

4.1 परियोजना लागत अनुमान में वृद्धि

वास्तविक लेन-देन दस्तावेजों ने (ओएमडीए/एसएसए) परियोजना के लागत अनुमान को उल्लेखित नहीं किया था। परियोजना लागत के प्रारंभिक अनुमान ₹ 5,826 को (2006 में तैयार) एमआईएएल द्वारा आगे क्रमशः 2008, 2010 और अंतिम रूप से 2011 में 12,380 करोड़ तक संशोधित किया गया। 2006 अक्टूबर में एमआईएएल द्वारा तैयार की गई परियोजना लागत अनुमान का संक्षिप्त विवरण और इसका जुलाई 2008, अक्टूबर 2010 और अक्टूबर 2011 में संशोधन नीचे तालिका में दर्शाया गया है।

तालिका 1: एमआईएएल द्वारा अक्टूबर 2006, जुलाई 2008, अक्टूबर 2010 अक्टूबर 2011 में तैयार किया गया परियोजना लागत अनुमान

परियोजना लागत का विवरण	अक्टूबर 2006 में प्रारंभिक अनुमान	जुलाई 2008	अक्टूबर 2010	अक्टूबर 2011
	अनुमानित लागत (₹ करोड़ में)			
दृढ़ लागत: एयर साइड परियोजनाएं, टर्मिनल 1 एवं 2 परियोजनाएँ, विविध परियोजनाएँ एवं तकनीकी सेवाएँ और सलाहाकरी संख्या वर्धन/आकस्मिक व्यय, भूमिगत परियोजनाएँ, एएआई से लिए गए कार्य	4,417	7,487	7,982	9,172
अन्य लागत/सुलभ लागत: परिचालनों के लिए पूँजीगत व्यय, निर्माण के दौरान पूँजीगत ब्याज, पूर्व परिचालन व्यय, एएआई को अग्रिम राशि	1,409	2,315	1,820	2,366
अतिरिक्त परियोजना: एटीसी उपकरण एवं तकनीकी ब्लॉक, सहार एलिवेटेड सड़क, मीठी नदी सुयोजन, शिवाजी मूर्ती का पुनर्वास	---	---	651	651
नई परियोजनाएँ: एनएटीएस अध्ययन के कारण एयरसाइड परियोजनाएँ, एएआई-एनएडी कॉलोनी विकास, भूमि का लागत निपटान	---	---	---	191
	5,826	9,802	10,453	12,380
टिप्पणी: 2006 में निर्मित परियोजना लागत अनुमान का सम्पूर्ण विवरण उपलब्ध नहीं है और अतः आँकड़े उपलब्ध सूचना के आधार पर सारांशिकृत किए गए हैं।				
स्रोत: एएआई को एमआईएएल का पत्र (जुलाई 2008), तकनीकी लेखापरीक्षकों एवं वित्तीय लेखापरीक्षकों का प्रतिवेदन (सितम्बर 2012)				

लागत में प्रगतिशील वृद्धि मुख्यतः निम्न के कारण थी:

- **2008: 2006** के अनुमान की तुलना में परियोजना लागत 68 प्रतिशत तक बढ़ गई। वृद्धि का मुख्य कारण वर्तमान सुविधाओं के आधुनिकीकरण तथा विस्तारण की प्रारंभिक योजना को सहार पर एक नये एकीकृत टर्मिनल कॉम्प्लेक्स के निर्माण की योजना द्वारा संशोधित करना था। यह अकेला ही ₹ 2,565 करोड़ की लागत वृद्धि का कारण है हालाँकि इससे हवाई अड्डे की क्षमता में कोई वृद्धि नहीं हुई। इसके अतिरिक्त, योजना में परिवर्तन के परिणामस्वरूप लंबे परियोजना कार्यान्वयन कार्यक्रम पर आधारित सहायक सेवाओं के लिए अनुमान, सलाहकार, आकस्मिक, वर्धन एवं निर्माण के दौरान ब्याज (आईडीसी) बढ़ गए थे।
- **2010:** एयर ट्राफिक कंट्रोल टावर एवं तकनीकी ब्लॉक की लागत को परियोजना लागत में शामिल करने तथा एलिवेटेड सड़क के लिए मुम्बई महानगरीय क्षेत्र विकास प्राधिकरण (एमएमआरडीए) को किया गया भुगतान, मीठी नदी के विस्तारण (महाराष्ट्र सरकार के निर्देशों के अनुसार) की लागत और छत्रपति शिवाजी महाराज की मूर्ति के पुनर्वास के कारण परियोजना लागत अनुमान अक्टुबर 2010 में फिर से संशोधित किए गए थे।
- **2011:** अक्टुबर 2011 में एमआईएएल द्वारा परियोजना लागत अनुमान फिर से ₹ 12,380 करोड़ तक संशोधित किया गया था। आईडीसी व्यय महत्वपूर्ण ढंग से बढ़ गए (₹ 546 करोड़ की वृद्धि) एवं आकस्मिकतओं के लिए अतिरिक्त प्रावधान (₹ 445 करोड़) दोनों एयरसाइड और टर्मिनल परियोजनाओं के कार्यक्षेत्र में मामूली परिवर्तन के साथ एमआईएएल द्वारा बनाए गए थे।

लेखापरीक्षा में जाँच में यह पाया गया कि:

- ओएमडीए/एसएसए में एमओसीए के लिए परियोजना लागत की सीमा तय करने हेतु कोई प्रावधान नहीं थे। परिणामस्वरूप, बार-बार संशोधनों के कारण पाँच वर्षों में परियोजना लागत लगभग दुगनी हो गई।
- समान कार्यक्षेत्र एवं स्वरूप की राष्ट्रीय और अंतरराष्ट्रीय हवाई अड्डा परियोजनाओं की तुलना में परियोजना ब्यौरे एवं लागत के लिए एमआईएएल द्वारा की गई 'बैंचमार्किंग' प्रक्रिया की समीक्षा छोड़कर स्वतंत्र इंजीनियर के कर्तव्यों में (ओएमडीए की अनुसूची 21) नियमित रूप से परियोजना लागत की जाँच के लिए कोई प्रावधान नहीं था।

