

## 1.1 विमानन क्षेत्र का विकास

भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण (एएआई), अंतर्राष्ट्रीय नागर विमानन संगठन द्वारा मान्यता प्राप्त के रूप में जमीन के आकार और आसमान के समुद्री क्षेत्र के 2.8 लाख वर्ग समुद्री मील कवर करते हुए देश में हवाई क्षेत्र के लिए एकमात्र सेवा प्रदाता है। भारतीय हवाई क्षेत्र में निजी के साथ-साथ अंतर्राष्ट्रीय संचालकों के साथ प्रारंभ होने पर देश में हवाई यातायात ने एक आसाधारण वृद्धि दर्ज की है। मौजूदा हवाई अड्डे का बुनियादी ढांचा यात्रियों और कार्गो यातायात में अभूतपूर्व वृद्धि का सामना करने के लिये अपर्याप्त सिद्ध हुआ है। इसके कारण कई हवाई अड्डों पर और विशेषकर महानगरों में भीड़ हुई। देश को यात्रियों, कार्गो और वायुयान को दक्षता पूर्वक संचलन के लिए नये हवाई अड्डों के साथ मौजूदा में भी विस्तार और आधुनिकीकरण करने की आवश्यकता है। नागर विमानन मंत्रालय (एमओसीए) ने, 20 मई 2006 को आयोजित मुख्य सचिवों के सम्मेलन में ग्रीनफील्ड हवाई अड्डे का निर्माण करने और मौजूदा बुनियादी ढांचे को आधुनिक करने और बढ़ाने के लिए ₹ 40,454 करोड़ अतिरिक्त की आवश्यकता प्रक्षेपित की थी। एएआई द्वारा सृजित आधिशेष राजस्व इस आवश्यकता को पूरा करने के लिए अत्यंत अपर्याप्त (2005-06 में ₹ 812 करोड़) पाया गया था और सार्वजनिक निजी भागीदारी (पीपीपी) विकास की प्रणाली के रूप में आपनाये जाने का निर्णय लिया गया था।

## 1.2 संयुक्त उद्यम के निर्णय की पृष्ठभूमि

मंत्रिमंडल ने दीर्घ कालिक पट्टे मार्ग के माध्यम से जनवरी 2000 में एएआई के हवाई अड्डों के नवीनीकरण का अनुमोदन करते समय निर्देश दिये कि विकास के लिए विस्तृत योजना बनाई जाये और पट्टे के लिए इस प्रकार के प्रत्येक मामले को आर्थिक मामलों की मंत्रिमंडल समिति (सीसीईए) के विचार हेतु अलग से लाया जाए।

दीर्घकालिक पट्टे मार्ग के माध्यम से दिल्ली, मुम्बई, चेन्नै और कोलकाता हवाई अड्डों के उन्नयन और पुनःसंरचना के लिए एमओसीए द्वारा तदनुसार कार्यवाही शुरू की गई थी। वित्तीय और विधि सलाहकार नियुक्त किये गये और 'यथोचित परिश्रम' के साथ-साथ वांछनीय लेनदेन संरचना से संबंधित कार्य शुरू किया गया। इस अभ्यास के दौरान, एमओसीए ने महसूस किया कि दीर्घकालिक पट्टे मार्ग से कुछ लाभ संयुक्त उद्यम (जेवी) मार्ग में था। संबंधित चयनित बोलीदाता, के साथ प्रत्येक इन हवाई अड्डों के लिए अलग से संयुक्त उद्यम कम्पनी, जिसमें एएआई की पांच प्रतिशत इक्विटी हो के गठन द्वारा संयुक्त उद्यम (जेवी) के

