

## अध्याय II: नागर विमानन मंत्रालय

### एयर इंडिया लिमिटेड

#### 2.1 माल-जहाज खड़े करने के लिए पट्टे पर लिए गए परिसर का उपयोग न करने के कारण अपव्यय

मार्च 2012 को समाप्त नौ वर्षों के लिए बिना उपयोग के पट्टे पर लिए गये परिसर जो कि उपयोग नहीं किया जा रहा था, को अभ्यर्पित न करने के परिणामस्वरूप पट्टा किराया, काउंसिल कर और उपयोगिता प्रभारों के लिए ₹ 14.30 करोड़ का अपव्यय हुआ।

एयर इण्डिया लिमिटेड (कंपनी) ने लंदन के हीथ्रो एयरपोर्ट पर अपने माल को संभालने और गोदाम के रूप में प्रयोग करने के लिए 0.58 एकड़ के माप का एक भूखण्ड और उस पर 25266 वर्ग फुट का निर्मित भवन ब्रिटिश एयरपोर्ट अथारिटी (बीएए) से अप्रैल 1968 में 50 वर्ष और 9 माह अर्थात् जनवरी 2019 तक के लिए पट्टे पर लिया। 8 अक्टूबर 1976 के विलेख द्वारा शासित पट्टे की निबन्धनों और शर्तों के अनुसार कंपनी द्वारा परिसर के लिए, काँसिल कर, जो वर्ष 2003-04 में £172,716 (₹ 1.35 करोड़) और 2011-12 से £ 285,390 (₹ 2.23 करोड़) के बीच की रेंज का था, के अलावा वार्षिक किराया, जो 2003-04 में £4,350 (₹ 0.034 करोड़) और 2010-11 में £4,950 (₹ 0.038 करोड़) की रेंज के बीच था, भुगतान करना अपेक्षित था।

कंपनी के माल की सम्भलाई सितम्बर 1998 से मेनजीज एविएशन लिमिटेड (एमएएल) द्वारा की जा रही थी। 31 अगस्त 2001 तक तीन वर्ष के लिए, कंपनी ने अपने गोदाम के माध्यम से तीसरे पक्ष के माल की सम्भलाई के लिए प्रति टन £ 21 (₹1644) प्राप्त किये। अप्रैल 2004 में एमएएल ने काम करने की घटिया परिस्थितियों के कारण कंपनी के मालगोदाम से काम करने से इन्कार किया और कंपनी के माल की सम्भलाई अपने मालगोदाम से करना आरम्भ किया। जनवरी 2007 में कंपनी ने एमएएल के साथ एक और समझौता किया, जो 1 सितम्बर 2006 से पांच वर्षों के लिए प्रभावी था, जिससे एमएएल ने अपनी लागत पर मालगोदाम में सुधार करना स्वीकार और तीसरे पक्ष के माल के लिए कंपनी के मालगोदाम का प्रयोग करके बिजली, हिटिंग और पानी की लागत के 50 प्रतिशत के भुगतान के अलावा प्रतिवर्ष £ 30,000 (₹ 0.24 करोड़) की न्यूनतम रायल्टी का भुगतान करना स्वीकार किया।

घटिया हालत में होने के कारण मालगोदाम एमएएल द्वारा आवश्यक मरम्मत अप्रैल 2008 तक पूरी होने के लिए उपयोग नहीं किया जा सका और परिणामतः £ 45,000 (₹ 0.35 करोड़) (सितम्बर 2006 से

मार्च 2008) की राशि की रायल्टी का भुगतान नहीं किया। बाद में परिवहन विभाग (यूके की नियामक संस्था) द्वारा कंपनी मालगोदाम में सुरक्षा कमियों के कारण एमएएल के विनियमित स्थिति स्टेटस को वापस लिया। एमएएल मालगोदाम प्रयोग नहीं कर सका और फिर से निर्यातों की सम्भलाई के लिए अप्रैल 2009 से अपना मालगोदाम उपयोग में लाया।

लेखापरीक्षा ने (जनवरी/अप्रैल 2011 और फरवरी 2012) पाया कि:-

- कंपनी का गोदाम माल की सम्भलाई के लिए प्रयोग ही नहीं किया गया बल्कि अपने कुछ भण्डारों के भण्डारण और स्टाफ के तीन सदस्यों के रहने के लिए प्रयोग में लाया गया।
- फरवरी 2003 में बीएए से पट्टे को £ 3.35 मिलियन (₹ 26.23 करोड़) के बाजार मूल्य पर पहले ही समाप्त करने का प्रस्ताव आने पर भी कंपनी ने बिना कारण कई वर्षों के लिए संपत्ति को बेकार में अपने पास रखना पसन्द किया।
- कंपनी ने चार वरिष्ठ कर्मचारियों की एक समिति (9 अप्रैल 2009) माल के काम से सम्बन्धित सभी विकल्पों की जांच करने के लिए व गोदाम के सम्बन्ध में कार्यवाही का प्रस्ताव देने के लिए नियुक्त की। समिति से 24 अप्रैल 2009 में रिपोर्ट प्रस्तुत करना अपेक्षित था परन्तु उसने कोई रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं की।
- कंपनी ने मार्च 2012 तक पिछले नौ वर्ष के लिए एमएएल से ₹ 1.24 करोड़ की रायल्टी और उपयोगिता प्रभारों की प्राप्तियों को निकालने के बाद किराया, काउंसिल कर और उपयोगिता प्रभारों के लिए ₹ 14.30 करोड़\* का परिहार्य व्यय (निवल) किया।

प्रबन्धन ने अपने उत्तर में बताया (मई 2011) कि लम्बी अवधि के लिए पट्टे के सम्बंध में गोदाम को अभ्यर्पित करना व्यवहार्य नहीं था और माल गोदाम को उपयोग में लाने के लिए कदम उठाये जा रहे थे। प्रबन्धन ने यह स्वीकार करते हुए कि समिति ने कभी कोई रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं की, बताया कि समिति के सदस्य या तो सेवा-निवृत्त हो चुके थे या लंदन से बाहर स्थानान्तरित किये गये थे।

\* ₹ 78.309/ £ की औसत विनिमय दर जो मार्च 2003 से दिसम्बर 2011 की अवधि के लिए भारत सरकार की मासिक विनिमय दर का औसत था, पर परिवर्तित £ 1,826,455 निम्नानुसार था:

व्यय			घटाएं	प्राप्तियाँ		
काँसिल कर	£1,8,22,172	= ₹ 14.27 करोड़				
किराया	£42,750	= ₹ 00.34 करोड़		किराया	£102,500	= ₹ 0.80 करोड़
उपयोग प्रभार	£120,257	= ₹ 00.93 करोड़		उपयोग प्रभार	£ 56,223.71	= ₹ 0.44 करोड़

कंपनी का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कंपनी ने बीएए से £ 3.35 मिलियन (₹ 26.23 करोड़) के बाजार मूल्य पर पट्टे की पूर्व समाप्ति के लिए प्रस्ताव प्राप्त किया था (फरवरी 2003)। मार्च 2009 में बीएए ने फिर पट्टे की पूर्व समाप्ति के लिए प्रस्ताव दिया और चेतावनी दी कि पट्टा अवधि की समाप्ति (जनवरी 2019) के साथ ही गोदाम को अभ्यर्पित करने में विलम्ब के परिणामस्वरूप पट्टे के मूल्य में गिरावट आयेगी। तथ्यतः गोदाम को अभ्यर्पित करने में विलम्ब के परिणामस्वरूप पहले ही पट्टे के मूल्य में £ 2.25 मिलियन (₹ 17.62 करोड़) तक गिरावट आई है जैसा कि जून 2010 में प्रबन्धन ने अनुमान लगाया।

किराया और काँसिल करों के लिए वार्षिक प्रतिबद्धता और इस तथ्य कि माल सम्भलाई माल के सम्भलाई एजेन्ट के परिसर से किया जा सकता था और किया जा रहा था को ध्यान में रखते हुए, कंपनी के लिए यह अनिवार्य था कि वह जगह को अभ्यर्पित या उपयोग में लाने के लिए तत्परता से कार्यवाही करती। मार्च 2012 को समाप्त पिछले नौ वर्षों के लिए कंपनी का कोई दृढ़ निर्णय लेने में उदासीन दृष्टिकोण कमजोर शासन दर्शाता है जिसके परिणामस्वरूप ₹ 14.30 करोड़ का अपव्यय हुआ।

