

अध्याय - 4

परियोजनाएं देना और रियायत अवधि

4.1 परियोजना देना

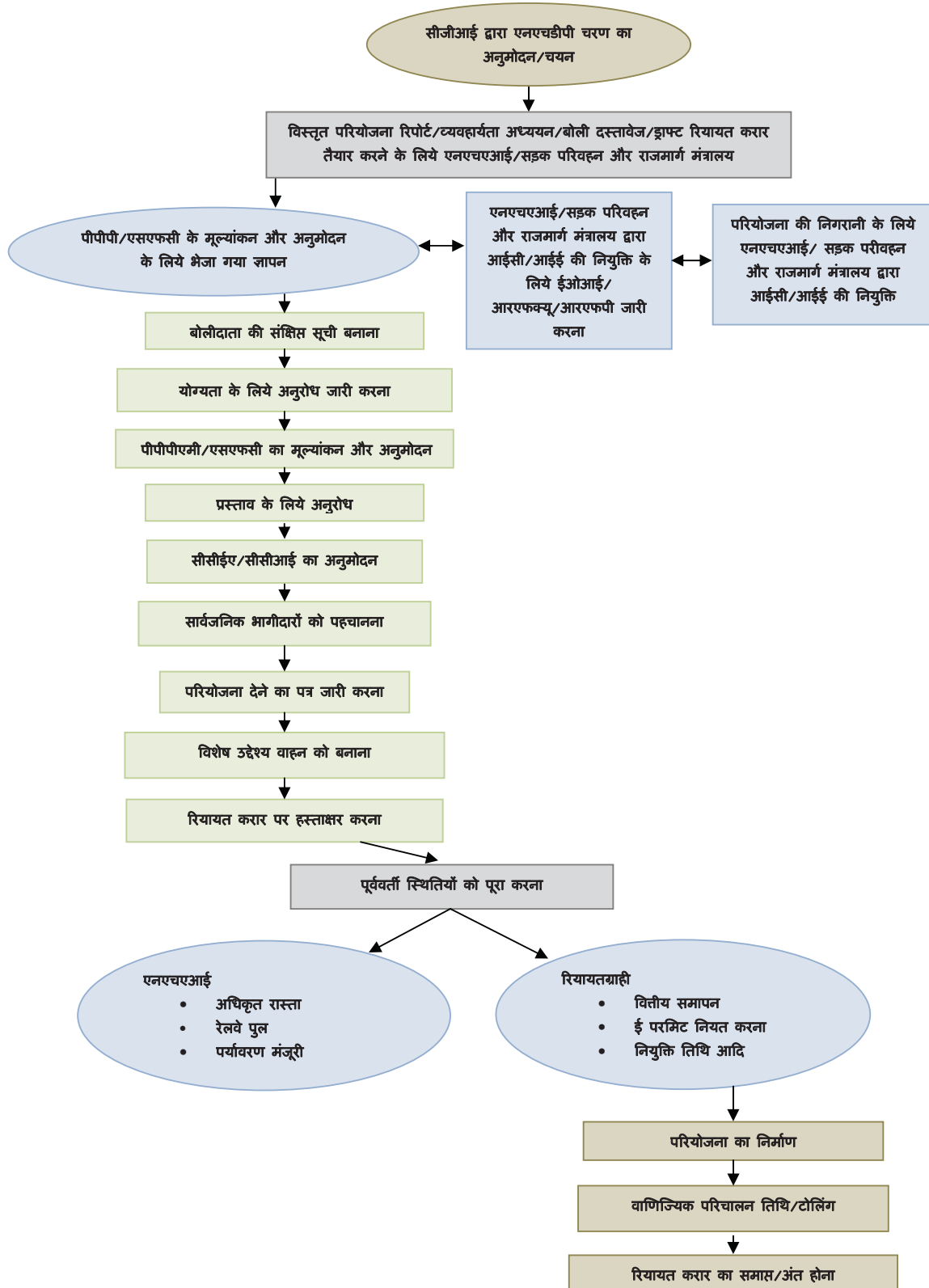
4.1.1 एनएचडीपी के अंतर्गत परियोजनाये देने के लिए अपनाई जाने वाली प्रक्रिया

सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय पहले उन्नयन/चौडीकरण के लिये उपयुक्त सड़क क्षेत्र पहचानता है और फिर एनएचडीपी के चरण के अंतर्गत उन्हें शामिल करता है। चरण के अनुमोदन के लिये प्रस्ताव फिर बुनियादी सुविधाओं पर कैबिनेट समिति (सीसीआई) को प्रस्तुत किया जाता है। सीसीआई द्वारा अनुमोदन पर सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय कार्यान्वयन के लिये एनएचएआई द्वारा अनुमोदित ऐसे चरणों के अंतर्गत स्ट्रैचेंज को स्थानांतरित करता है।

बदले में एनएचएआई, परियोजना की परियोजना विशेषता, प्रारंभिक डिजाइन और अनुमानित लागत निर्धारित करने के लिये प्रत्येक परियोजना, जिसमें एक या उससे अधिक सड़क क्षेत्र हो, के लिये डीपीआर/व्यवहार्यता सलाहकार नियुक्त करता है। व्यवहार्यता रिपोर्ट/मसौदा डीपीआर की प्राप्ति पर, एनएचएआई रियायत करार बनाने (डीसीए) सहित पीपीपीएसी दस्तावेजों की तैयारी, परियोजना निर्माण के लिये वित्तीय और कानूनी सलाहकार की नियुक्ति करता है, जो मॉडल रियायत करार (एमसीए) और योजना आयोग द्वारा प्रतिपादित कार्यक्रम पर आधारित होती है। पूर्ण प्रस्ताव सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय द्वारा पीपीपीएसी को उसकी समीक्षा/अनुमोदन के लिये प्रस्तुत किया जाता है। एनएचएआई पीपीपीएसी द्वारा बताये गये अपेक्षित बदलाव कराता है, यदि कोई है, और संशोधित प्रस्ताव अनुमोदन के लिये पीपीपीएसी को पुनः प्रस्तुत किया जाता है।

पीपीपीएसी द्वारा अनुमोदन पर प्रत्येक परियोजना उसके अंतिम अनुमोदन के लिये सीसीईए/सीसीआई को प्रस्तुत की जाती है। इसके बाद, रियायतग्राही की नियुक्ति की प्रक्रिया शुरू होती है जिसके विभिन्न चरण होते हैं जैसे रूचि की अभिव्यक्ति (ईओआई)/योग्यता के लिये अनुरोध (आरएफक्यू), प्रस्ताव के लिये अनुरोध (आरएफपी), जिसका एनएचएआई द्वारा बनाई गई मूल्यांकन समिति द्वारा मूल्यांकन किया जाता है, और सफल बोलीदाता को अंतिम रूप से परियोजना देना। परियोजना देने के बाद, बोलीदाता विशेष उद्देश्य वाहन (एसवीपी) बनाता है, अर्थात् रियायतग्राही, जो कार्य का निष्पादन करता है। अगले पृष्ठ पर प्रवाह संचित्र परियोजना देने की प्रक्रिया का वर्णन करता है।

एनएचएआई में सार्वजनिक निजी भागीदारी (पीपीपी) परियोजनाओं की स्थापना का प्रवाहसंचित्र



4.1.2 अलाभकारी परियोजनाओं की पुनर्संरचना और परियोजनाओं का पारदर्शी रूप से न दिया जाना

राजमार्गों के विकास के लिये कार्यान्वयन एजेंसी के रूप में, बीओटी परियोजनाओं में एनएचएआई के मुख्य कार्य में व्यवहार्यता रिपोर्ट/डीपीआर तैयार करना, रियायतग्राहियों का चयन, स्वतंत्र सलाहकार/इंजीनियर (आईसी/आईई) और सुरक्षा सलाहकार (एससी), भूमि उपलब्ध कराना और परियोजना के निष्पादन पर निगरानी शामिल है।

पीपीपी परियोजनाओं को तैयार करने, मूल्यांकन अनुमोदन के लिये पीपीपीएसी दिशानिर्देशों में कहा गया है (दिशानिर्देशों का पैरा 9.5) कि पीपीपीएसी या तो प्रस्ताव की (संशोधन के साथ या बिना संशोधन के) सिफारिश करेगा या पीपीपीएसी के आगे विचार के लिये आवश्यक संशोधन करने के लिये प्रशासनिक मंत्रालय से अनुरोध करेगा। लेखापरीक्षा में उदाहरण देखे गये जहां किसी एक डीपीआर सलाहकारों/एनएचएआई/पीपीपीएसी द्वारा बीओटी-टोल पर अलाभकारी माने गई परियोजनाओं को लाभकारी बनाने के लिये प्रारंभिक परियोजना कार्यक्षेत्र में मुख्य बदलाव करने के बाद पुनर्निर्माण किया गया था। यद्यपि, ऐसे मामलों में किसी भी नये आरएफक्यू को आमंत्रित नहीं किया गया था। ऐसे भी मामले (जैसे कांपटी-कान्हन और नागपुर बाईपास और कानपुर-कबराई के निर्माण सहित जयपुर-टोंक-देवली, एमपी/एमएच बार्डर-नागपुर) थे जहां एनएचएआई ने परियोजना का कार्यक्षेत्र एकतरफा बदल दिया जो पीपीपीएसी अनुमोदन के बिना दिये गये थे। रियायत करार स्तर पर कार्य के मुख्य मद्दों को हटाने से कार्यक्षेत्र में बदलाव के मामले और रियायतग्राहियों को बोली के बाद के अनुचित लाभ की अनुमति भी देखी गई। इन परियोजनाओं की चर्चा नीचे की गई है:

