

**एनएचएआई द्वारा बीओटी परियोजनाओं
में प्रीमियम के युक्तिकरण/आस्थगन
पर
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
का प्रतिवेदन**



लोकहितार्थ सत्यनिष्ठा
Dedicated to Truth in Public Interest

**संघ सरकार (वाणिज्यिक)
सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय
2022 की संख्या 11
(अनुपालन लेखापरीक्षा)**

**एनएचएआई द्वारा बीओटी परियोजनाओं में
प्रीमियम के युक्तिकरण/आस्थगन
पर
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
का प्रतिवेदन**

**संघ सरकार (वाणिज्यिक)
सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय
2022 की संख्या 11
(अनुपालन लेखापरीक्षा)**

विषय-वस्तु

अध्याय/पैरा	विषय	पृष्ठ सं.
	प्रस्तावना	iii
	कार्यकारी सार	v
अध्याय I		
परिचय		
1.1	एनएचएआई के बारे में संक्षिप्त जानकारी	1
1.2	योजना का निर्माण और अनुमोदन	1
अध्याय II		
अधिदेश, लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली		
2.1	लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र	5
2.2	लेखापरीक्षा उद्देश्य	6
2.3	लेखापरीक्षा मानदंड	6
2.4	लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली	7
2.5	अभिस्वीकृति	7
अध्याय III		
योजना का निर्माण और अनुमोदन		
3.1	रियायत अनुबंध के तहत उपाय उपलब्ध होने के बावजूद इन रियायत अनुबंधों के उपबंधों से परे योजना तैयार करना	9
3.2	निविदा के पश्चात संशोधनों के आधार पर रियायतग्राहियों को अनुचित लाभ	12
3.3	त्रुटिपूर्ण पूर्वानुमानों के आधार पर योजना का निर्माण	14
3.4	एनएचएआई बोर्ड द्वारा प्रीमियम के युक्तिकरण हेतु नीति/योजना पर विचार न करना/अनुमोदन न करना	16
3.5	कैबिनेट नोटों के परिचालन/अनुमोदन के लिए कैबिनेट सचिवालय के दिशा-निर्देशों का पालन न करना	17
3.6	तनावग्रस्त परियोजना की पहचान करने के लिए विशेषज्ञ समूह को महत्वपूर्ण डाटा प्रदान न करना	20
अध्याय IV		
योजना का कार्यान्वयन		
4.1	रियायतग्राहियों द्वारा राजस्व/यातायात अनुमानों में बड़ा अंतर	23
4.2	एनएचएआई की कुल परियोजना लागत की तुलना में रियायतग्राही	26

	की कुल परियोजना लागत में भारी अंतर के परिणामस्वरूप उच्च ऋण सेवा	
4.3	₹ 51.01 करोड़ की जुर्माना राशि की गैर उगाही के परिणामस्वरूप रियायतग्राहियों को अनुचित लाभ हुआ	29
4.4	₹ 7,363.63 करोड़ के आस्थगित प्रीमियम की तुलना में ₹ 429.89 करोड़ की अपर्याप्त बैंक प्रत्याभूतियाँ प्राप्त करके रियायतग्राहियों को अनुचित लाभ	31
4.5	प्रीमियम के आस्थगन हेतु अनुमोदन प्रदान करते समय परियोजना विशिष्ट त्रुटियाँ	33
अध्याय V परियोजना की निगरानी के लिए तंत्र		
5.1	एस्करो खाते से म्यूचुअल फंड में ₹ 5,303.73 करोड़ की राशि का निवेश	41
5.2	₹ 252.97 करोड़ के अतिरिक्त आस्थगन की वसूली न होने के कारण रियायतग्राहियों को अनुचित लाभ	43
5.3	एनएचएआई को हस्तांतरित रीयल टाइम डाटा की निगरानी में विसंगतियाँ	44
5.4	एनएचएआई के विरुद्ध दावों को वापस न लेना	45
5.5	रियायतग्राही और एनएचएआई के मध्य अनुपूरक अनुबंध पर हस्ताक्षर करने में देरी	46
5.6	परियोजना निगरानी में विशिष्ट त्रुटियाँ	46
अध्याय VI निष्कर्ष		
अनुलग्नक		
अनुलग्नक-I	विकल्प 'ख' के अंतर्गत एमओआरटीएच द्वारा सीसीईए को प्रस्तुत 23 परियोजनाओं की स्थिति	53
अनुलग्नक-II	एनएचएआई ने 20 परियोजनाओं के संबंध में प्रीमियम आस्थगन को मंजूरी दी	54
अनुलग्नक-III	जुर्माने की गणना हेतु विवरण	57
अनुलग्नक-IV	अपर्याप्त बैंक प्रत्याभूतियाँ प्राप्त कर रियायतग्राहियों को अनुचित लाभ	58
अनुलग्नक-V	एस्करो खाते से म्यूचुअल फंड में रियायतग्राही द्वारा किए गए निवेश का परियोजनावार विवरण	59

प्रस्तावना

यह रिपोर्ट नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियां तथा सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 19-ए के प्रावधानों के तहत सरकार को प्रस्तुत करने के लिए तैयार की गई है।

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की इस रिपोर्ट में एनएचएआई द्वारा बिल्ट ऑपरेट एंड ट्रांसफर (बीओटी) परियोजनाओं में प्रीमियम के युक्तीकरण/आस्थगन की नीति की समीक्षा की अनुपालन लेखापरीक्षा के परिणाम शामिल हैं। एनएचएआई द्वारा प्रीमियम के आस्थगन के लिए स्वीकृत 20 परियोजनाओं में से लेखापरीक्षा द्वारा 10 परियोजनाओं का चयन किया गया था जिसमें 03 चार लेन वाली परियोजनाएं, 06 छह लेन की परियोजनाएं और एक 4/6 लेन की परियोजना शामिल थीं।

लेखापरीक्षा में मार्च 2013 से नवंबर 2019 तक की अवधि को कवर किया गया और लेखापरीक्षा निष्कर्षों को मंत्रालय के उत्तर के आधार पर दिसंबर 2020 तक बाद में अद्यतन किया गया है।

लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा जारी लेखापरीक्षा मानकों के अनुरूप की गई है।

कार्यकारी सार

विषय की लेखापरीक्षा के बारे में संक्षिप्त:

राष्ट्रीय राजमार्गों को कार्यावयन की विभिन्न पद्धतियों के अंतर्गत विकसित किया जा रहा था अर्थात् बिल्ट ऑपरेट एंड ट्रांसफर (बीओटी) (टोल), बिल्ट ऑपरेट एंड ट्रांसफर (बीओटी) (वार्षिकी) और इंजीनियरिंग, प्रोक्योरमेंट एंड कंस्ट्रक्शन (ईपीसी) मोड। बीओटी (टोल) परियोजनाओं में, संभावित बोलीदाता या तो रियायतग्राहियों को देय वायबिलिटी गैप फंडिंग (वीजीएफ) या रियायतग्राहियों द्वारा एनएचएआई को देय ऋणात्मक वीजीएफ/प्रीमियम उद्धृत करते हैं। भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण (एनएचएआई) ने राजमार्ग परियोजनाओं के संबंध में रियायतग्राहियों द्वारा उद्धृत प्रीमियम के युक्तिकरण की एक योजना प्रस्तावित की। अनुमोदन के मूल प्रस्ताव में युक्तिकरण के लिए दो विकल्प थे अर्थात् विकल्प 'क' जिसमें ऐसी परियोजनाओं को समाप्त करने और पुनः बोली लगाने का प्रावधान था; और विकल्प 'ख' जो केवल उसमें सूचीबद्ध 23 परियोजनाओं के संबंध में कुल प्रीमियम भुगतान के पुनर्निर्धारण की अनुमति प्रदान करता है। हालांकि, अंतिम प्रस्ताव प्रस्तुत करते समय, विकल्प 'ग' को शामिल किया गया था, जिसने सभी तनावग्रस्त परियोजनाओं के संबंध में प्रीमियम के पुनर्निर्धारण की अनुमति दी थी और इसे सक्षम प्राधिकारी द्वारा एक विशेषज्ञ समूह के गठन के निर्देशों के साथ, अनुमोदित (8 अक्टूबर 2013) किया गया था, कि यदि कोई परियोजना तनावग्रस्त है या नहीं, उपयोग की जाने वाली छूट की दर और लगाई जाने वाली शर्तों के निर्धारण के लिए रूपरेखा के विकास पर अपनी सिफारिश को अंतिम रूप देना था। विशेषज्ञ समूह की सिफारिशों (22 जनवरी 2014) के आधार पर, योजना के तहत लाभ उन परियोजनाओं को प्रदान किया जाना था, जिनमें निर्वाह राजस्व में कमी थी, अर्थात् टोल अंतर्वाह - (संचालन और रखरखाव व्यय + देय प्रीमियम + ऋण शोधन)। एमओआरटीएच ने 04 मार्च 2014 को एनएचएआई को अनुमोदन की सूचना दी। एनएचएआई ने 20 परियोजनाओं (अक्टूबर 2019 तक) को 8 साल से 14 साल की अवधि के लिए ₹9,296.25 करोड़ के प्रीमियम को आस्थगन करने की अनुमति दी।

अध्याय III पर महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष: योजना का निर्माण और अनुमोदन

- हस्ताक्षरित रियायत अनुबंधों में विकल्पों की उपलब्धता के बावजूद, एनएचएआई ने इन विकल्पों की तलाश करने के बजाय, निर्धारित अवधि के भीतर निर्धारित तिथि प्राप्त न होने के कारण रियायतग्राहियों के सामने आने वाली समस्याओं का हवाला दिया और इन परियोजनाओं के समाप्त होने की स्थिति में राजकोष को ₹ 98,115 करोड़ के राजस्व की संभावित हानि, लंबित परियोजनाओं के संबंध में प्रीमियम के युक्तिकरण की योजना लाने का प्रस्ताव किया।

(पैरा 3.1)

- एनएचएआई ने निविदा पश्चात संशोधनों द्वारा रियायतग्राहियों को अनुचित लाभ दिया। रियायतग्राही द्वारा देय प्रीमियम एक खुली बोली प्रक्रिया के बाद तैयार किए गए विधिक अनुबंध में निर्धारित किया गया था, जिसमें वित्तीय बोलियों (प्रस्ताव के लिए अनुरोध) पर निर्णय लेने में प्रीमियम की पेशकश ही एकमात्र पैरामीटर था। निविदा/अनुबंध पश्चात कोई भी संशोधन पूरी निविदा प्रक्रिया को भंग करने के समान है, अनुबंधों की शुद्धता के सिद्धांत के विरुद्ध है और अन्य बोलीदाताओं के संबंध में अनुचित है।

(पैरा 3.2)

- योजना त्रुटिपूर्ण अनुमानों के आधार पर तैयार की गई थी। कैबिनेट नोट का प्रस्ताव करते समय, 23 परियोजनाओं की एक सूची, जो प्रीमियम पर प्रदान की गई थीं, लेकिन जिनकी निर्धारित तिथि अभी घोषित नहीं की गई थी, संलग्न की गई थी और इन परियोजनाओं के पुनरुद्धार के लिए नीति की आवश्यकता के साथ-साथ लंबित परियोजनाओं की स्थिति को कैबिनेट नोट की पृष्ठभूमि (पैरा 2) में उजागर किया गया था। अंत में, विकल्प 'सी', जिसमें सभी तनावग्रस्त परियोजनाओं के संबंध में प्रीमियम के पुनर्निर्धारण का प्रस्ताव था, को मंजूरी दे दी गई। हालांकि, इन सूचीबद्ध परियोजनाओं में से किसी ने भी इस योजना का लाभ नहीं उठाया। 23 परियोजनाओं में से, जिन्होंने इस नीति की स्थापना का आधार बनाया, 18 परियोजनाएं आरंभ नहीं हो सकीं और बाद में समाप्त/बंद कर दी गईं, शेष पांच परियोजनाएं यद्यपि आरंभ हुईं किंतु दिसंबर 2019 तक पूरी नहीं हुई थीं।

(पैरा 3.3)

- एनएचएआई बोर्ड की बैठक में प्रीमियम के युक्तिकरण की नीति/योजना पर न तो विचार किया गया और न ही इसे अनुमोदित किया गया।

(पैरा 3.4)

- एमओआरटीएच कैबिनेट नोट के परिचालन/अनुमोदन के लिए कैबिनेट सचिवालय के दिशा-निर्देशों का पालन करने में विफल रहा।

(पैरा 3.5)

- एमओआरटीएच/एनएचएआई तनावग्रस्त परियोजनाओं की पहचान करने के लिए विशेषज्ञ समूह को महत्वपूर्ण डाटा प्रदान करने में विफल रहा।

(पैरा 3.6)

प्रीमियम के युक्तिकरण के लिए योजना के निर्माण और अनुमोदन पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आधार पर, लेखापरीक्षा सिफारिश करता है कि:

- एनएचएआई यह सुनिश्चित करे कि संविदात्मक प्रावधानों से परे रियायतें देने के लिए किसी भी नई योजना का प्रस्ताव करने से पहले रियायत समझौतों के मौजूदा प्रावधानों का पालन किया जाता है।
- एनएचएआई को निविदा/अनुबंध के पश्चात् संशोधनों से बचना चाहिए जो पूरी निविदा प्रक्रिया को खराब करते हैं और अनुबंधों की शुद्धता के सिद्धांत के विरुद्ध हैं।
- एनएचएआई/एमओआरटीएच को सरकार के मौजूदा नियमों, प्रक्रियाओं और दिशानिर्देशों का पालन करना चाहिए और विशेषतः विपथन के मामलों में अपने प्रस्तावों में पूर्ण तथ्य प्रस्तुत करना चाहिए।
- एनएचएआई को नीतिगत निर्णयों के लिए महत्वपूर्ण डाटा की समय पर उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए अपनी आंतरिक प्रणालियों को दृढ़ करना चाहिए और महत्वपूर्ण डाटा की उपलब्धता सुनिश्चित करने में चूक के लिए जिम्मेदारी तय करने के लिए एक तंत्र विकसित करना चाहिए।

अध्याय IV में महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष: योजना का कार्यान्वयन

- वित्तीय क्लोज़ के समय और प्रीमियम के आस्थगन के प्रस्ताव के समय के वित्तीय अनुमानों के बीच भारी अंतर पाया गया। यह देखा गया कि वित्तीय क्लोज़ के समय (बैंकों/वित्तीय संस्थानों से ऋण लेते समय) पूर्वानुमान बहुत अधिक थे जबकि प्रीमियम

के आस्थगन के लिए अनुरोध करते समय अनुमान बहुत कम थे। रियायतग्राही द्वारा किए गए अनुमानों में 31 प्रतिशत से 85 प्रतिशत तक भिन्नता थी। इससे पता चलता है कि रियायतग्राहियों के अनुमान उनके हितों और आवश्यकताओं के अनुरूप बनाए गए थे।

(पैरा 4.1)

- एनएचएआई की कुल परियोजना लागत की तुलना में रियायतग्राही की कुल परियोजना लागत में भारी अंतर था जिसके परिणामस्वरूप उच्च ऋण शोधन हुआ। इस उच्च ऋण शोधन का सीधा प्रभाव रियायतग्राही के निर्वाह राजस्व पर है, जिसका आस्थगित प्रीमियम से सीधा संबंध था।

(पैरा 4.2)

- एनएचएआई ऐसे पुनःसमझौता के लिए आवेदन करने वाले रियायतग्राहियों पर जुर्माना लगाने में विफल रहा। यह उस विशेष लाभ की भरपाई करने के लिए था जो कि रियायतग्राहियों को हस्ताक्षरित अनुबंध के अतिरिक्त प्रदान किया जा रहा था। एक प्रकार से, यह इस क्षेत्र को उबारने के लिए एक हस्ताक्षरित अनुबंध को फिर से खोलने के नैतिक खतरे को कम करने के लिए था। इसके परिणामस्वरूप एनएचएआई को ₹ 51.01 करोड़ की हानि हुई तथा रियायतग्राहियों को अनुचित लाभ हुआ।

(पैरा 4.3)

- भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण राजकोष के पर्याप्त सुरक्षा उपाय सुनिश्चित करने में विफल रहा क्योंकि गारंटी के तौर-तरीके एनएचएआई बोर्ड के विवेक पर छोड़ दिए गए थे। ₹ 7,363.63 करोड़ के आस्थगित प्रीमियम के प्रति ₹ 429.89 करोड़ की बैंक गारंटी ली गई, जो ऋण की भरपाई के लिए अपर्याप्त थी।

(पैरा 4.4)

योजना के कार्यान्वयन पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों के संबंध में, लेखापरीक्षा सिफारिश करता है कि:

- एनएचएआई, समाप्ति भुगतान और ऋण शोधन को ध्यान में रखते हुए लंबी अवधि में एनएचएआई के हितों की रक्षा के लिए कुल परियोजना लागत/ऋण की समीक्षा करने के लिए एक तंत्र शुरू करने पर विचार कर सकता है।

- एनएचएआई सरकारी हितों की सुरक्षा के लिए, रियायतग्राहियों द्वारा आस्थगित प्रीमियम के भुगतान न किये जाने के जोखिम को कवर करने के लिए बैंक प्रत्याभूति की उचित राशि को सुनिश्चित कर सकता है।
- छह परियोजनाओं (पैरा 4.5 में संदर्भित) में प्रीमियम के आस्थगन के लिए अनुमोदन देने में कमियों की जांच की जानी चाहिए और जिम्मेदारियां तय की जानी चाहिए। इसके अलावा, लेखापरीक्षा नमूनाकरण में चयनित नहीं की गयी शेष परियोजनाओं की समीक्षा की जा सकती है।

अध्याय V में महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष: परियोजनाओं की निगरानी

- कई परियोजनाओं के रियायतग्राही नियमित रूप से एस्करो खाते से म्यूचुअल फंड में धन का निवेश कर रहे थे और इन परियोजनाओं के संबंधित एस्करो खाते खोलने से म्यूचुअल फंड में ₹ 5,303.73 करोड़ की राशि का निवेश किया गया था।
(पैरा 5.1)
- एनएचएआई समय पर समीक्षा करने और प्रीमियम के अधिक आस्थगन की वसूली में अनियमित था। ₹ 252.97 करोड़ के अतिरिक्त आस्थगन की वसूली न होने के कारण रियायतग्राहियों को अनुचित लाभ दिया गया।
(पैरा 5.2)
- एनएचएआई को हस्तांतरित आंकड़ों की वास्तविक समय निगरानी में कमियां थीं।
(पैरा 5.3)
- आस्थगन की संस्वीकृत शर्तों के अनुसार, योजना का लाभ प्राप्त करने के लिए रियायतग्राही ने निर्धारित तिथि की घोषणा के समय या बाद में एनएचएआई की ओर से पूर्ववर्ती शर्तों का पालन न करने के कारण एनएचएआई के विरुद्ध सभी दावों/जुर्माने/क्षतिपूर्ति को माफ करने पर सहमति व्यक्त की थी। हालांकि, चार परियोजनाओं के संबंध में, रियायतग्राहियों ने प्रीमियम के आस्थगन का लाभ लेने के बावजूद, प्रीमियम के आस्थगन की मंजूरी की शर्तों के विरुद्ध एनएचएआई पर विभिन्न मामलों में ₹ 1,575.91 करोड़ के दावे को वरीयता दी, जिसमें वीणिज्यिक प्रचालन की तिथि में विलंब/पूर्ववर्ती शर्तों की पूर्ति न करना सम्मिलित है।
(पैरा 5.4)

- आस्थगन की संस्वीकृत शर्तों के अनुसार, प्रीमियम के आस्थगन के लिए रियायतग्राही द्वारा स्वीकृति पत्र प्राप्त होने के सात कार्यदिवसों के भीतर अनुपूरक समझौते पर हस्ताक्षर किए जाने थे। तथापि, तीन परियोजनाओं के संबंध में छः माह से एक वर्ष तक का विलम्ब था।

(पैरा 5.5)

परियोजनाओं की निगरानी पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों के संबंध में, लेखापरीक्षा सिफारिश करता है कि:

- एनएचएआई यह सुनिश्चित करे कि एस्क्रो खाते में/से जमा तथा निकासी की नियमित निगरानी के लिए पर्याप्त तंत्र मौजूद है तथा उसका ईमानदारी से पालन किया जाता है। विचलन के मामले में ज़िम्मेदारी तय की जानी चाहिए।
इसके अतिरिक्त, एनएचएआई एस्करो समझौते के खंडों की भी समीक्षा कर सकता है और निकासी पर पर्याप्त जांच सुनिश्चित करने के लिए एस्करो खाते के संयुक्त संचालन आदि सहित अन्य क्षतिपरक नियंत्रण का पता लगा सकता है।
- एनएचएआई को नियमित रूप से समीक्षा और दी गई अतिरिक्त आस्थगन की समय पर वसूली सुनिश्चित करनी चाहिए। शेष ₹ 121.41 करोड़ की शीघ्र वसूली की जानी चाहिए।
- एनएचएआई इस योजना के अंतर्गत शामिल/प्रस्तावित किए जाने के लिए प्रस्तावित सभी परियोजनाओं की समीक्षा कर सकता है और निर्वाह राजस्व की गणना और आस्थगन अनुदान की गणना को प्रभावित करने वाले मुद्दों का समाधान कर सकता है और आवश्यकतानुसार प्रीमियम आस्थगन को संशोधित कर सकता है।

अध्याय I

परिचय

अध्याय I

परिचय

1.1 एनएचएआई के बारे में संक्षिप्त जानकारी

भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण (एनएचएआई) का गठन वर्ष 1988 में संसद के एक अधिनियम द्वारा किया गया था और वर्ष 1995 में इसे केंद्र सरकार द्वारा निहित या सौंपे गए राष्ट्रीय राजमार्गों के विकास, रखरखाव¹ और प्रबंधन के लिए एक जनादेश के साथ चालू किया गया था। राष्ट्रीय राजमार्ग परियोजनाओं को एनएचएआई द्वारा विभिन्न राष्ट्रीय राजमार्ग विकास कार्यक्रम (एनएचडीपी) चरणों के तहत निर्माण के विभिन्न तरीकों अर्थात् निर्मित संचालन और हस्तांतरण (बीओटी) (टोल², वार्षिकी³, हाइब्रिड वार्षिकी⁴), इंजीनियरिंग प्रोक्वोर्मेंट एण्ड कंस्ट्रक्शन (ईपीसी) मोड⁵ पर निष्पादित किया जाता है। बोलीदाता, बीओटी (टोल) परियोजनाओं के मामले में, निर्माण/रियायत अवधि के दौरान या तो व्यवहार्यता अंतर निधि (एनएचएआई द्वारा देय) या प्रीमियम (एनएचएआई को देय) की बोली लगाते हैं।

