

अध्याय II: नगर विमानन मंत्रालय

भारतीय हावाईअड्डा प्राधिकरण

2.1 *हावाईअड्डा भूमि से अतिक्रमण को हटाने के लिए एमआईएएल और निजी डिवेलपर एचडीआईएल के बीच करार में त्रुटि के परिणामस्वरूप भारतीय हावाईअड्डा प्राधिकरण (एएआई) को राजस्व की संभाव्य हानि।*

एएआई और एमआईएएल के बीच हस्ताक्षरित प्रचालन प्रबंधन और विकास करार के अनुसार एमआईएएल को एएआई द्वारा सौंपी गई हावाईअड्डा भूमि से अतिक्रमणों को हटाना था। तत्पश्चात, एमआईएएल ने हावाईअड्डा भूमि से अतिक्रमणों को हटाने के लिए वापसी में एक लम्बी अवधि (60 वर्षों तक) के लिए एचडीआईएल को भारतीय हावाईअड्डा प्राधिकरण द्वारा निजी मुम्बई हावाईअड्डा भूमि के एक बड़े भाग (65.20 एकड़) पर वाणिज्यिक विकास के लिए अधिकार दिए थे। एमआईएएल ने करार करने से पूर्व एएआई को सूचित नहीं किया था। एमआईएएल हावाईअड्डा भूमि के वाणिज्यिक विकास के लिए एचडीआईएल से कोई भी राजस्व प्राप्त नहीं करेगा जिससे राजस्व का कोई भी भाग एएआई को प्राप्त नहीं होगा। हालाँकि एचडीआईएल और एमआईएएल के बीच संविदा समाप्त (फरवरी 2013) हो चुकी है, मामला अभी तक मध्यस्तता के तहत है और इस प्रकार सम्बद्ध वाणिज्यिक विकास अधिकारों के साथ भूमि के अंतरण की सम्भाव्यताएँ को अंत में समाप्त नहीं किया गया। इस दौरान हावाईअड्डा भूमि का अतिक्रमण जारी है।

भारतीय हावाईअड्डा प्राधिकरण (एएआई) ने 30 वर्षों की अवधि के लिए प्रचालन प्रबंधन और विकास करार (ओएमडीए) के तहत छत्रपति शिवाजी अंतराष्ट्रीय हावाईअड्डे (सीएसआईए), मुम्बई को मुम्बई अंतराष्ट्रीय हावाईअड्डा लिमिटेड (एमआईएएल) को सौंप दिया (अप्रैल 2006)। एमआईएएल को सौंपे गए हावाईअड्डे भूमि को 'हस्तांतरित परिसर' कहा गया था। ओएमडीए के हस्ताक्षर करने के समय, मुम्बई हावाईअड्डे की कुल भूमि 1875 एकड़ थी। इस 1875 एकड़ में से 76.3 एकड़ एएआई द्वारा धारण की गई परिसम्पत्तियाँ थी जिसे एएआई ने अपने पास रखा था। शेष बचा हुआ क्षेत्र जो कि है 1798.7 एकड़ है, हस्तांतरित परिसर था। ओएमडीए के खण्ड 2.2.4 के अनुसार, एमआईएएल वाणिज्यिक विकास के लिए हावाईअड्डे में हस्तांतरित परिसरों के 10 प्रतिशत का उपयोग करने के योग्य था। वाणिज्यिक विकास के लिए उपलब्ध क्षेत्र 179.8

एकड़ था। ओएमडीए के खण्ड 11.1.2 के अनुसार एएआई एमआईएएल द्वारा कमाए गए सकल राजस्व (वाणिज्यिक गतिविधियों से राजस्व सहित) का 38.7 प्रतिशत प्राप्त करने के योग्य था।

हस्तांतरित परिसरों में अतिक्रमित भूमि सम्मिलित थी। महाराष्ट्र सरकार के साथ एमआईएएल (अप्रैल 2006) द्वारा हस्ताक्षरित राज्य सरकार सहायता करार (एसजीएसए) के अनुसार, हवाईअड्डा भूमि पर अतिक्रमण कर रहे लगभग 80,000 परिवारों के पुनर्वास के लिए सम्पूर्ण लागत एमआईएएल को वहन करनी थी। मार्च 2007 में, विकास नियंत्रण विनियमों (डीसीआर) के तहत हवाईअड्डे स्थान से झुग्गी में रहने वालों के पुनर्वासन के लिए परियोजना को शामिल करने के लिए राज्य सरकार ने अनुमत किया। डीसीआर ने यथास्थान पुनर्वासन (डीसीआर का खण्ड 33(10)) के साथ-साथ किसी और स्थान (डीसीआर का खण्ड 3.11) पर पुनर्वासन की सुविधा प्रदान की थी। यह निर्णय लिया गया कि हवाईअड्डे भूमि पर अतिक्रमण करने वालों को एक अन्य स्थान पर पुनर्वासित किया जायेगा (डीसीआर का खण्ड 3.11)।

अक्टूबर 2007 में हवाईअड्डा भूमि पर अतिक्रमण करने वालों को अक्टूबर 2011 तक हटाने और पुनर्वासन के लिए एमआईएएल ने एक निजी कम्पनी, हाउसिंग डेवेलपमेंट एंड इन्फ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड (एचडीआईएल) के साथ एक करार पर हस्ताक्षर किए थे। कार्यों को दो चरणों में, पहले चरण में 157.93 एकड़ और दूसरे चरण में 118.53 एकड़ के हवाईअड्डा भूमि से अतिक्रमण को हटाना था। करार के अनुसार एचडीआईएल को पुनर्वासन की सम्पूर्ण लागत को वहन करना था और बदले में, 65.2 एकड़ (दूसरे चरण में अतिक्रमण से मुक्त हवाईअड्डे भूमि का 55 प्रतिशत) के वाणिज्यिक विकास के लिए अधिकार प्राप्त है। जैसा कि डीसीआर के खण्ड 3.11 के तहत आवश्यक है, एचडीआईएल ने अपनी भूमि को पहचाना और अतिक्रम हटाने की योजना के पहले चरण में 28,000 घरों का निर्माण किया। एचडीआईएल ने एसआरए को भूमि का स्वामित्व और घरों का हस्तांतरण करते हुए महाराष्ट्र सरकार के झुग्गी पुनर्वास प्राधिकरण (एसआरए) के साथ हस्तांतरण विलेख (दिसम्बर 2007) पर हस्ताक्षर किए। डीसीआर प्रावधानों के तहत, इसने जो भूमि उपलब्ध कराई (भूमि टीडीआर) और घरों के निर्माण किए (टीडीआर निर्माण) उसके बदले में एचडीआईएल विकास अधिकारों के हस्तांतरण (टीडीआर) के योग्य था। सितम्बर 2015 तक, एसआरए ने 2,50,679.63 वर्ग मीटर के लिए भूमि टीडीआर और 6,49,392.00 वर्ग मीटर (लगभग मूल्य ₹2,400 करोड़¹) के लिए निर्माण टीडीआर निर्मुक्त किया।

¹ जैसा कि नवम्बर 2013 के दौरान एचडीआईएल द्वारा मुम्बई उच्च न्यायालय को प्रस्तुत किया गया था।

ओएमडीए का खण्ड 8.5.7 (ई) के अनुसार जेवीसी यह सुनिश्चित करेगा कि हवाईअड्डे के संबंध में दिया गया कोई भी उप-संविदा, लाइसेंस या उप-पट्टा प्रभावी दिनांक की 30वीं वर्षगांठ पर समाप्त हो रही है। एचडीआईएल और एमआईएएल के बीच करार में यह निहित है कि 30 वर्षों की अवधि के लिए वाणिज्यिक विकास के लिए एचडीआईएल को सौंपे गए 65.2 एकड़ की हवाईअड्डा भूमि का उप-पट्टा एमआईएएल के हवाईअड्डे पट्टे नवीनीकृत होने पर अगले 30 वर्षों के लिए स्वतः नवीनीकृत हो जाएगा, जो कि ओएमडीए के खण्ड 8.5.7 (ई) के प्रावधानों का उल्लंघन है।

फरवरी 2013 में, एम आईएएल ने एचडीआईएल के साथ अपनी संविदा समाप्त कर दी थी चूंकि संविदा के तहत सहमति होने पर हवाईअड्डा अतिक्रमण को अक्टूबर 2011 तक एचडीआईएल द्वारा हटाया नहीं जा सका। एचडीआईएल ने मध्यस्तता प्रक्रिया प्रारंभ की। वर्तमान में (नवम्बर 2015) एचडीआईएल और एमआईएएल के बीच विवाद मध्यस्तता के तहत है। अब तक हवाईअड्डे साइट से कोई भी अतिक्रमण को हटाया नहीं गया है। एसआरए ने इस दौरान एचडीआईएल को टीडीआर (भूमि और निर्माण दोनों) की बृहद मात्रा निर्मुक्त की। ऐसे टीडीआर की स्वीकृति, मुम्बई हवाईअड्डे से अतिक्रमण को हटाने के उद्देश्य को पूरा नहीं करता।