माध्यम से दिल्ली, मुम्बई, चेन्नै, और कोलकाता हवाईअड्डों के नवीनीकरण के प्रस्ताव की मंजूरी की मांग दिसम्बर 2002 में मंत्रिमंडल के विचार हेतु मामला फिर से प्रस्तुत किया गया। मंत्रिमंडल ने एमओसीए को वित्त मंत्रालय और कम्पनी के मामलों के मंत्रालय के साथ प्रस्ताव की चर्चा और फिर मंत्रिमंडल के पास आने के निर्देश दिये। जुलाई 2003 में, वित्त मंत्रालय ने मत दिया कि प्रस्ताव केवल दिल्ली और मुम्बई के लिए सीमित किया जाना चाहिए। अंततः, सितम्बर 2003 में, मंत्रिमंडल ने एमओसीए का प्रस्ताव अनुमोदित किया कि एएआई और चयनित जेवी भागीदारों के बीच दो अलग कम्पनियों के गठन द्वारा जेवी मार्ग के माध्यम से दिल्ली और मुम्बई हवाईअड्डों का नवीनीकरण किया जा सकता है। मंत्रिमंडल ने रूपरेखा मानकों, बोली मूल्यांकन मापदंड आदि सहित विसर्तृत रूपात्मकता पर निर्णय लेने के लिए वित्त मंत्री, कानून और न्यायमंत्री, विनिवेश मंत्री और नागर विमानन राज्य मंत्री (स्वतंत्र प्रभार) से बना हुआ मंत्रियों के सशक्त समूह के गठन का भी अनुमोदन किया जिसके आधार पर संयुक्त उद्यम भागीदार का चयन होना था। बाद में नई सरकार के गठन के बाद, सरकार ने लेनदेन आगे बढ़ाने के लिए रक्षा मंत्रालय की अध्यक्षता के अंतर्गत ईजीओएम का पुनर्गठन (15 जून 2004) किया।

फरवरी 2005 में, ईजीओएम ने प्रस्ताव (आरएफपी) दस्तावेजों सहित मसौदा लेनदेन दस्तावेज अर्थात् संचालन प्रबंधन और विकास करार (ओएमडीए), राज्य सहायता करार (एसएसए), शेरधारक करार (एसएचए), पट्टा विलेख करार, संचार विमान-संचालन और निगरानी /हवाई यातायात प्रबंधन (सीएनएस/एटीएम) करार और राज्य सरकार सहायता करार (एसजीएसए) के लिए अनुरोध के महत्वपूर्ण सिद्धांत अनुमोदित किये। उसके बाद, एएआई ने दोनों हवाई अड्डों पर नवीनीकरण परियोजना के कार्यान्वित करने के लिए संयुक्त उद्यम भागीदारों के चयन की प्रक्रिया शुरू की और प्रतिस्पर्धी बोली भी शुरू की। ईजीओएम ने तकनीकी और वित्तीय बोलियों के मूल्यांकन के बाद संयुक्त उद्यम भागीदारों की सिफारिश की (31 जनवरी 2006)। ईजीओएम की सिफारिश 1 फरवरी 2006 को मंत्रिमंडल द्वारा अनुमोदित की गई।

इंदिरागांधी अन्तर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा (आईजीआईए) दिल्ली में पीपीपी के कार्यान्वयन की जांच की गई और अगस्त 2012 में 2012-13 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 5 में संसद में रिपोर्ट प्रस्तुत की गई। रिपोर्ट की संसद की लोक लेखा समिति द्वारा जांच की गई और पीएसी की अंतिम रिपोर्ट 06 फरवरी 2014 को संसद में प्रस्तुत की गई।

वर्तमान रिपोर्ट 2012-13 की लेखापरीक्षा रिपोर्ट संख्या 5 में निष्कर्षों और उस पर पीएसी की उपर्युक्त सिफारिशों, जहां तक वे इससे संबंधित हैं और लागू होती हैं, को ध्यान में रखते हुए छत्रपति शिवाजी अंतर्राष्ट्रीय (सीएसआई) हवाई अड्डा, मुम्बई में पीपीपी के कार्यान्वयन पर तैयार की गई है।

### 1.3 मुम्बई अंतर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा प्राइवेट लिमिटेड (एमआईएएल) का गठन

मैसर्स जीवीके संघ सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई के लिये जेवी भागीदार के रूप में चयनित हुआ था। संघ में तीन निजी संस्थाएँ शामिल थी :

जीवीके इंडस्ट्रीज लिमिटेड;  
 एयरपोर्ट्स कम्पनी साउथ आफ्रिका लिमिटेड; और  
 बिडवेस्ट ग्रुप लिमिटेड

