

अध्याय - 7

परियोजनाओं की मॉनीटरिंग

7.1 पीपीपी मोड के तहत एनएचएआई परियोजनाओं के समय पर तथा दक्षता से क्रियान्वयन हेतु प्राथमिक उत्तरदायित्व छूटग्राहियों, स्वतंत्र इंजीनियरों (आईई), सुरक्षा सलाहकारों आदि के साथ कार्य की अपेक्षित गुणवत्ता सुनिश्चित करना है। एनएचएआई अपने (एनएचएआई) तथा साथ ही साथ छूटग्राही द्वारा भूमि अधिग्रहण तथा पूर्ववर्ती शर्तों को पूरा करने हेतु उत्तरदायी है।

छूटग्राही/आईई आदि द्वारा सीए के उल्लंघन के मामले यदि कोई हो, तो उसमें कार्यवाही करने पर आईई/सुरक्षा सलाहकार द्वारा प्रस्तुत की गई मासिक प्रगति रिपोर्टों (एमपीआर) में लेखापरीक्षा ने प्रभावी मॉनीटरिंग अवरोधन करने में एनएचएआई द्वारा भारत सरकार के अनुदेशों का अनुपालन न करने वाले मामलों सहित पीपीपी के कार्यान्वयन की मॉनीटरिंग में कमियों को दर्शाया जिसकी आगामी पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

7.2 एनएचएआई हेतु स्वतंत्र संवर्ग बनाने के लिए सरकार के निर्णय का सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय/एनएचएआई द्वारा अनुपालन न करना

कार्मिक एवं प्रशिक्षण विभाग (डीओपीटी), कार्मिक मंत्रालय, सार्वजनिक शिकायत एवं पेंशन की छूट हेतु एनएचएआई के अनुरोध पर, डीओपीटी ने सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय को प्रतिनियुक्ति पर एनएचएआई में कार्यरत अधिकारियों के संदर्भ में भारत सरकार के दिशा-निर्देशों को दिनांक 20 नवम्बर 2009 के कार्यालय जापन द्वारा निम्नलिखित निर्णय सूचित किए:

(i) सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय यह सुनिश्चित करेगा कि दो वर्षों के अन्दर सीधी भर्ती तथा प्रतिनियुक्तियों को अवशोषण के माध्यम से एनएचएआई के ढांचे में अपने स्वयं के स्वतंत्र संवर्ग की व्यवस्था करने के लिए सुधार किया जाएगा। लक्ष्य प्राप्त करने हेतु मील के पत्थर को सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय द्वारा पहचाना जाएगा तथा जानकारी के लिए आदरणीय प्रधानमंत्री को डीओपीटी के माध्यम से भेजा जाएगा।

(ii) एक महत्वपूर्ण मामले के रूप में, सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय को पहले से ही अक्टूबर 2012 तक पांच वर्षीय निर्धारित अवधि से अधिक भी प्रतिनियुक्त अधिकारियों को बनाये रखने की संस्वीकृति दी गई। इस अवधि के दौरान सचिव, सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय द्वारा अध्यक्षित एक समिति द्वारा चयनित अधिकारियों को गहन संवीक्षा के पश्चात तथा

मंत्री, सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय की संस्वीकृति के पश्चात विस्तारण दिया जाना चाहिए।

उपरोक्त निर्णय के बाद, जब एनएचएआई ने 94 प्रबंधक स्तर के अधिकारियों के संदर्भ में प्रतिनियुक्ति अवधि के विस्तारण से संबंधित एक प्रस्ताव भेजा (जून 2011), तब सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय ने कहा (अगस्त 2011) कि एनएचएआई में सभी भर्तियों को पीडब्ल्यूडी/अन्य सरकारी एजेंसियों से प्रतिनियुक्ति के आधार पर किया गया है जिसके परिणामस्वरूप एनएचएआई की श्रमशक्ति बुरी तरह से कम स्तर तक क्षीण हुई तथा नई भर्तियों को करने में संस्था में एक निर्बलता उत्पन्न की। इसलिए, सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय ने निर्देश दिए (अगस्त 2011) कि एनएचएआई को शीघ्र ही भर्ती की प्रक्रिया प्रारम्भ करनी चाहिए तथा तीन महीनों में, अपनी रिक्तियों तथा इसे भरने की कार्य योजना का पूरा विवरण देना चाहिए।

लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि एनएचएआई के अधिकतर कर्मचारी (अधिकारी तथा कर्मचारी) विभिन्न सरकारी विभागों से प्रतिनियुक्ति पर थे। 31 मार्च 2013 तक प्रतिनियुक्त व्यक्तियों की स्थाई कर्मचारियों के प्रति दर 83:17 थी। इसने दर्शाया कि भारत सरकार द्वारा लिए गए निर्णयों का अनुपालन करने में एनएचएआई के प्रयासों में कमी थी।

सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2014) कि एनएचएआई में निरन्तरता से संबंधित मामलें हैं क्योंकि अधिकतम संस्थागत धारणा तब समाप्त हो जाती है जब कार्मिक को उनके मूल विभाग/संस्था से हटाकर प्रतिनियुक्ति पर लिया जाता है। मुख्य रूप से भिन्न सड़क परियोजनाओं की निर्माण अवधि तथा रख-रखाव अवधि के दौरान कर्मचारियों की आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए, एनएचएआई ने स्थाई संवर्ग बनाते हुए कुछ सीमा निश्चित की है। तथापि, सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय ने कहा कि एनएचएआई द्वारा अपना स्वयं का संवर्ग बनाने के लिए कुछ कदम उठाये गये हैं।

7.3 परियोजना वार लाभप्रदता को मॉनीटर करने की आवश्यकता :

एनएचएआई परियोजना-वार लेखे अनुरक्षण नहीं करता है जो एक परियोजना विशेष की लाभप्रदता का निर्धारण करने के लिए अनिवार्य है। जैसाकि यह ये निर्धारित करने की स्थिति में नहीं था कि क्या किसी परियोजना विशेष के सुधार करने के लिए उनके निर्णय आर्थिक रूप से व्यवहार्य तथा लाभप्रद थे। एनएचएआई अपने वरिष्ठ प्रबंधन या सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय को यथार्थ जानकारी उपलब्ध कराने की स्थिति में भी नहीं थी जिसे राजस्व शेयरिंग हेतु आगामी योजना बनाते या औचित्य निर्धारण करते समय उपयोग किया जा सकता था। इसे नागपुर-बैतूल की वार्षिक वृत्ति परियोजना के एक दृष्टान्त के रूप में देखा जा सकता था जिसकी

पहले ही पैरा 4.2.1.1 में चर्चा की गई है। इस परियोजना में ₹ 58 करोड़ परिनियोजित राजस्व के प्रति वार्षिक वृत्ति भुगतान ₹ 581.60 करोड़ था जिससे स्पष्ट रूप से यह तथ्य पता चलता है कि परियोजना वित्तीय रूप से व्यवहार्य नहीं थी। ऐसे आँकड़ों के उपलब्ध न होने के कारण, पहले ही प्रारम्भ परियोजनाओं से कोई सीख नहीं ली जा सकती तथा यह मंजूरीदाता प्राधिकारी को उचित निर्णय लेने से रोकता है।

सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2014) कि एनएचएआई 'परियोजना वित्तीय प्रबंधन प्रणाली' (ई-पीएफएमएस) में परियोजना-वार लेखे अनुरक्षण कर रहा है। सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि यह पाया गया कि लेखांकन हेतु उपयोग की गई ई-पीएफएमएस का एनएचएआई द्वारा पूर्ण रूप से दोहन/उपयोग नहीं किया जाता है। ई-पीएफएमएस में परियोजना-वार 'विस्तृत लेजर/मासिक प्रगति व्यय विवरण' तैयार करने का एक विकल्प है परन्तु सुसंगत आंकड़े नियमित आधार पर कार्यक्रम के अन्दर प्रविष्ट नहीं किये जाते।

7.4 स्वतंत्र परामर्शदाता/स्वतंत्र इंजीनियर (आईसी/आईई) की नियुक्ति

एमसीए का अनुच्छेद 23 अनुबंधित करता है कि एनएचएआई को एमसीए में निर्धारित किए चयन मानदण्ड के अनुपालन में एनएचएआई द्वारा निर्मित दस फर्मों या कॉर्पोरेट निकायों के पैनल से स्वतंत्र परामर्शदाता/स्वतंत्र इंजीनियर (आईसी/आईई) के रूप में कार्य करने के लिए सलाहकार इंजीनियरिंग फर्म को नियुक्त करना चाहिए। आईई/आईसी की नियुक्ति निर्दिष्ट अवधि (सामान्य तौर पर सीए पर हस्ताक्षर की तिथि से 90 दिनों) से पहले की जानी थी। कार्यान्वयन के पीपीपी मोड के तहत, एनएचएआई ने कार्यान्वयन के पीपीपी मोड के तहत, छूटग्राहियों द्वारा क्रियान्वित कार्य का प्रत्यक्ष पर्यवेक्षण नहीं किया परन्तु इसने ऐसे पर्यवेक्षण को करने के लिए आईई/आईसी पर विश्वास किया जो परियोजना के कार्यान्वयन में आईसी/आईई के महत्व को रेखांकित करता है।

7.4.1 लेखापरीक्षा ने समीक्षित 94 परियोजनाओं में से 84 में आईसी/आईई की नियुक्ति में विलम्ब देखें जो छः दिनों (दुर्ग बाईपास परियोजना की समाप्ति) से 725 दिनों (दिल्ली-आगरा परियोजना) के बीच था (अनुबंध 10)। केवल पांच परियोजनाओं में आईई की नियुक्ति समय पर की गई तथा पांच परियोजनाओं में एनएचएआई द्वारा सूचना उपलब्ध नहीं कराई गई।

7.4.2 सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय ने आईसी/आईई की नियुक्ति में विलम्ब हेतु एनएचएआई के आरएफक्यू/आरएफपी से पर्याप्त उत्तर प्राप्त न करने, चयनित बोलीदाता के विभिन्न पदों हेतु नामित व्यक्तियों की अनुपलब्धता, जो परामर्शित करार देने में विलम्ब का कारण बना, आदि जैसे भिन्न कारण प्रदान किए (सितम्बर 2014)। इसके अलावा, सड़क

परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय ने यह भी कहा कि ऐसे सभी मामलों में जहां आईसी/आईई की नियुक्ति में विलम्ब हुआ है, वहां निरपवाद रूप से परियोजना निदेशकों को परियोजना के इंजीनियर के रूप में नियुक्त किया जाता है तथा यह सुनिश्चित किया जाता है कि परियोजना कार्य की मॉनीटरिंग प्रभावित न हो।

7.4.3 उत्तर इस तथ्य को नहीं नकारता कि आईईज की विलम्बित नियुक्ति परियोजनाओं की मॉनीटरिंग को प्रतिकूल रूप से प्रभावित करेगी। सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय के इस तर्क कि आईसी/आईई की नियुक्ति को अंतिम रूप देने की अवधि के दौरान संदर्भित पीआईयूज के परियोजना निदेशकों (पीडी) को आईसी/आईई का अतिरिक्त प्रभार दिया गया था, की इस संदर्भ में समीक्षा करने की आवश्यकता है कि सामान्य तौर पर एक पीडी कई परियोजनाओं का क्षेत्रीय अधिकारी होता है तथा इसलिए उससे अपने नियमित कर्तव्यों के अलावा इस कार्य से न्याय करने की अपेक्षा नहीं की जा सकती है। इस प्रकार आईई की नियुक्ति में विलम्ब ने आईई की विशेष सेवाओं से परियोजना को वंचित रखा, विशेष रूप से तब जब उसकी सेवा ड्राइंग (निर्माण से पूर्व एक आवश्यक कार्य) की समीक्षा स्तर पर तथा प्रारंभिक अवस्थाओं में निर्माण कार्य के पर्यवेक्षण हेतु अपेक्षित थी।

7.5 सुरक्षा परामर्शदाता की नियुक्ति

एमसीए का अनुच्छेद 18.1.1 अनुबंधित करता है कि छूटग्राही को सीए के उचित प्रावधानों, व्यवहार्य कानूनों तथा अनुज्ञप्तियों का अनुपालन करना चाहिए तथा सड़क उपयोगकर्ता को सुरक्षा देने के लिए 'अच्छी उद्योग पद्धति' को सुनिश्चित करना चाहिए। छूटग्राही को भी राजमार्ग परियोजना पर सुरक्षित पर्यावरण देने के लिए निरीक्षण तथा सुरक्षा कार्यक्रम का विकास करना, लागू करना तथा व्यवस्था करना और सीए की अनुचित अनुसूचियों में निर्धारित सुरक्षा आवश्यकताओं का अनुपालन करना अपेक्षित है।

7.5.1 एमसीए का अनुच्छेद 18.1.2 सुरक्षा परामर्शदाता (एससी) के रूप में एक अनुभवी तथा योग्यता प्राप्त फर्म या संस्था की नियुक्ति का निर्देश करता है। एससी राजमार्ग परियोजना की सुरक्षा लेखापरीक्षा करने के लिए उत्तरदायी है तथा एमसीए की अनुसूची 'एल' के अनुसार सुरक्षा आवश्यकताओं का अनुपालन करने हेतु आवश्यक सभी अन्य कार्यवाहियां करना अपेक्षित है। अनुसूची 'एल' के पैरा 4.1 ने अनुबंधित किया कि एससी की नियुक्ति को सीए के हस्ताक्षर करने की तिथि से 90 दिनों के भीतर किया जाना अपेक्षित है। लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि एससी को केवल एक परियोजना (यमुनानगर-पंचकुला) में समय पर नियुक्त किया गया। लेखापरीक्षा में समीक्षित 94 परियोजनाओं में से 61 में एससी की नियुक्ति में 34 दिनों (फरक्का-रायगंज) से 1408 दिनों (इन्दौर-झबुआ)(अनुबंध 10) के बीच विलम्ब देखा गया। 31 परियोजनाओं में एससी की नियुक्ति हेतु सीए में कोई प्रावधान नहीं था तथा लेखापरीक्षा में जांच

की गई शेष 63 परियोजनाओं में से, मार्च 2014 तक एनएचएआई द्वारा एक परियोजना के मामले में जानकारी उपलब्ध नहीं कराई गई। इस प्रकार, एससी की नियुक्ति में विलम्ब के कारण, सुरक्षा लेखापरीक्षाएं नहीं की जा सकी तथा इसकी कोई सुनिश्चितता नहीं थी कि परियोजनाओं के निर्माण में सुरक्षा उपायों से समझौता नहीं किया गया था।

7.5.2 सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय ने लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार करते हुए कहा (सितम्बर 2014) कि एससी की नियुक्ति में विलम्ब को ध्यान में रखते हुए, जुलाई 2012 में प्रत्येक वर्ष नवीकृत होने हेतु एक वर्ष के लिए मान्य एक पैनल बनाने का निर्णय लिया गया। इसने दस्तावेज बनाने तथा मनोनयन प्रक्रिया को अन्तिम रूप देने में लगभग आठ से 10 माह लिए। बोली को अप्रैल 2013 में पूरा किया गया तथा मनोनयन को मई 2013 में पूरा किया गया। इसके अलावा, एनएचएआई ने कहा कि इसके बाद से आगामी परियोजनाओं हेतु एससी की नियुक्ति में कोई विलम्ब नहीं होगा।

