

अध्याय XV: शहरी विकास मंत्रालय

दिल्ली मेट्रो रेल कारपोरेशन लिमिटेड

15.1 सार्वजनिक निजी साझेदारी के माध्यम से एयरपोर्ट मेट्रो एक्सप्रेस लाइन परियोजना का कार्यान्वयन

15.1.1 प्रस्तावना

दिल्ली मेट्रो रेल कारपोरेशन लिमिटेड (डीएमआरसी) भारत सरकार और राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली (जीएनसीटीडी) की एक संयुक्त उद्यम कंपनी है। भारत सरकार ने सार्वजनिक निजी साझेदारी (पीपीपी) आधार के माध्यम से नई दिल्ली रेलवे स्टेशन से इंदिरा गाँधी अंतर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा (आईजीआईए) (मई 2007)/ द्वारका (जनवरी 2009) तक एयरपोर्ट मेट्रो एक्सप्रेस लाइन (एएमईएल) के लिए मंजूरी दी। एक विशेष प्रयोजन वाहन अर्थात् दिल्ली एयरपोर्ट एक्सप्रेस प्राइवेट लिमिटेड (डीएएमईपीएल) 100 प्रतिशत इक्विटी रखते हुए कांसोर्टियम रिलायंस एनर्जी लिमिटेड/सीएएफ के साथ बनायी गई थी। डीएमआरसी तथा डीएएमईपीएल के बीच हुए करार (अगस्त 2008) के रियायत करार के अनुसार डिज़ाइन, स्थापना, शुरुआत, संचालन और अनुसंधान डीएएमईपीएल के माध्यम से तथा सिविल कार्य डीएमआरसी के द्वारा किया जाना था। 22.7 किमी. की परियोजना कुल ₹ 5697 करोड़ की लागत से पूरी हुई (डीएमआरसी द्वारा ₹ 2812 करोड़ एवं डीएएमईपीएल द्वारा ₹ 2885 करोड़)। 31 मार्च 2012 को डीएएमईपीएल की प्रदत्त इक्विटी ₹ 2752.05 करोड़ की दीर्घावधि उधारी के प्रति केवल ₹ एक लाख ही थी (सुरक्षित ऋण ₹ 1932.10 करोड़ तथा असुरक्षित ऋण ₹ 819.95 करोड़)। 31 मार्च 2012 को डीएएमईपीएल की कुल शुद्ध हानि ₹ 341.13 करोड़ थी। रियायत करार के अनुसार परियोजना निष्पादन में सहायता के लिए एस्करो एजेंट की नियुक्ति, स्थापना तथा निलम्ब-लेख लेखा* का रख-रखाव, परिचालन प्रक्रियाओं (जमा एवं निकासी) को कारगर बनाने हेतु 30 अप्रैल 2009 को डीएएमईपीएल, एक्सिस बैंक तथा डीएमआरसी के बीच एक एस्करो करार किया गया।

एएमईएल का वाणिज्यिक परिचालन 23 फरवरी 2011 से शुरू हुआ। सिविल कार्यों में गड़बड़ियों के कारण 8 जुलाई 2012 को परिचालन स्थगित कर दिया गया। डीएमआरसी द्वारा गड़बड़ियाँ ठीक करने पर डीएएमईपीएल ने 22 जनवरी 2013 को एएमईएल का परिचालन दुबारा शुरू किया।

लेखापरीक्षा में पीपीपी मॉडल का चयन, रियायत करार (सीए) तथा एएमईएल के निष्पादन और परिचालन का आधार शामिल किया गया।

* एक लेखा जो रियायती, बैंक में खोलेगा और बनाए रखेगा जिसमें सभी राजस्व पूँजी और व्यय के खाते पर नगदी की आवाजाही रियायत करार के प्रावधानों के अनुपालन में जमा की जाएगी एवं निकाली जाएगी, जैसा मामला हो।

15.1.2 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

15.1.2.1 योजना

2004 में एएआई ने अक्टूबर 2010 में नई दिल्ली में आयोजित होने वाले राष्ट्रमंडल खेलों के कारण आईजीआईए पर हवाई यातायात के भारी भीड़ की संकल्पना की थी और आईजीआई हवाई अड्डे को कर्नाट प्लेस को जोड़ने वाली एक मेट्रो लिंक का प्रस्ताव दिया। एएआई ने डीएमआरसी को व्यवहार्यता अध्ययन का कार्य सौंपने का निर्णय लिया (जुलाई 2004) तथा बदले में डीएमआरसी ने राइट्स लिमिटेड को विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) की तैयारी का कार्य सौंपा। डीपीआर में परियोजना के वित्तपोषण के लिए तीन मॉडलों पर विचार किया तथा पीपीपी मॉडल की सिफारिश की गई।

पीपीपी मॉडल के अंतर्गत हवाई अड्डे से बाहर सिविल कार्यों की लागत भारत सरकार तथा जीएनसीटीडी द्वारा समान रूप से वहन की जानी थी क्योंकि रोलिंग स्टॉक सहित शेष लागत के साथ इक्विटी योगदान रियायती द्वारा ऋण: 7:3 के इक्विटी अनुपात के साथ किया जाना था। हवाई अड्डे के भीतर सिविल कार्यों की लागत हवाई अड्डा संचालक द्वारा अनुदान के रूप में दी जानी थी।

