

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का कार्यालय

नई दिल्ली

10 अगस्त, 2023

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की प्रतिवेदन भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण के दक्षिण भारत में टोल परिचालन संसद में प्रस्तुत

‘भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण के दक्षिण भारत में टोल परिचालन’ पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की 2023 की अनुपालन लेखापरीक्षा रिपोर्ट संख्या 7 संसद में प्रस्तुत।

भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण (एनएचएआई) को राष्ट्रीय राजमार्गों से संबंधित विकास, अनुरक्षण, प्रबंधन और राष्ट्रीय राजमार्गों से संबन्धित मामलों का उत्तरदायित्व सौंपा गया था। एनएचएआई ने कार्यान्वयन के विभिन्न तरीकों अर्थात् निर्माण, परिचालन और हस्तांतरण (बीओटी-टोल); निर्माण, परिचालन और हस्तांतरण (बीओटी-वार्षिकी); अभियांत्रिकी, अधिप्राप्ति और निर्माण (ईपीसी) और मिश्रित वार्षिकी पद्धति (एचएएम) के अंतर्गत राष्ट्रीय राजमार्गों (एनएच) का विकास किया। राष्ट्रीय राजमार्ग अधिनियम, 1956 को 1997 में संशोधित किया गया था, ताकि भारत सरकार को सार्वजनिक या निजी निधियों या दोनों के मिश्रण से निर्मित राष्ट्रीय राजमार्गों का उपयोग करने के लिए सड़क उपयोगकर्ताओं पर टोल उद्ग्रहण करने का अधिकार मिल सके।

एनएचएआई के टोल परिचालनों की लेखापरीक्षा टोल संग्रहण, राष्ट्रीय राजमार्गों के अनुरक्षण और राष्ट्रीय राजमार्गों पर सुविधाओं की उपलब्धता के संबंध में की गई थी। भौगोलिक क्षेत्र के आधार पर लेखापरीक्षा देश के पाँच दक्षिणी राज्यों नामतः तमिलनाडु, कर्नाटक, आंध्र प्रदेश, तेलंगाना और केरल में की गई थी। पूरे भारत में निर्मित 1.36 लाख किलोमीटर (मार्च 2021) के राष्ट्रीय राजमार्गों में से 0.27 लाख किलोमीटर (19.85 प्रतिशत) के राष्ट्रीय राजमार्ग दक्षिणी राज्यों में फैले हुए थे। दक्षिणी राज्यों ने 2017-18 से 2020-21 की अवधि के दौरान एनएचएआई और उसके रियायतग्राहियों द्वारा अर्जित टोल राजस्व में ₹28,523.88 करोड़ (28.75 प्रतिशत) का अंशदान दिया। लेखापरीक्षा ने टोल परिचालनों की समीक्षा के लिए यादृच्छिक रूप से छह क्षेत्रीय कार्यालयों में 23 परियोजना कार्यान्वयन इकाइयों के अधिकार क्षेत्र में 41 टोल प्लाजा का चयन किया।

मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे दिए गए हैं:

टोल संग्रहण

- मौजूदा चार लेन राजमार्गों के उन्नयन के संबंध में दिनांक 16 दिसंबर 2013 के राष्ट्रीय राजमार्ग शुल्क संशोधन नियम 2013 को लागू नहीं किए जाने के कारण, एनएचएआई ने निर्माण की विलंबित अवधि के दौरान तीन टोल प्लाजा

(अर्थात् नाथावालासा, चलगेरी, हेब्बालू) में उपयोगकर्ता शुल्क का संग्रहण करना जारी रखा, तथापि संशोधित नियम में कहा गया था कि विलंबित अवधि के लिए कोई उपयोगकर्ता शुल्क उद्ग्रहीत नहीं किया जाएगा। सड़क उपयोगकर्ताओं ने परियोजनाओं की विलंबित अवधि के दौरान उपयोगकर्ता शुल्क का भुगतान करना जारी रखा। इसके परिणामस्वरूप संशोधित टोल शुल्क नियमों का उल्लंघन करते हुए मई 2020 से मार्च 2021 की अवधि के दौरान ₹124.18 करोड़ के उपयोगकर्ता शुल्क का संग्रहण किया गया। आगे, एनएचएआई ने परनूर टोल प्लाजा के मामले में लागू शुल्क के

