

## अध्याय XII: सड़क परिवहन तथा राजमार्ग मंत्रालय

### नेशनल हाईवे अथॉरिटी ऑफ इंडिया लिमिटेड

#### 12.1 छूटग्राही को अनुचित लाभ पहुँचाने के कारण बकाया देय राशि का संचय

भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण ने एक छूटग्राही से रियायत शुल्क एवम् क्षति-मूल्य की समय पर वसूली सुनिश्चित नहीं की, परिणाम स्वरूप ₹ 209.20 करोड़ की बकाया राशि का संचय हुआ।

भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण (भा.रा.रा.प्रा.) ने दिसम्बर 2012 में मै. एम ई पी, हैदराबाद बेंगलोर टोल लिमि. छूटग्राही के साथ राष्ट्रीय राजमार्ग सं. 07 के 211.00 कि मी से 462.164 कि मी तक के पट्टे का संचालन, रखरखाव तथा हस्तांतरण का अनुबंध किया। इसमें वाणिज्य संचालन की तिथि अर्थात् 01 फरवरी 2013 से अगले नौ वर्षों के लिये रियायती परियोजना<sup>1</sup> का निर्माण तथा परियोजना राजमार्ग का संचालन तथा रखरखाव शामिल था।

अनुबंध के अनुसार प्रथम वर्ष में रियायत शुल्क के ₹96.30 करोड़ का भुगतान प्रतिवर्ष 10 प्रतिशत की वृद्धि के साथ तय हुआ था यह राशि 12 समान किस्तों में महिने के समाप्त होने के तीन दिनों में देय थी। छूटग्राही से ₹48.60 करोड़ की राशि कार्य निष्पादन सुरक्षा के लिए बैंक गारंटी के रूप में अपेक्षित थी जिसे कि छूटग्राही के किसी पूर्व शर्त को पूरा न करने या चूकने पर भुनाया जा सके।

अनुबंध यह भी सुनिश्चित करता है कि वाणिज्यिक संचालन तिथि को हासिल करने में विलंब होने पर, बैंक गारंटी नहीं देने पर एवं एस्करो अनुबंध के कार्यान्वयन, रियायत परियोजना में विलंब और संचालन, रखरखाव तथा हस्तांतरण के अनुबंध में शामिल अनिवार्यताओं के अनुरूप राजमार्ग परियोजना का रखरखाव नहीं करने पर छूटग्राही पर भिन्न दरों से हर्जाने की उगाही की जाएगी।

<sup>1</sup> तीन टोल प्लांज़ा, तीन यातायात सहायता पोस्ट, तीन चिकित्सा सहायता पोस्ट तथा रास्ते की बस्तियों का निर्माण

लेखापरीक्षा में पाया गया कि :

- वाणिज्यिक संचालन तिथि जो कि भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण के किन्हीं कारणों से 1 फरवरी 2013 से 5 मार्च 2013 कर दी गई थी, वह भी छूटग्राही द्वारा 16 मई 2013 को पूरी हो सकी। उसके लिए भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण ने (अक्टूबर 2014, मार्च 2016) छूटग्राही पर ₹5.68 करोड़ का हर्जाना लगाया।
- छूटग्राही निहित समय में परियोजना की सुविधा देने में नाकाम रहा जिसके कारण भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण ने (अप्रैल 2016) अनुबंध के अनुरूप छूटग्राही पर ₹133.60 करोड़ का हर्जाना लगाया।
- छूटग्राही ने मई 2013 से लगभग हर महिने रियायत शुल्क की निर्धारित राशि से कम राशि का भुगतान किया है और अगस्त 2016 तक ₹31.40 करोड़ की राशि भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण को कम दी है।
- भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण ने रखरखाव के दायित्वों को न पूरा करने पर ₹14.09 करोड़ का हर्जाना अप्रैल 2016 में लगाया।

उपर निहित कारणों से छूटग्राही से अगस्त 2016 तक वसूली योग्य राशि ₹209.20 करोड़ ₹24.43 करोड़<sup>1</sup> ब्याज सहित, आँकी गई है।

इसके अतिरिक्त लेखापरीक्षा में पाया गया कि :

- अगस्त 2015 में, तब की बकाया राशि को एस्करो अकाउंट से वसूलने के बजाय भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण ने कंसेशनर से ₹28.91 करोड़ के पोस्ट डेटेड चैक (पीडीसी) को स्वीकृत किया जो कि किसी अन्य बैंक पर निकाले गए थे। उनमें से मात्र ₹19.91 करोड़ की राशि ही भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण को प्राप्त हुआ। शेष ₹9.00 करोड़ के चैकों की राशि को छूटग्राही के कहने पर अस्वीकृत कर दिया गया। अभिलेखों में एस्करो अकाउंट के बजाय ऐसे अनियमित चैकों की स्वीकृति का कोई कारण नहीं दर्शाया गया है। इसके अतिरिक्त भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण ने छूटग्राही पर पराक्रम्य लिखित अधिनियम, के तहत कोई कार्रवाई नहीं की।

---

<sup>1</sup> अनुबंध की शर्तों के अनुसार भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण द्वारा की गई गणना के अनुसार

- छूटग्राही अनुबंध की शर्तों के अनुसार (मई 2013 से जुलाई 2016) की अवधि का ₹425.01 करोड़ एस्करो अकाउंट में जमा करने के बाद विनियोजित करने के बजाए छूटग्राही ने केवल ₹388.74 करोड़ की जमा करावाए जो कि ₹36.27 करोड़ कम था।
- एस्करो अनुबंध में दर्शित भुगतान की प्राथमिकता के अनुरूप एस्करो अकाउंट का संचालन नहीं हुआ है। जब छूटग्राही को ऋण और ब्याज के पुनर्भुगतान की तुलना में भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण की देय राशि के भुगतान को प्राथमिकता देनी चाहिए थी तब लेखापरीक्षा में पाया गया कि एस्करो अकाउंट में उपलब्ध राशि को ऋण और ब्याज के पुनर्भुगतान को भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण की देय राशि से पहले चुकता किया गया। इस से भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण की एस्करो अकाउंट पर प्रभावी निगरानी नहीं होने का पता चलता है इसके परिणामस्वरूप देय राशि के संचय में बहुत ज्यादा वृद्धि हुई।

प्रबंधकों ने (अप्रैल 2016) बताया कि पूर्व शर्तों को तथा वाणिज्यिक संचालन तिथि को पूरा करने में हुए विलंब के लिए संबंधित क्षेत्र अधिकारी को (फरवरी 2016) हर्जाने की राशि ₹5.68 करोड़ वसूलने के निर्देश दिए गए हैं। चूँकि छूटग्राही ने अप्रत्याशित घटनाओं के लिए कुछ राशि का दावा किया है, अन्य हर्जाने के संबंध में यह सूचित किया गया है कि वे सभी भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण के द्वारा गठित समिति के विचाराधीन हैं। आगे यह भी सूचित किया गया है कि अगस्त 2015 में एक विशेष मामले के अन्तर्गत बैंक गारण्टी को नहीं भुनाया गया था और अगले तिथि वाले चैकों को स्वीकृत किया गया संबंधित कार्यालय (क्षेत्रीय कार्यालय (आरओ) और परियोजना कार्यान्वयन इकाई (पीआईयू), अनन्तपुर से उपरोक्त चैकों का बैंक में भुगतान नहीं होने पर भी बैंक गारंटी को नहीं भुनाने के कारणों को पता लगाना जा रहा था।

भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण के उत्तर निम्नलिखित कारणों से स्वीकार्य नहीं है।

- हर्जाने की राशि ₹5.68 करोड़ नवंबर 2016 तक, अर्थात् सीओडी के 42 महीने के बाद भी प्रभावित नहीं हुई थी।
- छूटग्राही द्वारा किए गए अप्रत्याशित घटनाओं संबंधित दावों के लिए भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण के परियोजना कार्यान्वयन इकाई, अनन्तपुर ने अपने क्षेत्र अधिकारी को मई 2016 छूटग्राही को ₹0.51 करोड़ की प्रतिपूर्ति करने की सिफारिश की है। यह छूटग्राही से वसूली जाने वाली राशि ₹209.20 करोड़ की तुलना में बहुत कम है।