7.6 ₹ 769.53 करोड़ के अनुदान का समय से पूर्व भुगतान

बीओटी (टोल) परियोजनाओं के मामले में, इक्विटी सहायता/अनुदान (वीजीएफ) देय होना चाहिए तथा परवर्ती को इक्विटी की निर्धारित प्रतिशतता विस्तारित करने के बाद छूटग्राही को भुगतान योग्य होना चाहिए। एमसीए का अनुच्छेद 25 इक्विटी के 80/100 प्रतिशत को विस्तारित करने के बाद किशतों में अनुदान के भुगतान हेतु प्रावधान करता है जिसे ऋण निधियों सहित आनुपातिक रूप से वितरित किया जाएगा उसके पश्चात शेष को वित्तपोषण करारों के अन्तर्गत वरिष्ठ ऋणदाता द्वारा संवितरित किया जाएगा। छूटग्राही को सीए के मेटिरियल ब्रीच में भी नहीं होना चाहिए।

लेखापरीक्षा में समीक्षा की गई चयनित 94 परियोजनाओं में से चार में ₹ 769.53 करोड़ की अनुदान राशि का समय से पूर्व भुगतान देखा गया था। (ब्यौरे तालिका 12 में दिए गए हैं)। समय से पूर्व/अनियमित भुगतान व्यय के रूप में ईपीसी ठेकेदार को अग्रिम राशि पर विचार करने के कारण और अनुदान की राशि की गणना करते समय भुगतान न किए गए शेष ऋण की यथानुपात राशि की गणना में त्रुटि के कारण किया गया था। इन मामलों की व्याख्या नीचे की गई है :-

तालिका 12: अनुदान का समय से पूर्व भुगतान

परियोजना का नाम तथा सीए के अनुसार टीपीसी	इक्विटी सहायता के भुगतान हेतु सीए के अनुसार शर्तें	छूटग्राही द्वारा शर्तों के अनुपालन की स्थिति	समय से पूर्व भुगतान की गई अनुदान की राशि (₹ करोड़ में)	टिप्पणी
लखनऊ-सीतापुर (₹ 322 करोड़)	इक्विटी के 80 प्रतिशत को खर्च करने के बाद	जून 2010 तक छूटग्राही ने स्वयं की निधियों में से ₹ 119.33 करोड़ का योगदान और व्यय किया था। ईपीसी ठेकेदार को ₹ 39.27 करोड़ के अग्रिम को छोड़ने के बाद खर्च की गई इक्विटी की गणना केवल 67.09 प्रतिशत थी।	68.00	छूटग्राही ने ईपीसी ठेकेदार को अग्रिम के रूप में ₹ 39.27 करोड़ दिए थे जिसे परियोजना पर व्यय की गई राशि के रूप में माना नहीं जा सकता। इस प्रकार एनएचएआई द्वारा जनवरी 2010 में छूटग्राही (मै. लखनऊ-सीतापुर एक्सप्रेस वे लिमिटेड) को ₹ 0.68 करोड़ का अनुदान का भुगतान समय से पूर्व था।
कडपा-माईदुपुर-कुरनूल (₹ 1585 करोड़)	100 प्रतिशत इक्विटी खर्च करने के बाद	31 मार्च 2012 तक, छूटग्राही ने केवल ₹ 19 लाख की इक्विटी पूंजी डाली। ₹ 131.03 करोड़ के 14 प्रतिशत प्रति वार्षिक के ब्याज को वहन करने वाले परिवर्तनीय डिबेंचर (सीडी) तथा ₹ 75.77 करोड़ के शेयर पर प्रीमियम को एनएचएआई द्वारा इक्विटी के रूप में माना गया था। जैसाकि इक्विटी में सीडीज के रूपान्तरण के लिए कोई विशेष समय निर्धारित नहीं था और जैसाकि सीडीज ब्याज वहन करती थी, वे इक्विटी पूंजी के रूप में माने जाने के लिए अयोग्य थी।	400.01	नवम्बर 2012 तक, एनएचएआई ने ₹ 400.01 करोड़ के अनुदान का भुगतान किया था। जैसाकि छूटग्राही ने सीए द्वारा अपेक्षित इक्विटी को इनफ्यूज नहीं किया था, तब एनएचएआई द्वारा इस प्रकार भुगतान की गई ₹ 400.01 करोड़ की समस्त राशि वीजीएफ का अनियमित/अधिक भुगतान बन गई थी।
जयपुर-दौंक-देओली (₹ 792.06 करोड़)	100 प्रतिशत इक्विटी खर्च करने के बाद	छूटग्राही ने ईपीसी ठेकेदार (संबंधित पार्टी) तथा इसकी धारक कम्पनी को ₹ 148.50 करोड़ का मोबिलाइजेशन अग्रिम दिया था। अभिलेखों से पता चला कि सितम्बर 2012 तथा मार्च 2013 तक ईपीसी ठेकेदार द्वारा किए गए कार्य के प्रति क्रमशः ₹ 22.03 करोड़ तथा ₹ 1.55 करोड़ का मोबिलाइजेशन अग्रिम असमायोजित रहा।	284.58	सीए के अनुसार, छूटग्राही को अनुदान का भुगतान करने से पूर्व 100 प्रतिशत इक्विटी खर्च करना अपेक्षित था। ₹ 284.58 करोड़ राशि के अनुदान का परियोजना पर व्यय के रूप में मोबिलाइजेशन अग्रिम की असमायोजित राशि पर विचार करके छूटग्राही को एनएचएआई द्वारा नवम्बर 2012 में समय से पूर्व भुगतान किया गया।