लेखापरीक्षा ने निम्न टिप्पणी की:

- (i) एमआईएएल मुम्बई हवाईअड्डे में भूमि के 179.8 एकड़ (1798.7 एकड़ की हस्तांतरित परिसर का 10 प्रतिशत) के वाणिज्यिक विकास के लिए योग्य था। 2010-14 की अवधि के लिए सीएसआईए के संस्वीकृत अंतरिम विकास योजना (आईडीपी) में एमआईएएल ने 4.0 के फ्लोर स्पेस इंडेक्स (एफएसआई) के साथ 169.31 एकड़ की वाणिज्यिक उपयोगिता प्रस्तावित की थी। अगस्त 2014 में, एमआईएएल ने महाराष्ट्र सरकार को यह बताया था कि 169.3 एकड़ (आईडीपी में संस्वीकृत) की आवश्यकता के प्रति वाणिज्यिक विकास के लिए मुम्बई हवाईअड्डे पर उपलब्ध भूमि केवल 133.08 एकड़ थी। राज्य सरकार ने तदनुसार कमी को पूरा करने के लिए 133.08 एकड़ हवाईअड्डे भूमि के लिए 1 के अतिरिक्त एफसीआई (उपलब्ध एफएसआई 4 से बढ़ कर 5 हो गया) एमआईएएल को अनुमत किया। इस प्रकार, एमआईएएल पहले से भी ओएमडीए में अधिदेशित 179.8 एकड़ में से 169.31 एकड़ हवाईअड्डा भूमि के लिए वाणिज्यिक विकास अधिकार प्राप्त कर चुका था जिसके लिए एमआईएएल ने विशिष्ट वाणिज्यिक गतिविधियों की पहचान की थी। इस प्रकार ओएमडीए के अनुसार वाणिज्यिक विकास के लिए एमआईएएल को उपलब्ध शेष भूमि केवल

10.49 एकड़ (179.8-169.31 एकड़ = 10.49 एकड़) है। एमआईएएल और एचडीआईएल के बीच करार वाणिज्यिक विकास के लिए एचडीआईएल की 65.2 एकड़ हवाईअड्डा भूमि के उप-पट्टे को संभव बनाता है, हालांकि यदि निर्णय इसके पक्ष में होता है, तो एचडीआईएल को दिए जाने वाले 62.5 एकड़ के प्रति ओएमडीए के अनुसार केवल 10.49 एकड़ उपलब्ध होगी। हालांकि एमआईएएल द्वारा करार को समाप्त कर दिया गया है, इसे एचडीआईएल द्वारा विवादित किया गया है और मामला वर्तमान में मध्यस्तता के तहत है जो कि अधिक हवाईअड्डे भूमि को वाणिज्यिक विकास के लिए प्रयुक्त किए जाने की संभावना उत्पन्न करता है।

- एमआईएएल ने वैमानिक आवश्यकताओं का हवाला देते हुए हवाईअड्डे भूमि से अतिक्रमण को हटाना प्रारंभ कर दिया था। तथापि, एक बार हवाईअड्डा भूमि अतिक्रमण से मुक्त हो जाती है, तो 65.2 एकड़ की यह मुक्त भूमि वाणिज्यिक विकास के लिए एचडीआईएल को उपलब्ध होगी। ओएमडीए के अनुसार, एएआई एमआईएएल द्वारा उदगृहित सकल राजस्व¹ के 38.7 प्रतिशत प्राप्त करने के लिए योग्य था। एचडीआईएल और एमआईएएल के बीच करार के अनुसार वाणिज्यिक विकास के लिए उपलब्ध हवाईअड्डे भूमि की 65.2 एकड़ भूमि से किसी भी राजस्व को एमआईएएल प्राप्त नहीं करेगा। परिणामस्वरूप यदि निर्णय एचडीआईएल के पक्ष में होता है तो एएआई एचडीआईएल द्वारा हवाईअड्डे भूमि के विकास के लिए कोई भी राजस्व प्राप्त नहीं करेगा।
- एएआई ने सैद्धांतिक रूप से एमआईएएल को (फरवरी 2014) मुम्बई हवाईअड्डे (डीसीआर के खण्ड 33 (10)) में झुग्गियों के पुनर्वासन के यथास्थान के लिए अनुमोदन दिया है। डीसीआर के प्रावधानों के अनुसार यथास्थान पुनर्वास योजना के लिए प्रयुक्त किया जाने वाला निर्मित क्षेत्र उपलब्ध फ्लोर स्पेस इंडेक्स (एफएसआई) का 2.5 गुना है। यथास्थान पुनर्वासन के बाद शेष निर्मित क्षेत्र को अतरणीय विकास अधिकारों (टीडीआर) के तौर पर लिया जा सकता है। इस प्रकार हवाईअड्डे झुग्गियों के यथास्थान पुनर्वासन की दशा में एमआईएएल को टीडीआर लाभ उपलब्ध होंगे। ऐसी दशा में हवाईअड्डे पर पूर्वकथित अतिक्रमण साइट एचडीआईएल (डीसीआर के खण्ड 3.11 के तहत जो कि पहले से ही आंशिक रूप

¹ ओएमडीए के अनुसार, एएआई वैमानिक और गैर वैमानिक जैसे सेवाओं/गतिविधियों से अर्जित सकल राजस्व के 38.7 प्रतिशत के योग्य है। (वैमानिक सेवाओं में ओएमडीए की सूची 5 में सूचिबद्ध सेवाएं शामिल हैं। गैर-वैमानिक सेवाओं में ओएमडीए की सूची 6 में सूचिबद्ध सेवाएं निहित हैं।

से अनुमत किया गया है) और एमआईएएल (डीसीआर के खण्ड 33 (10) के तहत) को टीडीआर लाभों के लिए आधार बनाया जाएगा जिसके परिणामस्वरूप उसी अतिक्रमण साइट के लिए दो विभिन्न सत्वों को लाभ होगा।

- ओएमडीए के खण्ड 8.5.7 (सी) (बीबी) के अनुसार किसी तृतीय दल के साथ कोई भी करार करने से पूर्व एमआईएएल को एएआई को सूचित करना था। तथापि, एमआईएएल ने हवाईअड्डा भूमि से अतिक्रमणों को हटाने के संबंध में इसके स्वयं के और एचडीआईएल के बीच करार के लिए एएआई को सूचित नहीं किया था। इस संविदा के संबंध में एएआई के पास सूचना की कमी, इसके हितों की रक्षा हेतु को भी एमआईएएल¹ के बोर्ड के सदस्य होने के नाते एएआई के प्रतिनिधि के मद्देनजर में देखने की आवश्यकता है।
- महाराष्ट्र सरकार को 31 मार्च 2011 को समाप्त वर्ष के लिए भारत के सीएजी की रिपोर्ट सं. 2(सिवील) में मुम्बई में झुग्गी पुनर्वासन योजनाओं पर सूचित किया था। यह स्पष्ट किया गया था कि महाराष्ट्र सरकार ने सामान्य मूलभूत प्रभारों की दुगुनी दर पर (प्रति घर अधिकतम ₹ 30,000 के अधीन) अतिरिक्त मूलभूत प्रभारों के भुगतान पर एमआईएएल को डीसीआर 33(10) के खण्ड 3.11 के प्रावधानों का विस्तार (30 मार्च 2007) किया था। तथापि, केवल सामान्य मूलभूत प्रभार एमआईएएल से वसूले गये थे, जिसके कारण ₹ 84 करोड़ की कम वसूली हुई।

एएआई ने अपने उत्तर में कहा कि:

- (i) एचडीआईएल के साथ करार के निष्पादन के समय पर, एमआईएएल ने पूर्वकथित की एएआई को सूचना नहीं दी थी। तथापि, ओएमडीए के खण्ड 8.5.7 के अनुसार, एमआईएएल को वाणिज्यिक उपयोग के लिए किसी भी भूमि को उप-पट्टे पर देने का अधिकार था।
- (ii) ओएमडीए के अनुच्छेद 18.1(बी) के अनुसार, जेवीसी को अवधि बढ़ाने का स्वतः अधिकार नहीं है बल्कि विस्तारण एएआई द्वारा समीक्षा के अधीन है।
- (iii) अतिक्रमण के तहत भूमि को 2011 के ड्राफ्ट मास्टर योजना में अतिक्रमित भूमि के तौर पर दिखाया गया था। उसी प्रकार से, तालिका 4.1 भूमि उपयोग को दर्शाती है जिसमें वैमानिक और गैर वैमानिक दोनों उपयोग शामिल है।