भारत सरकार की अधिकार प्राप्त समिति^१ एवं भारत सरकार ने नई दिल्ली रेलवे स्टेशन से आईजीआईए तक एएमईएल के लिए क्रमशः अगस्त 2006 तथा मई 2007 में अनुमोदन दिया। एएमईएल के विकास हेतु बोलीदाताओं के चयन के लिए अंतरराष्ट्रीय प्रतिस्पर्धी बोली प्रक्रिया के माध्यम से जनवरी 2007 में "रूचि अभिव्यक्ति" (ईओआई) मांगी गई थी। सभी पाँच भागीदार, जिन्होंने ईओआई पर प्रतिक्रिया दी थी, प्रस्ताव (आरएफपी) चरण हेतु अनुरोध के लिए अस्थायी रूप से योग्य थे। हालांकि केवल दो भागीदार अर्थात् रिलायंस एनर्जी लिमिटेड/सीएएफ और लार्सन एण्ड टूबी इंफ्रास्ट्रक्चर डेवलपमेंट प्रोजेक्ट लिमिटेड/जीईआईआईपीएल ने ही आरएफपी में भाग लिया। बोलियाँ का वित्तीय एवं तकनीकी मापदंडों (विकास परिचालन या शहरी परिवहन प्रणाली अनुरक्षण में पूर्व अनुभव, कुल शुद्ध सम्पत्ति ₹ 400 करोड़, ₹ 1200 करोड़ का औसत वार्षिक करोड़ इत्यादि) के आधार पर मूल्यांकन किया गया एवं ₹ 51 करोड़ रियायत शुल्क देने वाली मै. रिलायंस एनर्जी की बोली का सर्वोत्तम बोलीदाता के रूप में मूल्यांकन किया गया। मै. रिलायंस एनर्जी को स्वीकृति पत्र जारी कर दिया गया (जनवरी 2008) जिसने एक विशेष प्रयोजन वाहन (एसपीवी) अर्थात् एयरपोर्ट मेट्रो एक्सप्रेस (प्रा.) लिमिटेड (डीएमईपीएल) को 30 वर्षों की रियायत अवधि के लिए नई दिल्ली रेलवे स्टेशन से द्वारका सेक्टर 21 तक एएमईएल चलाने तथा बनाए रखने, डिजाइन, स्थापना, चालू करने हेतु स्थापना की तथा इसके लिए 25 अगस्त 2008 को डीएमआरसी और डीएमईपीएल के बीच रियायत करार (सीए) किया गया। सीए की समाप्ति पर रियायती को तुरन्त मुक्त एयरपोर्ट मेट्रो एक्सप्रेस लाइन के वास्तविक या रचनात्मक अधिकार और सभी ऋणभार समाप्त करने की आवश्यकता है। परिचालन अवधि के दौरान रियायती के चूक की घटना के कारण डीएमआरसी द्वारा समाप्ति पर डीएमआरसी रियायती को 80 प्रतिशत बकाया ऋण की राशि का भुगतान करेगा। डीएमआरसी की चूक के कारण रियायती द्वारा समाप्ति के मामले में, डीएमआरसी रियायती को बकाया ऋण के समान राशि, समायोजित इक्विटी का और परियोजना संपत्तियों के

^१ शहरी विकास मंत्रालय, सड़क परिवहन और राजमार्ग, रेलवे, सिविल विमानन, गृह मामले, जीएनसीटीडी, योजना आयोग, एएसआई, राजस्व, व्यय के सचिवों, डीएमआरसी के प्रबंध निदेशक एवं कैबिनेट सचिव सहित

मूल्यहास का 130 प्रतिशत, यदि सीओडी की 10वीं वर्षगांठ के पश्चात परियोजना पर ली गई हो या लगाई हो तो, भुगतान करना होगा। अधिक समय लगने से रियायत अवधि की समाप्ति पर रियायती को कोई समाप्ति बकाया या भुगतान जो भी हो, नहीं किया जाएगा बशर्ते कि डीएमआरसी की लिखित सहमति से पूर्व सामान्य अधिक समय से रियायत की समाप्ति के पाँच वर्षों की अवधि के भीतर परियोजना पर लगाई गई या अधिग्रहित संपत्ति के मामले में डीएमआरसी द्वारा रियायती को ऐसी परियोजना संपत्तियों के मूल्यहास के बराबर राशि का भुगतान किया जाएगा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि:

- आर्थिक मामलों पर कैबिनेट समिति (सीसीईए) ने अनिवार्य कर दिया था (अक्तूबर 2005) कि ₹ 100 करोड़ से अधिक अन्तर्निहित मूल्य या पूंजीगत लागत की संपत्तियों वाली सभी परियोजनाओं को सार्वजनिक निजी साझेदारी मूल्यांकन समिति (पीपीपीएसी) के समक्ष लाया जाय तथा पीपीपीएसी की मंजूरी के बाद परियोजना के अंतिम अनुमोदन हेतु इसे सक्षम प्राधिकारी के सामने रखा जाय। हालांकि, कंपनी ने एएमईएल के किसी भी चरण पर पीपीपीएसी से अनुमोदन नहीं लिया।

डीएमआरसी ने उत्तर दिया (नवम्बर 2012) कि मॉस रैपिड ट्रांजिट सिस्टम परियोजनाएँ पीपीपीएसी के माध्यम से नहीं की गईं जैसाकि ईजीओएम और अधिकारप्राप्त समिति द्वारा इसकी समीक्षा की गई थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि उक्त परियोजना एक पीपीपी परियोजना थी और इसलिये इस संबंध में भारत सरकार के दिशा-निर्देशों का अनुपालन अनिवार्य था।

