि उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है सीई एवं एसई द्वारा कार्यक्षेत्र निरीक्षणों में पर्याप्त कमी थी तथा वास्तव में बलरामपुर, लखीमपुर खीरी, श्रावस्ती तथा सिद्धार्थनगर आईएनबी प्रभागों में छः सड़कें⁵⁴ सीई द्वारा अनिरीक्षित रही। यह ना केवल आदेशों के विरुद्ध था अपितु सीई की ओर से खराब निगरानी का सूचक भी था।

एसजीओयूपी ने उत्तर दिया (जनवरी 2020) कि जहां तक संभव था निरीक्षण किए गए तथा सभी अधिकारियों को मानदंडों के अनुसार कार्यों के निरीक्षण करने के अनुदेश दिए गए। तथ्य यह है कि सीई एवं एसई द्वारा निरीक्षण में पर्याप्त कमी ने संभवतः देरी तथा निर्माण की गुणवत्ता को प्रश्नयोग्य बनाने में योगदान दिया।

⁵⁴ कंचनपुर गन्धेलनाका सड़क (7.475 कि.मी.) पलियाघाट से बारसोला सड़क (गौरीफंटा से चंदन चौकी 30.950 कि.मी.), काकरधारी से तारसोमा तथा भरता-गुज्जरगौरी सड़क (13.00 कि.मी.), जमुनहा से काकरधारी (8.7200 कि.मी.) मलगाहिया हरबंशपुर सड़क से होकर बरहनी पकरहिया सड़क (31.350 कि.मी.) तथा मलगाहिया हरबंशपुर सड़क से होकर करामईनी रामनगर (28.900 कि.मी.) का निर्माण।

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

अनुलग्नक

अनुलग्नक-1
(पैरा 2.1.4 का संदर्भ लें)

चैनेज 10.60 से 77.363 के बीच सड़क संरेखण में परिवर्तन का विवरण सड़क प्रभाग बेटिया

(₹ लाख में)

क्र.सं.	गांव का नाम	पुराने संरेखण के अनुसार	नए संरेखण के अनुसार	निर्मित पुल	पुल चैनेज	प्रारम्भ / पूर्ण होने की तिथि	पुल पर व्यय
		चैनेज (अप्रैल 2011)	चैनेज (अगस्त 2016)				
1.	नौतनवा, धरहिया	10.60 से 12.6	10.628 से 12.724	1x20	11.710	31.07.13/ 31.10.15	316.43
2.				3x75	11.855	31.07.13/ 31.10.15	220.21
3.	धोलभावा, लक्ष्मीपुर	14.176 से 16.437	14.3 से 15.86	3x30	14.450	31.07.13 / 30.10.15	652.01
4.	रतनपुरा, बैरागी, सोनबरसा	17.25 से 20.50	16.674 से 19.375	3x75	17.140	31.07.13 / 31.10.15	205.87
5.				1x21	18.460	31.07.13/ 31.10.15	231.67
6.	डुमरी	27.857 से 30.057	26.731 से 28.851	50x30	27.534	31.07.13/ 31.10.15	2209.98
7.				1x25	27.785	31.07.13/ 31.10.15	274.88
8.	नौतनवा, बाधी, खांघोसरी	30.857 से 37.81	29.651 से 36.751	8x25	30.081	20.08.13 / 19.05.16	1343.12
9.				8x25	32.947	20.08.13/ 19.09.16	1422.10
10.				4x25	35.517	02.08.13/ 19.05.16	906.64
11.	सिरिसिया, शेरपुर, मंडीहा	43.71 से 47.297	42.651 से 46.291	8x25	44.482	09.10.13 / 08.07.16	1425.12
12.				8x25	45.456	09.10.13 / 08.07.16	1440.12
13.	बैरिया, लौकर, चौड़ा, चाल	66.097 से 71.40	65.091 से 72.711	16x25	67.212	09.10.13/ 30.04.16	2813.29
14.				2x21	72.703	09.10.13/ 30.04.16	0.72
15.	पचरौता, जसौली, भांगा	74.70 से 77.363	76.011 से 78.923	7x30	75.734	09.10.13/ 30.04.16	1143.46
कुल							14605.62

अनुलग्नक-2
(पैरा 2.4 एवं 3.1 का संदर्भ लेँ)

एचएलईसी द्वारा अनुमोदित 27 डीपीआर का विवरण

(₹ करोड़ में)

राज्य का नाम एवं डीपीआर का विवरण	राज्य सरकार द्वारा डीपीआर को अंग्रेषित करने वाले पत्रों की तिथि	एचएलईसी (एचएलईसी बैठक) द्वारा डीपीआर के अनुमोदन की तिथि	डीपीआर की संस्वीकृत लागत (₹ करोड़ में)	डीपीआर की संशोधित संस्वीकृत लागत (₹ करोड़ में)
बिहार (राज्य से प्राप्त तथा एचएलईसी द्वारा अनुमोदित कुल 13 डीपीआर)				
1) लालबकिया नदी पर फुलबरिया घाट से बहार गांव तक	13-04-2011 ¹	24-05-2011 (23 ^{वाँ})	70.56	161.00
2) एनएच 57 ए पर रिफ्यूजी कॉलोनी से मीरगंज चौक तक (मीरगंज रेलवे क्रॉसिंग के पास)	अनुपलब्ध	11-04-2012 (24 ^{वाँ})	128.03	185.97
3) मदनपुर (एनएच-28 बी) से भांगा तक	अनुपलब्ध		237.96	359.00
4) भांगा से धूतहा नदी पुल तक	अनुपलब्ध		93.44	130.36
5) कौरी बाईपास से सीकटी एवं धबेली से फतेहपुर तक	अनुपलब्ध		59.28	63.49
6) सरायगढ़ (गरिया चौक) से रिफ्यूजी कॉलोनी तक	अनुपलब्ध		117.70	190.44
7) धूतहा नदी पुल से लालबकिया नदी तक	09-04-2012		21-01-2013 (25 ^{वाँ})	238.34
8) बहार गांव से कनहौली तक	09-04-2012	36.71		48.78
9) कनहौली से सूरसंड तक	09-04-2012	147.75		220.11
10) भिड़ा मोड़ से परसा एवं परसा से अखरार घाट तक	09-04-2012	48.33		66.43
11) लौकाही (झोरी चौक) से भुताहा चौक तक	अनुपलब्ध	85.11		111.30
12) मीरगंज रेलवे क्रॉसिंग से धबबेली तक (33.700 कि.मी. मीरगंज से कौरी + 12.01 कि.मी., सिक्ती से धबबेली तक)	09-04-2012	134.01		134.01
13) फतेहपुर से पिल्टोला एवं पिल्टोला से गलगलिया तक	09-04-2012	258.77		258.77
कुल (ए)			1655.99	2168
उत्तर प्रदेश (राज्य से प्राप्त कुल 28 डीपीआर एवं एचएलईसी द्वारा अनुमोदित 12, शेष 16 डीपीआर को भूमि अधिग्रहण एवं वन/वन्यजीव मंजूरी अपूर्ण होने के कारण अनुमोदित नहीं हुए)				
1) खजुरिया बाजार घाट रोड (शारदापुरी बीओपी से बिशनपुर बीओपी तक) सन्पूर्णा नगर, बनौगढ़ होते हुए	03-01-2012	21-01-2013 (25 ^{वाँ})	72.83	90.72
2) 1 अलीगढ़वा से गनवारिया तक 2. ककरावा से चैनपुर सेक्शन तक 3. खुनवा से बनगंगा सेक्शन तक 4. भुसोला सेक्शन तक	03-01-2012		45.5	60.54