4.1.2.1 जयपुर-टोंक-देवली

सीसीईए ने 25 वर्षों की रियायत अवधि के साथ बिना किसी वीजीएफ के ₹ 1183.60 करोड़ की अनुमानित लागत पर जयपुर-टोंक खण्ड में 79.80 किमी की 6-लेन और एनएच 12 के टोंक-देवली खण्ड में 66.5 किमी की 4-लेन की परियोजना (दिसम्बर 2008) का अनुमोदन किया। परियोजना का अस्थायी पूर्ण प्रमाणपत्र 27 सितम्बर 2013 को जारी किया गया था।

शुरू में बोलीदाताओं से अपर्याप्त प्रतिक्रिया के कारण एनएचएआई ने ₹ 792.06 करोड़ की अनुमानित लागत पर 6/4-लेन से 4/2-लेन की परियोजना का पुनर्निर्माण किया। लेखापरीक्षा में देखा कि कार्य के कार्यक्षेत्र के साथ-साथ लागत में महत्वपूर्ण बदलाव के बावजूद, एनएचएआई ने ₹ 306 करोड़ (38.63 प्रतिशत) के अनुदान के साथ स्वयं ही परियोजना का 4-लेन में पुनर्निर्माण किया। पीपीपीएसी/सीसीईए का नये सिरे से अनुमोदन नहीं लिया गया था।

एनएचएआई ने कहा (अगस्त 2013) कि क्योंकि परियोजना की लागत कम हुई थी और बढ़ी नहीं थी, पीपीपीएसी/सीसीईए के नये सिरे से अनुमोदन की आवश्यकता नहीं थी।

एनएचएआई का तर्क सही नहीं था क्योंकि 6/4-लेन की परियोजना के लिये पूर्व अनुमोदित लागत ₹ 1183.60 करोड़ थी, जबकि 4-लेन के लिये घटी हुई लागत केवल ₹ 792 करोड़ थी। इसलिये, लागत में कमी कार्य के कार्यक्षेत्र में कमी के कारण थी और इसलिये परियोजना की पहले की लागत के साथ तुलनीय नहीं थी। पूर्व लागत पर अनुमोदित परियोजना बिना किसी बीजीएफ के थी, जबकि विवादास्पद परियोजना ₹ 306 करोड़ के बीजीएफ पर दी गई थी। इसके अतिरिक्त, पीपीपी परियोजनाओं के मूल्यांकन और अनुमोदन के लिये सीसीआई (अक्टूबर 2005) द्वारा अनुमोदित दिशानिर्देशों में स्पष्ट रूप से कहा गया है कि परियोजनाओं का पुनर्निर्माण पर केवल पीपीपीएसी की सिफारिश पर प्रशासनिक मंत्रालय द्वारा विचार किया जायेगा। अतः बिना पीपीपीएसी/सीसीईए के अनुमोदन के ₹ 306 करोड़ के बीजीएफ पर कार्य देना एनएचएआई के अधिकारों में नहीं था।

22 जुलाई 2014 को सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय और एनएचएआई के साथ आयोजित 'एक्जिट क्रांफ्रेस' में मुद्दे पर चर्चा करते समय सचिव, सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय और एनएचएआई ने लेखापरीक्षा तर्क के साथ सहमति व्यक्त की।

4.1.2.2 जालंधर – अमृतसर:

जालंधर-अमृतसर खण्ड को चार-लेन बनाने के लिये विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) तीन बार 2000, 2004 और 2011 में तैयार की गई थी। उपलब्ध कराये गये पत्राचार दर्शाते हैं कि 2000 की डीपीआर में 69 किमी (अर्थात् कि.मी. 387.100 से किमी 456.100 तक) का पूर्ण क्षेत्र कवर्ड था। करतारपुर टाउन में उच्च संरचनात्मक लागत तथा उक्त स्ट्रेच की बीओटी मोड़ पर गैर-व्यवहार्यता के कारण 2004 की संशोधित डीपीआर में स्ट्रेच को दो खण्डों अर्थात् 387.100 किमी से 407.100 (20 किमी) तक (खण्ड 1) तथा 407.100 किमी से 456.100 किमी (49 किमी (खण्ड 2) में विभाजित किया गया था। इसलिए डीपीआर सलाहकार ने 20 किमी स्ट्रेच का कार्यान्वयन निधियन के ईपीसी मोड़ के अन्तर्गत करने की सिफारिश की (फरवरी 2011) तदनुसार, 20 किमी 2-लेन (खण्ड 1) की 6-लेनिंग का कार्य नवम्बर 2013 में ईपीसी मोड़ के अन्तर्गत प्रदान किया गया था। अतः, परियोजना सड़क का एक स्ट्रेच 96.00 किमी से 387.100 किमी 6-लेनिंग के अन्तर्गत है, किमी 407 से किमी 456 (खण्ड 2) 4-लेन है तथा किमी 387.100 से 407.100 किमी का 20 किमी का स्ट्रेच अभी भी 2 लेन हैं। आउटलाईन स्क्रेच इस प्रकार है:

अमृतसर शहर _____ जालन्धर शहर _____ पानीपत

किमी 456.100 से किमी 407.100 किमी (49 कि मी) 407.100 कि. मी. से 387.100 किमी.
 में. जालन्ध-अमृतसर टोलवेयज लि.
 अप्रैल 2010 में 4 लेन पूरा हुआ

2 लेन

20 किमी) किमी 387.100 से कि. मी 96.000 (291.1 कि.मी)
 में. सोमा आईसोलक्स एनएच-एक टोलवेज
 6 लेनिंग प्रगति पर है

एनएचएआई द्वारा इस 20 किमी स्ट्रेच को चौड़ा करने में विलम्ब के कारण यातायात रूकावट हुई तथा समस्त 69 किमी स्ट्रेच पर सहज संयोजकता को प्रभावित करते हुए सड़क के शेष भाग को 4/6 लेन तक चौड़ा करने के लाभों को कम कर दिया। परियोजना का अस्थाई पूर्णता प्रमाणपत्र 29 अप्रैल 2010 को जारी किया गया था।

मंत्रालय (एमओआरटीएच) ने लेखापरीक्षा आपत्ति स्वीकार की (सितम्बर 2014)।

4.1.2.3 किशनगढ़-उदयपुर-अहमदाबाद

प्रारंभ में, दो अलग अलग खण्ड (i) किशनगढ़ से उदयपुर (315 किमी) एवं (ii) उदयपुर से अहमदाबाद (242.51 किमी) जनवरी 2009 तथा जनवरी 2010 में क्रमशः ₹ 3384 करोड़ तथा ₹ 1750 करोड़ के टीपीसी पर सीसीईए द्वारा अनुमोदित किये गए थे। जनवरी 2011 में, जब किशनगढ़-उदयपुर खण्ड के लिए सफल बोलीदाताओं को पहले ही आरएफपी जारी किया जा चुका था तथा उदयपुर-अहमदाबाद खण्ड के लिए आरएफक्यू बोलियाँ पहले से ही मूल्यांकन के अधीन थी, फिर भी एनएचएआई ने यह कहते हुए मंत्रालय (एमओआरटीएच) को एक प्रस्ताव भेजा कि परियोजना को “मेगा परियोजना के रूप में लिया जाना चाहिए ताकि अन्तर्राष्ट्रीय बोलीदाताओं को आकर्षित किया जा सके।

तथापि, मंत्रालय (एमओआरटीएच) की तकनीकी शाखा ने इस उन्नत स्तर पर दो परियोजनाओं को एक बनाने के बारे में इसकी प्रारम्भिक जाँच में संदेह प्रकट किया कि इससे कार्यान्वयन में विलम्ब होगा। इसका यह भी विचार था कि दोनों अलग-अलग परियोजनाएं अन्तर्राष्ट्रीय बोलीदाताओं को आकर्षित करने के लिए पर्याप्त बड़ी थीं जबकि दोनों का सम्मिलन परियोजना को बहुत बड़ी बना देगा और इसलिए झूट की दीर्घावधि के लिए संचालन एवं कार्यान्वयन कठिन होगा। तथापि परियोजना सीसीआई द्वारा अनुमोदित की गई (सितम्बर 2011) थी तथा अन्त में एनएचएआई द्वारा ₹ 5387.30 करोड़ अर्थात् दोनों अलग अलग परियोजनाओं की ₹ 5134 करोड़ (₹ 3384 करोड़ + ₹ 1750 करोड़) के टीपीसी की तुलना में ₹ 253.30 करोड़ अधिक की टीपीसी पर में. जीएमआर इन्फ्रास्ट्रक्चर लि. को प्रदान की गई।

मंत्रालय (एमओआरटीएच) ने अपने उत्तर में बताया (सितम्बर 2014) कि इन दो उप-परियोजनाओं को एक मेगा परियोजना में मिलाया गया था ताकि अन्तर्राष्ट्रीय झूटग्राहियों को आकर्षित किया जा सके तथा परियोजना के निर्माण तथा कार्यान्वयन में नये मानक और प्रयोग

भी शामिल किये जा सकें। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय (एमओआरटीएच) ने लेखापरीक्षा का यह विचार स्वीकार नहीं किया कि एनएचएआई ने मंत्रालय की आपत्तियों के बावजूद दोनों उप-परियोजनाओं को एक मेगा परियोजना में जोड़ा तथा इसे प्रदान किया। मंत्रालय (एमओआरटीएच) ने इस तथ्य को स्वीकार किया कि पर्यावरण मंजूरी प्राप्त करने में विलम्ब के कारण नियत तिथि निर्धारित नहीं की जा सकी एवं इसके परिणाम स्वरूप, छूटग्राही ने एक समाप्ति नोटिस (दिसम्बर 2012) भेजा। तथापि, छूटग्राही ने परियोजना को दोबारा शुरू करने में रुचि व्यक्त (फरवरी 2013 में) की तथा प्रीमियम के यौक्तिकीकरण के संबंध में कुछ सुझाव भी सामने रखे। इस बीच, मार्च 2013 में पर्यावरण मंजूरी प्राप्त कर ली गई थी। सरकार द्वारा यौक्तिकीकरण हेतु प्रस्ताव अनुमोदित किया गया तथा एनएचएआई द्वारा अप्रैल 2014 में छूटग्राही को बताया गया। तथापि, अभी तक छूटग्राही की ओर से कोई प्रतिक्रिया प्राप्त नहीं हुई।