1.2 योजना का निर्माण और अनुमोदन

मार्च 2013 में, एनएचएआई बोर्ड ने किशनगढ़-उदयपुर-अहमदाबाद (केयूए) परियोजना के रियायतग्राही मैसर्स जीएमआर के अनुरोध पर विचार किया, ताकि रियायत अवधि में एनएचएआई को देय प्रीमियम को पुनर्निर्धारित करके परियोजना को पुनर्जीवित किया जा

¹ रियायतग्राही को सामान्य परिचालन स्थितियों के दौरान यातायात के सुरक्षित, सुचारू और निर्बाध प्रवाह की अनुमति देने के लिए रियायत अवधि के दौरान राजमार्गों का रखरखाव करना होता है। इसे नियमित रखरखाव, प्रमुख रखरखाव और समय-समय पर निवारक रखरखाव करके सुनिश्चित किया जाना है।

² बीओटी (टोल मोड) - रियायतग्राही (अर्थात्, निजी भागीदार) उसे सौंपे गए सड़क खंड के वित्त, निर्माण, संचालन और रखरखाव के लिए जिम्मेदार है। रियायतग्राही, रियायती अवधि के दौरान एकत्र किए गए टोल लेने और रखने का हकदार है। यदि अनुमानित टोल संग्रह निवेश पर लाभ सहित परियोजना लागत से कम हो जाता है, तो एनएचएआई व्यवहार्यता अंतर निधि (वीजीएफ) के रूप में अंतर को पूरा करने के लिए वित्त प्रदान करता है। कुछ मामलों में, रियायतग्राही वीजीएफ के स्थान पर प्रीमियम/ऋणात्मक अनुदान की पेशकश कर सकते हैं।

³ बीओटी (वार्षिकी) - निर्माण, संचालन, वित्त और रखरखाव की जिम्मेदारी रियायतग्राही की होती है और टोल संग्रह की जिम्मेदारी एनएचएआई की होती है। सभी निर्माण और वार्षिक रखरखाव लागत आरंभ में रियायतग्राही द्वारा वहन की जाती है और इसकी प्रतिपूर्ति, बोली के समय निर्धारित वार्षिकी के अनुसार माध्यम से एनएचएआई द्वारा की जाती है।

⁴ हाइब्रिड वार्षिकी मोड (एचएएम) - परियोजना लागत का 40 प्रतिशत सरकार द्वारा निर्माण अवधि के दौरान निर्माण सहायता के रूप में तथा शेष 60 प्रतिशत परिचालन अवधि में वार्षिकी भुगतान के रूप में रियायतग्राही को ब्याज के साथ प्रदान किया जाना है।

⁵ ईपीसी मोड: एनएचएआई इसे सौंपे गए सड़क खंड के वित्त, निर्माण, संचालन और रखरखाव के लिए जिम्मेदार है।

सके। मौजूदा प्रीमियम भुगतान में रियायत अवधि के दौरान हर साल 5 प्रतिशत की दर से निश्चित प्रीमियम की वृद्धि की परिकल्पना की गई थी। रियायतग्राही ने रियायत अवधि में एनएचएआई को देय प्रीमियम को रियायत के प्रारंभिक चरणों में कम प्रीमियम का भुगतान करके और फिर धीरे-धीरे प्रीमियम भुगतान में वृद्धि करने का प्रस्ताव दिया, जिससे यह सुनिश्चित किया कि कुल देय प्रीमियम राशि का निवल वर्तमान मूल्य (एनपीवी) एनएचएआई को रियायत अवधि के भीतर पूरी तरह से संरक्षित रहे।

बोर्ड ने माना कि अर्थव्यवस्था में एक सामान्य मंदी थी जो सड़क परियोजनाओं के यातायात और राजस्व क्षमता को तनावग्रस्त कर रही थी। इस प्रकार, डेवलपर्स को ऋण और इक्विटी प्राप्त करने में कठिनाई हो रही थी। बोर्ड ने यह भी देखा कि 25 सौंपी गई परियोजनाएं, जिन्हें एनएचएआई को ₹ 98,115 करोड़ का सकल प्रीमियम देना था, अभी तक निर्धारित तिथि⁶ तक नहीं पहुंच पाई थीं और 2012-13 के दौरान एनएचएआई द्वारा आमंत्रित 13 बोलियों को कोई प्रतिक्रिया नहीं मिली थी। इस प्रकार, सड़क क्षेत्र को पुनर्जीवित करने और परियोजना की समाप्ति के मामले में मुकदमेबाजी से बचने के लिए, यह परिकल्पना की गई थी कि रियायतग्राहियों द्वारा प्रारंभिक वर्षों में एनएचएआई को देय प्रीमियम को आस्थगित करने के लिए एक उपयुक्त सार्वजनिक योजना बनाई जाए और रियायत अवधि के दौरान निवल वर्तमान मूल्य (एनपीवी) यानी कुल प्रीमियम का वर्तमान मूल्य निर्धारित छूट/ब्याज दर पर, रियायत अवधि के दौरान, में बाधा डाले बिना प्रीमियमों को पुनर्भुगतान किया जाए।

तदनुसार, 'राजमार्ग परियोजनाओं के संबंध में रियायतग्राहियों द्वारा उद्धृत प्रीमियम के युक्तिकरण' के लिए एक नीति को अनुमोदित करने के लिए एक नोट (09 सितंबर 2013) और दो अनुपूरक नोट (19 सितंबर 2013 और 04 अक्टूबर 2013) एमओआरटीएच/एनएचएआई द्वारा आर्थिक मामलों की कैबिनेट कमेटी (सीसीईए) को प्रस्तुत किए गए थे, जिसने सभी तनावग्रस्त परियोजनाओं के संबंध में प्रीमियम के पुनर्निर्धारण की अनुमति दी।

नोट और पहले अनुपूरक नोट में युक्तिकरण के लिए केवल निम्नलिखित दो विकल्प थे:

⁶ "निर्धारित तिथि" का अर्थ उस तिथि से है जिस पर वित्तीय क्लोज़ प्राप्त होता है या एक पूर्व तिथि जिसे दोनों पक्ष आपसी सहमति से निर्धारित कर सकते हैं और रियायत अवधि के प्रारंभ होने की तिथि मानी जाएगी।

- विकल्प क: ऐसी परियोजनाओं को समाप्त कर (निर्धारित तिथि की घोषणा की प्रतीक्षा में) पुनः बोली लगाना;
- विकल्प बी: उसमें सूचीबद्ध 23 परियोजनाओं के संबंध में एक विशेष मामले के रूप में कुल प्रीमियम भुगतान योजना के पुनर्निर्धारण की अनुमति देना (अनुलग्नक I)।

हालांकि, दूसरे पूरक नोट (04 अक्टूबर 2013) में विकल्प क और विकल्प ख के साथ विकल्प ग को भी शामिल किया गया था, जो निम्नानुसार है:

- विकल्प ग: सभी तनावग्रस्त परियोजनाओं के संबंध में प्रीमियम के पुनर्निर्धारण की अनुमति देना।

सीसीईए (04 अक्टूबर 2013) से विकल्प ग का अनुमोदन मांगा गया था और इसे सीसीईए द्वारा 08 अक्टूबर 2013 को एक विशेषज्ञ समूह⁷ के गठन के निर्देशों के साथ प्रदान किया गया था, जिसे यह निर्धारित करने के लिए तंत्र के विकास पर अपनी सिफारिश को अंतिम रूप देना था कि कोई परियोजना तनावग्रस्त है या नहीं, उपयोग की जाने वाली रियायत दर क्या है तथा क्या शर्तें लगाई जानी हैं। विशेषज्ञ समूह की सिफारिशों पर अंतिम निर्णय एमओआरटीएच द्वारा वित्त मंत्री के अनुमोदन से लिया जाना था।

विशेषज्ञ समूह ने 22 जनवरी 2014 को अपनी सिफारिशें प्रस्तुत की जिन पर विचार किया गया और इन शर्तों के अधीन अनुमोदित किया गया कि:

- i) वित्तीय तनाव प्रीमियम भुगतान तक सीमित होना था और न कि संचालन और रखरखाव (ओ एवं एम) व्यय, ऋण सेवा आदि के कारण किसी भी नकदी की कमी तक;
- ii) ऐसी विशेष व्यवस्था के लिए कट ऑफ तिथि 04 मार्च 2014 निर्धारित की गई थी, अर्थात्, यह व्यवस्था उन परियोजनाओं के लिए उपलब्ध नहीं थी जिनका ठेका कट ऑफ तिथि के बाद प्रदान किया गया, और;
- iii) एनएचएआई बोर्ड को प्रत्येक मामले पर योग्यता के आधार पर विचार करना था और सरकार के हितों की रक्षा सुनिश्चित करने के लिए उचित समझी जाने वाली शर्त लागू करनी थी।

⁷ सीसीईए ने आर्थिक सलाहकार परिषद के अध्यक्ष की अध्यक्षता में एक विशेषज्ञ समूह के गठन के लिए योजना का अनुमोदन (08 अक्टूबर 2013) किया। विशेषज्ञ समूह में अन्य सदस्य सचिव, योजना आयोग; सचिव, एमओआरटीएच; अध्यक्ष, एनएचएआई; और सचिव, व्यय विभाग थे;

अनुमोदित नीति एमओआरटीएच द्वारा एनएचएआई को 04 मार्च 2014 को संप्रेषित की गई।

उपरोक्त नीति के अनुसरण में, एनएचएआई ने अक्टूबर 2019 तक 20 परियोजनाओं (अनुलग्नक II) के संबंध में प्रीमियम के आस्थगन⁸ को मंजूरी दी, जिसमें 1 दो-लेन परियोजना, 9 दो से चार लेन परियोजनाएं और 10 चार से छः लेन परियोजनाएं शामिल थीं। प्रीमियम आस्थगन 8 से 14 वर्ष⁹ के बीच था और वर्ष 2030-31¹⁰ तक चला गया। आस्थगन अवधि के दौरान इन परियोजनाओं से प्राप्त ₹ 18,952 करोड़ के प्रीमियम के मुकाबले ₹ 9,296 करोड़ की प्रीमियम राशि को आस्थगित किया गया था।

⁸ आस्थगन का तात्पर्य प्रीमियम भुगतानों को इस तरह से पुनर्निर्धारित करना है जिससे रियायतग्राही रियायत के प्रारंभिक वर्षों में प्रीमियम की अनुबंधित राशि से कम का भुगतान करता है और फिर धीरे-धीरे प्रीमियम भुगतान बढ़ाता है, जबकि यह सुनिश्चित करता है कि कुल देय प्रीमियम राशि का एनपीवी पूरी तरह से संरक्षित है।

⁹ ब्यावर-पाली-पिडवारा-08 वर्ष एवं गोमती चौराहा - उदयपुर - 14 वर्ष

¹⁰ गोमती चौराहा - उदयपुर परियोजना - 2016-17 से 2030-31 तक.

अध्याय II

अधिदेश, लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और
कार्यप्रणाली

अध्याय II

अधिदेश, लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली

अनुपालना लेखापरीक्षा रिपोर्ट नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियां और सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 13 के प्रावधानों के तहत तैयार की गई है। लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा और लेखा विनियम, 2007 और अनुपालन लेखापरीक्षा दिशानिर्देश 2016 के अनुरूप की गई है।

2.1 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

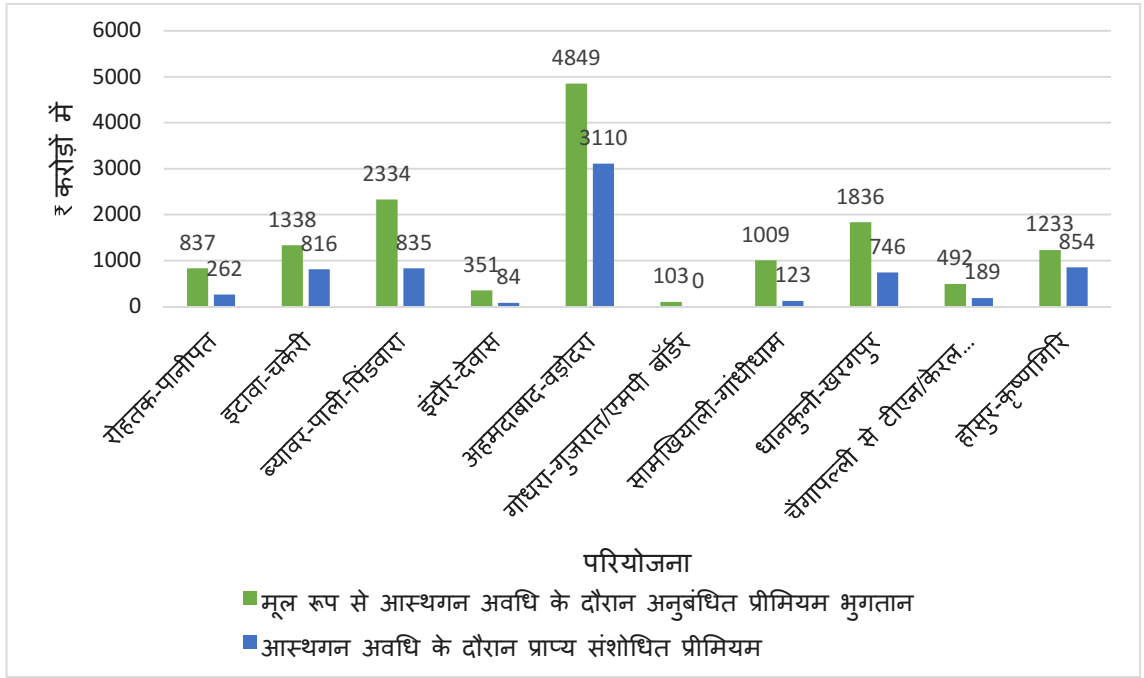
लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र में राजमार्ग परियोजनाओं के संबंध में रियायतग्राहियों द्वारा उद्धृत प्रीमियम के युक्तिकरण और एनएचएआई द्वारा इसके कार्यान्वयन के लिए नीति की समीक्षा शामिल है। एनएचएआई द्वारा प्रीमियम के आस्थगन के लिए अनुमोदित 20 परियोजनाओं में से 10 परियोजनाओं (आकृति 1) का चयन लेखापरीक्षा द्वारा किया गया था जिसमें 03 चार लेन¹¹ वाली परियोजनाएं, 06 छह लेन¹² वाली परियोजनाएं और एक 4/6 लेन¹³ वाली परियोजना शामिल थी। लेखापरीक्षा ने मार्च 2013 से नवंबर 2019 तक की अवधि को कवर किया, और बाद में मंत्रालय के उत्तर के आधार पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों दिसंबर 2020 तक अद्यतन किया गया।

¹¹ (1) रोहतक-पानीपत, (2) ब्यावर-पाली-पिंडवारा, (3) गोधरा-गुजरात/एमपी बॉर्डर.

¹² (1) इटावा-चकेरी, (2) इंदौर-देवास, (3) अहमदाबाद-वडोदरा, (4) समाख्याली-गांधीधाम, (5) डानकुनी-खरगपुर एंड (6) होसुर-कृष्णागिरी.

¹³ (1) चेंगापल्ली से कोयंबटूर बाईपास का आरंभ तक (6 लेन) और कोयंबटूर बाईपास से तमिलनाडु/केरल सीमा तक (4 लेन)।

चार्ट 2.1: आस्थगन अवधि के दौरान प्रीमियम और संशोधित प्रीमियम का विवरण



2.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा के उद्देश्य यह आकलन करना था कि क्या:

- प्रीमियम के आस्थगन के लिए योजना बनाते और अनुमोदित करते समय निर्धारित प्रक्रिया का पालन किया गया था;
- योजना के कार्यान्वयन के लिए अपनाई गई कार्यप्रणाली उचित और पर्याप्त थी; तथा
- परियोजनाओं की निगरानी के लिए उपयुक्त तंत्र स्थापित किया गया था और प्रचालन में था।

2.3 लेखापरीक्षा मानदंड

निम्नलिखित को ध्यान में रखते हुए चयनित परियोजनाओं के संबंध में आस्थगन प्रस्तावों की जांच की गई:

- योजना के लिए कैबिनेट नोट और उस पर सीसीईए की मंजूरी।
- योजना को मंजूरी देते समय मंत्रालय द्वारा निर्धारित शर्तें।
- रियायत अनुबंध के प्रावधान/खंड।
- प्रीमियम के आस्थगन के लिए रियायतग्राही(ओं) से प्राप्त प्रस्तावों की शुद्धता।

- v) अनुमोदन/स्वीकृति आदेशों में निर्धारित शर्तें।
- vi) टोल राजस्व।
- vii) पत्राचार फाइलें।
- viii) बोर्ड का एजेंडा/कार्यवृत्त।

2.4 लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली

04 जुलाई 2019 को एक प्रवेश बैठक आयोजित की गई जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, मानदंडों, कार्यक्षेत्र आदि को लेखापरीक्षिती को समझाया गया और लेखापरीक्षा के संचालन के लिए सहयोग मांगा गया। इसके बाद, एनएचएआई और एमओआरटीएच के अभिलेखों की जांच की गई। मसौदा लेखापरीक्षा रिपोर्ट 29 नवंबर 2019 को प्रबंधन को जारी की गई थी और 27 जनवरी 2020 को प्रबंधन से मसौदा रिपोर्ट का जवाब प्राप्त हुआ था। मसौदा रिपोर्ट 18 मई 2020 को प्रशासनिक मंत्रालय/प्रबंधन को जारी की गई थी और मंत्रालय ने 14 दिसंबर 2020 को अपना जवाब प्रस्तुत किया था।

2.5 अभिस्वीकृति

लेखापरीक्षा समय पर लेखापरीक्षा को पूरा करने के लिए एनएचएआई और मंत्रालय द्वारा दिए गए सहयोग को अभिस्वीकृत करती है।

अध्याय III

योजना का निर्माण और अनुमोदन

अध्याय III

योजना का निर्माण और अनुमोदन

3.1 रियायत अनुबंध के तहत उपाय उपलब्ध होने के बावजूद इन रियायत अनुबंधों के उपबंधों से परे योजना तैयार करना

आर्थिक मामलों की कैबिनेट कमेटी ने विकल्प ग के साथ योजना को मंजूरी दी जिसमें सभी तनावग्रस्त परियोजनाओं के संबंध में प्रीमियम के पुनर्निर्धारण की अनुमति देना था। इस संबंध में लेखापरीक्षा में पाया गया कि सभी बीओटी परियोजनाओं के रियायती समझौतों में विभिन्न अनुच्छेद शामिल हैं, जिसके तहत आवश्यकता पड़ने पर रियायतग्राहियों को राहत दी जा सकती है। इन धाराओं में शामिल हैं:

- i) **अनुच्छेद 28** में अप्रत्यक्ष राजनीतिक घटना, राजनीतिक घटना या प्राधिकरण की चूक, जैसा भी मामला हो, के परिणामस्वरूप होने वाले निर्वाह राजस्व¹⁴ में कमी को पूरा करने के लिए वास्तविक आधार पर रियायतग्राही को बैंक दर से दो प्रतिशत अधिक के समरूप राजस्व की कमी हेतु ऋण प्रदान करने का प्रावधान है।
- ii) **अनुच्छेद 13.5.4** में प्रावधान है कि छह/चार लेन बनाने की निर्धारित तिथि में विस्तार होने पर, जो रियायतग्राही के कारण न हुआ हो, रियायत अवधि को छह/चार लेन परियोजना के विस्तार की अवधि के समान अवधि तक बढ़ाया जाएगा।
- iii) **अनुच्छेद 29.1.2** में प्रावधान है कि वास्तविक औसत ट्रेफिक, लक्ष्य ट्रेफिक से 2.5 प्रतिशत से कम/अधिक होने की स्थिति में, रियायत की अवधि को उसमें निर्दिष्ट तरीके से संशोधित माना जाएगा।

लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि उपरोक्त अनुच्छेदों के बावजूद, एनएचएआई ने निर्धारित अवधि के भीतर निर्धारित तिथि को प्राप्त न करने के कारण रियायतग्राही को हुई समस्याओं एवं इन परियोजनाओं के समाप्त होने की स्थिति में राजकोष को ₹ 98,115 करोड़ के राजस्व की संभावित हानि को दर्शाते हुए, लंबित परियोजनाओं से संबंधित प्रीमियम के युक्तिकरण की योजना लाने का प्रस्ताव दिया। योजना के प्रस्ताव/अनुमोदन से पहले

¹⁴ निर्वाह राजस्व: संचालन और रखरखाव व्यय और ऋण सेवा के योग को पूरा करने के लिए एक लेखा वर्ष में रियायतग्राही द्वारा आवश्यक शुल्क राजस्व की कुल राशि।

एनएचएआई द्वारा प्रस्तावित योजना और हस्ताक्षरित समझौते की मौजूदा धाराओं का कोई तुलनात्मक विश्लेषण नहीं किया गया था। इस प्रकार, एनएचएआई ने 08 वर्ष से 14 वर्ष¹⁵ के बीच की अवधि हेतु 20 परियोजनाओं (अक्टूबर 2019 तक) के संबंध में रु 9,296.25 करोड़ की राशि के प्रीमियम के आस्थगन की मंजूरी दी। ।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि रियायतग्राहियों को सहायता देने के लिए वर्तमान रियायत समझौतों में उपलब्ध विकल्प वास्तविक ट्रैफिक/राजस्व/घटनाओं पर आधारित थे। हालांकि, एनएचएआई ने प्रीमियम के आस्थगन की योजना का विकल्प चुना, जो संभाव्य था एवं इस कारण दुरुपयोग अथवा हेरफेर का अधिक जोखिम था। एनएचएआई ने 08 से 14 वर्ष की भविष्य अवधि हेतु रियायतग्राहियों को राहत प्रदान की। विशेष रूप से चार लेन वाली परियोजनाओं के मामले में प्रीमियम का आस्थगन और भी अधिक अनुचित था, जहां परियोजना का निर्माण कार्य पूर्ण होने के बाद टोलिंग शुरू होती है। अग्रिम रूप से यह मानते हुए कि वास्तविक टोल संग्रह निश्चित रूप से अनुमानित टोल से कम होगा, एनएचएआई के वित्तीय हित के लिए हानिकारक था।