75 प्रतिशत तक उपयोगकर्ता शुल्क को कम करने में विलंब किया और मदपम टोल प्लाजा के मामले में संशोधित शुल्क नियमों के अनुसार उन्नयन के दौरान उपयोगकर्ता शुल्क में कोई संशोधन नहीं करने की शर्त के बावजूद वार्षिक रूप से उपयोगकर्ता शुल्क को संशोधित किया। एनएचएआई ने अगस्त 2018 से मार्च 2021 तक दो टोल प्लाजा पर सड़क उपयोगकर्ताओं से ₹7.87 करोड़ के उपयोगकर्ता शुल्क का संग्रहण किया। इस प्रकार इन पाँच टोल प्लाजा में टोल संग्रहण से सड़क उपयोगकर्ताओं पर ₹132.05 करोड़ का अनुचित भार गया।

(पैरा 3.1.1)

- राष्ट्रीय राजमार्ग शुल्क द्वितीय संशोधन नियम 2011 दिनांक 12 अक्टूबर 2011 में कहा गया है कि एनएचएआई, 11 सितम्बर 1956 के बाद निर्मित स्थायी पुलों के उपयोग के लिए उपयोगकर्ता शुल्क संग्रहित करेगा। आगे, राष्ट्रीय राजमार्ग शुल्क संशोधन नियम 2014 दिनांक 16 जनवरी 2014 में यह अनुबंधित किया गया था कि 60 मीटर से अधिक लंबाई वाली एकल संरचना के उपयोग के लिए शुल्क की दर की गणना इसकी लंबाई को 10 के गुणक में परिवर्तित करके की जाएगी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि परनूर लोक वित्तपोषित टोल प्लाजा के अंतर्गत एक पुल (बाईं ओर 630 मीटर की लंबाई के साथ) का निर्माण वर्ष 1954 में किया गया था और इस बाईं ओर वाले पुल के लिए लंबाई को 6.30 किमी की समतुल्य लंबाई में परिवर्तित करके उपयोगकर्ता शुल्क संग्रहित किया जा रहा था। चूंकि पुल का निर्माण 1956 से पहले किया गया था, इसलिए उपयोगकर्ता शुल्क उद्ग्रहीत नहीं किया जाना था। इस प्रकार, एनएचएआई ने 2017-2018 से 2020-2021 के दौरान सड़क उपयोगकर्ताओं से ₹22.10 करोड़ का अतिरिक्त टोल शुल्क का संग्रहण किया।

(पैरा 3.1.2)

- लेखापरीक्षा में पाया गया कि तमिलनाडु में राष्ट्रीय राजमार्ग 44 के मदुरै-कन्याकुमारी खंड पर 60 मीटर से अधिक लंबाई के एलिवेटेड पुलों/संरचनाओं की लंबाई को 10 के गुणक

में परिवर्तित करके इसके लिए प्रभारित उपयोगकर्ता शुल्क के संबंध में राष्ट्रीय राजमार्ग शुल्क नियम, 2008 के संशोधन के कार्यान्वयन में विलंब हुआ। इसके परिणामस्वरूप, ₹16.68 करोड़ की राशि के उपयोगकर्ता शुल्क का कम संग्रहण हुआ।

(पैरा 3.1.3)

- राष्ट्रीय राजमार्ग शुल्क नियम, 2008 के नियम (3) के उप-नियम 2 में यह प्रावधान किया गया है कि लोक वित्तपोषित परियोजना के माध्यम से निर्मित राष्ट्रीय राजमार्ग, स्थायी पुल, बाईपास या सुरंग, जैसा भी मामला हो, के किसी भाग के पूर्ण होने की तारीख से 45 दिनों के भीतर शुल्क का संग्रहण आरंभ हो जाएगा। लेखापरीक्षा में लोक वित्तपोषित परियोजनाओं के चार खंडों में राष्ट्रीय राजमार्ग शुल्क नियम, 2008 द्वारा निर्धारित समय सीमा के अनुसार टोल संग्रहण में विलंब पाया गया जिससे एनएचएआई को ₹64.60 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।

(पैरा 3.2.1)

- एनएचएआई द्वारा निर्मित और टोल संग्रहण के लिए बीओटी रियायतग्राही को सौंपे जाने के कारण तमिलनाडु में राष्ट्रीय राजमार्ग 44 के कुछ भागों के लिए रियायत करारों में राजस्व हिस्सेदारी के प्रावधान की कमी के कारण एनएचएआई को ₹133.36 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।