- बुनियादी ढाँचे में पीपीपी में वित्तीय सहयोग (वीजीएफ) की मात्रा को कुल परियोजना लागत के अधिकतम 40 प्रतिशत तक प्रतिबंधित करने के वित्त मंत्रालय के दिशा-निर्देशों (जनवरी 2006) के उल्लंघन में रियायती को उपरोक्त दिशा-निर्देशों के अनुसार अपेक्षित 60 प्रतिशत के प्रति कुल परियोजना लागत का केवल 46.17 प्रतिशत (13.92 प्रतिशत इक्विटी एवं 32.25 प्रति ऋण) देना अनुमत किया गया।

डीएमआरसी ने कहा (नवम्बर 2012) कि एएमईएल के पास विभिन्न वित्तीय संरचनाएं थी जोकि ईजीओएम द्वारा अनुमोदित थीं। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि एएमईएल अपवाद नहीं था और जब पीपीपी परियोजनाओं के सभी परिकल्पित लाभ निजी भागीदारों को दिए गए, वीजीएफ पर सरकार के निर्देशों का भी अनुपालन किया जाना चाहिए था।

- पीपीपी मॉडल चुनने के लिए मापदंड यह था कि केवल इसी मॉडल के माध्यम से एएमईएल को समय पर पूरा किया जा सकता था अर्थात् राष्ट्रमंडल खेल शुरू होने से पहले। लक्ष्य हालांकि पिछड़ गया क्योंकि परियोजना खेल समाप्त होने के पाँच महीने बाद पूरी हो सकी।
- वर्ष 2011 के लिए डीपीआर में प्रत्याशित 42500 यात्री सवारी प्रतिदिन के प्रति एएमईएल के परिचालन के 17 महीनों के दौरान वास्तविक औसत सवारी की रेंज 5344 और 17794 यात्री प्रतिदिन थी। डीपीआर प्रत्याशा कुछ मान्यताओं पर आधारित थी; हालांकि डीपीआर में ऐसी मान्यताओं को स्वीकार करने हेतु औचित्य उपलब्ध नहीं थे। इस प्रकार प्रत्याशित सवारी की गणना करने हेतु अपनायी गई पद्धति की सटीकता को लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सकता।

यह देखा गया कि डीएमईपीएल ने पाँच वर्षों के लिए रियायत शुल्क में छूट के लिए अनुरोध किया तथा रियायत करार के खण्ड 36.2 के अंतर्गत स्थिरता/ वित्तीय व्यवहार्यता आदि के आधार पर मध्यस्थता की माँग की (अक्तूबर 2012)।

15.1.2.2 परियोजना वित्तपोषण पद्धति

सार्वजनिक निजी भागीदारी एक ऐसी व्यवस्था है जिसमें एक ओर सरकारी स्वायत्त इकाई तथा दूसरी ओर निजी क्षेत्र इकाई के बीच जोखिम का सुस्पष्ट बँटवारा होता है। वर्तमान परियोजना में रियायती द्वारा डीएमआरसी द्वारा बनाये गए एचटी उप-स्टेशनों सहित सिविल कार्य एवं शेष कार्य (अर्थात् खरीद, स्थापना और प्रणाली की शुरूआत, रोलिंग स्टॉक इत्यादि) प्रदान किये गये थे। यह हालांकि देखा गया कि जोखिम के बँटवारे में आवश्यक तत्व परियोजना में नहीं थे जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

(क) ऋण का गैर-समावेश: रियायत करार में इक्विटी अनुपात

डीपीआर में निर्धारित और मंत्रालय द्वारा मई 2007 में उसके आदेश के अनुसार भी रियायती योगदान को 7:3 के ऋण इक्विटी अनुपात में बनाये रखा जाना था। तदनुसार, रियायती को ₹ 2885 करोड़ देना था अर्थात् इक्विटी के माध्यम से ₹ 865.50 करोड़ तथा शेष ऋण के रूप में ₹ 2019.50 करोड़। लेखापरीक्षा ने हालांकि देखा कि 7:3 के ऋण-इक्विटी अनुपात को बनाए रखने के मंत्रालय के आदेश को न तो रियायत करार में शामिल किया गया था न ही रियायती द्वारा इसका पालन किया गया।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि रियायती द्वारा निगमीकरण के समय (अप्रैल 2008) केवल ₹ 1 लाख की शेयर पूंजी लाई गई थी और ₹ 611.95 करोड़ की राशि शेयर आवंटन हेतु एप्लीकेशन धन के रूप में (2008-09 में ₹ 373.90 करोड़, 2009-10 में 93.05 करोड़ और 2010-11 में ₹ 145 करोड़) लाया गया था। यह शेयर एप्लीकेशन धन 2010-11 में ब्याज रहित अरक्षित गौण ऋण में बदल दिया गया था। इसलिए, हालांकि अधिकृत पूंजी ₹ 870 करोड़ थी, चुकाई गई राशि केवल ₹ 1 लाख थी, जो एक निजी कंपनी के लिए कंपनी अधिनियम, 1956 की धारा 3 द्वारा निर्धारित न्यूनतम आवश्यकता थी।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि शेयर एप्लीकेशन धन को गौण ऋण में बदलने के कारण रिकार्ड में नहीं थे।

लेखापरीक्षा ने आबंटन हेतु लंबित शेयर एप्लीकेशन धन का ब्याज-मुक्त अधीनस्थ ऋण में परिवर्तन भी देखा जिससे रियायती को ₹ 5697 करोड़ की परियोजना के परिचालन में सहायता मिली जिसमें ₹ एक लाख का मामूली जोखिम था।

