

अध्याय-4

अध्याय 4

4. राज्य के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों से संबंधित निष्पादन लेखापरीक्षा (ऊर्जा क्षेत्र के अतिरिक्त)

4.1 मध्य प्रदेश सड़क विकास निगम लिमिटेड के द्वारा बिल्ड ऑपरेट ट्रान्सफर प्रणाली पर सड़क परियोजनाओं के क्रियान्वयन पर निष्पादन लेखापरीक्षा

प्रस्तावना

4.1.1 मध्य प्रदेश राज्य सड़क विकास निगम लिमिटेड (कंपनी) सौंपे गए राष्ट्रीय राजमार्गों (एन.एच.) तथा मुख्य जिला मार्गों (एम.डी.आर.) के साथ मध्य प्रदेश के समस्त राज्य राजमार्गों (एस.एच.) के निर्माण, उन्नयन, परिचालन तथा रखरखाव के लिए उत्तरदायी है। कंपनी के द्वारा सड़क परियोजनाएँ, सार्वजनिक निजी भागीदारी (पी.पी.पी.) व्यवस्था के अंतर्गत बिल्ड ऑपरेट ट्रान्सफर (बी.ओ.टी.) आधार पर बी.ओ.टी.-टोल, बी.ओ.टी.-एन्युटी तथा बी.ओ.टी.-टोल+एन्युटी प्रणालियों पर निष्पादित की जाती है, जैसा कि तालिका 4.1.1 में विवरण दिया गया है:

तालिका 4.1.1 बी.ओ.टी. प्रणालियों का विवरण

बी.ओ.टी. प्रणाली	विवरण
टोल	भारत सरकार तथा म.प्र.शा. अनुदान के रूप में वायबिलिटी गैप फंडिंग (वी.जी.एफ.) प्रदान करते हैं अथवा उस रियायतग्राही से प्रीमियम प्राप्त करते हैं जो सड़क का निर्माण तथा उसका परिचालन करता है और परियोजना लागत की वसूली पूर्वनिर्धारित रियायत अवधि के दौरान टोल इकट्ठा करके करता है।
एन्युटी	रियायतग्राही निर्माण का निष्पादन करता है तथा म.प्र.शा. परियोजना लागत का 13 वर्षों की पूर्वनिर्धारित समयावधि में छः मासिय एन्युटी के रूप में भुगतान करती है।
टोल + एन्युटी	म.प्र.शा. रियायतग्राही को छः मासिय एन्युटी का भुगतान 13 वर्षों के लिए करती है, जो रियायत अवधि के दौरान टोल भी इकट्ठा करता है।

2013-18 के दौरान, कंपनी ने 48 बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाएँ (3,004.78 किलोमीटर लम्बाई की 72 सड़कें लागत ₹ 6,605.04 करोड़) पूर्ण की तथा 12 बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाएँ (1,035.42 किलोमीटर लम्बाई की 19 सड़कें लागत ₹ 4,136.22 करोड़) पूर्ण होने के पूर्व समाप्त की, जैसा कि तालिका 4.1.2 में विवरण दिया गया है:

तालिका 4.1.2 कंपनी द्वारा निष्पादित परियोजनाओं का विवरण

सड़क का प्रकार	बी.ओ.टी. माध्यम	कुल परियोजनाएँ			
		परियोजनाओं की संख्या	सड़कों की संख्या	लम्बाई (किलोमीटर)	परियोजना लागत (₹ करोड़ में)
पूर्ण परियोजनाएँ					
मुख्य जिला मार्ग	एन्युटी	14	37	1,110.20	1,702.11
	टोल	1	1	38.23	96.73
	टोल + एन्युटी	9	9	392.46	730.18
उप-योग		24	47	1,540.89	2,529.02
राज्य राजमार्ग	एन्युटी	1	1	8.93	16.00
	टोल	7	7	448.10	1,045.70
	टोल + एन्युटी	13	14	748.56	1,742.12
उप-योग		21	22	1,205.59	2,803.82
राष्ट्रीय राजमार्ग	टोल	3	3	258.30	1,272.20
उप-योग		3	3	258.30	1,272.20

सड़क का प्रकार	बी.ओ.टी. माध्यम	कुल परियोजनाएँ			
		परियोजनाओं की संख्या	सड़कों की संख्या	लम्बाई (किलोमीटर)	परियोजना लागत (₹ करोड़ में)
योग पूर्ण परियोजनाएँ		48	72	3,004.78	6,605.04
निलम्बित परियोजनाएँ					
मुख्य जिला मार्ग	एन्युटी	3	10	229.99	368.34
	टोल + एन्युटी	1	1	46.98	97.77
उप-योग		4	11	276.97	466.11
राज्य राजमार्ग	एन्युटी	1	1	9.34	47.56
	टोल	2	2	180.10	328.55
	टोल + एन्युटी	2	2	129.16	242.65
उप-योग		5	5	318.60	618.76
राष्ट्रीय राजमार्ग	टोल	3	3	439.84	3,051.35
उप-योग		3	3	439.84	3,051.35
योग समाप्त परियोजनाएँ		12	19	1,035.42	4,136.22
कुल योग		60	91	4,040.20	10,741.26

संगठनात्मक संरचना

4.1.2 कंपनी, मध्य प्रदेश लोक निर्माण विभाग (म.प्र.लो.नि.वि.), मध्य प्रदेश शासन (म.प्र.शा.) के समग्र प्रशासनिक नियंत्रण में कार्य करती है। कंपनी का प्रबंधन संचालक मंडल में निहित है जिसमें अध्यक्ष (मध्य प्रदेश के मुख्यमंत्री), दो उपाध्यक्ष (म.प्र.लो.नि.वि. के मंत्री तथा मुख्य सचिव, म.प्र.शा.), प्रबंध संचालक (एम.डी.) तथा छः अन्य संचालक शामिल हैं। कंपनी का दैनंदिन प्रबंधन एम.डी. के द्वारा, प्रमुख अभियंता, पांच मुख्य अभियंताओं, छः उप महाप्रबंधकों, छः सहायक महाप्रबंधकों तथा छः प्रबंधकों की सहायता से किया जाता है जैसा कि *परिशिष्ट-4.1* में दर्शाया गया है।

कंपनी के 13 संभागीय कार्यालय¹ हैं, जिनके प्रमुख संभागीय प्रबंधक होते हैं, जो कि अपने सम्बंधित संभाग में कार्यान्वित होने वाली सड़क परियोजनाओं की निगरानी हेतु उत्तरदायी होते हैं। वे सहायक महाप्रबंधकों, प्रबंधकों तथा अन्य सहायक कर्मचारियों की सहायता से कार्य करते हैं।

लेखापरीक्षा के उद्देश्य

4.1.3 निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह निर्धारित करना था कि क्या:

- सड़क परियोजनाओं के चयन के लिए अध्ययन वास्तविक आधार पर किया गया था तथा आंकलन म.प्र.शा. तथा सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय (एम.ओ.आर.टी.एच.) के दिशा निर्देशों के अनुसार बनाये गए थे;
- रियायतग्राहियों का चयन यथोचित जांच पड़ताल करने के उपरांत किया था;
- रियायतग्राहियों द्वारा कार्यों का कार्यान्वयन मितव्ययता तथा कुशलता से किया गया;
- बी.ओ.टी. परियोजनाओं का वित्तपोषण मितव्ययी तथा कुशल था; तथा
- इच्छित उद्देश्य की प्राप्ति हेतु परियोजनाओं की निगरानी प्रभावकारी थी।

लेखापरीक्षा के मानदंड

4.1.4 लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नांकित स्रोतों से लिए गए मापदंडों पर आधारित है:

¹ भोपाल, नर्मदापुरम, इंदौर, धार, उज्जैन, रीवा, सीधी, सागर, छिंदवाड़ा, ग्वालियर, जबलपुर, शहडोल और चंबल।

- योजना आयोग, भारत सरकार, एम.ओ.आर.टी.एच. तथा म.प्र.शा. द्वारा जारी बी.ओ.टी. से सम्बन्धित दिशा निर्देश;
- योजना आयोग, भारत सरकार द्वारा जारी प्रस्ताव के लिए अनुरोध (आर.एफ.पी.), योग्यता के लिए अनुरोध (आर.एफ.क्यू.) और रियायत अनुबंधों के मॉडल दस्तावेजों में निहित प्रावधान;
- मध्य प्रदेश वित्त संहिता तथा मध्य प्रदेश निर्माण विभाग नियमावली के प्रावधानों तथा वित्त विभाग, म.प्र.शा. के सड़क परियोजनाओं के क्रियान्वयन हेतु जारी किये गए निर्देश ;
- एम.ओ.आर.टी.एच., भारत सरकार द्वारा जारी किये भारतीय सड़क कांग्रेस (आई.आर.सी.) संहिताओं के प्रावधान; तथा
- योजना आयोग, भारत सरकार द्वारा जारी पी.पी.पी. परियोजनाओं की निगरानी हेतु संस्थागत तंत्र के प्रावधान।

लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्यविधि

4.1.5 मध्य प्रदेश सड़क विकास निगम लिमिटेड में बिल्ड ऑपरेट ट्रान्सफर (बी.ओ.टी.) प्रणाली के मूल्यांकन तथा प्रबंधन पर एक समीक्षा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2012-13 में सम्मिलित की गयी थी। समीक्षा में लेखापरीक्षा द्वारा पाँच अनुशंसाएँ की गयी थी, जिसमें से, कंपनी ने एक अनुशंसा पर सुधारात्मक कार्रवाई की है। सार्वजनिक उपक्रम समिति ने समीक्षा पर 21 सितम्बर 2016 को चर्चा की थी तथा इसकी अनुशंसाएँ प्रतीक्षित है (अगस्त 2019)।

इस निष्पादन लेखापरीक्षा में, 2013-18 के दौरान पूर्ण की गयी 48 बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाओं में से 1026.02 किलोमीटर लम्बाई (48 परियोजनाओं की कुल लम्बाई 3004.78 किलोमीटर की 34.15 प्रतिशत) की 22 सड़कों के उन्नयन के लिए ₹ 2590.52 करोड़ की परियोजना लागत (48 परियोजनाओं की कुल परियोजना लागत ₹ 6605.04 करोड़ की 39.22 प्रतिशत) वाली 16 (33.33 प्रतिशत) परियोजनाओं का चयन विस्तृत लेखापरीक्षा हेतु स्तरित यादृच्छिक चयन पद्धति के आधार पर आई.डी.ई.ए. सॉफ्टवेयर की सहायता से इस प्रकार किया गया कि प्रत्येक स्तर/ उप-वर्ग² से न्यूनतम एक परियोजना का चयन हो। इसके अलावा, ₹ 4136.22 करोड़ परियोजना लागत की 1035.42 किलोमीटर लम्बाई की 19 सड़कों के उन्नयन को समाहित करने वाली समस्त 12 समाप्त बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाओं की नमूना जाँच की गयी। चयनित की गयी परियोजनाओं का विवरण परिशिष्ट-4.2 में तथा चयनित पूर्ण परियोजनाओं का संक्षेप तालिका 4.1.3 में दर्शाया गया है:

तालिका 4.1.3 निष्पादन लेखापरीक्षा में चयनित परियोजनाओं का विवरण

सड़क का प्रकार	बी.ओ.टी. माध्यम	नमूने में चयनित परियोजनाएँ			
		परियोजनाओं की संख्या	सड़कों की संख्या	लम्बाई (किलोमीटर)	परियोजना लागत (₹ करोड़ में)
पूर्ण परियोजनाएँ					
मुख्य जिला मार्ग	एन्युटी	4	10	277.38	401.65
	टोल	1	1	38.23	96.73
	टोल + एन्युटी	3	3	143.81	283.71
उप-योग		8	14	459.42	782.09
राज्य राजमार्ग	एन्युटी	1	1	8.93	16.00
	टोल	2	2	167.10	329.40

² एन्युटी-राज्य राजमार्ग, एन्युटी-मुख्य जिला मार्ग, टोल + एन्युटी-राज्य राजमार्ग, टोल + एन्युटी-मुख्य जिला मार्ग, टोल-राष्ट्रीय राजमार्ग, टोल- राज्य राजमार्ग और टोल-मुख्य जिला मार्ग।

सड़क का प्रकार	बी.ओ.टी. माध्यम	नमूने में चयनित परियोजनाएँ			
		परियोजनाओं की संख्या	सड़कों की संख्या	लम्बाई (किलोमीटर)	परियोजना लागत (₹ करोड़ में)
	टोल + एन्युटी	4	4	301.27	726.36
उप-योग		7	7	477.30	1,071.76
राष्ट्रीय राजमार्ग	टोल	1	1	89.30	736.70
उप-योग		1	1	89.30	736.70
योग पूर्ण परियोजनाएँ		16	22	1,026.02	2,590.55
योग निलम्बित परियोजनाएँ		12	19	1,035.41	4,136.22
कुल योग		28	41	2,061.43	6,726.77

उपरोक्त 28 बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाओं की नमूना जाँच के आधार पर 22 लेखापरीक्षा आपत्तियाँ ली गयी हैं। इसी प्रकार की समान त्रुटियाँ/ चूक कंपनी के द्वारा निष्पादित अन्य परियोजनाओं में भी हो सकती है। इसीलिए कंपनी को आंतरिक रूप से अन्य सभी क्रियान्वयित परियोजनाओं की जाँच करनी चाहिए।

निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान, बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाओं के आयोजन, क्रियान्वयन, वित्तीय प्रबंधन तथा निगरानी से सम्बंधित दस्तावेजों की जाँच की गयी तथा सम्बंधित जानकारी कंपनी के मुख्यालय तथा सम्बंधित संभागीय कार्यालयों से एकत्रित की गयी। इसमें 28 चयनित बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाओं के रियायत अनुबंधों, 28 परियोजनाओं में से 14³ के परामर्श अनुबंधों की जाँच तथा नौ⁴ सड़कों का संयुक्त भौतिक सत्यापन शामिल है।

लेखापरीक्षा के उद्देश्य, मापदंड तथा कार्यविधि पर प्रमुख सचिव, वित्त विभाग, म.प्र.शा. तथा कंपनी के एम.डी. के साथ 01 नवम्बर 2018 को आयोजित प्रवेश सम्मेलन में चर्चा की गयी थी। प्रारूप प्रतिवेदन म.प्र.लो.नि.वि. तथा कंपनी को 07 अगस्त 2019 को जारी किया गया था। लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर भी प्रमुख सचिव, म.प्र.लो.नि.वि. तथा कंपनी के एम.डी. के साथ 10 अक्टूबर 2019 को आयोजित निर्गम सम्मलेन में चर्चा की गयी थी। कंपनी ने सितंबर 2019 और नवंबर 2019 में प्रारूप निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का उत्तर प्रस्तुत किया, जिसे इस लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में यथोचित रूप से यथास्थान शामिल किया गया है।

लेखापरीक्षा, कंपनी तथा इसके अधिकारियों के द्वारा निष्पादन लेखापरीक्षा करने में दिए गए सहयोग की अभिस्वीकृति करता है।

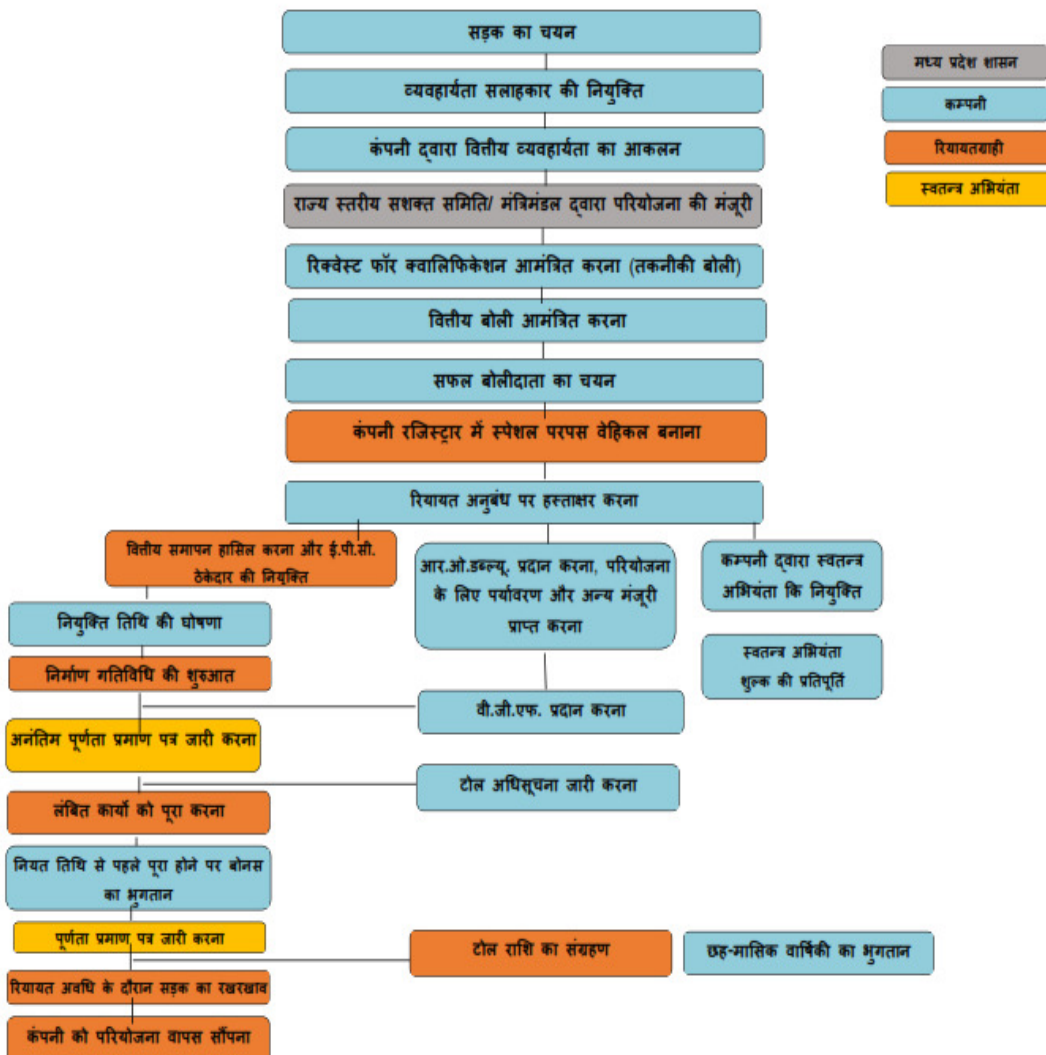
लेखापरीक्षा निष्कर्ष

4.1.6 बी.ओ.टी. प्रणाली के अंतर्गत सड़कों का निर्माण, कंपनी तथा रियायतग्राही के मध्य सड़क के विकास हेतु की गयी पी.पी.पी. व्यवस्था के तहत होता है, जिसमें बी.ओ.टी. परियोजना की रूप-रेखा, परियोजना पूर्व गतिविधियों, निविदा, अनुबन्धीकरण, कार्य का निष्पादन तथा परियोजनाओं की निगरानी शामिल होते हैं। कंपनी तथा रियायतग्राही की विस्तृत प्रक्रिया, भूमिका तथा दायित्व को चार्ट 4.1.1 में दर्शाया गया है।

³ शेष 14 परियोजनाओं के व्यवहार्यता परामर्श अनुबंधों से संबंधित दस्तावेज उपलब्ध नहीं कराए गए।

⁴ मनावर-सिंधाना-कुक्षी, खंडवा-देढतलाई-बुरहानपुर, बैतूल-सारणी-परासिया, दमोह-पथरिया-गढ़ाकोटा, गढ़ाकोटा-रेहली-देवरी, दमोह-कटनी, रीवा से हनुमना एम.पी.-यू.पी. सीमा, उज्जैन-सिंहस्थ बाईपास और दतिया-दिनारा।

चार्ट 4.1.1. पी.पी.पी. व्यवस्था के अंतर्गत बी.ओ.टी. परियोजनाओं के क्रियान्वयन की प्रक्रिया



लेखापरीक्षा उद्देश्यों के अनुपालन में देखी गयी लेखापरीक्षा आपत्तियों की निम्नांकित कंडिकाओं में चर्चा की गयी है।

बी.ओ.टी. परियोजनाओं की योजना

4.1.7 इस लेखापरीक्षा का प्रथम उद्देश्य यह पता करना था कि क्या सड़क परियोजनाओं का चयन यथार्थवादी आधार पर किया गया था तथा आंकलन एम.ओ.आर. टी.एच. तथा म.प्र.शा. के दिशा निर्देशों के अनुसार बनाये गए थे।

लेखापरीक्षा ने बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाओं के चयन से सम्बंधित दस्तावेजों हेतु अनुरोध किया था, परन्तु इस प्रकार का कोई भी दस्तावेज लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया। अतः, लेखापरीक्षा यह सत्यापित नहीं कर सकी कि सड़क परियोजनाओं के लिए योजना जांच पड़ताल के बाद बनाई गई थी। इसके अलावा म.प्र.शा. ने बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाओं के क्रियान्वयन का माध्यम व्यवहार्यता प्रतिवेदन के पूर्व ही निर्णित कर लिया था, जिसके औचित्य के दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किये गए। इसके अतिरिक्त, कंपनी ने गलत व्यवहार्यता प्रतिवेदनों को सम्बंधित संभागीय कार्यालयों के द्वारा उनके स्वतंत्र सत्यापन कराये बगैर स्वीकार कर लिया। यह परियोजनाओं की पूर्णता में

परिहार्य देरी तथा परियोजना लागत में वृद्धि के रूप में प्रतिफलित हुआ। विस्तृत लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा उत्तरवर्ती कंडिकाओं में की गयी है।

बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाओं का चयन

4.1.8 कंपनी मध्य प्रदेश में प्रभावी एवं सुरक्षित सड़क तंत्र के विकास एवं संधारण के लिए उत्तरदायी है। म.प्र.लो.नि.वि. के द्वारा उपलब्ध कराई गयी जानकारी के अनुसार, कंपनी म.प्र.लो.नि.वि. की विद्यमान सड़कों पर सर्वेक्षण कराती है तथा यातायात की गहनता के आधार पर, सड़क का चयन बी.ओ.टी. माध्यम पर विकास/ उन्नयन के लिये करती है। इसके अतिरिक्त, म.प्र.लो.नि.वि. तथा कंपनी ने सड़कों को उनकी स्थिति के अनुसार चयन में प्राथमिकता देने हेतु, संयुक्त रूप से सड़कों का वर्गीकरण⁵ 2015 में किया था।

लेखापरीक्षा ने यह पाया की समस्त नमूना जाँच की गयीं 28 बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाएँ (467.85 किलोमीटर की नौ बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाएँ पूर्ण हो चुकी थी) 2015 में सड़को के वर्गीकरण करने के पूर्व ही आवंटित कर दी गयी थी। दस्तावेज जो उपरोक्त सड़क परियोजनाओं के बी.ओ.टी. माध्यम पर लेने हेतु चयन/ आयोजना का आधार बनाते हैं, लेखापरीक्षा के बार-बार अनुरोध करने के बावजूद भी उपलब्ध नहीं कराये गए।

इसके अतिरिक्त, वित्त मंत्रालय, भारत सरकार के द्वारा परामर्शदाता के चयन हेतु जारी (मार्च 2010) किये गए माडल प्रस्ताव के लिए अनुरोध के अनुसार, परामर्शदाता से बी.ओ.टी. सड़क परियोजना हेतु रेवेन्यु मॉडल को विकसित करने में सहायता अपेक्षित थी। फिर भी, म.प्र.लो.नि.वि. ने कंपनी को पूर्व में ही बारह⁶ मुख्य जिला मार्गों के व्यवहार्यता अध्ययन का (अगस्त 2010), एक विशिष्ट एन्युटी माध्यम पर करने का निर्देश, बिना किसी कारण बताये दिया। दस्तावेज जो उपरोक्त सड़क परियोजनाओं के माध्यम का निर्णय का आधार बने लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराये गए। तदनुसार, कंपनी ने सात⁷ संभागों में उपरोक्त सड़कों की बी.ओ.टी. (एन्युटी) आधार पर व्यवहार्यता अध्ययन हेतु परामर्शदाता की नियुक्ति कर ली, जिसका लेखापरीक्षा को कोई औचित्य उपलब्ध नहीं कराया गया।

इसलिये, सड़को का चयन तथा उनके कार्यान्वयन का माध्यम का निर्णय लेने के औचित्य का आंकलन नहीं किया जा सका। इस प्रकार, लेखापरीक्षा इस बात को सत्यापित नहीं कर सकी कि सड़क परियोजनाओं के लिए योजना यथोचित जांच पड़ताल के बाद बनाई गई थी। लेखापरीक्षा को दस्तावेज प्रस्तुत ना करना, सम्बंधित प्राधिकारियों द्वारा की गयी गंभीर अनियमितताओं, यदि कोई हो तो, के पता न लगाने के रूप में परिणत हो सकता है।

कंपनी ने बताया (अक्टूबर 2019) कि व्यवहार्यता अध्ययन हेतु बुलाई गयी निविदाएँ उस माध्यम को पता लगाने के लिए थी जिस पर परियोजनाएँ व्यवहार्य हो। परामर्शदाताओं ने रेवेन्यु मॉडल तथा वित्तीय व्यवहार्यता का निर्धारण किया था। उत्तर तथ्यात्मक रूप से सही नहीं है, क्योंकि कंपनी ने परामर्शदाताओं से बिना कोई जानकारी प्राप्त किये, उन्हें व्यवहार्यता अध्ययन करने हेतु आदेश जारी करते समय ही, विशेष रेवेन्यु मॉडल पहले से बता दिया था।

⁵ 'क' श्रेणी – वे सड़कें जो अच्छी स्थिति में हैं, 'ख' श्रेणी – वे सड़कें जो खराब स्थिति में हैं, 'ग' श्रेणी – वे सड़कें जो उचित स्थिति में हैं और अगले वर्ष पुनर्निर्माण की आवश्यकता है, 'घ' श्रेणी – सड़कें जिस पर मरम्मत/ नवीकरण/ ओवरलेइंग से ढकने के कार्य की आवश्यकता है, और 'ङ' श्रेणी – सड़कें जो निष्पादित की जा रही हैं।

⁶ अशोकनगर-विदिशा, मुंदी-सनावद, आशापुर-सिधौत, बड़वाह-काटेकूट, दरियापुर-जसौंधी-महाराष्ट्र सीमा, गढ़ाकोटा-देवरी, रेहली-गौरझमार, दमोह-गढ़ाकोटा, अंबाह-पिनहट, नादिगांव-स्योधा, सतनबाड़ा-नरवर और टेकना-मानपुर।

⁷ इंदौर, भोपाल, उज्जैन, रीवा, सागर, जबलपुर और ग्वालियर संभागों।

कंपनी ने आगे बताया (नवम्बर 2019) कि राज्य में सड़क तंत्र की स्थिति दयनीय थी। बी.ओ.टी. परियोजनाओं का चयन जन प्रतिनिधियों, उच्च प्राधिकारियों तथा क्षेत्रीय कार्यालयों के साथ चर्चा तथा निर्माण उपरान्त होने वाली आर्थिक प्रगति, यातायात की गहनता तथा यातायात के विचलन की यथोचित विवेचना के बाद किया गया। परियोजनाएँ तत्पश्चात संस्थागत वित्त संचालनालय, म.प्र.शा. द्वारा जांची तथा राज्य स्तरीय सशक्त समिति (एस.एल.इ.सी.) द्वारा अनुमोदित की जाती है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जन प्रतिनिधियों, उच्च प्राधिकारियों तथा क्षेत्रीय कार्यालयों के साथ यथोचित चर्चा के कोई भी दस्तावेज लेखापरीक्षा को बार बार मांगे जाने एवं निकास सम्मलेन (अक्टूबर 2019) में विशिष्ट अनुरोध के बावजूद उपलब्ध नहीं कराए गए।

अपारदर्शी योजना प्रक्रिया

4.1.9 म.प्र.शा. द्वारा जारी पी.पी.पी. दिशानिर्देशों (फरवरी 2008) के अनुसार, चयनित/ लक्षित सड़कों का व्यवहार्यता अध्ययन निविदा के पूर्व हो जाना चाहिए।