परियोजना का नाम तथा सीए के अनुसार टीपीसी	इक्विटी सहायता के भुगतान हेतु सीए के अनुसार शर्तें	छूटग्राही द्वारा शर्तों के अनुपालन की स्थिति	समय से पूर्व भुगतान की गई अनुदान की राशि (₹ करोड़ में)	टिप्पणी
काम्पटी-कान्हन तथा नागपुर बाईपास के निर्माण सहित एमपी/एमएच बाईर-नागपुर (₹ 1170.52 करोड़)	100 प्रतिशत इक्विटी खर्च करने के बाद	अक्टूबर 2010 में भुगतान किए गए ₹ 35.31 करोड़ के अनुदान की प्रथम ट्रांच की छूटग्राही ,मै. ओरिएन्टल सट्टक्चर इंजीनियरस लिमिटेड को ऋणदाता द्वारा पहले ही वितरित किए ₹ 50 करोड़ के ऋण की पहली किश्त को घटाए बिना एनएचएआई द्वारा गणना की गई।	16.94	सीए के अनुसार, छूटग्राही को अनुदान का भुगतान करने से पूर्व 100 प्रतिशत इक्विटी खर्च करना अपेक्षित था जिसे ऋण निधि के अनुपात में वितरित करना था इसके पश्चात शेष को वित्तपोषित करारों के तहत वरिष्ठ ऋणदाताओं द्वारा संवितरित किया जाएगा। तदनुसार, अक्टूबर 2010 तक ₹ 18.37 करोड़ का अनुदान भुगतान करने योग्य था। तथापि, एनएचएआई ने ₹ 35.31 करोड़ के अनुदान का भुगतान किया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 16.94 करोड़ के अनुदान का समय से पूर्व भुगतान हुआ।
		जोड़	769.53	

उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि एनएचएआई द्वारा छूटग्राही को अनुदान के भुगतान में यथोचित उद्यम कम था।

सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय ने उत्तर दिया (सितम्बर 2014) कि:-

- लखनऊ-सीतापुर तथा जयपुर-टोंक-देओली के मामले में, संग्रहण अग्रिम को परियोजना व्यय के भाग के रूप में व्यवहारित किया जाना चाहिए। सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि इन दोनों मामलों में, ईपीसी ठेकेदार एसपीवी के सहायता संघ/संयुक्त उद्यम का एक सदस्य था। इस जेवी ने इक्विटी के कारण एसपीवी के अन्दर निधियां डाली। तब इसके पश्चात एसपीवी द्वारा मोबिलाइजेशन अग्रिम के रूप में ईपीसी ठेकेदार (अर्थात सहायता संघ के सदस्य) को भुगतान किया गया। मोबिलाइजेशन अग्रिम की राशि को अनुदान के भुगतान की तिथि तक ईपीसी ठेकेदार द्वारा खर्च नहीं किया गया। इसलिए, मोबिलाइजेशन अग्रिम को 'परियोजना पर व्यय' राशि के रूप में कल्पित/व्यवहारित नहीं किया जा सका।

- कड़पा-माइदुकर-कुरनूल के मामले में, मंत्रालय ने कहा है कि अनुदान की प्रत्येक किश्त का एनएचएआई द्वारा छूटग्राही को केवल आईई की सिफारिशों के पश्चात भुगतान किया गया अतः अनुदान का समय से पूर्व भुगतान नहीं किया जाता। तथापि, प्रबंधन ने इक्विटी के रूप में व्यवहारित परिवर्तनीय डिबेंचर से संबंधित मामले पर उत्तर नहीं दिया है।
- काम्पटी-कान्हन तथा नागपुर बाईपास के निर्माण को शामिल करते हुए एमपी/एमएच बाईर-नागपुर के मामलों में, मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2014) कि अनुदान का ऋणदाता द्वारा छूटग्राही को संवितरित ऋण निधियों के आधार पर अनुपातिक रूप से भुगतान किया गया था। यह उत्तर लेखापरीक्षा द्वारा बताए तथ्यों पर आधारित नहीं है। एमसीए का अनुच्छेद 25 इक्विटी के 80/100 प्रतिशत का विस्तार करने के पश्चात किश्तों में अनुदान का भुगतान करने की व्यवस्था करता है जिसे ऋण निधियों के साथ अनुपातिक रूप से संवितरित किया जाएगा तथा उसके पश्चात शेष को वित्तपोषण करारों के तहत वरिष्ठ ऋणदाताओं द्वारा संवितरित किया जाना चाहिए। अनुदान की प्रथम किश्त की ऋणदाता द्वारा पूर्व ही भुगतान किए गए ऋण की प्रथम किश्त को घटाए बिना तथा 100 प्रतिशत इक्विटी खर्च करने से पूर्व गणना की गई।

