प्रैस रिलीज

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का कार्यालय

नई दिल्ली
04 अगस्त,2022

'एनएचएआई द्वारा बीओटी परियोजनाओं में प्रीमियम के युक्तिकरण/आस्थगन' पर प्रतिवेदन संसद में प्रस्तुत

राष्ट्रीय राजमार्गों को कार्यांवयन की विभिन्न पद्धतियों के अंतर्गत विकसित किया जा रहा था अर्थात् बिल्ट ऑपरेट एंड ट्रांसफर (बीओटी) (टोल), बिल्ट ऑपरेट एंड ट्रांसफर (बीओटी) (वार्षिकी) और इंजीनियरिंग, प्रोक्योरमेंट एंड कंस्ट्रक्शन (ईपीसी) मोड। बीओटी (टोल) परियोजनाओं में, संभावित बोलीदाता या तो रियायतग्राहियों को देय वायबिलिटी गैप फंडिंग (वीजीएफ) या रियायतग्राहियों द्वारा एनएचएआई को देय ऋणात्मक वीजीएफ/प्रीमियम उद्धृत करते हैं।'एनएचएआई द्वारा बीओटी परियोजनाओं में प्रीमियम के युक्तिकरण/आस्थगन' पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की 2022 की प्रतिवेदन संख्या 11 को आज संसद में प्रस्तुत किया गया।

भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण (एनएचएआई) ने राजमार्ग परियोजनाओं के संबंध में रियायतग्राहियों द्वारा उद्धृत प्रीमियम के युक्तिकरण की एक योजना प्रस्तावित की। अनुमोदन के मूल प्रस्ताव में युक्तिकरण के लिए दो विकल्प थे अर्थात विकल्प 'क' जिसमें ऐसी परियोजनाओं को समाप्त करने और पुन: बोली लगाने का प्रावधान था; और विकल्प 'ख' जो केवल उसमें सूचीबद्ध 23 परियोजनाओं के संबंध में कुल प्रीमियम भुगतान के पुनर्निर्धारण की अनुमति प्रदान करता है। हालांकि, अंतिम प्रस्ताव प्रस्तुत करते समय, विकल्प 'ग' को शामिल किया गया था, जिसने सभी तनावग्रस्त परियोजनाओं के संबंध में प्रीमियम के पुनर्निर्धारण की अनुमति दी थी और इसे सक्षम प्राधिकारी द्वारा एक विशेषज्ञ समूह के गठन के निर्देशों के साथ, अनुमोदित (8 अक्टूबर 2013) किया गया था, कि यदि कोई परियोजना तनावग्रस्त है या नहीं, उपयोग की जाने वाली छूट की दर और लगाई जाने वाली शर्तों के निर्धारण के लिए रूपरेखा के विकास पर अपनी सिफारिश को अंतिम रूप देना था।

विशेषज्ञ समूह की सिफारिशों (22 जनवरी 2014) के आधार पर, योजना के तहत लाभ उन परियोजनाओं को प्रदान किया जाना था, जिनमें निर्वाह राजस्व में कमी थी, अर्थात टोल अंतर्वाह - (संचालन और रखरखाव व्यय + देय प्रीमियम + ऋण शोधन)। एमओआरटीएच ने 04 मार्च 2014 को एनएचएआई को अनुमोदन की सूचना दी। एनएचएआई ने 20 परियोजनाओं (अक्टूबर 2019 तक) को 8 साल से 14 साल की अवधि के लिए ₹9,296.25 करोड़ के प्रीमियम को आस्थगन करने की अनुमति दी।

रिपोर्ट में योजना के निर्माण और अनुमोदन, योजना के कार्यान्वयन और परियोजनाओं की निगरानी में कमियों पर प्रकाश डाला गया है। रिपोर्ट के प्रमुख निष्कर्षो पर नीचे चर्चा की गई है: -