मंत्रालय (एमओआरटीएच) द्वारा दिए गए उत्तर से कोई स्पष्ट टिप्पणी नहीं की जा सकती क्योंकि इस तर्क की पुष्टि के लिए कोई अतिरिक्त दस्तावेज उपलब्ध नहीं कराए गए कि दोनों परियोजनाओं को मिलाने का प्रस्ताव एनएचएआई द्वारा लिया गया था। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय के दिनांक 3.2.2011 के नोट में यह दर्शाया गया है कि ये दोनों परियोजनाएँ कार्य योजना I में अलग अलग परियोजनाओं के रूप में शामिल की गई थीं तथा पीपीपीएसी/सीसीआई द्वारा इसी प्रकार अनुमोदित की गई थीं। नोट में यह भी बताया गया कि इन परियोजनाओं को मिलाने के निर्णय के कारण, बोली प्रक्रियाएँ जो दोनों के लिए विकसित चरण में थी, रद्द की गई थी तथा इसके कारण इन परियोजनाओं के कार्यान्वयन में विलम्ब हुआ। इसके अतिरिक्त यह देखा गया था कि ये अलग अलग परियोजनाएँ अन्तर्राष्ट्रीय बोलीदाताओं को आकर्षित करने के लिए स्वयं ही पर्याप्त बड़ी थीं तथा इनका मिलान उचित नहीं था। यह भी देखा गया था कि स्ट्रेच की डिजाईन क्षमता प्रस्तावित छूट अवधि में प्राप्त की जानी थी और यह कि यह कि बहुत लम्बा स्ट्रेच समस्याएँ उत्पन्न करेगा यदि किसी छोटे स्ट्रेच में विलम्ब के लिए कोई संभावित समाप्ति खण्ड उठाया जाता है। नोट में व्यक्त उपरोक्त संदेहों के बावजूद, फरवरी 2011 में मंत्रालय (एमओआरटीएच) के मंत्री की अध्यक्षता में एक बैठक में दोनों परियोजनाओं को मिला देने का निर्णय लिया गया था। पीपीपीएसी नोट से यह भी पता चला कि मंत्रालय (एमओआरटीएच) पहले से ही पर्यावरण मंजूरी प्राप्त करने में कठिनाईयों से अवगत था तथा उसके बावजूद एनएचएआई मेगा परियोजना प्रदान करने के साथ आगे बढ़ा।

छूटग्राही को भुगतान योग्य प्रीमियम के पुनर्निर्धारण के मुद्दे के संबंध में, दिनांक 11 जुलाई, 2013 के हमारे पत्र द्वारा सी एवं एजी के विचार मंत्रालय (एमओआरटीएच) को बताए गए थे। उक्त पत्र में यह स्पष्ट रूप से बताया गया है कि ऐसा पुनर्निर्धारण छूट करार के अनुरूप नहीं है तथा छूटग्राही निर्धारित करने के लिए अपनाई गई बोली प्रक्रिया के लिए उलझन होगी। इसके अतिरिक्त, यद्यपि परियोजना ₹ 636 करोड़ प्रतिवर्ष के प्रीमियम पर प्रदान की गई थीं, फिर भी किसी मामले में इसे मूर्तरूप नहीं दिया गया क्योंकि छूटग्राही ने मुकदमा शुरू कर दिया तथा

नियत तिथि अभी घोषित होनी शेष थी। इस प्रक्रिया में, एनएचएआई को पहले ही दो वर्षों के लिए ₹ 1197.80 करोड़ के प्रीमियम से वंचित होना पड़ा जैसा कि इस रिपोर्ट के पैरा सं. 5.2.3 में चर्चा की गई है।

4.1.2.4 कैम्पटी-कान्हन एवं नागपुर बाईपास के निर्माण सहित एमपी/एमएच सीमा-नागपुर

परियोजना ₹ 1170.52 करोड़ के टीपीसी पर 11 फरवरी 2009 को सीसीईए द्वारा अनुमोदित की गई थी। परियोजना की छूट अवधि 27 वर्ष निर्धारित की गई थी। चूंकि परियोजना अलाभकारी थी तथा बोलीदाताओं से खराब प्रतिक्रिया प्राप्त हुई थी, तो एनएचएआई ने संशोधन पर सीसीईए की पूर्व अनुमति प्राप्त किये बिना ही इसमें टोल अधिकारों सहित एनएच-7 के किमी 14.600 से किमी 36.600 (22.015 किमी) के नागपुर-हैदराबाद खण्ड के पहले से ही 4-लेन स्ट्रैच का अनुरक्षण जोड़ दिया (जुलाई 2009)। नई आरएफक्यू जारी नहीं की गई थीं तथा आरएफक्यू स्तर पर छाँटे गए पाँच बोलीदाताओं को संशोधित बोली प्रस्तुत करने के लिए आमंत्रित किया गया (जुलाई 2009)। परियोजना ₹ 455.21 करोड़ के वीजीएफ के साथ में. ओरिएन्टल नागपुर बाईपास कन्सट्रक्शन प्रा. लि. को प्रदान की गई थी (अगस्त 2009)। यह छूटग्राही में. ओरिएन्टल नागपुर बाईपास कन्सट्रक्शन प्रा.लि. को ₹ 559.21 करोड़ के (न्यूनतम बोलीदाता द्वारा उद्धरित ₹ 455.21 करोड़ धनात्मक अनुदान तथा ₹ 104.00 करोड़ जोड़े गए स्ट्रैच की लागत) धनात्मक अनुदान के बराबर थी जो टीपीसी का 47.77 प्रतिशत बनती थी।

वीजीएफ तंत्रावली के अनुसार एक परियोजना को व्यवहार्य बनाने के लिए टीपीसी के 40 प्रतिशत तक का अनुदान छूटग्राही को प्रदान किया सकता है। अतः ₹ 559.71 करोड़ का वीजीएफ प्रदान करना सीसीईए द्वारा निर्धारित टीपीसी के 40 प्रतिशत के वीजीएफ की अधिकतम सीमा के उल्लंघन में था। अतिरिक्त अनुदान की राशि ₹ 91.100 करोड़ बनती है। (अर्थात् ₹ 1170.52 करोड़ का 7.77 प्रतिशत)।

मंत्रालय (एमओआरटीएच) ने उत्तर दिया (सितम्बर 2014) कि बोलीदाताओं को आकर्षित करने के लिए परियोजना के कार्यक्षेत्र में किमी 14.600 से किमी 36.600 के 4-लेन खण्ड को शामिल किया गया था क्योंकि 40 प्रतिशत वीजीएफ की सीमा बोलीदाताओं द्वारा निकाली गई वित्तीय व्यवहार्यता के अनुसार पर्याप्त नहीं थीं। अतः, लेखापरीक्षा का तर्क स्वीकार्य नहीं था। तथापि, यह उत्तर स्तब्ध कर देने वाला है क्योंकि किमी 14.600 से किमी 36.600 के पहले से ही विकसित 4 लेन खण्ड को इस परियोजना में पीपीपीएसी/सीसीईए के अनुमोदन के बिना ही तथा सीसीईए द्वारा निर्धारित टीपीसी के 40 प्रतिशत के वीजीएफ की अधिकतम सीमा के उल्लंघन में अनुरक्षण तथा टोल अधिकार के संग्रह के लाभ के लिए शामिल किया गया था।

4.1.2.5 कानपुर-काबराई

एनएच-86 के 123 किमी के पक्के ढाल के साथ 2-लेनिंग के लिए परियोजना सीसीआई द्वारा ₹ 373 करोड़ के टीपीसी पर अनुमोदित (अगस्त 2010) की गई थी। अन्तिम व्यवहार्यता रिपोर्ट (मई 2010) जिसमें ग्रेड सेपरेटर तथा किमी 41.557 पर सर्विस सड़क की लागत के प्रति ₹ 17.549 करोड़ शामिल थे, के अनुमान के अनुसार ₹ 373 करोड़ के टीपीसी पर मै. पीएनसी कानपुर हाईवेज लि. के साथ छूट करार किया गया था (मार्च 2011)। तथापि, जिस समय किये गए सीए में ग्रेड सेपरेटर (किमी 41.557 पर सर्विस सड़क सहित) के लिए प्रावधान नहीं था, फिर भी ग्रेड सेपरेटर तथा सरकारी सड़क (₹ 17.59 करोड़) की लागत को प्रदान किये गए टीपीसी से निकाला नहीं गया था। यह सड़क प्रयोग करने वालों की लागत पर छूटग्राही को अनुचित लाभ देने के बराबर था। मंत्रालय (एमओआरटीएच) ने अपने उत्तर (सितम्बर 2014) में स्वीकार किया कि प्रस्ताव पहले ही योजना आयोग के पास अनुमोदन हेतु भेजे जाने के कारण टीपीसी को कम नहीं गया था। योजना आयोग द्वारा टीपीसी का अनुमोदन एक अधिक समय लेने वाली प्रक्रिया है और यदि एनएचएआई संशोधित टीपीसी प्रस्ताव योजना आयोग को भेजता, तो समग्र बोली कार्यक्रम गंभीर रूप से विलम्बित हो गया होता जिसके परिणाम स्वरूप लागत बढ़ जाती। इसके अतिरिक्त, व्यवहार्यता अध्ययन में कार्य सलाहकारों से केवल संभावित परियोजना लागत निर्धारित करने की अपेक्षा की जाती है जो 10 प्रतिशत तक बदल सकती है। ग्रेड सेपरेटर को हटाने का प्रभाव पूर्वानुमानित टीपीसी के 5 से 6 प्रतिशत के अन्दर था, अतः टीपीसी में इस परिवर्तन के कारण संशोधन की आवश्यकता नहीं थी।