कंपनी ने ₹ 2.33 करोड़ की लागत पर आठ पूर्ण तथा छः समाप्त बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाओं के व्यवहार्यता अध्ययन करने हेतु तीन परामर्शदाताओं को नियुक्त किया था (सितंबर 2010 से दिसंबर 2011 तक)। तथापि, इनमें से किसी भी परामर्शदाता ने निर्धारित 150 दिनों के समय के अन्दर व्यवहार्यता प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किया तथा प्रतिवेदन प्रस्तुत करने में विलम्ब चार माह से लेकर 23 माह (**परिशिष्ट-4.3**) तक का था। कंपनी ने व्यवहार्यता प्रतिवेदनों का समय पर प्रस्तुत होना सुनिश्चित नहीं किया तथा परामर्शदाताओं से अंतरिम सूचनाएं ही प्राप्त की। कंपनी ने, बिना कोई लिखित कारण दर्ज किए, अंतिम व्यवहार्यता प्रतिवेदन ना बनने तथा परियोजना सूत्रीकरण हेतु अंतरिम सूचनाएं अपनाने का तथ्य छुपाया एवं 14 सड़क परियोजनाओं को एस.एल.इ.सी.⁹/ राज्य मंत्रिमंडल की अनुमति हेतु प्रस्तावित किया। ग्वालियर-8 परियोजना के सन्दर्भ में, व्यवहार्यता प्रतिवेदन प्रस्तुत होने की नियत तिथि (26 अगस्त 2011) के 43 दिन पूर्व एस.एल.इ.सी. को प्रस्ताव (7 जून 2011) भेजा गया।

इस संबंध में, पांच मुख्य जिला मार्गों और एक राज्य राजमार्ग¹⁰ के मामले में लेखापरीक्षा ने पाया कि, एस.एल.इ.सी. को प्रस्तुत जानकारी की तुलना में परामर्शदाताओं द्वारा बनाए गए व्यवहार्यता प्रतिवेदन में शामिल जानकारी जैसे कि यातायात आंकड़े, वित्तीय मापदंड¹¹, क्रियान्वयन माध्यम, निर्माण अवधि, एन्युटी राशि, वायबिलिटी गैप फंडिंग (वी.जी.एफ.) राशि इत्यादि में अत्यधिक अंतर (व्यवहार्यता प्रतिवेदन की सूचना के दो से 1,650 प्रतिशत) था, जिसका विवरण **परिशिष्ट-4.4** में दिया गया है। उज्जैन - एस.एच.-2 के मामले में, व्यवहार्यता परामर्शदाता ने परियोजना को टोल+एन्युटी माध्यम पर कार्यान्वित करने की सिफारिश की थी, तथापि, कंपनी ने एस.एल.इ.सी. को टोल माध्यम पर प्रस्ताव प्रस्तुत किया (जनवरी 2012) और तदनुसार बोलियां आमंत्रित की गईं। चूंकि टोल माध्यम पर कोई बोली प्राप्त नहीं हुई, कंपनी के द्वारा प्रस्ताव को

⁸ शेष आठ पूर्ण परियोजनाओं (भोपाल-1, इंदौर-3, नर्मदापुरम-एस.एच.-1, सागर-एस.एच.-2, उज्जैन-एस.एच.-2, रीवा-एन.एच.-1, इंदौर-एस.एच.-1 और रीवा-एस.एच.-4) और छह निलंबित परियोजनाओं (सागर-एस.एच.-37, इंदौर-एस.एच.-36, जबलपुर-एन.एच.-12, रीवा-एन.एच.-75(1), रीवा-एन.एच.-75 (2) और एस.एच.-23) के व्यवहार्यता परामर्श अनुबंधों से संबंधित दस्तावेज उपलब्ध नहीं कराए गए।

⁹ वित्त विभाग, म.प्र.शा. ने परिपत्र संख्या 16 दिनांक 04 सितंबर, 2010 के द्वारा, 10 करोड़ से अधिक की परियोजना लागत वाली या जहां भारत सरकार से वी.जी.एफ. की मांग की हो ऐसी पी.पी.पी. परियोजनाओं की मंजूरी के लिए, एस.एल.इ.सी. का गठन किया। एस.एल.इ.सी. की अध्यक्षता मुख्य सचिव करते हैं और इसके सदस्य वित्त विभाग, योजना विभाग, विधि विभाग, प्रायोजन विभाग के प्रधान सचिव और संस्थागत वित्त के निदेशक होते हैं।

¹⁰ मुख्य जिला मार्ग: मुंदी-सनावद, दमोह-गढाकोटा, रेहली-गौरझमार, अशोकनगर-विदिशा और दरियापुर जसौन्धी। राज्य राजमार्ग: सिवनी-कटंगी।

¹¹ यातायात जानकारी, वित्तीय पूर्वानुमान, मोड़, निर्माण अवधि, इत्यादि के बारे में एस.एल.इ.सी. को प्रस्तुत जानकारी की तुलना, परामर्शदाता के द्वारा तैयार की गई व्यवहार्यता प्रतिवेदन में दर्शाई गयी जानकारी से करने पर।

बी.ओ.टी. (टोल+एन्युटी) माध्यम पर पुनरीक्षित किया गया, जो एस.एल.इ.सी. के द्वारा फरवरी 2013 में अनुमोदित किया गया।

इसके अलावा, 24 सड़कों के निर्माण हेतु 14 बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाओं के लिए रियायतग्राही के चयन के लिए निविदा आमंत्रित करने की सूचना (एन.आई.टी.) अंतिम व्यवहार्यता प्रतिवेदन से 29 से 373 दिन पहले जारी की गयी थी। इनमें से, 20 सड़कों के निर्माण हेतु 10 बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाओं के मामले में कंपनी ने रियायत अनुबंध अंतिम व्यवहार्यता प्रतिवेदन से 13 से 188 दिन पूर्व ही निष्पादित कर लिये थे (परिशिष्ट-4.3)।

अंतरिम सूचना के आधार पर अनुमोदन प्राप्त करना तथा अंतिम व्यवहार्यता प्रतिवेदन के न प्रस्तुत होने संबंधी तथ्यों से एस.एल.इ.सी./ राज्य मंत्रिमंडल को अवगत न कराना, अंतिम व्यवहार्यता प्रतिवेदनों की प्राप्ति से पूर्व रियायत अनुबंधों का निष्पादन, अपारदर्शी आयोजना प्रक्रिया को दर्शाता है, जो कि पारदर्शिता और निष्पक्ष व्यवहार पर संदेह पैदा करता है, जिस कारण छः सड़क परियोजनाओं के निलंबन में प्रतिफलित हुआ।

कंपनी ने बताया (नवम्बर 2019) कि सड़क तंत्र की दयनीय स्थिति को न्यूनतम संभव समय में सुधारने के लिये प्रत्येक चरण तेजी के साथ किया गया। परामर्शदाताओं ने प्रारूप व्यवहार्यता प्रतिवेदन की अवस्था पर ही वास्तविक जानकारी के आधार पर रेवेन्यु मॉडल की पहचान कर ली थी तथा उसी के अनुसार एस.एल.इ.सी. को प्रस्ताव स्वीकृति के लिये प्रस्तुत किये गए तथा निविदायें आमंत्रित की गयी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, जैसा की परामर्शदाता की नियुक्ति की शर्तों में विशेष रूप से दिया गया है कि रियायतग्राही के चयन की निविदा प्रक्रिया, अंतिम व्यवहार्यता प्रतिवेदन के प्रस्तुत होने तथा परियोजना की मंजूरी के पश्चात ही प्रारम्भ की जायेगी। इसके अलावा, अंतिम व्यवहार्यता प्रतिवेदन के प्रस्तुत न होने के तथ्य से एस.एल.इ.सी./ राज्य मंत्रिमंडल को अवगत नहीं कराया गया था।

व्यवहार्यता प्रतिवेदनों का सत्यापन के बिना अपनाया जाना

4.1.10 कंपनी के द्वारा जारी परामर्श अनुबंध के प्रस्ताव के लिए अनुरोध (आर.एफ.पी.) के अनुसार, परामर्शदाता के द्वारा प्रस्तुत व्यवहार्यता प्रतिवेदन में अन्य बातों के साथ अनुमानित निर्माण लागत, संचालन एवं संधारण लागत, यातायात पूर्वानुमान, टोल आय, विस्तृत वित्तीय विश्लेषण, परियोजना की वित्तीय व्यवहार्यता इत्यादि शामिल रहेंगे। ये विवरण रियायत अनुबंधों की अनुसूचियों में निर्दिष्ट किये जाने वाले कार्य के क्षेत्र निर्धारित करने का आधार होता है। चयनित बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाओं के व्यवहार्यता प्रतिवेदनों की समीक्षा करने पर निम्नांकित कमियां पायी गयी:

- 16 चयनित पूर्ण परियोजनाओं में से 13¹² के मामले में, परामर्शदाताओं ने पर्यावरण क्षति लागत¹³, कुल परियोजना लागत में शामिल की और उस पर 25 प्रतिशत आकस्मिकताएं जोड़ी, जो कंपनी के द्वारा स्वीकार की गयी। जबकि, दो¹⁴ अन्य परियोजनाओं के संबंध में, पर्यावरण क्षति लागत, कुल परियोजना लागत में 25 प्रतिशत आकस्मिकताएं जोड़ने के बाद जोड़ी गयी। इस प्रकार, परामर्शदाताओं ने पर्यावरण क्षति लागत का एक समान व्यवहार करने की नीति नहीं अपनायी, जिस कारण रियायत अनुबंधों में शामिल कुल परियोजना लागत में ₹ 7.43 करोड़ की वृद्धि हुई।

¹² ग्वालियर-2 (₹ 0.42 करोड़), इंदौर-1 (₹ 0.46 करोड़), इंदौर-2 (₹ 0.60 करोड़), इंदौर-3 (₹ 0.50 करोड़), नर्मदापुरम-एस.एच.-1 (₹ 0.68 करोड़), सागर-1 (₹ 0.14 करोड़), सागर-3 (₹ 0.35 करोड़), सागर-एस.एच.-2 (₹ 0.46 करोड़), उज्जैन-एस.एच.-2 (₹ 0.42 करोड़), उज्जैन-एस.एच.-3 (₹ 0.14 करोड़), भोपाल-1 (₹ 0.27 करोड़), रीवा-एन.एच.-1 (₹ 2.63 करोड़) और रीवा-एस.एच.-4 (₹ 0.36 करोड़)।

¹³ पर्यावरण क्षति लागत में शोर/ धूल प्रदूषण घटाने, वृक्षारोपण इत्यादि की लागत निहित होती है।

¹⁴ ग्वालियर-एस.एच.-1 और इंदौर-एस.एच.-1। इंदौर-5 परियोजना के व्यवहार्यता प्रतिवेदन प्राप्त नहीं हुए।

कंपनी ने बताया (सितम्बर 2019) कि पर्यावरण क्षति लागत कुल परियोजना लागत में शामिल की गयी थी। उत्तर, पर्यावरण क्षति लागत का एक समान व्यवहार नहीं करने के कारण की व्याख्या नहीं करता है।

- ग्वालियर-2 परियोजना के परामर्शदाता नें व्यवहार्यता प्रतिवेदन में 7.9 किलोमीटर का वन क्षेत्र को ध्यान में नहीं रखा तथा 305 बिजली के खम्भे छोड़ दिए, जिस कारण वन अनुमति प्राप्त करने में देरी हुई तथा जन व्यवस्था की स्थानांतरण लागत में ₹ 1.33 करोड़ की वृद्धि हुई। कंपनी ने व्यवहार्यता प्रतिवेदन की जानकारी के सत्यापन के लिए कोई प्रयत्न नहीं किया। परामर्शदाता का टोल माध्यम का प्रस्ताव भी गलत सिद्ध हुआ क्योंकि टोल माध्यम पर कोई बोली प्राप्त नहीं हुई, और आखिरकार टोल + एन्युटी माध्यम पर 22 माह¹⁵ की परिहार्य देरी के साथ कार्य का कार्यादेश जारी किया गया (मार्च 2013)।

कंपनी ने स्वीकार किया (सितम्बर 2019) कि व्यवहार्यता प्रतिवेदन विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन नहीं होते हैं। निकास सम्मलेन (अक्टूबर 2019) में प्रमुख सचिव ने भविष्य में दोषयुक्त व्यवहार्यता प्रतिवेदनों के लिये परामर्शदाताओं के विरुद्ध दंडात्मक कार्रवाई करने का आश्वासन दिया। परन्तु, कंपनी ने बताया (नवम्बर 2019) कि अंतिम व्यवहार्यता प्रतिवेदनों का सत्यापन तथा निरीक्षण सम्बन्धित संभागीय प्रबंधकों के द्वारा किया गया है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि संभागीय प्रबंधकों के निरीक्षण के उपरांत भी, 7.9 किलोमीटर का वन क्षेत्र तथा 305 बिजली के खम्भे नज़रंदाज़ कर दिये गए थे।

- इसी प्रकार, नर्मदापुरम-एस.एच.-1 का व्यवहार्यता प्रतिवेदन (जून 2010) नियमित अनुबंध (एशियाई विकास बैंक) हेतु बनाया गया था तथा क्रियान्वयन माध्यम मई 2011 में बी.ओ.टी. (टोल) में परिवर्तित होने के बाद, कोई भी पृथक व्यवहार्यता प्रतिवेदन नहीं बनाया गया। चूंकि परियोजना का रियायतग्राही वित्तीय समापन प्राप्त करने में असमर्थ रहा, रियायत अनुबंध समाप्त कर दिया गया और पुनः निविदा बुलाने के बाद भी, टोल माध्यम पर कोई बोली नहीं प्राप्त हुई। परियोजना को अंततः माध्यम परिवर्तित करके टोल+एन्युटी पर आवंटित (मई 2013) किया गया। इस सम्बन्ध में लेखापरीक्षा ने पाया कि व्यवहार्यता प्रतिवेदन में यातायात का अनुमान असामान्य रूप से अधिक था। अप्रैल 2017 का प्रक्षेपित औसत दैनिक यातायात 12,877 था, जबकि लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराई गयी टोल जानकारी के अनुसार वास्तविक औसत दैनिक यातायात अप्रैल 2017 में मात्र 1,955 अर्थात् अनुमानों का 15 प्रतिशत था। यह दर्शाता है कि व्यवहार्यता प्रतिवेदन में उच्च यातायात का अनुमान लेने के कारण, कंपनी नें परियोजना की रूप रेखा टोल माध्यम पर तैयार की, जिस पर निविदा सफल नहीं रही तथा क्रियान्वयन माध्यम टोल+एन्युटी पर परिवर्तित (मई 2013) किया गया, जिससे परियोजना में तीन वर्ष का विलंब हुआ।

- आई.आर.सी. के प्रावधानों के अनुसार, मिलियन स्टैण्डर्ड एक्सल¹⁶ (एम.एस.ए.) में गणना किए गए ट्रैफिक तथा कैलिफोर्निया बियरिंग रेशियों¹⁷ (सी.बी.आर.) में सब-ग्रेड की वहन क्षमता के आधार पर पेवमेंट की मोटाई निर्धारित की जानी चाहिए। यद्यपि, दमोह-कटनी सड़क के व्यवहार्यता परामर्शदाता ने 119.20 किलोमीटर लम्बाई में पेवमेंट की 30 मिलीमीटर अनावश्यक अधिक मोटाई निर्धारित की, जो कि कंपनी के द्वारा

¹⁵ कंपनी द्वारा प्रारंभिक प्रस्ताव टोल माध्यम पर 23 मई 2011 को एस.एल.इ.सी. को प्रस्तुत किया गया था, जो व्यवहार्यता प्रतिवेदन की सिफारिशों पर आधारित था।

¹⁶ सड़क की रूपांकित आयु को, मिलियन स्टैण्डर्ड एक्सल में नापी हुई ऐसी संचयी संख्या के संदर्भ में परिभाषित किया गया है, जिसे सड़क पर कोई उन्नयन करवाने से पहले सड़क द्वारा वहन किया जा सकता है।

¹⁷ सब-ग्रेड की मिट्टी की गुणवत्ता सी.बी.आर.में मापी जाती है और इसका उपयोग फ्लेक्सिबल पेवमेंट को डिजाइन करने के लिए किया जाता है।

बिना किसी स्वंत्रत सत्यापन के अपनाई गई। इससे ₹ 2.23 करोड़ की अतिरिक्त परियोजना लागत में वृद्धि हुई। विस्तृत विवरण तालिका 4.1.4 में दिया गया है:

तालिका 4.1.4 पेवमेंट की अधिक मोटाई

विवरण	परिगणित मिलियन स्टैंडर्ड एक्सल	सब-ग्रेड का कैलिफोर्निया बेअरिंग रेशिओ (प्रतिशत में)	पेवमेंट की मोटाई (मिलीमीटर)
परामर्शदाता द्वारा निर्धारित	15.67 / 25.76	7	600
आई.आर.सी. के अंतर्गत अपेक्षित	15.67 / 25.76	11	570
पेवमेंट की अधिक मोटाई			30 मिलीमीटर

कंपनी ने बताया (सितम्बर 2019) कि बी.ओ.टी. परियोजनाओं के लिये व्यवहार्यता प्रतिवेदन सांकेतिक होती हैं तथा रियायतग्राही अपने स्वयं के सर्वेक्षण तथा रूपांकन के आधार पर ही निर्माण कार्य करता है। यह उत्तर, परामर्शदाता एवं कंपनी के द्वारा आई.आर.सी. के प्रावधानों के उल्लंघन में अनावश्यक अधिक मोटाई अपनाने के कारणों की व्याख्या नहीं करता है।

• आई.आर.सी.: 64-1990 के अनुसार, एक प्रमुख आर्टेरियल सड़क के वर्तमान यातायात वाल्यूम को उपयुक्त यातायात विकास दर से अनुमानित करने पर उसकी डिजाइन लाइफ के अंत में प्राप्त डिजाइन सर्विस वाल्यूम¹⁸ के आधार पर, उस सड़क को सेवा का स्तर-बी¹⁹ (एल.ओ.एस.-बी) के स्तर पर डिजाइन किया जाना चाहिए था। आई.आर.सी.: 37-2012, 5 प्रतिशत की दर से यातायात की वार्षिक वृद्धि के बारे में निर्देशित करता है। रियायत अवधि के अंत में (2026) बम्कलफाटा-डोगावा (एम.डी.आर.-23.67 किलोमीटर) सड़क का दैनिक यातायात 1,556 पेसेंजर कार यूनिट अनुमानित किया गया था, जिसके लिए आई.आर.सी. के अनुसार से सिंगल लेन (3.75 मीटर) का निर्माण किया जाना था। तथापि, व्यवहार्यता सलाहकार ने 5.50 मीटर चौड़ी सड़क (इंटरमीडिएट लेन) के निर्माण की अनुशंसा की और कंपनी ने आई.आर.सी. से विचलन का कोई कारण दर्ज किए बिना उसे अनुमोदित कर दिया।

इसी प्रकार, रतलाम-सैलाना-बांसवाडा (राज्य राजमार्ग-43.58 किलोमीटर) पेव्हड शोल्डर²⁰ सड़क की रियायत अवधि, टोल माध्यम पर बोली ना मिलने के कारण टोल+एन्युटी माध्यम²¹ पर परिवर्तन के बाद, 30 वर्षों से परिवर्तित कर 15 वर्ष की कर दी गयी, परन्तु डिजाइन सर्विस वॉल्यूम 25,780 पेसेंजर कार यूनिट (पी.सी.यु.) से 12,452 पी.सी.यु. पर पुनरीक्षित नहीं किया गया, जिसके लिये आई.आर.सी. में मिट्टी के शोल्डर वाली दो लेन बनाने का प्रावधान था। परन्तु, व्यवहार्यता परामर्शदाता ने पेव्हड शोल्डरवाली दो लेन के निर्माण की अनुशंसा की और जिसे कंपनी द्वारा आई.आर.सी. से इस विचलन के कारण को दर्ज किए बिना, संस्वीकृत किया गया। जिसके परिणामस्वरूप, परियोजना लागत में ₹ 9.65 करोड़²² की वृद्धि हो गयी और अनुवर्ती एन्युटी में भी अधिक दायित्व का सृजन हुआ।

कंपनी ने बताया (मई 2019) कि यातायात का अनुमान, वास्तविक यातायात सर्वेक्षण के अनुसार निर्माण के बाद यातायात की भावी वृद्धि का यथोचित ध्यान रखते हुए किया

¹⁸ डिजाइन सर्विस वॉल्यूम को यातायात के अधिकतम प्रति घंटा वॉल्यूम के रूप में परिभाषित किया गया है, जिस पर वाहनों को निश्चित समय अवधि के दौरान सड़क पर आसानी से चलने की उम्मीद की जा सकती है।

¹⁹ यातायात प्रवाह के भीतर वांछित गति और युक्तिचाल का घयन करने के लिए उचित स्वतंत्रता के साथ यातायात के स्थिर प्रवाह का प्रतिनिधित्व करता है। आराम और सुविधा का स्तर, सेवा का स्तर-ए से कुछ हद तक कम होता है, क्योंकि यातायात में अन्य वाहनों की उपस्थिति व्यक्तिगत व्यवहार को प्रभावित करती है।

²⁰ सड़क उपयोगकर्ता की अतिरिक्त सुरक्षा के लिये सड़क के दोनों किनारों पर शोल्डर्स का विस्तार किया जाता है। निर्माण में मिट्टी की सामग्री (मिट्टी के शोल्डर्स), ग्रेनुलर सामग्री (कठोर शोल्डर्स) या वही सामग्री, जो सड़क निर्माण में उपयोग की जाती है (पेव्हड शोल्डर्स) प्रयोग की जा सकती है।

²¹ एस.एल.इ.सी. के द्वारा फरवरी 2012 में अनुमोदित।

²² इंदौर-3: ₹ 8.20 करोड़ और उज्जैन-एस.एच.-2: ₹ 1.45 करोड़।

गया था। अनुमानों के अनुसार, सड़क पेव्हड शोल्डर वाली दो लेन बनने के लिए व्यवहार्य थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह आई.आर.सी. के उल्लंघन में अधिक चौड़ाई तथा अधिक यातायात वृद्धि दर को अपनाने के कारणों की व्याख्या नहीं करता है।

इस प्रकार, कंपनी ने दोषपूर्ण व्यवहार्यता प्रतिवेदनों को सम्बन्धित संभागीय कार्यालयों के द्वारा उनके स्वतंत्र सत्यापन कराये बिना अपनाया। जैसा कि उपर चर्चा की गयी है, यह परियोजनाओं की पूर्णता में परिहार्य विलम्ब तथा परियोजना लागत में वृद्धि के रूप में परिणत हुआ।

अनुशंसाएँ:

कंपनी को चाहिए कि:

- (1) सड़क परियोजनाओं का चयन तथा बी.ओ.टी. परियोजनाओं के क्रियान्वयन का माध्यम का निर्णय सड़कों के वर्गीकरण तथा व्यवहार्यता प्रतिवेदनों के आधार पर करे;
- (2) व्यवहार्यता प्रतिवेदनों में शामिल जानकारी यथा वन क्षेत्र, जन व्यवस्था स्थानांतरण तथा यातायात का अनुमान, अपने संभागीय कार्यालयों से सत्यापित कराये; तथा
- (3) आई.आर.सी. के प्रावधानों से विचलनों के कारणों को दर्ज करे।

अनुबंध प्रबंधन

4.1.11 इस निष्पादन लेखापरीक्षा का द्वितीय उद्देश्य यह पता करना था कि रियायतग्राहियों का चयन यथोचित जांच पड़ताल करने के उपरांत किया गया था।

रियायतग्राहियों के चयन हेतु, कंपनी योग्यता के लिए अनुरोध (आर.एफ.क्यू.) जारी करती है। लेखापरीक्षा ने चयनित बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाओं की निविदा एवं अनुबंध प्रक्रिया की विवेचना की और पाया कि आर.एफ.क्यू. का मूल्यांकन त्रुटिपूर्ण था, अव्यवहार्य परियोजनाएँ टोल माध्यम पर आवंटित की गयी तथा छः एन्युटी परियोजनाएँ एस.एल.इ.सी. की अनुशंसा की तुलना में अधिक एन्युटी पर आवंटित की गयी। विस्तृत लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा उत्तरवर्ती कंडिकाओं में की गयी है।

रियायतग्राहियों का त्रुटिपूर्ण चयन

4.1.12 आर.एफ.क्यू. के परिच्छेद-2.2.10 के अनुसार, आवेदनकर्ता कंसोर्टियम²³ के प्रत्येक सदस्य को पूर्व-योग्यता की आवश्यकताओं को परिच्छेद-2.2 (आवेदनकर्ताओं की पात्रता) में निर्दिष्ट सीमा तक पर्याप्त रूप से संतुष्ट करना चाहिए। परिच्छेद-2.2.2 (ए) में निर्दिष्ट किया गया है कि आवेदक ने पिछले पांच वर्षों के दौरान, परियोजना लागत जिस पर निविदा आमंत्रित की गयी है, की दुगुनी लागत से अधिक की परियोजनाएँ क्रियान्वित की हों तथा परिच्छेद-2.2.2 (बी) में निर्दिष्ट किया गया है कि कंसोर्टियम के प्रत्येक सदस्य की न्यूनतम शुद्ध संपत्ति²⁴ तुरंत पहले के वित्तीय वर्ष में परियोजना लागत की 12.50 प्रतिशत होनी चाहिए।

²³ परियोजना को क्रियान्वित करने के लिए एक साथ आने वाली संस्थाओं का समूह।

²⁴ अभिदत्त और प्रदत्त इक्विटी और संचय का योग जिसमें से पुनर्मूल्यांकन संचय, अपलेखित न किये गए विविध व्यय और इक्विटी अंशधारियों में वितरण हेतु उपलब्ध न होने वाले संचय के योग को घटाया जाये (आर.एफ.क्यू. के वाक्य 2.2.4)।

बी.ओ.टी. व्यवस्था में रियायतग्राही के द्वारा सड़क के निर्माण हेतु रियायत अनुबंध के प्रावधानों के अनुसार इंजीनियरिंग, प्रोक्योरमेंट एवं कंस्ट्रक्शन²⁵ (ई.पी.सी.) ठेकेदार की नियुक्ति की शर्त लगाता है। आर.एफ.क्यू. के परिच्छेद-2.25 के अनुसार, परियोजना के ई.पी.सी. निर्माण कार्य केवल अनुभवी ठेकेदारों के द्वारा किये जाने थे, जिन्होंने वर्तमान परियोजना लागत के न्यूनतम 20 प्रतिशत या ₹ 5 करोड़ जो भी कम हो, की परियोजनाएँ पूर्ण की हों।

अ. अयोग्य रियायतग्राहियों को कार्य आवंटित करना

- 12 समाप्त परियोजनाओं में पांच²⁶ के मामले में, मेसर्स कोन्कास्ट इन्फ्राटेक लिमिटेड, जो आवेदनकर्ता कंसोर्टियम का सदस्य था (मई 2011 से फरवरी 2012), तकनीकी और वित्तीय रूप से योग्य नहीं था क्योंकि इसका निगमन सितम्बर 2010 में ही हुआ था तथा आर.एफ.क्यू. की आवश्यकताओं के अनुसार ना तो कोई परियोजनाएँ क्रियान्वित की थी ना ही आवश्यक शुद्ध संपत्ति योग्यता रखता था। फिर भी, कंपनी ने इन कंसोर्टियमों को योग्य माना (अक्टूबर 2011 से मई 2012) और उन्हें परियोजनाएँ आवंटित की। इसके अलावा, पाँच परियोजनाओं को एक साथ प्रभावी ढंग से क्रियान्वित करने के लिए उसकी संयुक्त क्षमता का आंकलन किए बिना उसे यह सभी पांच परियोजनाएँ आवंटित की गयी।

उपरोक्त पांच परियोजनाओं तथा रीवा-एन.एच.-75(1) के क्रियान्वयन हेतु रियायतग्राहियों के द्वारा नियुक्त ई.पी.सी. ठेकेदार कोन्कास्ट इन्फ्राटेक लिमिटेड था, जिसे परियोजना लागत के 20 प्रतिशत या ₹ 5 करोड़ से अधिक की परियोजनाओं को पूर्ण करने का अनुभव नहीं था। ग्वालियर-8 परियोजना के रियायतग्राही नें मेसर्स कोमेक्स इन्फ्राटेक प्राइवेट लिमिटेड को वित्तीय स्थिति मजबूत करने तथा विकास विशेषज्ञता लाने के लिये कंपनी के द्वारा बिना किसी मूल्यांकन के परियोजना की स्पेशल परपस वेहिकल (एस.पी.वी.) में शामिल (मई 2012) किया।