¹ 13.04.2011 को गृह मंत्रालय में मूल डीपीआर प्राप्त हुई। तथापि, 24.05.2011 को डीपीआर का अनुमोदन करते समय एचएलईसी ने राज्य सरकार से डीपीआर में कुछ परिवर्तन करने एवं अनुमोदन हेतु अध्यक्ष, एचएलईसी को सीधे प्रस्तुत करने को कहा। अध्यक्ष, एचएलईसी ने उपरोक्त को 27.03.2012 को अनुमोदित किया।

राज्य का नाम एवं डीपीआर का विवरण	राज्य सरकार द्वारा डीपीआर को अंग्रेषित करने वाले पत्रों की तिथि	एचएलईसी (एचएलईसी बैठक) द्वारा डीपीआर के अनुमोदन की तिथि	डीपीआर की संस्वीकृत लागत (₹ करोड़ में)	डीपीआर की संशोधित संस्वीकृत लागत (₹ करोड़ में)	
3) तूथीभारी से बरगाडोवे तक	28-08-2012		22.03	26.49	
4) शारदापुरी बाजार घाट रोड से टीला नं. 4 तक	20-06-2012		19.94	11.95	
5) त्रिलोकपुर मजगावा बेलभरिया संपर्क मार्ग	21-06-2012		20.93	24.94	
6) काकरधारी-तारसोमा एवं भरता-गुजरगौरी	20-06-2012		40.70	65.00	
7) मुंशीपूरवा रूपैडिहा	21-06-2012		55.05	65.94	
8) बरहनी-पकरीहवा रोड	03-08-2012		82.37	152.71	
9) खैराघाट से झुल्लिनपुर एवं झुल्लिनपुर से पटलावा रोड तक	13-07-2012		172.22	266.48	
10) पालियाघाट से बरसोला तक	30-10-2012		89.29	81.29	
11) मालगहिया हरनबंसपुर रोड	18-10-2012		83.40	152.99	
12) जम्मूनागा-ककरहारी (भाग ए)	11-01-2013		24-03-2014 (26 ^{थी})	31.57	40.09
कुल (बी)				735.83	1039.14
उत्तराखण्ड (राज्य से प्राप्त एवं एचएलईसी द्वारा अनुमोदित कुल दो डीपीआर एवं प्रस्तावित पंचेश्वर बांध के कारण एक लंबित)					
1) ककराली गेट-ठुलीगढ़ रोड (दो लेन) का उन्नयन	21.02.2011	24-05-2011 (23 ^{थी})	12.30	12.30	
2) (ठुलीगढ़ से रुपालीगढ़ तक)	03-06-2016 ²	28-07-2016 (32 ^{थी})	252.81	252.81	
कुल (सी)			265.11	265.11	
कुल योग (ए+बी+सी)			2656.93	3472.25	

² 26.02.2016 को गृह मंत्रालय में मूल डीपीआर प्राप्त हुई। तथापि, टीसी ने डीपीआर पर 12 आपत्तियां उठायीं। राज्य सरकार ने 03.06.2016 को डीपीआर को पुनः प्रस्तुत किया। एचएलईसी ने 28.07.2016 को डीपीआर अनुमोदित की।

अनुलग्नक-3
(पैरा 2.5.2 का संदर्भ लें)

(संयंत्र और मशीनरी में किराया-प्रभार के अधिक प्रावधान का विवरण)

क्र. सं.	कार्य का नाम	कार्य की मद	टीएस के अनुसार प्रमात्रा (घ.मी. में)	टीएस के दर विश्लेषण में लिए गए मशीनरी किराया-प्रभार		टीएस के अनुसार दर	दर विश्लेषण के लिए लेखापरीक्षा द्वारा लिए गए मशीनरी किराया-प्रभार		लेखा-परीक्षा के अनुसार दर (₹ में)	टीएस के अनुसार बीओक्यू (4*7) (₹ करोड़ में)	लेखापरीक्षा के अनुसार बीओक्यू (4*10) (₹ करोड़ में)	अतिरिक्त प्रावधान (11-12) (₹ करोड़ में)
				मशीनरी	दर (₹ में)		मशीनरी	दर (₹ में)				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	रूपैडीहा से मुंशीपुरवा रोड श्रीनगर गांव से बीओपी समतलिया (कि.मी. 20.363) बैहराइच तक का निर्माण	डीजीबीएम	9,241.51	बैच मिक्स *	11,167.00	12,081.00	बैच मिक्स*	8,930.00	11,557.03	11.16	10.68	0.48
				जेनरेटर-250 केवीए	590.00		जेनरेटर-250 केवीए	450.00				
		बीसी	5,687.08	बैच मिक्स *	11,167.00	13,556.00	बैच मिक्स *	8,930.00	12,807.00	7.71	7.28	0.43
				जेनरेटर-250 केवीए	590.00		जेनरेटर-250 केवीए	450.00				
2	कंचनपुर गंधेलनाका रोड (7.475 कि.मी.) बलरामपुर का निर्माण	डीजीबीएम	3,110.18	बैच मिक्स *	11,167.00	12,827.35	बैच मिक्स *	8,930.00	12,290.43	3.99	3.82	0.17
				जेनरेटर-250 केवीए	450.00		जेनरेटर-250 केवीए	450.00				
		बीसी	2,073.46	बैच मिक्स *	11,167.00	14,070.79	बैच मिक्स *	8,930.00	13,302.00	2.92	2.76	0.16
				जेनरेटर-250 केवीए	450.00		जेनरेटर-250 केवीए	450.00				
3	पालियाघाट से बारसोला रोड (गौरीफंटा से चंदन चौकी तक) (30.950 कि.मी.) लखीमपुर खीरी तक का निर्माण	डीजीबीएम	14,073.42	बैच मिक्स *	11,167.00	11,718.40	बैच मिक्स *	8,930.00	11,116.48	16.49	15.64	0.85
				जेनरेटर-250 केवीए	590.63		जेनरेटर-250 केवीए	450.00				
		बीसी	8,660.57	बैच मिक्स *	11,167.00	13,161.30	बैच मिक्स *	8,930.00	12,334.00	11.40	10.68	0.72
				जेनरेटर-250 केवीए	590.63		जेनरेटर-250 केवीए	450.00				

