

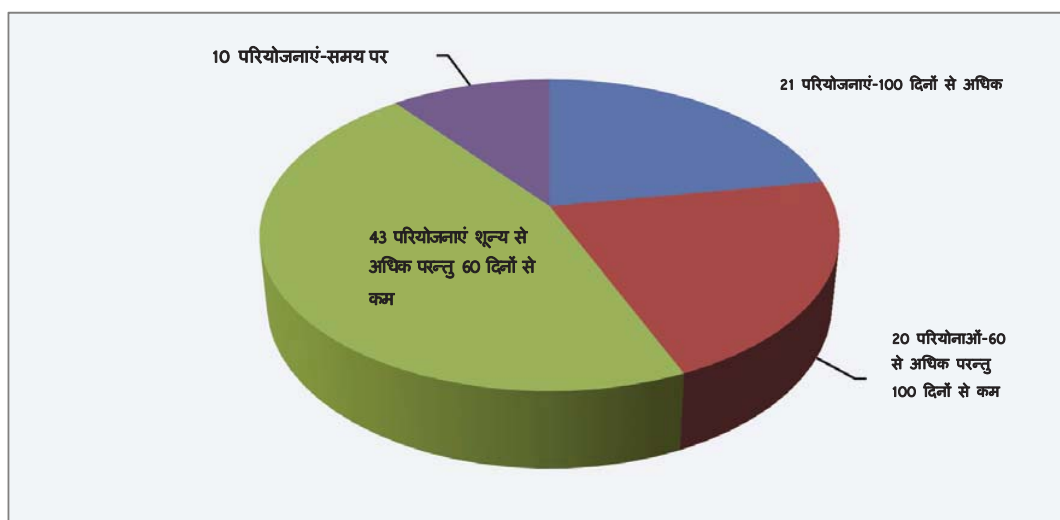
## अध्याय - 5

## परियोजनाओं का कार्यान्वयन

## 5.1 छूट करार (सीए) पर हस्ताक्षर करने में विलम्ब

एक बार एनएचएआई द्वारा परियोजना के लिए बोलीदाता निश्चित किये जाने पर, एलओए जारी किया जाता है तथा छूटग्राही को एलओए के 45 दिनों के अन्दर सीए पर हस्ताक्षर करना होता है। तथापि, न तो एमसीए और न ही मसौदा छूट करार में, जो आरएफपी दस्तावेजों का एक भाग है, विलम्ब के लिए शास्ति लगाने हेतु कोई प्रावधान है। अनुबंध I सीए पर हस्ताक्षर करने में 45 दिनों की निर्धारित अवधि से अधिक विलम्ब की स्थिति दर्शाता है। समीक्षा की गई 94 परियोजनाओं में से, 21 परियोजनाओं में छूट करार पर हस्ताक्षर करने में हुआ विलम्ब 100 दिनों से अधिक से (बेंगलौर-हास्कोट मुलबागुल) और 373 दिनों (दुर्ग बाईपास की समाप्ति) के बीच था।

चार्ट 6: सीए पर हस्ताक्षर करने में विलम्ब



मंत्रालय (एमओआरटीएच) ने विलम्ब स्वीकार किया (सितम्बर 2014) तथा बताया कि करारों पर हस्ताक्षर करने से पूर्व, छूटग्राही को एक विशेष प्रयोजन साधन (एसपीवी) बनाना पड़ता था जिसमें विभिन्न विधिक दस्तावेजों की तैयारी तथा उनकी जांच शामिल थी, जो एक समय लेने वाली प्रक्रिया थी। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय (एमओआरटीएच) सहमत भी हुआ कि शास्ति खण्ड की अनुपस्थिति में, एनएचएआई छूटग्राहियों पर हर्जाने का उद्ग्रहण नहीं कर सकता।

उत्तर इस तथ्य की अवहेलना करता है कि एसपीबीज के बनाने के लिए क्रियाविधि की जानकारी सफल बोलीदाता के साथ साथ एनएचएआई को भी थी, तथा सीए पर हस्ताक्षर करने में विलम्ब परियोजनाओं के कार्यान्वयन में समग्र विलम्ब में इजाफा करते हैं।

## 5.2 वित्तीय समापन/नियत तिथि से पहले पूरी की जाने वाली पूर्वनिर्माण गतिविधियाँ/पूर्ववर्ती शर्तें

एमसीए के अनुच्छेद 4.1.2 के अनुसार एनएचएआई द्वारा पहले पूरी की जाने वाली शर्तें पूरी हुई समझी जाएंगी जब एनएचएआई के पास निम्न होगा:

- अनुच्छेद 10.3.1 के प्रावधानों के अनुसार निर्माण स्थान तक छूटग्राही के मार्गाधिकार (आरओडब्ल्यू) प्राप्त कर लेगा (अनुच्छेद 10.3.2 के साथ पठित अनुच्छेद 10.3.1 परियोजना के लिए अपेक्षित तथा आवश्यकत निर्माण स्थल के कुल क्षेत्र का कम से कम 80 प्रतिशत आरओडब्ल्यू अनुबंध करता है);
- सामान्य व्यवस्था के रूप में रेलवे प्राधिकारियों का अनुमोदन प्राप्त करेगा कि वह विनिर्देशनों तथा मानकों के अनुसार तथा ऐसे अनुमोदन में विनिर्दिष्ट शर्तों तथा निबन्धनों के अधीन परियोजना राजमार्ग पर लेवल क्रॉसिंग पर सड़कोपरिपुल/सड़क अधोगामीपुल का निर्माण करने के लिए छूटग्राही को सक्षम करेगा; तथा
- स्थल की पर्यावरणीय सुरक्षा तथा संरक्षण से संबंधित सभी अनुप्रयोज्य आज्ञापत्र प्राप्त करेगा।

एनएचएआई की तरफ से उपरोक्त पूर्ववर्ती शर्तों का पालन करने में विलम्ब तथा कमियां थीं। ऐसे मामलों की विवेचना आगे की गई है:

### 5.2.1 निर्माण स्थल के लिए मार्गाधिकार रास्ता तथा रिक्त पहुँच

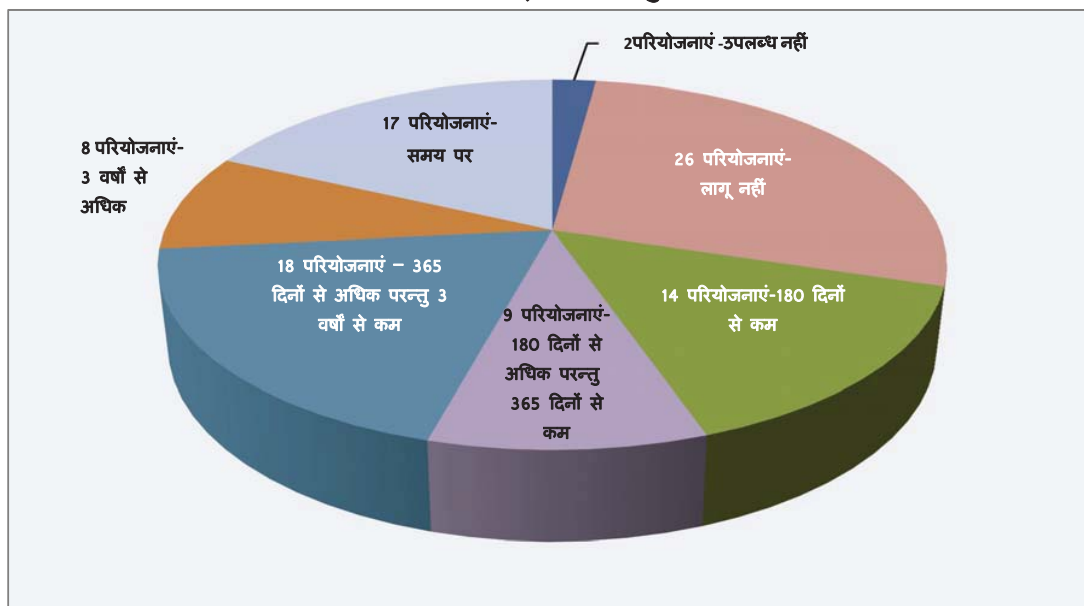
यद्यपि सबसे महत्वपूर्ण पूर्ववर्ती शर्त एनएचएआई द्वारा आरओडब्ल्यू सौंपना है, फिर भी लेखापरीक्षा में संवीक्षा की गई अधिकतर परियोजनाएं भूमि अधिग्रहण में विलम्ब के कारण या तो विलम्बित या रोकी गई थी। यद्यपि एनएचएआई द्वारा इस तर्क पर ठेके प्रदान किये गए थे कि भूमि का अधिकतर भाग विद्यमान आरओडब्ल्यू (अर्थात् उन्न्त किये जाने वाली सड़क) के रूप में उपलब्ध था, निर्माण गतिविधियां परियोजनाओं के लिए अपेक्षित सारी भूमि उपलब्ध कराने में एनएचएआई की विफलता के कारण शुरु/पूरी नहीं की जा सकी थीं। एनएचएआई छूटग्राहियों को उपलब्ध कराई जाने वाली भूमि के परियोजना-वार ब्यौरे लेखापरीक्षा को उपलब्ध