7.7 छूटग्राही द्वारा राजमार्ग परियोजना का रखरखाव न करने के कारण ₹ 67.21 करोड़ राशि के नुकसान का उदग्रहण न होना

एमसीए (2009) का अनुच्छेद 17.1 अनुबंधित करता है कि छूटग्राही को या तो स्वयं या ओएंडएम ठेकेदार के माध्यम से सीए के अनुसार राजमार्ग परियोजना का संचालन तथा रख-रखाव करना चाहिए। इसके अलावा, एमसीए का अनुच्छेद 17.8.1 अनुबंधित करता है कि इस मामले में, यदि छूटग्राही निर्दिष्ट अवधि के अन्दर रखरखाव आवश्यकताओं की स्थापना में किसी खराबी या कमी को सुधारने या संशोधित करने में विफल होता है तो उसे सीए का एक उल्लंघन माना जाएगा तथा एनएचएआई, आईई द्वारा अनुमानित रूप में (क) 0.5 प्रतिशत दैनिक औसत फीस (एमसीए 2006 से पूर्व के सीएज में इसे ₹ 10000 में परिवर्तित कर दिया गया है) तथा (ख) ऐसे संशोधन या समाधान की आईई द्वारा अनुमानित लागत के 0.1 प्रतिशत की उच्चतर दर में जो भी अधिक हो, जब तक उल्लंघन ठीक न हो, तब विलम्ब के प्रत्येक दिन के लिए संगणित तथा भुगतान किए जाने वाले नुकसान की वसूली करने के योग्य होगा। ऐसे नुकसान की वसूली को सीए के अन्तर्गत उसके समाप्त करने के अधिकार सहित एनएचएआई के अधिकार को प्रतिकूल रूप से प्रभावित किए बिना किया जाता है। लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि पांच परियोजनाओं में (जहां एनएचएआई ने अपेक्षित जानकारी प्रदान की), ₹ 67.21 करोड़ की राशि छूटग्राहियों द्वारा राजमार्ग परियोजना के गैर-रख-रखाव के लिए वसूली योग्य जारी रही जैसाकि तालिका 13 में विवरण दिया गया है:

तालिका 13: सीए के अनुसार छूटग्राही द्वारा ओएंडएम न करने से नुकसानों के विवरण

क्रम सं.	विस्तार का नाम	नुकसान ₹ करोड़ में	लेखापरीक्षा अवलोकन
1	झांसी-ललितपुर	15.93	<p>अगस्त 2012 से अक्टूबर 2012 के एमपीआर की नमूना जांच से पता चला कि आईसी ने परियोजना राजमार्ग पर खराबियों तथा कमियों के कुछ मामले बताए थे जिन्हें सीए प्रावधानों के उल्लंघन में निर्दिष्ट अवधि के अन्दर छूटग्राही द्वारा परिशोधित नहीं किया गया (अक्टूबर 2012 तक)। खराबियों तथा कमियों के परिशोधन में विलम्ब से सीए प्रावधानों के अनुसार ₹ 23.64 करोड़ की राशि के नुकसानों का उदग्रहण हुआ। तथापि, पीआईयू ने न तो अनुबंधित समय के अन्दर खराबियों के परिशोधन करने के लिए छूटग्राही/आईसी का अनुसरण किया न ही उपयुक्त नुकसानों का उदग्रहण किया। इसके अलावा, नुकसानों को प्रत्यक्ष रूप से निलंब खाते से वापिस भी नहीं लिया गया। एनएचएआई ने कहा (अगस्त 2013) कि नुकसानों को एक साथ ली गई सारी खराबियों के लिए चूक के @ ₹ 10000 प्रतिदिन पर प्रभारित किया जाना था। उत्तर इस तथ्य को अनदेखा करता है कि सीए ऐसी खराब मद की लागत के @ 0.1 प्रतिशत या ₹ 10000/- जो भी अधिक हो, पर चूक के प्रत्येक दिन के लिए नुकसानों की व्यवस्था करता है। जैसाकि आईई/एससी ने ऐसी मरम्मत की लागत की गणना नहीं की थी, अतः प्रत्येक चूक के लिए नुकसानों को चूक के ₹ 10,000 प्रति दिन को ध्यान में रखते हुए संगणित किया जाना चाहिए। इसके अलावा, सिल्क बोर्ड जंक्शन टू इलेक्ट्रॉनिक सीटी के मामले में नुकसानों की राशि की संगणना करते समय, आईई ने भी लेखापरीक्षा द्वारा अपनाई उपरोक्त विधि को अपनाया था।</p> <p>सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय नुकसानों की राशि की संगणना करते हुए लेखापरीक्षा द्वारा उपयोग की गई विधि से सहमत नहीं हुआ (सितम्बर 2014)। इस संदर्भ में यह कहा जाता है कि लेखापरीक्षा ने सिल्क बोर्ड जंक्शन टू इलेक्ट्रॉनिक सीटी रोड प्रोजेक्ट के मामले में आईई द्वारा अपनाई गई तथा एनएचएआई द्वारा स्वीकृत नुकसानों की संगणना के लिए इस कार्य-प्रणाली का उपयोग किया है।</p>
2	गुडगांव-जयपुर	17.69	<p>आईई ने मौजूदा राजमार्ग की मरम्मत एवं रखरखाव (आर एंड एम) करने के लिए लिए 23 मार्च 2011 के प्रारम्भ से पत्र तथा कई अनुस्मारक जारी किए थे। आईई ने दिनांक 02 मई 2011 के पत्र द्वारा 15 दिनों के अन्दर आरएंडएम कार्य को पूरा करने के लिए अंतिम नोटिस भेजा जिसमें विफल रहने पर कार्य को दूसरी एजेंसी द्वारा पूरा करने के लिए एनएचएआई को सिफारिश की जानी थी और क्षतिपूर्ति सहित लागत छूटग्राही से वसूली योग्य थी। आईई ने अपने दिनांक 3 मई 2011 के पत्र के माध्यम से छूटग्राही द्वारा विलम्ब और ओएंडएम दायित्वों के उल्लंघन के लिए 20 प्रतिशत की क्षतिपूर्ति सहित शेष</p>