- छूटग्राही द्वारा दूसरे बैंक पर निकाले गए अगले तिथि के चैकों को स्वीकृत करना और छूटग्राही द्वारा भुगतान रुकवा कर उसकी देयताओं को न चुकाने के बावजूद उसपर कानूनी कार्यवाही न करना गलत है।
- भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण को एस्क्रो अकाउंट में जमा किए गए भुगतानों की स्वयं निगरानी करनी चाहिए थी ताकि रियायत अनुबंध के अनुसार उसका संचालन हो। भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण को यह भी सुनिश्चित करना चाहिए था कि एस्करो अनुबंध में विहित भुगतानों की प्राथमिकता का पालन किया जाय जिससे उसकी देयताओं की वसूली सुनिश्चित हो सके।

इस प्रकार से ओएमटी अनुबंध का अनुपालन न होने के बावजूद भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण ने समय पर कार्य निष्पादन सुरक्षा के लिए दी गई बैंक गारंटी को नहीं भुनाकर या अनुबंध को रद्द नहीं करके छूटग्राही को अनुचित लाभ पहुँचाया इससे परिणाम स्वरूप अगस्त 2016 तक ₹209.20 करोड़ की बकाया राशि का संचय हुआ जब कि कार्य निष्पादन सुरक्षा के लिए दी गई बैंक गारंटी की रकम केवल ₹48.60 करोड़ ही की है।

जुलाई 2016 को मामला की सूचना मंत्रालय को दी गई, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (जनवरी 2017)।

### **12.2 परियोजना के पूरा होने के उपरांत उपयोगकर्ता शुल्क न वसूल करने के कारण राजस्व की हानि**

भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण, राष्ट्रीय राजमार्ग 47 पर कलमसेरी जंक्शन से बोलगाट्टी द्वीप तक चार लेन के राजमार्ग, जो अप्रैल 2015 में पूरा हुआ था, पर उपयोगकर्ता शुल्क चार्ज करने में विफल रहा है। परिणामस्वरूप, इसे ₹19.04 करोड़ के राजस्व का नुकसान भुगतान पड़ा।

भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण (भा.रा.रा.प्रा.) ने कोची पोर्ट को राष्ट्रीय राजमार्ग 47 से जोड़नेके लिये राष्ट्रीय राजमार्ग 47 के कलमसेरी जंक्शन से बोलगाट्टी आलैंड तक 17.121 किलामीटर लंबा 4 लेन के राष्ट्रीय राजमार्ग का निर्माण किया ताकि अन्तर्राष्ट्रीय कंटेनर ट्रांसशिपमेंट टर्मिनल (आईसीटीटी), को इससे जोड़ा जा सके। निर्माण कार्य एक ठेकेदार को (मई 2007) ₹329.46 करोड़ में दिया गया जिसमें बाद में कुछ अतिरिक्त कार्य शामिल करके ₹571.26 करोड़ में दिया गया। निर्माण कार्य के दौरान नए राजमार्ग के पास के मलबुकड़ क्षेत्र के लोगों (जनवरी 2012) ने नए राजमार्ग के समानांतर, आई.सी.टी.टी

तक, एक सेवा सड़क बनाने का अनुरोध किया। चूंकि ऐसा कोई प्रावधान, व्यावहारिक रिपोर्ट तथा विस्तृत रिपोर्ट में नहीं था, भा.रा.रा.प्रा. ने उस मांग पर ध्यान नहीं दिया।

अंत में परियोजना को अप्रैल 2015 में पूरा किया गया। सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय ने 22 मई 2015 को एक अधिसूचना द्वारा भा.रा.रा.प्रा. को निर्धारित शुल्क इकट्ठा करने के लिये प्राधिकृत किया। जुलाई 2015 में भा.रा.रा.प्रा. ने एक टोलिंग ऐजेंट से टोल प्लाज़ा पर शुल्क इकट्ठा करके ₹3.76 करोड़ प्रतिदिन, भा.रा.रा.प्रा. को देने के लिये छः साल का अनुबंध किया जो 6 अगस्त 2015 से मान्य था। हालांकि, उपयोगकर्ता शुल्क के संग्रह के स्थानीय सेवा सड़क के निर्माण की मांग जनता के विरोध प्रदर्शन के कारण शुरू नहीं किया जा सका। केरल सरकार के माध्यम से, मार्च 2016 में भा.रा.रा.प्रा. ने ₹24.71 करोड़ की लागत से अपने खर्च पर सेवा सड़क के निर्माण के लिये सहमति व्यक्त की। इस बीच पहले कर अनुबंध की समय सीमा समाप्त हो गई थी। भा.रा.रा.प्रा. (मई 2016) ने कर अनुबंध के लिये एक अन्य एजेंट को तीन महीने की अवधि के लिये ₹5.62 लाख प्रतिदिन प्रेषण के लिये अनुबंधित किया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि सड़क परिवहन एवं राजमार्ग मंत्रालय द्वारा जारी अधिसूचना (22 मई 2015) में स्थानीय लोगों के लिये मासिक आधार पर कम उपयोगकर्ता शुल्क का प्रावधान किया गया था। इसके अतिरिक्त भा.रा.रा.प्रा. सेवा सड़क के निर्माण में काफी राशि खर्च करने वाला था। इसके बावजूद यह उपयोगकर्ता शुल्क वसूलने में असफल रहा जिसके कारण, अक्टूबर 2015 तक ₹19.04 करोड़<sup>1</sup> के राजस्व का नुकसान हुआ।

एनएचएआई ने बताया (अगस्त 2016) कि मुलवुकड क्षेत्र के लिए सर्विस रोड की मांग वर्ष 2013 में शुरू हुई। सेवा सड़क को उपलब्ध कराने के लिए प्रावधान परियोजना के दायरे में शामिल नहीं किया गया था क्योंकि सड़क आईसीटीटी को जोड़ने के लिए बनाना था। आगे यह भी कहा गया है कि अगस्त 2015 में जब कर संग्रह का प्रस्ताव पास किया तब स्थानीय जनता से भारी विरोध प्रदर्शन की उम्मीद नहीं थी और इन मुद्दों को हल करने के लिए सभी प्रयास किये गये थे।

तथ्य यह है कि, राजमार्ग के निर्माण में काफी मात्रा में निवेश करने के साथ ही सेवा सड़क, जो मूल रूप से व्यवहार्यता रिपोर्ट और विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में परिकल्पित नहीं किया गया था, के निर्माण पर काफी व्यय होने के बावजूद, भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण उपयोगकर्ता शुल्क इकट्ठा करने में विफल हुये, जिसके परिणामस्वरूप अक्टूबर 2016 तक ₹19.04 करोड़ के राजस्व का नुकसान हुआ।

<sup>1</sup> 6 अगस्त 2015 से 31 अक्टूबर 2016 के लिए एन एच ए आई द्वारा जोड़ा गया

अक्टूबर 2016 में मामला मंत्रालय को सूचित किया गया; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (जनवरी 2017)।

### 12.3 वित्तीय विश्लेषण में गलत राजस्व आकलन

गलत वित्तीय विश्लेषण के कारण वास्तविक संभाव्य राजस्व की अपेक्षा अनुमोदित परियोजना में अनुमानित राजस्व कम आकलित हुआ।

पी.पी.पी.ए.सी.<sup>1</sup> ने फरवरी 2010 में, राष्ट्रीय राजमार्ग-6 (कि.मी. 17.600 से कि.मी. 129.000) के डानकुनी-खड़गपुर सेक्शन को छह लेन बनाने के लिए एक परियोजना को अनुमोदित किया जिसे बी.ओ.टी.<sup>2</sup> (टोल) के रूप में डिजाइन, बिल्ड, फाईनेंस, आपरेट एवं ट्रांसफार की पद्धति पर कार्यान्वित किया जाना था। एन.एच.ए.आई द्वारा इस परियोजना का व्यवहार्यता अध्ययन तैयार करने के लिए एक सलाहकार नियुक्त किया गया। व्यवहार्यता अध्ययन रिपोर्ट, जिसके आधार पर परियोजना परिकल्पित की गयी थी, परियोजना लागत का आकलन ₹1396.18 करोड़ किया एवं 15 प्रतिशत इक्विटी आई.आर.आर.<sup>3</sup> पर परियोजना 25 साल के एक छूट अवधि के लिए व्यवहार्य पाया गया।

