

अध्याय - 2

योजना

2.1 सड़क क्षेत्र का चयन

चरण I और II के अंतर्गत सड़क क्षेत्र की पहचान/प्राथमिकता के लिये प्रयोग किये जाने वाले मुख्य मानदंड गोल्डन चतुर्भुज और क्रमशः उत्तर-दक्षिण, पश्चिम-पूर्व कॉरीडोर का विकास था। अन्य चरणों (III, IV और V) के अंतर्गत सड़क क्षेत्र की पहचान/प्राथमिकता के लिये प्रयोग किये जाने वाले मानदंड यह सुनिश्चित करने के लिये निकाले गये थे कि एनएचडीपी के अंतर्गत कार्यान्वयन के लिये सड़क क्षेत्र का चयन निष्पक्षता से किया जाये। तथापि, इस पहलू से संबंधित कोई भी सूचना/अभिलेख, मुद्दे को सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय के संयुक्त सचिव/सचिव स्तर तक ले जाने के बाद भी, प्रस्तुत नहीं किये गये। सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने उत्तर दिया (सितम्बर 2014) कि उन्नयन के लिये विशिष्ट सड़क क्षेत्र के चयन से संबंधित दस्तावेजीकरण तत्काल उपलब्ध नहीं था।

2.1.1 लेखापरीक्षा ने सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय की वेबसाइट पर उपलब्ध यातायात आंकड़ों के आधार पर क्षेत्रों के चयन का विश्लेषण करने का प्रयास किया। अपेक्षाकृत उच्च यातायात परिमाण वाले नौ राज्यों में 16 स्ट्रेचों⁶ को उन्नयन के लिये नजरअंदाज किया गया/प्राथमिकता नहीं दी गई। मामलों में टिप्पणियों की मांग करने पर, सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने उत्तर दिया (सितम्बर 2014) कि कुछ क्षेत्र उन्नयन के लिये बाद में चयनित किये गये थे और कुछ, एनएचएआई को सड़क परिवहन राजमार्ग मंत्रालय द्वारा नहीं सौंपे गये थे।

सीसीआई ने शुरू में जुलाई 2008 में 42 स्ट्रेचों को कवर करते हुये चरण IV के अंतर्गत 5000 कि.मी. की स्वीकृत दी। बाद में, सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने एनएचडीपी चरण IV के अंतर्गत 20,000 कि.मी. की लंबाई के लिये कम विकसित स्ट्रेचों के उन्नयन के लिये एकीकृत योजना के लिये सीसीआई की स्वीकृति मांगी (दिनांक 20 जनवरी के कैबिनेट नोट के माध्यम से)। सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय द्वारा सीसीआई को प्रस्तुत पूर्वकथित नोट के पैरा 3.1 में कहा गया है कि 5000 कि.मी. के लिये कैबिनेट द्वारा पहले से ही स्वीकृत योजना

⁶ मध्य प्रदेश: (i) एनएच-69 (किमी 14.200 से 107.200) आंध्र प्रदेश: (ii) एनएच-16, (iii) एनएच-18, (iv) एनएच-43 महाराष्ट्र: (v) एनएच-204 (किमी 92.200 से 107.200), हरियाणा: (vi) एनएच-65 (किमी 0.000 से 48.600), ओडिशा: (vii) एनएच-217 (किमी 17.900 से 30.000), उत्तरांचल: (viii) एनएच-123 (किमी 1.950 से 86.000), (ix) एनएच-121 (किमी 7.325 से 140.650) और (x) एनएच-119 (किमी 135.150 से किमी 241.450), पश्चिम बंगाल: (xi) एनएच-35, (xii) एनएच-55, (xiii) एनएच-60 और (xiv) एनएच-117, मेघालय: (xv) एनएच-40, नागालैंड: (xvi) एनएच-39

शामिल है, स्वीकृति सड़कों की 8525 कि.मी. की सूची के लिये, जैसा कि नोट के अनुलग्नक में दिया गया है, और पूर्वकथित सूचियों में प्रतिस्थापन करने के लिये सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय के मंत्री को अधिकार देने के लिये मांगी गई थी, जैसा भी समय-समय पर आवश्यक हो। सीसीआई ने उपरोक्त प्रस्ताव फरवरी 2012 में स्वीकृत किया।