नहीं करा सका तथा ये ब्यौरे लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराए गए अभिलेखों से भी आसानी से प्राप्त नहीं किये जा सकते। चूंकि भूमि का विभिन्न स्तरों पर टुकड़ों में अधिग्रहण किया गया था, इसलिए लेखापरीक्षा भूमि अधिग्रहण में हुए विलम्ब के प्रभाव की गणना करने में असमर्थ था। तथापि, लेखापरीक्षा में जांच से पता चला कि समीक्षा की गई 94 परियोजनाओं में से एनएचएआई ने 31 परियोजनाओं में नियत तिथि पर छूटग्राही को भूमि सौंप दी थी। लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि एनएचएआई ने 17 परियोजनाओं में छूटग्राही को भूमि की अनुबद्ध मात्रा नहीं सौंपी थी जबकि सौंपी गई भूमि के ब्यौरे शेष 46 परियोजनाओं में उपलब्ध नहीं थे। मंत्रालय (एमओआरटीएच) ने अपने उत्तर (सितम्बर 2014) में पूर्ववर्ती शर्तों के पालन में विलम्ब को स्वीकार किया।

### 5.2.2 आरओबीज/आरयूबीज का अनुमोदन

लेखापरीक्षा ने समीक्षा की गई 94 परियोजनाओं में आरओबीज/आरयूबीज का अनुमोदन प्राप्त करने में निर्धारित तिथि (अनुबंध-1) से 100 दिनों (बारासत-कृष्णनगर) से 1946 दिनों (विजयवाड़ा-चिलाकलूरीपेट) तक का विलम्ब देखा। नीचे चार्ट 7 में स्थिति दर्शायी गई है:

चार्ट 7: आरओबीज/आरयूबीज के अनुमोदन में विलम्ब



### 5.2.3 पर्यावरणीय मंजूरी

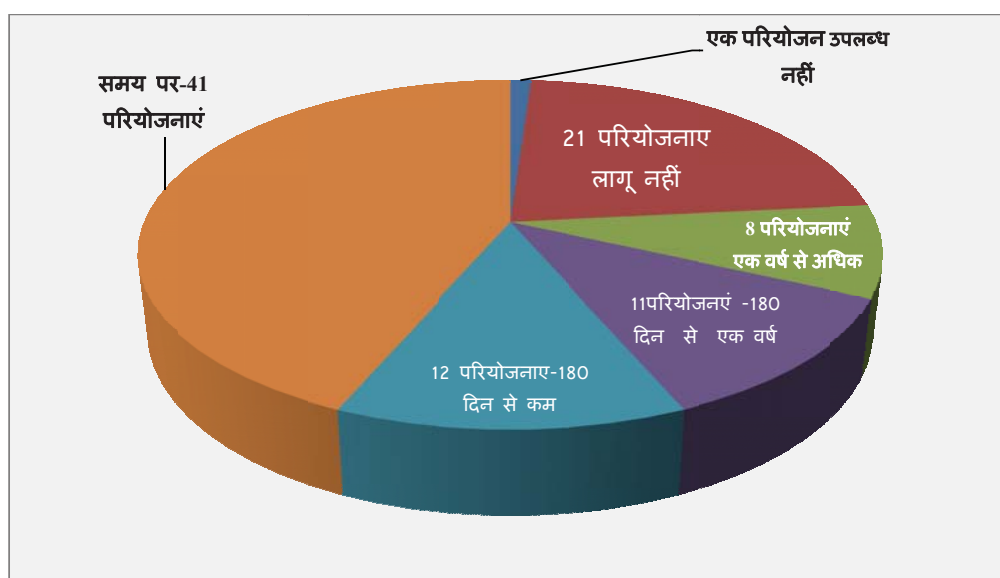
21 परियोजनाओं में, पर्यावरणीय मंजूरी की आवश्यकता नहीं थी, जबकि एक परियोजना में एनएचएआई द्वारा पर्यावरण मंजूरी से संबंधित सूचना उपलब्ध नहीं कराई गई थी। शेष 72 परियोजनाओं में से 31 में, पर्यावरण मंजूरी प्राप्त करने में विलम्ब 26 दिनों से (वाडापे-गोण्डा)

से 1350 दिनों (कम्पटी-कान्हन तथा नागपुर बाईपास के निर्माण सहित एमपी/एमएच सीमानागपुर) के बीच था (अनुबंध-1)।

यह भी देखा गया था कि पर्यावरणीय मंजूरी को नियत तिथि से पूर्व की शर्त बनाने के लिए मंत्रालय (एमओआरटीएच) द्वारा ओएम दिनांक 15 जुलाई 2011 द्वारा अनुदेश जारी करने के बाद भी, एनएचएआई ने चार<sup>13</sup> परियोजनाएं पहले पर्यावरणीय मंजूरी प्राप्त किये बिना ही प्रदान की थीं। ऐसी मंजूरी के अभाव में, नियत तिथि अभी तक निर्धारित नहीं की गई थी (मार्च 2014)।

पर्यावरणीय मंजूरी प्राप्त करने में विलम्ब को नीचे चार्ट 8 में दर्शाया गया है:

चार्ट 8: पर्यावरणीय मंजूरी प्राप्त करने में विलम्ब



सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने विलम्ब स्वीकार किया (सितम्बर 2014) और बताया कि भूमि अधिग्रहण पर उनका कोई नियंत्रण नहीं है क्योंकि यह राज्य का विषय था। आगे यह भी बताया कि आरओबी/आरयूबी के मामले में सामान्य व्यवस्था ड्राइंग (जीएडी) के अनुमोदन के लिए रेलवे उत्तरदायी था और प्रक्रिया लम्बे समय से तैयार की गई थी। पर्यावरणीय/वन मंजूरी प्राप्त करने में विलम्ब के संबंध में, उन्होंने यह स्पष्ट किया कि चूंकि ऐसी मंजूरी संबंधित मंत्रालयों द्वारा प्रदान की जाती है, इस प्रक्रिया में लम्बा समय लगा।

एनएचएआई का उत्तर इस तथ्य को उजागर करता है कि एनएचएआई इसके परिचालन के 18 वर्ष से अधिक बीत जाने के बाद भी और सात वर्षों से अधिक के बाद जबसे एनएचएआई ने पीपीपी मोड में परियोजना देना प्रारंभ (2006) किया था इन बाधाओं को हटाने में असमर्थ था।

<sup>13</sup> (i) यमुनानगर-पंचकुला (ii) औरंगाबाद-बरवा अड्डा (iii) माहुलिया-खडगपुर (iv) किशनगढ़-अहमदाबाद

इससे सरकारी एजेंसियों के बीच कार्यों की समकालिकता और समन्वय में अन्तर का भी पता चलता है। पर्यावरणीय मंजूरी और भूमि अधिग्रहण में विलम्ब के कारण प्रीमियम परियोजनाओं में भारत सरकार के राजस्व क्षेत्र को प्रभावित करने के अलावा परियोजनाओं की लागत में वृद्धि हुई। इसके अतिरिक्त, भूमि अधिग्रहण की स्थिति से इस उद्देश्य के लिए एनएचएआई द्वारा स्थापित स्वतंत्र यूनिटों की प्रभावहीनता और कमियों का पता लगा। आरओबी/आरयूबी अनुमोदनों के संबंध में, एनएचएआई ने छूट ग्राहियों द्वारा प्रस्तुत ड्राइंगों के चरणवार विवरण, आईई/एनएचएआई का अनुमोदन, उसे रेलवे को प्रस्तुत करना और एनएचएआई द्वारा आगे अनुवर्ती कार्यवाई के लिए प्रस्तुत नहीं किया था। एनएचएआई द्वारा विलम्ब को कम करने के लिए किए गए प्रयास भी उत्तर में निर्दिष्ट नहीं किए गए थे।

पर्यावरणीय मंजूरी प्राप्त करने में विलम्ब का प्रभाव किशनगढ़-उदयपुर-अहमदाबाद परियोजना के उदाहरण के साथ समझा जा सकता है। 6 लेन के लिए परियोजना 22 सितम्बर 2011 को मै. जीएमआर इंफ्रास्ट्रक्चर लि. को बीओटी (टोल) आधार पर ₹ 636 करोड़ के वार्षिक प्रीमियम पर 26 वर्षों की रियायत अवधि के साथ और छूटग्राही द्वारा एनएचएआई को देय प्रत्येक वित्तीय वर्ष में पांच प्रतिशत वृद्धि के साथ दिया गया था। जबकि परियोजना सितम्बर 2011 में दी गई थी, पर्यावरणीय मंजूरी काफी देरी से मार्च 2013 में प्राप्त की गई थी। यद्यपि सीए के अनुसार निर्धारित नियुक्ति तिथि 28 मई 2011 थी, फिर भी तिथि अभी तक निर्धारित नहीं की गई थी (मार्च 2014)। छूटग्राही ने एनएचएआई को समाप्ति नोटिस दिया (7 जनवरी 2013) और मामला न्यायाधीन था (मार्च 2014)। दूसरी तरफ, एनएचएआई ने बताया (जून 2013) कि छूटग्राही के अनुरोध पर, उसने भारत सरकार को रियायत की पूरी अवधि के दौरान प्राप्त होने योग्य ₹ 30,000 करोड़ के प्रीमियम के पुनर्निर्धारण के लिए प्रस्ताव दिया है, जिस पर निर्णय प्रतीक्षित था। इस प्रकार, पर्यावरणीय मंजूरी प्राप्त करने/नियत तिथि के निर्धारण (मार्च 2014 तक) करने में परिहार्य विलम्ब से एनएचएआई ₹ 1197.80 करोड़ के राजस्व से वंचित रहा।