मामला सितम्बर 2011 में मंत्रालय को भेजा गया, उत्तर प्रतीक्षित था (मई 2012)।

## 2.2 एयर इण्डिया लिमिटेड में अतिरिक्त व्यय

अतिरिक्त /बेकार व्यय के मामले और एयर इण्डिया लिमिटेड (कंपनी) द्वारा राजस्व वसूली की विफलता को सीएजी के प्रतिवेदनो\* के माध्यम से उपयुक्त उपचारी कार्यवाही के लिए उजागर किया गया था। संक्षेप में, इन मामलों में व्यय नियंत्रित करने और राजस्व में वृद्धि के लिए आन्तरिक नियंत्रण के मुद्दे शामिल थे। विशेषकर 2009-10 के प्रतिवेदन संख्या सीए 24 में पैरा सं. 2.2.1 में उसी तारीख को उसी भोजन प्रबन्धन के लिए तुलनात्मक रूप से निम्नतर कारोबार वाली अपनी सहायक कंपनी एयर इण्डिया एक्सप्रेस की उड़ानों के लिए समान भोजन-सूची के लिए निम्नतर दरों का लाभ उठाये बिना भोजन प्रबन्धन सेवाओं के ठेके के लिए उच्चतर दरें स्वीकार करके कम्पनी द्वारा अप्रैल 2005 से मार्च 2008 तक एक निजी पार्टी को ₹ 8.49 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान इंगित किया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि कंपनी द्वारा उच्चतर और गैर-प्रतिस्पर्धात्मक दरें स्वीकार करने के कारण अतिरिक्त व्यय के मामलों की पुनरावृत्ति लगातार होती रही जो सतत वित्तीय प्रबन्धन कमी दर्शाता है। तथ्यतः ये मामले आर्थिक तंगी वाली कंपनी के प्रबन्धन की वित्तीय स्थिति की ओर उदासीन रवैया दर्शाता है जैसा कि निम्नलिखित मामलों से पुष्टि होती है:

---

\* 2009-10 के सीएजी के प्रतिवेदन सं. सीए 24 का पैरा 2.2.1 तथा सीएजी के 2009-10 प्रतिवेदन सं. 9 का पैरा 2.3.1 से 2.3.5।

(क) किराये पर परिवहन साधन लेने के लिए गैर-प्रतिस्पर्धात्मक ढंग से उच्चतर दरों को स्वीकार करने के कारण ₹75.26 लाख का अतिरिक्त भुगतान

प्रधान मंत्री के यूएसए जाने पर स्पेशल चार्टर उड़ानों पर साथ जाने वाली टीमों के लिए एयर इंडिया के वाशिंगटन कार्यालय द्वारा गैर-प्रतिस्पर्धात्मक ढंग से असामान्य उच्चतर दरों की स्वीकृति के परिणामस्वरूप ₹ 75.26 लाख का अतिरिक्त व्यय हुआ।

(i) कंपनी ने सितम्बर 2011 में प्रधानमंत्री के प्रतिनिधित्व में न्यूयार्क जाने वाले एक प्रतिनिधि-मंडल के लिए स्पेशल चार्टर उड़ान परिचालित की। भारत सरकार (जीओआई) के विभिन्न मंत्रालयों द्वारा नामांकित प्रतिनिधि मण्डल के सदस्यों के अतिरिक्त कंपनी ने एक अग्रिम पूर्वगठित टीम, वायुयान चालक दल तथा संलग्न टीम समाविष्ट करके एक व्यापक स्पेशल टीम गठित की। यद्यपि प्रतिनिधि मण्डल को न्यूयार्क जाना था, परन्तु वायुयान डोवर<sup>1</sup> में पार्क किया गया। अतः स्पेशल प्रोटेक्शन ग्रुप (एसपीजी) टीम सहित चालक दल के कुछ सदस्यों को 22 सितम्बर से 26 सितम्बर 2011 तक डोवर में ही रूकना पड़ा। कंपनी के मुख्यालय के अनुदेशों के आधार पर वाशिंगटन में कंपनी के एरिया सेल्स आफिस ने एक स्थानीय परिवहन कंपनी अर्थात् मै. एम्प्रेस लिमौसाइन से डोवर में कंपनी के टीम के लिए परिवहन किराये पर लिया। एसपीजी टीम के लिए वाशिंगटन में भारतीय दूतावास (दूतावास) ने एक अलग ठेके के माध्यम से उसी परिवहन कंपनी से परिवहन किराये पर लिया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि "सीडन" और "15 पैक्स वैन" प्रकार के वाहनों के लिए दूतावास द्वारा भुगतान की गई प्रति घण्टा दरें क्रमशः यूएस डालर 30 और यूएस डालर 50 थी, जबकि कंपनी द्वारा समान प्रकार के वाहनों के लिए भुगतान की गई प्रति घंटा दरें असामान्य रूप से उच्च थी, जोकि यूएस डालर 75 और यूएस डालर 90 थी और दूतावास द्वारा भुगतान की गई दरों से 1.8 गुणा और 2.5 गुणा अधिक थी। इस प्रकार कंपनी ने इस आयोजन पर ₹ 17.86 लाख<sup>2</sup> का परिहार्य अतिरिक्त व्यय किया।

(ii) इसी प्रकार, प्रधानमंत्री के वाशिंगटन के लिए नवम्बर 2009 और अप्रैल 2010 में उपरोक्त से पहले वाले दो दौरों के सम्बन्ध में जब स्पेशल चार्टर उड़ान के साथ कंपनी

<sup>1</sup> डोवर डेलावेयर में स्थित है जो लगभग 185 मील न्यूयार्क से दूर है,

<sup>2</sup> अक्टूबर 2011 के लिए ₹48.07/यूएस डालर की विनिमय दर पर। ड्रेंस राशि में 15 प्रतिशत की दर पर उपदान भी शामिल है।

का प्रतिनिधि-मंडल गया था, लेखापरीक्षा ने पाया कि एरिया सेल्स आफिस वाशिंगटन द्वारा कंपनी के प्रतिनिधि-मण्डल के लिए परिवहन किराये पर लिया, जबकि भारत सरकार के विभिन्न मंत्रालयों से प्रतिनिधि-मण्डल के सदस्यों के लिए परिवहन दूतावास द्वारा किराये पर लिया गया। इन दोनों दौरों के लिए कंपनी और दूतावास ने परिवहन एक ही परिवहन कंपनी अर्थात् मै. एम्प्रेस लिमोसाइन से किराये पर लिया। इसके अतिरिक्त दूतावास ने "सीडन" "7 पैक्स वैन" और "15 पैक्स वैन" प्रकार के वाहन क्रमशः प्रति घण्टा यूएसडालर 40, यूएस डालर 50, यूएस डालर 60 की दर पर किराये पर लिया जबकि कंपनी ने समान प्रकार के वाहनों के लिए दूतावास की तुलना में यूएस डालर 75, यूएस डालर 75 और यूएस डालर 90 की दरों पर यानि 1.5 गुणा से 1.88 गुणा (लगभग दुगने) दर का भुगतान किया जिसके कारण ₹ 57.40 लाख\* का अतिरिक्त व्यय हुआ।

**इस प्रकार कंपनी ने भारतीय दूतावास द्वारा की गई व्यवस्था की तुलना में 2009, 2010 और 2011 में केवल तीन वीवीआईपी दौरों के लिए परिवहन व्यवस्था के लिए गैर-प्रतिस्पर्धात्मक और अतर्कसंगत उच्च दरें स्वीकार करने के कारण ₹ 75.26 लाख का अतिरिक्त व्यय किया।**

प्रबन्धन ने उत्तर में बताया कि इस प्रकार की सेवाओं के लिए बाजार दरें लचीली और परिवर्तनात्मक हैं जो एक से दूसरे ग्राहक के लिए भिन्न हो सकती हैं। उन्होंने आगे बताया कि दूतावास नियमित तथा भारी मात्रा में परिवहन कारोबार उपलब्ध कराता है अतः उसे भारी छूट मिलती है और इस प्रकार की दरों में तुलना करना उपयुक्त नहीं है।