इस प्रकार, संभावित नकदी प्रवाह के आधार पर एक बार में 8 से 14 वर्ष की भविष्य की अवधि के लिए प्रीमियम का आस्थगन अनुचित था एवं रियायत समझौते के प्रासंगिक अनुच्छेदों को लागू नहीं करना एनएचएआई के वित्तीय हित के लिए हानिकारक था।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (14 दिसंबर 2020) में कहा कि नीति को मौजूदा रियायत फ्रेमवर्क से न्यूनतम विचलन के साथ मॉडल रियायत समझौतों के अनुच्छेद 28 के दायरे में रखा गया था, जैसा कि विशेषज्ञ समूह का सुझाव था। परियोजनाओं पर आस्थगन प्रदान करने के तथ्य को स्वीकार करते हुए, मंत्रालय ने कहा कि यह वार्षिक समीक्षा के अधीन है और वास्तविक राजस्व कमी तक सीमित है एवं रियायतग्राही को ब्याज और दंडात्मक ब्याज सहित अंतर का भुगतान करना होगा। मंत्रालय ने कहा कि अनुच्छेद 13.5.4 और 29.1.2 किसी विशेष वर्ष की निर्वाह राजस्व मांग में कमी को संबोधित नहीं करते हैं। इस प्रकार, प्रीमियम का आस्थगन आवश्यक समझा गया।

¹⁵ ब्यावर-पाली-पिंडवाड़ा - 08 वर्ष और गोमती चौराहा - उदयपुर - 14 वर्ष (अन्य परियोजनाओं के बीच में आस्थगित प्रीमियम)।

मंत्रालय का उत्तर बाद में किया गया विचार प्रतीत होता है क्योंकि इसका मूल कैबिनेट नोट या पूरक नोट में कोई उल्लेख नहीं है कि नीति को वर्तमान में मौजूदा रियायत ढांचे से न्यूनतम विचलन के साथ मॉडल रियायत समझौतों के अनुच्छेद 28 के दायरे में रखा जाएगा। अनुच्छेद 28 अप्रत्यक्ष राजनीतिक घटना, एक राजनीतिक घटना या एक प्राधिकरण चूक के परिणामस्वरूप निर्वाह राजस्व (अर्थात् ओ एंड एम व्यय एवं ऋण सेवाओं को पूरा करने के लिए) के एक लेखा वर्ष में कार्यान्वित होने योग्य शुल्क से कम होने की स्थिति में राजस्व में कमी के लिए ऋण प्रदान करने का प्रावधान करता है। हालाँकि, योजना का प्रस्ताव अर्थव्यवस्था में सामान्य मंदी को ध्यान में रखते हुए किया गया था तथा इसके अतिरिक्त यह योजना एक संभाव्य मॉडल पर आधारित थी जहाँ प्रत्याशित निर्वाह राजस्व की कमी के आधार पर रियायतग्राही को राहत दी गई थी। साथ ही, एनएचएआई ने अनुच्छेद 28 में दिए गए प्रावधान के अनुसार वर्ष दर वर्ष सहायता के बजाय एक बार में 08 से 14 वर्ष की भविष्य की अवधि हेतु रियायतग्राही को राहत प्रदान किया। 31 मार्च 2019 को समाप्त पांच वर्षों की अवधि के दौरान (दिनांक 4 मार्च 2014 से, अर्थात् योजना की मंजूरी की तारीख से), एनएचएआई ने अवलोकन हेतु चयनित 10 परियोजनाओं के संबंध में उस अवधि के दौरान देय रु 5,750.64 करोड़ के प्रीमियम के प्रति रु 3,796.06 करोड़ रुपये के प्रीमियम का आस्थगन किया। मंत्रालय का उत्तर भी मान्य नहीं है, क्योंकि अनुच्छेद 29.1.2 स्पष्ट रूप से बताता है कि वास्तविक औसत यातायात और लक्षित यातायात के बीच 2.5 प्रतिशत से अधिक की भिन्नता की स्थिति में रियायत अवधि में विस्तार/संशोधन का प्रावधान है और अनुच्छेद 13.5.4 में छह/चार लेन वाली परियोजनाओं हेतु, यदि निर्माण कार्यों में निलंबन के कारण निर्धारित कार्य-समापन तिथि में देरी होती है, जोकि रियायतग्राही के कारण नहीं है, वहाँ रियायत अवधि बढ़ाने का प्रावधान है।

इसके अतिरिक्त, वर्ष-दर-वर्ष की योजना से निरंतर निगरानी और विभिन्न स्थितियों को अपनाने के लिए लचीलेपन का लाभ होता। जहां तक वर्ष के दौरान वास्तविक राजस्व कमी से अधिक आस्थगन न करने का संबंध है, यह देखा गया कि भविष्य में राजस्व में कमी की प्रत्याशा में रियायतग्राही को यह लाभ प्रदान करने के बावजूद, एनएचएआई योजना के दोषपूर्ण कार्यान्वयन और निगरानी के कारण दिए गए प्रीमियम के अधिक आस्थगन की वसूली करने में सक्षम नहीं हुआ, जैसा कि बाद में अनुच्छेद 5.3 में बताया गया। इसके अलावा, वास्तविक आंकड़ों की वार्षिक समीक्षा इस तथ्य को नहीं बदलती है कि 08 से 14 वर्षों हेतु संभावित राजस्व हानि के आधार पर आस्थगन प्रदान किया गया था। मॉडल

रियायत समझौतों का अनुच्छेद 28 एक विशेष वर्ष के निर्वाह राजस्व मांग में कमी को कवर करता है और अनुच्छेद 13.5.4 तथा 29.1.2 काम में देरी और सड़क पर ट्रैफिक में कमी के कारण रियायतग्राही के जोखिम को कवर करता है। इसलिए, विभिन्न स्थितियों से निपटने के लिए मॉडल रियायत समझौते में पहले से ही पर्याप्त जोखिम शमन तंत्र प्रदान किया गया था।

सिफारिश संख्या 1: एनएचएआई यह सुनिश्चित करे कि संविदात्मक प्रावधानों से परे रियायतें देने के लिए किसी भी नई योजना का प्रस्ताव करने से पहले रियायत समझौतों के मौजूदा प्रावधानों का पालन किया जाता है।

3.2 निविदा के पश्चात संशोधनों के आधार पर रियायतग्राहियों को अनुचित लाभ

रियायतग्राही द्वारा देय प्रीमियम खुली बोली प्रक्रिया के बाद तैयार किए गए विधिक अनुबंध में निर्धारित किया गया था, जिसमें प्रस्तावित प्रीमियम वित्तीय बोली (आरएफपी) तय करने का एकमात्र मापदंड था। बोलीदाता से यह अपेक्षा थी कि उसने प्रीमियम को उद्धृत करने से पहले उचित सावधानी बरती होगी और सभी वाणिज्यिक जोखिमों को ध्यान में रखा होगा।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि कोई भी निविदा/करार के पश्चात संशोधन पूरी निविदा प्रक्रिया को खराब करने के समान है और अनुबंधों की शुद्धता के सिद्धांत के खिलाफ है। यह न केवल अन्य बोलीदाताओं हेतु अनुचित था, जिन्हें उनके द्वारा उद्धृत कम प्रीमियम के कारण अनुबंध नहीं किया गया था, बल्कि उन संभावित बोलीदाताओं के लिए भी, जो बोली के समय इस लचीलेपन का लाभ मिलने पर, निविदा में भाग ले सकते थे। साथ ही, यह एनएचएआई के संगठनात्मक हित के विरुद्ध था।

लेखापरीक्षा में यह भी देखा गया कि समान एनपीवी रखकर रियायतग्राहियों द्वारा चुने गए तरीके से भुगतान करने का यह लचीलापन अन्य बोलीदाताओं को नहीं दिया गया था। न ही एनएचएआई ने मौजूदा अनुबंधों की समाप्ति के बाद इस लचीली धारा को सम्मिलित करने के बाद इन अनुबंधों हेतु नई बोलियां लगाने के अधिक पारदर्शी विचार का अनुसरण किया। यह संभव था कि अन्य बोलीदाता प्रदान किए गए लचीलेपन के साथ अधिक बोली लगा सकते थे। इसके बजाय, यह विकल्प केवल उन सफल बोलीदाताओं को दिया गया था जिन्होंने पहली बार में अधिक रूप से प्रीमियम उद्धृत किया था परंतु भुगतान करने में सक्षम

नहीं थे। फिर भी एनएचएआई द्वारा उनकी चूक के लिए उन्हें दंडित करने के बजाय प्रीमियम का पुनर्निर्धारण करके पुरस्कृत किया गया।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (14 दिसंबर 2020) में कहा कि प्रीमियम के आस्थगन की नीति को सीसीईए द्वारा अनुमोदित कर दिया गया है और सीसीईए द्वारा गठित विशेषज्ञ समूह द्वारा इसकी जांच की गई है। यह नीति सरकार का एक सुविचारित निर्णय था जिसमें विभिन्न कारणों जैसे अनुमोदन और मंजूरी से संबंधित मामले, बैंकों और वित्तीय संस्थानों द्वारा ऋण अनुमोदन को कठिन करना, राज्य विशिष्ट मुद्दों, अदालती आदेशों आदि के कारण आर्थिक तनाव के आधार पर सभी पहलुओं की जांच की गई थी। इसके अतिरिक्त, यह कहा गया कि ऐसे कई कारक हैं जो टोल परियोजनाओं के राजस्व को तनावग्रस्त करते हैं जैसे प्रतिस्पर्धी सड़कें, कानून और व्यवस्था की स्थिति, खनन प्रतिबंध, आर्थिक मंदी आदि, एवं रियायत अवधि के विस्तार के रूप में मॉडल रियायत समझौते में प्रदान किए गए जोखिम कम करने के उपाय निर्वाह राजस्व मांग में कमी के प्रति सुविधा प्रदान नहीं करते हैं।

अन्य बोलीदाताओं को समान छूट दर की पेशकश के संबंध में, यह कहा गया है कि इन परियोजनाओं को समाप्त करना परियोजना के हित में एक व्यवहार्य विकल्प नहीं था जैसा कि ऊपरोक्त वर्णित है।

मंत्रालय का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि योजना आयोग द्वारा राष्ट्रीय राजमार्गों में सार्वजनिक-निजी भागीदारी के फ्रेमवर्क विकसित करते समय आर्थिक तनाव के मुद्दे पर विचार किया गया था, जैसा कि अनुच्छेद 28 में व्यक्त किया गया है। योजना आयोग ने यह भी उल्लेख किया कि वाणिज्यिक जोखिम, जैसे कि ट्रेफिक की वृद्धि दर और निर्माण, संचालन और अनुरक्षण से संबंधित तकनीकी जोखिम, रियायतग्राहियों को आवंटित किए जा रहे थे, क्योंकि वे उनके प्रबंधन हेतु सबसे उपयुक्त थे। जबकि आर्थिक विकास का ट्रेफिक की वृद्धि पर सीधा प्रभाव पड़ेगा और रियायतग्राही इस तत्व का प्रबंधन नहीं कर सकते, मॉडल रियायत समझौता/रियायत समझौता में, जोखिम कम करने के माध्यम से, ट्रेफिक में अनुमानित वृद्धि से कम होने की स्थिति में रियायत अवधि के विस्तार प्रदान किया गया है। मॉडल रियायत समझौते में जोखिम कम करने के उपायों की गैर-मौजूदगी के संबंध में

मंत्रालय का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि अनुच्छेद 28¹⁶ में वार्षिक वास्तविक आंकड़ों पर निर्वाह राजस्व कमी ऋण का प्रावधान है एवं अनुच्छेद 29.1.2 लक्षित तिथि पर ट्रैफिक में कमी के कारण रियायत अवधि के विस्तार का प्रावधान करता है।

परियोजनाओं को समाप्त करने के विकल्प की अव्यवहार्यता के संबंध में उत्तर भी मान्य नहीं है क्योंकि जिन 23 परियोजनाओं के लिए योजना की प्रारंभिक अवधारणा की गई थी, उनमें से किसी ने भी योजना के तहत राहत प्राप्त नहीं की और 23 में से 18 परियोजनाओं को समाप्ति/निषेध के कारण शुरू नहीं किया जा सका।

सिफारिश संख्या 2: एनएचएआई को निविदा/अनुबंध पश्चात् संशोधनों से बचना चाहिए जो पूरी निविदा प्रक्रिया को खराब करते हैं और अनुबंधों की शुद्धता के सिद्धांत के विरुद्ध हैं।

3.3 त्रुटिपूर्ण पूर्वानुमानों के आधार पर योजना का निर्माण

एनएचएआई ने किशनगढ़-उदयपुर-अहमदाबाद परियोजना के पुनरुद्धार से संबंधित मामले को सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय (एमओआरटीएच/मंत्रालय) को संदर्भित किया और यह भी प्रस्तावित किया कि उन परियोजनाओं के लिए एक उपयुक्त लोक नीति बनाई जाए, जो अभी तक निर्धारित तिथि तक नहीं पहुंच पाई हैं। यद्यपि एमओआरटीएच ने इसके विरुद्ध विधिक विचार को देखते हुए केयूए परियोजना के पुनरुद्धार के प्रस्ताव को अस्वीकार कर दिया (14 मई 2013), एनएचएआई ने अपने प्रस्ताव को दोहराया और सरकार में उच्चतम स्तर पर मामले पर पुनर्विचार करने के लिए एमओआरटीएच से अनुरोध किया।

तदनुसार, एमओआरटीएच ने योजना आयोग, व्यय विभाग (डीओए/वित्त मंत्रालय), आर्थिक मामलों के विभाग (डीईए/वित्त मंत्रालय) और कानूनी मामलों के विभाग को टिप्पणियों के लिए प्रस्तावित योजना पर सीसीईए नोट का मसौदा (26 अगस्त 2013) परिचालित किया।

योजना आयोग ने दिनांक 03 सितंबर 2013 के कार्यालय ज्ञापन द्वारा कहा कि उक्त परियोजनाओं को समाप्त किया जा सकता है और नए सिरे से बोली लगाई जा सकती है। विधि कार्य विभाग ने कहा (02 सितंबर 2013) कि उसे ड्राफ्ट नोट में निहित प्रस्ताव पर कोई कानूनी या संवैधानिक आपत्ति नहीं दिखाई दी।

¹⁶ अनुच्छेद 28 अप्रत्यक्ष राजनीतिक घटना, राजनीतिक घटना या प्राधिकरण चूक के परिणामस्वरूप निर्वाह राजस्व में कमी के लिए राजस्व कमी ऋण के रूप में छूटग्राही को वित्तीय सहायता प्रदान करता है।

एमओआरटीएच ने 09 सितंबर 2013, 19 सितंबर 2013 और 04 अक्टूबर 2013 को सीसीईए को 'राजमार्ग परियोजनाओं के संबंध में रियायतग्राहियों द्वारा उद्धृत प्रीमियम के युक्तिकरण के लिए नीति' पर नोट्स प्रस्तुत किए। सीसीईए ने नीति का अनुमोदन करते हुए (08 अक्टूबर 2013) संरचना के विकास पर ध्यान देते हुए विशेषज्ञ समूह के गठन का निर्देश दिया ताकि यह निर्धारित किया जा सके कि परियोजना तनावग्रस्त है या नहीं, उपयोग की जाने वाली रियायत दर क्या दी जानी है तथा क्या शर्तें लगाई जानी हैं। विशेषज्ञ समूह की सिफारिशों पर अंतिम निर्णय एमओआरटीएच द्वारा वित्त मंत्री के अनुमोदन से लिया जाना था। विशेषज्ञ समूह ने प्रस्तावित योजना पर अपनी चिंताओं का दस्तावेजीकरण करते हुए पाया कि सीसीईए द्वारा पुनः वार्ता का निर्णय पहले ही ले लिया गया था और इसका एक सीमित अधिदेश था। इसने 22 जनवरी 2014 को अपनी सिफारिशें प्रस्तुत की जिन पर विचार किया गया और अनुमोदित योजना को 04 मार्च 2014 को एनएचएआई को अवगत करा दिया गया।

इस संबंध में, लेखापरीक्षा में निम्नलिखित पाया:

- i) दिनांक 04 अक्टूबर 2013 के नोट में तीन विकल्प¹⁷ थे, विकल्प क, ख और ग, जिनमें से सीसीईए ने (08 अक्टूबर 2013) विकल्प ग को मंजूरी दी। यह देखा गया कि विकल्प ख (09 सितंबर 2013) के प्रस्ताव की तिथि पर, पुनरुद्धार के लिए प्रस्तावित 23 परियोजनाओं में से 20 के सौहार्दपूर्ण समापन को पहले ही 96वीं बोर्ड बैठक दिनांक 23 अगस्त 2013 में अनुमोदित कर दिया गया था। हालांकि, इस तथ्य को एमओआरटीएच/सीसीईए के ध्यान में नहीं लाया गया था और इन परियोजनाओं के पुनरुद्धार की नीति/योजना का प्रस्ताव प्रस्तावित किया गया था।
- ii) यह देखा गया कि इन 23 परियोजनाओं (**अनुलग्नक I**) में से 18 परियोजनाएं शुरू नहीं हो सकीं और बाद में समाप्त/समय से पहले बंद कर दी गईं, जबकि शेष 5 परियोजनाएं, शुरू होने के बावजूद, दिसंबर 2019 तक पूरी नहीं हुईं।
- iii) यह भी देखा गया कि इस योजना से संबंधित प्रस्तावों द्वारा परियोजनाओं के आस्थगन की स्वीकृति और समय पर पूरा करने के बीच किसी भी प्रकार के संबंध को

¹⁷ विकल्प क में उन परियोजनाओं को समाप्त करने और पुनः बोली लगाने का प्रावधान था जो प्रीमियम भुगतान की अपनी प्रतिबद्धताओं को पूरा करने में असमर्थ थीं। विकल्प ख में केवल उन 23 परियोजनाओं के संबंध में कुल प्रीमियम भुगतान के पुनर्निर्धारण की अनुमति देने का प्रावधान था, जिन्होंने निर्धारित तिथि प्राप्त नहीं की थी। विकल्प ग ने सभी दबावग्रस्त परियोजनाओं के संबंध में प्रीमियम के पुनर्निर्धारण की अनुमति दी थी।

प्रकट नहीं किया। यह भी स्पष्ट नहीं था कि एनएचएआई द्वारा प्रीमियम के आस्थगन की मदद से परियोजना को पूरा करने की परिकल्पना कैसे की गई थी, क्योंकि जिन 20 परियोजनाओं¹⁸ को प्रीमियम के आस्थगन के रूप में इस तरह की अभूतपूर्व राहत दी गई थी, वे भी समय पर पूरी नहीं हो सकीं।

iv) हालांकि इस योजना का कथित उद्देश्य लंबित परियोजनाओं को सहायता प्रदान करना था, लेकिन यह योजना केवल रियायतग्राहियों को आस्थगित प्रीमियम के रूप में राहत प्रदान करती रही।

इस प्रकार, लेखापरीक्षा में पाया गया कि योजना की शुरुआत 23 परियोजनाओं को सहायता प्रदान करने के लिए की गई थी, जो निर्धारित तिथि की अप्राप्ति/वित्तीय क्लोज के कारण शुरू नहीं हो सकी थी, इन परियोजनाओं में से किसी ने भी इस सहायता का लाभ नहीं उठाया था, जो यह दर्शाता है कि ऐसी योजनाओं के लिए तय किए गए आधार/धारणाएं त्रुटिपूर्ण थीं क्योंकि योजना को बाद में सभी लंबित परियोजनाओं के पुनरुद्धार के लिए अनुमोदित (विकल्प ग) किया गया था।

मंत्रालय (14 दिसंबर 2020) ने लेखापरीक्षा अवलोकन का विशिष्ट रूप से उत्तर नहीं दिया है।

3.4 एनएचएआई बोर्ड द्वारा प्रीमियम के युक्तिकरण हेतु नीति/योजना पर विचार न करना/अनुमोदन न करना

एनएचएआई ने अपनी 93वीं बोर्ड बैठक (26 मार्च 2013) में किशनगढ़-उदयपुर-अहमदाबाद परियोजना के संबंध में मेसर्स जीएमआर रियायतग्राही को दिए गए प्रीमियम के पुनर्निर्धारण के मुद्दे पर चर्चा की और अन्य लंबित परियोजनाओं के मुद्दे को भी उठाया, जिनके संबंध में निर्धारित तिथि अभी तक घोषित नहीं की गई थी। एनएचएआई ने मेसर्स जीएमआर द्वारा प्रस्तुत प्रस्ताव की अनुशंसा करने के लिए अपने बोर्ड¹⁹ से अनुमोदन मांगा। इसे बोर्ड के दो सदस्यों अर्थात् सचिव, योजना आयोग तथा सचिव, व्यय विभाग की कड़ी असहमति/आपत्तियों के बावजूद अनुमोदित किया गया था। अन्य परियोजनाओं के पुनरुद्धार

¹⁸ अक्टूबर 2019 तक 20 परियोजनाओं में दिए गए प्रीमियम का आस्थगन।

¹⁹ तत्कालीन NHAI बोर्ड में अध्यक्ष, NHAI और पांच सदस्य शामिल थे जो उनके कार्यात्मक विंग के कार्यकारी प्रमुख भी थे। इसके अलावा, बोर्ड में सचिव, योजना आयोग, सचिव, व्यय विभाग, सचिव, आरटीएच को इसके सदस्य के रूप में शामिल किया गया था।।

का प्रस्ताव, जिन्होंने निर्धारित अवधि के भीतर निर्धारित तिथि प्राप्त नहीं की थी, इस बैठक में न तो पेश किया गया और न ही अनुमोदित किया गया।

इस संबंध में, लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि एनएचएआई बोर्ड ने केवल किशनगढ़-उदयपुर-अहमदाबाद परियोजना के लिए अपनी विशिष्ट स्वीकृति दी थी, एनएचएआई ने उस समय 25 कथित रूप से ठप पड़ी परियोजनाओं के संबंध में प्रीमियम के आस्थगन के लिए एक मामला तैयार किया और इस योजना को एमओआरटीएच में प्रस्तावित किया।