- लागत अनुमान में मुख्य वृद्धि एएआई और एमओसीए द्वारा अनुशंखित एक नये एकीकृत सामान्य उपभोक्ता टर्मिनल के विकास के कारण थी जिसके कारण परियोजना कार्यसूची में भी बढौतरी हुई। हालाँकि इसके कारण परियोजना के निष्पादन में महत्वपूर्ण समय एवं लागत अधिकता हुई, तथापि, इसने हवाई अड्डे की क्षमता बाधा में कोई परिवर्तन नहीं किया।
- एमआईएएल ने कहा कि (अक्टूबर 2011) शिवाजी महाराज की मूर्ति के हवाई अड्डे की तरफ पुनर्वास के कारण परियोजना में 17 महीनों का विलम्ब हुआ जिससे लागत में ₹ 1,250 करोड़ की वृद्धि हुई (आईडीसी और पूर्व-परिचालन लागत पर, फाल्स सिलिंग और चेक इन हॉल में कॉलम की अतिरिक्त लागत, पीएमसी तथा अन्य सलाहकारों के लिए अतिरिक्त लागत और अतिरिक्त आकस्मिकताओं के लिए प्रावधान की लागत)। मूर्ति सीएसआई हवाई अड्डे मुम्बई के पट्टागत परिसर में स्थित थी जोकि एमआईएएल को मई 2006 में सौंपा गया था। एमआईएएल को इसलिए साइट का अधिपत्य था और पहले से ही उपयुक्त रूप से इसका पुनः स्थाननिर्धारण की योजना बनानी चाहिए थी।
- ₹ 12,380 करोड़ का परियोजना लागत अनुमान बाद में एईआरए द्वारा (एईआरए अधिनियम, 2008 की धारा 13(2) के तहत) कथित नियंत्रण अवधि¹ हेतु सीएसआई हवाई अड्डे, मुम्बई की प्राधिकरण की टैरिफ निर्धारण प्रक्रिया के भाग के रूप में 2013-14 की अवधि तक ₹ 11,647.46 करोड़ तक प्रतिबंधित की गई। वैसे तो अनुमोदित लागत केवल मार्च 2014 तक समाप्त अवधि के लिए है। ₹ 422.34 करोड़ की अनुमानित लागत के साथ एएआई-राष्ट्रीय हवाई अड्डा डिवीजन कॉलोनी के पुनर्वास और एयर टैरिफ नियंत्रण उपकरण जैसी कुछ महत्वपूर्ण व्यय की मदें इस अनुमान में शामिल नहीं की गई थीं। इसका यह अर्थ होगा कि परियोजना लागत 2014 के बाद भी बढ़ती रहेगी एवं भविष्य की नियंत्रण अवधि के दौरान भी टैरिफ पर प्रतिकूल प्रभाव डालेगी।

¹ एईआरए टैरिफनिर्धारण हेतु एक नियंत्रण अवधि मानती है। यह अवधि एईआरए अधिनियम के अनुसार पाँच साल की अवधि है। एईआरए अधिनियम 2008 की धारा 13 (2) के अनुसार, 'टैरिफ पाँच वर्षों में एक बार निर्धारित किया जायेगा और यदि उचित एवं जन हित में समझा जाये तो पाँच वर्षों की अवधि के दौरान निर्धारित टैरिफ समय-समय पर संशोधित किया जायेगा। एईआरए द्वारा जनवरी 2013 में जारी टैरिफ आदेश में 2013-14 तक पाँच वर्षीय नियंत्रण अवधि पर विचार किया गया जिसके लिए परियोजना लागत ₹ 11,647.46 करोड़ ली गई।

एएआई ने कहा (जुलाई 2013) ओएमडीए में एएआई/एमओसीए द्वारा परियोजना लागत के अनुमोदन का कोई प्रावधान नहीं था। इसके बाद स्वतंत्र इंजीनियर के कार्यक्षेत्र में भी परियोजना लागत की जाँच का कोई प्रावधान नहीं था।

एमओसीए ने कहा कि:

- (i) परियोजना के पूरा करने में विलंब एमआईएएल के नियंत्रण से बाहर था क्योंकि शिवाजी मूर्ति का स्थानांतरण एक जटिल मामला था और उसके निवारण में बहुत समय लगा।
- (ii) छोटी परियोजनाओं के लिए सीमा संभव थी किन्तु सीएसआई हवाई अड्डे मुम्बई जैसी बड़ी परियोजनाओं के लिए यह मुश्किल था।

यद्यपि ओएमडीए में परियोजना लागत पर सीमा नहीं है तथा लागत की मॉनिटरिंग का प्रावधान नहीं है, फिर भी ऐसी नियंत्रण सीमा होना वांछनीय है विशेषकर परियोजना में महत्वपूर्ण लागत वृद्धि को देखते हुए जोकि मुख्यतः यात्रियों पर अतिरिक्त लेवी के द्वारा पोषित किया जा रहा था।

4.2 पूंजीगत व्यय की क्षमता का मूल्यांकन

हवाई अड्डा प्रभार, विमानपत्तन विनियामक, एईआरए द्वारा सुनिश्चित किए जाते हैं। इसके अलावा, जैसे कि लागत महत्वपूर्ण ढंग से बढ़ी, एमआईएएल ने वित्तीय अंतर को भरने हेतु विकास फीस (डीएफ) उद्ग्रहण हेतु अनुमोदन का अनुरोध किया। एईआरए ने तदुसार एईआरए अधिनियम, 2008 के प्रावधानों के तहत मार्च 2014 तक की अवधि के लिए प्रक्रिया/दृष्टिकोण, लागत अनुमान और किए गए व्यय की लेखापरीक्षा के निर्देश दिए। नियुक्त तकनीकी लेखापरीक्षक तथा वित्त लेखापरीक्षक के प्रतिवेदन एईआरए के अक्टूबर 2012 के परामर्श पत्र में डील किए गए। मुख्य विशेषताएँ में निम्नांकित शामिल हैं:-

