

अध्याय II: सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय

नेशनल हाईवे अथॉरिटी ऑफ इंडिया लिमिटेड

2.1 छूटग्राही को अनुचित लाभ (पीआईयू बेगूसराय)

एनएचएआई ने छूटग्राही को छूट करार के उल्लंघन में ₹ 21.83 करोड़ के शीघ्र पूर्णता बोनस तथा ₹ 29.20 करोड़ की वार्षिकी के भाग होने के नाते जो कार्य के कार्यक्षेत्र में कमी के कारण देय नहीं था, सहित ₹ 51.03 करोड़ के अनुचित वित्तियता लाभों का भुगतान किया।

नेशनल हाईवे अथॉरिटी ऑफ इंडिया (एनएचएआई) तथा मै. मोकामा –मुंगेर हाईवे लिमिटेड (छूटग्राही) ने 68.582 किमी. की कुल परियोजना लम्बाई के लिए बिहार में एनएच -80 के मोकामा –मुंगेर खण्ड पर दो –लेन सड़क का निर्माण करने के लिए एक छूट करार(सीए) पर हस्ताक्षर किए (12 जुलाई 2010) जिसमें बराहिया बाईपास (8.1 किमी की लम्बाई के साथ) तथा रेल ब्रिज (आरबीज) का निर्माण सम्मिलित था। परियोजना को ₹ 351.54 करोड़ की कुल परियोजना लागत पर 730 दिनों¹ अर्थात् 14 मई 2013 तक पूर्ण होना था। सीए का अनुच्छेद 28.1.1 में कुल परियोजना हाईवे की पूर्णता के पश्चात ही छूटग्राही को पूर्व पूर्णता बोनस (ईसीबी) का भुगतान अनुबंधित है। अनुच्छेद 15.1 बताता है कि प्रावधानिक पूर्णता प्रमाणपत्र (पीसीओडी²) छूटग्राही को कार्य के कार्यक्षेत्र में किसी नकारात्मक परिवर्तन के लिए किसी कटौती के अधीन पूर्ण हुए भाग के लिए उसके प्रथम वार्षिकी का हकदार बनाएगा परन्तु अशतः पूर्ण कार्य पर पूर्व पूर्णता बोनस प्रदान नहीं किया। लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित अनियमितताएं देखी:

- (i) भूमि अधिग्रहण (एलए) समस्याओं के कारण, एनएचएआई छूटग्राही को बाधा मुक्त भूमि तथा अन्य मंजूरीया प्रदान नहीं कर सका, इसीलिए, बराहिया बाईपास तथा आरबीज पर कार्य प्रारम्भ नहीं हो सका। इस प्रकार, एनएचएआई के साथ करार में स्वतंत्र इंजीनियर (आईई) ने प्रावधानिक रूप से 20 जनवरी 2013 से

¹ नियुक्त तिथि 15.5.2011 से 730 दिन

² प्रावधानिक वाणिज्यिक परिचालन तिथि (पीसीओडी)

प्रभावी वाणिज्यिक परिचालन (पीसीओडी) हेतु योग्य के रूप में परियोजना लम्बाई 68.482 किमी. को प्रमाणित किया। लेखापरीक्षा ने पाया कि एलए समस्याओं के कारण छूटग्राही ने अक्टूबर 2013 से जुलाई 2014 के दौरान तीन बार बराहिया बाईपास तथा आरबीज कार्य के कार्यक्षेत्र को कम करने का अनुरोध किया था। एनएचएआई की परियोजना क्रियान्वयन यूनिट (पीआईयू), बेगूसराय ने भी एनएचएआई मुख्यालय, नई दिल्ली को सिफारिश की (मई 2014) कि 'यह संगठन के हित में था कि बराहिया बाईपास को कार्य के कार्यक्षेत्र से हटाया जाए क्योंकि छूटग्राही वार्षिकी की पूर्ण राशि ले रहा था।' तथापि सीए के अनुच्छेद 28.1.1 के प्रावधानों का दर्शाते हुए छूटग्राही ने अशंत पूर्ण 60.482 किमी. परियोजना लम्बाई के लिए 114 दिनों के पूर्व पूर्णता बोनस (ईसीबी) का दावा किया जैसेकि पूर्ण परियोजना हाईवे (जिसमें बराहिया बाईपास तथा दो आरबीज सम्मिलित थे) को भी पूर्णता की निर्धारित तिथि अर्थात् 14 मई 2013 से पूर्व पूरा किया गया था। आईई की सिफारिश पर, एनएचएआई ने छूटग्राही को ₹ 21.83 करोड़ की राशि के 100 दिन के पूर्व पूर्णता बोनस का भुगतान किया (फरवरी 2015)।

