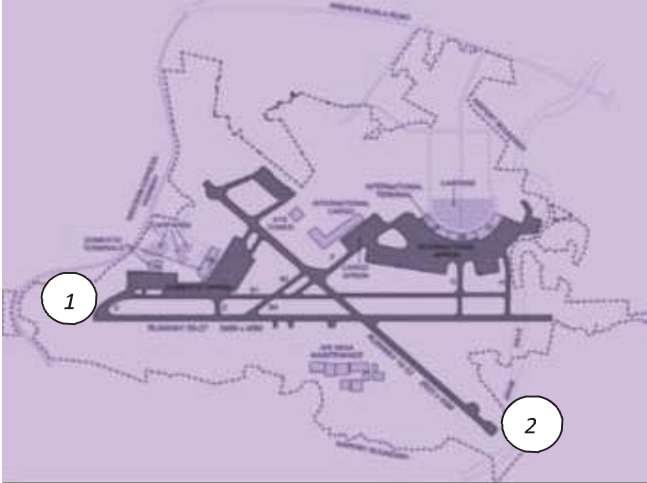


### 3.1 सीएसआई हवाई अड्डा-मुंबई



चित्र 1: सीएसआई हवाई अड्डा, मुंबई की रनवेज

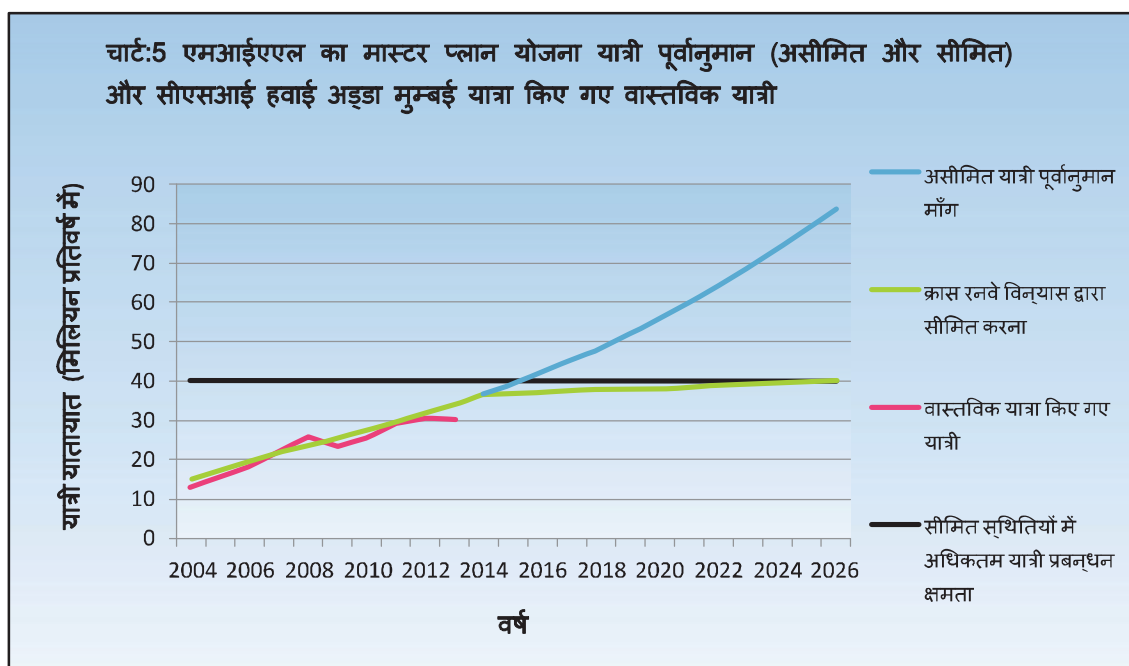
सीएसआई हवाई अड्डा, मुंबई में 09/27 और 14/32 (चित्र में संख्या 1 और 2) नामित दो पारस्परिक परिचालित हवाई पट्टी हैं जो लगभग अपने मध्य बिंदु पर कटती हैं। सीएसआई, हवाई अड्डा, मुंबई हवाई पट्टी 9/27 पर वर्षभर किये गये अधिकतर संचालन के साथ 'एकल हवाई पट्टी' वाले हवाई अड्डे के रूप में अनिवार्य रूप से संचालित किया गया जिसमें हवा की प्रचलित दशा के कारण

वर्ष के 85 प्रतिशत के लिये हवाई पट्टी का 27वा सिरा संचालित किया गया। क्रॉस हवाई पट्टी संचालन, प्रयोगिक तौर पर 01 जनवरी 2006 से सीएसआई हवाई अड्डा, मुंबई में शुरू किया गया और 27 मार्च 2006 से निगमित किया गया। उनके क्रॉस प्रारूप के कारण, दोनो हवाई पट्टियों का एक साथ संचालन, सम्भव नहीं है। यह बदले में हवाई पट्टियों की प्रबंधन क्षमता पर प्रारूप बाधा देता है।

### 3.2 डिजाइन के कारण क्षमता बाध्यता

बोली के समय जीवीके के नेतृत्व वाले संघ (जेवी भागीदार) द्वारा प्रस्तुत शुरूआती विकास योजना में, एक अतिरिक्त समांतर हवाई पट्टी को (09/27 हवाई पट्टी के दक्षिण में स्थित) हवाई अड्डे की हवाई क्षमता बढ़ाने के लिये परिकल्पित किया गया था। तथापि, इसमें सुविधाओं का उच्च स्तर पर पुनर्वास और निजी स्वामित्व भूमि का अधिग्रहण शामिल था जिससे ऐसे विकास और उसकी अनुसूची अनिश्चित हुई। परिणामस्वरूप, एमआईएएल द्वारा प्रस्तुत (03 अक्टूबर 2006) मास्टर प्लान में अतिरिक्त समांतर हवाई पट्टी के प्रस्ताव को रोक दिया गया। इस प्रकार सीएसआई हवाई अड्डे, मुंबई में क्रॉस हवाई पट्टी विन्यास की डिजाइन बाध्यता कायम रही जिससे हवाई अड्डे की कुल यातायात प्रबंधन क्षमता बाधित रही।