डीएमआरसी ने उत्तर दिया (नवम्बर 2012) कि ऋण इक्विटी अनुपात "वित्तीय दस्तावेजों" का विषय था और उस की निगरानी वरिष्ठ ऋणदाता के हित में थी। इसने आगे कहा कि आबंटन हेतु लंबित शेयर एप्लीकेशन धन ऋण इक्विटी अनुपात की गणना करते हुए इक्विटी में शामिल किया गया था। यह भी कहा गया कि "इक्विटी" और "ऋण शेष" के विषय सीए के निरस्तीकरण के समय पर लागू होते हैं और ऋणदाताओं द्वारा वितरित केवल गौण ऋण ही ऋणशेष का भाग माना जाता है।

इसे भी ध्यान दिया जाना चाहिए कि ईओआई/वित्तीय मानदंड का अनुपालन डीएमआरसी द्वारा सुनिश्चित किया जाना था। आबंटन हेतु लंबित शेयर एप्लीकेशन धन भी आबंटित न होने तक

इक्विटी का भाग नहीं होते हैं। परिभाषित ऋण-इक्विटी अनुपात को बनाये रखने के लिए रियायती पर जोर देने की अपेक्षा, डीएमआरसी ने गौण ऋण में शेयर एप्लीकेशन धन के रूपांतरण पर रियायती से स्पष्टीकरण मांगा (जून 2012), वह भी घटना (मार्च 2011) के 15 महीनों के बाद।

डीएमआरसी ने रियायत समझौते में ऋण इक्विटी अनुपात के शामिल न करने का स्पष्टीकरण प्रस्तुत नहीं किया। डीएमआरसी की अधिक जोखिम सहन करने की संभावना से बचने के लिए इस मामले को स्पष्ट करना आवश्यक है।

15.1.2.3 पंच सूची मदों का पूरा न होना

सीए की धारा 17.6 बताती है कि यदि स्वतंत्र निर्धारक (सीएमआरएस*) परियोजना प्रणालियों के परीक्षणों को सफल प्रमाणित करता है और परियोजना वैधानिक रूप से, सुरक्षित रूप में और विश्वसनीयतापूर्ण वाणिज्यिक संचालनों हेतु शुरू की जा सकती है, छूटप्राप्तकर्ता के अनुरोध पर सलाहकार अनुसूची "के" के अनुसार कार्य पूर्ण होने का एक अनंतिम प्रमाण पत्र (अनंतिम प्रमाण पत्र) जारी कर सकता है। ऐसा अनंतिम प्रमाण पत्र सलाहकार और छूट प्राप्तकर्ता दोनों द्वारा संयुक्त रूप से हस्ताक्षरित बकाया मदों (पंच सूची) की सूची के साथ संलग्न किया जाएगा। सभी पंच सूची मद ऐसे अनंतिम समापन प्रमाण पत्र जारी होने के 90 दिनों के अंदर छूट प्राप्तकर्ता द्वारा पूरे किए जाने थे। 90 दिनों से अधिक देरी के मामले में छूटप्राप्तकर्ता ऐसे विलंब के लिए ₹ 2.00 लाख प्रति सप्ताह के हर्जाना भुगतान को देखते हुए कार्य पूरा करने के लिए अतिरिक्त 60 दिन स्वीकृत किये थे। पंच सूची मदों को पूरा करने में विफल होने पर सीए की अनुच्छेद 29.2 के प्रावधानों के अनुसार डीएमआरसी सीए को निरस्त करने का अधिकार रखती है।

अनंतिम समापन प्रमाणपत्र (पीसीसी) 23 फरवरी 2011 को वाणिज्यिक संचालन तिथि (सीओडी) के साथ 22 फरवरी 2011 को जारी किया गया था। पंच सूची मदों के साथ संलग्न मुख्य कार्य जैसे छः स्टेशनों में से दो अर्थात् धौला कुंआ और दिल्ली जैसे सिटी स्टेशन, नई दिल्ली और आईजीआई स्टेशनों, द्वारका सैक्टर-21 का डाउन प्लेटफार्म, चैक-इन सुविधाएँ और बैंगेज हैंडलिंग प्रणाली आदि शामिल थे। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि पंच सूची मदों को 90 दिनों के भीतर पूरा कर लिया जाना था (23 मई 2011) और बाकी पीसीसी (22.02.2011 से 31.12.2012) की तिथि से 22 महीनों के समयावधि के बाद भी अधूरे पड़े रहे। सीए की अनुच्छेद 17.6 के अनुसार उगाहीयोग्य ₹ 1.88 करोड़ (फरवरी 2013 तक) के हर्जानों में से, ₹ 1.19 करोड़ की एक राशि डीएमआईपीएल से उगाहीयोग्य थी (फरवरी 2013)। अंतिम समापन प्रमाणपत्र अब तक भी छूटप्राप्तकर्ता को (फरवरी 2013) जारी नहीं किया गया है।