### 5.3 वित्तीय समाप्ति और नियत तिथि प्राप्त करने में विलम्ब

वित्तीय समाप्ति की तिथि वह है जिस पर उधारदाताओं द्वारा निधियन के लिए वित्तीय दस्तावेज प्रभावी हो जाते हैं और छूटग्राहियों को ऐसी निधि तुरन्त प्राप्त हो जाती है। एमसीए के अनुच्छेद 48.1 के अनुसार वित्तीय समापन का अर्थ है वित्तीय करारों के तहत निधियों की प्रारंभिक उपलब्धता से पूर्व सभी पूर्ववर्ती शर्तों को पूरा करना और यह सबसे महत्वपूर्ण पूर्ववर्ती शर्त है जिसे छूटग्राही और एनएचएआई द्वारा पूरा करना होता है। परियोजना व्यय को छूटग्राही द्वारा इक्विटी और ऋण घटक से पूरा किया जाता है। एमसीए के खण्ड 24.1.1 के अनुसार, सीए के हस्ताक्षर करने के 180 दिनों के अन्दर वित्तीय समाप्ति प्राप्त की जानी चाहिए। एमसीए, में छूटग्राहियों/एनएचएआई पर और किसी पूर्ववर्ती शर्तों की प्राप्ति न करने पर उदग्रहीत की जाने वाली शास्ति का प्रावधान भी किया गया है।

एमसीए के अनुच्छेद 48.1 के अनुसार, नियत तिथि वह तिथि है जिस पर वित्तीय समापन की प्राप्ति या एक पूर्व की तिथि जिसे दोनो पार्टियां आपसी सहमति से निर्धारित करती हैं और जिसे रियायत अवधि के प्रारंभ होने की तिथि माना जाएगा। तथापि, सभी पूर्ववर्ती शर्तें या तो पूरी या नियत तिथि निर्धारित करने से पहले माफ कर दी जानी चाहिए।

समीक्षा की गई 94 परियोजनाओं में से 35 में, लेखापरीक्षा ने वित्तीय समाप्ति की प्राप्ति में 105 दिनों (जिरकपुर-परवानू) से 568 दिनों (अंगुल-संबलपुर) के बीच के काफी विलम्ब देखे **(अनुबंध 1)** विलम्ब मुख्य रूप से या तो छूटग्राही या एनएचएआई या दोनो द्वारा पूर्ववर्ती शर्तों को पूरा न करने के कारण थे। चूंकि परियोजना का मुख्य हिस्सा उधारी की निधि से वित्तपोषित होता है, इसलिए वित्तीय समापन में किसी भी तरह का विलम्ब को परियोजना की पूर्णता में विलम्ब को मात्र बढ़ाएगा।

सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने विभिन्न परियोजनाओं की वित्तीय समाप्ति में विलम्ब को स्वीकार किया (सितम्बर 2014)। विलम्ब मुख्य रूप से या तो छूटग्राहियों या एनएचएआई या दोनो द्वारा अपेक्षित पूर्ववर्ती शर्तों के पूरा न करने के कारण थे। इसलिए मंत्रालय को लगता है कि दोनो पक्षों की परस्पर सहमति द्वारा शास्तियों की माफ करना न्यायोचित है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि पूर्ववर्ती शर्त का माफ करना, जैसाकि सीएज में उल्लिखित है, परियोजना को प्रारंभ करने का समाधान नहीं है और यह परियोजनाओं के लिए लाभकारी नहीं है, क्योंकि इसे बाद में भी पूरा किया जाने की आवश्यकता है। पूर्ववर्ती शर्तों (जैसे कि भू-खण्ड न सौंपना, रेलवे ऊपरी पुलों के लिए जीएडी का अनुमोदन न लेना, पर्यावरण मंजूरी इत्यादि) को माफ करने के कारण बाद में छूटग्राही को समय का विस्तारण (ईओटी) दिया जाता है। ऐसी ईओटीज को एनएचएआई द्वारा शर्तों को पूरा न करने के लिए परियोजना की पूर्णता में विलम्ब के लिए छूटग्राही के विभिन्न दावों पर क्षतिपूर्ति उदग्रहण किए बिना दिया जाता है। परियोजना की समय पर पूर्णता के लिए पूर्ववर्ती शर्तों के रूप में सीए में उपलब्ध रूकावटें नियत तिथि घोषित करते समय पूर्ववर्ती शर्तों की माफी के कारण कम कर दी/हटा दी गई हैं। इससे परियोजनाओं की पूर्णता में विलम्ब से बचने में मदद नहीं मिलती।

इसी प्रकार, लेखापरीक्षा ने पाया कि नियत तिथि की प्राप्ति में समीक्षा की गई 94 परियोजनाओं में से 37 में 101 दिनों (गाजियाबाद-अलीगढ़) से 790 दिनों (बरवा अड्डा-पानागढ़) के बीच काफी विलम्ब पाए गए थे **(अनुबंध 2)**। समीक्षा की गई 94 परियोजनाओं में से 33 में **(अनुबंध 3)** नियत तिथि वित्तीय समापन की तिथि के बाद निर्धारित की गई थी जो कि एमसीए की शर्तों का उल्लंघन था।

सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने विलम्ब को स्वीकार किया (सितम्बर 2014) और बताया कि नियत तिथि में विलम्ब मुख्य रूप से एनएचएआई द्वारा सीए के खण्ड 4.1.2 के अनुसार

पूर्ववर्ती शर्तों की प्राप्ति में विलम्ब जैसे आरओडब्ल्यू पर्यावरण और वन मंजूरी, आरओबीज़ इत्यादि के लिए रेलवे से मंजूरी के कारण थे। कुछ मामलों में छूटग्राहियों ने भी रियायत समझौते के खण्ड 4.1.3 के अनुसार पूर्ववर्ती शर्तों की प्राप्ति में विलम्ब किया था।

उन परियोजनाओं के संबंध में जहां नियत तिथि का निर्धारण वित्तीय समापन की तिथि के बाद किया गया था, सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने उत्तर दिया (सितम्बर 2014) कि एमसीए में दी गई परिभाषा के अनुसार नियत तिथि की घोषणा, या तो वित्तीय समापन से पूर्व, आपसी सहमति के साथ, वित्तीय समापन की तिथि पर, यदि पूर्ववर्ती शर्तों को पूरा कर दिया जाता है, और वित्तीय समापन की तिथि के बाद मानी गई नियत तिथि, जब सभी पूर्ववर्ती शर्तें या तो पूरी या माफ कर दी जाती हैं, के लिए प्रावधान किया गया है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एमसीए का अनुच्छेद 48.1 स्पष्ट रूप से बताता है कि नियत तिथि वह तिथि है जिस पर वित्तीय समापन प्राप्त किया जाता है, या एक पूर्व तिथि जिसे दोनो पक्ष आपसी सहमति से निर्धारित करते हैं और जिसे रियायत अवधि के प्रारंभ होने की तिथि माना जाएगा।

कुछ निदर्शी मामलों की चर्चा नीचे की गई है:

### 5.3.1 सूरत-दहिसर:

छूटग्राही मै. आईआरबी सूरत दहिसर टोलवे प्रा. लि. को सीए में अनुबद्ध 180 दिनों के अंदर वित्तीय समापन प्राप्त करना था, अर्थात् 27 अक्टूबर 2008 तक। छूटग्राही के अनुरोध पर एनएचएआई ने वैश्विक 'बाजार में अभूतपूर्व वित्तीय संकट' के आधार पर 90 दिनों का विस्तारण अर्थात् 27 जनवरी 2009 तक अनुमत किया। छूटग्राही ने 90 दिनों की विस्तारित अवधि (28 अक्टूबर 2008 से 27 जनवरी 2009) के अंदर वित्तीय समापन प्राप्त नहीं किया। तथापि, एनएचएआई ने विस्तारण की अवधि के बाद भी वित्तीय समापन प्राप्त करने में छूटग्राही की विफलता के लिए ₹ 7.62 करोड़ की शास्ति उदग्रहीत नहीं की।