हालांकि आईई ने छूटग्राही को 100 दिनों के लिए ईसीबी की सिफारिश करने के लिए अविश्वसनीय अनुमानों का उपयोग किया (23 सितम्बर 2014)। पहले आईई ने बोनस के भुगतान के लिए पूर्व पूर्णता के 100 दिनों की संगणना करते समय संभावित समय जो छूटग्राही बराहिया बाईपास तथा दो आरबीज के निर्माण में लेगा, की वैज्ञानिक रूप से गणना नहीं की। बराहिया बाईपास सड़क तथा दो आरबी सहित अशंत: पूर्ण परियोजना हाईवे के पीसीओडी (20 जनवरी 2013) तथा पूर्ण परियोजना हाईवे के लिए निर्धारित सीओडी (14 मई 2013) के बीच 114 दिनों का समय अन्तर था। इसने यह दर्शाया कि अशंत: पूर्ण परियोजना हाईवे लिए 100 दिनों की पूर्व पूर्णता की संगणना करते समय, आईई ने बराहिया बाईपास सड़क तथा दो आरबी के कार्यों जो प्रारम्भ नहीं हुए थे, को केवल 14 दिनों में पूर्ण करने का कार्यभार संभाला जो किसी कारण के अतिरिक्त था। दूसरा, 114 दिनों को 60.482 किमी. की एक भाग परियोजना लम्बाई के लिए पूर्व पूर्णता की संगणना के लिए निष्पादन आधार के रूप में नहीं मानना चाहिए क्योंकि सीए में निर्दिष्ट 730 दिनों की समय सीमा 8.1 किमी. के बराहिया बाईपास तथा रेल ब्रिजों (आरबीज) सहित 68.582 किमी की पूर्व अभिकल्पित सम्पूर्ण लम्बाई के लिए निर्मित थी। इसलिए अशंत पूर्ण परियोजना लम्बाई अर्थात् 60.482 किमी. के लिए पूर्व पूर्णता की संगणना करने हेतु संदर्भित बिन्दु 14.5.2013 या 730 दिन नहीं होना चाहिए परन्तु इसे पूर्ण कार्य की लम्बाई की प्रगति के आधार पर 14.5.2013 से आनुपातिक रूप में

कम किया जाना चाहिए। हालांकि, आईई द्वारा छूटग्राही को बोनस का भुगतान करने के लिए पूर्व पूर्णता दिवसों की संगणना करते समय इस पर विचार नहीं किया गया। इसके अलावा छूटग्राही द्वारा स्रोतों के आवागमन की गति समान नहीं थी क्योंकि सम्पूर्ण मासिक प्रगति प्रथम 8 माह (जून 2011 से जनवरी 2012 तक) में योजनाबद्ध लक्ष्यों से कम थी। अगले पांच माह (फरवरी 2012 से जून 2012) में यह लक्ष्य के करीब थी तथा कार्य की गति जुलाई 2012 के बाद से बढ़ी। प्रबंधन ने कहा कि डीबीएम का कार्य जून 2011 में आरम्भ हुआ जबकि वह बीसी¹ फरवरी 2012 में शुरू हुआ हालांकि, 100 दिनों की पूर्व पूर्णता अवधि की संगणना करने के लिए स्वतंत्र इंजीनियर केवल एक माह अर्थात् जून 2012 में किए गए डीबीएम तथा बीसी कार्य पर विचार करते हुए छूटग्राही की अधिकतम पेविंग क्षमता पर उसकी धारणा पर आधारित थी। सम्पूर्ण परियोजना के संदर्भ में यह औसत/सामान्य पेविंग क्षमता नहीं थी इसलिए अवधारणा हेतु एक आधार के रूप में विचार करना सही नहीं था। इस तरह, छूटग्राही को 100 दिनों के लिए एक पूर्व पूर्णता बोनस के रूप में ₹ 21.83 करोड़ का भुगतान अनियमित था तथा उनको अनुचित वित्तीय लाभ देने के बराबर था।

- (ii) सीए के अनुसार, छूटग्राही सीओडी या पीसीओडी जैसाभी मामला हो के बाद छः माह से आरम्भ होकर प्रत्येक ₹ 39.94 करोड़ के 26 अर्द्धवार्षिक वार्षिकी के भुगतानों का दायी होगा। सीए का अनुच्छेद 28.4.2 पांच प्रतिशत तक सुनिश्चित लेन उपलब्धता² (एएलए) की कमी के लिए वार्षिकी में एक प्रतिशत कमी तथा पांच प्रतिशत से अधिक एएलए में प्रत्येक एक प्रतिशत गिरावट के लिए वार्षिकी में दो प्रतिशत की कमी के लिए अनुबंधित है। चूंकि बाईपास तथा आरबीज पर कार्य आरम्भ होने की कोई संभावना नहीं थी तथा पीआईयू बेगूसराय ने पहले ही एनएचएआई मुख्यालय को इन कार्यों की समाप्ति के लिए सलाह दी थी (मई 2014) अतः यह स्पष्ट रूप से 11.81 प्रतिशत³ की सीमा तक कार्य के नकारात्मक कार्यक्षेत्र का मामला था इसलिए अर्द्ध वार्षिक वार्षिक भत्ता राशि को

¹ डीबीएम (डैस बीटूमिनॉस मेकेडेम) एक मूल कोर्स है, बीसी (बीटूमिनस कंक्रीट) सड़क की ऊपरी परत है। बीसी का कार्य सतह को सील करना या पानी को नीचली सतहों के अन्दर घुसने से रोकना तथा व्हील लोड का सामना करना है।

² प्रत्येक वार्षिकी भुगतान की अवधि के लिए छूटग्राही द्वारा सुनिश्चित कैरिजवे की उपलब्धता