2.1.2 लेखापरीक्षा न केवल क्षेत्रों के चयन के आधार की पुष्टि करने में असमर्थ थी, बल्कि एनएचडीपी के अंतर्गत सीसीआई द्वारा एक बार स्वीकृत सड़क क्षेत्र, बाद में सीसीआई की स्वीकृति लेते समय अन्य सड़क क्षेत्र के औचित्य के बिना प्रतिस्थापित कर दिये गये थे। सीसीआई ने शुरू में जुलाई 2008 में एनएचडीपी चरण IV क के अंतर्गत 42 सड़क क्षेत्र स्वीकृत किये। बाद में, सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने चरण IV (पहले से अनुमोदित चरण IV क सहित) जो फरवरी 2012 में सीसीआई द्वारा स्वीकृत कर दिया गया था, की एकीकृत योजना के लिये जनवरी 2012 में स्वीकृति मांगी। यह देखा गया कि चरण IV क के अंतर्गत पहले से अनुमोदित 42 क्षेत्रों में से 26 नई परियोजनाओं से प्रतिस्थापित कर दिये गये थे। सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने लेखापरीक्षा को न तो स्पष्ट किया कि पूर्व निर्धारित क्षेत्रों की प्राथमिकता बाद में कैसे बदल गई और न ही ऐसे प्रतिस्थापन का कारण अभिलेखों में पाया गया। सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने उत्तर दिया (सितम्बर 2014) कि सड़क क्षेत्र भूमि की उपलब्धता, निर्माण-पूर्व गतिविधियों को पूर्ण करने, यातायात परिमाण और किसी भी बाधा/स्थानीय बाधा की गैर-मौजूदगी के आधार पर चयनित/पहचाना जाता है। तथ्य, सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने पूर्ण रूप से चरण IV के अनुमोदन के दौरान 26 परियोजनाओं के प्रतिस्थापन पर कोई उत्तर प्रदान नहीं किया है।

इसके अतिरिक्त, सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय और एनएचएआई के साथ 22 जुलाई 2014 को आयोजित 'एक्जिट कांफ्रेंस' में, अपर सचिव और वित्तीय सलाहकार, सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने कहा कि उन्नयन के लिये विशेष सड़क क्षेत्र के चयन से संबंधित दस्तावेजीकरण उपलब्ध नहीं है, यद्यपि यह बनाया जाना चाहिये।

इस प्रकार, लिखित मानदंड/अभिलेखों के अभाव में, लेखापरीक्षा यह आश्वासन देने में असमर्थ थी कि क्या पीपीपी के अंतर्गत कार्यान्वयन के लिये, लिये गये सड़क क्षेत्र की पहचान, चयन और प्राथमिकता के लिये वस्तुनिष्ठ, निष्पक्ष और तर्कसंगत प्रक्रिया का अनुपालन किया गया था।

2.2 एनएचडीपी चरणों का अनुमोदन

सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने एनएचडीपी चरण II, III, IV-क (5000 किमी के लिये 2008 में स्वीकृत) और V के अनुमोदन से संबंधित अभिलेख प्रदान नहीं किये। केवल पूर्ण रूप से 20,000 कि.मी. के लिये चरण IV के अनुमोदन से संबंधित फाइल दिखाई। सड़क परिवहन

और राजमार्ग मंत्रालय ने अपने उत्तर (सितम्बर 2014) में स्वीकार किया कि पुराने अभिलेख होने के कारण ये तत्काल उपलब्ध नहीं थे।

2.2.1 एनएचडीपी चरण IV: 5000 कि.मी. के लिये एनएचडीपी चरण IV क के ₹ 6950 करोड़(01.01.2006 को मूल्य स्तर पर) की अनुमानित लागत पर जुलाई 2008 में सीसीआई द्वारा अनुमोदित किया गया था। चरण IV के अंतर्गत सीसीआई द्वारा दिये गये 20,000 कि.मी. के लिये सैद्धांतिक रूप में अनुमोदन को ध्यान में रखते हुये, सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने एनएचडीपी चरण IV के अंतर्गत उन्नयन के लिये राष्ट्रीय राजमार्ग के शेष 15,000 कि.मी. पहचानने और इन क्षेत्रों के लिये संभाव्यता रिपोर्ट तैयार करना शुरू किया। यह ध्यान में रखते हुये कि 20,000 कि.मी. को 4 अलग-अलग उप-चरणों में वर्गीकरण करने से परियोजना अनुमोदन और कार्यान्वयन प्रक्रिया जटिल और पेचीदा हो जाती, सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने चरण IV के अंतर्गत 20,000 कि.मी. के लिये एकीकृत कार्यक्रम के अनुमोदन के लिये सीसीआई को अपना प्रस्ताव प्रस्तुत (20 जनवरी 2012) किया। सीसीआई ने फरवरी 2012 में प्रस्ताव अनुमोदित किया अर्थात् चरण IV क के अनुमोदन की तिथि से चार वर्ष बाद।