2021 की प्रतिवेदन सं. 23 (भारत-नेपाल सीमा सड़क परियोजना की निष्पादन लेखापरीक्षा)

क्र. सं.	कार्य का नाम	कार्य की मद	टीएस के अनुसार प्रमात्रा (घ.मी. में)	टीएस के दर विश्लेषण में लिए गए मशीनरी किराया-प्रभार		टीएस के अनुसार दर	दर विश्लेषण के लिए लेखापरीक्षा द्वारा लिए गए मशीनरी किराया-प्रभार		लेखा-परीक्षा के अनुसार दर (₹ में)	टीएस के अनुसार बीओक्यू (4*7) (₹ करोड़ में)	लेखापरीक्षा के अनुसार बीओक्यू (4*10) (₹ करोड़ में)	अतिरिक्त प्रावधान (11-12) (₹ करोड़ में)
				मशीनरी	दर (₹ में)		मशीनरी	दर (₹ में)				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
4	खैराघाट से झुलानीपुर एवं पतलहवा रोड (60.000 कि.मी.) महाराजगंज का निर्माण	डीजीबीएम	25,032.00	बैच मिक्स *	15,100.00	13,259.00	बैच मिक्स *	8,930.00	12,428.58	33.19	31.11	2.08
				जेनरेटर-250 केवीए	590.63		जेनरेटर 250 केवीए	450.00				
		बीसी	16,688.	बैच मिक्स *	15,100.00	14,551.40	बैच मिक्स *	8,930.00	13,475.00	24.28	22.48	1.80
				जेनरेटर 250 केवीए	590.63		जेनरेटर 250 केवीए	450.00				
5	शारदापुरी बाजार घाट रोड से टीला सं. 4 (बी पी सं. 42 से बी पी सं. 36) (7.00 कि.मी.) पीलीभीत का निर्माण	डीजीबीएम	3,163.16	बैच मिक्स *	8,930.00	11,836.70	बैच मिक्स *	8,930.00	11,377.06	3.74	3.60	0.14
				जेनरेटर 250 केवीए	590.63		जेनरेटर 250 केवीए	450.00				
		बीसी	1,946.56	बैच मिक्स *	8,930.00	12,610.90	बैच मिक्स *	8,930.00	11,941.00	2.45	2.32	0.13
				जेनरेटर 250 केवीए	437.50		जेनरेटर 250 केवीए	450.00				
6	काकरधारी से तरसोमा एवं भरता-गुज्जरगौरी रोड (13.00 कि.मी.) श्रावस्ती का निर्माण	डीजीबीएम	5,457.48	बैच मिक्स *	15,100.00	13,119.89	बैच मिक्स *	8,930.00	12,261.02	7.16	6.69	0.47
				जेनरेटर 250 केवीए	590.63		जेनरेटर 250 केवीए	450.00				
		बीसी	3,638.32	बैच मिक्स *	15,100.00	14,620.43	बैच मिक्स *	8,930.00	13,521.00	5.32	4.92	0.40
				जेनरेटर 250 केवीए	590.63		जेनरेटर 250 केवीए	450.00				
7	जमुनहा से ककरधारी रोड (8.720 कि.मी.) श्रावस्ती का निर्माण	डीजीबीएम	3,752.63	बैच मिक्स *	15,100.00	13,572.00	बैच मिक्स *	8,930.00	12,673.96	5.10	4.76	0.34
				जेनरेटर 250 केवीए	572.73		जेनरेटर 250 केवीए	450.00				
		बीसी	2,501.75	बैच मिक्स *	15,100.00	15,545.30	बैच मिक्स *	8,930.00	14,375.00	3.89	3.60	0.29
				जेनरेटर 250 केवीए	572.73		जेनरेटर 250 केवीए	450.00				

2021 की प्रतिवेदन सं. 23 (भारत-नेपाल सीमा सड़क परियोजना की निष्पादन लेखापरीक्षा)