परियोजना डिजाइन के अनुसार, ₹48.30 करोड़ प्रति वर्ष प्रीमियम प्राप्त होगा, जो प्रतिवर्ष 5 प्रतिशत से बढ़ेगा। पी.पी.पी.ए.सी. के अनुमोदन के बाद, एन.एच.ए.आई ने ₹1396.18 करोड़ की कुल परियोजना लागत एवं 25 वर्ष की छूट अवधि का उल्लेख करते हुए परियोजना के लिए एक आर.एफ.पी.<sup>4</sup> जारी (मार्च 2010) किया। मै. अशोक बिल्डकॉन लिमिटेड को ₹126.06 करोड़ प्रतिवर्ष के प्रीमियम पर परियोजना का ठेका प्रदान (फरवरी 2011) किया गया जिसमें प्रति वर्ष पांच प्रतिशत से वृद्धि होगी। इस प्रयोजन के लिए, बनाए गए एक विशिष्ट उद्देश्य वाहन (एस.पी.वी.<sup>5</sup>), मै. अशोक डानकुनी-खड़गपुर टोलवे लिमिटेड के साथ 20 जून 2011 को एक छूट करारनामा हस्ताक्षरित किया गया। आर.एफ.पी. और छूट करारनामा में, शुल्क वसूली के लिए प्रत्येक टोल प्लाजा की आवंटित लंबाई से सम्बंधित विसंगतियों के संशोधन के लिए, 09 मार्च 2012 को एक अनुपूरक छूट करारनामा हस्ताक्षरित किया गया।

<sup>1</sup> सार्वजनिक निजी सहभागिता समीक्षा समिति

<sup>2</sup> बिल्ड, आपरेट, ट्रांसफार

<sup>3</sup> रिटर्न की आंतरिक दर

<sup>4</sup> प्रस्ताव अनुमोदन

<sup>5</sup> विशिष्ट उद्देश्य वाहन

लेखा-परीक्षा में देखा गया कि परियोजना के छूटग्राही की आकलित राजस्व आय, अनुमोदित परियोजना डिजाइन में बहुत कम दिखाई गई थी:

- (i) परियोजना के अन्तर्गत विकसित की जाने वाली सड़क में दो टोल प्लाजा, टोल प्लाजा-I, कि.मी. 35.250 पर तथा टोल प्लाजा-II 112.245 कि.मी. पर थी। टोल प्लाजा-I (2011 में 48,098 पी.सी.यू<sup>1</sup>, जो कि 2035 में 1,55,427 पहुँचने की सम्भावना) पर ट्रैफिक टोल प्लाजा-II (2011 में 27,010 पी.सी.यू, जो कि 2035 में 87,445 पहुँचने की सम्भावना) की तुलना में कहीं अधिक था। परियोजना, जैसा कि बोली लगाई गयी और छूटग्राही को प्रदान की गयी(आर.एफ.पी दस्तावेज एवं छूट करारनामे के आधार पर) के अनुसार, टोल प्लाजा-I से रूपनारायण ब्रिज का टोल वसूला जायेगा। हालाँकि, पूर्व अनुमोदित परियोजना में, उल्लेखित था कि टोल प्लाजा-II से रूपनारायण ब्रिज का टोल वसूला जायेगा। टोल प्लाजा-I में टोल प्लाजा-II के तुलना में ट्रैफिक बहुत ज्यादा रहने के कारण, परियोजना से प्राप्त छूटग्राही को वास्तविक राजस्व वसूली अनुमोदित परियोजना डिजाइन से आकलित राजस्व वसूली कहीं ज्यादा होगी। लेखा परीक्षा ने, 25 वर्षों की छूट अवधि को ध्यान में रखते हुए, अनुमोदित परियोजना के वित्तीय विश्लेषण में टोल से प्राप्त आय में ₹3,945.56 करोड़ के कम-आकलन की गणना की।
- (ii) परियोजना डिजाइन के समय राष्ट्रीय राजमार्ग 6 के 17.600 कि.मी. से 129.00 कि.मी. तक की लंबाई का सड़क, टोल ऑपरेशन में अंतर्गत थीं, क्योंकि वह अब भी चार लेन राजमार्ग था। इसलिए, परियोजना के ट्रैफिक (और राजस्व भी) को आकलित करने के लिए, 2008 में परियोजना हेतु किया गया ट्रैफिक सर्वेक्षण, विद्यमान टोल प्लाजाओं के वास्तविक ट्रैफिक पर आधारित था। चूँकि, वे सर्वेक्षण वास्तविक ट्रैफिक पर आधारित थी इसलिए इस परिलक्षण में ट्रैफिक लीकेज की कोई गुंजाइश नहीं थी। इस परियोजना के वित्तीय विश्लेषण में, यद्यपि, कारों के लिए 20 प्रतिशत एवं अन्य वाहनों के लिए 10 प्रतिशत का ट्रैफिक लीकेज को माना गया। इसके कारण छूट अवधि के दौरान टोल राजस्व में ₹1546.99 करोड़ का कम आकलन हुआ।
- (iii) वित्तीय विश्लेषण में नियत कालिक रखरखाव के वर्षों में भी नियमितर खरखाव लागत का (नियत कालिक रखरखाव पांच वर्षों में एक बार की जाती थी) विचार किया गया था। नियत कालिक रखरखाव के वर्षों में नियमित रखरखाव लागत को न्यायोचित नहीं माना जा सकता है, क्योंकि उन वर्षों में नियमित रखरखाव की

<sup>1</sup> यात्री कार इकाई

जरूरत नहीं होती। जिसके कारण छूट अवधि में नियमित रखरखाव के व्यय पर ₹55.43 करोड़ का अधिक आकलन हुआ।

- (iv) परियोजना वित्तीय का परिकलन करते समय वित्तीय विश्लेषण के दौरान मैट<sup>1</sup> क्रेडिट पर विचार नहीं किया गया था जो परियोजना से छूटग्राही को प्राप्य थे। जिसके कारण छूट अवधि में वास्तविक देय आयकर में ₹182.07 करोड़ का अधिक आकलन हुआ।

इस प्रकार, परियोजना के वित्तीय विश्लेषण में राजस्व का कम आकलन तथा व्यय का अधिक आकलन हुआ जो इसके मूल्यांकन और अनुमोदन का आधार बना। वित्तीय विश्लेषण में छूट की अवधि को 25 वर्ष रखा गया जिसमें छूटग्राही को परियोजना लागत के अंदर ऋण घटक (₹1396.18 करोड़) को चुकाना था तथा 15 प्रतिशत का आई.आर.आर. प्राप्त करना था। यह निर्धारित किया गया था कि इन परियोजना मापदंडों से एन.एच.ए.आई.को परियोजना की बोली लग जाने के बाद ₹48.30 करोड़ प्रीमियम मिलने की सम्भावना थी। लेखा-परीक्षा ने व्यय और राजस्व का संशोधन करते हुए परियोजना का पुनः वित्तीय आकलन किया, और देखा कि छूटग्राही 14 वर्षों में ऋण चुका पायेगा तब तक ₹48.30 करोड़ से ज्यादा का प्रीमियम देने के बाद भी इक्विटी निवेश 15 प्रतिशत आई.आर.आर. उत्पन्न कर लेगा। इस प्रकार, परियोजना के आय और व्यय का संशोधन करने पर समान वित्त स्थिति को प्राप्त करने के लिए 14 वर्षों के छूट अवधि ही पर्याप्त थी जो अनुमोदित परियोजना डिजाइन में 25 वर्षों के छूट अवधि के लिए आकलित था। लेखा परीक्षा ने आगामी 11 वर्षों के छूट अवधि (25 वर्षों की) में नकद प्रवाह की गणना की जो ₹8,689.77 करोड़ था और इसका एन.पी.वी.<sup>2</sup> ₹858.16 करोड़ था। इस प्रकार, परियोजना का मूल्यांकन और अनुमोदन गलत वित्तीय आकलनों पर आधारित था।