अयोग्य रियायतग्राहियों का चयन और अयोग्य ई.पी.सी. ठेकेदारों के द्वारा निर्माण के निष्पादन करने की अनुमति ने निर्माण की धीमी प्रगति में योगदान दिया। जिसके फलस्वरूप, कंपनी ने उन सभी छः परियोजनाओं को समाप्त (मार्च 2015 से जनवरी 2018) कर दिया। परियोजनाओं की समाप्ति के समय भौतिक प्रगति 6.72 प्रतिशत और 56 प्रतिशत के बीच थी जैसा कि **परिशिष्ट-4.5** में दर्शाया गया है। शेष कार्य बी.ओ.टी. माध्यम के स्थान पर ई.पी.सी. माध्यम के आधार पर ₹ 236.18 करोड़²⁷ की बढ़ी हुई परियोजना लागत पर पुनः आवंटित किये गए। अगर कंपनी ने रीवा-एन.एच.-75(1) परियोजना जो कि भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण की परियोजना है, का क्रियान्वयन किया होता, तो उसे भारत सरकार से ₹ 34.80 करोड़ का वार्षिक अनुदान कर्मचारियों एवं कार्यालय खर्च पर व्यय करने के लिए प्राप्त होते। इस प्रकार, परियोजनाओं को बी.ओ.टी. माध्यम पर निष्पादित करने का उद्देश्य असफल रहा।

निकास सम्मलेन (अक्टूबर 2019) में प्रमुख सचिव (म.प्र.लो.नि.वि.) ने आश्वासन दिया कि भविष्य में, आर.एफ.क्यू. के परिच्छेदों में कंसोर्टियम आवेदकों तकनीकी और वित्तीय पूर्व-योग्यता आवश्यकताओं को विशिष्ट रूप से स्पष्ट किया जायेगा।

- **जबलपुर-एन.एच.-12 (294.20 किलोमीटर):** आर्थिक कार्य विभाग (डी.ई.ए.), भारत सरकार के पी.पी.पी. अनुभाग ने कंपनी को प्रतिस्पर्धात्मक दरे प्राप्त करने के

²⁵ किसी परियोजना को निर्धारित समय सीमा में क्रियान्वित करने हेतु एक अनुबंध व्यवस्था जिसमें ठेकेदार परियोजना की रूपरेखा से, क्रय, निर्माण से लेकर पूर्ण करने और परियोजना को कंपनी को वापस सौंपने की समस्त गतिविधियों के लिये जिम्मेदार होता है। अनुबंध मूल्य निर्धारित होता है तथा ठेकेदार को भुगतान लक्ष्यों की पूर्णता के आधार पर किया जाता है।

²⁶ ग्वालियर-9, जबलपुर-6, ग्वालियर-एस.एच.-2, इंदौर-एस.एच.-36 और ग्वालियर-8।

²⁷ ₹ 854.83 करोड़ से ₹ 1091.01 करोड़।

लिये, परियोजना को प्रत्येक 100 किलोमीटर के तीन पैकेजों में बांटने का निर्देश दिया (सितम्बर 2012)। कंपनी को ₹ 736.70 करोड़ से अधिक की परियोजना क्रियान्वित करने का कोई अनुभव नहीं था। तथापि, कंपनी ने, डी.ई.ए. को स्पष्ट करने के बाद, इस परियोजना को नहीं बांटने की अनुमति प्राप्त की। तदनुसार, कंपनी ने एकल परियोजना के रूप में निविदा निकालने की अनुमति दी, तथापि, आर.एफ.क्यू. के परिच्छेद-2.2.2 (ए) में निर्धारित तकनीकी योग्यता के स्थान पर कंपनी ने अनुभव के मापदंड में ₹ 4,971.92 करोड़ के स्थान पर ₹ 2,485.96 करोड़ (बोली की परियोजना लागत के बराबर) निर्धारित किया, जिसका कोई भी कारण अभिलेखों में नहीं पाया गया।

इसके अलावा, कंसोर्टियम, जिसमें एक सदस्य कंपनी रूसी मूल का था, ने पिछले पांच वर्षों यथा 2007-12 के दौरान दो परियोजनाओं²⁸ को पूरा करने के अनुभव का गलत दावा, आर.एफ.क्यू. दस्तावेजों में किया था। परन्तु, कंपनी के द्वारा लगाए गए चार्टर्ड अकाउंटेंट फर्म ने, आवेदक के द्वारा ये परियोजनाएँ पिछले पांच वर्षों में क्रियान्वित न किये जाने के तथ्य का पता लगाने में चूक की। जबकि, उस कंपनी की वेबसाइट के अनुसार, दोनों परियोजनाएँ वास्तव में 2003 में पूर्ण हुई थी, यथा पांच वर्ष से भी पहले, अतः तकनीकी क्षमता का मूल्यांकन करने में इन्हें शामिल नहीं करना चाहिए था। कंपनी ने चार्टर्ड अकाउंटेंट फर्म की अनुशंसा को वैसे ही बिना किसी सत्यापन/ जांच के स्वीकार कर लिया। जिसके परिणामस्वरूप, परियोजना ₹ 3,361.47 करोड़²⁹ की अपर्याप्त तकनीकी क्षमता वाले कंसोर्टियम को आवंटित (फरवरी 2014) कर दी गयी।

रियायत अनुबंध के अनुसार, रियायतग्राही को रियायत अनुबंध की तिथि से 180 दिनों के अन्दर वित्तीय समापन³⁰ प्राप्त कर लेना चाहिए था। परन्तु, रियायतग्राही वित्तीय समापन प्राप्त करने में असफल रहा और रियायत अनुबंध अप्रैल 2015 में बिना किसी भौतिक प्रगति के समाप्त कर दिया गया। तत्पश्चात, भारत सरकार ने संपूर्ण परियोजना को बी.ओ.टी. माध्यम के स्थान पर ई.पी.सी. माध्यम पर ₹ 410.32 करोड़³¹ की बढ़ी परियोजना लागत पर करने का निर्णय लिया। यदि कंपनी ने परियोजना का क्रियान्वयन किया होता, तो उसे भारत सरकार से ₹ 397.75 करोड़ का वार्षिक अनुदान कर्मचारियों एवं कार्यालय खर्च पर व्यय करने के लिए प्राप्त हो जाते। परियोजना सात वर्ष विलंबित हो गयी तथा अभी भी (मार्च 2019) अपूर्ण है। इस प्रकार, परियोजनाओं को बी.ओ.टी. माध्यम पर निष्पादित करने का उद्देश्य असफल रहा।

निकास सम्मलेन (अक्टूबर 2019) के दौरान प्रमुख सचिव (म.प्र.लो.नि.वि.) ने आश्वासन दिया कि कंपनी, मूल्यांकन के कार्य को चार्टर्ड अकाउंटेंट फर्म द्वारा करवाने की प्रणाली की समीक्षा करेगी।

• **इंदौर-एस.एच.-1:** आर.एफ.क्यू. के परिच्छेद-2.2.2 (ए) में निर्धारित तकनीकी योग्यता में कंपनी ने अनुभव मापदंड ₹ 454 करोड़ के स्थान पर ₹ 227 करोड़ निर्धारित किया, जिसका कोई भी कारण अभिलेखों पर नहीं पाया गया। लेखापरीक्षा ने पाया कि आवेदक ने, आर.एफ.क्यू. दस्तावेजों में, संयुक्त रूप से क्रियान्वित की गयी दो परियोजनाओं के भुगतान और आय की राशि एस.पी.वी. में उसके अनुपातिक हिस्से की बजाय, संपूर्ण राशि को अनुभव में शामिल किया और उसका दावा किया। आवेदक ने आर.एफ.क्यू. दस्तावेजों में चार परियोजनाओं को पूर्ण करने का दावा किया, जिसमें उसने चार्टर्ड अकाउंटेंट के द्वारा प्रमाणित राशि से अधिक राशि और पिछले पांच वर्षों

²⁸ लेफोरटोवो सुरंग का निर्माण और मॉस्को के तीसरे परिवहन रिंग का निर्माण 2003 में पूरा हुआ।

²⁹ दोनों अयोग्य परियोजनाओं को शामिल किये बिना लेखापरीक्षा के द्वारा गणना की गई तकनीकी क्षमता।

³⁰ वित्तीय समापन का अर्थ है वित्तीय अनुबंधों के अंतर्गत निधियों की उपलब्धता से सम्बंधित सभी पूर्व निर्धारित शर्तों को पूरा करना।

³¹ ₹ 2,485.95 करोड़ से ₹ 2,896.28 करोड़।

के इतर किये गए व्यय की राशि को शामिल किया। इसके अलावा, आवेदक का पिछले तीन वर्षों का औसत कारोबार ₹ 227 करोड़³² की आवश्यकता की तुलना में ₹ 129.99 करोड़ ही था।

इसके बावजूद, कंपनी की निविदा समिति ने आवेदक को योग्य माना और कार्य, ₹ 359.21 करोड़³³ की अपर्याप्त तकनीकी क्षमता वाले रियायतग्राही को आवंटित (जुलाई 2011) किया।

इसके अलावा, म.प्र.शा. के पी.पी.पी. दिशानिर्देशों के अनुसार, परियोजना के व्यवहार्य होने के लिये प्रतिफल की आंतरिक दर (आई.आर.आर.) 13 प्रतिशत से अधिक होनी चाहिए। तथापि, इंदौर राज्य राजमार्ग परियोजना की आई.आर.आर. 12.26 प्रतिशत थी। वास्तव में, परियोजना को अनुमोदित करते समय (फरवरी 2011), म.प्र.शा. ने उल्लेख किया था कि सड़क पर यातायात कम है तथा परियोजना 40 प्रतिशत वायुबिलिटी गैप फंडिंग (वी.जी.एफ.) देने के पश्चात् भी व्यवहार्य नहीं है तथा रियायतग्राही को 10 वर्षों के लिये ₹ 3.86 करोड़ की वार्षिक डीमड शैडो शुल्क³⁴, जो एक अलग अनुदान के माध्यम से वित्त पोषित की जानी थी, का अनुमोदन किया था। तथापि, सशक्त संस्थान³⁵ के द्वारा डीमड शैडो शुल्क की अनुमति के अभाव में, कंपनी ने परियोजना को डीमड शैडो शुल्क परिच्छेद के बिना 29.23 प्रतिशत³⁶ वी.जी.एफ. पर आवंटित किया, जिस कारण परियोजना अव्यवहार्य बन गयी। परिणामस्वरूप, रियायतग्राही ने वित्तीय तंगी का हवाला दिया, जिसने परियोजना लक्ष्यों के प्राप्त न होने में योगदान दिया तथा परियोजना के पूर्ण होने में 23 माह की देरी हुई।

कंपनी ने बताया (सितम्बर 2019) कि निविदा समिति ने रियायतग्राही की वित्तीय बोली, परियोजना लागत के 8.63 प्रतिशत डीमड शैडो शुल्क को ध्यान में रखते हुए स्वीकृत (मई 2011) की थी। इसके अलावा, बोली लगाने वालों ने स्वयं के वित्तीय विश्लेषण के आधार पर वी.जी.एफ. की बोली लगाई, अतएव, ऐसा कोई कारण नहीं है कि परियोजना को कम वी.जी.एफ. पर प्रदान किया गया तथा रियायतग्राही की वित्तीय तंगी में परिणत हुआ। उत्तर सही नहीं है क्योंकि 'डीमड शैडो शुल्क' के बिना परियोजना के व्यवहार्य न होने के बारे में पता होने के बावजूद, यह परिच्छेद कंपनी के द्वारा आर.एफ.पी. से हटाया गया। इसके अलावा, कम्पनी ने अयोग्य रियायतग्राही को परियोजना आवंटित करने के विषय पर अपनी कोई प्रतिक्रिया नहीं दी।

ब. एस.पी.वी. में न्यूनतम अंशधारिता सुनिश्चित करने में विफलता

आर.एफ.क्यू. के अनुसार, आवेदक कंसोर्टियम के प्रत्येक सदस्य की एस.पी.वी. में न्यूनतम 26 प्रतिशत अंशधारिता होनी चाहिए।

• **रीवा-एन.एच.-75 (2):** कंपनी ने आवेदक कंसोर्टियम के प्रत्येक सदस्य की न्यूनतम 26 प्रतिशत अंशधारिता सुनिश्चित नहीं की। इसके अतिरिक्त, स्वतन्त्र अभियंता ने कंपनी को सूचित किया (फरवरी 2016) कि निर्माण प्रारम्भ करने के पश्चात्, रियायतग्राही ने अपना ई.पी.सी. ठेकेदार बदल दिया। इसलिए, कंपनी बदले हुए ई.पी.सी. ठेकेदार की योग्यता का आंकलन नहीं कर पाई।

³² म.प्र.शा. के दिशानिर्देशों के अनुसार, बोली लगाने हेतु वित्तीय रूप से सक्षम होने के लिए बोली लगाने वाले का पिछले तीन वर्षों का न्यूनतम औसत कारोबार, परियोजना लागत का 100 प्रतिशत होना चाहिए।

³³ अयोग्य परियोजनाओं या उसके भाग को शामिल किये बिना लेखापरीक्षा के द्वारा गणना की गई तकनीकी क्षमता।

³⁴ शुल्क नियमों के तहत शुल्क के भुगतान से छूट वाले वाहनों से रियायतग्राही को होने वाले राजस्व के नुकसान की भरपाई करने के लिए, प्राधिकरण के पास एक विकल्प है।

³⁵ सशक्त संस्थान, एक ऐसा संस्थान, कम्पनी या अंतर-मंत्रालयी समूह है, जिसे शासन के द्वारा वी.जी.एफ. योजना के लिये नामित किया गया है। इसका नेतृत्व अतिरिक्त सचिव और महानिदेशक, डी.ई.ए. के द्वारा किया जाता है।

³⁶ ₹ 227 करोड़ की परियोजना लागत वाली परियोजना के लिए ₹ 66.36 करोड़ का वी.जी.एफ. निर्धारित किया गया था।

रियायतग्राही के ई.पी.सी. ठेकेदार ने अगस्त 2016 में वित्तीय संकट बताते हुए कार्य रोक दिया। कंपनी ने वित्तीय एवं भौतिक प्रगति क्रमशः ₹ 196.80 करोड़ एवं 33.56 प्रतिशत होने के पश्चात रियायत अनुबंध समाप्त कर दिया। तत्पश्चात्, भारत सरकार ने कंपनी के द्वारा परियोजना के हस्तांतरण के पश्चात बचे हुए 66.44 प्रतिशत कार्य को ₹ 318.05 करोड़ की लागत पर कराने हेतु बी.ओ.टी. आधार के बजाय ई.पी.सी. आधार पर निविदा (नवम्बर 2017) जारी की। यदि कंपनी ने परियोजना का क्रियान्वयन किया होता तो उसे भारत सरकार से ₹ 46.55 करोड़ का वार्षिक अनुदान कर्मचारियों एवं कार्यालय खर्च पर व्यय करने के लिए प्राप्त हो जाते। इस प्रकार, परियोजनाओं को बी.ओ.टी. माध्यम पर निष्पादित करने का उद्देश्य असफल रहा।

कंपनी ने उत्तर दिया (सितम्बर 2019) कि रियायतग्राही से यह सूचना प्राप्त होने पर कि दो सदस्यों की हिस्सेदारी आवेदक कंसोर्टियम के अन्य सदस्य को स्थानांतरित कर दी गयी थी, उसके बाद ही रियायत अनुबंध निष्पादित किया गया। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि न्यूनतम 26 प्रतिशत अंशों का हस्तांतरण कंपनी ने सत्यापित और सुनिश्चित नहीं की।

• **एस.एच.-23 तथा एस.एच.-54:** कंपनी ने ₹ 51.08 करोड़³⁷ तथा ₹ 72.44 करोड़³⁸ की अपेक्षित इक्विटी के विरुद्ध क्रमशः ₹ 35.26 करोड़ तथा ₹ 10 करोड़ की कम इक्विटी के साथ एस.पी.वी. का गठन स्वीकार किया। इसके अलावा, एस.एच.-23 के रियायतग्राही ने ₹ 35.26 करोड़ की प्रतिबद्धता के विरुद्ध मात्र ₹ 17.63 करोड़³⁹ की प्रदत्त पूंजी परियोजना में निवेशित की। कंपनी ने वित्तीय समापन में देरी की उपेक्षा की और निर्माण के क्रियान्वयन को अनुमति दी तथा दोनों रियायतग्राही निर्माण के लक्ष्यों को प्राप्त करने में असफल रहे।

उपरोक्त दोनों परियोजनाओं में, रियायतग्राहियों के द्वारा नियुक्त ई.पी.सी. ठेकेदारों के कार्य की प्रगति बहुत धीमी थी तथा क्रमशः 12.95 प्रतिशत तथा 56 प्रतिशत कार्य पूर्ण करने के पश्चात उन्होंने वित्तीय तंगी का हवाला देते हुए कार्य रोक दिया।

फलस्वरूप, रियायत अनुबंधों को क्रमशः जनवरी 2016 तथा नवम्बर 2016 में समाप्त कर दिया गया। शेष कार्य (क्रमशः 87.05 प्रतिशत तथा 44 प्रतिशत) बी.ओ.टी. माध्यम के स्थान पर ई.पी.सी. माध्यम पर ₹ 97.67 करोड़⁴⁰ से बढ़ी हुई परियोजना लागत पर आवंटित किये गए।

कंपनी ने बताया (सितम्बर 2019) कि रियायत अनुबंध में एस.पी.वी. की प्रदत्त पूंजी पर कोई प्रतिबन्ध नहीं लगाया गया है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कंपनी के पास रियायतग्राही के ऋणदाताओं के साथ निष्पादित किये गए सामान्य ऋण अनुबंध की प्रति थी, जिसमें ऋण-इक्विटी अनुपात को एक निर्धारित सीमा के भीतर रखने के बारे में विशेष रूप से दिया था, जिसकी निगरानी करने में कंपनी असमर्थ रही तथा इस कारण, परियोजनाओं के वित्तीय हितों की रक्षा नहीं हो सकी।

³⁷ इलाहाबाद बैंक के साथ सामान्य ऋण अनुबंध के वाक्य-3.2 के अनुसार, ऋण इक्विटी का अनुपात 2.25: 1 से अधिक नहीं होना था, अर्थात् इक्विटी 30 प्रतिशत होनी चाहिए (कुल परियोजना लागत ₹ 194.81 करोड़-वी.जी.एफ. ₹ 24.55 करोड़) = ₹ 51.08 करोड़।

³⁸ पंजाब नेशनल बैंक के साथ सामान्य ऋण अनुबंध के वाक्य-13.1 के अनुसार, ऋण इक्विटी का अनुपात 1.50: 1 से अधिक नहीं होना था, अर्थात् इक्विटी 40 प्रतिशत होना चाहिए (कुल परियोजना लागत ₹ 211.60 करोड़- वी.जी.एफ. ₹ 30.51 करोड़) = ₹ 72.44 करोड़।

³⁹ लेखापरीक्षा द्वारा कॉर्पोरेट कार्य मंत्रालय की वेबसाइट से एस.पी.वी. के मास्टर डेटा से सत्यापित।

⁴⁰ ₹ 328.55 करोड़ से ₹ 426.22 करोड़।

उच्चतर एन्युटी पर कार्य का आवंटन

4.1.13 राज्य स्तरीय सशक्त समिति (एस.एल.इ.सी.) ने इसकी पांचवी बैठक (अप्रैल 2011), बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाओं का एन्युटी तथा टोल+एन्युटी आधार पर अनुमोदन करते समय, निर्देश दिया था कि सालाना एन्युटी की राशि परियोजना लागत के 16 प्रतिशत से अधिक नहीं होनी चाहिए। इसके अलावा एस.एल.इ.सी. की सातवीं बैठक (जुलाई 2011), के दौरान, बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाओं का एन्युटी तथा टोल+एन्युटी आधार पर अनुमोदन करते समय, संस्थागत वित्त संचालनालय, म.प्र.शा. ने प्रतिवर्ष एन्युटी भुगतान को विभाग के योजना व्यय के 25 प्रतिशत के भीतर बनाए रखने के लिये, स्पष्ट रूप से उल्लेख किया था कि परियोजनाओं को उनकी परियोजना लागत के 18 प्रतिशत से कम सालाना एन्युटी पर ही कार्य आवंटित किये जाने की आवश्यकता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 12⁴¹ पूर्ण एन्युटी/ टोल+एन्युटी सड़क परियोजनाओं में से चार⁴² में, कंपनी की निविदा समिति⁴³ ने नियत 18 प्रतिशत की सीमा से अधिक (परियोजना लागत की 19.50 प्रतिशत से 20.40 प्रतिशत) की परियोजनाएँ स्वीकृत (निविदा के दौरान प्राप्त एन्युटी प्रस्तावों के आधार पर) की। इन परियोजनाओं की सालाना एन्युटी प्रतिबद्धता ₹ 61.28 करोड़ थी, जो कि परियोजना लागत की 18 प्रतिशत की सीमा से ₹ 5.35 करोड़ अधिक थी। इसके अलावा, इन परियोजनाओं के 13 वर्षों की भावी एन्युटी के वर्तमान मूल्य का विश्लेषण करने पर यह पाया गया कि उनका वर्तमान मूल्य उनकी परियोजना लागत से 26.79 प्रतिशत से लेकर 32.68 प्रतिशत तक अधिक था। अतः, 18 प्रतिशत की सीमा का पालन न करने के कारण, 13 वर्षों की रियायत अवधि के दौरान ₹ 69.55 करोड़⁴⁴ का अधिक एन्युटी दायित्व का सृजन हुआ।

इसीप्रकार, सागर-3 और सागर-एस.एच.-2 परियोजनाओं के विषय में, एस.एल.इ.सी. ने (जुलाई 2011 तथा फरवरी 2013) क्रमशः ₹ 8.13 करोड़ और ₹ 30.70 करोड़ की सालाना एन्युटी अनुमोदित की थी। यहाँ भी लेखापरीक्षा ने पाया कि, परियोजनाएँ क्रमशः ₹ 10.92 करोड़ और ₹ 35.52 करोड़ की अधिक सालाना एन्युटी के साथ आवंटित की गयी, जिस कारण 13 वर्षों की रियायत अवधि के दौरान ₹ 98.93 करोड़⁴⁵ का अधिक एन्युटी दायित्व का सृजन हुआ।

कंपनी ने बताया (सितम्बर 2019) कि बी.ओ.टी. एन्युटी परियोजनाओं में, एन्युटी, रियायतग्राही के चयन के लिये बोली का मापदंड होती है तथा प्राप्त हुई बोलियाँ प्रतिस्पर्धात्मक, तर्कसंगत तथा निविदा समिति द्वारा अनुमोदित थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कंपनी ने स्वीकृत सीमा से अधिक एन्युटी बोलियों को स्वीकार करने के लिये एस.एल.इ.सी. से संपर्क नहीं किया था।

अनुशंसा: कंपनी को रियायतग्राहियों तथा ई.पी.सी. ठेकेदारों के चयन के लिये योग्यता मानदंड का अनुपालन सुनिश्चित करना चाहिए।

⁴¹ 16 पूर्ण बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाओं में से 12 परियोजनाएँ एन्युटी तथा टोल+एन्युटी माध्यम पर थीं और शेष चार परियोजनाएँ टोल माध्यम पर थीं।

⁴² भोपाल-1, इंदौर-3, इंदौर-5 और ग्वालियर-एस.एच.-1।

⁴³ कंपनी की निविदा समिति का अध्यक्ष मुख्य सचिव होता है और इसके सदस्य प्रमुख सचिव (वित्त), प्रमुख सचिव (म. प्र. लो.नि.वि.) और कंपनी के प्रबंध निदेशक होते हैं।

⁴⁴ ₹ 5.35 करोड़ सालाना एन्युटी x 13 वर्ष।

⁴⁵ सागर-3 परियोजना - ₹ 2.79 करोड़ x 13 वर्ष और सागर-एस.एच.-2 परियोजना - ₹ 4.82 करोड़ x 13 वर्ष।

परियोजना प्रबंधन

4.1.14 निष्पादन लेखापरीक्षा का तीसरा उद्देश्य यह मूल्यांकन करने के लिए था कि क्या रियायतग्राहियों द्वारा निर्माण कार्य का क्रियान्वयन मितव्ययी रूप से और प्रभावी ढंग से किया गया था।

बी.ओ.टी. परियोजनाओं की लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि वन विभाग की मंजूरी प्राप्त करने में और राईट ऑफ़ वे देने में कम्पनी द्वारा विलम्ब किया गया। निष्पादन सुरक्षा निधि के परिच्छेद का परिचालन दोषपूर्ण था। रियायतग्राहियों द्वारा परियोजना के लक्ष्य हासिल करने में और वित्तीय समापन हासिल करने में देरी की गयी, जिसके लिए कम्पनी द्वारा क्षतिपूर्ति राशि को समय पर वसूल नहीं किया गया। इसके अतिरिक्त दोषपूर्ण शीघ्र पूर्णता बोनस भुगतान, वी.जी.एफ. का अनियमित जारी करना एवं कार्य क्षेत्र में परिवर्तन के लिए परिहार्य भुगतान, उपयोगकर्ता शुल्क का अधिक संग्रहण, अनंतिम पूर्णता प्रमाण पत्र जारी करने में अनियमिततायें, एवं सड़कों की मरम्मत और रख-रखाव पर परिहार्य खर्च, इत्यादि अनियमिततायें भी देखी गयी। निष्कर्षों की चर्चा अनुवर्ती कंडिकाओं में की गयी है।

रियायतग्राहियों द्वारा परियोजना के लक्ष्य प्राप्ति में विलंब

4.1.15 रियायत अनुबंध में परियोजना को चरणबद्ध तरीके से पूर्ण करने के लिए 730 दिनों की समय अवधि प्रदान की गई थी। यदि रियायतग्राही लक्ष्य को प्राप्त करने की निर्धारित तिथि से 90 दिनों के भीतर किसी भी निर्दिष्ट लक्ष्य को प्राप्त करने में विफल रहता है, तो वह कंपनी को लक्ष्य हासिल करने में हुई प्रत्येक दिन की देरी के लिए निष्पादन सुरक्षा निधि की राशि का 0.10 प्रतिशत की दर से क्षतिपूर्ति राशि का भुगतान करेगा। इसके अलावा, रियायत अनुबंध के परिच्छेद-31.3.1 के अनुसार, कंपनी को देय सभी भुगतान और क्षतिपूर्ति राशि देय महीने में एस्करो खाते से वसूली योग्य थी।

12 समाप्त बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाओं में से नौ⁴⁶ (75 प्रतिशत परियोजनाओं) के मामले में लक्ष्य प्राप्त करने में दो महीने (ग्वालियर-9) से लेकर 34 महीने (एस.एच.-54) तक देरी हुई। इसी तरह, 16 पूर्ण बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाओं में से तीन⁴⁷ (18.75 प्रतिशत परियोजनाओं) के मामले में भी लक्ष्य प्राप्त करने में तीन महीने (इंदौर-एस.एच.-1) से लेकर 52 महीने (सागर-3) तक की देरी थी। परिशिष्ट-4.6 में विवरण प्रस्तुत हैं। सात⁴⁸ परियोजनाओं के मामले में रियायतग्राहियों द्वारा काम को रोकने/ धीमी प्रगति के कारण मुख्य रूप से विलम्ब हुआ (कंडिका 4.1.12), इसके अलावा पांच⁴⁹ परियोजनाओं के मामले में कंपनी द्वारा राईट ऑफ़ वे और वन मंजूरी प्रदान करने में एक वर्ष से चार वर्ष छः माह तक के विलम्ब हुआ (कंडिका 4.1.20)।

इसलिए, सात परियोजनाओं में, राईट ऑफ़ वे/ वन मंजूरी होने और बी.ओ.टी. माध्यम पर कार्य करने के बावजूद, रियायतग्राहियों द्वारा लक्ष्य देर से हासिल किये गए और बी.ओ.टी.पर कार्य कराने का उद्देश्य विफल हुआ। इसलिए, उपरोक्त सात परियोजनाओं के रियायतग्राहियों से उनकी चूक के लिए ₹ 53.84 करोड़ की क्षतिपूर्ति वसूली योग्य थी। तथापि, कंपनी ने लक्ष्य हासिल करने में देरी के लिए क्षतिपूर्ति की न तो मांग की और न ही वसूली की। इसके परिणामस्वरूप इन सात रियायतग्राहियों को

⁴⁶ छिंदवाड़ा-एम.डी.आर., जबलपुर-6, ग्वालियर-8, ग्वालियर-एस.एच.-2, एस.एच.-54, रीवा-एन.एच.-75 (2), ग्वालियर-9, रीवा-एन.एच.-75 (1) और इंदौर-एस.एच.-36।

⁴⁷ रीवा-एस.एच.-4, सागर-3 और इंदौर-एस.एच.-1।

⁴⁸ छिंदवाड़ा-एम.डी.आर., जबलपुर-6, ग्वालियर-8, ग्वालियर-एस.एच.-2, एस.एच.-54, इंदौर-एस.एच.-36 और सागर-3।

⁴⁹ रीवा-एन.एच.-75 (2), ग्वालियर-9, रीवा-एन.एच.-75 (1), रीवा-एस.एच.-4 और इंदौर-एस.एच.-1।