इस दौरान, चरण IV की ₹ 27800 करोड़ (₹ 9368 करोड़ की सीमा तक सार्वजनिक भागीदारी सहित) की पूरी अनुमानित लागत (2006 मूल्य पर), ₹ 78500 करोड़ तक बढ़ गई 2009 मूल्य पर (₹ 27660 करोड़ की सीमा तक सार्वजनिक भागीदारी सहित) जैसा सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय के वित्त विंग द्वारा आकलित किया गया।

सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय में उचित अभिलेखों के अभाव में अनुमोदन में विलंब के लिये विशेष कारणों की जांच लेखापरीक्षा में न की जा सकी। यद्यपि, एनएचडीपी चरण IV के अनुमोदन में सात वर्ष से अधिक विलम्ब अर्थात् 2006 से 2012 ने सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय/एनएचएआई की योजना और समन्वय में कमी को उजागर किया जिसके परिणामस्वरूप पीपीपी के अंतर्गत अनुमानित से अधिक सार्वजनिक भागीदारी की उच्च लागत के माध्यम से सरकारी कोष पर भार बढ़ने के साथ-साथ सामाजिक लाभ में विलम्ब और निर्माण की लागत बढ़ी। चरण IV के पूर्ण होने की वास्तविक लागत पूरे चरण IV की समाप्ति के बाद ही पता चलेगी।

एनएचएआई ने कहा (अगस्त 2013) कि वह केवल कार्यान्वयन एजेंसी थी और एनएचडीपी चरण IV के अंतर्गत 20,000 कि.मी. में से, केवल 13,389 कि.मी. ही सौंपा गया है। सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार (सितम्बर 2014) किया।