¹ एएआई का एमआईएएल में 26 प्रतिशत शेयर है

- (iv) एमआईएएल के अनुसार, एएआई अतिक्रमित भूमि में से सृजित टीडीआर को एचडीआईएल को कोई अंतरण नहीं था। आगे उत्पत्ति और टीडीआर का आगे कोई भी संव्यवहार एसआरए/राज्य सरकार के क्षेत्र में आता है। टीडीआर की पूर्वकथित अनुमति एसआरए और एचडीआईएल के बीच है और एएआई/एमओसीए इस संव्यवहार का भाग नहीं है।
- (v) सैद्धांतिक रूप से यथास्थान पुनर्वास के लिए एएआई द्वारा अनुमति दी गई है। एमआईएएल ने विशेष रूप से हवाईअड्डे के लिए पुनर्वास योजना के गठन के लिए महाराष्ट्र सरकार से भी आग्रह किया था जिसे अब भी अन्तिम रूप देना है। 1 अक्टूबर 2015 को 19वीं ओएमडीए निरीक्षण ओवर साइट समिति (ओआईओसी) में यह भी निर्णय हुआ है कि एमआईएएल झुग्गियों के पुनर्वास के लिए इसकी योजनाओं को अन्तिम रूप देने के लिए राज्य सरकार के साथ ध्यानपूर्वक संपर्क करेगा जिसे बाद में यदि आवश्यक हो, संघ कैबिनेट को अनुमोदन के लिए भेजा जा सकता है।
- (vi) लेखापरीक्षा आपत्ति निष्क्रिय हो गई हैं चूंकि एमआईएएल और एचडीआईएल के बीच संविदा इसकी बाध्यताओं को पूरा नहीं करने के कारण एमआईएएल द्वारा समाप्त की गई। एचडीआईएल और एमआईएएल के बीच विवाद मध्यस्तता के अधीन है और यह ऐसी किसी भी संविदा में निष्पन्न कार्य हैं।

प्रस्तुत उत्तर निम्न के संदर्भ में तर्कसंगत नहीं है:

- (i) एएआई ने यह अभिस्वीकृत किया है कि एमआईएएल के बोर्ड में एएआई के प्रतिनिधि की उपस्थिति के बावजूद एमआईएएल और एचडीआईएल के करार के बारे में इसे नहीं पता था।
- (ii) लेखापरीक्षा ने 30 वर्षों (ओएमडीए का खण्ड 8.5.7 (ई)) की अधिकतम अवधि के साथ एमआईएएल द्वारा एचडीआईएल के साथ करार करने पर टिप्पणी की है। इस संविदा को एक स्वतः विस्तारण अनुमत कर खण्ड 8.5.7 (ई) का उल्लंघन किया गया है। एएआई द्वारा उद्धृत खण्ड 18.1 (बी), एएआई और एमआईएएल के बीच ओएमडीए के विस्तारण से संबंधित है और लेखापरीक्षा आपत्ति से संबंधित नहीं है।
- (iii) एएआई ने यह पुष्टि की है कि यहाँ वर्तमान में अतिक्रमित भूमि के यथास्थान विकास का एक प्रस्ताव है। लेखापरीक्षा को यह अंदेशा है कि इसके कारण ऐसे यथावत विकास लाभ हेतु महाराष्ट्र डीसीआर के अर्तगत अनुमत टीडीआर लाभ

विभिन्न पक्षों को देय हो सकते हैं, (एक्स-सिटू विकास के तहत एचडीआईएल और उसी साइट के यथावत विकास के लिए अन्य दल अनुमत हैं)।

- (iv) प्रबंधन का यह उत्तर गलत है कि एमआईएल और एचडीआईएल के बीच विवाद अपरिहार्य है। लेखापरीक्षा ने पीपीपी के प्रचालन में ऐसी कमियों की ओर संकेत किया है जिनके कारण बिना एएआई की जानकारी और इसको हानि पहुंचाते हुए एक तृतीय पक्ष को एएआई भूमि के अंतरण की संभाव्यता हुई, जबकी एएआई का एमआईएल बोर्ड में प्रतिनिधित्व है। मध्यस्थताधीन वर्तमान विवाद एएआई की ओर से निगरानी की इस कमी का नतीजा है।

मामला फरवरी 2016 में मंत्रालय को रिपोर्ट किया गया था, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2016)।

2.2 एमआईएल से वार्षिक फीस की कम उगाही के परिणामस्वरूप एएआई को राजस्व की हानि

ओएमडीए के अनुसार एमआईएल को जिन्हें विशेष रूप से छूट प्राप्त है को छोड़कर अपने पूर्व कर सकल राजस्वों का 38.7 प्रतिशत साझा करना था। ओएमडीए की शर्तों के उल्लंघन में, एमआईएल ने बोलीदाताओं द्वारा किये गए गैर प्रतिदाय योग्य जमाओं के रूप में अर्जित राजस्वों और संबंधित प्राधिकरण को भुगतान किये जाने वाले दर से अधिक दर पर अतिरिक्त जल एवं विद्युत प्रभार संग्रहित किया जिन्हे साझा नहीं किया गया। इसके लिए स्वतंत्र रूप से नियुक्त किये गये लेखापरीक्षकों के द्वारा इंगित किये गये उल्लंघनों के लम्बे समय के उपरान्त भी एएआई इस धन को पुनः प्राप्त करने में विफल रहा।

एयरपोर्ट ऑथोरिटी आफ इंडिया (एएआई) ने 04 अप्रैल 2006 को (एमआईएल) मुम्बई इन्टरनेशनल एयरपोर्ट (प्राइवेट) लिमिटेड (एमआईएल) के साथ प्रचालन, प्रबंधन और विकास समझौते (ओएमडीए) पर हस्ताक्षर किये जिसमें छत्रपति शिवाजी इन्टरनेशनल एयरपोर्ट (सीएसआईए) मुम्बई को 30 वर्ष की अवधि के लिए दिया गया था, जिसे कि अतिरिक्त 30 वर्ष की अवधि के लिए विस्तारित एमआईएल को विकास प्रचालन और प्रबंधन के लिए सौंपा गया।

ओएमडीए के उपबंध 11.1.2.1 के अनुसार, एमआईएल को उक्त वर्ष के लिए 38.70 प्रतिशत राजस्व के समतुल्य समझौते की शर्त के अनुसार प्रत्येक वर्ष वार्षिक रूप से फीस का भुगतान करना था। वार्षिक फीस 12 समान मासिक किस्तों में प्रत्येक कलेण्डर माह के प्रथम दिन को भुगतान करनी है। एएआई द्वारा मासिक भुगतान प्राप्ति न होने

की अवस्था में, विलम्ब के लिए ब्याज भारतीय स्टेट बैंक प्राइमलैंडिंग दरों (एसबीआई पीएलआर)+10% प्रतिवर्ष (ओएमडीए के खण्ड 11.1.2.2 के अनुसार) की दर पर प्रभारित किया जायेगा।

राजस्व को ओएमडीए में (उपबंध 1.1 ओएमडीए) निम्नलिखित के अतिरिक्त जेवीसी के सभी पूर्व कर सकल राजस्व के रूप में परिभाषित है: (क) संबंधित प्राधिकारी द्वारा किये गये कार्यों के लिए और तीसरे पक्ष को ऐसी उपयोगिता के लिए भुगतान राशि की सीमा तक बिजली, जल, सीवरेज या सदृश उपयोगिताओं के प्रावधानों के लिए जेवीसी द्वारा प्राप्त किए गए भुगतान के लिए जेवीसी द्वारा किया गया भुगतान यदि कोई (ख) राजस्व की हानि के लिए बीमा क्षतिपूर्ति के अतिरिक्त बीमा लाभ, (ग) कोई राशि जो किसी पूंजीगत परिसम्पत्तियों और मर्दों की बिक्री से जेवीसी को प्राप्त होती है, (घ) जेवीसी द्वारा लागू नियम के अन्तर्गत किसी सरकारी प्राधिकरणों के लिए तथा उसकी ओर से संग्रहित धन और अथवा भुगतान (ड) किसी भी अशोध्य ऋण को बट्टे खाते में डाला जाए बशर्ते यह पिछले राजस्व से संबंधित हो जिस पर एएआई को वार्षिक फीस का भुगतान किया गया है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एएआई द्वारा नियुक्त किये गये स्वतंत्र राजस्व लेखापरीक्षकों ने कुछ विशिष्ट मामलों पर प्रकाश डाला था जिसमें एमआईएएल ने एएआई के साथ राजस्व साझा नहीं किया था। यह पाया गया कि काफी समय बीत जाने के बावजूद एएआई ने इस मामले में कोई सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की थी। कुछ विशिष्ट मामलों नीचे दर्शाये गये हैं-

i) एमआईएएल द्वारा संग्रहित गैर-प्रतिदाय जमाओं को एएआई के साथ साझा नहीं किया गया

एमआईएएल ने टी2 टर्मिनल पर स्थान आवंटित करने के लिए निविदा देते समय बोलीदाताओं से गैर-प्रतिदाय जमाओं को संग्रहित किया था। गैर-प्रतिदाय होने के कारण ये धनराशियाँ एमआईएएल की आय में संघटित की गईं। जून 2015 तक, एमआईएएल ने इस खाते में ₹ 31.47 करोड़ संग्रहित किए थे। यह पाया गया कि एमआईएएल ने इसमें से अपने व्यय के प्रति (2013-14 और 2014-15 में) ₹ 18.10 करोड़ समायोजित किये थे और शेष धनराशि ₹ 13.37 करोड़ मात्र एएआई के साथ साझा की गई।

