

अध्याय I: नागर विमानन मंत्रालय

भारतीय विमान पत्तन प्राधिकरण

1.1 राजस्व सृजन और इसकी वसूली की समीक्षा

भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण (एएआई) का गठन संसद अधिनियम के अंतर्गत गठित किया गया था और पूर्ववर्ती राष्ट्रीय विमानपत्तन प्राधिकरण तथा भारतीय अंतर्राष्ट्रीय विमानपत्तन प्राधिकरण के एकीकरण के द्वारा 01 अप्रैल 1995 को देश में जमीन तथा आकाशीय क्षेत्र दोनों के नागर विमानन संरचना आधारिक, के निर्माण, उन्नयन, अनुरक्षण और प्रबंधन की जिम्मेदारी के साथ प्रभाव में आया। एएआई अंतर्राष्ट्रीय, सीमा शुल्क, घरेलू, रक्षा हवाई क्षेत्रों में नागरिक अंतर्क्षेत्रों सहित 137 विमानपत्तनों का परिचालन करता है तथा निजी विमानपत्तन परिचालकों के साथ एएआई द्वारा बनाए गए संयुक्त उद्यमों¹ के माध्यम से छः विमानपत्तनों का परिचालन कर रहा है।

एएआई द्वारा परिचालित विमानपत्तनों पर स्वीकृत क्रेडिट नीति/वित्त मैनुअल राजस्व प्रबंधन कुशलता और देयों की समयानुसार वसूली की प्रभावकारिता सुनिश्चित करने के लिए लेखापरीक्षा संचालित की गई।

एएआई के राजस्व में वैमानिक राजस्व और गैर-वैमानिक राजस्व शामिल है। लेखापरीक्षा ने एएआई के उत्तरी क्षेत्र के चार विमानपत्तनों नामतः अमृतसर, जयपुर, लखनऊ तथा वाराणसी पर 2013-14 से 2017-18 तक की अवधि के दौरान एएआई द्वारा राजस्व सृजन तथा वसूली कार्यकलापों (वैमानिक और गैर-वैमानिक) की समीक्षा की। एएआई के कॉरपोरेट मुख्यालय के तीन निदेशालयों नामतः राजस्व, वाणिज्य और परिचालन और उत्तरी क्षेत्रीय मुख्यालय के संबंधित कार्यकलापों की समीक्षा भी की गई।

¹ (i) डीआईएएल - दिल्ली इंटरनेशनल एयरपोर्ट लिमिटेड, (ii) एमआईएएल - मुंबई इंटरनेशनल एयरपोर्ट लिमिटेड, (iii) बीआईएएल - बेंगलोर इंटरनेशनल एयरपोर्ट लिमिटेड, (iv) जीएचआईएएल - हैदराबाद इंटरनेशनल एयरपोर्ट लिमिटेड, (v) सीआईएएल - कोचीन इंटरनेशनल एयरपोर्ट लिमिटेड और (vi) एमआईएएल- मिहान इंडिया प्रा। लिमिटेड

लेखापरीक्षा निष्कर्ष अनुवर्ती पैराग्राफ में दिए गए हैं:

1.1.1 राजस्व प्रबंधन में आंतरिक नियंत्रण तंत्र में कमियां

वैमानिक राजस्व एएआई के लिए राजस्व का मुख्य स्रोत है तथा रूट नेवीगेशन फैंसिलिटिज़ प्रभार (आरएनएफसी²), टर्मिनल नेवीगेशन लैंडिंग प्रभार (टीएनएलसी³), लैंडिंग, पार्किंग एंड हाउसिंग प्रभार, यात्री सेवा शुल्क (पीएसएफ⁴), तथा यूज़रविकास शुल्क (यूडीएफ⁵), से प्राप्त राजस्व इसमें शामिल होता है। एएआई के कॉरपोरेट मुख्यालय वैमानिक राजस्व के समयानुसार वसूली की निगरानी करते हैं जो एएआई के कुल राजस्व के लगभग 50 प्रतिशत का योगदान करता है।

गैर-वैमानिक कार्यकलाप राजस्व के अन्य स्रोत हैं, जिसमें मुख्यतः ग्रांड हैडलिंग, शुल्क मुक्त दुकाने, विज्ञापन, कार पार्किंग, खुदरा दुकान आदि शामिल हैं। इस संबंध में लेखापरीक्षा द्वारा निम्नलिखित कमियां देखी गईं:

1.1.1.1 इष्टतम प्रतिभूति जमा की अनुपलब्धता तथा दांडिक ब्याज की गैर-वसूली

वैमानिक देयो (जून 2007) के लिए एएआई की क्रेडिट नीति के अनुसार, क्रेडिट सुविधा प्राप्त करने के इच्छुक अनुसूचित/गैरअनुसूचित परिचालकों को दो माह की औसत बिलिंग के समान नकद या बैंक गारंटी के रूप में प्रतिभूति जमा (एसडी) प्रस्तुत करना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त, एएआई के वित्त मैनुअल (मैनुअल) के अध्याय V के अनुसार एयरलाईन के परिचालन में वृद्धि के मामले में एसडी को भी आनुपातिक रूप से बढ़ाना आवश्यक है।

उनके परिचालन की समय-सारणी के आधार पर, एएआई द्वारा क्षेत्रीय, राष्ट्रीय, और अंतर्राष्ट्रीय एयरलाईन (अनुसूचित परिचालक) को क्रेडिट सुविधा प्रदान की जाती है। गैर-अनुसूचित परिचालकों के मामले में, क्रेडिट सुविधा उनके पूर्व परिचालनों के आधार पर स्वीकृत की जाती है।

² आरएनएफसी-प्रस्थान विमानपत्तन से विमान को उसके गंतव्य तक ले जाने के लिए शुल्क।

³ टीएनएलसी - विमान के आगमन तक निर्देशित करने के लिए शुल्क।

⁴ पीएसएफ - टर्मिनल में उपलब्ध कराई गई सुविधाओं के साथ-साथ विमानपत्तन पर सुरक्षा व्यवस्था के लिए शुल्क।

⁵ यूडीएफ - निवेश में निष्पक्ष वापसी सुनिश्चित करने के लिए राजस्व में किसी भी कमी को कवर करने के लिए शुल्क।

लेखापरीक्षा ने, मार्च 2018 को, कॉर्पोरेट मुख्यालय के पास उपलब्ध 67 एयरलाइन्स/पार्टियों (एयर इंडिया को छोड़कर) के बकाया देयों और बिलिंग विवरणों के साथ एसडी⁶ की समीक्षा की। यह पाया गया कि 11 मामलों⁷ में एसडी उपलब्ध आवश्यक राशि से ₹122.46 करोड़ कम थी और यह कमी एसडी से ₹0.25 करोड़ (2 प्रतिशत, एयर अरेबिया) से ₹78.07 करोड़ (53 प्रतिशत, जेट एजयरवेज़) के बीच रही।

इसी प्रकार, गैर वैमानिक कार्यकलापों के मामले में, वित्तीय मैनुअल यह निर्धारित⁸ करता है कि किसी भी समय में देय एसडी से अधिक नहीं होने चाहिए। इसके अतिरिक्त संबंधित निदेशालयों को यह सलाह दी गई है कि यदि समय पर बकाया राशि का निपटान नहीं किया जाता तो समझौते/वर्तमान नीति के अनुसार ब्याज के दावे प्रस्तुत करें। लेखापरीक्षा ने 31 मार्च 2018 को अमृतसर, जयपुर, लखनऊ तथा वाराणसी विमानपत्तनों पर बकाया गैर-ट्रैफिक देयों की समीक्षा की और पाया कि 281 पार्टियों से ₹42.55 करोड़ के कुल देयों में से, 176 पार्टियों (सरकारी पार्टियों को छोड़ कर) के प्रति बकाया ₹29.91 करोड़ के देयक उपलब्ध एसडी से अधिक थे।

इसके अतिरिक्त लेखापरीक्षा ने पाया कि नियमित आधार पर बिल प्रस्तुत करके विलंबित भुगतानों पर दांडिक ब्याज का दावा करने की अपेक्षा, एएआई विलंबित भुगतानों पर ब्याज की वसूली तभी कर रहा था जब संबंधित पार्टियां एएआई के पास अदेय प्रमाणपत्र प्राप्त करने के लिए आती थीं। वित्तीय मैनुअल में विनिर्दिष्ट शर्तों के अननूपालन के कारण, एएआई केवल विलंबित भुगतानों या दांडिक ब्याज की वसूली करने में ही विफल न रहा अपितु इससे विमानपत्तनों पर परिचालन समाप्त कर चुकीं पार्टियों से वसूली न कर पाने का जोखिम भी बढ़ा।

परिणामस्वरूप प्रबंधन द्वारा, मॉनिटरिंग और समयानुसार समीक्षा की कमी के कारण, एएआई के पास उपलब्ध एसडी ₹152.37 करोड़ (मार्च 2018) की सीमा तक कमी रही।

वैमानिक देयों पर प्रबंधन ने अपने उत्तर में कहा कि अधिकतर एयरलाइन्स के देय एसडी सीमा के भीतर ही थे। प्रबंधन ने यह भी कहा कि देयों की स्थिति हर मिनट बदलती रहती है और इसके फलस्वरूप एसडी की आवश्यकता भी। इसके अतिरिक्त, स्थिति में अत्यधिक

⁶ एएआई के कॉर्पोरेट मुख्यालय में वित्त विभाग द्वारा प्रदान किए गए विवरण के अनुसार

⁷ (i) एअरोफ्लोट रशियन एयरलाइंस, (ii) एयर अरेबिया, (iii) इंटरग्लोब एविएशन लिमिटेड, (iv) जेट एयरवेज़, (v) जेट लाइट, (vi) केएलएम रॉयल डच एयरलाइंस, (vii) ओमान एयर, (viii) पीएचएल, (ix) कतर एयर, (x) टर्बो मेघा एयरवेज़ प्रा। लिमिटेड, और (xi) तुर्कमेनिस्तान एयरलाइंस।

⁸ अध्याय V की मद II (iv)

सुधार आया है और इसमें लगातार सुधार आ रहा है। एएआई द्वारा कार्यक्षमता में सुधार के लिए तकनीकी उन्नयन हेतु विभिन्न कदम उठाये गए हैं; जिसके परिणाम आगामी वर्षों में दृष्टिगत होंगे।

गैर-विमानक कार्यकलापों के संबंध में, प्रबंधन ने उत्तर दिया कि इन विमानपत्तनों पर बकाया कुल देयों में से प्रमुख हिस्सा मैसर्स एयर इंडिया से संबंधित था, जो अपने देय का नियमित रूप भुगतान नहीं कर रही है। इसके प्रबंधन ने कहा कि वर्ष 2014 में एएआई का एसएपी सॉफ्टवेयर क्रैश हो गया था, जिससे वित्तीय बिल प्रस्तुतिकरण की प्रक्रिया बाधित हुई। इसके कारण लाइसेंस शुल्क समय पर जमा न हो सका जिसके परिणामतः विलंब हुआ। इसके अतिरिक्त प्रबंधन ने आश्वासन दिया कि चूंकि कॉरपोरेट मुख्यालय लगातार इस मामले की मॉनिटरिंग और समीक्षा कर रहा है, ये विमानपत्तन इस मामले में आवश्यक कार्रवाई करना जारी रखेंगे। विमानपत्तन निदेशकों को यह स्मरण कराया गया था कि वे इष्टतम एसडी के संग्रहण के मामले में वित्तीय मैनुअल के प्रावधानों का पालन करें और उन डिफॉल्टिंग पार्टी के लाइसेंस अस्थायी रूप से निलंबित करें जिनके बकाया देय तीन माह के लाइसेंस शुल्क से अधिक हो।

हमारे विचार में, प्रबंधन का उत्तर प्रकृति में सामान्य है, यह तथ्य शेष रह जाता है कि प्रबंधन समयानुसार एसडी की समुचित राशि का आकलन करने और प्राप्त करने में विफल रहा तथा अपनी क्रेडिट नीति एवं मैनुअल के प्रावधानों का अनुपालन नहीं कर पाया। अनुवर्ती पैरा सं. 1.1.1.2 में ऐसे उदाहरण दिए गए हैं जहां पार्टियों ने बकाया का निपटान किए बिना परिचालन बंद कर दिया और उपलब्ध एसडी को समायोजित करने के बाद भी देय बकाया रहे।

1.1.1.2 निजी एयरलाइंस से वैमानिक बकाया के निपटान में विलंब

वैमानिक राजस्व के लिए एएआई की क्रेडिट नीति के अनुसार, बिलों का प्रस्तुतिकरण पखवाड़े के आधार पर किया जाना चाहिए तथा भुगतान 15 दिनों के भीतर ही प्राप्त हो जाना चाहिए था। क्रेडिट सुविधा का लाभ न उठाने वाली एयरलाइंस के मामले में वैमानिक सेवाओं के लिए भुगतान टेक ऑफ से पूर्व तुरंत कर दिया जाना चाहिए और भुगतान ना होने की दशा में विमान को उड़ने न देना चाहिए। भारतीय वायुक्षेत्र के ऊपर उड़ने वाली विदेशी एयरलाइंस के मामले में भी वैमानिक देय उत्पन्न हुए, जहां रूट नेविगेशन उपलब्ध कराया गया था और ओवरफ्लाईंग प्रभार विमान के वजन और उड़ान दूरी के आधार पर प्रभारित किया गया। ऐसे मामलों में रूट नेविगेशन सुविधा प्रभार (आरएनएफसी) और

ओवरफ्लाइंग प्रभार में वृद्धि के लिए डाटा आईएटीए⁹ को एएआई के प्रत्येक क्षेत्रीय कार्यालय द्वारा उपलब्ध कराया जाना था। वैमानिक राजस्व के लिए क्रेडिट नीति विदेशी एयरलाइन्स पर प्रस्तुत ऐसे बिलों पर भी लागू थी।

2015-16 से 2017-18 की अवधि के लिए बकाया वैमानिक देयों की समीक्षा से पता चला कि 15 दिनों की अनुमत क्रेडिट अवधि के आगे भी काफी राशि बकाया थी जिसका विवरण निम्नलिखित है:

तालिका 1.1: वैमानिकी देयों का विवरण दिखाने वाली तालिका

वर्ष	कुल वैमानिक देय ¹⁰	15 दिनों के बाद कुल वैमानिक देय	15 दिनों के पश्चात बकाया देयों पर ब्याज
			(₹ करोड़ में)
2015-16	407.80	232.33	69.41
2016-17	455.77	240.90	75.06
2017-18	513.09	288.74	78.24

उपरोक्त देयों की विस्तृत जांच से निम्नलिखित कमियों का पता चला:

- (i) एएआई 15 दिनों की अनुमत क्रेडिट अवधि के अंतर्गत आधे से अधिक देयों को वसूलने में विफल रहा।
- (ii) 31 मार्च 2018 को 61 पार्टियों के प्रति बकाया ₹213.04 करोड़ राशि के संबंध में, 54 प्रतिशत¹¹ मामलों में ₹60.60 करोड़ के देय असुरक्षित थे।
- (iii) यद्यपि, एएआई की क्रेडिट नीति यह निर्दिष्ट करती है कि भुगतान में विलंब होने पर 12 प्रतिशत का दंडिक ब्याज लगाया जाएगा। एएआई ने एयरलाइन्स द्वारा विलंबित भुगतानों पर ब्याज के लिए बिल प्रस्तुत नहीं किया और 31 मार्च 2018 तक ₹78.24 करोड़ की राशि का ब्याज अर्जित करने का अवसर खो दिया। इसके अतिरिक्त, एसएपी-ईआरपी के लागूकरण (जून 2012) के बावजूद भी, क्रेडिट अवधि के आगे बकाया देयों पर दंडिक ब्याज की गणना करने के लिए कोई प्रणाली नहीं थी।
- (iv) एएआई ने मै. पैरामाउंट एयरवेज़ (पार्टी) को क्रेडिट सुविधा (अक्टूबर 2005) अनुमत की थी। पार्टी के परिचालन डीजीसीए द्वारा 03 अगस्त 2010 को निलंबित कर दिए गए थे और काफी समय बीत जाने के बावजूद भी, ₹1.59 करोड़ के ट्रैफिक

⁹ अंतर्राष्ट्रीय वायु परिवहन संघ

¹⁰ अनुसूचित घरेलू एयरलाइंस, विदेशी एयरलाइंस और विदेशी एयरलाइंस-ओवरफ्लाइंग प्रभार

¹¹ 33 मामले

देय भुगतान रहित रहे (मार्च 2018)। इसके अतिरिक्त, इस तथ्य की जानकारी होते हुए भी कि एयरलाइन्स के परिचालन अगस्त 2010 में निलंबित कर दिए गए थे। यह जानते हुए भी कि विमानों का परिचालन अगस्त 2010 से निलंबित था, पार्टी को विभिन्न एयरपोर्ट¹² पर स्थान प्रदान किया और वाणिज्यिक स्थान के लिए ₹0.77 करोड़ की राशि (मार्च 2018) के भुगतान के लिए देय थे। परिचालन निलंबित होने के बावजूद भी एयरलाइन्स द्वारा वाणिज्यिक स्थान खाली न करने के रिकार्ड उपलब्ध नहीं थे।

- (v) 31 मार्च 2018 तक ट्रेफिक और ओवरफ्लाइंग प्रभारों के प्रति विदेशी एयरलाइन्स के बकाया देयों की समीक्षा से पता चलता है कि आठ पार्टियों¹³ ने मार्च 2007 से मार्च 2016 की अवधि के बीच अपने परिचालन समाप्त/निलंबित कर दिये थीं। इन पार्टियों के प्रति बकाया ₹10.42 करोड़ के कुल देयों के प्रति एएआई के पास केवल ₹0.83 करोड़ की एसडी उपलब्ध थी। इस प्रकार, यद्यपि ये पार्टियां दोषी थी, एएआई उपलब्ध एसडी को समायोजित नहीं कर पाई (मार्च 2018)। इसके परिणामस्वरूप, एएआई की ₹9.59 करोड़ (उपलब्ध एसडी को समायोजित करने के पश्चात) की निधि अवरूद्ध हो गई, जिसकी वसूली की संभावना काफी कम थी।
- (vi) मै. किंगफिशर एयरलाइन्स द्वारा ₹172.69 करोड़ की राशि के देयको के भुगतान में डिफॉल्ट के समान मामले पर 2015 की सीएजी की रिपोर्ट सं. 21 के पैरा सं. 2.3 में टिप्पणी की गई, जहां एएआई अपनी क्रेडिट नीति में यथावर्णित समुचित एसडी प्राप्त करने में विफल रही थी।

प्रबंधन ने कहा (जुलाई 2017) कि क्रेडिट अवधि के दौरान कई बार एयरलाइन्स के परिचालन में वृद्धि हो जाती है और एसडी में कमी आ जाती है। तथापि, एसडी की समीक्षा समय-समय पर की जाती रही और जहां कहीं भी कमी पाई गई है, एयरलाइन्स को तदनु रूप एसडी बढ़ाने को कहा गया। इसके अतिरिक्त, अधिकतर विदेशी एयरलाइन्स आईएटीए के माध्यम से भुगतान कर रही थी और नियमित रूप से भुगतान किया जा रहा था। कुछ एयरलाइन्स उस अवधि से परिचालन कर रही थी जब क्रेडिट नीति प्रभाव में नहीं थी। उन एयरलाइन्स से समुचित एसडी उपलब्ध कराने हेतु संपर्क किया गया है। ओवरफ्लाईंग प्रभारों के संबंध में, कुछ दूरस्थ मामलों में, जहां एयरलाइन्स का पता अनुपलब्ध था, एएआई ने उनके दूतावासों और वाणिज्यिक दूतावासों के माध्यम से वसूली करने हेतु उनका पता प्राप्त

¹² मद्रुरै-नवंबर 2012, कोलकाता-मई 2013 और कोयंबटूर और चेन्नई - नवंबर 2013 - प्रासंगिक लाभ केंद्र कोड के लिए एआईएमएस / एसएपी में उपलब्ध गैर-ट्रेफिक बिल विवरण के आधार पर

¹³ एलिटालिया एयरलाइंस, नॉर्थ वेस्ट एयरलाइंस, किर्गिजस्तान एयरलाइंस, क्रान्स्नोयास्क एयरलाइंस डीबीए के, आरएके एयरवेज, एयरोसविट एयरलाइंस, यूनाइटेड एयरवेज बांग्लादेश और बिजनेस एयर थाईलैंड

करने हेतु संपर्क किया। तथापि, दोषी परिचालकों पर क्रेडिट नीति के अनुसार विलंबित भुगतानों पर ब्याज प्रभारित किया गया था।

प्रबंधन का उत्तर यह नहीं बताता कि वह क्रेडिट अवधि के दौरान इसके अधिकांश देयकों की वसूली में क्यों विफल रहा। इसके अतिरिक्त, प्राप्त की गई एसडी दो माह की बिलिंग के लिए है जो कि चार पखवाड़े के बराबर है जबकि देयों का निपटान एक पखवाड़ा अवधि के दौरान हो जाना चाहिए। इस प्रकार, एसडी राशि की समयानुसार समीक्षा हेतु पर्याप्त समय था और एएआई को यह सुनिश्चित करने के लिए पर्याप्त कदम उठाने चाहिए थे कि देयक उपलब्ध एसडी से अधिक एकत्रित न हो सके। दिल्ली एयरपोर्ट इटरनेशनल लि. और एएआई के परिचालन कार्यकुशलता को 31 मार्च 2018 को तुलना करने पर पाया गया कि डायल का प्रबंधन ज्यादा अच्छी तरह से किया जा रहा जहां उसके देय केवल 14.78 प्रतिशत हैं जबकि, एएआई के 46.27 प्रतिशत पिछले पांच वर्षों में क्रेडिट नीति और मैनुअल प्रावधानों का अननुपालन के कारण जिसमें लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गए मामलों भी शामिल थे एयरलाइन्स द्वारा उपलब्ध एसडी से अधिक देयकों के प्रति लगभग ₹185 करोड़¹⁴ की राशि देय थी। अंततः हालांकि प्रबंधन ने दोषी एयरलाइन्स पर प्रभारित और वसूल किए गए ब्याज का विवरण प्रस्तुत नहीं किया, लेखापरीक्षा ने क्रमशः 31 मार्च 2016, 31 मार्च 2017 तथा 31 मार्च 2018 को समाप्त वर्षों के लिए ₹69.41 करोड़ ₹75.06 करोड़ तथा ₹78.24 करोड़ की राशि की गणना की, जो कि एयरलाइन्स से वसूली योग्य थे। इसके अतिरिक्त एएआई के एसएपी डाटा से लेखापरीक्षा को पता चला कि लेखापरीक्षा द्वारा परिगणित राशि के प्रति, एएआई ने उस अवधि के दौरान दांडिक ब्याज के रूप में केवल क्रमशः ₹0.19 करोड़, ₹1.06 करोड़ तथा ₹0.75 करोड़ की राशि प्रभारित की। क्रेडिट अवधि से अधिक बकाया देयों के लिए दांडिक ब्याज की स्वतः गणना प्रणाली को शीघ्र विकसित किया जाने की आवश्यकता है। ताकि दोषी पार्टियों से दंड ब्याज लगाया और वसूल किया जा सके।

1.1.1.3 यात्री सेवा शुल्क (प्रतिभूति अवयव) तथा प्रयोक्ता विकास शुल्क (यूडीएफ) की वसूली में विलंब

वायुयान नियमावली, 1937 के नियम 88 के अनुसार किसी विमानपत्तन का लाईसेंस निर्दिष्ट दरों पर¹⁵ आने वाले यात्रियों से यात्री सेवा शुल्क (पीएसएफ), प्रतिभूति अवयव (एससी) वसूलने का हकदार है। पीएसएफ के लिए स्टैंडर्ड ऑपरेटिंग प्रक्रिया के अनुसार

¹⁴ ₹184.64 करोड़ = ₹172.69 करोड़ + ₹9.59 करोड़ + ₹0.77 करोड़ + ₹1.59 करोड़

¹⁵ प्रारंभ में पीएसएफ की राशि 20 जून 2007 के आदेश के अनुसार नागर विमानन मंत्रालय (एमओसीए) द्वारा तय की जानी थी। जनवरी 2009 में एयरपोर्ट्स इकोनॉमिक रेगुलेटरी अथॉरिटी (ईआरए) के क्रियाशील हो जाने के बाद, पीएसएफ को ईआरए द्वारा तय किया जाना था।

एएआई एक लाईसेंस माना जाएगा जो कि विमानपत्तनों से पीएसएफ इकट्ठा करने के लिए और इसे सुरक्षा संबंधी खर्च के लिए उपयोग करेगा। पीएसएफ (एससी) की स्वायत्ता के साथ इस उद्देश्य के लिए अपने सभी विमानपत्तनों के संबंध में यह पाया गया कि अप्रैल 2001 में की गई अंतिम समीक्षा के बाद से पीएसएफ (प्रतिभूति अवयव) की 130 प्रतियात्री की दर से बदलाव नहीं किया गया है। नीचे दी गई तालिका में व्यय के साथ-साथ पीएसएफ (एससी) एकत्रिकरण का विवरण दिया गया है:

तालिका 1.2: कुल पीएसएफ (एससी) राजस्व और उसके प्रति व्यय को दर्शाता विवरण

(₹ करोड़ में)

विवरण	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
पीएसएफ(एससी) वसूली	480.69	520.54	610.10	736.54	866.89
पीएसएफ (एससी) व्यय	592.72	665.41	766.22	882.28	1011.01
कमी(-) अधिक	-112.03	-144.87	-156.12	-145.74	-144.12
कमी%	23	28	26	-20	-17

स्रोत: एएआई की वार्षिक रिपोर्ट

चूंकि पीएसएफ(एससी) वसूली उसके प्रति होने वाले व्यय की समान गति में नहीं बढ़ी, इस कारण 2013-14 से 2017-18 की अवधि के दौरान ₹702.88 करोड़ का घाटा हुआ। पीएसएफ (एससी) एकत्रिकरण में हुए घाटे की पूर्ति, एएआई के स्वयं के राजस्व के स्रोतों से की जिससे एएआई के वित्तीय संसाधनों पर अत्यधिक बोझ पड़ा।

इसी प्रकार, एयरक्राफ्ट नियमावली 1937 के नियम 89 के अन्तर्गत प्रयोक्ता विकास शुल्क (यूडीएफ) प्रभारित किया गया। विमानपत्तन आर्थिक विनियामक प्राधिकरण प्रमुख विमानपत्तनों¹⁶ के संबंध में यूडीएफ की राशि निर्धारित करती है। अमुख्य विमानपत्तनों के लिए यूडीएफ का निर्धारण नागर विमानन मंत्रालय द्वारा किया जाता है। 31 मार्च 2017 तक एएआई 13 विमानपत्तनों पर यूडीएफ एकत्रित कर रही थी, जो मार्च 2018 तक बढ़कर 17 विमानपत्तन¹⁷ हो गये थे।

2013-14 से 2016-17 की अवधि के दौरान पीएसएफ (एससी) तथा यूडीएफ की वसूली की स्थिति निम्नानुसार है:-

¹⁶ प्रमुख विमानपत्तन का अर्थ है कि कोई भी विमानपत्तन, जिसके पास वार्षिक यात्री यातायात 1.5 मिलियन या कोई अन्य विमानपत्तन जिसे केंद्र सरकार इस प्रयोजन के लिए अधिसूचना द्वारा निर्दिष्ट कर सकती है।

¹⁷ (i) चेन्नई (ii) कोलकाता (iii) त्रिवेंद्रम (iv) अहमदाबाद (v) जयपुर (vi) लखनऊ (vii) गुवाहाटी (viii) अमृतसर (ix) उदयपुर (x) त्रिची (xi) विशाखापट्टनम (xii) मैंगलोर, (xiii) वाराणसी, (xiv) कालीकट, (xv) गोवा सिविल एन्क्लेव, (xvi) श्रीनगर सिविल एन्क्लेव, और (xvii) पुणे सिविल एन्क्लेव।

तालिका 1.3: क्रेडिट अवधि के भीतर बिल और वसूल की गई कुल पीएसएफ (एससी) /यूडीएफ को दर्शाता विवरण

(₹ करोड़ में)

	2013-14		2014-15		2015-16		2016-17	
	कुल बिल/बुक की गई राशि	क्रेडिट अवधि के दौरान एकत्रित (वसूली की %)	कुल बिल/बुक की गई राशि	क्रेडिट अवधि के दौरान एकत्रित (वसूली की %)	कुल बिल/बुक की गई राशि	क्रेडिट अवधि के दौरान एकत्रित (वसूली की %)	कुल बिल/बुक की गई राशि	क्रेडिट अवधि के दौरान एकत्रित (वसूली की %)
पीएस (एससी)	480.69	118.80 (25%)	520.54	200.80 (39%)	610.10	264.00 (43%)	736.54	412.40 (56%)
यूडीएफ	525.43	156.46 (30%)	766.57	375.47 (49%)	943.15	564.04 (60%)	1134.73	761.22 (67%)

स्रोत: बिल की गई राशि का डाटा एसएपी तथा समयानुसार एकत्रिकरण की गणना संग्रहण प्रभार डाटा पर आधारित है

पीएसएफ (एससी) तथा यूडीएफ के वसूली तंत्र की समीक्षा पर, निम्नलिखित कमियां पाई गई:

- (i) एएआई को पीएसएफ (एससी) का संग्रहण भारत सरकार की ओर से न्यासीय क्षमता में करना था। नागर विमानन मंत्रालय ने पीएसएफ का प्रशासन पर निदेश (अक्टूबर 2009) जारी किए जिसमें कहा गया कि विमानपत्तन परिचालक संग्रहित पीएसएफ प्रभारों तथा उससे किए गए व्यय के संबंध में अलग लेखाओं का रखरखाव करेंगे। मंत्रालय के निर्देश यह भी बताते हैं कि पीएसएफ संग्रहण अन्य राजस्वों के समान नहीं रखा जा सकता क्योंकि यह केन्द्र सरकार की संपत्ति है। पीएसएफ (एससी) के लिए अलग लेखा का रखरखाव करने के निर्देशों के बावजूद भी, एएआई ने पीएसएफ (एससी) के लिए अलग से लेखा का रखरखाव नहीं किया। परिणामस्वरूप लेखापरीक्षा समय पर देयों की वसूली की प्रभावकारिता का निर्धारण नहीं कर पाई।
- (ii) यात्री सेवा शुल्क तथा प्रयोक्ता विकास शुल्क एयरलाइन्स द्वारा यात्रियों से संग्रहित किया जाता है और एएआई से बिल प्राप्त होने पर एयरलाइन्स को उसका प्रेषण 15 दिनों की क्रेडिट अवधि के भीतर करना होता है। यद्यपि 31 मार्च 2017 तक चार वर्षों के पीएसएफ (एससी) तथा यूडीएफ के समयानुसार संग्रहण में सुधार आया जैसा कि उपरोक्त तालिका में दर्शाया गया है। वास्तविक संग्रहण संतुष्टिजनक रूप से

प्रबंधित नहीं किया गया, पीएसएफ (एससी) तथा यूडीएफ के कुल देयकों में क्रमशः 25 प्रतिशत (2013-14) तथा 67 प्रतिशत (2016-17) रहे।

- (iii) इसके अतिरिक्त यह भी पाया गया कि पीएसएफ तथा यूडीएफ के संबंध में बीजक एयरलाईन्स द्वारा उपलब्ध कराए गए यात्री विवरण (संख्या) के आधार पर प्रस्तुत किए गए। तथापि, एएआई के पास ऐसा कोई आईटी आधारित तंत्र नहीं है जिससे एयरलाईन्स द्वारा उपलब्ध, की एयरक्राफ्ट में अंततः बोर्ड करने वाले यात्रियों की संख्या के आंकड़ों की शुद्धता की जांच हो सके। इस प्रकार एएआई पीएसएफ (एससी) तथा यूडीएफ के प्रति अर्जित राजस्व की शुद्धता सुनिश्चित नहीं कर सका।
- (iv) क्रेडिट नीति के अनुसार दोषियों से 15 दिनों की क्रेडिट अवधि से अधिक भुगतान की प्राप्ति पर 12 प्रतिशत की दर से ब्याज लगाया जाएगा। अभिलेखों की समीक्षा से पता चला कि पैरा 1.1.1.2 में हाईलाइट किए गए अन्य देयों के साथ पीएसएफ (एससी) और यूडीएफ के प्रेषण में विलंब के लिए ब्याज का दावा करने के लिए कोई व्यवस्थित प्रणाली उपलब्ध नहीं थी। इसके अतिरिक्त लेखापरीक्षा ने पाया कि कुछ लिमिटेड मामलों में एएआई ने कुल ट्रेफिक देय की प्राप्ति में विलंब के लिए ब्याज बिल प्रस्तुत करने आरंभ किए। 31 मार्च 2016 को गो एयर से ब्याज प्रभारित संबंधी बिलों की नमूना जांच से पता चला कि 2013-14 से 2015-16 की अवधि के दौरान ₹63.14 करोड़ की पीएसएफ राशि के प्रेषण में 16 दिनों से 1,271 दिनों तथा ₹21.63 करोड़ की राशि के यूडीएफ के प्रेषण में 16 दिनों से 951 दिनों का विलंब था, जिसके परिणामस्वरूप एएआई को ₹5.44 करोड़¹⁸ के ब्याज की हानि हुई। तथापि, पार्टी से उक्त राशि की वसूली की जानी शेष है।
- (v) लेखापरीक्षा ने (नवम्बर 2017 तथा अक्टूबर 2018) पीएसएफ (एससी) तथा यूडीएफ देयों और विलंबित प्रेषणों के लिए एयरलाईन्स पर लगाए गए ब्याज के विवरण मांगे। तथापि, एएआई ने विवरण उपलब्ध नहीं कराए। विवरणों की अनुपस्थिति में, लेखापरीक्षा 2017-18 के लिए पीएसएफ (एससी) तथा यूडीएफ विलंबित भुगतानों पर एयरलाईन्स से वसूली योग्य ब्याज की राशि की गणना करने में असमर्थ थी।

इस प्रकार, एयरलाईन्स द्वारा विलंब को दंडित करने में एएआई की विफलता के साथ देयों की समयानुसार वसूली हेतु प्रभावी नियंत्रण तंत्र न होने के कारण, दोषी एयरलाईन्स से ब्याज का दावा न करने से वित्तीय भार और राजस्व हानि हुई। इस उदग्रहण का उद्देश्य उचित सुरक्षा व्यय (पीएसएफ) अर्जित करना और विमानपत्तनों (यूडीएफ) पर अवसंरचना

¹⁸ पीएसएफ - ₹4.50 करोड़ और यूडीएफ - ₹0.94 करोड़

निर्माण में निवेश पर उचित दर पर प्रति लाभ के प्राप्ति सुनिश्चित करना था जिसे भी पूर्णरूप से अर्जित नहीं किया गया।

प्रबंधन ने बताया (जुलाई 2017) कि पीएसएफ/यूडीएफ के बिल अन्य विमानपत्तन प्रभारों के साथ एयरलाइन्स को प्रस्तुत किए गए। एयरलाइन्स ने उनका भुगतान अन्य बिलों के साथ किया। वर्तमान में, एयरलाइन्स को पीएसएफ/यूडीएफ का भुगतान प्राथमिकता पर करने हेतु संग्रहण प्रभारों के रूप में कुछ प्रोत्साहन प्रदान किए जा रहे हैं। प्रबंधन ने यह भी कहा कि एयर इंडिया समूह (राष्ट्रीय वाहक) मुख्य डिफॉल्टर है।

प्रबंधन के उत्तर में, तथापि, एएआई की प्रक्रियाओं में कमियों के मामले पर कुछ नहीं कहा गया जिसके परिणामतः दोषी एयरलाइन्स से पीएसएफ/यूडीएफ की समयानुसार वसूली तथा ब्याज के लिए बिल प्रस्तुत करने में असफलता रही। प्रबंधन को क्रेडिट अवधि से अधिक बकाया पीएसएफ तथा यूडीएफ से संबंधित देयों के लिए दंड ब्याज के लिए प्रणाली आधारित सृजन प्रणाली शीघ्र अति शीघ्र विकसित करने की आवश्यकता है, ताकि डिफॉल्ट करने वाली पार्टियों से दंड ब्याज का दावा प्रस्तुत किया और वसूला जा सके।

1.1.1.4 मै. एयर इंडिया ग्रुप से देयों की गैर-वसूली

एएआई एयर इंडिया समूह¹⁹ (राष्ट्रीय वाहक) के अन्तर्गत कम्पनियों को वैमानिक और गैर-वैमानिक सेवाएं प्रदान करता है, लेकिन (राष्ट्रीय वाहक से) अत्यधिक बकाया देयकों के कारण, नागर विमानन मंत्रालय की सलाह पर 31 मार्च 2012 तक देय बकाया को समाशोधित करने हेतु एयर इंडिया लिमिटेड (एआईएल) तथा एएआई के बीच एक समझौता ज्ञापन (एमओयू) हस्ताक्षरित किया गया (अगस्त 2013)।

31 मार्च 2018 को मै. एआईएल के बकाया देयों की समीक्षा से निम्नलिखित का पता चला:

- (i) क्रेडिट नीति के अनुसार राष्ट्रीय वाहक को एसडी के रूप में दो माह की बिलिंग जमा करानी थी, ₹182.76 करोड़ की आवश्यक एसडी के प्रति एआईएल ने एएआई के पास केवल ₹1.95 करोड़ की एसडी जमा की (मार्च 2018)।
- (ii) 2013-14 से 2017-18 की अवधि के लिए एआईएल से वसूली योग्य कुल देयों (ट्रैफिक और गैर-ट्रैफिक) की समीक्षा से पता चला कि मार्च 2012 तक (एमओयू के अनुसार) की अवधि के लिए समझौता होने के बावजूद भी देयों की वसूली बहुत

¹⁹ एयर इंडिया, तत्कालीन इंडियन एयरलाइंस, एलायंस एयर और एयर इंडिया एक्सप्रेस

धीमी सफ़्तार से की गई। मार्च 2013 में एआईएल के कुल बकाया देय ₹1,460.15 करोड़ थे जो मार्च 2017 में बढ़कर ₹2,678.57 करोड़ हो गए। 2017-18 में स्थिति में सुधार हुआ और देयक घटकर ₹2411.13 करोड़ हो गए। लेकिन यह तथ्य फिर भी बना रहा कि एआईएल से वार्षिक आधार पर बकाया देय वसूल नहीं कर पाई जिससे बकाया देय मार्च 2013 में ₹1460.15 करोड़ से बढ़कर 2017-18 में ₹2411.13 करोड़ हो गया।

- (iii) एमओयू के अनुसार एआईएल से विलंबित भुगतान पर एआईएल द्वारा नौ प्रतिशत की दर से ब्याज प्रभारित किया जाना है। मार्च 2018 तक बकाया बिलों पर ब्याज की राशि ₹624.87 करोड़²⁰ थी। तथापि, एआईएल ने एआईएल से राशि की वसूली के लिए कोई दावा प्रस्तुत नहीं किया।
- (iv) एआईएल और एआईएल के बीच एमओयू अगस्त 2013 में हुआ जो दो वर्षों की अवधि के लिए वैध था अर्थात् अगस्त 2015 तक। तथापि एआईएल ने अगस्त 2015 के बाद एमओयू के नवीकरण के लिए प्रयास नहीं किया।

उपरोक्त के परिणामस्वरूप राष्ट्रीय वाहक से एक बड़ी राशि की वसूली नहीं हो पाई और वसूली में विलंब के कारण एआईएल को ब्याज की राजस्व हानि हुई।

प्रबंधन ने कहा (जुलाई 2017) कि एआईएल देयों की वसूली के लिए एयर इंडिया समूह से लगातार फॉलो अप कर रहा है। नागर विमानन मंत्रालय को भी इस मामले में हस्तक्षेप करने का अनुरोध किया गया है तथा यह मामला सक्रिय रूप से विचाराधीन है।

यह तथ्य फिर भी शेष रह जाता है कि एयर इंडिया समूह देयक वसूल नहीं किए गए और एआईएल पर एआईएल द्वारा कोई दावा प्रस्तुत नहीं किया गया, यद्यपि एमओयू (अगस्त 2013)में इस संबंध में एक समझौता किया गया था। इसके अतिरिक्त, अगस्त 2013 में एआईएल के साथ हस्ताक्षरित एमओयू अगस्त 2015 तक वैध था। तथापि, अगस्त 2015 के आगे इस एमओयू की वैधता को विस्तारित करने के लिए एआईएल के प्रयास यदि कोई

²⁰ 31 मार्च 2018 तक बकाया राशि और ब्याज का विभाजन

	अगस्त 2015 तक की अवधि	सितंबर 2015 से मार्च 2018	कुल रुपये करोड़ में
मूल	1229.52	1181.61	2411.13
ब्याज	511.24	113.63	624.87

नोट: अनुमादित ऋण नीति के अनुसार, ब्याज दर 12 प्रतिशत है, लेकिन एअर इंडिया के मामले में ब्याज दर @9 प्रतिशत मानी जाती है, जैसा कि अगस्त 2013 में हस्ताक्षरित एमओयू में सहमति व्यक्त की गई थी।