क्र. सं.	कार्य का नाम	कार्य की मद	टीएस के अनुसार प्रमात्रा (घ.मी. में)	टीएस के दर विश्लेषण में लिए गए मशीनरी किराया-प्रभार		टीएस के अनुसार दर	दर विश्लेषण के लिए लेखापरीक्षा द्वारा लिए गए मशीनरी किराया-प्रभार		लेखा-परीक्षा के अनुसार दर (₹ में)	टीएस के अनुसार बीओक्यू (4*7) (₹ करोड़ में)	लेखापरीक्षा के अनुसार बीओक्यू (4*10) (₹ करोड़ में)	अतिरिक्त प्रावधान (11-12) (₹ करोड़ में)
				मशीनरी	दर (₹ में)		मशीनरी	दर (₹ में)				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
8	मालगहिया हरबंशपुर रोड के रास्ते करामईनी रामनगर (28.900 कि.मी.) सिद्धार्थ नगर का निर्माण	डीजीबीएम	13,152.70	बैच मिक्स *	15,100.00	13,203.26	बैच मिक्स *	8,930.00	12,389.88	17.37	16.30	1.07
				जेनरेटर 250 केवीए	590.63		जेनरेटर 250 केवीए	450.00				
		बीसी	8,769.20	बैच मिक्स *	15,100.00	14,471.32	बैच मिक्स*	8,930.00	13,416.00	12.69	11.76	0.93
				जेनरेटर 250 केवीए	590.63		जेनरेटर 250 केवीए	450.00				
9	मालगहिया हरबंशपुर रोड के रास्ते बारहनी पाकड़हीवा रोड (31.350 कि.मी.) सिद्धार्थ नगर का निर्माण	डीजीबीएम	12,942.72	बैच मिक्स *	11,167.00	12,851.46	बैच मिक्स *	8,930.00	12,260.15	16.63	15.87	0.76
				जेनरेटर 250 केवीए	590.63		जेनरेटर 250 केवीए	450.00				
		बीसी	8,628.48	बैच मिक्स *	11,167.00	14,108.05	बैच मिक्स *	8,930.00	13,276.00	12.17	11.46	0.71
				जेनरेटर 250 केवीए	590.63		जेनरेटर 250 केवीए	450.00				
कुल											11.93	

* 75 टन प्रति घंटा

अनुलग्नक-4
(पैरा 3.2 का संदर्भ लेँ)
बिहार में लागत वृद्धि

ए: बाधाग्रस्त 10 हिस्सों का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	हिस्सा/जिला का नाम	हिस्से की लम्बाई (कि.मी. में)	एचएलईसी द्वारा संस्वीकृत मूल लागत	एचएलईसी द्वारा संस्वीकृत संशोधित लागत	लागत वृद्धि (प्रतिशतता)	संशोधित लागत के कारण
1	मदनपुर (एनएच-28 बी) से भंगा/पश्चिम चंपारण तक	80.1	237.96 (24 ^{वाँ} एचएलईसी, 2012)	359.00 (47 ^{वाँ} एचएलईसी, 2019)	121.04 (51%)	2012 से 2018 तक दर-सूची के परिवर्तनों के कारण।
2	भांगा से धूतहा नदी पुल/पश्चिम चंपारण तक	30.998	93.44 (24 ^{वाँ} एचएलईसी, 2012)	130.36 (47 ^{वाँ} एचएलईसी, 2019)	36.92 (40%)	2012 से 2018 तक दर-सूची के परिवर्तनों के कारण।
3	धूतहा नदी पुल से लालबकिया नदी/पूर्वी चंपारण तक	77.242	238.34 (25 ^{वाँ} एचएलईसी 2013)	238.34	0.00	आरसीडी में ₹327 करोड़ के संशोधित अनुमान की प्रक्रिया विचाराधीन।
4	लालबाकिया नदी पर फुलबरिया घाट से बहार गांव/सीतामढ़ी तक	24.05	70.56 (23 ^{वाँ} एचएलईसी, 2011)	161.00 (45 ^{वाँ} एचएलईसी, 2018)	90.44 (128 %)	लागत में बढ़ोतरी का मुख्य कारण 1x30मी. अतिरिक्त पुल, क्रस्ट की मोटाई में वृद्धि, आरसीसी पुलिया के प्रावधान आदि है। मुख्य अभियंता, आरसीडी ने सूचित किया कि प्रारम्भिक अनुमान गूगल मैप के आधार पर तैयार किया जबकि आरई, एसओआर 2018 के आधार पर सड़क के वास्तविक संरेखण पर आधारित है एवं हिस्सा ग्रीनफील्ड में भी है जिससे लागत में वृद्धि हुई है।
5	बहार गांव से कनहौली/सीतामढ़ी तक	10.93	36.71 (25 ^{वाँ} एचएलईसी, 2013)	48.78 (47 ^{वाँ} एचएलईसी, 2019)	12.07 (33%)	2012 से 2018 तक दर-सूची के परिवर्तनों के कारण।
6	कनहौली से सूरसंड/सीतामढ़ी तक	49.15	147.75 (25 ^{वाँ} एचएलईसी, 2013)	220.11 (47 ^{वाँ} एचएलईसी, 2019)	72.36 (49%)	2012 से 2018 तक दर-सूची के परिवर्तनों के कारण।
7	भिड़ा मोड़ से परसा/सीतामढ़ी तक	5.80	16.81 (25 ^{वाँ} एचएलईसी 2013)	24.04 (47 ^{वाँ} एचएलईसी, 2019)	7.23 (43%)	2012 से 2018 तक दर-सूची के परिवर्तनों के कारण।
8	परसा से अखरार घाट/सीतामढ़ी तक	10.61	31.52 (25 ^{वाँ} एचएलईसी, 2013)	42.39 (48 ^{वाँ} एचएलईसी, 2020)	10.87 (34%)	2012 से 2018 तक दर-सूची के परिवर्तनों के कारण।
9	लौकाही (झोरी चौक) से भुताहा चौक /मधुबनी तक	28.60	85.11 (25 ^{वाँ} एचएलईसी, 2013)	111.3 (49 ^{वाँ} एचएलईसी, 2012)	26.19 (30%)	2012 से 2018 तक दर-सूची के परिवर्तनों के कारण।
10	फतेहपुर से पिलटोला एवं पिलटोला से गलगलिया/ किशनगंज तक	79.50	258.77 (25 ^{वाँ} एचएलईसी, 2013)	258.77	0.00	₹352 करोड़ की लागत का संशोधित अनुमान आस्थगित हुआ।
		396.98	1216.97	1594.09	377.12	