स्वतंत्र लेखापरीक्षक ने अपने प्रतिवेदन में बताया (मार्च 2013 को समाप्त तिमाही के लिए) कि गैर-प्रतिदाय जमा आय के रूप में मान्य नहीं है और इसलिए इन्हें एएआई के साथ साझा नहीं किया गया। एमआईएएल ने एएआई को अपने उत्तर में (21, जून 2014) कहा कि गैर-प्रतिदाय जमा टी-2 टर्मिनल निविदाओं के लिए व्यावसायिक शर्तें

और अन्य रियायतों पर व्यापार योजना, रियायत योजना, आरएफक्यू और आरएफपी के गठन पर सलाह देने के लिए एमआईएएल द्वारा नियुक्त सलाहकार की लागत के लिए प्रतिपूर्ति की प्रकृति में अनिवार्य थे, जिसे राजस्व के रूप में नहीं माना जा सकता। एएआई की ओर से शेष राजस्वों के अंश की मांग के लिए आगे कोई प्रयास लेखापरीक्षा में नहीं पाए गए।

एमआईएएल का तर्क है कि ये मदें क्षतिपूर्ति के लिए हैं और ये राजस्व के रूप में नहीं दर्शायी जा सकती, स्वीकार्य नहीं है, ओएमडीए की शर्तों के अनुसार कुछ निर्दिष्ट अपवादों को छोड़कर एमआईएएल का सकल राजस्व एएआई के साथ साझा किया जाना है। गैर-प्रतिदाय जमा राशि व्ययों की प्रतिपूर्ति के रूप में संग्रहित किए जाने पर भी ओएमडीए के अधीन छूट के योग्य नहीं हैं और इसलिए इसे एएआई के साथ साझा किया जाना चाहिए था।

एएआई के साथ एमआईएएल द्वारा संग्रहित की गयी गैर-प्रतिदाय जमा की ₹ 18.10 करोड़ के राजस्व साझा नहीं करने के परिणामस्वरूप एएआई को ₹ 7 करोड़ (₹ 18.10 करोड़ का 38.70 प्रतिशत) के राजस्व की कम वसूली और उस पर ₹ 2.02 करोड़ के ब्याज की हानि हुई।

एएआई के (मार्च 2016) ने अपने उत्तर में कहा कि जैसा कि एमआईएएल द्वारा बताया गया था बोलीदाताओं से उपरोक्त 'बोली विकास लागत' आरएफपी प्रक्रिया की लागत की दिशा में गंभीर बोलीदाताओं की भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए संग्रहित की गयी थी और केवल निविदा संबंधी व्यय ऐसी बोली विकास लागत के संबंध में समायोजित की गयी थी और इस संबंध में एमआईएएल को कोई राजस्व आय उपार्जित नहीं हुई थी। एएआई ने आगे बताया कि स्वतन्त्र लेखापरीक्षकों को बोली विकास लागत का समायोजन करने की दिशा में एमआईएएल के स्पष्टीकरण सहित इसे सत्यापित करने का निर्देश दिया गया था।

प्रबंधन का उत्तर ओएमडीए की शर्तों के अनुरूप नहीं है, जो सकल साझा करने योग्य राजस्व निकालते समय इस तरह के व्ययों के समायोजन की अनुमति नहीं देता है। इस संबंध में एएआई द्वारा की गई कारवाई की आगामी लेखापरीक्षा में समीक्षा की जाएगी।

ii) एमआईएएल द्वारा छूटग्राही से संग्रहित विद्युत और जल प्रभारों के रूप में अतिरिक्त राजस्व को एएआई के साथ साझा नहीं किया गया।

एमआईएएल विभिन्न कारोबारी छूटग्राहियों को विद्युत और जल सुविधाएं प्रदान करता है और एक सहमत निर्धारित दर पर इन सुविधाओं के लिए प्रभारों की वसूली करता है। एमआईएएल दिसम्बर 2010 से वास्तविक लागू दरों से उच्च दरों पर यह उपयोगिता

प्रभार जो की प्राधिकारियों को देय है, वसूल कर रहा है। एमआईएएल द्वारा इस प्रकार संग्रहित अतिरिक्त धनराशि अपने पास ही रखी जा रही है और एएआई के साथ साझा नहीं की गयी थी।

स्वतन्त्र लेखापरीक्षक द्वारा इस मामले को ध्यान में लाया गया था (दिसम्बर 2010 से)। इस प्रकार संग्रहित अतिरिक्त उपयोगिता शुल्कों के भुगतान के लिए एएआई की मांग (जून 2011 और मार्च 2012 के पत्र) के संबंध में, एमआईएएल ने बताया कि ये उपयोगिता प्रभारों को समान क्षेत्रलागत की प्रतिपूर्ति के रूप में छूटग्राहियों से संग्रहित किए गए हैं, राजस्व के रूप में नहीं। कानून और न्याय मंत्रालय (एमओएल एण्ड जे) को यह मामला भेजा गया जिन्होंने पाया (मई 2012) कि विद्युत प्रभारों, नगर पालिका करों इत्यादि के लिए जेवीसी द्वारा प्राप्त भुगतान तथा दिया गया भुगतान वार्षिक देय शुल्क के हिस्से के रूप में नहीं है। कानून एवं न्याय मंत्रालय के इस टिप्पणी के मद्देनजर एएआई ने एमआईएएल के साथ मांग को आगे नहीं बढ़ाया।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि एमओएल एण्ड जे के विचार में केवल यह कहा गया है कि करोबारी छूटग्राहियों से संग्रहित उपयोगित प्रभारों, उस सीमा तक जहां तक वे सरकारी प्राधिकारी को भुगतान किए जाते हैं, राजस्व का भाग नहीं बनते। जबकि, एमआईएएल ने इन उपयोगिताओं के लिए प्राधिकारी को किए गए भुगतान के अतिरिक्त अधिक राशि का संग्रहण किया और अतिरिक्त धनराशि एमआईएएल द्वारा रोकी गई। यह अतिरिक्त राशि एमआईएएल की आय है, जिसे एएआई के साथ साझा किया जाना चाहिए।

अप्रैल 2010 से मार्च 2015 तक की अवधि के लिए, एमआईएएल ने ₹ 58.36 करोड़¹ अतिरिक्त प्रभारों की वसूली की थी (₹ 52.47 करोड़ अतिरिक्त विद्युत प्रतिभार के रूप में और ₹ 5.89 करोड़ अतिरिक्त जल प्रभार के रूप में)। यह धनराशि एमआईएएल के राजस्व के रूप में मानी जानी चाहिए थी और ओएमडीए के खण्ड 11.1.2.1 के अनुसार एएआई के साथ साझा की जानी चाहिए थी। ऐसा करने में विफल होने के कारण एएआई को ₹ 22.59 करोड़ (₹ 58.36 करोड़ का 38.7 प्रतिशत से) के वार्षिक शुल्क की कम प्राप्ति हुई और उस पर ₹ 18.62 करोड़ के ब्याज की हानि हुई।

एएआई ने अपने उत्तर में कहा (मार्च 2016) कि एमआईएएल के साथ विचार-विमर्श के बाद यह निर्णय लिया गया है कि इस संबंध में अतिरिक्त संग्रहण को एएआई के साथ साझा किया जाना है। जबकि इसके लिए एमआईएएल से कथित निर्णय की स्वीकृति प्रतीक्षित है।

¹ स्वतंत्र लेखापरीक्षक की मार्च 2015 को समाप्त होने वाली तिमाही रिपोर्ट के अनुसार

उत्तर की समीक्षा इस तथ्य के संदर्भ में की जानी आवश्यक है कि स्वतंत्र लेखापरीक्षक दिसम्बर 2010 से इस विषय की ओर ध्यान आकर्षित कर रहा है और एएआई ने मई 2012 से इस संबंध में अनुवर्ती कार्रवाई नहीं की थी।

उपरोक्त सभी तथ्यों में, ओएमडीए के प्रावधानों के अनुसार एमआईएएल ने अपने राजस्व को एएआई के साथ साझा नहीं किया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि एएआई ने राजस्व की वसूली तथा अपने स्वयं के हित को सुरक्षित करने के लिए कोई ठोस कार्रवाई नहीं की है जबकि उन्हें स्वतंत्र लेखापरीक्षक द्वारा दर्शाया गया था। इससे एमआईएएल से राजस्व के रूप में ₹ 29.59 करोड़ की कम प्राप्ति हुई तथा परिणामस्वरूप ₹ 20.64 करोड़ के ब्याज की हानि हुई।

मामले को मार्च 2016 में मंत्रालय को सूचित किया गया है, उनका उत्तर प्रतिक्षित है (मार्च 2016)।