इस बाधा को देखते हुये, एमआईएल ने अनुमान लगाया (मास्टर प्लान 2006) कि अधिकतम यात्री यातायात जो हवाई अड्डे पर नियंत्रित किया जा सकता है वह 40 मिलियन यात्री प्रतिवर्ष (एमपीपीए) था। मुंबई में यात्री यातायात के लिये पूर्वानुमान मांग (मैसर्ज एनएसीओं की हवाई यातायात पूर्वानुमान के आधार पर) हालांकि, 2015 तक 40 एमपीपीए के करीब पहुंचना अपेक्षित था और 2026 तक बढ़कर 80 एमपीपीए। इस प्रकार, नवीनीकरण और उन्नतीकरण के बाद भी, हवाई अड्डों की बढ़ती हुई मांग को पूरा करने में सक्षम नहीं होगा। मांग और क्षमता में यह अंतर 2014 से दिखना अपेक्षित था जैसा कि नीचे चार्ट में दर्शाया गया है।



स्रोत: एमआईएल और एईआरए द्वारा प्रस्तुत (अक्टूबर 2011) बहुवर्षीय प्रशुल्क प्रस्ताव में यातायात आंकड़ों के अनुसार वास्तविक यात्री यातायात, एमआईएल का मास्टर प्लान 2006

एएआई सम्मत हुआ (जुलाई 2013) कि नई सुविधाओं/ क्षेत्र में विभिन्न बाधाओं के कारण, हवाई अड्डे की बढ़ती यात्री प्रबंधन क्षमता के लिये सीमा हैं।

यह कहते हुये कि समांतर हवाई पट्टी का विकल्प अत्यधिक लागत और समय बाधित है, एमओसीए ने उत्तर दिया (नवंबर 2013) कि एमआईएल द्वारा शुरूआत करने के बाद हवाई क्षमता में सुधार हुआ और यह अपेक्षित था कि वर्तमान हवाई अड्डा 40 एमपीपीए से कुछ हद तक अधिक क्षमता देगा। इसके अतिरिक्त, एमओसीए ने यह भी कहा कि नवी मुंबई हवाई अड्डा और जुहू हवाई अड्डा जो की अभी योजना स्तर पर हैं, सीएसआई हवाई अड्डा मुंबई की भीड़ की समस्या का समाधान करेंगे।

उत्तर को एमआईएएल द्वारा तैयार किये मास्टर प्लान 2011 के परिप्रेक्ष्य में विचार करने की आवश्यकता है जिसमें कहा गया है कि सीएसआई हवाई अड्डा, मुंबई में बुनियादी ढांचे के महत्वपूर्ण विकास के बाद भी, हवाई पट्टी क्षमता की बाधा को देखते हुए मौजूदा हवाई अड्डा स्थल क्षेत्र के लिये यातायात की मात्रा के पूर्वानुमान का मुकाबला नहीं कर सकता, वास्तव में, उच्च तीव्रता हवाई पट्टी संचालन का प्रयोग करते हुये उन्नत हवाई पट्टी प्रणाली प्रतिवर्ष लगभग 3 लाख हवाई यातायात गतिविधियां हो सकती हैं जो कि हवाई अड्डे के लिये 40 एमपीपीए की यातायात प्रबंधन क्षमता में बदल सकती है। इसके अतिरिक्त, दोनों नवी मुंबई हवाई अड्डा और जुहू हवाई अड्डा अभी भी योजनास्तर पर है जबकि सीएसआई हवाई अड्डे का 2015 तक 40 एमपीपीए की अपनी अधिकतम क्षमता पर पहुंचना अपेक्षित है।

### 3.3 नवी मुंबई पर विलंबित दूसरा हवाई अड्डा

सीएसआई हवाई अड्डे , मुंबई की यातायात प्रबंधन क्षमता की कमियों को देखते हुये, नवी मुंबई में एक दूसरा हवाई अड्डा बनाने का प्रयोजन रखा गया। ग्रीनफील्ड हवाई अड्डा परियोजना, महाराष्ट्र विकास लिमिटेड (जीआईडीएओ) के



चित्र: 2 अंतरराष्ट्रीय हवाई अड्डा नवी मुंबई के लिए स्थल

शहरी और औद्योगिक विकास, एएआई, वित्तीय संस्थानों और

इक्विटी धारक के रूप में एक अनुभवी प्रतिष्ठित निजी उद्यमी से इक्विटी भागीदारी के साथ विशेष उद्देश्य कंपनी (एसपीसी) के गठन द्वारा सार्वजनिक निजी भागीदारी (पीपीपी) प्रणाली में बनाई जानी प्रस्तावित थी। एसपीसी योजना, प्रारूप, विकास स्वीकृतियां, आवश्यकत संसाधनों की व्यवस्था, निर्माण और हवाई अड्डे का संचालन करेगा और अंत में रियायती अवधि के बाद परिसंपत्तियों का वापस स्थानांतरण करेगा। एसपीसी विशेष लाभ और प्रोत्साहन के लिये हकदार होंगे जो वर्तमान में बुनियादी ढांचा विकास परियोजनाओं को उपलब्ध था।

नवी मुंबई अंतरराष्ट्रीय हवाई अड्डा (एनएमआईए) के लिये प्रस्ताव नवंबर 1997 में रखा गया था। दस वर्षों बाद जुलाई 2007 में, एमओसीए को दूसरा हवाई अड्डा बनाने के लिये मंत्रीमंडल से 'सिद्धांतों के अनुसार' अनुमोदन प्राप्त किया। सीआईडीसीओ को जुलाई 2008 में कार्यान्वयन के लिये नोडल एजेंसी के रूप में नामित किया गया था। यद्यपि परियोजना के लिये विस्तृत परियोजना रिपोर्ट और व्यापार योजना तैयार (फरवरी 2007) हो चुकी थी,