प्रबन्धन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एक ही अवधि में एक ही प्रयोजन के लिए दूतावास द्वारा भुगतान की गई दरों से वाहन 2.5 गुणा अधिक दरों पर किराये पर लेना स्वीकार्य नहीं है और इसे बाजार की गतिशीलता को आरोपित नहीं किया जा सकता। यह मत, कि दूतावास को कारोबार की उच्चतर मात्रा के कारण छूट मिलती थी, भी विश्वसनीय नहीं है क्योंकि दूतावास और कंपनी द्वारा परिवहक के साथ किये गये ठेके किसी कारोबार की मात्रा के प्रस्ताव का लिहाज किये बिना निश्चित और अपरिवर्तनीय थे। इसके अतिरिक्त 2009 और 2010 में वीवीआईपी दौरों के लिए, दूतावास द्वारा किये गये समझौते में घंटों की संख्या कंपनी द्वारा नवम्बर 2009 में किये गये समझौतों में दर्शाए गये घंटों की तुलना में कम थे। यह कंपनी के वित्तीय स्वास्थ्य के लिए चिन्ता का सामान्य अभाव दर्शाता है जो कि इस अवधि के दौरान गम्भीर नकदी समस्या के चपेट में था।

मामला जनवरी 2012 में मंत्रालय को भेजा गया, उनका उत्तर नहीं प्राप्त हुआ (मई 2012)।

---

\* नवम्बर 2009 और अप्रैल 2010 के लिए क्रमशः ₹ 46.87/यूएस डालर और ₹ 46.05/यूएस डालर की विनिमय दर पर। इस राशि में 15 प्रतिशत की दर में उपदान की राशि भी शामिल हैं

(ख) लागू दरों से उच्चतर दरों पर एक निजी पार्टी को पत्तन शुल्क के प्रति ₹ 63.22 लाख का अधिक भुगतान

न्यूयार्क और न्यू जर्सी के विमान पत्तन प्राधिकरण ने पर्मिट धारकों, जो संसाधनों का उपयोग करते हैं, से 8 प्रतिशत पत्तन फीस प्रभारित करना अधिसूचित किया। तथापि एयर इण्डिया ने न्यूयार्क और न्यूयार्क पर प्रचालन करने वाले अपने ठेकेदारों को 8.7 प्रतिशत के उच्चतर दर पर पत्तन फीस का भुगतान किया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 63.22 लाख का अधिक भुगतान हुआ।

न्यूयार्क, न्यू जर्सी (ईडब्ल्यूआर) और न्यूयार्क (जेएफके) से परिचालित की जा रही एयर इंडिया की उड़ानों के लिए खान-पान सेवाओं के प्रावधान के लिए कंपनी ने मै. फलाइंग फूड ग्रुप, न्यूयार्क (एफएफजी) के साथ एक अलग समझौता ज्ञापन (एमओयू) तय किया। एमओयू पर तीन वर्ष की अवधि के लिए हस्ताक्षर किये गये जो क्रमशः 03 दिसम्बर 2006 और 01 अगस्त 2008 तक के लिए ईडब्ल्यूआर और जेएफके के लिए था। उसी फर्म के साथ 14 अगस्त 2010 तक अतिरिक्त तीन वर्षों के लिए नया समझौता करने से पहले ईडब्ल्यूआर के लिए एमओयू आगे 15 अगस्त 2010 तक बढ़ाया गया। उसी प्रकार जेएफके के लिए एफएफजी के साथ 01 अगस्त 2011 से तीन वर्ष की अवधि के लिए नये एमओयू पर हस्ताक्षर किये गये। एमओयू की शर्तों के अनुसार आपूर्ति के प्रत्येक मद के लिए अन्य बातों के साथ साथ एफएफजी पत्तन शुल्क भी लगाये जो कि एनवाई और एनजे पत्तन प्राधिकरण द्वारा अधिसूचित दरों के अनुसार होगा। पत्तन प्राधिकरण की अधिसूचना के अनुसार पत्तन शुल्क जो एमओयू का हिस्सा था मे निर्धारित था कि 01 जून 2006 से पत्तन शुल्क "सकल प्राप्तिओं के 8 प्रतिशत की संशोधित दर पर प्रभारित होगा। इसमें आगे यह स्पष्टीकरण भी था कि एफएफजी द्वारा तदनुसार पत्तन प्राधिकरण को 8 प्रतिशत की समान दर पर पत्तन शुल्क देना अपेक्षित होगा। पत्तन प्राधिकरण और एफएफजी के बीच समझौता (प्रिवलेज पर्मिट) किया गया। समझौते की शर्तों और निबन्धनों के अनुसार, ग्राहक द्वारा अलग से अदा किये गये कर और कर लगाने वाले प्राधिकारी को पर्मिटधारक (एफएफजी) द्वारा प्रत्यक्ष रूप में अदा किये जाने वाले कर सकल प्राप्तिओं का हिस्सा नहीं होंगे और इसलिए पत्तन शुल्क केवल एफएफजी को वास्तव में भुगतान योग्य राशि के प्रति करनी थी।

एमओयू में 8 प्रतिशत की अधिसूचित दर के बावजूद कंपनी द्वारा एफएफजी के साथ संदर्भित एमओयू में पत्तन शुल्क 8.7 प्रतिशत की दर पर निर्णीत की गई और कंपनी के क्षेत्रीय कार्यालय न्यूयार्क ने एफएफजी को दोनों एमओयू के संबंध में भुगतान इसी दर पर किया। ऐसा बताया गया कि 0.7 प्रतिशत का अतिरिक्त हिस्सा पत्तन शुल्क को सकल प्राप्तिओं का घटक अर्थात् पत्तन शुल्क के 8 प्रतिशत के ऊपर 8 प्रतिशत का शुल्क लगाकर परिकलित किया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया चूँकि पत्तन शुल्क की राशि पत्तन प्राधिकरण द्वारा लगाये गई वास्तविक शुल्क पर एफएफजी द्वारा अलग से प्रभारित किया गया और वह पत्तन प्राधिकरण को लौटाया जाना था और समझौते के अनुसार "सकल प्राप्तिओं" में शामिल होने की उसकी पात्रता नहीं थी। इसके अतिरिक्त पत्तन

फीस परमिटदाता की आय का हिस्सा नहीं था, अतः उस राशि पर 8 प्रतिशत का शुल्क तर्कसंगत नहीं था और वह अधिक भुगतान के तुल्य था।

दिसम्बर 2006 से सितम्बर 2011 तक उक्त एमओयू की चालू अवधि के दौरान फर्म को 8.7 प्रतिशत की दर से यूएस डालर 21, 397,471 की कुल<sup>1</sup> राशि का भुगतान किया गया था और इस प्रकार 0.7 प्रतिशत की अतिरिक्त दर पर यूएस डालर 137,794 (₹ 63.22 लाख<sup>2</sup>) का निजी पार्टी को अधिक भुगतान किया गया। एयर इण्डिया न्यूयार्क को मामले के बारे में जनवरी 2011 में बताये जाने के बाद कंपनी ने सितम्बर 2011 तक बराबर 8.7 प्रतिशत की उच्चतर दर पर भुगतान किया। यद्यपि कंपनी द्वारा लागू की जाने वाली दर की अशुद्धता को लेखापरीक्षा फिर से जोर देने पर पतन फीस का भुगतान की दर में अक्टूबर 2011 में सही किया गया था, परन्तु अक्टूबर 2011 तक अधिक भुगतान की गई राशि की कोई वसूली नहीं की गई जो निजी पार्टी के लिए पक्षपात दर्शाता है।

इस प्रकार लागू दर से उच्चतर पतन फीस के भुगतान के कारण एयर इण्डिया ने दिसम्बर 2006 और अगस्त 2010 में ईडब्ल्यूआर और जेएफके के लिए अगस्त 2008 और अगस्त 2011 में निर्णीत ठेका करारों के सम्बन्ध में खान-पान ठेकेदार (एफएफजी) को ₹ 63.22 लाख की राशि का अधिक भुगतान किया।

मामला कंपनी और मंत्रालय को दिसम्बर 2011 में भेजा गया, उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ (मई 2012)।