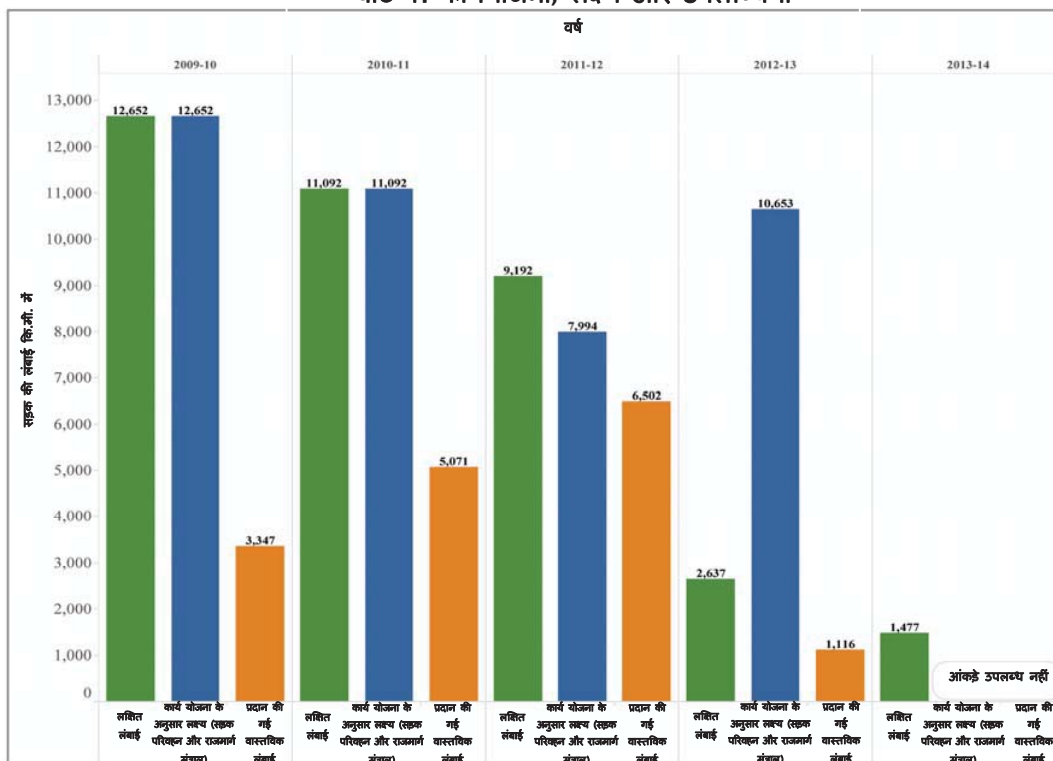
2.3 कार्य योजना, लक्ष्य और उपलब्धियां

भारत सरकार ने एनएचडीपी की प्रक्रियात्मक बाधाओं को सुलझाने के साथ-साथ वित्तीय आवश्यकताओं पर समग्र ध्यान देने और वित्तीय योजना बनाने, के लिये श्री बी. के. चतुर्वेदी, सदस्य, योजना आयोग की अध्यक्षता में, अन्य चार सदस्यों से गठित समिति (अगस्त 2009) बनाई जो सड़क क्षेत्र की आवश्यकताओं और सरकार के अन्य प्राथमिक क्षेत्रों में संतुलन बना सके, समिति की (27 अगस्त 2009) रिपोर्ट ने 2009-10 से 2013-14 के लिये कार्य योजना का सुझाव दिया जिसमें सिफारिश थी कि एनएचआई को पहले तीन वर्षों में कम से कम 21,000 कि.मी. अवाई कर सके ताकि प्रतिवर्ष (प्रतिदिन 20 कि.मी. के बराबर) 7000 कि.मी. निर्माण के उद्देश्य का लक्ष्य प्राप्त हो सके। यह कार्य योजना नवम्बर 2009 में परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय द्वारा अनुमोदित हुई, इस शर्त के साथ कि 2010-11 से वित्तीय योजना कार्य योजना में ऐसे बदलावों सहित जैसे आवश्यक हो सकते हैं। आगे की कार्यवाही हेतु सक्षम मंत्री मण्डल (इजीओएम) द्वारा सुविचारित होगी। तदनुसार, सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने जुलाई 2011 में 2011-12 और 2012-13 के लिये संशोधित कार्ययोजना अनुमोदित की। अवधि (2009 के बाद) के दौरान प्रदान की जाने वाली लक्षित लंबाई और प्रदान की गई वास्तविक लंबाई नीचे तालिका 4 और चार्ट 4 में दर्शाई गई है:

तालिका 4-2009 के बाद प्रदान की गई सड़कों की लंबाई

क्र. सं.	वर्ष	बी.के. चतुर्वेदी समिति द्वारा अनुशंसित कार्य योजना के अनुसार कि.मी. में राष्ट्रीय राजमार्गों की लक्षित लंबाई	सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय द्वारा अपनाये गये रूप में संशोधित कार्य योजना (कि.मी. में)	प्रदान किये गये राष्ट्रीय राजमार्गों की वास्तविक लंबाई (कि.मी. में)	कमी (प्रतिशत में) (घ-ड.) / ड. X 100	राष्ट्रीय राजमार्गों की प्रतिदिन उपलब्धियां (कि.मी. में)
(क)	(ख)	(ग)	(घ)	(ड.)	(च)	(छ)
1	2009-10	12652	12652	3347.45	73.55	9.17
2	2010-11	11092	11092	5071.38	54.28	13.89
3	2011-12	9192	7994	6502.22	18.66	17.81
4	2012-13	2637	10653	1115.76	89.53	3.06
5	2013-14	1477	0	--	--	--
	कुल	37050	42391	16036.81		

चार्ट 4: कार्ययोजना, लक्ष्य और उपलब्धियां



सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने 2009-10 से 2012-13 के दौरान 20 किमी प्रति दिन की दर पर राष्ट्रीय राजमार्ग के उन्नयन और चौड़ीकरण के लक्ष्य को प्राप्त नहीं किया। उपलब्धि की सीमा 3.06 किमी और 17.81 किमी. प्रतिदिन के बीच थी। भूमि अधिग्रहण से संबंधित लक्ष्य की प्राप्ति में विलंब का कारण, संबंधित मंत्रालय/विभाग/स्थानीय निकाय जैसे पर्यावरण/वन मंजूरी, आरओबीज/आरयूबीज, उपयोगिता स्थानांतरण आदि से अपेक्षित अनुमोदन प्राप्त करने में विलंब हैं। इसकी चर्चा अलग से अध्याय-5 में विस्तृत रूप से भी की गई है। सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने अपने उत्तर (सितम्बर 2014) में कहा कि 20 कि.मी. प्रतिदिन के उन्नयन का लक्ष्य महत्वाकांक्षी लक्ष्य था और अवाई किये जाने वाले स्ट्रैटेज के ठोस अध्ययन पर आधारित नहीं था। इसके अतिरिक्त, यह भी कहा गया कि जब तक प्रदान करने का तरीका नीतिगत बाधाओं से मुक्त नहीं होगा, महत्वाकांक्षी लक्ष्य प्राप्त करना कठिन होगा।