हो तो अभिलेखों में नहीं पाए गए। इस प्रकार एएआई समाप्ति के पश्चात एमओयू के आधार पर एआईएल से अपने बकाया की वसूली करने में विफल रहा।

1.1.2 ग्राउंड हैंडलिंग सेवाएं

ग्राउंड हैंडलिंग कार्यकलापों में मुख्यतः एयरक्राफ्ट हैंडलिंग सफाई और सर्विसिंग, लोडिंग और अनलोडिंग सुरक्षा, हैंडलिंग सरफेस, परिवहन टर्मिनल तथा फ्लाइट परिचालन आदि शामिल हैं। अक्टूबर 2007 में एएआई ने अपनी ग्राउंड हैंडलिंग विनियम 2007 (जीएचआर) अधिसूचित किए जिन्हें अभी हाल ही में मंत्रालय के नागर विमानन मंत्रालय (ग्राउंड हैंडलिंग सेवा) विनियम 2017 (जीएचआर) के अनुसार समीक्षित किया गया है। जीएचआर के अनुसार तीन एजेंसियों नामतः (1) विमानपत्तन परिचालक या इसको संयुक्त उपक्रम कंपनियां, (2) एआईएल की अनुषंगी/संयुक्त उपक्रम (जेवी) या (3) टेंडर के माध्यम से चयनित एक एजेंसी जो कि महानगरीय विमानपत्तनों²¹ और सभी अन्य विमानपत्तनों पर ग्राउंड हैंडलिंग कार्यकलाप करने के लिए हकदार थे।

1.1.2.1 तृतीय पार्टी हैंडलिंग के लिए एआईएटीएसएल के ग्राउंड हैंडलिंग राजस्व पर रॉयल्टी के लिए दावा प्रस्तुत करने में विफलता

जीएचआर के अनुसार, ग्राउंड हैंडलिंग में विशेषता प्राप्त एआईएल की सहायक कम्पनियां या इसके संयुक्त उपक्रम, ग्राउंड हैंडलिंग कार्यकलाप करने के लिए हकदार थे। इन अनुषंगी या संयुक्त उपक्रमों को तृतीय पार्टी हैंडलिंग एएआई के साथ राजस्व बांटने के आधार पर अनुमती दी गई थी।

एयर इंडिया वायु परिवहन सेवा लिमिटेड (एआईएटीएसएल) एआईएल की सहायक ग्राउंड हैंडलिंग सेवाओं के लिए एक स्वायत्त स्वत्व है। एआईएटीएसएल ने 19 अप्रैल 2013 को एआईएल के साथ एक समझौता ज्ञापन हस्ताक्षरित किया था और जिसमें वह अनुवर्ती संपूर्ण भारत में विभिन्न स्थानों पर ग्राउंड हैंडलिंग व्यापार हस्तांतरित करने पर राजी हुआ था। इसके अतिरिक्त, एएआई ने यह निर्णय लिया कि (15 अप्रैल 2014) एआईएटीएसएल 1 अप्रैल 2014 से प्रभावी तृतीय पार्टी ग्राउंड हैंडलिंग सेवाओं के लिए एकल टर्नओवर (जीटीओ) का 13 प्रतिशत की दर से रॉयल्टी का भुगतान करेगा।

²¹ महानगरीय विमानपत्तन: दिल्ली, मुंबई, बंगलुरु, हैदराबाद, चेन्नई और कोलकाता विमानपत्तन

लेखापरीक्षा में पाया कि:

- (i) यद्यपि एआईएल या उसकी सहायक/जेवी तृतीय पार्टी हैंडलिंग के लिए एएआई के साथ राजस्व बांटने के विषयाधीन, अनुमत थी, लेकिन अनुवर्ती ने एआईएल या उसकी सहायक अर्थात् एआईएटीएसएल, तीन वर्ष बीत जाने के पश्चात भी कोई औपचारिक करार नहीं किया।
- (ii) एआईएटीएसएल के वित्तीय विवरण के अनुसार, एआईएटीएसएल ने समूह कम्पनियों के साथ साथ तृतीय पार्टियों को ग्राउंड हैंडलिंग सेवाएं प्रदान करके राजस्व अर्जित किया। तथापि, एएआई के ग्राउंड हैंडलिंग राजस्व की समीक्षा से पता चला कि तृतीय पार्टी ग्राउंड हैंडलिंग के संबंध में 13 प्रतिशत की दर पर रॉयल्टी लगाने का निर्णय अप्रैल 2014 में लिया गया था, परन्तु एएआई द्वारा सभी विमानपत्तनों²² पर बिल प्रस्तुत नहीं किए गए। स्वयं के जीएचआर के साथ अनुपालन सुनिश्चित करने में एएआई की विफलता तथा विफलता के परिणामस्वरूप ₹184.54 करोड़ के राजस्व की हानि हुई जिसका विवरण निम्नानुसार है:

तालिका 1.4: एआईएटीएसएल से राजस्व में कमी को दर्शाता विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	एआईएटीएसएल के ग्राउंड हैंडलिंग से प्राप्त राजस्व	एएआई से जीएचआर के अनुसार 13% की दर पर अर्जित रॉयल्टी	एआईएटीएसएल ²³ से संग्रहित वास्तविक ग्राउंड हैंडलिंग राजस्व	राजस्व में कमी
[1]	[2]	[3=2 x 13%]	[4]	[5=3-4]
2014-15	455.56	59.22	2.59	56.63
2015-16	365.57	47.52	0.98	46.54
2016-17	406.51	52.85	8.15	44.70
2017-18	345.38	44.90	8.23	36.67
कुल	1573.02	204.49	19.95	184.54

प्रबंधन ने माना (जुलाई 2017) कि एएआई और एआईएटीएसएल के बीच कोई करार नहीं हुआ है और कहा कि एआईएटीएसएल के साथ करार करने के प्रयास किए जा रहे हैं। इसके अतिरिक्त एआईएटीएसएल ने जीटीओ विवरण उपलब्ध नहीं किए जिससे एएआई बिल

²² पटना, मदुरै, जोधपुर, कोयम्बटूर, चेन्नई, गोवा, गया, शिलांग, कुल्लू, वाराणसी, कोलकाता, आगरा, तिरुपति, भुज, भुवनेश्वर, भावनगर, जामनगर, पोर्ट ब्लेयर, अमृतसर, कालीकट, विशाखापत्तनम और तेजपुर।

²³ एआईएल या इसकी सहायक कंपनी, यानी, एआईएटीएसएल

प्रस्तुत करने में असमर्थ रहा। प्रबंधन ने बताया कि एआईएटीएसएल ने नागर विमानन मंत्रालय से संपर्क किया और तदनुसार नागर विमानन मंत्रालय ने एएआई को एआईएटीएसएल को प्रविष्टि पास जारी न करके रॉयल्टी का भुगतान करने के लिए दबाव न बनाने के निदेश दिए। उत्तर में इसके अतिरिक्त यह कहाँ गया कि लेखापरीक्षा आपत्तियों के आधार पर एएआई और एआईएटीएसएल को बिल प्रस्तुत करने की प्रक्रिया में था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्रबंधन ने स्वयं के विनियमों और एआईएटीएसएल से 13 प्रतिशत की दर से रॉयल्टी प्रभारित करने के अपने निर्णय का अनुपालन नहीं किया। इसके अतिरिक्त नागर विमानन मंत्रालय ने एएआई को केवल निविदा प्रक्रिया से प्राप्त दरों का लागू न करने के निदेश दिए थे और एआईएटीएसएल के रॉयल्टी प्रभारित करने से एससी को निषेध नहीं किया था। यह तथ्य फिर भी शेष रहता है कि प्रबंधन ने एआईएटीएसएल से रॉयल्टी के लिए समायानुसार बिल प्रस्तुत करने हेतु कोई तंत्र नहीं विकसित किया।

1.1.2.2 लाइसेंसों के ग्रांड हैंडलिंग शुल्क को अंतिम रूप देने में विफलता तथा लाइसेंसों द्वारा सूचित सकल टर्नओवर की शुद्धता की जांच करने के तंत्र की अनुपलब्धता

मै. इंडो थाई एयरपोर्ट मैनेजमेंट सर्विस प्रा. लि. (मै. इंडो थाई, लाइसेंसों) को ₹40 करोड़ प्रति वर्ष के न्यूनतम जीटीओ के विषयाधीन जीटीओ की 21 प्रतिशत रॉयल्टी शेयर पर 10 वर्षों की अवधि के लिए 1 जनवरी 2011 से प्रभावी अमृतसर, वाराणसी, लखनऊ, जयपुर, उदयपुर तथा देहरादून²⁴ विमानपत्तनों का ग्रांड हैंडलिंग ठेका प्रदान (दिसम्बर 2010) किया गया। तथापि, सभी छः विमानपत्तनों पर गैर हकदार²⁵ संस्थाएं ने मै. इंडो थाई के व्यापार में घुसपैठ करके ग्रांड हैंडलिंग सेवाएं उपलब्ध कराना जारी रखा। इसके कारण एएआई ने मै. इंडो थाई को न्यूनतम गारंटीड जीटीओ प्रभारित न करने का निर्णय लिया और इन गैर-हकदार एजेंसियों के उन्मूलन तक वास्तविक टर्नओवर पर केवल रॉयल्टी शेयर प्रतिशत साझा करने का निर्णय लिया। जनवरी 2013 में, एएआई ने मै. इंडो थाई को हुए अनुमानित घाटे का निर्धारण करने और गैर-हकदार संस्थाएं के उन्मूलन तक वास्तविक टर्नओवर का रॉयल्टी शेयर प्रभारित करने का निर्णय लिया। अनुमानित घाटे के निर्धारण के आधार पर एएआई द्वारा उपरोक्त निर्णय पर पुनर्विचार किया जाना था। तथापि, एएआई ने ऐसा कोई आकलन नहीं किया।

²⁴ श्रीनगर विमानपत्तन के स्थान पर, मेसर्स इंडो थाई को उदयपुर और देहरादून विमानपत्तन दिए गए थे

²⁵ ग्रांड हैंडलिंग रेगुलेशन 2007 के अनुसार, (i) एएआई और उसके जॉइंट वेंचर के अलावा सभी इकाइयाँ, (ii) नेशनल कैरियर यानी एयर इंडिया की सब्सिडियरी कंपनी, (iii) एएआई और (iv) द्वारा बोली प्रक्रिया के माध्यम से नियुक्त कोई अन्य एजेंसी विदेशी एयरलाइनों को छोड़कर एयरलाइंस द्वारा हैंडलिंग को गैर-हकदार संस्थाओं के रूप में माना जाता है।

लेखापरीक्षा की आपत्तियां निम्नानुसार हैं:

- (i) विभिन्न विमानपत्तनों पर गैर-हकदार ऐजेंसियों के साथ रॉयल्टी शेयरिंग में कोई समानता नहीं थी। कुछ जीटीओ का 21 प्रतिशत का भुगतान कर रही थी जबकि अन्य एएआई को जीटीओ का केवल 13 प्रतिशत या एकमुश्त राशि का भुगतान कर रही थी (मार्च 2017)। वर्ष 2017-18 के दौरान वसूली की गई दरों की स्थिति प्रबंधन की ओर से प्रतिक्षित है।
- (ii) मै. इंडो थाई के साथ हुए अनुबंध की धारा 24 यह कहती है कि लाइसेंस के शुल्क लगाने से पूर्व एएआई से स्वीकृत कराने पड़ेंगे तथा शुल्क एईआरए (एईआरए विमानपत्तनों के लिए) तथा सरकार (गैर एईआरए विमानपत्तनों हेतु) द्वारा लागू नियमों एवं विनियमों के अनुसार होना चाहिए। जयपुर और लखनऊ विमानपत्तनों (एईआरए विमानपत्तन) के लिए ग्रांड हेंडलिंग प्रभार एईआरए द्वारा अनुमोदित थे, आदेशनुसार दिनांक 25 जनवरी 2012। गैर-एईआरए विमानपत्तनों के संबंध में (नामत: अमृतसर, वाराणसी और उदयपुर) मै. इंडो थाई ने एएआई के लिए अस्थायी ग्रांड हेंडलिंग प्रभार अनुमोदन हेतु, नागर विमानन मंत्रालय, को प्रस्तुत (मार्च 2013) किया था, तथापि अभी तक इसे स्वीकृत नहीं किया गया और लाइसेंस द्वारा अस्थाई दरे प्रभारित की जा रही है। ग्रांड हेंडलिंग सेवाओं के लिए शुल्क अंतिमीकरण में विलंब के कारण रिकॉर्ड पर उपलब्ध नहीं थे। इसके पश्चात, नई ग्रांड हेंडलिंग नीति को ध्यान में रखते हुए एएआई ने मै. इंडो थाई को वर्तमान लाइसेंस अनुबंध की समाप्ति के लिए 180 दिनों का नोटिस दिया (12 फरवरी 2018 को), जिसे बाद में और 180 दिनों अर्थात् 30 जून 2019 तक बढ़ा दिया गया।
- (iii) 20 मार्च 2013 को एएआई और मै. इंडो थाई के बीच हुई एक बैठक में इस बात पर सहमति बनी कि एईआरए तथा गैर-एईआरए द्वारा विमानपत्तनों के लिए दर का 85 प्रतिशत न्यूनतम राजस्व/जीटीओ के रूप में स्वीकार्य होगा। लखनऊ एयरपोर्ट के लिए शुल्क के अनुसार टाईप बी-737 के अनुसूचित एयरक्राफ्ट के लिए एईआरए द्वारा प्रति फ्लाइट ₹1,12,066 की अधिकतम दर स्वीकृत है। तदनुसूचित, बी-737 प्रकार के एयरक्राफ्ट के लिए प्रति फ्लाइट के लिए न्यूनतम राजस्व/जीटीओ ₹95,256 परिगणित किया गया। लेखापरीक्षा ने लखनऊ विमानपत्तन के संबंध में मार्च 2018 के माह के लिए मै. इंडो थाई द्वारा प्रस्तुत जीटीओ आंकड़े की नमूना जांच की और पाया कि बी-737 प्रकार के एयरक्राफ्ट की प्रति फ्लाइट ₹95,256 की न्यूनतम दर के प्रति मै. इंडो थाई ने प्रति फ्लाइट ₹5800 और ₹63,837 के बीच राशि प्रभारित की। इस प्रकार एएआई मै. इंडो थाई से एईआरए द्वारा स्वीकृत शुल्क के अनुसार न्यूनतम राजस्व अर्जित करने में विफल रहा। मै. इंडो थाई द्वारा हेंडलिंग की जाने

वाली विभिन्न श्रेणियों के संबंध में संपूर्ण विवरणों की अनुपस्थिति में, लेखापरीक्षा में, इंडो थाई से एएआई द्वारा वसूल की जाने वाली राजस्व की राशि की परिगणना नहीं कर पाई।

- (iv) विभिन्न एईआरए तथा गैर-एईआरए पर ग्राउंड हैंडलिंग सेवाओं की समीक्षा से पश्चात जुलाई 2013 से मार्च 2016 के बीच में, इंडो थाई द्वारा प्रस्तुत मासिक जीटीओ विवरणों की जांच न किया जाना, अस्थाई स्वीकृत दरों से कम प्रभारित करना, हैंडलिंग की गई फ्लाईट्स के पूर्ण विवरण प्रस्तुत न किए जाने, एयरलाइन्स को वास्तव ने प्रभारित दर आदि कई कमियां में, इंडो थाई को एएआई द्वारा बताई गई थी। तथापि, लेखापरीक्षा उपरोक्त मामलों पर एएआई द्वारा की गई सुधारात्मक कार्रवाई के रिकॉर्ड साक्ष्य, यदि कोई हो तो, खोज नहीं पाई।
- (v) एएआई के कॉर्पोरेट मुख्यालय के निदेशों तथा जीएचआर के प्रावधानों के बावजूद भी, गैर-हकदार एजेंसियों को विमानपत्तनों से हटाया नहीं जा सका। इसके अतिरिक्त एएआई जनवरी 2013 में यथा निर्णित में, इंडो थाई के अनुमानित घाटे का निर्धारण करने में विफल रहा, इस प्रकार में, इंडो थाई द्वारा उनकी बोली में यथा प्रस्तावित ₹40 करोड़ की न्यूनतम गारंटीज जीटीओ पर 21 प्रतिशत की दर पर रॉयल्टी की राजस्व शेयर को क्रियान्वित नहीं किया जा सका। जीएचआर तथा न्यूनतम जीटीओ मानदंड क्रियान्वित न होने के कारण गैर हकदारी एजेंसियों को न हटाये जाने के कारण एएआई को ₹6.64 करोड़²⁶ की राजस्व हानि हुई जिससे बचा जा सकता था (मार्च 2018)।
- (vi) यद्यपि में, इंडो थाई पांच वर्षों से अधिक समय से परिचालन कर रही है, में, इंडो थाई द्वारा प्रस्तुत किये जा रहे जीटीओ की शुद्धता सुनिश्चित करने के लिए प्रभावी नियंत्रण तंत्र विकसित करने में एएआई विफल रहा। इस प्रकार, लखनऊ विमानपत्तन के मामले में लेखापरीक्षा ने यह पाया कि अपने परिचालनों की अवधि के दौरान में, इंडो थाई द्वारा जीटीओ आंकड़ों की परिशुद्धता सुनिश्चित नहीं कर पाई।

प्रबंधन ने कहा (जुलाई 2017) कि क्योंकि यह मामला माननीय सर्वोच्च न्यायालय में लंबित है, गैर-हकदार एजेंसियों का हटाया नहीं जा सकता। इसके अतिरिक्त यह भी कहा गया कि रॉयल्टी प्रभारों का एकमुश्त भुगतान अनुमत नहीं है। हालांकि उसकी जांच की जाएगी और इसे बंद किया जाएगा। जहां तक जीटीओ की परिशुद्धता के लिए कार्यप्रणाली

²⁶ यह राशि रॉयल्टी के बीच अंतर के आधार पर ₹40 करोड़ की न्यूनतम जीटीओ के आधार पर अर्जित की गई है और रॉयल्टी की राशि वास्तव में 2013-14 से 2017-18 के दौरान सभी ग्राउंड हैंडलिंग एजेंसियों द्वारा अर्जित की गई है।

का संबंध है, विमानपत्तनों के संबंधित निदेशकों द्वारा इसका सत्यापन किया गया तथा इसकी पुनः चर्चा तथा सुधार किया जाएगा। इसके अतिरिक्त, प्रबंधन ने कहा कि मै. इंडो थाई के संबंध में शुल्क स्वीकृति प्रक्रियाधीन है। लखनऊ विमानपत्तन (प्रमुख विमानपत्तन) के संबंध में ग्राउंड हैंडलिंग सेवा दर एईआरए द्वारा स्वीकृत दरों के आधार पर प्रभारित किया जाता है।

यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लखनऊ विमानपत्तन पर ग्राउंड हैंडलिंग प्रभार एईआरए द्वारा निर्धारित दरों से कम दरों पर संग्रहित किये जा रहे थे। एएआई को पार्टियों द्वारा सूचित जीटीओ में हेर-फेर की संभावना से बचने के लिए एक तंत्र विकसित करना चाहिए।

1.1.3 शुल्क मुक्त दुकान

एएआई का वाणिज्यिक नियमावली में कहा गया है कि अंतर्राष्ट्रीय/सीमा शुल्क विमानपत्तनों पर शुल्क मुक्त दुकानों (डीएफएस) का परिचालन होगा। दिसम्बर 2011 और फरवरी 2015 के बीच 13 विमानपत्तनों पर शुल्क मुक्त दुकानों का अनुबंध समाप्त हो गया था। तथापि, इन सभी डीएफएस के लिए अनुबंध प्रक्रिया मार्च 2015 में शुरू हुई थी तथा सितम्बर 2016 में पूर्ण पर ली गई, परिणामस्वरूप, डीएफएस की पुनः प्रदान करने की प्रक्रिया में सात महिने (त्रिची विमानपत्तन) से 50 महिने (पूना विमानपत्तन) का विलंब हुआ।

1.1.3.1 शुल्क मुक्त दुकाने प्रदान करने में विलंब के कारण आंशिक स्थान का समर्पण

एएआई वाणिज्यिक नियमावली के अध्याय 5 के पैरा 2 में यथानिर्दिष्ट वर्तमान अनुबंध की समाप्ति की तारीख के छः महिने पूर्व वर्तमान फैसिलिटी के लिए अनुबंध प्रक्रिया आरंभ कर दी जानी चाहिए ताकि वर्तमान अनुबंध समाप्त करने पर, नया अनुबंध प्रभाव में आ जाए। तथापि, अनुबंध पुनः प्रदान करने में हुए विलंब के कारण, मै. फ्लेमिंगो शुल्क मुक्त प्रा; लिमिटेड (मै. फ्लेमिंगो) ने सात विमानपत्तनों पर उन्हें उपलब्ध कराये गए स्थलों में से प्रस्थान की तरफ वाले डीएफएस स्थान को (30 अप्रैल 2015 से 12 जून 2015 के बीच) एएआई की प्रतिक्रियाहीनता और अनुबंध की अवधि में स्पष्टता की कमी के कारण वापिस कर दिया। तदोपरांत, एएआई ने मै. फ्लेमिंगो के सभी डीएफएस अनुबंधों (कालिकट और अहमदाबाद के प्रस्थान की ओर वाले क्षेत्र के अलावा) को 31 मार्च 2016 या नवीन अनुबंध प्रदान करने तक, जो भी पहले हो, तक बढ़ा दिया। एएआई ने मै. फ्लेमिंगो को पहले से वापिस किए गए क्षेत्र की दुकानों का पुनः स्थापित करने तथा लागू परमिट प्राप्त करने हेतु 15 दिनों का निर्माणपूर्व अवधि अनुमत की। तदनुसार मै. फ्लेमिंगो ने छह महिनों के

अंतराल के पश्चात सात विमानपत्तनों²⁷ पर डीएफएस स्थान का पुनः कब्जा प्राप्त किया। इस प्रकार प्रबंधन द्वारा निर्णय लेने में हुए विलंब के कारण एएआई को 12 जून से 10 नवम्बर 2015 (निर्माणपूर्व अवधि को जोड़ कर) की अवधि के लिए ₹9.88 करोड़²⁸ की हानि हुई।

1.1.3.2 एमएजी में उचित मूल्यांकन के बिना कमी

अमृतसर विमानपत्तन पर डीएफएस के लिए मार्च 2015 में यूएसडी 15,67,564 की न्यूनतम वार्षिक गारंटी पर दस वर्ष की अवधि के लिए डीएफएस के लिए प्रस्ताव के लिए अनुरोध (आरएफपी) जारी किया गया था। तदोपरान्त अमृतसर विमानपत्तन के साथ सभी विमानपत्तनों पर एएआई द्वारा निविदा प्रक्रिया बंद करने के निर्णय लेने से पूर्व आरएफपी की शर्तों में संशोधन करने के लिए विभिन्न प्रशासनिक कारणों से 16 शुद्धि पत्रक जारी किए।

इसके पश्चात (सितम्बर 2015) एएआई ने निविदा आमंत्रण नोटिस में प्रतिक्रिया न मिलने का कारण बताते हुए आरएफपी में एमएजी की राशि यूएसडी 15,67,564 से घटाकर यूएसडी 10,50,200 कर दी। अतंतः सबसे उच्च बोलीदाता नामतः मै. फ्लेमिंगो इयूटी फ्री शॉप प्रा. लि. (वर्तमान लाइसेंसी कम्पनी की अनुबंधी कम्पनी) का यूएसडी 10,50,200 की एमएजी या सकल टर्न ओवर (जीटीओ) के 40 प्रतिशत जो भी अधिक हो पर शुल्क मुक्त दुकान प्रदान (19 फरवरी 2016) की गई। नया लाइसेंसी अर्थात् क्लेमिंगो इयूटी फ्रीशॉप प्रा. लिमि. ने अपना परिचालन जुलाई 2016 से भारतीय रिजर्व बैंक (आरबीआई), विदेशी निवेश प्रोत्साहन बोर्ड (एफआईपीबी) आदि से सांविधिक अनुमति प्राप्त करके आरंभ कर दिए।

इस संबंध में लेखापरीक्षा ने पाया कि:

- डीएफएस के लिए वर्तमान एमएजी 10 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि दर के साथ यूएसडी 13,16,508.82 था। एएआई ने अनुबंध 10 जून 2014 से छह महीनों के लिए विस्तारण की अनुमति प्रदान की, जिसे बाद में वर्तमान एमएजी पर समय-समय पर जून 2016 तक विस्तारित किया जाता रहा। इसे प्रकार पार्टी यूएसडी

²⁷ अहमदाबाद, अमृतसर, कालिकट, गोआ, जयपुर, लखनऊ और त्रिवेंद्रम विमानपत्तन। इन विमानपत्तनों पर वर्तमान अनुबंध की पूर्णता की अनुमानित तिथि जनवरी 2012 और फरवरी 2015 के बीच थी।

²⁸ एएआई ने 30 सितंबर 2015 तक ₹7.18 करोड़ के अनुमानित हानि की गणना की थी, जिसके आधार पर सक्षम प्राधिकरण ने मैसर्स फ्लेमिंगो के अनुबंध का विस्तार करने का निर्णय लिया (अक्टूबर 2015)। लेखापरीक्षा ने एएआई द्वारा गणना की गई राशि के आधार पर ₹9.88 करोड़ की राशि की गणना की है।

13,16,508.82 की एमएजी पर जून 2016 तक 24 महीने की विस्तारित अवधि तक लगातार अपने परिचालन करती रही।

- इस दौरान अमृतसर में डीएफएस प्रदान करने में असामान्य विलंब के कारण, वर्तमान लाईसेंसों में फ्लेमिंगों डीएफएस प्रा. लि. को दो वर्षों के विस्तारण के विषयाधीन टेंडर की गई यूएसडी 15,67,564 की एमएजी पर निरंतर रखने का प्रस्ताव दिया गया। यह दर्शाता है कि वर्तमान उच्च एमएजी लाभप्रद था।
- अतः एएआई के निर्णय से एमएजी की राशि में 33 प्रतिशत²⁹ की कमी, जबकि एएआई की वाणिज्यिक मैनुअल का अध्याय 4, के पैरा 3, यह विनिर्दिष्ट करता है कि पुनर्निविदाकरण के पश्चात असहभागीकरण के मामले में एमएजी केवल 30 प्रतिशत तक घटाया जा सकता है, को ध्यान में रखते हुए विवेकपूर्ण प्रतीत नहीं होता।

इस प्रकार, निर्णय लेने में असामान्य विलंब तथा आरएफपी में बार-बार आशोधन किए जाने और संबंधित विमानपत्तनों से संस्तुतियां प्राप्त किये बिना यूएसडी 10,50,200 तक एमएजी कम करने तथा इस तथ्य को अनदेखा करने कि वर्तमान लाईसेंसों उच्चतर एमएजी पर परिचालन कर रहा है, एएआई को यूएसडी 5,17,364 प्रति वर्ष के राजस्व की हानि हुई। 2016-17 तथा 2017-18 के दौरान अर्जित राजस्व की समीक्षा से पता चला कि एएआई को एमएजी की राशि घटाने के कारण 2016-17 के दौरान (04.06.2016 से प्रभावी) ₹2.77 करोड़ (यूएसडी 4,26,822)³⁰ तथा 2017-18 के दौरान ₹3.29 करोड़ (यूएसडी 5,06,013) हानि हुई।

प्रबंधन ने बताया (जुलाई 2017) कि यद्यपि मै. फ्लेमिंग निविदाकृत एमएजी के साथ अमृतसर विमानपत्तन पर डीएफएस को चलाते रहने का प्रस्ताव दिया था, लेकिन उसने नियमित निविदा में सहभाग नहीं किया था, जिसके कारण नियमित निविदा प्रतिक्रियाहीन रही। अतः एएआई की वाणिज्यिक मैनुअल के अध्याय 4 के पैरा 3 के अनुसार सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन के साथ एमएजी में 30 प्रतिशत की कमी के साथ पुनः निविदाकरण आरंभ की गई।

प्रबंधन का तर्क निविदा के प्रतिक्रियाहीन रहने के कारण अमृतसर विमानपत्तन पर एमएजी घटायी गई थी, लेखापरीक्षा में प्रमाणित नहीं होता क्योंकि प्रबंधन ने अपने उत्तर के समर्थन में कोई दस्तावेजी साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किए। इसके अतिरिक्त, वर्तमान लाईसेंसों फ्लेमिंगों

²⁹ यूएसडी 15,67,564 प्रति वर्ष माइनस यूएसडी 10,50,200 प्रतिवर्ष = यूएसडी 5,17,364 प्रतिवर्ष (यानी 33 प्रतिशत की कमी)

³⁰ 1 यूएसडी = आईएनआर 64.79 मार्च 2017 को और आईएनआर 65.07 मार्च 2018 तक

डीएफएस प्र.लि. उच्चतर एमएजी पर परिचालन करता रहा, जो यह दर्शाता है कि यूएसडी 15,67,564 से यूएसडी 10,50,200 एमएजी का घटाया जाना तर्कसंगत नहीं था। अतः एएआई को विमानपत्तनों से व्याप्त इनपुट के साथ वर्तमान निविदाओं को समयानुसार प्रदान करने के लिए एक तंत्र विकसित करने की आवश्यकता है।

1.1.4 सहमत अवधि से अधिक छूट प्रदान करने और देयों की वसूली न की जाने के कारण राजस्व की हानि

मै. मीना एडवर्टाइजर (मै. मीना) को जयपुर विमानपत्तन पर पांच वर्षों की अवधि (4 जून 2007 से 03 जून 2012 तक प्रभावी) के लिए 10 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि के साथ ₹0.23 करोड़ प्रति महीने के लाइसेंस शुल्क पर विज्ञापन अधिकार प्रदान किए गए थे। अप्रैल 2009 में नये टर्मिनल परिसर के आरंभ होने के पश्चात जयपुर विमानपत्तन का कुल ट्रेफिक, दोनो टर्मिनलों में विभक्त हो गया। मै. मीना ने दोनो टर्मिनलों पर स्थलो का अनुरोध किया। तथापि, एएआई ने उन्हें नये टर्मिनल पर स्थानांतरित होने को कहा तथा नये टर्मिनल पर स्थल उन्हें एक चरणबद्ध तरीके प्रदान किए। इससे व्यथित होकर मै. मीना ने वार्षिक लाइसेंस शुल्क पर 40 प्रतिशत की छूट मांगी। चूंकि एएआई दावाकृत छूट के लिए राजी नहीं हुई, पार्टी ने अनुबंध की शर्तों के अनुसार मध्यस्थता खंड लागू किया। मध्यस्थ ने लाइसेंस शुल्क में 28 प्रतिशत की छूट प्रदान करने का निर्णय (17 नवम्बर 2011) दिया। इस आदेश से असंतुष्ट, पार्टी ने मध्यस्थता तथा समाधान अधिनियम, 1996 की धारा 34 के अन्तर्गत जिला न्यायालय जयपुर में अपनी आपत्ति दर्ज की। दोनों पार्टियां न्यायालय के बाहर समझौते पर राजी हो गई (28 मई 2012) जिसके अनुसार मै. मीना को 1 जुलाई 2009 से 3 दिसम्बर 2012 तक प्रभावी (चूंकि पार्टी को 03 जून 2012 को समाप्त हो रहे वर्तमान अनुबंध में छः माह का विस्तारण प्रदान किया गया था) 34 प्रतिशत की छूट प्रदान की गई और मै. मीना जिला न्यायालय, जयपुर के समक्ष दर्ज मुकदमा वापिस लेगा।

इस संबंध में लेखापरीक्षा ने पाया कि:

- (i) एएआई ने विस्तारित अनुबंध अवधि की अंतिम तिथि अर्थात् 03 दिसम्बर 2012 के बाद भी छूट प्रदान करना जारी रखा। इस प्रकार एएआई को मै. मीना को सहमत अवधि के बाद भी छूट अनुमत करने के कारण (दिसम्बर 2012 से अगस्त 2016 तक) ₹2.38 करोड़³¹ की परिहार्य हानि वहन करनी पड़ी।

³¹ अनुबंध में सहमत दरों के आधार पर (₹0.38 करोड़ से ₹0.50 करोड़) और नई पार्टी (₹0.33 करोड़) को दी जाने वाली दरें, जो भी कम हो और लागू वृद्धि

- (ii) न्यायालय समझौते के अनुसार (मई 2012), मै. मीना लाइसेंस शुल्क के प्रति बकाया ₹0.88 करोड़ (मई 2012) की राशि का भुगतान एएआई को करेगा और साथ ही समझौते के 30 दिनों के भीतर जिला न्यायालय, जयपुर में दर्ज मुकदमें को वापिस लेगा। तथापि, न्यायालय मामले का निपटान 17 दिसम्बर 2014 अर्थात् 30 माह की अवधि के पश्चात हुआ। इसके अतिरिक्त एएआई मै. मीना से अपने देय भी वसूलने में विफल रहा। 31 मार्च 2018 को मै. मीना से वसूली योग्य राशि ₹3.32 करोड़ थी, जिसके प्रति एएआई के लेखाओं में पूरे प्रावधान मौजूद थे (मार्च 2018)। मै मीना से वसूली का मामला भारत के मा. सर्वोच्च न्यायालय में लंबित है।

प्रबंधन ने बताया (जुलाई 2017) कि छूट की हानि के दावे को स्थापित करने के लिए मै. मीना के लेखापरीक्षित खातों की जांच के पश्चात छूट प्रदान की गई। इसके अतिरिक्त, निविदा के लिए प्रतिक्रिया न होने के कारण समय-समय पर अनुबंध के अस्थाई रूप से बढ़ाया गया था। 2013 में पीपीपी मोड के माध्यम से विमानपत्तनों के प्रबंधन की ओर भारत सरकार की नीति में बार-बार हुए परिवर्तनों के कारण 2012 में अनुबंध की समाप्ति पर अनुबंध का गैर-निमंत्रण किया गया था। जिसके विज्ञापन अधिकार आदि के लिए वाणिज्यिक अनुबंधों की नीति/आवधिक पर प्रत्यक्ष प्रभाव थे। अंततः ₹30.90 लाख की एमएमजी तथा नोवेशन³² क्लॉज के साथ अप्रैल 2016 के दौरान निवदा आमंत्रित की गई।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निविदाओं को आमंत्रित करने की प्रक्रिया में इस तथ्य के बावजूद भी विलंब किया गया था कि पार्टी ने न्यायालय से बाहर हुए समझौते की शर्तों का अनुपालन नहीं किया। प्रबंधन द्वारा दिया गया उत्तर औचित्यपूर्ण नहीं है कि सरकार की नीतियों में लगातार बदलाव के कारण निविदाएं आमंत्रित में विलंब हुआ, क्योंकि एएआई को वर्तमान अनुबंध की समाप्ति से पूर्व 3 दिसम्बर 2012 तक निविदा प्रक्रिया पूर्ण कर लेनी चाहिए थी। इसके अतिरिक्त, जयपुर विमानपत्तन के विकास के लिए पीपीपी मोड अपनाते के लिए अक्टूबर 2013 में सरकार के निदेशों की प्राप्ति के तुरंत बाद नॉवेशन क्लॉज सम्मिलित करते हुए निविदा प्रक्रिया को आरंभ कर सकता था, जैसा कि एएआई ने बाद में नवम्बर 2014 में जयपुर अन्तर्राष्ट्रीय विमानपत्तन पर वाहन पार्किंग के लिए ई-टेंडर आमंत्रित करने के लिए किया था।

³² नोवेशन: पुराने अनुबंध के प्रति नया अनुबंध। नया अनुबंध पुराने समझौते में प्रभावी अधिकारों और दायित्वों का शमन कर देता है।

1.1.5 जीटीओ आंकड़ों की रिपोर्टिंग में नियंत्रण तंत्र का अभाव

एएआई अपनी वाणिज्यिक सुविधाओं के लिए दो अलग-अलग राजस्व मॉडल का पालन करता है अर्थात लाईसेंस शुल्क या राजस्व (जीटीओ) साझाकरण तथा एमएजी अमाउंट की प्रतिशत राशि जो भी अधिक हो। एएआई ने कई वाणिज्यिक सुविधाएं जैसे ग्राउंड हैंडलिंग, कॉमन यूज टर्मिनल उपस्कर, स्केच एवं विन सुविधाएं, डीएफएस, बैगेज रैपिंग आदि जीटीओ आधार के प्रतिशत साझाकरण पर प्रदान की।

लेखापरीक्षा ने जीटीओ आधार के प्रतिशत साझाकरण पर प्रदान किए गए अनुबंधों की समीक्षा की और पाया कि एएआई के पास छूट प्राप्तकर्ता के द्वारा सूचित सकल टर्नओवर की शुद्धता सुनिश्चित करने के लिए कोई तंत्र नहीं था, जैसा कि ग्राउंड हैंडलिंग ऐजेंसी के संबंध में पैरा सं. 1.1.2.2 में चिन्हित किया गया है, ताकि एएआई छूट प्राप्तकर्ता के साथ सहमत राजस्व साझाकरण के अनुसार जीटीओ में शुद्ध देय हिस्सा छूट प्राप्तकर्ता से वसूल कर सके और जीटीओ के गलत विवरण के कारण संभावित राजस्व हानि से बच सके।

जीटीओ के गलत विवरण से संबंधित लेखापरीक्षा में पाए गए कुछ मामले निम्नलिखित हैं:

- (i) 13 विमानपत्तनों पर जीटीओ के 2 प्रतिशत या ₹0.03 करोड़ के एमएजी प्रतिमाह के भुगतान पर जो भी अधिक हो, 01 अगस्त 2007 से प्रभावी छः माह के लिए प्रयोगात्मक आधार पर मै. एवीए मर्केन्डाईजिंग प्राइवेट लि. (एवीए) को इन फ्लाइट बिक्री के लिए लाईसेंस प्रदान किया गया। तदोपरांत, इसे समान नियम और शर्तों पर लेखापरीक्षा में शामिल जयपुर, अमृतसर, लखनऊ तथा वाराणसी विमानपत्तनों सहित 28 विमानपत्तनों पर विस्तारित किया गया। एमएजी में वृद्धि किए बिना राजस्व साझेदारी प्रतिशत में 13 प्रतिशत वृद्धि (दिसम्बर 2008) में की गई। 01 अप्रैल 2010 से प्रभावी तीन वर्षों की अवधि के लिए अनुबंध के विस्तारण को अनुमत करते हुए एमएजी को बढ़ाकर ₹3,30,300 कर दिया गया। लेखापरीक्षा ने पाया कि जब जीटीओ साझेदारी दर दो प्रतिशत थी तब पार्टी का औसत टर्नओवर ₹1.50 करोड़ (अगस्त 2007 से मई 2008) था। तथापि, जब जीटीओ साझेदारी दर को बढ़ाकर 13 प्रतिशत किया गया तब टर्नओवर घटकर ₹0.23 करोड़ (दिसम्बर 2008) रह गई। यह मै. एवीए द्वारा जीटीओ आंकड़ों के गलत सूचनाकरण की ओर इशारा करता है। इस प्रकार, जबकि एमएजी स्थिर थी, तब राजस्व साझेदारी दर के सुधार के आधार पर छूट प्राप्तकर्ता द्वारा सूचित किए गए टर्नओवर के आंकड़ों में परिवर्तन होते रहे। जनवरी 2014 तक फरवरी 2014 में चार विमानपत्तनों³³ के

³³ अहमदाबाद, जयपुर, चैन्नई और श्रीनगर

टर्नओवर के निरीक्षण के दौरान एएआई के सतर्कता विभाग द्वारा भी इस मामले की जांच की गई। सतर्कता विभाग ने पाया कि पार्टी द्वारा सूचित जीटीओ के प्रति वास्तविक जीटीओ चैन्स में ₹0.16 करोड़, अहमदाबाद में ₹0.03 करोड़, जयपुर में ₹97,000 तथा श्रीनगर में ₹13,000 अधिक पाया गया।

इस प्रकार, प्रबंधन राजस्व साझेदारी प्रतिशत में वृद्धि के पश्चात मै. एवीए द्वारा सूचित जीटीओ में एकाएक आयी कमी का संज्ञान लेने में विफल रहा।

यद्यपि रॉयल्टी साझेदारी मॉडल अगस्त 2007 से प्रयोजित था और सतर्कता निरीक्षण में पाए गए कम सूचना प्रदान करने के मामलों के पाये जाने के आठ साल बाद भी एएआई लाइसेंसि द्वारा सूचित टर्नओवर की जांच करने के लिए कोई तंत्र विकसित नहीं कर पाया।

प्रबंधन ने बताया (जुलाई 2017) पीपीपी मॉडल के अध्ययन से प्रमुख विमानपत्तनों के परिचालन और प्रबंधन के संबंध में 2013 में सरकार द्वारा लिए गए नीतिगत निर्णयों से उत्पन्न विवादों के कारण राजस्व साझेदारी पर जीटीओ तंत्र में विलंब हुआ तथा आवश्यक अनुरोध प्रस्ताव (आरएफपी) भी प्रस्तुत किए गए। इसके पश्चात सरकार/योजना आयोग के स्तर की कई बैठकें आयोजित हुईं।