परियोजना आरंभ होनी बाकी (जुलाई 2013) थी। एनएमआईए का चरणों में विकास होना था, पहले चरण का 10 एमपीपीए की यातायात प्रबंधन क्षमता के साथ 2015 तक संचालन करने का इरादा था। तथापि, उसकी वर्तमान स्थिति को ध्यान में रखते हुये, इस लक्ष्य को पाना असंभव था। इस पर विचार करते हुये, सीएसआई हवाई अड्डा मुंबई, 2015 तक संतृप्ति तक पहुँचना अपेक्षित है, इससे निकट भविष्य में हवाई अड्डे पर अधिक भीड़ होगी।

एमओसीए ने उत्तर दिया (नवंबर 2013) कि एनएमआईए के निर्माण में विलंब राज्य सरकार द्वारा भूमि के अधिग्रहण और 5,000 लोगों की आवश्यक पुर्नवास के लिये, लिये गये समय के कारण था।

### 3.4 एनएमआई के लिये पहली अस्वीकृति का अधिकार

सीएसआई हवाई अड्डा, मुंबई के विकास के लिये राज्य सहायता करार पूर्व के 150 किमी के त्रिज्या के अंदर दूसरे योजित हवाई अड्डे के लिये एमआईएएल को पहले इंकार के अधिकार (आरओएफआर) की अनुमति देता है। आरओएफआर के आवेदन के लिये, एमआईएएल को नये हवाई अड्डे के बोली प्रक्रिया में भाग लेना पड़ता है। एमआईएएल के, अत्यधिक प्रतिस्पर्धी बोली के साथ बोली में असफल होने की दशा में यदि एमआईएएल की बोली अधिकतम प्रतिस्पर्धी के 10 प्रतिशत के भीतर है तो एमआईएएल को अधिकतम प्रतिस्पर्धी बोली के साथ समानता करने की अनुमति दी जाएगी बशर्ते की अपने आरओएफआर का उपयोग करते समय एमआईएएल ने बडी चूक के बिना किसी भी परियोजना करार में संतोषजनक कार्य निष्पादन किया हो। यह शर्त पहले 30 वर्षों के लिये लागू होगी। दूसरे हवाई अड्डे के संबंध में इस प्रकार के आरओएफआर की अनुमति, प्रतियोगिता को विफल करती हैं और एमआईएएल को दूसरे हवाई अड्डे पर लाभ प्रदान करती है। यह ध्यान देने के लिये उचित है कि एमआईएएल ने 2007 में, मैसर्स नवी मुंबई हवाई अड्डा डेवलपर्स लिमिटेड सहायक कंपनी निगमित की है।

एमओसीए ने उत्तर दिया (नवंबर 2013) कि सीएसआई हवाई अड्डा, मुंबई में पर्याप्त निवेश करने वाले एमआईएएल को प्रतिस्पर्धी नजदीकी हवाई अड्डे में यातायात विपथन की स्थिति में होने वाले महत्वपूर्ण जोखिम कम करने के लिये आरओएफआर एक अनिवार्यता के रूप में माना गया था। एमओसीए ने जोर दिया कि प्रावधान प्रतिस्पर्धा को विफल नहीं करता क्योंकि मौजूदा एमआईएएल को तभी अवसर मिलता है यदि बोली लगाने के समय तक उनका कार्य संतोषजनक था और दूसरे हवाई अड्डे के लिये उच्चतम बोली प्रस्ताव के 10 प्रतिशत के अंदर बोली लगने की स्थिति में।

एमआईएएल द्वारा किये गये महत्वपूर्ण निवेश के संबंध में एमओसीए के चिंता पर विचार करने की आवश्यकता है, क्योंकि सीएसआई हवाई अड्डा, मुंबई में छुटग्राही द्वारा निवेश की गई वास्तविक इक्विटी पूंजी विकास शुल्क (प्रतिवेदन के पैरा 4.4 में विस्तार रूप में) से वित्तपोषित होने वाली निवेश के 29.19 प्रतिशत की तुलना में 7.6 प्रतिशत है। एमआईएएल द्वारा उठाया गया जोखिम एसएसए के अंतर्गत अनुमत प्रावधान से कम हो जाता है जो समय सीमा को 60 वर्षों तक बढ़ाता प्रतीत होता है जिसकी अनुवर्ती पैराग्राफ में चर्चा की गई है। इसके अतिरिक्त, जैसा कि पीएसी ने इंदिरा गांधी अंतर्राष्ट्रीय हवाई अड्डे, दिल्ली पर अपने प्रतिवेदन में टिप्पणी की हैं, नया हवाई अड्डा एईआरए की व्यवस्था के अंतर्गत होगा और डुएल एवं हाईब्रिड का लाभ नहीं होगा जोकि एनएमआईए के लिये नये बोलीकर्त्ता की प्रतियोगितात्मकता पर आगे प्रभाव डालेगा। इस प्रकार आरओएफआर स्थिति एमआईएएल के आगे के जोखिम को, जैसेकि उसके पास दूसरे हवाई अड्डे पर प्रतिस्पर्धा सीमित करने और एमआईएएल को लाभ प्रदान करने की क्षमता को सीमित करती है।

एमओसीए ने इंदिरा गाँधी अंतर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा दिल्ली के संबंध में एसएसए में उल्लेखित आरओएफआर के संबंधित जेवीसी नामतः दिल्ली अंतर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा प्राइवेट लिमिटेड (डीआईएएल) के संबंध में समान प्रावधान के मामले में पीएसी के समक्ष प्रस्तुत किया, जोकि 2012-13 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 5 में उल्लेखित है, कि पारदर्शिता और प्रतिस्पर्धा को सुनिश्चित करने के लिए सुरक्षात्मक उपाय किए गए हैं। यह एमआईएएल के केस में भी सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