1. योजना का निर्माण और अनुमोदन

- हस्ताक्षरित रियायत अनुबंधों में विकल्पों की उपलब्धता के बावजूद, एनएचएआई ने इन विकल्पों की तलाश करने के बजाय, निर्धारित अवधि के भीतर निर्धारित तिथि प्राप्त न होने के कारण रियायतग्राहियों के सामने आने वाली समस्याओं का हवाला दिया और इन परियोजनाओं के समाप्त होने की स्थिति में राजकोष को ₹ 98,115 करोड़ के राजस्व की संभावित हानि, लंबित परियोजनाओं के संबंध में प्रीमियम के युक्तिकरण की योजना लाने का प्रस्ताव किया। **(पैरा 3.1)**
- एनएचएआई ने निविदा पश्चात संशोधनों द्वारा रियायतग्राहियों को अनुचित लाभ दिया। रियायतग्राही द्वारा देय प्रीमियम एक खुली बोली प्रक्रिया के बाद तैयार किए गए विधिक अनुबंध में निर्धारित किया गया था, जिसमें वित्तीय बोलियों (प्रस्ताव के लिए अनुरोध) पर निर्णय लेने में प्रीमियम की पेशकश ही एकमात्र पैरामीटर था। निविदा/अनुबंध पश्चात कोई भी संशोधन पूरी निविदा प्रक्रिया को भंग करने के समान है, अनुबंधों की शुद्धता के सिद्धांत के विरूद्ध है और अन्य बोलीदाताओं के संबंध में अनुचित है। **(पैरा 3.2)**
- योजना त्रुटिपूर्ण अनुमानों के आधार पर तैयार की गई थी। कैबिनेट नोट का प्रस्ताव करते समय, 23 परियोजनाओं की एक सूची, जो प्रीमियम पर प्रदान की गई थीं, लेकिन जिनकी निर्धारित तिथि अभी घोषित नहीं की गई थी, संलग्न की गई थी और इन परियोजनाओं के पुनरुद्धार के लिए नीति की आवश्यकता के साथ-साथ लंबित परियोजनाओं की स्थिति को कैबिनेट नोट की पृष्ठभूमि (पैरा 2) में उजागर किया गया था। अंत में, विकल्प 'सी', जिसमें सभी तनावग्रस्त परियोजनाओं के संबंध में प्रीमियम के पुनर्निर्धारण का प्रस्ताव था, को मंजूरी दे दी गई। हालांकि, इन सूचीबद्ध परियोजनाओं में से किसी ने भी इस योजना का लाभ नहीं उठाया। 23 परियोजनाओं में से, जिन्होंने इस नीति की स्थापना का आधार बनाया, 18 परियोजनाएं आरंभ नहीं हो सकीं और बाद में समाप्त/बंद कर दी गईं, शेष पांच परियोजनाएं यद्यपि आरंभ हुई किंतु दिसंबर 2019 तक पूरी नहीं हुई थीं। **(पैरा 3.3)**
- एनएचएआई बोर्ड की बैठक में प्रीमियम के युक्तिकरण की नीति/योजना पर न तो विचार किया गया और न ही इसे अनुमोदित किया गया। (**पैरा 3.4)**
- एमओआरटीएच कैबिनेट नोट के परिचालन/अनुमोदन के लिए कैबिनेट सचिवालय के दिशा-निर्देशों का पालन करने में विफल रहा। **(पैरा 3.5)**
- एमओआरटीएच/एनएचएआई तनावग्रस्त परियोजनाओं की पहचान करने के लिए विशेषज्ञ समूह को महत्वपूर्ण डाटा प्रदान करने में विफल रहा। **(पैरा 3.6)**