मंत्रालय (एमओआरटीएच) ने स्वीकार किया कि ग्रेड सेपरेटर की लागत टीपीसी से कम नहीं गई थी। तथापि, जहाँ तक 10 प्रतिशत से कम होने के कारण लागत के संशोधन के मुद्दे का संबंध है, वहाँ प्रबन्धन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि उद्धरित नीति को उन परियोजनाओं के लिए निरूपित किया गया था जहाँ टीपीसी नवीनीकरण के परिणामस्वरूप कम की जाती है। यह मामला नवीनीकरण के लिए योग्य नहीं है।

4.1.2.6 हाजीपुर-मुज्जफरपुर

सड़क स्ट्रैच सीसीईए द्वारा (मार्च 2005) एनएचडीपी चरण III के अन्तर्गत अनुमोदित किया गया था। एनएचएआई ने एनएच 19 तथा एनएच 77 के हाजीपुर-मुज्जफरपुर खण्ड के 60 किमी स्ट्रैच की 4 लेनिंग के लिए बीओटी मोड के अन्तर्गत बोली आमंत्रित (जून 2005) की। कुछ विस्तारणों के बावजूद कोई बोली प्राप्त नहीं हुई थी। क्योंकि विचाराधीन परियोजना के लिए टोल आधारित बीओटी बोली पर प्रतिक्रिया 'शून्य' थी, इसलिए एनएचएआई ने सीसीईए के अनुमोदन के लिए वार्षिकी आधारित बीओटी मॉडल अपनाने के लिए एक नोट एक प्रस्तुत किया जिसमें ₹ 671.70 करोड़ के टीपीसी पर बीओटी (वार्षिकी) पर 4-लेनिंग के लिए प्रस्ताव का अनुमोदन (जनवरी

2008) किया गया। तदनुसार, मंत्रालय (एमओआरटीएच) ने एनएचएआई को सूचित (फरवरी 2008) किया कि विचाराधीन परियोजना के लिए बीओटी, (वार्षिकी) आधार पर बोली बुलवाई जा सकती हैं। यह भी स्पष्ट किया गया था कि बीओटी (वार्षिकी) बोली के लिए प्रतिक्रिया पर्याप्त समझी जाएगी, बेशक एक वैध बोली प्राप्त हुई हो।

परियोजना के लिए दो बोलियाँ प्राप्त होने के बावजूद, मूल्यांकन समिति ने पुनः-बोली की सिफारिश की (मई 2009)। दूसरी बोली (जून 2009) में भी वही दो पार्टियाँ भाग ले रही थी। मूल्यांकन समिति ने इस आधार पर निरस्तीकरण/पुनः बोली की सिफारिश की (18 जून 2009) कि ₹ 94.60 करोड़ (जो एनएचएआई द्वारा अनुमानित वार्षिकी की तुलना में ₹ 25.80 करोड़ तक अधिक था) के एल-1 बोलीदाता द्वारा माँग किया गया अर्ध-वार्षिक वार्षिक वृत्ति भुगतान 28.38 प्रतिशत का इक्विटी आन्तरिक रिटर्न दर देता है जो 15.18 प्रतिशत के प्रचलित बाजार रेंज से काफी अधिक था। एनएचएआई ने एल-1 बोलीदाता मै. गैमन इन्फ्रास्ट्रक्चर प्रोजेक्ट्स लि. को कार्य प्रदान करने का अनुमोदन (अक्टूबर 2009) किया तथा 15 वर्षों की छूट अवधि के साथ ₹ 94.60 करोड़ की अर्ध वार्षिक वार्षिकी वृत्ति पर अवार्ड पत्र जारी किया गया था (नवम्बर 2009)।

अतः, नये आरएफक्यू की सहायता लिए बिना परियोजना प्रदान करने ने प्रतिस्पर्धा के साथ साथ अधिक प्रतिस्पर्धात्मक बोली प्राप्त करने की संभावना को सीमित कर दिया। इसके अतिरिक्त, एनएचएआई ने मूल्यांकन समिति की सिफारिशों को ध्यान में न रख कर एल-1 बोलीदाता को परियोजना प्रदान की जिसके परिणामस्वरूप 15 वर्षों की अवधि तक ₹ 645 करोड़⁷ (एनपीवी: ₹ 395.50 करोड़) के बराबर एनएचएआई को अतिरिक्त लागत आई। 63 किमी में से 50 किमी की परियोजना लम्बाई अभी तक पूरी हो चुकी थी (सितम्बर 2013)।

मंत्रालय (एमओआरटीएच) ने अपने उत्तर (सितम्बर 2014) में बताया कि सभी नौ इच्छुक तथा योग्य आवेदकों को आरएफपी स्तर पर पूरी स्पर्धा के साथ परियोजना के कार्यान्वयन को तेज करने के लिए अनुमत किया गया था। परियोजना प्रतिस्पर्धात्मक आधार पर प्रदान की गई थी।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अनुमानित टीपीसी को बढ़ाए जाने के बाद भी कोई नया आरएफक्यू आमंत्रित नहीं किया गया था। अतः प्रक्रिया प्रतिस्पर्धात्मक नहीं थी।

⁷ (ए) अर्धवार्षिक वार्षिकी जिनके लिए वार्षिकी राशि का भुगतान किया जाना है = 15 वर्ष छूट अवधि घटा 2.5 वर्ष निर्माण अवधि = 12.5 वर्ष, 25 अर्धवार्षिक वार्षिकी के बराबर

(बी) मै. गैमन इन्फ्रास्ट्रक्चर प्रोजेक्ट्स लि. द्वारा माँगे गई तथा एनएचएआई द्वारा अनुमानित अर्धवार्षिक वार्षिकी राशि में अन्तर = ₹ 94.60 करोड़ घटा ₹ 68.80 करोड़ = ₹ 25.80 करोड़

(सी) एनएचएआई को अतिरिक्त लागत = (ए) x (बी) = 25 अर्धवार्षिक वार्षिकी x ₹ 25.80 करोड़ = ₹ 645 करोड़

4.1.2.7 सूरत-हजीरा

एनएच-6 के सूरत-हजीरा पोर्ट खण्ड की 4/6 लेनिंग के लिए परियोजना सीसीईए द्वारा ₹ 1509 करोड़ के टीपीसी पर फरवरी 2009 में अनुमोदित की गई थी। परियोजना को मंजूरी देते समय (नवम्बर 2008), पीपीपीएसी ने देखा कि चूँकि परियोजना के 6 लेनिंग की तत्काल आवश्यकता नहीं थी, इसलिए ₹ 1509 करोड़ की परियोजना लागत को उचित रूप से यौक्तिकृत किया जाना चाहिए, सर्विस लेन केवल तभी निर्मित की जानी चाहिए जब यातायात स्तर 60000 पीसीयू तक पहुँच जाए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि यद्यपि परियोजना का कार्यक्षेत्र 4-लेन तक कम कर दिया गया था, फिर भी एनएचएआई द्वारा संशोधित कार्यक्षेत्र के अनुरूप कुल परियोजना लागत कम नहीं की गई थी तथा परियोजना ₹ 1509 करोड़ के मूल टीपीसी पर है। सोमा-आईसोलक्स सूरत-हजीरा टोलवेज प्राइवेट लि. को प्रदान की गई थी (फरवरी 2009)। वित्तीय सलाहकार द्वारा यह बताने के बावजूद भी कि परियोजना किसी वीजीएफ के बिना व्यवहार्य होगी, छूटग्राही को ₹ 556 करोड़ का वीजीएफ घटक अनुमत किया गया।

कार्य प्रदान करने के अनुमोदन के लिए एनएचएआई के बोर्ड सदस्यों को 71 वीं बैठक के लिए भेजी गई एक कार्य सूची मद पर, एक सदस्य ने देखा कि सलाहकार द्वारा प्रक्षेपित अपेक्षा के विपरीत कि परियोजना 15 प्रतिशत इक्विटी आईआरआर के साथ 8 प्रतिशत राजस्व सहभाजन पर अनुदान के बिना व्यवहार्य थी, फिर भी न्यूनतम बोलीदाता ने ₹ 556 करोड़ का अनुदान माँगा था। उपरोक्त आपत्ति की प्रतिक्रिया में, बोर्ड को अवगत कराया गया कि 4-लेनिंग परियोजना में सूरत शहर को जाने वाले मौजूदा एनएच-6 को छोड़ते हुए विद्यमान राज्य राजमार्ग सहित बारदोली-इच्छापुर के बीच लगभग 47 किमी के लिए एक नया संरेखण था। अतः यह राजमार्ग यातायात के विचलन की संभावना के साथ एक प्रतिस्पर्धात्मक सड़क होगी। आगे यह बताया गया था कि सलाहकार द्वारा किये गए प्रारंभिक वित्तीय विश्लेषण में इस पहलू पर विचार नहीं किया गया था जिसने अनुमान की तुलना में वास्तविक वीजीएफ दावे में अन्तर उत्पन्न किया।

स्पष्टीकरण में स्वीकार किया गया कि नया संरेखण बाद में जोड़ा गया था तथा ₹ 1509 करोड़ पर टीपीसी निर्धारित करते समय इस पर विचार नहीं किया गया था। वास्तव में एनएचएआई ने, पीपीपीएसी के परियोजना के कार्यक्षेत्र को 4-लेन तक कम करते हुए इसकी लागत को यौक्तिकृत करने के निर्देशों के उल्लंघन में, परियोजना के लिए लागत को कम किए बिना 6-लेन के रूप में पुलों तथा अन्य निर्माणों के साथ अनुमोदन प्राप्त करने का निर्णय लिया (दिसम्बर 2008)। एनएचएआई ने वैकल्पिक प्रतिस्पर्धी सड़क विद्यमान होते हुए परियोजना लेने के पीछे औचित्य स्पष्ट नहीं किया।