₹ 53.84 करोड़ का अनुचित लाभ हुआ। बकाया राशि की वसूली के लिए कंपनी ने उपरोक्त रियायतग्राहियों के एस्क्रो खातों की भी निगरानी नहीं की, जैसा कि कडिका 4.1.26 में चर्चा की गई है।

कंपनी ने बताया (सितंबर 2019) कि परियोजनाओं को समाप्त कर दिया गया है और परियोजना के लक्ष्य को प्राप्त करने में देरी के लिए क्षतिपूर्ति राशि को निष्पादन सुरक्षा निधि का नगदीकरण कर समायोजित किया गया है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि समाप्ति आदेश में केवल समाप्ति के कारणों का उल्लेख किया गया था, वो भी वसूली योग्य क्षतिपूर्ति राशि के लेखांकन के बिना। इसके अलावा, कंपनी ने कभी भी रियायतग्राहियों से परियोजना के लक्ष्य हासिल करने में देरी के लिए क्षतिपूर्ति राशि की मांग नहीं की थी।

वी.जी.एफ. के भुगतान जारी करने में अनियमिततायें

4.1.16 भारत सरकार ने पी.पी.पी. परियोजनाओं की वित्तीय सहायता के लिए एक योजना अधिसूचित की (जनवरी 2006)। इस योजना के तहत परियोजना को व्यावसायिक रूप से व्यवहार्य बनाने के उद्देश्य से पी.पी.पी. अधोसंरचना परियोजनाओं को सहायता देने के लिए भारत सरकार द्वारा पूंजीगत अनुदान⁵⁰ के रूप में व्यवहार्यता गैप फंडिंग (वी.जी.एफ.) प्रदान किया जाना था।

रियायत अनुबंध के परिच्छेद-25 के अनुसार, रियायतग्राही अपना अंश निवेश करने के बाद ही वी.जी.एफ. के लिए पात्र हो जाता है। यह कंपनी की सिफारिश पर भारत सरकार/ म.प्र.शा. द्वारा वित्तपोषण समझौतों के तहत ऋणदाताओं द्वारा वितरित ऋण के अनुपात में वितरित किया जाना था। मॉडल रियायत अनुबंध (एम.सी.ए.) की अनुसूची-जी में निर्दिष्ट किया गया है कि वित्तीय प्रगति/ व्यय में किसी तरह का अग्रिम एवं प्लांट और मशीनरी की खरीद पर व्यय (परिच्छेद-3.2) शामिल नहीं किया जाना चाहिए। लेखापरीक्षा के दौरान आठ वी.जी.एफ. परियोजनाओं में से तीन के मामले में वी.जी.एफ. के भुगतान में निम्न अनियमिततायें देखी गयीं:

- एस.एच.-54 परियोजना के मामले में, कुल ₹ 130 करोड़ के ऋण में से, रियायतग्राही ने संयंत्र और मशीनरी के क्रय के लिए ₹ 40 करोड़ का उपयोग किया और कंपनी ने भारत सरकार को ₹ 14.98 करोड़ (कुल वी.जी.एफ. राशि ₹ 30.50 करोड़ थी) की पहली किश्त की राशि जारी करने के लिए सिफारिश (मई 2016) की। तदनुसार, आर्थिक मामलों के विभाग (डी.ई.ए.), वित्त मंत्रालय, भारत सरकार ने रियायतग्राही को ₹ 14.98 करोड़ के वी.जी.एफ. की पहली किश्त जारी (जून 2016) की। चूंकि प्लांट और मशीनरी की खरीद परियोजना लागत का हिस्सा नहीं थी और रियायतग्राही द्वारा लगाये गए ई.पी.सी. ठेकेदार की जिम्मेदारी थी, इसलिए रियायतग्राही ₹ 4.61 करोड़⁵¹ के आनुपातिक वी.जी.एफ. के लिए पात्र नहीं था।
- इंदौर-एस.एच.-1 परियोजना के मामले में, रियायतग्राही ने अग्रिम की राशि को परियोजना के व्यय में शामिल किया (₹ 1.17 करोड़ से ₹ 25.16 करोड़ के बीच में) और कंपनी ने भी उसे व्यय मानकर, समय से पहले ₹ 12.39 करोड़ की वी.जी.एफ. राशि जारी करने की अनुशंसा की। परियोजना के पूरा होने के बाद भी, ₹ 1.17 करोड़

⁵⁰ पूंजीगत सब्सिडी के लिए सबसे कम बोली के बराबर एक मुश्त या विलंबित अनुदान, लेकिन कुल परियोजना लागत का अधिकतम 20 प्रतिशत।

⁵¹ सवितरित वी.जी.एफ.: ₹ 14.98 करोड़ x संयंत्र और मशीनरी की लागत: ₹ 40 करोड़/ कुल ऋण राशि: ₹ 130 करोड़ = ₹ 4.61 करोड़।

की राशि ई.पी.सी. ठेकेदार के पास असमायोजित पड़ी थी। इस प्रकार, ₹ 37.66 लाख⁵² की वी.जी.एफ. देय नहीं थी।

• रीवा-एस.एच.-4 परियोजना के मामले में, रियायतग्राही ने ₹ 40.56 करोड़ के अपेक्षित निवेश के विरुद्ध ₹ 8.12 करोड़ की इक्विटी पूंजी का निवेश किया था। इसके बावजूद, कंपनी ने रियायतग्राही को ₹ 34.68 करोड़ के वी.जी.एफ. के भुगतान के लिए भारत सरकार से सिफारिश की, जिसे बाद में भारत सरकार द्वारा भुगतान किया गया। ₹ 34.68 करोड़ की संपूर्ण वी.जी.एफ. की यह राशि अनियमित थी, क्योंकि रियायतग्राही ने परियोजना में अपनी पूरी इक्विटी व्यय नहीं की थी।

कंपनी ने बताया (सितंबर 2019) कि वी.जी.एफ. का भुगतान, मुख्य वित्तीय संस्था और रियायतग्राही के सांविधिक लेखापरीक्षकों (चार्टर्ड अकाउंटेंट) द्वारा प्रमाणित संवितरित ऋण के अनुपात में किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अंश के पूर्ण निवेश होने के बाद ही वी.जी.एफ. रियायतग्राही को देय थी। इसके अलावा, एम.सी.ए. में भी निर्दिष्ट किया था कि वी.जी.एफ. की गणना के लिए वित्तीय प्रगति में किसी भी प्रकार के अग्रिम को सम्मिलित नहीं किया जाना चाहिए, जिसका कंपनी की इस कार्रवाई से उल्लंघन हुआ।

समय पूर्व कार्य पूरा होने पर बोनस का भुगतान

4.1.17 निष्पादित रियायत अनुबंध⁵³ के अनुसार, यदि रियायतग्राही निर्धारित तिथि से पहले अनंतिम समापन प्राप्त करता है, तो वह शीघ्र पूर्णता बोनस राशि⁵⁴ प्राप्त करने का हकदार होगा। कंपनी ने बी.ओ.टी. प्रणाली के तहत सड़कों के विकास के लिए सभी परियोजनाओं में नियुक्ति तिथि से 730 दिनों के निर्धारित पूर्णता समय के साथ रियायत अनुबंध किये। लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित कमियाँ देखी गयीं:

यद्यपि कम्पनी द्वारा एस.एल.इ.सी. को 730 दिनों की निर्धारित पूर्णता अवधि का प्रस्ताव दिया गया था, जिसे म.प्र.शा. द्वारा अनुमोदित किया गया था, लेकिन पूर्णता अवधि निर्धारित करने के आधार अभिलेखों में उपलब्ध नहीं थे। इसके अलावा, बंकलफाटा-डोगावा और अशोक नगर-विदिशा सड़कों के मामले में, परामर्शदाताओं ने क्रमशः 365 दिन और 550 दिनों की निर्माण अवधि की सिफारिश की थी, लेकिन कंपनी ने, 730 दिनों के नियत कार्य पूर्णता अवधि को अपनाया।

कंपनी द्वारा एन्युटी और टोल + एन्युटी माध्यम पर दी गई 12 परियोजनाओं में से, चयनित रियायतग्राहियों ने 550 दिनों से पहले छः परियोजनाओं (369.61 किलोमीटर) और 550 दिनों और 730 दिनों के बीच पांच परियोजनाओं (321.28 किलोमीटर) को निर्धारित अवधि के भीतर पूरा किया।

कंपनी ने 12 परियोजनाओं में से इन 11⁵⁵ परियोजनाओं के रियायतग्राहियों को ₹ 137.98 करोड़ के शीघ्र समापन बोनस राशि का भुगतान किया। प्रसंगवश, यदि कंपनी, बी.ओ.टी. सड़क परियोजना के निर्माण के लिए एम.सी.ए. की रूपरेखा के विहंगावलोकन में निर्दिष्ट, बी.ओ.

⁵² ₹ 45.11 करोड़ वी.जी.एफ. राशि x ₹ 1.17 करोड़ बकाया माइलस्टोन अग्रिम/₹ 140.16 करोड़ निवेश के रूप में दिखाई गई ऋण राशि।

⁵³ एन्युटी और टोल + एन्युटी सड़क परियोजनाओं के मामले में।

⁵⁴ शीघ्र पूर्णता बोनस राशि, औसत दैनिक एन्युटी और निर्धारित कार्य पूर्णता तिथि (नियुक्ति तिथि से 730 दिन) से पहले कार्यपूर्णता के दिनों की संख्या का गुणनफल होगी।

⁵⁵ 550 दिनों के भीतर: इंदौर-2, इंदौर-3, उज्जैन-एस.एच.-3, सागर-1, सागर-एस.एच.-2 और ग्वालियर-2। 550 दिनों और 730 दिनों के बीच: भोपाल-1, नर्मदापुरम-एस.एच.-1, इंदौर-5, ग्वालियर-एस.एच.-1 और उज्जैन-एस.एच.-2।

टी. परियोजना की नियुक्ति तिथि⁵⁶ से 550 दिनों की निर्धारित कार्य पूर्णता अवधि अपनाती, तो उपरोक्त 11 परियोजनाओं के लिए शीघ्र पूर्णता बोनस राशि केवल ₹ 47.18 करोड़ होती।

कंपनी ने बताया (सितंबर 2019) कि व्यवहार्यता प्रतिवेदन निर्देशात्मक हैं एवं मुख्य रूप से बोली लगाने के उद्देश्य से बनाया जाता है और कार्य पूर्णता अवधि को कंपनी द्वारा कार्यस्थल पर कार्य की मात्रा⁵⁷ के अनुसार निर्धारित किया गया। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि परामर्शदाता ने कार्यस्थल पर कार्य की मात्रा पर विचार करने के बाद ही परियोजना के पूरा होने की अवधि की सिफारिश की थी। इसके अलावा, यद्यपि प्रमुख पुलों⁵⁸, लघु पुलों⁵⁹ और सड़कों के चौड़ीकरण/ नए निर्माण⁶⁰ के संदर्भ में उपरोक्त बी.ओ.टी. परियोजनाओं में शामिल कार्य की मात्रा में व्यापक भिन्नता थी, कंपनी ने कार्यस्थल पर कार्य की मात्रा को ध्यान में न रखते हुए, उपरोक्त सभी परियोजनाओं के संबंध में परियोजना पूर्णावधि को समान रूप से 730 दिनों के लिए निर्धारित किया।

• ई.पी.सी. और नियमित अनुबंध (एशियन डेवलपमेंट बैंक)⁶¹ में, शीघ्र पूर्णता बोनस राशि के लिए क्रमशः परियोजना लागत का तीन और पांच प्रतिशत की अधिकतम सीमा होती है, जबकि बी.ओ.टी. परियोजनाओं के मामलों में ऐसी कोई सीमा तय नहीं की गई थी। आठ⁶² बी.ओ.टी. परियोजनाओं के मामलों में, शीघ्र पूर्णता बोनस राशि पाँच प्रतिशत से अधिक थी, जिसकी सीमा परियोजना लागत के 6.33 प्रतिशत (भोपाल-1) से 26.50 प्रतिशत (इंदौर-3) तक थी। इसलिए, बी.ओ.टी. परियोजनाओं के मामले में शीघ्र पूर्णता बोनस राशि की अधिकतम सीमा तय नहीं करने से, कंपनी ने 12 बी.ओ.टी. परियोजनाओं में से आठ के मामले में ₹ 77.84 करोड़ के शीघ्र पूर्णता बोनस राशि का भुगतान किया, जिसे टाला जा सकता था।

कंपनी ने स्वीकार किया (सितंबर 2019) कि नकद अनुबंध जैसे ए.डी.बी. वित्त पोषित परियोजनाओं, ई.पी.सी. परियोजनाओं और अन्य बजटीय परियोजनाओं के विपरीत बी.ओ.टी. परियोजनाओं के मामले में कोई अधिकतम सीमा नहीं है।

• एम.सी.ए. के परिच्छेद-14.3 के अनुसार, यदि परियोजना हाईवे को सुरक्षित और भरोसेमंद रूप से इस्तेमाल किया जा सकता है तो कुछ काम अधूरे रहने पर भी, स्वतंत्र अभियंता द्वारा अनंतिम समापन का प्रमाण पत्र जारी किया जा सकता है। तथापि, पाँच⁶³ परियोजनाओं के मामले में, कंपनी द्वारा सड़कों के आवश्यक घटकों के निर्माण को सुनिश्चित किए बिना एवं पूर्ण सड़क के निर्माण हुए बिना, ₹ 75.18 करोड़ शीघ्र पूर्णता बोनस राशि का भुगतान किया गया था, जिससे रियायतग्राहियों को अनुचित लाभ हुआ और परियोजनाओं के मितव्ययी निष्पादन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। परियोजनाओं का विवरण तालिका 4.1.5 में दर्शाया गया है:

⁵⁶ वह तिथि जिस पर वित्तीय समापन प्राप्त किया जाता है या पहले की तारीख जिसे दोनों पक्ष आपसी सहमति से निर्धारित कर सकते हैं, और इसे रियायत अवधि के प्रारंभ होने की तिथि माना जाएगा। नियुक्ति तिथि से पहले प्रत्येक निर्दिष्ट शर्त को पूर्ण या माफ कर दिया जाना चाहिए।

⁵⁷ प्रमुख पुल, लघु पुल, पुलिया, आदि।

⁵⁸ ग्वालियर-एस.एच.-1 के मामले में निरंक और इंदौर-2 के मामले में चार।

⁵⁹ ग्वालियर-एस.एच.-1 के मामले में एक और भोपाल-1 के मामले में 21।

⁶⁰ ग्वालियर-एस.एच.-1 8.93 किलोमीटर और नर्मदापुरम-एस.एच.-1 124.10 किलोमीटर।

⁶¹ मध्य प्रदेश राज्य सड़क विकास निगम लिमिटेड, एशियाई विकास बैंक द्वारा वित्त पोषित नियमित अनुबंध माध्यम पर भी सड़क परियोजनाओं को कार्यान्वित करता है।

⁶² इंदौर-2, इंदौर-3, भोपाल-1, उज्जैन-एस.एच.-3, नर्मदापुरम-एस.एच.-1, सागर-1, सागर-एस.एच.-2 और ग्वालियर-2।

⁶³ भोपाल-1, सागर-1, सागर-एस.एच.-2, उज्जैन-एस.एच.-2 और नर्मदापुरम-एस.एच.-1।

तालिका 4.1.5: सड़कों के आवश्यक घटकों का निर्माण सुनिश्चित किए बिना बोनस का भुगतान

सड़क परियोजना	लेखापरीक्षा आपत्ती
भोपाल-1	कंपनी ने प्रमुख पुल के लंबित निर्माण कार्य की वास्तविक पूर्णता सुनिश्चित किए बिना, रियायतग्राही को ₹ 5.21 करोड़ के शीघ्र पूर्णता बोनस राशि का भुगतान किया (अक्टूबर 2014)।
सागर-1	कंपनी ने 1.6 किलोमीटर ⁶⁴ लंबाई के रोड़ के लंबित निर्माण कार्य के वास्तविक समापन को सुनिश्चित किए बिना, रियायतग्राही को ₹ 14.31 करोड़ की शीघ्र पूर्णता बोनस राशि दी (मई 2014)। यह परियोजना 26 नवंबर 2015 को 440 दिनों की देरी के साथ पूरी हुई।
सागर-एस.एच.-2	कंपनी ने 21.950 किलोमीटर की लम्बाई में लंबित सिविल कार्यों की वास्तविक पूर्णता सुनिश्चित किए बिना, रियायतग्राही को ₹ 26.71 करोड़ के शीघ्र पूर्णता बोनस राशि का भुगतान किया (मार्च 2016)।
उज्जैन-एस.एच.-2	लघु पुल (चैनेज 26+400 किलोमीटर) पर संरक्षण कार्य लंबित होते हुए भी अनंतिम पूर्णता प्रमाण पत्र जारी किया गया था (जून 2015)। परिणामस्वरूप, 15 जुलाई 2015 को मौके पर एक घातक दुर्घटना हुई। उस के बावजूद, कंपनी ने रियायतग्राही को ₹ 4.36 करोड़ के शीघ्र पूर्णता बोनस राशि का भुगतान किया (जनवरी 2016)।
नर्मदापुरम-एस.एच.-1	नर्मदापुरम-एस.एच.-1 परियोजना में 21.500 किलोमीटर सड़क का कार्य लंबित होते हुए भी अनंतिम पूर्णता प्रमाण पत्र जारी किया गया (नवंबर 2015) और कंपनी ने रियायतग्राही को ₹ 24.59 करोड़ के शीघ्र पूर्णता बोनस राशि का भुगतान किया (दिसंबर 2015)।

• रियायत अनुबंध के परिच्छेद-12.4 के अनुसार, रियायतग्राही को नियुक्ति तिथि पर/उसके बाद परियोजना का निर्माण कार्य शुरू करना था। सागर-1 और सागर-एस.एच.-2 परियोजनाओं के मामले में, रियायतग्राहियों ने नियुक्ति तिथि से 21 दिन पहले काम शुरू कर दिया। तथापि, कंपनी ने उपरोक्त परियोजनाओं के रियायतग्राहियों को कार्य शुरू करने की वास्तविक तिथि के अनुसार नियुक्ति तिथि को फिर से तय किए बिना ₹ 41.02 करोड़ के शीघ्र पूर्णता बोनस का भुगतान किया। विवरण तालिका 4.1.6 में दर्शाया गया है:

तालिका 4.1.6 नियुक्ति तिथि पुनः तय करे बिना बोनस का भुगतान

सड़क परियोजना	लेखापरीक्षा आपत्ती
सागर-1	रियायतग्राही को राईट ऑफ वे 10 अप्रैल 2012 को प्रदान किया गया और रियायतग्राही ने 12 सितंबर 2012 को 103 दिनों की देरी के साथ वित्तीय समापन प्राप्त किया, जिसे नियुक्ति तिथि घोषित किया गया। यह देखा गया कि रियायतग्राही ने नियुक्ति तिथि से पहले काम शुरू कर दिया था और 18 सितंबर 2012 तक पूरी लंबाई में ग्रेन्युलर सबबेस का काम पूरा कर लिया था। तथापि, कंपनी ने कार्य शुरू करने की वास्तविक तिथि के अनुसार, नियुक्ति तिथि को फिर से तय किए बिना रियायतग्राही को ₹ 14.31 करोड़ का शीघ्र पूर्णता बोनस का भुगतान किया।
सागर-एस.एच.-2	रियायतग्राही ने 5 जून 2014 को 187 दिनों की देरी के साथ वित्तीय समापन हासिल किया, जिसे नियुक्ति तिथि घोषित किया गया था। यह देखा गया कि नियत तिथि से 21 दिन पहले रियायतग्राही ने काम शुरू कर दिया था। तथापि, कंपनी ने काम शुरू करने की वास्तविक तिथि के अनुसार नियुक्ति तिथि को फिर से तय किए बिना, रियायतग्राही को ₹ 26.71 करोड़ के शीघ्र पूर्णता बोनस का भुगतान किया है।

• आठ⁶⁵ परियोजनाओं के मामले में, रियायतग्राहियों ने 25 दिनों से 187 दिनों की देरी में वित्तीय समापन को प्राप्त किया और तदनुसार नियुक्ति तिथि की घोषणा में भी देरी हुई। तथापि, उपरोक्त आठ⁶⁶ परियोजनाएँ रियायतग्राहियों द्वारा तय पूर्णता तिथि से पांच दिन से 500 दिन पहले पूरी की गई थीं, जिसके लिए कंपनी ने शीघ्र पूर्णता बोनस का भुगतान किया। चूंकि, समय पर वित्तीय समापन प्राप्त नहीं करने के कारण परियोजनाओं में पहले ही देरी हो गई थी, बोनस का भुगतान करने का उद्देश्य जो कि

⁶⁴ चैनेज क्र. 16+900 से 17+000 (100 मीटर), 36+800 से 37+200 (400 मीटर), 38+200 से 38+700 (500 मीटर) और 40+800 से 41+400 (600 मीटर)।

⁶⁵ भोपाल-1 (25 दिन), सागर-1 (103 दिन), सागर-एस.एच.-2 (187 दिन), नर्मदापुरम-एस.एच.-1 (143 दिन), इंदौर-5 (146 दिन), ग्वालियर-एस.एच.-1 (90 दिन), इंदौर-3 (69 दिन) और ग्वालियर-2 (81 दिन)।

⁶⁶ भोपाल-1 (118 दिन), सागर-1 (318 दिन), सागर-एस.एच.-2 (202 दिन), नर्मदापुरम-एस.एच.-1 (182 दिन), इंदौर-5 (50 दिन), ग्वालियर-एस.एच.-1 (5 दिन), इंदौर-3 (500 दिन) और ग्वालियर-2 (470 दिन)।

जनता को उन्नत सड़कों की सुविधा शीघ्र प्रदान करने का था, उस सीमा तक विफल हुआ था।

रियायतग्राहियों को कार्यक्षेत्र परिवर्तन के लिए किए गए भुगतान में अनियमिततायें

4.1.18 दिशानिर्देशों⁶⁷ के अनुसार, बी.ओ.टी. परियोजनाओं के मामले में, निर्माण चरण के दौरान के जोखिम, यानी डिजाइन जोखिम⁶⁸ और निर्माण जोखिम⁶⁹, निजी क्षेत्र द्वारा वहन किये जाते हैं। इसके अलावा, रियायत अनुबंध⁷⁰ के अनुसार, दिए गए परियोजना राजमार्ग के विभिन्न अवयवों का विवरण उस परियोजना के लिए न्यूनतम होता है। रियायतग्राही को अपनी स्वयं की लागत और व्यय पर परियोजना राजमार्ग के लिये वित्तीय संसाधनों की व्यवस्था और डिजाइन, इंजीनियरिंग, खरीद, निर्माण, संचालन और संधारण करना था। रियायत अनुबंध की अनुसूची-ए परियोजना राजमार्ग के मौजूदा अवयवों का वर्णन करता है और अनुसूची-बी बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाओं के कार्यों के निष्पादन के लिए विस्तृत दायरे का वर्णन करता है। इस संबंध में, लेखापरीक्षा में निम्नलिखित कमियों को देखा गया:

- 16 पूर्ण परियोजनाओं में से 11⁷¹ के मामले में, कंपनी ने सड़कों के कार्यों (₹ 4.60 करोड़) और संरचनाओं (₹ 20.13 करोड़) के मदों में वृद्धि के लिए कार्य क्षेत्र में परिवर्तन के मद में ₹ 24.73 करोड़ का भुगतान किया, जबकि इन कार्यों की मदें पहले से ही रियायत अनुबंधों में शामिल कार्यों के विस्तृत दायरे में शामिल थी, जिनके लिए डिजाइन और निर्माण जोखिम रियायतग्राहियों को वहन करना था। इसलिए, रियायतग्राहियों को कार्य के डिजाइन या विशिष्टियों में परिवर्तन के लिये ₹ 24.73 करोड़ का भुगतान अस्वीकार्य था।

- रियायत अनुबंधों में शामिल कार्यों के विस्तृत दायरे के अनुसार, रियायत अवधि के दौरान नई अतिरिक्त संरचनाओं का निर्माण करना रियायतग्राही की जिम्मेदारी होती है, जिसके लिए कंपनी द्वारा कोई क्षतिपूर्ति देय नहीं थी। तथापि, 16 पूर्ण परियोजनाओं में से पांच⁷² पूर्ण परियोजनाओं के मामले में, कंपनी ने कार्य क्षेत्र में परिवर्तन की मद के अंतर्गत ₹ 8.05 करोड़ का भुगतान उन मदों के लिए किया जो कि रियायत अनुबंधों की अनुसूची में सम्मिलित नहीं थे। इसमें से, ₹ 7.47 करोड़ का भुगतान रियायतग्राहियों को सड़कों की संरचनाओं के लिए किया। इसमें उज्जैन-एस.एच.-2⁷³ और सागर-एस.एच.-2⁷⁴ परियोजनाओं पर ₹ 3.30 करोड़ के लघु पुलों का निर्माण शामिल था। इससे यह स्पष्ट होता है कि कंपनी 10 मीटर तक की लंबाई वाले पुलों के निर्माण की आवश्यकता को पहचानने में विफल रही और इन्हें रियायत अनुबंधों की अनुसूची में सम्मिलित नहीं कर सकी।

⁶⁷ पी.पी.पी. सेल, इंफ्रास्ट्रक्चर डिवीजन, आर्थिक कार्य विभाग द्वारा जारी किया गया।

⁶⁸ ऐसा जोखिम जो परियोजना की अवधि के दौरान प्रयुक्त तकनीक का अप्रत्याशित रूप से अनुपयोगी होने और उत्पादन के मापदंड की आवश्यकताओं को पूरा करने में सक्षम नहीं होने के कारण होता है। इससे प्रतिस्थापन प्रौद्योगिकी की लागत में वृद्धि होगी।

⁶⁹ ऐसा जोखिम जिसमें परियोजना के लिए आवश्यक परिसंपत्तियों का निर्माण निर्धारित समय, बजट या मापदंड पर पूरा नहीं किया जाएगा। इससे अतिरिक्त कच्चे माल और श्रम लागत, मौजूदा बुनियादी ढांचे को बनाए रखने की लागत में वृद्धि या सेवा के प्रावधान में देरी के कारण एक अस्थायी वैकल्पिक समाधान प्रदान कर सकता है।

⁷⁰ रियायत अनुबंध के शेड्यूल-बी के परिशिष्ट-1।

⁷¹ ग्वालियर-2, सागर-एस.एच.-2, इंदौर-5, ग्वालियर-एस.एच.-1, इंदौर-एस.एच.-1, इंदौर-1, इंदौर-2, सागर-1, उज्जैन-एस.एच.-2, उज्जैन-एस.एच.-3 और इंदौर-3। इंदौर-एस.एच.-1 परियोजना का वित्तीय प्रभाव अनुमानित था और इसे अंतिम रूप नहीं दिया गया।

⁷² ग्वालियर-2, सागर-एस.एच.-2, ग्वालियर-एस.एच.-1, उज्जैन-एस.एच.-2 और उज्जैन-एस.एच.-3।

⁷³ 41.432 किलोमीटर पर: ₹ 1.05 करोड़, 36.750 किलोमीटर: ₹ 0.63 करोड़ और ₹ 0.53 करोड़।

⁷⁴ 9.69 किलोमीटर पर: ₹ 0.55 करोड़, 11.22 किलोमीटर: ₹ 0.54 करोड़।

कंपनी ने कहा (सितंबर 2019) कि रियायतग्राही को कार्यों के विस्तृत दायरे के अनुसार परियोजना को निष्पादित करना था और रियायत अनुबंध के परिच्छेद-16 के अनुसार, कार्य के दायरे में इससे किसी भी परिवर्तन के लिए कार्य क्षेत्र में परिवर्तन का भुगतान देय था। इसके अलावा, यह (नवंबर 2019) बताया गया कि एम.ओ.आर.टी.एच. ने भी तीन बी.ओ.टी. परियोजनाओं में रियायत अनुबंध में शामिल कार्य के विस्तृत दायरे से भिन्नता के लिए, कार्य क्षेत्र में परिवर्तन का भुगतान का अनुमोदन किया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि रियायतग्राहियों को कार्यों के विस्तृत दायरे के अनुसार डिजाइन, इंजीनियरिंग, खरीद और निर्माण अपनी स्वयं की लागत पर करना होता है। रियायत अनुबंध के परिच्छेद-16 में यह भी स्पष्ट रूप से निर्दिष्ट किया गया है कि अतिरिक्त कार्य और सेवाएं, जो रियायत अनुबंध के अनुसार परियोजना के कार्य के दायरे में शामिल नहीं हैं, के लिए कार्य क्षेत्र में परिवर्तन का भुगतान देय था। इसके अलावा, रीवा-एम.पी./ यू.पी. सीमा की बी.ओ.टी. परियोजना के मामले में एम.ओ.आर.टी.एच. ने कंपनी के कार्य क्षेत्र में परिवर्तन के भुगतान के प्रस्ताव को इस दलील पर खारिज कर दिया कि वह मद पहले से ही रियायत अनुबंध के कार्य के विस्तृत दायरे में शामिल थे।