2 मार्च 2006 को, एएआई ने मुंबई इंटरनैशनल एयरपोर्ट प्राइवेट लिमिटेड (एमआईएएल) नामक सहायक संयुक्त उद्यम (जेवीसी) कम्पनी निगमित की। एएआई और जेवी भागीदारों के बीच 04 अप्रैल 2006 को संचालन प्रबंधन और विकास करार (ओएमडीए) और शेयर धारक करार (एचएचए) पर हस्ताक्षर करने के बाद एएआई ने एसएचए के अनुसार जेवी भागीदारों के एमआईएएल में इक्विटी शेयर का 74 प्रतिशत स्थानांतरित किया। सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई 03 मई 2006 से एमआईएएल को सौंप दिया गया।

एसएचए के अनुसार, एमआईएएल को जारी शेयर पूंजी ₹ 200 करोड़ थी जो एएआई (26 प्रतिशत) जीवीके एयरपोर्ट्स होल्डिंग प्राइवेट लिमिटेड (37 प्रतिशत), बिड सर्विसेज डिविजन (मॉरिशियस) लिमिटेड (27 प्रतिशत) और एसीएसए ग्लोबल लिमिटेड (10 प्रतिशत) के पास संयुक्त रूप से थी। इसके बाद 18 अक्टूबर 2011, को बिड सर्विसेज डिविजन (मॉरिशियस) लिमिटेड के 1,08,00,000 शेयर (5,40,00,000 में से) जीवीके हवाई अड्डा होल्डिंग्स प्राइवेट लिमिटेड द्वारा अधिग्रहित कर लिए गये जिससे एमआईएएल में उसका हिस्सा 50 प्रतिशत से अधिक हो गया। 16 अप्रैल 2012 को एमआईएएल की प्रदत्त इक्विटी पूंजी ₹ 1200 करोड़ - एएआई (26 प्रतिशत), जीवीके हवाई अड्डा होल्डिंग प्राइवेट लिमिटेड (50.5 प्रतिशत), बिड सर्विसेज डिविजन (मॉरिशियस) लिमिटेड (13.5 प्रतिशत) और एसीएसए ग्लोबल लिमिटेड (10 प्रतिशत) थी।

### 1.4 लेनदेन दस्तावेजों का विवरण

एमआईएएल को, सीएसआई हवाई अड्डा सौंपने के निर्णय के परिणामस्वरूप और परवर्ती को भौतिक रूप से हवाई अड्डा सौंपने से पहले, संबंधित पक्षों के बीच कई करार हस्ताक्षरित किये गये थे। यह दस्तावेज व्यक्तिगत तौर पर और सामूहिक रूप से पक्षों को उपार्जित आर्थिक लाभ सहित हस्तांतरण की निबंधन और शर्तें निर्धारित करते हैं। यह करार हस्ताक्षरित हुए, तब भारतीय विमानपत्तन आर्थिक विनियामक प्राधिकरण (ईआरए/एरा) नामक नियामक अस्तित्व में नहीं था। इन दस्तावेजों में वैमानिक सेवा के लिए मूल्य निर्धारण जैसे क्षेत्रों से

संबंधित प्रावधान थे ,जो बाद में एईआरए की स्थापना के साथ नियामक के निर्णयन क्षेत्र के अंतर्गत आया।

#### 1.4.1 संचालन, प्रबंधन और विकास करार (ओएमडीए)

राज्य सहायता करार (एसएसए) के साथ, ओएमडीए बहुत महत्वपूर्ण दस्तावेज है और सीएसआई अवाई अड्डा, मुम्बई में पीपीपी का सार बनाता है। एएआई और एमआईएएल के बीच हस्ताक्षरित, ओएमडीए दोनों पक्षों के दायित्वों और कर्तव्यों, राजस्व बॉटने की शर्तें, रियायत की अवधि, हस्तांतरित परिसंपत्तियों की स्थितियाँ (वर्तमान और भविष्य में) भूमि हस्तांतरण के निबंधन और शर्तें आदि निर्धारित करता है। ओएमडीए 04 अप्रैल 2006 को हस्ताक्षरित हुआ था।

#### 1.4.2 राज्य सहायता करार (एसएसए)

ओएमडीए की पूरक, राज्य सहायता करार (एसएसए) 26 अप्रैल 2006 को एमआईएएल और भारत सरकार (जीओआई) के प्रतिनिधित्व के रूप में एमओसीए के बीच हस्ताक्षरित हुआ था। यह एमओसीए और एमआईएएल उनके संबंधित क्षेत्र और एक दूसरे के दायित्वों और कर्तव्यों को निर्धारित करता है। यह अनुसूची 1 में वैमानिक सेवाओं के लिए कर निर्धारण के सिद्धांत भी निर्धारित करता है।