³ 11.81 प्रतिशत= $8.1/68.582 \times 100$ जहां 8.1 किमी बराहिया बाईपास तथा दो रेल ब्रिजों के अपवर्जन के कारण परियोजना हाईवे की लम्बाई में कमी थी।

पांच वार्षिक भत्तों के भुगतान से पूर्व 14.62 प्रतिशत¹ तक कम किया जाना चाहिए जो नहीं किया गया। फलस्वरूप, 31 अक्टूबर 2015 तक छूटग्राही को कुल ₹ 29.20² करोड़ का अधिक भुगतान हुआ।

एनएचएआई ने भूमि की हैंडलिंग में विलम्बो सहित एनएचएआई को किसी वृद्धि या अधिक लागत के बिना बराहिया बाईपास तथा दो आरबी की पूर्णता के लिए छूटग्राही के साथ पूरक करार हस्ताक्षरित किया (1 अगस्त 2013)। यह भी निर्णय लिया गया कि एनएचएआई बाधामुक्त भूमि की हैंडलिंग ओवर न होने के कारण कार्यक्षेत्र में नकारात्मक परिवर्तन नहीं करेगा तथा सीए में बताए अनुसार वार्षिकी को कम नहीं करेगा तथा रोक कर नहीं रखेगा। जब एनएचएआई शेष कार्यों को न करने का निर्णय ले तब वार्षिकी की कमी के लिए सीए के खण्ड लागू होंगे।

प्रबंधन ने कहा (जनवरी 2016) कि (I) छूटग्राही को इन कार्यों के लिए राइट ऑफ वे (आरओडब्ल्यू) सौंपने की विफलता के कारण बराहिया बाईपास तथा 2 आरबीज का कार्य प्रारंभ नहीं हुआ, आईई की सिफारिशों के आधार पर तथा सीए के प्रावधानों के अनुसार पूर्व पूर्णता बोनस का भुगतान किया गया था, (II) वार्षिकी राशि को कम नहीं किया गया अथवा रोका नहीं गया क्योंकि कार्यक्षेत्र में नकारात्मक परिवर्तन पर अंतिम निर्णय जांच तथा अंतिम रूप देने के अन्तर्गत है। मंत्रालय ने प्रबंधन के मतों को दोहराया (फरवरी 2016)।

प्रबंधन/मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि (I) अंशतः पूर्ण कार्य पर पूर्व पूर्णता बोनस के भुगतान के लिए सीए में कोई अनुच्छेद नहीं है। (II) स्वतंत्र इंजीनियर ने छूटग्राही को 100 दिनों के लिए ईसीबी की सिफारिश करने के लिए अविश्वसनीय अवधारणाओं का उपयोग किया (III) कार्य के कार्यक्षेत्र में नकारात्मक परिवर्तन को प्रभावी करने के लिए एनएचएआई की ओर से निर्णय विलम्बित हुआ जिसके परिणामस्वरूप छूटग्राही को वार्षिक भत्तों की अधिक राशि का भुगतान हुआ जिसे छूट करार के अनुच्छेद 28.4.2 के प्रावधानों के अनुसार वास्तविक लेन उपलब्धता के संदर्भ में समायोजित किया जाना चाहिए था। परिणामतः छूटग्राही को 31 अक्टूबर 2015 तक ₹ 29.20 करोड़ का कुल अधिक भुगतान हुआ था।

¹ 14.62 प्रतिशत राशि के वार्षिकी में कमी = 1 प्रतिशत + 13.62 प्रतिशत अर्थात् कार्य के कार्यक्षेत्र में आरंभिक 5 प्रतिशत कमी के लिए वार्षिक भत्ते में {1 प्रतिशत कमी + कार्य के कार्यक्षेत्र में अगली 6.81 प्रतिशत (11.81-5) कमी के लिए 2 प्रतिशत}

² ₹29.20 करोड़ = ₹199.70 करोड़ (31 अक्टूबर 2015 तक छूटग्राही को जारी 5 वार्षिकी x ₹39.94 करोड़) का 14.62 प्रतिशत

इस प्रकार, एनएचएआई ने छूट करार के उल्लंघन में ₹ 21.83 करोड़ के पूर्व पूर्णता बोनस तथा वार्षिकी के भाग होने के नाते ₹ 29.20 करोड़ जो कार्य के कार्यक्षेत्र में कमी के कारण देय नहीं था, को शामिल करते हुए ₹ 51.03 करोड़ के अनुचित वित्तीय लाभों का भुगतान किया।

2.2 एनएच-33 के हजारीबाग – रांची खंड के बीच चार लेन परियोजना से संबंधित छूटग्राही को एनएचएआई द्वारा अनुचित लाभ

शीघ्र पूर्णता के लिए बोनस के रूप में छूटग्राही को ₹ 47.05 करोड़ का भुगतान अनियमित था तथा छूटग्राही को अनुचित वित्तीय लाभ देने के समान था।

नेशनल हाईवे अथॉरिटी ऑफ इंडिया (एनएचएआई) तथा मै. हजारीबाग रांची एक्सप्रेसवे लिमिटेड, रांची (छूटग्राही) ने निर्माण परिचालन तथा अन्तरण (बीओटी) वार्षिक वृत्ति आधार पर झारखंड के राज्य में एनएच-33 के हजारीबाग – रांची खंड पर 71.16 किमी. (रामगढ़ शहर से गुजरने वाली सड़क सहित) के चार लेनों के निर्माण, परिचालन तथा अनुरक्षण के लिए एक कंसेशन समझौता (सीए-8 अक्टूबर 2009 को) किया। 71.16 किमी. की परियोजना लम्बाई को 910 दिनों यानी 27 जनवरी 2013 तक में निर्मित करना था।