मंत्रालय (एमओआरटीएच) ने उत्तर दिया (सितम्बर 2014) कि परियोजना एल-1 बोलीदाता को प्रदान की गई थी। बोलीदाताओं द्वारा विभिन्न कारकों जैसे प्रचलित बाजार परिस्थितियों, यातायात विचलन के लिए संभावित वैकल्पिक प्रतिस्पर्धात्मक मार्गों इत्यादि को ध्यान में रखते हुए बोलियाँ उद्धरित की गई थी। सलाहकार द्वारा बताई गई वित्तीय व्यवहार्य इस बात की प्रत्याभूति नहीं है कि बोलीदाता बिल्कुल उसी तरह से बोली उद्धरित करेंगे। तथापि, मंत्रालय (एमओआरटीएच) ने पैरा में लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गए मामलों का उत्तर नहीं दिया है।

4.2 सड़क की क्षमता/डिजाईन सर्विस परिमाण

इण्डियन रोड कॉंग्रेस (आईआरसी) द्वारा तैयार की गई तथा योजना आयोग द्वारा प्रकाशित की गई पीपीपी (मई 2010) के माध्यम से राष्ट्रीय राजमार्गों की 2/4-लेनिंग के लिए विनिर्देशनों तथा मानकों की नियमपुस्तक परियोजना राजमार्ग की सुविधाओं के संवर्धन तथा उन्नयन के लिए निम्नलिखित पैरामीटर निर्धारित करती हैं:

2-लेन राजमार्ग की क्षमता (नियमपुस्तक के पैरा 2.16 के अनुसार)

क्षेत्र की प्रकृति	सड़क की क्षमता/डिजाईन सर्विस परिमाण (पीसीयू प्रतिदिन में)	
	पक्के ढाल के बिना	न्यूनतम 1.5 मी पक्के ढाल के साथ
समतल	15,000	18,000

4-लेन राजमार्ग की क्षमता (नियमपुस्तक के पैरा 2.17 के अनुसार)

क्षेत्र की प्रकृति	सड़क की क्षमता/डिजाईन सर्विस परिमाण (पीसीयू प्रतिदिन में)	
	सर्विस 'बी' का स्तर (4 से 6 लेन के लिए)	सर्विस 'सी' का स्तर (4 से 6 लेन के लिए)
4-लेन राजमार्ग	40000	60000

लेखापरीक्षा ने देखा कि निम्नलिखित मामलों में 2 से 4-लेनिंग तथा 4 से 6-लेनिंग के उन्नयन हेतु उपरोक्त पैरामीटरों का पालन नहीं किया गया था:

4.2.1 4-लेनिंग परियोजनाओं के लिए समय से पूर्व अनुमोदन

इस तथ्य के बावजूद कि 4-लेनिंग के लिए 18000 पीसीयू प्रतिदिन की न्यूनतम सीमा परियोजना प्रदान किये जाने की तिथि से अगले पाँच से 12 वर्षों में प्राप्त किये जाने की

आशा नहीं थी, वार्षिकी आधार पर 4-लेनिंग के लिए अनुमोदित परियोजनाओं के विवरण तालिका 7 में हैं।

तालिका 7-बीओटी (वार्षिकी) पर 4-लेनिंग परियोजनाओं के लिए समय से पूर्व अनुमोदन

क्र.सं.	परियोजना का नाम	यातायात का परिमाण (पीसीयू प्रतिदिन में)		किमी	आईएमजी द्वारा अनुमोदन की तिथि	वर्ष जिसमें 4-लेन के लिए उन्नयन हेतु न्यूनतम क्षमता प्राप्त की जाएगी
		टोल योग्य यातायात	कुल यातायात			
1	नागपुर-बैतूल	i) 6423 एमपी स्ट्रैच ii) 16157 (महाराष्ट्र स्ट्रैच)	i) 8267 ii) 20388	176.30	दिसम्बर 2009	2024 (एमपी में 115 किमी के लिए) 2017 (मिलाने के बाद कुल स्ट्रैच के लिए)
2	लखनऊ-रायबरेली	8869 तथा 7185	11485 तथा 8069	70.0	मार्च 2011	2022

न्यूनतम क्षमता डीपीआर के अनुसार कुल यातायात पर संगणित की गई हैं

उपरोक्त तालिका अन्य चार परियोजनाओं को शामिल नहीं करती, जो लेखापरीक्षा के लिए चयनित नहीं थीं, नामतः भोपाल-बरेली, बरेली-राजमार्ग क्रोसिंग, राजमार्ग क्रोसिंग-जबलपुर तथा रीनगुस-सीकर जिनमें 4-लेनिंग के लिए न्यूनतम क्षमता आठ से 27 वर्षों के बाद प्राप्त किये जाने की उम्मीद थी।

4.2.1.1 नागपुर-बैतूल

नागपुर-बैतूल परियोजना में छूट अवधि के दौरान छूटग्राही मै. ओरिएन्टल नागपुर बैतूल हाइवे प्राइवेट लि. के लिए वार्षिकी व्यय ₹ 9596.40⁸ करोड़ (एनपीवी: ₹ 5068.58 करोड़) बनता था जो 16.5 वर्षों में भुगतान योग्य था। एनएचआई ने उत्तर दिया (अगस्त 2013) कि प्रारंभ में परियोजना बीओटी-टोल पर 4-लेन के रूप में समझी गई थी तथा तदनुसार 08 जनवरी 2010 को नियत तिथि के साथ आरएफक्यू जारी किया गया था। तथापि, वित्तीय सलाहकार द्वारा प्रारम्भिक वित्तीय विश्लेषण ने दर्शाया है कि 30 वर्षों की छूट अवधि के लिए 15 प्रतिशत की इक्विटी आईआरआर प्राप्त करने के लिए अपेक्षित वीजीएफ टीपीसी का 45 प्रतिशत होगा। चूँकि दर्शाया गया वीजीएफ अधिकतम 40 प्रतिशत के अनुज्ञेय वीजीएफ प्रतिमानों से अधिक था, इसलिए सक्षम प्राधिकारी ने सुपुर्दगी के तरीके को बीओटी (वार्षिकी) में बदलने का निर्णय लिया (दिसम्बर 2009)।

⁸ अर्धवार्षिकी ₹ 290.80 करोड़ x 33 किस्तें = ₹ 9596.40 करोड़

उत्तर तथ्यजनित नहीं था क्योंकि प्रारंभ में परियोजना पक्के ढाल के साथ 2-लेन के रूप में समझी गई थी और दो अलग स्ट्रेच (i) बैतूल से महाराष्ट्र-एमपी सीमा तथा (ii) महाराष्ट्र-एमपी सीमा से नागपुर 2 जुलाई 2008 में सीसीआई द्वारा अनुमोदित 42 स्ट्रेचों की सूची में शामिल किये गए थे। व्यवहार्यता अध्ययन अलग से किया गया था, परन्तु बाद में, दोनों परियोजनाओं को एक साथ मिला दिया गया था, जिसके लिए कारण अभिलेख पर उपलब्ध नहीं थे। उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है कि बैतूल से महाराष्ट्र-एमपी सीमा का स्ट्रेच 4-लेन के लिए उन्नयन हेतु डिजाईन सर्विस परिमाण वर्ष 2024 में प्राप्त होगा।

मंत्रालय (एमओआरटीएच) ने अपने उत्तर में स्वीकार किया (सितम्बर 2014) कि परियोजना का एक स्ट्रेच समय से पूर्व उन्नयन किया गया था।

4.2.1.2 लखनऊ-रायबरेली

लखनऊ-रायबरेली परियोजना में छूटग्राही में एस्सल लखनऊ रायबरेली टोल रोडस प्राइवेट लि. के लिए वार्षिकी व्यय ₹ 1461.60⁹ करोड़ (एनपीवी: ₹ 830.09 करोड़) बनता था जो ₹ 14.5 वर्षों में भुगतान योग्य था। 22 जुलाई 2014 को आयोजित एक्जिट कान्फ्रेंस के साथ साथ अपने उत्तर में मंत्रालय (एमओआरटीएच) ने बताया (सितम्बर 2014) कि परियोजना राजमार्ग पर 2010 में औसत कुल यातायात लगभग 13677 पीसीयू प्रतिदिन था। परियोजना में 4-लेनिंग (15000 पीसीयू) के लिए न्यूनतम क्षमता वर्ष 2012 के प्रारंभ में पूरी हो गई थी।

उत्तर इस तथ्य से समर्थित नहीं है कि इस स्ट्रेच पर 2010 में औसत कुल यातायात केवल 9777 पीसीयू प्रतिदिन था जैसा कि मंत्रालय (एमओआरटीएच) द्वारा आईएमजी (मार्च 2010) को प्रस्तुत किया गया था। 13677 पीसीयू की यातायात गणना की प्रति भी लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराई गई थी जैसा कि एक्जिट कान्फ्रेंस के दौरान सचिव, मंत्रालय (एमओआरटीएच) द्वारा निर्देश दिया गया था। तथ्य यह है कि परियोजना योजना आयोग द्वारा यथा अनुमोदित विनिर्देशनों तथा मानकों को पूरा नहीं करती।

पैरा 4.2.1 में तथा उपर दर्शायी गई दो परियोजनाओं की अनुचित 4-लेनिंग के परिणामस्वरूप सड़क प्रयोक्ताओं द्वारा भुगतान किये जाने वाले बड़े हुए प्रयोक्ता शुल्क जो 2-लेन की तुलना में

⁹ अर्धवार्षिकी की राशि ₹ 50.40 करोड़ x 29 किस्ते = ₹ 1461.60 करोड़

4-लेन के लिए 66.67 प्रतिशत अधिक था, के अलावा ₹ 1724.10¹⁰ करोड़ की अतिरिक्त निर्माण लागत हुई जो परिहार्य थी।