2.3 करार के प्रावधानों के अनुसार राजस्व शेयर की गैर-उगाही

एमआईएएल और डीआईएएल के साथ हस्ताक्षरित प्रचालन, प्रबंधन और विकास करार के प्रावधानों के अनुसार अपने वित्तीय हितों को बचाने के लिए भारतीय हवाईअड्डे प्राधिकरण (एएआई) ने कोई आवश्यक कार्यवाही नहीं की जिसके परिणामस्वरूप एमआईएएल और डीआईएएल के राजस्वों में से एएआई द्वारा ₹ 29.62 करोड़ के राजस्व शेयर की वसूली नहीं हुई। एएआई को उगाही न की गई राशि पर ₹ 13.86 करोड़ (मार्च 2015 तक) की ब्याज की हानि भी हुई।

भारतीय हवाईअड्डा प्राधिकरण (एएआई) ने दिल्ली इंटरनेशनल एअरपोर्ट (प्राइवेट) लिमिटेड (डीआईएएल) और मुम्बई इंटरनेशनल एअरपोर्ट (प्राइवेट) लिमिटेड (एमआईएएल) के साथ दो अलग-अलग करार अर्थात् प्रचालन, प्रबंधन और विकास करार (ओएमडीए) 4 अप्रैल 2006 को हस्ताक्षर किए जिसके बाद हवाई अड्डों के विकास, प्रचालन और प्रबंधन के लिए इंदिरा गाँधी अंतर्राष्ट्रीय हवाईअड्डा (आईजीआईए), दिल्ली और छत्रपति शिवाजी अंतर्राष्ट्रीय हवाईअड्डा (सीएसआईए), मुम्बई को क्रमशः डीआईएएल और एमआईएएल को सौंपा गया।

दोनों ओएमडीएज के खण्ड 11.12 के अनुसार, डीआईएएल और एमआईएएल को करार की अवधि के दौरान प्रत्येक वर्ष उक्त वर्ष के लिए 'राजस्व' का क्रमशः 45.99 प्रतिशत और 38.70 प्रतिशत एएआई को वार्षिक शुल्क का भुगतान करना होता है। वार्षिक शुल्क का भुगतान प्रत्येक कैलेण्डर महीने के पहले दिन बारह बराबर मासिक किश्तों में होता है। नियत तारीख तक मासिक भुगतान की गैर-प्राप्ति की दशा में, विलम्ब की अवधि के लिए

10 प्रतिशत प्रति वर्ष के साथ स्टेट बैंक ऑफ इंडिया के मूल उधार दर पर देय राशि पर एएआई ब्याज की वसूली करने का हकदार है। ओएमडीए का उपरोक्त खण्ड आगे अनुबंध करता है कि वार्षिक शुल्क के अंतिम सत्यापन/मिलान के लिए प्रयुक्त लागू राजस्व प्रत्येक तिमाही में स्वतंत्र लेखापरीक्षक द्वारा यथा प्रमाणित जेवीसी का राजस्व होगा।

आगे दोनों ओएमडीएज का खण्ड 1.1 राजस्व के रूप में यथा परिभाषित “जेवीसी के सकल राजस्व का सभी पूर्व-कर), निम्न को छोड़कर: (क) तृतीय पक्ष सेवा प्रदाताओं को ऐसी उपयोगिताओं के लिए भुगतान की गयी राशियों की सीमा तक बिजली, पानी, सिवरेज या अनुरूप उपयोगिताओं के प्रावधान के लिए जेवीसी द्वारा प्राप्त भुगतानों या प्रासंगिक प्राधिकरणों द्वारा की गई गतिविधियों के लिए जेवीसी द्वारा किया गया भुगतान, यदि कोई हो, (ख) राजस्व की हानि के लिए बीमा क्षतिपूर्ति को छोड़कर बीमा लाभ, (ग) किसी भी पूंजीगत परिसम्पत्तियों या मर्दों के लिए बिक्री से जेवीसी को प्राप्त हुई कोई भी राशि, (घ) लागू विधि के तहत किसी भी सरकारी प्राधिकरणों की ओर से जेवीसी द्वारा एकत्रित भुगतानों और/या राशियों और (ङ) बट्टे खाते डाला गया कोई भी अशोध्य ऋण बशर्ते यह पिछले राजस्वों, जिस पर एएआई को वार्षिक शुल्क का भुगतान किया गया है, से संबंधित है।”

एमआईएएल और डीआईएएल ने क्रमशः अप्रैल 2010 और अगस्त 2012 में एक मार्केटिंग फण्ड का गठन किया था और विपणन निधि-प्रभार के रूप में विभिन्न रियायत ग्राहियों से निवल बिक्री का क्रमशः 0.5 प्रतिशत और एक प्रतिशत, क्रमानुसार, एकत्रित करना प्रारंभ किया। विपणन निधि का उद्देश्य सीएसआईए, मुम्बई और आईजीआईए, दिल्ली पर रियायत ग्राहियों के व्यापार को प्रोत्साहित करना था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि एमआईएएल और डीआईएएल ने जैसा कि ऊपर संदर्भित किया गया है, ओएमडीएज के खण्ड 11.1.2 के अनुसार एएआई के साथ शेयर किए बिना विपणन निधि के नाम पर ₹ 66.76 करोड़ की राशि (एमआईएएल ₹ 14.90 करोड़ और डीआईएएल ₹ 51.86 करोड़) रियायत ग्राहियों से (मार्च 2015) तक एकत्रित की थी। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि एमआईएएल और डीआईएएल के राजस्व के प्रमाणीकरण के दौरान संबंधित स्वतंत्र लेखापरीक्षकों ने तिमाही प्रतिवेदनों द्वारा एमआईएएल और डीआईएएल के राजस्वों में विपणन निधि की राशि के गैर-शामिल किए जाने का मामला उठाया है। एमआईएएल और डीआईएएल द्वारा एएआई के साथ राजस्व के गैर-साझा करने के परिणामस्वरूप ₹ 29.62 करोड़ की एएआई को कम उगाही (एमआईएएल ₹ 5.77 करोड़ + डीआईएएल ₹ 23.85 करोड़) और ₹ 13.86 करोड़ के ब्याज की हानि (एमआईएएल

₹ 2.02 करोड़ + डीआईएएल ₹ 11.84 करोड़) हुई (31 मार्च 2015 तक), जैसाकि ओएमडीएज के उपरोक्त उल्लेखित प्रावधानों के अनुसार निकाला गया था।

एएआई ने अपने उत्तर (फरवरी 2016) में कहा कि:

- (i) क्यों कि हवाईअड्डे पर रियायतग्राहियों के व्यापार को प्रोत्साहित करने के लिए राजस्व की उपयोगिता के संबंध में ओएमडीए में कोई प्रावधान नहीं है, एएआई/एमआईएएल और डीआईएएल को यह सूचित किया है (फरवरी 2016) कि विपणन निधि को आरम्भ से ही ब्याज सहित साझा करने योग्य राजस्व मानते हुए ओएमडीए के अनुसार लागू दर पर एएआई को भुगतान किया जाए।
- (ii) ओएमडीएज के खण्ड 11.2 के तहत नियुक्त स्वतंत्र राजस्व लेखापरीक्षकों को भी मामले को देखने के निर्देश दिए गए हैं और मामले को एमआईएएल/डीआईएएल की बोर्ड की बैठक में एएआई प्रतिनिधि द्वारा उठाया जायेगा।

तथ्य यह रहता कि यद्यपि विपणन निधि का गठन ओएमडीए के प्रावधानों के उल्लंघन में था फिर भी एएआई ने निधि के गठन पर आपत्ति नहीं की। विपणन निधियों की स्थापना के निर्णय के अनुमोदन के दौरान एमआईएएल और/डीआईएएल के मंडल में एएआई प्रतिनिधि के इनपुट को दर्शाते हुए एमआईएएल/डीआईएएल के बोर्ड मिनट और एजेंडा भी लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराये गये। आगे, संबंधित स्वतंत्र राजस्व लेखापरीक्षकों द्वारा उनकी तिमाही राजस्व लेखापरीक्षा रिपोर्ट (एमआईएएल के मामले में दिसम्बर 2012 को समाप्त तिमाही और डीआईएएल के मामले में जून 2014 को समाप्त तिमाही) में मामले को उजागर करने के बाद भी एएआई ने दो वर्ष से अधिक समय तक इस मामले में उचित कार्रवाई नहीं की। एएआई द्वारा प्रस्तावित कार्रवाई की भविष्य में लेखापरीक्षाओं में समीक्षा की जायेगी।

इस प्रकार, एएआई के शीघ्रता से मामले को सुलझाने में असफलता के परिणामस्वरूप ₹ 29.62 करोड़ के राजस्व की गैर-उगाही और उस पर ₹ 13.86 करोड़ की सीमा तक ब्याज की हानि हुई।