15.1.2.4 सीए के अनुसार डीएमआरसी के प्रति बकाया भुगतानों की प्राप्ति न होना

सीए के अनुच्छेद 8 के अनुसार, डीएमआरसी छूटप्राप्तकर्ता से प्राप्त करने का अधिकार रखती थी (i) अनुबंध की अवधि के दौरान ₹ 10,000 प्रति वर्ष की लाइसेंस फीस, जो वर्ष ; जिसके प्रति शेष और देय है, के प्रारंभ से 90 दिनों के भीतर अग्रिम के रूप में अदा की जाएगी। (ii) सीओडी (5 प्रतिशत प्रतिवर्ष वृद्धि के साथ) से ₹ 51 करोड़ की वार्षिक छूट फीस, जो वर्ष, जिसके प्रति शेष और देय है, के आरंभ से 90 दिनों के अंदर अग्रिम के रूप में अदा की जानी थी; और (iii) डीएमआरसी के साथ सकल राजस्व के शेयर (1 से 5वें वर्ष तक 1 प्रतिशत की दर और बाद में

* मेट्रो रेल सुरक्षा आयुक्त

वृद्धि करते हुए)। सकल राजस्व के शेयर प्रति कैलेंडर तिमाही के अंत से 10 दिनों के अंदर तिमाही आधार पर प्रेषित किया जाना था।

इसके अतिरिक्त, सीए के अनुच्छेद 23 की उप-खंड 23.2.1 छूटप्राप्तकर्ता को निर्देश देना है कि वह ऋण भुगतानों से पहले, एस्करो बैंक को डीएमआरसी को देय भुगतानों को अदा करने का निर्देश दिये जाने की हिदायत देता है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि 31 मार्च 2012 तक संचालन की वाणिज्यिक तिथि तक छूटप्राप्तकर्ता वार्षिक लाइसेंस फीस, वार्षिक छूट फीस और राजस्व में शेयर के प्रति ₹ 51.37¹ करोड़ की राशि का भुगतान कर चुका था। तथापि, नवंबर 2012 तक, छूटप्राप्तकर्ता के प्रति बकाया राशि निम्नवत थी:

- अगस्त 2012 से ₹ 10,000 की वार्षिक लाइसेंस फीस
- वर्ष 2012-13 के लिए ₹ 53.55 करोड़ (23.05.2012 से देय) की वार्षिक छूट फीस; और
- अप्रैल और मई 2012 के महीनों हेतु ₹ 11 लाख की राशि का 1 प्रतिशत राजस्व शेयर।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि सीए में छूटप्राप्तकर्ता द्वारा भुगतानों में विलंब हेतु निवारक के रूप में कार्य करने के लिए कोई पैनल खंड नहीं था। इसके अलावा, प्रबंधन ने एस्करो खातों से भुगतान प्राप्त करने के लिए अपने अधिकार का प्रयोग नहीं किया। इस प्रकार, ₹ 53.67 करोड़ के भुगतानों की वसूली न होने के अलावा, डीएमआरसी ने ब्याज² के प्रति ₹ 3.30 करोड़ की हानि वहन की।

डीएमआरसी ने उत्तर दिया कि हालांकि उनके पास एस्करो खाते से प्रत्यक्ष रूप से राशि प्राप्त करने का विकल्प था, तथापि इस स्तर पर आगे कोई कार्रवाई करना तर्कसंगत नहीं माना गया क्योंकि संचालनों के रूकने के कारण छूटप्राप्तकर्ता को कोई आय नहीं थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि वार्षिक छूट फीस की निर्धारित तिथि अर्थात् मई 2012 तक, लाइन संचालन में थी और जुलाई 2012 में रोक दिया गया था। इसके अतिरिक्त, डीएमआरसी को अपने भुगतानों में विलंब के लिए सीए में पैनल खंड को शामिल करके अपने वित्तीय हितों को संरक्षित करना चाहिए था।

15.1.2.5 एस्करो खातों की निगरानी न करना

एस्करो खाते के संचालन हेतु संचालन प्रक्रिया ज्ञापन (एमओपी) डीएमआईपीएल और एक्सिस बैंक लिमिटेड के बीच लागू (अप्रैल 2009) नहीं थी जबकि एमओपी का पैरा 1.2 "अधिकृत निवेश" को इस प्रकार परिभाषित करता है:-

- भारत सरकार सिक्यूरिटीज़
- ऋणदाताओं को स्वीकार्य बैंको/वित्तीय संस्थानों के साथ ब्याज वाली जमा राशियाँ
- क्रिसिल या आईसीआरए या सीएआरई या अन्य किसी प्रतिष्ठित क्रेडिट रेटिंग एजेंसी द्वारा कम से कम एए निवेश ग्रेड की रेटिंग वाले लघु अवधि वरिष्ठ ऋण उपकरण या जमा के प्रमाण पत्र या उपकरण

¹ 2009-11 वर्षों के लिए ₹ 30,000 लाइसेंस फीस, 2011-12 वर्षों के लिए ₹ 51.00 करोड़ रियायत शुल्क और 31 मार्च 2012 पर समाप्त तिमाही तक ₹ 0.36 करोड़ का राजस्व शेयर।

² 8 प्रतिशत दर (फरवरी 2013 तक)

- म्यूचुअल फंड की कोई योजना जो केवल क्रिसिल या आईसीआरए या सीएआरई या अन्य किसी एजेंसी द्वारा कम से कम एए निवेश ग्रेड की रेटिंग के गिल्ड या ऋण उपकरणों में निवेश करते हैं और जो स्वतंत्र रूप से प्रतिदेय हैं और
- अन्य कोई उपकरण जिसे समय-समय पर ऋणदाता के एजेंट द्वारा अनुमोदित किया जा सकता है।

हालांकि , लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि 2009-12 की समयावधि के दौरान, डीएएमईपीएल के निवेश म्यूचुअल फंड के विशिष्ट सेट के रूप में सिमित थे जिनका विवरण नीचे दिया गया है:

निवेशों को दर्शाने वाला विवरण

(₹ लाख में)

लघु अवधि निवेश	2009-10	2010-11	2011-12
रिलायंस मनी मैनेजर फंड/संस्थागत-दैनिक लाभांश योजना	599.99	0.51	0.54
रिलायंस लिक्विड फंड-ट्रेजरी योजना- संस्थागत योजना	0.18	0.19	24.02
रिलायंस लिक्विडिटी फंड	1.07	22230.25	30.46
कुल निवेश	601.24	22230.95	55.02

डीएमआरसी ने उत्तर दिया (नवंबर 2012) कि यदि छूटप्राप्तकर्ता या एस्करो एजेंट किसी ऐसी गतिविधि जिसकी अनुमति नहीं थी, में शामिल हुए, तो सीए के अंतर्गत मंजूरी के अनुसार कार्रवाई की जाएगी। इसके अतिरिक्त यह भी कहा गया कि डीएमआरसी ने सभी निवेशों और एस्करो खाते के अंतर्गत सभी लेन-देनों की पूर्णतः समीक्षा करने के लिए कोई विशेष लेखापरीक्षक की नियुक्ति का निर्णय नहीं लिया था और इस संबंध में छूटप्राप्तकर्ता को डिफाल्ट नोटिस भी जारी कर दिया था।

तथ्य यह है कि प्रबंधन समय पर एस्करो खाता लेन-देनों की निगरानी करने में विफल रहा था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 2009-12 के दौरान डीएएमईपीएल अपने गुप कंपनियों अर्थात् यूटीलिटी इनर्जीटैक और इंजीनियर्स प्राइवेट लिमिटेड और रिलायंस यूटीलिटी इंजीनियर्स प्राइवेट लिमिटेड द्वारा एस्करो खातों से ₹ 285.43 करोड़ की निकासी हुई थी। रिलायंस इंफ्रा से उनके संबंध की जांच करते समय यह भी पाया गया कि 31 मार्च 2011 तक रिलायंस यूटीलिटी इंजीनियर्स प्राइवेट लिमिटेड को अदा गई इक्विटी शेयर पूंजी स्पाईस कॉमर्स और ट्रेड पावर लिमिटेड (रिलायंस इंफ्रा के एक सहायक) और स्पेस ट्रेड इंटरप्राइजिज़ प्राइवेट लिमिटेड द्वारा रखा गया था। उपरोक्त दोनों कंपनियां (मै. स्पाईस और मै. स्पेस) एक ही कार्यालय पते पर पंजीकृत थी और ईमेल का डोमेन पता रिलायंस इंफ्रा का ही थी। उपरोक्त निष्कर्षों से इन कंपनियों के जटिल स्वामित्व संरचना की जानकारी मिली।

आगे देखा गया कि यद्यपि 2010-11 के दौरान निलंब लेखा में से, यूटिलिटी एनर्जी टैक प्राइवेट लिमिटेड को ₹ 58.70 करोड़ विमोचित किया गया था। लेखापरीक्षा यह समझने में असमर्थ थी कि निधि निलंब लेखा से, यूटिलिटी एनर्जी टैक को कैसे विमोचित की गई जब उस अवधि (2010-11) के दौरान वह अस्तित्व में नहीं थी क्योंकि कंपनी के रजिस्ट्रार द्वारा 26 अक्टूबर 2010 को जारी निगमीकरण के नये प्रमाणपत्र के अनुसार इसने अपना नाम रिलायंस यूटिलिटी इंजीनियर्स प्राइवेट

लिमिटेड कर दिया था। आगे, डीएएमईपीएल, भारत का सनदी लेखाकार संस्थान (आईसीएआई) द्वारा जारी "संबंधित पार्टी प्रकटीकरण" लेखांकन मानक 18 के प्रावधान की अवहेलना भी करता है क्योंकि उसने वर्ष 2009-10 से 2011-12 के दौरान उनके खाते में उपर्युक्त लेनदेन के संबंध में "संबंधित पार्टी" को प्रकट नहीं किया था। विवरण के अभाव में, लेखापरीक्षा ऐसे विमोचन का उद्देश्य और वैद्यता प्रमाणित नहीं कर सकी।

डीएमआरसी ने सूचित किया (नवंबर 2012) कि निलंब लेखा के अंतर्गत सभी लेनदेन की अच्छी तरह से समीक्षा करने के लिये विशेष लेखापरीक्षक की नियुक्ति की जा रही थी।

उपर्युक्त से यह स्पष्ट है कि डीएमआरसी ने निलंब लेखा से विमोचित भुगतान पर, सीए के अनुच्छेद 25 "लेखा और लेखापरीक्षा" के अनुसार निगरानी नहीं रखी और इस प्रकार निलंब लेखा की उचित निगरानी सुनिश्चित करने में विफल रहा।