एमओसीए ने लोक लेखा समिति (पीएसी) को यह भी आश्वासन दिया कि मुम्बई में दूसरे हवाई अड्डे की तब तक आवश्यकता नहीं होगी जब तक ट्रैफिक 40 एमपीपीए की चरम सीमा तक नहीं पहुँच जाता। पर्याप्त सुरक्षा प्रदान एवं सुनिश्चित करनी होगी ताकि प्रतिस्पर्धा और प्रादर्शिता के भाव को छोड़ा नहीं जाए जैसे कि 2015 में ही ट्रैफिक 40 एमपीपीए तक पहुँचना अपेक्षित है।

### 3.5 रियायत अवधि

ओएमडीए का अनुच्छेद 18.1(बी) एमआईएएल को 'उन्ही नियम एवं शर्तों पर रियायत अवधि को अगले तीस वर्षों के लिए बढ़ाने हेतु एकतरफा अधिकार देता है, बशर्ते पहली रियायत अवधि के 20वें और 24वें वर्ष के दौरान कोई चूक की घटना नहीं हुई थी। समीक्षा प्रावधान का अभाव में फिर से, वास्तव में एमआईएएल को अगले 30 वर्षों के लिए अवधि बढ़ाने का और ओएमडीए में स्तंभित नियम एवं शर्तों के साथ हवाईअड्डे को 60 वर्षों की अवधि हेतु परिचालन का अधिकार देती है।

एमओसीए ने कहा कि (नवम्बर 2013) एक वित्तीय सलाहकार को नियुक्त किया गया था, तथा उनकी सलाह के अनुसार निवेशकों को उनके निवेश की क्षतिपूर्ति के लिए 30 वर्ष की अवधि को यथोचित समझा गया। एमओसीए ने सुनिश्चित किया कि मंत्रिमंडल को सूचित किया गया था (09 सितम्बर 2003 दिनांक टिप्पण द्वारा) कि 30 वर्षों की पट्टा अवधि पारस्परिक करार एवं बातचीत के अधीन आगे 30 वर्षों के लिए बढ़ाई जा सकती है। एमओसीए ने इस पर भी ज़ोर दिया कि अंतर मंत्रालय ग्रुप (आईएमजी) और ईजीओएम भी, जिसने कि करार के विस्तृत नियमों को अंतिम रूप दिया, अवधि के नवीनीकरण को पहली अवधि में जेवी के संतोषजनक निष्पादन के अधीन अभिप्रेत था। एमओसीए ने एग्जिट कन्फ्रेंस में कहा कि 30 वर्षों की प्रारंभिक समय सीमा से अधिक 30 वर्षों की रियायत अवधि के विस्तारण में पारस्परिक करार और बातचीत के शर्तों के अधीन प्रावधान को शामिल न करना एक सचेत निर्णय था और इस प्रकार के प्रावधानों को भविष्य में शामिल करने का भी कोई इरादा नहीं था।

इंदिरा गाँधी अंतराष्ट्रीय हवाई अड्डा दिल्ली में पीपीपी के कार्यान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा पर पीएसी ने 06 फरवरी 2014 को संसद में प्रस्तुत 2012-13 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 5 अपनी रिपोर्ट में इस पर अवगत होने हेतु इच्छा व्यक्त की कि किस प्रकार संयुक्त उद्यम (दिल्ली हवाईअड्डे में) भविष्य में हवाई अड्डा विकास और देश में आधुनीकीकरण के लिए मार्ग प्रशस्त करेगा। एमओसीए को पीएसी की उपरोक्त सिफारिश में अभिव्यक्त मुद्दे का प्रभावी रूप से अनुपालन करने हेतु एक उचित योजना बनानी होगी, मुख्यतः हवाईअड्डे परिचालक (एमआईएएल) पर प्रदत्त लाभ को देखते हुए जो प्रारंभिक रियायत अवधि को, बिना शर्तों पर विचार विमर्श किए अन्य 30 वर्षों के लिए लगभग एक स्वचलित विस्तारण में रूपान्तरित कर देगी। एमओसीए द्वारा एमआईएएल के निष्पादन की नियमित और अच्छी तरह से प्रलेखित समीक्षा न केवल सरकारी हितों की सुरक्षा करेगी, बल्कि एआईएएल से प्रतिबद्ध आउटपुट की भी सुपुर्दगी करवाएगी।

### 3.6 सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई के मास्टर प्लान में परिवर्तन

ओएमडीए के अनुसार (अनुच्छेद 8.3.5 और 8.4.2) सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई के विकास के लिए मास्टर प्लान और मुख्य विकास योजना, एएआई को इसकी जानकारी और एमओसीए को इसकी समीक्षा और टिप्पणियों के लिए, ओएमडीए के निष्पादन की दिनांक से छः महीने की समाप्ति के पूर्व प्रस्तुत करनी थी। एमओसीए की सलाहों और उसके बाद एमआईएएल की कार्यवाही के लिए जोकि योजनाओं के पक्का करेगा, एसएसए (खंड 3.5.2, 3.5.3 और 3.5.4) में लिखा है। अंतिम मास्टर प्लान एमआईएएल पर बाध्य होगा और हवाई अड्डे के परिचालनों, प्रबंधन एवं विकास का संचालन करेगा। ईआरए भी इस मास्टर प्लान और मुख्य

विकास योजना को टैरिफ निर्धारण उद्देश्यों (एसएसए अनुसूची 1) के लिए अंतिम दस्तावेज़ के रूप में स्वीकार करेगा।