#### 1.4.3 राज्य सरकार सहायता करार (एसजीएसए)

राज्य सरकार सहायता करार (एसजीएसए) महाराष्ट्र सरकार और एमआईएएल के बीच परियोजना को सहायता सेवा प्रदान करने के लिए 27 अप्रैल 2006 को हस्ताक्षरित हुआ था। करार ने प्रदत्त किया कि राज्य सरकार, एमआईएएल को अतिक्रमण हटाने, हवाई अड्डे के विकास के लिए अतिरिक्त भूमि की प्राप्ति, सुरक्षित और कुशल हवाई यातायात सुनिश्चित करने हवाई अड्डे की सीमाओं के बाहर बाधा हटाने, हवाई अड्डे के सतह क्षेत्र के उपयोग को सुधारने और एमआईएएल को भुगतान के आधार पर सभी उपयोगिता प्रदान करने से संबंधित मामलों में सहायता प्रदान करेगी।

#### 1.4.4 पट्टा विलेख करार

पट्टा विलेख करार पर हस्ताक्षर प्रारंभिक रूप से 30 वर्ष की अवधि, जो रियायत अवधि बढ़ने पर अगले 30 वर्षों के लिए बढ़ाई जा सकती थी, ₹ 100 के वार्षिक पट्टा किराया पर “जहाँ है जैसा है आधार” पर पट्टागत परिसर के पट्टे पर लेने के लिए एएआई और एमआईएएल के बीच 26 अप्रैल 2006 को हस्ताक्षरित हुआ था। पट्टागत परिसर में इमारतें, सभी निर्माण या अचल

परिसंपत्तियों, यदि कोई है, जैसा कि करार में, एमआईएएल को निर्माण, परिनिर्माण, नवीनीकरण, परिवर्तन या पट्टे के परिसर से संबंधित है में, स्वतंत्रता के साथ वर्णित है।

#### 1.4.5 संचारण, विमान-संचालन और निगरानी (सीएनएस)/हवाई यातायात प्रबंधन (एटीएम) करार

एएआई और एमआईएएल के बीच 26 अप्रैल 2006 को एक करार हस्ताक्षरित हुआ था जिसके अनुसार पूर्वोक्त को हवाई अड्डे पर हवाई यातायात सेवा सहायता प्रदान करनी थी क्योंकि एएआई देश के आकाशीय क्षेत्र और सिविल हवाई अड्डों के अंदर आवश्यक हवाई यातायात सेवा प्रदान के लिए प्राधिकृत था।

#### 1.4.6 शेयर धारकों का करार (एसएचए)

04 अप्रैल 2006 को हस्ताक्षरित एएआई और एमआईएएल और अन्य भागीदारी, एसएचए, जेवीसी के शेयरधारकों के रूप में उनकी पारस्परिक क्षमता में संबंधों को नियंत्रित करने के निबंधन और शर्तों को रिकार्ड करता है।

#### 1.4.7 हवाई अड्डा प्रचालक करार

ओएमडीए की अनुसूची 8 के अनुसार, एमआईएएल को हवाई अड्डा प्रचालक (एओ) जो संघ (यदि संघ में एक से अधिक एओ मनोनीत होते हैं) का सदस्य है के साथ हवाई अड्डा प्रचालक करार करना आवश्यक है। करार एओ और एमआईएएल के बीच भूमिका, जिम्मेदारियों, दायित्वों और वित्तीय प्रबंधन को निर्दिष्ट करता है। तदनुसार, हवाई अड्डा सेवा प्रदान करने के लिए एमआईएएल और एसीएसए ग्लोबल लिमिटेड (हवाई अड्डा संचालक) के बीच 28 अप्रैल 2006 को एक करार हस्ताक्षरित हुआ।

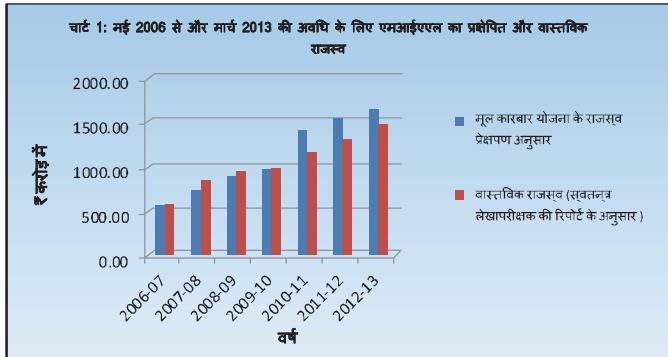
### 1.5 एमआईएएल का वित्तीय और संचालन निष्पादन