इसलिए, कार्यों के विस्तृत दायरे से कार्य के किसी भी परिवर्तन के लिए, कंपनी कार्य क्षेत्र में परिवर्तन का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी नहीं थी। इसके परिणामस्वरूप परियोजना लागत से अधिक और ऊपर ₹ 24.73 करोड़ का भुगतान रियायतग्राहियों को किया।

- नर्मदापुरम-एस.एच.-1 (124 किलोमीटर) की व्यवहार्यता प्रतिवेदन (जून 2010) में 71.20 किलोमीटर सड़क के पुनर्निर्माण और 48.85 किलोमीटर सड़क में बेस कोर्स स्तर से पुनर्निर्माण का प्रावधान शामिल था क्योंकि मौजूदा 48.85 किलोमीटर सड़क पर्याप्त सड़क चौड़ाई के साथ अच्छी स्थिति में थी। प्रतिवेदन में यह भी उल्लेख किया गया था कि सड़क वन क्षेत्र से गुजर रही थी।

यह देखा गया कि वन क्षेत्र के तथ्य को ध्यान में न रखते हुए, कंपनी ने वन विभाग की मंजूरी के लिए भारत सरकार से आवश्यक अनुमोदन के लिए रियायत अनुबंध से पहले कोई कार्रवाई शुरू नहीं की थी, रियायत अनुबंध (मई 2011) में वन क्षेत्र के विवरण का उल्लेख नहीं किया और संपूर्ण सड़क की लंबाई के पुनर्निर्माण के लिए प्रावधान शामिल किये। तत्पश्चात, कंपनी के प्रस्ताव (नवंबर 2014) जो कि रियायतग्राही द्वारा प्रस्तुत किये गये थे, के आधार पर 19.653 हेक्टेयर भूमि के व्यपवर्तन के लिए सैद्धांतिक स्वीकृति (अप्रैल 2015) दी गई। मार्च 2015 में प्रस्तुत प्रस्ताव के आधार पर अक्टूबर 2017 में पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा शेष 12.026 हेक्टेयर के लिए सैद्धांतिक स्वीकृति प्रदान की गयी।

इसके अतिरिक्त, कंपनी ने केवल 4.68 किलोमीटर सड़क⁷⁵ को अच्छी माना और इसकी ग्रैनुलर सब बेस (जी.एस.बी.) एवं सब ग्रेड की मौजूदा परतों को ऋणात्मक कार्य क्षेत्र में परिवर्तन के लिये शामिल किया और शेष 48.85 किलोमीटर सड़क के जी. एस.बी. एवं सब ग्रेड को छोड़ दिया, जिसके परिणामस्वरूप रियायतग्राही को ₹ 20.07 करोड़ का अनुचित लाभ हुआ। इसके अलावा, कंपनी को ₹ 4.83 करोड़ के मूल्य के अतिरिक्त ढाँचों के कार्यों का खर्च वहन करना पड़ा, जो वन्यजीव विभाग की स्वीकृति की शर्तों का पालन करने के लिए आवश्यक थे। इसके परिणामस्वरूप इस राशि की परिहार्य देयता बढ़ी।

कंपनी ने बताया (मई 2019) कि अनुमति मिलने में देरी वन विभाग और राष्ट्रीय वन्यजीव बोर्ड के कारण हुई थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कंपनी ने समय पर

⁷⁵ 48.85 किलोमीटर की लम्बाई के अलावा।

प्रस्ताव प्रस्तुत करने के लिए कार्रवाई नहीं की। इसके अलावा, यह बताया गया कि सभी बोली लगाने वाले प्रतिभागियों ने अपना प्रस्ताव डी.पी.आर. के अनुसार निर्धारित कार्यों के विस्तृत दायरे में निर्धारित न्यूनतम प्रावधानों के आधार पर दिया था। उत्तर, विद्यमान बेस स्तर तक के निर्माण को ऋणात्मक कार्य क्षेत्र में परिवर्तन के लिये शामिल नहीं करने के कारणों की व्याख्या नहीं करता है।

- ग्वालियर-एस.एच.-1 परियोजना के रियायत अनुबंध की अनुसूची-सी के अनुसार, रियायतग्राही को एक टोल प्लाजा (₹ 0.97 करोड़) और दो बस शेल्टर (₹ 0.04 करोड़) का निर्माण करना था। तथापि, कंपनी (दिसंबर 2013) के अनुरोध के आधार पर, टोल प्लाजा का निर्माण नहीं किया गया था। सड़क के संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान, यह पुष्टि की गई कि टोल प्लाजा और दो बस शेल्टर का निर्माण रियायतग्राही द्वारा नहीं किया गया था। उस के बावजूद, कंपनी ने ₹ 1.01 करोड़ की लागत को ऋणात्मक कार्य क्षेत्र में परिवर्तन के लिये शामिल नहीं किया, जिसके कारण दस्तावेजों में उपलब्ध नहीं थे।

कंपनी ने बताया (मई 2019) कि टोल प्लाजा एन्युटी परियोजनाओं के लिए लागू नहीं था, टोल प्लाजा को शामिल किए बिना वित्तीय विश्लेषण के आधार पर ₹ 15.88 करोड़ की परियोजना लागत पर विचार किया गया था। उत्तर तथ्यात्मक रूप से गलत है क्योंकि टोल प्लाजा और बस शेल्टरों की लागत को ₹ 15.88 करोड़ की परियोजना लागत में सम्मिलित किया गया है।

निष्पादन सुरक्षा निधि जमा करने में और वित्तीय समापन प्राप्त करने में देरी

4.1.19 अ. रियायत अनुबंध के अनुसार, रियायतग्राही को रियायत अनुबंध की तारीख से 180 दिनों के भीतर निष्पादन सुरक्षा निधि जमा करना थी (परिच्छेद-9.1)। निष्पादन सुरक्षा निधि जमा करने में देरी पर रियायतग्राही से क्षतिपूर्ति राशि⁷⁶ वसूल करना था (परिच्छेद-4.3)। कंपनी निष्पादन सुरक्षा निधि से नगदीकरण कर सकती थी एवं उसे नुकसान की भरपाई करने के लिए समायोजन कर सकती थी, परन्तु निष्पादन सुरक्षा निधि को उसके समायोजन के 30 दिन के अन्दर अपने मूल स्तर तक लाना था। रियायतग्राही द्वारा भुगतान में देरी के लिए ब्याज⁷⁷ लगाया जाना था (परिच्छेद-47.5)।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 12 समाप्त बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाओं में से नौ⁷⁸ और 16 पूर्ण बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाओं में से दस⁷⁹ के संबंध में, रियायतग्राहियों ने निष्पादन सुरक्षा निधि सात दिनों (नर्मदापुरम-एस.एच.-1) से लेकर 797 दिनों (इंदौर-एस.एच.-36) तक की देरी के साथ प्रस्तुत की। इस कारण, इन 19 रियायतग्राहियों से ₹ 44.81 करोड़ की क्षति की राशि वसूली योग्य हुई। तथापि, कंपनी ने रियायत अनुबंध के परिच्छेद-9.2 के अनुसार क्षति पूर्ति की राशि की वसूली के लिए प्रयास नहीं किए हैं। परिणामस्वरूप, कंपनी छः रियायतग्राहियों से ₹ 4.78 करोड़ की क्षतिपूर्ति वसूल नहीं की जा सकी और शेष 13 रियायतग्राहियों से ₹ 40.03 करोड़ की क्षतिपूर्ति की वसूली भी नौ दिनों से 1,611 दिनों तक की देरी से की गयी। क्षतिपूर्ति की वसूली नहीं होने/ विलंब से होने के कारण ₹ 9.43 करोड़ के ब्याज की हानि हुई।

⁷⁶ प्रत्येक दिन के विलम्ब के लिए निष्पादन सुरक्षा निधि के 0.20 प्रतिशत की दर से परन्तु अधिकतम निष्पादन सुरक्षा निधि का 20 प्रतिशत।

⁷⁷ बैंक दर से 5 प्रतिशत अधिक के बराबर दर पर।

⁷⁸ ग्वालियर-9, ग्वालियर-एस.एच.-2, ग्वालियर-8, इंदौर-एस.एच.-36, जबलपुर-एन.एच.-12, जबलपुर-6, रीवा-एन.एच.-75(1), रीवा-एन.एच.-75(2) और सागर-एस.एच.-37।

⁷⁹ ग्वालियर-2, ग्वालियर-एस.एच.-1, इंदौर-1, इंदौर-5, इंदौर-एस.एच.-1, नर्मदापुरम-एस.एच.-1, सागर-1, सागर-3, सागर-एस.एच.-2 और उज्जैन-एस.एच.-3।

ब. मध्य प्रदेश में पी.पी.पी. परियोजनाओं के लिए जारी दिशानिर्देश⁸⁰ के परिच्छेद-15 में निर्दिष्ट किया है कि परियोजना के पूरा होने के बाद ही निष्पादन सुरक्षा निधि को मुक्त किया जाएगा। तथापि, कंपनी ने दिशानिर्देशों के अनुसार रियायत अनुबंध में संशोधन करने के लिए कोई कार्रवाई शुरू नहीं की और परियोजना लागत का 20 प्रतिशत व्यय करने के बाद निष्पादन सुरक्षा निधि वापस करने के मौजूदा परिच्छेद को जारी रखा। रियायत अनुबंध के अनुसार, रियायतग्राही द्वारा अनुबंध के उल्लंघन के मामले में निष्पादन सुरक्षा निधि जारी नहीं करना थी (परिच्छेद-9.3)।

तथापि, 28 में से दस⁸¹ परियोजनाओं के मामले में, जिनमें निष्पादन सुरक्षा निधि जमा करने में देरी, वित्तीय समापन करने में देरी और परियोजना लक्ष्य हासिल करने में देरी के कारण रियायतग्राही अनुबंध का उल्लंघन कर रहे थे, कंपनी ने परिच्छेद-9.3 को अनदेखा कर दिया और परियोजना पूर्ण होने से पहले ₹ 69.47 करोड़ की निष्पादन सुरक्षा निधि बनाए रखने के बजाय, रियायतग्राहियों को वापस (अक्टूबर 2012 से मई 2015 तक) किया। परिणामतः, रियायतग्राहियों को अनुचित लाभ दिया गया।

कंपनी ने बताया (जून 2019) कि एम.सी.ए. के परिच्छेद-9.3 को अपनाया गया है, जिसके अनुसार परियोजना लागत का 20 प्रतिशत व्यय करने के बाद निष्पादन सुरक्षा निधि रियायतग्राही को वापस की जाती है। यह उत्तर, संचालनालय संस्थागत वित्त, म. प्र.शा. द्वारा जारी निर्देशों का पालन नहीं करने पर मौन है। इसके अतिरिक्त, कंपनी ने एम.सी.ए. के परिच्छेद-9.3 से भी विचलन किया और 10 परियोजनायें, जिनमें रियायतग्राही अनुबंध का उल्लंघन कर रहे थे, की निष्पादन सुरक्षा निधि वापस की।

स. रियायत अनुबंध के अनुसार, रियायतग्राही को रियायत अनुबंध की तिथि से 180 दिनों के भीतर वित्तीय समापन प्राप्त करना आवश्यक था, जिसके लिए 120 अतिरिक्त दिनों का समय दिया जा सकता था (परिच्छेद-24.1.1)। इसके अनुसार वित्तीय समापन प्राप्त करने में देरी के लिए क्षतिपूर्ति राशि⁸² का भुगतान किया जाना था। वित्तीय समापन की उपलब्धि पर ही नियुक्ति तिथि यानी रियायत अवधि के प्रारंभ की तिथि अधिसूचित की जाती है।

सभी 12⁸³ समाप्त बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाओं और 16 पूर्ण बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाओं में से 13⁸⁴ के मामले में, रियायतग्राहियों ने नौ दिनों (उज्जैन-एस.एच.-3) से लेकर 1,088 दिनों (छिंदवाड़ा-एम.डी.आर.) तक के विलंब के साथ वित्तीय समापन हासिल किया। विलंब के मुख्य कारण रियायतग्राहियों द्वारा वित्तीय संस्थानों से समय पर ऋण प्राप्त करने में विफलता थी। इसलिए ₹ 94.34 करोड़ की क्षतिपूर्ति राशि रियायतग्राहियों से वसूली योग्य थी।

तथापि, कंपनी ने क्षतिपूर्ति राशि की वसूली के लिए प्रयास नहीं किए। परिणामतः, कंपनी नौ रियायतग्राहियों से ₹ 52.59 लाख की क्षतिपूर्ति राशि नहीं वसूल सकी और शेष 16 रियायतग्राहियों से ₹ 41.75 करोड़ की क्षतिपूर्ति राशि की वसूली भी 60 दिनों से 1,484 दिनों तक के विलंब से की गई। क्षतिपूर्ति राशि की वसूली नहीं होने/ विलंबित होने के कारण कंपनी को ₹ 20.79 करोड़ के ब्याज की हानि हुई। इंदौर-एस. एच.-1 परियोजना को छोड़कर किसी भी रियायतग्राही ने निष्पादन सुरक्षा निधि को

⁸⁰ पी.पी.पी. प्रकोष्ठ, संस्थागत वित्त निदेशालय, म.प्र.शा. द्वारा जारी (फरवरी 2008)।

⁸¹ भोपाल-1, इंदौर-1, इंदौर-एस.एच.-1, जबलपुर-6, नर्मदापुरम-एस.एच.-1, रीवा-एस.एच.-4, सागर-1, सागर-3, सागर-एस.एच.-2 और उज्जैन-एस.एच.-3।

⁸² 120 दिनों तक की देरी के लिए निष्पादन सुरक्षा निधि का 0.10 प्रतिशत और 200 दिनों तक की अगली अवधि की देरी के लिए 0.20 प्रतिशत की दर से।

⁸³ छिंदवाड़ा-एम.डी.आर., ग्वालियर-9, ग्वालियर-एस.एच.-2, ग्वालियर-8, इंदौर-एस.एच.-36, जबलपुर-एन.एच.-12, जबलपुर-6, रीवा-एन.एच.-75(1), रीवा-एन.एच.-75 (2), सागर-एस.एच.-37, एस.एच.-23 और एस.एच.-54।

⁸⁴ भोपाल-1, ग्वालियर-2, ग्वालियर-एस.एच.-1, इंदौर-1, इंदौर-3, इंदौर-5, इंदौर-एस.एच.-1, नर्मदापुरम-एस.एच.-1, रीवा-एस.एच.-4, सागर-1, सागर-3, सागर-एस.एच.-2 और उज्जैन-एस.एच.-3।

भरकर अपने वास्तविक स्तर पर नहीं लाये। जैसा कि कड़िका 4.1.26 में चर्चा की गई है कि बकाया राशि की वसूली के लिए कंपनी ने उपरोक्त रियायतग्राहियों के एस्करो खातों की भी निगरानी नहीं की।

इसके अलावा, छिंदवाड़ा-एम.डी.आर., एस.एच.-54 और एस.एच.-23 परियोजनाओं के मामले में, कंपनी ने कोई कारण दर्ज किए बिना, रियायत अनुबंध के प्रावधान के विरुद्ध 300 दिनों से अधिक के वित्तीय समापन की अनुमति दी। इसके अतिरिक्त, छिंदवाड़ा-एम.डी.आर. और एस.एच.-54 परियोजनाओं के संबंध में, कंपनी ने नियुक्ति तिथि, रियायतग्राहियों द्वारा वित्तीय समापन के क्रमशः तीन वर्ष तथा एक वर्ष चार माह पहले अधिसूचित की (सितंबर 2013 और फरवरी 2012)। अंत में, परियोजनाएं रियायतग्राहियों द्वारा पूरी नहीं की जा सकीं और कम्पनी द्वारा समाप्त कर दी गई, जिसके परिणामस्वरूप परियोजना पूर्ण करने में देरी हुई और परियोजना लागत में ₹ 102.13 करोड़ की वृद्धि हुई, जैसा कि परिशिष्ट-4.5 में विस्तृत रूप से दर्शाया गया है।

इसी प्रकार, इंदौर-एस.एच.-1 परियोजना के मामले में, कंपनी ने बैंक द्वारा सावधि ऋण की हामीदारी के आधार पर वित्तीय समापन स्वीकार किया (अप्रैल 2012)। चार ऋणदाताओं के साथ अंतिम सामूहिक ऋण अनुबंध 06 फरवरी 2013 को रियायतग्राही द्वारा निष्पादित किया गया था। इसलिए, कंपनी द्वारा नियुक्ति तिथि को अनियमित रूप से 292 दिन पहले अधिसूचित किया गया।

इंदौर-एस.एच.-1 परियोजना के संबंध में, यह बताया गया (जुलाई 2019) कि रियायतग्राही को भुगतान किए गए संचालन और संधारण अनुदान से क्षतिपूर्ति राशि वसूल ली गई है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि क्षतिपूर्ति राशि की वसूली में देरी पर ब्याज नहीं वसूला गया।

कंपनी ने इसके अतिरिक्त बताया (सितंबर 2019) कि परिच्छेद-47.5 दोनों पक्षों द्वारा विलंबित भुगतान पर ब्याज से संबंधित है और विलंबित क्षतिपूर्ति के लिए नहीं तथा निष्पादन सुरक्षा निधि के नगदीकरण से क्षतिपूर्ति राशि वसूली गयी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि रियायतग्राही द्वारा किसी भी प्रकार के विलंबित भुगतान जिसमें क्षतिपूर्ति राशि भी शामिल है, पर ब्याज की वसूली के बारे में रियायत अनुबंध का परिच्छेद-47.5 एकदम स्पष्ट है। इसके अतिरिक्त, निष्पादन सुरक्षा निधि के नगदीकरण को क्षतिपूर्ति राशि की वसूली से सम्बंधित नहीं किया जा सकता, क्योंकि क्षतिपूर्ति की वसूली के बाद रियायतग्राही, इसे फिर से अपने मूल स्तर पर नहीं लाये।

द. 16 पूर्ण परियोजनाओं में से छः⁸⁵ में, रियायत अनुबंध के अनुसार परियोजना लागत ₹ 1,058.81 करोड़ थी। फिर भी, परियोजनाओं के रियायतग्राहियों द्वारा दर वृद्धि, निर्माण के दौरान के ब्याज, प्रारम्भिक व्यय और संचालन-पूर्व खर्च के कारणों का हवाला देते हुए, वित्तीय समापन के समय परियोजना की लागत को बढ़ाकर ₹ 1,195.75 करोड़ किया। वित्तीय समापन को मंजूरी देते समय कंपनी द्वारा उच्च परियोजना लागत को स्वीकार किया गया और एस.एल.इ.सी. को प्रस्तुत नहीं किया था। परिणामस्वरूप, रियायतग्राहियों को अधिक धन राशि का ऋण लेने की अनुमति प्राप्त हुई एवं साथ ही कंपनी की गलती के कारण अथवा संचालन अवधि के दौरान परियोजना समाप्त होने की दशा में ₹ 123.25 करोड़⁸⁶ की अधिक देयता का सृजन हुआ।

कंपनी ने बताया (मई 2019) कि परियोजना लागत वित्तीय पैकेज, रियायत अनुबंध और वास्तविक लागत के अनुसार सबसे कम पूंजीगत लागत होती है। उत्तर परियोजना

⁸⁵ इंदौर-1, इंदौर-2, इंदौर-एस.एच.-1, रीवा-एस.एच.-4, सागर-एस.एच.-2 और नर्मदापुरम-एस.एच.-1।

⁸⁶ रियायत अनुबंध के वाक्य-37.3.1 के अनुसार देय ऋण के 90 प्रतिशत के बराबर।

लागत में वृद्धि के पहलू पर मौन है, इसलिए उत्तर लेखापरीक्षा के अवलोकन के सन्दर्भ में प्रासंगिक नहीं है।

वन मंजूरी प्राप्त करने में और राइट ऑफ वे प्रदान करने में देरी

4.1.20 राष्ट्रीय राजमार्ग के विस्तार के मामले में पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय, भारत सरकार की अधिसूचना (सितंबर 2006) के अंतर्गत पूर्व पर्यावरण मंजूरी प्राप्त करना होती है। संरक्षित क्षेत्रों में गैर-वन गतिविधि करने के प्रस्ताव को वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 के तहत भारत सरकार की पूर्व स्वीकृति के अलावा, वन्यजीव (संरक्षण) अधिनियम, 1972 के प्रावधानों के तहत राष्ट्रीय वन्यजीव बोर्ड की स्थायी समिति द्वारा मंजूरी की आवश्यकता होती है। रियायत अनुबंध के अनुसार, कंपनी को रियायत अनुबंध की तारीख से पांच महीने के भीतर पर्यावरण से संबंधित सभी अनुमतियां प्राप्त करने की आवश्यकता थी। एम.ओ.आर.टी.एच. ने सिफारिश की (जून 2011) कि सक्रिय रूप से कार्रवाई करने पर वन मंजूरी प्राप्त करने में 1.5 से 2 वर्ष का समय लगता है।

रियायत अनुबंध के परिच्छेद-10.3.2 के अनुसार, नियुक्ति तिथि से पहले कंपनी को कुल राइट ऑफ वे का 80 प्रतिशत/ 90 प्रतिशत रियायतग्राही को प्रदान करना आवश्यक था। निर्धारित राइट ऑफ वे प्रदान करने में देरी होने पर, कंपनी रियायतग्राही को, निष्पादन सुरक्षा निधि का 0.10 प्रतिशत प्रति दिन की दर से अधिकतम निष्पादन सुरक्षा निधि का 20 प्रतिशत तक, क्षतिपूर्ति राशि का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी थी (परिच्छेद-4.2)।

लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि 12 समाप्त परियोजनाओं में से तीन (25 प्रतिशत प्रकरण) में और 16 पूर्ण परियोजनाओं में से दो (13 प्रतिशत) में वन मंजूरी प्राप्त करने में विलंब हुए, जिसके मुख्य कारण प्रस्तावों को प्रस्तुत करने में देरी, अपूर्ण जानकारी प्रस्तुत करना, कंपनी द्वारा निर्धारित प्रारूप में प्रस्ताव प्रस्तुत नहीं करना थे। इसके परिणामस्वरूप आवश्यकता से कम चौड़ाई वाली सड़कों का निर्माण, अपर्याप्त चौड़ाई के कारण वन क्षेत्र से गुजरने वाली सड़क पर ब्लैक स्पॉट⁸⁷ बनना, परियोजनाओं के पूरा होने में देरी और परियोजनाओं का निलंबन भी हुआ जिनका विस्तृत विवरण **परिशिष्ट-4.7** में किया गया है। इसलिए, सड़क का सेवा स्तर और सड़क उपयोगकर्ताओं की सुरक्षा उस सीमा तक प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुई।

इसके अलावा, 16 पूर्ण परियोजनाओं में से पांच (31 प्रतिशत) के संबंध में, कंपनी द्वारा अतिक्रमण हटाने में प्रभावी रूप से कार्रवाई करने, भू-अभिलेखों के बेमेल डेटा का मिलान करने, दूसरी संस्थाओं से स्थल का कब्जा लेने में त्वरित कार्रवाई करने में एवं आवश्यक भूमि क्षेत्र का सटीक आंकलन करने में विफलता के कारण राइट ऑफ वे प्रदान करने में 32 महीने तक का विलंब हुआ। राइट ऑफ वे प्रदान करने में विलंब का परियोजनावार विवरण **परिशिष्ट-4.8** में दर्शाया गया है। इसके परिणामस्वरूप आवश्यकता से कम चौड़ाई वाली सड़क का निर्माण, सड़क के निर्माण में विलंब, स्थल को सौंपने में विलंब के लिए रियायतग्राही से क्षतिपूर्ति राशि का परिहार्य दावा और रियायतग्राही को ₹ 10.47 करोड़ के शीघ्र पूर्णता बोनस राशि का परिहार्य भुगतान हुआ। इसलिए, सड़क का सेवा स्तर उस सीमा तक प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुआ।

कंपनी ने बताया (सितंबर 2019) कि कंपनी ने संबंधित अधिकारियों को समय पर आवेदन किया था और देरी अन्य प्राधिकरणों की ओर से थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि नमूना जांच की गई परियोजनाओं के प्रकरणों में, समय पर प्रस्ताव प्रस्तुत

⁸⁷ ब्लैक स्पॉट एक ऐसा स्थान होता है जहां कई कारणों से सड़क यातायात दुर्घटनाओं की घटनाएँ अधिकतर होती हैं।

करने, अपूर्ण सूचना प्रस्तुत करने, निर्धारित प्रारूप में प्रस्ताव प्रस्तुत नहीं करने में कंपनी की ओर से विफलता हुई थी।

राइट ऑफ़ वे प्रदान करने में विलंब के संबंध में, यह बताया गया था (सितंबर 2019) कि अतिक्रमण, मध्यस्थता, न्यायालयीन प्रकरणों और अन्य विभागों की भागीदारी के कारण भूमि को सौंपने में विलंब हुआ था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि राइट ऑफ़ वे प्रदान करने में विलंब, कंपनी द्वारा अतिक्रमण हटाने में प्रभावी रूप से कार्रवाई करने, भू-अभिलेखों के बेमेल आंकड़ों का मिलान करने, दूसरी संस्थाओं से स्थल का कब्जा लेने में त्वरित कार्रवाई करने में एवं आवश्यक भूमि क्षेत्र का सटीक आंकलन करने में विफलता, इत्यादि के कारण हुआ था।

उपयोगकर्ता शुल्क का अनियमित संग्रहण

4.1.21 भारत के योजना आयोग द्वारा जारी राज्य राजमार्गों के एम.सी.ए. (अप्रैल 2009) के अनुसार चूँकि ऋण की अदायगी मुद्रास्फीति से प्रभावित नहीं होती, इसलिए थोक मूल्य सूचकांक में वृद्धि के कारण उपयोगकर्ता शुल्क (टोल) की वृद्धि को 40 प्रतिशत तक ही इंडेक्स भारित किया जाना चाहिए। एम.सी.ए. की अनुसूची-आर के अनुसार भी थोक मूल्य सूचकांक में 40 प्रतिशत⁸⁸ तक की वृद्धि करके उपयोगकर्ता शुल्क को संशोधित करने के लिए सूत्र प्रावधानित किया गया था।

यह अवलोकित किया गया कि म.प्र.लो.नि.वि. ने उपयोगकर्ता शुल्क की गणना की कार्यप्रणाली से विचलन किया⁸⁹ और थोक मूल्य सूचकांक में वृद्धि को 40 प्रतिशत तक प्रतिबंधित किए बिना पूर्ण सूचकांक के लिए इसे निर्धारित किया, जिसके लिए कोई कारण प्रस्तुत नहीं किया गया। इस कारण, 11 टोल परियोजनाओं में से आठ⁹⁰ के रियायतग्राहियों द्वारा मई 2013 से सितंबर 2018 के दौरान 1.38 करोड़ सड़क उपयोगकर्ताओं से अतिरिक्त उपयोगकर्ता शुल्क वसूला गया, जिसके परिणामस्वरूप रियायतग्राहियों को ₹ 7.14 करोड़ का लाभ हुआ। इसके अलावा, सड़क उपयोगकर्ताओं को संपूर्ण रियायत अवधि के लिए उपयोगकर्ता शुल्क का अतिरिक्त भार उठाने के लिए बाध्य हुए होंगे।

कंपनी ने उत्तर दिया (सितंबर 2019) कि एम.सी.ए. मार्गदर्शन के लिए है और इसे पूरी तरह अपनाया नहीं जा सकता। रियायत अनुबंध को एस.एल.इ.सी. द्वारा एम.सी.ए. से विचलन के साथ अनुमोदित किया गया। म.प्र.लो.नि.वि. द्वारा उपयोगकर्ता शुल्क की अधिसूचना जारी की गई थी और इसमें भी थोक मूल्य सूचकांक में वृद्धि के 40 प्रतिशत के लिए इंडेक्सेशन प्रदान नहीं किया था। निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2019) में, यह बताया गया था कि यदि कंपनी टोल दरों में बदलाव करती है, तो परियोजनाओं की वित्तीय व्यवहार्यता भी प्रभावित होगी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कंपनी के अधिकारियों के साथ अपनी बैठक में सशक्त संस्था, आर्थिक कार्य विभाग, भारत सरकार (जून 2006) के अनुसार एम.सी.ए. से विचलन उन मुद्दों के संबंध में स्वीकार्य नहीं है जो किसी पी.पी.पी. परियोजना के लिए आधारभूत हैं। चूँकि, उपयोगकर्ता शुल्क की वसूली द्वारा रियायतग्राही अपनी परियोजना लागत की वसूली करता है, यह एक पी.पी.पी. परियोजना के लिए आधारभूत है, अतः एम.सी.ए. से विचलन स्वीकार्य नहीं है। इसके अलावा, अनुमोदन के लिए कंपनी द्वारा एस.एल.इ.सी. को प्रस्तुत प्रस्तावों में एम.सी.ए. से इस विचलन का उल्लेख नहीं था।