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह लेखापरीक्षा पर गैर विशिष्ट और मौन है। एएआई द्वारा लाइसेंसि/पार्टियों द्वारा सूचित जीटीओ राशि में छल करने की संभावना से बचने के लिए प्रभावी नियंत्रण तंत्र शीघ्र अति शीघ्र विकसित किया जाना चाहिए।

दिसम्बर 2018 में यह मामला मंत्रालय को निर्दिष्ट किया गया; उनका उत्तर प्रतिक्रित है (मई 2019)।

1.2 भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण द्वारा संचालित विमानपत्तनों की सुरक्षा की समीक्षा

1.2.1 प्रस्तावना

भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण (एएआई) का गठन संसद के अधिनियम के द्वारा किया गया था तथा पूर्ववर्ती राष्ट्रीय विमानपत्तन प्राधिकरण तथा भारतीय अन्तर्राष्ट्रीय विमानपत्तन प्राधिकरण के एकीकरण से 1 अप्रैल 1995 को अस्तित्व में आया। इस एकीकरण से एक ऐसी संस्था अस्तित्व में आई जिसे देश में धरातल तथा हवाई क्षेत्र दोनों में नागर विमानन संरचना के निर्माण, उन्नयन रखरखाव तथा प्रबंधन की जिम्मेदारी सौंपी गई। एएआई के सभी विमानपत्तन पांच क्षेत्रों नामतः उत्तरी, पश्चिमी, दक्षिणी, पूर्वी तथा पूर्वोत्तर क्षेत्र में श्रेणीबद्ध किए गए हैं। एएआई देशभर में 137 विमानपत्तनों का प्रबंधन करती है, जिनमें से मार्च 2018 तक 97 विमानपत्तन परिचालन में थे।

1.2.2 विमानपत्तनों पर सुरक्षा परिचालनों में शामिल एजेंसियों की भूमिका

1.2.2.1 नागर विमानन सुरक्षा ब्यूरो

नागर विमानन सुरक्षा ब्यूरो (बीसीएएस) नागर विमानन मंत्रालय के अंतर्गत एक स्वायत्त मान्यता प्राप्त विभाग है और भारत में अंतर्राष्ट्रीय तथा घरेलू विमानपत्तनों पर सिविल फ्लाइट्स की सुरक्षा के संबंध में मानदंड तथा उपायों के निर्धारण के लिए जिम्मेदार है। बीसीएएस का मुख्य कार्य अन्तर्राष्ट्रीय नागर विमानन संगठन (आईसीएओ) के शिकागो सम्मेलन के परिशिष्ट 17 के अनुरूप विमानन सुरक्षा मानदंड निर्धारित करना, सुरक्षा नियम और विनियम के कार्यान्वयन की निगरानी करना एवं सुरक्षा आवश्यकताओं का सर्वेक्षण करना है तथा यह सुनिश्चित करना है कि जो करना व्यक्ति सुरक्षा नियंत्रण कार्यान्वित कर रहे हैं वह उचित रूप से प्रशिक्षित हैं तथा अपने कर्तव्यों का पालन करने के लिए पूर्ण रूप से क्षमतावान हैं।

1.2.2.2 भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण -विमानपत्तन परिचालक

एएआई, विमानपत्तन परिचालक होने के नाते बीसीएएस के विनिर्देशों तथा दिशा निर्देशों के अनुसार सुरक्षा अवसंरचना उपलब्ध कराने तथा रखरखाव करने के लिए जिम्मेदार है। यह अपनी जिम्मेदारियों का निर्वहन निम्नानुसार करता है:

तालिका 1.4: यूनिट/कार्यालय की जिम्मेदारी

क्रम सं.	यूनिट /कार्यालय का नाम	जिम्मेदारी
1.	कॉर्पोरेट मुख्यालय में स्थापित विमानपत्तनों की सुरक्षा निदेशालय	<ul style="list-style-type: none"> ▪ आवश्यक उपकरणों की स्थापना और प्रभावी कामकाज सुनिश्चित करना; ▪ विमानपत्तनों की सुरक्षा से संबंधित नीतिगत मामलों के लिए उचित समन्वय; ▪ बीसीएएस सुरक्षा दिशानिर्देशों के कार्यान्वयन की निगरानी तथा ▪ केंद्रीय औद्योगिक सुरक्षा बल (सीआईएसएफ) के संबंध में इंडकश न और अन्य संबंधित मुद्दे
2.	एयरपोर्ट प्रणाली निदेशालय	<ul style="list-style-type: none"> ▪ विभिन्न सुरक्षा और निगरानी उपकरण / प्रौद्योगिकी की योजना, खरीद, स्थापना और रखरखाव
3.	मुख्य सुरक्षा अधिकारी	<ul style="list-style-type: none"> ▪ विमानपत्तन के स्तर पर सभी सुरक्षा जरूरतों के लिए सहायक विमानपत्तन निदेशकके रूप में कार्य करना; ▪ विमानपत्तनों के स्तर पर सुचारु सुरक्षा संचालन सुनिश्चित करने के लिए सुरक्षा संचालन को बनाए रखने वाली सुरक्षा एजेंसी के साथ समन्वय करना।

1.2.2.3 सुरक्षा एजेंसी (सीआईएसएफ/राज्य पुलिस)

विमानपत्तनों पर सुरक्षा परिचालनों के लिए केन्द्रीय औद्योगिक सुरक्षा बल (सीआईएसएफ) या राज्य पुलिस उत्तरदायी है। एएआई ने 53 विमानपत्तनों पर सीआईएसएफ को तैनात

किया है जबकि 44 विमानपत्तनों पर राज्य पुलिस को विमानपत्तनों की सुरक्षा के लिए तैनात किया गया है (मार्च 2018)।

मुख्य विमानपत्तन सुरक्षा अधिकारी (सीएसओ) विमानपत्तन स्तर पर सुरक्षा प्रमुख होता है तथा यात्रियों, क्रू, ग्राउंड कार्मिक, एयरक्राफ्ट, एरोड्रोम, एरोड्रोम के प्रतिबंधित क्षेत्र में सुरक्षा यात्रियों की जांच तथा एरोड्रोम के भीतर और आसपास की निगरानी, अभिगम नियंत्रण के उपाय, अनुमति क्षेत्र की सुरक्षा, स्थानीय पुलिस तथा खुफिया ऐजेंसियों के साथ संपर्क रखना तथा सभी प्राकर की सुरक्षा क्रियान्वित करने के लिए उत्तरदायी होता है।

1.2.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य तथा कार्यक्षेत्र

लेखापरीक्षा का उद्देश्य विमानपत्तन पर प्रभावी सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए अनिवार्य/अनुशंसित सुरक्षा उपकरण/अवसंरचना/प्रौद्योगिकी की समुचित व्यवस्था/उपलब्धता, वर्तमान निगरानी तंत्र में निष्पादन और समुचित तथा प्रशिक्षित सुरक्षा कर्मियों की उपलब्धता का होना जिससे की विमानपत्तनों पर प्रभावी सुरक्षा सुनिश्चित हो सके।

लेखापरीक्षा ने 2013-14 से 2017-18 की अवधि के दौरान एएआई के अन्तर्गत पांच विमानपत्तनों³⁴ विमानपत्तन-1, विमानपत्तन-2, विमानपत्तन-3, विमानपत्तन-4 तथा विमानपत्तन-5³⁵ और विमानपत्तन सुरक्षा निदेशालय तथा एएआई के कॉरपोरेट मुख्यालय पर विमानपत्तन प्रणाली की समीक्षा की।

1.2.4 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

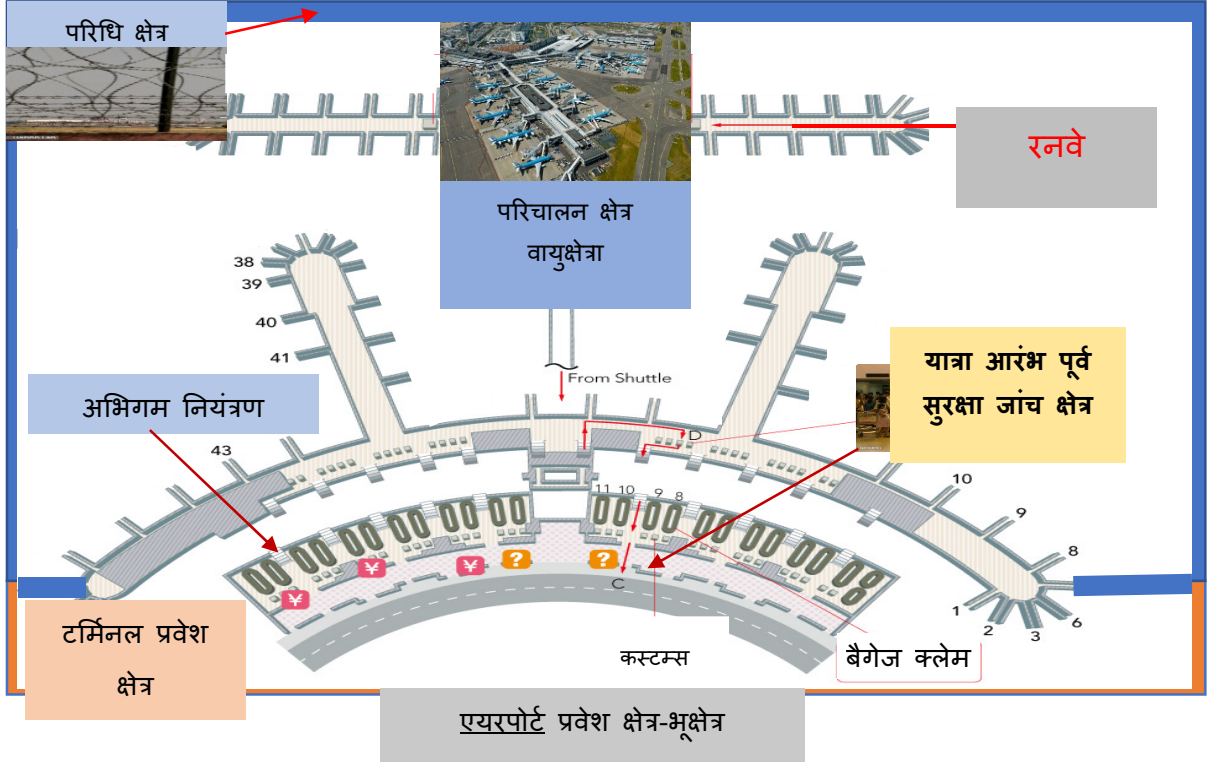
विमानपत्तन सुरक्षा, यात्रियों, स्टाफ, एयरक्राफ्ट और अन्य विमानपत्तन परिसंपत्तियों/संपत्ति को दुर्घटना/विदेशपूर्ण हानि, आंतकवाद, अपराध तथा अन्य खतरों से बचाने के लिए प्रयुक्त संसाधनों (श्रमबल और उपकरण) तकनीकों और तरीकों से संबंधित है। विमानपत्तन के क्षेत्र को दो प्रमुख भागों में बांटा जा सकता है अर्थात वायुक्षेत्र तथा भूक्षेत्र। विमानपत्तन पर एयरक्राफ्ट की गतिविधि का क्षेत्र वायुक्षेत्र होता है जबकि विमानपत्तन का वह क्षेत्र जहां यात्री विमानपत्तन टर्मिनल परिसर में आगमन/प्रस्थान करते हैं और टर्मिनल परिसर से विमान में पहुंचते हैं, उसे भूक्षेत्र कहा जाता है। लेखापरीक्षा ने विमानपत्तनों पर प्रभावी सुरक्षा के लिए बीसीएस द्वारा दिये दिशा-निर्देशों/निदेशों के अनुपालन की जांच करने हेतु विभिन्न क्षेत्रों/स्तरों पर सुरक्षा कार्यकलापों की समीक्षा की

³⁴ दो अति-संवेदनशील विमानपत्तन (विमानपत्तन-1, और विमानपत्तन-2), दो संवेदनशील विमानपत्तन (विमानपत्तन-3, तथा विमानपत्तन-4) और एक अपरियात्रित विमानपत्तन (विमानपत्तन-5)

³⁵ विमानपत्तन-5, एक अपरिचालनशील विमानपत्तन है और केवल गैर-अनुसूचित फ्लाइट्स अर्थात चार्टर्ड फ्लाइट्स, हेलिकॉप्टर सेवा पिरपात्रित की जाती है।

और तदोपरान्त लेखापरीक्षा जांच परिणामों को हर स्तर की सुरक्षा जांच और विमानपत्तन के सेक्टर के अनुसार शामिल किया गया है।

चार्ट 1.1 वायुक्षेत्र तथा भूक्षेत्र को दर्शाता विमानपत्तन का मानचित्र



बीसीएस के 2006 के निदेशों के अनुसार, प्रत्येक विमानपत्तन संचालक, विमानपत्तन के लिए एक लिखित सुरक्षा कार्यक्रम (एसपी) को तैयार, रखरखाव और क्रियान्वित करेगा, जिसमें सुरक्षा उपाय हेतु इंस्टाल किए जाने वाले उपकरण तथा हितधारकों, विभिन्न जिम्मेदारियां शामिल की जाएगी। एसपी विमानपत्तन संचालक की वचनबद्धता होगी तथा बीसीएस से अनुमोदित होगा। संबंधित विमानपत्तन पर सभी सुरक्षा प्रक्रियाओं का पालन अनुमोदित एसपी के अनुरूप किया जाएगा।

पैरा सं. 1.2.4.1(ii) तथा 1.2.4.2(i) में संबंधित विमानपत्तन पर अनुमोदित एसपी के प्रावधानों की गैर अनुपालना पर चर्चा की गई है।

1.2.4.1 विमानपत्तन का वायुक्षेत्र

संपूर्ण विमानपत्तन क्षेत्र संलग्न क्षेत्र होता है और चारो तरफ से बाहरी परिधि से सीमा बनाई जाती है। विशेषरूप से बैरियर (फेंसिंग आदि) तथा निगरानी (विद्युत उपस्कर जैसे निगरानी कैमरे या मानव संसाधनों द्वारा पेट्रोलिंग) के संयोजन से परिधि क्षेत्र की सुरक्षा की जाती है तथा विमानपत्तन के वायुक्षेत्र की रक्षा की जाती है। वायुक्षेत्र में मुख्यतः रनवे,

टैक्सीमार्ग, रैम्प आदि शामिल होते हैं और परिधि क्षेत्र विमानपत्तन के गैर-नागरिक क्षेत्र में अप्राधिकृत व्यक्ति के लापरवाही या ऐच्छिक प्रवेश को रोकने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है।

बीसीएएस द्वारा अनिवार्य रूप से किसी भी विमानपत्तन के वायुक्षेत्र की सुरक्षा के लिए चारदिवारी, फेन्सिंग, गश्त लगाने के लिए हर मौसम में उपयुक्त सड़क, परिधि और अन्य संवेदनशील क्षेत्र के लिए प्रकाश-व्यवस्था, निगरानी टावर तथा विद्युत/ यांत्रिक परिचालित पक्षी डराने के उपस्कर इंस्टाल करना शामिल है। इसके अतिरिक्त, किसी घुसपैठिये द्वारा विमानपत्तन में प्रवेश करने के संभावित खतरे पर विचार करते हुए बीसीएएस ने निर्णय लिया कि आधुनिक और यांत्रिक प्रौद्योगिकी जैसे पैरीमीटर इन्ड्रूशन डिटेक्शन सिस्टम स्थापित किया जाए ताकि तैनात बल की प्रभावकारिता में वृद्धि की जा सके।

(i) परिधि दीवार, परिधि सड़क और निगरानी टॉवर की व्यवस्था।

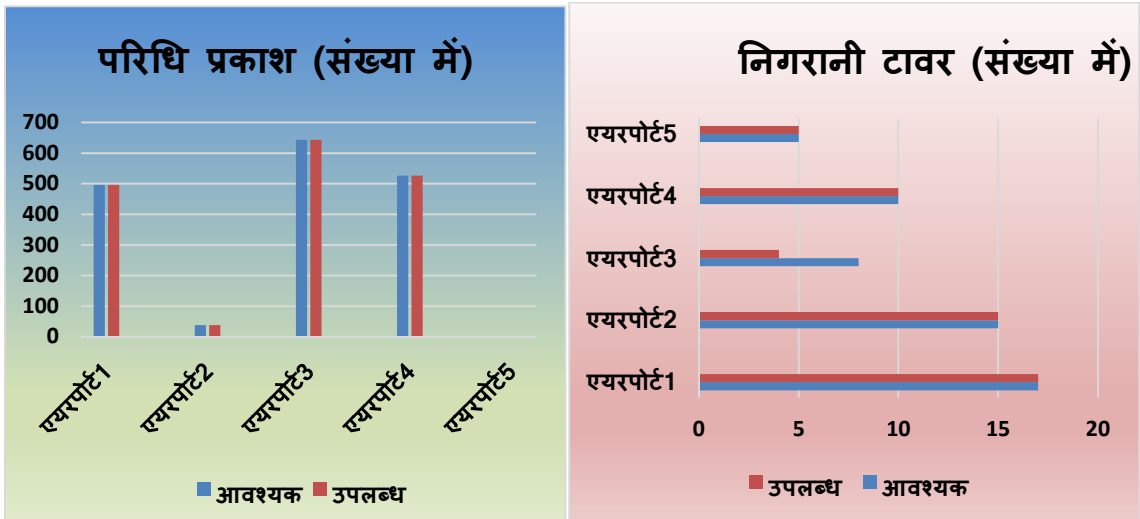
31मार्च 2018 को चयनित विमानपत्तनों पर वायुक्षेत्र सुरक्षा के लिए आवश्यक परिधि दीवार और सड़क तथा वास्तविक उपलब्धता की स्थिति निम्नानुसार है।

तालिका 1.5 विमानपत्तनों के वायुक्षेत्र पर सुरक्षा अवसंरचना/उपस्करों की स्थिति

परिधि	विमानपत्तन-1		विमानपत्तन-2		विमानपत्तन-3		विमानपत्तन-4		विमानपत्तन-5	
	आर	ए	आर	ए	आर	ए	आर	ए	आर	ए
परिधि सड़क (चौड़ाई कि.मी.)	13.5	13.5	2.2	2.2	10	10	7.6	7.6	6	5.5
परिधि सड़क (उंचाई फीट)	9.5	9.5	9.5	9.5	9.5	9.5	9.5	9.5	9.5	9.5
परिधि सड़क (किमी.)	13.5	13.5	1.6	1.6	9.5	9.5	7.6	7.6	6	0

आर- आवश्यक ए-उपलब्ध

निगरानी टावरों के संबंध में, बीसीएएस ने निगरानी टावरों की आवश्यकता और विनिर्देश उपलब्ध कराए (जुलाई 2002), जिनको अंतिम रूप एएआई, सीआईएसएफ तथा बीसीएएस के अधिकारियों की समिति द्वारा प्रदत्त रिपोर्ट के आधार पर प्रदान किया गया। उपलब्ध कराई गये विनिर्देशों के अनुसार, प्लेटफॉर्म का स्तर औसत धरातल स्तर से आठ फीट उंचा होना चाहिए तथा निगरानी टॉवर केबिन की उंचाई प्लेटफॉर्म से न्यूनतम 2.10 मी. ऊपर होनी चाहिए। विमानपत्तन-3 पर रिकॉर्ड की समीक्षा करने पर पता चला कि आठ निगरानी टॉवर की आवश्यकता के विरुद्ध मार्च 2019 तक केवल चार निगरानी टॉवर ही उपलब्ध थे जबकि चार अन्य निगरानी टावर झोपड़ियों के रूप में उपलब्ध कराए गए थे, जो बीसीएएस के विनिर्देशों के अनुरूप नहीं थे।



चार्ट 1.2: विमानपत्तन के वायुक्षेत्र परिधि प्रकाश और निगरानी टावर की स्थिति

जैसा कि तालिका और आंकड़ों से देखा जा सकता है, विमानपत्तन-3 में निगरानी टावर और विमानपत्तन-5 में परिधि सड़क की कमी के अतिरिक्त विमानपत्तन के परिधि क्षेत्र में सुरक्षा अवसंरचना/उपकरणों की व्यवस्था में कोई विशेष कमी नहीं थी।

प्रबंधन ने कहा (दिसम्बर 2018) कि शेष चार निगरानी टावरों का एनओसी, अर्थात् बेसिक स्ट्रीप से अपर्याप्त दूरी होने के कारण निर्माण नहीं किया जा सका। तथापि चार निगरानी टावरों के स्थान पर चार झोपड़ियां उपलब्ध करायी गईं और साथ ही उक्त कार्य के लिए भूमि अधिग्रहण प्रक्रिया जारी है।

हालांकि प्रबंधन ने तथ्यात्मक उत्तर दिया गया, लेकिन यह तथ्य शेष रह जाता है कि बीसीएएस द्वारा विनिर्दिष्ट मानदंडों के अनुसार निगरानी टावरों की अनुपलब्धता विमानपत्तन की परिधि सुरक्षा की प्रभावकारिता पर विपरीत प्रभाव डालता है इसके अतिरिक्त, प्रबंधन को परिधि सुरक्षा में सभी संभावित अतिक्रमण से बचने के लिए मानदंडों के अनुसार निगरानी टावरों के निर्माण में शीघ्रता लाने के लिए आवश्यक कदम उठाने चाहिए।

(ii) परिधि घुसपैठ संसूचन प्रणाली

परिधि घुसपैठ संसूचन प्रणाली (पीआईडीएस) उद्येश्य का सक्रिय रूप में परिधि में संभावित या वास्तविक घुसपैठ को रोकना, पहचानना, निर्धारण और चिन्हित करना है। ये विमानपत्तन के सुरक्षित क्षेत्र में व्यक्तियों और संपत्ति की सुरक्षा का उच्च स्तर प्रदान करते हैं और सुरक्षा घुसपैठ के रोकने में सुरक्षा कर्मियों की क्षमता को भी बढ़ाते हैं। प्रौद्योगिकी आधारित

समाधान होने के कारण, अन्य लाभों में श्रमबल की आवश्यकता में कमी भी शामिल हो सकती है।

जुलाई 2006 में, बीसीएस ने एएआई को सभी अति संवेदनशील विमानपत्तनों पर पीआईडीएस स्थापित करने के लिए तुरंत आवश्यक कार्रवाई करने के निदेश दिए थे और यह निर्दिष्ट किया था कि प्रथम चरण में विमानपत्तन-6, विमानपत्तन-7, विमानपत्तन-8, विमानपत्तन-9, विमानपत्तन-10 तथा विमानपत्तन-11 में स्थापित किए जाने चाहिए। प्रदोपरांत, 14 फरवरी 2007 को बीसीएस द्वारा पीआईडीएस के लिए विनिर्देश जारी किए गए।

लेखापरीक्षा ने पाया कि बीसीएस के निदेशों के बावजूद भी, अतिसंवेदनशील विमानपत्तनों पर पीआईडीएस स्थापित किए जाने की त्वरित कार्रवाई के रिकॉर्ड नहीं पाए गए। दो वर्ष बीत जाने के बाद एएआई में आठ³⁶ अतिसंवेदनशील विमानपत्तनों पर पीआईडीएस स्थापित करने का निर्णय (अप्रैल 2009) लिया और चयनित विमानपत्तनों पर साइट सर्वेक्षण के लिए दल का गठन किया। इसके बावजूद भी, अभी तक आरंभिक निर्णय लिए जाने के 11 वर्ष से अधिक बीत जाने के बाद भी चयनित विमानपत्तनों पर पीआईडीएस स्थापित नहीं किए गए हैं।

लेखापरीक्षा समीक्षा से पता चला कि इस दौरान पीआईडीएस का मामलो के साथ वैकल्पिक समाधान के प्रयास भी निरंतर चल रहे थे। उदाहरण के लिए अप्रैल 2011 को आयोजित, सचिव समिति की बैठक के दौरान, बीसीएस ने घुसपैठ की पहचान करने हेतु प्रौद्योगिकी आधारित रेडियो फ्रिक्वेंसी (आर एफ)/भूमिगत केबल तकनीक और सीसीटीवी लगाने का सुझाव दिया। तथापि, यह कहा गया कि इस प्रकार के तकनीक आधारित समाधानों की सफलता साबित नहीं है और पीआईडीएस स्थापित करने के विकल्प से प्रति विमानपत्तन ₹15 करोड़ का वित्तीय खर्च आएगा, और जेबी विमानपत्तनों का अनुभव प्रोत्साहन योग्य नहीं रहा है। तथापि, विमानपत्तन-10 में, उच्च वोल्टेज डायरेक्ट करंट (डीसी) आधारित तकनीक का प्रयोग काफी प्रभावशाली रहा है, लेकिन यदि इस मामले में इस समाधान का प्रयोग किया जाता है तो डीसी करंट के साथ के विनिर्देशों को हल किया जाना चाहिए। तदनुसार, विस्तृत विचार-विमर्श के पश्चात यह निर्णय लिया गया कि नागर विमानन मंत्रालय डीआरडीओ के साथ परिधि में घुसपैठ की पहचान करने के लिए तकनीक आधारित समाधान खोजने का प्रयास करेगा और शीघ्र अति शीघ्र एक समुचित तंत्र को अंतिम रूप प्रदान करेंगे। तदोपरांत, एएआई ने इस मामले पर विवेचन किया लेकिन प्रणाली की अत्यधिक लागत पर

³⁶ आठ चयनित हवाई अड्डे - विमानपत्तन-1, विमानपत्तन-12, विमानपत्तन-13, विमानपत्तन-14, विमानपत्तन-11, विमानपत्तन-15, विमानपत्तन-8 और विमानपत्तन-16

और अन्य विमानपत्तन परिचालनों की रिपोर्ट पर विचार करते हुए सचिव (सीए) ने यह निर्णय लिया (मई 2011) कि एएआई इस विषय पर अध्ययन करने हेतु एक अंतरराष्ट्रीय विशेषज्ञ को रखा जाए और वह छह महीने में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करेगा। यद्यपि लेखापरीक्षा ने संबंधित रिपोर्ट और पत्राचार की मांग की, एएआई ने कहा की (अक्टूबर 2018) कि सुरक्षा निदेशालय में इस संबंध में कोई रिपोर्ट/जानकारी उपलब्ध नहीं है। परिणामस्वरूप इसकी समीक्षा लेखापरीक्षा में नहीं की जा सकी।

इसके पश्चात नागर विमानन सुरक्षा सलाहकार समिति ने यह निर्णय लिया (सितम्बर 2013) कि बीसीएएस की तकनीकी विनिर्देश समिति डीआरडीओ के साथ इस उपस्कर को लागत प्रभावी बनाने के लिए सस्ती तकनीकी समाधान खोजेंगे। यह सुझाव भी दिया गया 18 महीनों के भीतर सभी महानगरीय विमानपत्तनों पर पीआईडीएस स्थापित किया जाएगा तथा बीसीएएस इसके लिए रूप रेखा तैयार करेगी। तथापि, उक्त समिति द्वारा लिए गए इस निर्णय का परिणाम ना तो रिकॉर्ड में पाया गया और न ही कोई उत्तर उपलब्ध कराया गया।

हाल ही में, प्रौद्योगिकीय नव प्रवर्तन, परिवर्तित परिदृश्य तथा बढ़ते भय बोध पर विचार करते हुए बीसीएएस ने फरवरी 2007 में दिए गए पूर्ववर्ती पीआईडीएस विनिर्देश को बदल दिया (अप्रैल 2017) तथा पीआईडीएस की उन्नत प्रौद्योगिकी तथा पीआईडीएस की उन्नत प्रौद्योगिकी का सुझाव दिया जिसे सीसीटीवी के साथ एकीकृत किया जाना था। तदनु रूप 2 जनवरी 2018 में आयोजित बैठक में यह निर्णय लिया गया कि विमानपत्तन-18, विमानपत्तन-8 तथा विमानपत्तन-17 पर पीआईडीएस स्थापित किया जाएगा।

प्रबंधन ने बताया (दिसम्बर 2018) कि विमानपत्तन-6 और विमानपत्तन-7 पर स्थापित पीआईडीएस द्वारा उत्पन्न मिथ्या अलार्म से बीसीएएस तथा सीआईएसएफ की चिंताएं बढ़ गई थी। इसके अतिरिक्त, विमानपत्तन-10 ने भी पीआईडीएस स्थापित किया था लेकिन चूंकि यह एक हरित क्षेत्र विमानपत्तन है और आरंभ से ही यहां कोई निगरानी टॉवर उपलब्ध नहीं है, पीआईडीएस स्थापित करके श्रमबल में कमी नहीं निर्धारित की जा सकती। दिसम्बर 2013 में बीसीएएस द्वारा एक बैठक आयोजित की गई जिसमें एएआई को (विमानपत्तन-18) के साथ समुचित जिसमें तकनीक के लिए विनिर्देश विकसित करने हेतु समान्वय करने को कहा तथा उसकी रिपोर्ट जनवरी 2014 तक प्रस्तुत करने की जानी थी। महानगरीय विमानपत्तनों अर्थात् विमानपत्तन-8 और विमानपत्तन-11 पर पीआईडीएस स्थापित करने के संबंध में यह निर्णय लिया गया कि पीआईडीएस उन विमानपत्तनों पर स्थापित किया जाएगा जहां आरएफक्यू जारी नहीं किये गये हैं। यह भी कहा गया कि 2007 में जारी तकनीकी विनिर्देश विमानपत्तन-7 या विमानपत्तन-6 की आवश्यकता को पूर्ण नहीं करते थे। जिससे बीसीएएस को नवीनतम प्रौद्योगिकी के साथ सुधारित विनिर्देशों के साथ जाना

पड़ा जो केवल 2017 में जारी किए गए थे। एएआई ने अब विमानपत्तन-8, विमानपत्तन-11 तथा विमानपत्तन-17 पर पीआईडीएस स्थापित करने हेतु रुचि की अभिव्यक्ति प्रकाशित कर दी है। जहां तक श्रमबल बचाने के साथ-साथ पीआईडीएस, स्थापित करने की बात है, पीआईडीएस तभी स्थापित किये जा सकते हैं जब, पीआईडीएस सीआईएसएफ और बीसीएस की संतुष्टि के अनुसार किसी विमानपत्तन पर पूर्णरूप से क्रियान्वित हो। यह भी कहा गया कि सभी विमानपत्तनों पर निगरानी टॉवर, कॉन्सर्टिना की तार के साथ परिधि दीवार और परिधि सड़क तथा परिधि प्रकाश स्तंभ जैसे आजमाये और परखे गए उपाय उपलब्ध थे।

लेखापरीक्षा के मतानुसार एएआई प्रबंधन ने अप्रैल 2009 तक आठ विमानपत्तनों पर पीआईडीएस स्थापित करने का निर्णय लिया और अक्टूबर 2013 में पीपीपी के लिए चयनित विमानपत्तनों के अलावा अन्य विमानपत्तनों पर पीआईडीएस स्थापित करने के कार्यान्वयन के लिए निर्णयात्मक कार्रवाई करनी चाहिए थी। वस्तुतः एएआई अपने स्वीकृत विमानपत्तन सुरक्षा कार्यक्रम (एसपी) में विमानपत्तन-1 तथा विमानपत्तन-3 पर विद्युत घुसपैठ संसूचन प्रणाली उपलब्ध कराने के लिए प्रतिबद्ध है और स्वीकृत एसपी के प्रावधानों का अननुपालन सुरक्षा व्यवस्था में गंभीर चूक होगी। क्योंकि एसपी अंतर्संबंधी उपायों तथा निर्भरता की श्रृंखला है। इसके अतिरिक्त बीसीएस ने अतिसंवेदनशील तथा महानगरीय विमानपत्तनों पर पीआईडीएस स्थापित करने के लिए समय और लक्ष्य तिथियां (जुलाई 2006 तथा सितम्बर 2013) प्रदान की। तथापि, एएआई द्वारा विमानपत्तनों पर पीआईडीएस स्थापित करने के लिए न तो बीसीएस द्वारा दिए गए निदेशों की अनुपालन की और न ही बीसीएस द्वारा प्रदत्त छूट प्राप्त की।

(iii) पक्षियों को डराने के लिए पटाखे का अनधिकृत प्रयोग और पक्षियों को डराने के लिए इलेक्ट्रॉनिक/यांत्रिक संचालित उपकरणों को स्थापित न करना

रनवे पर जानवर या उड़ रहे पक्षी, मानव जीवन और विमानन उद्योग के लिए गंभीर संकट हैं³⁷। सामान्यता, पक्षियों को डरा कर उड़ाने के लिए अन्य उपायों में पटाखे, डबल बैरल बंदूक के साथ शूटर, पायरोटेकनीक लाइट तथा पक्षियों को डराने हेतु गैस-परिचालित उपकरण शामिल हैं।

ऑन-बोर्ड एयरलाइन्स में विस्फोटक समाग्री की पहचान होने की पृष्ठभूमि में बीसीएस ने निर्णय लिया (18 जून 2010) कि शॉट गन/12 बोर बंदूक के साथ शार्प शूटर के उपयोग को तुरंत प्रभाव से बंद कर दिया जाए। यह निर्देश भी दिया गया कि 31 जुलाई 2010 तक

³⁷ डीजीसीए की वार्षिक सुरक्षा समीक्षा 2017 की रिपोर्ट के अनुसार, 2013-2016 की अवधि के दौरान, भारत में 18 प्रमुख विमानपत्तनों के लिए प्रति 10000 मूवमेंट में बर्ड स्ट्राइक की रेंज 3.16 और 4.92 के बीच थी जबकि भारत में सभी विमानपत्तनों पर वन्य जीव की स्ट्राइक 1.97 से 2.3 थी।

सभी विमानपत्तनों पर इलेक्ट्रॉनिक/यांत्रिक रूप से संचालित पक्षियों को डराने वाले उपकरण, जिनमें विस्फोटक सामग्री का उपयोग न हो, स्थापित किए जाए। इसके अतिरिक्त विमानपत्तनों पर पटाखों और गोला बारूद का वर्तमान स्टॉक पूर्ण रूप से समाप्त कर लिया जाए और 31 जुलाई 2010 तक उसकी पुष्टि कर दी जाए। तदनु रूप एएआई ने बीसीएएस के आदेश का पालन करने का और क्षेत्रीय कार्यालय/विमानपत्तनों द्वारा सबसे उपयुक्त उपकरण खरीदने का निर्णय लिया (जुलाई 2010)।

अगस्त 2010 में 31 अक्टूबर 2010 तक स्थापित करने की समय सीमा को समीक्षित करते हुए, बीसीएएस द्वारा वैकल्पिक तकनीक जैसे ध्वनि तरंग, गैर घातक आयुध प्रणाली और इलेक्ट्रॉनिक रूप से संचालित पक्षियों को डराने वाले उपकरणों के रूप में स्थापित करने का सुझाव दिया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि सात वर्ष से अधिक बीत जाने के बावजूद एवं बीसीएएस द्वारा प्रतिबंधित किए जाने के बाद भी, दिशानिर्देशों के उल्लंघन में पक्षियों को डराने हेतु विमानपत्तन-4 और विमानपत्तन-5 विमानपत्तन पर पटाखे और ज़ोन गन का नियमित रूप से प्रयोग किया जा रहा था। इसके अतिरिक्त, इन विमानपत्तनों पर पटाखों के नियमित उपयोग के लिए किसी प्रकार की छूट के रिकॉर्ड नहीं मिले।

प्रबंधन ने बताया (दिसम्बर 2018) यह एक सुरक्षा मामला है जो एएआई के परिचालन विभाग से संबंधित है और पक्षियों को डराने के लिए उपकरणों की खरीद और रखरखाव जो कि विमानपत्तन पर प्रत्येक एयरसाइड विभाग द्वारा किया जाता है। इसके अतिरिक्त पटाखों का प्रयोग बीसीएएस परिपत्र 19/2010 में दिए गए एसओपी के अनुरूप किया जा रहा है और विमानपत्तन-4 पर उचित रिकॉर्ड का रखरखाव किया जा रहा है।

यह उत्तर केवल जवाबदेही के तथ्यों का वर्णन करता है और बीसीएएस के नवीनतम दिशानिर्देशों के उल्लंघन में कार्रवाई के लिए कोई स्पष्टीकरण नहीं देता जिसके अनुसार 31 अक्टूबर 2010 तक वर्तमान पटाखा प्रणाली के स्थान पर पक्षियों को डराने के लिए यांत्रिक उपकरण स्थापित किए जाने थे। ऑन बोर्ड एयरक्राफ्ट में विस्फोटक सामग्री मिलने के मामले में यह मामला केवल परिचालन का नहीं वरन सुरक्षा का भी है जिसके लिए बीसीएएस ने विशिष्ट निर्देशों को जारी किया था। इसके अतिरिक्त प्रबंधन ने स्वयं यह निर्णय लिया कि जुलाई 2010 में पक्षियों को डराने के लिए समुचित उपकरण स्थापित कर लिए जाएंगे लेकिन अभी तक उपरोक्त विमानपत्तनों ने उसका अनपालन नहीं हो सका। अतः विमानपत्तनों पर संख्या घुसपैठ की किसी भी संभावना से बचने हेतु पक्षियों को डराने के यांत्रिक उपकरण की समुचित व्यवस्था सुनिश्चित की जानी चाहिए।

1.2.4.2 विमानपत्तन के भूक्षेत्र में सुरक्षा उपायों में पाई गई कमियां

भूक्षेत्र में विमानपत्तन प्रवेश पार्किंग, टर्मिनल परिसर आदि शामिल होते हैं।



चार्ट 1.3: विमानपत्तन टर्मिनल बिल्डिंग

विमानपत्तन परिचालन के रूप में भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण से जोखिम निर्धारण के अनुपालन में विभिन्न सुरक्षा उपायों को क्रियान्वित करना अपेक्षित है। इस संबंध में लेखापरीक्षा के दौरान पाई गई कमियों का विवरण निम्न है-

(i) **विमानपत्तन पर अनाधिकृत/गैर ट्रैक वाहन प्रवेश के लिए बाधा उत्पन्न करने हेतु आवश्यक सुरक्षा उपस्कर**

विमानपत्तनों पर बीसीएस द्वारा प्रवेश बाधा निर्माण करने हेतु वाहन को निष्क्रिय करके या भौतिक बाधा उत्पन्न करके वाहन को रोकने के डिजाईन किए गए विशेष सुरक्षा उपकरणों को स्थापित करने के सिफारिश (14 फरवरी 2007) की। इसमें क्रेश रेटेड इलेक्ट्रो-हाईड्रॉलिक बॉलार्ड प्रणाली, क्रेश रेटेड इलेक्ट्रो हाईड्रॉलिक टायर किलर एवं क्रेश रेटेड इलेक्ट्रो हाईड्रॉलिक रोड ब्लॉकर शामिल हैं।

भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण यह सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी है कि विमानन सुरक्षा सेवाओं के लिए प्रत्येक विमानपत्तन पर आवश्यक भौतिक बैरियर और अवसंरचना सिटी साइड पर उपलब्ध है और इसके एएसपी³⁸ में स्वीकृत बोलार्ड और टायर किलर के लिए प्रावधान किया गया है। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि 10 वर्ष से अधिक बीत जाने के बावजूद भी चयनित पांच विमानपत्तनों में से चार अर्थात् विमानपत्तन-1, विमानपत्तन-3, विमानपत्तन-4 तथा विमानपत्तन-5 में उपरोक्त सुरक्षा उपकरण स्थापित नहीं किए जा सके हैं। इसके अतिरिक्त विमानपत्तन पर बिना सुरक्षा कवच या गैर ट्रैकड वाहनों के अनाधिकृत प्रवेश को रोकने के लिए इन विमानपत्तनों पर कोई वैकल्पिक प्रबंध भी नहीं पाए गए।

³⁸ विमानपत्तन-4 (फरवरी 2015), विमानपत्तन-1 (अक्टूबर 2015), विमानपत्तन-3 (अक्टूबर 2015) और विमानपत्तन-5 (जनवरी 2018)

प्रबंधन ने कहा (दिसम्बर 2018) कि 2007 में बीसीएस का ये उपकरण स्थापित करने के कोई आदेश नहीं थे। इन विमानपत्तनों पर सुरक्षा जांच के लिए वैकल्पिक और सस्ते उपायों जैसे जिग-जैग, बैरिकैड्स, अप्रोच रोड पर बूम बैरियर तथा टर्मिनल परिसर के सामने उपलब्ध फिक्सड बोलाड की सिफारिश की गई थी। इसके अतिरिक्त, एएआई ने सभी अति संवेदनशील तथा संवेदनशील विमानपत्तनों पर बोलाड/टायर किलर/रोड ब्लॉकर स्थापित करने का निर्णय लिया और सभी क्षेत्रीय कार्यालयों को खरीद की सैद्धांतिक स्वीकृति मिल गई है।

हालांकि, प्रबंधन ने उपकरण खरीदने के लिए आवश्यक कार्रवाई करनी आरंभ कर दी है, फिर भी जून 2019 से पहले उपकरण स्थापित होने की संभावना कम है। जहां तक 2007 में बीसीएस के आदेश का संबंध है। बीसीएस नागरिक विमानपत्तनों पर रखरखाव के लिए आवश्यक सुरक्षा मानदंड निर्धारित करती है और तदनु रूप 2007 में बीसीएस ने विमानपत्तनों पर सुरक्षा उपकरण स्थापित करने के निदेश दिये थे। अतः सिटी साईड पर आवश्यक भौतिक बैरियर और बुनियादी ढांचा की खरीद और स्थापित करने की प्रक्रिया में तेजी लाई जानी चाहिए।