4.2.2 6-लेनिंग परियोजनाओं का समय से पूर्व अनुमोदन

इस तथ्य के बावजूद कि 6-लेन के लिए 60000 पीसीयू प्रतिदिन की न्यूनतम सीमा अगले 10 से 25 सालों में प्राप्त होने की आशा नहीं थी, तालिका 8 में परियोजनाओं के विवरण दिये गए हैं जो बीओटी (टोल) आधार पर 6-लेन के लिए अनुमोदित की गई थीं:

तालिका 8 - 6 - लेनिंग परियोजनाओं का समय से पूर्व अनुमोदन

क्र.सं.	परियोजना	सफल बोलीदाता/छूटग्राही	कुल यातायात की औसत मात्रा (वर्ष)	किमी	सीसीईए/सीसीआई का अनुमोदन	6-लेन के लिए न्यूनतम क्षमता प्राप्त करने का वर्ष #	छूटग्राही द्वारा टोल उद्ग्रहण की स्थिति
1	वाराणसी-औरंगाबाद	मै. सोमा आइसोलक्स	18407 (2010)	192.400	जनवरी 2009	2034	सितम्बर 2011 से शुरू
2	किशनगढ़-अहमदाबाद	मै. जीएमआर इन्फ्रास्ट्रक्चर लि.	35245 (2011)	555.500	सितम्बर 2011	2022	अगस्त 2013 तक शुरू नहीं किया गया
3	औरंगाबाद-बरवा अड्डा	मै. केएमसी	22000 (2012)*	218.75	मार्च 2012	2024 ¹¹	मार्च 2013 तक शुरू नहीं किया गया

* योजना आयोग के अनुसार

न्यूनतम क्षमता डीपीआर के अनुसार कुल यातायात पर संगणित की गई हैं

4.2.2.1 वाराणसी-औरंगाबाद

उपरोक्त स्ट्रेच के लिए औसत वास्तविक पीसीयू फरवरी 2010 में केवल 18407 थी। प्रत्येक वर्ष औसतन पाँच प्रतिशत की यातायात वृद्धि पर विचार करते हुए परियोजना केवल 2034 में 60000 पीसीयू की अपनी वहन क्षमता तक पहुँचेगी तथा उन्नयन के लिए पात्र होगी अर्थात् अनुमोदन की तिथि से 25 वर्ष पश्चात। अतः परियोजना 6-लेन के लिए समय से पूर्व अनुमोदित

¹⁰ नागपुर-बैतूल (176.30 किमी) तथा लखनऊ रायवरेली (70 किमी) के लिए कुल किमी = 246.30 किमी, 246.30 किमी x ₹ 7 करोड़/किमी (₹ 9.5 करोड़ 4 लेनिंग के लिए घटा ₹ 2.5 करोड़ 2 लेनिंग के लिए) = ₹ 1724.10 करोड़

¹¹ यदि यातायात वृद्धि प्रत्येक वर्ष पाँच प्रतिशत की औसत पर मानी जाती है तो 6-लेन में उन्नयन के लिए न्यूनतम क्षमता 2032-33 में प्राप्त होगी। तथापि, पीपीपीएसी बैठक में, निदेशक, डीईए ने सुझाव दिया कि यातायात वृद्धि के आधार पर 6-लेन के लिए न्यूनतम क्षमता 2024 में प्राप्त की जाएगी। अतः पारम्परिक अनुमान अपनाया गया।

की गई थी। समय से पूर्व 6-लेनिंग का कार्य प्रदान करने से 24 वर्षों (2011-34) के लिए भारत सरकार द्वारा टोल राजस्व छोड़ने के साथ साथ एनएचएआई पर वीजीएफ के माध्यम से ₹ 565 करोड़ का अतिरिक्त भार पड़ेगा।

मंत्रालय (एमओआरटीएच) ने अपने उत्तर में स्वीकार किया (सितम्बर 2014) कि वाराणसी-औरंगाबाद सहित स्वर्ण चतुर्भुज (जीक्यू) के खण्डों की 6-लेनिंग भारत सरकार के अनुमोदन के अनुसार शुरू की गई थी जहाँ 5700 किमी के समस्त जीक्यू नेटवर्क को 6-लेन करने का निर्णय लिया गया था। फरवरी 2010 में 18407 पीसीयू का आँकड़ा कुल यातायात नहीं था बल्कि दो टोल प्लाजा पर औसत के अनुसार टोल योग्य यातायात था। कुल यातायात टोल योग्य यातायात से आमतौर पर 15 से 20 प्रतिशत तक अधिक था। इसके अतिरिक्त, विलम्बित कार्यान्वयन के मामले में निर्माण की लागत बढ़ जाएगी तथा समग्र परियोजना व्यवहार्यता कम हो जाएगी। मंत्रालय (एमओआरटीएच) ने आगे उत्तर दिया कि वीजीएफ तथा टोल राजस्व छोड़ने के कारण ₹ 565 करोड़ का कोई अतिरिक्त भार नहीं था क्योंकि एनएचएआई द्वारा नियमित अनुरक्षण छोड़ कर कोई बड़ा अनुरक्षण नहीं किया गया था।

मंत्रालय (एमओआरटीएच) के उत्तर (सितम्बर 2014) को इस तथ्य के प्रति देखे जाने की आवश्यकता है कि पीपीपीएसी ने 6-लेनिंग परियोजनाओं के लिए लगातार 60000 पीसीयू की न्यूनतम सीमा को निरंतर अपनाया था। मई 2010 में योजना आयोग द्वारा 4-लेनिंग परियोजनाओं के लिए जारी किये गए विनिर्देशनों तथा मानकों की नियम-पुस्तक के पैरा सं. 2.17 तथा 2.18 में स्पष्ट रूप से डिजाईन क्षमता के लिए प्रावधान किया गया है जिसपर 6-लेनिंग के लिए परियोजना पर विचार किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त, यातायात में 15 से 20 प्रतिशत की वृद्धि के बाद भी जैसा कि मंत्रालय (एमओआरटीएच) के उत्तर में सुझाया गया है, वाराणसी-औरंगाबाद में 6-लेन के लिए 60000 पीसीयू की डिजाईन क्षमता केवल 2016 से 2018 के दौरान पहुँचने की प्रत्याशा थी। मंत्रालय (एमओआरटीएच) का यह तर्क कि विलम्बित कार्यान्वयन के मामले में निर्माण की लागत बढ़ जाएगी तथा समग्र परियोजना व्यवहार्यता कम हो जाएगी, स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सड़क 2004 में 2 से 4 लेन के लिए चौड़ी की गई थी और इसलिए 6-लेन के लिए उन्नयन हेतु कोई तत्काल आवश्यकता नहीं थी तथा इस प्रकार ₹ 565 करोड़ के अतिरिक्त भार के संबंध में मंत्रालय (एमओआरटीएच) का तर्क तथ्यों पर आधारित नहीं है। अतः समय से पूर्व स्ट्रेच शुरू करना उचित नहीं था। इसके अतिरिक्त 4 लेनिंग के लिए सड़क के किनारे सुविधाओं जैसे जनोपयोगी सेवाओं को सरकाने, सड़क के किनारे ट्रक खड़ा करने के स्थान, पदयात्री सुविधाओं, पौधारोपण, ड्रेनेज, एप्रन, टक्कर अवरोधकों को नये स्थान पर गाड़ने, लाइटिंग, साईन बोर्ड इत्यादि पर वहन किया गया व्यय भी निष्फल हो जाएगा।

4.2.2.2 किशनगढ़-उदयपुर-अहमदाबाद:

प्रारंभ में, दो अलग अलग खण्ड (i) किशनगढ़ से उदयपुर (315 किमी) एवं (ii) उदयपुर से अहमदाबाद (242.51 किमी) जनवरी 2009 तथा जनवरी 2010 में क्रमशः ₹ 3384 करोड़ तथा ₹ 1750 करोड़ की टीपीसी पर सीसीईए द्वारा अनुमोदित किये गए थे। बाद में, जनवरी 2011 में, जब किशनगढ़-उदयपुर खण्ड के लिए अर्हताप्राप्त बोलीदाताओं का पहले ही आरईपी जारी किया जा चुका था तथा उदयपुर-अहमदाबाद खण्ड के लिए आरएफक्यू बोलियाँ पहले से ही मूल्यांकन के अधीन थी, वहाँ एनएचएआई ने यह सिफारिश करते हुए मंत्रालय (एमओआरटीएच) को एक प्रस्ताव भेजा कि परियोजना को “मेगा परियोजना” के रूप में लिया जाना चाहिए ताकि अन्तर्राष्ट्रीय बोलीदाताओं को आकर्षित किया जा सके। इस बिन्दु पर औसत कुल यातायात 35245 पीसीयू था (वर्ष 2011 के लिए यातायात डाटा के अनुसार)। प्रत्येक वर्ष औसतन पाँच प्रतिशत यातायात वृद्धि को ध्यान में रखने के बाद परियोजना 2022 में 60000 पीसीयू की अपनी वहन क्षमता तक पहुँचेगी तथा उन्नयन के लिए पात्र होगी अर्थात् अनुमोदन की तिथि के 11 वर्षों के बाद। अतः 6 लेन के लिए परियोजना को उन्नत करने का निर्णय समय से पूर्व था तथा उपर संदर्भित विनिर्देशनों तथा मानकों की नियम पुस्तक के प्रावधानों के उल्लंघन में था।

मंत्रालय (एमओआरटीएच) ने बताया (सितम्बर 2014) कि यह भी जीक्यू का एक भाग था तथा 60,000 पीसीयू प्रतिदिन क्षमता ‘सी’ सर्विस के स्तर के साथ 4-लेन राजमार्ग की डिजाईन क्षमता का द्योतक थी अर्थात् इस यातायात स्तर के पश्चात्, 4-लेन सड़क लगभग बन्द हो जाएगी तथा इसे आवश्यक रूप से 6-लेन में उन्नत करना पड़ता, जिसका अर्थ यह नहीं था कि 6-लेन का उन्नयन सड़क के पूरी तरह से बन्द हो जाने के बाद ही शुरू करना चाहिए। अन्य रूप से भी, केबिनेट ने एनएचडीपी चरण V के अन्तर्गत 6-लेन के लिए अलग अलग स्ट्रेचों के उन्नयन के लिए 25,000 पीसीयू के प्रतिमान निर्धारित किये हैं। तदनुसार, किशनगढ़-उदयपुर-अहमदाबाद के स्ट्रेच को 6-लेनिंग के लिए चयनित किया गया था।