बी: 5 बाधारहित हिस्सों का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	हिस्सा/जिला का नाम	हिस्से की लम्बाई (कि.मी. में)	एचएलईसी द्वारा संस्वीकृत मूल लागत	एचएलईसी द्वारा संशोधित लागत	लागत वृद्धि (प्रतिशतता)	संशोधित लागत के कारण
1	सरायगढ़ (गड़िया चौक से रिफ्यूजी कॉलोनी)/सौपाल तक	40.99	117.70 (24 ^{वीं} एचएलईसी, 2012)	190.44 (45 ^{वीं} एचएलईसी, 2018)	72.74(62%)	अधिक लागत का मुख्य रूप से कारण 2.4 कि.मी. का मजबूत फुटपाथ का प्रावधान, सामान को ले जाने, सड़क सुरक्षा/साइनेज निर्माण-कार्य, नालियां, ढलान सुरक्षा के बोल्टर पिचिंग आदि है।
2	रिफ्यूजी कॉलोनी से एनएच 57 ए पर मीरगंज चौक (मीरगंज रेलवे क्रॉसिंग के पास)/अररिया तक	44.33	128.03 (24 ^{वीं} एचएलईसी, 2012)	185.97 (45 ^{वीं} एचएलईसी, 2018)	57.94(45%)	अधिक लागत का मुख्य रूप के कारण 5.029 कि.मी. का मजबूत फुटपाथ, माल की ढुलाई, सड़क सुरक्षा/साइनेज निर्माण-कार्य नालियां, ढलान सुरक्षा एवं एसएसबी बीओपी को जोड़ने के लिए जंक्शनों में सुधार आदि है।
3	मीरगंज रेलवे क्रॉसिंग से धबेली (33.700 कि.मी. मीरगंज से कौरी+12.10 कि.मी. सीकती से धबेली) अररिया तक	45.80	134.01 (25 ^{वीं} एचएलईसी, 2013)	134.01	0.00	संशोधित अनुमान लंबित।
4	कौरी बाईपास से सीकती/अररिया तक	12.00	30.08 (24 ^{वीं} एचएलईसी, 2012)	34.29 (32 ^{वीं} एचएलईसी, 2016)	4.21(14%)	बाकरा नदी के पहुंच के उच्च भराव स्कन्ध, अतिरिक्त साइन बोर्ड एवं आरसीसी जल-निकास आदि के कारण लागत वृद्धि।
5	धबेली से फतेहपुर/अररिया/ किशनगंज तक	12.20	29.20 (24 ^{वीं} एचएलईसी, 2012)	29.20	0.00 (कोई वृद्धि नहीं)	निर्माण-कार्य पूरा हुआ।
	कुल	155.32	439.02	573.91	134.89	

अनुलग्नक-5
(पैरा 3.2 का संदर्भ ले)
उत्तर प्रदेश में लागत वृद्धि

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	हिस्सा/जिला का नाम	एचएलईसी द्वारा संस्वीकृत लम्बाई (कि.मी.) में	एचएलईसी के अनुसार लागत	एचएलईसी के अनुसार संशोधित लागत	लागत वृद्धि (प्रतिशतता)	संशोधन के लिए कारण
1.	खजूरिया बाजार घाट रोड (शारदापुरी बीओपी से बिशनपुर बीओपी तक) सम्पूर्णानगर बनीगढ़ होते हुए	24.40	72.83 (25 ^{वाँ} एचएलईसी, 2013)	90.72 (45 ^{वाँ} एचएलईसी, 2018)	17.89 (25%)	दर बढ़ोत्तरी के कारण तथा पुलिया, जल निकासी एवं लिंक रोड आदि के प्रावधान के कारण इत्यादि।
2.	रूपैडिहा-मुंशौपुरवा/ बहराइच	20.36	55.05 (25 ^{वाँ} एचएलईसी, 2013)	65.94 (47 ^{वाँ} एचएलईसी, 2019)	10.89 (20%)	लंबाई को 17.96 कि.मी. तक संशोधित किया गया। लागत बढ़ोत्तरी श्रम, सामग्री तथा टीएण्डपी दरों आदि में वृद्धि के कारण।
3.	काकादारी-तर्समा तथा भरता-गुजरगौरी/ श्रावस्ती	13.00	40.70 (25 ^{वाँ} एचएलईसी, 2013)	65.00 (45 ^{वाँ} एचएलईसी, 2018)	24.30 (60%)	दर बढ़ोत्तरी के कारण तथा पुलिया, क्रैश बेरियर आदि के प्रावधान के कारण।
4.	जम्मूनागा-काकरहारी (भाग ए)/श्रावस्ती	8.72	31.57 (26 ^{वाँ} एचएलईसी, 2014)	40.09 (45 ^{वाँ} एचएलईसी, 2018)	8.52 (27%)	दर बढ़ोत्तरी के कारण तथा पुलिया, क्रैश बेरियर आदि के प्रावधान के कारण।
5.	त्रिलोकपुर मजगावा बेलबाहरिया संपर्क मार्ग/बलरामपुर	7.48	20.93 (25 ^{वाँ} एचएलईसी, 2013)	24.94 (28 ^{वाँ} एचएलईसी, 2015)	4.01 (19%)	ढुलाई दरों की लागत, मशीनरी दरों की लागत में वृद्धि, तलाब, खनन की लागत दर तथा कब्रिस्तान दरों पुश्ता दीवार के प्रावधान तथा 2 आरसीसी स्लैब पुलिया के प्रावधान के कारण लागत वृद्धि।
6.	1. अलीगरवा से गनवरिया तक 2. ककरावा से चैनपुर सेक्शन तक 3. खुनवा से बनगंगा सेक्शन तक 4. भूसोला सेक्शन	15.26	45.5 (25 ^{वाँ} एचएलईसी, 2013)	60.54 (28 ^{वाँ} एचएलईसी, 2015)	15.04 (33%)	खुदाई में परिवर्तन तथा परिणामी ढुलाई में वृद्धि, ढुलाई दरों की लागत, मशीनरी दरों की लागत, खुदाई दरों की लागत में वृद्धि तथा आबादी भाग में जल निकासी के प्रावधान के कारण।
7.	बारहनी-पकरिवा रोड/ सिद्धार्थ नगर	31.35	82.37 (25 ^{वाँ} एचएलईसी, 2013)	152.71 (48 ^{वाँ} एचएलईसी, 2020)	70.34 (85%)	खुदाई में परिवर्तन तथा परिणामी ढुलाई में वृद्धि, 2 मुख्य नए पुलों का समावेश, क्रैश बेरियर को शामिल करने तथा जंक्शनों पर सड़क तथा एसएसबी की पहुंच सड़क की लंबाई में वृद्धि के कारण लागत
8.	मालगहिया हरनबंसपुर रोड/सिद्धार्थ नगर	28.9	83.40 (25 ^{वाँ} एचएलईसी, 2013)	152.99 (48 ^{वाँ} एचएलईसी, 2020)	69.59 (83%)	खुदाई में परिवर्तन तथा परिणामी ढुलाई में वृद्धि, सड़क के ज्यामितीय महत्व के अनुसार 2 नए पुलों को शामिल करने तथा 2012 से 2014 तक बिटूमिन दरों की लागत में वृद्धि के कारण लागत वृद्धि।