सीएसआई हवाई अड्डे मुम्बई के लिए एईआरए की टैरिफ निर्धारण प्रक्रिया के भाग के रूप में कथित अवधि के लिए (एईआरए अधिनियम-2008 की धारा 13 (2) के तहत) तकनीकी लेखापरीक्षक (मैसर्स ईजीनियर इंडिया लिमिटेड) और वित्तीय लेखापरीक्षक (मैसर्स वेद जैन एवं एसोसिएट) ने लेखापरीक्षा की और सितम्बर 2012 में उनके प्रतिवेदन प्रस्तुत किये। अपने प्रतिवेदनों में लेखापरीक्षकों ने एमआईएएल द्वारा परियोजना लागत में शामिल कुछ विशेष मदों का यौक्तिकीरण/अननुमत की सिफारिश की। लेखापरीक्षकों का एक महत्वपूर्ण अवलोकन यह था कि कार्य की कुछ मदें जो कि मार्च 2014 तक की अवधि हेतु परियोजना लागत में शामिल की गई थीं, का इस अवधि में कार्यान्वयन असम्भव था और उसपर बाद की अवधि में विचार किया जाना चाहिए था। एईआरए ने इन विशेष अवलोकनों पर ध्यान देते हुए ₹ 310.20 करोड़ की लागत को नामंजूर किया और ₹ 422.34 करोड़ की लागत को बाद की अवधियों में स्थगित किया। इसने 2013-14 तक की अवधि के लिए परियोजना लागत को ₹ 11,647.46 करोड़ तक सीमित कर दिया।

तकनीकी एवं वित्तीय लेखापरीक्षकों ने प्रक्रिया संबंधी मुद्दों का भी उल्लेख किया, जिनके प्रभाव परिमाणित नहीं किए गए हैं। तकनीकी एवं वित्तीय लेखापरीक्षकों द्वारा बताए गए प्रक्रिया संबंधी मुद्दे जिनका परियोजना लागत पर महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ सकता था नीचे दिए गए हैं:

- परियोजना कार्यान्वयन में सभी मुख्य अंशदाताओं का जोखिम प्रीमियम विशिष्टरूप से ज्यादा है जोकि एमआईएएल द्वारा समग्रता से शेयर किया गया है। ऐसा लगता है कि मुख्य ठेकेदार, उप-ठेकेदार/विक्रेताओं ने महत्वपूर्ण जोखिम प्रीमियम को ध्यान में रखते हुए अपनी दरें तैयार की थी।
- तकनीकी लेखापरीक्षक ने भी उप-संविदात्मक प्रक्रियाओं में कमियों को बताया है। यह भी दर्शाया गया है कि सभी उप-संविदा कार्य पैकेजेस की बोली का कार्य एमआईएएल दल के साथ मैसर्स एल एण्ड टी द्वारा किया गया था। तथापि, एमआईएएल या मैसर्स एल एंड टी द्वारा कोई आकलन नहीं किया गया था। अक्रम आधार पर सभी तकनीकी वाणिज्यिक रूप से सफल बोली लगाने वालों के साथ बातचीत की गई है और उप-संविदाकारों के द्वारा दिए गए दरें से तुलना करने हेतु एमआईएएल के पास अपने दर नहीं थे।
- एमआईएएल ने परियोजना के निर्माण के लिए ईपीसी संविदा मैसर्स एल एंड टी को दी। वित्तीय लेखापरीक्षक ने संविदात्मक प्रक्रिया से संबंधित निम्न मुद्दे उठाये हैं:
 - संविदादात्मक प्रक्रिया के दौरान, दो चुने गए बोलीदाताओं ने परियोजना लागत का अलग-अलग अनुमान लगाया और अनुमानित परियोजना लागत के आधार पर

अपनी फीस का उद्धरण किया (शुल्क में एक परिवर्ती घटक भी था जो कि कुल परियोजना लागत का प्रतिशत था)। एमआईएएल ने ईपीसी कार्य के लिए किसी लागत अनुमान की गणना नहीं की थी और बोलियों की तुलना हेतु स्थूल औसत लागत पर विचार किया था। ₹ 5000 करोड़ की इस औसत लागत के आधार पर, मैसर्स एल एंड टी एल-1 बोलीदाता के रूप में उभरी और उसे यह संविदा दी गई। तथापि लेखापरीक्षक ने यह अवलोकन किया कि क्योंकि मैसर्स एल एंड टी द्वारा उद्धत परिवर्ती शुल्क इसके प्रतिस्पर्धी से अधिक था, मैसर्स एल एंड टी को भुगतयेय शुल्क, परियोजना लागत के बढ़ने के साथ बढ़ेगा। ईपीसी की ₹ 6180 करोड़ की लागत पर यह एक अधिक मंहगा विकल्प साबित होगा। लेखापरीक्षक ने यह भी बताया कि ईपीसी भाग के लिए कुल अनुमानित लागत ₹ 5759 करोड़ है (जुलाई 2011 तक)।