2.4 अर्द्धवेतन अवकाश के नकदीकरण के प्रति अनियमित भुगतान

एएआई ने अपने कर्मचारियों को उनकी सेवानिवृत्ति/वार्धक्यनिवृत्ति /मृत्यु पर भारत सरकार/डीपीई दिशा निर्देशों के उल्लंघन में 300 दिनों की निर्धारित अन्तिम सीमा से अधिक अर्द्धवेतन अवकाश /अर्जित अवकाश के नकदीकरण की अनुमति दी जिसके परिणामस्वरूप जनवरी 2006 से मार्च 2015 तक की समयावधि के दौरान ₹ 30.30 करोड़ का अनियमित भुगतान हुआ।

सार्वजनिक उद्यम विभाग (डीपीई) ने यह निर्देश दिया था (अप्रैल 1987¹) कि प्रत्येक सार्वजनिक उद्यम, भारत सरकार (जीओआई) द्वारा विहित नीति दिशा-निर्देशों के व्यापक पैरामीटरों को ध्यान में रखते हुए अपने कर्मचारियों के लिए अवकाश नियमों को बना सकते हैं। डीपीई ने सार्वजनिक उद्यमों के लिए अर्जित अवकाश के संचय की मौजूदा सीमा को 240 दिनों से बढ़ाकर 300 दिन कर दिया (अगस्त 2005)। भारत सरकार ने 1 जनवरी 2006 से लागू 300 दिनों की सम्पूर्ण सीमा के अध्यक्षीन अर्जित अवकाश (ईएल) तथा अर्द्ध वेतन अवकाश (एचपीएल) के नकदीकरण की अनुमति दी। डीपीई ने अपने अप्रैल 1987 के निर्देशों के संबंध में 17 जुलाई 2012² को यह स्पष्टीकरण जारी किया कि 300 दिनों की सम्पूर्ण अन्तिम सीमा के अध्यक्षीन सेवानिवृत्ति पर ईएल तथा एचपीएल पर अवकाश के नकदीकरण के लिए विचार किया जा सकता है। इस प्रकार, पूर्वोक्त अप्रैल 1987 के डीपीई निर्देशों के अनुसार, सार्वजनिक उद्यमों को अपने कर्मचारियों की सेवानिवृत्ति पर ईएल तथा एचपीएल के नकदीकरण हेतु 300 दिनों की सम्पूर्ण अन्तिम सीमा का अनुकरण करना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा ने देखा (दिसम्बर 2015) कि:

- यद्यपि दिशा-निर्देशों ने 1 जनवरी 2006 तक एचपीएल के नकदीकरण के लिए अनुमति नहीं दी फिर भी भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण (एएआई) ने 29 अगस्त 2000 से वार्धक्य निवृत्ति /इश्तीफा/मृत्यु पर 240 दिनों के एचपीएल नकदीकरण की अनुमति दी। 240 दिनों की अन्तिम सीमा को नवम्बर 2004 में बढ़ाकर कर्मचारियों के वार्धक्य निवृत्ति/ इश्तीफा/मृत्यु की तिथि पर जमा अधिकतम अवकाश तक बढ़ा दिया गया। इस प्रकार 29 अगस्त 2000 से 31 दिसम्बर 2005 तक की समयावधि के दौरान एचपीएल का नकदीकरण भारत सरकार तथा डीपीई के दिशा-निर्देशों के उल्लंघन में था। ब्यौरो के अभाव में, इस

¹ दिनांक 24 अप्रैल 1987 की ओएम संख्या 2(27)85-बीपीई (डब्ल्यूसी)

² दिनांक 17 जुलाई 2012 की ओएम संख्या 2(14)2012-डीपीई (डब्ल्यूसी)

अवधि के दौरान भुगतान की गई अधिकतम राशि को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

- 300 दिनों की अन्तिम सीमा के अध्यक्षीय वार्धक्य निवृत्ति /इशतीफा/मृत्यु पर ईएल/एचपीएल के नकदीकरण के लिए भारत सरकार /डीपीई दिशा-निर्देशों के विपरीत, एएआई ने 300 दिनों से अधिक ईएल/एचपीएल के नकदीकरण की अनुमति दी जिसके परिणामस्वरूप जनवरी 2006 से मार्च 2015 तक की समयावधि के दौरान इसके कर्मचारियों को ₹ 30.30 करोड़ का अनियमित भुगतान हुआ।
- एएआई अधिनियम 1994 के खण्ड 43 के अनुसार, एएआई द्वारा जारी प्रत्येक विनियम को संसद के समक्ष रखना आवश्यक है। तथापि लेखापरीक्षा द्वारा मांगे गए सुसंगत अभिलेखों को प्रस्तुत न करने के कारण लेखापरीक्षा में यह सत्यापित नहीं किया जा सका कि क्या 300 दिनों की ईएल के नकदीकरण के अलावा 240 दिनों की एचपीएल के नकदीकरण की अनुमति देने वाले 13 जून 2003 को अधिसूचित एएआई (अवकाश) विनियमावली 2003 को संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष रखा गया था (एएआई अधिनियम 1994 के खण्ड 43 के तहत यथा अपेक्षित)।

प्रबंधन ने उत्तर दिया (सितम्बर 2013 तथा अक्टूबर 2015) कि:

- (i) एएआई अधिनियम के खण्ड 42(2)(बी) के अनुसार, एएआई को नागरिक विमानन मंत्रालय का अनुमोदन तथा अंतिम रूप से विधि मंत्रालय द्वारा विधिवत पुनरीक्षण जैसी अधिसूचनाओं की उचित प्रक्रिया का अनुसरण करके अपने स्वयं के विनियम बनाने का अधिकार दिया गया है। तदनुसार भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण (अवकाश) विनियमावली, 2003 को अधिसूचित किया गया जिसमें एचपीएल के नकदीकरण के प्रावधान निहित हैं तथा केवल अन्तिम सीमा को कर्मचारियों के सेवा से निवृत्ति की तिथि पर क्रेडिट में जमा अवकाश की अधिकतम सीमा तक बढ़ाने के लिए नवम्बर 2004 में बढ़ाया गया था।
- (ii) एएआई भारत सरकार के कर्मचारियों के समकक्ष समग्र अधिक राशि/अवकाश अर्थात् 730 दिनों का शिशु देखभाल अवकाश, 15 दिनों का पितृत्व अवकाश तथा वार्धक्य निवृत्ति के समय क्रेडिट में जमा ईएल के नकदीकरण के साथ-साथ एलटीसी का लाभ उठाते समय ईएल नकदीकरण का भुगतान आदि नहीं कर रहा था।

(iii) कथित लाभ कार्यकारियों तथा गैर कार्यकारियों के लिए लागू थे तथा इसमें कोई भी परिवर्तन उद्यम सम्बंध (आईआर) समस्या होगी।

प्रबंधन का उत्तर निम्नलिखित के संदर्भ में स्वीकार्य नहीं था:

- अप्रैल 1987 के डीपीई के निर्देशों तथा डीपीई के जुलाई 2012 के स्पष्टीकरण जिसमें वार्थक्य निवृत्ति पर ईएल तथा एचपीएल के नकदीकरण के लिए 300 दिनों की सम्पूर्ण अंतिम सीमा के निर्देश को दोहराया गया है, के अनुसार अंतिम निर्धारित सीमा से अधिक अवकाश का नकदीकरण अनुमत्य नहीं था। इसके अलावा, लेखापरीक्षा द्वारा किए अनुरोधो (जनवरी 2015 तथा फरवरी 2016) के बावजूद एएआई ने संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष एएआई (अवकाश) विनियमावली 2003 रखने के संबंध में कोई दस्तावेजी प्रमाण प्रस्तुत नहीं किया।
- प्रबंधन द्वारा एएआई तथा केन्द्रीय सरकारी कर्मचारियों के लिए लागू लाभों के बीच की गई तुलना अप्रासंगिक थी क्योंकि डीपीई दिशा-निर्देश केन्द्रीय सरकारी कर्मचारियों पर लागू नहीं होते। इसके अलावा, वेतनमानों में संशोधन, एक वर्ष में जमा अवकाश, ईएल के नकदीकरण की अधिकतम अन्तिम सीमा आदि जैसे अन्य उद्देश्यों के लिए डीपीई/भारत सरकार के दिशा निर्देशों का अनुसरण करने के बावजूद, एएआई ने एचपीएल के नकदीकरण के लिए नियम बनाए जो डीपीई के दिशा-निर्देशों से भिन्न थे।
- आईआर समस्या के नाम पर डीपीई दिशा-निर्देशों का अननुपालन स्वीकार्य नहीं है क्योंकि दिशा निर्देशों से विचलन करने से पूर्व, एएआई को डीपीई के साथ अपने प्रशासनिक मंत्रालय के माध्यम से मामला उठाना चाहिए था।

इस प्रकार, भारत सरकार /डीपीई दिशा-निर्देशों के उल्लंघन में ईएल/एचपीएल के नकदीकरण हेतु एएआई द्वारा किए गए भुगतान के परिणामस्वरूप ₹ 30.30 करोड़ (जनवरी 2006 से मार्च 2015) का अनियमित भुगतान हुआ।

मामला दिसम्बर 2015 में मंत्रालय को भेजा गया था, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2016)।