2 योजना का कार्यान्वयन

- वित्तीय क्लोज़ के समय और प्रीमियम के आस्थगन के प्रस्ताव के समय के वित्तीय अनुमानों के बीच भारी अंतर पाया गया। यह देखा गया कि वित्तीय क्लोज़ के समय (बैंकों/वित्तीय संस्थानों से ऋण लेते समय) पूर्वानुमान बहुत अधिक थे जबकि प्रीमियम के आस्थगन के लिए अनुरोध करते समय अनुमान बहुत कम थे। रियायतग्राही द्वारा किए गए अनुमानों में 31 प्रतिशत से 85 प्रतिशत तक भिन्नता थी। इससे पता चलता है कि रियायतग्राहियों के अनुमान उनके हितों और आवश्यकताओं के अनुरूप बनाए गए थे। **(पैरा 4.1)**
- एनएचएआई की कुल परियोजना लागत की तुलना में रियायतग्राही की कुल परियोजना लागत में भारी अंतर था जिसके परिणामस्वरूप उच्च ऋण शोधन हुआ। इस उच्च ऋण शोधन का सीधा प्रभाव रियायतग्राही के निर्वाह राजस्व पर है, जिसका आस्थगित प्रीमियम से सीधा संबंध था। **(पैरा 4.2)**
- एनएचएआई ऐसे पुनःसमझौता के लिए आवेदन करने वाले रियायतग्राहियों पर जुर्माना लगाने में विफल रहा। यह उस विशेष लाभ की भरपाई करने के लिए था जो कि रियायतग्राहियों को हस्ताक्षरित अनुबंध के अतिरिक्त प्रदान किया जा रहा था। एक प्रकार से, यह इस क्षेत्र को उबारने के लिए एक हस्ताक्षरित अनुबंध को फिर से खोलने के नैतिक खतरे को कम करने के लिए था। इसके परिणामस्वरूप एनएचएआई को ₹ 51.01 करोड़ की हानि हुई तथा रियायतग्राहियों को अनुचित लाभ हुआ। (पैरा 4.3)
- भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण राजकोष के पर्याप्त सुरक्षा उपाय सुनिश्चित करने में विफल रहा क्योंकि गारंटी के तौर-तरीके एनएचएआई बोर्ड के विवेक पर छोड़ दिए गए थे। ₹ 7,363.63 करोड़ के आस्थगित प्रीमियम के प्रति ₹ 429.89 करोड़ की बैंक गारंटी ली गई, जो ऋण की भरपाई के लिए अपर्याप्त थी। **(पैरा 4.4)**

3 परियोजनाओं की निगरानी

- कई परियोजनाओं के रियायतग्राही नियमित रूप से एस्क्रो खाते से म्यूचुअल फंड में धन का निवेश कर रहे थे और इन परियोजनाओं के संबंधित एस्क्रो खाते खोलने से म्यूचुअल फंड में ₹ 5,303.73 करोड़ की राशि का निवेश किया गया था। **(पैरा 5.1)**
- एनएचएआई समय पर समीक्षा करने और प्रीमियम के अधिक आस्थगन की वसूली में अनियमित था। ₹ 252.97 करोड़ के अतिरिक्त आस्थगन की वसूली न होने के कारण रियायतग्राहियों को अनुचित लाभ दिया गया। **(पैरा 5.2)**
- एनएचएआई को हस्तांतरित आंकड़ों की वास्तविक समय निगरानी में कमियां थीं। **(पैरा 5.3)**
- आस्थगन की संस्वीकृत शर्तों के अनुसार, योजना का लाभ प्राप्त करने के लिए रियायतग्राही ने निर्धारित तिथि की घोषणा के समय या बाद में एनएचएआई की ओर से पूर्ववर्ती शर्तों का पालन न करने के कारण एनएचएआई के विरूद्ध सभी दावों/जुर्माने/क्षतिपूर्ति को माफ

करने पर सहमति व्यक्त की थी। हालांकि, चार परियोजनाओं के संबंध में, रियायतग्राहियों ने प्रीमियम के आस्थगन का लाभ लेने के बावजूद, प्रीमियम के आस्थगन की मंज़ूरी की शर्तों के विरूद्ध एनएचएआई पर विभिन्न मामलों में ₹ 1,575.91 करोड़ के दावे को वरीयता दी, जिसमें वीणिज्यिक प्रचालन की तिथि में विलंब/पूर्ववर्ती शर्तों की पूर्ती न करना सम्मिलित है। **(पैरा 5.4)**