इस प्रकार, बोर्ड का अनुमोदन अन्य परियोजनाओं के संबंध में एक योजना के प्रस्ताव के लिए नहीं था, बल्कि केवल एक परियोजना यानी किशनगढ़ उदयपुर अहमदाबाद परियोजना के लिए था।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (14 दिसंबर 2020) में कहा कि, एनएचएआई ने पहले मामले को अंतर-मंत्रालयी समूह के साथ उठाए जाने का प्रस्ताव दिया था। मंत्रालय ने इसके बजाय एनएचएआई को इस मामले को बोर्ड की बैठक में उठाने की सलाह दी। इसके बाद, प्रस्ताव पर एनएचएआई की 93वीं बोर्ड बैठक और विधि कार्य के विभाग और अन्य विभागों के साथ चर्चा की गई। मंत्रालय ने यह भी कहा कि सभी तनावग्रस्त परियोजनाओं के विस्तार को एनएचएआई बोर्ड द्वारा 14 अगस्त 2013 को आयोजित अपनी 96वीं बोर्ड बैठक में अनुमोदित किया गया था। मंत्रालय ने आगे कहा कि चूंकि प्रीमियम के आस्थगन की योजना को सीसीईए द्वारा अनुमोदित किया गया था, इसलिए एनएचएआई बोर्ड के पूर्व अनुमोदन की आवश्यकता नहीं थी/आग्रह किया गया था।

मंत्रालय का उत्तर इस तथ्य के मद्देनजर मान्य नहीं है कि एनएचएआई बोर्ड ने एनएचएआई की 93वीं बोर्ड बैठक में केवल किशनगढ़-उदयपुर-अहमदाबाद परियोजना के लिए अपनी विशिष्ट स्वीकृति दी थी। हालांकि, एनएचएआई ने बाद में 23 कथित रूप से ठप पड़ी परियोजनाओं के संबंध में प्रीमियम के आस्थगन के लिए एक मामला तैयार किया और बोर्ड के अनुमोदन के बिना मंत्रालय को प्रस्तुत किया।

3.5 कैबिनेट नोटों के परिचालन/अनुमोदन के लिए कैबिनेट सचिवालय के दिशा-निर्देशों का पालन न करना

कैबिनेट सचिवालय के दिनांक 16 फरवरी 2012 के कार्यालय ज्ञापन के अनुसार, प्रायोजक मंत्रालय/विभाग द्वारा कैबिनेट सचिवालय को अग्रेषित अंतिम नोट में निहित प्रस्ताव वही होने चाहिए जो मंत्रालयों/विभागों को अंतर-मंत्रालयी परामर्श के समय परिचालित नोट में

शामिल हैं। यदि कोई प्रायोजक मंत्रालय/विभाग अंतर-मंत्रालयी परामर्श के बाद मूल प्रस्ताव (प्रस्तावों) में कोई महत्वपूर्ण परिवर्तन करता है, तो अंतर-मंत्रालयी परामर्श को पूरा करने के लिए नोट को फिर से परिचालित करना उनके लिए आवश्यक होगा। ऐसा करने में विफलता अंतर-मंत्रालयी परामर्श के संस्थागत तंत्र को निष्फल कर देगी।

मूल नोट और प्रथम अनुपूरक नोट में युक्तिकरण के लिए दो विकल्प थे अर्थात्, विकल्प क जिसमें ऐसी परियोजनाओं को समाप्त करने और पुनः बोली लगाने का प्रावधान था; और विकल्प ख जो केवल उसमें सूचीबद्ध 23 परियोजनाओं के संबंध में कुल प्रीमियम भुगतान के पुनर्निर्धारण की अनुमति प्रदान करता है। हालांकि, दूसरा पूरक नोट प्रस्तुत करने पर, विकल्प ग को शामिल किया गया था जिसने सभी तनावग्रस्त परियोजनाओं के संबंध में प्रीमियम के पुनर्निर्धारण की अनुमति दी थी। सीसीईए ने विकल्प ग मंजूरी दे दी (08 अक्टूबर 2013)।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि हालांकि विकल्प ग विकल्प क और ख के पहले के प्रस्तावों से एक बड़ा विचलन था, इसे एमओआरटीएच के निर्देशों के बावजूद एनएचआई बोर्ड द्वारा प्रस्तुत और पुनरीक्षित नहीं किया गया था। वास्तव में, बोर्ड में योजना के तहत किसी भी विकल्प पर चर्चा नहीं की गई थी। डीओई (वित्त मंत्रालय), आर्थिक कार्य विभाग, योजना आयोग, विधि कार्य विभाग (कानून मंत्रालय) की टिप्पणियां, जिनकी टिप्पणियां मुख्य नोट और प्रथम अनुपूरक नोट डालते समय मांगी गई थीं, भी विकल्प ग की समीक्षा के लिए नहीं मांगी गई थी। यह इस विषय पर कैबिनेट सचिवालय के निर्देशों का स्पष्ट उल्लंघन था।

लेखापरीक्षा में यह भी देखा गया कि सीसीईए को इस तथ्य से अवगत नहीं कराया गया था कि विकल्प ख के प्रस्ताव की तिथि पर, पुनरुद्धार के लिए प्रस्तावित 23 परियोजनाओं में से 20 की सौहार्दपूर्ण समाप्ति को पहले ही अनुमोदित कर दिया गया था (96वीं बोर्ड बैठक दिनांक 23 अगस्त 2013)।

इसके अलावा, कैबिनेट सचिवालय/भारत सरकार के निर्देशों के अनुसार, क्षेत्रीय नीतियों/नीतिगत वक्तव्यों से संबंधित प्रस्तावों के साथ विभिन्न गतिविधियों के लिए स्पष्ट रूप से पहचान योग्य समयसीमा और चरणबद्ध के साथ एक कार्य योजना होनी चाहिए। आर्थिक नीति से जुड़े मामलों से संबंधित सभी मामलों में योजना आयोग से भी परामर्श किया जाना चाहिए। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि प्रीमियम के युक्तिकरण के प्रस्ताव

को प्रस्तुत/अनुमोदन करते समय इन निर्देशों का पालन नहीं किया गया था क्योंकि योजना में बड़े बदलाव (अर्थात अनुमोदन के लिए विकल्प ग को शामिल करने) के बावजूद अन्य विभागों/मंत्रालयों की टिप्पणी नहीं ली गई थी।

इसके अलावा, हालांकि योजना आयोग, जो मॉडल रियायत अनुबंध को तैयार करने के लिए शीर्ष निकाय था, ने कहा कि अनुबंधों को समाप्त कर दिया जाना चाहिए, योजना आयोग की टिप्पणियों/आरक्षणों को योजना शुरू करते समय नजरअंदाज कर दिया गया था। इन परियोजनाओं को रद्द करने के बजाय, प्रीमियम के आस्थगन का सहारा लेकर परियोजनाओं को पुनर्जीवित करने का निर्णय लिया गया।

इस प्रकार, उपरोक्त तथ्य बीओटी (टोल) परियोजनाओं के संबंध में एनएचएआई द्वारा कार्यान्वित की जाने वाली योजना के मूल्यांकन और अनुमोदन के दौरान एमओआरटीएच/एनएचएआई की ओर से विभिन्न प्रक्रियात्मक खामियों को दर्शाता है।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (14 दिसंबर 2020) में कहा कि, सीसीईए नोट में विकल्प ग को शामिल करने का निर्णय मंत्रालय में लिया गया था और सीसीईए ने विकल्प ग को मंजूरी दे दी थी, जिसने सभी तनावग्रस्त परियोजनाओं के संबंध में प्रीमियम के पुनर्निर्धारण की अनुमति दी थी।

मंत्रालय का उत्तर, एनएचएआई बोर्ड द्वारा विकल्प ग के गैर-निरीक्षण और अनुमोदन, अंतर-मंत्रालयी परामर्श और लेखापरीक्षा अवलोकन में उठाए गए अन्य मुद्दों से संबंधित मुद्दे पर मौन है।

सिफारिश संख्या 3: एनएचएआई/एमओआरटीएच को सरकार के मौजूदा नियमों, प्रक्रियाओं और दिशानिर्देशों का पालन करना चाहिए और विशेषतः विपथन के मामलों में अपने प्रस्तावों में पूर्ण तथ्य प्रस्तुत करना चाहिए।

3.6 तनावग्रस्त परियोजना की पहचान करने के लिए विशेषज्ञ समूह को महत्वपूर्ण डाटा प्रदान न करना

विशेषज्ञ समूह²⁰ को यह निर्धारित करने के लिए कि परियोजना तनावग्रस्त है या नहीं, उपयोग की जाने वाली रियायत दर और लगाई जाने वाली शर्तों के ढांचे पर अपनी सिफारिशें देनी थीं। उन्होंने 50 परियोजनाओं के संबंध में टोल योग्य यातायात, टोल राजस्व, ऋण सेवा दायित्वों, ओ एंड एम लागत, प्रीमियम भुगतान अनुसूची पर डेटा मांगा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि उपरोक्त आंकड़े विशेषज्ञ समूह को प्रस्तुत नहीं किए गए थे। परिणामस्वरूप, विशेषज्ञ समूह को उपरोक्त आंकड़ों की समीक्षा किए बिना अपनी रिपोर्ट को अंतिम रूप देना पड़ा, जो तथ्यों के बजाय तर्क के आधार पर एक प्राथमिक निर्णय हो सकता है।

मंत्रालय ने अपने (14 दिसंबर 2020) में कहा कि विशेषज्ञ समूह को कुछ आंकड़े प्रदान करने में कुछ देरी हुई थी और इसका कारण स्पष्ट नहीं किया जा सकता क्योंकि संबंधित फाइलें वर्तमान में एनएचएआई में पता नहीं लग पा रही हैं।

डेटा प्रस्तुत करने में विलम्ब बताते हुए मंत्रालय का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि अंतिम समय तक डेटा विशेषज्ञ समूह को प्रस्तुत नहीं किया गया था। यह डेटा किसी भी आर्थिक/वित्तीय निर्णय लेने के लिए मौलिक और महत्वपूर्ण था क्योंकि प्रीमियम का आस्थगन राजस्व की कमी पर आधारित है, जिसकी गणना निर्वाह राजस्व और अनुमानित टोल राजस्व के बीच अंतर के रूप में की जाती है, जहां निर्वाह राजस्व ओ एंड एम, ऋण चुकौती और देय प्रीमियम की कुल योग है। हालांकि, विशेषज्ञ समूह को इस बुनियादी डाटा की उपलब्धता के बिना अपनी सिफारिशों को अंतिम रूप देना पड़ा, जो परियोजना के तनाव के निर्धारण में मौलिक है। जहां तक फाइलों का पता न चलने का संबंध है, यह अनुशंसा की जाती है कि मंत्रालय गुम हुई फाइलों का पता लगाने के लिए और प्रयास करे।

इस प्रकार, योजना की रूपरेखा एक महत्वपूर्ण पैरामीटर होने के बावजूद ट्रैफिक डेटा के अभाव में निर्धारित की गई थी।

²⁰ विशेषज्ञ समूह की अध्यक्षता प्रधानमंत्री की आर्थिक सलाहकार परिषद के अध्यक्ष ने की और इसमें सचिव, आर्थिक मामलों के विभाग शामिल थे; सचिव, योजना आयोग; सचिव, एमओआरटीएच; अध्यक्ष, एनएचएआई; सचिव व्यय विभाग; सचिव, प्रधान मंत्री के आर्थिक सलाहकार परिषद और संयुक्त सचिव, एमओआरटीएच

सिफारिश संख्या 4: एनएचएआई को नीतिगत निर्णयों के लिए महत्वपूर्ण डाटा की समय पर उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए अपनी आंतरिक प्रणालियों को दृढ़ करना चाहिए और महत्वपूर्ण डाटा की उपलब्धता सुनिश्चित करने में चूक के लिए जिम्मेदारी तय करने के लिए एक तंत्र विकसित करना चाहिए।

3.7 उपसंहार

योजना के निर्माण के सभी चरणों में, अवधारणा से लेकर सीसीईए नोट में विकल्प ग की शुरुआत तक, यह प्रस्तुत किया गया था कि अर्थव्यवस्था में सामान्य मंदी थी और रियायतग्राहियों को वित्तीय क्लोज़/निर्धारित तिथि प्राप्त करने में कठिनाई हो रही थी, जिसके कारण, कई परियोजनाएं सुस्त पड़ रही थीं और एनएचएआई काफी राजस्व घाटे के करीब था। यह कहा गया था कि इन तनावग्रस्त परियोजनाओं को प्रारंभिक वर्षों से बाद के वर्षों में प्रीमियम भुगतान के आस्थगन के रूप में कुछ रियायतें देकर बचाया जा सकता है। एनएचएआई ने रियायत समझौते के तहत रियायतग्राही को राहत प्रदान करने के लिए विभिन्न विकल्पों की उपलब्धता के बावजूद, जो वास्तविक राजस्व पर आधारित थे, ने हस्ताक्षरित समझौते से परे जाने का विकल्प चुना और प्रीमियम के आस्थगन के संभाव्य मॉडल को लाया, जिसमें प्रीमियम को पोस्ट टेंडर संशोधनों का सहारा लेकर 08 से 14 वर्ष की भविष्य अवधि के लिए आस्थगित कर दिया गया था। योजना के आधार में प्रमुख बदलाव, विकल्प ग को प्रस्तावित करना, न तो एनएचएआई बोर्ड में अनुमोदन के लिए रखा गया था और न ही वित्त मंत्रालय/विधि या योजना आयोग द्वारा पुनरीक्षित किया गया था। योजना प्रस्ताव की पूरी नींव इन 23 परियोजनाओं के पुनरुद्धार पर टिकी हुई थी, जो कभी हासिल नहीं हुईं। बल्कि, इस योजना से उन परियोजनाओं के रियायतग्राहियों को लाभ हुआ जो पहले से ही निष्पादन में थीं और जिन्होंने पहले कभी प्रीमियम का भुगतान करने में असमर्थता व्यक्त नहीं की थी तथा योजना का लाभ उठाने वाली कोई भी परियोजना समय पर पूरी नहीं हुई थी।

अध्याय IV

योजना का कार्यान्वयन

अध्याय IV

योजना का कार्यान्वयन

एनएचएआई में बीओटी परियोजनाओं में प्रीमियम के युक्तिकरण की योजना को सीसीईए द्वारा अनुमोदित किया गया था और एनएचएआई बोर्ड द्वारा योग्यता के आधार पर प्रत्येक मामले की समीक्षा करने और ऐसी शर्त लगाने के निर्देश के साथ एमओआरटीएच द्वारा एनएचएआई को अवगत करा दिया गया था, जो कि सरकार के हितों की रक्षा सुनिश्चित करने की दृष्टि से उचित समझी जाती है। तदनुसार, योजना एनएचएआई द्वारा कार्यान्वित की गई जिसने प्रीमियम के आस्थगन के व्यक्तिगत मामलों की समीक्षा की और उन्हें मंजूरी दी।

इस संबंध में, लेखापरीक्षा ने योजना के कार्यान्वयन की समीक्षा के दौरान निम्नलिखित मुद्दों पर ध्यान दिया:

4.1 रियायतग्राहियों द्वारा राजस्व/ यातायात अनुमानों में बड़ा अंतर

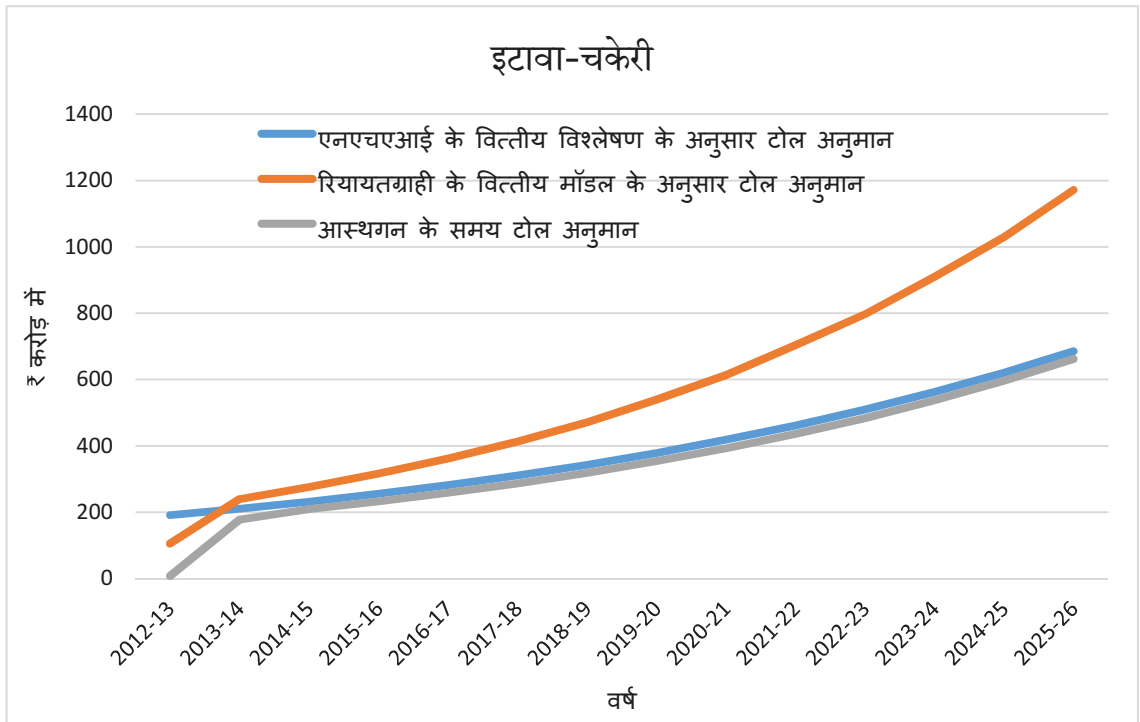
रियायतग्राहियों द्वारा किए गए टोल योग्य यातायात/टोल राजस्व के अनुमानों की समीक्षा के दौरान, यह देखा गया कि वित्तीय क्लोज के समय (बैंकों/वित्तीय संस्थानों से ऋण लेते समय) अनुमान बहुत अधिक थे, जबकि प्रीमियम आस्थगन का अनुरोध करने के समय अनुमान बहुत कम थे। रियायतग्राही द्वारा किए गए अनुमानों में भिन्नता 31 प्रतिशत से 85 प्रतिशत तक थी। इससे पता चलता है कि रियायतग्राहियों के अनुमान उनके हितों और आवश्यकताओं के अनुरूप बनाए गए थे; आस्थगन का लाभ प्राप्त करने के लिए अधिक ऋण और कम अनुमानों को बढ़ाने के लिए उच्च अनुमान। हालांकि, एनएचएआई उचित सावधानी बरतने में विफल रहा और टोल अनुमानों में भारी भिन्नता की समीक्षा करने में विफल रहा, जैसा कि नीचे दिया गया है:

i) दो परियोजनाओं²¹ के मामले में, प्रीमियम के आस्थगन के अनुरोध के समय रियायतग्राही द्वारा अनुमानित टोल राजस्व में प्रतिशत वृद्धि वित्तीय विश्लेषण में एनएचएआई द्वारा परिकल्पित वृद्धि (अर्थात्, 10 से 11 प्रतिशत) के समान थी जबकि वित्तीय क्लोज, टोल अनुमानों की वृद्धि दर 14 से 16 प्रतिशत पर रखी गई थी जो दर्शाता

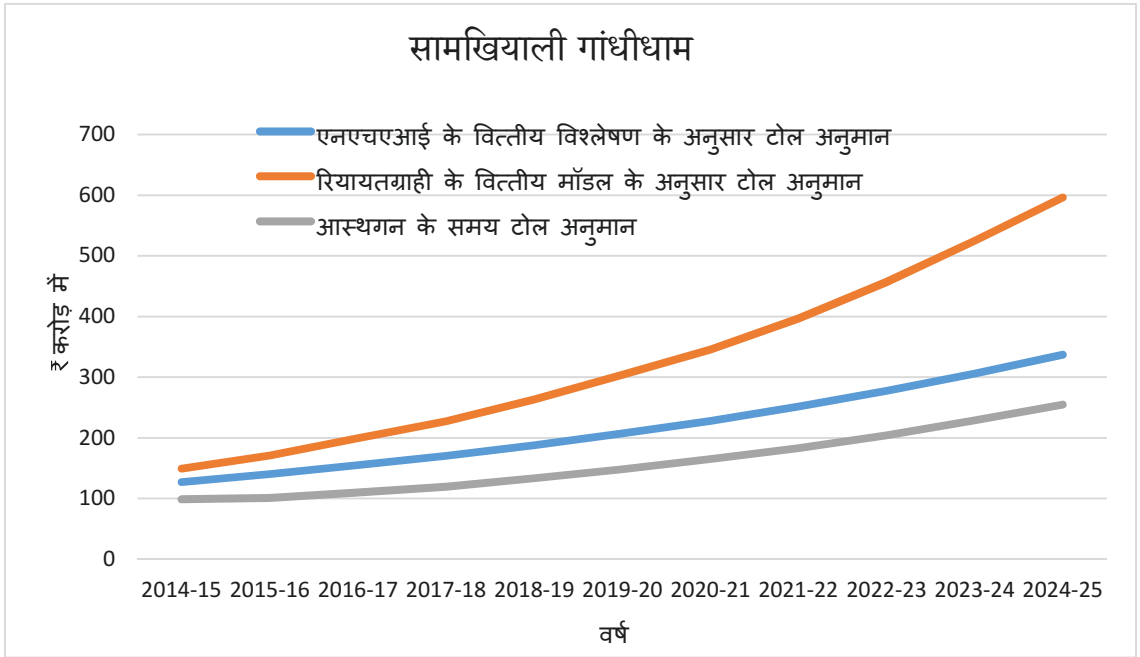
²¹ इटावा-चकेरी एवं सामखियाली-गांधीधाम (तीन प्रस्तुत परियोजनाओं जैसे अहमदाबाद-वडोदरा, इटावा-चकेरी तथा सामखियाली-गांधीधाम के सम्बन्ध में वित्तीय विश्लेषण)