एमआईएएल ने एएआई और एमओसीए को 03 अक्टूबर 2006 को प्रारंभिक मास्टर प्लान और मुख्य विकास योजना प्रस्तुत किए थे। मेट्रो हवाई अड्डा के पुनर्गठन के कार्यान्वयन के लिए एएआई द्वारा नियुक्त वैश्विक तकनीकी सलाहकार (जीटीए) को एमआईएएल की योजनाओं पर उनकी नियुक्ति के नियमों के अनुसार टिप्पणी करनी थी। तथापि जीटीए ने इस कार्य को नहीं किया। जीटीए द्वारा मास्टर प्लान के तकनीकी समीक्षा के गैर-समापन के कारण एएआई ने जीटीए फीस का 25 प्रतिशत रोका हुआ है। जीटीए के अभिमत की अभाव में, एएआई ने अंतरिम टिप्पणियों के एक सेट की पेशकश की, जोकि 30 दिनों की निर्धारित अवधि के दौरान एमओसीए द्वारा एमआईएएल को भेजा गया था। एमआईएएल ने तथापि, एसएसए में उल्लिखित 15 दिनों की समय सीमा के विरुद्ध संशोधित मास्टर प्लान और मुख्य विकास योजना (2007 में) क्रमशः सात और तेरह महीने बाद देर से प्रस्तुत की। लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराये गए अभिलेखों में एमआईएएल द्वारा विलम्ब के विरुद्ध एमओसीए द्वारा की गई कार्यवाही का कोई प्रमाण नहीं था। इसके बाद मार्च 2011 में, एमआईएएल ने एक संशोधित मास्टर प्लान प्रस्तुत किया। परियोजना का विवरण तालिका 1 के पैरा 4.1 में है।

इस प्रकार, परियोजना के लिए मास्टर प्लान पाँच वर्षों तक (अक्टूबर 2006 से मार्च 2011) अनुनेय/लचीला रहा। एमओसीए ने मास्टर प्लान में परिवर्तन स्वीकार किए और उसके प्रस्तुतीकरण में विलम्ब के बारे में कोई टिप्पणी नहीं की। 2011 के मास्टर प्लान में, निर्वाचक परियोजनाएँ पुनर्गठित और पुनर्योजित हुई थी- 2007 के मास्टर प्लान में टर्मिनल बिल्डिंग की समापन कार्यसूची को 2010 से 2013 (अंतर्राष्ट्रीय) और 2014 (घरेलु) करना एक बड़ा/मुख्य परिवर्तन था। विलम्ब की वजह से परियोजना लागत में बढ़ोतरी हुई।

एएआई ने कहा (जुलाई 2013) कि ओएमडीए में मास्टर प्लान के एएआई द्वारा अनुमोदन और जाँच के लिए कोई विशेष प्रावधान नहीं है। एमओसीए ने यह भी कहा कि (नवम्बर 2013), बदली हुई परिस्थितियों और काम के दायरे में परिवर्तन को ध्यान में रखते हुए, मास्टर प्लान को संशोधित किया गया था।

उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखने की आवश्यकता है कि मास्टर प्लान को अंतिम रूप देने की प्रक्रिया इसकी कार्यसूची सहित ओएमडीए और एसएसए में उल्लिखित है। एक विशेष अवधि के भीतर एक अंतिम मास्टर प्लान का होना जोकि एमआईएएल पर बाध्य होगा, एएआई/एमओसीए में जाँच प्रणाली को सुस्पष्ट करते हुए, समझौतों और इसके समय पर कार्यान्वयन के अनुसार प्रयोज्य मास्टर प्लान पर पहुँचने की तरफ इशारा करता है। एमआईएएल पर समझौतों में तय समय सीमा के अनुरूप तैयार किये गये प्रयोज्य मास्टर प्लान के अनुसार हवाई अड्डा के विकास की बाध्यता स्थिर रही क्योंकि मास्टर प्लान

विलम्बित हुआ। ओएमडीए के अनुच्छेद 8.3.8 में 'अनुमोदित' मास्टर प्लान भी अधिदेशित हुआ है, जिसमें पृथक सुविधाओं की प्राप्ति के लिए लक्ष्य दिनांक के साथ निश्चित मास्टर प्लान की आवश्यकता अंतर्निहित है। यह तथ्य कि एसएसए में स्पष्ट रूप से दी गई कार्यसूची से परे एमआईएएल की ओर से अत्यधिक विलम्ब के बावजूद एएआई/एमओसीए द्वारा कोई कार्यवाही नहीं की गई, जाँच/निगरानी में कमी दर्शाता है।

### 3.7 कार्यक्षेत्र में परिवर्तन

सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई (03 अक्टूबर 2006) के लिए एमआईएएल के प्रारंभिक मास्टर प्लान में सभी अंतराष्ट्रीय यात्रियों और 60 प्रतिशत घरेलू यात्रियों के लिए टर्मिनल के सहार पर निर्माण को प्रस्तावित किया था जिसका समापन 2010 में होना था। इसके लिए, वर्तमान अंतराष्ट्रीय टर्मिनल का पुनर्सज्जित और आंशिक रूप से पुनर्निर्माण करना था। एमओसीए (एएआई की सलाह पर) ने दोनों घरेलू एवं अंतराष्ट्रीय सभी यात्रियों के लिए एक सामान्य उपभोक्ता टर्मिनल की सलाह दी। तदनुसार, एमआईएएल ने मई 2007 में, सहार पर यात्री प्रबंधन सुविधाओं का केन्द्रीकरण करते हुए एक संशोधित मास्टर प्लान प्रस्तुत किया। मार्च 2011 के मास्टर प्लान में सामान्य उपभोक्ता टर्मिनल के लिए उसी योजना को दोहराया गया था। बाद मार्च 2011 के मास्टर प्लान की तुलना में मई 2007 के मास्टर प्लान में कुछ सुविधाओं के (उदाहरण: एटीसी तकनीकी ब्लॉक, एमइटी फार्म, कार्गो टर्मिनल) के साथ-साथ निश्चित भूमि-क्षेत्रों की गैर-उपलब्धता के कारण आवश्यक परिवर्तन (उदाहरण: पीएवंटी स्वामित्व के तहत भूमि) और परिचानल आवश्यकताओं के विषय में कुछ परिवर्तन शामिल किए गए थे। अलग-अलग परियोजनाओं के कार्यान्वयन में विकल्प के परिणामस्वरूप 2011 के मास्टर प्लान में उनका पुनर्निर्धारण हुआ जिस पर रिपोर्ट के पैरा 3.8 और 3.9 में अलग से टिप्पणी की गई है।