10 फरवरी 2010 को, जैसा एनएचएआई द्वारा वांछित था, छूटग्राही, एनएचएआई पर किसी भी प्रकार की वित्तीय देयता के बिना रामगढ़ शहर से गुजरने वाली सड़क के स्थान पर, 15.723 किमी. की लंबाई वाले रामगढ़ बाईपास के निर्माण को शामिल करने पर सहमत था। संशोधित प्रबंधन में, परियोजना की कुल लंबाई इस प्रकार 71.16 किमी. से 73.799 किमी. बढ़ गई यानी रामगढ़ बाईपास की 15.723 किमी. लम्बाई तथा बाईपास अंश के अतिरिक्त 58.076 किमी.। इसे वास्तविक सीए दिनांक 08 अक्टूबर 2009 के प्रति एक अनुपूरक समझौते द्वारा औपचारिक (11 अप्रैल 2013) किया गया। अनुपूरक समझौते में, छूटग्राही एनएचएआई द्वारा बाधा रहित भूमि के सौंपने में देरी जिसमें रामगढ़ बाईपास के लिए 2.335 किमी. की भूमि सौंपने में देरी, के लिए दावे शामिल हैं, को भी माफ करने के लिए तैयार हो गया। 15.723 किमी. के रामगढ़ बाईपास अंश के लिए एक अलग पूर्णता अवधि भी स्वीकृत की गई। रामगढ़ बाईपास सहित सड़क का अंतिम मापन 73.866 किमी. था, जो 1 अप्रैल 2015 को पूर्ण में प्रमाणित किया गया था।

सीए (दिनांक 8.10.2009) के अनुच्छेद 28.1 के अनुसार, निर्धारित पूर्णता तिथि यानी 27 जनवरी 2013 से पूर्व वाणिज्यिक परिचालन तिथि (सीओडी) प्राप्त कर लेने के

मामले में छूटग्राही स्वतंत्र इंजिनियर (आईई) द्वारा प्रमाणित किए जाने के पश्चात परियोजना के पूर्ण लम्बाई (71.160 किमी.) को जल्द पूरा करने के लिए एक बोनस प्राप्त करने का हकदार था। लेखापरीक्षा ने देखा कि एनएचएआई ने छूटग्राही को शीघ्रपूर्णता के लिए बोनस के रूप में ₹ 47.05 करोड़ का भुगतान किया था जो अनियमित था तथा निम्नलिखित कारणों से छूटग्राही को अनुचित वित्तीय लाभों को प्रदान करने के समान था:

- (i) चूंकि रामगढ बाईपास का निर्माण तथा इसकी पूर्णता सीमाएं पूरक अनुबंध (दिनांक 11.4.2013 द्वारा निर्धारित की गई थी, स्वतंत्र इंजीनियर ने यह प्रमाणित करते हुए अस्थायी पूर्णता प्रमाणपत्र जारी किया (12 अप्रैल 2013) कि 58.067 किमी. 15 सितम्बर 2012 से वाणिज्यिक परिचालन प्रारंभ करने के लिए उपयुक्त था। एनएचएआई ने 58.067 किमी. निर्धारित पूर्णता तिथि अर्थात् 27 जनवरी 2013 से 134 दिन¹ पहले पूरा करने के लिए शीघ्र पूर्णता बोनस के प्रति छूटग्राही को 47.05 करोड़² का भुगतान किया। यह अनियमित था क्योंकि 58.067 किमी.की जल्दी पूर्णता की गणना के लिए 27 जनवरी 2013 को संदर्भ बिन्दु के रूप में नहीं लिया जाना चाहिए था क्योंकि यह तिथि 71.160 किमी. की पहले अभिकल्पित लम्बाई की पूर्णता हेतु निर्धारित तिथि थी। 58.067 किमी. के लिए संदर्भ बिन्दु पूरे किए गए कार्य की रेखीय प्रगति के आधार पर अनुपातिक रूप से 27 जनवरी 2013 से कम किया जाना चाहिए था। रेखीय प्रगति के आधार पर 58.067 किमी. की लंबाई मध्य अगस्त 2012 तक पूरी की जानी चाहिए थी जब कि यह 15.9.2012 को पूर्ण प्रमाणित किया गया था। अतः इसे शीघ्र पूर्णता का मामला नहीं माना जाना चाहिए। अतः छूटग्राही को 47.05 करोड़ के बोनस का भुगतान अनियमित था तथा मूल अथवा पूरक कंसेशन समझौता के प्रावधानों के अन्तर्गत छूटग्राही को अनुचित वित्तीय लाभ देने के बराबर था।
- (ii) कंसेशन समझौता बताता है कि चार लेनों का भाग बनाने वाली सभी सूचीबद्ध परियोजना सुविधाएं परियोजना पूर्णता तिथि को या पहले पूर्ण हो जानी चाहिए थी। ये परियोजना सुविधाएं भी 58.067 किमी. खंड पर 15 सितम्बर 2012 तक पूरी तरह पूर्ण नहीं थी।