- आस्थगन की संस्वीकृत शर्तों के अनुसार, प्रीमियम के आस्थगन के लिए रियायतग्राही द्वारा स्वीकृति पत्र प्राप्त होने के सात कार्यदिवसों के भीतर अनुपूरक समझौते पर हस्ताक्षर किए जाने थे। तथापि, तीन परियोजनाओं के संबंध में छः माह से एक वर्ष तक का विलम्ब था। **(पैरा 5.5)**

4. लेखापरीक्षा सिफारिश

- एनएचएआई यह सुनिश्चित करे कि संविदात्मक प्रावधानों से परे रियायतें देने के लिए किसी भी नई योजना का प्रस्ताव करने से पहले रियायत समझौतों के मौजूदा प्रावधानों का पालन किया जाता है।
- एनएचएआई को निविदा/अनुबंध के पश्चात् संशोधनों से बचना चाहिए जो पूरी निविदा प्रक्रिया को खराब करते हैं और अनुबंधों की शुद्धता के सिद्धांत के विरूद्ध हैं।
- एनएचएआई/एमओआरटीएच को सरकार के मौजूदा नियमों, प्रक्रियाओं और दिशानिर्देशों का पालन करना चाहिए और विशेषतया विपथन के मामलो में अपने प्रस्तावों में पूर्ण तथ्य प्रस्तुत करना चाहिए।
- एनएचएआई को नीतिगत निर्णयों के लिए महत्वपूर्ण डाटा की समय पर उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए अपनी आंतरिक प्रणालियों को दृढ़ करना चाहिए और महत्वपूर्ण डाटा की उपलब्धता सुनिश्चित करने में चूक के लिए जिम्मेदारी तय करने के लिए एक तंत्र विकसित करना चाहिए।
- एनएचएआई, समाप्ति भुगतान और ऋण शोधन को ध्यान में रखते हुए लंबी अवधि में एनएचएआई के हितों की रक्षा के लिए कुल परियोजना लागत/ऋण की समीक्षा करने के लिए एक तंत्र शुरू करने पर विचार कर सकता है।
- एनएचएआई सरकारी हितों की सुरक्षा के लिए, रियायाताग्राहियों द्वारा आस्थगित प्रीमियम के भुगतान न किये जाने के जोखिम को कवर करने के लिए बैंक प्रत्याभूति की उचित राशि को सुनिश्चित कर सकता है|
- छह परियोजनाओं (पैरा 4.5 में संदर्भित) में प्रीमियम के आस्थगन के लिए अनुमोदन देने में कमियों की जांच की जानी चाहिए और जिम्मेदारियां तय की जानी चाहिए। इसके

अलावा, लेखापरीक्षा नमूनाकरण में चयनित नहीं की गयी शेष परियोजनाओं की समीक्षा की जा सकती है।

- एनएचएआई यह सुनिश्चित करे कि एस्क्रो खाते में/से जमा तथा निकासी की नियमित निगरानी के लिए पर्याप्त तंत्र मौजूद है तथा उसका ईमानदारी से पालन किया जाता है। विचलन के मामले में ज़िम्मेदारी तय की जानी चाहिए।

  इसके अतिरिक्त, एनएचएआई एस्क्रो समझौते के खंडों की भी समीक्षा कर सकता है और निकासी पर पर्याप्त जांच सुनिश्चित करने के लिए एस्क्रो खाते के संयुक्त संचालन आदि सहित अन्य क्षतिपरक नियंत्रण का पता लगा सकता है।

- एनएचएआई को नियमित रूप से समीक्षा और दी गई अतिरिक्त आस्थगन की समय पर वसूली सुनिश्चित करनी चाहिए। शेष ₹121.41 करोड़ की शीघ्र वसूली की जानी चाहिए।

- एनएचएआई इस योजना के अंतर्गत शामिल/प्रस्तावित किए जाने के लिए प्रस्तावित सभी परियोजनाओं की समीक्षा कर सकता है और निर्वाह राजस्व की गणना और आस्थगन अनुदान की गणना को प्रभावित करने वाले मुद्दों का समाधान कर सकता है और आवश्यकतानुसार प्रीमियम आस्थगन को संशोधित कर सकता है।