### एयरलाइन एलायड सर्विसेज लिमिटेड

## 2.3 परिचालनों की समीक्षा

### 2.3.1 भूमिका

एयरलाइन एलायड सर्विसेज लिमिटेड (एएएसएल) का गठन सितम्बर 1983 में कम्पनी अधिनियम 1956 के तहत तथाकथित इन्डियन एयरलाइन्स लिमिटेड (अब एयर इण्डिया लिमिटेड-एआईएल) के पूर्णस्वामित्व वाली सहायक कम्पनी के रूप में हुआ। एएएसएल के प्रमुख उद्देश्य थे होटल का कारोबार चलाना, हवाईयात्रा में खानपान को संभालना, हवाईअड्डों पर ग्राउन्ड हैंडलिंग का कारोबार संभालना, अन्तर्राष्ट्रीय तथा घरेलू वायु परिवहन सेवाओं की स्थापना, अनुरक्षण तथा परिचालन करना तथा वायुयानों, उड़नशील मशीनों, हवाईजहाज तथा उनके कलपुर्जों की खरीद, बिक्री, किराए पर लेने देने तथा उनका कारोबार करना।

<sup>1</sup> यूएसडालर 1,712,585 का पतन फीस शामिल है

<sup>2</sup> विनिमय की औसत दर पर

एएएसएल को एआईएल के लिए लाभ केन्द्र का काम करना था। तथापि, अपने परिचालन के पिछले दस वर्षों (2001-02 से 2010-11) में कम्पनी लगातार हानियाँ (वर्ष 2003-04 में हुए ₹ 2.05 करोड़ के थोड़े से लाभ को छोड़कर) उठा रही थी। 31 मार्च 2011 तक कम्पनी को ₹ 582.90 करोड़ का घाटा हो चुका था तथा वह अपनी शेयर पूँजी (₹ 2.25 करोड़) से पूरी तरह अपरदित हो गई थी। 31 मार्च 2011 को कम्पनी को अपनी धारक कम्पनी को ₹ 462.51 करोड़ की राशि का भुगतान करना था। एएएसएल ने एआईएल से लीज पर 12 बोइंग एयरक्राफ्टों के पुराने बेड़े के चरणबद्ध तरीके में हुए स्थानांतरण से अपने परिचालन अप्रैल 1996 में शुरू किए थे। 31 मार्च 2011 को कम्पनी के पास विभिन्न प्रकार के 17 एयरक्राफ्टों<sup>1</sup> का बेड़ा था। लेखापरीक्षा ने 2008-09 से 2010-11 की अवधि के दौरान एएएसएल के परिचालनों की समीक्षा ग्राहकों के साथ इसके द्वारा किए गए एमओयूज/करारों के मद्देनजर एयरक्राफ्टों की परिचालन क्षमता का आंकलन करने के लिए की। मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नवत थे:

### 2.3.2 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

#### 2.3.2.1 फ्रेटर एयरक्राफ्ट के परिचालन

एआईएल से लीज पर लिए गए 12 बोइंग एयरक्राफ्ट्स का प्रयोग शुरू में देशी क्षेत्रीय रूटों पर यात्रियों के परिवहन हेतु किया गया। बाद में, जुलाई 2007 से अक्टूबर 2008 के दौरान एआईएल ने छः एयरक्राफ्ट्स को फ्रेटर्स में बदल दिया तथा अगस्त 2009 में छः एयरक्राफ्ट्स (जुलाई 2000 में दुर्घटनाग्रस्त एक एयरक्राफ्ट सहित) को बेड़े से बाहर कर दिया गया। एएएसएल ने फ्रेटर चार्टर्स परिचालन सम्बद्ध पार्टियों तथा एआईएल के बीच फ्रेटर चार्टर्स के लिए करारों के तहत शुरू किया। एएएसएल को उड़ान परिचालनों के लिए हैंडलिंग, विपणन, बिक्री तथा बुकिंग तथा अन्य सहायक सेवाएँ एआईएल ने उपलब्ध करवाई।

एआईएल ने अपने पांच फ्रेटर एयरक्राफ्ट्स के लिए मै. गति के साथ शुरूआत में पांच वर्षों (जुलाई 2007 से जुलाई 2012) की अवधि के लिए प्रति एयरक्राफ्ट ₹ 2.92 लाख प्रति घन्टे के लीज किराए की दर से एक महीने में कम से कम 25 दिनों के एयरक्राफ्ट प्रचालन के साथ पांच एयरक्राफ्ट्स के प्रतिदिन कम से कम 17 घन्टों प्रचालन अर्थात् 425 घन्टे प्रति माह के न्यूनतम उपयोग की गारन्टी सहित एक वेट<sup>2</sup> लीज करार किया (मई 2007)। करार में यह भी प्रावधान था कि जब तक पांचवा एयरक्राफ्ट काम में नहीं लगाया जाता शुरूआत में मै. गति वास्तविक उड़ान घंटों के आधार पर लीज किराया अदा करेगा। इसी बीच, एआईएल ने डाक विभाग (डीओपी) से शुरूआत में एक वर्ष की अवधि

<sup>1</sup> छः बी 737-200 (बोइंग), सात एटीआर-42-320 (एवियोन डा ट्रान्सपोर्ट रीजनल) - 48 सीटों वाले तथा चार सीआरजे-700 (कनोडेयन रीजनल जेट) - 70 सीटों वाले।

<sup>2</sup> वेट लीज करार में रखरखाव तथा क्रू सपोर्ट सहित एयरक्राफ्ट उपलब्ध करवाया जाता है।

के लिए एक फ्रेटर एयरक्राफ्ट को वेट लीज पर देने का दूसरा करार किया (अगस्त 2007)। डीओपी के साथ करार के पश्चात् कम्पनी मै. गति को पांच एयरक्राफ्ट्स देने की ठेकागत बाध्यता को पूरा करने में असमर्थ थी। परिणामस्वरूप मै. गति की बिलिंग जनवरी 2008 (जब गति को दो एयरक्राफ्ट्स उपलब्ध करवाए गए थे) से फरवरी 2009 (अर्थात् मार्च 2009 में करार समाप्त होने से कुछ समय पहले) तक की अवधि के दौरान प्रति एयरक्राफ्ट 55.79 घन्टे के औसत मासिक उपयोग के लिए की गई जो कि 85 घन्टे प्रति एयरक्राफ्ट (425/5) के अनुबन्धित न्यूनतम गारन्टीकृत उपयोग से बहुत ही कम थी। बाद में कम्पनी ने एवियेशन टर्बाइन फ्यूल की कीमत में वृद्धि के कारण किराया प्रभारों को अक्टूबर 2008 से ₹ 2.92 लाख प्रति घन्टे से बढ़ा कर ₹ 3.50 लाख प्रति घन्टे हर तीन महीने में इन प्रभारों को संशोधित करने की शर्त सहित, बढ़ा दिया (नवम्बर 2008)। मै. गति, तथापि, लीज किराए में वृद्धि से सहमत नहीं हुए तथा उन्होंने ठेके के प्रावधानों के विरुद्ध लीज किराए में वृद्धि, करार के अनुसार एयरक्राफ्ट्स न देने, निर्धारित पेलोड क्षमता वाले एयरक्राफ्ट्स उपलब्ध कराने में असफलता, एयरक्राफ्ट्स की लम्बी ग्रांउंडिंग इत्यादि कारण देते हुए ठेके को समाप्त कर दिया (मार्च 2009)।

गति के साथ ठेका समाप्त होने के बाद, आपसी सहमति से बढ़ाए जा सकने वाली जुलाई 2009 से मार्च 2010 तक की अवधि के लिए वेट लीज पर तीन फ्रेटर एयरक्राफ्ट्स देने के लिए डीओपी से एक अन्य ठेका किया गया (जुलाई 2009)। ठेका अवधि की समाप्ति पर डीओपी ने ठेके को लगातार विलम्ब तथा फ्रेटर प्रचालनों के रद्द होने के कारण आगे नहीं बढ़ाया। तथापि, डीओपी ने दो साल के लिए केवल एक एयरक्राफ्ट के लिए नया (अप्रैल 2010 से प्रभावी) ठेका किया। बाद में, एआईएल ने सभी छः फ्रेटर एयरक्राफ्ट्स को बेड़े से बाहर करने तथा उन्हें निपटा देने का निर्णय किया (सितम्बर 2010) तथा डीओपी के साथ ठेका समाप्त कर दिया (जनवरी 2011)।