इस संबंध में, यह कहा जाता है कि प्रतिदिन 20 कि.मी. सड़क के निर्माण का लक्ष्य मंत्रालय द्वारा रखा गया था और यह एनएचडीपी के कार्यान्वयन के लिये संशोधित रणनीति के लिये दिनांक सितम्बर, 2009 के कैबिनेट नोट में भी सम्मिलित था। इसके अतिरिक्त, 20 कि.मी. प्रतिदिन एनएचडीपी के कार्यान्वयन के लिये कार्य योजना तैयार करते समय बी. के. चतुर्वेदी समिति रिपोर्ट द्वारा बेंचमार्क के रूप में भी प्रयोग किया गया था।

2.4 एनएचएआई की कॉरपोरेट/सामरिक योजना

2009 तक, एनएचएआई की एनएचडीपी के व्यवस्थित कार्यान्वयन के लिये कॉरपोरेट/सामाजिक योजना नहीं थी। यद्यपि एनएचएआई ने 2009 में कॉरपोरेट योजना बनाई; इसमें भी राजमार्ग परियोजनाओं के समय से कार्यान्वयन के लिये कोई भी रणनीति, प्रक्रिया या दिशानिर्देश शामिल नहीं थे।

एनएचएआई द्वारा बनाई गई कॉरपोरेट योजना मुख्य रूप से क्षेत्रीय कार्यालयों के निर्माण और शक्तियों के विकेंद्रीकरण द्वारा एनएचएआई के प्रशासनिक सेट अप के पुनर्गठन से संबंधित है। इसमें परियोजना का समय पर और कुशल निष्पादन सुनिश्चित करने के लिये कोई भी दिशानिर्देश और रूपरेखा शामिल नहीं है। प्रदान करने और कार्यान्वयन के प्रत्येक स्तर पर विलंब के बावजूद, योजना, दोनों में से एक एनएचडीपी या पीपीपी कार्यक्रम से संबंधित स्तर वार गतिविधियों में तालमेल के लिये कोई प्रभावी उपायों पर प्रकाश नहीं डालती।

एनएचएआई ने अपने उत्तर (अगस्त 2013) में कहा कि मैसर्स पीडब्ल्यूसी, सलाहकारी संस्था का कॉरपोरेट योजना तैयार करने के लिये चयन किया गया। एनएचएआई कॉरपोरेट योजना पर पीडब्ल्यूसी द्वारा प्रस्तुत अंतिम रिपोर्ट सदस्य/वित्तकी अध्यक्षता में समिति द्वारा जांच के अधीन थी। सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने उत्तर (सितम्बर 2014) दिया कि कॉरपोरेट योजना आरओज, समर्पित एलए इकाइयों, शक्तियों के विकेंद्रीकरण और ई-खरीद आदि के स्थापन से संबंधित मामलों पर ध्यान देती है।

इस संबंध में यह कहा जाता है कि एनएचएआई द्वारा तैयार किये गये कॉरपोरेट योजना की समीक्षा दर्शाती है कि लक्ष्यों को निर्धारित करना, सड़क क्षेत्र का चयन, गतिविधियों की स्तरवार योजना आदि सहित परियोजना के निष्पादन के लिये विशेष दिशानिर्देश प्रदान नहीं करती। इस प्रकार, सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं है और एनएचएआई को सड़क परियोजनाओं के समय पर और प्रभावी निष्पादन पर अधिक बल देने के लिये कॉरपोरेट योजना को संशोधित करने की आवश्यकता है।

परियोजना की योजना और निगरानी में कमियों की ओर पीपीपी (सीएजी की 2008 की रिपोर्ट संख्या 16) पर 2008 निष्पादन लेखापरीक्षा में भी प्रकाश डाला गया था। लेखापरीक्षा ने निगरानी के लिये योजना तंत्र को मजबूत बनाने और परियोजनाओं के समय पर निष्पादन के लिये सुधारात्मक कार्रवाई करने की सिफारिश की थी, यद्यपि इस पर गंभीरता से कार्रवाई नहीं की गई है।

सिफारिश 1: उन्नयन के लिये सड़क क्षेत्र का चयन और पहचान करते समय पारदर्शी लक्ष्य और मानदंड बनाये जाने चाहिये।

सिफारिश 2: परियोजनाओं के अनुमोदन/एनएचडीपी के चरणों के अनुमोदन के लिये समयसीमा तैयार करनी चाहिये और अभिज्ञात उत्तरदायित्व केन्द्रों और समय सीमा के साथ उचित निगरानी तंत्र तैयार करना चाहिये।