है कि कर्ज लेने के समय राजस्व अनुमानों को बढ़ाकर आंका गया था। जैसा कि इटावा चकेरी परियोजना (चार्ट 4.1) में देखा जा सकता है, आस्थगन के समय टोल अनुमान 2013-14 और 2025-26 के लिए क्रमशः ₹ 178 करोड़ और ₹ 662 करोड़ थे, जबकि वित्तीय क्लोज़ के लिए टोल अनुमान क्रमशः ₹ 240 करोड़ और ₹ 1172 करोड़ थे। इसी तरह, सामखियाली गांधीधाम परियोजना (चार्ट 4.2) में, आस्थगन के समय टोल अनुमानों को 2014-15 और 2024-25 के लिए क्रमशः ₹ 99 करोड़ और ₹ 254 करोड़ माना गया, हालांकि, वित्तीय क्लोज़ के लिए टोल अनुमानों को क्रमशः ₹ 149 करोड़ और ₹ 596 करोड़ माना गया। शेष सात परियोजनाओं के संबंध में वित्तीय विश्लेषण प्रतिवेदन लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गए थे।

चार्ट 4.1



चार्ट 4.2



ii) लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि रियायतग्राहियों द्वारा किए गए अनुमानों की एनएचएआई द्वारा समीक्षा नहीं की गई थी, यह दर्शाता है कि यह निर्वाह राजस्व में कमी के आँकड़ों के लिए सहमति देते समय उचित परिश्रम करने में विफल रहा है। दो परियोजनाओं, इंदौर-देवास और अहमदाबाद-वड़ोदरा के संबंध में, रियायतग्राहियों ने पिछले वर्ष की तुलना में क्रमशः 80.6 प्रतिशत और 125 प्रतिशत के टोल अनुमानों में असामान्य वृद्धि का अनुमान लगाया था।

उपरोक्त से पता चलता है कि एनएचएआई ने अलग-अलग समय पर रियायतग्राही द्वारा उपलब्ध कराए गए यातायात अनुमानों की समीक्षा नहीं की और योजना को सही ठहराने के लिए केवल आर्थिक मंदी का हवाला दिया गया था।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (14 दिसंबर 2020) में कहा कि प्रारंभ में रियायतग्राही द्वारा प्रस्तुत अनुमानों पर विचार किया गया था। हालांकि, प्रीमियम आस्थगन पर विचार करते समय, वार्षिक राजस्व वृद्धि का अनुमान प्रीमियम की आस्थगित राशि में किसी भी वृद्धि के बिना लगभग 12 प्रतिशत तक सीमित था। इसने आगे कहा कि जिन वर्षों में प्रीमियम को आस्थगित किया गया है, उन वर्षों के दौरान उच्च राजस्व अनुमानों के परिणामस्वरूप प्रीमियम का कम आस्थगन हुआ। इसके अलावा, दिया गया आस्थगन वार्षिक समीक्षा के अधीन है और आस्थगन वास्तविक राजस्व की कमी तक सीमित है और रियायतग्राही को ब्याज और दंडात्मक ब्याज के साथ अंतर का भुगतान करना आवश्यक है।

मंत्रालय ने इन्दौर देवास और अहमदाबाद वडोदरा परियोजना के मामले में रियायतग्राहियों से वसूली योग्य राशि जोकि क्रमशः ₹ 47.48 करोड़ (2014-15 से 2016-17) और ₹ 38.65 करोड़ (2014-15 से 2015-16) प्रस्तुत की है। एनएचएआई ने इंदौर देवास परियोजना में दिए गए प्रीमियम के आस्थगन को वापस ले लिया है, जिसके कारण रियायतग्राही भी मध्यस्थता में चले गए। अहमदाबाद-वडोदरा परियोजना के रियायतग्राही ने भी एनएचएआई द्वारा मांगे गए संशोधित प्रीमियम के खिलाफ अभ्यावेदन किया है। यह परियोजना भी प्रीमियम की वापसी के लिए विचाराधीन है।

मंत्रालय ने वित्तीय क्लोज़ के समय और प्रीमियम के आस्थगन के लिए अनुरोध करते समय रियायतग्राही द्वारा किए गए राजस्व अनुमानों के बीच भारी अंतर के संबंध में लेखापरीक्षा अवलोकन पर उत्तर नहीं दिया है। राजस्व वृद्धि दर को 12 प्रतिशत तक सीमित रखने का प्रबंधन का तर्क सही नहीं है क्योंकि एनएचएआई एक परियोजना के वित्तीय विश्लेषण के दौरान इसे 10 प्रतिशत पर मानता है जबकि रियायतग्राही का अनुमान 15 से 18 प्रतिशत है। इसके अलावा, दो परियोजनाओं से की जाने वाली वसूली का हवाला देते हुए मंत्रालय का उत्तर, स्वयं लेखापरीक्षा तर्क को मजबूत करता है क्योंकि वित्तीय वर्ष 2014-15 और 2015-16 के लिए वसूली चार से पांच वर्षों के बाद भी प्रभावी नहीं हुई है और रियायतग्राही अब इसके लिए मध्यस्थता का विकल्प चुन रहे हैं। यदि वार्षिक वास्तविक के आधार पर छूट दी गई होती, तो पहले वर्ष के बाद ही रियायतग्राही द्वारा चूक के मामले में योजना के तहत लाभ को रोका जा सकता था। यह योजना के दोषपूर्ण एवं कमजोर कार्यान्वयन और निगरानी की ओर भी इशारा करता है।

4.2 एनएचएआई की कुल परियोजना लागत की तुलना में रियायतग्राही की कुल परियोजना लागत में भारी अंतर के परिणामस्वरूप उच्च ऋण सेवा

चयनित परियोजनाओं की समीक्षा के दौरान, लेखापरीक्षा ने देखा कि ब्यावर-पाली-पिंडवाड़ा और गोधरा-गुजरात-मध्य प्रदेश सीमा परियोजनाओं को छोड़कर सभी परियोजनाओं के संबंध में, रियायती समझौते के अनुसार कुल परियोजना लागत (टीपीसी) की तुलना में वित्तीय क्लोज़ के अनुसार कुल परियोजना लागत के बीच 32 प्रतिशत से 130 प्रतिशत के बीच

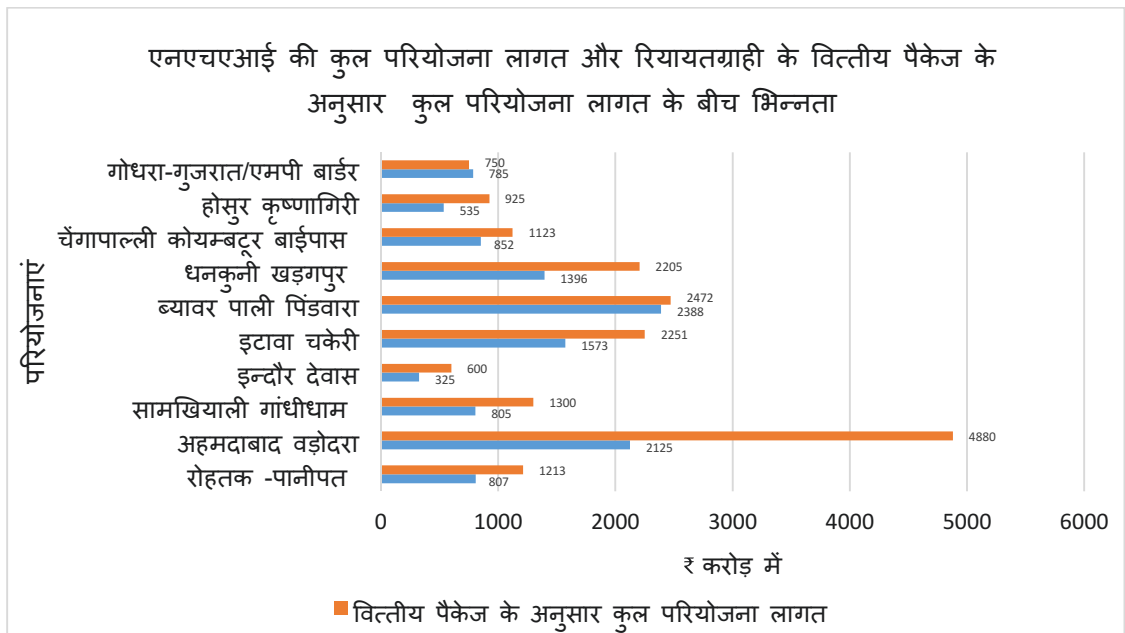
निर्वाह राजस्व: ओ एंड एम व्यय और ऋण सेवा के योग को पूरा करने के लिए, एक लेखा वर्ष में, रियायतग्राही द्वारा आवश्यक शुल्क राजस्व की कुल राशि।

अतिरिक्त रियायत शुल्क यानी विशेषज्ञ समूह द्वारा, देय प्रीमियम को रियायतग्राही के ओ एंड एम खर्चों के हिस्से के रूप में माना गया था।
निर्वाह राजस्व में आई गिरावट = टोल अंतर्वाह - (ओ एंड एम खर्च + देय प्रीमियम + ऋण शोधन)

भारी अंतर था, जिसके परिणामस्वरूप रियायतग्राही द्वारा उच्च ऋण का लाभ उठाया गया था। इसके अलावा, विस्तृत परियोजना रिपोर्ट/वित्तीय विश्लेषण के समय एनएचएआई द्वारा निकाली गई कुल परियोजना लागत में सिविल लागत, आकस्मिकताओं, स्वतंत्र सलाहकार और पूर्व-संचालन व्यय, वित्तपोषण लागत, निर्माण अवधि के दौरान वृद्धि, निर्माण के दौरान ब्याज सहित सभी घटक शामिल हैं। वित्तीय क्लोज़ के समय रियायतग्राही की कुल परियोजना लागत की समीक्षा करने में एनएचएआई की विफलता के परिणामस्वरूप रियायतग्राही को वित्तीय संस्थान से अधिक ऋण प्राप्त हुआ और इसके परिणामस्वरूप उच्च ऋण शोधन हुआ। इस उच्च ऋण शोधन का सीधा प्रभाव रियायतग्राही के निर्वाह राजस्व पर पड़ता है जिसका आस्थगित प्रीमियम से सीधा संबंध होता है।

एक मामले में, रियायतग्राहियों द्वारा लिए गए ऋण इतने अधिक थे कि उन्होंने रियायत समझौते में प्रवेश करने के समय परिकल्पित कुल परियोजना लागत को भी पार कर लिया। इस प्रकार, रियायतग्राही केवल ऋण के माध्यम से एनएचएआई की कुल परियोजना लागत को कवर करने में सक्षम थे।

चार्ट 4.3



लेखापरीक्षा में पाया गया कि एनएचएआई, ऋण की इतनी अधिक प्राप्ति के विषय में जानकारी होने के बावजूद, राजस्व की कमी और प्रीमियम के आस्थगन की योजना के निर्माण के समय, इसके प्रभाव का विश्लेषण करने में विफल रहा, केवल सकल घरेलू उत्पाद/सामान्य में गिरावट के कारण यातायात वृद्धि में कमी को आर्थिक मंदी को

परियोजनाओं के शिथिल होने के कारणों के रूप में माना गया था, जिसमें रियायतग्राहियों द्वारा उच्च ऋण के कारण उच्च ऋण शोधन का कोई संदर्भ नहीं था।

इस प्रकार, उच्च ऋण घटक के कारण भविष्य की अवधि के निर्वाह राजस्व पर प्रभाव होने के बावजूद, एनएचएआई रियायतग्राहियों की परियोजना लागत की समीक्षा करने में विफल रहा।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (14 दिसंबर 2020) में कहा कि रियायतग्राही परियोजना लागत बोलीकर्ता/रियायतग्राही द्वारा उधारदाताओं के परामर्श से निर्धारित की गई थी और एनएचएआई की रियायतग्राही परियोजना लागत निर्धारित करने में कोई भूमिका नहीं थी। एनएचएआई की कुल परियोजना लागत विस्तृत परियोजना रिपोर्ट की तैयारी के समय रिकॉर्ड की लागू प्रणाली पर आधारित है और रियायतग्राही की परियोजना लागत का आकलन करने के लिए बैंकों की अपनी प्रणाली है जिसके कारण, विभिन्न प्राधिकरणों की विविध धारणाओं के कारण अंतर बना रहता है। मंत्रालय ने आगे कहा कि उच्च ऋण एनएचएआई देनदारी को प्रभावित नहीं करता है क्योंकि एनएचएआई समापन भुगतान की देनदारी केवल एनएचएआई की कुल परियोजना लागत के अनुसार सीमित है जोकि "ऋण देय", "वरिष्ठ ऋणदाताओं" और "कुल परियोजना लागत" की परिभाषा के अनुसार प्रवाहित होती है जैसा कि रियायत समझौते के अनुच्छेद 48 में प्रावधान किया गया है।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि एनएचएआई द्वारा निकाली गई कुल परियोजना लागत में सिविल लागत, आकस्मिकताओं, स्वतंत्र सलाहकार (व्यय) और पूर्व-संचालन व्यय, वित्तपोषण लागत, निर्माण अवधि के दौरान वृद्धि और निर्माण के दौरान ब्याज सहित सभी घटक शामिल हैं। यद्यपि, रियायतग्राही परियोजना लागत निर्धारित करने में एनएचएआई की कोई भूमिका नहीं हो सकती है, एनएचएआई की कुल परियोजना लागत और रियायतग्राही/ऋणदाताओं की कुल परियोजना लागत के बीच भिन्नता के कारणों की सावधानीपूर्वक समीक्षा करने के उत्तरदायित्व से एनएचएआई बच नहीं सकता है। वित्तीय क्लोज़ के समय रियायतग्राही कुल परियोजना लागत की समीक्षा करने में एनएचएआई की विफलता के परिणामस्वरूप रियायतग्राही को अपनी बढ़ी हुई कुल परियोजना लागत के साथ आगे बढ़ा। अंततः इसका, सीधा असर रियायतग्राही को दिए गए प्रीमियम आस्थगन पर पड़ा, क्योंकि निर्वाह राजस्व की कमी को पूरा करने में ऋण सेवा मुख्य व्यय है।

इसके अलावा, एमओआरटीएच ने अपने उत्तर में समापन भुगतान पर विचार नहीं किया है, जो 'रियायतग्राही की कुल परियोजना लागत के आधार पर निर्धारित ऋण देय के 90 प्रतिशत पर आधारित है तथा रियायत समझौते में उल्लिखित कुल परियोजना लागत पर आधारित नहीं है। इसलिए, समाप्ति भुगतान रियायत समझौते के अनुसार एनएचएआई की कुल परियोजना लागत तक सीमित नहीं है, लेकिन रियायतग्राही की कुल परियोजना लागत मानी गई है।

इसलिए, रियायतग्राही की कुल परियोजना लागत की समीक्षा करना महत्वपूर्ण था क्योंकि यह न केवल प्रदान किए गए प्रीमियम के आस्थगन की राशि पर बल्कि समाप्ति भुगतान की गणना, यदि कोई हो, पर भी असर डालता था।

सिफारिश संख्या 5: एनएचएआई, समाप्ति भुगतान और ऋण शोधन को ध्यान में रखते हुए लंबी अवधि में एनएचएआई के हितों की रक्षा के लिए कुल परियोजना लागत/ऋण की समीक्षा करने के लिए एक तंत्र शुरू करने पर विचार कर सकता है।

4.3 ₹ 51.01 करोड़ की जुर्माना राशि की गैर उगाही के परिणामस्वरूप रियायतग्राहियों को अनुचित लाभ हुआ

विशेषज्ञ समूह द्वारा 'प्रीमियम के आस्थगन' की योजना की सिफारिश करते समय, यह परिकल्पना की गई थी कि इस तरह की पुनः वार्ता हेतु आवेदन करने वाले रियायतग्राही पर एनएचएआई/प्राधिकरण द्वारा निर्धारित की जाने वाली कुल परियोजना लागत के आधे प्रतिशत (0.5 प्रतिशत) की सीमा के साथ जुर्माना लगाया जाएगा। यह उस विशेष लाभ की क्षतिपूर्ति करने के लिए था जो हस्ताक्षरित समझौते से परे रियायतग्राही को प्रदान किया जा रहा था। एक तरह से, यह इस क्षेत्र को उबारने के लिए एक हस्ताक्षरित समझौते को फिर से खोलने के नैतिक खतरे को कम करने के लिए था। यह भी प्रावधान किया गया था कि यदि प्राधिकरण की गलती है, तो ऐसा कोई जुर्माना नहीं लगाया जाना चाहिए।

पूर्ववर्ती शर्तों से तात्पर्य है रियायत अनुबंध में दी गई शर्तों का समूह जिसे निर्माण शुरू होने से पहले एनएचएआई और रियायतग्राही को पूरा करना आवश्यक है। कार्य शुरू करने से पहले एनएचएआई को आवश्यक राइट ऑफ वे (आरओडब्लू), पर्यावरण मंजूरी, आरओबी के लिए जीएडी अनुमोदन आदि सौंपना आवश्यक है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि धनकुनी-खड़गपुर नामक एक परियोजना के मामले में, एनएचएआई ने रियायतग्राही को मार्ग का अधिकार (आरओडब्ल्यू) सौंपने में देरी की। शेष नौ परियोजनाओं के संबंध में, एनएचएआई और रियायतग्राही के बीच पूर्ववर्ती शर्त की पूर्ति न कर पाने पर पारस्परिक छूट थी।

हालांकि आस्थगन प्रदान करते समय, रियायतग्राहियों पर पुनः वार्ता के कारण कोई भी जुर्माना इस आधार पर नहीं लगाया गया कि एनएचएआई ने पूर्ववर्ती शर्तों को पूरा करने में विलम्ब किया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि जुर्माने को आरोपण न किया जाना रियायतग्राहियों के लिए एक अनुचित लाभ था क्योंकि विशेष व्यवस्था (पुनः वार्ता) प्रदान करने और हस्ताक्षरित समझौतों को फिर से खोलने के खतरे को कम करने के लिए जुर्माना लगाया जाना था। दंड, एक तरह से, समझौते की शर्तों पर फिर से बातचीत करने में सरकार के लिए अवसर लागत थी। पूर्ववर्ती शर्तों और संबंधित दंड के आधार पूरी तरह से एक अलग मुद्दे थे और पहले से ही विभिन्न धाराओं के तहत उल्लिखित किए गए थे। उपर्युक्त में पुनः वार्ता के समय जुर्माना नहीं लगाने के परिणामस्वरूप राजकोष को ₹ 51.01 करोड़ (अनुलग्नक-III) का नुकसान हुआ।

इस प्रकार, विशेषज्ञ समूह की स्पष्ट सिफारिश के बावजूद कि केवल एक शर्त यानी एनएचएआई की गलती के मामले में जुर्माना न लगाने के बावजूद, एनएचएआई उन मामलों में जुर्माना लगाने में विफल रहा जहां रियायतग्राही भी गलती पर थे।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (14 दिसंबर 2020) में कहा कि प्राधिकरण की गलती होने पर प्रीमियम के आस्थगन के लिए अनुमोदित नीति के अनुसार कोई जुर्माना नहीं लगाया जाना है। मंत्रालय का उत्तर इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए मान्य नहीं है कि जुर्माने की गैर उगाही के लिए विशेषज्ञ समूह की सिफारिश उन परियोजनाओं पर लागू थी जहां पूर्ववर्ती शर्त को पूरा करने में एनएचएआई की गलती थी। हालांकि, आस्थगन के तात्कालिक मामलों में, रियायतग्राहियों ने भी अपनी शर्तों को पूरा करने में गलती की थी। इस प्रकार, उन मामलों में जुर्माना न लगाना जहां गलती दोनों पक्षों की थी रियायतग्राहियों के प्रति अनुचित पक्ष था।

4.4 ₹ 7,363.63 करोड़ के आस्थगित प्रीमियम की तुलना में ₹ 429.89 करोड़ की अपर्याप्त बैंक प्रत्याभूति प्राप्त करके रियायतग्राहियों को अनुचित लाभ

विशेषज्ञ समूह ने अपनी सिफारिशों में कहा कि सरकार के लिए आस्थगित प्रीमियम भुगतान के लिए पर्याप्त सुरक्षा उपाय होने चाहिए। उन परिदृश्यों पर विचार-विमर्श करने के बाद जिनमें रियायतग्राही परियोजना से बाहर निकलने का निर्णय ले सकता है, विशेष रूप से छह लेन वाली परियोजनाओं के मामले में, विशेषज्ञ समूह ने निर्माण अवधि के दौरान बैंक प्रत्याभूति के रूप में चरणबद्ध निर्माण से जुड़ी निष्पादन प्रत्याभूति प्राप्त करने की सिफारिश की। यह प्रत्याभूति उस ब्याज सहित आस्थगित प्रीमियम की मात्रा के खिलाफ एक सुरक्षा उपाय थी और इस प्रत्याभूति के तौर-तरीके एनएचएआई बोर्ड के विवेक पर छोड़ दिए गए थे। एनएचएआई द्वारा 10 परियोजनाओं के संबंध में प्राप्त बैंक प्रत्याभूति का विवरण **अनुलग्नक IV** में दिया गया है।

10 लेखापरीक्षित परियोजनाओं में से, एनएचएआई के पास मार्च 2019 तक कुल ₹ 2,496.59 करोड़ रुपये के आस्थगित प्रीमियम के मुकाबले छह परियोजनाओं²² के संबंध में ₹ 123.78 करोड़ की बैंक प्रत्याभूति है। तीन परियोजनाओं²³ के संबंध में, ₹ 1,273.56 करोड़ के कुल आस्थगित प्रीमियम के प्रति मार्च 2019 तक कोई बैंक प्रत्याभूति नहीं ली गई थी इस दलील पर कि चार लेन परियोजनाओं के मामले में बैंक प्रत्याभूति की आवश्यकता नहीं थी। गोधरा-गुजरात/मध्य प्रदेश बॉर्डर नामक एक परियोजना में, रियायतग्राही ने पूरे आस्थगित प्रीमियम का भुगतान किया और योजना से बाहर निकलने का विकल्प चुना।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एनएचएआई राजकोष के पैसे के प्रति पर्याप्त सुरक्षा उपाय सुनिश्चित करने में विफल रहा क्योंकि प्रत्याभूति के तौर-तरीके एनएचएआई बोर्ड के विवेक पर छोड़ दिए गए थे। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि बैंक प्रत्याभूतियों को आस्थगित प्रीमियम की राशि के बजाय चरणबद्ध परियोजना की उपलब्धि के साथ जोड़ना रियायतग्राहियों को अनुचित लाभ था क्योंकि परियोजना का निर्माण 1 वर्ष से 2 वर्ष की छोटी अवधि के भीतर किया जाना था जबकि प्रीमियम 08 वर्ष से 14 वर्षों के लिए आस्थगित था। इसके परिणामस्वरूप लंबी अवधि के लिए एनएचएआई के जोखिम में वृद्धि हुई, जैसा कि इस