⁸⁸ बेस रेट + बेस रेट x [(थोक मूल्य सूचकांक ए - थोक मूल्य सूचकांक बी) / थोक मूल्य सूचकांक बी] x 0.40।

⁸⁹ उपयोगकर्ता शुल्क की लागू दर = बेस रेट x थोक मूल्य सूचकांक ए / थोक मूल्य सूचकांक बी।

⁹⁰ ग्वालियर-2, इंदौर-1, इंदौर-2, इंदौर-एस.एच.-1, नर्मदापुरम-एस.एच.-1, सागर-एस.एच.-2, उज्जैन-एस.एच.-2 और उज्जैन-एस.एच.-3।

इसके अलावा, कंपनी द्वारा कार्यान्वित राष्ट्रीय राजमार्गों के मामले में, थोक मूल्य सूचकांक में 40 प्रतिशत की वृद्धि तक का इंडेक्सेशन किया गया था।

इसके अलावा, 11 टोल परियोजनाओं में से चार में उपयोगकर्ता शुल्क के संग्रह में परियोजना-विशिष्ट कमियों पर नीचे चर्चा की गई है:

• **रीवा-एस.एच.-4 (74.132 किलोमीटर):** स्वतन्त्र अभियंता द्वारा पहले समरूप खंड (40.02 किलोमीटर) के लिए अनंतिम पूर्णता प्रमाण पत्र जारी किया (जून 2013) और कंपनी ने उसे स्वीकार किया और एम.सी.ए. के प्रावधानों के उल्लंघन में उस खंड के लिए उपयोगकर्ता शुल्क अधिसूचना जारी की। रियायतग्राही ने संपूर्ण परियोजना पूर्ण किये बिना, अक्टूबर 2014 तक ₹ 1.15 करोड़ के उपयोगकर्ता शुल्क एकत्र किया। रियायतग्राही ने नवंबर 2013 में काम बंद कर दिया और परियोजना को 05 मई 2015 को समाप्त कर दिया गया। कंपनी ने भी परियोजना के समाप्त के बाद सड़क उपयोगकर्ताओं से उपयोगकर्ता शुल्क (टोल) लेने के लिए कोई प्रयास नहीं किये।

• **रीवा-एन.एच.-1 (89.30 किलोमीटर):** एम.सी.ए. के प्रावधानों का उल्लंघन करते हुए स्वतन्त्र अभियंता ने अपूर्ण परियोजना का अनंतिम पूर्णता प्रमाण पत्र जारी किया (फरवरी 2015) और कंपनी ने उसे स्वीकार किया तथा सड़क के एक हिस्से (49.63 किलोमीटर) के लिए उपयोगकर्ता शुल्क अधिसूचना जारी की। परिणामस्वरूप, रियायतग्राही ने संपूर्ण परियोजना को पूर्ण किए बिना ₹ 5.93 करोड़ का उपयोगकर्ता शुल्क एकत्र किया।

कंपनी ने बताया (मई 2019) कि स्वतन्त्र अभियंता ने सूचित किया था (फरवरी 2015) कि रियायतग्राही ने परियोजना की कुल लंबाई का 75 प्रतिशत पूरा कर लिया है। यह उत्तर तथ्यात्मक रूप से गलत है क्योंकि रियायतग्राही ने अनंतिम पूर्णता प्रमाण पत्र जारी करने की तारीख तक केवल 55 प्रतिशत (49.60 किलोमीटर x 100 / 89.30 किलोमीटर) कार्य पूरा किया था।

• **उज्जैन-एस.एच.-2:** रियायतग्राही ने यातायात क्षरण के कारण का हवाला देते हुए उपयोगकर्ता शुल्क संग्रह बिंदु के स्थान को 10+500 से "16+00 से 17+00" पर स्थानांतरित करने हेतु कंपनी से अनुमति के लिए अनुरोध किया (जून 2013)। तथापि, कंपनी ने 36+200 पर एक अतिरिक्त उपयोगकर्ता शुल्क संग्रह बिंदु स्थापित करने की अनुमति दी (जून 2015)। चूंकि रियायतग्राही को परियोजना व्यवहार्यता के लिए अपना मूल्यांकन स्वयं करने की आवश्यकता थी, इसलिए अतिरिक्त उपयोगकर्ता शुल्क संग्रह बिंदु की अनुमति के परिणामस्वरूप रियायतग्राही को अनुचित लाभ हुआ जो निविदा चरण में मूल रूप से परिकल्पित नहीं था।

कंपनी ने उत्तर दिया (मई 2019) कि रियायत अनुबंध के परिच्छेद-27.8 के अनुसार अतिरिक्त उपयोगकर्ता शुल्क संग्रह बिंदु के लिए रियायतग्राही को अनुमति दी गई थी। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि बोली-पूर्व बैठक (जुलाई 2012) में कंपनी ने यह पहले ही स्वीकार किया था कि राजस्व क्षरण बिंदु काल्पनिक है। इसके अतिरिक्त, रियायतग्राही ने उपयोगकर्ता शुल्क बिंदु को स्थानांतरित करने के लिए आवेदन किया था और रियायत अनुबंध में भी केवल एक उपयोगकर्ता शुल्क बिंदु का प्रावधान था। इसलिए, सड़क के पूरा होने से पहले अतिरिक्त उपयोगकर्ता शुल्क संग्रह बिंदु की अनुमति देना उचित नहीं था।

• **उज्जैन-एस.एच.-3:** रियायतग्राही ने एस्करो खाते में ₹ 1.73 लाख का संग्रहित उपयोगकर्ता शुल्क जमा नहीं किया।

अनंतिम पूर्णता प्रमाण पत्र जारी करना

4.1.22 एम.सी.ए. के परिच्छेद-14.3 के अनुसार, अगर परियोजना राजमार्ग की कुल लंबाई का कम से कम 75 प्रतिशत पूर्ण हो गया हो और इसका सुरक्षित रूप से और

विश्वसनीय रूप से वाणिज्यिक संचालन किया जा सकता है, तो कुछ कार्य⁹¹ की पूर्णता नहीं होते हुए भी, स्वतंत्र अभियंता कार्य पूरा होने का अनंतिम प्रमाण पत्र जारी कर सकता है। रियायत अनुबंध के अनुसार, रियायतग्राही को कार्य पूर्णता प्रमाण पत्र की तारीख से 90 दिनों के भीतर अपूर्ण कार्यों को पूरा करना आवश्यक था और उसके बाद किसी भी विलंब के लिए रियायतग्राही द्वारा क्षतिपूर्ति राशि⁹² देय थी (परिच्छेद-14.4.1)। इस संबंध में, लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित कमियों को अवलोकित किया है:

- 16 पूर्ण परियोजनाओं में से आठ⁹³ के मामले में, स्वतंत्र अभियंता द्वारा, कैरिजवे की कुल लंबाई का निर्माण, प्रमुख/ लघु पुलों के निर्माण, लघु पुलों का चौड़ीकरण, बिटुमिनस कांक्रीट के कार्यों, साइड शोल्डर्स, पुलों के संरक्षण कार्य की पूर्णता सुनिश्चित किये बिना, अनंतिम पूर्णता प्रमाण पत्र जारी किए गए, जो कंपनी द्वारा स्वीकार किए गए। पंच लिस्ट में ऐसे महत्वपूर्ण कार्यों को शामिल करना एम.सी.ए. के प्रावधानों के विपरीत था और सड़कें सुरक्षित और विश्वसनीय वाणिज्यिक संचालन के लिए उपयुक्त नहीं थीं।

- उपरोक्त आठ परियोजनाओं में से पांच⁹⁴ के रियायतग्राहियों द्वारा, पंच लिस्ट की लंबित मदों को 93 से 669 दिनों के विलंब से पूर्ण किया। सागर-3 परियोजना के मामले में, दो प्रमुख पुलों⁹⁵ के निर्माण के बिना, अनंतिम पूर्णता प्रमाण पत्र जारी किया गया (जून 2016), जो अभी भी अपूर्ण है। इसके बाद, रियायतग्राही ने परियोजना में इक्विटी का निवेश रोक दिया। परिणामतः, परियोजना रुकी⁹⁶ हुई है और विच्छेदन के कगार पर है (मार्च 2019)। अनंतिम पूर्णता प्रमाण पत्र जारी करने के बाद परियोजना को समाप्त करने के मामले में, कंपनी द्वारा ₹ 62.63 करोड़ के बकाया ऋण के दायित्व वहन करने की संभावना से इनकार नहीं किया जा सकता है। कंपनी ने उपर्युक्त छः रियायतग्राहियों से परिच्छेद-14.4.1 के अंतर्गत ₹ 17.58 करोड़ की क्षतिपूर्ति राशि नहीं वसूली।

- इंदौर-एस.एच.-1 परियोजना (127.44 किलोमीटर) के मामले में, अनंतिम पूर्णता प्रमाण पत्र 75 प्रतिशत की लंबाई को पूरा किए बिना जारी किया गया (सितंबर 2014)। कंपनी ने बताया (सितंबर 2019) कि लंबित कार्यों के साथ परियोजना के पर्याप्त रूप से पूर्ण होने के बाद, स्वतंत्र अभियंता द्वारा अनंतिम पूर्णता प्रमाण पत्र इस घोषणा के साथ कि परियोजना वाणिज्यिक संचालन के लिए उपयुक्त है, जारी किए गए। उत्तर एम.सी.ए. के परिच्छेद-14.3 से विचलन के कारणों की व्याख्या नहीं करता है, जिसके अनुसार केवल सहायक प्रकृति के लंबित कार्यों के साथ अनंतिम पूर्णता प्रमाण पत्र जारी किया जा सकता है, जिसमें केवल सड़क के किनारे की नालियां, बाड़ लगाना, पेड़ लगाना, आराम करने का क्षेत्र, परियोजना सुविधाएं, तटबंध ढलान पर टर्फिंग, चिनाई कार्य की पोइंटिंग, पत्थर की पिचिंग, बस शैल्टर और ट्रक ले-बाय शामिल हो सकते हैं। इसके अलावा, निर्गम सम्मलेन (अक्टूबर 2019) में, प्रधान सचिव ने इस बात पर सहमति व्यक्त की कि अनंतिम पूर्णता प्रमाण पत्रों को स्वीकार करते हुए, कंपनी को वास्तविक पूर्ण कार्य की जांच करनी चाहिए और यह आकलन करना चाहिए कि केवल कार्य के सहायक आइटम लंबित हैं।

⁹¹ इसमें सड़क के किनारे की नालियां, बाड़ लगाना, पेड़ लगाना, आराम करने का क्षेत्र, परियोजना सुविधाएं, तटबंध ढलान पर टर्फिंग, चिनाई कार्य की पोइंटिंग, पत्थर की पिचिंग, बस शैल्टर और ट्रक ले-बाय शामिल हो सकते हैं।

⁹² प्रति दिन क्षतिपूर्ति राशि निष्पादन सुरक्षा निधि का 0.10 प्रतिशत या स्वतंत्र अभियंता द्वारा अनुमानित ऐसी वस्तुओं को पूरा करने की लागत का 0.20 प्रतिशत, जो कम हो।

⁹³ सागर-3, इंदौर-1, इंदौर-एस.एच.-1, उज्जैन-एस.एच.-2, भोपाल-1, सागर-1, नर्मदापुरम-एस.एच.-1, सागर-एस.एच.-2।

⁹⁴ इंदौर-1, इंदौर-एस.एच.-1, उज्जैन-एस.एच.-2, सागर-1 और नर्मदापुरम-एस.एच.-1।

⁹⁵ चैनेज किलोमीटर 5+860 और किलोमीटर 20+370 पर।

⁹⁶ सागर-3 परियोजना (45.50 किलोमीटर)।

इसके अलावा, यह बताया गया (सितंबर 2019) कि रियायतग्राहियों द्वारा पंच लिस्ट की मदों को पूर्ण करने में देरी के लिए क्षतिपूर्ति राशि जमा करने के लिए, उन्हें कई नोटिस जारी किए गए। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इस तरह के नोटिस अभिलेख में नहीं पाए गए और क्षतिपूर्ति राशि की वसूली अब तक नहीं की गई है।

मरम्मत और रखरखाव पर परिहार्य व्यय

4.1.23 रियायत अनुबंध के परिच्छेद-12.2 के अनुसार, रियायतग्राही को अपनी लागत पर सड़क का रख रखाव करना था ताकि उसकी यातायात योग्यता और सुरक्षा को बनाए रखा जाए, और इस उद्देश्य के लिए आवश्यक मरम्मत और रखरखाव कार्य करना आवश्यक था।

यह देखा गया कि कंपनी द्वारा 12 समाप्त परियोजनाओं में से तीन परियोजनाओं जबलपुर-एन.एच.-12, सागर-एस.एच.-37, रीवा-एन.एच.-75 (2) के मामले में रियायतग्राहियों ने निर्माण अवधि के दौरान परियोजना हाईवे का रख रखाव ठीक ढंग से नहीं किया। इसके बाद, कंपनी ने ऐसी सड़कों की मरम्मत और रखरखाव पर ₹ 22.54 करोड़⁹⁷ की राशि व्यय की, जिन्हें रियायतग्राहियों द्वारा वहन किया जाना था। तथापि, कंपनी ने रियायतग्राहियों से इस राशि की वसूली के लिए कोई प्रयास नहीं किया।

कंपनी ने बताया (सितंबर 2019) कि रियायत अनुबंध की समाप्ति के बाद, कंपनी की जिम्मेदारी है कि वह सड़क को मोटरेबल रखे और सड़क उपयोगकर्ताओं की सुरक्षा सुनिश्चित करे। उत्तर स्व-व्याख्यात्मक है कि रियायतग्राहियों द्वारा सड़क के खराब रखरखाव के कारण, कंपनी को सड़क की मरम्मत और रखरखाव का व्यय करना पड़ा था।

आगे, यह बताया गया (सितंबर 2019) कि रीवा-एन.एच.-75 (2) के रियायतग्राही की निष्पादन सुरक्षा निधि का नगदीकरण करके मरम्मत व्यय की वसूली की गयी। उत्तर सही नहीं है क्योंकि निष्पादन सुरक्षा निधि की राशि (₹ 16.05 करोड़) अन्य क्षतिपूर्ति राशि की वसूली योग्य कुल राशि (₹ 24.46 करोड़) की तुलना में कम थी। सागर-एस.एच.-37 के संबंध में, यह बताया गया था कि सड़क की अलग जगहों पर मरम्मत/नवीनीकरण का कार्य किया गया था। तथापि, कंपनी द्वारा उत्तर के समर्थन में कोई दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किया गया।

अनुशंसा: कंपनी को निर्माण अवधि, उपयोगकर्ता शुल्क की दर, अनंतिम पूर्णता प्रमाणपत्र आदि से संबंधित रियायत अनुबंधों के प्रावधानों का कड़ाई से अनुपालन सुनिश्चित करना चाहिए और विचलनों के लिए जिम्मेदारी तय करनी चाहिए।

वित्तीय प्रबंधन

4.1.24 निष्पादन लेखापरीक्षा का चतुर्थ उद्देश्य यह पता करना था कि बी.ओ.टी. परियोजनाओं का वित्तपोषण मितव्ययी तथा कुशल था।

परियोजनाओं के लिए निधियां राज्य के बजट के माध्यम से प्रदान की गई थीं। 2013-18 के दौरान, कंपनी ने वायबिलिटी गैप फंडिंग (वी.जी.एफ.) के लिए ₹ 73.17 करोड़, बी.ओ.टी. सड़कों के विकास और पर्यवेक्षण के लिए ₹ 274 करोड़ और एन्युटी भुगतान के लिए ₹ 2,334.36 करोड़ व्यय किये, जिसका विस्तृत विवरण तालिका 4.1.7 में दर्शाया गया है:

⁹⁷ जबलपुर-एन.एच.-12: ₹ 16.56 करोड़, सागर-एस.एच.-37: ₹ 0.87 करोड़, रीवा-एन.एच.-75(2): ₹ 5.11 करोड़ = कुल ₹ 22.54 करोड़।

तालिका 4.1.7: कंपनी को सड़कों के लिये 2013-18 के दौरान राज्य बजट द्वारा वित्त पोषण का वर्ष वार विवरण

(₹ करोड़ में)

विवरण	वर्ष	बजट प्रावधान	वास्तविक व्यय	बचत	बचत (प्रतिशत में)
एन्युटी	2013-14	175.00	87.50	87.50	50.00
	2014-15	425.00	400.00	25.00	5.88
	2015-16	669.94	585.86	84.08	12.55
	2016-17	550.00	550.00	0.00	0.00
	2017-18	711.00	711.00	0.00	0.00
एन्युटी का योग		2,530.94	2,334.36	196.58	7.77
बी.ओ.टी. सड़कों के विकास और निगरानी	2013-14	10.00	8.00	2.00	20.00
	2014-15	35.00	35.00	0.00	0.00
	2015-16	171.00	171.00	0.00	0.00
	2016-17	92.30	60.00	32.30	34.99
	2017-18	0.00	0.00	0.00	0.00
बी.ओ.टी. सड़कों के विकास और निगरानी का योग		308.30	274.00	34.30	11.13
वी.जी.एफ.	2013-14	41.00	23.34	17.66	43.07
	2014-15	40.00	23.58	16.42	41.05
	2015-16	30.00	14.13	15.87	52.90
	2016-17	48.00	3.71	44.29	92.27
	2017-18	40.00	8.41	31.59	78.98
वी.जी.एफ. का योग		199.00	73.17	125.83	63.23
सकल योग		3,038.24	2,681.53	356.71	11.74

स्रोत: सम्बंधित वर्षों के विस्तृत विनियोजन लेखे।

उपरोक्त बजटीय वित्त पोषण के अतिरिक्त, कंपनी ने 2013-18 के दौरान परियोजनाओं की विकास लागत, राजमार्गों के रखरखाव और मरम्मत, निविदा-पूर्व गतिविधियों, जन व्यवस्था के स्थानांतरण, भूमि अर्जन इत्यादि के लिए राज्य राजमार्ग निधि⁹⁸ (एस.एच.एफ.) से ₹ 409.25 करोड़ उपयोग किये।

लेखापरीक्षा ने कंपनी के वित्तीय प्रबंधन का बी.ओ.टी. परियोजनाओं के सन्दर्भ में विश्लेषण किया और प्रीमियम राशि, परियोजना निगरानी शुल्क, स्थापना प्रभार, स्वतन्त्र अभियंता शुल्क तथा परियोजना विकास व्यय (पी.डी.ई.) की रियायतग्राहियों से वसूली न होने के प्रकरण देखे गए। इसके अतिरिक्त, एस्करो खातों का परिचालन भी दोषयुक्त पाया गया। विस्तृत लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा उत्तरवर्ती कंडिकाओं में की गयी है।

परियोजना विकास व्यय की वसूली न होना

4.1.25 मध्य प्रदेश परियोजना विकास निधि (एम.पी.पी.डी.एफ.) योजना दिशानिर्देशों के अनुसार, एम.पी.पी.डी.एफ. का उपयोग कंपनी के द्वारा परियोजना विकास व्यय⁹⁹ (पी.डी.ई.) में किया जाना था। योजना दिशानिर्देशों की कंडिका 12 में प्रावधान किया गया है कि पी.डी.ई. की वसूली, परियोजना के आवंटन पर सफल बोलीकर्ता से की जायेगी तथा कंपनी, रियायत अनुबंधों में इसके लिये स्पष्ट प्रावधान बनाएगी।

कंपनी ने 2013-18 के दौरान संभावित 97 बी.ओ.टी. सड़कों के संबंध में व्यवहार्यता प्रतिवेदनों को तैयार करने, सलाहकार शुल्क और वित्तीय विश्लेषण प्रभार के संबंध में ₹ 18.96 करोड़ पी.डी.ई. पर व्यय किया। परन्तु, यह पाया गया कि रियायत अनुबंधों में पी.डी.ई. की वसूली के लिये कोई विशिष्ट प्रावधान कंपनी ने सम्मिलित नहीं किया, जो

⁹⁸ एस.एच.एफ. की स्थापना मध्य प्रदेश राजमार्ग निधि अधिनियम, 2012 की धारा 3 के तहत की गई थी।

⁹⁹ व्यवहार्यता अध्ययन, सलाहकारों की लागत, पर्यावरण प्रभाव अध्ययन, वित्तीय संरचना, कानूनी समीक्षा, रियायत अनुबंध सहित परियोजना दस्तावेजीकरण का विकास, व्यावसायिक आंकलन अध्ययन (यातायात अध्ययन, मांग का आंकलन, भुगतान की क्षमता के आंकलन को समाहित करते हुए), परियोजनाओं की ग्रेडिंग, इत्यादि।

की पूर्वोक्त योजना दिशानिर्देशों के प्रावधानों के प्रतिकूल था। अतः, कम्पनी इस व्यय को रियायतग्राहियों से वसूल करने में विफल रही। इसके अतिरिक्त, पी.डी.ई. के व्यय में से, ₹ 8.88 करोड़¹⁰⁰ का व्यय एस.एच.एफ.¹⁰¹ से समायोजित किया गया और ₹ 10.08 करोड़¹⁰² का व्यय कंपनी द्वारा उसकी स्वयं की निधियों से वहन किया गया।

अतः, कंपनी न केवल रियायतग्राहियों से ₹ 18.96 करोड़ के पी.डी.ई. की वसूली करने में विफल रही, बल्कि पी.डी.ई. के व्यय शासन की निधियों से भी किये। पी.डी.ई. की रियायतग्राहियों से वसूली न होना, अंततः शासकीय कोष को हानि में परिणीत हुआ।

कंपनी ने स्वीकार किया (नवम्बर 2019) कि रियायत अनुबंध में पी.डी.ई. की वसूली का कोई प्रावधान नहीं है। आगे, यह भी बताया कि परियोजना के निर्माण के समय यह परिकल्पित था कि पी.डी.ई. म.प्र.शा. के द्वारा राज्य राजमार्ग निधि से वहन किया जायेगा। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि म.प्र.शा. के स्पष्ट निर्देशों के बावजूद, कंपनी द्वारा रियायत अनुबंधों में परियोजना विकास व्यय की रियायतग्राही से वसूली के लिए कोई विशेष परिच्छेद शामिल नहीं किया गया।

एस्करो खातों से अतिरेक आहरण

4.1.26 रियायत अनुबंध, के अनुसार रियायतग्राही को नियुक्ति तिथि¹⁰³ से पहले एस्करो अनुबंध¹⁰⁴ का निष्पादन और उपार्जन कर लेना आवश्यक था। परियोजना के वित्तीय अंतर्वाह और बहिर्वाह करने के लिए एस्करो बैंक के साथ एस्करो खाता खोलना आवश्यक था (रियायत अनुबंध का अनुबंध का परिच्छेद-31)। एस्करो बैंक को कंपनी, ऋणदाताओं और रियायतग्राही के लिए ट्रस्टी की तरह कार्य करना था। एस्करो खाते से निकास में अन्य बातों के साथ साथ, परियोजना राजमार्ग के निर्माण से संबंधित समस्त भुगतान¹⁰⁵ और रियायतग्राही द्वारा कंपनी को देय एवं भुगतान योग्य समस्त प्रमाणित क्षतियां एवं भुगतान सम्मिलित होते हैं। कंपनी एस्करो अनुबंधों में एक हस्ताक्षरकर्ता थी। कम्पनी के द्वारा नियुक्त स्वतंत्र अभियंता को रियायतग्राही द्वारा लक्ष्यों¹⁰⁶ की प्राप्ति की निगरानी करना था और कम्पनी को सूचित करना था।

परियोजना निगरानी इकाईयों और परियोजना समीक्षा इकाईयों की अनुपस्थिति (कांडिका 4.1.30) के कारण, कंपनी द्वारा एस्करो खातों की शर्तों के अनुपालन की वस्तुस्थिति की निगरानी नहीं कर सकी। चूंकि, कंपनी के चयनित परियोजनाओं के एस्करो खातों के विवरण उपलब्ध नहीं कराये थे, लेखापरीक्षा ने 28 में से 15¹⁰⁷ परियोजनाओं के सम्बन्ध में, सम्बन्धित एस्करो बैंकों से प्रत्यक्ष रूप से प्राप्त किये। एस्करो खाता विवरणों की समीक्षा के पश्चात, उपरोक्त 15 में से आठ परियोजनाओं में निम्नलिखित त्रुटियां पाई गईं:

¹⁰⁰ राज्य राजमार्गों और मुख्य जिला मार्गों से संबंधित।

¹⁰¹ मध्य प्रदेश राजमार्ग निधि अधिनियम, 2012 की धारा 4 के अनुसार, एस.एच.एफ. का उपयोग सूचना संग्रहण, पूर्व व्यवहार्यता अध्ययन या व्यवहार्यता अध्ययन पर किए गए व्यय को पूरा करने के लिए किया जा सकता है।

¹⁰² राष्ट्रीय राजमार्गों से सम्बन्धित।

¹⁰³ वह तिथि जिस पर वित्तीय समापन प्राप्त किया जाता है या पहले की तारीख जिसे पक्षकार सहमति से निर्धारित कर सकते हैं, और रियायत अवधि के प्रारंभ होने की तिथि मानी जाएगी। नियुक्ति तिथि से पहले प्रत्येक पूर्व निर्धारित शर्तों को पूर्ण या माफ कर दिया जाना चाहिए।

¹⁰⁴ यह रियायतग्राही, कंपनी, एस्करो बैंक और ऋणदाताओं के बीच समझौता है।

¹⁰⁵ वित्त पोषण समझौतों में निर्धारित, यदि कोई हो, शर्तों के अधीन और अनुसार।

¹⁰⁶ रियायत अनुबंध की अनुसूची-जी में चार लक्ष्य दिये गए हैं, जिसमें वित्तीय पैकेज में निर्धारित कुल पूंजी लागत का क्रमशः 10, 35, 70 और 100 प्रतिशत से कम व्यय नहीं होना चाहिए।

¹⁰⁷ निलंबित परियोजनाएँ: ग्वालियर-9, ग्वालियर-8, सागर-3, ग्वालियर-2, ग्वालियर-एस.एच.-2, एस.एच.-54, रीवा-एन.एच.-75 (1), रीवा-एन.एच.-75 (2) और जबलपुर-6। पूर्ण परियोजनाएँ: उज्जैन-एस.एच.-3, ग्वालियर-एस.एच.-1, इंदौर-2, इंदौर-3, सागर-एस.एच.-2 और सागर-1।

• तीन समाप्त परियोजनाओं¹⁰⁸ के रियायतग्राहियों ने एस्करो खाते, नियुक्ति तिथि से 23 दिनों से 62 दिनों की देरी से खोले, जिसके लिये रियायतग्राही द्वारा निष्पादन सुरक्षा निधि के 0.20 प्रतिशत प्रति दिन से दर से क्षतिपूर्ति राशि भुगतान योग्य थी (परिच्छेद-4.3)। परन्तु, कंपनी ने एस्करो खातों को खोलने में विलंब के लिए ₹ 1.22 करोड़ का अर्थदंड आरोपित नहीं किया। तीन अन्य परियोजनाओं¹⁰⁹ के मामले में, रियायतग्राहियों ने रियायत अनुबंध के परिच्छेद-31 के उल्लंघन में एस्करो खाते के स्थान पर चालू खाते खोले।

ग्वालियर-9 परियोजना के मामले में, कंपनी ने बताया (सितम्बर 2019) कि चूंकि रियायतग्राही ने वास्तविक निर्माण कार्य पहले ही प्रारम्भ कर दिया था, अतः नियुक्ति तिथि एस्करो खाते के पहले घोषित कर दी गयी। इससे, परियोजना के प्रारम्भ होने के बाद भी एस्करो खाते के परिचालन सुनिश्चित में कंपनी का दुलमुल दृष्टिकोण स्पष्ट हुआ।

• प्रथम एवं द्वितीय लक्ष्य नियुक्ति तिथि के 180 दिनों तथा 365 दिनों में क्रमशः 10 प्रतिशत तथा 35 प्रतिशत वित्तीय प्रगति के साथ प्राप्त हो जाने चाहिए।