अपने उत्तर में सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने बताया (सितम्बर 2014) कि वैश्विक बाजार में अभूतपूर्व वित्तीय संकट और उस समय छूटग्राही द्वारा उधारदाताओं से बाधाओं का सामना करने के कारण शास्ति उदग्रहित किए बिना अनुमोदन अवधि का विस्तारण अनुमोदित किया गया था। मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विस्तारण अवधि के दौरान भी छूटग्राही वित्तीय समापन प्राप्त करने में असमर्थ था।

### 5.3.2 गुडगांव-कोटपुतली:

एनएचएआई द्वारा गुडगांव-कोटपुतली परियोजना में ₹ 10.42 करोड़ तक का हर्जाना इस आधार पर माफ कर दिया गया कि छूटग्राही मै. पिंक सिटी एक्सप्रेसवेज प्राइवेट लि. प्रतिकूल



वैश्विक/बाजार की स्थितियों का सामना कर रहा था। एनएचएआई का निर्णय सीए की परिधि से परे था और छूटग्राही को अनुचित लाभ दिया गया।

सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने अपने उत्तर में कहा (सितम्बर 2014) कि वैश्विक बाजार में अभूतपूर्व वित्तीय संकट के कारण वित्तीय समापन का विस्तारण किया गया था। एनएचएआई ने इस आधार पर कि सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय द्वारा प्रयोक्ता शुल्क अधिसूचना जारी करने में विलम्ब किया गया था इसलिए हर्जाने का उदग्रहण किए बिना विस्तारण को उचित बताया। तथापि, शुल्क अधिसूचना जारी करना सीए के अनुसार एक पूर्ववर्ती शर्त नहीं थी और नियत तिथि छूटग्राही द्वारा वित्तीय समापन प्राप्त करने के बाद घोषित की जा सकती थी। चूंकि छूटग्राही ने स्पष्ट रूप से चूक की थी, इसलिए वित्तीय समापन प्राप्त करने में विलम्ब के लिए हर्जाने का माफ करने का एनएचएआई का निर्णय सही नहीं था।

### 5.3.3 झांसी-ललितपुर:

सीए के अनुसार, परियोजना के लिए वित्तीय समापन 28 मार्च 2007 को प्राप्त किया जाना था जिसे 14 मई 2007 को प्राप्त किया गया अर्थात् सात हफ्ते के विलम्ब के साथ। एनएचएआई को छूटग्राही ₹ 7.55 लाख की शास्ति लगानी थी, जो नहीं लगाई गई थी। सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2014) कि परियोजना से संबंधित अभिलेख उपलब्ध नहीं थे।

### 5.3.4 बरही-हजारीबाग:

सीए के अनुसार 'नियत तिथि' रियायत अवधि के शुरू होने की तिथि है जिससे छूटग्राही-परियोजना का निर्माण प्रारंभ कर सकता है। उस मामले में यदि छूटग्राही नियत तिथि से पहले निर्माण शुरू करता है, तो यह स्पष्ट रूप से छूटग्राही को रियायत अवधि में वृद्धि के रूप में अदेय लाभ प्रदान करता है अर्थात् यह बीओटी (टोल) परियोजना में निर्माण कार्य की समय पूर्व समाप्ति द्वारा अधिक समय के लिए टोल संग्रहित कर सकता है।

एनएचएआई के सतर्कता विंग ने सूचित किया (20 सितम्बर 2011) कि बरही-हजारीबाग परियोजना में छूटग्राही मै. अभिजीत हजारीबाग टोल लि. द्वारा 28 फरवरी 2011 से वास्तविक सिविल कार्य प्रारंभ किया गया था, और 22 जुलाई 2011 तक 13 प्रतिशत प्रगति प्राप्त कर ली थी। एनएचएआई ने इस स्ट्रेच की नियत तिथि 11 फरवरी 2012 इस शर्त के साथ घोषित की थी कि छूटग्राही द्वारा अभी तक किए गए कार्य का मूल्य कथित स्ट्रेच की रियायत अवधि से कम कर दिया जाएगा। तथापि, एनएचएआई के कोलकाता स्थित क्षेत्रीय कार्यालय ने परियोजना की रियायत अवधि के साथ-साथ निर्माण अवधि से केवल 93 दिन कम करने का प्रस्ताव दिया था (जुलाई 2012)। इसलिए, छूटग्राही को सीए में अनुमत 24 वर्षों की रियायत अवधि के अतिरिक्त 255 दिनों (348-93) का अनुचित लाभ दिया गया था। 255 दिन की अत्यधिक



अवधि के लिए टोल का मूल्य ₹ 16.79 करोड़ निकाला गया था। 30 सितम्बर 2013 तक, परियोजना ने 35.8 प्रतिशत की प्रत्यक्ष प्रगति प्राप्त कर ली थी।

सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2014) कि पूर्ववर्ती शर्त को पूरा न करने और वित्तीय समापन में विलम्ब के कारण एनएचएआई और छूटग्राही पर खंड 4.2, 10.3.2 एवं 10.3.4 के अन्तर्गत शास्ति को आपसी सहमति से माफ कर दिया गया था। इसलिए फरवरी 2012 तक नियत तिथि की घोषणा में छूटग्राही को कोई अनुचित लाभ नहीं दिया गया है। मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर पूरा नहीं है क्योंकि एनएचएआई के सतर्कता विंग द्वारा बताई गई परियोजना में खामियों पर कोई प्रतिक्रिया प्रदान नहीं की गई है।

### 5.3.5 आगरा-अलीगढ़

परियोजना के लिए नियत तिथि 18 अप्रैल 2012 निर्धारित की गई थी जिसे एनएचएआई द्वारा संशोधित कर 09 अक्टूबर 2012 कर दिया गया था। यद्यपि पर्यावरण एवं वन मंत्रालय (एमओईएफ) से प्रथम स्तर की पर्यावरणीय मंजूरी कार्य की तारीख देने से पूर्व उपलब्ध थी (16 अप्रैल 2012) और खुदाई और पक्की सड़क का कार्य प्रारंभ किया जा सकता था, छूटग्राही मै. ब्रिज भूमि एक्सप्रेसवे प्रा. लि. ने सितम्बर 2012 तक जब एनएचएआई द्वारा दूसरे स्तर की पर्यावरणीय मंजूरी प्राप्त कर ली गई थी, कार्य प्रारंभ नहीं किया। छूटग्राही ने 23 जनवरी 2013 को ग्राम पंचायत और उत्तर प्रदेश सरकार से खोदने की अनुमति प्राप्त की अर्थात् संशोधित नियत तिथि के बाद। छूटग्राही ने अस्फाल्ट संयंत्र के लिए नदी/जलाशय से पानी लेने के लिये राज्य सरकार से अनुमति और ग्राम पंचायत और प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड से जनवरी 2013 तक मंजूरी प्राप्त नहीं की थी। यद्यपि छूटग्राही कार्य प्रारंभ कर सकता था (पर्यावरण मंजूरी के पहले स्तर के आधार पर) पूर्ववर्ती शर्तों को प्राप्त करने में विफलता के लिए शास्ति/ हर्जाना लगाने के बजाय, एनएचएआई ने नियत तिथि को संशोधित कर अक्टूबर 2012 करने के लिए चुना, जो कि सही नहीं था और जिससे छूटग्राही को अनुचित लाभ का विस्तारण हुआ।

सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2014) कि नियत तिथि में विलम्ब पर्यावरण और वन मंत्रालय से 2 स्तर की वन मंजूरी में विलम्ब के कारण है क्योंकि पेड़ काटने की अनुमति केवल अक्टूबर 2012 में दी गई थी। सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि खुदाई और पक्की सड़क से संबंधित कार्य पहली पर्यावरण मंजूरी के बाद भी प्रारंभ किया जा सकता था, किन्तु जैसाकि लेखापरीक्षा में देखा गया, दूसरी मंजूरी प्राप्त करने में छूटग्राही की ओर से छः माह का विलम्ब था और दूसरी तिथि निर्धारित करने के बाद कार्य केवल अक्टूबर 2012 में प्रारंभ किया गया।

## 5.4 कुल परियोजना लागत (टीपीसी) में अन्तर

जबकि एक परियोजना के लिए डीपीआर सलाहकार द्वारा परिकल्पित और एनएचएआई द्वारा अनुमोदित टीपीसी अन्य बातों के साथ साथ सक्षम प्राधिकारी का अनुमोदन प्राप्त करने के लिए और आरएफक्व्यू प्राप्त करने के लिए बोलीदाताओं की योग्यता के बारे में निर्णय का आधार बनाता है; छूटग्राही के फर्म द्वारा आंकलित टीपीसी उनकी बोली का आधार बनाती है। इस संबंध में लेखापरीक्षा में समीक्षा किए गए 94 परियोजनाओं में से दो को वित्तीय समापन से पूर्व समाप्त किया गया था जबकि तीन परियोजनाओं में रिकार्ड उपलब्ध नहीं थे। बकाया 89 परियोजनाओं में से 85 में, छूटग्राही द्वारा निर्धारित टीपीसी सीए में प्रदान की गई टीपीसी की तुलना में ₹ 36612.91 करोड़ तक अधिक थी (अनुबंध 4)। इन 85 परियोजनाओं में छूटग्राही द्वारा आंकलित अधिक टीपीसी 0.32 प्रतिशत (औरंग-सरायपल्ली) से 223 प्रतिशत (भरूच-सूरत) के बीच थी। अकेले 25 परियोजनाओं में अन्तर 50 प्रतिशत से अधिक था।