- मैसर्स एल एंड टी के साथ संविदा लागत जोड़ संविदा था। संविदा दिनांक से 14 महीनों के अंदर (अर्थात् 31 दिसम्बर, 2008 तक) संविदा राशि को तय करने का उद्देश्य था। तथापि, साइट के स्वरूप को देखते हुए एमआईएएल और एल एंड टी ने सम्पूर्ण परियोजना को छोटी-छोटी कार्यविधियों में तोड़ने के दृष्टिकोण को अपनाया और पूरे कार्यक्रम के बजाय संबंधित पैकेज के लिए डिज़ाइन पूरा करने के पश्चात् प्रत्येक विशिष्ट कार्यविधि के लिए पृथक संविदाएँ प्रदान की। वित्तीय लेखापरीक्षक ने यह टिप्पणी की कि संविदा प्रदान करने के बाद दृष्टिकोण में परिवर्तन के परिणामस्वरूप संविदा लागत ओपन एन्डिड रही जिसको परिमाणित नहीं किया जा सकता।
- मैसर्स एल एंड टी द्वारा साइट उपरिशिर्ष वसूली योग्य को अंतिम रूप नहीं दिया गया जिसका अर्थ यह होगा कि यह एक ओपन एन्डिड संविदा थी।
- मैसर्स एल एंड टी के साथ संविदा में संरचना के लिए ₹ 1,100 प्रति वर्ग फुट अधिकतम लागत का प्रावधान किया गया। वित्तीय लेखापरीक्षक ने बताया कि संविदा के समय किसी भी डिज़ाइन और तुलनात्मक कार्य के अभाव में इसके प्रावधान को निश्चित करने हेतु अपर्याप्त आधार थे।

आईआरए ने एमआईएएल के प्रस्तुतीकरणों के साथ इन मुद्दों पर भी विचार किया और उल्लेख किया कि एमआईएएल पर्याप्त रूप से एएआई और एमओसीए के वरिष्ठ स्तरों पर प्रतिनिधित्वों सहित एक बोर्ड प्रबन्धित कम्पनी है। यह भी नोट किया गया कि इस परियोजना में अधिकतर

संविदाएँ पहले से ही दे दी गई थी, और परियोजना कार्यान्वयन के अग्रिम चरण पर थी और कोई भी सुधार या उपचरात्मक कार्रवाई परियोजना के इस चरण पर संभव प्रतीत नहीं होता। इसके अलावा, प्रक्रिया मामलों के कारण मौद्रिक अर्थ में हानि को परिमाणित करना या पहचानने की लेखापरीक्षकों की असमर्थता के संबंध में मामले पर आगे कोई कार्रवाई करने में प्राधिकरण ने स्वयं को असमर्थ पाया।

हमारी लेखापरीक्षा के दौरान, संविदा प्रदान करने के पूर्व एमआईएएल द्वारा विस्तृत लागत अनुमान की गैर-तैयारी और इपीसी ठेकेदार के चयन में सामान्य निविदा प्रक्रियाओं से विचलन के संबंध में तकनीकी और वित्तीय लेखापरीक्षकों के प्रतिवेदन पर एआई द्वारा की गई कार्रवाई के विवरण की माँग की गई। एआई ने उत्तर में कहा कि एमआईएएल द्वारा लागत अनुमान की तैयारी सहित ठेकेदारों के चयन की सूचना के लिए मांग हेतु ओएमडीए में एआई के लिए ऐसा कोई प्रावधान नहीं था।

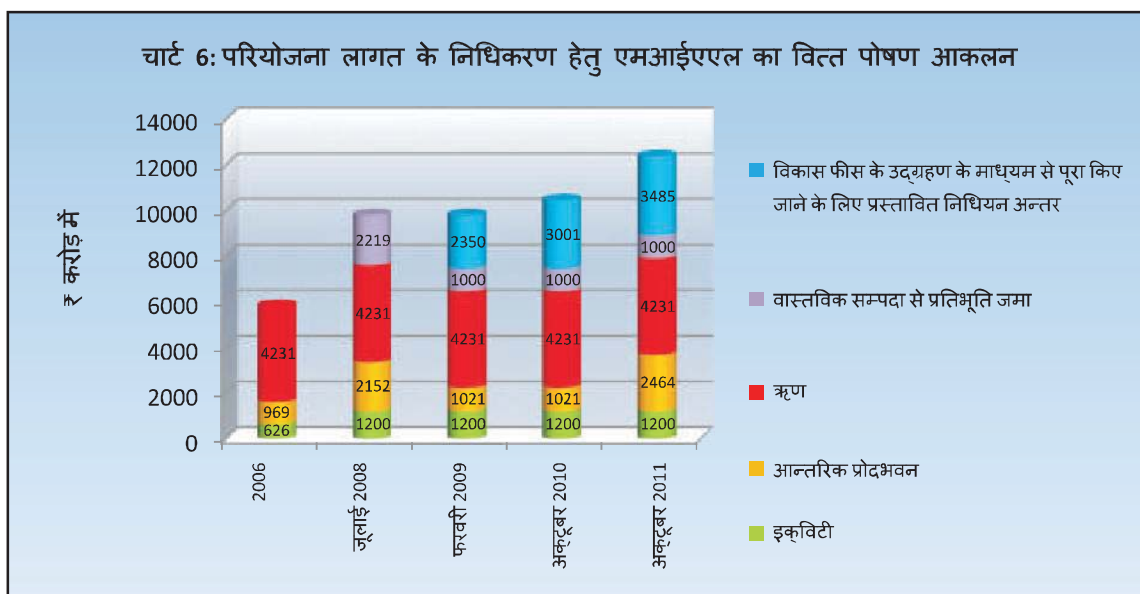
चूंकि प्रक्रिया से संबंधित इन मुद्दों के वित्तीय प्रभावों को वर्णित नहीं किया जा सकता था, अतः व्यय पर इसका प्रभाव अस्पष्ट रहा। जैसाकि एआई की प्रतिक्रिया से स्पष्ट है, क्षमता जिसके साथ पूंजीगत व्यय किया गया, व्यापक रूप से निर्धारित नहीं की गई, इसके अलावा एमआईएएल द्वारा अनुसरित प्रक्रियाओं/व्यवस्थाओं की उपयुक्तता जांचने के लिए करार में कोई तंत्र डिजाइन नहीं किया गया। लेखापरीक्षा की इन रिकॉर्डों तक पहुंच नहीं थी। एमओसीए को यह आश्वासन, कि सरकार तथा यात्रियों के हित की पर्याप्त सुरक्षा की गई है, प्राप्त करने हेतु आवश्यक कार्रवाई के लिए उपरोक्त दर्शाए मामलों की समीक्षा करना आवश्यक होगा।