सात परियोजनाओं¹¹⁰ के एस्करो/ चालू खातों की जाँच करने पर पता चला कि रियायतग्राही दोनों में से कोई एक भी लक्ष्य प्राप्त करने में असफल रहे, परन्तु प्रथम लक्ष्य के मामले में कुल परियोजना लागत की 10 से 70 प्रतिशत के मध्य निधि और द्वितीय लक्ष्य के मामले में कुल परियोजना लागत की 27 से 72 प्रतिशत के मध्य निधि, एस्करो/ चालू खाते से आहरण कर ली गयी। आगे, कंपनी द्वारा सात में से छः परियोजनाएँ निर्माण की धीमी प्रगति के कारण समाप्त कर दी गयी। समाप्ति के समय ₹ 332.19 करोड़ की निधि का अधिक आहरण किया गया, जिसका विवरण में परिशिष्ट-4.9 दर्शाया है।

कंपनी ने तथ्य को स्वीकार किया (सितम्बर 2019) और बताया कि एस्करो अनुबंध के प्रावधानों के अनुसार, एस्करो बैंक एस्करो खाते से निकासी के लिये जिम्मेदार होता है। यह भी बताया कि एस्करो खाते के दिन प्रतिदिन के लेन-देनों की निगरानी के लिये कंपनी जिम्मेदार नहीं है। इसके अतिरिक्त, यह भी बताया गया कि ऋणदाता बैंकों ने ऋणदाता के स्वतंत्र अभियंता¹¹¹ के प्रतिवेदन के आधार पर राशि संवितरित की और ऋणदाताओं ने संवितरण की जानकारी कंपनी को नहीं दी थी। इस प्रकार कंपनी के द्वारा एस्करो/ चालू खातों से निकास की निगरानी का कोई तंत्र नहीं था, जिस कारण निधि का अधिक आहरण हुआ।

• ग्वालियर-8 परियोजना के मामले में, जब कभी ऋण एवं इक्विटी राशि, एस्करो खाते में संवितरित होती थी, रियायतग्राही उसे तुरंत ही एक अन्य चालू खाते में स्थानांतरित कर देता था और परियोजना से सम्बंधित व्यय करने के लिये उस राशि को उस चालू खाते के माध्यम से ही वितरित करता था। इस प्रकार, रियायतग्राही, एस्करो खाते के नियंत्रण तंत्र की उपेक्षा करते हुए बच निकला।

कंपनी ने बताया (सितम्बर 2019) कि रियायत अनुबंध के प्रावधानों के अनुसार रियायतग्राही उप-खाते खोल सकता है। चालू खाता एस्करो खाते का उप-खाता था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एस्करो अनुबंध के परिच्छेद-4.1.1 के अनुसार, उप-खाता

¹⁰⁸ ग्वालियर-9, ग्वालियर-8 और सागर-3।

¹⁰⁹ ग्वालियर-एस.एच.-2, एस.एच.-54 और उज्जैन-एस.एच.-3।

¹¹⁰ चालू खाते: ग्वालियर-एस.एच.-2 और एस.एच.-54 (निलंबित), एस्करो खाते: ग्वालियर-9, रीवा-एन.एच.-75 (2), रीवा-एन.एच.-75 (1), ग्वालियर-8 (निलंबित) और सागर-3 (पूर्ण)।

¹¹¹ ऋणदाता का स्वतंत्र अभियंता परियोजना की भौतिक प्रगति की निगरानी और सूचित करने के लिए ऋणदाता द्वारा नियुक्त किया जाता है।

एस्करो खाते से ऐसी राशियों को समायोजित करते हुए जमा करने के लिये उपयोग होना था, जो किसी माह में देय नहीं होती। अतः, रियायतग्राही के द्वारा संधारित चालू खाते को उप-खाता नहीं माना जा सकता, जैसा कि कम्पनी ने उत्तर दिया है। इसके अतिरिक्त, जिस चालू खाते को उप-खाता बताया गया है, वह एस्करो खाता खुलने (नवम्बर 2012) के पहले खोला गया (अक्टूबर 2012) था।

इस प्रकार, निर्माण की भौतिक प्रगति से अधिक निधियों के आहरण की घटनाएं, चालू खाते में तुरंत राशि का स्थानांतरण, एस्करो खाते से धन के निकास में नियंत्रण तंत्र की अनुपस्थिति के प्रभाव को दर्शाता है।

- सामान्य ऋण अनुबंध के अनुसार, ऋणदाता को परियोजना की निगरानी और प्रगति की सूचना देना ऋणदाता के स्वतंत्र अभियंता द्वारा अपेक्षित था। ग्वालियर-एस.एच.-2, ग्वालियर-9 और ग्वालियर-8 समाप्त परियोजनाओं¹¹² के मामले में, स्वतंत्र अभियंता (कंपनी के द्वारा नियुक्त) की क्रमशः 6.72 प्रतिशत, 27.71 प्रतिशत, 37.56 प्रतिशत प्रगति के विरुद्ध ऋणदाता के स्वतंत्र अभियंता ने क्रमशः 20.61 प्रतिशत, 50 प्रतिशत, 55 प्रतिशत प्रगति की सूचना दी थी।

ऋणदाता के स्वतंत्र अभियंता के द्वारा वास्तविक से अधिक प्रगति की सूचना, रियायतग्राही को अधिक ऋण राशि के भुगतान में परिणीत हुई। जिसके परिणामस्वरूप, आठ परियोजनाओं¹¹³ के रियायतग्राहियों ने अपूर्ण निर्माणों के लिये वित्तीय संस्थानों से ₹ 401.65 करोड़ आहरित कर लिये, जिन्हें रियायतग्राहियों के द्वारा भुगतान न किये जाने के कारण, ऋणदाताओं द्वारा नॉन-परफोर्मिंग असेट्स के रूप में घोषित किया गया। इसके अलावा, एस्करो खाते के लिए त्वरित एवं कुशल निगरानी तंत्र के अभाव के कारण, निधि के व्यपवर्तन की संभावना से इनकार नहीं किया जा सकता है।

- चार¹¹⁴ समाप्त परियोजनाओं के मामले में, रियायतग्राहियों/ ऋणदाताओं ने अनुबंध के निलंबन के बाद भी परिच्छेद-31.4.1¹¹⁵ के उल्लंघन में ₹ 7.10 करोड़ ई.पी.सी. टेकेदार और ऋणदाताओं के भुगतान हेतु, एस्करो खाते से समायोजित कर लिए (परिशिष्ट-4.9)। कंपनी ने परिच्छेद-31.4.1 के अंतर्गत निष्पादन सुरक्षा निधि जमा करने, वित्तीय समापन करने, लक्ष्यों को प्राप्त करने में विलंब हेतु क्षतिपूर्ति राशि और स्वतंत्र अभियंता शुल्क की वसूली हेतु कोई प्रयत्न नहीं किया, जिसका विवरण तालिका 4.1.8 में दर्शाया है:

तालिका 4.1.8: समाप्ति के पश्चात कंपनी को प्राप्य राशि की वसूली ना होना

(राशि ₹ करोड़ में)

क्र. सं.	परियोजना का नाम	कंपनी की बकाया प्राप्य राशि				परियोजना लागत में वृद्धि के लिए वसूली योग्य राशि ¹¹⁶	कुल राशि	निष्पादन सुरक्षा निधि राशि
		निष्पादन सुरक्षा निधि जमा करने में देरी	वित्तीय समापन में देरी	लक्ष्यों को प्राप्त करने में देरी	स्वतंत्र अभियंता शुल्क			
1	ग्वालियर-एस.एच.-2	1.40	1.06	1.60	1.32	30.04	35.42	7.00
2	ग्वालियर-9	1.59	1.55	4.74	2.62	66.29	76.79	7.93
3	रीवा-एन.एच.-75(2)	3.21	6.52	20.26	2.29	193.85	226.13	16.05
4	रीवा-एन.एच.-75(1)	2.58	6.14	37.61	3.58	68.29	118.20	12.89
योग		8.78	15.27	64.21	9.81	358.47	449.41	43.87

¹¹² अन्य परियोजनाओं के ऋणदाता द्वारा नियुक्त स्वतंत्र अभियंता के दस्तावेज कंपनी के पास उपलब्ध नहीं थे।

¹¹³ ग्वालियर-एस.एच.-2, ग्वालियर-9, रीवा-एन.एच.-75(2), रीवा-एन.एच.-75(1), ग्वालियर-8, एस.एच.-23, जबलपुर-6 और सागर-एस.एच.-37।

¹¹⁴ ग्वालियर-एस.एच.-2, ग्वालियर-9, रीवा-एन.एच.-75(2), रीवा-एन.एच.-75(1)।

¹¹⁵ वाक्य-31.4.1 निलंबन के बाद एस्करो खाते से राशि के समायोजन के क्रम को निर्दिष्ट करता है यथा सभी देय कर, देय ऋण का 90 प्रतिशत, बकाया रियायत शुल्क, कंपनी द्वारा प्रमाणित समस्त भुगतान एवं दण्ड इत्यादि।

¹¹⁶ निलम्बित परियोजनाओं के शेष कार्यों को ई.पी.सी. माध्यम पर पुनः आवंटित करने के बाद बढ़ी परियोजना लागत।

कंपनी ने बताया (सितम्बर 2019) कि दण्ड की वसूली, निष्पादन सुरक्षा निधि का नगदीकरण करके पहले ही कर ली गयी थी तथा एस्करो खाते से वसूली की कोई आवश्यकता नहीं थी। इसके अलावा, यह आश्वासन दिया गया (नवम्बर 2019) कि भविष्य में वे रियायतग्राहियों के एस्करो खातों की निगरानी हेतु एक तंत्र विकसित करेंगे।

उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि सुरक्षा निधि का नगदीकरण करने के बाद भी यह राशि, निलम्बन के पश्चात शेष कार्य को आवंटित करने में कंपनी के द्वारा व्यय की गयी अतिरिक्त लागत को सम्मिलित करते हुए कंपनी को देय समस्त राशि की वसूली हेतु पर्याप्त नहीं थी। इसके अतिरिक्त, निर्माण अवधि के दौरान, अगर कंपनी निष्पादन सुरक्षा निधि से दण्ड की वसूली करती, तो उसे रियायतग्राही द्वारा मूल स्तर पर फिर से लाना आवश्यक था।

रियायतग्राहियों से प्रीमियम राशि की कम वसूली

4.1.27 रियायत अनुबंध के परिच्छेद-26.2.1 के अनुसार, रियायत अवधि के दौरान, रियायतग्राही द्वारा कंपनी को वार्षिक प्रीमियम¹¹⁷ का भुगतान करना आवश्यक होता है। प्रीमियम का निर्धारण संबंधित वर्ष में प्रीमियम राशि को तुरंत पूर्ववर्ती वर्ष की तुलना में पांच प्रतिशत बढ़ाकर निर्धारित किया जाता है। इसके अतिरिक्त रियायत अनुबंध के परिच्छेद-47.5 के अनुसार, रियायतग्राही के द्वारा देरी से किये गए भुगतानों पर ब्याज¹¹⁸ लगाया जाना था।

31 मार्च 2018 तक, कंपनी के द्वारा नौ¹¹⁹ सड़क परियोजनाएँ टोल प्रीमियम माध्यम पर निष्पादित की गयी थी। तथापि, चार¹²⁰ रियायतग्राहियों ने परियोजनाओं के प्रारम्भ से ही ₹ 214.03 करोड़ की प्रीमियम राशि का भुगतान नहीं किया। इसी प्रकार, दो¹²¹ रियायतग्राहियों से ₹ 4.53 करोड़ के प्रीमियम का भुगतान लंबित था। प्रीमियम के भुगतान न करने का मुख्य कारण रियायतग्राहियों द्वारा टोल की अपर्याप्त वसूली बताया गया था। इसके अतिरिक्त, रीवा-एन.एच.-1 के मामले में, रियायतग्राही द्वारा देय प्रीमियम की राशि से ₹ 1.88 करोड़¹²² कम प्रीमियम का भुगतान किया गया। कंपनी ने कोई कारण दर्ज करे बिना कम भुगतान को स्वीकार कर लिया।

इस संदर्भ में, लेखापरीक्षा ने अवलोकित कि रियायतग्राहियों द्वारा बताई गयी टोल आय के सत्यापन के लिए रियायत अनुबंधों में विशिष्ट परिच्छेद था। तथापि, उस परिच्छेद को लागू करने और प्रतिवेदित अपर्याप्त टोल राजस्व का सत्यापन करने से संबंधित दस्तावेज, दस्तावेजों में दर्ज नहीं पाए गए। इसके अतिरिक्त, निविदा समिति के लिए तैयार किये गए एजेंडा में (दिसम्बर 2013) यह सुझाव दिया गया था कि प्रीमियम की देय राशि के बराबर राशि की अतिरिक्त बैंक गारंटी प्राप्त की जानी चाहिए। फिर भी, कंपनी ने अतिरिक्त बैंक गारंटी प्राप्त करने हेतु रियायत अनुबंध में विशिष्ट परिच्छेद को सम्मिलित करने का कोई प्रयत्न नहीं किया। इससे बढ़कर, कंपनी ने प्रीमियम की वसूली हेतु एस्करो खातों की निगरानी नहीं की, जैसा *कड़िका 4.1.26* में चर्चा की गयी है। जिसके परिणामस्वरूप, कंपनी को छः रियायतग्राहियों से प्रीमियम राशि की वसूली

¹¹⁷ जैसा कि निविदा के समय रियायतग्राही द्वारा बोली लगाई गयी थी।

¹¹⁸ बैंक दर से पांच प्रतिशत अधिक के बराबर दर पर।

¹¹⁹ लेबाड़-जावरा (राज्य राजमार्ग), जावरा-नयागाँव (राज्य राजमार्ग), इंदौर-उज्जैन (राज्य राजमार्ग), उज्जैन-उन्हेल-जावरा (राज्य राजमार्ग), लेबाड़-मानपुर (राज्य राजमार्ग), महु-घाटाबिल्लोद (राज्य राजमार्ग), भोपाल-बायपास (राज्य राजमार्ग), बीना-कुरवाई-सिरोंज (राज्य राजमार्ग) और रीवा से हनमना-मध्य प्रदेश/ उत्तर प्रदेश सीमा (राष्ट्रीय राजमार्ग)।

¹²⁰ महाकालेश्वर टोलवेज प्राइवेट लिमिटेड, मैसर्स एस्सेल महु घाटाबिल्लोद टोल रोड्स लिमिटेड, मैसर्स ट्रान्सट्रॉय भोपाल बायपास प्राइवेट लिमिटेड और हैदराबाद एंड टेलीकम्युनिकेशन्स कंसल्टेंट्स इंडिया लिमिटेड।

¹²¹ मैसर्स टॉपवर्थ टोलवेज (उज्जैन) प्राइवेट लिमिटेड, मुंबई और वलेचा एल.एम. टोल प्राइवेट लिमिटेड।

¹²² रियायतग्राही ने ₹ 3.60 करोड़ के वार्षिक प्रीमियम की बोली लगाई थी। तथापि, रियायतग्राही ने वर्ष 2015-18 के लिए ₹ 1.88 करोड़ के कम प्रीमियम का भुगतान किया।

ना होने के कारण ₹ 218.56 करोड़ (31 मार्च 2018 तक) की हानि एवं अनुवर्ती ₹ 59.02 करोड़¹²³ के ब्याज की हानि हुई।

कंपनी ने बताया (सितम्बर 2019) कि रियायतग्राहियों को विभिन्न नोटिस जारी किये थे और यह आश्वासन दिया कि भविष्य में, रियायत अनुबंधों के विभिन्न प्रावधानों के अनुसार उचित कार्रवाई की जाएगी। उत्तर, रियायतग्राही से समान राशि की बैंक गारंटी प्राप्त कर प्रीमियम आय को सुरक्षित न करने और बताई गयी टोल राशि के सत्यापन न करने के कारण के विषय पर मौन है।

परियोजना निगरानी शुल्क, स्थापना प्रभार तथा स्वतन्त्र अभियंता शुल्क की वसूली न होना

4.1.28 रियायत अनुबंध के परिच्छेद-6.10.3, 7.3 और 25.4, रियायतग्राही को रियायत अवधि के अंत तक उसके द्वारा संग्रहित किये गए वार्षिक टोल का एक प्रतिशत, कंपनी को परियोजना निगरानी शुल्क के रूप में देना था। इसके अतिरिक्त, रियायत अनुबंध के परिच्छेद-17.6 और अनुसूची-पी के अनुसार, रियायतग्राही संचालन अवधि के दौरान प्रत्येक लेखांकन वर्ष के लिए, संग्रहित हुए टोल का एक प्रतिशत इसके स्थापना व्यय/स्वतन्त्र अभियंता शुल्क के व्यय हेतु कंपनी को भुगतान करेगा। यह प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अंत से 30 दिनों में देय और भुगतान योग्य था। रियायतग्राही द्वारा भुगतानों की देरी पर ब्याज¹²⁴ आरोपित किया जाना था (परिच्छेद-47.5)।

लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि 2013-18 के दौरान, 36 रियायतग्राहियों से ₹ 48.99 करोड़ की राशि वसूली योग्य थी, जिसमें से कंपनी ने मात्र ₹ 45.62 करोड़ की वसूली की, वो भी देय तिथि से 335 दिनों तक के विलंब से। इस प्रकार, मार्च 2018 के अंत तक, ₹ 3.37 करोड़ की वसूली योग्य राशि संचालन अवधि के दौरान परियोजना निगरानी शुल्क, स्थापना प्रभार और स्वतन्त्र अभियंता शुल्क के रूप में लंबित थी। बकाया राशि की वसूली न होने/ देर से होने के मुख्य कारण नियमित रूप से अनुसरण न करना, एस्करो खाते से वसूली न करना और कंपनी में परियोजना निगरानी शुल्क, स्थापना प्रभार और स्वतन्त्र अभियंता शुल्क की रियायतग्राही से वसूली की निगरानी के लिए तंत्र की अनुपस्थिति थे।

इसके अतिरिक्त, इंदौर-एस.एच.-1 और रीवा-एस.एच.-4 के रियायत अनुबंधों की अनुसूची-पी के अनुसार, कंपनी को स्वतन्त्र अभियंता शुल्क उनकी परियोजना लागत के दो प्रतिशत तक सीमित करना था। फिर भी, कंपनी ने दो प्रतिशत की सीमा से अधिक स्वतन्त्र अभियंता शुल्क क्रमशः ₹ 1.38 करोड़¹²⁵ तथा ₹ 3.01 करोड़¹²⁶ व्यय किये, जो कि रियायत अनुबंध में विशिष्ट प्रावधान होने के बावजूद रियायतग्राहियों से वसूल नहीं किए गए। अतः, स्वतन्त्र अभियंता शुल्क पर व्यय निर्धारित सीमा से अधिक न हो इसको सुनिश्चित करने का कंपनी में कोई तंत्र नहीं था।

कंपनी ने बताया (सितम्बर 2019) कि देय राशि की वसूली के लिए स्मरण पत्रों और बैठकों के द्वारा नियमित निगरानी की जा रही है। इसके अतिरिक्त यह भी बताया गया कि इंदौर-एस.एच.-1 और रीवा-एस.एच.-4 परियोजनाओं में विलंब हुआ और उसी के अनुसार स्वतन्त्र अभियंता की सेवाएं भी बढ़ाई गयी, जिसके परिणामस्वरूप दो प्रतिशत की सीमा पार हो गई। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि स्वतन्त्र अभियंता के साथ किये

¹²³ भोपाल बायपास - ₹ 28.98 करोड़ और महु-घाटाबिल्लोद- ₹ 30.04 करोड़ (प्रीमियम की मुख्य रूप से वसूली इन दोनों परियोजनाओं में नहीं हुई, इस कारण ब्याज की गणना केवल इन परियोजनाओं के लिए की गई थी)।

¹²⁴ बैंक दर से पांच प्रतिशत अधिक के बराबर दर पर।

¹²⁵ इंदौर-एस.एच.-1 = स्वतन्त्र अभियंता शुल्क का व्यय ₹ 5.92 करोड़ - (परियोजना लागत ₹ 227 करोड़ x 2 प्रतिशत)।

¹²⁶ रीवा-एस.एच.-4 = स्वतन्त्र अभियंता शुल्क का व्यय ₹ 5.45 करोड़ - (परियोजना लागत ₹ 121.77 करोड़ x 2 प्रतिशत)।

गए अनुबंध पहले ही दो प्रतिशत की सीमा से अधिक राशि के थे। इसके अतिरिक्त, देय राशि की वसूली के लिए स्मरण पत्रों और रियायतग्राहियों से बैठकों के दस्तावेज लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किये गए।

अनुशंसा: कंपनी को एस्करो खातों के प्रचालन की निगरानी न करने के लिए जिम्मेदारी निर्धारित करनी चाहिए और एस्करो खातों के परिचालन की पर्याप्त निगरानी करने के लिए रियायत अनुबंधों में प्रासंगिक परिच्छेदों को सम्मिलित करने के प्रयत्न करने चाहिए।

निगरानी और गुणवत्ता नियंत्रण

4.1.29 निष्पादन लेखापरीक्षा का पाँचवाँ उद्देश्य यह आंकलन करना था कि क्या इच्छित उद्देश्य की प्राप्ति के लिए परियोजनाओं की निगरानी प्रभावी थी।

लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया कि बी.ओ.टी. परियोजनाओं की निगरानी के लिए कंपनी में प्रभावी तंत्र का अभाव था। सुरक्षा सलाहकार की नियुक्ति न होना, सड़कों की कमजोर निर्माण गुणवत्ता और रखरखाव, स्वतंत्र अभियंता की नियुक्ति में देरी और तकनीकी अधिकारियों द्वारा सड़कों की देखरेख के लिए अवास्तविक लक्ष्यों का निर्धारण जैसे दृष्टांत अवलोकित किए गए। विस्तृत लेखापरीक्षा अवलोकनों की निम्नानुसार चर्चा की गई है: –

परियोजनाओं की निगरानी के लिए संस्थागत तंत्र का अभाव

4.1.30 योजना आयोग, भारत सरकार द्वारा जारी (अगस्त 2012) पी.पी.पी. परियोजनाओं की निगरानी के लिए संस्थागत तंत्र के लिए दिशानिर्देशों के अनुसार, पी.पी.पी. परियोजनाओं के निष्पादन की निगरानी के लिए, स्वतंत्र अभियंता की नियुक्ति के अतिरिक्त, कंपनी के स्तर पर पी.पी.पी. परियोजना निगरानी इकाई (पी.एम.यू.) की नियुक्ति और राज्य सरकार के स्तर पर पी.पी.पी. निष्पादन समीक्षा इकाई (पी.आर.यू.) की स्थापना की जानी थी। पी.एम.यू. द्वारा निगरानी के दायरे में, अन्य बातों के साथ, रियायत अनुबंध की शर्तों का अनुपालन और परियोजना की समय सीमा का पालन करने की निगरानी भी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि स्वतंत्र अभियंता से परियोजनाओं की मासिक प्रगति प्रतिवेदन प्राप्त करके कंपनी द्वारा निगरानी की जा रही थी। निष्पादन के दौरान अवलोकित की गई कमियाँ और इसका सुधार भी स्वतंत्र अभियंता के प्रतिवेदन के माध्यम से कंपनी/ म.प्र.शा. के स्तर पर इसे सत्यापित किए बिना किया जा रहा था। तथापि, कंपनी ने बी.ओ.टी. परियोजनाओं के निष्पादन की निगरानी के लिए फील्ड स्तर के साथ-साथ कंपनी स्तर पर पी.एम.यू. और राज्य सरकार के स्तर पर पी.आर.यू. की स्थापना नहीं की। इसलिए, बी.ओ.टी. परियोजनाओं की निगरानी के लिए संस्थागत तंत्र के दिशानिर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित नहीं हुआ।

परिणामस्वरूप, रियायत अनुबंध के प्रावधानों का पालन न करने के मुद्दे यानि निर्धारित लक्ष्य हासिल करने (कांडिका 4.1.15), वित्तीय समापन, निष्पादन सुरक्षा निधि जमा करने (कांडिका 4.1.19) में विलंब के लिए क्षतिपूर्ति, एस्करो खातों से अधिक आहरण (कांडिका 4.1.26), इत्यादि देखे गए हैं जिनकी चर्चा पिछली कण्डिकाओं में की गयी है। इसके अतिरिक्त, कंपनी भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर अधिनियम, 1996 के प्रावधानों का पालन सुनिश्चित नहीं कर सकी जैसे कि रियायतग्राही द्वारा श्रम कल्याण उपकर का संग्रह, प्रेषण और मूल्यांकन, प्रतिष्ठानों और लाभार्थियों का पंजीकरण, कल्याण योजनाओं का कार्यान्वयन, श्रमिकों के लिए सुविधाएं, आदि।

कंपनी ने बताया (सितंबर 2019) कि दिशानिर्देश सामान्य प्रकृति के हैं और इनका उद्देश्य परियोजना प्राधिकारियों को अपने स्वयं के संस्थागत तंत्र को विकसित करने में

सहायता करना था। पी.पी.पी. परियोजनाओं की निगरानी के लिए पहले से ही दो स्तरीय तंत्र है अर्थात् फील्ड स्तर पर स्वतन्त्र अभियंता/ संभागीय प्रबंधक और मुख्य कार्यालय स्तर पर महाप्रबंधक/ मुख्य अभियंता। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि दिशानिर्देशों में विशेष रूप से रियायत अनुबंध की शर्तों और समय सीमाओं का पालन करने के लिए निगरानी तंत्र का प्रावधान था। परियोजना प्राधिकारियों को यह सुनिश्चित करने के लिए संस्थागत व्यवस्था स्थापित करना थी। तथापि, न तो स्वतन्त्र अभियंता द्वारा ना ही मुख्य अभियंता द्वारा दिशानिर्देशों में उल्लिखित तंत्र का पालन किया जिसके परिणामस्वरूप अपर्याप्त निगरानी और अनुवर्ती कमियां पाई गयी।

सड़कों की देखरेख के लिए अयथार्थवादी लक्ष्य

4.1.31 कंपनी ने अपने संभागीय कार्यालयों में तैनात तकनीकी अधिकारियों के कर्तव्यों और जिम्मेदारी को अधिसूचित किया था, जिसमें, अन्य कार्यों के साथ-साथ सड़कों का साप्ताहिक निरीक्षण (प्रत्येक सप्ताह में चार दिन प्रबंधकों द्वारा और प्रत्येक सप्ताह में दो दिन सहायक महाप्रबंधक द्वारा), सड़कों का परीक्षण तथा मुख्यालय को प्रतिवेदन और बिल प्रस्तुत करना सम्मिलित थे। 31 मार्च 2018 को इंदौर, ग्वालियर, रीवा, उज्जैन, नर्मदापुरम, जबलपुर, सागर, छिंदवाड़ा और भोपाल संभागों में नौ संभागीय प्रबंधक, 29 सहायक महाप्रबंधक और 24 प्रबंधक तैनात थे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नौ संभागों में तकनीकी अधिकारियों द्वारा सड़कों की देखरेख के लिए तय किए गए लक्ष्य अयथार्थवादी थे। प्रत्येक तकनीकी अधिकारी द्वारा निगरानी की जाने वाली सड़कों की लंबाई, प्रत्येक सहायक महाप्रबंधक के लिए 447 किलोमीटर (छिंदवाड़ा) से 2,997 किलोमीटर (भोपाल) प्रति सप्ताह तक और प्रत्येक प्रबंधक के लिए 893 किलोमीटर (छिंदवाड़ा) से 5,993 किलोमीटर (भोपाल) प्रति सप्ताह तक था। विवरण तालिका 4.1.9 में प्रस्तुत किया गया है:

तालिका 4.1.9 संभागों में प्रत्येक तकनीकी अधिकारी द्वारा निगरानी की जाने वाली सड़कों की लंबाई

क्र. स.	संभाग	सड़कों की लंबाई (किलोमीटर)	तैनात सहायक महाप्रबंधकों की संख्या	तैनात प्रबंधकों की संख्या	प्रत्येक सहायक महाप्रबंधक द्वारा तय की जाने वाली साप्ताहिक लंबाई (किलोमीटर)	प्रत्येक प्रबंधक द्वारा तय की जाने वाली साप्ताहिक लंबाई (किलोमीटर)
1	इंदौर	1,499	4	2	999	1,999
2	ग्वालियर	973	3	4	556	1,113
3	रीवा	1,234	3	2	987	1,975
4	उज्जैन	2,192	3	3	1,461	2,923
5	नर्मदापुरम	626	2	1	835	1,669
6	जबलपुर	1,035	5	2	592	1,184
7	सागर	2,712	4	3	1,550	3,099
8	छिंदवाड़ा	669	2	4	447	893
9	भोपाल	4,495	3	3	2,997	5,993

इस प्रकार, संभागों में तैनात तकनीकी अधिकारियों द्वारा सड़कों की देखरेख के लिए निर्धारित लक्ष्य, वास्तविक मानवशक्ति के साथ समन्वित नहीं थे।

कंपनी ने इस तथ्य को स्वीकार किया (नवंबर 2019) और बताया कि कार्य की मात्रा का पुनर्मूल्यांकन किया जायेगा और तदनुसार मानवशक्ति की पदस्थापना की जाएगी।