क्रम सं.	विस्तार का नाम	नुकसान ₹ करोड़ में	लेखापरीक्षा अवलोकन
			आरएंडएम कार्य की लागत के रूप में ₹ 17.69 करोड़ का अनुमान लगाया। चूंकि छूटग्राही निर्धारित समय में दायित्वों को पूरा करने में विफल रहा, अतः एनएचएआई ने उपरोक्त कार्य के लिए निविदाएं मांगी (4 मई 2011)। अभिलेखों में यह दर्शाने के लिए कुछ भी नहीं था कि मरम्मत और अनुरक्षण किया गया था या कोई क्षतिपूर्ति छूटग्राही से उदग्रहित की गई थी। सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय ने बताया (सितम्बर 2014) कि जैसाकि राजमार्ग का छूटग्राही द्वारा रखरखाव किया गया था, इसलिए कोई नुकसान उदग्रहित नहीं किया गया था। यह उत्तर उस तिथि के कोई ब्यौरे उपलब्ध नहीं कराता जिस पर मरम्मत की गई थी और इसने सीए के उल्लंघन के लिए छूटग्राही पर नुकसान का उदग्रहण न करने के कारणों को स्पष्ट नहीं किया।
3	पानीपत-जालंधर	5.74	अवधि के दौरान (मार्च 2010 से जुलाई 2012), आईई ने राजमार्ग परियोजना के रख-रखाव में छूटग्राही की निरन्तर विफलता पर पांच बार एनएचएआई को सूचना दी। दण्ड ब्याज सहित सीए शर्तों के उल्लंघन के लिए नुकसान ₹ 5.74 करोड़ था। एनएचएआई ने न तो नुकसान की वसूली की न ही निलंब खाते से प्रत्यक्ष रूप से राशि का आहरण किया। मंत्रालय ने उत्तर दिया कि भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय का निर्णय केवल 16 मई 2014 को दिया गया था और शेष विस्तारण को पूरा करने के लिए कार्य शीघ्र प्रारंभ होगा।
4	त्रिशूर-अंगामल्ली	27.54	आईई ने राजमार्ग परियोजना का रखरखाव करने के लिए छूटग्राही की ओर से विफलता हेतु नुकसानों के प्रति ₹ 23.26 करोड़ की राशि (31 जुलाई 2013 तक) तथा 31 दिसम्बर 2013 तक ₹ 27.54 करोड़ की संचित राशि की संगणना की (अगस्त 2013)। मंत्रालय ने कहा कि आईई की सिफारिश के आधार पर कार्यवाही को निलंब खाते से नुकसान की वसूली के लिए प्रारंभ किया गया था तथापि, अभी तक निलंब बैंकर/छूटग्राही से कोई सकारात्मक प्रतिक्रिया प्राप्त नहीं हुई है।
5	सिल्क बोर्ड जं.- इलेक्ट्रॉनिक सीटी	0.31	आईई ने राजमार्ग परियोजना के रखरखाव के लिए छूटग्राही की विफलता को बताया था (मई 2012 से अगस्त 2012) तथा ₹ 0.31 करोड़ के नुकसान के उदग्रहण की सिफारिश की थी। एनएचएआई ने छूटग्राही पर ₹ 0.31 करोड़ का जुर्माना लगाया। सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय ने उत्तर दिया (सितम्बर 2014) कि जुर्माना राशि के प्रति ₹ 10.70 लाख की राशि को वसूल किया गया है।
	जोड़	67.21	

7.8 पीपीपी परियोजना मॉनीटरिंग इकाईयों की स्थापना न करना

7.8.1 सार्वजनिक निजी भागीदारी (पीपीपी) परियोजनाओं की मॉनीटरिंग के लिए पीपीपी परियोजनाओं के निष्पादन की मॉनीटरिंग हेतु दो स्तरीय तंत्र बनाने के लिए सीसीआई द्वारा संस्वीकृत दिशा-निर्देश निम्नलिखित की व्यवस्था करते हैं:

- परियोजना प्राधिकरण स्तर पर एक पीपीपी परियोजना मॉनीटरिंग यूनिट (पीएमयू)
- मंत्रालय या राज्य सरकार जैसा भी मामला हो, पर एक पीपीपी निष्पादन समीक्षा यूनिट (पीआरयू)।

सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय पर पीपीपी पीआरयू के लिए एनएचएआई के पीपीपी पीएमयू द्वारा प्रस्तुत रिपोर्ट के आधार पर, वित्त मंत्रालय को एक प्रति के साथ योजना आयोग को तिमाही रिपोर्ट भेजने के लिए उत्तरवर्ती अपेक्षित था। वित्त मंत्रालय की परामर्श से योजना आयोग को सीसीआई के समक्ष प्रस्तुत करने के लिए आगे की कार्यवाही/सुधारों से संबंधित परामर्श के साथ इन रिपोर्टों का सारांश बनाना अपेक्षित था।

7.8.2 सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2014) कि सभी पीपीपी परियोजनाओं को एनएचएआई के साथ-साथ सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय में उच्च स्तर पर मॉनीटरिंग की जा रही है। उत्तर को अगस्त 2013 में एनएचएआई द्वारा प्रस्तुत उत्तर के संयोजन में देखने की आवश्यकता है जिसमें यह कहा गया था कि मॉनीटरिंग यूनिटों के सृजन के मामले पर सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय तथा एनएचएआई के बीच विचार-विमर्श किया गया और यह निर्णय लिया गया कि एनएचएआई सितम्बर 2013 तक एक पीपीपी मॉनीटरिंग माड्यूल का विकास करेगा। तथापि, मोड्यूल के संबंध में तथा योजना आयोग को तिमाही रिपोर्ट की प्रस्तुति के प्रश्न पर, मंत्रालय द्वारा कोई अतिरिक्त उत्तर नहीं दिया गया है।

7.8.3 इस प्रकार, सीसीआई को एनएचडीपी के तहत विभिन्न परियोजनाओं के क्रियान्वयन में प्रगति के साथ-साथ कमियों, यदि कोई हो, को बताया नहीं जा रहा था।

7.9 ₹ 14.55 करोड़ की निष्पादन प्रतिभूति का अनुचित भुगतान करना

एमसीए के अनुच्छेद 37.1.1 (सी) के अनुसार, यदि छूटग्राही मुख्य नवीन शेष परियोजना को प्राप्त नहीं करता तथा 120 दिनों के लिए इस चूक को जारी रखता है तो छूटग्राही को दोषी माना जाएगा तथा यदि ऐसी चूक को 60 दिनों में सुधारा नहीं गया तो एनएचएआई द्वारा करार/रियायत को समाप्त किया जा सकता था। इसके अलावा, एमसीए के अनुच्छेद 9.3 ने अनुबंधित किया कि निष्पादन सुरक्षा (पीएस) को 'नियुक्ति तिथि' से एक वर्ष की अवधि हेतु

उपलब्ध कराना होगा। पीएस एक राशि जो कुल परियोजना लागत के 20 प्रतिशत से कम न हो, को परियोजना निर्माण पर छूटग्राही व्यय पर पहले भुगतान किया जा सकता था; बशर्ते कि छूटग्राही सीए का उल्लंघन न करता हो।

रायबरेली-इलाहाबाद सेक्शन के पेव्ड शॉलडर की 2-लेनिंग की लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि यद्यपि छूटग्राही ने निर्धारित दिनांक (अर्थात् 13 जनवरी 2013) से आठ माह से अधिक बीत जाने के बावजूद परियोजना माइलस्टोन-11 को प्राप्त नहीं किया था, यह दर्शाने के लिए अभिलेख पर कुछ नहीं था कि एनएचएआई ने छूटग्राही पर शास्ति लगाई थी। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि एनएचएआई ने एमसीए के पूर्वकथित प्रावधानों के उल्लंघन में छूटग्राही को ₹ 14.55 करोड़ की निष्पादन प्रतिभूति का भुगतान किया था (जुलाई 2013)।

सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय ने उत्तर दिया (सितम्बर 2014) कि निष्पादन प्रतिभूति का भुगतान रियायत करार के प्रावधानों के अनुसार आईई की सिफारिश के आधार पर 29 जुलाई 2013 को किया गया था। सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि छूटग्राही ने निर्धारित दिनांक के आठ माह बीत जाने के बावजूद माइलस्टोन -11 को प्राप्त नहीं किया था। निर्धारित अवधि में परियोजना माइलस्टोन को प्राप्त करने में विफलता ठेका का उल्लंघन है।

सिफारिश 11: एनएचएआई को यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता है कि अनुदान के भुगतान के लिए मानदण्ड सभी रियायत करारों में समान हैं। अनुदान के समय से पूर्व भुगतान से बचने हेतु छूटग्राही के लिए अनुदानों के भुगतान के लिए सम्यक तत्परता आवश्यक है।

सिफारिश 12: सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय/एनएचएआई को शीघ्रता से निष्पादन समीक्षा इकाई/परियोजना मॉनीटरिंग यूनिट स्थापित करने और यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता है कि अपेक्षित रिपोर्ट को सीसीआई के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है।