2021 की प्रतिवेदन सं. 23 (भारत-नेपाल सीमा सड़क परियोजना की निष्पादन लेखापरीक्षा)

क्र. सं.	हिस्सा/जिला का नाम	एचएलईसी द्वारा संस्वीकृत लम्बाई (कि.मी.) में	एचएलईसी के अनुसार लागत	एचएलईसी के अनुसार संशोधित लागत	लागत वृद्धि (प्रतिशतता)	संशोधन के लिए कारण
9.	तूथीभारी से बारगाडोबे/महाराजगंज तक	7.6	22.03 (25 ^{वाँ} एचएलईसी, 2013)	26.49 (28 ^{वाँ} एचएलईसी, 2015)	4.46 (20%)	खुदाई में परिवर्तन तथा परिणामी ढुलाई में वृद्धि, ढुलाई दरों की लागत, मशीनरी दर की लागत, खुदाई दरों की लागत में वृद्धि के कारण।
10.	खैराघाट से झुलानीपुर एवं झुलानीपुर से पटलावा रोड/ महाराजगंज तक	60	172.22 (25 ^{वाँ} एचएलईसी, 2013)	266.48 (47 ^{वाँ} एचएलईसी, 2019)	94.26 (55%)	संशोधित लागत जिसमें एसओआर, उच्च तटबंधन, संरक्षण कार्य, सीसी जल निकासी तथा अतिरिक्त पुलिया के प्रावधान शामिल है, के कारण।
	कुल	217.07	626.60	945.90	319.30 (51%)	

अनुलग्नक-6
(धैरा 4.1 के संदर्भ में)

31.03.2021 को बिहार में आईएनबीआरपी की स्थिति

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	हिस्से/जिले का नाम	हिस्से की लंबाई	एचएलईसी द्वारा अनुमोदित मूल लागत	एलएलईसी द्वारा अनुमोदित संशोधित लागत	निर्माण कार्य की वित्तीय प्रगति	निर्माण कार्य की भौतिक प्रगति (कि.मी. में)	अभ्युक्तियां
1.	मदनपुर (एनएच-28 बी) से भंगा/पश्चिम चंपारण तक	80.1	237.96	359.00	93.56	0	मैसर्स एनकेसी के साथ मूल संविदा पुरोबंध के अधीन है। कार्य 11.02.2019 को प्रदान किया गया है। कार्य प्रगति पर है।
2.	भंगा से धूताहा नदी पुल/पश्चिम चंपारण तक	30.998	93.44	130.36		0	मैसर्स एनकेसी के साथ मूल संविदा पुरोबंध के अधीन है। कार्य 11.02.2019 को प्रदान किया गया है। कार्य प्रगति पर है।
3.	धूताहा नदी पुल से लालबकिया नदी/ पूर्वी चंपारण तक	77.242	238.34	238.34	74.81	12	मैसर्स जेकेएम कार्य निष्पादन करने को इच्छुक है। विचलित एवं अतिरिक्त मर्दों हेतु नई दरों की मांग कर रहा है। कार्य प्रगति पर है।
4.	लालबकिया नदी पर फुलबरिया घाट से बहार ग्राम/सीतामढ़ी तक	24.05	70.56	161.00	26.06	0	कार्य को रद्द कर दिया गया था (सितंबर 2017)। कार्य के लिए अगस्त 2019 में पुनः निविदा की गई परंतु कार्य अभी भी सौंपा जाना है।
5.	बहार ग्राम से कनहौली/सीतामढ़ी तक	10.93	36.71	48.78	4.72	0	सितम्बर 2019 को पुनः निविदा की गई तथा कार्य सौंपा गया, कार्य प्रगति में है।
6.	कनहौली से सूरसंड/सीतामढ़ी तक	49.15	147.75	220.11	0	0	कार्य की पुनः निविदा की गई थी परंतु अभी भी सौंपा जाना था।
7.	भिन्ना मोड़ से परसा/सीतामढ़ी तक	5.80	16.81	24.04	3.10	0	कार्य की पुनः निविदा की गई थी तथा कार्य सौंपा गया था, कार्य प्रगति में है।
8.	परसा से अखरार घाट/मधुबनी तक	10.61	31.52	42.39	6.64	0.40	कार्य की पुनः निविदा की गई थी तथा कार्य सौंपा गया था, कार्य प्रगति में है।
9.	लोकही (झोरी चौक) से भूताहा चौक/मधुबनी तक	28.60	85.11	111.30	15.16	0	कार्य की पुनः निविदा की गई थी तथा सौंपा गया था, कार्य प्रगति में है।
10.	सरायगढ़ (गड़िया चौक) से रिफ्यूजी कॉलोनी/सूपौल तक	40.99	117.70	190.44	157.11	39.20	कार्य प्रगति में
11.	रिफ्यूजी कॉलोनी से एमएच 57 ए पर मीरगंज चौक /अररिया तक	44.33	128.03	185.97	157.42	41.05	कार्य प्रगति में
12.	मीरगंज रेलवे क्रासिंग से धबेली/अररिया तक	45.80	134.01	134.01	106.57	21.60	कार्य प्रगति में

2021 की प्रतिवेदन सं. 23 (भारत-नेपाल सीमा सड़क परियोजना की निष्पादन लेखापरीक्षा)