15.1.2.6 संचालन और रखरखाव शर्तों का अनुपालन

सीए के अनुच्छेद 19.1 (ए), (ई) और (जी) के अनुसार रियाअत पाने वाले को सभी समय पर ओ एंड एम गतिविधियों के लिए उपयुक्त रूप से प्रशिक्षित कार्मिक उपलब्ध कराना, नियमित रखरखाव सहित पाये गये किसी क्षय या नुकसान का तुरंत सुधार करवाना और मुख्य रखरखाव कार्य करवाना जैसे ट्रैक बदलवाना, ढांचे में सुधार आदि। आगे, संचालन और रखरखाव मैनुअल की धारा 4.1 मासिक निरीक्षण का अधिदेश देती है। सीए की धारा 20 डीएमआरसी को परियोजना का निरीक्षण कम से कम प्रतिमास करने और उसकी ओएंडएम निरीक्षण रिपोर्ट रियाअत पाने वाले को भेजने का आदेश देती है। रियाअत पाने वाले को उल्लिखित त्रुटियों और कमियों का समाधान उसकी प्राप्ति के 30 दिनों के अंदर करना और अनुपालन प्रतिवेदन प्रस्तुत करना आवश्यक है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि डीएमआरसी ने डीएएमईपीएल को लिखा कि रियाअत पाने वाला ओ एंड एम मैनुअल के प्रावधानों के अनुसार सेतु और बेयरिंग का कोई निरीक्षण (सामान्य, मुख्य और विशेष निरीक्षण) करने में (मई 2012 तक) में विफल रहा। इसके अतिरिक्त, रियाअत पाने वाले के पास मैनुअल के अनुसार निरीक्षण करने के लिए अपेक्षित निरीक्षण संरचना नहीं थी। यद्यपि रियाअत पाने वाला सीए शर्तों का पालन नहीं कर रहा था लेकिन उन्होंने डीएमआरसी के अनुमोदन से डीएमआरसी कार्य में कमियों का पता लगाने के लिये एक सलाहकार नियुक्त किया अर्थात् मैसर्स शिरीश पटेल एंड एसोसिएट्स कंसलटेंट्स प्राइवेट लिमिटेड (एसपीए) और एसपीए की रिपोर्ट (जून 2012) में प्रस्तुत कमियों के आधार पर 8 जुलाई 2012 से ट्रेन सेवाएं प्रसुप्त कर दीं। 4 जुलाई 2012 को शहरी विकास मंत्रालय के सचिव की अध्यक्षता में आयोजित बैठक में, बेयरिंग के निरीक्षण और लाइनों की संरचना के लिये, संयुक्त निरीक्षण समिति (जेआईसी) का गठन किया। जेआईसी की रिपोर्ट (जुलाई 2012) ने कुछ कमियां देखी जैसे (क) अनुचित स्थान पर उपलब्ध कराई गई बेयरिंग, (ख) क्रॉस लेवल्स में कमियां (ग) क्षतिग्रस्त बेयरिंग सामग्री आदि और निष्कर्ष निकाला कि निर्माण के दौरान बेयरिंग लगाने के कार्य का खराब निष्पादन और खराब कारीगरी, बेयरिंग क्षेत्र में समस्याओं के कारण थे। आगे, उसने यह भी राय दी कि वर्तमान स्थिति के लिये दूसरा कारण गिर्डरो के उचित निरीक्षण का अभाव है, विशेष रूप से बेयरिंग क्षेत्र में, दोनों चालू करने से पहले और ट्रेन संचालन के प्रारंभिक चरण के दौरान।

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि यद्यपि डीएमआरसी प्रतिमास निरीक्षण कर रहा था लेकिन सिविल निर्माण में कोई भी प्रमुख दोष निकालने में विफल था। मार्च 2012 में किये गये अपने प्रतिमास

निरीक्षण में डीएमआरसी ने सेतु के निरीक्षण के दौरान कुछ कमियां बताईं, जिसका कोई तार्किक निष्कर्ष नहीं था क्योंकि वह सेतु के प्रारूप के अनुसार बताई गई थीं। कमियों की बाद में जेआईसी द्वारा पुष्टि की गई थी।

चालू होने के 16 महीनों के अंदर जुलाई 2012 में लाइन बंद कर दी गई। डीएमआरसी ने सिविल ठेकेदार के जोखिम और लागत पर ₹ 15 करोड़ मूल्य की मरम्मत का काम करवाया और संचालन 22 जनवरी 2013 से शुरू हुआ। क्योंकि सिविल संरचना डीएमआरसी द्वारा बनाई गई थी और शेष कार्य के साथ ओएंडएम रियाजत पाने वाले की जिम्मेदारी थी, प्रत्येक पार्टी सिविल संरचना में कमियों के लिये और अनुचित रखरखाव के लिये दूसरे को जिम्मेदार ठहरा रही थी। रियाजत पाने वाला स्थिरता/वित्तीय व्यवहार्यता और समाप्ति सहित रियाजत समझौते की विभिन्न शर्तों के अंतर्गत मध्यस्थता में चला गया था (अक्टूबर 2012)। डीएमआरसी ने परियोजना के निर्माण की अवधि के दौरान निरीक्षण की खराब गुणवत्ता के लिए सलाहकार और खराब कारीगरी के लिए सिविल ठेकेदारों को नोटिस जारी करने के अलावा कोई कार्यवाही नहीं की। शहरी विकास मंत्रालय द्वारा नियुक्त जाँच समिति की अंतिम रिपोर्ट प्रतीक्षित थी (फरवरी 2013)।