एएआई और एमओसीए की सलाह पर 'एक छत' टर्मिनल निर्माण के लिए कार्यक्षेत्र में परिवर्तन के परिणामस्वरूप लागत में वृद्धि हुई और परियोजना निष्पादन में भी विलम्ब हुआ। लेखापरीक्षा को जाँच हेतु लागत के अनुकूल विवरण प्रदान नहीं किए गए। तथापि इसने हवाईअड्डे की क्षमता बाधा को नहीं बदला जैसे कि क्षमता 40 एमपीपीए पर ही रही। परिवर्तित कार्यक्षेत्र में निवल लाभ अनिश्चित रहा फिर भी इस कारण से परियोजना में लागत और समय में वृद्धि की हानि हुई।

एएआई ने कहा (जुलाई 2013) कि एमआईएएल द्वारा प्रस्तुत मास्टर प्लान की समीक्षा करने के पश्चात् एमओसीए/एएआई ने सहार पर एक छत के नीचे एक 'सर्वश्रेष्ठ' टर्मिनल के विकास पर विचार किया था। एएआई ने आगे यह भी कहा कि एमआईएएल ने एक सामान्य टर्मिनल की विभिन्न लाभों पर ध्यान दिया है, जैसे कि:



- (क) यह सहार और सान्ताक्रूज में विखंडित परिचालनों की तुलना में यात्री का बहुत उच्च सहूलियत और एक महत्वपूर्ण रूप से परिचालन तौर पर सक्षम के साथ लचीला डिज़ाइन प्रदान करेगा।
- (ख) वर्तमान टर्मिनल सुव्यवस्थित और सक्षम नहीं थे।
- (ग) वर्तमान टर्मिनल के सम्भाव्यता अध्ययन ने यह दर्शाया कि विद्यमान खम्भे में पर्याप्त संरचनात्मक संशोधनों की आवश्यकता है।

एम ओसीए ने कहा कि हालांकि वर्तमान हवाईअड्डे की अंतिम क्षमता लगभग 40 एमपीपीए रहेगी, दूसरा हवाई अड्डा किसी भी दशा में इसकी संतृप्ति पर नियोजित था। एमओसीए ने यह भी दावा किया कि बताया गया कार्यक्षेत्र में परिवर्तन ओएमडीए की रूपरेखा के भीतर था।

एएआई/एमओसीए के तर्क, कि एकीकृत टर्मिनल में अधिक यात्री सुविधा और दक्षता की सुविधा थी, को इस संदर्भ में अवलोकन करने की आवश्यकता है कि वर्तमान योजना में दोनों घरेलू टर्मिनलों अर्थात् टी। ए और टी। सी को बनाए रखा गया है जो एकीकृत टर्मिनल योजना से विचलन है। इसके बाद, मास्टर प्लान बनाने के समय एमआईएएल द्वारा नियुक्त सलाहकार द्वारा की गई जाँच में पाया गया कि वर्तमान टर्मिनल की तकनीकी हालत अच्छी थी तथा अधिक बेहतर यात्री अनुभव और विश्वस्तरीय संरचना सृजित करने के लिए वृहत परिशून्य और नई संरचना को जोड़ने के लिए इसे नवीनतम निर्माण नियमों के अनुकूल बनाया जा सकता था।

### 3.8 अनिवार्य पूंजीगत परियोजनाओं की स्थिति

ओएमडीए के समान, एमआईएएल द्वारा तैयार किया गया मास्टर प्लान 2006 ने एमसीपीज और अन्य पूंजीगत परियोजनाओं द्वारा सीएसआई हवाईअड्डे के चरणबद्ध विकास की अवधारणा नीचे लिखे तरीके से की:

- अंतरिम कार्रवाई: 2008 तक पूरा किया जाना
  - चरण 1: 2010 तक पूरा किया जाना
  - चरण 2: 2015 तक पूरा किया जाना
  - चरण 3: 2020 तक पूरा किया जाना
  - चरण 4: 2026 तक पूरा किया जाना
- (क) 32 अनिवार्य पूंजीगत परियोजनाएँ (एमसीपीज) अंतरिम कार्रवाई में शामिल की गई थी और चरण-1 मार्च 2010 तक सम्पन्न होना था। इनमें से, एमआईएएलको 03 मई 2006 की प्रभावी दिनांक से दो वर्षों के अंदर 28 परियोजनाओं को पूरा करना था।

एसएसए के क्लॉज 1 की अनुसूची 6, मूल हवाईअड्डे प्रभार पर प्रभावी दिनांक के पश्चात 'प्रोत्साहन' के रूप में तीसरे वर्ष के लिए वैमानिक प्रभार की गणना हेतु दस (10) प्रतिशत की मामूली वृद्धि को अनुमत किया। वशर्ते कि एमआईएएल को विधिवत रूप से प्रभावी तारीख से प्रथम दो वर्षों के दौरान पूरा किया गया और स्थापित एमसीपी को पूरा किए जाने की आवश्यकता है। अतः अगर मई 2008 तक 28 एमसीपीज़ पूरा किया होता तो एमआईएएल मूल हवाई अड्डे प्रभार में 10 प्रतिशत की वृद्धि के लिए योग्य होता।