(ii) कर्मचारियों के लिए एक्सेस नियंत्रण

भारत की आर्थिक प्रगति को हानि और देश के महत्वपूर्ण स्थापनाओं को निशाना बनाने के लिए मिली धमकियों की पृष्ठभूमि में, नागर विमानन राज्य मंत्री ने सभी परिचलित विमानपत्तनों पर सुरक्षा व्यवस्था की समीक्षा की और जिन विमानपत्तनों पर सुरक्षा उन्नयन के लिए उपकरण स्थापित करने की तुरंत आवश्यकता है वहां त्वरित कार्रवाई के निर्देश दिए। इन उपायों में से एक उपाय भारत में सभी परियंत्रित विमानपत्तनों पर बायो मेट्रिक एक्सेस कंट्रोल सिस्टम (बीएसी प्रणाली) भी था। बीएसी प्रणाली का मानवीय प्रणालियों की तुलना में कई फायदे हैं जैसे दरवाजे और एक्सेस पॉइंट से केवल उन्हीं प्राधिकृत कर्मिकों को प्रवेश मिल सकेगा जिनकी सिस्टम द्वारा पहचान की जाएगी और सिस्टम भी किसी भी दिए गए समय पर भवन में उपलब्ध व्यक्तियों पर किसी भी स्तर की जानकारी प्रदान करने में समर्थ होगा। इस प्रणाली से भवन में आने जाने वाले कर्मियों का व्यापक पूर्ववर्ती डाटा भी उपलब्ध हो सकेगा और इस समाधान में सम्पूर्ण सफलता के लिए न्यूनतम मानवीय परिचालन होगा।

इसके परिणामस्वरूप बीसीएस (26 जुलाई 2006) ने एएआई को तुरन्त प्रभाव से अति संवेदनशील विमानपत्तनों से आरंभ करते हुए शीघ्र अति शीघ्र भारत में सभी विमानपत्तनों पर बीएसी प्रणाली स्थापित करने के लिए आवश्यक कार्रवाई करने के निदेश दिए। यद्यपि बीएसी के लिए विनिर्देश बीसीएस द्वारा 6 सप्ताह के भीतर सभी विमानपत्तनों को सूचित

करना था, ये विनिर्देश 14 फरवरी 2007 अर्थात लगभग 28 सप्ताह की अवधि के पश्चात उपलब्ध कराये गये। इस विलंब के साथ भी एएआई द्वारा प्रणाली खरीदने/स्थापित करने के लिए कोई कार्रवाई आरंभ नहीं की गई परिणामतः फरवरी 2009 में बीएसी प्रणाली के विनिर्देशों को बीसीएसी ने आशोधित किया।

बीसीएएस ने भारतीय विमानपत्तनों पर स्मार्ट कार्ड के माध्यम से बीएसी की रूपात्मकता की जांच करने के लिए सीओएससीए³⁹, बीसीएएस की अध्यक्षता में एमओसीए, आईबी⁴⁰, सीआईएसएफ, एएआई तथा एनआईसी के सदस्यों वाली एक समिति गठित की। समिति के विचार विमर्श के आधार पर बीसीएएस ने बीएसी प्रणाली की तकनीकी विनिर्देशों को अंतिम रूप प्रदान किया और एवीएसईसी के परिपत्र सं. 02/2007 के पूर्ववर्ती विनिर्देशों को 19 नवम्बर 2013 के एवीएसईसी परिपत्र से बदल दिया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि 2013 तक सुधारित विनिर्देश जारी कर दिए गए थे और 2006 तक एमओसीए/बीसीएएस द्वारा इस उपकरण की आवश्यकता महसूस कर ली गई थी, एएआई ने मै. ब्रांडकास्ट इंजीनियरिंग कंसलटेंट इंडिया लिमि. (बीईसीआईएल) को विमानपत्तन-1, विमानपत्तन-2, विमानपत्तन-3 तथा विमानपत्तन-4 सहित 43 विमानपत्तनों पर बीएसी प्रणाली के एसआईटीसी⁴¹ के लिए 23 दिसम्बर 2016 को क्रय आदेश जारी किया।

इसके अतिरिक्त, प्रवेश नियंत्रण के लिए सॉफ्टवेयर का कार्य बीसीएएस द्वारा लिया गया जिनमें सॉफ्टवेयर विकसित करने का कार्य इलेक्ट्रॉनिक कॉरपोरेशन ऑफ इंडिया लि. (ईसीआईएल) को दिया गया। हालांकि, ईसीआईएल ने परियोजना को पूरा करने में चूक की। नतीजतन, हालांकि विमानपत्तनों⁴² पर उपकरण प्राप्त किए गए थे, लेकिन आज (मार्च 2019) तक चालू नहीं किए जा सके।

प्रबंधन ने अपने उत्तर में (अक्टूबर/दिसम्बर 2018) प्रणाली की रूपरेखा निर्धारित करने हेतु विभिन्न हितधारकों द्वारा विविध विवेचनाओं का ब्यौरा प्रस्तुत किया जिसके परिणामस्वरूप 2007 में दिए गए विनिर्देशों को नवम्बर 2013 में संशोधित किया गया। प्रबंधन के अनुसार बीसीएएस से प्राप्त संशोधित विनिर्देशों के आधार पर, एएआई ने बीईसीआईएल को 43 विमानपत्तनों पर बायोमैट्रिक प्रवेश नियंत्रण प्रणाली के एसआईटीसी के लिए दिसम्बर 2016 में कार्य प्रदान किया, जिसे 2017 तक पूर्ण किया जाना था। तथापि, स्थापना प्रक्रिया में है

³⁹ संयुक्त सीओएससीए नागर विमानन के संयुक्त सुरक्षा आयुक्त

⁴⁰ आईबी: इंटेलिजेंस ब्यूरो

⁴¹ एसआईटीसी - आपूर्ति, स्थापना, परीक्षण और कमीशन

⁴² विमानपत्तन -1, विमानपत्तन -2, विमानपत्तन -3 और विमानपत्तन -4

और इसे दिसम्बर 2018 तक पूर्ण कर लिया जाएगा। इसके अतिरिक्त, यह भी कहा गया कि बीएसी प्रणाली के लिए संगत केन्द्रीय प्रणाली के लिए कार्य में ईसीआईएल के माध्यम से बीसीएस द्वारा किया गया था और इस प्रणाली के 31 दिसम्बर 2018 तक चलने की संभावना है।

उत्तर केवल जून, 2012 तक बीएसी प्रणाली की स्थापना में प्रारंभिक निष्क्रियता और विलंब के कारणों की पेशकश किए बिना तथ्यों को दोहराता है। इसके अतिरिक्त, इसे आज तक परिचालित नहीं किया गया है। इस प्रकार, बीएसी प्रणाली की स्थापना में तेजी लाने की आवश्यकता है ताकि विमानपत्तन पर संभावित सुरक्षा उल्लंघन का जोखिम कम किया जा सके।

(iii) यात्रियों के लिए पूर्व-निर्धारित सुरक्षा जांच: स्क्रीनिंग उपकरणों की कमी

हथियार, विस्फोटक, या कोई भी अन्य खतरनाक उपकरण, वस्तु या पदार्थ, यदि अप्रकट हो और विमानपत्तन में या विमान पर ले जाया जाए तो यह एक गंभीर खतरा पैदा करती है और उसे गैर-कानूनी कार्य करने के लिए इस्तेमाल किया जा सकता है। इसे रोकने के लिए, बीसीएस यात्रा आरंभ करने से पहले डीएफएमडी, एचएचएमडी, एक्सबीआईएस और ईटीडी के माध्यम से व्यक्तियों, हैंड बैगेज, होल्ड बैगेज, कार्गो आदि की अनिवार्य जांच का प्रावधान करता है।

अप्रैल 2014 से जून 2014 के दौरान एएआई प्रबंधन द्वारा किए गए एक आकलन में एक्सबीआईएस की कमी को 370 के रूप में, डीएफएमडी 448 के रूप में, ईटीडी 182 के रूप में और एचएचएमडी 905 के रूप में परिकल्पित किया गया।

लेखा परीक्षा ने मार्च 2016 से मार्च 2018 की अवधि के दौरान चयनित विमानपत्तनों के संबंध में सुरक्षा उपकरणों की आवश्यकता (जून 2014) और वास्तविक उपलब्धता की समीक्षा की और पाया कि कमियां को बड़े पैमाने पर समाधान नहीं किया गया था।

तालिका 1.6: उपकरणों की प्रतिशत कमी

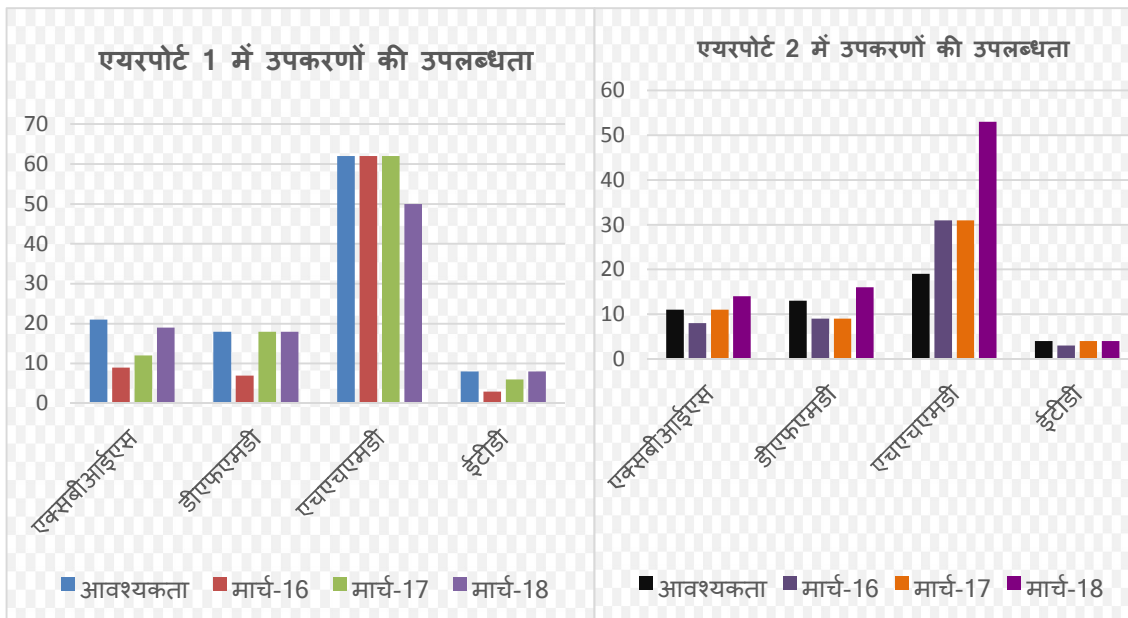
		विमानपत्तन-4	विमानपत्तन-1	विमानपत्तन -2	विमानपत्तन-5	विमानपत्तन-3
एक्सबीआईएस	जून-14 (आर)	07	21	11	02	10
	मार्च-16 (ए)	04 (43%)	09 (57%)	08 (27%)	00 (100%)	04 (60%)
	मार्च-18 (ए)	7(शून्य%)	19 (10%)	14 (-27%)	02(शून्य %)	06 (40%)
डीएफएमडी	जून-14(आर)	07	18	13	04	15
	मार्च-16 (ए)	02 (71%)	07 (61%)	09 (31%)	00 (100%)	06 (60%)
	मार्च-18 (ए)	7(शून्य%)	18 (शून्य%)	16 (-23%)	03 (25%)	08 (47%)

एचएचएमडी	जून-14(आर)	24	62	19	10	37
	मार्च-16 (ए)	11 (54%)	62(शून्य%)	31 (-63%)	00 (100%)	18 (51%)
	मार्च-18 (ए)	30(-25%)	50 (19%)	53 (-179%)	02 (80%)	35 (5%)
ईटीडी	जून-14(आर)	04	08	04	01	04
	मार्च-16 (ए)	03 (25%)	03 (63%)	03 (25%)	00 (100%)	02 (50%)
	मार्च-18 (ए)	03 (25%)	08(शून्य %)	04(शून्य %)	01(शून्य %)	04(शून्य %)

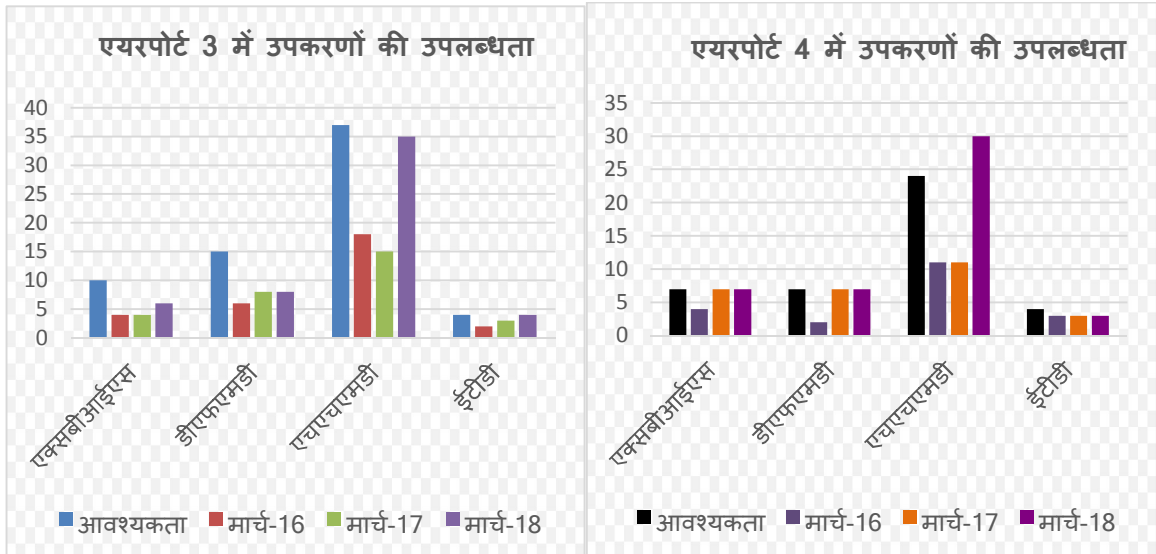
स्रोत- आर-आवश्यकता;ए-उपलब्धता और कमी प्रतिशत में ब्रेकेट में दर्शायी गई है।

जून 2014 में एएआई द्वारा सुरक्षा उपकरणों की आवश्यकता

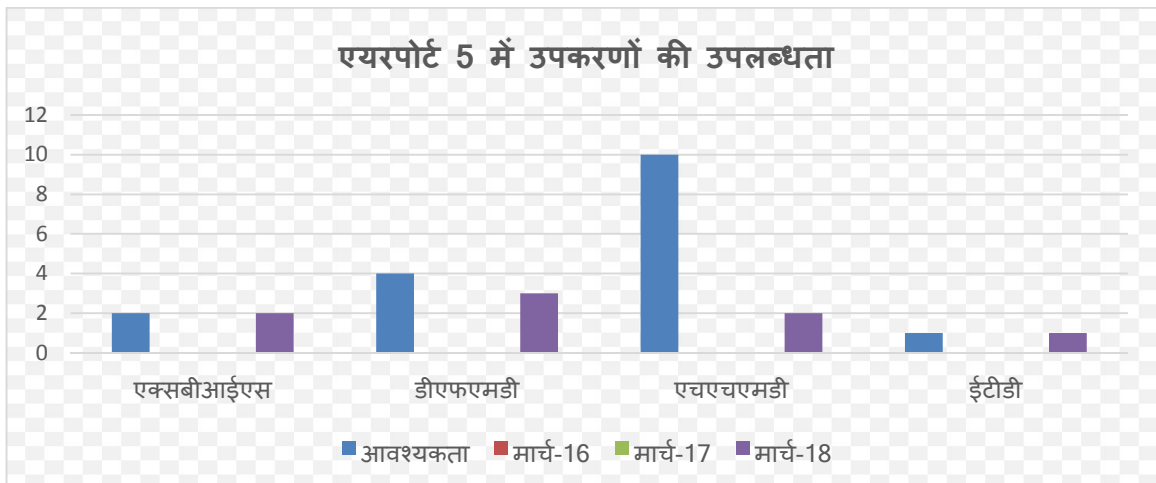
चार्ट 1.4: चयनित हवाई अड्डों पर उपकरणों की उपलब्धता



जैसा कि आंकड़ों से देखा जा सकता है, वर्ष 2015-16 से 2016-17 के दौरान तीन वर्षों में से दो वर्षों के लिए निर्धारण के बाद से उपलब्धता की स्थिति कम थी और केवल वर्ष 2017-18 में वांछित स्तर तक पहुंच पाई गई।



तथापि, एक्सबीआईएस, डीएफएमडी, ईटीडी और एचएचएमडी की उपलब्धता में मामूली कमी 31 मार्च 2018 तक विमानपत्तनों पर जारी रही। विमानपत्तन-5 के मामले में, प्रारंभिक व्यवस्था पिछले वर्ष में ही किया गया था।



लेखापरीक्षा ने पाया कि एक्सबीआईएस उपकरणों के संबंध में पांच में से दो विमानपत्तनों में उपकरणों के इष्टतम उपयोग से नीचे था। विमानपत्तन-4 के मामले में, यद्यपि एक्सबीआईएस नवंबर 2017 में प्रदान किया गया था, इसे स्थान की कमी के कारण स्थापित नहीं किया जा सका और विमानपत्तन में इसका उपयोग नहीं किया गया था (अक्टूबर 2018)। इसी प्रकार, विमानपत्तन-3 पर प्रवेश स्थल पर नई एक्सबीआईएस मशीन (नवंबर 2017) स्थापित की गई थी लेकिन प्रशिक्षित सीआईएसएफ कर्मियों की अनुपलब्धता के कारण इसका उपयोग नहीं किया जा रहा था (अक्टूबर 2018)। परिणामस्वरूप, अगस्त 2011 से मार्च 2018 तक की अवधि के लिए विमानपत्तन-4 और विमानपत्तन-3 पर रैंडम जांच के अनिवार्य प्रावधान का अनुपालन नहीं किया जा सका।

प्रबंधन ने कहा (दिसंबर 2018) कि निविदा प्रक्रिया में समय लगता है और विभिन्न कारणों से कई निविदाएं रद्द कर दी गईं, जिसके कारण खरीद में विलंब रहा।

जबकि लेखा परीक्षा स्वीकार करती है कि खरीद प्रक्रिया में विलंब हो सकता है, तथापि, उपकरणों की महत्वपूर्णता को देखते हुए, विमानपत्तनों की संवेदनशील प्रकृति, और तथ्य यह है कि सुरक्षा उपकरणों की शीघ्र उपलब्धता सुनिश्चित करना प्रबंधन की जिम्मेदारी है। इस तरह की विस्तारित अवधि के लिए उपकरणों की अनुपस्थिति खराब नियोजन और अनियत वृत्ति का परिचालक है। वस्तुतः बीसीएस ने अपनी लेखापरीक्षा में उपकरणों की भारी कमी पर प्रकाश डाला था (जनवरी 2017), जिसके परिणामस्वरूप लंबी कतारों के कारण यात्रियों को भीड़ और असुविधा भी हुई होगी और विमानपत्तन पर पूर्व-निर्धारण जांच के लिए अधिक समय लिया गया होगा। इसके अतिरिक्त, चूंकि पैरा नं. 1.2.4.5(i) में सुरक्षा कर्मियों की उपलब्ध संख्या में कमी के बारे में बताया गया है। सुरक्षा उपकरणों की कमी से विमानपत्तन की सुरक्षा के स्तर पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा। इसलिए, विमानपत्तन पर किसी भी संभावित सुरक्षा उल्लंघन से बचने के लिए अपेक्षित सुरक्षा उपकरणों का पर्याप्त व्यवस्था सुनिश्चित किए जाने की आवश्यकता है।

प्रबंधन ने इस तथ्य को स्वीकार किया (अक्टूबर 2018) कि विमानपत्तन-4 पर जगह की कमी और विमानपत्तन-3 पर श्रमबल की अनुपलब्धता के कारण वांछित जांच नहीं की जा सकी।

1.2.4.3 हवाई अड्डे के एयरसाइड और लैंडसाइड क्षेत्र में निगरानी

किसी क्षेत्र में प्रभावी निगरानी सुनिश्चित करने हेतु क्लोज्ड सर्किट टेलिविजन (सीसीटीवी) प्रणाली के माध्यम से निगरानी के साथ-साथ घटना के बाद के विश्लेषण के लिए एक छेड़छाड़ रोधी रिकॉर्ड बनाने की आवश्यकता है। नवंबर 2003 में, बीसीएस ने एएआई को देश के सभी अति संवेदनशील और संवेदनशील विमानपत्तनों पर सीसीटीवी स्थापित करने का निर्देश दिया जिसमें यात्री टर्मिनल, एप्रोन, कार्गो कॉम्प्लेक्स और कार पार्किंग आदि शामिल हैं। 12 जुलाई, 2006 को नागर विमानन राज्य मंत्री द्वारा की गई बैठक में इसे पुनः दोहराया गया था जिसमें यह सुझाव दिया गया था कि सीसीटीवी, जो निगरानी और पता लगाने दोनों के लिए उपयोगी हैं, सभी प्रचालनात्मक विमानपत्तनों पर उपलब्ध होने चाहिए और कार्यक्रम के पहले चरण में छह महीने के भीतर अति संवेदनशील विमानपत्तन में उपलब्ध कराया जाना चाहिए।

तदनुसार, बीसीएस ने 14 फरवरी, 2007 को निगरानी सीसीटीवी प्रणाली के संबंध में विनिर्देश⁴³ प्रदान किए, जिनकी सुरक्षा आवश्यकताओं पर विचार करते हुए समय-समय पर समीक्षा की गई। यह देखा गया कि संख्या के संदर्भ में कुल मिलाकर आवश्यकताओं को पूरा किया गया। तथापि, विमानपत्तन-3 पर तैनात सुरक्षा एजेंसी द्वारा निर्धारित (जनवरी 2017) आवश्यकता के प्रति 24 कैमरों की कमी थी।

नागर विमानन सुरक्षा ब्यूरो ने निगरानी सीसीटीवी द्वारा कवरेज प्रयोजनों के लिए महत्वपूर्ण क्षेत्रों (फरवरी, 2007) की जानकारी दी थी और इसे अप्रैल 2017 में दोहराया था। इन क्षेत्रों में (i) पूर्ण परिधि, (ii) महत्वपूर्ण संस्थापना (एटीसी, ईंधन स्थापना, आदि) और (iii) आईसोलेशन बे शामिल हैं। तथापि, यह पाया गया था कि विमानपत्तन-1 और विमानपत्तन-5 पर एटीसी के कवरेज को छोड़कर लेखापरीक्षित पांच विमानपत्तनों⁴⁴ में से चार विमानपत्तनों पर इन क्षेत्रों को शामिल नहीं किया गया था। विमानपत्तन-2 पर कार्गो परिसर को सीसीटीवी निगरानी के तहत कवर नहीं किया गया था।

इसके अतिरिक्त, बीसीएस निदेशों ने कार्य प्रक्रियाओं, बैक-अप आवश्यकताओं आदि के लिए प्रोटोकॉल प्रदान किया। चयनित विमानपत्तनों पर इन निर्देशों के अनुपालन की समीक्षा से पता चला है कि यद्यपि बीसीएस ने (25 नवम्बर, 2003 और 4 अगस्त, 2011) को सुझाव दिया था कि विमानपत्तन-3 और विमानपत्तन-4 के मामले में सीसीटीवी प्रणाली की रिकॉर्डिंग को न्यूनतम 30 दिनों के लिए रखा जाए। किन्तु रिकॉर्डिंग केवल 20 दिनों के लिए रखी गयी थी।

इसके अलावा, विमानपत्तनों की सिटी साइड से सुरक्षा को मजबूत करने के लिए, बीसीएस ने निर्देश दिया (02 फरवरी 2011 और 5 अप्रैल 2017) कि ड्राइवरों की तस्वीरें और वाहनों की पंजीकरण संख्या दर्ज की जानी चाहिए और वाहन पार्किंग में सीसीटीवी कैमरे तुरंत लगाए जाने चाहिए। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि पांच में से चार⁴⁵ विमानपत्तनों में प्रवेश करने वाले वाहनों की सीसीटीवी प्रौद्योगिकी के माध्यम से फोटो खींचने और पंजीकरण संख्या दर्ज करने के लिए कोई तंत्र नहीं था। इसके अतिरिक्त, जहां तक पार्किंग

⁴³ दो फरवरी 2011, 4 अगस्त 2011 तथा 5 अप्रैल 2017 को समीक्षित सीसीटीवी की आवश्यकता

⁴⁴ विमानपत्तन-1, विमानपत्तन-3, विमानपत्तन-4 तथा विमानपत्तन-5

⁴⁵ विमानपत्तन-3, विमानपत्तन-1, विमानपत्तन-4 तथा विमानपत्तन-5

क्षेत्र के सीसीटीवी कवरेज का संबंध है, विमानपत्तन-4 और विमानपत्तन-5 पर पार्किंग क्षेत्र के लिए विशेष रूप से अलग-अलग कैमरे स्थापित नहीं किए गए थे; इसके बजाय टर्मिनल भवन में लगाए गए कैमरे से कवरेज की जा रही थी।

प्रबंधन ने कहा (सितम्बर 2018 और दिसंबर 2018) कि:

- विमानपत्तन-2 के संबंध में कार्गो परिसर के कवरेज के लिए कैमरे का व्यवस्था प्रगति पर है।
- विमानपत्तन-5 के संबंध में, फरवरी और मार्च 2018 में सीसीटीवी स्थापना पूरी की गई थी और विमानपत्तन-5 पर सीमित कैमरों के साथ सीसीटीवी कैमरों की स्थापना की गई थी सबसे उपयुक्त ढंग से की गई। यह भी कहा गया कि वहां कोई आईसोलेशन बे और कोई परिधि सड़क नहीं है।
- विमानपत्तन-3 के संबंध में प्रबंधन ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया और सीसीटीवी कैमरों की खरीद शुरू कर दी है।
- विमानपत्तन-1 पर प्रवेश और निकास द्वारों पर चालक और वाहन की फोटो रिकॉर्डिंग के लिए कैमरों के संचालन की प्रक्रिया शुरू हो गई है।
- विमानपत्तन-4 के संबंध में यह कहा गया था कि मौजूदा प्रणाली के साथ संगत हार्ड डिस्क ड्राइव की अनुपलब्धता के कारण 30 दिन की रिकॉर्डिंग उपलब्ध नहीं थी। तथापि, 10 कैमरों के लिए रिकॉर्डिंग समय 30 दिनों के लिए बढ़ा दिया गया है, जबकि अन्य कैमरों के लिए यह प्रक्रिया चल रही है। यह भी कहा गया था कि प्रस्थान द्वार और टर्मिनल भवन में स्थापित कैमरा पार्किंग क्षेत्र को कवर करता है और एटीसी भवन पर कैमरे की स्थापना प्रक्रिया में है जो आईसोलेशन बे को भी कवर करेगा।

प्रबंधन ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार कर लिया है और अधिकांश मामलों में कार्रवाई शुरू कर दी है। यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि अंतिम परिणाम बीसीएस निदेशों के अनुरूप हैं।

1.2.4.4 बीडीडीएस उपकरणों की अनुपलब्धता

12 जुलाई, 2006 को एमओसीए में हुए विचार-विमर्श के आधार पर बीसीएस ने एएआई और सीआईएसएफ को सभी अति संवेदनशील विमानपत्तनों पर बम जांच और विरोधक

दस्ते (बीडीडीएस) को तैनात करने हेतु आवश्यक स्टाफ और उपकरणों की गणना करने और 31 अगस्त 2006 तक बीसीएस को स्वीकृति हेतु एक व्यापक प्रस्ताव भेजने के लिए निर्देश दिए। हालांकि, एएआई ने आरंभ में कोई कार्रवाई नहीं की, सीआईएसएफ ने बीसीएस को आवश्यक श्रमबल और बीडीडीएस उपकरणों (कुल 22 उपकरणों) की अपेक्षित सूची प्रस्तुत की (26 सितम्बर 2006)। तदनुसार, बीसीएस ने सभी अति संवेदनशील विमानपत्तनों पर बीडीडीएस इकाइयों के लिए 117 सीआईएसएफ कर्मियों की अपेक्षित संख्या को अनुमोदित (अगस्त 2007) किया और सीआईएसएफ की आवश्यकता के अनुसार बीडीडीएस की स्थापना को स्वीकृत करने हेतु नागर विमानन मंत्रालय से इस मामले को गृह मंत्रालय (एमएचए) के साथ उठाने का अनुरोध किया। बीसीएस ने विमानपत्तनों पर बीडीडीएस की स्थापना के लिए उपकरण खरीदने के लिए एएआई और अन्य विमानपत्तन परिचालकों को भी निर्देश दिए। बाद में, सीआईएसएफ ने सभी अतिसंवेदनशील विमानपत्तन पर बीडीडीएस की स्थापना के लिए बम निरोधक और पता लगाने के उपकरणों की खरीद करने के लिए एएआई से अनुरोध (20 मार्च 2008) किया। तथापि, मई 2008 में एएआई ने एमओसीए को सूचित किया कि सीआईएसएफ या बीसीएस द्वारा उपकरणों के लिए कोई विनिर्देश नहीं दर्शाया गया था और इस संबंध में एमओसीए से दिशा-निर्देश/अनुदेश प्रदान करने का अनुरोध किया गया था। फिर भी, एएआई ने दिसम्बर, 2008 में बीडीएस उपकरणों की खरीद के लिए बजट की व्यवस्था करके प्रक्रिया शुरू की। अंततः, अगस्त 2010 में 18 उपकरणों के विनिर्देश प्रदान किए गए; दिसम्बर 2004 और फरवरी 2007 में पूर्व में उपलब्ध कराए गए 6 उपकरणों के संबंध में विनिर्देश उपलब्ध थे; और शेष उपकरणों के लिए विनिर्देश नवंबर 2011 में प्रदान किए गए। तदनुसार, एएआई ने 28 बीडीडीएस⁴⁶ उपकरणों के लिए खरीद प्रक्रिया शुरू करने और बीडीएस की स्थापना करने का निर्णय (जुलाई 2010) लिया। इसके अतिरिक्त, एमओसीए ने निर्णय (अप्रैल 2011) लिया कि इसे पहले चरण के दौरान 18 विमानपत्तनों में कार्यान्वित किया जाएगा और एएआई द्वारा परिचालित 18 अतिसंवेदनशील और अंतर्राष्ट्रीय विमानपत्तनों के लिए बीडीडीएस उपकरण खरीदने के लिए दिसम्बर, 2011 की लक्ष्य तिथि दी गई है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि बीडीडीएस की स्थापना में एएआई की गति बहुत धीमी थी। प्रारंभिक निर्देश जुलाई 2006 में दिए गए थे और संशोधित लक्ष्य तिथियों के अनुसार भी यह प्रथम चरण दिसम्बर 2011 तक पूरा किया जाना था लेकिन 12 वर्ष से अधिक समय

⁴⁶ बीसीएस ने आरंभ (सितंबर 2010) में 29 बीडी डीएस उपस्करों की सूची प्रदान की थी, जबकि अगस्त 2011 में तकनीकी विनिर्देश समिति ने निर्णय लिया कि एक उपस्कर, अर्थात् टेलिस्कोपिक मेटल डिटेक्टर विमानपत्तन परिस्थिति के लिए उपयुक्त नहीं है। परिणामस्वरूप, अब 28 बीडीडीएस उपस्कर हैं।

बीत जाने के बावजूद प्रथम चरण के लिए चयनित विमानपत्तनों पर 28 बीडीडीएस उपकरणों में से 2 उपकरण उपलब्ध नहीं कराये जा सके। इसके अतिरिक्त, विस्फोटक वाष्प डिटेक्टर (ईवीडी) जिसके लिए बीसीएएस द्वारा दिसम्बर, 2004 तक विनिर्देश प्रदान कर दिए गये थे की खरीद के संबंध में 13 वर्षों से अधिक विलंब हुआ। लेकिन अक्टूबर 2018 में खरीद कर ली गई थी। इसी प्रकार, शेष दो बीडीडीएस उपकरणों की खरीद अभी भी (दिसंबर 2018) प्रक्रियाधीन है।

इसके अतिरिक्त यह भी पाया गया कि बीडीडीएस उपकरणों में से एक अर्थात्, गैर-लिनीयर जंक्शन डिटेक्टर (एनएलजेडी) विमानपत्तन-2 पर 2013 से प्रयोग में नहीं थी, जिसे मरम्मत के लिए ओईएम को भेजा गया था लेकिन जून 2018 तक यह प्राप्त नहीं हुई थी। विमानपत्तन-1 के मामले में भी, वही प्रयोग में नहीं था।

सैद्धांतिक रूप में, बीडीडीएस उपकरण 18 विमानपत्तनों के लिए पहले चरण में उपलब्ध कराए जाने थे, जो या तो अति संवेदनशील थे या अंतर्राष्ट्रीय प्रचालन प्रदान करते थे। तथापि, लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि वर्तमान तिथि (मार्च 2018) तक आठ⁴⁷ और विमानपत्तन या तो अति संवेदनशील श्रेणी के अंतर्गत थे या अंतर्राष्ट्रीय प्रचालन प्रदान कर रहे थे, लेकिन इन विमानपत्तनों पर बीडीडीएस उपकरण उपलब्ध कराने के लिए रिकार्ड पर कोई कार्रवाई/निर्णय नहीं पाया गया (मार्च 2018)।

इसके परिणामस्वरूप, बीसीएएस द्वारा अधिदेशित सभी विमानपत्तनों पर बम निरोधक और पता लगाने वाला दस्ते पूरी तरह से क्रियाशील नहीं हो सकी।

प्रबंधन ने कहा (दिसंबर 2018) कि विक्रेताओं की सीमित उपलब्धता, तकनीकी मूल्यांकन के दौरान प्रस्तुत उपकरणों की बार-बार विफलता, परिणामी एकल निविदा स्थितियों, बम सूट और ईवीडी आदि उपकरणों के विनिर्देशन के संशोधन जैसे विभिन्न कारणों से खरीद में विलंब हुआ। एएआई से अनुरोध के आधार पर सभी विमानपत्तनों के लिए सभी 28 उपकरणों की खरीद के भारी वित्तीय अनुमान के आधार पर बीसीएएस इस उपकरण को प्राथमिकता दी। एवीएसईसी परिपत्र 13/2017 दिनांक 20 अक्टूबर 2017 और 13 उपकरणों को किसी भी विमानपत्तन पर बीडीडीएस टीम के सक्रियण के लिए उपकरणों को प्राथमिकता-1 के रूप में अनिवार्य किया गया था। इसके अतिरिक्त यह कहा गया कि प्राथमिकता-1 उपकरणों की सफल खरीद के बाद, एएआई ने उल्लेखित विमानपत्तन सहित शेष सभी विमानपत्तनों के लिए वर्तमान तक 13 प्राथमिकता-1 बीडीडीएस उपकरणों में से 10 के लिए

⁴⁷ अतिसंवेदनशील विमानपत्तन-19, विमानपत्तन-20, तथा विमानपत्तन-21 और अंतर्राष्ट्रीय परिचालन विमानपत्तन-22, विमानपत्तन-23, विमानपत्तन-24, विमानपत्तन-25 तथा विमानपत्तन-26

निविदा प्रक्रिया पहले ही शुरू कर दी है। यह भी कहा गया कि एनएलजेडी की मरम्मत नहीं की जा रही है और इसे वर्तमान में चल रही निविदा में बदला जा सकता है।

लेखापरीक्षा भारी वित्तीय निहितार्थों से उत्पन्न होने वाली कठिनाइयों को समझती है, तथापि, प्रबंधन द्वारा प्रस्तुत विलंब के कारण केवल प्रक्रियात्मक हैं और उचित तंत्र के माध्यम से इनका समयानुसार समाधान किया जा सकता था। यद्यपि सीआईएसएफ ने सितम्बर, 2006 में 22 उपकरणों की सूची प्रदान की थी और फरवरी, 2007 से छह उपकरणों के लिए विनिर्देश उपलब्ध थे। प्रबंधन ने उपकरणों की खरीद के लिए कोई ठोस कार्रवाई नहीं की और 2008 तक केवल बजटीय प्रावधान किया। इसके अतिरिक्त, यद्यपि खरीद प्रक्रिया जुलाई, 2010 में विलंब से शुरू हुई थी, फिर भी इसे आज तक पूरा नहीं किया गया है और अभी भी दो उपकरणों की खरीद की जानी शेष है।

1.2.4.5 सुरक्षाकर्मियों की तैनाती के लिए निर्देशों का पालन न करना

जनवरी, 2000 तक देश के सभी विमानपत्तनों पर सुरक्षा कार्य राज्य सरकारों से मांग किए गए पुलिस कर्मियों द्वारा सुरक्षा कार्य किए जाते थे। सुरक्षा खतरों की पृष्ठभूमि में, भारत सरकार ने निर्णय लिया कि प्रथाओं और प्रक्रियाओं की एकरूपता लाने के लिए और एमओसीए द्वारा प्रभावी नियंत्रण और पर्यवेक्षण करने के लिए, हवाई अड्डे की सुरक्षा सभी सिविल परिचालन हवाई अड्डों पर सीआईएसएफ को सौंपी जाएगी। इस निर्णय के अनुसरण में, हवाई अड्डे की सुरक्षा के लिए सीआईएसएफ को शामिल करना था और चरणबद्ध तरीके से पूरा किया जाना था। मार्च 2018 तक, इस प्रक्रिया के शुरू होने के 15 वर्षों से अधिक समय के बाद भी 97 प्रचालनात्मक विमानपत्तनों में से सीआईएसएफ को केवल 53 विमानपत्तनों पर तैनात किया गया है।

(i) सुरक्षा कर्मियों की तैनाती में कमी

नागरिक विमानन सुरक्षा ब्यूरो ने दिनांक 6 मार्च, 2002 के अपने आदेशों के अनुसार सीआईएसएफ के विमानन सुरक्षा समूह (एसजी) के लिए एमओसीए द्वारा विधिवत अनुमोदित एसओपी को एआई को भेज दिया है। एसओपी में यह प्रावधान है कि नागरिक विमानपत्तनों पर सीआईएसएफ कर्मियों की तैनाती सीआईएसएफ और विमानपत्तन प्रचालक के परामर्श से बीसीएस द्वारा तैयार किए गए मानदंडों के अनुसार की जाएगी।

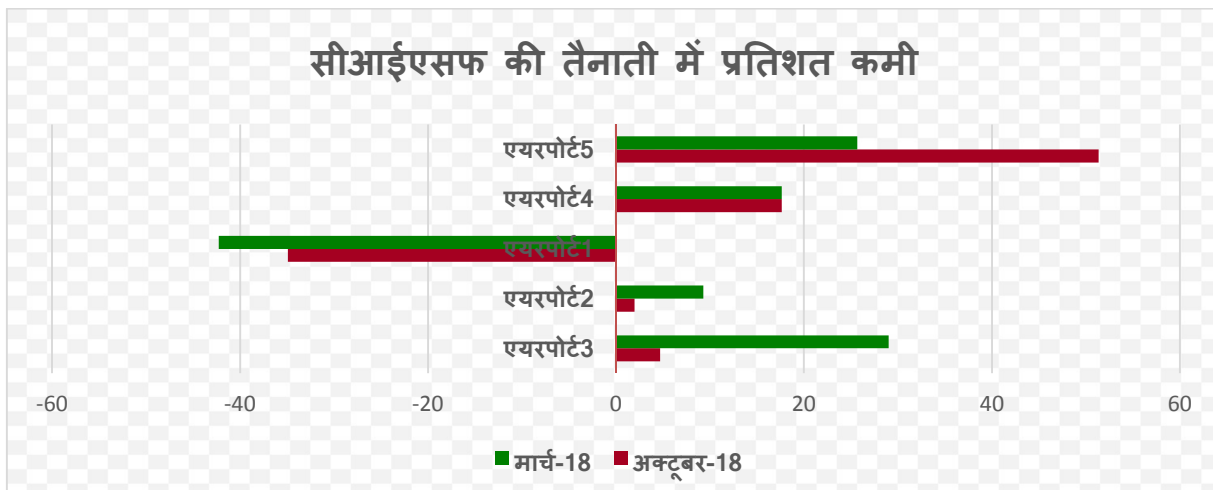
सीआईएसएफ को शामिल करने का उद्देश्य आईसीएओ और एनसीएसपी⁴⁸ के मानदंडों के अनुसार नागर विमानन प्रचालनों के लिए एक मानकीकृत स्तर की सुरक्षा प्रदान करना था। इसके अलावा, चूंकि पेशेवर रूप से सक्षम और यात्री संगत विमानन सुरक्षा एक सेवा प्रदाता के दृष्टिकोण के साथ प्रदान किया जाएगा, यह अपेक्षा की गई थी कि विमानपत्तनों पर सभी एजेंसियों के बीच सुचारु कामकाज और सामंजस्यपूर्ण संबंध बनाने में मदद की जाएगी।