एएआई ने एमआईएएल को सीएसआई हवाई अड्डा, 03 मई 2006 को सौंपा। एमआईएएल ने एएआई द्वारा प्रारंभ अनिवार्य पूंजी परियोजना जारी रखी और अन्य पूंजी परियोजनाएं शुरू की। परियोजना लागत 2006 में अनुमानित ₹ 5,826 करोड़ से बढ़कर 2012 (एईआरए द्वारा अनुमत) में ₹ 11,647.46 करोड़ हो गई। अंतर्राष्ट्रीय टर्मिनल का 10 जनवरी 2014 को उदघाटन हुआ। घरेलू टर्मिनल अगस्त 2014 से संचालन की शुरुआत के लिए तैयार समझा जाये। वित्तीय वर्ष 2012-13 के दौरान, एमआईएएल ने ₹ 1478.58 करोड़ अर्जित किये, जिसमें से ₹ 38.7 प्रतिशत एएआई (₹ 571.94 करोड़) के साथ शेयर करना था। तथापि,

एमआईएल ने मैसर्स किंगफिशर एयरलाइन्स के अशोध्य ऋण के समायोजन के बाद केवल ₹ 566.95 करोड़ शेयर किये।

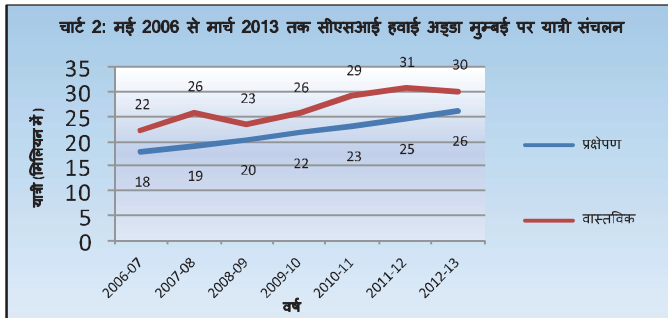
एमआईएल का मई 2006 से मार्च 2013 का निष्पादन नीचे दिया गया है:

### क) मूल व्यापार योजना के अनुसार प्रक्षेपित राजस्व और वास्तविक राजस्व



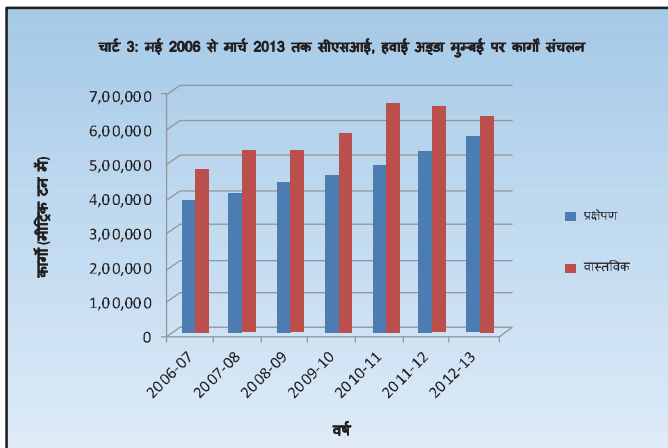
वास्तविक राजस्व आय 2006-07 से 2008-09 की अवधि के लिए प्रक्षेपित राजस्व से अधिक थी लेकिन 2009-10 से वास्तविक राजस्व पूर्व वर्षों में वृद्धि की प्रवृत्ति के बाद भी प्रक्षेपित से कम थी।