²² अहमदाबाद-वडोदरा, सामखियाली-गांधीधाम, धनकुनी-खडगपुर, होसुर-कृष्णागिरी, इटावा-चकेरी और इंदौर देवास।

²³ चेंगापल्ली से कोयंबटूर बाईपास की शुरुआत और कोयंबटूर बाईपास से टीएन/केरल बॉर्डर, ब्यावर-पाली-पिंडवाड़ा और रोहतक-पानीपत।

तथ्य से स्पष्ट है कि 10 परियोजनाओं में से, हालांकि तीन परियोजनाओं में नियमित रूप से संशोधित प्रीमियम का भुगतान नहीं किया जा रहा है और इन परियोजनाओं के रियायतग्राहियों से ₹ 107.74 करोड़²⁴ की राशि की वसूली देय है, एनएचएआई के पास अपने हितों की रक्षा के लिए कोई बैंक प्रत्याभूति नहीं है और वह कोई वसूली नहीं कर सकता है, तथा एनएचएआई के पास केवल समय पर भुगतान करने के लिए रियायतग्राहियों से अनुरोध करने का विकल्प बचा है।

इस प्रकार, पर्याप्त बैंक प्रत्याभूति न होने से, एनएचएआई अधिक जोखिम में है क्योंकि एनएचएआई द्वारा समय पर अतिरिक्त आस्थगन की वसूली नहीं की जा रही थी।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (14 दिसंबर 2020) में कहा कि प्रीमियम आस्थगन की नीति/योजना के अनुसार, निर्माण अवधि के दौरान रियायतग्राही द्वारा बैंक प्रत्याभूति के रूप में एक चरणबद्ध निर्माण से सम्बंधित निष्पादन बैंक प्रत्याभूति प्रस्तुत की जानी थी, जो कि एक आस्थगित प्रीमियम की मात्रा, उस पर ब्याज सहित और देय प्रीमियम को आस्थगित करने की अनुमति दिए जाने के बाद निर्माण अवधि के दौरान रियायतग्राही चूक, यदि कोई हो, के प्रति सुरक्षा थी। इस प्रत्याभूति के तौर-तरीकों को एनएचएआई बोर्ड के विवेक पर छोड़ दिया गया था। हालांकि, निर्माण अवधि के अंत में यह प्रत्याभूति वापसी योग्य थी। इसलिए, एनएचएआई बोर्ड द्वारा उन मामलों में बैंक प्रत्याभूति पर विचार नहीं किया गया था जहां परियोजना पूरी हो गई थी/या पूरा न होने का जोखिम नहीं देखा गया था।

मंत्रालय का उत्तर इस तथ्य के मद्देनजर मान्य नहीं है कि इन प्रत्याभूतियों के तौर-तरीके एनएचएआई बोर्ड के विवेक पर छोड़ दिए गए थे। हालांकि, जैसा कि लेखापरीक्षा पैराग्राफ में बताया गया है, एनएचएआई परियोजना के पूरा होने के बाद एनएचएआई/राजकोष के वित्तीय हित (आस्थगित प्रीमियम की राशि और उस पर ब्याज) को पर्याप्त रूप से सुरक्षित रखने में विफल रहा और एनएचएआई को लंबी अवधि के लिए अधिक जोखिम में डाल दिया जैसा कि स्पष्ट है तथ्य यह है कि 10 परियोजनाओं में से, हालांकि तीन परियोजनाओं में नियमित रूप से संशोधित प्रीमियम का भुगतान नहीं किया जा रहा है और इन

²⁴ (i) अहमदाबाद-वडोदरा - ₹64.98 करोड़ (ii) चंगापल्ली से कोयंबटूर बाईपास और कोयंबटूर बाईपास से टीएन/केरल सीमा तक - ₹33.93 करोड़ (iii) रोहतक पानीपत - ₹8.83 करोड़।

परियोजनाओं के रियायतग्राहियों से ₹ 107.74 करोड़ की राशि वसूल की जानी थी, एनएचएआई के पास अपने हितों की रक्षा के लिए कोई बैंक प्रत्याभूति नहीं थी।

जोखिम अनावरण के उपरोक्त तथ्य को एमओआरटीएच के स्वयं के उत्तर को, पैराग्राफ 4.1 से भी प्रमाणित किया जा सकता है, जहां एनएचएआई/एमओआरटीएच 4 से 5 वर्षों के अंतराल के बाद भी ₹ 86.13 करोड़ की वसूली करने में विफल रहा और रियायतग्राही भी मध्यस्थता का विकल्प चुन रहे हैं। इन मामलों में एनएचएआई के पास उक्त राशि की वसूली के लिए कोई वित्तीय सुरक्षा नहीं है। इसलिए, बैंक प्रत्याभूति की आवश्यकता है।

सिफारिश संख्या 6: एनएचएआई सरकारी हितों की सुरक्षा के लिए, रियायतग्राहियों द्वारा आस्थगित प्रीमियम के भुगतान न किये जाने के जोखिम को कवर करने के लिए बैंक प्रत्याभूति की उचित राशि को सुनिश्चित कर सकता है।

4.5 प्रीमियम के आस्थगन के लिए अनुमोदन प्रदान करते समय परियोजना विशिष्ट त्रुटियाँ

4.5.1 सामखियाली गांधीधाम परियोजना

i) रियायतग्राही ने आरम्भ में एनएचएआई से केवल एक वर्ष यानि, 2014-15 के लिए प्रीमियम आस्थगन हेतु अनुरोध (17 मार्च 2014) किया था। जबकि, एनएचएआई ने रियायतग्राही को रियायत अवधि के अंत तक परियोजना में कैश फ्लो को इंगित करते हुए संशोधित अनुरोध प्रस्तुत करने के लिए कहा।

लेखापरीक्षा ने पाया कि हालांकि रियायतग्राही केवल एक वर्ष के लिए प्रीमियम के आस्थगन में रुचि रखता था (₹ 71 करोड़ की राशि), एनएचएआई के निर्देश पर, रियायतग्राही ने 11 वर्षों के लिए प्रीमियम के आस्थगन का अनुरोध किया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 886.21 करोड़ की राशि के प्रीमियम को आस्थगित किया गया। एनएचएआई की उपरोक्त कार्रवाई वित्तीय औचित्य के मानदंडों के विरुद्ध थी।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (27 जनवरी 2020) में स्वीकार किया कि रियायतग्राही ने शुरू में केवल एक वर्ष के प्रीमियम के आस्थगन के लिए आवेदन किया था और आगामी वर्षों के लिए उसी सिद्धांत को लागू करेगा।

मंत्रालय का उत्तर लेखापरीक्षा अवलोकन के लिए विनिर्दिष्ट नहीं है।

ii) प्रीमियम के आस्थगन का मामला प्रस्तुत करते समय, लक्षित तिथि (31 मार्च 2019) पर यातायात 41,225 यात्री कार इकाइयों (अर्थात, 32 प्रतिशत की कमी) पर अनुमानित था और रियायत अवधि में 4.8 वर्ष की वृद्धि की गणना की गई थी, जिसे एनएचएआई द्वारा प्रीमियम के आस्थगन/पुनर्भुगतान के लिए माना गया था (23 मई 2014)। लेखापरीक्षा ने देखा कि एनएचएआई की अपनी टोल प्लाजा सूचना प्रणाली के अनुसार, 24 मार्च 2017 को प्रति दिन यात्री कार इकाइयां 62,619 थीं, जिसका अर्थ है कि उसने लक्ष्य तिथि से दो साल पहले ही लक्ष्य यातायात प्राप्त कर लिया था। इससे पता चलता है कि एनएचएआई ने अपनी गणना काल्पनिक डाटा पर आधारित की और प्रीमियम के आस्थगन के रूप में रियायतग्राही को अनुचित लाभ दिया। यह भी देखा गया कि एनएचएआई द्वारा ₹ 886.21 करोड़ की राशि के लिए प्रारंभिक आस्थगन प्रदान किया गया था। हालांकि, बाद में इसे बिना किसी औचित्य के ₹ 46.62 करोड़ बढ़ा दिया गया। प्रबंधन ने उत्तर दिया (27 जनवरी 2020) कि संस्वीकृति की शर्तों के अनुसार, 4.8 वर्षों के विस्तार पर विचार किए बिना रियायती अवधि के अंत तक आस्थगित प्रीमियम की व्यवहार्यता की जांच की गई थी और भविष्य के वर्षों के लिए आस्थगित प्रीमियम की लेखापरीक्षा अवलोकन को ध्यान में रखते हुए रियायत अवधि के विस्तार पर विचार किए बिना पुनः परीक्षण किया गया क्योंकि लक्ष्य तिथि की यात्री कार इकाइयों को देखते हुए रियायत अवधि को बढ़ाए जाने की संभावना नहीं है।

हालांकि, मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अवलोकन पर उत्तर प्रस्तुत नहीं किया।

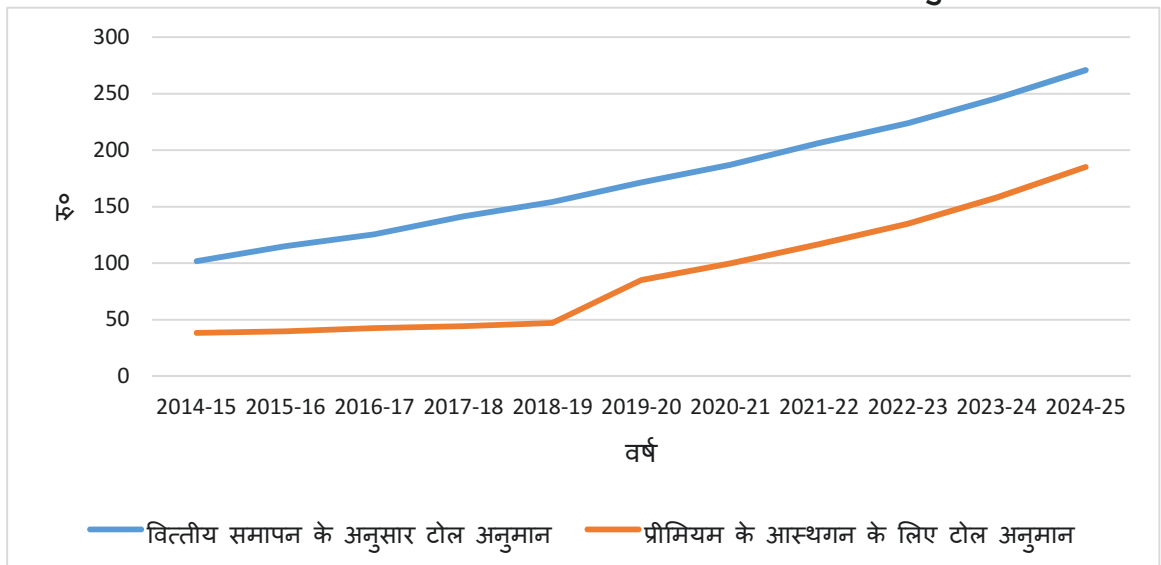
4.5.2 इन्दौर देवास परियोजना

i) रियायतग्राही ने 2014-15 से 2022-23 तक प्रीमियम के आस्थगन के लिए अनुरोध किया (25 मार्च 2014) जिसे एनएचएआई द्वारा स्वीकृत किया गया था। अनुमोदन के एजेंडे में निहित प्रस्ताव के अनुसार, रियायतग्राही को ₹ 16.49 करोड़ (नवंबर 2013-जून 2014 के लिए) के सभी अतिदेयों का भुगतान करना था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एनएचएआई एक तरफ रियायतग्राही से देय ₹ 16.49 करोड़ का प्रीमियम लेने में विफल रहा और दूसरी ओर बोर्ड के अनुमोदन से परे 2013-14 की अवधि के लिए आस्थगन देकर रियायतग्राही को अनुचित लाभ दिया, इस प्रकार उस वर्ष के लिए आस्थगन अनियमित था।

ii) यह भी पाया गया कि प्रीमियम के आस्थगन के अपने अनुमानों में, रियायतग्राही ने 31 मार्च 2020 को समाप्त वर्ष में टोल संग्रह की राशि में ₹ 47.08 करोड़ से ₹ 85.03 करोड़ की भारी वृद्धि दिखाई, यानी पिछले वर्ष की तुलना में 2019-20 के परियोजना राजस्व में 80.6 प्रतिशत की वृद्धि हुई (चार्ट 4.4)। रियायत समझौते के प्रावधानों के अनुसार रियायतग्राही द्वारा की जाने वाली प्रस्तावित प्रमुख मरम्मत के कारण पिछले वर्ष की तुलना में, उसी वर्ष के दौरान संचालन और रखरखाव व्यय की अनुमानित राशि को ₹ 3.95 करोड़ से बढ़ाकर ₹ 20.74 करोड़ कर दिया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि अपेक्षित टोल राजस्व में वृद्धि इन बढ़े हुए संचालन और रखरखाव अंतर्वाह से मेल खाने और प्रस्तावित आस्थगन की व्यवहार्यता को प्रदर्शित करने के लिए दिखाया गया हो सकता है ताकि रियायतग्राही योजना का लाभ उठा सके। राजस्व में अनुमानित वृद्धि न तो रियायती के अनुरोध पत्र में न्यायसंगत थी और न ही एनएचएआई द्वारा समीक्षा की गई।

चार्ट 4.4: प्रीमियम के आस्थगन के लिए टोल राजस्व का अनुमान



मंत्रालय ने पैरा में उठाई गई लेखापरीक्षा अवलोकन का उत्तर प्रस्तुत नहीं किया है। हालांकि, यह कहा गया है कि रियायतग्राही द्वारा अनुमोदन की शर्तों का पालन न करने के लिए दिए गए प्रीमियम का आस्थगन वापस ले लिया गया है।

4.5.3 ब्यावर पाली पिंडवाड़ा परियोजना

प्रीमियम के आस्थगन को यह मानते हुए अनुमोदित किया गया था (23 मई 2014) कि परियोजना जून 2014 में पूर्ण हो जाएगी। हालांकि, परियोजना ने 11 जून 2015 को वाणिज्यिक संचालन की तारीख प्राप्त की। इस देरी के कारण, रियायतग्राही ने आस्थगन

में संशोधन के लिए अनुरोध किया। इस पर बोर्ड का अनुमोदन प्राप्त किए बिना एनएचएआई द्वारा विचार और अनुमोदन किया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि वाणिज्यिक संचालन तिथि/टोलिंग की शुरुआत की घोषणा से पहले ही, यह मानते हुए कि वास्तविक टोल संग्रह आवश्यक रूप से अनुमानित से कम होगा और परियोजना प्रभावित होगी, आस्थगन की स्वीकृति देना एनएचएआई के हितों के लिए हानिकारक था।

साथ ही, 2014 के दौरान आस्थगन प्रदान करते समय, यह मान लिया गया था कि वाणिज्यिक संचालन की तारीख 17 जून 2014 होगी। हालांकि, आस्थगन की मंजूरी 19 जून 2014 को जारी की गई थी, जिसका अर्थ है कि परियोजना पहले ही वाणिज्यिक संचालन की अपनी लक्ष्य तिथि को पूरा कर चुकी थी। फिर भी, वास्तविक स्थिति का कोई संज्ञान नहीं लिया गया और केवल अनुमानों के आधार पर आस्थगन प्रदान किया गया।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (14 दिसंबर 2020) में कहा कि अनुमानित वाणिज्यिक संचालन तिथि पर आधारित प्रक्षेपण के आधार पर एनएचएआई बोर्ड द्वारा आस्थगन को मंजूरी दी गई थी और वास्तविक वाणिज्यिक संचालन तिथि जून 2014 के बजाय जून 2015 में दी गई थी, तदनुसार प्रीमियम आस्थगन को संशोधित किया गया था। चूंकि समग्र प्रीमियम आस्थगन और प्रति वर्ष आस्थगन बोर्ड के अनुमोदन से कम थे, बोर्ड के अनुमोदन को आवश्यक नहीं माना गया था।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया है कि केवल पूर्वानुमान के आधार पर वाणिज्यिक संचालन तिथि से एक वर्ष पहले प्रीमियम आस्थगन प्रदान किया गया था। इस प्रकार, इस परिकल्पना पर आस्थगन दिया गया था कि परियोजना को एक वर्ष के बाद आर्थिक तनाव का सामना करना पड़ेगा।

4.5.4 रोहतक पानीपत परियोजना

स्ट्रेच पर टोलिंग 09 जनवरी 2014 से शुरू हुई और रियायतग्राही ने 09 अप्रैल 2014 को राजस्व के आस्थगन के लिए आवेदन किया। इस प्रकार, टोल के संग्रह पर वास्तविक डेटा केवल तीन महीने के लिए उपलब्ध था, जिसके आधार पर ₹ 575.32 करोड़ का आस्थगित प्रीमियम, 13 वर्षों की अवधि के लिए अनुमानों पर प्रदान किया गया था।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा आपत्ति का विनिर्दिष्ट उत्तर नहीं दिया है।

4.5.5 धनकुनी-खड़गपुर परियोजना

रियायतग्राही, बसों और मिनी बसों के संचालकों द्वारा टोल का भुगतान न करने के कारण एनएचएआई से राजस्व के नुकसान की भरपाई करने का अनुरोध कर रहे थे। यह राजस्व हानि, जैसा कि रियायतग्राही ने दावा किया है, अप्रैल 2012 से फरवरी 2019 की अवधि के लिए ₹ 72.34 करोड़ थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि अगस्त 2015 में प्रीमियम के आस्थगन के समय तक, रियायतग्राही ने ₹ 24.25 करोड़ के राजस्व के नुकसान का दावा पहले ही कर दिया था। हालांकि, आस्थगन के अनुरोध पर विचार करते समय इस मुद्दे पर ध्यान नहीं दिया गया था, इस तथ्य के बावजूद कि टोल का भुगतान न करने से परियोजना संसाधन तनावग्रस्त होते हैं, जिसका परिणाम राजस्व की कमी हो सकती है और परिणामस्वरूप, आस्थगित प्रीमियम की राशि को प्रभावित कर सकती है।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार (22 दिसंबर 2020) किया है और कहा है कि सभी टोल राजस्व प्राप्तियों सहित टोल लेखा दावे पर भी विचार किया जाएगा।

4.5.6 अहमदाबाद वड़ोदरा परियोजना

i) इस परियोजना के दो भाग हैं यानि एनएच8 (जिसे अपग्रेड किया जाना था) तथा अहमदाबाद वड़ोदरा एक्सप्रेस-वे (पहले से मौजूद, चित्र 4.1 में नीले रंग में प्रदर्शित)। जैसा कि आस्थगन की तिथि (06 जून 2014) को, एनएच8 के भाग को पूर्ण नहीं किया गया था तथा रियायतग्राही अहमदाबाद वड़ोदरा एक्सप्रेस-वे के मौजूदा भाग पर ही टोल संग्रह कर रहे थे।

चित्र 4.1: टोल संग्रहण

लेखापरीक्षा ने पाया कि एनएच-8 पर टोलिंग शुरू होने से पहले ही आस्थगन प्रदान किया गया था जो कि छह लेन का होना था और एनएच-8 के पूरा होने की निर्धारित तिथि एवं आस्थगन देने की तिथि के बीच लगभग 1.5 वर्षों के अंतर के बावजूद अपेक्षित टोल आंकड़े कम किए गए थे। इसे न तो रियायतग्राही के अनुरोध पत्र में उचित ठहराया गया

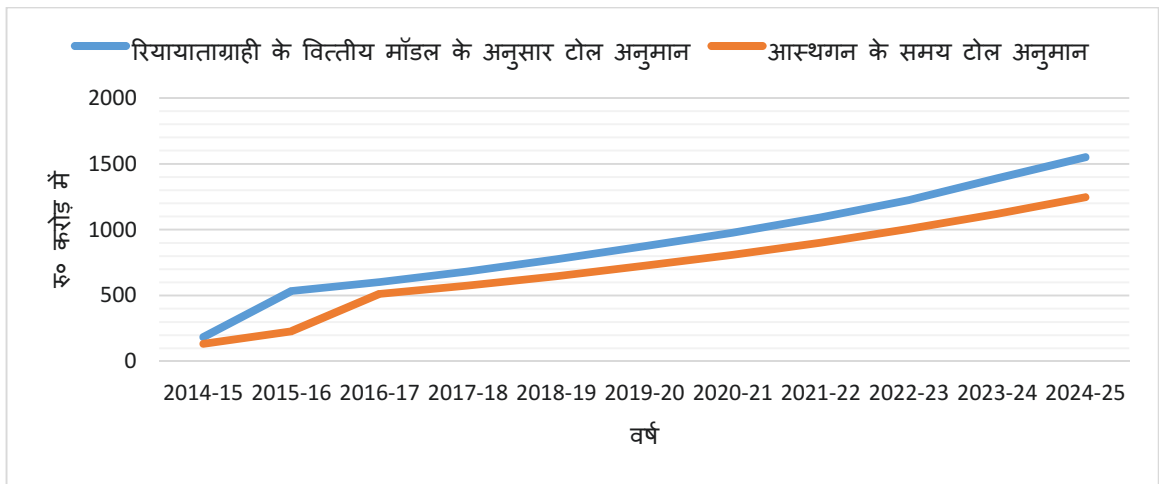


और न ही एनएचएआई द्वारा इसकी समीक्षा की गई। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि बोर्ड को प्रस्ताव प्रस्तुत करते समय, पिछले वर्षों के वास्तविक टोल राजस्व डाटा बोर्ड को अवगत नहीं कराया गया था और प्रस्ताव को केवल अनुमानों के आधार पर विचार तथा स्वीकार किया गया था।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में कहा (14 दिसंबर 2020) कि प्रीमियम के आस्थगन की वापसी हेतु कार्यवाही पहले ही शुरू की जा चुकी है।

ii) लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि दोनों विस्तारों के समानांतर होने के बावजूद वित्तीय क्लोज़ और आस्थगन के अनुमानों के समय, एनएच-8 खंड के लिए सीओडी का वर्ष से प्रभावी टोल राजस्व में पिछले वर्ष की तुलना में क्रमशः लगभग 190 प्रतिशत और 125 प्रतिशत की वृद्धि होने की उम्मीद थी (चार्ट 4.5)। बिना किसी वैध तर्क के इस तरह के उच्च टोल राजस्व के अनुमानों की स्वीकृति एनएचएआई की ओर से उचित नहीं थी, क्योंकि इससे अंततः रियायतग्राही को लाभ हुआ, जिसने बाद में अधिक अनुमानित टोल के आंकड़ों की तुलना में कम अनुमानित टोल संग्रह के आधार पर प्रीमियम के आस्थगन का दावा किया।