मार्च 2018 को लेखापरीक्षा में चयनित विमानपत्तनों पर सुरक्षा कर्मियों की वास्तविक तैनाती की तुलना में स्वीकृत की स्थिति नीचे दी गई है।

तालिका 1.7: आवश्यक और वास्तविक जनशक्ति की स्थिति दर्शाने वाला विवरण

विमानपत्तन	मार्च 2018		अक्टूबर 2018	
	आवश्यक श्रमबल	वास्तविक श्रमबल	आवश्यक श्रमबल	वास्तविक श्रमबल
विमानपत्तन-3	255	181	255	243
विमानपत्तन-1	614	557	614	602
विमानपत्तन-2*	149	212	149	201
विमानपत्तन-4	204	168	204	168
विमानपत्तन-5 *	74	55	74	36

* विमानपत्तन-2 और विमानपत्तन-5 पर तैनात राज्य पुलिस



चार्ट 1.5: सीआईएसएफ की तैनाती में प्रतिशत कमी

⁴⁸ एनसीएसपी: राष्ट्रीय नागर विमानन सुरक्षा कार्यक्रम

जैसा कि तालिका और आंकड़ों से देखा जा सकता है, विमानपत्तन-2 पर तैनाती की स्थिति अधिक थी। तथापि, अन्य सभी मामलों में, मार्च 2018 में 9 प्रतिशत से 29 प्रतिशत तक की कमी थी। अक्टूबर 2018 तक विमानपत्तन-3 और विमानपत्तन-1 पर स्थिति में सुधार हुआ, फिर भी सभी चार विमानपत्तनों पर 2 प्रतिशत से लेकर 51 प्रतिशत तक कमी बनी रही।

प्रबंधन ने विमानपत्तन-2 के संबंध में कहा (अक्टूबर/दिसंबर 2018) कि विमानपत्तन-2 और बड़े हुए खतरे को ध्यान में रखते हुए (खुफिया इनपुट के आधार पर) उन्होंने अतिरिक्त संख्या में पुलिस तैनात की है, लेकिन बिलिंग केवल 149 कर्मियों की जाती है।

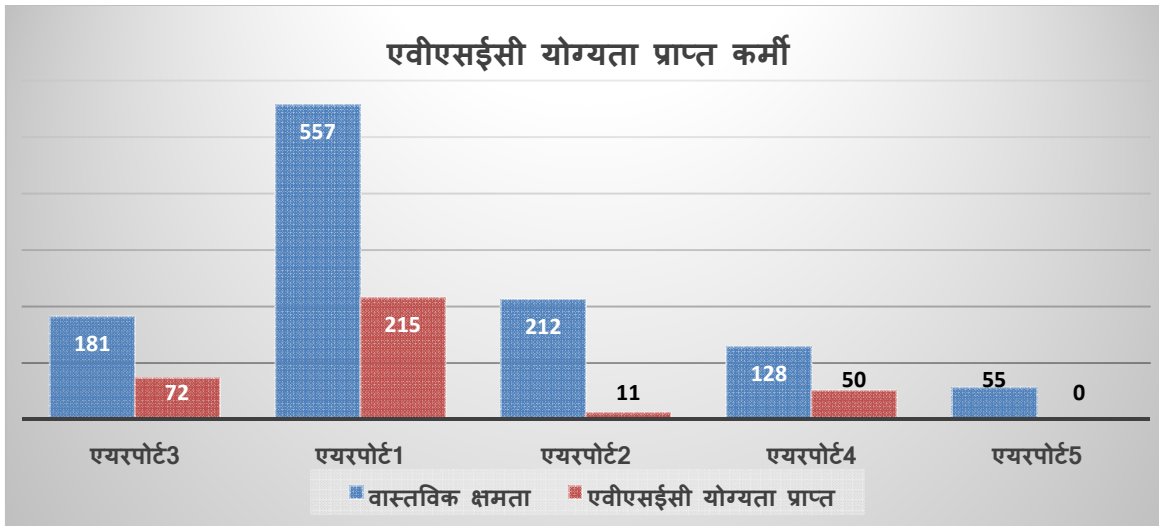
(ii) प्रशिक्षित सुरक्षा कर्मियों की अपर्याप्त तैनाती

विमानपत्तन संचालन को सुरक्षित करने के उद्देश्य से किसी भी गैरकानूनी हस्तक्षेप का पता लगाने के लिए फ्रिस्किंग और स्क्रीनिंग एक महत्वपूर्ण कार्य है। एसओपी के अनुरूप, बीसीएस ने (13 जनवरी, 2011) निर्देश दिए हैं कि सीआईएसएफ, एनएसजी और संबंधित राज्य/संघ राज्य क्षेत्र की पुलिस जैसा भी मामला हो, के प्राधिकृत और उपयुक्त रूप से प्रशिक्षित तथा सशस्त्र कर्मियों को सिविल विमानपत्तनों पर तैनाती के लिए तत्काल उपलब्ध होना चाहिए, जो नागरिक उड्डयन में अवैध हस्तक्षेप के संदिग्ध या वास्तविक मामलों से निपटने में सहायता करेंगे, और निवारक सुरक्षा उपायों के कार्यान्वयन में शामिल सभी कर्मियों को आपातकालीन स्थिति में अपेक्षित प्रक्रियाओं एवं कमांड और संचार की श्रृंखला के बारे में जानकारी होनी चाहिए। वस्तुतः बीसीएस ने बार बार विमानपत्तन पर स्क्रीनिंग और एयरक्राफ्ट परिचालन की सुरक्षा को संरक्षित रखने के लिए केवल प्रशिक्षित और प्रमाणित अधिकारियों को तैनात करने के दिशानिर्देश⁴⁹ जारी किए हैं।

<p>धारा 3.4</p>	<p>सीआईएसएफ के जवान, जिन्हें तैनात किया जाएगा, पहले से ही नामित विमानपत्तन पर ध्यान केंद्रित करेंगे और बीसीएस द्वारा आयोजित किए जाने वाले अपेक्षित प्रशिक्षण कार्यक्रम में भाग लेंगे।</p>
<p>धारा 3.4.9</p>	<p>फ्रिस्किंग और एक्स-रे जांच तथा संबंधित विषयों में सीआईएसएफ के अधिकारियों को प्रशिक्षण देने के बाद, बीसीएस द्वारा सीआईएसएफ के अधिकारियों की एक परीक्षा आयोजित की जाएगी और जो परीक्षा उत्तीर्ण करते हैं उन्हें फ्रिस्किंग/एक्स-रे स्क्रीनिंग के लिए एक प्रमाण पत्र/रेटिंग दी जाएगी तथा केवल रेटेड कर्मियों के लिए एक प्रमाण पत्र/रेटिंग दी जाएगी तथा केवल लेटेड कर्मियों को यात्रियों की फ्रिस्किंग और हैंड बैगेज की एक्स-रे स्क्रीनिंग करने की अनुमति दी जाएगी।</p>

⁴⁹ प्रशिक्षित सुरक्षा कर्मियों के तैनाती पर बीसीएस के निर्देश-13 जून 2005, 28 अगस्त 2006, 5 जनवरी 2011 तथा 13 जनवरी 2011

धारा 6.4.2	पेशेवर क्षमता में सुधार करने के लिए, एएसजी स्टाफ को नियमित प्रशिक्षण और परीक्षाएं देते रहने होगा और, जो न्यूनतम निर्धारित मानकों को नहीं बनाए रखते हैं उनके प्रति एक उपयुक्त प्रतिस्थापन उपलब्ध कराकर अन्यत्र तैनात किया जाना चाहिए।
-------------------	--



चार्ट 1.6: वास्तविक शक्ति की तुलना में एवीएसईसी योग्य कर्मियों

इस प्रकार, बीसीएएस की आवश्यकता के अनुसार, विमानपत्तन निदेशक विमानपत्तन पर सुरक्षा समन्वयक होगा और बीसीएएस द्वारा समय-समय पर जारी किए गए कानूनी प्रावधानों और निदेशों के अनुसार सुरक्षा उपायों के कार्यान्वयन के समन्वय के लिए जिम्मेदार होगा। सुरक्षा समन्वयक, बदले में, एक मुख्य सुरक्षा अधिकारी (सीएसओ) को नामित करेगा जो विमानपत्तन के स्तर पर एयरपोर्ट ऑपरेटर और अन्य सत्वों को सौंपे गए सुरक्षा कार्य में पहचान की गई कमियों या चिंताओं के समाधान के लिए एक प्रक्रिया स्थापित करने के लिए जिम्मेदार होगा। सीएसओ विमानपत्तन के स्तर पर सभी सुरक्षा नियंत्रणों सम्मिलित करेगा जिसके लिए सुरक्षा समन्वयक जिम्मेदार था। बीसीएएस की आवश्यकता के अनुसार, सीएसओ विमानन सुरक्षा (एवीएसईसी) प्रशिक्षित/प्रमाणित होना चाहिए, तथापि, जैसा कि विमानपत्तन-4 और विमानपत्तन-2 द्वारा सूचित किया गया है, तैनात सीएसओ एवीएसईसी प्रशिक्षित/प्रमाणित नहीं था।

इसके अलावा, विमानपत्तन की सुरक्षा के लिए केवल एवीएसईसी अर्हता प्राप्त सुरक्षा कर्मियों को तैनात किया जाना है, लेकिन लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला है कि एवीएसईसी अर्हता प्राप्त सुरक्षा कर्मियों की तैनाती में भारी कमी थी। प्रतिशत के रूप में विमानपत्तन-3 में यह कमी 60 प्रतिशत, विमानपत्तन-1 में 61 प्रतिशत, विमानपत्तन-2 में 95 प्रतिशत, विमानपत्तन-4 में 61 प्रतिशत और विमानपत्तन-5 में 100 प्रतिशत थी।

इसके अतिरिक्त, एक्स-रे स्क्रीनर प्रमाणन की वैधता प्रारंभिक परीक्षा में सफल होने की तारीख से दो साल के लिए थी। दो साल की अवधि की समाप्ति से पहले, एक अभ्यर्थी को स्क्रीनर प्रमाणन के पुनः सत्यापन के लिए प्रमाणीकरण परीक्षण में शामिल और उत्तीर्ण होना होगा। मार्च 2018 तक के रिकॉर्ड की समीक्षा से बीसीएएस की आवश्यकता के अनुसार प्रमाणित स्क्रीनर की उपलब्धता में कमी का पता चला, जिसे नीचे तालिका में दिखाया गया।

तालिका 1.8: स्क्रीनर तैनात और प्रशिक्षित की स्थिति

विमानपत्तन	कुल स्क्रीनर	प्रमाणित स्क्रीनर	31 मार्च 2018 को वैध स्क्रीनर प्रमाणपत्र	स्क्रीनर प्रमाणपत्र समाप्ति रेंज अगस्त 2007 से जनवरी 2018
विमानपत्तन-3	40	40	12	अगस्त, 2007 से जनवरी 2018
विमानपत्तन-1	110	109	51	59 (पुनः सत्यापितकरण हेतु आवश्यक तारीख जयपुर विमानपत्तन द्वारा अनुपलब्ध)
विमानपत्तन-2	04	शून्य	शून्य	लागू नहीं
विमानपत्तन-4	28	25	18	अप्रैल, 2012 से मार्च, 2018
विमानपत्तन-5	शून्य	शून्य	शून्य	लागू नहीं

*** विमानपत्तन-2 और विमानपत्तन-5 पर तैनात राज्य पुलिस**

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विमानपत्तन-2 और विमानपत्तन-5 पर कोई प्रमाणित स्क्रीनर तैनात नहीं किया गया था। विमानपत्तन-3, विमानपत्तन-1 और विमानपत्तन-4 के मामले में केवल 30 प्रतिशत, 47 प्रतिशत और 72 प्रतिशत स्क्रीनर, जिनके प्रमाण पत्र मार्च 2018 तक वैध थे, को जांच के लिए तैनात किया गया था।

इसके अतिरिक्त, रिकॉर्ड की समीक्षा करने पर यह पाया गया एक विमानपत्तन पर अप्रैल 2017 के महीने में बीसीएएस द्वारा डमी जांच करते समय यह पाया गया कि जांच/फ्रिस्किंग, के लिए विमानपत्तन पर स्थापित तीन जांच बिंदुओं पर स्क्रीनर/फ्रिस्कर निषिद्ध वस्तु का पता लगाने में विफल रहे।

प्रबंधन ने कहा (दिसंबर 2018) कि बीसीएएस ने विमानपत्तनों पर जांच के लिए और विमान प्रचालन की सुरक्षा सुनिश्चित करने के उद्देश्य से केवल प्रशिक्षित और प्रमाणित अधिकारियों को तैनात करने के निर्देश जारी किए थे। पूर्व-निर्धारित सुरक्षा जांच में तैनात

स्क्रीनर सीआईएसएफ से हैं और उनके पास सीआईएसएफ के कर्मियों के लिए पूर्ण एसटीआई (एविएशन सुरक्षा प्रशिक्षण संस्थान) है। इसके अतिरिक्त, 01 अक्टूबर 2018 तक विमानपत्तन-3 पर 22 अर्हताप्राप्त स्क्रीनर हैं।

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जैसा कि विमानपत्तन पर देखा गया कि प्रशिक्षण आवश्यकता का अनुपालन सभी विमानपत्तनों पर पूरा नहीं किया गया था और विमानपत्तन-2 और विमानपत्तन-5 पर प्रमाणित स्क्रीनरों कमी 100 प्रतिशत थी। इसके अतिरिक्त, विमानपत्तन प्रचालक प्रशिक्षित सुरक्षा कर्मियों की तैनाती के लिए बीसीएस द्वारा जारी दिशा-निर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए भी उत्तरदायी है और अपेक्षित प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए संबंधित एजेंसियों के साथ इस प्रकार के मुद्दे को उठाना चाहिए ताकि बीसीएस के दिशानिर्देशों निदेशों का अनुपालन किया जा सके। इसलिए, विमानपत्तन की सुरक्षा को सुदृढ़ करने के लिए पर्याप्त संख्या में और पर्याप्त रूप से प्रशिक्षित सुरक्षा कर्मियों की उपलब्धता सुनिश्चित की जानी चाहिए।

1.2.4.6 विमानपत्तन सूचना प्रबंधन प्रणाली (एआईएमएस) में सुरक्षा उपकरणों और बुनियादी ढांचे के ऑनलाइन डेटा का अनुचित रखरखाव

सुरक्षा निदेशालय में सुरक्षा उपस्करों और अवसंरचना की नियमित रिपोर्टिंग प्रणाली की अनुपस्थिति की पृष्ठभूमि में, एआईएमएस में एक सुरक्षा उपस्कर और अवसंरचना पोर्टल शुरू करने का निर्णय (मई 2016) लिया गया था। सुरक्षा उपस्करों और अवसंरचना के डाटा की नियमित फीडिंग और अर्हयतन करते रहने के लिए सुरक्षा निदेशालय ने अपने पत्र दिनांक 31 मई 2016 के अन्तर्गत विमानपत्तन स्तर पर सभी आरसीएसओ तथा सीएसओ को प्रवेश की अनुमति प्रदान की।

विमानपत्तन-4, विमानपत्तन-1, विमानपत्तन-2 और विमानपत्तन-5 पर आंकड़ों के अद्यतनीकरण की स्थिति का पता लगाते हुए लेखा परीक्षा को सूचित किया गया था कि सूचना अद्यतन करने के लिए अपेक्षित एआईएमएस के लिए प्रयोक्ता आईडी और पासवर्ड स्टेशन स्तर पर उपलब्ध नहीं है। यह भी पाया गया कि पोर्टल में उपलब्ध जानकारी स्टेशन स्तर पर उपलब्ध सुरक्षा उपस्करों (पुराने और नए) से मेल नहीं खाती है।

इस प्रकार, उपलब्ध सुरक्षा उपस्कर और अवसंरचना की स्थिति की निगरानी करने और संबंधित प्राधिकरणों द्वारा अधिदेशित आवश्यकता के प्रति कर्मियों को सुनिश्चित करने के लिए ताकि किसी सुरक्षा खतरे से बचा जा सका, ऑनलाइन प्रणाली स्थापित करने का उद्देश्य नियमित रूप से डाटा अपडेट न करने के कारण विफल हो गया।

प्रबंधन ने बताया (दिसम्बर 2018) कि सभी विमानपत्तनों के सभी आरसीएसओ और सीएसओ को एआईएमएस में सुरक्षा उपकरणों और अवसंरचना के ऑनलाइन डाटा रख रखाव का निर्देश दिया गया है। आगे यह बताया गा कि 40 विमानपत्तनों में से 18 विमानपत्तनों का डाटा अपडेट किया गया है जिसमें लेखापरीक्षा द्वारा बताए गए चार विमानपत्तन शामिल हैं और शेष 22 एयरपोर्टों के संबंध में (विमानपत्तन-5 सहित) अधतन प्रगति पर है।

1.2.5 निष्कर्ष

एआई सुरक्षा उल्लंघनों हेतु प्रतिक्रिया देने में लिए सुरक्षा कर्मियों को दक्षता बढ़ाने और व्यक्तियों एवं विमानपत्तन की संपत्ति को उच्च स्तरीय सुरक्षा प्रदान करने के लिए बीसीएस द्वारा अधिघोषित सिफारिश किए गए सुरक्षा उपस्कर/प्रौद्योगिकी की खरीद और प्रतिस्थापन में धीमा रहा है। सुरक्षा जांच हेतु अपेक्षित मुख्य सुरक्षा उपस्कर के निर्धारण और खरीद में विलंब देखे गए थे। काफी समय बीत जाने के बावजूद कुछ सुरक्षा उपस्कर/प्रौद्योगिकी चयनित विमानपत्तनों पर अभी खरीदी/प्रतिस्थापित की जानी है। विमानपत्तन पर पर्याप्त रूप से प्रशिक्षित सुरक्षा कर्मिक की अनुपलब्धता और तैनात अयोग्य स्क्रीनरों के मामले भी देखे गए थे। सुरक्षा उपस्कर की उपलब्धता की निगरानी करने हेतु ऑनलाइन प्रणाली का इष्टतम उपयोग नहीं किया जा सका था जो कि विमानपत्तन स्तर पर सुरक्षा उपस्कर की पर्याप्तता और दक्षता की निगरानी हेतु आवश्यक है।

मामले को दिसंबर 2018 में मंत्रालय को भेज दिया गया था; उनकी प्रतिक्रिया प्रतीक्षित है। (मई 2019)।

1.3 एसएपी ईआरपी की सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा

1.3.1 प्रस्तावना

एयरपोर्ट अथॉरिटी ऑफ इंडिया (एआई) का गठन संसद के अधिनियम के तहत किया गया था जो कि भूतपूर्व नेशनल एयरपोर्ट अथॉरिटी और इंटरनेशनल एयरपोर्ट अथॉरिटी ऑफ इंडिया के विलयन के द्वारा 1 अप्रैल 1995 में अस्तित्व में आया था। एआई को देश में भूमि और आकाशीय दोनों स्थानों पर नागरिक विमानन अवसंरचना के निर्माण अपग्रेड, रख रखाव तथा प्रबंधन का उत्तरदायित्व दिया गया था।

एआई 137 विमानपत्तनों का प्रबंधन करता है जिसमें अंतर्राष्ट्रीय विमानपत्तन, सीमाशुल्क विमानपत्तन, घरेलू विमानपत्तन, संयुक्त उद्यन के माध्यम से प्रचालित विमानपत्तन, रक्षा वायुक्षेत्रों पर सिविल एन्कलेव, यात्रीय सुविधाओं सहित एआई की मुख्य सेवाएं, वायु नौचालन सेवाएं, सुरक्षा, एयरोड्रोम सेवाएं आदि शामिल हैं।

1.3.2 सूचना प्रौद्योगिकी निदेशालय की संगठन संरचना

सूचना प्रौद्योगिकी निदेशालय की अध्यक्षता कार्यकारी निदेशक करता है, जो आईटी से संबंधित सभी कार्यकलापों के प्रभारी हैं। आईटी निदेशक की दैनिक कार्यकलापों का प्रबंधन महाप्रबंधक, उप महाप्रबंधक, सहायक महाप्रबंधक और निदेशालय के अन्य वरिष्ठ प्रबंधकों द्वारा की जाती है।

1.3.3 एएआई में एसएपी ईआरपी

एएआई में 2007 से मै. रामको द्वारा विकसित (वित्त एवं एचआर हेतु) एकीकृत वित्तीय एवं कार्मिक सूचना प्रबंधन प्रणाली (आईएफपीआईएमएस) का उपयोग किया जा रहा था। चूंकि आईएफपीआईएमएस एएआई की बदलती आवश्यकताओं को पूरा करने में असमर्थ थी और केवल आंतरिक रूप से कार्यकत थी, अतः मार्च 2012 में इसे सम्पूर्ण बंद करने का निर्णय लिया गया। इसके परिणामस्वरूप ₹16.07 करोड़ की कुल लागत पर सिस्टम इन्टीग्रेटर (एसआई) मै. केपीआईटी क्यूमिन्स इन्फोसिस्टम लिमिटेड (जून 2012)⁵⁰ से उद्यम संसाधन योजना (ईआरपी) के साथ आर/3 आर्किटेक्चर को लागू किया गया था। आवेदन 1 अप्रैल 2013 से लाइव हो गया। मैसर्स केपीआईटी कमिंस इन्फोसिस्टम्स लिमिटेड ने सितंबर 2013 से अगस्त 2014 तक 'मानव संसाधन प्रबंधन (एचआरएम)', 'फाइनेंस', 'सामग्री प्रबंधन (एमएम)' और 'प्रोजेक्ट सिस्टम (पीएस)' की मुख्य कार्यक्षमताओं सहित एसएपी/ईआरपी की तकनीकी सहायता प्रदान की। इसे अक्टूबर 2015 तक बढ़ा दिया गया था। तथापि, बाद में, एएआई ने ₹8.18 करोड़ (एसएपी एसआरएम ई-टैप⁵¹ के लिए सहायता सहित) की लागत से दिसंबर 2015 से तीन वर्षों के लिए शुरू किए गए मुद्दों के त्वरित समाधान के लिए मैसर्स एसएएआईपी इंडिया से सीधी सेवाएं लेने का निर्णय लिया। इसके अतिरिक्त, एएआई ने एसएपी के लागत लाइसेंसों के 22 प्रतिशत की दर से प्रतिवर्ष राजस्व व्यय कर रहा है। एएआई में 1,312 पेशेवर एसएपी उपयोगकर्ता लाइसेंस हैं। इसके अतिरिक्त, एसएपी/ईआरपी के 17,610 कर्मचारियों के स्वयं-सेवा उपयोगकर्ता लाइसेंस हैं।

1.3.4 एसआई में एपी ईआरपी के कार्यालय मॉड्यूलस

निम्न चार मॉड्यूलों को एएआई में लागू किया गया:

- **वित्तीय लेखा और नियंत्रण मॉड्यूल (एफआईसीओ):** यह वित्तीय लेनदेन डाटा एकत्र करता है और संग्रहीत करता है। एफआईसीओमूल रूप से विभिन्न उप-मॉड्यूलस अर्थात्

⁵⁰ समझौते की तारीख: 4:6:2012

⁵¹ एसएपी-डी प्रोटोसेटमेंट एप्लिकेशन का उपयोग पहले एएआई में किया गया था।

सामान्य लेजर, लेखा प्राप्य, लेखा देय, परिसंपत्ति लेखा, बैंकिंग, नकद और बैंक लेखा, आदि एएआई में इस्तेमाल किया जा रहा है।

- **मानव संसाधन प्रबंधन मॉड्यूल (मानव संसाधन):** मानव संसाधन मॉड्यूल कर्मियों और प्रशासन, पेरोल, कर्मचारी स्वयं सेवा, समय और छुट्टी प्रबंधन के लिए कर्मचारी डेटा का प्रबंधन करता है। प्रशिक्षण से मूल्यांकन तक के सभी पहलुओं को इस मॉड्यूल में शामिल किया गया है।
- **सामाग्री प्रबंधन माड्यूल (एमएम):** यह किसी संगठन की खरीद गतिविधि से खरीद से भुगतान तक का प्रबंधन करने में मदद करता है। यह सामाग्री प्रबंधन के सभी पहलुओं का समर्थन करता है अर्थात् सामाग्री संसाधन नियोजन इन्वेंट्री प्रबंधन, खरीद और विक्रताओं के मास्टर डेटा की खरीद और रख रखाव।
- **परियोजना प्रणाली मॉड्यूल (पीएस):** पीएस मॉड्यूल एक संगठन के परियोजना कार्यों का प्रबंधन करने में मदद करता है। इसमें परियोजना नियोजन बजट, परियोजना कार्यान्वयन और पूरा करना शामिल है।

1.3.5 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र

लेखापरीक्षा ने वांछित लाभों और उनकी उपलब्धि के साथ एएआई के संकल्पित उद्देश्यों के संबंध में एसएपी/ईआरपी के कार्यान्वयन से संबंधित अभिलेखों की जांच की। लेखापरीक्षा में एएआई के मुख्यालय में एसएपी/ईआरपी में एफआईसीओ, एचआरएम, एमएम और पीएस मॉड्यूल और उनके उप-मॉड्यूल के अनुकूल और कार्यकरण को भी शामिल किया गया था। डाटा विश्लेषण के प्रयोजन डाटा के नमूने के साथ एक वर्ष अर्थात् वित्तीय वर्ष 2016-17 के डाटा का उपयोग किया गया था।

1.3.6 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा यह पता लगाने के उद्देश्य से की गई थी कि क्या:

- i. व्यावसायिक प्रक्रियाओं को पर्याप्त रूप से एएआई के नियमों, विनियमों और प्रक्रियाओं को शामिल करने और संगठनात्मक उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए पुनः इंजीनियर किया गया था।
- ii. यह सुनिश्चित करने के लिए कि आईटी नियंत्रण; सामान्य और लागूकरण, उचित रूप से प्रयुक्त हो रहे हैं:

क) कि प्रबंधन और भौतिक और पर्यावरण सुरक्षा, कारोबार निरंतरता, घटना रिपोर्टिंग, बैकअप, बहाली, लॉग, पासवर्ड आदि के नियंत्रण सुनिश्चित करने हेतु वहाँ एक अच्छी तरह से परिभाषित और प्रलेखित आईटी सुरक्षा नीति / नियम मौजूद है।

ख) शुद्ध, विश्वसनीय और पूरी जानकारी/डाटा की उपलब्धता: और

iii. सेवा प्रदाता के प्रदर्शन को प्रभावी ढंग से निगरानी किया गया है।

1.3.7 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा उद्देश्यों की उपलब्धि का आकलन करने के लिए लेखापरीक्षा मानदंड से प्राप्त किया गया:

- i. सूचना प्रौद्योगिकी और कार्यसूची और निदेशक मंडल की बैठक का कार्यवृत्त और शक्तियों के प्रत्यायोजन के संबंध में भारत सरकार द्वारा निर्धारित निर्देश, निर्देश नीतियां, नियम या प्रक्रियाएं।
- ii. सेवा प्रदाताओं और सिस्टम डेवलपर्स के साथ अनुबंध
- iii. अंतिम उपयोगकर्ता आवश्यकता निर्दिष्टीकरण और कार्यान्वयन के लिए विभिन्न मॉड्यूल के रूप रेखा
- iv. उपयोगकर्ता नियमावली
- v. आईटी में सर्वोत्तम प्रक्रियाएं

1.3.8 लेखापरीक्षा कार्यपद्धति

लेखा परीक्षा मानदंडों के संदर्भ में लेखापरीक्षा के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए अपनाई गई पद्धति :-

- i. निदेशक मंडल की कार्यसूची और बैठकों के कार्यवृत्त की समीक्षा और प्रबंधन द्वारा जारी निदेशक/परिपत्र, अनुदेश/आदेश।
- ii. सेवा प्रदाताओं के साथ करारों की जांच की समीक्षा।
- iii. व्यवसायिक रूप रेखा तथा उपयोगकर्ता नियम पुस्तकों की समीक्षा।
- iv. सामान्य और अनुप्रयोग नियंत्रणों की समीक्षा।
- v. एमआईएस रिपोर्टों, लॉग रिपोर्टों तथा लेखापरीक्षा ट्रेल की समीक्षा तथा आपत्ति रिपोर्टों/प्रसंग रिपोर्टों का विश्लेषण।
- vi. अनुप्रयोग से डाटा के विश्लेषण।

1.3.9 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

1.3.9.1 प्रणाली योजना, अधिगृहण तथा कार्यान्वयन

एएआई ने खरीदे गए लाइसेंसों पर 22 प्रतिशत अतिरिक्त निर्धारित लागत के साथ ₹16.07 करोड़ की लागत पर एसएपी ईआरपी समाधानों के कार्यान्वयन हेतु 4 जून 2012 को मै. केपीआईटी क्यूमिन्स इन्फोसिस्टम्स लि. (केपीआईटी) के साथ करार किया था। परियोजना का मूल उद्देश्य प्रक्रियाओं के मानकीकरण के लिए एएआई के कार्यों और स्थानों को एकीकृत करना और एयरपोर्ट की कार्य प्रणाली में पारदर्शिता प्राप्त करना था। समस्त परियोजना की सुपुर्दगी अवधि कार्य देने की तिथि से 9 माह की थी। परियोजना को दो चरणों में पूरा किया जाना था जिसमें परियोजना की तैयारी, व्यवसायिक रूपरेखा, कार्यान्वयन चरण, अंतिम तैयारी, पोस्ट गो-लाइव सपोर्ट के चरण शामिल थे। सभी मॉड्यूलों (अर्थात् एफआईसीओ, एमएम, पीएस और एचसीएम मॉड्यूल) के सजीव प्रसारण की घोषणा 01.04.2013 से की गई थी। परियोजना की योजना, अधिगृहण और कार्यान्वयन में निम्नलिखित कमियाँ देखी गई थी:

(i) अपर्याप्त बाजार मूल्यांकन तथा लागत लाभ विश्लेषण का अभाव

मई 2011 में अध्यक्ष, एएआई ने वरिष्ठ कार्यकारियों के दल को सार्वजनिक उद्यमों का दौरा करने का निर्देश दिया था जिसमें एसएपी के एचआर और वित्त मॉड्यूलों का कार्यान्वयन एसएपी की कार्यप्रणाली से संबंधित सूचना प्राप्त करने के लिए किया गया था। दल ने ओएनजीसी का दौरा किया तथा सिफारिश की कि एसएपी ईआरपी प्रणाली 2004 से ओएनजीसी में संतोषजनक रूप से कार्य कर रही है, ऐसी ही प्रणाली एएआई में कार्यान्वित करने की आवश्यकता है ताकि समस्त संगठन में एकरूप प्रक्रिया और कार्यप्रणाली हो सके। इस प्रकार, बाजार में अन्य ईआरपी समाधान/अनुप्रयोगों की उपलब्धता के बावजूद उनका मूल्यांकन या उन पर विचार नहीं किया गया। इसके अलावा एसएपी ईआरपी के कार्यान्वयन प्राप्त करने से पूर्व अन्य मौजूद ईआरपी पैकेजों के साथ लागत लाभ विश्लेषण नहीं किया गया था। एसएपी कार्यान्वयन करार ₹16.07 करोड़ की लागत पर सै. केपीआईटी (पूर्व सेवा प्रदाता) के साथ किया गया था। इसके अलावा, औसत समर्थन और रख-रखाव लागत प्रतिवर्ष लगभग ₹3 करोड़ से ₹4 करोड़ के बीच थी। अधिक प्रतिस्पर्धात्मक बोलियां और सेवाएं प्राप्त की जा सकती थी यदि कार्यान्वयन से पूर्व अन्य ईआरपी पैकेजों पर विचार किया जाता।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (अक्टूबर 2018) में बताया कि एएआई में पहले से रेमको प्रणाली के उत्पाद का उपयोग किया जा रहा था परन्तु इसकी सीमित कार्यात्मकता के कारण प्रबंधन

ने एसएपी ईआरपी सॉफ्टवेयर प्राप्त करने का निर्णय लिया। प्रबंधन का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि तथ्य यह है कि न तो अन्य समान सॉफ्टवेयरों का मूल्यांकन किया गया था और न ही लागत लाभ विश्लेषण किया गया था जिसके कारण अधिक प्रतिस्पर्धात्मक बोलियां और सेवाएं छोड़नी पड़ी।

(ii) विभिन्न उप-मॉड्यूलों में ऑनलाइन स्टेटस प्राप्ति से पूर्व ही गो-लाइव स्टेटस की घोषणा

एसएपी ईआरपी परियोजना को विभिन्न मॉड्यूलों/कार्यात्मकता, अर्थात् निष्पादन प्रबंधन प्रणाली, कर्मचारी स्वयं सेवा में सतर्कता, शासन और जोखिम नियंत्रण, इ-भर्ती, जिन्हें फरवरी 2014 तक विकसित किया जाना था, की अनुपलब्धता के बावजूद 01.04.2013 को गो-लाइव घोषित कर दिया गया था।

निम्नलिखित के कारण कार्यात्मकता में विलंब हुआ:

- कोर टीम सदस्यों (सीटीएम) की अनुपलब्धता जो 13 जून 2012 की नियोजित तिथि से 03 माह के विलंब के बाद ही उपलब्ध कराई जा सकती थी।
- केपीआईटी को ईआरपी सर्वर उपलब्ध कराने में विलंब हुआ था, यद्यपि ईआरपी हेतु सर्वरों की खरीद हेतु निविदाएं मई 2012 में शुरू की गई थी। तथापि, प्रतिष्ठापन स्थल को अंतिम रूप न देने के कारण सर्वर नवंबर 2012 में ही एसआई हेतु उपलब्ध कराए गए थे।
- मास्टर डाटा चरण I और चरण II के लिए क्रमशः 30.09.2012 और 14.01.2013 की निर्धारित तिथि के प्रति मार्च 2013 के दौरान प्रणाली समकलक को उपलब्ध कराया गया था।

अतः एएआई द्वारा मै. केपीआईटी को मूलभूत आवश्यकताएं उपलब्ध कराने में विलंब के कारण एएआई उपरोक्त अपूर्ण कार्यात्मकताओं के लिए दंड लगाने के अपने अधिकार का उपयोग नहीं कर सका और इसके परिणामस्वरूप मात्र ₹0.13 करोड़ का दंड लगाते हुए ₹0.29 करोड़ की दंड छोड़ दी थी।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (अक्टूबर 2018) के माध्यम से बताया कि तिथि तक उपलब्ध कार्यात्मकताओं के साथ गो-लाइव जाना और प्रणाली की सिद्धि और बाधाओं के समाधान के साथ उत्तरोत्तर अन्य कार्यात्मकताओं को शुरू करना प्रबंधन का निर्णय था।

प्रबंधन के उत्तर ने लेखापरीक्षा टिप्पणी की पुष्टि की। प्रणाली की सिद्धि के साथ इन कार्यात्मकताओं का क्रमिक विकास करार की निबंधन एवं शर्तों के अनुसार नहीं था।

(iii) त्रुटिपूर्ण करार खंड

करार (जून 2012) के निम्नलिखित खंड नीचे दी गई सीमा तक त्रुटिपूर्ण पाए गए थे:

- खंड 1.3.1 के अनुसार एयरपोर्ट सूचना प्रबंधन प्रणाली (एआईएमएस)⁵² को सीधे राजस्व सूचना प्राप्त हेतु एसएपी ईआरपी के साथ एकीकृत किया जाना था। तथापि, कार्य का क्षेत्र एआईएमएस के माध्यम से सृजित फ्लैट फाइलों⁵³ को अपलोड करने तक सीमित था जिसे तदनुसार मै. केपीआईटी द्वारा उपलब्ध कराया जाना था। कार्य के क्षेत्र में त्रुटि के कारण एआईएमएस के साथ सहज एकीकरण को ₹1.05 करोड़ की अतिरिक्त लागत पर मै. एसएपी इंडिया द्वारा बाद में विकसित करना पड़ा (01.01.2017)।
- करार और व्यवसाय रूपरेखा के संलग्नक VII के अनुसार मै. केपीआईटी को विशेष न्यूनतम कार्यात्मकताए उपलब्ध करानी थी अर्थात्
 - ई-भुगतान तथा बैंक समन्वय के लिए बैंक पोर्टल के साथ इंटरफेस,
 - आयकर अधिनियम के अनुसार मूल्यहास क्षेत्र तथापि, ये कार्यात्मकताएं मै. केपीआईटी द्वारा भी विकसित नहीं की गई थी और बाद में मै. एसएपी इंडिया प्रा. लि. द्वारा ₹1.63 करोड़⁵⁴ की कुल लागत पर उपलब्ध कराई गई थी।

हालांकि, मै. केपीआईटी अक्टूबर 2015 तक एएआई को अपनी सेवाए प्रदान कर रहा था फिर भी सेवाओं को पूरा न करने हेतु विशेष शास्ति खंड शामिल न करने के कारण एएआई सेवा प्रदाता पर पर्याप्त शास्ति नहीं लगा सका और उसे ₹2.68 करोड़ का अतिरिक्त वित्तीय भार वहन करना पड़ा जो भली भांति मै. केपीआईटी के कार्यक्षेत्र में आता था।

प्रबंधन ने सहज एआईएमएस एकीकरण शामिल न करने के संबंध में अपने उत्तर (अक्टूबर 2018) में बताया कि फ्लैट फाइल अपलोड स्वीकार किया गया था क्योंकि एकीकरण सर्वर उपलब्ध नहीं था, बाद में जब सर्वर उपलब्ध कराए गए तब स्वचालित इंटरफेस विकसित किया गया था। इसके अलावा, दांडिक खंड शामिल न करने के संबंध में इसने बताया कि उनके अनुबंध में अनुपात कटौती खंड उपलब्ध है, यदि चूक विक्रेता की तरफ से की गई हो। इस मामले में बैंक इंटरफेस में परिनियोजन हेतु अपेक्षित पीआई सर्वर मै. केपीआईटी के साथ अनुबन्ध समाप्त करने के बाद उपलब्ध कराए गए थे।

⁵² एआईएमएस-एएआई के परिचालन कार्यकलापों से संबंधित डाटा के रख-रखाव हेतु विकसित अनुप्रयोग

⁵³ एक्सेल फाइलस

⁵⁴ (₹104.14 लाख तथा ₹58.83 लाख, क्रमशः दो कार्यप्रदतियों के लिए)

प्रबंधन का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि एकीकरण सर्वर एआईएमएस एकीकरण की पूर्वापेक्षा था और अनुबंध खंड बनाते समय इस पर विचार किया जा सकता था। इस प्रकार तथ्य यह है कि आवश्यकताओं का उचित मूल्यांकन नहीं किया गया और इन्हें करार में शामिल नहीं किया गया था।

इसके अतिरिक्त, दांडिक खंड शामिल न करने से संबंधित प्रबंधन का उत्तर भी मान्य नहीं है क्योंकि सेवा प्रदाता पर लगाई गई शास्ति केवल परियोजना के विलंब से पुरा होने हेतु थी। अनुप्रयोग को पूरा न करना/अपूर्ण विकास को शास्ति का भाग नहीं माना गया था।

1.3.9.2 आईटी सामान्य नियंत्रण

सामान्य नियंत्रणों में डाटा सेंटर परिचालनों, प्रणाली सॉफ्टवेयर अधिगृहण तथा रख-रखाव, पहुंच सुरक्षा, और अनुप्रयोग प्रणाली विकास तथा रख-रखाव शामिल है। एएआई में लागू सामान्य नियंत्रणों में निम्नलिखित कमियां देखी गई थी।

(i) व्यवसाय निरंतरता योजना का निरूपण न करना

एएआई ने यह सुनिश्चित करने के लिए अच्छी तरह से परिभाषित और परीक्षण की गई व्यवसाय निरंतरता एवं प्रबंधन नीति (बीसीएमपी) निरूपित की थी (अक्टूबर 2016) कि इसकी महत्वपूर्ण व्यवसाय प्रक्रियाओं, सूचना तथा सूचना संसाधन सुविधाओं के समय पर पुनरारंभ को सक्षम बनाने तथा आपदा, लंबे समय तक कामबंदी एवं सुरक्षा विफलताओं के कारण दुर्घटना के समय इसके कर्मियों की सुरक्षा की जा सके। तथापि, लेखापरीक्षा में देखा गया कि बीसीएमपी के निरूपण के लगभग दो वर्ष बीत जाने और जुलाई 2014 में डाटा हानि की घटना के बाद भी एएआई में कोई व्यवसाय निरंतरता योजना नहीं बनाई गई थी।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (जुलाई 2018) के माध्यम से लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया तथा आश्वासन दिया कि व्यवसाय निरंतरता योजना के निरूपण की प्रक्रिया पर और आपदा रिकवरी साइट के प्रतिष्ठापन पर कार्य चल रहा है। प्रबंधन ने आगे आश्वासन दिया (नवंबर 2018) कि रिकवरी नीति और निरंतरता नीति को अद्यतित किया जा रहा है क्योंकि एएआई डाटा रिकवरी केंद्र अगले कुछ माह में उपलब्ध होगा।