4.3 निधीयन तथा विकास फीस में अन्तर

ओएमडीए के अनुच्छेद 13.1 (ए) के अनुसार, एमआईएएल को मास्टर प्लान तथा प्रमुख विकास प्लान के आधार पर हवाई अड्डे के विकास सहित इसके दायित्वों को पालन करने के अनुसार उचित ऋण तथा इक्विटी सहयोग के माध्यम से वित्तपोषण हेतु व्यवस्था तथा /अथवा सभी वित्तीय आवश्यकताओं को पूरा करना चाहिए। इसके अलावा, ओएमडीए का अनुच्छेद 2.5 (डी) ने अनुबंधित किया कि एमआईएएल, यदि उसका विकास निधीयन आवश्यक हो, तो किसी भी समय पर मुम्बई तथा/अथवा राष्ट्रीय स्टॉक एक्सचेंज पर अपने शेयरों को लिस्ट करा सकता है। आरंभिक वित्तपोषण योजना के अनुसार, ₹ 5,826 करोड़ की परियोजना लागत का इक्विटी, आन्तरिक संग्रहणों तथा ऋणों के माध्यम से सम्पूर्ण वित्तपोषण किया जाना था।

परियोजना लागत के बढ़कर ₹ 9,802 करोड़ हो जाने पर एमआईएएल ने ₹ 2350 करोड़ के निधियन अन्तर को प्रस्तावित किया तथा इस अन्तर को भरने के लिए विकास फीस (डीएफ) की लेवी का अनुरोध किया (फरवरी 2009)। एमओसीए ने अप्रैल 2009 से प्रभावी 48 माह की अवधि के लिए तदर्थ आधार पर ₹ 1,543 करोड़ राशि तक डीएफ के उद्ग्रहण को स्वीकार किया (दिनांक 27 फरवरी 2009 का आदेश)। मई 2009 में ऐरा के निर्माण के साथ, मामला उनको भेजा गया। इसी बीच में, एमआईएएल ने सूचित किया (जनवरी 2011) कि आगे परियोजना लागत ₹ 10,453 करोड़ (अक्टूबर 2010 में) तथा ₹ 12380 करोड़ (अक्टूबर 2011 में) तक बढ़ गई थी तथा बढ़ते हुए निधीयन अन्तर का हवाला देते हुए डीएफ को अन्तिम रूप देने के लिए अनुरोध किया था। निजी प्रमोटर का इक्विटी शेयर केवल ₹ 888 करोड़ तक बढ़ा तथा एमआईएएल का ऋण एक्सपोजर अपरिवर्तित रहा तथापि परियोजना लागत दोगुने से अधिक हो गई थी।

परियोजना लागतों में प्रगामी रूप से वृद्धि से निधियन पैटर्न में परिवर्तनों को नीचे चार्ट में दिखाया गया है।



स्रोत: एएआई/एमओसीए के साथ एमआईएएल का पत्राचार, तकनीकी लेखापरीक्षक तथा वित्तीय लेखापरीक्षक रिपोर्ट, ऐरा का दिसम्बर 2012 का आदेश।

जैसाकि चार्ट से देखा जा सकता है कि अक्टूबर 2011 में, एमआईएएल ने ₹ 3,485 करोड़ के अन्तर को आकलित किया तथा इसे पूरा करने के लिए यात्रियों पर डीएफ लगाने के लिए मंजूरी मांगी। एमआईएएल ने पहले इस अन्तर को पूरा करने के लिए अप्रैल 2011 से मार्च 2014 तक

तीन वर्ष की अवधि के लिए प्रत्येक जाते हुए देश के तथा अन्तर्राष्ट्रीय यात्रियों पर क्रमशः ₹ 200 तथा ₹ 1,375 की दर पर डीएफ के उद्ग्रहण के लिए अनुरोध किया था (जनवरी 2011)।

ऐरा ने परियोजना लागत को (मार्च 2014 तक) ₹ 11,647.46 करोड़ तक निर्धारित किया (दिसम्बर 2012)। इसमें से, ऐरा ने डीएफ उद्ग्रहण के माध्यम से ₹ 3,400 करोड़ के निर्धारण को मंजूरी दी तथा निर्देश दिया कि एमआईएएल ₹ 819.05 करोड़ के शेष अन्तर को संबोधित करने के लिए अतिरिक्त वित्तपोषण हेतु व्यवस्था करेगा। तथापि, एमआईएएल को तुरन्त निधियों की आवश्यकता होगी तथा डीएफ जनवरी 2013 से अप्रैल 2021 की अवधि में संग्रहण किया जाना आदेशित हुआ था, अतः अनुपातिक ब्याज लागत के साथ एक ऋण प्राप्त करने के लिए एमआईएएल द्वारा इस राशि को संरक्षित किया जाना था। इस प्रकार, वास्तविक डीएफ जो यात्रियों पर उद्ग्रहण होगा, उसमें ब्याज शामिल होगा तथा बढ़ जाएगा। वास्तविक डीएफ जिस यात्रियों से संग्रहित करना होगा, ₹ 4,589.45 करोड़ होगा।

लेखापरीक्षा में जांच से पता चला कि:

- वित्तपोषण के साधन के रूप में डीएफ के उद्ग्रहण को ओएमडीए में परिकल्पित नहीं किया गया। ओएमडीए के अनुच्छेद 13.1 के अनुसार एमआईएएल को इक्विटी तथा ऋण के माध्यम से परियोजना के लिए आवश्यक सम्पूर्ण निधियों को प्राप्त करना है- "यह स्पष्ट रूप से समझा गया कि जेवीसी को मास्टर प्लान तथा प्रमुख विकास प्लान के अनुसार हवाई अड्डे के विकास के साथ उसके अन्तर्गत इसके दायित्वों के अनुपालन के अनुसार उचित ऋण तथा इक्विटी वितरण के माध्यम से वित्तपोषण हेतु तथा/अथवा सभी वित्तीय आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए व्यवस्था करनी चाहिए"। इस प्रकार, परियोजना के लिए वित्तीय जोखिम को ओएमडीए में गठित पीपीपी व्यवस्थाओं के माध्यम से एमआईएएल को हस्तांतरित किया गया था। परिवर्धित परियोजना लागत के लिए वित्तपोषण की कमी को पूरा करने हेतु डीएफ लगाने से, एमआईएएल का यह वित्तीय जोखिम कम हुआ था।
- ओएमडीए में विशिष्ट प्रावधान (अनुच्छेद 2.5 (डी) कि एमआईएएल परियोजना के वित्तपोषण के लिए किसी भी समय मुम्बई तथा/अथवा नेशनल स्टॉक एक्सचेंज पर अपने शेयरों की लिस्टिंग कर सकता था, के बावजूद न तो एमआईएएल ने इस विकल्प का जांच किया तथा न ही एमओसीए अथवा एएआई ने निधि जुटाने के लिए इस विकल्प का जांच करने के लिए जोर दिया।

- ₹ 3,400 करोड़ पर डीएफ का निर्धारण करते हुए, ऐरा ने अपने दिनांक 21 दिसम्बर 2012 के आदेश में कहा कि डीएफ के लिए प्रमाणिकता दिल्ली इंटरनेशनल एयरपोर्ट प्राइवेट लिमिटेड (डायल) तथा एमआईएएल द्वारा निवेश का तुलनीय पैमाना था तथा तथ्य कि डायल को ₹ 3,415 करोड़ के डीएफ की अनुमति दी गई। तथापि, इससे इंकार नहीं किया जा सकता है कि दोनों परियोजनाएं पूरी तरह भिन्न हैं क्योंकि डायल द्वारा समय पर कार्य पूरा किया गया जबकि सीएसआई हवाई अड्डा विलम्बित तथा अधूरा है तथापि, अन्तर्राष्ट्रीय टर्मिनल का इसके पश्चात् उद्घाटन किया गया है।

एआई ने कहा (जुलाई 2013) कि डीएफ को एआई अधिनियम (खंड 22 ए) के प्रावधानों के अनुसार ऐरा द्वारा निर्धारित किया गया है तथा डीएफ लगाने के लिए अपने आदेश में ऐरा ने डीएफ की स्वीकृति के लिए विस्तृत तर्क प्रदान किए थे।

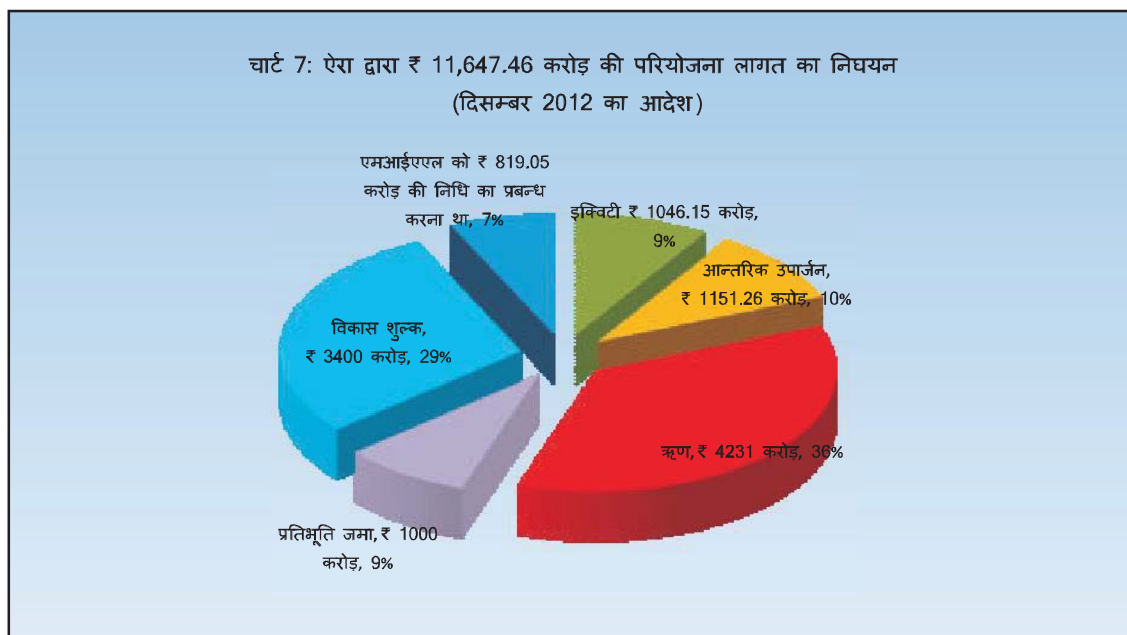
एमओसीए ने कहा (नवम्बर 2013) कि भारत सरकार एक करार के माध्यम से डीएफ लगाने के लिए शक्ति प्रदान नहीं कर सकती तथा यह तथ्य कि डीएफ को केवल वैधानिक प्रावधानों के माध्यम से लगाया जा सकता है, जो आरएफपी के जारी होने से पहले सभी बोलीदाताओं को ज्ञात थे। एमओसीए ने यह भी कहा कि लिस्टिंग कराने का विकल्प व्यवहार्य नहीं पाया गया क्योंकि यह विचार किया गया कि इसके परिणामस्वरूप विभिन्न पणधारियों के नितिगत हित में कमी होगी।

