

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 मंजूरीयां 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 मंजूरीयां 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 पाई।

(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।