प्रबंधन ने (दिसंबर 2016) कहा:

- अधिकतम प्रीमियम का निर्धारण प्रतिस्पर्धी बोली के माध्यम से पांच प्रतिशत वार्षिक वृद्धि के साथ ₹126.06 करोड़ प्रतिवर्ष निर्धारित किया गया था, जिस पर लेखा परीक्षा ने विचार नहीं किया।
- पहले रुपनारायण ब्रिज के टोल की वसूली, टोल प्लाजा-II से करने पर विचार किया गया था लेकिन बाद में टोल की वसूली टोल प्लाजा-I से करने का निर्णय लिया

<sup>1</sup> न्यूनतम वैकल्पिक कर

<sup>2</sup> प्रतिवर्ष 12 प्रतिशत की दर पर दी गई कुल मौजूदा मूल्य छूट



गया। इस तथ्य को आर.एफ.पी. में उल्लिखित किया गया था एवं इसकी जानकारी बोली लगाने से पहले बोलीदाताओं को थी, इस प्रकार सफल बोलीदाता को किसी तरह की अनुचित लाभ नहीं दिया गया।

- टोल आय में ट्रैफिक लीकेज का अनुमान, भारत सरकार की टोल पॉलिसी के अनुसार (5 दिसंबर 2008) छूट प्राप्त वाहनों, टोल के कारण ट्रैफिक में कमी और पासों के कारण छूट आदि पर विचार करते हुए किया गया था। तत्कालीन प्रचलित मानदंड/जानकारी के अनुसार तथा तकनीकी सलाहकार से चर्चा के आधार पर संचालन और रखरखाव के खर्च पर विचार किया गया। मैट क्रेडिट को प्रारंभिक वर्षों में विचार में लिया गया।

मंत्रालय भी प्रबंधन के विचारों का समर्थन (दिसम्बर 2016) किया।

प्रबंधन/मंत्रालय का तर्क निम्नानुसार मान्य नहीं है:

- जैसा की, परियोजना से अर्जित प्रीमियम का आकलित आय से अधिक होने से इस तथ्य कि पुष्टि नहीं होती कि परियोजना डिजाइन, मूल्यांकन एवं अनुमोदन में भारी त्रुटि होने के कारण कम राजस्व का आकलन हुआ था।
- ट्रैफिक सर्वेक्षण, विद्यमान टोल प्लाजाओं के वास्तविक ट्रैफिक पर आधारित था इसलिए ट्रैफिक लीकेज पर विचार नहीं किया जाना चाहिए। तत्पश्चात, प्रबंधन ने स्वयं ही पहले सेटोल के अधीन परिचालित सड़कों में ट्रैफिक लीकेज पर विचार न करने का निर्णय लिया। बाद में प्रबंधन ने यह भी निर्णय लिया कि नियत कालिक रखरखाव के वर्ष में नियमित रखरखाव की आवश्यकता नहीं है। वित्तीय विश्लेषण से पता चलता है कि मैट क्रेडिट को ध्यान में नहीं रखा गया था।

इस प्रकार, गलत वित्तीय विश्लेषण के कारण वास्तविक संभाव्य राजस्व की तुलना में अनुमोदित परियोजना में अनुमानित राजस्व कम आकलित हुआ।

## 12.4 एनएचएआई में टोल आपरेशन

### 12.4.1 प्रस्तावना

भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण (एनएचएआई/भाराराप्रा) संसद के एक अधिनियम (भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण अधिनियम 1988) द्वारा 1988 में स्थापित किया गया। इसे भारत में राष्ट्रीय राजमार्गों (एनएच) के विकास, अनुरक्षण एवं प्रबंधन का कार्य

सौंपा गया है। राष्ट्रीय राजमार्ग अधिनियम 1956 के अंतर्गत केन्द्र सरकार को उस दर पर जिस पर किसी राष्ट्रीय राजमार्ग पर फेरी, स्थाई पुलों, अस्थाई पुलों और सुरंगों के उपयोग के संबंध में सेवाएं प्राप्त करने के लिए शुल्क उद्ग्रहण किया जाना है और किसी राष्ट्रीय राजमार्ग की धारा के प्रयोग तथा शुल्क संग्रहण किये जाने के तरीके पर आधिकारिक गजट में अधिसूचना जारी करके शुल्क (धारा 7) उद्ग्रहण तथा नियम बनाने (धारा 9) का अधिकार प्राप्त है। वर्ष 1997 में, सरकार ने निर्णय लिया कि सभी चार-लेन राजमार्गों पर टोल लिया जाएगा। इसी कारण, सरकार ने राष्ट्रीय राजमार्ग (राष्ट्रीय राजमार्ग सैक्शन और स्थाई पुलों के उपयोग हेतु शुल्क - सार्वजनिक निधि परियोजना) नियमावली, 1997 प्रकाशित की जिसे बाद में राष्ट्रीय राजमार्ग शुल्क (दरों और संग्रहण का निर्धारण) नियमावली, 2008 द्वारा बदल दिया गया। भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण अधिनियम 1988 की धारा 16(2)K के अनुसार, एनएचएआई राष्ट्रीय राजमार्ग अधिनियम, 1956 की धारा 7 के अंतर्गत सेवाओं और प्राप्त लाभों के लिए केंद्रीय सरकार की ओर से उपभोक्ता शुल्क संग्रहित कर सकता है।

#### 12.4.2 टोल संग्रहण का स्वरूप

एनएचएआई अभियांत्रिकी, खरीद और निर्माण (इपीसी) आधार पर तथा टोल संग्रहण एजेंसियों के माध्यम से निर्माण संचालन और स्थानांतरण (बीओटी) वार्षिकी आधार पर भी विकसित सड़कों पर टोल संग्रहित करता है। आरंभ में, महानिदेशालय पुनर्वास (डीजीआर) एजेंसियों को टोल संग्रहण के लिये नियुक्त किया गया। बाद में, टोल संग्रहण कार्य संचालन, अनुरक्षण और स्थानांतरण (ओएमटी) आधार पर छूट ग्राहियों द्वारा किया गया और बाद में निविदाकरण प्रक्रिया के माध्यम से अन्य एजेंसियों द्वारा (डीजीआर एजेंसियों के अतिरिक्त) किया गया। डीजीआर ठेकों और बोली द्वारा अन्य एजेंसियों द्वारा टोल संग्रहण के मामले में, राष्ट्रीय राजमार्गों के संबंध में अनुरक्षण उत्तरदायित्व के लिए टोल एनएचएआई द्वारा प्राप्त किया जाता है तथा सम्बंधित राजमार्ग के रखरखाव का उत्तरदायित्व भी एनएचएआई का होता है। ओएमटी के अंतर्गत, टोल संग्रहण अधिकार और अनुरक्षण का उत्तरदायित्व छूटग्राही के पास होता है जिसके बदले में वह एकमुश्त राशि का भुगतान छूट फीस के रूप में एनएचएआई को करता है।

#### 12.4.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा ने टोल संचालनों की जांच यह आंकलित करने के लिये की:

क) कि क्या सड़क के पूर्णतः बनने पर तुरंत टोल संग्रहण शुरू हो गया था;

- ख) कि क्या टोल संग्रहण एजेंसियों की नियुक्ति के लिये निविदा प्रक्रिया कुशलतापूर्वक हुई;
- ग) कि क्या संग्रहित टोल भारत की समेकित निधि में तुरंत जमा करा दिया गया था।

#### 12.4.4 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

भाराराप्रा ने जम्मू व कश्मीर, पंजाब, उत्तर प्रदेश, राजस्थान तथा मध्य प्रदेश राज्यों में ईपीसी माध्यम से राष्ट्रीय राजमार्ग (रारा) के 82 स्ट्रैच विकसित किये थे। उपरोक्त में से, लेखापरीक्षा ने 27 स्ट्रैच (37 परियोजनाओं से समावेशित) का चयन विषयगत लेखापरीक्षा करने हेतु किया। भाराराप्रा ने दिनांक 31 मार्च, 2016 तक 36 परियोजनाओं पर (एक परियोजना अर्थात् आगरा बाईपास निर्माणाधीन थी) 23 टोल प्लाज़ा स्थापित किये गये थे। स्ट्रैच/प्रोजेक्ट्स/टोल प्लाज़ा तथा राज्य जहां ये स्थित हैं इस रिपोर्ट के अनुबंध-VIII में दिए गए हैं।