2.5 बिरसी हवाई अड्डा, गोंदिया में सरकारी निधियों से विकसित बुनियादी ढांचे के घटिया उपयोग के परिणामस्वरूप उसके अनुरक्षण पर आवर्ती हानि हुई

गोंदिया में बिरसी हवाई अड्डे के विकास के लिए सरकारी बजटीय निधियों (₹ 198.80 करोड़) का उपयोग एक निजी उड़ान प्रशिक्षण संस्थान की सहायता के उद्देश्य से किया गया। भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण (एएआई) द्वारा इस संस्थान से अर्जित राजस्व हवाई अड्डे की प्रचालन और अनुरक्षण लागत को पूरा करने के लिए अपर्याप्त था। अन्य संस्थान द्वारा हवाई अड्डे की संरचना के उपयोग से भी इतना राजस्व सृजित करने में विफल रहा जिससे हवाई अड्डे की चालू लागत को पूरा किया जा सके। इसी दौरान, एएआई ने हवाई अड्डा सुविधाओं के बेहतर उपयोग के लिए गोंदिया में एक और संस्थान स्थापित किया। तथापि, संस्थान अपना उद्देश्य या हवाई अड्डा संरचना का उपयोग नहीं कर सका। इससे एएआई को आवर्ती हानियां हुईं, एएआई द्वारा अप्रैल 2009 से मार्च 2015 के दौरान गोंदिया हवाई अड्डे पर उठाई गई संचित हानि ₹ 27.31 करोड़ थी।

नागर विमानन मंत्रालय (एमओसीए) भारत सरकार (जीओआई) की बजटीय सहायता के माध्यम से महाराष्ट्र के गोंदिया हवाई अड्डे के विकास के साथ उड़ान प्रशिक्षण संस्थान के गठन के लिए अभिप्रेत (फरवरी 2005) था। बाद में यह निर्णय (मई 2005) लिया गया कि गोंदिया में बिरसी हवाई अड्डे को महाराष्ट्र औद्योगिक विकास निगम (एमआईडीसी) से ले लिया जाएगा और गोंदिया में प्रस्तावित उड़ान प्रशिक्षण संस्थान के भाग के रूप में विकसित किया जाएगा। परियोजना के लिए तैयार की गई विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) में परियोजना लागत ₹240.01 करोड़ (उड़ान संस्थान गठित करने के लिए ₹118.62 करोड़ और गोंदिया में बिरसी हवाई अड्डे के विकास के लिए ₹121.39 करोड़) अनुमानित की गई थी।

तदन्तर (नवम्बर 2007) एमओसीए ने निर्णय लिया कि एएआई बजटीय सहायता से गोंदिया में बिरसी हवाई अड्डा विकसित करेगा और उड़ान प्रशिक्षण संस्थान का निर्माण, विकास और प्रबन्धन एक निजी संयुक्त उद्यम (जेवी) कम्पनी द्वारा किया जाएगा। हवाई अड्डा विकास परियोजना के लिए सरकारी बजटीय सहायता (जीबीएस) का अनुमोदन करते समय, एमओसीए ने निर्देश दिए (नवम्बर 2007) कि हवाई अड्डा की आवर्ती लागत एएआई के संसाधनों से वहन की जाएगी।

सरकार ने (नवम्बर 2007) उड़ान प्रशिक्षण संस्थान जेवी के माध्यम से स्थापित करने का प्रस्ताव अनुमोदित किया। मै. सीएई इंक, कनाडा (सीएई) और एएआई के बीच जेवी करार फरवरी 2008 में हस्ताक्षर किया गया था। एएआई और अन्तर्राष्ट्रीय उड़ान स्कूल

(मारिशियस) लि. (आईएफएसएमएल) (सीआई की एक सहायक कम्पनी) के बीच शेयर धारक करार अप्रैल 2008 में हस्ताक्षर किया गया था। एएआई, एनएफटीआई (अन्य 51 प्रतिशत आईएफएसएम लैंड द्वारा धारित और 3.64 प्रतिशत में. पवन हंस हेलिकाप्टर लिमिटेड द्वारा धारित) में 45.36 प्रतिशत का इक्विटी शेयर रखता है (मार्च 2014) । एएआई को नेशनल फ्लाइंग ट्रेनिंग इंस्टीट्यूट (एनएफटीआई) के विकास के लिए जेवी को पट्टे पर भूमि प्रदान करनी आवश्यक थी।

एएआई ने संस्थान के लिए इक्विटी सहायता के रूप में ₹36.03 करोड़ जारी किए और बिरसी हवाई अड्डा पर 12 एकड़ भूमि ₹110 प्रति वर्ग मी. प्रति वर्ष के पट्टा किराए पर एनएफटीआई की स्थापना हेतु आवंटन किए।

प्रारंभिक योजना के अनुसार गोंदिया हवाई अड्डा के विकास के लिए वास्तविक व्यय ₹117.82 करोड़ था जिसके प्रति सरकार ने ₹117.95 करोड़ जारी किए। यह कार्य अगस्त 2010 तक पूरा हो गया। एएआई ने बड़े वायुयान (ए-320 एयरक्राफ्ट) के प्रचालन हेतु गोंदिया हवाई अड्डा पर अतिरिक्त संरचना की आवश्यकता को उजागर किया और दूसरे चरण का विकास सरकारी बजटीय सहायता से करने का प्रस्ताव दिया जिसे एमओसीए ने स्वीकार कर लिया। दूसरे चरण के लिए लागत अनुमान ₹143.59 करोड़ थी जिसके प्रति संचयी व्यय (जुलाई 2014 तक) ₹ 83.82 करोड़ था। अभी तक, एएआई ने गोंदिया हवाई अड्डा के दूसरे चरण के विकास के लिए ₹80.85 करोड़ का सरकारी अनुदान प्राप्त किया।

गोंदिया हवाई अड्डा के अनुरक्षण की जिम्मेदारी एएआई की है। प्रचालन के पिछले छः वर्षों में (अप्रैल 2009 से मार्च 2015) एएआई ने ₹39.77 करोड़ का राजस्व व्यय किया है। इस व्यय के प्रति, अप्रैल 2009 से मार्च 2015 के दौरान गोंदिया के बिरसी हवाई अड्डा पर एएआई ने निम्नलिखित राजस्व अर्जित किया है।

- (i) एएआई ने अप्रैल 2009 से मार्च 2015 के दौरान एनएफटीआई से ₹11.07 करोड़ का राजस्व अर्जित किया। एएआई ने एनएफटीआई से कोई लाभांश प्राप्त नहीं किया है क्योंकि संस्थान घाटे में चल रहा है।
- (ii) इंदिरा गांधी राष्ट्रीय उडान अकादमी (आईजीआरयूए), रायबरेली ने दिसम्बर 2007 से एक वर्ष में लगभग छः महीने के लिए गोंदिया में प्रचालन प्रारंभ किया। एएआई ने 2009 से 2015 की अवधि के दौरान ₹1.28 करोड़ का राजस्व अर्जित किया।

- (iii) एएआई ने एयरक्राफ्ट अनुरक्षण इंजीनियर, फ्लाइट डिस्पेचरों, केबिन क्रू और ग्राउंड हैंडलिंग कार्मिकों के प्रशिक्षण के लिए गोंदिया में ₹51.91 करोड़ की लागत से एक दूसरा संस्थान, नेशनल इंस्टीट्यूट आफ एविएशन ट्रेनिंग एंड मैनेजमेंट (एनआईएटीएम) स्थापित (अगस्त 2010) किया। अभी तक एनआईएटीएम ने केवल एएआई एयर ट्रेफिक कंट्रोल स्टाफ को प्रशिक्षण दिया है। एएआई ने इससे ₹0.11 करोड़ का राजस्व अर्जित किया है।

इस प्रकार ₹39.77 करोड़ के व्यय के प्रति, एएआई ने अप्रैल 2009 से मार्च 2015 के दौरान गोंदिया के बिरसी हवाई अड्डा पर ₹12.46 करोड़ का राजस्व अर्जित किया। इस प्रकार एएआई ने अप्रैल 2009 से मार्च 2015 की अवधि के दौरान ₹27.31 करोड़ की परिचालन हानि उठाई।

इस संदर्भ में लेखापरीक्षा की निम्नलिखित टिप्पणियाँ हैं:

- (i) अभी तक, गोंदिया के बिरसी हवाई अड्डा के विकास के लिए ₹201.77 करोड़ का व्यय किया गया है (जिसमें से ₹198.8 करोड़ सरकारी बजटीय निधि से है)। गोंदिया के बिरसी हवाई अड्डा से कोई कोमर्शियल फ्लाइट प्रचालित या निर्धारित नहीं है।
- (ii) लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि एएआई, एनएफटीआई की बिलिंग (मार्च 2009 से जुलाई 2012) छूट दरों पर कर रहा था अर्थात् सामान्य दर से 10 प्रतिशत की छूट पर जबकि यह श्रेणी-II¹ उडान संस्थान है और उसकी बिलिंग सामान्य दर पर होनी चाहिए। बाद में (एएआई के केन्द्रीय मुख्यालय (सीएचक्यू) से प्राप्त दिनांक 03.02.2012 के स्पष्टीकरण के आधार पर) गलती को सुधार लिया गया था और एनएफटीआई को बकाया बिल सामान्य दरों पर दिए गए थे। एनएफटीआई को अभी अन्तर का भुगतान करना है और मार्च 2015 तक एनएफटीआई से ₹6.72 करोड़ की बकाया संचित राशि देय है।