लेखापरीक्षा ने देखा कि गति के साथ किए गए ठेके का खण्ड 5.1 कम्पनी के वित्तीय हित के विरुद्ध था क्योंकि पांचवें एयरक्राफ्ट के उपलब्ध कराए जाने तक लीज भाड़ा वास्तविक उड़ान घन्टों के अनुसार दिया जाना था। एक एयरक्राफ्ट दिए जाने के लिए डीओपी के साथ चल रहे मोलतोल (फरवरी 2007) को ध्यान में रखते हुए इस बात के लिए राजी होना विवेकपूर्ण नहीं था। हालांकि कम्पनी को मालूम था कि गति के साथ (मई 2007) तथा डीओपी के साथ (अगस्त 2007) करारों के सम्बन्ध में वचन पूरे करने के लिए छः एयरक्राफ्ट्स की आवश्यकता होगी, तब भी कम्पनी ने अक्टूबर 2008 तक छठे एयरक्राफ्ट को फ्रेटर में परिवर्तित नहीं किया। इसके अतिरिक्त ठेके में पांच वर्षों की अवधि के लिए प्रति घन्टा लीज भाड़े के लिए निश्चित राशि पर राजी होना भी विवेकपूर्ण नहीं था जो कि एविएशन टरबाइन फ्यूल की कीमत के बढ़ने पर अव्यावहारिक हो गया।

प्रबन्धन ने कहा (अक्टूबर 2008) कि मै. गति के साथ पांचवें एयरक्राफ्ट को परिचालन में जोड़ने के बाद ही न्यूनतम गारन्टीकृत घन्टों के लिए भुगतान करवाया जा सकता था। प्रबन्धन ने यह भी कहा (अक्टूबर 2011) कि बोइंग एयरक्राफ्ट्स के फ्रेटर परिचालनों से ₹ 62.05 करोड़ का लाभ हुआ था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उपरोक्त वर्णित लाभों की संगणना के लिए केवल प्रत्यक्ष प्रचालन लागतों पर ही विचार किया गया था तथा छः फ्रेटर एयरक्राफ्ट्स के लीज तथा अनुरक्षण शुल्कों के ₹ 22.88 करोड़, चार बॉइंग एयरक्राफ्ट्स को परिवर्तित करने के लिए 10 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से ₹ 12.02 करोड़ का वित्तपोषण प्रभार एएएसएल की ओर से एआईएल द्वारा वहन किए गए एयरपोर्ट तथा ग्राऊंड हैंडलिंग सहित विभिन्न इनहाउस प्रशासनिक तथा परिचालन सहायता के शुल्क, फ्रेटर एयरक्राफ्ट्स पर ग्राहकों के लोगों पेन्ट करने की लागत, मालसूची के रखरखाव तथा वित्तपोषण की लागत, फालतू इंजन का फ्लोर, स्पेस रेन्टल सहित आक्सिलरी पावर यूनिट, बीमा तथा अप्रचलन जैसे अन्य खर्चों का शामिल नहीं किया गया था जिनकी गणना लेखापरीक्षा इन खर्चों के विवरण प्राप्त न होने के कारण नहीं कर सकती थी। इसके अतिरिक्त, कम्पनी द्वारा दावाकृत ₹ 62.05 करोड़ के लाभ में मै. गति लिमिटेड की ₹ 30.00 करोड़ की राशि की बैंक गारन्टी भी शामिल थी जिसका नकदीकरण अभी न्यायाधीन था।

### 2.3.2.2 यात्री विमान के परिचालन

एएएसएल अपने यात्री प्रचालनों हेतु एटीआर तथा सीआरजे किस्म के एयरक्राफ्ट्स का उपयोग कर रही थी। इसने पांच वर्षों की अवधि के लिए एटीआर-42-320 एयरक्राफ्ट्स (जिनका अब उत्पादन नहीं होता था) को ड्राईलीज<sup>१</sup> पर लिया, चार एयरक्राफ्ट्स दिसम्बर 2002 में अनुरक्षण तथा फालतू पुर्जों एवं मुख्य घटकों के लिए वैश्विक अनुरक्षण तथा सहायता करार (जीएमएसए) सहित मै. एटीआर से तथा मार्च 2007 में तीन एयरक्राफ्ट्स मै. एटीआरआईएम कैपिटल लिमिटेड से लिए गए। एएएसएल ने चार सीआरजे एयरक्राफ्ट्स चार पट्टेदाताओं से लीज पर सात वर्षों की अवधि के लिए प्राप्त किए। एएएसएल ने सीआरजे एयरक्राफ्ट्स के कम्पोनेट सपोर्ट के लिए मै. लुपथान्सा टैक्निक के साथ घटक अनुरक्षण कार्य करार भी किया (अगस्त 2008)।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एटीआर तथा सीआरजे एयरक्राफ्ट्स प्राप्त करते हुए एएएसएल ने मरम्मत तथा इंजन सहायता के लिए पर्याप्त प्रबन्ध सुनिश्चित नहीं किए थे। तीन और एयरक्राफ्ट्स एटीआर बेडे में जोड़ने पर, मालसूची का स्तर नहीं बढ़ाया गया था तथा विद्यमान स्तर पर ही जीएमएसए जारी रहा। अप्रैल 2008 से मार्च 2011 तक के दौरान सूचीबद्ध अनुरक्षण आदि के लिए सामान्यतया निर्धारित 10 प्रतिशत के विरुद्ध 1651 दिनों अर्थात् 21.54 प्रतिशत तक एयरक्राफ्ट्स जमीन पर ही खड़े रहे। उपरोक्त अवधि के लिए लीज भाडे के रूप में कम्पनी द्वारा प्रदत्त ₹ 78.39 करोड़ में से फालतू कलपुर्जों तथा घटकों के अपर्याप्त स्टाक के कारण जमीन पर खड़े रहे एयरक्राफ्ट्स से सम्बन्धित राशि ₹ 27.73 करोड़ थी।

इंजन सहायता ठेके के न होने के कारण सीआरजे एयरक्राफ्ट्स में से एक सितम्बर 2009 से दिसम्बर 2010 तथा दूसरा दिसम्बर 2010 से जून 2011 तक जमीन पर ही खड़े रहे। इसका परिणाम इन एयरक्राफ्ट्स के सम्बन्ध में ₹ 15.48 करोड़ की राशि के लीज भाडे के निष्फल भुगतान तथा राजस्व अर्जन के अवसर गवाने के रूप में हुआ।

<sup>१</sup> ड्राईलीज करार में रखरखाव तथा क्रू सपोर्ट के बिना एयरक्राफ्ट उपलब्ध करवाए जाते हैं।

अपने उत्तर में प्रबन्धन ने कहा (अक्टूबर 2011) कि क्योंकि एटीआर एयरक्राफ्ट्स पुरानी किस्म के थे, अतः कलपुर्जों की उपलब्धता मुश्किल हो गई थी। परिणामस्वरूप, एक एटीआर एयरक्राफ्ट को अंगोपयोग के लिए खड़ा कर दिया गया था ताकि अन्य सेवारत रहें। प्रबन्धन ने यह भी बताया कि सीआरजे एयरक्राफ्ट्स के बारे में व्यापक इंजन सहयोग करवा पाने के लिए किए गए प्रयास एयरक्राफ्ट्स बेड़े शामिल होने से पूर्व संभव नहीं हो पाए।

प्रबन्धन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पुरानी किस्म के एटीआर एयरक्राफ्ट्स को लीज पर लेने से पूर्व कम्पनी इन बातों के बारे में पता था। एयरक्राफ्ट्स को जमीन पर खड़ा रखे जाने से बचा जा सकता था बशर्ते मरम्मत तथा फालतू इंजन के लिए समुचित व्यवस्था प्रबन्धन ने कर ली होती।

### 2.3.2.3 श्रमबल प्रबन्धन

#### क. फ्रेटर के परिचालन

अप्रैल 2010 को कम्पनी के पास 28 बोइंग पायलट्स (15 कमान्डर्स पी-1 तथा 13 को-पायलट्स -पी-2) थे। मै. गति के साथ करार समाप्त होने तथा डीओपी द्वारा कार्यरत फ्रेटर्स की संख्या में कमी करने के बाद कम्पनी के पास अप्रैल 2010 से एक फ्रेटर एयरक्राफ्ट्स के लिए ठेका था जिसके लिए पायलटों केवल की तीन जोड़ियों (अर्थात् 3 कमान्डर्स-पी-1 तथा 3 को-पायलट-पी-2) की ही आवश्यकता थी। कम्पनी में मई 2010 से नवम्बर 2010 तक 10-22 अधिक पायलट रखा जाना जारी रहा। इसके फलस्वरूप उन पायलटों को ₹ 5.15 करोड़ तक की राशि का निष्फल भुगतान किया गया जिनकी सेवाएँ मई 2010 से नवम्बर 2010 के दौरान प्रयोग में ही नहीं ली गई थीं।