छूटग्राहियों द्वारा आंकलित अधिक टीपीसी उन्हें उधार निधियों की अधिक राशि का लाभ उठाने की अनुमति देती है। इसके अतिरिक्त, एनएचएआई की चूक के कारण परियोजना समाप्ति के मामले में, वह छूटग्राही को एमसीए के अनुच्छेद 37.3.1 के अनुसार समाप्ति भुगतान द्वारा उस राशि के बराबर (क) देय ऋण; और (ख) समायोजित इक्विटी का 150 प्रतिशत के भुगतान की दायी है। इसके अतिरिक्त, उपरोक्त अनुच्छेद में प्रावधानित 'देय ऋण' और 'समाप्ति भुगतान' की परिभाषा के साथ पठित, समाप्ति भुगतान के लिए अनुच्छेद के अनुसार सीए की समाप्ति होने पर, एनएचएआई को मुख्य उधारदाताओं को अनुमत बीमा दावे को कमकर देय ऋण और भुगतान योग्य राशि के 90 प्रतिशत के बराबर का भुगतान करना होगा।

सड़क परिहवन और राजमार्ग मंत्रालय ने तथ्य को स्वीकार किया (सितम्बर 2014) कि रियायत करारों में उल्लिखित टीपीसी (जो डीपीआर के अनुसार हैं) और वित्तीय पैकेज में छूटग्राही और उधारदाताओं द्वारा आंकलित परियोजना लागत के बीच पर्याप्त अंतर है। एनएचएआई की टीपीसी और वित्तीय पैकेज परियोजना लागत में अन्तर मुख्य रूप से इस तथ्य के कारण है कि छूटग्राहियों ने अपनी परियोजना लागत बाजार दरों के आधार पर आंकलित की थी जो कि एनएचएआई द्वारा आंकलित दरों, जोकि सामान्यतया व्यवहार्यता रिपोर्ट बनाने के समय लागू एसओआर पर आधारित होती है, से भिन्न होना निश्चित है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं क्योंकि डीपीआर में परियोजनाओं के लिए निकाले गए अनुमान परियोजना के सफल कार्यान्वयन के लिए यथार्थवादी होने आवश्यक है। तथापि, 25 मामलों में अन्तर 50 प्रतिशत से अधिक था। इसके अतिरिक्त, समाप्ति के मामले में चूंकि एनएचएआई से छूटग्राही से परियोजना लेना और उसके अनुरक्षण की प्रत्याशा होती है, इसलिए उच्च टीपीसी छूटग्राहियों को

ऋण की अधिक मात्रा अनुमत करती है। इससे एनएचएआई/बैंकों पर परियोजना में भागीदारी का जोखिम आता है। इस प्रकार, जब छूटग्राही परिकल्पित से अधिक ऋण निधि का लाभ लेते हैं तो एनएचएआई के लिए अवशिष्ट जोखिम बढ़ जाता है।

## 5.5 परियोजना के पूरा होने में विलम्ब

एक बार जब परियोजना की नियत तिथि निर्धारित कर दी जाती है, तब परियोजना को निर्माण अवधि जोकि सामान्यता 2.5 से 3 वर्षों की होती है में पूरा किया जाना अपेक्षित है। निर्धारित पूर्णता तिथि पर परियोजना की पूर्णता में विलम्ब छः दिन (पटना-बख्तियारपुर) से 1249 दिनों (बेंगलोर-होसकोट-मुलबागुल) के बीच था। समीक्षा की गई 94 परियोजनाओं में से यद्यपि 60 परियोजनाएं (अनुबंध-5) मार्च 2014 की समाप्ति या उससे पहले पूर्ण की जानी थी, केवल पांच परियोजनाएं समय पर पूर्ण की गई थीं। समय पर पूर्ण की गई परियोजनाओं से विलम्बित परियोजनाओं का अनुपात 1:11 निकलता है। समय पर पूर्ण की गई पांच<sup>14</sup> परियोजनाओं में से कैपटी-कन्हन और नागपुर बाईपास और हुन्गुड-होसपेट के निर्माण सहित दो परियोजनाएं नामतः एमपी/एमएच बार्डर-नागपुर आंशिक रूप से पूरी की गई थी (क्रमशः 11 जून 2012 और 3 नवम्बर 2012, को जारी पीसीसी) जहां विलम्ब एनएचएआई/अपरिहार्य घटना के कारण हुआ था।

तथ्यों का स्वीकारते हुए सड़क और राजमार्ग मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2014) कि परियोजनाओं की पूर्णता में विलम्ब मुख्य रूप से पूर्ववर्ती शर्तों को पूरा न करने के कारण हुए थे।

## 5.6 'पंच सूची' मर्दों की पूर्णता में विलम्ब और ₹ 69.42 करोड़ तक के 'हर्जाने' का अनुदग्रहण

एमसीए के अनुच्छेद 15.1 के अनुसार, राजमार्ग परियोजना वाणिज्यिक परिचालन तिथि (सीओडी) पर वाणिज्यिक सेवा में प्रवेश कर जाएगी जिस पर छूटग्राही फीस की मांग और उसके एकत्रण का हकदार होगा और अनुच्छेद 27 के प्रावधानों के अनुसार शुल्क इकट्ठा करेगा। 4 लेनिंग परियोजना के मामले में, एमसीए के अनुच्छेद 14.3 के अन्तर्गत जारी पूर्णता प्रमाण पत्र या अनंतिम पूर्णता प्रमाण पत्र (पीसीसी) जैसा भी मामला हो, राजमार्ग को पूरा हुआ माना जाएगा। तदनुसार, परियोजना की सीओडी की तिथि, जिस पर ऐसा पूर्णता प्रमाण पत्र या पीसीसी जारी हुआ हो, मानी जाएगी। 6-लेनिंग परियोजनाओं के मामले में सीओडी ही परियोजना की नियत तिथि है।

<sup>14</sup> (i) बदरपुर एलिवेटेड राजमार्ग (ii) केम्पटी-कन्हन नागपुर बाइपास के निर्माण सहित एमपी/एमएच बार्डर-नागपुर (iii) वडोदरा से भारूच (iv) कदतल-आरमर-पैकेज 8 (v) होन्गुड-होस्पेट

अनुच्छेद 14 स्वतंत्र सलाहकार/स्वतंत्र अभियंता अनुसूची-I (एमसीए-2011) में यथा प्रावधानित कुछ जांचों की सफलता निर्धारित करने और यदि कम से कम राजमार्ग परियोजना की कुल लम्बाई का 75 प्रतिशत पूरा कर लिया गया हो, कि राजमार्ग परियोजना सुरक्षित और विश्वसनीय रूप से वाणिज्यिक परिचालन कर सकेगी जबकि कुछ कार्य अभी पूर्ण होने बाकी हो पीसीसी जारी कर सकता है। ऐसे मामले में, पीसीसी में आईसी/आईई और छूटग्राही (पंच सूची) द्वारा संयुक्त रूप से हस्ताक्षरित बकाया मर्दों की एक सूची होनी चाहिए।

एमसीए पंच सूची में सभी मर्दों को छूटग्राही द्वारा पीसीसी के जारी होने की तिथि से 90/120 दिनों (सुसंगत सीए के अनुसार) के अन्दर पूरा किया जाएगा और उसके बाद किसी विलम्ब के लिए, केवल एनएचएआई के कारणों या अप्रत्याशित घटना के कारणों के अलावा, एनएचएआई को छूटग्राही से हर्जाने की वसूली करने का हक होगा जिसे विलम्ब के प्रत्येक दिन के लिए गणना और भुगतान करार में निर्दिष्ट आईसी/आईई द्वारा ऐसी मर्दों को पूरा करने की लागत की निर्धारित दर पर अनुमानित जैसा किया जाए किया, जब तक सभी मर्दें पूरी न हो जाएं। ऐसे हर्जाने के भुगतान के अधीन, छूटग्राही पंच सूची मर्दों की पूर्णता के लिए और अवधि का हकदार होगा, जो 120/180 (प्रासंगिक सीए के अनुसार) से अधिक न हो। अप्रत्याशित घटना या एनएचएआई को मात्र आरोग्य कारणों के लिए किसी कारण से सीए में निर्धारित समय के अन्दर सभी पंच सूची मर्दों को पूरा करने में छूटग्राही की विफलता होने पर एनएचएआई को करार समाप्त करने का हक होगा।

यह पाया गया कि समीक्षा की गई 94 परियोजनाओं में से पंच सूची मर्दों के साथ 33 पूरी की गई परियोजनाओं में पीसीसी जारी किया गया था। परियोजना/पंच सूची मर्दों को 90/120 दिनों की अनुबद्ध अवधि में पूरा नहीं किया गया था। एनएचएआई ने 13 परियोजनाओं में ₹ 69.42 करोड़ का हर्जाना उदग्रहण करने की कार्रवाई नहीं की थी, जबकि सीए के अनुसार जिन्होंने 90/120 दिनों से अधिक की अवधि के विलम्ब के लिए समाप्ति नोटिस भी जारी नहीं किया **(अनुबंध 6)**।

सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने उत्तर दिया (सितम्बर 2014) कि तीन<sup>15</sup> परियोजनाओं में ₹ 56 लाख की शास्ति की वसूली कर ली गई थी ललितपुर-झांसी परियोजना और जालंधर-अमृतसर परियोजना में शास्ति उदग्रहीत नहीं की जा सकी थी क्योंकि अपेक्षित भूमि की अनुपलब्धता के कारण पंच सूची मर्दें पूरी नहीं की जा सकी थीं। बारा-ओरई परियोजना के मामले में, यह उत्तर दिया गया था कि छूटग्राही ने पंच सूची मर्दें पूरी कर ली थीं, यद्यपि निर्धारित अवधि के बाद। चूंकि सीए में शास्ति का कोई प्रावधान नहीं था, इसलिए ₹ 19.38 करोड़ तक की राशि की शास्ति उदग्रहण नहीं की गई थी। सात मामलों में, जुर्माना लगाने का निर्णय एनएचएआई के विचारधीन है।

<sup>15</sup> (i) मेरठ-मुजफ्फरनगर (₹ 0.14 करोड़) (ii) महुआ-जयपुर (₹ 0.14 करोड़) (iii) लखनऊ-सीतापुर (₹ 0.28 करोड़)

तथ्य यह है कि एनएचएआई को परियोजनाओं के कार्यान्वयन के मौजूदा मॉनीटरिंग तंत्र के प्रावधान और दोषी और चूककर्ता छूटग्राहियों पर शास्ति लगाने के उदग्रहण के विशिष्ट संदर्भ के साथ गंभीर रूप से समीक्षा किए जाने की आवश्यकता है।

## 5.7 अधूरे स्ट्रेच पर आंशिक रूप से टोलिंग के कारण सड़क प्रयोक्ताओं पर ₹ 161.67 करोड़ तक की राशि का अतिरिक्त भार पड़ा।

एमसीए ने नवम्बर 2005 में राजमार्ग परियोजना की 75 प्रतिशत लम्बाई पूरी होने पर टोल संग्रहण की अनुमति दी थी। तथापि, तब तक अनुमोदित पीपीपी परियोजनाओं के लिए, छूटग्राही को कम से कम केवल 50 कि.मी. के लगातार स्ट्रेच के पूरे होने के बाद ही परियोजना राजमार्ग के प्रयोगकर्ताओं से शुल्क संग्रहण का हक था। इसके आगे सीए में प्रावधान किया गया है कि सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय कम से कम 50 कि.मी. के लगातार स्ट्रेच की संभावित पूर्णता तिथि और/या राजमार्ग परियोजना की वाणिज्यिक परिचालन तिथि (सीओडी) के 90 दिनों के अन्दर शुल्क अधिसूचना जारी करेगा। पीसीसी जारी करने की स्थिति में, छूटग्राही को आंशिक रूप से पूर्ण स्ट्रेच पर कर संग्रहण प्रारंभ करना भी अनुमत है। तथापि, सीए के प्रावधानों के अनुसार, उस मामले में जब छूटग्राही निर्धारित परियोजना पूर्णता तिथि के अन्दर पूर्ण राजमार्ग परियोजना पूरा करने में चूक करता है, तब एक भाग के पूरा होने पर टोल के उदग्रहण के लिए पूर्व में जारी कोई शुल्क अधिसूचना तुरंत रूप से गैर अधिसूचित कर दी जाएगी। नई शुल्क अधिसूचना समस्त राजमार्ग परियोजना की पूर्णता के बाद ही जारी की जाएगी।

लेखापरीक्षा द्वारा समीक्षा की गई 94 परियोजनाओं में से चार<sup>16</sup> में, जहां लगातार 50 कि.मी. स्ट्रेच की शर्त लागू थी, वहां यह पाया गया कि निर्धारित पूर्णता तिथियों पर परियोजना के पूर्ण न होने के बावजूद, सीए के खण्डों के अनुसार पूर्व की शुल्क अधिसूचना को गैर अधिसूचित नहीं किया गया था और छूटग्राहियों को आंशिक रूप से पूर्ण स्ट्रेच को ₹ 161.67 करोड़ की टोल राशि संग्रहित करना अनुमत किया गया था (अनुबंध 7)।

सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2014) कि लखनऊ-सीतापुर और मेरठ-मुजफ्फरनगर परियोजनाओं के मामले में छूटग्राहियों को विभिन्न कारणों जैसे भूमि न सौंपना इत्यादि के लिए ईओटीज़ प्रदान की गई थी और इसलिए आंशिक स्ट्रेच पर टोलिंग नियमित रूप से अनुमत की गई थी। जयपुर-महुआ के मामले में, एनएचएआई ने कहा कि ईओटी प्रदान की थी और आंशिक टोल संग्रहण की राशि को पृथक उप लेखे में रखा गया था अर्थात् दिनांक 9 सितम्बर 2009 के अनुपुरक करार पर आधारित हर्जाना भुगतान उप-लेखा।

<sup>16</sup> (i) मेरठ-मुजफ्फरनगर (ii) महुआ-जयपुर (iii) लखनऊ-सीतापुर (iv) वदापे-गोंदे

सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आंशिक टोलिंग सीए (खंड 6.1) के उल्लंघन में है और इसके परिणामस्वरूप छूटग्राहियों को अनुचित लाभ हुआ। इसके अतिरिक्त उत्तर इस तथ्य के प्रति देखे जाने की आवश्यकता है कि आंशिक रूप से पूर्ण स्ट्रेच पर टोल संग्रहण, छूटग्राही के लिए निर्धारित समय में राजमार्ग परियोजना को पूर्ण करने के लिए प्रोत्साहन है और सीएज में यह कहीं भी उल्लिखित नहीं है कि आंशिक टोलिंग परियोजना के विलम्बित हो जाने पर भी अनुमत है। एनएचएआई ने स्वीकार किया कि सीए में ईओटी देने के लिए कोई प्रावधान नहीं है। इस प्रकार, ऐसे मामलों में छूटग्राही को टोल संग्रहण अनुमत करना न केवल सीए का उल्लंघन है किन्तु सड़क प्रयोक्ताओं पर परिहार्य बोझ भी पड़ता है।

## 5.8 “रोकी गई राशि के खाता” में टोल का गैर-हस्तांतरण

6-लेनिंग परियोजनाओं के लिए सीएज के अनुच्छेद 31.3.1ए में प्रावधान किया गया है कि माइलस्टोन प्राप्ति में छूटग्राही द्वारा चूक के मामले में, ऐसे माइलस्टोन की चूक की तिथि के बाद से संग्रहित टोल को निलंब लेखे (रोकी गई राशि खाता) में जमा किया जाएगा और ऐसी रोकी गई राशि उस समय तक दी नहीं जाएगी जब तक चूककर्ता द्वारा माइलस्टोन को प्राप्त न कर लिया जाए और परियोजना माइलस्टोन जो नवीनतम चूक के माइलस्टोन को समय से प्राप्त करने के बाद आता हो। इसमें आगे बताया गया कि सभी परिस्थितियों के अन्तर्गत रोकी गई राशि पर उपचित ब्याज एनएचएआई को दिया जाएगा।

लेखापरीक्षा में जांची गई 20 6-लेनिंग परियोजनाओं में से, तीन परियोजनाओं में ₹ 902.89 करोड़ की टोल राशि जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है, को रोका नहीं गया या छूटग्राही को समयपूर्व निर्मुक्त कर दिया गया था।

दिल्ली-आगरा परियोजना के मामले में सीए में ऐसा कोई प्रावधान शामिल नहीं किया गया था।

### तालिका 10: रोकी गई राशि के खाते में टोल हस्तांतरित न करना

परियोजना	रोका न गया टोल ( ₹ करोड़ में)	लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां
गुडगांव-जयपुर	459.87	सीए की अनुसूची 'जी' के अनुसार छूटग्राही को परियोजना माइलस्टोन II नियत तिथि से 730 दिन (2 अप्रैल 2011) और नियत तिथि से 912वें दिन (अर्थात् 2 अक्टूबर 2011) को अनुसूचित 6-लेनिंग तिथि के अन्दर प्राप्त करना था। परियोजना माइलस्टोन II अगस्त 2013 तक प्राप्त नहीं किया गया था जबकि अनुसूचित 6 लेनिंग तिथि (अर्थात् 2 अक्टूबर 2011) समाप्त हो चुकी थी। सीए के अनुसार, यदि परियोजना माइलस्टोन समय पर प्राप्त नहीं होने पर संग्रहित टोल को रोककर पृथक एस्करो अकाउंट में रखा जाना था। तथापि, एनएचएआई ने छूटग्राही मै. पिंक सिटी एक्सप्रेसवे प्राइवेट लि. द्वारा संग्रहित ₹ 459.87 करोड़ की राशि को उक्त एस्करो अकाउंट में नहीं रखा। एनएचएआई को भी ब्याज की