(ii) एएआई में आपदा रिकवरी साइट का रख-रखाव न करना

आपदा रिकवरी साइट (डीआर) या कार्यक्षेत्र रिकवरी साइट वह स्थान है जहां कोई संगठन आग, बाढ़, आतंकी खतरा या किसी विध्वंसकारी घटना जैसी आपदा के बाद इसके खोए हुए

डाटा का पता लगा सकता है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि एसएपी/ईआरपी कार्यान्वयन के 05 वर्षों के बाद भी एएआई के पास किसी आपदा के समय या नई दिल्ली में अनुरक्षित मुख्य डाटा केंद्र के कार्य न करने के मामले में अनुप्रयोगों के स्केल डाउन वर्जन को परिचालित करने के लिए डीआर साइट नहीं है। डीआर का अनुरक्षण, आपदा के समय एएआई की व्यवसाय निरंतरता के प्रति जोखिम खड़ा कर सकता है।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (नवंबर 2018) के माध्यम से उस लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया तथा आश्वासन दिया कि डीआर की स्थापना हेतु निविदा प्रक्रिया को पहले ही प्रस्ताव में डाल दिया गया है और यह अनिवार्य वित्तीय अनुमोदनों से गुजर रहा है, उन अनुमोदनों के प्राप्त होने पर निविदा अगले कुछ दिनों में शीघ्र ही जारी कर दी जाएगी।

(iii) डाटा केंद्र के रख-रखाव में संबंधित न्यूनतम मानक आवश्यकताओं का अननुपालन

आईटी विभाग, भारत सरकार, दूर संचार एवं आईटी मंत्रालय ने जनवरी 2010 में “सुरक्षा नियंत्रणों के कार्यान्वयन हेतु दिशानिर्देश” प्रकाशित किए थे। इन दिशानिर्देशों के अन्य बाहरी एवं पर्यावरणीय खतरों के प्रति सुरक्षा से संबंधित मद सं.-10 में अपेक्षा है कि प्रत्येक केन्द्र या राज्य सरकार के संगठन को तापमान से क्षति, बाढ़, भूकंप, विस्फोट, नागरिक अशांति तथा किसी अन्य प्राकृतिक एवं मानवजनित आपदा के प्रति अपनी सूचना प्रणाली की भौतिक सुरक्षा उपलब्ध करानी चाहिए। सूचना संसाधन सुविधाओं के स्थान (डाटा केंद्र) की योजना बाढ़, जलभराव, नागरिक अशांति से उत्पन्न हंगामें आदि से होने वाली क्षति से बचने के लिए सावधानी पूर्वक बनाई जानी चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सफदरजंग एयरपोर्ट पर हेंगर भवन के भूतल पर अवस्थित एसएपी/ईआरपी अनुप्रयोग परिचालित करने वाला एएआई का ‘डाटा केंद्र’ बाढ़ रोधी नहीं था और हेंगर⁵⁵ भवन में होने के कारण भूकंप का सामना भी नहीं कर सकता। इसके अलावा, हालांकि एएआई की पर्यावरण एवं सुरक्षा नीति में विशेष रूप से आग की विपत्ति का प्रावधान किया गया है फिर भी इसमें बाढ़ और भूकंप जैसे अन्य प्राकृतिक खतरों से रोकथाम पर दिशानिर्देशों का प्रावधान नहीं था।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (नवंबर 2018) के माध्यम से लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया और आंतरिक एवं बाह्य दोनों लेखापरीक्षाओं (आईएसओ 27001 प्रोसेस के भाग के रूप में) की टिप्पणियों सहित इन पर सुधारात्मक कार्रवाई योजना लेने का आश्वासन दिया। इसके

⁵⁵ हेंगर एक अवरूढ़ भवन संरचना है जिसे मौसम, सीधी धूप, एयरफील्ड पर विमानों के रख-रखाव, मरम्मत, विनिर्माण पूर्ण जोड़ने और स्टोरेज के लिए उपयोग किया जाता है।

अतिरिक्त, आपदा रिकवरी केंद्र जो हैदराबाद में बनाया जाएगा, प्रथम तल पर होगा और इस प्रकार बाढ़ से संबंधित लेखापरीक्षा टिप्पणी का पालन होगा।

(iv) आईटी नीतियों के प्रावधानों का अननुपालन

दस्तावेजी नीतियां और प्रक्रियाएं कंपनी के समग्र आईटी परिवेश का मार्गदर्शन करती हैं, और सुनिश्चित करती हैं, कि तदनुसूची नियंत्रण एवं प्रवर्तन तंत्र मौजूद है। एएआई में विभिन्न आईटी नीतियों को अक्टूबर 2016 में अर्थात् एसएपी ईआरपी डाटा की हानि के बाद ही अपनाया गया था। नीतियों के प्रावधानों के अननुपालन के निम्नलिखित मामले देखे गए थे:

(क) घटना प्रबंधन नीति

एएआई की घटना प्रबंधन नीति (अक्टूबर 2016) में घटनाओं को पता लगाने और इनकी रिपोर्टिंग के लिए औपचारिक प्रणालियों और प्रक्रियाओं तथा क्षति को रोकने के लिए तथा भविष्य में ऐसी घटनाओं की आवृत्ति से बचने के लिए की गई सुधारात्मक कार्रवाइयों को परिभाषित किया गया है। नीति में आईटी से संबंधित सभी कार्यकलापों की निगरानी हेतु विभिन्न दलों⁵⁶ के विन्यास का भी प्रावधान किया गया है। दलों से ऐसे वाक्यों को वारदात एवं घटना के रूप में वर्गीकृत करना और सुधारात्मक एवं निवारक कार्रवाई योजना (सीएपीए) सहित मासिक रिपोर्ट के माध्यम से उक्त की रिपोर्ट करना भी अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि मासिक रिपोर्ट की तैयारी की आवश्यकता के बावजूद अक्टूबर 2017 में केवल एक सीएपीए रिपोर्ट तैयार की गई थी। उक्त 'स्थिति' रिपोर्ट की समीक्षा से पता चला कि 31 मार्च 2018 की लक्षित पूर्णता तिथि के प्रति सीएपीए में सूचित 50 घटनाओं⁵⁷ में से 05 घटनाओं में ही स्थिति (जून 2018 तक) बंद दर्शाई गई थी, 37 घटनाओं की स्थिति 'रिक्त' तथा 08 घटनाओं के लिए इसे 'प्रगति पर' दर्शाया गया था। प्रबंधन ने अपने उत्तर (नवंबर 2018) में सूचना दी कि घटना प्रबंधन नीति में सख्त कार्यान्वयन एवं निगरानी पर अभी कार्य चल रहा है, सुधारात्मक कार्रवाई योजनाओं को निरूपित किया गया और प्रबंधन के प्रयत्न में बंद कर दिया गया है।

⁵⁶ आईटी डैल्पडेस्क (सपोर्ट टीम, फिजीकल स्क्रियोरिटी एंड हेल्थ एंड सेफ्टी हेल्प डेस्क

⁵⁷ प्रमुख घटनाएं, रिजॉल्यूशन एक दिन के समय के साथ 19नं., मामूली घटनाएं, रिजॉल्यूशन एक सप्ताह के समय के साथ-13नं., अन्य घटनाएं और टिप्पणियों के साथ रिजॉल्यूशन समय 3 सप्ताह- 19नं.

(ख) पासवर्ड नीति

एएआई की पासवर्ड नीति (अक्टूबर 2016) में अपेक्षित है कि:

- पासवर्ड की न्यूनतम लंबाई 8 वर्णों की होगी। प्रणाली/अनुप्रयोगों, जो इसकी अनुमति नहीं देते, में लंबाई अधिकतम अनुमत सीमा तक होनी चाहिए। ऐसे अपवादों के दस्तावेज/सूची का रख-रखाव करना चाहिए।
- प्रयोक्ता पासवर्ड अक्षरों (छोटे और बड़े), अंको और विशेष कैरेक्टर का मिश्रण होगा।
- प्रयोक्ता पासवर्ड में उनका नाम/जन्म तिथि/परिवार के किसी सदस्य का नाम नहीं होगा।
- प्रयोक्ता पासवर्ड प्रयोक्ता के नाम या प्रयोक्ता आईडी का भाग या उसके जैसा नहीं होगा।
- प्रयोक्ता पासवर्ड शब्दकोश का शब्द नहीं होगा।
- पासवर्ड 90 कैलेंडर दिनों की अधिकतम अवधि के बाद समाप्त हो जाएगा। प्रमाणीकरण प्रणाली में इस अवधि की समाप्ति की जांच की जानी चाहिए और प्रयोक्ता को नया पासवर्ड चुनने के लिए मजबूर किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि उपरोक्त में से किसी भी नियम को एसएपी ईआरपी के लॉग-इन पर मैन नहीं किया गया था। इसके अलावा, 17633 प्रयोक्ताओं⁵⁸ में से 8801 प्रयोक्ताओं ने पांच वर्षों से अधिक समय (जून 2018 तक) से उनका पासवर्ड नहीं बदला था, 3825 प्रयोक्ताओं ने पिछले 03 वर्षों से 05 वर्षों से उनका पासवर्ड नहीं बदला था, 570 प्रयोक्ताओं ने पिछले 02 से 03 वर्षों से उनका पासवर्ड नहीं बदला था, 2303 प्रयोक्ताओं ने पिछले 1 वर्ष से 2 वर्षों के लिए अपना पासवर्ड नहीं बदला था। यह उल्लेख करना उचित है कि एएआई ने जुलाई 2014 में डाटाबेस क्रैश की घटना देखी थी और उस घटना के कारणों में से एक डिफॉल्ट पासवर्ड को न बदलना था। तथापि, डाटाबेस क्रैश के बावजूद पासवर्ड नीति कार्यान्वित नहीं की गई।

प्रबंधन ने अपने उत्तर में (नवंबर 2018) लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार कर लिया तथा बताया कि नीति रोल आउट को उत्पादन डाउनटाइम की आवश्यकता है जो स्थगित हो गया था और इसे नवंबर 2018 हेतु कुल वेतन भुगतान शुरू करने से पूर्व रोल आउट करना अपेक्षित है।

⁵⁸ निष्क्रिय उपयोगकर्ताओं, सुपर, टेस्ट ईएसएस उपयोगकर्ताओं, अपलोड के पीआईटी उपयोगकर्ताओं, और रिक्त उपयोगकर्ताओं को छोड़कर एसएपी/ईआरपी में सभी उपयोगकर्ताओं।

(ग) भौतिक एवं पर्यावरणीय सुरक्षा नीति

एएआई की भौतिक एवं पर्यावरणीय सुरक्षा नीति एवं प्रक्रिया (अक्टूबर 2016) में अपेक्षा है कि साइट पर आपातकाल योजना में उल्लिखित आवधिकता के अनुसार आग से सुरक्षा एवं बचाव ड्रिल, फायर मॉक ड्रिल का अभ्यास एवं इसका दस्तावेजीकरण किया जाना था। तथापि, नीति के निरूपण से कोई अग्नि शमक एवं बचाव ड्रिल नहीं की गई है।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (नवंबर 2018) में लेखापरीक्षा टिप्पणी स्वीकार की और सूचना दी कि एएआई का अग्नि शमक विभाग शीघ्र ही फायर ड्रिल की योजना बना रहा था।

(v) घटनाओं के समाधान की निगरानी न करना

आईटी सेवा प्रबंधन (आईटीएसएम) एएआई में एसएपी प्रयोग में सामने आई समस्याओं और घटनाओं की रिपोर्टिंग एवं समाधान में उपयोग किया जाने वाला एसएपी अनुप्रयोग है। यह अंतिम प्रयोक्ता को उपयोग में सामने आए मुद्दों हेतु टिकट सृजित करने/लेने की और एएआई कोर टीम सदस्यों को एसएपी दल की सहायता से मुद्दों के संसाधन/समाधान हेतु अनुमति प्रदान करता है। लेखापरीक्षा में देखा गया कि प्रणाली का एएआई द्वारा केवल आंशिक रूप से उपयोग किया गया था और अगस्त 2017 में इसके कार्यान्वयन से मेल के माध्यम से की गई 8-12 प्रतिदिन के औसत से मुद्दे/शिकायतों के प्रति आईटीएसएम के माध्यम से जून 2018 तक केवल 73 घटनाओं की सूचना दी गई थी। इसके अलावा, आईएसटीएम के माध्यम से सूचना दी गई घटनाओं के समाधान एवं इन्हें बंद करने में 1-209 दिनों का विलंब हुआ था।

प्रबंधन ने अपने उत्तर के माध्यम से लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया और आश्वासन दिया कि आईएसटीएम का इसकी पूर्ण संभावना तक उपयोग किया जाएगा।

(vi) ईआरपी डाटाबेस के क्रैश की घटना से निपटने में हुई चूकें

19 जुलाई 2014 को ईआरपी प्रणाली में डिस्क वॉल्यूम सूचना को एचपी स्टोरेज तक पहुँच के माध्यम से किसी अज्ञात पहचान द्वारा हटा दिया गया था। प्रणाली के प्रत्यावर्तन (नवंबर 2014) के बाद 23 जून 2014 तक का डाटा पुनः प्राप्त किया जा सका था और इस प्रकार एएआई को 24 जून 2014 से 19 जुलाई 2014 तक का डाटा दोबारा बनाना पड़ा। पुनर्निर्माण कार्य को ₹2.79 करोड़ की कुल लागत पर मै. स्टेलर इन्फोर्मेशन सिस्टम प्रा. एवं मै. सिमिन्टेक सॉफ्टवेयर सॉल्यूशन्स लिमिटेड की तकनीकी सहायता के साथ मै. केपीआईटी द्वारा पूरा किया गया था। इस संदर्भ में, एएआई की तरफ से पूरी घटना के प्रबंधन में निम्नलिखित कमियाँ देखी गई थी:-

- हार्डवेयर के प्रतिष्ठापन के समय पर फैक्ट्री डिफॉल्ट यूजरनेम और पासवर्ड को बदला नहीं गया था जो मूलभूत आवश्यकता थी। पासवर्ड में परिवर्तन से अतिक्रमी को प्रणाली तक पहुंचने से रोका जा सकता था। तब तक पासवर्ड नीति भी नहीं बनाई गई थी।
- क्रैश की घटना से पहले अंतिम बैकअप क्रैश से लगभग 03 माह पहले अर्थात् 26.04.2014 को लिया गया था। तत्पश्चात, डाटा केंद्र द्वारा कोई डाटाबेस बैकअप नहीं लिया गया था। एएआई द्वारा बैकअप नीति का निर्माण अक्टूबर 2016 में अर्थात् घटना के दो वर्ष की अवधि के बाद किया गया था। यदि एएआई द्वारा यह नीति समय पर बना ली जाती और आवधिक अंतरालों पर नियमित बैकअप लिए जाते तो डाटा की पुनः प्राप्ति अधिक विलंब के बिना हो सकती थी। इसके अलावा, कोई आपदा रिकवरी साइट भी नहीं थी जिससे प्रत्यावर्तन में और अधिक विलंब हुआ।
- प्रबंधन द्वारा निदेशक मंडल को घटना की सूचना 17.10.2014 को आयोजित की गई 162^{वीं} बोर्ड बैठक के दौरान अर्थात् लगभग तीन माह के विलंब से दी गई थी। बोर्ड ने इस विलंब पर गंभीर चर्चा की और संबंधित व्यक्तियों की जवाबदेही निर्धारित करने का निर्देश दिया। महत्वपूर्ण प्रकृति की घटना होने की वजह से शीघ्रता से उचित समय पर बोर्ड को अवगत कराया जाना चाहिए था।
- टीम व्यूअर⁵⁹ सॉफ्टवेयर के उपयोग पर प्रतिबंध के अभाव से डाटाबेस सहित आईटी परिवेश को ऐसे साइबर हमले हेतु अधिक असुरक्षित और उन्मुख बना दिया था।

लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार करते समय प्रबंधन ने अपने उत्तर (जून 2018 और नवंबर 2018) में सूचना दी कि मामले की जांच करने के लिए समिति का गठन कर दिया गया था परन्तु कोई निश्चित निष्कर्ष नहीं निकाला जा सका था। तथ्य यह है कि आवश्यक नियंत्रणों के कार्यान्वयन में विफलता के कारण एएआई को डाटा हानि उठानी पड़ी और ₹2.79 करोड़ की अतिरिक्त लागत पर इसे दोबारा बनाया गया।

(vii) एसएपी डिफॉल्ट प्रयोक्ता रिपोर्ट सृजित करने में त्रुटि

क) प्रयोक्ताओं की सूची, जिन्होंने एक वर्ष से लॉग-इन नहीं किया है, के लिए मानदंड उपलब्ध कराकर 'प्रयोक्ता सूचना प्रणाली' डैशबोर्ड की नमूना जांच से पता चला कि इस प्रकार सृजित सूची में उन प्रयोक्ताओं के अभिलेख शामिल थे जिन्होंने एक वर्ष के अंदर लॉग-इन किया था। अतः एसएपी में प्रोग्रामिंग त्रुटि के कारण त्रुटिपूर्ण रिपोर्टें बनाई जा रही थी।

⁵⁹ टीम व्यूअर रिमोट कंट्रोल, डेस्कटॉप शेयरिंग, ऑनलाइन गेमिंग, वेब कॉन्फ्रेंसिंग इंटरनेट ब्राउजरों में कम्प्यूटरों के बीच फाइल ट्रांसफर करने के लिए मुख्य कम्प्यूटर है और गैर-वाणिज्यिक क्रेताओं के लिए मुफ्त उपलब्ध है।

ख) इसी प्रकार, 22,412 प्रयोक्ता अभिलेखों (06.09.2018 को मौजूद) में से 3,727 प्रयोक्ता अभिलेखों में पिछली लॉग-इन तिथि के समानरूप पिछला लॉगइन समय दर्ज नहीं किया गया था। लॉग-इन कार्यकलापों की टाइम स्टैम्पिंग में अंतर से प्रणाली की प्रोग्रामिंग त्रुटि/बग का संकेत मिलता है और इससे गंभीर सुरक्षा चूक हो सकती है।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (नवंबर 2018) में उपरोक्त लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया तथा यह बताया कि त्रुटि का समाधान एसएपी द्वारा किया जाना है जिसके लिए एसएपी को समाधान हेतु आधिकारिक संदेश सृजित किया गया है।

(viii) अपूर्ण विक्रेता मास्टर एवं ग्राहक मास्टर डाटाबेस

विक्रेता मास्टर और ग्राहक मास्टर वाले डाटाबेसों में विश्लेषण से निम्नलिखित का पता चला:

- वैधीकरण जांच के अभाव के कारण एएआई में (18 जून 2018 तक) पंजीकृत 20626 विक्रेताओं (कर्मचारियों को छोड़कर) की कुल संख्या में से केवल 4961 विक्रेताओं के ही जीएसटी नंबर लिए गए थे। इसके अलावा, जीएसटी के कार्यान्वयन के बाद 01 जुलाई 2017 से 31 मार्च 2018 की अवधि के दौरान बिना जीएसटी के कुल 753 विक्रेताओं को पंजीकृत किया गया था। इसी प्रकार, 18 जून 2018 तक एएआई में पंजीकृत कुल 12230 ग्राहकों में से केवल 3012 ग्राहकों के जीएसटी नंबर प्राप्त किए गए थे। उन विक्रेताओं/ग्राहकों की अलग से पहचान नहीं की गई थी जिनके लिए जीएसटी पंजीकरण अपेक्षित नहीं था। अतः प्रणाली में जीएसटी की सूचना भरना अनिवार्य नहीं किया गया था और विक्रेता एवं ग्राहक जीएसटी सूचना भरे बिना आसानी से निकल जाते थे।
- उपरोक्त दोनों डाटाबेसों में डाक कोड, जिले का नाम जैसी सूचना न भरने और 111111/123456 जैसे गलत डाक कोड भरने तथा पीएएन 1361/पीएएन 1385 जैसे नकली पैन नंबर भरने के मामले देखे गए थे। इसके अलावा, खाली सूची में डाले गए विक्रेता/ग्राहकों की ट्रिगरिंग/पृथक करने हेतु दोनों डाटा बेसों में कोई प्रावधान नहीं था। पैन संख्या, विक्रेताओं एवं ग्राहकों का पूरा पता जैसे फील्ड अनिवार्य होने चाहिए ताकि सांविधिक देयताओं की कटौती सुनिश्चित की जा सके और विक्रेता/ग्राहक का पता लगाया जा सके।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (अक्टूबर 2018) में सूचना दी कि नए ग्राहकों/विक्रेताओं के जीएसटी नंबर के बिना प्रणाली में सृजन की अनुमति नहीं दी जा रही है। विक्रेता/ग्राहक मास्टर में नकली पैन नंबर और डाक कोड के डाटा को यह सुनिश्चित करने के लिए आशोधित एवं

अद्यतित किया जा रहा था कि नकली नंबर शामिल नहीं किए गए थे और अवरूद्ध ग्राहक एवं विक्रेता के डाटा को पृथक करने/ट्रिगरिंग के लिए अब प्रावधान मौजूद है।

1.3.9.3 अनुप्रयोग नियंत्रण

अनुप्रयोग नियंत्रण किसी विशेष अनुप्रयोग से संबंधित होते हैं और इन्हें यह आश्वासन प्रदान करने के लिए उपयोग किया जाता है कि सभी संव्यवहार वैध, अधिकृत, पूर्ण और अभिलिखित हैं।

(i) वित्तीय लेखांकन एवं नियंत्रण मॉड्यूल (एफआईसीओ)

एएआई में एसएपी के एफआईसीओ मॉड्यूल को वास्तविक समय आधार पर अन्य मॉड्यूलों अर्थात् एमएम, पीएस और एचआर के साथ एकीकृत करके एक समान फार्मेट में वित्तीय विवरण तैयार करने हेतु सभी व्यवसाय संव्यवहारों के डाटा एकत्र एवं दर्ज करने हेतु कार्यान्वित किया गया था। एफआईसीओ मॉड्यूल में निम्नलिखित कमियां देखी गई थी।

(क) लेखांकन नीतियों, अपर्याप्त इनपुट नियंत्रण और डाटा वैधीकरण की मैपिंग न करना लेखापरीक्षा में देखा गया कि:

- 'ट्रेड प्राप्ति' हेतु लेखांकन नीति के अनुसार सरकारी विभागों के अलावा अन्य पार्टियों से वसूली योग्य दो वर्ष से अधिक पुराने ऋणों को संदेहास्पद माना जाएगा और इसका प्रावधान किया जाएगा। तथापि, वर्ष 2016-17 तक उपरोक्त उल्लिखित नीति की मैपिंग न करने के कारण एएआई के उत्तरी क्षेत्र के अंतर्गत ₹116.53 करोड़ के पात्र कर्जदारों के प्रति ₹155.01 करोड़ का प्रावधान सृजित किया गया था। अतः नियंत्रणों की मैपिंग न करने के परिणामस्वरूप अपात्र कर्जदारों के प्रति ₹38.48 करोड़ का अधिक प्रावधान सृजित हुआ जो लेखांकन नीतियों के उल्लंघन में था।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (सितंबर एवं नवंबर 2018) में बताया कि प्रयोक्ताओं ने विवादित मामलों के बारे में अशोध्य एवं संदेहास्पद ऋणों के समावेशन हेतु सुविधाओं का गलत रूप से उपयोग किया था और इस त्रुटि को वर्ष 2017-18 में संशोधित कर दिया गया था।

- एएआई की 31.03.2017 को समाप्त होने वाले वर्ष हेतु महत्वपूर्ण लेखांकन नीति के अनुसार "₹5000 से कम लागत की पृथक परिसंपत्तियों को राजस्व व्यय से प्रभारित किया जाएगा"। तथापि, वर्ष 2016-17 के दौरान कुल 8506 परिसंपत्तियों (लाइन मदवार) का पूंजीकरण किया गया था जिसमें से 83 पूंजीकरण ₹5000 से कम के पाए गए थे। अतः अनुपयुक्त वैधीकरण जांच के कारण प्रणाली में ₹5000 से कम मूल्य की परिसंपत्तियों के

पूँजीकरण की अनुमति दी थी जिसको लेखांकन नीति के अनुरूप संशोधित करने की आवश्यकता है। इसके अलावा, उपरोक्त 8506 पूँजीकरणों में प्रणाली द्वारा 325 प्रविष्टियों में कोई व्याख्या/विषय की प्राप्ति/दर्ज करना नहीं पाया गया।

प्रबंधन ने लेखापरीक्षा टिप्पणी स्वीकार करते समय बताया (अक्टूबर 2018) कि ₹5000 से कम मूल्य की परिसंपत्तियों के लिए वैधीकरण कार्यान्वित किया गया था और तदनुसार ₹5000 से कम मूल्य की किसी परिसंपत्ति को इसके पश्चात प्रणाली में पूँजीकरण की अनुमति नहीं दी गई थी। प्रबंधन ने यह भी बताया कि व्याख्या हेतु आवश्यक वैधीकरण को वित्तीय वर्ष 2018-19 के बाद से परिसंपत्ति संबंधी दस्तावेज प्रकार हेतु अनिवार्य किया गया था और टैक्स को भी रिक्त टैक्स के साथ अभिलेखों में अद्यतित किया गया है।

(ख) एसएपी/ईआरपी की कार्यात्मकता का कम उपयोग

एसएपी/ईआरपी की निम्नलिखित कार्यात्मकता का उपयोग नहीं किया गया/कम उपयोग किया गया था जिसके परिणामस्वरूप स्वचालन के लाभ प्राप्त नहीं हुए और मानवीय हस्तक्षेप कम हुआ।

- हांलाकि, एफआईसीओ में जर्नल वाउचरों/प्रविष्टियों के समर्थक दस्तावेजों की अपलोडिंग की कार्यात्मकता उपलब्ध है फिर भी एएआई में इसका उपयोग नहीं किया जा रहा था।
- नकद प्रवाह विवरण, जोकि कंपनी की वित्तीय रिपोर्टिंग आवश्यकता का अभिन्न अंग है, को एएआई द्वारा एक्सेल यूटिलिटी का उपयोग करके सृजित किया जा रहा है और एसएपी/ईआरपी द्वारा नहीं।

प्रबंधन ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार करते हुए अपने उत्तर (सितंबर एवं नवंबर 2018) में आश्वासन दिया कि चूंकि अपलोड सुविधा हाल ही में विकसित हुई है, इसलिए इसके उपयोग में आने वाले समय में वृद्धि होगी और एसएपी प्रणाली में नकद प्रवाह विवरण सृजन का विकास किया जा रहा था और वर्ष 2018-19 में उपलब्ध होगा।

(ii) मानव संसाधन प्रबंधन मॉड्यूल

एएआई में एसएपी ईआरपी के मानव संसाधन मॉड्यूल को कार्मिक प्रशासन, संगठनात्मक प्रबंधन, पेरौल एवं समय प्रबंधन की व्यवस्था हेतु कार्यान्वित किया गया था। एचआर मॉड्यूल में निम्नलिखित कमियां देखी गई थी:

(क) एचआर नियमों की मैपिंग न करना और वैधीकरण जांच का अभाव

- **मास्टर डाटा:** मै. केपीआईटी के साथ किए गए करारों की आवश्यकताओं के अनुसार प्रणाली को कर्मचारी का मास्टर डाटा अनुरक्षित करना था जिसमें कर्मचारी संख्या, नाम, शैक्षणिक योग्यताएं, जन्म की तिथि, सेवा आरंभ करने की तिथि आदि जैसे ब्यौरें शामिल हैं। कुल 28514 कर्मचारियों के मौलिक ब्यौरों वाले मास्टर डाटा में 17589 सक्रिय कर्मचारी, 25 निष्क्रिय कर्मचारी और 10900 आहरित कर्मचारी हैं। लेखापरीक्षा में निम्नलिखित में वैधीकरण जांच का अभाव पाया गया और इनपुट नियंत्रणों में कमी पाई गई:

➤ 28514 कर्मचारियों में से 340 कर्मचारियों के मामले में 'डेट ऑफ सेपरेशन' को जन्म की तिथि की उपलब्धता के बावजूद प्रणाली द्वारा प्राप्त दर्ज नहीं किया गया था। उपरोक्त डाटा में से 19 मामलों के लिए प्रणाली द्वारा 'सक्रिय कर्मचारियों' से संबंधित सेपरेशन तिथि को प्राप्त/दर्ज नहीं किया गया था। पूर्णतः स्वचालित एवं एकीकृत होने के नाते एसएपी को कर्मचारी की जन्म की तिथि/सेवा शुरू करने की तिथि के आधार पर सेपरेशन की तिथि की स्वचालित गणना में सक्षम होना चाहिए और इसमें उक्त को दर्ज करने हेतु किसी मानवीय हस्तक्षेप की आवश्यकता नहीं होनी चाहिए। तथापि, इस प्रकार की मूलभूत गणनाएं भी प्रणाली में मौजूद नहीं थी। प्रबंधन ने अपने उत्तर (नवंबर 2018) के माध्यम से सूचना दी कि लेखापरीक्षा में की गई टिप्पणियों के मद्देनजर अनुप्रयोग में आवश्यक परिशोधन किए गए हैं।

➤ 76 सक्रिय कर्मचारियों के मामले में 'सेवाकाल की लंबाई' 60 वर्षों से अधिक तक पहुंच गई थी जो 61 वर्ष से 85 वर्ष के बीच थी। इसके अलावा, 310 निष्क्रिय आहरित कर्मचारियों के मामलों में सेवाकाल की लंबाई 60 वर्षों से अधिक तक पहुंच गई थी जो 61 वर्ष से 90 वर्ष के बीच थी। इससे इस तथ्य को बल मिला कि या तो जन्म तिथि/सेवा आरंभ करने की तिथि या संगठन से अलग होने की तिथि की गणना गलत की गई थी या प्रणाली में गलत दर्ज की गई थी। अतः यह जांच करने के लिए प्रणाली में जांच तंत्र मौजूद नहीं था कि प्रणाली में दर्ज की गई जन्म तिथि/सेवा आरंभ करने की तिथि या अलग होने की तिथि सही थी या नहीं। लेखापरीक्षा द्वारा बताए जाने पर प्रबंधन ने अपने उत्तर (नवंबर 2018) के द्वारा सक्रिय कर्मचारियों संबंधित जन्म तिथि और सेवानिवृत्ति की तिथि को सही कर दिया और बताया कि, संबंधित प्रयोक्ताओं को अलग हुए कर्मचारियों, जो प्रक्रियाधीन थे, से संबंधित डाटा को सही करने का निर्देश दिया था।

- 80 अभिलेखों की स्थिति 'आहरित' या 'निष्क्रिय' पाई गई थी यद्यपि अलग होने की तिथि एवं अलग होने का प्रकार रिक्त पाया गया था। चूंकि इन कर्मचारियों ने संगठन पहले ही छोड़ दिया था अतः अलग होने की तिथि प्रणाली में स्वतः ही प्राप्त/दर्ज की जानी चाहिए। इससे इस तथ्य को बल मिलता है कि अलग होने की तिथि की गणना प्रणाली द्वारा नहीं की जा रही थी, इसे भरना भी अनिवार्य नहीं किया गया था। अलग होने की तिथि के अभाव में, सेवानिवृत्ति लाभों और ऐसे अन्य भत्तों के भुगतान प्रभावित हुए और इनका भुगतान मानवीय हस्तक्षेप के बिना नहीं किया जा सकता, इससे स्वचालन का मुख्य उद्देश्य विफल हो गया। लेखापरीक्षा द्वारा बताए जाने पर प्रबंधन ने इसके उत्तर (नवंबर 2018) के माध्यम से आवश्यक परिवर्तन किए थे।
- पाँच निष्क्रिय/आहरित कर्मचारियों के संबंध में, मूल वेतन के अभाव में मासिक वेतन एवं अन्य भत्तों की गणना हस्त्य रूप से की जा रही थी और इसके परिणामस्वरूप जोड़-तोड़ हो सकता है। इसके अलावा, ऐसे फील्ड को प्रणाली में अनिवार्य किया जाना चाहिए और इसे 'पद' तथा सेवा शुरू करने की तिथि के आधार पर स्वचालित रूप से भरा जाना चाहिए। प्रबंधन ने अपने उत्तर (नवंबर 2018) के माध्यम से बताया कि मूल वेतन को केवल एक निष्क्रिय कर्मचारी अर्थात् श्री आलोक सिन्हा, पूर्व अध्यक्ष के लिए ही 'शून्य' पर रखा गया था क्योंकि वह एएआई से वेतन एवं भत्ते प्राप्त नहीं कर रहा था। प्रबंधन का उत्तर पूर्ण नहीं था क्योंकि प्रबंधन ने केवल एक प्रविष्टि के बारे में उत्तर दिया था और शेष 04 प्रविष्टियों के बारे में नहीं।
- 17,589 सक्रिय कर्मचारियों के संबंध में 8,498 कर्मचारियों के मामले में शैक्षणिक योग्यताएं 'रिक्त' दर्शाई गई थी, और 295 मामलों में कर्मचारियों की 'श्रेणी' रिक्त छोड़ी थी। इसी प्रकार 8 सक्रिय कर्मचारियों के संबंध में पैन कार्ड नंबर भी मौजूद नहीं थे। वजन कॉलम में वजन को '0 से 6' के बीच दर्शाया गया था, इसी प्रकार कर्मचारियों के कद को 'इंच' में भरा गया था, यद्यपि '0 से 5' इंच के ब्यौरे भी पाए गए थे। पदोन्नति तथा अन्य वृद्धियों हेतु ऐसी मूलभूत सूचना आवश्यक है, फिर भी, इन फील्ड को भरना अनिवार्य नहीं किया गया था। प्रबंधन ने लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार कर लिया (नवंबर 2018) और बताया कि डाटा अद्यतन का कार्य पूर्णता चरण पर है।

- ऋण तथा अग्रिम

एएआई के कर्मचारी नियमों के अनुसार निर्धारित ब्याज दर पर अनुमत और निर्धारित सीमाओं के अनुसार गृह निर्माण भत्ता, वाहन अग्रिम, कम्प्यूटर अग्रिम, त्यौहार अग्रिम, बच्चों की शिक्षा हेतु ऋण, आकस्मिक भत्ता प्राप्त कर सकता है। उक्त की वसूली हेतु किस्तों को तदनुसार नियमावली में निर्धारित किया गया है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि प्रत्येक प्रकार के ऋण/अग्रिम के लिए प्रभारित की जाने वाली ब्याज दर 1864 अभिलेखों में से 1861 अभिलेखों में प्राप्त/दर्शाई नहीं गई थी और इन मामलों में इसे '0' के रूप में दर्शाया गया था। ब्याज दर से संबंधित शर्तें प्रणाली में नहीं दर्शाई गई थी। इससे इस तथ्य का पता चलता है कि ऋण/अग्रिम की प्रत्येक श्रेणी के प्रति प्रभारित की जाने वाली 'ब्याज दर' के अभाव में मासिक किस्तों की गणना हस्त्य रूप से की जा रही थी और प्रणाली में दर्ज की जा रही थी। अतः कार्यात्मकता की उपलब्धता के बावजूद ऋण/अग्रिमों के प्रति ब्याज दर को चित्रित नहीं किया गया है।

प्रबंधन ने अपने उत्तर में लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार कर लिया (नवंबर 2018) और बताया कि वर्ष 2018 के दौरान असावधानीवश हुई चूक का समाधान कर लिया जाएगा।

- अवकाश नकदीकरण

एएआई (अवकाश) विनियमावली, 2003 (समय-समय पर संशोधित की गई) के अनुसार सेवानिवृत्ति या पदत्याग एवं मृत्यु पर कर्मचारी (या उसका कानूनी उत्तराधिकारी) 300 (तीन सौ) दिनों की अधिकतम सीमा तक बकाया अवकाश को रखे बिना उसके सेवा काल के अंतिम दिन पर कर्मचारी के क्रेडिट पर देय एवं स्वीकार्य अप्रयुक्त अर्जित अवकाश के नकदीकरण का हकदार होगा। वर्ष 2016-17 के दौरान किए गए अवकाश नकदीकरण के निष्कर्षित डाटा के विश्लेषण से पता चला कि 590 (सेवानिवृत्त) कर्मचारियों के संबंध में एसएपी द्वारा संगणित ईएल नकदीकरण भुगतान की कुल राशि ₹27.38 करोड़ थी। लेखापरीक्षा द्वारा इसमें से 101 कर्मचारियों के संबंध में ₹5.75 करोड़ की कमी और 179 कर्मचारियों के संबंध में ₹0.16 लाख की अधिक गणना देखी गई थी। यह उल्लेख करना उचित है कि अवकाश नकदीकरण का वास्तविक भुगतान हस्त्य रूप से की गई जांच और गणना के आधार पर किया गया था। अतः कार्यात्मकता की उपलब्धता के बावजूद, प्रणाली को अवकाश नकदीकरण की सही गणना सुनिश्चित करने के लिए पर्याप्त रूप से तदनुकूल नहीं बनाया गया था।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (नवंबर 2018) में बताया कि सेवानिवृत्त कर्मचारियों को ईएल नकदीकरण का कोई कम या अधिक भुगतान नहीं किया गया था क्योंकि बाद में डीए में बदलाव के कारण बकाया/वसूलियों को स्टेशन स्तर पर प्रयोक्ताओं द्वारा हस्त्य रूप से दर्ज किया गया है।

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एसएपी ईआरपी के समर्पित मॉड्यूल की उपलब्धता के बावजूद अवकाश नकदीकरण की गणना/भुगतान मानवीय हस्तक्षेप के बिना नहीं किया जा रहा था। प्रणाली को अवकाश नकदीकरण की राशि की सही गणना करने के लिए पर्याप्त रूप से तदनुकूल नहीं बनाया गया था।

(ख) एचआर मॉड्यूल से संबंधित कार्यात्मकताओं का अनुकूलन एवं उपयोग न करना

लेखापरीक्षा में पाया गया कि वह लाभ, जिनके लिए एसएपी, ईआरपी कार्यान्वित किया गया था, नीचे दर्शाई गई आवश्यकता के अनुसार मौजूदा सुविधा का उपयोग न करने या अनुप्रयोग का अनुकूलन न करने के कारण पूर्ण रूप से प्राप्त नहीं हुए।

- सेवानिवृत्त होने वाले कर्मचारी को ग्रेच्युटी का भुगतान एचआर मॉड्यूल के माध्यम से नहीं किया जा रहा था और ग्रेच्युटी के भुगतान हेतु केवल वित्त मॉड्यूल का उपयोग किया जाता है। इस प्रकार, सेवानिवृत्ति लाभों से संबंधित सूचना एवं डाटा अपूर्ण था।
- कर्मचारी एसएपी के माध्यम से भ्रमण अग्रिम/यात्रा अग्रिम और किसी अन्य प्रकार के अग्रिम एवं ऋणों का आवेदन नहीं कर सकते। अग्रिम का आवेदन अभी तक फाइलों के माध्यम से हस्त्य रूप से किया जा रहा था। कर्मचारियों द्वारा आयकर अधिनियम की आवश्यकताओं के अनुसार निवेश घोषणा प्राप्त नहीं की गई थी।
- कर्मचारियों ने कार्य का मूल्यांकन केवल कार्यकारियों हेतु किया है।

अतः, स्वचालन का उद्देश्य पूर्णतः प्राप्त नहीं हुआ है।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (नवंबर 2018) में सूचना दी कि अब ग्रेच्युटी का भुगतान एसएपी एचआर मॉड्यूल के माध्यम से किया जा रहा था। एसएपी के माध्यम से विभिन्न अग्रिमों के लिए आवेदन करने का मॉड्यूल उपलब्ध नहीं था और इसका विकास अभी किया जाना था। ऑनलाइन ट्रेवल मॉड्यूल का विकास प्रक्रियाधीन था। निवेश घोषणा का लिंक कर्मचारी स्वयं सेवा (ईएसएस) पोर्टल में उपलब्ध था और इसे विकसित किया जाएगा। ग्रुप-डी के

अलावा गैर-कार्यकारियों हेतु कर्मचारी मूल्यांकन पर पहले ही विचार-विमर्श कर लिया गया है और इसका विकास प्रक्रियाधीन था।

प्रबंधन के उत्तर ने आवश्यकतानुसार अनुप्रयोग का अनुकूलन न करने से संबंधित लेखापरीक्षा टिप्पणी की पुष्टि की है।