#### 12.4.5 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

##### 12.4.5.1 उपयोगकर्ता शुल्क की वसूली

समय समय पर जारी अधिसूचना अनुसार, भारत सरकार (जीओआई) ने राष्ट्रीय राजमार्ग के विभिन्न भाग विकास तथा उन्नयन के लिए भाराराप्रा को सौंपे। तत्पश्चात, भाराराप्रा ने राष्ट्रीय राजमार्ग के निर्माण हेतु ठेके देने का निर्णय लिया। 5 दिसम्बर, 2008 से लागू, राष्ट्रीय राजमार्ग शुल्क (दरों तथा संग्रहण के निर्धारण) नियम, 2008 के नियम 3(2), के अनुसार भाराराप्रा के लिए सार्वजनिक वित्त पोषित परियोजनाओं द्वारा निर्मित राष्ट्रीय राजमार्ग के अनुभाग, स्थाई पुल, उपमार्ग या सुरंग, जैसा भी मामला हो, के पूर्ण होने की तिथि से 45 दिनों के अंदर उपयोगकर्ता शुल्क का संग्रहण प्रारंभ करना अपेक्षित था। इसके अतिरिक्त, उपरोक्त नियम के संशोधित उपनियम 6(बी) देखें जीएसआर 15(ई) दिनांक 12 जनवरी 2011 में निर्धारित है कि सार्वजनिक वित्तपोषित परियोजनाओं के संबंध में, उपयोगकर्ता शुल्क की प्राप्ति द्वारा पूंजी लागत की वसूली के पश्चात, राष्ट्रीय राजमार्ग के अनुभाग, स्थाई पुल, सुरंग या उपमार्ग, जैसी भी स्थिति हो, के लिए लगाया गया शुल्क कम होकर उपयोगकर्ता शुल्क का 40 प्रतिशत हो जाएगा और इसे नियमानुसार वार्षिक रूप से संशोधित किया जाना चाहिए।

(I) **ओएमटी रियायतग्राही को परियोजना का एक भाग हस्तांतरित करने में देरी के कारण उपयोगकर्ता शुल्क की गैर-वसूली**

भाराराप्रा ने प्रतिवर्ष ₹38.00 करोड़ के रियायत शुल्क पर ओएमटी अनुबंध के अंतर्गत 99.005 किमी से 415.089 किमी (316.084 किमी की लम्बाई) के झांसी-लखनादौन उपभाग (पैकेज सी-3 से सी-9) के टोल संग्रहण के लिए एक रियायत समझौता (सीए) हस्ताक्षरित (16 मई 2013) किया। सीए की धारा 21.1.3 में राष्ट्रीय राजमार्ग की अपूर्ण लम्बाई के लिए भाराराप्रा द्वारा दैनिक आधार पर रियायतग्राही को इसे प्रदान किए जाने तक यथानुपात आधार पर रियायत शुल्क में छूट दिए जाने का प्रावधान है।

पैकेज सी-8 के 38.272 किमी की अपूर्ण लम्बाई को छोड़कर यह स्ट्रैच दिनांक 6 अक्टूबर, 2013 को रियायतग्राही को सौंपा गया। इपीसी ठेकेदार के कार्य की धीमी प्रगति के कारण स्ट्रैच पूर्ण नहीं हुआ। इस प्रकार रियायतग्राही ने शेष स्ट्रैच के सौंपे जाने की जारीख तक निर्मित भाग (रियायत शुल्क के 85.90 प्रतिशत की दर के लिए) यथानुपात आधार पर दिनांक 6 अक्टूबर, 2013 से रियायत शुल्क का भुगतान किया था। भाराराप्रा ने रियायतग्राही को 38.272 किमी का शेष स्ट्रैच दिनांक 26 फरवरी, 2015 को सौंपा।

इस प्रकार, ओएमटी रियायतग्राही को 38.272 किमी की सड़क न सौंपे जाने के कारण भाराराप्रा अक्टूबर 2013 से फरवरी 2015 की अवधि के लिए ₹7.72 करोड़ रुपये का प्रीमियम प्राप्त करने में असफल रहा।

सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय ने अपने उत्तर (17 फरवरी 2016) में सी-8 पैकेज के निष्पादन में विलम्ब स्वीकार किया तथा कहा कि पर्यवेक्षण सलाहकार मै. रानारडेट एस.ए. कंसल्टिंग ने अनुबंध की शर्तों के अनुसार ठेकेदार मै. संगर्योग कंस्ट्रक्शन कम्पनी लि. से ₹21.9 करोड़ रुपये के लिक्विडेटेड हर्जाने की वसूली किए जाने की सिफारिश की थी। प्रबंधन ने आगे कहा कि लिक्विडेटेड हर्जाना लगाए जाने की सलाहकार की अनुशंसा भाराराप्रा के विचाराधीन थी।

(II) **टोल शुल्क अधिसूचना के जारी होने में विलम्ब के कारण उपयोगकर्ता शुल्क की प्राप्ति न होना**

परियोजना के निष्पादित होने की तारीख से लेकर 45 दिनों के अन्दर टोल संग्रहण आरम्भ करने की दृष्टि से, भाराराप्रा के दिनांक 16 सितम्बर, 2002 के परिपत्र के अनुसार, उपयोगकर्ता शुल्क की उगाही के लिए अग्रिम योजना की आवश्यकता पर जोर दिया गया तथा परियोजना के पूर्ण होने की संभावित तारीख से कम से कम 120 दिन पहले शुल्क

अधिसूचना के जारी किए जाने से पहले कार्य के प्रारम्भ किए जाने के निर्देश दिये ताकि शुल्क अधिसूचना की स्वीकृति से संबंधित सम्पूर्ण कार्य परियोजना के समापन पर या समापन से पहले पूर्ण किया जा सके।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 12 टोल प्लाज़ा (टोल संग्रहण के लिए स्थापित किए गए कुल 23 टोल प्लाज़ा में से, जिनकी नमूना जांच की गई थी) के संबंध में, परियोजना के पूर्ण होने के बाद शुल्क अधिसूचना के जारी किए जाने में विलम्ब किया गया था। विलम्ब, 9 दिनों (रिठोला टोल प्लाज़ा) से लेकर 43 माह (चितौरा टोल प्लाज़ा) तक था। विलम्ब के विभिन्न कारण थे जैसे ड्राफ्ट शुल्क अधिसूचना<sup>1</sup> (विशेषतः तितरपानी टोल प्लाज़ा के मामले में जहां आरओ भोपाल द्वारा एक वर्ष से अधिक समय लिया गया) के अनुमोदन हेतु प्रस्ताव प्रस्तुत करने में विलम्ब सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय तथा भाराराप्रा<sup>2</sup> के बीच फाइलों की आवाजाही में विलम्ब, प्रक्रियात्मक विलम्ब<sup>3</sup> तथा रिठोला टोल प्लाज़ा पर चित्तौड़गढ़ बाई पास के टोल संग्रहण के अभिलेखों का खो जाना। दो टोल प्लाज़ा<sup>4</sup> के संबंध में विलम्ब के कारण अभिलेखों में दर्ज नहीं थे। लेखापरीक्षा ने आगे यह पाया कि सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय भाराराप्रा ने चार टोल प्लाज़ा<sup>5</sup> के संबंध में शुल्क अधिसूचना का हिंदी अनुवाद तैयार करने में, क्रमशः दो माह एवं नौ माह से अधिक का असामान्य समय लिया जो टाला जा सकता था क्योंकि भाराराप्रा के पास कार्पोरेट कार्यालय में पृथक हिंदी प्रभाग है तथा सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय तथा सरकारी छापाखाना भी उसी शहर में अर्थात् दिल्ली में स्थित है।

लेखापरीक्षा ने सफल बोलीदाता द्वारा उद्धृत बोली राशि के आधार पर ₹301.80 करोड़ रुपये (अनुबंध-IX) की धनराशि का आकलन किया जिसे भाराराप्रा उपरोक्त वर्णित कारणों से नहीं वसूल सकी। फलस्वरूप, संबंधित सड़क स्ट्रैचों की परियोजना लागत की वसूली में भी विलम्ब होगा।

सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय ने उत्तर (17 फरवरी, 2016) दिया कि टोल अधिसूचनाओं में विलम्ब मुख्य रूप से सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय में प्रक्रियात्मक विलम्ब तथा कानून मंत्रालय द्वारा अधिसूचना की विवेचना तथा अधिसूचना जारी किए जाने के लिए सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय तथा कानून मंत्रालय द्वारा उठाए गए

<sup>1</sup> मालथोन, मेहर, तितरपानी तथा ठण्डीखुई टोल प्लाज़ा

<sup>2</sup> अहमदपुर तथा मांडव नगर टोल प्लाज़ा

<sup>3</sup> चौकड़ी, चितौरा तथा मुज़ैना हतीम टोल प्लाज़ा

<sup>4</sup> नवाबगंज तथा अनंतरम टोल प्लाज़ा

<sup>5</sup> मांडव नगर, अनंतरम, सलेमगढ़ तथा चितौरा टोल प्लाज़ा

प्रश्नों पर भाराराप्रा द्वारा स्पष्टीकरण प्रस्तुत करने हेतु लिए गए समय के कारण था। सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय ने आगे कहा कि उन्होंने कानून मंत्रालय द्वारा प्रत्येक अधिसूचना के विवीक्षा की जरूरत खत्म करना तथा सीजीएम (सीओ), भाराराप्रा के साथ जेएस (टोल) की मासिक समीक्षा बैठक का आरम्भ जैसे सुधारात्मक कदम उठाए थे।

सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय द्वारा उठाए गए उपरोक्त सुधारात्मक कदमों के प्रभाव का मूल्यांकन लेखापरीक्षा द्वारा भविष्य की लेखापरीक्षाओं में किया जाएगा।

(III) **टोल प्लाज़ा के देरी से प्रारम्भ होने के कारण उपयोगकर्ता शुल्क की प्राप्ति न होना**

शुल्क अधिसूचना के जारी किए जाने के बाद भी, 23 टोल प्लाज़ा में से 15 में टोल संचालन कार्य प्रारम्भ करने में तीन दिन (रिठोला प्लाज़ा) से लेकर 549 दिनों (ठण्डीखुई टोल प्लाज़ा) तक का विलम्ब हुआ। टोल संग्रहण एजेंसियों<sup>1</sup> की नियुक्ति में विलम्ब, निर्माण कार्य तथा आधारभूत सुविधाएँ<sup>2</sup> प्रदान करने में विलम्ब, राज्य सरकार के सहयोग का अभाव<sup>3</sup> तथा प्रक्रियात्मक विलम्ब<sup>4</sup> टोल संचालन कार्य प्रारम्भ करने में विलम्ब के कारण थे। इसके अतिरिक्त, टोल संग्रहण एजेंसियों की नियुक्ति में विलम्ब का कारण मुख्य रूप से निविदाओं का पुनः आमंत्रण, टोल एजेंसियों के चयन में विलम्ब, बैंक गारंटी का गैर-प्रस्तुतीकरण तथा प्रस्तुतिकरण में विलम्ब थे। लेखापरीक्षा ने सफल बोलीदाता द्वारा उद्धृत बोली राशि के आधार पर ₹204.87 करोड़ (अनुबंध-X) की धनराशि का आंकलन किया जिसे भाराराप्रा उपरोक्त वर्णित कारणों से प्राप्त नहीं कर सका। फलस्वरूप, संबंधित सड़क स्ट्रैचों की परियोजना लागत की वसूली में भी विलम्ब होगा।

सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय ने अपने उत्तर (17 फरवरी 2016) में लेखापरीक्षा निरीक्षण में प्रकाशित किये गए विलम्बों को स्वीकार किया तथा कहा कि उपयोगकर्ता शुल्क संग्रहण के लिए ठेकेदार की नियुक्ति हेतु बोली को शीघ्रतापूर्वक अंतिम रूप देने के लिए बोली प्रक्रिया में विभिन्न सुधार किए गए हैं। ये निम्नलिखित थे:- (i) बोलीकर्ता को बोलीदाताओं की पूर्व-अर्हता निर्धारित कर तथा भौतिक रूप से दस्तावेजों के बार-बार प्रस्तुतिकरण को समाप्त कर बोली प्रक्रिया को सरल बनाया गया था तथा पूर्व अर्हता के पश्चात केवल वित्तीय बोली पूर्व-योग्य बोलीकर्ताओं द्वारा ई-पोर्टल पर प्रस्तुत की जानी थी, (ii) कार्य सौंपने के पत्र से लेकर टोल प्लाज़ा का कार्य संभालने के लिए गतिविधियों को

<sup>1</sup> *रोनही, मांडव नगर, मुज़ैना हातिम, मल्थोन, मेहर, चितौरा तथा तितरपानी टोल प्लाज़ा*

<sup>2</sup> *अहमदपुर, चौकड़ी तथा सलेमगढ़ टोल प्लाज़ा*

<sup>3</sup> *चोल्लांग, राजबाघ तथा ठण्डीखुई टोल प्लाज़ा*

<sup>4</sup> *रिठोला टोल प्लाज़ा*

पूर्ण करने के लिए 12 दिन की समय सीमा निर्धारित की गई, (iii) अत्यावश्यकता का ध्यान रखने के लिए, पूर्व योग्य बोलीकर्ताओं से ई-उद्धरण प्राप्त करने (जमा करने के लिए 7 दिन) की एक पद्धति आरम्भ की गई, (iv) स्थाई टोल प्लाज़ा के निर्माण में विलम्ब का ध्यान रखने के लिए, ई-उद्धरण का एक नया प्रारूप आरम्भ किया गया जिसमें चयनित बोलीकर्ता कार्य सौंपने के पत्र से 30 दिनों के भीतर टोल एकत्रित करने के लिए पहले अस्थाई प्रबंध करेंगे।

सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय द्वारा उठाए गए उपरोक्त सुधारात्मक कदमों के प्रभाव का मूल्यांकन लेखापरीक्षा द्वारा भविष्य की लेखापरीक्षाओं में किया जाएगा।

**(IV) उपयोगकर्ता शुल्क के संशोधन में विलम्ब के कारण टोल राजस्व की कम वसूली**

राष्ट्रीय राजमार्ग शुल्क (दरों तथा संग्रहण का निर्धारण) नियम, 2008 सरकारी राजपत्र में अपने प्रकाशन (अर्थात् 5 दिसम्बर, 2008) की तिथि से प्रत्याशित रूप से प्रभाव में आया। ये शुल्क नियम आधार दर को ₹0.40 से बढ़ाकर ₹0.65 रुपये प्रति कि.मी. करने; सुरंग, पुल के भाग, बाईपास की लम्बाई के लिए 1.5 गुणा टोल दरों के प्रभार लगाने; नवीन वर्ग के वाहनों के समावेश अर्थात् बड़े आकार के वाहन; ओर सार्वजनिक वित्तपोषित परियोजनाओं के मामले में वार्षिक संशोधन की अनुमति देते हैं।

लेखापरीक्षा ने पाया कि, तीन टोल प्लाज़ा के मामले में, मौजूदा टोल संग्रहण अनुबंध जनवरी 2009 तथा मई 2009 के मध्य समाप्त हुए (पदुना 1 फरवरी, 2009, दफ्ती 18 मई, 2009 तथा अनंतराम 10 मई, 2009), भाराराप्रा द्वारा इन टोल प्लाज़ा के लिए शुल्क नियम 2008 पर आधारित नए शुल्क अधिसूचना प्रस्ताव सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय को प्रेषित किया जाना अपेक्षित था। तथापि लेखापरीक्षा ने पाया कि:-