परियोजना	रोका न गया टोल ( ₹ करोड़ में)	लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां
		<p>हानि हुई यदि सीए के खंड 31 के अनुसार राशि रोककर रखी जाती तो ब्याज अर्जित किया जा सकता था।</p> <p>सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने बताया (सितम्बर 2014) कि छूटग्राही अतिरिक्त ईओटी के लिए पात्र है क्योंकि पूरा कार्य फ्रंट उपलब्ध नहीं है। सीओडी हेतु ईओटी एनएचएआई के विचाराधीन है।</p> <p>सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय का तर्क स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सीए के अनुच्छेद 31.3.1 ए के अनुसार यदि छूटग्राही माइलस्टोन की प्राप्ति में चूक करता है तो चूक ऐसे माइलस्टोन के बाद से उसके द्वारा एकत्र किए गए टोल को निलंब खाते (रोकी गई राशि का खाता) में जमा कराया जाएगा और ऐसी रोकी गई राशि का भुगतान उस समय तक नहीं किया जाएगा जो चूकी गई माइलस्टोन प्राप्त की गई है और नवीनतम चूक किए गए माइलस्टोन के बाद तत्काल आने वाली परियोजना माइलस्टोन को समय पर प्राप्त करना है।</p>
वाराणसी- औरंगाबाद	181.24	<p>सीए के अनुसार, छूटग्राही को नियत तिथि से 255 दिनों (अर्थात् 23 मई 2012) के अन्दर परियोजना माइलस्टोन I प्राप्त करना था। यद्यपि, छूटग्राही मै. सोमा आइसोलक्स वाराणसी औरंगाबाद टोलवे प्राइवेट लि. ने अक्टूबर 2012 तक माइलस्टोन I प्राप्त नहीं किया था, एनएचएआई ने ₹ 181.25 करोड़ ( अप्रैल 2013 तक) के एकत्रित टोल को नहीं रोका था। एनएचएआई को उस राशि जिसका वह हकदार था पर ब्याज की हानि हुई सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने अपने उत्तर में कहा (सितम्बर 2014) कि अभी मामला न्यायाधीन है।</p>
पानीपत- जलंधर	261.78	<p>सीए के अनुच्छेद 31.3.1ए में अनुबद्ध है कि टोल की रोकी गई राशि तभी दी जा सकती है यदि छूटग्राही द्वारा प्राप्त पिछले चूके गए माइलस्टोन के तुरन्त बाद परियोजना माइलस्टोन आता हो। छूटग्राही द्वारा दूसरा माइलस्टोन प्राप्त न करने पर, आईई/पीडी/आरओ एनएचएआई की सिफारिशों पर विचार करते हुए दूसरे माइलस्टोन की तिथि पुनः निर्धारित कर छूटग्राही को 219 दिन (16 दिसम्बर 2011 तक) का समय विस्तारण दिया गया था। यद्यपि एनएचएआई ने प्रारंभ में 16 दिसम्बर 2011 तक दूसरी माइलस्टोन की प्राप्ति न होने के कारण 17 दिसम्बर 2011 से मार्च 2013 की अवधि के लिए टोल के रूप में एकत्रित ₹ 261.78 करोड़ की राशि रोकी थी, किन्तु इसे छूटग्राही (मै. सोमा आइसोलक्स एनएच वन टोलवे प्रा. लि.) को दे दिया गया था (मार्च 2013) जबकि तीसरा और अन्तिम माइलस्टोन (अर्थात् दूसरे माइलस्टोन के तुरन्त बाद) 31 मार्च 2013 तक पूर्ण होना देय था को भी प्राप्त नहीं किया था। छूटग्राही को अनुचित लाभ के अलावा एनएचएआई को उक्त राशि पर ब्याज की भी हानि हुई।</p> <p>सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2014) कि एक बार इओटी-प्रदान करने के बाद रोका गया टोल दिया गया था।</p> <p>इस संबंध में लेखापरीक्षा ने पाया कि छूट करार में ईओटी प्रदान करने के लिए कोई खण्ड नहीं था, दूसरा सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने सीए के अनुच्छेद 31.3.1ए (iv) पर टिप्पणी नहीं की है जो प्रावधान करता है कि टोल की रोकी गई राशि तभी जारी की जा सकती है यदि परियोजना का माइलस्टोन,</p>



परियोजना	रोका न गया टोल ( ₹ करोड़ में)	लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां
		पिछले चूके गए माइलस्टोन (अर्थात् तीसरा/अन्तिम माइलस्टोन) के तुरन्त बाद आता हो को छूटग्राही द्वारा प्राप्त कर लिया गया हो। तीसरा/अन्तिम माइलस्टोन 30 मार्च 2014 तक या उस से पूर्व प्राप्त करना निर्धारित था। इस प्रकार, 17-12-2011 से मार्च 2013 तक की अवधि के लिए रोकी गई राशि को देना सीए का उल्लंघन था।
दिल्ली- आगरा	एनए	छूटग्राही के अनुरोध पर (जनवरी और फरवरी 2012) 16 अक्टूबर 2012 को नियत तिथि के रूप में 80 प्रतिशत भूमि की इन्वेंट्री पर हस्ताक्षर द्वारा निर्धारित किया गया था। छूटग्राही द्वारा स्थल पर तैयारी की गलत घोषणा की गई थी जबकि कि.मी. 54.000 और 170.000 कि.मी. के दो निर्माण स्थलों पर कोई मशीन या संयंत्र नहीं भेजे गए थे। एनएचएआई द्वारा किसी छूटग्राही पर परियोजना को गतिशील और निर्माण प्रारंभ करने में विफलता के लिए की गई कार्यवाही का कोई रिकार्ड नहीं था/छूटग्राही ने दावा किया (जून 2013) कि केवल पांच प्रतिशत भूमि ही उन्नयन हेतु उपलब्ध थी। तैयारी न करना और विभिन्न मंजूरीयां प्राप्त न करना अर्थात् पेड काटना/प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड से एनओसी भी लम्बित थी जिसके कारण कार्य प्रारंभ नहीं किया जा सका। 27 जून 2013 को देय पहले माइलस्टोन के प्रति कार्य की प्रगति 'शून्य' थी। इस परियोजना में, माइलस्टोन प्राप्त करने में विफलता के मामले में टोल एकत्रण को रोकने के लिए अन्य <sup>17</sup> 6-लेनिंग सीए में उपलब्ध खण्ड 31.3.1ए को सीए से हटा दिया गया था। अगस्त 2013 की समाप्ति तक, छूटग्राही ने ₹ 120 करोड़ की टोल राशि एकत्र कर ली थी और ₹ 78.32 करोड़ की राशि का चल निधियों के निवेश में उपयोग कर लिया था। सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2014) कि मामला जांच के अधीन है।
जोड़	902.89	

एनएचएआई द्वारा रोकी गई राशि पर ब्याज की राशि जमा करने से संबंधित विवरण का पता लगाना संभव नहीं था क्योंकि एनएचएआई में इसके समर्थन में कोई अभिलेख नहीं थे।

उत्तर इस तथ्य को अनेदेखा करता है कि उनकी ओर से कई चूके करने के बाद भी, छूटग्राहियों को ऐसी सड़को पर टोल एकत्र करना अनुमत था जिससे प्रयोक्ताओं को उन सड़कों के लिए प्रभारित किया जा रहा था जो पूर्व परिचालन की स्थिति में नहीं थी और इस प्रकार यात्रा की गुणवत्ता में सुधार के बिना थी।

इसके अतिरिक्त, 22 जुलाई 2014 को सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय और एनएचएआई, के साथ हुई 'एग्जिट कान्फ्रेंस' में, सदस्य (वित्त) एनएचएआई ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया। सचिव, सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय और अपर सचिव एवं वित्तीय

<sup>17</sup> उदाहरण के लिए पुणे-सतारा, पानीपत-जलंधर, गुडगांव-कोटपूतली-जयपुर और वाराणसी-औरंगाबाद

सलाहकार, सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने एनएचएआई को दिल्ली आगरा परियोजना के मामले में गंभीर दृष्टिकोण अपनाने की सलाह दी।