सड़क निर्माण की अवमानक गुणवत्ता की स्वीकृति

4.1.32 रियायत अनुबंध के परिच्छेद-13.3.1 के अनुसार, स्वतंत्र अभियंता को यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता थी कि सड़क निर्माण गुणवत्ता आश्वासन के लिए विशिष्टियों और मानकों के अनुरूप हो। पेवमेंट में सबग्रेड¹²⁷, सब बेस कोर्स¹²⁸, बेस कोर्स¹²⁹, वियरिंग कोर्स¹³⁰ और सील कोट अवयव होते हैं।



लेखापरीक्षा ने स्वतंत्र अभियंता के मासिक निरीक्षण प्रतिवेदनों और कंपनी के दस्तावेजों से, 28 में से चार परियोजनाओं के मामले में गुणवत्ता मानकों का पालन न करने के निम्नलिखित उदाहरणों का अवलोकन किया:

- नादीगाँव-स्योधा एम.डी.आर. के मामले में, निचली परत (सबग्रेड) के ऊपर दानेदार सब बेस (जी.एस.बी.) की ऊपरी परत में लगाई गई मुरम पदार्थ को मानदंडों की तुलना में इसकी अवर गुणवत्ता (कैलिफोर्निया बियरिंग अनुपात) के कारण निचली परत (सबग्रेड) के रूप में ही माना गया था। इसके बाद यह अवलोकित किया गया कि रियायतग्राही द्वारा किया गया अधिकांश कार्य बाद में (अगस्त 2015) खराब हो गया।
- गढाकोटा-रेहली-देवरी एम.डी.आर. के मामले में, रियायतग्राही ने, जहां मध्य भाग में मौजूदा पेवमेंट बिटुमिनस परत का था, वहां पेवमेंट की कांक्रीट परत के नीचे सब बेस की कांक्रीट परत नहीं बिछाई। रिजिड पेवमेंट का रूपांकन भी लंबित था। इसके बाद, रिजिड पेवमेंट में खुली दरारें कई स्थानों पर देखी गईं। इसके आगे लेखापरीक्षा में यह पता चला कि आवश्यकता से अधिक बड़े आकार की सामग्री का उपयोग किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप जी.एस.बी. परत का अपर्याप्त संघनन हुआ। डेंस बिटुमिनस मैकडम (डी.बी.एम.) की परत भी डी.बी.एम. डिजाइन के लिए अनुशंसित जॉब मिक्स फॉर्मूला के अनुसार नहीं थी। वेट मिक्सड मैकडम (डब्ल्यू.एम.एम.) परत को 250 मिलीमीटर की स्वीकृत मोटाई के मुकाबले 40.180 किलोमीटर पर 50 मिलीमीटर से कम मोटाई और 40.130 किलोमीटर पर 100 मिलीमीटर से कम मोटाई के साथ बिछाया गया, जिससे उपयोगकर्ताओं के लिए सड़क प्रयोग करने की गुणवत्ता प्रभावित हुई।
- आई.आर.सी.: एसपी 73, सीमेंट उपचारित मिट्टी सब बेस को अपनाकर सब बेस (निचली परत) के निर्माण को जी.एस.बी. (ऊपरी परत) के रूप में मानने का प्रावधान करता है। बैतूल-सारणी-परासिया राज्य राजमार्ग के मामले में, रियायतग्राही ने सड़क के

¹²⁷ सबग्रेड सड़क के प्राथमिक घटक मिट्टी से बना है।

¹²⁸ सब बेस सबग्रेड के ऊपर रखी जाती है जो बोल्टर और मूरम (दानेदार सामग्री) से बनी होती है।

¹²⁹ बेस कोर्स सब बेस के ऊपर रखा जाता है जो बिटुमिनस मिश्रण या दानेदार सामग्री से बना होता है।

¹³⁰ वियरिंग कोर्स बेस कोर्स के ऊपर बिछाया जाता है जो बिटुमिनस सामग्री से बनता है।

32 किलोमीटर लंबाई के निर्माण के लिए गलत तरीके से सब बेसकोर्स के बजाय 200 मिलीमीटर मोटी सीमेंट ट्रीटेड बेस कोर्स (ऊपरी परत) को अपनाया। बेस कोर्स के रूप में सीमेंट उपचारित मिट्टी का उपयोग करने के परिणामस्वरूप, सड़क की सतह में दरारें देखी गईं।

कंपनी ने बताया (मई 2019) कि रियायतग्राही ने सीमेंट ट्रीटेड बेस डिजाइन कॉन्सेप्ट को चुना है और रियायत अनुबंध के अनुसार, वह परिचालन की अवधि के दौरान परियोजना को बनाए रखने के लिए जिम्मेदार है। यह उत्तर सड़क की सतह में दरार से संबंधित समस्या के बारे में व्याख्या नहीं करता है जिसके परिणामस्वरूप सड़क उपयोगकर्ताओं के लिए सेवा स्तर में कमी आई।

- रतलाम-सैलाना-बाँसवाड़ा एस.एच. के संबंध में, लेखापरीक्षा ने अवलोकित कि सरवन और धामनोद बाईपास पर सड़क के चरम छोर पर बिजली के खंभे खड़े किए जाने थे, जिन्हें वास्तव में शोल्डर और सड़क से सटाकर खड़ा किया गया था, जो यह दर्शाता था कि जन व्यवस्था के स्थानांतरण को ठीक से निष्पादित नहीं किया गया तथा बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाओं की निगरानी उस सीमा तक कम थी।

कंपनी ने बताया (सितंबर 2019) कि भुगतान करने से पहले खामियों को ठीक कर लिया गया है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि परियोजना की पूर्णता (27 जून 2015) के बाद भी खामियां रही, जो कंपनी द्वारा परियोजनाओं के निष्पादन में निगरानी की कमी को भी दर्शाता है।

उपरोक्त सभी दृष्टांतों से इंगित हुआ कि कंपनी ने अवमानक कार्य स्वीकार किये। इस प्रकार, अपर्याप्त निगरानी के कारण, रियायत अनुबंध के अनुसार सड़क की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

औसत गुणवत्ता वाली सतह वाली सड़कों की स्वीकृति

4.1.33 आई.आर.सी.-एस.पी. 73-2007 के पैराग्राफ 5.4.3 में यह प्रावधान है कि निर्मित सड़कों को रफनेस के मानक¹³¹ को पूरा करना चाहिए और सड़क की अच्छी गुणवत्ता के लिए यह 2,000 मिलीमीटर प्रति किलोमीटर से अधिक नहीं होना चाहिए। संचालन अवधि के दौरान, सड़क की सतह की रफनेस, रियायत अनुबंध की अनुसूची-के में निर्दिष्ट मापदंडों से अधिक नहीं होना चाहिए। एम.सी.ए. की अनुसूची-के में 2,750 मिलीमीटर प्रति किलोमीटर का रफनेस मान निर्दिष्ट है। इस मान से विचलन के मामले में, रियायतग्राही को नवीनीकरण/ ओवरलेइंग द्वारा सवारी की गुणवत्ता को 2,000 मिलीमीटर प्रति किलोमीटर तक लाना आवश्यक था।

तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि रियायत अनुबंध में, कंपनी ने बिना कारण दर्ज किए, 2,750 मिलीमीटर प्रति किलोमीटर (एम.सी.ए. के अनुसार) के बजाय 3,000 मिलीमीटर प्रति किलोमीटर तक के रफनेस के उपरोक्त मानदंडों को शामिल किया, जो सड़कों की अच्छी गुणवत्ता की बजाय औसत गुणवत्ता के लिए लागू था।

नौ¹³² परियोजनाओं (पांच एम.डी.आर. और चार राज्य राजमार्ग) की छमाही बंप इंडिकेटर (बी.आई.) प्रतिवेदन (2016-18) की जांच से पता चला कि उपरोक्त नौ सड़क परियोजनाओं में से सात¹³³ के रफनेस सूचकांक 2,750 मिलीमीटर प्रति किलोमीटर की निर्धारित सीमा से अधिक था। आगे यह देखा गया कि इंदौर-2 परियोजना के मामले में, नवंबर 2016 में दर्शाए गए रफनेस सूचकांक मई 2016 के रफनेस सूचकांक से

¹³¹ कैलिब्रेटेड बम्प इंटीग्रेटर (बी.आई.) द्वारा मापा जाता है।

¹³² नर्मदापुरम-एस.एच.-1, इंदौर-5, सागर-1, सागर-एस.एच.-2, इंदौर-2, भोपाल-1, ग्वालियर-एस.एच.-1, उज्जैन-एस.एच.-2 और ग्वालियर-2। इंदौर-1, रीवा-एन.एच.-1, इंदौर-एस.एच.-1 और रीवा-एस.एच.-4 परियोजनाओं के बी.आई. परीक्षणों से संबंधित अभिलेख उपलब्ध नहीं कराये गए।

¹³³ नर्मदापुरम-एस.एच.-1, इंदौर-5, सागर-1, सागर-एस.एच.-2, इंदौर-2, उज्जैन-एस.एच.-2 और ग्वालियर-2।

अधिक थे, यह दर्शाता है कि सड़क की सतह निरन्तर खराब होती रही, और संचालन की अवधि के दौरान रियायतग्राही द्वारा सड़क का रखरखाव मानक के अनुसार नहीं किया जा रहा था। तथापि, संचालन की अवधि के दौरान इन सड़कों को ओवरले/ नवीनीकृत नहीं किया गया।

इस प्रकार, 2,750 मिलीमीटर प्रति किलोमीटर के बजाय 3,000 मिलीमीटर प्रति किलोमीटर तक के रफनेस के मानदंडों को शामिल करने के कारण, सड़क उपयोगकर्ताओं को औसत गुणवत्ता की सड़कों का उपयोग करने के लिए बाध्य होना पड़ा, इसके अलावा रियायतग्राहियों को नवीकरण/ ओवरले की देयता से छूट मिली।

कंपनी ने बताया (नवंबर 2019) कि आई.आर.सी. के मानकों के अनुसार 2,000 मिलीमीटर प्रति किलोमीटर के रफनेस का मापदंड नवनिर्मित फ्लेक्सिबल पेवमेंट की स्वीकृति के लिए है और संचालन अवधि के दौरान लंबे समय तक उपयोग के दौरान वियर एंड टियर के कारण, रफनेस का मान 3,000 मिलीमीटर प्रति किलोमीटर तक होता है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एम.सी.ए. विशेष रूप से संचालन अवधि के दौरान सड़क की अच्छी गुणवत्ता बनाए रखने के लिए 2,750 मिलीमीटर प्रति किलोमीटर तक रफनेस सूचकांक बनाए रखने के लिए था, जो नहीं किया गया।

संचालन की अवधि के दौरान सड़क का खराब रखरखाव

4.1.34 रियायत अनुबंध के परिच्छेद-17.2 के अनुसार, पूरे संचालन की अवधि के दौरान, रियायत अनुबंध की अनुसूची-के में निर्धारित रखरखाव आवश्यकताओं के अनुसार सड़कों के रख रखाव के लिए रियायतग्राही जिम्मेदार था। खराबी या कमी के मामले में, रियायतग्राही को निर्दिष्ट समय के भीतर मरम्मत/ सुधार करने की आवश्यकता थी। 16 पूर्ण सड़क परियोजनाओं में से नौ¹³⁴ के संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान, अनुसूची-के में उल्लिखित आवश्यकताओं के अनुसार सड़कों के रखरखाव में निम्न कमियां देखी गयी।

- चार सड़कों (इंदौर-1, इंदौर-एस.एच.-1, नर्मदापुरम-एस.एच.-1 और रीवा-एन.एच.-1) में एक किलोमीटर तक फैली सड़क की पांच प्रतिशत से अधिक सड़कों की सतह पर गड्ढे और दरारें देखी गईं।
- सात सड़कों (इंदौर-1, इंदौर-एस.एच.-1, नर्मदापुरम-एस.एच.-1, सागर-एस.एच.-2, रीवा-एन.एच.-1, उज्जैन-एस.एच.-3 और ग्वालियर-एस.एच.-1) में रियायतग्राहियों द्वारा शोल्डर्स से मलबा नहीं हटाया गया।
- नौ सड़कों में प्रोफाइल को नुकसान, खराब दृश्यता के अलावा रोड साइड फर्नीचर की रेट्रो-रिफ्लेक्टिविटी का नुकसान देखा गया।
- सड़को पर वृक्षारोपण और आराम क्षेत्रों को आवश्यकता के अनुसार संधारित नहीं रखा गया।
- सभी नौ सड़कों के मामले में शोल्डर्स, साइड ड्रैन, नालियों और पुलियों को आवश्यकता के अनुसार संधारित नहीं रखा गया।
- तीन सड़कों (इंदौर-1, इंदौर-एस.एच.-1 और नर्मदापुरम-एस.एच.-1) में क्रैश बैरियर में क्षति या क्षय को अवलोकित किया गया।

इसलिए, संचालन की अवधि के दौरान रियायतग्राही द्वारा सड़कों के रखरखाव की प्रभावी ढंग से निगरानी करने में और समय पर सुधारात्मक कार्रवाई पर जोर देने में कंपनी की विफलता के परिणामस्वरूप, उपयोगकर्ताओं को सड़कों की औसत गुणवत्ता का उपयोग करने के लिए बाध्य होना पड़ा।

¹³⁴ इंदौर-1, इंदौर-एस.एच.-1, नर्मदापुरम-एस.एच.-1, सागर-3, सागर-1, सागर-एस.एच.-2, रीवा-एन.एच.-1, उज्जैन-एस.एच.-3 और ग्वालियर-एस.एच.-1।

कंपनी ने बताया (सितंबर 2019) कि कंपनी के अधिकारी समय-समय पर सड़कों का निरीक्षण करते हैं और परियोजना समीक्षा बैठकों में चर्चा करते हैं। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कंपनी के अधिकारियों के निरीक्षण और परियोजना समीक्षा बैठकों के बावजूद, अनुसूची-के में उल्लिखित आवश्यकताओं के अनुसार सड़कों के रखरखाव में कमियां देखी गई।

सुरक्षा सलाहकार की नियुक्ति न होना

4.1.35 रियायत अनुबंध के परिच्छेद-18.1.2 में कंपनी द्वारा सुरक्षा सलाहकार की नियुक्ति का प्रावधान था, जो सड़कों की सुरक्षा लेखापरीक्षा करने और सुरक्षा आवश्यकताओं का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए जिम्मेदार था। कंपनी द्वारा एक समर्पित सुरक्षा कोष संचालित किया जाता है जिसमें रियायतग्राही द्वारा परियोजना समाप्ति तिथि के 180 दिनों के भीतर परियोजना लागत की 0.25 प्रतिशत राशि जमा की जाती है। सुरक्षा आवश्यकताओं को पूर्ण करने के लिए किये जाने वाले कार्यों और सेवाओं पर लागत और व्यय इस सुरक्षा कोष से करना था।

लेखापरीक्षा ने विस्तृत जाँच के लिए चयनित बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाओं में पाया कि कंपनी ने से किसी के भी संबंध में सुरक्षा लेखापरीक्षा नहीं की। इसके अलावा, कंपनी द्वारा आठ¹³⁵ परियोजनाओं के मामले में, कार्यों के मद्दों में कमी के लिए ₹ 24.53 करोड़ का ऋणात्मक कार्य क्षेत्र में परिवर्तन सुरक्षा लेखापरीक्षा करवाए बिना अनुमोदित किये गए, जिसमें मौजूदा पेवमेंट पर पुनर्निर्माण के बजाय ओवरलेइंग, पुलों/ स्लैप पुलियों के चौड़ीकरण के बजाय उनके पुनर्निर्माण और कम चौड़ाई की सड़कों का निष्पादन आदि शामिल थे।

सुरक्षा कोष का भी बेहतर उपयोग नहीं किया जा सका क्योंकि 31 मार्च 2018 तक कंपनी को सुरक्षा कोष में ₹ 10.69 करोड़ की राशि प्राप्त हुई, जिसमें से केवल ₹ 6.23 करोड़ का उपयोग किया गया और ₹ 4.46 करोड़ की शेष राशि बिना उपयोग किये पड़ी रही।

इस प्रकार, सुरक्षा सलाहकार की नियुक्ति नहीं होने के कारण, सुरक्षा लेखापरीक्षा नहीं की गई। इसके अलावा, कंपनी ने सुरक्षा उपायों को सुनिश्चित किए बिना ऋणात्मक कार्य क्षेत्र में परिवर्तन की अनुमति दी और परिणामस्वरूप, सड़क उपयोगकर्ताओं की सुरक्षा के साथ उस सीमा तक समझौता किया गया।

कंपनी ने स्वीकार किया (सितंबर 2019) कि सुरक्षा सलाहकार की नियुक्ति की प्रक्रिया प्रक्रियाधीन है और शीघ्र ही निविदाएं आमंत्रित की जाएंगी।

स्वतंत्र अभियंताओं के नियोजन में विलंब

4.1.36 रियायत अनुबंध के अनुसार, कंपनी को रियायत अनुबंध की तिथि से 90 दिनों के भीतर स्वतंत्र अभियंता नियुक्त करना आवश्यक था (परिच्छेद-23.1)। स्वतंत्र अभियंता की भूमिका और कार्यों में अन्य बातों के साथ साथ, कार्य की आयोजना के चरण में आरेखनों की समीक्षा, निर्माण के दौरान कार्य का निरीक्षण और निगरानी, निर्माण के पूरा होने पर परीक्षण संचालित करना और पूर्णता प्रमाणपत्र (अनुसूची-क्यू) जारी करना सम्मिलित थे।

तथापि, यह देखा गया कि 12 समाप्त परियोजनाओं में से नौ¹³⁶ में और 16 पूर्ण परियोजनाओं में से 11¹³⁷ में, कंपनी ने स्वतंत्र अभियंता को 13 दिनों

¹³⁵ ग्वालियर-2, सागर-एस.एच.-2, इंदौर-एस.एच.-1, इंदौर-1, इंदौर-2, उज्जैन-एस.एच.-2, इंदौर-3 और भोपाल-1।

¹³⁶ ग्वालियर-9, ग्वालियर-एस.एच.-2, ग्वालियर-8, जबलपुर-6, रीवा-एन.एच.-75(1), रीवा-एन.एच.-75 (2), सागर-एस.एच.-37, एस.एच.-23 और एस.एच.-54। छिंदवाड़ा-एम.डी.आर. और जबलपुर-एन.एच.-12 परियोजनाओं के अभिलेख लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए।

(उज्जैन-एस.एच.-3) से 681 दिनों (एस.एच.-23) तक के विलंब से नियुक्त किया। स्वतंत्र अभियंता की नियुक्ति में विलंब के मुख्य कारण कंपनी द्वारा स्वतंत्र अभियंता की नियुक्ति के लिए टेंडरिंग प्रक्रिया शुरू करने और पुनः निविदा आमंत्रित करने में विलंब थे। इस प्रकार, स्वतंत्र अभियंता की नियुक्ति में विलंब के परिणामस्वरूप कार्यों के निष्पादन से पहले परियोजनाओं के नियोजन चरणों में विशिष्ट सेवाओं का लाभ नहीं उठाया गया। इस कारण ₹ 32.78 करोड़ के अनियमित कार्य क्षेत्र में परिवर्तन में भी योगदान हुआ, जैसा कि कंडिका 4.1.18 में चर्चा की गयी है।

कंपनी ने बताया (सितंबर 2019) कि रियायतग्राहियों द्वारा वित्तीय समापन की उपलब्धि में देरी हुई, जिसके परिणामस्वरूप नियुक्ति तिथि की घोषणा में विलंब हुआ और रियायतग्राहियों ने नियुक्ति तिथि तक निर्माण गतिविधि प्रारंभ नहीं की। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि रियायत अनुबंध के अनुसार, स्वतंत्र अभियंता को नियुक्ति तिथि से पहले भी रियायतग्राही द्वारा प्रस्तुत की जाने वाले आरेखों की एक विस्तृत समीक्षा करने की आवश्यकता थी। इसके अतिरिक्त, पाँच¹³⁸ परियोजनाओं के मामले में, स्वतंत्र अभियंता को कंपनी द्वारा वित्तीय समापन की तारीख के भी बाद नियुक्त किया गया।

वेस्टिंग प्रमाण पत्र न जारी करना

4.1.37 रियायत अनुबंध के परिच्छेद-38 के अनुसार रियायत अनुबंध की समाप्ति पर, रियायतग्राही वंचितिकरण आवश्यकताओं का अनुपालन करेगा और स्वतंत्र अभियंता सड़कों और रखरखाव की आवश्यकताओं के उल्लंघन, यदि कोई हो तो, को सत्यापित करेगा, जिसे रियायतग्राही द्वारा ठीक किया जाएगा। इसके अलावा, यह प्रावधान भी था कि कंपनी एक वेस्टिंग प्रमाण पत्र जारी करेगी, जिसके तहत परियोजना में रियायतग्राही के अधिकार, स्वामित्व और हित कंपनी को स्थानांतरित होंगे।

तथापि, किसी भी समाप्त परियोजनाओं में, समाप्ति से पहले स्वतंत्र अभियंता द्वारा इस तरह का कोई सत्यापन/ परीक्षण नहीं किया गया और कंपनी द्वारा कोई वेस्टिंग प्रमाणपत्र जारी नहीं किया गया। परिणामस्वरूप, 12 समाप्त परियोजनाओं में से चार¹³⁹ के मामले में, कंपनी ने ई.पी.सी. ठेकेदारों के माध्यम से शेष कार्य पूरा कराते हुए, सड़कों की उन विभिन्न परतों की लंबाई के लिए ₹ 21.07 करोड़ का भुगतान किया (0.74 किलोमीटर से 9.83 किलोमीटर तक), जो रियायतग्राही द्वारा पूर्ण की हुई बताई गयी¹⁴⁰ थी।

कंपनी ने बताया (सितंबर 2019) कि चूँकि स्वतंत्र अभियंता ने रियायतग्राही द्वारा किए गए भौतिक कार्यों का मूल्यांकन किया है, अतः वेस्टिंग प्रमाण पत्र जारी करने की कोई आवश्यकता नहीं थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वेस्टिंग प्रमाण पत्र जारी करने से छूट के लिए रियायत अनुबंध में कोई परिच्छेद नहीं था।

इस प्रकार, वेस्टिंग प्रमाण पत्र जारी न होने के कारण, कंपनी के पास किसी भी समाप्त परियोजना के मामले में वंचितिकरण का सबूत नहीं था। इससे भविष्य में भी, परियोजनाओं में अधिकार, स्वामित्व और हित से सम्बंधित विवाद, यदि कोई हो, से संबंधित कानूनी विवाद पैदा हो सकता है।

अनुशंसा: कंपनी को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि परियोजनाओं की प्रगति की निगरानी के लिए उचित निगरानी तंत्र स्थापित किया जाए और बनाई गई

¹³⁷ भोपाल-1, इंदौर-2, इंदौर-5, इंदौर-एस.एच.-1, रीवा-एन.एच.-1, रीवा-एस.एच.-4, सागर-1, सागर-3, सागर-एस.एच.-2, उज्जैन-एस.एच.-2 और उज्जैन-एस.एच.-3।

¹³⁸ ग्वालियर-एस.एच.-2, रीवा-एन.एच.-75 (1), सागर-एस.एच.-37, एस.एच.-23 और इंदौर-एस.एच.-1।

¹³⁹ जबलपुर-6 (₹ 8.29 करोड़), रीवा-एस.एच.-4 (₹ 2.99 करोड़), ग्वालियर-9 (₹ 8.72 करोड़) और ग्वालियर-8 (₹ 1.07 करोड़)।

¹⁴⁰ स्वतंत्र अभियंता की रिपोर्ट के अनुसार।

सड़क की गुणवत्ता रियायत अनुबंधों और उसमें निर्धारित समय सीमाओं के अनुपालन में क्रियान्वित किया जाए।

निष्कर्ष

- उन्नयन के लिए सड़क परियोजनाओं के चयन के आधार के अभिलेख उपलब्ध नहीं कराए गए, इस कारण लेखापरीक्षा यह सत्यापित नहीं कर सकी कि सड़क परियोजनाओं की आयोजना यथोचित जांच पडताल के बाद बनाई गई थी।
- पी.पी.पी. माध्यम का चयन, व्यवहार्यता अध्ययन के परिणाम के आधार पर तय नहीं किया गया, जिससे व्यवहार्यता अध्ययन के उद्देश्य उस सीमा तक विफल हुए।
- कंपनी ने त्रुटियुक्त व्यवहार्यता प्रतिवेदन को संबंधित संभागीय कार्यालयों के माध्यम से स्वतंत्र सत्यापन कराये बिना, उन्हें उनकी फेस वैल्यू पर अपनाया। परिणामस्वरूप, परियोजनाओं में विलंब हुए और परियोजना लागतों में वृद्धि हुई।
- कंपनी ने रियायतग्राही और ई.पी.सी. ठेकेदारों के चयन के लिए आर.एफ.क्यू. प्रावधानों का पालन नहीं किया और आवश्यकता से कम इक्विटी के साथ एस.पी.वी. का गठन स्वीकार किया। इससे कार्यों के धीमे कार्यान्वयन में योगदान हुआ। कंपनी ने रियायत अनुबंधों को समाप्त कर दिया और शेष कार्यों को बी.ओ.टी. माध्यम के बजाय ई.पी.सी. आधार पर कराया जिससे बी.ओ.टी. का उद्देश्य विफल रहा।
- कंपनी की ओर से 'निष्पादन सुरक्षा निधि' के परिच्छेदों की कमी को बनाए रखने में विभिन्न प्रक्रियात्मक खामियों थी, जिसके परिणामस्वरूप निष्पादन सुरक्षा निधि जमा करने और वित्तीय समापन प्राप्त करने में विलंब के लिए क्षतिपूर्ति राशि की वसूली नहीं हुई।
- कंपनी ने रियायतग्राहियों द्वारा परियोजना के लक्ष्य की उपलब्धि में विलंब के लिए उनसे क्षतिपूर्ति राशि की वसूली नहीं की।
- कंपनी ने कार्य पूर्णता अवधि के निर्धारण के लिए एम.सी.ए. को नहीं अपनाया, जिसके कारण अभिलेखों में दर्ज नहीं थे। यदि कंपनी ने कार्य पूर्णता अवधि के निर्धारण के लिए एम.सी.ए. को अपनाया होता, तो कंपनी रियायतग्राहियों को भुगतान किए गए बोनस की बचत कर सकती थी।
- कंपनी ने सड़कों और संरचनाओं के कार्यों की मदों में वृद्धि के लिए 11 रियायतग्राहियों को कार्य क्षेत्र में परिवर्तन के लिए भुगतान किया, यद्यपि वे मदें रियायत अनुबंध की विस्तृत कार्य की अनुसूची में पहले से ही सम्मिलित थीं।
- कैरिजवे की कुल लंबाई, पुलों के निर्माण और चौड़ीकरण, बिटुमिनस कंक्रीट का कार्य, शोल्डर्स का कार्य आदि के निर्माण को पूरा किए बिना आठ परियोजनाओं के अनंतिम पूर्णता प्रमाण पत्र जारी किए गए।
- एस्करो खाते के संचालन में तत्पर निगरानी प्रणाली का अभाव था और ऐसे उदाहरण पाए गए जहां ऋणदाता के स्वतन्त्र अभियंता ने कम्पनी के स्वतन्त्र अभियंता द्वारा सूचित कार्य की प्रगति से अधिक प्रगति बताई। कंपनी ने ऋणदाता के स्वतन्त्र अभियंता के प्रतिवेदन प्राप्त नहीं किये और इस प्रकार, उन दोनों के बीच के अंतर के मिलान में विफल रही। इसके कारण रियायतग्राहियों को अधिक ऋण राशि का संवितरण हुआ, जिसके परिणामस्वरूप समाप्त परियोजनाओं के संबंध में रियायतग्राहियों द्वारा ऋणों का पुनर्भुगतान न किए जाने के कारण वह नॉन-परफोर्मिंग असेट्स हो गईं।

- कंपनी ने कंपनी/ राज्य सरकार के स्तर पर परियोजना निगरानी इकाई एवं निष्पादन समीक्षा इकाई की स्थापना नहीं की, जिससे बी.ओ.टी. सड़क परियोजनाओं की त्वरित और प्रभावी निगरानी प्रभावित हुई।
- संभागों में तैनात तकनीकी अधिकारियों द्वारा सड़कों के पर्यवेक्षण के लिए निर्धारित लक्ष्य अवास्तविक थे और तैनात वास्तविक मानवशक्ति के साथ समन्वित नहीं थे।
- नौ सड़कों के संयुक्त भौतिक सत्यापन में भी सड़कों के रखरखाव और गुणवत्ता मानकों में विभिन्न कमियां सामने आईं।