उत्तर को इस तथ्य के मद्देनजर देखे जाने की आवश्यकता है कि पीपीपीएसी ने 6-लेनिंग परियोजनाओं के लिए लगातार 60000 पीसीयू की न्यूनतम सीमा को अपनाया था। मई 2010 में योजना आयोग द्वारा 4-लेनिंग परियोजनाओं के लिए जारी किये गए विनिर्देशनों तथा मानकों की नियम-पुस्तक के पैरा सं. 2.17 तथा 2.18 में स्पष्ट रूप से डिजाईन क्षमता के लिए प्रावधान किया गया है जिसपर 6-लेनिंग के लिए परियोजना पर विचार किया जा सकता है। परियोजना 2008 में ही 2 से 4-लेन के लिए चौड़ी की गई थी। इसलिए इसकी आवश्यकता न होने से 10 से 12 साल पहले किशनगढ़-उदयपुर स्ट्रेच प्रारंभ करना उचित नहीं था। इसके अतिरिक्त, 4 लेनिंग के लिए सड़क के किनारे सुविधाओं जैसे जनोपयोगी सेवाओं को सरकाने, सड़क के किनारे ट्रक खड़ा करने के स्थान, पदयात्री सुविधाओं, पौधारोपण, ड्रेनेज, एप्रन, टक्कर अवरोधको को नये स्थान पर गाड़ने, लाइटिंग, साईन बोर्ड इत्यादि पर वहन किया गया व्यय भी निष्फल हो जाएगा।

4.2.2.3 औरंगाबाद-बरवा अड्डा

परियोजना मार्च 2012 में पीपीपीएसी द्वारा ₹ 234 करोड़ के अधिकतम वीजीएफ (टीपीसी का 10 प्रतिशत) के साथ ₹ 2340 करोड़ के टीपीसी के साथ 6-लेनिंग के लिए अनुमोदित की गई थी। चूंकि इस परियोजना के लिए यातायात अनुमान लगभग केवल 26000 पीसीयू ही माना गया था, फिर भी यह 2024 तक 6-लेनिंग को उचित नहीं ठहराती, जो विनिर्देशनों एवं मानको की नियम पुस्तक के प्रावधानों के विरुद्ध भी था। इसके अलावा, यह सड़क 2010 में विश्व बैंक द्वारा वित्त-पोषित ग्राण्ड ट्रंक इम्प्रूवमेंट प्रोजेक्ट के अन्तर्गत 2 से 4-लेन के लिए चौड़ी की गई थी। अतः, परियोजना 6-लेन के लिए बहुत जल्द परिकल्पित तथा अनुमोदित की गई थी। 6 लेनिंग में निवेश की पूरी क्षमता को केवल 2024 के बाद से ही किया जा सकेगा। इसके अलावा 2 से 4-लेन के लिए सड़क स्ट्रेच को चौड़ा करने के दौरान 2010 में सड़क के किनारे सुविधाओं जैसे जनोपयोगी सेवाओं को सरकाने, सड़क के किनारे ट्रक खड़ा करने के स्थान, पदयात्री सुविधाओं, पौधारोपण, ड्रेनेज, एप्रन, टक्कर अवरोधको के नये स्थान पर गाड़ने, लाइटिंग, साईन बोर्ड इत्यादि पर वहन किया गया व्यय भी निष्फल हो जाएगा। मंत्रालय (एमओआरटीएच) ने स्वीकार किया (सितम्बर 2014) कि एनएच-2 के औरंगाबाद-बरवा अड्डा खण्ड को 6-लेन में उन्नत करने का निर्णय लिया गया था क्योंकि यह जीक्यू स्ट्रेच का भाग था। यह स्ट्रेच यातायात के परिमाण के आधार पर विकसित नहीं किया गया था।

4.3 छूट अवधि का निर्धारण

मॉडल छूट करार (एमसीए) में परिभाषित प्रक्रिया के अनुसार परियोजना-विशिष्ट छूट अवधि निर्धारित करने के लिए प्रस्तावित छूट अवधि के अन्त में संबंधित राजमार्ग की वहन क्षमता मार्गदर्शक सिद्धान्त होगी तथा वह वर्ष जिसमें डिजाईन क्षमता पूरी हो जाएगी, छूट का अन्तिम वर्ष होगा। तदनुसार, डिजाईन क्षमता/छूट अवधि निर्धारित करने के लिए राजमार्ग के स्ट्रेच पर कुल यातायात पर विचार किया जाना है। इसके अतिरिक्त, योजना आयोग के निर्देशों के अनुसार छूट अवधि उस अवधि तक सीमित की जानी थी जब यातायात अधिकतम डिजाईन क्षमता तक पहुँच जाता। लेखापरीक्षा ने छूट अवधि के निर्धारण के लिए कुल यातायात/वहन क्षमता अपनाने में विसंगतियाँ देखी जिनके परिणामस्वरूप एनएचएआई ने उच्च छूट अवधि निर्धारित की, जिसके परिणामस्वरूप सड़क प्रयोक्ताओं पर विस्तारित अवधि के लिए टोल के रूप में अनुचित भार पड़ेगा।

4.3.1 टोल योग्य यातायात पर विचार करते हुए छूट अवधि का निर्धारण

एनएचएआई ने नीचे दी गई तालिका 9 में दिये गए मामलों में यातायात की कुल आंकलित परिमात्रा (अर्थात् सड़क की वहन क्षमता) के बजाए केवल टोल योग्य यातायात पर विचार किया। इसके परिणामस्वरूप लम्बी छूट अवधि का निर्धारण हुआ जिससे सड़क प्रयोक्ताओं पर अतिरिक्त भार पड़ा। इन विस्तारित छूट अवधियों के दौरान, छूटग्राही कम से कम ₹ 28095.54¹² करोड़ तक टोल एकत्रित कर लेंगे (एनपीवी: ₹ 3233.71 करोड़) जबकि सड़क टोल का भुगतान करने वाले प्रयोक्ताओं के लिए भीड़ भरी हो जाएगी। मंत्रालय (एमओआरटीएच) ने अपने उत्तर (सितम्बर 2014) के साथ साथ एक्जिट क्रान्फेंस के दौरान छूट अवधि के निर्धारण के लिए कुल यातायात के बजाए टोल योग्य यातायात के गलत स्वीकरण से संबंधित लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया। मंत्रालय (एमओआरटीएच) द्वारा यह बताया गया था कि इस संबंध में परिपत्र के माध्यम से अनुदेश की पुनरावृत्ति की गई है।

तालिका 9: लम्बी छूट अवधि के कारण सड़क प्रयोक्ताओं पर अतिरिक्त भार

सफल बोलीदाता/छूटग्राही	परियोजना का नाम	निम्न पर आधारित वर्षों में छूट अवधि		अधिक छूट अवधि (वर्षों में)	सड़क प्रयोक्ताओं पर अतिरिक्त भार (₹ करोड़ में)	टिप्पणियाँ
		कुल यातायात	टोल योग्य यातायात			
मै. आईआरबी जयपुर देवली टोलवेज प्रा. लि.	जयपुर टोंक देवली	23	25	2	2061.39	वित्तीय सलाहकार के अनुसार छूट अवधि के अन्तिम दो वर्षों का टोल मूल्य
मै. एलएण्ड टी बीपीपी टोलवेज प्रा. लि.	ब्यावर पाली पिण्डवारा	21	23	2	2142.97	आंकलित कुल औसत यातायात के आधार पर छूट अवधि प्रारंभ में एनएचएआई द्वारा 21 वर्ष निकाली गई थी।
वाराणसी औरंगाबाद टोलवेज प्रा. लि.	वाराणसी औरंगाबाद	15/23	30	7	11547.75	डीपीआर के अनुसार छूट अवधि 15 वर्ष थी तथा व्यवहार्यता रिपोर्ट के अनुसार 23 वर्ष
मै. पीएस टोल रोड प्रा. लि.	पूणे-सतारा	20	24	4	3421.08	परियोजना के वित्तीय मूल्यांकन के समय पर वित्तीय सलाहकार द्वारा 21 वें वर्ष से 24 वें वर्ष के दौरान अनुमानित राजस्व ₹ 3421.08 करोड़ हैं।
मै. डीए टोल रोड प्रा. लि.	दिल्ली-आगरा	22	26	4	752.80	एनएचएआई द्वारा 26 वर्ष पर छूट अवधि निर्धारित करने का आधार उपलब्ध नहीं है। वर्ष 2008 में मूल यातायात के रूप से 42830 पीसीयू मानते हुए (पीपीपीसी को एनएचएआई द्वारा प्रस्तुत मूल्यांकन टिप्पणी के अनुसार) पाँच प्रतिशत की वृद्धि के साथ परियोजना 2030 में 120000 पीसीयू की अपनी वहन क्षमता तक पहुँचेगी अर्थात् 22 वर्षों में। 23 वें वर्ष से 26 वें वर्ष तक