¹ 15 सितम्बर 2012 तथा 27 जनवरी 2013 के मध्य 134 दिनों की अवधि।

² औसत दैनिक वार्षिक वृत्ति तथा दिनों की संख्या, जिस तक पीसीओडी निर्धारित चार लेन की तिथि से आगे था, का गुणनफल अर्थात् $64.08 \times 2/365 \times 134$ दिन

प्रबंधन (अप्रैल 2015)/मंत्रालय (मार्च 2016) ने कहा कि (i) छूटग्राही को बोनस कंसेशन समझौते की धारा 28.1.1, 15.1 तथा 10.3.5 के अनुसार चुकाया गया था, (ii) अनुपातिक आधार पर 58.067 किमी. लम्बाई को पूरा करने के लिए समय की गणना की कार्यप्रणाली का सुझाव उचित नहीं था क्योंकि परियोजना हेतु भूमि देर से व टुकड़ों के आधार पर छूटग्राही को सौंपी गई थी, (iii) शहर सड़क के एवज में रामगढ़ बाईपास का प्रस्ताव झारखंड सरकार के अनुरोध पर भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण द्वारा लिया गया था। छूटग्राही ने पर्याप्त संसाधन समय से पहले काम पूरा करने के लिये तैनात कर दिये गए थे लेकिन उन्हें भूमि की अनुपलब्धता के कारण उपयोग नहीं किया जा सका, (iv) दूरसंचार और राजमार्ग यातायात प्रबंधन प्रणाली से संबंधित कार्य जहाँ ज़मीन उपलब्ध थी पूरा किया गया, लेकिन रामगढ़ बाईपास में भूमि की समस्या के कारण केबल की कनेक्टिविटी की कमी के कारण इस प्रणाली को पीसीओडी के समय पर परिचालित नहीं बनाया जा सका। भूमि अधिग्रहण के बाद सिस्टम 19-7-2013 को परिचालित किया गया था।

प्रबंधन/मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि: (i) सीए (दिनांक 8 अक्टूबर 2009) के संदर्भित धाराओं के अन्तर्गत, बोनस शीघ्र पूर्णता के लिए देय था, यदि उल्लिखित पूर्ण लम्बाई यानी 71.160 किमी. छूटग्राही द्वारा संबंधित निर्धारित पूर्णता तिथि यानी 27 जनवरी 2013 से पहले पूर्ण किया जाता। एनएचएआई ने 134 दिनों के लिए शीघ्र पूर्णता बोनस के लिए छूटग्राही को ₹ 47.05 करोड़ चुकाए जैसे 15 सितम्बर 2012 को समग्र 71.160 किमी. पूर्ण हो चुके थे जबकि केवल 58.067 किमी. को इस तिथि के लिए वाणिज्यिक परिचालन प्रारंभ करने के लिए उचित प्रमाणित किया गया था, (ii) मंत्रालय का जवाब कि भूमि की अनुपलब्धता के कारण देरी हुई लेखापरीक्षा के अवलोकन के परिप्रेक्ष्य में प्रासंगिक नहीं है जोकि इस पर प्रकाश डालता है कि कम लम्बाई अर्थात् 58.07 किमी. को पूरा करने के लिए नियत तारीख 58.067 किमी. को शीघ्र पूरा करने पर बोनस की गणना करने के लिए फिर से परिभाषित नहीं की गई। आगे और, एनएचए आई के समय पर भार निःशुल्क भूमि उपलब्ध कराने में असमर्थता को कम आंशिक पूरी की गई लंबाई (58.067 किमी.) को पूरा करने के लिए शीघ्र बोनस की गणना के लिए पहले परिकल्पित लंबाई (71.160 किमी.) के लिए निर्धारित समय (910 दिन) पर आधारित थी, को औचित्य के रूप में नहीं माना जा सकता। इसलिए 58.067 किमी. के पूरा होने के लिए एक संदर्भ बिंदु के रूप में 27 जनवरी 2013 को लेना उचित नहीं था और आधार को कार्य पूरा होने के संदर्भ में परिभाषित करना अवश्यक था। (iii) भूमि सौंपने तथा बाईपास अंश के निर्माण में देरी से संबंधित मामले एक अन्य समझौते द्वारा एनएचएआई को कोई लागत के बिना संकल्पित किये गए थे,

तथा (iv) दूरसंचार प्रणाली और राजमार्ग यातायात प्रबंधन प्रणाली का कार्य 58.067 किमी. के खण्ड पर 15 सितम्बर 2012 तक पूरा नहीं हुआ था और केवल 19 जुलाई 2013 तक सभी संबंधों में पूरा किया गया।

इस प्रकार शीघ्र पूर्णता के लिए बोनस के रूप में छूटग्राही को ₹ 47.05 करोड़ का भुगतान अनियमित था तथा छूटग्राही को अनुचित वित्तीय लाभों को प्रदान करने के बराबर था।

2.3 छूटग्राही को अनुचित लाभ (पीआईयू दरभंगा)