प्रबन्धन ने कहा (अक्टूबर 2011) कि डीओपी द्वारा परिचालनों की कमी के परिणामस्वरूप एआईएल फ्रेटर एयरक्राफ्ट्स की वैकल्पिक नियुक्ति के कारोबारी अवसर तलाशने में लगी रही थी। उसने यह भी कहा कि बी 737-200 किस्म के एयरक्राफ्ट्स के लिए प्रशिक्षित पायलटों का मिलना बहुत ही अनिश्चित तथा दुर्लभ था इसीलिए सेवाओं को समाप्त करना अथवा पायलटों को उनकी मूल कम्पनी में वापिस भेज देना उचित नहीं समझा गया था।

प्रबन्धन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि परिचालन जुलाई 2009 में ही तीन एयरक्राफ्ट्स तक कम कर दिया गया था जिसके बाद परिचालन बढ़ा ही नहीं तथा अप्रैल 2010 से तो और भी घट गया। कम्पनी को अपने श्रम बल की आवश्यकता का पुनर्आकलन कर लेना चाहिए था।

#### ख. यात्री परिचालन

अप्रैल 2008, 2009 तथा 2010 को कम्पनी के पास एटीआर एयरक्राफ्ट्स के लिए 13 प्रवासी\* कमान्डर्स थे तथा अप्रैल 2011 में इन्हें घटा कर 11 कर दिया गया था। अप्रैल 2008, 2009, 2010 तथा 2011 तक भारतीय कमान्डर्स की संख्या क्रमशः केवल एक, दो, चार, तथा नौ थी। प्रवासियों की तुलना में भारतीय कमान्डर्स को किया गया भुगतान लगभग ₹ 3 लाख प्रतिमाह तक कम था। हालांकि

---

\* अभारतीय पायलट्स

भारतीय कमान्डर्स से बहुत अधिक प्रार्थनापत्र प्राप्त होने तथा महानिदेशक नागर विमानन से जितना जल्दी हो सके प्रवासी पायलटों को बदलने के निर्देश प्राप्त होने पर भी कम्पनी ने भारतीय कमान्डर्स को किराए पर नहीं लिया तथा अधिक संख्या में प्रवासी पायलट रखना जारी रखा।

प्रबन्धन ने कहा (जुलाई 2011) कि अन्य प्राइवेट ओपरेटर्स की तुलना में कम्पनी द्वारा प्रस्तावित वेतन कम होने के कारण कम्पनी द्वारा एटीआर एयरक्राफ्ट्स के लिए भारतीय कमान्डर्स को किराए पर लेने के प्रयास सफल नहीं रहे।

प्रबन्धन का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि डीजीसीए के निदेशों के अनुपालन में कम्पनी उन भारतीय कमान्डर्स को किराए पर ले सकती थी जिनका वेतन प्रवासियों की अपेक्षा कम था।

### निष्कर्ष

कम्पनी अपने छः पुराने किस्म के फ्रेटर एयरक्राफ्ट्स के बेड़े को परिचालन किफायती ढंग से नहीं कर सकती। जहाँ तक यात्री परिचालन का सम्बंध है, एटीआर तथा सीआरजे एयरक्राफ्ट्स के लिए अनुरक्षण ठेके/इंजन सहायता में पर्याप्त स्टाक शामिल नहीं कर पाई जिससे लीज भाड़े का निष्फल भुगतान हुआ। कम्पनी समय रहते श्रमबल की अपनी आवश्यकता का पुर्नांकलन करने में असफल रही तथा मई 2010 से नवम्बर 2010 तक प्रतिमास अपनी आवश्यकता से 10-22 पायलट्स अधिक रखती रही। ऐसे विवेकहीन निर्णयों का परिणाम लेखापरीक्षित अवधि के दौरान कम्पनी को ₹ 48.36 करोड़ की राशि की हानि था।

मामला मार्च 2012 में मंत्रालय को भेजा गया था; उत्तर प्रतिक्षित था (मई 2012)।

### भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण

#### 2.4 परामर्शदाता की अनियमित नियुक्ति

एएआई ने सीवीसी दिशानिर्देशों के उल्लंघन में प्रतिस्पर्द्धी बोलियाँ आमंत्रित किए बिना एक निजी कम्पनी के प्रस्ताव को स्वीकार करते हुए परामर्श कार्य दिया और ₹ 26.14 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया।

मैसर्स एस्पायर ट्रेडिंग प्रा. लिमिटेड (एस्पायर) ने खरीदों के प्रति देय शुल्क/ उत्पादशुल्क/अन्य उद्ग्रहण की बचत का सीमाशुल्क/केन्द्रीय उत्पाद शुल्क लाभ प्राप्त करने में एएआई को समर्थ बनाने के लिए परामर्शी सेवाओं के प्रस्ताव के साथ भारतीय विमानपत्तन (एएआई) से सम्पर्क किया (अक्टूबर 2002)। बोर्ड ने एएआई द्वारा प्राप्त वित्तीय लाभों के 18.5 प्रतिशत के समतुल्य सेवा फीस पर मात्र अस्वीकृत/अननुमत मामलों के लिए प्रारम्भ में वर्ष 2003-04 के लिए निविदा आमंत्रित किए बिना मैसर्स एस्पायर की नियुक्ति का अनुमोदन किया (मार्च 2003)। तदनुसार, नियुक्ति-पत्र 03 अप्रैल 2003 को जारी किया गया। तदनन्तर एएआई ने अपने द्वारा प्राप्त वित्तीय लाभों के 16 प्रतिशत और 14 प्रतिशत की तय दर पर क्रमशः अगस्त 2006 (लाइसेंस वर्ष 2004-05 और 2005-06 के लिए) में और अगस्त 2010 (लाइसेंस वर्ष 2006-07 के लिए) में मैसर्स एस्पायर का कार्यकाल दो बार बढ़ाया। वित्त वर्ष

2003-04 से 2006-07 के लिए प्राप्त ₹333.00 करोड़\* मूल्य के सीमा शुल्क छूट प्रमाण-पत्रों के आधार पर एएआई ने मैसर्स एस्पायर को ₹ 29.20 करोड़ की सेवा फीस का भुगतान किया (जून 2011 तक)।

बोर्ड द्वारा अगस्त 2010 में मैसर्स एस्पायर को अनुमत विस्तार, खुली निविदा के माध्यम से परामर्शदाता की नियुक्ति अथवा दिसम्बर 2010 जो भी पहले हो, तक वैध रहना था। तदनुसार, एएआई ने भारत सरकार की योजनाओं/नीतियों और कार्यों से सम्बन्धित डीजीएफटी/सीमा शुल्क मामलों पर परामर्शी सेवाओं/सलाह/सहायता कोटेशन कराने के लिए खुली निविदा के माध्यम से प्रतिष्ठित परामर्शदाताओं से उद्धरण आमंत्रित किए (नवम्बर 2010)। एल1 होते हुए मैसर्स रोमी इन्टरप्राइजेज को ₹0.51 करोड़ के वार्षिक पेशेवर प्रभारों पर एक वर्ष की अवधि के लिए एक परामर्शदाता के रूप में नियुक्त किया गया था (दिसम्बर 2010)।

लेखापरीक्षा ने पाया कि खुली निविदाओं को आमंत्रित किए बिना परामर्शदाता (मैसर्स एस्पायर) की प्रारम्भिक नियुक्ति परामर्शदाताओं की नियुक्ति पर केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सीवीसी) द्वारा समय समय पर जारी दिशानिर्देशों का उल्लंघन था जो मनमान अथवा तदर्थ आधार पर परामर्शदाताओं की नियुक्ति को निषिद्ध करता है। दिनांक 25 नवम्बर 2002 के दिशानिर्देश में यह भी प्रावधान था कि परामर्शदाताओं का चयन प्रतिस्पर्द्धा बोली के माध्यम से पारदर्शी तरीके से किया जाना चाहिए।