उत्तर में, एएआई ने निम्नलिखित बताया (नवम्बर 2015):

- (i) सरकार ने नया उडान प्रशिक्षण संस्थान स्थापित करने का निर्णय लिया क्योंकि आईजीआरयूए प्रशिक्षित पायलटों की मांग को पूरा नहीं करेंगे। संस्थान की स्थापना बिरसी हवाई अड्डा, गोंदिया में की गई थी क्योंकि एयरस्ट्रिप ऐसे

¹ श्रेणी-II सभी अन्य उडान क्लब/उडान संस्थान विभिन्न एएआई सेवाओं के लिए सामान्य दरें प्रभारित करेंगे

संस्थान के लिए उचित पाया गया था। एक हवाई अड्डा का लाभ या हानि विभिन्न घटकों जैसे प्रचालनों की आवृत्ति, एयरक्राफ्ट के प्रकार, गैर परिवहन राजस्व इत्यादि पर निर्भर करती है और इससे प्रभावी प्रबंधन द्वारा उबरा जा सकता है।

- (ii) विमानन उद्योग की मांग को पूरा करने के लिए संस्थान कुशल पायलट तैयार कर देश की सेवा कर रहा है। बिरसी हवाई अड्डा, गोंदिया पर निर्मित परिसम्पत्तियों/ विमानन संरचना व्यवसायिक घरेलू उड़ानों को संभालने के लिए पर्याप्त हैं जिसके लिए एएआई एयरलाइनों को अनुसूचित प्रचालन प्रारंभ करने का अनुरोध कर रहा है। चूंकि एयरलाइनें अपना उड़ान कार्यक्रम, और फ्लीट उपलब्धता की योजना अपने बाजार सर्वेक्षण के आधार पर करती हैं, व्यवसायिक उड़ानें अभी प्रारंभ नहीं हुई हैं।
- (iii) विमानन उद्योगों को एयरक्राफ्ट अनुरक्षण इंजीनियर, फ्लाइट डिसपेचर, केबिन कू और ग्राउंड हैंडलिंग कार्मिकों की भी आवश्यकता है और उन्हें पर्याप्त रूप से प्रशिक्षण देने की जरूरत है। चूंकि देश में इन आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए कोई संगठित स्कूल नहीं थे और बिरसी हवाई अड्डा, गोंदिया में एयरस्ट्रिप का विकास कार्य एनएफटीआई की स्थापना को सुविधाजनक बनाने के लिए प्रगति पर था, सरकार ने सुझाव दिया कि उसी स्थान पर एनआईएटीएम को भी स्थापित किया जा सकता है। प्रशिक्षण प्रदान करने और संस्थान के दैनिक कार्यों का प्रबन्धन करने के लिए एएआई को एक निजी संस्थान के साथ हाथ मिलाना पड़ा। सहकार्यता सफल नहीं हो सकी और निजी पक्ष के साथ करार समाप्त कर दिया गया। बिरसी हवाई अड्डा द्वारा उठाई गई हानि का कारण संस्थान को नहीं बताया जा सकता क्योंकि एएआई प्रशिक्षण सुविधा के लिए सृजित परिसम्पत्तियों का उपयोग करने के सभी प्रयास कर रहा है।
- (iv) एनएफटीआई द्वारा भुगतान के अन्तर के बकाया देयों के निपटान के लिए एएआई के प्रतिनिधित्व लगातार बोर्ड में एनएफटीआई बोर्ड के साथ मामला उठा रहे हैं। सितम्बर 2015 में हुई बोर्ड की बैठक में यह निर्णय लिया गया था कि एनएफटीआई देयों के निपटान के लिए एएआई को प्रति माह लगभग ₹13 लाख का भुगतान करेगी।

निम्नलिखित के दृष्टिगत उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं:-

- (i) एनएफटीआई में पायलट प्रशिक्षण की मांग, जैसा कि डीपीआर में परिकल्पित था, को पूरा नहीं किया गया। 2008-09 से 2014-15 की अवधि के दौरान प्रशिक्षण हेतु लक्षित पायलटों की 770 की संख्या के प्रति वास्तव में प्रशिक्षित पायलटों की संख्या 336 थी। सीटों के कम उपयोग से एनएफटीआई के प्रचालन में हानियां हुईं।
- (ii) एनएफटीआई के लिए इसके विकास की परिकल्पना के समय कोई व्यवसायिक फ्लाइट हवाई अड्डा से/को परिचालित या अभिप्रेत नहीं थी। न ही हवाई अड्डा के विकास के बाद कोई व्यवसायिक उडान अनुसूचित की गई। अतः यह कहना सही होगा कि गोंदिया में बुनियादी ढांचे का विकास मात्र एनएफटीआई की आवश्यकता को पूरा करने के लिए अभिप्रेत था (जैसा कि एएआई बोर्ड की अगस्त 2010 की 139वीं बैठक में बताया गया था)।
- (iii) लेखापरीक्षा में पाया कि एएआई ने गोंदिया हवाई अड्डा पर कई मुख्य अतिरिक्त कार्य किए (चरण-II विकास पर ₹83.82 करोड़ का व्यय) जिससे टर्मिनल भवन क्षमता को बढ़ाया और रनवे को विस्तारित किया गया था। अतिरिक्त संरचना को एनएफटीआई द्वारा अथवा व्यवसायिक प्रचालन उडान द्वारा उपयोग नहीं किया गया। इसके अलावा, यद्यपि एएआई ने बताया कि उसने समय समय पर एयरलाईन आपरेटरों को प्रचालन प्रारंभ करने का निवेदन किया था, फिर भी इस संबंध में लेखापरीक्षा द्वारा मांगे जाने पर भी एएआई द्वारा कोई समर्थन दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किए गए थे।
- (iv) एनआईएटीएएम ने ₹51.91 करोड़ का व्यय सृजित किया, वह एयरक्राफ्ट अनुरक्षण इंजीनियर, फ्लाइट डिस्पेचर, केबिन क्रू और ग्राउंड हैंडलिंग कार्मिकों के प्रशिक्षण के अपने उद्देश्य को पूरा नहीं कर सका। केवल कुछ एएआई कार्मिकों का प्रशिक्षण इस संस्थान में हुआ जिससे एनआईएटीएएम की स्थापना और अनुरक्षण की लागत व्यापक रूप से निष्फल रही।
- (v) मार्च 2009 से जुलाई 2012 की अवधि के लिए प्रभारित रियायती दर को सुधारने वाले एनएफटीआई के बकाया बिल सितम्बर 2012 में एएआई द्वारा उठाए गए थे। मार्च 2015 तक, एनएफटीआई ने बकाया का भुगतान नहीं किया था। इसके अलावा, ₹6.72 करोड़ के परिवहन और गैर परिवहन देय संचित हो गए थे (मार्च 2015)। अतः एएआई के अनुसरण से वांछित परिणाम प्राप्त नहीं हुए।

इस प्रकार बिरसी हवाई अड्डा, गोंदिया के विकास के लिए महत्वपूर्ण सरकारी बजटीय निधि इस उद्देश्य के साथ लगाई गई थी (₹198.80 करोड़) कि एनएफटीआई, एक निजी उडान प्रशिक्षण संस्थान को सहायता दी जा सके। एनएफटीआई से एएआई द्वारा अर्जित राजस्व हवाई अड्डा के प्रचालन और अनुरक्षण की लागत को पूरा करने के लिए पर्याप्त नहीं था। तदंतर, एएआई ने ₹51.91 करोड़ की लागत से एक और एनआईएटीएएम संस्थान स्थापित किया जो गोंदिया में सृजित बुनियादी सुविधाओं के उपयोग के लिए अभिप्रेत था। तथापि, संस्थान पर किया गया व्यय मुख्य रूप से निष्फल रहा क्योंकि न तो एनआईएटीएएम ने अपना प्रशिक्षण का उद्देश्य पूरा किया न ही उसने गोंदिया हवाई अड्डे पर सृजित बुनियादी ढांचे का उपयोग किया। एक अन्य संस्थान आईजीआरयूए द्वारा गोंदिया हवाई अड्डे के बुनियादी ढांचे के उपयोग से भी पर्याप्त राजस्व सृजित नहीं हो सका ताकि गोंदिया हवाई अड्डे की प्रचालन और अनुरक्षण लागत पूरी हो सके, इससे एएआई को आवर्ती हानियां हुई, अप्रैल 2009 से मार्च 2015 के दौरान गोंदिया हवाई अड्डा पर एएआई द्वारा उठाई गई संचित हानि ₹27.31 करोड़ थी।