चार्ट 4.5: प्रीमियम के आस्थगन के लिए टोल राजस्व का अनुमान



लेखापरीक्षा ने पाया कि रियायतग्राही हाई कोर्ट गया तथा एक कथित प्रतिस्पर्धी राज्य मार्ग के कारण राजस्व में कमी के लिए दावा दर्ज किया गया। यह राजस्व की कमी का दावा अनुमानित टोल राजस्व आंकड़ों पर आधारित है, जोकि अनुमान से अधिक होने के बावजूद भी एनएचएआई द्वारा बिना गंभीर विश्लेषणों के स्वीकार किया गया था ।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में कहा (14 दिसंबर 2020) कि आस्थगन वार्षिक समीक्षा का विषय है तथा वित्तीय वर्ष 2014-15 तथा 2015-16 की वार्षिक समीक्षा के आधार पर, ₹ 38.65 करोड़ की धनराशि की अतिरिक्त आस्थगन के रूप में गणना की गई।

मंत्रालय का उत्तर अपेक्षित टोल आँकड़ों के अधिक आकलन से संबंधित लेखापरीक्षा तर्क को पुष्ट करता है जिसके परिणामस्वरूप प्रीमियम की अधिक राशि आस्थगित हुई। साथ ही, एनएचएआई पांच साल बीत जाने के बाद भी इसे वसूल करने में विफल रहा। भविष्य के वर्षों के लिए प्रीमियम के आस्थगन के कारण, एनएचएआई को पिछले वर्षों के अधिक आस्थगित प्रीमियम की वसूली न होने के बावजूद भविष्य के वर्षों के लिए प्रीमियम का आस्थगन जारी रखना पड़ रहा है। प्रतिस्पर्धी मार्ग के कारण हुए दावों पर मंत्रालय द्वारा कोई उत्तर प्रस्तुत नहीं किया गया था।

सिफारिश संख्या 7: छह परियोजनाओं (पैरा 4.5 में संदर्भित) में प्रीमियम के आस्थगन के लिए अनुमोदन देने में कमियों की जांच की जानी चाहिए और जिम्मेदारियां तय की जानी चाहिए। इसके अलावा, लेखापरीक्षा नमूनाकरण में चयनित नहीं की गयी शेष परियोजनाओं की समीक्षा की जा सकती है।

4.6 उपसंहार

एनएचएआई को योग्यता के आधार पर प्रत्येक मामले की समीक्षा करने और सरकारी हितों की सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए ऐसी शर्त लगाने की जिम्मेदारी सौंपी गई थी, जैसा उचित समझा जाए। तथापि, लेखापरीक्षा ने प्रीमियम के आस्थगन के ऐसे मामलों की पर्याप्त समीक्षा करने के लिए एनएचएआई की ओर से चूक के विभिन्न उदाहरण देखे। प्रीमियम के आस्थगन की समीक्षा/अनुमोदन में अन्य परियोजना विशिष्ट कमियों के अलावा, रियायतग्राही के राजस्व/यातायात अनुमानों में और एनएचएआई और रियायतग्राही की कुल परियोजना लागत के बीच भी भारी, अस्पष्ट और अनुचित भिन्नताएं थीं। साथ ही, एनएचएआई न केवल अनुबंधों की इस तरह की पुनः वार्ता के लिए आवेदन करने वाले रियायतग्राहियों पर जुर्मानालगाने में विफल रहा, बल्कि यह आस्थगित प्रीमियम के लिए पर्याप्त प्रत्याभूति न होने के कारण राजकोष के प्रति पर्याप्त सुरक्षा सुनिश्चित करने में भी विफल रहा।

अध्याय V

परियोजना की निगरानी के लिए तंत्र

अध्याय V

परियोजना की निगरानी के लिए तंत्र

प्रीमियम के आस्थगन के लिए स्वीकृति पत्रों ने निगरानी के लिए विभिन्न शर्तों को निर्धारित किया जैसे एस्करो खाते से निकासी के लिए निर्धारित वाटरफॉल मैकेनिज़म में कोई बदलाव नहीं, बैंक प्रत्याभूति जमा करना, ओ एंड एम व्यय पर प्रतिबंध, रियायतग्राही द्वारा एनएचएआई के खिलाफ सभी दावों/जुर्माने/नुकसान की छूट, वित्तीय विवरण आदि प्रस्तुत करना आदि।

इस संबंध में, प्रीमियम आस्थगन प्रदान करने के लिए निर्धारित शर्तों की निगरानी में पाई गई कमियाँ निम्नानुसार हैं:

5.1 एस्करो खाते से म्यूचुअल फंड में ₹ 5,303.73 करोड़ की राशि का निवेश

मॉडल रियायत समझौते का अनुच्छेद 31, एस्करो खाता खोलने और प्रबंधन के साथ-साथ इससे किए जाने वाले भुगतानों का आदेश प्रदान करता है। इसके अनुसार, रियायत शुल्क का भुगतान अन्य कई भुगतानों (निवेश सहित जैसे म्यूचुअल फंड) पर प्राथमिकता देता है। आस्थगन के लिए स्वीकृति पत्र की शर्त भी इस वाटरफॉल मैकेनिज़म²⁵ में किसी भी तरह के बदलाव को प्रतिबंधित करती है।

अभिलेखों की नमूना जांच के दौरान, लेखापरीक्षा ने पाया कि 10 परियोजनाओं में से 07 परियोजनाओं²⁶ के रियायतग्राहियों ने नियमित रूप से एस्करो खाते से म्यूचुअल फंड में

²⁵ वाटरफॉल मैकेनिज़म एस्करो खाते से भुगतान के प्रवाह में प्राथमिकता आधारित तंत्र का वर्णन करने के लिए इस्तेमाल किया जाने वाला शब्द है। एस्करो खाता रियायतग्राही द्वारा संचालित किया जाता है, जो एस्करो बैंकर को इसके संचालन के लिए निर्देश देता है। रियायत समझौते के अनुच्छेद 31 के साथ-साथ एस्करो समझौते में एस्करो खाते से/से निकासी और प्राप्तियों के लिए प्रबंध तंत्र का वर्णन है। इसके अनुसार, एस्करो खाते में राशि का उपयोग केवल निम्नलिखित क्रम में किया जा सकता है- देय और देय करों के लिए, परियोजना राजमार्ग के निर्माण, ओ एंड एम खर्च, प्राधिकरण को देय और देय रियायत शुल्क, ऋण सेवा, नुकसान का भुगतान, आरक्षित आवश्यकताओं आदि के लिए। भुगतान के इन सभी दायित्वों को पूरा करने के बाद ही, शेष राशि का उपयोग कहीं और किया जा सकता है।

²⁶ अहमदाबाद-वडोदरा- ₹562.25 करोड़, सामखियाली-गांधीधाम- ₹465.76 करोड़, इंदौर-देवास- ₹416.08 करोड़, ब्यावर-पाली-पिंडवाड़ा- ₹1,257.93 करोड़, होसुर-कृष्णागिरी- ₹243.89 करोड़, रोहतक-पानीपत- ₹427.40 करोड़ और धनकुनी-खड़गपुर- ₹1,930.42 करोड़।

दो परियोजनाओं के एस्करो खाते अर्थात्, गोधरा-गुजरात एमपी सीमा और इटावा-चकेरी को प्रस्तुत नहीं किया गया था, जबकि "चेंगापल्ली से कोयंबटूर बाईपास की शुरुआत और कोयंबटूर बाईपास से टीएन/केरल सीमा परियोजना" में ऐसा कोई उदाहरण नहीं मिला था। साथ ही, रियायतग्राहियों द्वारा परिचालित किए जा रहे सभी एस्करो/सब एस्करो खातों का विवरण किसी भी परियोजना के संबंध में प्रस्तुत नहीं किया गया था।

धन का निवेश किया और इन परियोजनाओं के संबंधित एस्करो खाते खोलने के बाद से, लेखापरीक्षा ₹ 5,303.73 करोड़ की राशि का पता लगा सका (अनुलग्नक V) जिसे म्यूचुअल फंड में निवेश किया गया था। निवेश के अलावा, अन्य परियोजनाओं के लिए निधियों के विपथन के मामले भी देखे गए²⁷। यह रियायत समझौते के साथ-साथ प्रीमियम के आस्थगन की मंजूरी की शर्तों का उल्लंघन है। हालांकि, एनएचएआई ने न तो रियायत समझौते/स्वीकृति पत्र के उपरोक्त खंडों को लागू करने के लिए कोई कार्रवाई की और न ही इस तथ्य के बावजूद कि सात रियायतग्राहियों में से तीन रियायतग्राहियों²⁸ ने संशोधित प्रीमियम का भुगतान नहीं कर रहे हैं और इन रियायतग्राहियों से ₹ 107.74 करोड़ की राशि वसूल की जानी है, न ही उन्होंने रियायतग्राहियों के विरुद्ध संस्विकृत शर्तों/रियायत अनुबंध को भंग करने पर कोई कार्रवाई की।

लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि एस्करो खातों के विवरण में कई प्रविष्टियाँ थीं जहाँ धन के हस्तांतरण की प्रकृति के बारे में कोई/पूर्ण विवरण नहीं दिया गया था। विवरण के अभाव में, लेखापरीक्षा उन प्रविष्टियों के माध्यम से प्रभावित निधियों के हस्तांतरण की समीक्षा नहीं कर सका।

इस प्रकार, एनएचएआई प्रदान की गयी स्वीकृति और रियायत समझौते की निर्धारित शर्तों के उल्लंघन में एस्करो खाते की निगरानी करने की अपनी जिम्मेदारी में विफल रहा। एस्करो खाते से निकासी के तरीके/वरीयता में संशोधन से लोक निधियों के विपथन/गैर-विनियोजन/दुरुपयोग का जोखिम उत्पन्न होता है जिनका उपयोग विशिष्ट उद्देश्य के लिए किया जाना है।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (14 दिसंबर 2020) में कहा कि म्यूचुअल फंड में निवेश अस्थायी निवेश है और इसका राजस्व की कमी की गणना पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता है। हालांकि, इसकी जांच के लिए एक प्रभावी निगरानी प्रणाली शुरू की गई है और चूककर्ता रियायतग्राही के विरुद्ध उपयुक्त कार्रवाई शुरू की जाएगी। इंदौर देवास परियोजना के संबंध में प्रीमियम आस्थगन आदेश पहले ही वापस ले लिया गया है। अन्य परियोजनाओं की भी सामान्य कार्यवाही के रूप में समीक्षा की जा रही है ताकि प्रीमियम आस्थगन के लिए सीए/स्वीकृति

²⁷ ब्यावर-पाली-पिंडवारा परियोजना

²⁸ अहमदाबाद-वडोदरा - ₹ 64.98 करोड़, रोहतक-पानीपत - ₹ 8.83 करोड़, चेंगापल्ली-कोयंबटूर बाईपास और कोयंबटूर बाईपास-टीएन/केरल सीमा तक - ₹ 33.93 करोड़।

पत्र के खंड को लागू किया जा सके। जब उपचारात्मक कार्रवाई की जाएगी तो उसके बारे में नियत समय में लेखापरीक्षा को सूचित किया जाए।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार कर लिया है और कहा है कि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित परियोजनाओं की समीक्षा की जा रही है और एक परियोजना के संबंध में आस्थगन वापस ले लिया गया है।

सिफारिश संख्या 8: एनएचएआई यह सुनिश्चित करे कि एस्करो खाते में/से जमा तथा निकासी की नियमित निगरानी के लिए पर्याप्त तंत्र मौजूद है तथा उसका ईमानदारी से पालन किया जाता है। विचलन के मामले में ज़िम्मेदारी तय की जानी चाहिए।

इसके अतिरिक्त, एनएचएआई एस्करो समझौते के खंडों की भी समीक्षा कर सकता है और निकासी पर पर्याप्त जांच सुनिश्चित करने के लिए एस्करो खाते के संयुक्त संचालन आदि सहित अन्य क्षतिपरक नियंत्रण का पता लगा सकता है।

5.2 ₹ 252.97 करोड़ के अतिरिक्त आस्थगन की वसूली न होने के कारण रियायतग्राहियों को अनुचित लाभ

स्वीकृति पत्र के एक खंड में यह प्रावधान है कि यदि राजस्व घाटा, जैसा कि वास्तव में वर्ष के अंत में समीक्षा में देखा गया है, अनुमानों के तहत दिए गए आंकड़ों के 5 प्रतिशत से कम है, तो रियायतग्राही बैंक दर के सामान्य ब्याज के अतिरिक्त 2.5 प्रतिशत अतिरिक्त ब्याज और उक्त अधिकता पर 2 प्रतिशत के जुर्माने का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी होगा।

आठ परियोजनाओं के संबंध में, एनएचएआई द्वारा नियुक्त वित्तीय सलाहकारों ने दिए गए अधिक आस्थगन के कारण ₹ 166.48 करोड़ (ब्याज/दंडात्मक ब्याज को छोड़कर) की वसूली की गणना की। हालांकि, एनएचएआई रियायतग्राहियों से केवल ₹ 26.05 करोड़ वसूल कर पाया है और ₹ 140.43 करोड़ रियायतग्राहियों से वसूल किया जाना बाकी है। यह भी देखा गया कि एनएचएआई ऐसी समीक्षाओं को करने में दो से चार वर्षों के विलंब के अलावा ऐसी समीक्षा करने में नियमित नहीं रहा है।

इस प्रकार, एनएचएआई समय पर समीक्षा करने और प्रीमियम के अधिक आस्थगन की वसूली करने में नियमित नहीं था।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (14 दिसंबर 2020) में कहा कि समीक्षा के आधार पर मांगे गए प्रीमियम का भुगतान न करने के लिए रियायतग्राही के विरुद्ध उपयुक्त कार्रवाई शुरू की गई है और दिसंबर 2020 तक वित्तीय सलाहकार द्वारा ₹ 252.97 करोड़ की राशि की वसूली इंगित की गई थी। । इसके खिलाफ ₹ 131.56 करोड़ की वसूली की गई है।

जैसा कि मंत्रालय के जवाब से देखा जा सकता है, ₹ 121.41 करोड़ की राशि की वसूली अभी शेष थी।

सिफारिश संख्या 9: एनएचएआई को नियमित रूप से समीक्षा और दी गई अतिरिक्त आस्थगन की समय पर वसूली सुनिश्चित करनी चाहिए। शेष ₹ 121.41 करोड़ की शीघ्र वसूली की जानी चाहिए।

5.3 एनएचएआई को हस्तांतरित रियल टाइम डाटा की निगरानी में विसंगतियां

रियायतग्राहियों को प्रीमियम के आस्थगन की मंजूरी देते समय, एनएचएआई द्वारा निर्धारित शर्तों में से एक टोल प्लाजा पर ट्रैफिक/टोल संग्रह पर डेटा के लिए एनएचएआई की रियल टाइम डाटा प्राप्ति थी। अभिलेखों की समीक्षा के दौरान, यह देखा गया कि एनएचएआई ने जुलाई 2017 से फरवरी 2018 की अवधि के दौरान स्वतंत्र लेखा परीक्षकों के माध्यम से होसुर-कृष्णागिरी, सामखियाली-गांधीधाम, इंदौर-देवास और अहमदाबाद वडोदरा परियोजना पर टोल प्लाजा की लेखापरीक्षा की थी। यह रियल टाइम डाटा की तुलना में रियायतग्राही द्वारा प्रस्तुत किए गए टोल डेटा की शुद्धता को सत्यापित करने की दृष्टि से किया गया था।

उपरोक्त लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में विभिन्न मुद्दों को इंगित किया गया है, जैसे कि टोल राजस्व में अंतर/ परिवहन प्रबंधन प्रणाली डेटाबेस के बीच लेनदेन की संख्या और एनएचएआई डेटा बेस, लेनदेन की गैर/कम रिपोर्टिंग, डुप्लिकेट लेनदेन, एनएचएआई को डेटा के हस्तांतरण में देरी, श्रेणी/वाहनों की संख्या में विसंगति, एनएचएआई को सूचित किए बिना टोल प्लाजा पर हाथ से पकड़े जाने वाले उपकरणों का उपयोग आदि।

तथापि, लेखापरीक्षा को उपरोक्त परियोजनाओं की कार्रवाई की गयी रिपोर्ट/ लेखापरीक्षा अनुवर्ती कार्रवाई/रियल टाइम मॉनिटरिंग नहीं मिली। एनएचएआई के लिए यह गंभीर निहितार्थ हैं क्योंकि स्वतंत्र लेखा परीक्षकों की उपरोक्त सभी लेखापरीक्षा रिपोर्टों में, उपरोक्त मुद्दों के कारण राजस्व हानि की संभावना को इंगित किया गया है। एनएचएआई ने रियल

टाइम डेटा को एनएचएआई को हस्तांतरित करने में नोट की गई कमियों/विसंगतियों के लिए रियायतग्राहियों²⁹ के खिलाफ कोई कार्रवाई करने में भी विफल रहा है, जबकि यह आस्थगन की स्वीकृति शर्तों के उल्लंघन में है।

इस प्रकार, रियल टाइम डेटा की कुशल और प्रभावी निगरानी में एनएचएआई की विफलता एक वित्तीय जोखिम उत्पन्न करती है क्योंकि टोल संग्रह रियायतग्राहियों द्वारा किया जा रहा है।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (14 दिसंबर 2020) में ट्रेफिक डेटा को कैप्चर करने में किए गए प्रयासों का उल्लेख किया है, लेकिन लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गए मुद्दों, अर्थात् परियोजनाओं की रियल टाइम मॉनिटरिंग पर की गई कार्रवाई, यदि कोई हो, पर अनुवर्ती कार्रवाई ऑडिट रिपोर्ट पर मौन है।

5.4 एनएचएआई के विरुद्ध दावों को वापस न लेना

आस्थगन की स्वीकृति की शर्तों के अनुसार, रियायतग्राही एनएचएआई की ओर से पूर्ववर्ती शर्तों के किसी भी गैर-अनुपालन के कारण या तो निर्धारित तिथि की घोषणा के समय या बाद में योजना का लाभ प्राप्त करने के लिए एनएचएआई के खिलाफ सभी दावों/जुर्माने/क्षतिपूर्ति को माफ करने के लिए सहमत हो गया था। विशेषज्ञ समूह ने अपनी रिपोर्ट में यह भी कहा कि रियायतग्राहियों को दी जा रही विशेष छूट के बदले, उन्हें इस बात से सहमत होना चाहिए कि वे विशेष रूप से पूर्ववर्ती शर्त को पूरा न करने से संबंधित कोई अतिरिक्त दावा दायर नहीं करेंगे, जो कि मॉडल रियायत समझौते के अनुच्छेद 4 में प्रदान की गई शर्तों से अतिरिक्त (यह अनुच्छेद पूर्ववर्ती शर्त के संबंध में पार्टियों के अधिकारों और दायित्वों से संबंधित है) है।

तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि चार परियोजनाओं³⁰ के संबंध में, रियायतग्राहियों ने वाणिज्यिक परिचालन तिथि की घोषणा में देरी/पूर्ववर्ती शर्तों को पूरा न करने सहित विभिन्न मामलों में एनएचएआई पर ₹ 1,575.91 करोड़ के दावे फाइल किए गए। यह प्रीमियम के आस्थगन की स्वीकृति की शर्तों के विपरीत था।

²⁹ धनकुनि-खड़गपुर, अहमदाबाद-वड़ोदरा, समाख्याली-गांधीधाम, इंदौर देवास, होसुर- कृष्णागिरी।

³⁰ सामख्याली-गांधीधाम- ₹ 252.22 करोड़, ब्यावर-पाली-पिंडवाड़ा- ₹ 371 करोड़, इंदौर-देवास- ₹ 915.81 करोड़, इटावा-चकेरी- ₹ 36.88 करोड़।

इस प्रकार, रियायतग्राहियों द्वारा दावों को दर्ज न कराना प्रीमियम के आस्थगन की मंजूरी के लिए एक पूर्व शर्त होने के बावजूद, रियायतग्राहियों ने विभिन्न आधारों पर एनएचएआई पर दावे किए।

मंत्रालय (14 दिसंबर 2020) ने कहा है कि अनुपालन न करने वाले रियायतग्राहियों के विरुद्ध परियोजना कार्यालयों के परामर्श से उपयुक्त कार्रवाई करने के लिए प्रयास किए जा रहे हैं।

5.5 रियायतग्राही और एनएचएआई के मध्य अनुपूरक अनुबंध पर हस्ताक्षर करने में देरी

आस्थगन की स्वीकृति की शर्तों के अनुसार, प्रीमियम के आस्थगन के लिए रियायतग्राही द्वारा स्वीकृति पत्र प्राप्त होने के सात कार्य दिवसों के भीतर पूरक अनुबंध पर हस्ताक्षर किए जाने थे। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि तीन परियोजनाओं³¹ के संबंध में छः माह से एक वर्ष तक का विलम्ब था।

इस प्रकार, एनएचएआई और संबंधित रियायतग्राहियों के बीच पूरक समझौते पर समय पर हस्ताक्षर करने में प्रक्रियात्मक विफलता थी।

मंत्रालय ने अनुपूरक समझौते पर हस्ताक्षर करने में हुई देरी (14 दिसंबर 2020) को स्वीकार कर लिया है।

5.6 परियोजना निगरानी में विशिष्ट त्रुटियां

i) सामखियाली-गांधीधाम परियोजना के संबंध में, रियायतग्राही ओवरलोड वाहनों से एकत्र किए गए टोल से संबंधित डेटा प्रस्तुत नहीं कर रहा था, हालांकि उसने ओवरलोड वाहनों से शुल्क न लेने के कारण राजस्व की हानि के लिए एनएचएआई पर ₹ 25.8 करोड़ का दावा किया।

लेखापरीक्षा ने देखा कि ओवरलोडेड वाहनों से टोल संग्रहण पर डेटा के अभाव में, इसे निर्वाह राजस्व की गणना के लिए सम्मिलित नहीं किया जा सकता था, हालांकि रियायतग्राही के अपने अनुमानों के अनुसार, कुल वाहनों का 76.09 प्रतिशत ओवरलोड वाहन थे। इसके अलावा, टोल योग्य वाहनों और टोल दरों में बिना किसी वृद्धि के, ओवरलोडेड वाहनों से टोल राजस्व की राशि रियायती के उपरोक्त दावे के आधार पर ₹ 77 करोड़ (लगभग) आती है,