क्र.सं.	हिस्से/जिले का नाम	हिस्से की लंबाई	एचएलईसी द्वारा अनुमोदित मूल लागत	एलएलईसी द्वारा अनुमोदित संशोधित लागत	निर्माण कार्य की वित्तीय प्रगति	निर्माण कार्य की भौतिक प्रगति (कि.मी. में)	अभ्युक्तियां
13.	फतेहपुर से पिलटौला तथा पिलटौला से गलगलिया/किशनगंज तक	79.50	258.77	258.77	100.94	18.00	पहले ठेकेदार ने कार्य का निष्पादन करने से इंकार कर दिया था तथा विवाचन में गया। अब ठेकेदार ने फिर से कार्य शुरू कर दिया है तथा कार्य प्रगति में है।
14.	कौरी बाईपास से सिकटी/अररिया तक	12.00	30.08	34.29	34.23	11.50	कार्य पूर्ण था (वास्तविक लंबाई 11.50 कि.मी.)
15.	धबेली से फतेहपुर/किशनगंज तक	12.20	29.20	29.20	27.73	11.78	कार्य पूर्ण था (वास्तविक लंबाई 11.78 कि.मी.)
		552.3	1655.99	2168	808.05	155.53	

अनुलग्नक-7
(पैरा 4.1 के संदर्भ में)

31.03.2021 को उत्तर प्रदेश में आईएनबीआरपी की स्थिति

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	हिस्से /जिले का नाम	हिस्से की लंबाई (कि.मी. में)	एचएलईसी द्वारा अनुमोदित मूल लागत	एचएलईसी द्वारा अनुमोदित संशोधित लागत	हिस्से की संशोधित लंबाई (कि.मी. में)	कार्य की वित्तीय प्रगति	कार्य का भौतिक प्रगति (कि.मी. में)	निम्न को पूर्ण किए निर्माण कार्य
1.	खजूरिया बाजार घाट रोड (शारदापुरी बोओपी से बिशनपुर बीओपी) सनपूर्णा नगर, बानीगढ़ से होकर/लखीमपुर खीरी तक	24.40	72.83	90.72	24.40	79.60	24.00	(मई 2019)
2.	पालियाघाट से बरसोला/लखीमपुर खीरी तक	32.95	89.29	81.29	18.10	64.73	18.00	(जून 2019)
3.	1. अलीगरवा से गनवारिया सेक्शन तक 2. ककरावा से चैनपुर सेक्शन तक 3. खुनवा से बनगंगा सेक्शन तक 4. भुसोला सेक्शन तक	15.26	45.50	60.54	15.26	54.76	15.26	(मार्च 2020)
4.	तूथीबारी से बारगदवा/महाराजगंज तक	7.60	22.03	26.49	7.60	26.39	7.60	(मार्च 2018)
5.	शारदापुरी बाजार घाट रोड से टिला सं 4 पीलीभीत तक	7.00	19.94	11.95	2.80	9.75	2.80	(मार्च 2018)
6.	त्रिलोकपुर मजगावा बेलभारिया संपर्क मार्ग/बलरामपुर	7.48	20.93	24.94	7.48	23.73	7.26	(मार्च 2018)
7.	काकरधारी-तारसोमा तथा भरता गुजरगौरी/श्रावस्ती	13.00	40.70	65.00	13.00	61.55	12.75	(मई 2019)
8.	जम्मूनागा-काकरहारी (भाग-ए)/श्रावस्ती	8.72	31.57	40.09	8.72	38.83	8.72	(मई 2019)
9.	रुपैडिया-मुंशीपुरवा/बहराइच	20.36	55.05	65.94	17.96	57.20	17.46	(मई 2019) 0.5 कि.मी. के सिवाय (रेल भूमि का अधिग्रहण किया जाना है) कार्य प्रगति में है।
10.	बरहनी-पकरीवा रोड/सिद्धार्थ नगर	31.35	82.37	152.71	31.35	84.61	21.00	कार्य प्रगति में
11.	मालगहिया हरनवंशपुर रोड/सिद्धार्थ नगर	28.90	83.40	152.99	28.90	89.65	22.00	कार्य प्रगति में
12.	खैराघाट से जुलानीपुर एवं जुलानीपुर से पटलावा रोड/महाराजगंज	60.00	172.22	266.48	60.00	99.95	26.10	कार्य प्रगति में
		257.02	735.83	1039.14	235.57	690.75	182.95	

अनुलग्नक-8

(पैरा सं. 4.2.2. के संदर्भ में)

टीएस प्रदान किए जाने से पूर्व बोली आमंत्रित करना एवं खोलना तथा संविदा बंधपत्र के निष्पादन में विलम्ब

क्र. सं.	कार्य/जिला का नाम	टीएस की तिथि	एनआईटी की तिथि	टीएस से पूर्व एनआईटी (दिन)	वित्तीय बोली खोलने की तिथि	टीएस से पूर्व खोली गई वित्तीय बोली (दिन)	तिथि जब सीबी निष्पादित किया गया	निर्धारित 52 दिनों के प्रति बंधपत्र को अंतिम रूप देने में विलम्ब	अनुमानित लागत (₹ करोड़ में)	निविदा लागत (₹ करोड़ में)	संविदा दर (प्रतिशत अधिक)	एनआईटी के अनुसार कार्य की लागत
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1.	रूपैडिहा से मुंशीपूरवा रोड ग्राम श्रीनगर से बीओपी समतलिया (20.363 कि.मी.) /बहराईच तक	11.12.13	03.10.13	69	18.11.13	23	30.12.13	36	36.36	43.45	19.50	44.50
2.	रूपैडिहा से मुंशीपूरवा रोड ग्राम श्रीनगर से बीओपी समतलिया (20.363 कि.मी.) /बाहराईच तक	11.12.13	23.10.17	लागू नहीं	03.01.18	लागू नहीं	12.02.18	लागू नहीं	9.52	11.24	18.00	9.76
3.	कंचनपुर गंधेलनाका रोड (7.475 कि.मी)/बहराईच	24.09.13	15.04.13	162	20.08.13	35	30.10.13	146	17.47	19.83	13.50	19.99
4.	खजूरिया बाजार घाट रोड (शारदापुरी बीओपी से बिशनपुर बीओपी) संपुर्ण नगर वाणीगढ़ रोड से होकर (24.400 कि.मी.)/लखीमपुर खीरी तक	24.04.13	02.02.13	81	09.04.13	15	06.05.13	41	59.67	68.63	15.00	69.72
5.	पालियाघाट से बरसोला रोड (गोरीफंटा से चंदन चौकी)(30.950 कि.मी.)/लखीमपुर खीरी तक	20.01.14	21.03.15	लागू नहीं	11.05.15	लागू नहीं	9.07.15	58	61.11	79.13	29.50	79.88
6.	तूथीबारी से बरगदवा रोड (सीसी रोड) (7.600 कि.मी.)/ महाराजगंज तक	13.05.13	02.02.13	100	09.04.13	34	15.06.13	81	15.99	20.55	28.50	20.64
7.	खैराघाट से जुलानीपुर तथा पटलहवा रोड	22.01.14	17.12.13	36	18.01.14	4	31.01.14	लागू नहीं	101.38	144.76	42.80	132.01