(ग) एसएपी में सृजित ऋण रिपोर्ट में त्रुटियां

लेखापरीक्षा में पाया गया कि

- Z लोन रिपोर्ट, जिसमें कर्मचारियों को दिए गए ऋणों एवं अग्रिमों (एचआर मॉड्यूल का भाग) के ब्यौरें शामिल हैं को वेतन बिल रजिस्टर (पीबीआर) और एचबीए हेतु सामान्य लेखा बही (वित्त मॉड्यूल का भाग) के साथ नहीं जोड़ा गया था। इसके कारण, कटौतियों एवं वसूलियां पीबीआर और जीएल में प्रभावी हुईं परन्तु Z लोन रिपोर्ट में नहीं दर्शाई गई थी। वर्ष 2016-17 की अवधि हेतु ₹1.29 लाख की वसूली ऋण रिपोर्ट में नहीं दर्शाई गई थी जबकि यह जीएल और पीबीआर में मौजूद थी। वर्ष 2013-14 से लगातार चल रहे इस मुद्दे का समाधान नहीं किया गया था।
- नए ऋण देने के साथ-साथ ऋण और ब्याज को चुकाने के प्रभावों को Z लोन रिपोर्ट में नहीं दर्शाया गया था। अप्रैल 2018 तक 05 मामले देखे गए जिनमें ₹1.94 लाख की कुल राशि संबंधित कर्मचारियों द्वारा ऋण के प्रति की गई धन वापसी की थी, जिसकी कटौती भी वेतन से की गई थी, तथापि, पुनः भुगतान को Z लोन रिपोर्ट में नहीं दर्शाया गया था। इसी प्रकार, ₹30.00 लाख का ऋण अप्रैल 2018 तक 06 कर्मचारियों को दिया गया था जिसे ऋण अनुसूची में दर्शाया नहीं गया था। यह भी देखा गया कि एक मामले में ₹5.00 लाख का ऋण दिया गया था, तथापि इस ऋण के प्रति केवल ₹4.50 लाख की ऋण राशि को ऋण अनुसूची में दर्शाया गया था।

एसएपी में कार्यात्मकताओं/मॉड्यूलों के एकीकरण का प्रावधान है और एक मॉड्यूल में दर्शाए जाने वाले सभी संव्यवहार अन्य संबंधित मॉड्यूलों में स्वतः अद्यतित हो जाते हैं। तथापि, 'ऋण/अग्रिमों' के संबंध में एचआर मॉड्यूल और वित्त में ऐसे एकीकरण मौजूद नहीं थे।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (सितंबर एवं नवंबर 2018) में लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया तथा आश्वासन दिया कि रिपोर्ट में सुधार प्रक्रियाधीन है।

(iii) सामग्री प्रबंधन

एसएपी सामग्री प्रबंधन प्रणाली लॉजिस्टिक्स क्षेत्र का भाग है और यह सामग्री की खरीद से लेकर अंतिम भुगतान करने तक संगठन के खरीद कार्यकलाप के प्रबंधन में सहायता करता है। यह सामग्री प्रबंधन के सभी पहलुओं जैसे योजना, नियंत्रण मालसूची, स्टॉक हस्तांतरण, स्टॉक मूल्यनिर्धारण, घरेलू एवं विदेश से खरीद आदि में सहायता देता है। सामग्री प्रबंधन (एमएम) मॉड्यूल के उपयोग एवं तदनुकूलन में निम्नलिखित अनियमितताएं देखी गईं।

(क) एमएम मॉड्यूल में आरंभिक मालसूची का अपूर्ण अपलोड और एफआईसीओ और एमएम मॉड्यूल के अनुसार मालसूची के मूल्य में अंतर

जब किसी संगठन में एसएपी ईआरपी को रोलआउट किया जाता है तब संगठन भौतिक वेयरहाउस स्टॉक के आकड़े अपलोड करता है या पुरानी लेगसी प्रणाली से मालसूची को आर/3 एमएम मॉड्यूल में बुक करता है। एसएपी में लेगसी प्रणाली से स्टॉक शेष की आरंभिक प्रविष्टि के लिए एसएपी में 'संचार प्रकार 561' का उपयोग किया जाता है। एमएम मॉड्यूल 01.04.2013 से एएआई में एसएपी/ईआरपी के रोल आउट के साथ एएआई में 'लाइव' चला गया। 'संचार प्रकार 561' की समीक्षा से पता चला कि एसएपी में लेगसी प्रणाली से मालसूची अपलोड करते समय मालसूची के मूल्य को पूर्ण रूप से अपलोड नहीं किया गया था। ₹55.36 करोड़ के बुक मूल्य (31 मार्च 2012 को समाप्त वर्ष की लेखा बहियों के अनुसार) के प्रति केवल ₹19.65 करोड़ की मालसूची एसएपी में अपलोड की गई थी। इसके अलावा, एएआई ने 01.04.2013 को आरंभिक अपलोड के बाद भी 'संचार प्रकार 561' का उपयोग करना जारी रखा थी यद्यपि उक्त का उपयोग केवल मालसूची के आरंभिक अपलोड हेतु अपेक्षित था और गो-लाइव के बाद इसे बंद करना अपेक्षित था। आरंभिक अपलोड के बाद, ₹3.39 करोड़, ₹0.21 करोड़, ₹26.99 करोड़, ₹0.00 और ₹0.02 करोड़ की मालसूची भी क्रमशः वर्ष 2013-14 से वर्ष 2017-18 तक अपलोड की गई थी।

लेखापरीक्षा में यह भी देखा गया कि एमएम मॉड्यूल के अनुसार 31.03.2017 को मालसूची का अंत मूल्य ₹103.13 करोड़ था जबकि एफआईसीओ के अनुसार यह ₹95.05 करोड़ था जो दोनों मॉड्यूलों के अनुसार डाटा के बीच ₹8.08 करोड़ का अंतर दर्शाता है। यह उल्लेख करना उचित है कि पूर्व में (2016-17 तक) वित्तीय विवरणों को एसएपी के माध्यम से सूचित नहीं किया जाता था और इन्हें प्रणाली से बाहर हस्त्य रूप से तैयार किया जाता था। इसके कारण, एफआईसीओ और एमएम मॉड्यूल के अनुसार स्टॉक में अंतर की अनदेखी आसानी से हो जाती थी और स्टॉक में समायोजन एसएपी से बाहर किए जाते थे।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि एमएम माइयूल को प्रणाली में मालसूची का पूर्ण अपलोड सुनिश्चित किए बिना गो-लाइव की अनुमति दी गई थी। लगभग 05 वर्ष बीत जाने के बाद भी 'संचार प्रकार 561' का उपयोग प्रणाली में मालसूची अपलोड करने के लिए किया जा रहा था जो एसएपी की कार्यात्मकताओं के उपयोग में त्रुटिपूर्ण नियंत्रण को दर्शाता है। मालसूची और असंगत स्टॉक शेष का निरंतर अपलोड गंभीर चिंता का विषय है क्योंकि यह दोषपूर्ण प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस) और अपर्याप्त मालसूची प्रबंधन का संकेत देता है चूंकि प्रबंधन अब भी इसकी मालसूची की वास्तविक मात्रा और मूल्य सुनिश्चित करने में सक्षम नहीं था जो आरंभिक अपलोड के समय मौजूद थी।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (नवंबर 2018) में सूचना दी कि 30.06.2018 तक एमएम और एफआईसीओ स्टॉक शेषों का मिलान कर लिया गया था और प्रणाली में नई 'जेड' रिपोर्ट भी सृजित की गई थी।

(ख) अनुपयुक्त वैधीकरण जांच के कारण त्रुटिपूर्ण डाटा का रख-रखाव

एएआई ने अपनी आवश्यकताओं के अनुसार एसएपी के एमएम माइयूल का अनुकूलन किया था और उपलब्ध/खरीदी जाने वाली सामग्रियों/स्टॉक के लिए विभिन्न प्रकार के कोड परिभाषित किए थे। एसएपी की मानक कार्यात्मकता के अनुसार प्रत्येक स्टॉक के प्रति माप की इकाई (यूओएम) को भी परिभाषित किया गया था।

मालसूची के 10,48,575⁶⁰ अभिलेखों के नमूने में से 'ईए' (प्रत्येक) के रूप में माप इकट्ठे वाले 5787 अभिलेखों (शून्य मूल्य वाली अंतिम मालसूची को छोड़कर) की समीक्षा से पता चला कि 07 अभिलेखों में अंतिम स्टॉक की मात्रा का उल्लेख अंशो में किया गया था जबकि 'ईए' (प्रत्येक) का तात्पर्य है कि इनके लिए मात्रा केवल 'संपूर्ण संख्या' में मौजूद हो सकती थी। अगले विश्लेषण से पता चला कि यह मदे स्कू मशीन, ट्रांजिस्टर, रिंच और डायोड थे जिनकी मात्रा तार्किक रूप से केवल पूरी संख्या में मौजूद हो सकती है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि ऐसी मदों की भिन्नात्मक उपलब्धता प्रणाली में त्रुटिपूर्ण वैधीकरण जांच को दर्शाती है जो प्रबंधन सूचना प्रणाली को प्रभावित करती है और इसके परिणामस्वरूप गलत स्टॉक रख-रखाव और अपर्याप्त मालसूची प्रबंधन होगा।

⁶⁰ वित्त वर्ष 2016-17 तक आरंभिक प्रविष्टियां

प्रबंधन ने अपने उत्तर (नवंबर 2018) के माध्यम से सूचना दी कि 'ईए' हेतु वैधीकरण पूर्णांक के साथ ईए हेतु पीओ (खरीद आदेश) में जांच, पीओ की मात्रा जांच में परिवर्तनो को 16.10.2018 को कार्यान्वित किया गया था, अब प्रणाली में यूओएम 'ईए' के साथ दशमलव मूल्य दर्ज करने की अनुमति नहीं दी जा रही थी।

(iv) परियोजना प्रबंधन प्रणाली

एएआई में एसएपी में परियोजना प्रणाली (पीएस) मॉड्यूल परियोजना कार्यों (सिविल कार्य नवीकरण आदि) का प्रबंधन करने में सहायता करता है और इसमें परियोजना का सृजन, परियोजना की योजना, बजट और निर्गमन, परियोजना का कार्यान्वयन और परियोजना की पूर्णता जैसे चरण शामिल है। एएआई में अपनाए गए पीएस मॉड्यूल के अनुकूलन के साथ-साथ मानक पीएस मॉड्यूल में उपलब्ध कार्यात्मकताओं की समीक्षा से निम्नलिखित कमियों का पता चला।

(क) कार्यकलापों की प्रगति की निगरानी न करना

- परियोजना को कार्यान्वित करते समय, संगठन के मुख्य उद्देश्यों में से एक यह सुनिश्चित करना है कि परियोजना को नियत बजट एवं निर्धारित समय में कार्यान्वित किया गया है और सुनिश्चित करना कि संसाधनों को आवश्यकता के अनुसार परियोजना को आबंटित किया गया है। तथापि, परियोजना की बजट लागत की वास्तविक लागत से तुलना करने की अपेक्षित कार्यात्मकता की उपलब्धता के बावजूद एएआई इसका उपयोग नहीं कर रहा था। इसके कारण, परियोजना पर लागत वृद्धि या बचत, यदि कोई हो, की निगरानी प्रणाली के माध्यम से नहीं की जा रही थी।
- इसी प्रकार, प्रक्षेपित उपलब्धि के साथ वास्तविक उपलब्धि की तुलना करने हेतु प्रावधान की उपलब्धता के बावजूद एएआई इसका उपयोग नहीं कर रहा था। परियोजना के कार्यान्वयन में विलंब की प्रणाली के माध्यम से तुलना तथा निगरानी नहीं की जा रही थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि इन कमियों के कारण परियोजना के कार्यकलापों की निगरानी और समयपालन नहीं हुआ और इसने पीएस मॉड्यूल के कार्यान्वयन के मुख्य उद्देश्य को विफल कर दिया। इसके अलावा, लागत की तुलना के अभाव में संभावित पूर्णता लागत अनुमानित लागत से काफी अधिक हो सकती है जो प्रबंधन के ध्यान में जल्दी नहीं आ सकती।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (अक्टूबर 2018) के माध्यम से बताया कि पीएस मॉड्यूल को परियोजना की निगरानी तथा नियंत्रण हेतु तैयार किया गया था और स्वीकार किया कि निगरानी हेतु डैशबोर्ड को विकसित करने की आवश्यकता है। प्रबंधन का उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि मॉड्यूल के कार्यान्वयन (मार्च 2013) से काफी अंतराल के बावजूद प्रबंधन परियोजना की लागत और समय की निगरानी करने के लिए इस मॉड्यूल उपयोग करने में विफल रहा।

(ख) मानवीय हस्तक्षेप

ठेका की महत्वपूर्ण शर्तों, जैसे ठेकेदार पर शास्ति या निर्णीत हर्जाना लगाना, को प्रत्येक परियोजना हेतु पीएस मॉड्यूल में चित्रित नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा में देखा गया कि वर्ष 2016-17 के दौरान ₹71.07 करोड़ मूल्य की शास्ति, निर्णीत हर्जाना, एसडी आदि जैसी कटौतियां एवं वसूलियां⁶¹ ठेकेदारों के बिलों से की गई थी जिनकी गणना हस्त्य रूप से की गई थी और बाद में प्रणाली में दर्ज की गई थी। इसलिए, अनुकूलन न करने के कारण प्रणाली का कम उपयोग किया गया और मानवीय हस्तक्षेप के कारण गलत गणना के अंतर्निहित जोखिम को खारिज नहीं किया जा सका।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (अक्टूबर 2018) के माध्यम से निर्णीत हर्जानों और शास्ति लगाने के लिए अनुकूलन की छान-बीन करने का आश्वासन दिया।

1.3.9.4 अन्य कमियां

(i) एसएपी उपयोगिताओं का कम उपयोग

एएआई द्वारा विकसित किए जाने के बावजूद एसएपी के अन्य मॉड्यूलों का इष्टतम उपयोग नहीं किया जा रहा था।

- **व्यावसायिक उद्देश्य मॉड्यूल:** एएआई में एसएपी ईआरपी के कार्यान्वयन के मूल कारणों में से एक शीर्ष प्रबंधन को सूचना का समग्र और एकीकृत दृष्टिकोण प्रदान करना था। उक्त उद्देश्य को प्राप्त करने हेतु उद्यम और मानवीय रिपोर्टों और लेगसी रिपोर्टों की निवृत्ति के लिए मानकीकृत और सुव्यवस्थित रिपोर्टिंग प्रक्रिया के लिए व्यावसायिक रिपोर्टिंग प्लेटफार्म के रूप में व्यावसायिक उद्देश्य मॉड्यूल को कार्यान्वित किया था। तथापि, लेखापरीक्षा में देखा गया कि वर्तमान में इस माड्यूल

⁶¹ दंड- ₹6.45 करोड़, सुरक्षा जमा- 35.85 करोड़ डॉलर, तरलीकृत नुकसान और अन्य कटौती-16.58 करोड़ डॉलर, ईएमडी- ₹2.19 करोड़।

का पूर्ण उपयोग नहीं किया जा रहा था। सामग्री प्रबंधन और परियोजना प्रणाली से संबंधित रिपोर्टों/डैशबोर्ड इस प्रणाली में विकसित नहीं किए गए थे। इसके अलावा, वित्त एवं एचआर मॉड्यूल में केवल आंशिक सूचना जैसे कुल कर्मचारी वितरण, प्रत्येक कार्मिक क्षेत्र/क्षेत्रवार भू आबंटन, विकसित की गई थी। इस प्रकार, इस मॉड्यूल के कार्यान्वयन के उद्देश्य को प्राप्त नहीं किया गया था।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (जुलाई एवं नवंबर 2018) में बताया कि डैशबोर्ड को प्रयोक्ता विभागों की आवश्यकतानुसार तैयार किया गया था। एचआर डैशबोर्ड प्रस्तुतीकरण शीर्ष प्रबंधन को दिया गया था और प्रबंधन की आवश्यकतानुसार अन्य डैशबोर्डों का विकास प्रगति पर था। एमएम और पीएस मॉड्यूल हेतु डैशबोर्ड की आवश्यकता का विश्लेषण किया जा रहा था और आवश्यकतानुसार इसे लागू किया जाएगा।

प्रबंधन का उत्तर लेखापरीक्षा टिप्पणी की पुष्टि करता है कि एसएपी की सभी कार्यात्मकताओं का उपयोग नहीं किया जा रहा था।

- **ई-भर्ती मॉड्यूल-एएआई** ने अधिक प्रभावी ई-भर्ती प्रक्रिया प्रदान कर अपनी व्यावसायिक आवश्यकताओं को पूरा करने और अधिक प्रभावी भर्ती प्रक्रिया रखने हेतु एसएपी ई-भर्ती कार्यात्मकता को कार्यान्वित करने की योजना बनाई थी। तथापि, एसएपी द्वारा इन मॉड्यूलों को विकसित एवं अनुकूलित किए जाने के बावजूद एएआई अभी तक इनका उपयोग नहीं कर रहा था।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (जुलाई और नवंबर 2018) में बताया कि एएआई एचआर दल ने एसएपी की ई-भर्ती मॉड्यूल का उपयोग न करने का निर्णय लिया था। बड़ी मात्रा में आवेदनों के संसाधन में एसएपी प्रणाली की सीमा के कारण यह निर्णय लिया गया था। अन्य पीएसयू द्वारा उपयोग की गई ई-भर्ती प्रक्रिया का भी मूल्यांकन किया गया था और कुछ अन्य प्रणाली का उपयोग करने का निर्णय लिया गया था।

प्रबंधन का उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि आवश्यकतानुसार इस मॉड्यूल के अनुकूलन और इसके लिए निधियों के परिनियोजन के बावजूद इस मॉड्यूल का उपयोग न करने का निर्णय अनुचित था।

- **श्रमबल नियोजन मॉड्यूल-इस मॉड्यूल** की परिकल्पना दक्षता, कौशल, अनुभव, योग्यता आदि के आधार पर श्रमबल आवश्यकता/नियोजन के स्वचालन हेतु की गई थी। उपलब्ध और अपेक्षित संसाधनों के यूनिट वार, संवर्ग वार, ग्रेड वार विश्लेषण और सेवानिवृत्ति/अस्थायी या संविदात्मक कर्मचारी की कार्यकाल समाप्त

होने के कारण पद रिक्त होने की किसी स्थिति से पूर्व अलर्ट जारी करने और रिक्त पदों को भरने के लिए भर्ती/पदोन्नति मॉड्यूल के साथ एकीकरण करने हेतु समेकित श्रमबल योजना बनाने के लिए निर्दिष्ट समय सीमा में अंतराल विश्लेषण करने हेतु प्रावधान करना। तथापि, एएआई में इस मॉडल का उपयोग नहीं किया गया था।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (जुलाई और नवंबर 2018) में सूचना दी थी कि उनकी एचआर टीम ने इस मॉड्यूल का उपयोग करने का निर्णय लिया और तदनुसार इसका अनुकूलन कराया जा रहा था और आश्वासन दिया कि भविष्य में संसाधन योजना और स्थापन के लिए मॉड्यूल का उपयोग किया जाएगा।

- **पदोन्नति मॉड्यूल:** इस मॉड्यूल की आवश्यकता प्रणाली में एक चैनल में ग्रेड (वरिष्ठता/मेरिट/समय आधारित) और दक्षता मैट्रिक्स को आरेखित करने हेतु विभिन्न संवर्गों, ग्रेडों और स्केलों के लिए संगठन के कैरियर पथ को कार्यान्वित करने के लिए थी। तथापि, इस मॉड्यूल का कभी भी उपयोग नहीं किया गया था।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (जुलाई और नवंबर 2018) में सूचना दी थी कि उनकी एचआर टीम ने इस मॉड्यूल का उपयोग करने का निर्णय लिया और तदनुसार इसका अनुकूलन कराया जा रहा था और आश्वासन दिया कि भविष्य में संसाधन योजना और स्थापन के लिए मॉड्यूल का उपयोग किया जाएगा।

(ii) एसएपी वैश्विक सेवा एवं सहायता करार के प्रावधानों के अनुपालन की निगरानी न करना

एसएपी वैश्विक सहायता करार (नवंबर 2015) के अनुसार सेवा प्रदाता से निर्धारित शर्तों के अनुसार सेवाएं प्रदान करने की अपेक्षा थी। तथापि, एसएपी ने करार के अनुसार अपेक्षित निम्नलिखित दस्तावेजीकरण का रख-रखाव नहीं किया था। इसके अलावा, इसके अननुपालन पर एएआई द्वारा निगरानी और आपत्ति भी नहीं की गई थी:

- **घटना का विश्लेषण:** खंड 2 की मद सं. 2.3.2.2 के अनुसार सभी घटनाओं/समस्याओं और निदान निष्कर्षों का दस्तावेजीकरण करना एसएपी की जिम्मेदारी थी। तथापि, सेवा प्रदाता द्वारा मूल कारण विश्लेषण, जांच एवं निदान प्रयास अनुमान हेतु कोई दस्तावेज नहीं बनाए गए थे।

- **कार्यात्मक सहायता:** खंड 2 की मद सं. 2.3.2.3 के अनुसार सेवा प्रदाता को मुख्य प्रयोक्ताओं को उनके व्यक्तिगत व्यवसायिक प्रक्रियाओं समर्थित घटकों एवं प्रक्रियाओं में दोषपूर्ण रिपोर्ट, मूल कारण विश्लेषणों, प्रणाली में समाधान प्रदान करने नए विन्यास या विकास तत्वों का समायोजन आदि से संबंधित सभी सहायताओं का दस्तावेजीकरण करना था। हालांकि, उपरोक्त का विवरण देने वाले किसी दस्तावेज का रख-रखाव नहीं किया गया था।
- **एबीएपी मॉड्यूल:** खंड 2 की मद सं. 2.3.2.5.1 के अनुसार सेवा प्रदाता को एबीएपी मॉड्यूल जैसे डिबग कार्यक्रम, कस्टम टेबल एवं इंडेक्स, मौजूदा एसएपी स्क्रिप्ट, जेड-प्रयोजनों की व्यवस्था, मौजूदा कस्टम स्क्रीन में आशोधन, रिपोर्टों का इष्टतमीकरण के विभिन्न उद्देश्यों में किए गए सभी परिवर्तनों/आशोधनों/कार्यकलापों का दस्तावेजीकरण करना था। तथापि, उपरोक्त के विवरण वाले कोई दस्तावेज नहीं बनाए गए थे।
- **परियोजना प्रबंधन गवर्नेंस:** खंड 2 की मद सं. 2.6.2.1.3 के अनुसार सेवा प्रदाता निष्पादन की समीक्षा करने और बढ़े हुए मुद्दों के समाधान में सहायता करने, मासिक सेवा समीक्षा करने और आंतरिक एसएपी पणधारकों को केपीआई के प्रकाशन हेतु ग्राहक सेवा प्रबंधक के साथ मासिक समीक्षा बैठक में भागीदारी के साथ तदर्थ ग्राहक रिपोर्टें, मासिक शासन रिपोर्टें, मासिक स्थिति रिपोर्टें प्रदान करेगा। तथापि, मार्च 2018 तक सेवा प्रदाता के निष्पादन के समीक्षा हेतु केवल तीन बैठके, अर्थात् मई, जून और दिसंबर 2017 में, आयोजित और दस्तावेजीकृत की गई थी। अतः उपरोक्त, अनुबंधन की आवश्यकतानुसार कोई रिपोर्ट एएआई को उपलब्ध नहीं कराई गई थी और प्रगति की निगरानी करने, संभावित जोखिमों की पहचान और मूल्यांकन करने और जोखिम को कम करने की योजना बनाने के लिए कोई आवधिक शासन और समीक्षा बैठक (उपरोक्त तीन को छोड़कर) नहीं की गई थी जिसके अभाव में सेवाओं की दक्षता और प्रभावकारिता की किफायती रूप से व्यवस्था नहीं की जा सकती।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (अक्टूबर 2018) के माध्यम से बताया कि टीम हमेशा साइट पर थी और समीक्षा तथा निगरानी दैनिक आधार पर होती है, तथापि, आईटी सेवा प्रबंधन (आईटीएसएम) टूल अब कार्यान्वित किया गया है तथा सभी घटनाओं, आशोधनों, समस्या निष्कर्षों को इस टूल के द्वारा दर्ज किया जा रहा था।

प्रबंधन का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि पैरा में निर्दिष्ट खंड को सेवा प्रदाता से निर्बाध और इष्टतम सेवाएं सुनिश्चित करने के लिए करार में शामिल किया गया था। तथापि, किसी दस्तावेजी प्रमाण के अभाव में, जिन्हें दिए गए खंड के अनुसार अनुरक्षित करना

अपेक्षित था, न तो इष्टतम सेवाओं की मौजूदगी सुनिश्चित की जा सकी और न ही सेवाओं की निगरानी सुनिश्चित की जा सकी। मंत्रालय का यह उत्तर मान्य नहीं था कि आईटीएसएम टूल को अब कार्यान्वित कर दिया गया है और यह उपयोग में था क्योंकि करार में निर्दिष्ट खंड को आईटीएसएम के उपयोग के साथ प्रतिस्थापित नहीं किया जा सकता जो समस्याओं एवं घटनाओं की रिपोर्टिंग और समाधान हेतु उपयोग किया जाने वाला टूल था।

(iii) आंतरिक विशेषज्ञता के अपर्याप्त विकास के परिणामस्वरूप एसएपी ईआरपी के स्थिरीकरण के बाद भी एसएपी सलाहकारों पर अनुचित निर्भरता हुई

एएआई ने 3630 श्रम दिनों के लिए ₹8.18 करोड़ की लागत पर मै. एसएपी इंडिया प्रा. लि. को एसएपी सहायता सेवा प्रदान करने के लिए नामांकन आधार पर कार्य दिया था (30 नवंबर 2015)। उक्त करार के अनुसार सेवाएं 15.12.2015 से शुरू होनी थी और 14.12.2018 को समाप्त होनी थी। हालांकि, सहायता सेवा 36 माह में पूरी होनी थी फिर भी सभी श्रम दिनों को 21 माह के अवधि में उपयोग कर लिया गया था। इस प्रकार, शेष 15 माह की अवधि हेतु, 3010 जमादिनों के लिए ₹7.25 करोड़ की अतिरिक्त लागत पर एसएपी से सहायता लेने का अनुमोदन किया गया, यद्यपि 3630 दिनों के कुल श्रम दिनों के साथ ईआरपी और एसआरएम दोनों के रख रखाव हेतु एसएपी के साथ आरंभिक सहायता करार किया गया था और यह 3 वर्षों की अवधि हेतु था जबकि सहायता केवल ईआरपी हेतु बाद वाले 15 महीने हेतु थी, फिर भी श्रमदिनों का निर्धारण मौजूदा मॉड्यूलों के मुख्य अनुकूलन, स्थिरीकरण और व्यवस्थित करने के बावजूद पिछले अनुमानों और उपयोग के लगभग समान पर किया गया था। इस प्रकार, एएआई ने अभी तक आत्मनिर्भरता प्राप्त नहीं की थी और एसएपी ईआरपी के कार्यान्वयन के 05 वर्ष से अधिक बीत जाने के बावजूद आंतरिक विशेषज्ञता पर्याप्त रूप से विकसित नहीं की गई थी।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (अक्टूबर 2018) के माध्यम से लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया तथा बताया कि एसएपी आईटी कोर टीम में अधिक अधिकारियों की भर्ती और उन्हें नियुक्त करने प्रयास किए जा रहे थे जिन्हें निकट भविष्य में अधिक जिम्मेदारी लेने के लिए प्रशिक्षित और विकसित किया जाएगा।

1.3.10 निष्कर्ष

एएआई में एसएपी ईआरपी को एएआई के सभी कार्यकलापों के एकीकरण, मानकीकरण और सुव्यवस्थित करने के उद्देश्य से कार्यान्वित किया गया था तथापि, एसएपी ईआरपी के कार्यान्वयन में अपर्याप्त योजना थी, एसएपी ईआरपी के मॉड्यूलों का पूर्ण रूप से उपयोग नहीं किया गया था और व्यावसायिक नियमों को अपर्याप्त रूप से मैप किया गया था। एसएपी ईआरपी में पर्याप्त डाटा इनपुट नियंत्रण और वैधीकरण जांच नहीं थी। लेगसी डाटा और एसएपी में अपलोड किए गए डाटा के बीच अंतर का समाधान नहीं किया गया था। इसके अलावा, परियोजना की लागत की निगरानी और समय निर्धारण एसएपी के माध्यम से नहीं किया जा रहा था। उद्यम विशिष्ट डेटा केंद्र आवश्यकताओं का अननुरक्षण और आपदा रिकवरी साइट की गैर-मौजूदगी एएआई में डाटा के लिए संभावित खतरा पैदा करती है। एएआई काफी हद तक मामलों के समाधान हेतु एसएपी के सलाहकारों पर निर्भर है और इसमें आंतरिक विशेषज्ञता की कमी है। इस प्रकार, एसएपी ईआरपी के अपर्याप्त नियंत्रणों और कम उपयोग ने इसकी प्रभावकारिता को कम कर दिया।

1.3.11 सिफारिशें

- एएआई को आईटी नीतियों का सख्ती से अनुपालन सुनिश्चित करना चाहिए जिसमें व्यवसाय निरंतरता योजना तैयार करना और आपदा रिकवरी साइट का रखरखाव शामिल है।
- एएआई को अपनी मौजूदा वैधीकरण जांच को मजबूत करना चाहिए और अतिरिक्त जांच सृजित करनी चाहिए ताकि प्रणाली में बताई गई कमियों और विसंगतियों को समाप्त किया जा सके और डाटा अखंडता को बढ़ाया जा सके।
- व्यावसायिक प्रक्रियाओं को सभी प्रासंगिक नियमों और विनियमों को शामिल करते हुए अनुप्रयोग में अनुकूलित किया जाना चाहिए ताकि मानवीय हस्तक्षेप की गुंजाइश खत्म हो सके।
- एएआई को अपने उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए अपनी सभी विशेषताओं का उपयोग करके एसएपी ईआरपी के मॉड्यूल का इष्टतम उपयोग सुनिश्चित करना चाहिए।

यह मामला दिसंबर 2018 में मंत्रालय को भेजा गया था; उनकी प्रतिक्रिया प्रतीक्षित थी।

1.4 लाइसेंस शुल्क की कम दर पर हैंगर स्थान के आबंटन के कारण राजस्व हानि

भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण ने लागू दर से कम लाइसेंस शुल्क पर गुवाहाटी एयरपोर्ट पर हैंगर स्थान आबंटित किया था और ₹7.08 करोड़ की राजस्व हानि उठाई थी।

भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण (एएआई) ने देश के विभिन्न एयरपोर्टों/अन्तर्राष्ट्रीय एयरपोर्टों के संबंध में 01.04.2008 से स्थान हेतु लाइसेंस शुल्क को युक्ति संगत बना दिया था (अप्रैल 2008)। यह निर्दिष्ट किया गया कि 7.5 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर पर लाइसेंस शुल्क की संयुक्त वृद्धि होगी। (बाद में 01 अप्रैल 2011 से 10 प्रतिशत प्रतिवर्ष तक बढ़ा दिया जाएगा)। अप्रैल 2008 के उपरोक्त दिशानिर्देशों में भी निर्दिष्ट किया गया था कि एयरपोर्ट पर हैंगर स्थान हेतु लाइसेंस शुल्क गैर-वातानुकूलित टर्मिनल भवनों पर लागू स्थान की लाइसेंस शुल्क दर के बराबर होगी।

लोकप्रिय गोपीनाथ बोरदोलोई अंतर्राष्ट्रीय (एलजीबीआई) एयरपोर्ट, गुवाहाटी पर नवनिर्मित हैंगर स्थान के आबंटन हेतु अभिरूचि की अभिव्यक्ति (ईओआई) आमंत्रित की गई थी (मार्च 2015)। ईओआई पर प्रतिक्रिया में, मैं एए एविएशन प्राइवेट लिमिटेड (एएए), शिलांग ने एलजीबीआई, एयरपोर्ट गुवाहाटी पर हैंगर स्थान के आवंटन हेतु अपनी इच्छा जाहिर की थी (मार्च 2015)। तदनुसार, एलजीबीआई एयरपोर्ट, गुवाहाटी के अधिकारियों वाली स्थानीय वाणिज्यिक सलाहकार समिति (एलसीएसी) का गठन प्रमाण पत्रों की जांच और उस पर सिफारिशें करने हेतु किया गया था। एलसीएसी ने ₹1410 प्रति वर्ग मीटर (एसक्यूएम) प्रतिवर्ष (अर्थात् ₹117.50 प्रति वर्गमीटर प्रति माह) पर तीन वर्षों के लिए एएए को हैंगर स्थान आबंटित करने की सिफारिश की थी (अप्रैल 2015) और इसे क्षेत्रीय वाणिज्यिक सलाहकार समिति (आरसीएसी)/पूर्वोत्तर क्षेत्र (उपूरे) को भेजा था। आरसीएसी/उपूरे ने एलसीएसी की सिफारिश को एएआई के कॉर्पोरेट मुख्यालय को उनके अनुमोदन हेतु भेजा था। एएआई के कॉर्पोरेट मुख्यालय ने आरसीएसी/उपूरे की सिफारिश में दी गई निबंधन एवं शर्तों पर एएए को हैंगर स्थान आबंटन को अनुमोदित (मई 2015) किया था। तदनुसार, एएए ने प्रत्येक वर्ष अप्रैल माह से वार्षिक संयुक्त वृद्धि की शर्त के साथ ₹117.50 प्रति वर्ग मीटर प्रतिमाह की लाइसेंस शुल्क पर तीन वर्षों के लिए एएए को एलजीबीआई, गुवाहाटी पर 3,172 वर्ग मीटर (एसक्यूएम) हैंगर स्थान आबंटित किया था (जून 2015) और इस संदर्भ में एएए के साथ एक करार किया गया था (जून 2015)।

तथापि, एएआई के कॉर्पोरेट मुख्यालय ने नोटिस किया (मार्च 2016) कि एएए को हैंगर स्थान का आबंटन गैर वातानुकूलित स्थान हेतु लाइसेंस शुल्क की जांच भूमि किराए पर विचार करते हुए किया गया और उसने एलजीबीआई एयरपोर्ट प्राधिकरण को उपरोक्त दिशानिर्देशों के अनुसार 10 प्रतिशत वृद्धि प्रति वर्ष के साथ गैर-वातानुकूलित स्थान के

आधार पर लाइसेंस शुल्क संशोधित करने हेतु निर्देश दिया था। उपरोक्त हैंगर स्थान के लिए लाइसेंस शुल्क की लागू दर लाइसेंस शुल्क को युक्तिसंगत बनाने हेतु उपरोक्त निर्धारित दिशानिर्देशों के अनुसार ₹565 प्रति वर्ग मीटर प्रति माह होनी चाहिए। एएआई ने मार्च 2016 तक ₹117.50 प्रति वर्ग मीटर प्रति माह और अप्रैल 2016 से ₹126.70 प्रति वर्ग मीटर प्रति माह की दर पर एएए पर लाइसेंस शुल्क हेतु बीजक प्रस्तुत किए थे। तत्पश्चात, एएआई ने जून 2015 से पूर्वव्यापी प्रभाव से उपरोक्त निर्धारित दिशानिर्देशों की लागू दर शामिल करते हुए मई 2016 से एएए हेतु संशोधित बीजक तैयार किए थे। हालांकि, एएए इस तर्क के साथ लाइसेंस शुल्क की संशोधित दर के साथ सहमत नहीं था कि यह करार क साथ-साथ आबंटन पत्र की निबंधन एवं शर्तों के अनुसार नहीं था। एएआई ने 10 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि दर के साथ लागू दर पर उपरोक्त हैंगर स्थान के लिए लाइसेंस शुल्क हेतु एएए हेतु बीजक सृजित करना जारी रखा। एएए ने अंतरीय लाइसेंस शुल्क⁶² और उस पर सेवा कर का भुगतान नहीं किया था। एएआई ने सार्थक परिणाम के बिना कई बार एएए के साथ मामले का अनुसरण किया। एएए ने अंततः एएआई को अपनी मंशा की सूचना दी (मार्च 2018) कि वह हैंगर आबंटन को जारी नहीं रखना चाहता और वह 60 दिनों के भीतर इसे वापस कर देगा। एएए ने जून 2018 तक तीन वर्ष की अवधि के दौरान अंतरीय लाइसेंस शुल्क और उस पर सेवा कर/जीएसटी के भुगतान से भी मना कर दिया जो क्रमशः ₹6.43 करोड़ और ₹1.03 करोड़ बनता है। मामले को एएआई की विवाद समाधान समिति (डीआरसी) को भेज दिया गया था (जून 2018) और एएए को जून 2015 की बजाय मई 2016 से पूर्वव्यापी प्रभाव से संशोधित लाइसेंस शुल्क के भुगतान हेतु कहा गया था। तथापि, एएए ने इसका भुगतान नहीं किया। एएआई ने अंततः एएए द्वारा प्रस्तुत की गयी ₹0.38 करोड़ की बैंक गारंटी का नकदीकरण कर लिया था (नवंबर 2018)।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि प्रबंधन द्वारा अनुमोदित निर्धारित दिशानिर्देशों का उल्लंघन करते हुए लाइसेंस शुल्क की कम दर पर एएए को हैंगर स्थान का आबंटन उचित नहीं था जिसके कारण प्राधिकरण को ₹7.08 करोड़⁶³ की राजस्व हानि हुई थी। इससे प्रत्येक स्तर पर एएआई के दोषपूर्ण आंतरिक नियंत्रण का भी संकेत मिला।

प्रबंधन ने बताया (नवंबर 2018) कि अनुमोदित दिशानिर्देशों की अनदेखी करने के कारण लाइसेंस शुल्क की कम दर पर हैंगर स्थान का आबंटन किया गया था और इसका संशोधन मई 2016 में किया गया था। आगे यह बताया गया कि एएआई अधिनियम, 1994 (2003 में संशोधित) की धारा-28 जी के प्रावधानों के अनुसार निष्कासन अधिकारी के समक्ष वसूली कार्यवाहियों को शुरू करने की औपचारिकताएं आरंभ की गई हैं जैसेकि शेष राशि की वसूली

⁶² लागू दर और आबंटन पत्र में निर्दिष्ट दर के बीच अंतर

⁶³ (₹6.43 करोड़+ ₹1.03 करोड़) - ₹0.38 करोड़

हेतु सक्षम प्राधिकारी ने अनुदेश दिया था। यदि वसूली नहीं होती है तो उपरोक्त वसूली कार्यवाहियों के परिणामों के आधार पर कानूनी कार्रवाई का अगला दौर शुरू किया जाएगा। मंत्रालय ने प्रबंधन के मत का समर्थन किया था (मार्च 2019)।

एयर इंडिया एयर ट्रांसपोर्ट सर्विसेज लिमिटेड

1.5 विलंबित भुगतान और बकाया देयताओं की वसूली न करने हेतु दंडात्मक ब्याज के अनुद्ग्रहण के कारण जेट एयरवेज को अनुचित लाभ देना

जून 2014 से मई 2016 की अवधि हेतु ग्रांड हैंडलिंग पर विलंबित भुगतान हेतु ग्रांड हैंडलिंग करार के अनुसार जेट एयरवेज पर एयर इंडिया एयर ट्रांसपोर्ट सर्विसेज लिमिटेड द्वारा दंडात्मक ब्याज के अनुद्ग्रहण के परिणामस्वरूप ₹7.55 करोड़ की हानि बकाया रह गई।

एयर इंडिया ट्रांसपोर्ट सर्विसेज लिमिटेड (एआईएटीएसएल), एयर इंडिया लिमिटेड (एआईएल) के पूर्ण स्वामित्व वाली सहायक कंपनी, भारत में विभिन्न एयरपोर्टों पर एआईएल और अन्य एयरलाइन ग्राहकों को उनके साथ किए गए ग्रांड हैंडलिंग करारों (जीएचए) के अनुसार ग्रांड हैंडलिंग सेवाए प्रदान करती है। एआईएल ने 1 जुलाई 2011 से कोचीन स्टेशन पर ग्रांड हैंडलिंग सेवाओं हेतु अंतर्राष्ट्रीय और घरेलू उड़ानों के लिए जेट एयरवेज (इंडिया)/जेटलाइट (इंडिया) (इसके पश्चात जेट एयरवेज) के साथ जीएचए किया था। अप्रैल 2014 में एआईएटीएसएल के संचालन के साथ एआईएटीएसएल को इन करारों से अवगत कराया गया (जून 2014)।

कोचीन स्टेशन हेतु जीएचए के खंड 5 के अनुसार:

- i. कैरियर उड़ानों की आवृत्ति के आधार पर 45 दिनों के हैंडलिंग प्रभारों के बराबर बैंक गारंटी देगा।
- ii. कैरियर बीजकों की प्राप्ति के 30 दिनों के अंदर मासिक आधार पर इनका निपटान करेगा।
- iii. देय तिथि से भुगतान की तिथि तक अप्रदत्त राशि पर 2 प्रतिशत प्रति माह का ब्याज लागू होगा।

जेट एयरवेज ने मई 2016 में जीएचए समाप्त कर दिया। जून 2014 से मई 2016 की अवधि के अभिलेखों/ब्यौरों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से निम्नलिखित का पता चला:

- बीजकों की प्राप्ति की तिथि से 30 दिनों की निःशुल्क क्रेडिट अवधि देने के बाद बीजकों को कम से कम संभव समय में सृजित करने की आवश्यकता है। तथापि,

लेखापरीक्षा में देखा गया, कि जून 2014 से मई 2016 के दौरान बीजकों को सृजित करने में 26 दिनों से 274 दिनों (अंतर्राष्ट्रीय उडानों हेतु) और 35 दिनों से 237 दिनों (घरेलू उडानों हेतु) का विलंब हुआ था जो आंतरिक नियंत्रण की कमी को दर्शाता है।