यदि प्रबन्धन वर्ष 2002 में प्रतिस्पर्द्धी बोलियां आमंत्रित करता तो मैसर्स एस्पायर द्वारा प्रभारित उच्चतर दरों के कारण किए गए ₹26.14 करोड़ के अतिरिक्त व्यय का परिहार किया जा सकता था।

प्रबन्धन ने उत्तर दिया (जून 2011) कि

- एएआई के लिए परामर्शदाता के रूप में मैसर्स एस्पायर की नियुक्ति का अनुमोदन एयर इंडिया (एआई) द्वारा सहमत समान निबन्धन एवं शर्तों पर था।
- परामर्शदाताओं का कार्य समय की विभिन्न अवधि के लिए था; कार्य का क्षेत्र भिन्न था; अतएव वह न तो तुलनीय था न ही परिमेय था।
- लेखापरीक्षा द्वारा सन्दर्भित सीवीसी दिशानिर्देश मात्र इंजीनियरिंग कार्यों/ठेकों में परामर्शदाता की नियुक्ति/कार्यचालन से सम्बन्धित है। इसके अतिरिक्त सीवीसी दिशानिर्देश दिनांक 25 नवम्बर 2002 में सन्दर्भित कोई भी उदाहरण वर्तमान मामले में सुसंगत नहीं था। अतएव दिशानिर्देश मैसर्स एस्पायर की नियुक्ति को लागू नहीं थे और इसलिये इसमें सीवीसी दिशानिर्देशों का उल्लंघन नहीं थी।

प्रबन्धन का उत्तर निम्लिखित की दृष्टि से स्वीकार्य नहीं था:

---

\* वर्ष 2003-04 के लिए ₹71 करोड़, वर्ष 2004-05 के लिए ₹91 करोड़, वर्ष 2005-06 के लिए ₹88 करोड़ और वर्ष 2006-07 के लिए ₹83 करोड़।

- एआई ने अस्वीकृत/अननुमत मामलों के समान निबन्धन एवं शर्तों पर मैसर्स एस्पायर को नियुक्त किया (जनवरी 2003)। जब संवीक्षा और राय के लिए मैसर्स एस्पायर को सन्दर्भित कुछ बंद मामलों का कोई लाभ एआई का नहीं मिला तब एआई ने अपने बोर्ड के उचित अनुमोदन (17 फरवरी 2004) से मैसर्स एस्पायर के साथ पत्राचार बन्द कर दिया।  
दूसरी तरफ, एएआई ने प्रारम्भ में अस्वीकृत/अननुमत मामलों के लिए मैसर्स एस्पायर की नियुक्ति की किन्तु बाद में एएआई ने एग्जिम नीति 2002-2007 से सम्बन्धित सभी मामलों में परामर्शदाता की सेवाओं का लाभ उठाया।
- जैसाकि मैसर्स रोमी को सौंपी गई सेवाओं को मैसर्स एस्पायर की तुलना करते हुए नियुक्ति पत्र में ब्यौराबद्ध है फिर भी दोनों पक्षों को सौंपे गए कार्य का कार्यक्षेत्र समान और अधिकतर तुलनीय था।
- सीवीसी दिशानिर्देश दिनांक 25 नवम्बर 2002 के पैरा 4 में स्पष्ट रूप से उल्लेख था कि दिशानिर्देशों में उल्लिखित उदाहरणों की सूची मात्र उदाहरण स्वरूप थी और न कि पूरी। इस प्रकार प्रबन्धन का तर्क कि सीवीसी दिशानिर्देशों में सन्दर्भित उदाहरण सुसंगत नहीं थे, स्वीकार्य नहीं था। इसके अतिरिक्त समय समय पर जारी सीवीसी के विभिन्न दिशानिर्देशों में प्रतिस्पर्द्धी बोली के माध्यम से पारदर्शी तरीके से परामर्शदाता की नियुक्ति अनुबद्ध थी।

इस प्रकार, सीवीसी दिशानिर्देशों के उल्लंघन में परामर्शदाता की नियुक्ति से ₹26.14 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

मामला जनवरी 2012 में मंत्रालय को सूचित किया गया; जिसका उत्तर प्रतीक्षित था (मई 2012)।

## 2.5 अस्वीकार्य प्रस्ताव तथा भूमि के निःशुल्क आबंटन के प्रति एक ठेकेदार को निर्माण ठेका देकर उसका पक्षपात

भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण ने मै. आईटीडी-आईटीडी सीईएम जेवी को निम्नलिखित एक संविदा प्रदान किया (क) विनिर्माण नियमावली के अन्तर्गत अपने निजी दिशानिर्देशों के उल्लंघन में उच्च दरों पर कोलकाता एयरपोर्ट में एकीकृत यात्री टर्मिनल बिल्डिंग का निर्माण और (ख) इसके अतिरिक्त भूमि आबंटन पर अपनी निजी नीति के विचलन में निःशुल्क भूमि आबंटन द्वारा सविदाकार को ₹ 12.69 करोड़ का अनुचित अनुमत दिया

बढ़ते हुए यात्री यातायात को समायोजित करने के लिए, भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण (प्राधिकरण) ने कोलकाता में नेताजी सुभाष चन्द्र बोस अन्तर्राष्ट्रीय, एयरपोर्ट का सुधार एकीकृत यात्री टर्मिनल बिल्डिंग एवं सम्बद्ध सुविधाओं (परियोजना) के विकास द्वारा करने का निर्णय लिया (अगस्त 2007)।

(क) परियोजनाओं हेतु मूल्य बोली जून 2008 में खोली गई और ₹ 2,102.83 करोड़ का मै. "आईटीडी-आईटीडी सीईएम जेवी"<sup>1</sup> (संविदाकार) को प्रस्ताव हेतु निम्नतम पाई गई थी (एल-1)। प्रस्ताव अनुमानित लागत की अपेक्षा 53.20 प्रतिशत अधिक था (₹1372.62 करोड़) और औचित्य लागत<sup>2</sup> की अपेक्षा 37.23 प्रतिशत (₹ 1,532.40 करोड़) अधिक थी।

प्राधिकरण निर्माण नियमावली (अप्रैल 2007) के अनुसार, कोई भी निविदा यदि मूल्य में अनुमानित लागत से 30 प्रतिशत तक कर विचलन होता है, स्वीकार नहीं की जानी है। इसके अतिरिक्त, यदि निविदा मूल्य उचित लागत से 5 प्रतिशत की अपेक्षा अधिक है तो उसको प्राधिकरण के अध्यक्ष के अनुमोदन से उसके कारणों के अभिलिखित करने के अधीन स्वीकार किया जा सकता है। तथापि, इस मामले में परियोजना के क्षेत्र से "कार्यों के मद्दे"<sup>3</sup> में से कुछ को अलग करके संविदाकार की संविदा (अक्टूबर 2008) ₹1,602 करोड़ में प्रदान की गई थी मूलतः, जून 2010 तक पूरी की जाने के लिए नियत परियोजना की जानी थी विलम्ब हुआ और अप्रैल 2013 तक पूरा होने की आशा है।

#### लेखापरीक्षा ने देखा कि:

- (i) ठेकेदार का प्रस्ताव स्वीकृत करने योग्य नहीं था क्योंकि अनुमानित लागत और औचित्य लागत दोनों के संदर्भ में अंतर प्राधिकरण के निर्माण कार्य नियमावली द्वारा निर्धारित प्रतिमान की अपेक्षा काफी अधिक था। प्रस्ताव कुल परियोजना लागत (₹1,942 करोड़) से भी अधिक था जो परियोजना के लोक निवेश बोर्ड के माध्यम से मूल्यांकन के बाद अगस्त 2008 में नागर विमान मंत्रालय द्वारा अनुमोदित किया गया था।
- (ii) संविदा मूल्यांकन प्रक्रिया एवं संविदा देने की प्रक्रिया के आन्तरिक नियंत्रण की कमी ओर परियोजना प्रबंधन प्रणाली के कारण त्रुटिपूर्ण थी जिसकी चर्चा नीचे की गई है:-
  - एल-1 (ठेकेदार) के प्रस्ताव मूल्य के संदर्भ में अनुमानित लागत एवं उचित मूल्य के अंतर को पूरा करने और संविदाकार का कार्य के सौंपने को उचित सिद्ध करने की बेहतर तस्वीर प्रस्तुत करने के लिए प्राधिकरण ने निम्नवत दो शाखादार उपागमों को अपनाया:

---

<sup>1</sup> इटालियन थाई डेवलपमेंट पब्लिक कम्पनी लिमिटेड (आईटीडी) और आईटीडी सीमेंटेशन इंडिया लिमिटेड (आईटीडी सीईएम) का एक संयुक्त, उद्यम जिसमें पूर्वोक्त मूल कम्पनी है।

<sup>2</sup> भारतीय विमान पत्तन प्राधिकरण निविदा मूल्य की उपयुक्तता पर विचार करने के लिए सौंपे जाने वाले कार्य की उचित लागत तैयार करता है क्योंकि अनुमानित लागत तैयार करने ओर निविदा खोलने के बीच समयान्तराल हो सकता है।

<sup>3</sup> ओ एवं एम वर्क्स आईटी वर्क्स, सीवरेज ट्रीटमेंट प्लांट, एफ्लूएंट ट्रीटमेंट प्लांट, वाटर ट्रीटमेंट प्लांट और अल्यूमिनियम/फेकेड वर्क

- प्राधिकरण ने कार्य की कुछ मदों में बदलाव किया और परियोजना क्षेत्र से कुछ मदों को निकाल दिया। इससे कार्य की अवशिष्ट मदों के लिए एल-1 का प्रस्ताव मूल्य ₹1602 करोड़ तक घट गया और तदनुसूची अनुमानित लागत ₹1,123 करोड़ से भी कम हो गई।
- साथ-साथ, प्राधिकरण ने उचित लागत को सेवाकर (₹ 51.22 करोड़), निर्माण कार्य संविदा कर (₹ 24.86 करोड़), श्रम उपकर (₹ 12.43 करोड़), उपरिव्यय एवं लाभ तत्व (₹ 56.56 करोड़), के लिए ₹145.07 करोड़ लादते हुए बढ़ा दी।
- संशोधित उचित लागत के लेखापरीक्षा विश्लेषण से पता चला कि ऐसी परियोजनाओं के लिए अप्रयोज्य सेवाकर भी कार्य की संशोधित उचित लागत में लाद दिया गया था इसके अतिरिक्त, उचित कीमत को कृत्रिम रूप से बढ़ाने के लिए कार्य संविदा कर, उपरिव्यय एवं लाभ जैसे लगात के तत्व परियोजना के इनपुट संघटकों में दुबारा शामिल किए गए थे। परिमाणतः कम प्रस्ताव मूल्य एवं वर्धित उचित लागत के कारण दोनों के बीच अन्तर कम हुआ और संविदाकार को परियोजना का ठेका ₹ 1,602 करोड़ पर प्रदान किया गया था जो वस्तुतः अनुमानित लागत एवं संशोधित उचित लागत की अपेक्षा क्रमशः 43 प्रतिशत एवं 15 प्रतिशत तक अधिक थी।

इस प्रकार, परियोजना ऐसे संविदाकार को सौंपी गई थी जिसका प्रस्ताव वास्तव में प्राधिकरण की निर्माण कार्य नियमावली के अनुसार पुर्णतः अस्वीकार किया जाना चाहिए।

*प्रबन्धन ने बताया (सितम्बर 2011) कि परियोजना के समयबद्ध स्वरूप को ध्यान में रखकर पुनर्निविदा का आश्रय नहीं लिया गया था और बताया कि सेवा कर, निर्माण संविदा कर और उपरिव्यय इंजीनियर्स इंडिया लिमिटेड व्यावसायिक परामर्शदाता की सलाह पर जोड़े गए थे।*

प्रबन्धन का तर्क विश्वसनीय नहीं है क्योंकि अनुमानित लागत की अपेक्षा 30 प्रतिशत से अधिक तक कीमत पर ठेका प्रदान करना प्राधिकरण के निजी निर्माण कार्य नियम पुस्तक के विरुद्ध था और अनियमित था। परियोजना के समयबद्ध स्वरूप के कारण पुनर्निविदा करा आश्रय न लेने की प्रबंधन की दलील भी लागू नहीं थी क्योंकि ठेका जिसे जून 2010 तक पूर्ण किए जाने के लिए निर्धारित थी में पहले ही विलम्ब हो गया है और अप्रैल 2013 तक पूर्ण किए जाने की आशा है। प्रबन्धन का तर्क लागत निर्धारण संरचना के साथ कच्चे काम द्वारा अनिमियत ढंग से संविदा प्रदान करने को उचित साबित नहीं कर सकता जो केवल प्राधिकरण में त्रुटिपूर्ण परियोजना प्रबन्धन प्रणाली की और इंगित करता है।

(ख) अन्यो द्वारा प्राधिकरण की भूमि उपयोग पर इसकी नीति में प्रचलित दरों पर लाइसेंस फीस प्रभारित करने का प्रावधान है। अप्रैल 2008 में प्राधिकरण के बोर्ड द्वारा दरे<sup>1</sup> संशोधित की गई थी। संविदाकार को परियोजना के सौंपने के तुरन्त पहले, प्राधिकरण ने जुलाई 2008 में भी स्पष्ट किया<sup>2</sup> था कि निर्माण सामग्री की थप्पी लगाने हेतु संविदाकार को निःशुल्क आंबटित की जाने वाली भूमि, संयंत्रों के प्रतिष्ठापन श्रामिक कैम्प, सीमेंट गोदाम और कार्य स्थल के लिए संविदाकार द्वारा आवश्यक प्राधिकरण के परिसर में किसी भूमि को छोड़कर प्रचलित दरों पर प्रभारित किया जाएगा।

**लेखापरीक्षा ने देखा कि:**

प्राधिकरण नीति के विचलन में, प्रतिवर्ष (पीएसएमपीए) ₹ 1 प्रति वर्ग मीटर की नाममात्र दर पर संविदाकार को भूमि के आंबंटन हेतु संविदा की शर्तों में प्रावधान किया। परिणामस्वरूप नवम्बर 2008 से दिसम्बर 2011 तक के दौरान " कंक्रीट बैचिंग प्लांट,"<sup>3</sup> के प्रतिष्ठापन, फेब्रिकेशन, रेबार यार्ड एवं मनोरंजन क्लब अर्थात् निर्माण सामग्री की थप्पी लगाने से इतर प्रयोजनों के लिए संविदाकार द्वारा प्रयुक्त प्राधिकरण की 35,302 वर्ग मीटर भूमि के लिए प्राधिकरण ने लागू दर की बजाए ठेकेदार से ₹1 पीएसएमपीए की नाममात्र दर पर प्रभारित किया। इसके परिणामस्वरूप प्राधिकरण को ₹12.69 करोड़ की राजस्व की हानि हुई और दिसम्बर 2011 तक संविदाकार को उतनी ही राशि का परिणामी लाभ हुआ। चूंकि परियोजना अप्रैल 2013 तक पूरी किए जाने की आशा है और भूमि संविदाकार के अधिभोग निस्तर बनी है, इसलिए संविदाकार को अनुचित लाभ और बढ़ेगा।

नाममात्र लाइसेंस फीस पर भूमि के आंबंटन के मुद्दे पर, प्रबंधन ने भूमि लाइसेंसिंग नीति और संविदा के निबंधनों के बीच प्रतिवाद पर स्पष्टीकरण के बिना स्वीकार किया (सितम्बर 2011) संविदा की शर्तों की से नाममात्र दरों पर लाइसेंस फीस की वसूली की अनुमति हुई।

संक्षेप में, इन दोनों मामलों में प्राधिकरण निविदाओं के संसाधन एवं अनुसरण की जाने वाली पद्धतियों हेतु प्रणालियों का निर्धारण करने वाले अपने निजी सुप्रलेखित मैनुअल का अनुपालन करने में विफल रहा। यह इसके अभिशासन एवं आंतरिक नियंत्रण का अस्वस्थ प्रदर्शन करता था।

मामला नवम्बर 2011 में मंत्रालय को सूचित किया गया था। उत्तर प्रतीक्षित था (मई 2012)।

---

<sup>1</sup> 7 अप्रैल 2008 को बोर्ड द्वारा यथा अनुमोदित ₹ 1,035 पीएसएमपीए

<sup>2</sup> जुलाई 2008 को प्राधिकरण द्वारा जारी तकनीकी आदेश

<sup>3</sup> आधुनिक निर्माण उद्योग में अपेक्षित औद्योगिक प्रयोजन कंक्रीट बनाने के लिए एक साधन,