(पैरा 3.3)

- बीओटी(टोल) रियायतग्राही जो अर्जित टोल राजस्व से एनएचएआई को प्रीमियम का भुगतान कर रहे थे उनकी स्ट्रेस्सड सड़क परियोजनाओं के लिए सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय ने प्रीमियम भुगतान के स्थगन के लिए एक योजना की घोषणा की (मार्च 2014)। इस योजना के अनुसार, बीओटी(टोल) रियायतग्राहियों को एनएचएआई/सरकार के हितों की पर्याप्त रूप से रक्षा करने के लिए अनुबंधित करार के अनुसार देय प्रीमियम और संशोधित भुगतान अनुसूची के अंतर्गत प्रस्तावित प्रीमियम के बीच अधिकतम अंतर की सीमा तक उपयुक्त बैंक/कॉर्पोरेट गारंटी प्रदान करनी अपेक्षित थी। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि एनएचएआई रियायतग्राही से ₹295.78 करोड़ की राशि का ऋणात्मक अनुदान/प्रीमियम और उस पर ब्याज का संग्रहण करने में विफल रहा। आगे, एनएचएआई ने एक रियायतग्राही के संबंध में ₹1,073.55 करोड़ की राशि की कॉर्पोरेट गारंटी छोड़ दी और एक अन्य रियायतग्राही से ₹43.93 करोड़ की राशि की बैंक गारंटी और मार्च 2021 तक ₹18.29 करोड़ के स्थगित प्रीमियम पर ब्याज सहित देय प्रीमियम का संग्रहण नहीं किया।

(पैरा 3.4.1, 3.4.2 और 3.4.3)

राष्ट्रीय राजमार्गों का अनुरक्षण

- लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि सात खंडों के मामलों में ओवरले निर्माण कार्यों को पूरा करने में विलंब हुआ, जिसके लिए विलंब 2 महीने से 76 महीने के बीच था। तीन खंडों के मामले में, पूरा होने की नियत तारीख से 3 महीने से 69 महीनों की समाप्ति के बाद भी ओवरले कार्य अभी तक आरंभ (मार्च 2021) नहीं किए गए थे। एनएचएआई नौ बीओटी(टोल) रियायतग्राहियों से ओवरले न लेने के कारण हुई क्षति, ओवरले पूरा करने में विलंब के कारण ₹391.27 करोड़ और एक परिचालन एवं अनुरक्षण रियायतग्राही से जोखिम एवं लागत क्षति के रूप में ₹53.84 करोड़ की वसूली करने में भी विफल रहा।

(पैरा 4.1)

- एनएचएआई पाँच लोक वित्तपोषित खंडों के संबंध में समयबद्ध तरीके से वार्षिक अनुरक्षण संविदाएं करने में विफल रहा। बीओटी(टोल) रियायतग्राही चार खंडों में नियमित अनुरक्षण कार्य करने में विफल रहा। एनएचएआई खंडों का अनुरक्षण न कर पाने के कारण इन चार बीओटी(टोल) रियायतग्राहियों से ₹174.63 करोड़ की राशि वसूलने में भी विफल रहा।

(पैरा 4.3.1 और 4.3.2)

- लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2011-14 की अवधि के लिए निर्धारित किए गए ब्लैक स्पॉट के संबंध में दीर्घकालिक सुधारों के 37.95 प्रतिशत (195 ब्लैक स्पॉट में से 74) लंबित (मार्च 2021) थे। इसी प्रकार, 2015-18 की अवधि के लिए अभिज्ञापित किए गए ब्लैकस्पॉट के 60.11 प्रतिशत दीर्घकालिक सुधार (1,474 ब्लैक स्पॉट में से 886) और 17.70 प्रतिशत अल्पकालिक सुधार (1,802 ब्लैक स्पॉट में से 319) नहीं किए गए थे (मार्च 2021)।

(पैरा 4.4)

- छह खंडों के संबंध में नेटवर्क सर्वेक्षण वाहन का उपयोग करते हुए सड़क सर्वेक्षण नहीं किया गया था। आगे, यह भी पाया गया कि चार खंडों में राष्ट्रीय राजमार्गों की खराब स्थिति के बावजूद ओवरले निर्माण कार्य आरंभ नहीं किए गए थे (मार्च 2021), जहां नेटवर्क सर्वेक्षण वाहन का उपयोग करके सड़क सर्वेक्षण किया गया था और खंडों को खराब के रूप में वर्गीकृत किया गया था।