- कंपनी के वित्तीय हितों की सुरक्षा करने के लिए ग्राहक एयरलाइनों के साथ सशक्त अनुवर्ती कार्रवाई करके देयताओं के समय पर उद्ग्रहण करने की आवश्यकता है। तथापि, लेखापरीक्षा में देखा गया कि ग्राउंड हैंडलिंग प्रभारों की प्राप्ति में विलंब हुए थे (निःशुल्क क्रेडिट अवधि के अतिरिक्त) जो 577 दिनों से 1111 दिनों (अंतर्राष्ट्रीय उडानों हेतु) और 577 दिनों से 1083 दिनों (घरेलू उडानों हेतु) के बीच था और वसूली हेतु इसका लंबन जारी रहा जो उचित निगरानी की कमी को दर्शाता है।
- लेखापरीक्षा में आगे देखा गया कि ग्राउंड हैंडलिंग प्रभारों के प्रति ₹14.24 करोड़ की राशि 31 मार्च 2017 को जेट एयरवेज से बकाया थी। एआईएटीएसएल को जेट एयरवेज से नवंबर 2018 तक ₹10.05 करोड़ प्राप्त हुए थे और दिसंबर 2018 तक ₹4.18 करोड़ बकाया थे।
- हालांकि, जेट एयरवेज ने लगभग दो वर्षों तक भुगतान में विलंब किया था फिर भी एआईएटीएसएल ने करार में बने खंड के बावजूद दंडात्मक ब्याज के प्रति कोई बिल सृजित नहीं किया। भुगतान की प्राप्ति में विलंब के कारण ब्याज हानि ₹7.55 करोड़ थी।
- लेखापरीक्षा में आगे देखा गया कि जेट एयरवेज ने घरेलू और अंतर्राष्ट्रीय परिचालनों के प्रति ₹0.91 करोड़ की बैंक गारंटियां दी थी जो 17 जून 2014 तक वैध थी। तथापि, एआईएटीएसएल ने जीएचए में एक खंड होने के बावजूद बैंक गारंटी प्राप्त/नवीनीकृत नहीं की थी।
- उपरोक्त कमियों के बावजूद जेट एयरवेज को ग्राउंड हैंडलिंग सेवाएं जारी रखने हेतु सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन की प्रति अभिलेखों में नहीं मिली।

प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2018) कि:

- जेट एयरवेज के पक्ष में अनुचित लाभ देने का कोई इरादा नहीं है और यह मान लेना उचित होगा कि जेट एयरवेज ने बकाया और ब्याज को भी स्वीकार कर लिया है।
- एआईएटीएसएल विलंबित भुगतान के लिए ब्याज को छोड़कर बकाया बीजक राशि के 66 प्रतिशत की वसूली करने में सक्षम रहा।

- वसूली के लिए मेसर्स जेट एयरवेज के साथ इस मामले का सक्रियता से अनुसरण किया जा रहा है।

प्रबंधन के उत्तर को निम्नलिखित के मद्देनजर देखने की आवश्यकता है:

- एआईएटीएसएल ने दो वर्षों के लिए बीजक प्रभार प्राप्त किए बिना और ब्याज उद्ग्रहण के बिना ग्राउंड हैंडलिंग सेवाएं प्रदान करना जारी रखा।
- एआईएटीएसएल करार के प्रावधानों के अनुसार बैंक गारंटी को नवीनीकृत/प्राप्त करने में भी विफल रहा, जिससे पता चला कि ग्राहक को अनुचित लाभ दिया गया था।
- जेट एयरवेज ने जीएचए को समाप्त कर दिया और अपने हितों को सुरक्षित रखने के लिए कंपनी के पास कोई बैंक गारंटी उपलब्ध नहीं थी।

इस प्रकार, एआईएटीएसएल ने जेट एयरवेज को अनुचित लाभ दिया जिसके परिणामस्वरूप ₹4.18 करोड़ की वसूली नहीं हुई और ₹7.55 करोड़ की ब्याज की हानि हुई (दो प्रतिशत की दर पर) और बकाया राशि की वसूली की कम संभावना है।

यह मामला जनवरी 2019 में मंत्रालय को भेजा गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित है (मई 2019)।

एयर इंडिया लिमिटेड

1.6 न्यूनतम उद्धरण देने वाली पार्टी द्वारा तकनीकी बोली में दी गई निविदा शर्तों और प्रतिबद्धता से विचलन के कारण अधिक व्यय

निविदा समिति ने वित्तीय मूल्यांकन रिपोर्ट बनाते समय निविदाशर्तों और एल 1 होटल की तकनीकी बोली से स्वैच्छिक रूप से विचलन किया था जिसके परिणामस्वरूप तीन वर्षों के लिए आवश्यकता से अधिक आठ अतिरिक्त कमरे प्रति दिन की बुकिंग हुई थी। इसके परिणामस्वरूप एयर इंडिया को ₹13.13 करोड़ का अतिरिक्त व्यय करना पड़ा। यह तथ्य अनुमोदन हेतु वाणिज्यिक मूल्यांकन रिपोर्ट प्रेषित करते समय एयर इंडिया मुख्यालय के ध्यान में नहीं लाया गया था कि सबसे कम बोली लगाने वाले बोलीदाता का अनुमानित वित्तीय व्यय 16 कमरों की बजाय 24 पर आधारित था।

एयर इंडिया लिमिटेड (एआईएल) ने न्यूयॉर्क में कॉकपिट चालक दल के ठहराने के लिए होटल आवास हेतु निविदा जारी की थी (30 जनवरी 2015)। निविदा आमंत्रण नोटिस (एनआईटी) के खंड 1 के अनुसार एआईएल की कमरों की आवश्यकता चालक दल के लिए प्रतिदिन 16 कमरे हैं। खंड 3 में उल्लेख किया गया कि बिलिंग 24 घंटे के चेक आउट आधार पर कमरों के वास्तविक उपयोग पर की जाएगी और उड़ान में देरी/आकस्मिक स्थिति

आदि के कारण 24 घंटे से 6 घंटे तक अधिक पर चेक आउट करने के लिए कोई अतिव्यापी प्रभार लागू नहीं होंगे। चेक आउट में छः घंटे से अधिक परंतु 12 घंटे से कम होने पर कमरे का 50 प्रतिशत किराया और 12 घंटे के बाद पूरा किराया दिया जाएगा। तकनीकी बोली के खंड 2 के अनुसार होटल में 24 घंटे की चेक-इन/चेक आउट की सुविधा होनी चाहिए।

चार होटलों⁶⁴ ने अपनी बोलियां प्रस्तुत की थी। तकनीकी मूल्यांकन समिति ने अपनी रिपोर्ट (दिनांक 25 फरवरी 2015) में प्रमाणित किया कि बोली मूल्यांकन और होटलों के दौरे के आधार पर तीन बोलियों को तकनीकी रूप से योग्य पाया गया था। सभी होटलों ने 24 घंटे की चेक-इन चेक आउट सुविधा होने की पुष्टि की थी। तकनीकी रूप से योग्य होटलों की वित्तीय बोली 26 फरवरी 2015 को खोली गई थी और मै. मिलेनियम हिल्टन होटल को एल 1 बोलीदाता पाया गया था। एआईएल ने मई 2015 से शुरू होने वाले तीन वर्षों के लिए होटल के साथ करार किया था (1 मई 2015)।

लेखापरीक्षा में वित्तीय मूल्यांकन की संवीक्षा करने पर यह पाया गया कि समिति ने तीन वर्षों हेतु कुल वित्तीय खर्च की गणना करते समय 16 कमरों की बजाय 24 कमरे प्रति रात पर विचार किया था। इस तथ्य का समिति की वाणिज्यिक मूल्यांकन रिपोर्ट में पता नहीं चला जिसे एयर इंडिया मुख्यालय के अनुमोदन हेतु भेजा गया था। 24 कमरों के आधार पर वित्तीय मूल्यांकन 24 घंटों की चेक-इन/चेक आउट सुविधाओं की पुष्टि करने वाले होटलों की तकनीकी बोलियों और निविदा शर्तों का उल्लंघन करता है। यह प्रस्ताव कार्यकारी निदेशक (परिचालन) और वित्त विंग के माध्यम से प्रस्तुत किया गया था और 17 अप्रैल 2015 को सीएमडी द्वारा अनुमोदित किया गया था।

तत्पश्चात, करार पर हस्ताक्षर करते समय दो खंड शामिल किए गए थे जिसमें यह उल्लेख किया गया था कि होटल दैनिक आधार पर 24 कमरे उपलब्ध कराने पर सहमत है और दूसरे खंड में बताया गया कि जल्दी आगमन (अर्थात आगमन दिवस पर दिन को 12 बजे से पहले) के लिए कमरों के आरक्षण हेतु पिछली रात के लिए लागू चालकदल की दर प्रभारित की जाएगी (अनुच्छेद I-सेवा)। इन खंडों की प्रविष्टि एनआईटी शर्त के खंड 3 और तकनीकी बोली के खंड 2 में दिए गए होटल के आश्वासन का उल्लंघन था। इस प्रकार एआईएल को वित्तीय हानि हेतु तीन वर्षों के लिए दैनिक आधार पर आठ अतिरिक्त कमरों की बुकिंग के परिणामस्वरूप यूएसडी 2.08 मिलियन (₹13.13 करोड़)⁶⁵ का अतिरिक्त व्यय हुआ था:

⁶⁴ (i) कॉनरेड, न्यूयॉर्क, (ii) मिलेनियम हिल्टन, न्यू यॉर्क (iii) हिल्टन, न्यू यॉर्क और (iv) रेडिसन होटल, न्यूयॉर्क

⁶⁵ मई 2015 से अप्रैल 2018 के दौरान प्रचलित प्रति यूएस डालर के ₹63.19 के विनिमय की न्यूनतम दर के आधार पर।

तालिका 1.9: कमरों की अतिरिक्त बुकिंग के कारण अधिक व्यय

वर्ष	प्रतिदिन का कमरे का कराया और अल्पाहार प्रभार	24 कमरे प्रति दिन पर कुल व्यय	16 कमरे प्रतिदिन पर कुल व्यय (वास्तविक आवश्यकता)	अधिक व्यय/प्रतिबद्धता
(यूएसडी में)				
पहला वर्ष	233.00	20,41,080	13,60,720	6,80,360
दूसरा वर्ष	237.20	20,77,872	13,85,248	6,92,624
तीसरा वर्ष	241.48	21,15,365	14,10,243	7,05,122
कुल अधिक व्यय				20,78,106

लेखापरीक्षा में यह भी देखा गया कि यूएसए क्षेत्र, जहां एआईएल अपनी उड़ाने परिचालित करता है, में चालक दल को आवास उपलब्ध कराने हेतु एआईएल और अन्य होटलों⁶⁶ के बीच करारों में एन आईटी, ने शर्तों और तकनीकी बोली की आवश्यकताओं के अनुसार छः घंटों के रियायत के साथ 24 घंटों की चेक आउट सुविधा पर बिलिंग का प्रावधान किया गया था जिसे होटलों द्वारा स्वीकार किया गया है।

क्षेत्रीय प्रबंधक एआईएल, न्यूयॉर्क ने बताया (सितंबर 2018) कि होटल ने 24x7 चेक-इन/चेक-आउट सुविधा प्रदान करने हेतु जांच की थी, वह बिना अतिरिक्त प्रभारों के यह निःशुल्क सुविधा देने में असमर्थ थे। जैसा क्षेत्रीय कार्यालय द्वारा बताया गया कि यह मुख्यतः कारण है क्योंकि चालक दल प्रातः जल्दी पहुंचता है और यह सुनिश्चित करना कि चालक दल को प्रतीक्षा न करनी पड़े, कमरों को पिछली रात से ही अनसोल्ड बुक किया जाना चाहिए। इसने आगे बताया कि वित्त और स्टेशन नामिती तकनीकी मूल्यांकन समिति का अंग थे; उन्होंने वित्तीय मूल्यांकन के दौरान तीसरी रात की आवश्यकता को बताया। क्षेत्रीय कार्यालय ने आगे बताया कि जबकि एनआईटी में उन निबंधन एवं शर्तों को दर्शाया गया है जो एआईएल अपेक्षा करती है, प्राप्त बोलियों के आधार पर मूल्यांकन करने की आवश्यकता है और इसलिए वास्तविक बोलियों के आधार पर अपेक्षित वित्तीय व्यय हेतु अनुमोदन लेना आवश्यक है न कि निविदा दस्तावेजों पर आधारित सैद्धांतिक व्यय पर अतः, समिति ने उनके तकनीकी मूल्यांकन के बाद 24 रातों के आधार पर वित्तीय व्यय की गणना की थी, एनआईटी के अनुसार 16 रातों के आधार पर नहीं।

⁶⁶ होटल पैन्सिलवेनिया न्यूयॉर्क में केबिन चालक दल के लिए, होटल ली मेरिडियन सेन फ्रांससिसको में कोकपिट और केबिन चालक दल लेओवर के लिए और होटल सोफिटल एवं होलीडे इन शिकागो में क्रमशः कोकपिट और केबिन चालक दल को आवास प्रदान कर रहे हैं।

क्षेत्रीय कार्यालय का उत्तर निम्नलिखित के कारण मान्य नहीं है:

- (i) यह प्रमाणित करने के लिए कोई दस्तावेज अभिलेखों में नहीं पाए गए कि होटल अतिरिक्त प्रभारों के बिना यह सुविधा देने में असमर्थ था। इसके अलावा यदि होटल इस सुविधा को देने में असमर्थ था, तो इसे तकनीकी बोली में अयोग्य घोषित किया जाना चाहिए था। होटल द्वारा 24 घंटे चेक-इन/चेक आउट सुविधा देने की पुष्टि करने के बावजूद 16 कमरों के स्थान पर 24 कमरे प्रति रात के मुद्दे को करार पर हस्ताक्षर करते समय समिति द्वारा नए सिरे से उठाया गया था।
- (ii) क्षेत्रीय कार्यालय द्वारा इस मुद्दे को मूल्यांकन रिपोर्ट भेजते हुए एआईएल मुख्यालय के ध्यान में नहीं लाया गया और न ही उत्तरवर्ती ने उल्लंघन का पता लगाया।
- (iii) तीन वर्षों हेतु 1 जून 2018 से प्रभावी उसी होटल के साथ किए गए पिछले करार में दो कमरा शर्तों के प्रति चालकदल का प्रावधान किया गया था, यद्यपि उड़ान की समय-सारणी समान रही और होटल ने भी इसे स्वीकार कर लिया था।

इस प्रकार, निविदा समिति वित्तीय मूल्यांकन रिपोर्ट तैयार करते हुए निविदा शर्तों और एल 1 होटल की तकनीकी बोली से मनमाने ढंग से चूक गए थे जिसके परिणामस्वरूप आवश्यकता से अधिक कमरों की बुकिंग हुई और एआईएल को किसी अभिलिखित स्पष्टीकरण के बिना ₹13.13 करोड़ अधिक व्यय करने पड़े।

मामले को जनवरी 2018 में एआईएल मुख्यालय को भेज दिया गया था और अगस्त 2018 में इसका अनुसरण किया गया।

मामले को नवंबर 2018 में मंत्रालय को भेजा गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मई 2019)।

1.7 एयर इंडिया लिमिटेड द्वारा यूएस क्षेत्र में इसके कर्मचारियों के लिए स्वास्थ्य बीमा प्रीमियम के प्रति अधिक व्यय

एयर इंडिया लिमिटेड ने निश्चित राशि हेतु कर्मचारियों के अंशदान को सीमित करने के साथ करार में एक खंड शामिल करने के कारण यूएसई क्षेत्र में इसके कर्मचारियों के लिए स्वास्थ्य बीमा प्रीमियम के प्रति यूएसडी 437,847 (₹2.64 करोड़) का अधिक व्यय किया था।

एयर इंडिया लिमिटेड (एआईएल) ने लिपिकीय और संबंधित कर्मचारियों का प्रतिनिधित्व करने वाले इंटरनेशनल ब्रदरहुड ऑफ टीमस्टर्स शॉफर्स, वेयर हाउस मैन एण्ड हैल्पर्स ऑफ अमेरिका (यूएसए और कनाडा की मजदूर यूनियन) के साथ करार किया था (19 जुलाई 1974 से प्रभावी)। करार के खंड 36 (क) के अनुसार एआईएल ने पूर्ण क्षमबल से कार्य

करने और अपनी मौजूदा समूह स्वास्थ्य बीमा योजना को लाभवृद्धि के साथ प्रभावी करने और उपरोक्त बीमा की 95 प्रतिशत लागत का भुगतान करने हेतु सहमति दी थी। 30 अगस्त 1977 से प्रभावी पिछले करार में, यद्यपि खंड 36(क) समान विवरण के साथ शामिल था, फिर भी खंड 36(घ) के रूप में अन्य खंड शामिल किया गया था जिसमें बताया गया कि खंड 36(क) में संदर्भित स्वास्थ्य बीमा योजना के तहत कर्मचारियों के अंशदान को मौजूदा कर्मचारी डॉलर अंशदान तक सीमित किया जाना था।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में पता चला कि यद्यपि करार में दोनों खंड एक दूसरे से भिन्न थे, फिर भी 1977 से ही 1977 और 2005 के बीच किए गए सभी पांच क्रमानुगत संशोधनों में इन्हे शामिल किया जाता रहा। हालांकि, स्वास्थ्य बीमा हेतु अंशदान के आधार पर एआईएल की लागत बीमा प्रीमियम के आधार पर वृद्धि पर थी, फिर भी कर्मचारी अंशदान कर्मचारियों के वेतन में और जीविका भत्ते की लागत में कई गुणा वृद्धि के बावजूद 1977 में निर्धारित दरों पर ही रूक गई है।

लेखापरीक्षा में देखा गया (अगस्त 2016) कि क्षेत्रीय कार्यालय, एआईएल यूएसए क्षेत्र, न्यूयॉर्क खंड 36(क) का उपयोग किए बिना, जिसमें स्वास्थ्य बीमा की लागत की पांच प्रतिशत कटौती अपेक्षित है, 1977 में सम्मिलित खंड 36 (घ) का सहारा लेते हुए इसके कर्मचारियों (भारत में आधारित और स्थानीय दोनों) से स्वास्थ्य बीमा हेतु यूएसडी 1.11 (एकल कवरेज)/यूएसडी 3.13 (परिवार का कवरेज) और डैटल बीमा हेतु, यूएसडी 1.02 (सिंगल कवरेज)/यूएसडी 3.34 (परिवार का कवरेज) की कटौती कर रहा है। क्षेत्रीय कार्यालय ने बताया (सितंबर 2016) कि एआईएल ने डॉलर अंशदान के बराबर राशि की प्रतिबद्धता के बिना कर्मचारी अंशदान को 7.5 प्रतिशत तक बढ़ाने का प्रस्ताव रखा था। इस मामले पर कोई अतिरिक्त रिपोर्ट प्राप्त नहीं हुई है (अक्टूबर 2018)।

इसके अलावा, लेखापरीक्षा में पाया गया (नवंबर 2017) कि एक कर्मचारी का मासिक स्वास्थ्य बीमा प्रीमियम पॉलिसी में शामिल व्यक्तियों की संख्या के आधार पर यूएसडी 696.69 और यूएसडी 2,126 के बीच था। नवंबर 2017 माह के दौरान किए गए भुगतानों के अवलोकन से पता चला कि 74 कर्मिको हेतु स्वास्थ्य बीमा प्रीमियम के आधार पर यूएसडी 128,561 का भुगतान किया गया था। उपरोक्त करार के खंड 36 क के अनुसार यूएसडी 128,561 के प्रति कर्मचारियों से यूएसडी 6,428 (पांच प्रतिशत) की कटौती की जानी थी। तथापि, अधिकारियों से केवल यूएसडी 231.62⁶⁷ की वसूली की गई थी। एआईएल के अधिक वित्तीय व्यय को सुनिश्चित करने के लिए क्षेत्रीय कार्यालय को 2005 के बाद से संबंधित अभिलेख उपलब्ध कराने का अनुरोध किया गया था। तथापि, कार्यालय केवल

⁶⁷ परिवार पर लागू अधिकतम कटौतियों अर्थात्, यूएसडी 3.13 प्रति कर्मचारी पर विचार करते हुए

पिछले छः वर्षों (2013-2018) के स्वास्थ्य बीमा प्रीमियम पर सूचना उपलब्ध करा सका था जबकि वर्ष 2007 की सूचना अभिलेखों में उपलब्ध थी। सात वर्षों हेतु उपलब्ध डाटा के आधार पर एआईएल के अधिक वित्तिय व्यय निम्नलिखित तालिका में दर्शाए गए हैं:

तालिका 1.10: स्वास्थ्य बीमा प्रीमियम पर एआईएल का अधिक वित्तीय व्यय

वर्ष	एयर इंडिया द्वारा दिया गया प्रीमियम	कटौती योग्य 5 प्रतिशत	भारत में अवस्थित एवं स्थानीय कर्मचारियों की सं.	कटौती ⁶⁸ की गई वास्तविक राशि	अंतर	अधिक परिहार्य व्यय का जोड़
	(यूएसडी में)		(सं. में)	(यूएसडी में)		
2007	13,26,564.00	66,328.20	125	4,695.00	61,633.20	437,846.96
2013	14,90,647.34	74,532.36	75	2,817.00	71,715.36	
2014	14,11,917.06	70,595.85	75	2,817.00	67,778.85	
2015	12,50,299.25	62,514.96	75	2,817.00	59,697.96	
2016	13,96,682.19	69,834.11	69	2,591.64	67,242.47	
2017	12,25,612.73	61,280.64	80	3,004.80	58,275.84	
2018*	10,77,578.95	53,878.95	69	2,375.67	51,503.28	

*(11/2018 तक)

इस प्रकार, एआईएल ने वर्ष 2007 और 2013 से 2018 (नवंबर 2018 तक) तक स्वास्थ्य बीमा प्रीमियम के आधार पर यूएसडी 437,846.96 तक अधिक भुगतान किया था। अधिक व्यय इसे काफी ज्यादा होता यदि दूसरे वर्षों का डाटा उपलब्ध कराया जाता।

क्षेत्रीय कार्यालय ने प्रत्युत्तर में बताया (जनवरी 2018) कि यह कहना गलत है कि एआईएल 1977 में शामिल किए गए खंड (घ) को काटने से चूक गया क्योंकि संघ करारों को एआईएल प्रबंधन और संघ के प्रतिनिधियों के बीच लंबी सौदेबाजी के बाद अंतिम रूप दिया जाता है। इसने आगे बताया कि इस संबंध में एआईएल द्वारा लिए गए किसी एक तरफा निर्णय को संघ द्वारा न्यायालय में चुनौती दी जा सकती है।

⁶⁸ परिवार पर लागू अधिकतम कटौतियों अर्थात, यूएसडी 3.13 प्रति कर्मचारी पर विचार करते हुए

प्रबंधन का उत्तर इस तथ्य के कारण मान्य नहीं है कि क्षेत्रीय कार्यालय द्वारा यह संकेत देने के लिए कोई दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किया गया कि इस विषय पर कभी कोई चर्चा हुई थी तथा प्रबंधन ने एआईएल के लिए वित्तीय हानि वाले करार के खंड 36 घ को स्वीकार करना जारी रखा। फलस्वरूप, एआईएल अपने कर्मचारियों, स्थानीय और भारत में अवस्थिति, के लिए 99 प्रतिशत से अधिक स्वास्थ्य बीमा प्रीमियम का भुगतान कर रहा है। इसके अलावा, क्षेत्रीय कार्यालय ने उक्त व्यय को नियंत्रित करने हेतु अपने मुख्यालय को नहीं कहा और न ही खंड को हटाने, जो लागू नहीं है, के लिए कोई पहल की एआईएल को सही खंड (5 प्रतिशत या प्रस्तावित 7.5 प्रतिशत) को प्रतिधारित/शामिल करना जो वेतन करार में कर्मचारियों के वेतन से कटौती योग्य है, जिस पर संघ के साथ बातचीत की जा रही हैं।

मामले को जनवरी 2018 में एआईएल मुख्यालय और न्यूयॉर्क के क्षेत्रीय कार्यालय को भेज दिया गया था और अप्रैल-अगस्त 2018 के बीच आगे की कार्यवाही की गई थी।

मामले को नवंबर 2018 में मंत्रालय को भेज दिया गया था; उनकी प्रतिक्रिया प्रतीक्षित थी (मई 2019)।

पवन हंस लिमिटेड

1.8 बचाव परिचालनों का अनुपयुक्त प्रबंधन

पहाड़ी इलाकों में बचाव कार्यों की आवश्यकता के अनुसार कोकपिट चालक दल को तैनात करने में पवन हंस लिमिटेड की विफलता के परिणामस्वरूप, मानव जीवन को जोखिम के अलावा ₹11.78 करोड़ की हानि हुई।

पवन हंस लिमिटेड (पीएचएल) जिसे अक्टूबर 1985 में निगमित किया गया, जो भारत सरकार का सर्वोत्कृष्ट हेलिकॉप्टर सेवा प्रदाता है और इसका दक्षिण एशिया में असैन्य हेलिकॉप्टरों का सबसे बड़ा बेड़ा है। इसकी विशेषज्ञता दुर्गम क्षेत्रों को जोड़ने में और खोज एवं बचाव अभियान करने में है जोकि इसके कुछ मुख्य उद्देश्यों के अनुरूप है, जो कि मुख्यतः

- हेलिकॉप्टर द्वारा अनुसूचित/गैर अनुसूचित सेवाओं तथा ऐसे अन्य प्रकारों के लिए जैसा दुर्गम क्षेत्रों और कठिन इलाकों में सरकार द्वारा निर्धारित किया जाए;
- उन परिचालनों हेतु जैसा सरकार द्वारा निर्देश/अध्याचन किया जाए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पीएचएल ने (जून 2013) श्रद्धालुओं और अचानक आई बाढ़ द्वारा प्रभावित स्थानीय लोगों के लिए बचाव कार्य करने के लिए उत्तराखंड राज्य सरकार

में अपना डॉफिन एस 365 एन3 हेलिकॉप्टर (वीटी-पीएचजेड) को तैनात किया था। बचाव मिशन पर वीटी-पीएचजेड, हर्षिल हेलिपेड, उत्तराखंड (28 जून 2013) में दुर्घटना ग्रस्त हो गया था। जहाज पर सवार सभी तीन व्यक्तियों (दो चालक दल सदस्य और एक यात्री) को मामूली चोटें आई थीं परन्तु वीटी-पीएचजेड का पिछला हिस्सा काफी श्रतिग्रस्त हो गया था। पीएचएल ने न्यू इंडिया एंशोरन्स कंपनी लिमिटेड (बीमाकर्ता) को दुर्घटना के बारे में (28 जून 2013) सूचना दी और वीटी-पीएचजेड की मरम्मत के पश्चात (अक्तूबर 2014) बीमाकर्ता को ₹10.87 करोड़ का बीमा दावा भेजा था।

बीमाकर्ता ने (जनवरी 2017) नागरिक विमानन मंत्रालय द्वारा गठित किए गए दुर्घटना जांच बोर्ड के निष्कर्षों के आधार पर पीएचएल के दावे को निरस्त कर दिया, जिसने बताया था कि दुर्घटना में सहायक घटक कोकपिट चालक दल को पहाड़ों में उड़ान हेतु आवश्यक प्रशिक्षण/आवृत्ति प्रशिक्षण के बिना पीएचएल द्वारा पहाड़ी/पर्वतीय इलाकों में परिचालन हेतु परिनियोजित करना था। बीमाकर्ता ने बताया कि यह दावा सामान्य अपवाद सं. 3 के अंतर्गत आता है क्योंकि यहां बीमा पॉलिसी पर लागू वारंटी का स्पष्ट भंगन और उल्लंघन था जिसके अनुसार बीमाकृत व्यक्ति सभी वायु नौवहन और उड़ान योग्यता आदेशों और विमान के सुरक्षित परिचालन हेतु किसी सक्षम प्राधिकारी द्वारा जारी आवश्यकताओं के अनुपालन हेतु ठेकागत दायित्व के अधीन था।

लेखापरीक्षा में निम्नलिखित पाया गया:

- पीएचएल की परिचालन नियमपुस्तक एवं नागरिक विमानन आवश्यकता (सीएआर) धारा 7, श्रृंखला 'ख' भाग XII में विशेष रूप से पहाड़ी क्षेत्रों में परिचालन हेतु प्रशिक्षण आवश्यकता को निर्धारित किया गया है क्योंकि पहाड़ी क्षेत्रों में उड़ान के लिए, ऊँचाई पर घनत्व, पर्वतीय हवाओं, शंक्काकार पहाड़ियों आदि जैसे मापदंडों को समझने में पूर्ण विशेषज्ञता की आवश्यकता होती है। पहाड़ी क्षेत्रों में परिचालन हेतु पायलटों का प्रशिक्षण अनिवार्य था क्योंकि पहाड़ी इलाकों में उड़ान के लिए पहाड़ी इलाकों की विशेष अभिलक्षणों, वायु के प्रभावों और तेजी से बदलती मौसम की परिस्थितियों आदि जो परिचालनों को बाधित कर सकती हैं, जैसी जानकारी आवश्यक है। हेलिपैड की ऊँचाई हेलिकॉप्टर से प्रदर्शन को विशेष रूप से टेक ऑफ और लैंडिंग चरणों के दौरान प्रतिकूल रूप से प्रभावित कर सकती है। इन आवश्यकताओं की जानकारी होने के बावजूद पीएचएल ने कोकपिट को तैनात किया जिसे अपेक्षित पहाड़ी क्षेत्रों में उड़ान हेतु प्रशिक्षण/आवृत्ति प्रशिक्षण नहीं दिया गया था। यह इस तथ्य के बावजूद था कि पीएचएल मेघालय, मिजोरम, सिक्कम, हिमाचल प्रदेश आदि अत्यधिक ऊँचाई के क्षेत्रों में और पहले माता वैष्णों देवी यात्रा, श्री कदारनाथी जी यात्रा, श्री अमरनाथ जी यात्रा जैसे विशेष उद्देश्य हेतु भी नियमित सूचीबद्ध परिचालन करता है।

- आवश्यक प्रशिक्षण के बिना अधिकारियों की तैनाती ने बहुमूल्य मानव जीवन को खतरे में डाल दिया और यह बचाव परिचालनों और निष्पादन में पीएचएल की भूमिका हेतु इसकी तैयारियों में कमी का भी सूचक है जो इसके सम्मिलन के मुख्य उद्देश्यों में से है।
- पीएचएल ने निरस्तीकरण की तिथि से 12 माह के अंदर इसके बीमा दावे के निरस्तीकरण का विरोध करने हेतु कोई कानूनी सहारा नहीं लिया जिसने बीमा पॉलिसी की शर्तों के अनुसार बीमाकर्ता के समक्ष बीमा दावे को अस्वीकार्य बना दिया। जिसके परिणामस्वरूप पीएचएल को ₹11.78 करोड़⁶⁹ की हानि हुई है।

पीएचएल ने प्रत्युत्तर (अक्टूबर 2018) में बताया कि यह बीमा दावे के शीघ्र निपटान हेतु उच्चतम स्तर पर बीमाकर्ता का अनुसरण कर रहा है।

प्रबंधन का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि इसने बचाव परिचालनों में पीएचएल की शिथिलता के मूल मुद्दे पर प्रतिक्रिया नहीं दी है जिसके परिणामस्वरूप मानव जीवन और पीएचएल की परिसंपत्तियां खतरे में है। इसके अलावा, बीमा पॉलिसी की शर्तों के अनुसार अब पीएचएल का दावा अस्वीकार्य है और हेलिकॉप्टर की मरम्मत पर अपने वित्तीय हानि को कम करने की संभावना कम है। साथ ही, ऐसी दुर्घटनाओं की वजह से हेलिकॉप्टर की ग्राउंडिंग के कारण हुई राजस्व हानि और पीएचएल की प्रतिष्ठा को हुआ नुकसान बीमा पॉलिसी में दावा करने योग्य नहीं था।

इस प्रकार, पहाड़ी इलाकों में बचाव परिचालनों की आवश्यकतानुसार कॉकपिट चालक दल की तैनाती में पीएचएल की विफलता के परिणामस्वरूप मानव जीवन को जोखिम में डालने के अलावा ₹11.78 करोड़ की हानि हुई।

इस मामले को नवंबर 2018 में मंत्रालय को भेजा गया था; उनकी प्रतिक्रिया प्रतीक्षित थी (मई 2019)।

⁶⁹ बीमाकर्ता द्वारा निरस्त किया गया बीमा दावा ₹10.87 करोड़ + क्षतिग्रस्त हेलिकॉप्टर को मरम्मत हेतु हर्षित से मुंबई ले जाने हेतु बीमा कंपनी से लिए गए ट्रांजिट बीमा पर पीएचएल द्वारा भुगतान किए गए सेवाकर के ₹0.04 करोड़ + वीटी पीएचजेड की ग्राउंडिंग के कारण 29 जून 2013 से 24 अगस्त 2013 तक की अवधि हेतु ₹0.87 करोड़ की राजस्व हानि

1.9 कार्यकारी अधिकारियों, पायलटों और एयरक्राफ्ट रख-रखाव इंजीनियरों को अनधिकृत भुगतान

पवन हंस लिमिटेड के कार्यकारी अधिकारियों, पायलटों और विमान रख-रखाव इंजीनियरों को सार्वजनिक उद्यम विभाग द्वारा जारी कार्यालय जापन द्वारा निर्धारित 'कैफेटेरिया एप्रोच' के अंतर्गत नियत 50 प्रतिशत की अधिकतम सीमा के अलावा उड़ान प्रोत्साहन और बेहतर रख-रखाव प्रोत्साहन पर 31 दिसंबर 2016 तक ₹11.13 करोड़ का अनधिकृत भुगतान।

सार्वजनिक उद्यम विभाग (डीपीई) ने अपने कार्यालय जापन (ओएम) दिनांक 26 नवंबर 2008 के माध्यम से केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उद्यमों (सीपीएसई) के बोर्ड स्तर और बोर्ड स्तर से नीचे के कार्यकारी अधिकारियों और असंगठित पर्यवेक्षकों के वेतन मान में संशोधन को अनुमोदित किया था जो 1 जनवरी 2007 से प्रभावी था। ओएम में महंगाई भत्ते, मकान किराया भत्ता और पट्टे पर लिए गए आवास के अलावा 50 प्रतिशत मूल वेतन की सीमा के भीतर भत्ते/भत्तों को निर्धारित किया गया था। कुछ भत्ते अर्थात् पूर्वोत्तर भत्ता, भूमिगत खदान हेतु भत्ता, कठिन और दूर-दराज के क्षेत्रों में सेवा हेतु विशेषज्ञ भत्ता और गैर-अभ्यास भत्ता, 50 प्रतिशत की अधिकतम सीमा के दायरे से बाहर थे परन्तु यह निर्धारित सीमाओं के विषयाधीन थे। डीपीई ने आगे निर्धारित किया कि भत्तों/अनुलाभों के निश्चित सैट की बजाय सीपीएसई 'कैफेटेरिया एप्रोच' का पालन कर सकता है जिसमें कार्यकारी अधिकारियों को मूल वेतन की 50 प्रतिशत की समग्र सीमा में अनुलाभों और भत्तों का एक सैट चुनने की अनुमति दी जाएगी। डीपीई ने अपने ओएम दिनांक 1 जून 2011 और 29 जून 2012 के माध्यम से इस तथ्य को दोहराया कि डीपीई ओएम दिनांक 26 नवंबर 2008 में उल्लिखित के अलावा कोई भत्ता/लाभ/अनुलाभ 50 प्रतिशत की अधिकतम सीमा से बाहर स्वीकार्य नहीं था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पवन हंस लिमिटेड (पीएचएल) ने अपने परिपत्र दिनांक 10 दिसंबर 2012 के माध्यम से मूल वेतन की 50 प्रतिशत की सीमा में 26 नवंबर 2008 से इसके कार्यकारी अधिकारियों, पायलटों और एयरक्राफ्ट रख-रखाव, इंजीनियर के अनुलाभों और भत्तों में संशोधन किया था। तथापि, पीएचएल ने डीपीई ओएम दिनांक 26 नवंबर 2008, 1 जून 2011 और 29 जून 2012 का अननुपालन करते हुए कार्यकारी अधिकारियों, पायलटों और एयरक्राफ्ट रख-रखाव इंजीनियरों के लिए बेहतर रख-रखाव प्रोत्साहन और उड़ान प्रोत्साहनों की अपनी योजनाओं को जारी रखा। इन योजनाओं को पीएचएल द्वारा योग्य और अनुभवी कार्मिकों के लाभ, उत्पादकता और प्रतिधारण के लिए सितंबर 2006 से जून 2007 की अवधि के दौरान शुरू किया गया था परन्तु इस तथ्य के बावजूद यह

26 नवंबर 2008 के बाद भी जारी रही कि यह मूल वेतन की 50 प्रतिशत की सीमा के दायरे से बाहर थे। इसके परिणामस्वरूप, 26 नवंबर 2008 से 31 दिसंबर 2016⁷⁰ की अवधि के दौरान उड़ान प्रोत्साहनों और बेहतर रख-रखाव प्रोत्साहनों के प्रति ₹11.13 करोड़ (केवल पीएचएल पश्चिमी क्षेत्र की गणना पर आधारित) का अनधिकृत भुगतान हुआ था।

प्रबंधन ने बताया (26 जुलाई 2016) कि उड़ान प्रोत्साहनों और बेहतर रख-रखाव प्रोत्साहनों को जारी रखना उचित था और इन्हें निष्पादन संबंधित वेतन (पीआरपी) के एवज में भुगतान किया गया था जिसे उनके निदेशक मंडल में स्वतंत्र निदेशक की नियुक्ति न होने के कारण अंतिम रूप नहीं दिया जा सका था। प्रबंधन ने आगे बताया (7 दिसंबर 2018) कि पीएचएल में पीआरपी शुरू होने के बाद, कार्यकारी अधिकारियों और अन्य श्रेणी के कर्मचारियों को दिए गए बेहतर रख-रखाव प्रोत्साहनों को समायोजित कर दिया जाएगा और पायलटों, उड़ान इंजीनियरों और एयरक्राफ्ट रख-रखाव इंजीनियरों के मामले में केबिनेट का अनुमोदन प्राप्त करने हेतु नागरिक विमानन मंत्रालय के साथ सक्रियता से विचार किया जा रहा है।

प्रबंधन का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि कार्यकारी अधिकारियों, पायलटों और एयरक्राफ्ट रख-रखाव इंजीनियरों को उड़ान प्रोत्साहनों और बेहतर रख-रखाव प्रोत्साहनों का भुगतान उत्पादकता संबंधी प्रोत्साहन योजनाओं (पीएलआई) के बदले में किया जा रहा था, पीआरपी के बदले में नहीं, जैसा कि कहा गया था। डीपीई ओएम दिनांक 6 जुलाई 2011 के अनुसार पीएलआई का संवितरण केवल मूल वेतन की 50 प्रतिशत की निर्धारित सीमा में किया जा सकता था। इसके अलावा, डीपीई ओएम दिनांक 26 नवंबर 2008, 1 जून 2011 और 29 जून 2012 में पीआरपी के बदले किसी भत्ते/ अनुलाभ का विचार नहीं किया गया था और पायलटों और इंजीनियरों को 'कैफेटेरिया एप्रोच' के अनुसार निर्धारित सीमा से अधिक भुगतान किए जा रहे भत्तों पर केबिनेट का निर्णय अभी लंबित है।

इस प्रकार, पीएचएल के कार्यकारी अधिकारियों, पायलटों, और एयरक्राफ्ट रख-रखाव इंजीनियरों को डीपीई ओएम द्वारा निर्धारित 'कैफेटेरिया एप्रोच' के तहत निर्धारित 50 प्रतिशत की अधिकतम सीमा से अतिरिक्त भुगतान किए गए उड़ान प्रोत्साहनों और बेहतर रख-रखाव प्रोत्साहनों के परिणामस्वरूप 31 दिसंबर 2016 तक ₹11.13 करोड़⁷¹ का अनधिकृत भुगतान किया गया।

⁷⁰ 1 जनवरी 2017 से सीपीएसई के बोर्ड स्तर के और बोर्ड स्तर से निम्न कार्यकारी अधिकारियों तथा असंगठित प्रयत्नकर्तों के वेतन संशोधन से संबंधित डीपीई ओएम दिनांक 3 अगस्त 2017 लागू है, जिसके अनुपालन पर पैरा में चर्चा नहीं की गई है।

⁷¹ उत्तरी क्षेत्र और पीएचएल के मुख्यालय से संबंधित अधिक भुगतान की गणना पीएचएल द्वारा पश्चिम क्षेत्र के समान की जा सकती है जैसा ड्राफ्ट पैरा में दर्शाया गया है।

2019 की प्रतिवेदन संख्या 13

इस मामले को अक्टूबर 2018 में मंत्रालय को भेजा गया था; उनकी प्रतिक्रिया प्रतीक्षित थी (मई 2019)।