एनएचएआई ने सुरक्षित और उचित वाणिज्यिक संचालन अर्थात् टोल प्रबंधन प्रणाली और राजमार्ग यातायात प्रबंधन प्रणाली के लिये निर्धारित जांच पूर्ण किये बिना और रियायत करार के प्रावधानों का उल्लंघन करते हुये परियोजना सुविधाओं के पूर्ण होने से पूर्व 8 फरवरी 2012 से अस्थाई पूर्ण प्रमाणपत्र जारी करने में कमी के कारण रियायतग्राही को ₹ 31.90 करोड़ का अनुचित वित्तीय लाभ दिया।

नेशनल हाइवे अथॉरिटी ऑफ इंडिया (एनएचएआई) और मैसर्स कोसी ब्रिज इंफ्रास्ट्रक्चर कम्पनी लिमिटेड (छूटग्राही) ने निर्माण, संचालन और स्थानांतरण (वार्षिक वृत्ति) के आधार पर माइलस्टोन 148.55 और 159.185 कि.मी. के बीच बिहार में एनएच-57 पर कोसी नदी के ऊपर चार-लेन के पुल के निर्माण हेतु रियायत करार (सीए) हस्ताक्षरित किया (6 अक्टूबर 2006)। परियोजना निर्धारित परियोजना पूर्ण करने की तिथि(एसपीसीडी) अर्थात् 4-4-2010 तक पूर्ण नहीं की जा सकी। स्वतंत्र सलाहकारों (आईसी) ने 8-2-2012 की तिथि को (सीए के अनुच्छेद 16.5 के अंतर्गत) पूरी परियोजना के लिये अस्थाई वाणिज्यिक संचालन तिथि (पीसीओडी) प्रमाणित करते हुये, इस तिथि को अस्थाई पूर्ण प्रमाणपत्र (पीसीसी) जारी किया (18-4-2012)। एनएचएआई को एनएचएआई के कारण 507 दिनों के विलम्ब सहित, परियोजना पूर्ण होने में 675 दिनों¹ के कुल विलम्ब का पता लगा। वार्षिक भुगतान अनुसूची ने 4-10-2010 से अर्थात् एसपीसीडी के छह माह के अंदर 34 वार्षिक वृत्ति प्रत्येक ₹ 31.90 करोड़ की राशि की निर्धारित की। 8 फरवरी 2012 से पीसीसी के आधार पर एनएचएआई ने 8 फरवरी 2012 के बाद तुरंत आने वाले 4 अप्रैल 2012 से प्रत्येक ₹ 31.90 करोड़ की 31 वार्षिक वृत्ति (34 वार्षिक वृत्ति में से) के भुगतान की स्वीकृति दी। तथापि, 8 फरवरी 2012 से पीसीसी जारी करने में कमी के कारण रियायतग्राही को ₹ 31.90 करोड़ का अनुचित भुगतान किया।

¹ 675 दिन एसपीसीडी अर्थात् 4-4-2010 और पीसीओडी अर्थात् 8-2-2012 के बीच का समय अंतराल है।

1. सीए के अनुच्छेद 16.1, 16.4 और 16.5 में निर्धारित है कि आईसी एनएचएआई के अनुमोदन से अस्थाई पूर्ण प्रमाणपत्र जारी कर सकता है, यदि सारी जांच अनुसूची 'जे' का पालन करते हुये की गई है और किसी भी खण्ड के संबंध में सफल हो और खण्ड वाणिज्यिक संचालन में कानूनी, सुरक्षित और उचित रूप से रखी जा सकती है यद्यपि कुछ कार्य/वस्तुएँ जो उसका भाग बनाती है अभी पूर्ण न हो। ऐसे मामले में अस्थाई पूर्ण प्रमाणपत्र को 'अंतिम अनुसूची' के साथ संलग्न होना चाहिये, ऐसे अंतिम सूचीबद्ध कार्य पीसीसी की प्रभावी तिथि से 120 दिनों के अंदर पूर्ण होना अपेक्षित है और निर्धारित क्षेत्र/स्थान में वृक्षारोपण और भूनिर्माण, सड़क के किनारे गैर-रेखांकित और रेखांकित नालियाँ, विश्राम क्षेत्र, बाड़, तटबंध ढलानों पर घास बिछाना, पत्थर की चिनाई का कार्य और पत्थर डालने जैसे कार्य शामिल हैं [अनुच्छेद 16.5 के साथ पठित अनुच्छेद I(1.1)]। परियोजना कार्यक्षेत्र में कवर्ड अन्य मद करार की अनुसूची 'बी' में निर्धारित थे और परियोजना सुविधाओं की न्यूनतम स्थान-संबंधी/कार्यकारी आवश्यकताएँ अनुसूची 'सी' में निर्धारित थीं। अनुसूची 'बी' और 'सी' के अंतर्गत कवर्ड कार्य परियोजना की संपत्ति थे क्योंकि वे परियोजना के लिए न्यूनतम स्थानिक-कार्यकारी आवश्यकताएँ बनाते हैं और अनुच्छेद 1(1.1) के तहत निर्धारित अंतिम अनुसूची की परिभाषा में कवर नहीं होते थे।
2. आईसी और एनएचएआई के बीच संदर्भ की शर्तों में निर्धारित था कि आईसी अंतिम सूची मर्दों, यदि कोई है, के साथ अस्थाई प्रमाणपत्र जारी करेगा, जैसा सीए में उल्लिखित है, रियायतग्राहियों के साथ संयुक्त निरीक्षण के बाद, यदि रियायतग्राही इसका अनुरोध करता है, एनएचएआई के अनुमोदन के बाद। रियायतग्राहियों के अनुरोध के आधार पर, आईसी ने अस्थाई पूर्ण प्रमाणपत्र जारी करने के लिये 31 जनवरी 2012 और 21 जनवरी 2012 को औपचारिक अनुमोदन और निर्देश मांगे प्रत्येक बार मसौदा अंतिम सूची (उसदिन तक अद्यतित) संलग्न की जिसमें अन्य छोटे कार्यों के साथ अनुसूची 'बी' और 'सी' का कुछ कार्य संगठित था।
3. परियोजना 8 फरवरी 2012 को उद्घाटित की गई थी और एनएचएआई ने इस तिथि को अस्थाई पूर्ण तिथि के रूप में मानने की सहमती दी। इसके बाद, आईसी ने 18 अप्रैल 2012 को औपचारिक रूप से पीसीसी जारी किया और 8 फरवरी 2012 से अतीतलक्षी ढंग से परियोजना का पीसीओडी घोषित किया। उसके साथ संलग्न अंतिम सूची 18 अप्रैल 2012 तक अद्यतित थी जिसमें पता चला कि टोल प्रबंधन प्रणाली और राजमार्ग यातायात प्रबंधन प्रणाली (आपातकालीन संचार प्रणाली)¹ के संबंध में