### ख) सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई पर यात्रियों की गतिविधि



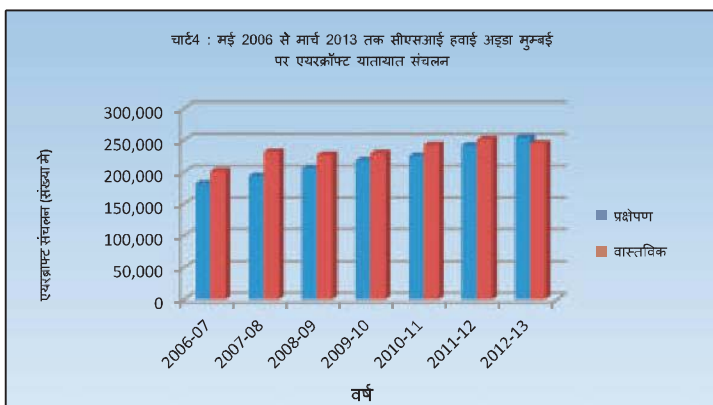
2006-07 से 2011-12 तक सभी वर्षों के लिए यात्री यातायात गतिविधि प्रक्षेपित से लगातार अधिक थी। तथापि, 2012-13 में वास्तविक यात्री यातायात कम हुआ।

### ग) सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई में कार्गो गतिविधियां



2006-07 से 2011-12 की अवधि के लिए कार्गो ढुलाई भी प्रक्षेपित से अधिक थी। तथापि, 2010-11 से वास्तविक कार्गो ढुलाई में थोड़ी कमी होने की प्रवृत्ति दर्शाई गई।

## घ) हवाई अड्डा, मुम्बई में वायुयान यातायात गतिविधियां



2008-09 और 2012-13 में मामूली कमी के साथ वायुयान यातायात गतिविधियां भी लेखापरीक्षा में सम्मिलित अवधि (2006-12) में लगातार बढ़ रही हैं।

इंदिरा गाँधी अंतर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा, दिल्ली में सार्वजनिक निजी भागीदारी के कार्यान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा पहले की जा चुकी है और लेखापरीक्षा के निष्कर्ष, नागर विमानन मंत्रालय, संघ सरकार के लिए सीएजी की 2012-13 की रिपोर्ट संख्या 5 में उल्लेख किये गये हैं। छत्रपति शिवाजी अंतर्राष्ट्रीय (सीएसआई) हवाई अड्डा, मुम्बई के पुनर्विकास की प्रक्रिया और पद्धति समान थी। वर्तमान रिपोर्ट इंदिरा गाँधी अंतर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा, दिल्ली में पीपीपी प्रबंधों के संबंध में निष्पादन लेखापरीक्षा प्रयासों की निरंतरता में है। यह रिपोर्ट उपर्युक्त 2012-13 की निष्पादन रिपोर्ट संख्या 5 पर पीएसी की सिफारिशों को भी ध्यान में रखती है, जो 06 फरवरी 2014 को संसद में प्रस्तुत उनकी अंतिम रिपोर्ट में थी।

एमओसीए ने परस्पर बताया (नवम्बर 2013) कि मुम्बई हवाई अड्डा के विनिर्माण और नवीनीकरण का निर्णय उच्चतम निकाय अर्थात् मंत्रिमंडल का नीति निर्णय था। ईजीओएम द्वारा नवीनीकरण /विनिर्माण की रूपात्मकता के साथ-साथ निबंधन और शर्तें जैसा लेनदेन दस्तावेजों में निर्धारित है को अंतिम रूप दिए और अनुमोदित किया गया और अंतिम लेनदेन दस्तावेजों में कोई परिवर्तन नहीं हुआ। विभिन्न मुद्दे जैसे जेवी मार्ग, भूमि/परिसंपत्तियों को पट्टे पर लेने, रियायत अवधि, पहले इंकार का अधिकार (आरओएफआर) आदि निर्माण में विशेषज्ञ इनपुट और अंतर मंत्रालयी परामर्श पर आधारित मंत्रिमंडल के नीति निर्णय थे। अतः इन नीति निर्णयों को लेखापरीक्षा निष्कर्षों के माध्यम से इस स्तर पर प्रश्न में नहीं लाना चाहिए।

लेखापरीक्षा, मुम्बई हवाई अड्डा के नवीनीकरण में जेवी मार्ग अपनाने के सरकार के विशेषाधिकार को स्वीकार करती है और कार्य की शर्तें तय करती है। लेखापरीक्षा का कार्य, करार के कार्यान्वयन की समीक्षा करना है यह जानने के लिए कि क्या सरकार का हित पर्याप्त रूप से संरक्षित हो रहा है और क्या प्रबंधन सरकार को अधिकतम मूल्य सुनिश्चित करता है।