(पैरा 4.8)

सड़क उपयोगकर्ताओं के लिए सहूलियतों और सुविधाओं की उपलब्धता

- सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय ने एनएचएआई को सभी टोल प्लाजा के दोनों ओर स्वच्छ भारत अभियान के अंतर्गत शौचालय उपलब्ध कराने का निर्देश (अगस्त 2016) दिया। इन शौचालयों का उचित अनुरक्षण किया जाना था और चौबीसों घंटे उपलब्ध कराया जाना था। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि 41 टोल प्लाजाओं में से पाँच टोल प्लाजा में शौचालयों का निर्माण नहीं किया गया था और 13 टोल प्लाजाओं में केवल एक ओर शौचालयों का निर्माण किया गया था। तीन टोल प्लाजा में शौचालयों का निर्माण किया गया था, परंतु वे चालू नहीं पाए गए।

(पैरा 5.1)

- एनएचएआई ने सड़क उपयोगकर्ताओं की सुविधा के लिए टोल प्लाजा के दोनों ओर हाईवे नेस्ट मिनी की सुविधा विकसित करने का निर्णय (नवंबर 2017) लिया। हाईवे नेस्ट मिनी में आवश्यक सुविधाएं अर्थात् शौचालय, वाटर एटीएम, पैकेज्ड फूड और गर्म व ठंडे पेय पदार्थ होने थे। इन सुविधाओं को मार्च 2018 तक सभी टोल प्लाजा पर चालू किया जाना था। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि 41 टोल प्लाजाओं में से 11 टोल प्लाजाओं में हाईवे नेस्ट मिनी का निर्माण नहीं किया गया था और केवल एक टोल प्लाजा में राष्ट्रीय राजमार्ग के दाहिने ओर बनाया गया था और छः टोल प्लाजा के मामले में निर्माण के उपरांत चालू नहीं किया गया था।

(पैरा 5.2)

- सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय ने वायु और ध्वनि प्रदूषण, मृदा अपरदन के प्रतिकूल प्रभावों को कम करने और छाया प्रदान करने के लिए राष्ट्रीय राजमार्गों के किनारे लैंडस्केपिंग और वृक्षारोपण की आवश्यकता पर जोर दिया। राष्ट्रीय राजमार्गों के किनारे वृक्षारोपण और लैंडस्केपिंग हरित राजमार्ग (वृक्षारोपण, प्रत्यारोपण, सौंदर्यीकरण और अनुरक्षण) नीति - 2015 और भारतीय सड़क कांग्रेस विशेष प्रकाशन: 21-2009 - लैंडस्केपिंग और वृक्षारोपण पर दिशानिर्देशों के प्रावधानों के अनुसार किया जाना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि पांच क्षेत्रीय कार्यालयों के अंतर्गत 8,814 किलोमीटर की कुल परियोजना पर एवेन्यू और मध्यम वृक्षारोपण में निर्धारित लक्ष्य वृक्षारोपण (मार्च 2021) से क्रमशः 65.63 प्रतिशत और 34.65 प्रतिशत की कमी थी।

(पैरा 5.3)

- एनएचएआई ने घटना प्रबंधन सेवाओं को सुदृढ़ करने के लिए दिशानिर्देश जारी किए (नीति दिशानिर्देश संख्या 12.19 दिनांक 20 मार्च 2018) जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ राष्ट्रीय राजमार्गों पर उपलब्ध घटना प्रबंधन सेवाओं के परिचालन को सुदृढ़ करने और मानकीकृत करने के लिए एम्बुलेंस और गश्ती वाहनों के लिए समान स्पेसिफिकेशन्स शामिल थे। वाहनों के नमूना निरीक्षण और लेखापरीक्षा द्वारा समीक्षा से पाया गया कि 14 टोल प्लाजा (छह लोक

वित्तपोषित और आठ बीओटी(टोल) टोल प्लाजा) पर घटना प्रबंधन सेवा वाहनों को एनएचएआई नीति के अनुरूप अद्यतित नहीं किया गया था। वाहन पुराने, अतिप्रयुक्त और अनुपयोगी थे; एम्बुलेंस मानदंडों के विपरीत छोटे आकार की थी और गश्ती वाहनों में परिकल्पित उपकरण उपलब्ध नहीं थे।

(पैरा 5.4)

SS/TT/69-23