¹ राजमार्ग यातायात प्रबंधन प्रणाली (एचटीएमएस) अन्य बातों के साथ-साथ दुर्घटना, वाहन खराब होने और आग के मामले को नियंत्रित करने और रोड पर असामान्य परिस्थितियों के बारे में राजमार्ग प्रयोग

निर्धारित जांच अभी की जानी बाकि थी। अंतिम सूची ने सीए के अनुच्छेद 1(1.1) की श्रेणी के अंतर्गत कवर्ड लघु प्रकृति के अन्य कार्यों के साथ-साथ, प्रशासनिक संचालन और आधार शिविर, रोड फर्नीचर और रोडसाइड सुविधाओं के प्रावधान जैसे अपूर्ण कार्य भी दर्शाये जो सीए की अनुसूची 'सी' का भाग बनाता है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि पीसीओडी के रूप में 8 फरवरी 2012 की घोषणा रियायत करार के प्रावधानों के विपरीत थी क्योंकि (i) टोल प्रबंधन प्रणाली और राजमार्ग यातायात प्रबंधन प्रणाली(आपातकालीन संचार प्रणाली) के संबंध में अनुसूची 'जे' के अंतर्गत निर्धारित जांच अभी तक नहीं की गई थी और इन जांचों के सफलतापूर्वक पूर्ण हुये बिना, इस तिथि से पीसीसी जारी करने के लिये एनएचआई से आईसी को अनुमोदन देना सीए की अनुच्छेद 16 का उल्लंघन है। आईसी के पत्र दिनांक 18 अप्रैल 2012 के अनुसार यह जांच 18 अप्रैल 2012 तक पूर्ण नहीं की गई थी; (ii) अनुसूची 'सी' का भाग बनाने वाले रोड फर्नीचर, रोडसाइड सुविधाओं और प्रशासनिक संचालन और आधार शिविर रखरखाव के कार्य अंतिम सूची मर्दों में शामिल नहीं किये जाने चाहिये थे क्योंकि वे परियोजना के लिये न्यूनतम स्थानिक-कार्यकारी आवश्यकताएँ बनाते हैं और सीए के अनुच्छेद 16.5 के साथ पठित अनुच्छेद 1(1.1) के अंतर्गत निर्धारित अंतिम सूची मर्दों की परिभाषा के अंतर्गत कवर्ड नहीं थे। इसलिए पीसीसी तारीख (8 फरवरी 2012) तक इन्हे पूरा किया जाना चाहिए था। इस तरह अनुसूची सी के कार्यों को अंतिम सूची में शामिल करने से 120 दिनों का लाभ इन महत्वपूर्ण कार्यों को भी दिया गया जो अन्यथा अंतिम सूची का हिस्सा बनने के योग्य नहीं थे जैसा उपर पैरा 1 में बताया जा चुका है। आईसी द्वारा प्रमाणित अनुसार यह कार्य 23 जून 2012 तक अपूर्ण थे। वास्तविक तिथि, जब तक रोड फर्नीचर और रोडसाइड सुविधाओं और प्रशासनिक संचालन और आधार शिविर रखरखाव का कार्य पूरा किया गया, उपलब्ध नहीं थी, तथापि, आईसी ने एनएचआई को सूचित किया (23 जुलाई 2013) कि अंतिम सूची (दिनांक 18-4-2012) के अंतर्गत उल्लिखित सभी मद 8 जून 2012 तक अर्थात् सीए के अंतर्गत निर्धारित 120 दिनों¹ की समय सीमा के अंदर छूटग्राहियों द्वारा पूर्ण नहीं किये गये थे, लेकिन वास्तव में 8 फरवरी 2013 तक सभी तरह से पूर्ण किये गये थे। इसलिये, एनएचआई द्वारा 8-2-2012 की अस्थाई पूर्ण तिथि के रूप में घोषणा उचित नहीं थी। इसलिये, छूटग्राही 4 अप्रैल 2012 (पीसीओडी 8 फरवरी 2012 के शीघ्र बाद) को होने वाली ₹ 31.90 करोड़ की 4^{थी} वार्षिकी के लिये पात्र नहीं था और कुल वार्षिकी पात्रता अनुसूची-जी में अनुसूचित केवल

