अध्याय-I: 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 अवसरंचना 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 विरूद्ध 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 मंजूरियां 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 थेः

- 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 कार्यों 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 कार्यों 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	सीमा सुरक्षा बलों (एसएसबी) तथा गृह मंत्रालय के साथ परामर्श से राज्य सरकार सड़कों के संरेखण को अंतिम रूप देगी। राज्य सरकार भूमि का अधिग्रहण करेगी, वन/वन्यजीव मंजूरियां सहित अनिवार्य मंजूरियां प्राप्त करेगी तथा उसकी लागत वहन करेगी। राज्य निष्पादन अभिकरण[3], उनके सौंपे गए सड़क निर्माण कार्यों के संबंध मे चरणबद्ध प्रकार से विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर)/लागत अनुमान तैयार करेंगे। राज्य निष्पादन अभिकरण सड़कों के निर्माण तथा उनका रखरखाव करेंगे।

1.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह निर्धारण करना था कि क्याः

- 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 2021[4] 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।