2021 की प्रतिवेदन सं. 23 (भारत-नेपाल सीमा सड़क परियोजना की निष्पादन लेखापरीक्षा)

क्र. सं.	कार्य/जिला का नाम	टीएस की तिथि	एनआईटी की तिथि	टीएस से पूर्व एनआईटी (दिन)	वित्तीय बोली खोलने की तिथि	टीएस से पूर्व खोली गई वित्तीय बोली (दिन)	तिथि जब सीबी निष्पादित किया गया	निर्धारित 52 दिनों के प्रति बंधपत्र को अंतिम रूप देने में विलम्ब	अनुमानित लागत (₹ करोड़ में)	निविदा लागत (₹ करोड़ में)	संविदा दर (प्रतिशत अधिक)	एनआईटी के अनुसार कार्य की लागत
	(60.000 कि.मी.)/ महाराजगंज तक											
8.	शारदापुरी बाजार घाट रोड से टिला सं.4 (बीपी सं.42 से बीपी सं.36) (7.00 कि.मी.)/पीलीभीत तक	14.02.14	10.01.14	35	10.02.14	4	04.03.14	लागू नहीं	6.88	08.81	28.00	6.88
9.	काकरधारी से तरसोमा तथा भारता गुज्जागोरी रोड (13.00 कि.मी.)/श्रावस्ती तक	20.12.13	30.09.13	81	01.11.13	49	10.11.14	लागू नहीं	28.67	38.56	34.50	38.83
10.	जमुनहा से काकरधारी रोड (8.720 कि.मी.)/श्रावस्ती तक	20.10.14	16.09.14	34	15.10.14	5	25.11.14	18	26.63	29.86	12.15	30.27
11.	मालगहिया-हरबंशपुर (अलीगरवा से गनवारिया सेक्शन) सीसी रोड (15.259 कि.मी.) /सिद्धार्थ नगर तक	13.05.13	02.02.13	100	09.04.13	34	15.06.13	81	36.15	43.03	19.05	45.20
12.	मालगहिया-हरबंशपुर करमेनी रामनगर रोड से होकर (28.900 कि.मी.)/सिद्धार्थ नगर	05.12.13	12.08.13	115	07.10.13	59	30.01.14	119	53.43	72.40	35.52	72.58
13.	मालगहिया-हरबंशपुर से होते हुए बाहरनी पकड़हीवा रोड (31.350 कि.मी.)/सिद्धार्थ नगर	24.09.13	02.05.13	145	17.08.13	38	26.10.13	125	44.29	66.08	49.20	66.08
कुल									497.55	646.34		636.34

(स्रोत: एसई, आईएनबी, पीडब्ल्यूडी तथा नमूना जांच किए गए प्रभाग)

अनुलग्नक-9
(पैरा 4.3 के संदर्भ में)

उत्तर प्रदेश में लगा अधिक समय

क्र.सं.	जिला	हिस्से का नाम	एचएलईसी द्वारा अनुमोदित मूल लागत (₹ करोड़ में)	एचएलईसी द्वारा अनुमोदित संशोधित लागत (₹ करोड़ में)	प्रारम्भ की निर्धारित तिथि	समापन की निर्धारित तिथि	कार्य को पूर्ण किया गया	मार्च 2021 तक अधिक लगा समय (महीने)
1.	लखीमपुर खीरी	खजूरिया बाजार घाट रोड (शारदापुरी बीओपी से बिशनपुर बीओपी तक) से होते हुए संपूर्णानगर, बनीगढ़ तक	72.83	90.72	06.05.2013	05.11.2014	(मई 2019)	54
2.	सिद्धार्थ नगर	1. अलीगरवा से गनवारिया 2. ककरावा से चैनपुर सेक्शन 3. खुनावा से बनगंगा सेक्शन 4. भुसोला सेक्शन	45.50	60.54	15.06.2013	14.06.2014	(मार्च 2020)	69
3.	महाराजगंज	तूथीबारी से बरगदवा तक	22.03	26.49	15.06.2013	14.06.2014	(मार्च 2018)	45
4.	पीलीभीत	शारदापुरी बाजार घाट रोड से टिला सं. 4 तक	19.94	11.95	04.03.2014	03.03.2015	(मार्च 2018)	36
5.	बलरामपुर	त्रिलोकपुर मजगावा से बेलभारिया संपर्क मार्ग तक	20.93	24.94	30.10.2013	29.10.2014	(मार्च 2018)	41
6.	श्रावस्ती	काकरधारी-तरसोमा तथा भर्ता-गुजरगोरी	40.70	65	10.11.2014	09.11.2015	(मई 2019)	43
7.	बहराईच	रूपैडिहा-मुंशीपूरबा	55.05	65.94	30.12.2013 12.02.2018	29.06.2015 11.08.2018	कार्य प्रगति में	69 32
8.	सिद्धार्थ नगर	बरहनी-पकरिवा रोड	82.37	152.71	26.10.2013	25.10.2015	कार्य प्रगति में	65
9.	महाराजगंज	खैराघाट से जुलानीपुर एवं जुलानीपुर से पटलावा रोड तक	172.22	266.48	31.01.2014	30.07.2016	कार्य प्रगति में	56
10.	लखीमपुर खीरी	पालीघाट से बरसोला तक	89.29	81.29	09.07.2015	08.07.2017	(जून 2019)	23
11.	सिद्धार्थ नगर	मालगहिया हरबंधपुर रोड	83.40	152.99	30.01.2014	29.01.2016	कार्य प्रगति में	62
12.	श्रावस्ती	जम्मूनागा-काकरहारी (भाग-ए)	31.57	40.09	25.11.2014	24.11.2015	(मई 2019)	42
		कुल	735.83	1039.14				

© भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक
www.cag.gov.in