एमआईएएल ने दो वर्ष की निर्धारित अवधि के भीतर एक एमसीपी (परियोजना कोड: बी 1 टैक्सीवे के सुयोजन हेतु) को पूर्ण नहीं किया था। एमआईएएल ने हवाई अड्डों के लिए परिणामी परिचालन बाधाओं को हवाला देते हुए प्रारंभ में कार्य के विलम्बन हेतु अनुरोध (जून 2007) किया था। एमओसीए (अगस्त 2007) इस पर सहमत हुआ और समापन तारीख मार्च 2010 को पुनर्निर्धारित की गई। एमआईएएल ने समापन तारीख को फिर से आगे बढ़ाने का अनुरोध (मई 2009) किया और एमओसीए ने इसे एक बार की छूट मानते हुए 31 दिसम्बर 2010 तक तय समय के लिए आगे बढ़ाने पर अनुमोदन किया। यह कार्य अंततः दिसम्बर 2010 तक सम्पन्न हुआ।

इस प्रकार एमआईएएल,एसएसए के प्रावधानों के अनुसार मूल हवाई अड्डे प्रभारों पर 10 प्रतिशत की वृद्धि के लिए योग्य नहीं था तथापि, एमओसीए ने 1 जनवरी 2009 से प्रभावी मूल हवाई अड्डे प्रभारमें 10 प्रतिशत की वृद्धि एमआईएएल को प्रोत्साहन के रूप में अनुमोदित की (12 दिसम्बर 2008) हालांकि इसकी एक एमसीपी अपूर्ण रही।

एमआईएएल/एमओसीए ने कहा कि (जुलाई/नवम्बर 2013) कि हवाई अड्डे प्रभार में टैरिफ में वृद्धि एमआईएएल द्वारा पूंजीगत कार्यों के समान में विलम्ब के लिए दिए गए तर्कसंगतों को ध्यान में रखते हुए अनुमोदित किया गया। तथ्य, तथापि रहा कि एमसीपीज़ के गैर समापन के बावजूद टैरिफ में वृद्धि की अनुमति एसएसए का उल्लंघन है।

(ख) सभी 32 एमसीपीज़ 31 मार्च 2010 तक पूरी की जानी थी। इनमें से एक परियोजना (परियोजना कोड: एस 09) हालांकि अभी तक पूर्ण होनी है। परियोजना प्रारंभिक मास्टर प्लान के अनुसार वर्तमान अंतर्राष्ट्रीय टर्मिनल के पुनः निर्माण और नवीनीकरण को परिकल्पित किया। 2007 में योजना में बदलाव के साथ, टर्मिनल 2 बी और 2 सी के एकीकरण, द्वार लगाने द्वारा वित्सांतरण, टर्मिनल 2 ए का गिराव/मोड़-फोड़ और दक्षिण पश्चिम स्तम्भ के निर्माण के लिए एमसीपी के कार्यक्षेत्र का संशोधित किया गया था। परियोजना के समापन का कार्यक्रम मार्च 2010 को अपरिवर्तित रहा। एमआईएएल इस कम हुए कार्य के स्कोप को पूरा करने में असमर्थ था। एमआईएएल को इस परियोजना के समापन हेतु मार्च 2012 तक एमओसीए द्वारा अतिरिक्त समय की अनुमति दी गई, जिस समय तक, परियोजना को परिणित कार्यक्षेत्र के साथ पूरा किया गया।

तथापि, परियोजना का वास्तविक कार्यक्षेत्र जोकि अंतर्राष्ट्रीय टर्मिनल को मार्च 2010 तक परिचालन के लिए तैयार करना था केवल जनवरी 2014 में पूरा किया गया जो इसके अभिप्रेत पूरा होने की तारीख से 21 महीने से विलम्ब से था। (टर्मिनल का उद्घाटन 10 जनवरी 2014 को हुआ)।

एएआई ने कहा कि (जुलाई 2013) इन दो कार्यों को छोड़कर अन्य एमसीपीज़ समय पर सम्पन्न हुई। एएआई ने यह भी कहा कि विलम्ब के कारणों की जाँच एक स्वतंत्र इंजीनियर द्वारा की गई थी, जिसकी सिफारिशों और एमआईएएल के अनुरोध पर, सक्षम प्राधिकरणी ने विलम्ब को उचित पाया।

इसके अतिरिक्त एमओसीए ने उत्तर दिया (नवम्बर 2013) कि एमसीपीज़ के समापन में विलम्ब एमआईएएल के नियंत्रण से बाहर की परिस्थितियों और हालातों के कारण हुआ था, जैसे कि यह कार्य महत्वपूर्ण परिचालन बाधाओं के साथ किया जा रहा था।

उत्तर को परियोजना एस-09 के परिणित कार्यक्षेत्र के पूरा होने में दो वर्ष के अत्यधिक विलम्ब के प्रकाश में विचार किए जाने की आवश्यकता है। ऐसे विलम्ब पीपीपी व्यवस्था से अपेक्षित कार्य लाभों की उपलब्धि पर गंभीर शंकाएं उत्पन्न करते हैं, मुख्य रूप से जैसे कि प्रारंभिक मार्च 2010 तक समापन के उद्देश्य के प्रति अंतर्राष्ट्रीय परिचालनों के लिए टर्मिनल सुविधाएं जनवरी 2014 तक अपूर्ण रहीं।

एमओसीए/एएआई यह सुनिश्चित करें कि जब परियोजना के पूरा होने में अत्यधिक प्रोत्साहन जैसे कि मूल हवाई अड्डे प्रभार में वृद्धि अक्सर अनुमत नहीं है।

### 3.9 अन्य पूँजीगत परियोजनाओं की स्थिति

एमसीपीज़ के अतिरिक्त मास्टर प्लान 2007 की सूची में 45 अन्य पूँजीगत परियोजनाओं का एक सेट जिसमें एयरसाइड कार्य, टर्मिनल कार्य और सिटी साइड विकास शामिल थे जो कि परियोजना के कुल निष्पादन के लिए आवश्यक थे। यह तीन चरणों में निष्पादित किए जाने थे:

- चरण 1: 2010 तक
- चरण 2: 2015 तक
- चरण 3: 2020 तक

इन कार्यों की लक्षित समापन तारीख उत्तरोत्तर निम्नलिखित तरीके से मास्टर प्लान 2011 के बाद के चरणों में क्रमशः डाली गई:

- 2007 के मास्टर प्लान के अनुसार 20 पूँजीगत कार्य चरण 1 तक सम्पन्न किए जाने थे। इसमें से 11 चरण 2 में डाल दिए गए एक चरण 3 में डाला गया और एक मास्टर प्लान 2011 से हटा दिया गया। एक कार्य को चरण 3 से चरण 1 में आगे लाया गया और 2010 तक समापन हेतु 8 कार्यों का लक्ष्य बचा।
- प्रारंभिक/मूल प्लान (2007) के अनुसार चरण 2(2010-15) में 14 पूँजीगत कार्य निष्पादित होने थे। यह चरण 1 के बचे हुए कार्यों को मिलाकर 25 तक बढ़ गए।
- चरण-3 के लिए निर्धारित कार्य लगातार ग्यारह ही रहे।

कार्य की वास्तविक प्रगति और भी धीमी थी। यह देखा गया कि (स्वतंत्र इंजीनियर की प्रगति रिपोर्ट से) 2011 के मास्टर प्लान के अनुसार लक्षित 8 कार्यों के प्रति केवल तीन ही वास्तव में पूरे किए गए थे। चरण 2 की 2 परियोजनाएँ और चरण 3 की एक परियोजना पूरी की गई थी। कुल 44 पूँजीगत कार्यों में से केवल 13 की प्रगति स्वतंत्र इंजीनियर द्वारा रिपोर्ट की गई जोकि धीमी दिखाई गई। विलम्ब के कारण रिपोर्ट में नहीं दिए गए। लेखापरीक्षा को इस संदर्भ में एमआईएल के मूल अभिलेखों का अभिगम नहीं था।

ओएमडीए के अनुसार, जैसाकि मास्टर प्लान में निहित है, व्यक्तिगत सुविधाओं के निर्माण के लिए लक्षित तारीख एमआईएल द्वारा पूरी तरह से प्राप्त किया जाना था। परियोजनाओं के विलम्ब से प्रारंभ अथवा समापन की दशा में, एएआई को एमआईएल (अनुच्छेद 8.3.8) पर क्षति निर्णित हर्जाने उद्ग्रहण करने का अधिकार था। एमआईएल को कोई सूचना नहीं थी अथवा एमआईएल कार्य को शीघ्रता से करने का अभिलेख में नहीं था। पूँजीगत कार्यों को बाद की तारीख पर तेजी से पुनः निर्धारण ने सम्पूर्ण परियोजना को पूर्ण रूप से लंबित किया यहाँ तक कि एएआई एवं एमओसीए की ओर से निष्क्रियता परियोजना की जाँच और प्रबंध में कमी को सूचित करती है।

एएआई ने कहा कि (जुलाई 2013) ओएमडीए में एएआई को अन्य पूँजीगत परियोजनाओं की जाँच के लिए आदेशित करने हेतु कोई प्रावधान नहीं है एवं अनुच्छेद 8.3.8 के तहत प्रावधान केवल मुख्य एमसीपीज़ पर ही लागू होता है।

एमओसीए ने उत्तर दिया कि (नवम्बर 2013) सीएसआई हवाई अड्डे का विकास एक भूमि बाधित हवाई अड्डा होने के नाते विभिन्न भूमि क्षेत्रों की सामयिक उपलब्धता और वर्तमान सुविधाओं के स्थानांतरण पर बहुत अधिक निर्भर है। आगे किसी भी यातायात ट्रिगर में किसी लिंकेज के अभाव में अनुच्छेद 8.3.8 के तहत निर्णित हर्जाने का आरोपण लागू नहीं था।

एमओसीए ने बताया कि मुम्बई हवाई अड्डे की अपनी अंतर्निहित समस्याओं की बहुत बड़ी संख्या है जो कि मुख्यतः हवाई अड्डे की थी जिसने विलम्बन किया और एमआईएएल को उसके लिए दोषी नहीं माना जा सकता।

उत्तर को निम्नलिखित के प्रति देखने की आवश्यकता है:

ओएमडीके के अनुच्छेद 8.3.8 के अनुसार अनुच्छेद 8.2.2 के तहत पहले से सम्मिलित नहीं होने की सीमा तक, अनुमोदित मास्टर प्लान में तैयार किए गए परियोजना के नामित यातायात ट्रिगर अथवा ऐसे अन्य ट्रिगर पर प्रारंभ नहीं होने पर और जेवीसी द्वारा एएआई को कोई संतोषजनक स्पष्टीकरण नहीं प्रदान करनेकी दशा में, जेवीसी पर प्रति सप्ताह परियोजना के विलम्ब के लिए परियोजना की लागत की अनुमानित पूँजी लागत का 0.5 प्रतिशत के समान परिनिर्धारित हानि लगाने का अधिकार होगा। इसका अर्थ एएआई द्वारा सभी पूँजीगत परियोजनाओं के लिए परिनिर्धारित हानि लगाया (अनिवार्य पूँजीगत परियोजनाओं के साथ-साथ अन्य पूँजीगत परियोजनाएँ) और ऐसी सभी परियोजनाओं की मानिट्रिंग का उत्तरदायित्व होना था।

एमओसीए और एएआई को भविष्य में किसी भी पीपीपी व्यवस्थाओं में कार्य प्रगति संबंधित समयबद्ध और नियमित जाँच बनाने की आवश्यकता है। इसी प्रकारसे जेवीसीज़ को आबंटित निर्माण जोखिम के मूल्यांकन को सुधारने की आवश्यकता है।