³¹ ब्यावरपाली-पिंडवाड़ा (संशोधित एसए हस्ताक्षरित नहीं), इंदौर-देवास, चेंगापल्ली से कोयम्बटूर बाईपास की शुरुआत तक और कोयम्बटूर बाईपास से तमिलनाडु/केरला बॉर्डर तक।

जिसे निर्वाह राजस्व और रियायतग्राही से अधिक आस्थगन की वसूली की गणना के लिए विचार करने की आवश्यकता है।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (14 दिसंबर 2020) में आश्वासन दिया है कि संशोधित स्वीकार्य आस्थगन राशि की गणना करते समय लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गए बिंदु पर विचार किया जाएगा।

ii) रोहतक-पानीपत परियोजना के संबंध में, यह देखा गया कि सड़क उपयोगकर्ताओं द्वारा खंड पर शुल्क की चोरी की गई है। अस्थायी टोल प्लाजा की स्थापना के लिए रियायतग्राही के अनुरोध और स्वतंत्र अभियंता/क्षेत्रीय कार्यालय द्वारा उस पर अनुशंसा पर कार्रवाई नहीं की गई है। इस तरह की चोरी से बचने के लिए भी कोई कार्रवाई नहीं की गई, हालांकि ऐसे मुद्दों पर देरी से रियायतग्राही द्वारा निर्वाह राजस्व की गणना प्रभावित हो सकती है और अंततः एनएचआई को प्रीमियम के भुगतान के प्रतिकूल परिणाम हो सकते हैं।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (14 दिसंबर 2020) में कहा है कि सड़क उपयोगकर्ताओं द्वारा उपयोगकर्ता शुल्क की चोरी को रोकने के लिए अस्थायी टोल प्लाजा की स्थापना प्रक्रिया में है।

iii) इंदौर-देवास परियोजना के संबंध में, स्वीकृति पत्र के खंड 3(जे) में यह देखा गया कि प्रीमियम के आस्थगन की मंजूरी के बावजूद परियोजना पर तनाव बना हुआ है। यह अपनी ऋण सेवा भुगतान आवश्यकताओं को भी पूरा नहीं कर रहा है और इसने फंडेड इंटररेस्ट टर्म लोन (एफआईटीएल) का लाभ उठाया है। हालांकि, एनएचआई ने मंजूरी पत्र के संदर्भ में कोई कार्रवाई नहीं की है जैसे परियोजना को समाप्त करने पर विचार करना।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (14 दिसंबर 2020) में कहा है कि चूककर्ता रियायतग्राही से आस्थगन स्वीकृति वापस ले ली गई है।

iv) चेंगापल्ली से टीएन/केरल सीमा (6/4 लेन) परियोजना के संबंध में, एनएचआई द्वारा स्वीकार किए गए वित्तीय क्लोज के अनुसार, परियोजना की पूंजी लागत एनएचआई की कुल परियोजना लागत यानी ₹ 852 करोड़ के मुकाबले ₹ 1,123 करोड़ निर्धारित की गई थी। रियायतग्राही को 71:29 के ऋण इक्विटी अनुपात में ₹ 325.72 करोड़ की इक्विटी और ₹ 797.45 करोड़ के सावधि ऋण का निवेश करना था।

हालांकि, लेखापरीक्षा ने देखा कि उपरोक्त सहमत व्यवस्था के विपरीत, रियायतग्राही ने ₹ 217.09 करोड़ की इक्विटी का निवेश किया और ₹ 1,044.48 करोड़³² (वित्तीय क्लोज के अनुसार ऋण से अधिक ₹ 246.56 करोड़) का कुल ऋण उठाया। इसके परिणामस्वरूप परियोजना अति ऋणात्मक हो गई क्योंकि परियोजना का ऋण अनुपात 71:29 के स्वीकृत अनुपात के मुकाबले 83:17 था।

तथापि, चूंकि 2015-16 से 2018-19 तक वास्तव में देय/भुगतान की गई ब्याज की राशि उपलब्ध नहीं थी, लेखापरीक्षा उक्त अवधि के दौरान आस्थगन पर उसके प्रभाव का आकलन नहीं कर सका। लेखापरीक्षा ने वित्तीय विवरण के अनुसार इक्विटी की राशि और एस्करो खाता विवरण के अनुसार डाली गई राशि में भी विसंगति देखी।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (14 दिसंबर 2020) में कहा है कि आस्थगन केवल ₹ 797.45 करोड़ के ऋण के आधार पर दिया गया है, लेकिन उक्त तथ्य को प्रमाणित करने के लिए कोई दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किया है। एस्करो खाते में ऋण और इक्विटी की राशि में विसंगति के संबंध में और वित्तीय विवरण के अनुसार, मंत्रालय ने उत्तर दिया है कि इसकी समीक्षा की जा रही है।

इस प्रकार, उपरोक्त से पता चलता है कि एनएचएआई ने उपरोक्त परियोजना विशिष्ट मामलों, जो कि निम्न निर्वाह राजस्व के लिए जिम्मेदार थे, को हल करने के बजाय योजना के तहत राहत दी।

सिफारिश संख्या 10: एनएचएआई इस योजना के अंतर्गत शामिल/प्रस्तावित किए जाने के लिए प्रस्तावित सभी परियोजनाओं की समीक्षा कर सकता है और निर्वाह राजस्व की गणना और आस्थगन अनुदान की गणना को प्रभावित करने वाले मुद्दों का समाधान कर सकता है और आवश्यकतानुसार प्रीमियम आस्थगन को संशोधित कर सकता है।

5.7 उपसंहार

प्रीमियम के आस्थगन की स्वीकृति में विभिन्न शर्तें शामिल थीं जिनका पालन करना रियायतग्राही के लिए आवश्यक था। तथापि, लेखापरीक्षा ने आस्थगन की स्वीकृति की ऐसी शर्तों के उल्लंघन के विभिन्न उदाहरण देखे। एस्करो खाते से म्युचुअल फंड में निवेश के कई

³² ₹ 1,044.48 करोड़ में से ₹ 861.35 करोड़ (₹ 797.92 करोड़ प्लस ₹ 63.43 करोड़) बैंक से कर्ज, ₹ 124.99 करोड़ आईएफसीआई से सीसीडी और ₹ 58.14 करोड़ वैकल्पिक रूप से परिवर्तनीय डिबेंचर (शुरुआत में सुरक्षित ऋण प्रायोजक)।

मामले थे, रियायतग्राहियों को प्रीमियम का अधिक आस्थगन प्रदान करना, पूरक समझौतों पर हस्ताक्षर करने में देरी, रियायतग्राहियों द्वारा एनएचएआई के खिलाफ मामलों को वापस नहीं लेना और अन्य परियोजना विशिष्ट मामले थे। ये उदाहरण एनएचएआई द्वारा निगरानी में अपर्याप्तता की ओर इशारा करते हैं।

अध्याय VI

निष्कर्ष

अध्याय VI

निष्कर्ष

एनएचएआई ने आर्थिक माहौल में संकट का हवाला देते हुए, जिसमें रियायतग्राहियों को अपनी परियोजनाओं के लिए वित्तीय क्लोज़ हासिल करने में मुश्किल हो रही थी, एक योजना को बढ़ावा दिया, जिसके तहत मौजूदा रियायतग्राही, जिन्हें पहले से उद्धृत प्रीमियम का भुगतान करना मुश्किल हो रहा था, को अपने प्रीमियम को फिर से कुल देय प्रीमियम के निवल वर्तमान मूल्य को समान रखते हुए रियायत अवधि में भुगतान पुनर्निर्धारित करने की अनुमति दी गई थी। इस कारण, एनएचएआई ने सभी तनावग्रस्त परियोजनाओं के संबंध में प्रीमियम के पुनर्निर्धारण के लिए एक योजना प्रस्तावित की।

राजमार्ग परियोजनाओं के संबंध में रियायतग्राहियों द्वारा उद्धृत प्रीमियम की सुव्यवस्थित योजना को एनएचएआई द्वारा प्रतिस्पर्धी बोली के मानकों के उल्लंघन के साथ-साथ मौजूदा खंडों के साथ निकटता नहीं थी। योजना त्रुटिपूर्ण अनुमानों के आधार पर तैयार की गई थी। इसके अतिरिक्त कैबिनेट नोट को प्रस्तावित करने के कैबिनेट सचिवालय के निर्देशों का उल्लंघन करते हुए, विकल्प ग के पुनरीक्षण के लिए विभिन्न मंत्रालयों/विभागों/योजना आयोगों की टिप्पणियां भी नहीं मांगी गयी थी, जो अंततः योजना का आधार बना। तनावग्रस्त परियोजनाओं आदि की पहचान करने के लिए एक ढांचा विकसित करने हेतु विशेषज्ञ समूह को महत्वपूर्ण डेटा भी प्रस्तुत नहीं किया गया था। रियायतग्राहियों को इस अभूतपूर्व राहत की संकल्पना के लिए एनएचएआई का प्रत्यक्ष लक्ष्य उन लंबित पड़ी परियोजनाओं जिनकी निर्धारित तिथि/आरंभ की घोषणा नहीं हुई है को पुनर्जीवित करना था। हालांकि, इनमें से किसी भी परियोजना को योजना का लाभ नहीं मिला। बल्कि, इस योजना का लाभ उन परियोजनाओं के रियायतग्राहियों द्वारा लिया गया जो पहले से ही निष्पादन में थीं और जिन्होंने पहले कभी भी उद्धृत प्रीमियम का भुगतान करने में असमर्थता व्यक्त नहीं की थी।

10 परियोजनाओं की नमूना जाँच की गई, लेखापरीक्षा में देखा गया कि योजना के कार्यान्वयन में कई कमियाँ जैसे कि रियायतग्राहियों द्वारा राजस्व/यातायात के अनुमानों में भारी भिन्नता, एनएचएआई और रियायतग्राही की कुल परियोजना लागत में भिन्नता, जुर्माने की गैर-उगाही, लंबी अवधि हेतु प्रीमियम के आस्थगन के विस्तार, काल्पनिक डाटा पर विस्तारित लाभ आदि देखीं। इसके अतिरिक्त छह परियोजनाओं में अपर्याप्त बैंक गारंटी

प्रदान की गई, जबकि चार परियोजनाओं में कोई बैंक गारंटी नहीं थी। एनएचएआई रियायत समझौतों के उल्लंघन में एस्करो खातों की निगरानी करने में भी विफल रहा।

एनएचएआई, इस प्रकार एनएचएआई/राजकोष के हितों की रक्षा के लिए योजना के निर्माण, कार्यान्वयन के साथ-साथ निगरानी के दौरान पूर्ण निष्ठा से अपने कर्तव्य निभाने में विफल रहा, जिसके फलस्वरूप ₹ 9,296.25 करोड़ के आस्थगित प्रीमियम की वसूली जोखिम में पड़ गई।



(आर.जी. विश्वनाथन)

उप-नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

(वाणिज्यिक) एवं अध्यक्ष, लेखापरीक्षा बोर्ड

नई दिल्ली

दिनांक: 31 मार्च 2022

प्रतिहस्ताक्षरित



(गिरीश चंद्र मुर्मू)

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली

दिनांक: 31 मार्च 2022

अनुलग्नक

अनुलग्नक I (पैरा संख्या 1.2 में संदर्भित)

विकल्प 'ख' के अंतर्गत एमओआरटीएच द्वारा सीसीईए को प्रस्तुत 23

परियोजनाओं की स्थिति

क्रम संख्या	परियोजना का नाम	क्या समाप्त/प्रतिबंधित किया गया
1	कोटा-झालावाड़	हाँ
2	किशनगढ़-उदयपुर-अहमदाबाद	हाँ
3	होस्पेट-बेल्लारी-केएनटी/ए.पी. बॉर्डर	हाँ
4	शिवपुरी-देवास	हाँ
5	रायपुर-बिलासपुर	हाँ
6	कटक-अंगुल	हाँ
7	रामपुर-काठगोदाम	हाँ
8	लखनऊ-सुल्तानपुर	हाँ
9	विजयवाड़ा-एलुरु-गोंदुगुलानू	हाँ
10	अब्दुल्लागंज-बेतुल	हाँ
11	सोलापुर-महा./केएनटी बॉर्डर-बीजापुर	हाँ
12	औरंगाबाद- बरवा अड्डा	हाँ
13	राजामुंदरी- गोंदुगुलानू	हाँ
14	जलगांव-गुजरात/महाराष्ट्र बॉर्डर	हाँ
15	जींद-पंजाब/हरियाणा बॉर्डर	हाँ
16	आनंदापुरम-विशाखापत्तनम -अनकापल्ली	हाँ
17	अमरावती-जलगांव	हाँ
18	कोयम्बटूर-मेतूपलायम	हाँ
19	होसपेट-चित्रदुर्गा	नहीं
20	महा./के.एन.टी.बॉर्डर-संगारेड्डी	नहीं
21	सोलापुर-महा./ के.एन.टी.बॉर्डर	नहीं
22	आगरा-इटावा बाईपास	नहीं
23	बरवा अड्डा-पानागढ़	नहीं

क्रम संख्या 19 से 23 पर उल्लिखित परियोजनाएं लेखापरीक्षा की तिथि को परिचालन में थीं |

अनुलग्नक II (पैरा संख्या 1.2 में संदर्भित)

एनएचएआई ने 20 परियोजनाओं के सम्बन्ध में प्रीमियम आस्थगन को मंजूरी दी

क्रम संख्या	परियोजना का नाम	परियोजना - 2/4/6 लेन	शुरू करने की तिथि	पूर्ण करने की निर्धारित तिथि	पूर्ण करने की वास्तविक तिथि	वर्षों की संख्या जिनके लिए प्रीमियम को आस्थगित किया गया	आस्थगन अवधि के दौरान अनुबंधित मूल प्रीमियम भुगतान (₹ करोड़ में)	आस्थगित प्रीमियम (₹ करोड़ में)	आस्थगित प्रीमियम की प्रतिशतता
1	इटावा-चकेरी	6 लेनिंग	मार्च 2013	सितम्बर 2015	नवम्बर 2016	10	1,337.91	521.55	38.98
2	इंदौर-देवास	6 लेनिंग	नवम्बर 2010	मई 2013	मई 2015	10	350.92	267.01	76.09
3	अहमदाबाद-वड़ोदरा	6 लेनिंग	जनवरी 2013	दिसंबर 2015	नवम्बर 2018	11	4,849.26	1,739.37	35.87
4	सामखियाली-गांधीधाम	6 लेनिंग	सितम्बर 2010	मार्च 2013	फरवरी 2015	11	1,008.71	886.21	87.86
5	धनकुनी-खड़गपुर	6 लेनिंग	अप्रैल 2012	सितम्बर 2014	सीसी/पीसीसी जारी नहीं की गई	10	1,835.51	1,089.37	59.35
6	होसुर-कृष्णागिरी	6 लेनिंग	जून 2011	दिसंबर 2013	अप्रैल 2016	12	1,232.71	378.95	30.74
7	बेलगाँव-धारवाड़	6 लेनिंग	दिसंबर 2010	जून 2013	अगस्त 2015	11	509.83	216.03	42.37
8	चित्रदुर्गा-टुमकुर-बाईपास	6 लेनिंग	मई 2011	अगस्त 2013	जुलाई 2014	10	2,044.3	405.41	19.83

क्रम संख्या	परियोजना का नाम	परियोजना - 2/4/6 लेन	शुरु करने की तिथि	पूर्ण करने की निर्धारित तिथि	पूर्ण करने की वास्तविक तिथि	वर्षों की संख्या जिनके लिए प्रीमियम को आस्थगित किया गया	आस्थगन अवधि के दौरान अनुबंधित मूल प्रीमियम भुगतान (₹ करोड़ में)	आस्थगित प्रीमियम (₹ करोड़ में)	आस्थगित प्रीमियम की प्रतिशतता
9	चेंगापल्ली से कोयम्बटूर बाईपास की शुरुआत तक और कोयम्बटूर बाईपास से तमिलनाडु/केरला बॉर्डर तक	6/4 लेनिंग	सितम्बर 2010	मार्च 2013	अक्टूबर 2015	11	492.21	303	61.56
10	रोहतक-बावल	4 लेनिंग	मई 2011	नवम्बर 2013	अगस्त 2013	10	158.51	117.66	74.23
11	ब्यावर-पाली-पिंडवड़ा	4 लेनिंग	दिसंबर 2011	जून 2014	जून 2015	8	2,334.18	1,499.44	64.24
12	गोमती चौराहा-उदयपुर	4 लेनिंग	अप्रैल 2013	अक्टूबर 2015	दिसंबर 2015	14	296.64	175.35	59.11
13	गोधरा-गुजरात/मध्य प्रदेश बॉर्डर	4 लेनिंग	मार्च 2011	अगस्त 2013	अक्टूबर 2013	10	103.4	103.4	100.00
14	उड़ीसा बॉर्डर-औरंग	4 लेनिंग	फरवरी 2013	अगस्त 2015	मई 2016	13	501.33	457.16	91.19
15	नागपुर-वेनगंगा ब्रिज	4 लेनिंग	अप्रैल 2012	अक्टूबर 2014	जनवरी 2015	10	327.8	143.11	43.66

2022 की प्रतिवेदन संख्या 11

क्रम संख्या	परियोजना का नाम	परियोजना - 2/4/6 लेन	शुरू करने की तिथि	पूर्ण करने की निर्धारित तिथि	पूर्ण करने की वास्तविक तिथि	वर्षों की संख्या जिनके लिए प्रीमियम को आस्थगित किया गया	आस्थगन अवधि के दौरान अनुबंधित मूल प्रीमियम भुगतान (₹ करोड़ में)	आस्थगित प्रीमियम (₹ करोड़ में)	आस्थगित प्रीमियम की प्रतिशतता
16	हैदराबाद-यादगिरी	4 लेनिंग	अगस्त 2010	मई 2012	दिसंबर 2012	9	142.23	115.41	81.14
17	बालेश्वर से खड़गपुर	4 लेनिंग	जनवरी 2013	सितम्बर 2015	दिसंबर 2015	9	449.75	203.81	45.32
18	मुजफ्फरपुर-बरौनी	2 लेनिंग	जुलाई 2012	जुलाई 2014	जून 2016	11	69.81	54.76	78.44
19	मुल्बगल-एपी/कर्नाटक बॉर्डर	4 लेनिंग	मई 2013	मई 2014	जून 2015	10	70.38	43.93	62.42
20	रोहतक-पानीपत	4 लेनिंग	अप्रैल 2011	अक्टूबर 2014	जनवरी 2014	13	836.93	575.32	68.74
	कुल						18,952.32	9,296.25	49.05

अनुलग्नक III (पैरा संख्या 4.3 में संदर्भित)

जुर्माने की गणना हेतु विवरण

(₹ करोड़ में)

क्रम संख्या	परियोजना का नाम	रियायत अनुबंध के अनुसार कुल परियोजना लागत	कुल परियोजना लागत का प्रतिशतता के रूप में 0.5 प्रतिशत की दर से जुर्माना
1	रोहतक-पानीपत	807	4.04
2	अहमदाबाद-वड़ोदरा	2125.24	10.63
3	सामखियाली -गांधीधाम	805.39	4.03
4	इन्दौर- देवास	325	1.63
5	इटावा-चकेरी	1573	7.87
6	ब्यावर-पाली-पिंडवड़ा	2388	11.94
7	चेंगापल्ली से कोयम्बटूर बाईपास की शुरुआत तक और कोयम्बटूर बाईपास से तमिलनाडु/केरला बॉर्डर तक	852	4.26
8	होसुर-कृष्णागिरी	535	2.68
9	गोधरा-गुजरात/मध्य प्रदेश बॉर्डर	785.5	3.93
	कुल		51.01

अनुलग्नक IV (पैरा संख्या 4.4 में संदर्भित)

अपर्याप्त बैंक प्रत्याभूतियाँ प्राप्त कर रियायतग्राहियों को अनुचित लाभ

क्रम संख्या	परियोजना का नाम	आस्थगित प्रीमियम की कुल राशि (₹ करोड़ में)	31.03.2019 को आस्थगित प्रीमियम (₹ करोड़ में)	स्वीकृति पत्र के अनुसार बैंक प्रत्याभूति की धनराशि (₹ करोड़ में)	स्वीकृति के अनुसार आस्थगित प्रीमियम की बीजी के रूप में प्रतिशतता	नवम्बर 2019 को उपलब्ध बीजी (₹ करोड़ में)
1	अहमदाबाद-वड़ोदरा	1739.37	1192.28	315.70	18.15	21.00
2	सामखियाली-गांधीधाम	886.21	345.71	38.07	4.30	38.07
3	धनकुनी-खड़गपुर	1089.37	417.01	29.48	2.71	29.48
4	होसुर-कृष्णागिरी	378.95	145.51	12.21	3.22	0.80
5	इटावा-चकेरी	521.55	223.13	21.50	4.12	21.50
6	इन्दौर- देवास	267.01	172.95	12.93	4.84	12.93
7	चेंगापल्ली से कोयम्बटूर बाईपास की शुरुआत तक और कोयम्बटूर बाईपास से तमिलनाडु/केरला बॉर्डर तक	303.01	102.39	0	0.00	NA
8	ब्यावर-पाली-पिंडवारा	1499.44	919.92	0	0.00	NA
9	रोहतक-पानीपत	575.32	251.25	0	0.00	NA
10	गोधरा-गुजरात/एम.पी. बॉर्डर	103.4	25.91	0	0.00	NA
कुल		7363.63	3796.06	429.89		123.78

अनुलग्नक V (पैरा संख्या 5.1 में संदर्भित)

एस्करो खाते से म्यूचुअल फंड में रियायतग्राही द्वारा किए गए निवेश का परियोजनावार विवरण

(₹ करोड़ में)

परियोजना का नाम	एस्करो खाते में निवेश
धनकुनी-खड़गपुर	1,930.42
इंदौर-देवास	416.08
अहमदाबाद-वड़ोदरा	562.25
होसुर-कृष्णागिरी	243.89
रोहतक-पानीपत	427.4
ब्यावर-पाली-पिंडवारा	1,257.93
सामखियाली-गांधीधाम	465.76
कुल	5,303.73

© भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
www.cag.gov.in