15.1.2.7 शिथिल भुगतान स्थितियों के कारण डीआईएएल को अनुचित लाभ

एमआईएल वर्ष 2004 में नागर विमानन मंत्रालय (एमओसीए) द्वारा परिकल्पित था और एमओसीए सहमत था कि डीआईएएल हवाई अड्डे के अंदर मेट्रो लाइन जो ईजीओएम द्वारा स्वीकृत थी के लिये सिविल कार्य के प्रति अनुदान के रूप में ₹ 350 करोड़ की अग्रिम राशि देगा। बाद में, डीआईएएल ने डीएमआरसी से अपने वाणिज्य क्षेत्र में सेवा के लिये एनएच-8 के पास एक और मेट्रो स्टेशन बनाने का अनुरोध किया (जुलाई 2007), जिसके लिये वह ₹ 98 करोड़ की अतिरिक्त राशि अग्रिम में भुगतान करने के लिये सहमत हुआ। दो स्टेशनों अर्थात् एनएच-8 और हवाई अड्डे के वाणिज्यिक अधिकार दिनांक अप्रैल 2009 के करार के अनुसार डीआईएएल को दे दिये गये थे। तथापि, एमओसीए के सचिव के अनुरोध पर, डीएमआरसी ने डीआईएएल को ₹ 448 करोड़ का भुगतान चार किश्तों (1 जून 2009, 1 सितंबर 2009, 1 दिसंबर 2009 और 1 मार्च 2010) में करने की अनुमति दी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि डीआईएएल को चार किश्तों में भुगतान करने की अनुमति देना अग्रिम निर्माण लागत के भुगतान के लिये भारत सरकार की स्वीकृति के विरुद्ध था। आगे, डीआईएएल ने सहमत शेड्यूल के अनुसार भी भुगतान नहीं किया और ₹ 54.43 करोड़ की राशि बकाया थी (फरवरी 2013)। आगे, डीआईएएल द्वारा किये गये निवेश के प्रति दो स्टेशनों के वाणिज्यिक अधिकारों से अपेक्षित राजस्व के लागत लाभ विश्लेषण से संबंधित अभिलेख डीएमआरसी के पास उपलब्ध नहीं थे।

डीएमआरसी ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2012) कि यह भुगतान एमओसीए के साथ डीआईएएल के करार के अलावा है और डीआईएएल को पक्ष या अनुचित लाभ नहीं हैं। उत्तर स्पष्ट नहीं करता कि किश्तों में भुगतान क्यों स्वीकार किया गया, जब कि यह परियोजना के शुरू होने के चरण से पूर्ण रूप से स्पष्ट था कि यह भुगतान अग्रिम रूप से किया जाना था।

15.1.2.8 सीमा शुल्क में रियाजत

डीएमआईपीएल ने डीएमआरसी से सीमा शुल्क पर रियाजत पाने के लिए सिफारिशों का पत्र शहरी विकास मंत्रालय (एमओयूडी) को अग्रेषित करने का अनुरोध किया (3 मार्च 2009)। लेखापरीक्षा ने

देखा कि एमओयूडी से सिफारिश करने की बजाय, डीएमआरसी के मुख्य परियोजना प्रबंधक (हवाई अड्डा लाइन) ने सीमा शुल्क प्राधिकरण को प्रत्यक्ष रूप से सिफारिश पत्र जारी कर दिया। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि ईजीओएम द्वारा परियोजना के लिए स्वीकृत लागत कर और शुल्क सहित थी। इसलिए, डीएमआरसी द्वारा ₹ 991.08 करोड़ मूल्य के पूंजीगत माल के लिए सीमाशुल्क में रियाअत प्राप्त करने के लिए सिफारिश पत्र को जारी करने से रियाअत पाने वाले को अनुचित लाभ हुआ।

डीएमआरसी ने उत्तर दिया (नवंबर 2012) कि उसने सीमाशुल्क विभाग को केवल सिफारिश पत्र जारी किया था और कोई प्रमाणपत्र नहीं। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि डीएमआरसी के पत्र के आधार पर सीमाशुल्क में रियाअत के रूप में ठेकेदारों द्वारा ₹ 29.56 करोड़ का लाभ उठाया गया था, जिससे अंत में रियाअत पाने वाले को लाभ हुआ।

निष्कर्ष

वित्त मंत्रालय की कुल परियोजना लागत के 40 प्रतिशत से अधिकतम के लिए संरचना में पीपीपी में वित्तीय सहायता की मात्रा (वीजीएफ) सीमित करने के दिशानिर्देशों (जनवरी 2006) के विरोध में, रियाअत पाने वाले को कुल परियोजना लागत का केवल 46.17 प्रतिशत (13.92 प्रतिशत निवेश और 32.25 प्रतिशत उधार) की सीमा तक देने की स्वीकृति थी। आगे, परियोजना का निष्पादन पीपीपी के अनोखे मॉडल का उपयोग करते हुये हुआ जिसमें रियाअत पाने वाला ₹ एक लाख के मामूली निवेश के साथ ₹ 5697 करोड़ की परियोजना संचालित कर रहा था। करार के अनुसार निलंब लेखा से निकासी और इसके कारण डीएमआरसी भुगतान सुनिश्चित करने में विफल रहा।

सिविल कार्य में कमियों के कारण 8 जुलाई 2012 को संचालन प्रसुप्त हो गये। मंत्रालय द्वारा सिविल संरचना में कमियों के परीक्षण के लिये गठित संयुक्त निरीक्षण समिति ने उन्हे संचालन के साथ-साथ निर्माण के दौरान उचित निरीक्षण के अभाव और खराब कारीगरी के लिये आरोपित किया। यद्यपि 22 जनवरी 2013 से संचालन शुरू हो गया, रियाअत पाने वाले ने परियोजना की स्थिरता/वित्तीय व्यवहार्यता सहित सीए के अनुच्छेद 36.2 के अंतर्गत मध्यस्थता की माँग की है।

मामला मंत्रालय को फरवरी 2013 में बताया गया; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2013)।