करने वालों को पहले से चेतावनी देने के लिये आकस्मिक कॉलर बूथ (ईसीबी) के माध्यम से आपातकालीन कॉल करने के लिये राजमार्ग प्रयोग करने वालों को सुविधा प्रदान करती है।

¹ अस्थाई पूर्ण प्रमाण-पत्र की प्रभावी तिथि 8-2-2012 से 120 दिन

4-10-2012 को उपयुक्त 5^{वीं} वार्षिकी से शुरू 30 वार्षिकी (एनएचएआई द्वारा अनुमोदित 31 की बजाय) होनी चाहिये थी। इस प्रकार ₹ 31.90 करोड़ की वार्षिकी का अधिक भुगतान हुआ था।

प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि वास्तविक समय जांच टोल प्रबंधन प्रणाली और आकस्मिक कॉलर बूथ पर की जानी थी जो नहीं की जा सकी क्योंकि टोल संग्रह एजेंसी पीसीसी के समय उपलब्ध नहीं थी और यह कि छूटग्राही ने इन परीक्षणों की रिपोर्ट पत्र दिनांक 19 अप्रैल 2012 के तहत दी। अंतिम सूची के अंतर्गत मद लघु प्रकृति के थे, वाणिज्यिक संचालन प्रभावित नहीं हुआ और यह पीसीसी से 120 दिनों की निर्धारित अवधि के अंदर पूर्ण किये गये थे उस भाग को छोड़कर जिसे लोक संघर्ष द्वारा अनुमत नहीं किया गया था। मंत्रालय ने प्रबंधन के विचारों को दोहराया (मार्च 2016)

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि (i) टोल प्रबंधन प्रणाली और राजमार्ग यातायात प्रबंधन प्रणाली परियोजना की सुरक्षित और उचित वाणिज्यिक संचालन सुनिश्चित करने के लिये आवश्यक थे और वे पीसीसी तिथि 8 फरवरी 2012 के बाद पूर्ण किये गये थे, जबकि सीए की अनुच्छेद 16 में अपेक्षित है कि पीसीसी अनुसूची 'जे' में निर्धारित सभी जांच का सफलतापूर्वक पूर्ण होने के बाद जारी किया जाना चाहिये, (ii) यह दावा की अंतिम सूची के कार्य मामूली प्रकृति के थे प्रसांगिक नहीं है क्योंकि अंतिम सूची के कार्यों में अनुसूची 'सी' के कार्य भी शामिल थे जो परियोजना सुविधाओं की न्यूनतम स्थानिक कार्यकारी आवश्यकताएं थी और अंतिम सूची में अनुसूची 'सी' के कार्यों का समावेश सीए के प्रावधानों के खिलाफ था क्योंकि ये सुविधाओं की न्यूनतम स्थानिक और कार्यात्मक जरूरतें थी और इन्हे पीसीसी तारीख तक पूरा किया जाना था। छूटग्राही द्वारा अनुबंध के अनुसूची 'सी' में कार्यों को पूरा किया जाना था और अनुसूची 'जे' में निर्धारित परीक्षण किए जाने थे। लेखापरीक्षा अवलोकन 8 फरवरी 2012 की पीसीसी तारीख तक निर्धारित परीक्षणों को करने में विफलता और अनुसूची सी की मदों को अंतिम सूची में गलत शामिल किए जाने से संबंधित है। मंत्रालय द्वारा कहना कि, जनता आंदोलन की वजह से अंतिम सूची के कुछ कार्यों का निर्धारित 120 दिन में पूरा न हो पाना लेखापरीक्षा अवलोकन को प्रभावित नहीं करता। अंतिम सूची में अन्य कार्य जैसे टोल प्रबंधन प्रणाली, राजमार्ग यातायात प्रबंधन प्रणाली (आपातकालीन संचार प्रणाली) भी 18 अप्रैल 2012 तक पूर्ण नहीं थे (जैसा कि 18 अप्रैल 2012 की/को आधारित अंतिम सूची जो कि आईसी के पत्र दिनांक 18 अप्रैल 2012 के साथ संलग्न थी, में दिखाया गया था) अर्थात् 4 अप्रैल 2012 को देय चौथे वार्षिकी भुगतान की तारीख के बाद तक। इसलिए ₹ 31.90 करोड़ का चौथा वार्षिकी भुगतान उचित नहीं था और अनुसूची जी में सूचीबद्ध 4 अक्टूबर 2012 से देय पांचवी वार्षिकी से वार्षिकी भुगतान शुरू किया जाना चाहिए था।

इस प्रकार, सुरक्षा और उचित पहलुओं पर उचित ध्यान दिये बिना 8 फरवरी 2012 से अस्थाई पूर्ण प्रमाणपत्र का असामयिक रूप से जारी करना रियायत करार के प्रावधानों का उल्लंघन था और इसके परिणामस्वरूप एनएचएआई द्वारा छूटग्राही को ₹ 31.90 करोड़ का अनुचित भुगतान हुआ।