(क) पदुना तथा अनंतराम टोल प्लाज़ा के मामले में, भाराराप्रा ने सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय को टोल दरों में संशोधन के लिए प्रस्तावों के प्रस्तुतिकरण में विलम्ब किया, जिसके कारण एनएच शुल्क नियम 2008 के अनुसार टोल दरों हेतु शुल्क अधिसूचनाएं क्रमशः दिसम्बर 2012 तथा जुलाई 2012 माह में ही प्रकाशित हो सकीं। इस प्रकार, क्रमशः 1 फरवरी, 2009 तथा 10 मई, 2009 को पदुना तथा अनंतराम टोल प्लाज़ा के संबंध में मौजूदा टोल अनुबंध समाप्त होने के बाद भी भाराराप्रा ने एनएच शुल्क नियम, 1997 के अनुसार पूर्व संशोधित दर पर टोल संग्रहण जारी रखा तथा एनएच नियम, 2008 के अनुसार पदुना के लिए 22 फरवरी, 2013 तथा अनंतराम के लिए 30 जनवरी, 2013 को टोल संग्रहण के लिए कार्य सौंपने का पत्र जारी किया। लेखापरीक्षा ने संशोधित एनएच शुल्क

नियम, 2008 के अंतर्गत शुल्क अधिसूचना के प्रकाशन की तिथि तक ₹85.70 करोड़<sup>1</sup> की अंतर राशि (पदुना के लिए ₹30.22 करोड़ तथा अनंतराम के लिए ₹55.48 करोड़) का आकलन किया।

(ख) दफ्ती टोल प्लाज़ा के मामले में, रियायतग्राही को बीओटी के आधार पर परियोजना सौंपे जाने (12 सितम्बर 2011) तक, शुल्क नियम 2008 के अनुसार कोई नई अधिसूचना प्रकाशित नहीं की गई। लेखापरीक्षा ने टोल शुल्क अधिसूचना के जारी नहीं होने के कारण 18 मई 2009 से 11 सितम्बर 2011 तक की अवधि के लिए ₹55.55 करोड़<sup>2</sup> के टोल राजस्व की हानि का आकलन किया।

सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय ने अपने उत्तर (17 फरवरी 2016) में कहा कि शुल्क नियम 1997 से शुल्क नियम 2008 की ओर पारगमन के लिए नियम 2008 एनएच शुल्क में संशोधन 12 अक्टूबर, 2011 को प्रकाशित किया गया। इसलिए, मूल शुल्क नियम 2008 के प्रकाशन (5 दिसम्बर, 2008) से विलम्ब मानना उपयुक्त नहीं होगा तथा संशोधन के प्रकाशन के तुरंत बाद, मामले मंत्रालय को प्रस्तुत कर दिये गए थे।

सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि उत्तर में निर्दिष्ट एनएच शुल्क नियम 2008 में दिनांक 12 अक्टूबर, 2011 का संशोधन केवल उन समझौतों तथा अनुबंधों से संबंधित था जो एनएच शुल्क नियम 2008 के प्रारम्भ के समय विद्यमान थे तथा जो दिनांक 12 अक्टूबर, 2011 के उपरोक्त संशोधन की तारीख तक लागू थे। चूंकि पदुना, दफ्ती तथा अनंतराम टोल प्लाज़ा से संबंधित अनुबंध वर्ष 2009 में समाप्त हो गए थे, भाराराप्रा को, उस समय प्रचलित एनएच शुल्क नियम 2008 के अनुसार, शुल्क अधिसूचना हेतु नए प्रस्ताव आरम्भ करने चाहिए थे, जोकि, जैसा ऊपर वर्णित है, नहीं किया गया। इसके परिणामस्वरूप, सार्वजनिक राजकोष को ₹141.25 करोड़ की हानि हुई।

---

<sup>1</sup> एनएच शुल्क नियम 2008 के अनुसार उच्चतम बोलीदाता द्वारा उद्धृत बोली की धनराशि (पदुना के लिए ₹47.07 करोड़ प्रतिवर्ष तथा अनंतराम के लिए ₹45.98 करोड़ प्रतिवर्ष) तथा एनएच शुल्क नियम 1997 अनुसार उसी बोलीदाता द्वारा उद्धृत धनराशि (पदुना के लिए ₹36.81 करोड़ प्रतिवर्ष तथा अनंतराम के लिए ₹28.51 करोड़ प्रतिवर्ष)

<sup>2</sup> एनएच शुल्क नियम 1997 के अनुसार अवधि के दौरान भाराराप्रा द्वारा वास्तविक रूप से एकत्रित टोल तथा एनएच शुल्क नियम 2008 के अनुसार, बीओटी, छूटग्राही अर्थात् मै. सोमा आइसोलक्स वाराणसी औरंगाबाद टोलमार्ग प्रा.लि. द्वारा एकत्रित टोल की तुलना द्वारा अनुमानित हानि



### 12.4.5.2 बोली प्रक्रिया

एनएच खण्ड के कार्य निष्पादन की तिथि से लेकर 45 दिनों के अन्दर उपयोगकर्ता शुल्क का संग्रहण प्रारम्भ करना भाराराप्रा के लिए अपेक्षित होता है। भाराराप्रा प्रचलित शुल्क नियमों के अंतर्गत 7 लगातार दिनों एवं प्रतिदिन 24 घण्टे के यातायात-सर्वेक्षण के आधार पर टोल संग्रहण के लिए प्रस्तावित स्ट्रैच की वार्षिक संग्रहण क्षमता (एपीसी) का आकलन करता है। एपीसी के आधार पर, भाराराप्रा भावी बोलीकर्ताओं से बोली आमंत्रित करता है। टोल संग्रहण एजेंसियों की नियुक्ति के लिए नियमित बोली (एक वर्षीय) तथा अल्पकालीन बोली (त्रैमासिक) नामक दो प्रकार की बोलियां आमंत्रित की जाती हैं। प्राप्त बोलियों के आधार पर, भाराराप्रा द्वारा टोल संग्रहण का कार्य उच्चतम बोलीदाता को सौंपा गया।

#### (1) बोली प्रक्रिया में पारदर्शिता के अभाव के कारण टोल राजस्व की हानि

भाराराप्रा ने अक्टूबर 2009 में चित्तौड़गढ़ बाईपास का कार्य सम्पूर्ण किया तथा शुल्क नियम 2008 के आधार पर दिनांक 28 दिसम्बर 2009 से टोल संग्रहण का कार्य प्रारम्भ किया। भाराराप्रा ने नई टोल संग्रहण एजेंसियां नियुक्त करने हेतु बोलियां आमंत्रित कीं (21 अक्टूबर 2011) क्योंकि रिठोला टोल प्लाज़ा की पहले की टोल एजेंसी मै. संगम (इंडिया) लि. की समय सीमा दिनांक 10 दिसम्बर, 2011 को समाप्त होने वाली थी। इस बात को ध्यान में रखते हुए कि वर्तमान टोल संग्रहण अनुबंध के समापन पश्चात उपयोगकर्ता शुल्क, शुल्क नियम 2008 (जिसके लिए एनआईटी के समय नियमों में संशोधन हेतु भाराराप्रा का प्रस्ताव सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय में लंबित था) के आधार पर एकत्रित किया जाना था, सफल बोलीदाता मै. वीरेन्द्र कुमार व्यास को ₹27.13 करोड़ रुपये प्रतिवर्ष (एनआईटी में वर्णित एपीसी से 0.74 प्रतिशत अधिक) की राशि पर एक वर्ष की अवधि हेतु एलओए सौंपने का पत्र (29 दिसम्बर 2011) जारी किया गया, जिसने दिनांक 10 मार्च 2012 से टोल संग्रहण का कार्य प्रारम्भ किया। चूंकि सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय ने शुल्क नियम 2008 में संशोधन की घोषणा नहीं की थी, भाराराप्रा ने मै. वीरेन्द्र कुमार को मौजूदा शुल्क नियम 2008 अनुसार टोल धन-प्रेषण की राशि को ₹27.13 करोड़ प्रतिवर्ष से बढ़ाकर ₹39.23 करोड़ प्रतिवर्ष संशोधित करने के लिए कहा। हालांकि, मै. वीरेन्द्र कुमार ने भाराराप्रा को संशोधित शुल्क नियम घोषित किये जाने तक ₹31.35 करोड़ प्रति वर्ष की धनराशि प्रस्तावित (फरवरी 2012) की। मैसर्स वीरेन्द्र कुमार, भाराराप्रा के साथ हुए सौदे के आधार पर नई बोली आमंत्रित किए बिना ₹33.65 करोड़ की राशि के लिए सहमत हो गया।