¹² वित्तीय विश्लेषण में वित्तीय सलाहकार द्वारा गणना किया गया अनुमानित टोल राजस्व

सफल बोलीदाता/छूटग्राही	परियोजना का नाम	निम्न पर आधारित वर्षों में छूट अवधि		अधिक छूट अवधि (वर्षों में)	सड़क प्रयोक्ताओं पर अतिरिक्त भार (₹ करोड़ में)	टिप्पणियाँ
		कुल यातायात	टोल योग्य यातायात			
						न्यूनतम ₹ 188.20 करोड़ प्रतिवर्ष के टोल राजस्व पर विचार करते हुए, सड़क प्रयोक्ताओं पर कुल अतिरिक्त भार ₹ 752.80 करोड़ होगा (व्यवहार्यता सलाहकार ने 22 वें वर्ष के लिए ₹ 188.2 करोड़ टोल राजस्व अनुमानित किया है)
मै. कीरतपुर नेर चौक एक्सप्रेसवे लि.	कीरतपुर नेर चौक	24	28	4	4631.46	एनएचएआई ने पीपीपीएसी को प्रस्तुत किये गए नोट में आधार वर्ष 2010 में 10106 पीसीयू के कुल यातायात का अनुमान लगाया। तथपि, दिए गए कुल यातायात में प्रति वर्ष 5 प्रतिशत वृद्धि की वृद्धि से, डिजाईन क्षमता 2034 में प्राप्त की जाएगी अर्थात् 24 वर्षों में। 25 वें वर्ष से 28 वे वर्ष तक अतिरिक्त भार वित्तीय सलाहकार द्वारा टोल अनुमानों पर आधारित हैं।
हिमालयन एक्सप्रेसवेज लि.	जीरकपुर-परवानू	14	20	6	501.00	चूंकि आधार वर्ष 2006 के लिए कुल यातायात 32000 पीसीयू था तथा प्रतिवर्ष 5 प्रतिशत वृद्धि के साथ यह 14 वर्षों में पहुँचेगा। वित्तीय सलाहकार द्वारा टोल अनुमानों पर अतिरिक्त भार निकाला गया।
सम्बलपुर बारागढ़ एक्सप्रेसवे प्रा. लि.	सम्बलपुर-बारागढ़	27	30	4	1641.01	वार्षिक रूप से पाँच प्रतिशत की वृद्धि पर विचार करते हुए 60000 पीसीयू की डिजाईन सेवा परिमाण 27 वर्षों में पहुँचेगा। तथपि, एनएचएआई ने औसत कुल यातायात के बजाए टोल योग्य यातायात पर विचार करते हुए छूट करार में 30 वर्षों की छूट अवधि अनुमत की है।
कुल					₹28095.54 (एनपीवी: ₹ 3233.71)	

ब्यावर-पाली-पिंडवाड़ा तथा जयपुर-टोंक-देवली सड़को के मामले में, एनएचएआई ने उत्तर दिया (अगस्त 2013) कि छूट अवधि के निर्धारण के लिए आधार के रूप में पीसीयू परिभाषा से लिए गए टोल योग्य यातायात पर विचार किया जाना अधिक विवेकपूर्ण था। वाराणसी औरगांबाद के मामले में, एनएचएआई ने बताया कि वीजीएफ को 20 प्रतिशत की निर्धारित सीमा तक सीमित करने के लिए, छूट अवधि 30 वर्ष निर्धारित की गई थी। एनएचएआई ने आगे बताया कि बोली के समय छूट अवधि पाँच प्रतिशत की कल्पित यातायात वृद्धि पर निर्धारित की गई है तथा सीए के खण्ड 29.1 के अन्तर्गत एक प्रावधान किया गया था जहाँ लक्ष्य तिथि पर वास्तविक यातायात

की तुलना लक्ष्य यातायात से की जाएगी तथा तदनुसार सीए के प्रावधानों के आधार पर छूट अवधि कम/ज्यादा की जाएगी।

उत्तर इस तथ्य की उपेक्षा करता है कि एमसीए में स्पष्ट रूप से प्रावधान किया गया है कि छूट अवधि टोल योग्य के साथ साथ गैर/टोल योग्य यातायात सहित यातायात के परिमाण के आधार पर निकाली जानी थी। अतः यातायात की कुल मात्रा, जो एक सड़क की वहन क्षमता थी, को छूट अवधि निकालने के लिए ध्यान में रखा जाना चाहिए था। सीए के खण्ड 29.1 की अनुप्रयोज्यता के संबंध में, सड़क परियोजना प्रदान किये जाने के पश्चात् यातायात की आकलित मात्रा में वृद्धि/कमी के मामले में इसका प्रारंभ में निर्धारित की गई छूट अवधि से संबंध नहीं था। यह अप्रासंगिक भी है क्योंकि लेखापरीक्षा आपत्ति प्रारंभ से ही गलत यातायात परिमाण अपनाए जाने से संबंधित है। निर्धारित यातायात की कम मात्रा पर विचार करने का एनएचआई का निर्णय भी सही नहीं था क्योंकि यह परियोजना सड़क पर टोल स्थानों पर भीड़ को बढ़ा देगा जब यातायात परिमाण सड़क की डिजाईन (वहन) क्षमता तक पहुँच जाएगी।

22 जुलाई, 2014 को आयोजित 'एक्जिट कान्फ्रेंस' में लेखापरीक्षा आपत्ति से सहमत होते हुए मंत्रालय (एमओआरटीएच)/एनएचआई ने बताया कि इस संबंध में एक परिपत्र के माध्यम से अनुदेशों की पुनरावृत्ति की गई थी।

4.3.2 यातायात परिमाण पर विचार करने में विसंगतियाँ

लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित उदाहरणों में छूट अवधि निर्धारित करने के लिए यातायात परिमाण पर विचार करते समय एकरूपता की कमी देखी:

4.3.2.1 एनएच-59 के इन्दौर-गुजरात-एमपी सीमा की 4 लेनिंग के लिए परियोजना सीसीआई द्वारा ₹ 1175 करोड़ के टीपीसी पर दिसम्बर 2009 में अनुमोदित की गई थी। परियोजना उसी महीने में 25 वर्षों की छूट अवधि के साथ मै. आईवीआरसीएल इन्दौर गुजरात टोलवेज लि. को प्रदान की गई थी। छूट अवधि औसत कुल यातायात पर विचार करने के बचाए व्यवहार्यता सलाहकार द्वारा प्रस्तावित पाँच स्थानों में से एक पर उच्चतम निर्धारित यातायात पर विचार करके निर्धारित की गई थी। तीन अन्य मामलों नामतः आगरा-अलीगढ़, रायबरेली-इलाहाबाद तथा किशनगढ़-अहमदाबाद परियोजनाओं में, जो लेखापरीक्षा में नमूना जाँच की गई थी, यह देखा गया था कि परियोजनाओं कि डिजाईन क्षमता/छूट अवधि निर्धारित करने के लिए औसत कुल यातायात पर विचार किया गया था।

4.3.2.2 विनिर्देशनों एवं मानकों की नियम पुस्तक के अनुसार 4-लेनिंग तब शुरू की जानी चाहिए जब वहन क्षमता 18000 पीसीयू तक पहुँच जाए। पाँच परियोजनाएं अर्थात् रायबरेली से इलाहाबाद, अलीगढ़ से कानपुर, आगरा से अलीगढ़ तथा कानपुर से कबराई पक्के ढाल के साथ

2-लेनिंग के लिए अनुमोदित की गई थीं यद्यपि वहन क्षमता परियोजना प्रदान किये जाने के कुछ वर्षों में अर्थात् 2013 से 2017 के बीच 18000 पीसीयू तक पहुँचने की उम्मीद थी। अतः इन परियोजनाओं में, सड़के कुछ वर्षों में 4-लेनिंग को आवश्यक बनाते हुए भीड़ भरी हो जाएँगी। इस प्रक्रिया में, जनोपयोगी सेवाओं को सरकारने, चेतावनी संकेतक, पक्के ढाल इत्यादि की आँशिक लागत निष्फल हो जाएगी। इसके अतिरिक्त, क्योंकि रायबरेली से इलाहाबाद स्ट्रेच की वहन क्षमता 25000 पीसीयू मानी गई थी, इसलिए छूट अवधि 13 वर्ष निर्धारित की जानी चाहिए थी। इसके बजाए, परियोजना 16 वर्षों की छूट अवधि के साथ मै. रायबरेली इलाहाबाद हाइवे प्रा.लि. को प्रदान की गई थी। तीन वर्षों की अतिरिक्त छूट अवधि के परिणामस्वरूप सड़क प्रयोक्ताओं को एक भीड़ भरी सड़क के प्रयोग के लिए ₹ 249.50 करोड़ (एनपीवी: ₹ 79.25 करोड़) का भुगतान करना पड़ेगा।

इस प्रकार छूट अवधि निकालने में कोई एकरूपता नहीं था तथा विभिन्न परियोजनाओं के लिए अलग-अलग मानदण्ड अपनाए गए थे। एनएचएआई ने छूट अवधि निकालने के लिए कुल/टोल योग्य यातायात अपनाने में एकरूपता की कमी के संबंध में कोई टिप्पणी/स्पष्टीकरण प्रस्तुत नहीं किया है।

सिफारिश 4: परियोजनाओं के पुनर्गठन के समय, तकनीकी एवं वित्तीय व्यवहार्यता का कड़ाई से पालन किया जाना चाहिए तथा परियोजना की लागत उचित सर्तकता के साथ संशोधित की जानी चाहिए। पुनर्गठन के बाद छूट अवधि यातायात के संशोधित अनुमानों के अनुसार निर्धारित की जानी चाहिए। प्रतिस्पर्धात्मकता तथा पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए पुनर्गठित परियोजनाओं के लिए नयी बोली प्रक्रिया होनी चाहिए।

सिफारिश 5: 2 लेन से 4 लेन तथा 4-लेन से 6 लेन में परियोजनाओं के उन्नयन के समय विनिर्देशनों तथा मानकों की नियम पुस्तक का लगातार पालन होना चाहिए।

सिफारिश 6: छूट अवधि निर्धारित करते समय, एनएचएआई को यातायात के लिए प्रतिमानों अर्थात् कुल यातायात अथवा टोल योग्य यातायात, को अपनाने में एकरूपता सुनिश्चित करनी चाहिए।