## 5.9 कार्यक्षेत्र में परिवर्तन (सीओएस)

एमसीए का अनच्छेद 16.1 प्रदान करता है कि एनएचएआई को कार्य के निष्पादन के दौरान किसी भी समय अतिरिक्त निर्माण कार्य और सेवाओं का निष्पादन करता पड़ सकता है जो परियोजना के कार्य क्षेत्र में शामिल नहीं हैं। इसी प्रकार, छूटग्राही उपयोक्ताओं को सुरक्षित और उन्नत सेवाएं प्रदान करने के लिए एनएचएआई को कार्यक्षेत्र में परिवर्तन का अनुरोध कर सकता है। कार्य क्षेत्र में ऐसे परिवर्तन सीए के प्रावधानों के अन्दर करने होते हैं। छूट अवधि के दौरान कार्यक्षेत्र में किसी भी परिवर्तन से लागत में सभी वृद्धि उच्चतम सीमा के अधीन छूटग्राही द्वारा वहन की जाती है। परियोजना लागत (जैसा सीए के खंडों में उल्लिखित है) के कुछ प्रतिशत तक सीमित और कोई भी अधिक व्यय की प्रतिपूर्ति एनएचएआई द्वारा की जाती है। स्थल की स्थितियों, सार्वजनिक मांग और वीवीआईपी संदर्भ के कारण एनएचएआई/छूटग्राही द्वारा कार्यक्षेत्र में परिवर्तन (सीओएस) पर किया गया किसी प्रकार का व्यय, ऐसा सीओएस अपरिहार्य है।

जांच की गई 94 परियोजनाओं में से, 23 परियोजनाओं में सीओएस पाया गया था (अनुबंध 8)। सकारात्मक और नकारात्मक सीओएस<sup>18</sup> का वित्तीय प्रभाव (संबंधित सीएज में निर्धारित उच्चतम सीमा का निवल) क्रमशः 22 परियोजनाओं में ₹ 856.80 करोड़ और 6 परियोजनाओं में ₹ 37.72 करोड़ निकाला गया था।

सकारात्मक सीओएस की ₹ 856.80 करोड़ की राशि के कारण निम्नानुसार थे:

- स्थल परिस्थितियों के कारण- ₹ 59.65 करोड़ (64 परियोजनाओं में)<sup>19</sup>
- सार्वजनिक मांग और वीवीआईपी- ₹ 134.62 करोड़ (11 परियोजनाओं में)<sup>20</sup>
- डीपीआर प्रस्ताव जिसे सीए में शामिल नहीं किया गया के कारण ₹ 334.73 करोड़ (2 परियोजनाओं में)<sup>21</sup>

<sup>18</sup> सकारात्मक सीओएस का अर्थ है अतिरिक्त कार्य और सेवाओं की आवश्यकता है जिन्हें कार्यक्षेत्र में शामिल नहीं किया गया था और नकारात्मक सीओएस का अर्थ है निष्पादन किए जाने वाले कार्य क्षेत्र और सेवाओं में कमी।

<sup>19</sup> (1) बदरपुर ऊंचा राजमार्ग ₹ 3.54 करोड़ (2) एमपी/एमएच सीमा-नागपुर, केंपटी कनहन-नागपुर बाईपास के निर्माण सहित ₹ 0.97 करोड़, (3) मेरठ-मुजफ्फरनगर ₹ 9.45 करोड़, (4) इंदौर-जामबुआ ₹ 7.93 करोड़, (5) पदलूर-त्रिची ₹ 37.41 करोड़ (6) सिल्क बोर्ड जंक्शन ₹ 0.35 करोड़ ।

<sup>20</sup> 1) गोरखपुर बाईपास ₹ 12.49 करोड़, (2) जलंधर-अमृतसर-₹ 11.58 करोड़, (3) बारा-ओरई ₹ 0.38 करोड़, (4) पानीपत-जलंधर ₹ 33.65 करोड़, (5) नागपुर-बेतुल ₹ 12.47 करोड़, (6) पिपलगांव-गोंदे ₹ 2.12 करोड़, (7) एमपी सीमा-धूले ₹ 39.88 करोड़, (8) मदुरे-तूतीकोरीन ₹ 18.41 करोड़, (9) सिल्क बोर्ड जंक्शन के इलैक्ट्रॉनिक शहर ₹ 0.49 करोड़, (10) इस्लामनगर-कदतल ₹ 0.42 करोड़, और कदतल-अरमूर ₹ 2.73 करोड़।

<sup>21</sup> (1) जयपुर-देओली ( ₹ 7.4 करोड़) और 2) पुणे-सतारा ( ₹ 327.33 करोड़)

- दोषपूर्ण डीपीआर के कारण-₹ 327.80 करोड़ (5 परियोजनाओं में)<sup>22</sup>

नकारात्मक सीओएस (अधिकतर स्थल स्थिति और जन विरोध के कारण) के मामले में एनएचआई को छूटग्राही से ₹ 37.72 करोड़<sup>23</sup> की राशि की वसूली/समायोजन करने की आवश्यकता है जिसका विवरण एनएचआई से प्रतीक्षित है।

सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2014) कि डीपीआर को यथार्थवादी बनाने के लिए एनएचआई द्वारा आवश्यक अनुवर्ती कार्रवाई की जा रही है। सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने आगे बताया कि डीपीआर सलाहकार की निष्पादन बीजी की राशि में वृद्धि विचाराधीन है ताकि दोषपूर्ण डीपीआर के मामले में पर्याप्त शास्ति लगाई जा सके।

## 5.10 उपयोगिता स्थानांतरण की लागत

एमसीए के अनुच्छेद 11.2 के अनुसार इलैक्ट्रिसिटी लाइनों, जल पाइप लाइन, टेलिफोन लाइन इत्यादि जैसे उपयोगिता कार्यों का स्थानांतरण लागू कानून और एनएचआई की सहायता के अधीन छूटग्राही द्वारा किया जाएगा। संबंधित राज्य सरकार एजेंसियों द्वारा तैयार आकलनों के आधार पर, कार्य छूटग्राही द्वारा करवाया जाता है और कार्य की लागत की प्रतिपूर्ति एनएचआई द्वारा छूटग्राही को की जाती है। लेखापरीक्षा जांच में डीपीआर/एफआर सलाहकार द्वारा ऐसे स्थानांतरण के लिए अनुमानित लागत और छूटग्राहियों द्वारा वास्तव में व्यय की गई लागत में काफी अन्तर पाए गए।

लेखापरीक्षा में समीक्षित 94 परियोजनाओं में से पांच परियोजनाएं समाप्त/ समापनाधीन थी जबकि चार परियोजनाओं में नियत तिथि घोषित नहीं की गई थी (मार्च 2014)। बकाया 85 परियोजनाओं में से 71 में, जहां उपयोगिता स्थानांतरण का कार्य पर्याप्त रूप से प्रगति कर चुका था वास्तविक लागत उपलब्ध हो चुकी थी, ऐसा अन्तर 2.34 प्रतिशत(औरंग-सरायपल्ली) से 2831.43 प्रतिशत (जिरकपुर-परवानू) के बीच था (अनुबंध 9)। इन 71 परियोजनाओं में से, 34 परियोजनाओं में अन्तर 100 प्रतिशत से अधिक था। लेखापरीक्षा का दृष्टिकोण है कि छूटग्राही को वास्तविक लागत की प्रतिपूर्ति करने के बजाय, परियोजना की टीपीसी में उपयोगिता स्थानांतरण की अनुमानित लागत को भी शामिल किया जाना चाहिए ताकि बड़े खर्च और निष्पादन की अनुमानित और वास्तविक लागत के बीच भारी अन्तर से बचा जा सके।

<sup>22</sup> 1) जिरखपुर-परवानू ₹ 159.53 करोड़, (2) गुडगांव-जयपुर ₹ 101.41 करोड़, (3) वडापे-गोंदे ₹ 56.54 करोड़, (4) पुणे-सोलापुर ₹ 9.5 करोड़, (5) सिल्क बोर्ड जंक्शन से इलैक्ट्रानिक शहर ₹ 0.82 करोड़।

<sup>23</sup> मेरठ-मुजफ्फरनगर ₹ 3.46 करोड़, (2) जयपुर-महुआ ₹ 0.89 करोड़, (3) बारा-ओरई ₹ 4.54 करोड़, (4) मदुरै-तूतीकोरीन ₹ 17.44 करोड़, (5) इस्लामनगर-कदतल ₹ 7.62 करोड़ और (6) कदतल-अरमूर ₹ 3.77 करोड़

सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय और एनएचएआई के साथ 22 जुलाई 2014 को हुई 'एग्जिट कान्फ्रेंस' में मामले पर चर्चा की गई थी, जहां यह बताया गया कि एनएचएआई द्वारा अनुवर्ती कार्रवाई की जा रही है। इस पर भी सहमति हुई कि डीपीआर में अपेक्षित उपयोगिता स्थानांतरण वास्तविक आधार पर निकाला जाना चाहिए और परियोजना की टीपीसी में बोली के समय छूटग्राही की लागत और जोखिम पर उपयोगिता स्थानांतरण का अनुमान भी शामिल किया जाना चाहिए।

*सिफारिश 7: एनएचएआई अपनी भूमि अधिग्रहण यूनिटों की प्रभावकारिता में वृद्धि कर सकता है ताकि भूमि निर्धारित समय में सौंपी जा सके और परियोजना भी बिना विलम्ब के पूरी की जा सके।*

*सिफारिश 8: एनएचएआई भारी अन्तर से बचने के लिए छूटग्राही को निष्पादन की लागत की प्रतिपूर्ति करने के बजाय परियोजना की टीपीसी में ही उपयोगिता स्थानांतरण की अनुमानित लागत शामिल करने पर विचार कर सकता है।*