हालांकि डीएफ का उद्घाटन कानून का उल्लंघन नहीं हो सकता है, तथापि इससे इन्कार नहीं किया जा सकता कि ओएमडीए परियोजना के लिए निधि प्राप्त करने के संबंध में सुस्पष्ट है जिसे इक्विटी तथा ऋण के माध्यम से वर्णित किया गया था। इस प्रकार निष्कर्ष करार में दिए अनुसार एमआईएएल को इक्विटी/ऋण का माध्यम अधिक प्रभावी तरीके से पालन करने के लिए अनुसरण करने के बदले में निधि अन्तर को पूरा करने के लिए डीएफ के उद्घाटन से यात्रियों पर भार हुआ। इसके अलावा, एमओसीए का तर्क था कि लिस्टिंग बनाना संभव नहीं था क्योंकि यह पणधारियों के वैधानिक हित को कम करेगा इस तथ्य पर ध्यान नहीं देता है कि निधि बढ़ाने के लिए स्वामित्व में कमी को पूर्णरूप से वर्णित शर्तों के साथ ओएमडीए के अनुच्छेद 2.5 (डी) के तहत विशिष्ट रूप से नियत किया गया था।

यह इस संबंध में टिप्पणी के उपयुक्त है कि पीएसी ने 2012-13 की इंदिरा गांधी अन्तर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा, दिल्ली में पीपीपी के कार्यान्वयन पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 5 फरवरी 2014 को संसद में प्रस्तुत अपनी रिपोर्ट में इस मामले पर चर्चा में मत प्रकट किया कि एमओसीए की कार्रवाई ने ओएमडीए के प्रावधानों के उल्लंघन में पश्च संविदात्मक लाभों को जुटाने के लिए निजी भागीदार को सक्षम किया।

4.4 परियोजना का वित्तपोषण

वर्तमान नियंत्रण अवधि (मार्च 2014 को समाप्त) में परियोजना का निधियन स्वरूप परियोजना लागत के सारांश पर आधारित है जिस पर ऐरा द्वारा विचार किया गया, जिसे नीचे चार्ट में रेखांकित किया गया है:



इक्विटी के माध्यम से एमआईएएल² के निजी भागीदारों का अंशदान कुल लागत (₹ 11,647.46 करोड़) का केवल ₹888 करोड़³ या केवल 7.6 प्रतिशत है।

ऐरा ने डीएफ पर अपने आदेश (दिसम्बर 2012) में बताया कि एमआईएएल के शेयरधारकों ने इक्विटी शेयर पूंजी के पुनः बढ़ाने के लिए अपनी असमर्थता व्यक्त की। एमआईएएल ने 26 जुलाई 2002 की अपनी बोर्ड की बैठक के सार भी प्रस्तुत किए थे (सितम्बर 2012) जिसमें शेयरधारकों (एसीएसए ग्लोबल बिड सर्विसेस, जीवीके समूह और एएआई) से अधिक इक्विटी बढ़ाने में असमर्थता को नोट किया।

² एमआईएएल के निजी भागीदार-जीवीके एयरपोर्ट होल्डिंग्स प्राइवेट लिमिटेड, बिड सर्विसेस डिवीजन (मारिशियस) लिमिटेड, एसीएसए ग्लोबल लिमिटेड।

³ एमआईएएल की ₹1200 करोड़ की प्रदत्त इक्विटी में निजी भागीदारों का अंशदान ₹888 करोड़ (74 प्रतिशत) था।

तथापि, यह पाया गया कि एएआई ने अपने 26 अक्टूबर 2012 के पत्र में ऐरा को एमआईएएल में अतिरिक्त इक्विटी बढ़ाने की अपनी इच्छा की सूचना दी थी। बाद में दिसम्बर 2012 में एएआई ने सूचना दी कि एएआई बोर्ड ने एमआईएएल में ₹293 करोड़ की राशि की इक्विटी बढ़ाने का अनुमोदन दे दिया था जैसे और जब एमआईएएल द्वारा नकदी सूचना दी जाएगी। तथापि, एएआई ने एमआईएएल से कोई नकदी सूचना प्राप्त नहीं की। नवम्बर 2012 में एमआईएएल ने ऐरा को सूचना दी कि एमआईएएल के निदेशक बोर्ड द्वारा विस्तृत विचार-विमर्श के बाद, यह निर्णय लिया गया कि किसी अतिरिक्त इक्विटी लाने की कोई संभावना नहीं थी।

इस संबंध में शेयरधारक करार के खण्ड 3.3.2 में कथित है कि "निजी भागीदार जेवीसी द्वारा ऐसा करने के लिए आमंत्रण किए गए उन इक्विटी शेयरों की ऐसी संख्या का अंशदान करेंगे और सहमत होंगे, जो उनके जेवीसी में संबंधित शेयरहोल्डिंग के अनुरूप अनुपात में या पारस्परिक रूप से सहमत अन्य किसी अनुपात में होगा"। शेयरधारक करार के खण्ड 3.3.2 के संदर्भ में ऐसा प्रतीत होता है कि भारत सरकार (एएआई की ओर से भाग लेते हुए) जेवी में अतिरिक्त इक्विटी बढ़ाने के लिए तैयार थी। शेयरधारक के करार समझौते के अनुसार, अन्य निजी पार्टियों को आगे आना चाहिए था और आनुपातिक रूप से अंशदान करना चाहिए था जिससे यात्रियों पर डीएफ का कम भार पड़ता। ऐसा नहीं हुआ क्योंकि निजी पार्टियों ने वित्तीय जोखिम नहीं लिया।

2006 में वित्तपोषण प्रबंधन में सम्पूर्ण परियोजना का निधियन इक्विटी, आन्तरिक उपार्जन और ऋण के माध्यम से परिकल्पित था। इसमें फरवरी 2009, अक्टूबर 2010 और अक्टूबर 2011 के अनुवर्ती प्राक्कलनों में उत्तरोत्तर कमी हुई जैसा नीचे दर्शाया गया है:

तालिका 2 : निधि का स्रोत

निधि का स्रोत	वर्ष			
	2006	फरवरी 2009	अक्टूबर 2010	अक्टूबर 2011
कुल निधियन में इक्विटी, आन्तरिक उपार्जन और ऋण निधियन (प्रतिशतता में)	100	76.00	71.30	71.90

