

## 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

परियोजना<sup>5</sup> की कार्यान्वयन नीति के अनुसार, राज्य सरकारें एसएसबी के परामर्श से सड़कों के संरेखण को अंतिम रूप देने, वन एवं वन्यजीव मंजूरीयों सहित अनिवार्य मंजूरीयां 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 मंजूरीयां 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 एसएसबी<sup>6</sup> 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।

<sup>5</sup> सीसीएस नोट 2010 का पैरा सं. 5

<sup>6</sup> 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 24<sup>7</sup> 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
<b>कुल</b>	<b>84</b>	<b>222</b>	<b>106</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>16</b>	<b>447</b>

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

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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

<sup>8</sup> 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 मंत्रालय<sup>9</sup> 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 पुल<sup>10</sup> 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

<sup>9</sup> सीसीएस नोट 2018

<sup>10</sup> 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, 29<sup>11</sup> 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 अवधि<sup>12</sup> 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

<sup>11</sup> किशनगंज-नौ पुल, मोतिहारी-तीन पुल, कटिहार-छ: पुल तथा सीतामढ़ी-11 पुल

<sup>12</sup> 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 नीति<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> (52.6 प्रतिशत) वन क्षेत्र में थी जिसमें वन तथा वन्यजीव मंजूरीयां<sup>15</sup> अपेक्षित थीं। यूपीपीडब्ल्यूडी ने अक्टूबर 2013 से

<sup>13</sup> सीसीएस नोट 2010 का पैरा 5.1 (vii)

<sup>14</sup> 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.।

<sup>15</sup> 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 सवाल<sup>16</sup> 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 बोर्ड<sup>17</sup> (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।

<sup>16</sup> जीओआई के परिवेश पोर्टल ([forestclearance.nic.in](http://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।

<sup>17</sup> 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/वन्यजीव 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 <sup>18</sup>	1377
डीपीआर तैयार करते समय सड़क की वास्तविक लंबाई	552.29	574.59	135.48	1262.36
एचएलईसी द्वारा अनुमोदित	552.29	235.57 <sup>19</sup>	55	842.86

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

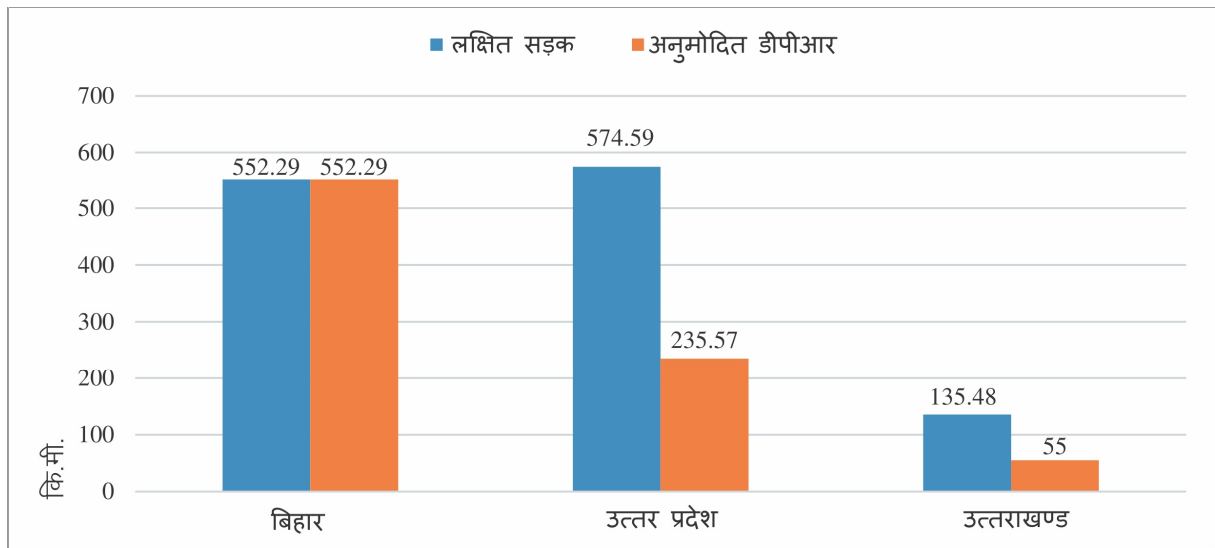
<sup>19</sup> लंबाई का 257.02 कि.मी. (2012-14) से 235.57 कि.मी. (2018-2020 के दौरान) तक संशोधन किया गया।

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 (एमएसए<sup>20</sup>) तथा केलीफोर्निया बेयरिंग रेशियो<sup>21</sup> (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 सीवीपीडी<sup>22</sup> 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

<sup>20</sup> 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।

<sup>21</sup> 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।

<sup>22</sup> 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 डिजाईन 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 डिजाईन हेतु पहले ही यातायात गणना करने तथा सही मापदंडों<sup>23</sup> को शामिल करने में विफल रहा। इसके अतिरिक्त, उत्तर कि सड़क का डिजाईन ओडीआर/वीआर के प्रावधानों के अनुसार किया गया था, भी सही नहीं था क्योंकि, ओडीआर/वीआर डिजाईनिंग के लिए आईआरसी-एसपी-20-2002 सड़क की डिजाईनिंग 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 डिजाईन 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।

<sup>23</sup> 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 थी। 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 थी।

## 2.6 विस्तृत परियोजना रिपोर्टों को अंतिम रूप देने में विलम्ब

उत्तराखण्ड राज्य सरकार (एसजीओयू) 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 करोड़<sup>24</sup> 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)।

---

<sup>24</sup> सीसीएस नोट 2010 के अनुसार ₹3853 करोड़ की प्रक्षेपित लागत का सात *प्रतिशत* ।