निजी प्रमोटरों के इक्विटी निवेश की तुलना में डीएफ से संग्रहण काफी अधिक है (निजी प्रमोटर के इक्विटी जोखिम से डीएफ लगभग चार गुणा है) ₹ 3,400 करोड़ पर, डीएफ कुल निधियन का 29.19 प्रतिशत बनता है। यह प्रभाव देता है कि परियोजना जोखिम निजी भागीदारों को अधिक प्रभावी रूप से हस्तांतरित किए जा सकते थे क्योंकि उन्हें लागत नियंत्रण करने, दक्ष होने या परियोजना को समय पर समाप्त करने के लिए कोई प्रोत्साहन प्रतीत नहीं होता है।

इस पर सहमत होते हुए कि एमआईएएल के साथ संबंधित सभी जोखिमों को निजी भागीदारों द्वारा वहन किया जाना था, एमओसीए ने बताया (नवम्बर 2013) कि विभिन्न जोखिमों पर ध्यान दिए बिना, एएआई ओएमडीए के प्रावधानों के अनुसार राजस्व अर्जित करेगा। इसके अलावा, एमओसीए ने इंगित किया कि लेखापरीक्षा ने ₹ 1,151 करोड़ के एमआईएएल के आन्तरिक स्रोत सृजन पर विचार नहीं किया था।

पीपीपी आधार पर परियोजना के विकास करने का एक उद्देश्य परियोजना के लिए निजी निवेश दृढ़ना था। वर्तमान मामले में एमआईएएल के निजी भागीदारों ने मात्र ₹888 करोड़ का निवेश किया था जो कि परियोजना की कुल लागत का 7.6 प्रतिशत है और डीएफ के उद्ग्रहण के माध्यम से यात्रियों पर भार स्थानांतरित हो गया। एमआईएएल द्वारा आन्तरिक स्रोत सृजन अधिशेष जो कि आपरेशन्स के माध्यम से सृजित हुआ जोकि निजी भागीदारों द्वारा निवेश नहीं है और इसलिए इक्विटी तुलना में उस पर विचार नहीं किया गया।

4.5 निधियन अन्तर का आंकलन

डीएफ की वसूली का अनुमोदन प्राप्त करने के लिए एमआईएएल (अक्टूबर 2011) के प्रस्ताव की प्रतिक्रिया में ऐरा ने एमआईएएल के अपने ₹ 3,485 करोड़ के आंकलन के प्रति ₹ 4,219.05 करोड़ के वास्तविक निधियन अन्तर का निर्धारण (दिसम्बर 2012) किया था। आंकलनों में अन्तर का मुख्य कारण एमआईएएल के आन्तरिक उपार्जन का एमआईएएल और ऐरा द्वारा अलग-अलग निर्धारण किया जाना था। एमआईएएल ने ₹2,464 करोड़ के आन्तरिक उपार्जन को 2014 में प्रतिधारित कुल आंकलित अर्जन के रूप में माना था (अगस्त 2014 लक्षित परियोजना पूर्णता तिथि थी)।

वित्तीय लेखापरीक्षक ने भी 2014 में कर के बाद लाभ में मूल्यहास तथा आस्थगित देयता जोड़ने के बाद ₹ 4,021 करोड़ का समान आन्तरिक उपार्जन आंकलित किया था। ऐरा ने इंगित किया कि एमआईएएल द्वारा आंकलित उपार्जन उसकी टैरिफ अपेक्षाओं पर आधारित था जो अनिश्चित थी। ऐरा ने यह भी नोट किया कि वित्त के साधनों में अन्तर के निर्धारण में डीएफ और टैरिफ के अवधारण के बीच अन्तर्सम्बंध हैं। तदनुसार ऐरा ने वास्तविक नगद शेष (मार्च 2012 तक) पर विचार करते हुए और प्रक्षेपित मूल्यहास (2012-13 और 2013-14 केवल दो वर्षों के लिए) को जोड़ते हुए मार्च 2014 तक की अवधि के लिए ₹ 1,151.26 करोड़ का आन्तरिक उपार्जन आंकलित किया था।

आन्तरिक उपार्जन के कम आंकलन के परिणामस्वरूप अधिक निधियन अन्तर हुआ जिसके कारण यात्रियों पर अधिक डीएफ का उद्ग्रहण हुआ।

उत्तर में, एमओसीए ने बताया कि ऐरा ने, एईआरए अधिनियम 2008 के प्रावधानों के अनुसार निधियन का निर्धारण और डीएफ का अवधारण किया है। उसने यह भी बताया कि स्वतंत्र लेखापरीक्षक द्वारा उच्च आन्तरिक उपार्जन की गणना एमआईएएल द्वारा मांगे गए बड़े हुए टैरिफ पर आधारित थी। चूंकि ऐरा ने काफी कम टैरिफ (मांगे गए 881.29 प्रतिशत की तुलना में 164.29 प्रतिशत) अनुमत किया था, इसलिए आन्तरिक उपार्जन को तद्रूपार कम करना पड़ा।

एमओसीए का तर्क इन तथ्यों के प्रति देखने की आवश्यकता है कि:

- (i) वास्तविक आन्तरिक उपार्जन टैरिफ की पूर्व की कम दरों के बावजूद भी 2011-12 और 2012-13 में अधिक था।
- (ii) मार्च 2013 तक आन्तरिक उपार्जन ₹1,408.49 करोड़ होगा जोकि ऐरा द्वारा 2013-14 तक प्रक्षेपित ₹1,151 करोड़ के आन्तरिक उपार्जन से अधिक है।
- (iii) यदि ऐरा द्वारा उच्च आंतरिक उपार्जन माना जाता तो डीएफ उपयुक्त रूप से यौक्तिक हो सकता था। डीएफ अन्तिम उपाय माना गया है जैसा कि ऐरा द्वारा स्वीकारा गया है और इसकी मात्रा को न्यूनतम करने से यात्रियों पर कम भार पड़ेगा।