चूंकि उपरोक्त अनुबंध दिनांक 9 मार्च 2013 को समाप्त होना था, भाराराप्रा ने ₹44.55 करोड़ प्रति वर्ष (36.05 प्रतिशत की वृद्धि की) वार्षिक संभावित संग्रहण पर एक वर्ष अवधि

के लिए टोल संग्रहण हेतु, ई-बिडिंग के माध्यम से नई बोलियां आमंत्रित कीं (24 दिसम्बर 2012)। भौतिक रूप में केवल एक बोली प्राप्त हुई। हालांकि, बोलीदाता द्वारा वित्तीय बोली अपलोड करने से निष्फल होने के कारण, यह मान्य नहीं रही। भाराराप्रा ने पुनः तीन माह की अवधि के लिए अल्प नोटिस बोली आमंत्रित (22 फरवरी 2013) की तथा मौजूदा टोल संग्रहण एजेंसी को तीन माह की अवधि के लिए या नियमित प्रबंध किये जाने तक, जो भी पहले हो, ₹11.12 लाख प्रतिदिन के उच्चतम उद्धृत मूल्य पर अनुबंध सौंपा। साथ इसके साथ, भाराराप्रा ने ₹48.06 करोड़ प्रति वर्ष की वार्षिक संभावित संग्रहण पर, एक वर्ष की अवधि के लिए, नियमित बोली आमंत्रित (28 मार्च 2013) कीं। एकमात्र मै. रिद्धि सिद्धि से प्राप्त बोली ₹51.04 करोड़ प्रति वर्ष के लिए स्वीकृत की गई तथा तदनुसार, उसके साथ दिनांक 5 जून 2013 से दिनांक 4 जून 2014 तक की एक वर्ष की अवधि के लिए एक समझौता (3 जून 2013) में किया गया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि बोली प्रक्रिया में पारदर्शिता के अभाव तथा पैरामीटर जिनपर बोली का निमंत्रण आधारित था, के अनुमोदित नहीं होने तथा आमंत्रण के समय पैरामीटर विद्यमान नहीं होने के कारण भाराराप्रा ने ₹15.22 करोड़<sup>1</sup> की राजस्व हानि को वहन किया।

सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय ने अपने उत्तर (17 फरवरी 2016) में कहा कि कार्य अनुबंध 28 मार्च 2013 से 4 जून 2013 के बीच पड़ने वाली अवधि के लिए, ₹40.59 करोड़ की राशि के भुगतान आधार पर, प्रतियोगात्मक, पारदर्शी बोली प्रक्रिया (कुल 4 ई-उद्धरण) अपनाने के पश्चात उच्चतम बोलीदाता को सौंपा गया था। जबकि, लेखापरीक्षा ने उक्त अवधि के लिये भुगतान राशि ₹33.65 करोड़ मानी, जो सही नहीं था। इसके अतिरिक्त, यह धनराशि केवल तीन माह की अल्पकालीन अवधि (अर्थात् वर्ष का एक चौथाई) के लिए था, जबकि हानि की गणना करते समय, लेखापरीक्षा ने इस धनराशि को आगामी नियमित बोली में पूर्ण वर्ष के लिए ₹51.04 करोड़ माना था। इसके अतिरिक्त, भिन्न अवधियों की दो बोलियों की तुलना (अल्पकालीन बनाम एकवर्षीय), जो भिन्न तिथियों पर खोली गयी थीं (यानि मार्च 2013 में अल्पकालीन बोली तथा मई 2013 में एकवर्षीय बोली) उचित नहीं हो सकती।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि लेखापरीक्षा में केवल मै. वीरेन्द्र कुमार तथा मै. रिद्धि सिद्धि के नियमित अनुबंधों की तुलना की गई थी जो एक वर्ष की अवधि हेतु किये गये थे। इसके

---

<sup>1</sup> { ₹51.04 करोड़ के 10% से कम { ₹51.04 करोड़ (यातायात तथा उपयोगकर्ता शुल्क में वृद्धि की ओर) - ₹33.65 करोड़}\*452/365}

अतिरिक्त, आगामी अवधि के लिए मै. रिद्धि सिद्धि के साथ किए गए अनुबंध की राशि गत अवधि में किए यातायात/उपयोगकर्ता शुल्क में वृद्धि को समायोजित करने के लिए 10 प्रतिशत तक कम कर दी गई थी।

(II) **बोली दस्तावेजों में गलत विवरण के कारण टोल धनप्रेषण की हानि**

भाराराप्रा ने दिनांक 31 मार्च 2009 की टोल अधिसूचना के अनुसार अप्रैल 2009 से टुण्डला टोल प्लाजा पर, आगरा से माखनपुर भाग/क्षेत्र की 50.873 किमी की कुल लम्बाई में से, 31.500 किमी की निर्मित लम्बाई के लिए टोल संचालन प्रारम्भ किया। भाराराप्रा ने ₹28.23 करोड़ प्रतिवर्ष के वार्षिक संभावित संग्रहण पर केवल 31.500 किमी की लम्बाई अर्थात् 219.00 किमी से 250.50 किमी तक, के लिए उपयोगकर्ता शुल्क के संग्रहण हेतु बोली आमंत्रित की (23 अक्टूबर 2012)। भाराराप्रा ने 31.500 किमी की लम्बाई के लिए ₹39.60 करोड़ प्रतिवर्ष के टोल प्रेषित धन पर मै. आयुष अजय कंस्ट्रक्शन प्रा. लि. को (उच्चतम बोली दाता होने के कारण) एक वर्ष की अवधि के लिए अनुबंध सौंपा। फरवरी 2013 में सड़क के ऊपर बने पुल (आरओबी) का निर्माण पूर्ण होने के पश्चात, 50.873 किमी के सम्पूर्ण स्ट्रैच के लिए 7 फरवरी 2013 को एक संशोधित शुल्क अधिसूचना प्रकाशित की गई। टोल संग्रहण 14 फरवरी 2013 से प्रारम्भ हुआ। एक वर्ष की अवधि के पूर्ण होने से पूर्व, भाराराप्रा ने ₹47.75 करोड़ प्रतिवर्ष वार्षिक संभावित संग्रहण के आधार पर पुनः 30 दिसम्बर 2013 को 31.500 किमी की समान लम्बाई के लिए उपयोगकर्ता शुल्क एकत्रित करने हेतु बोलियां आमंत्रित कीं। प्राप्त दो बोलियों में से, ₹45 करोड़ की मै. एमईपी इन्फ्रास्ट्रक्चर डिवेलपर प्रा.लि. की बोली उच्चतम होने के कारण स्वीकृत की गई तथा उन्हें अनुबंध सौंपा गया। तथापि, भाराराप्रा ने इस तथ्य पर विचार किए बिना कि केवल 31.500 किमी के लिए टोल संग्रहण के लिए अनुबंध सौंपा गया था, 30 मार्च 2014 को दो समाचार पत्रों में एनएच-2 को आगरा से माखनपुर क्षेत्र के 199.600 किमी से 250.500 किमी तक के 50.873 किमी की कुल लम्बाई के लिए टुण्डला टोल प्लाजा पर एकत्रित किए जाने वाले उपयोगकर्ता शुल्क की दर प्रकाशित की।

सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय ने अपने उत्तर (17 फरवरी 2016) में कहा कि निविदाओं में अनुभाग 199.660 किमी से 250.500 किमी की अपेक्षा 219.000 किमी से 250.500 किमी तथा का उल्लेख करने में टंकण त्रुटि थी तथा 50.873 किमी की लम्बाई के लिए उपयोगकर्ता शुल्क की आरएफपी दर उल्लेखित की गई थी। तदनुसार, दोनों टोल एजेंसियों ने 50.873 किमी की सम्पूर्ण लम्बाई के लिए उपयोगकर्ता शुल्क एकत्रित किया। अतः राजकोष को कोई राजस्व हानि नहीं हुई।

सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि ₹28.49 करोड़ के वार्षिक संभावित संग्रहण का आकलन एक सर्वेक्षण एजेंसी में. एस-4 इंटरनेशनल द्वारा 31.500 किमी की लम्बाई हेतु 4 नवम्बर 2012 से 10 नवम्बर 2012 तक की सात दिन की अवधि के लिए यातायात गणना के आधार पर किया गया था। तदनुसार, एपीसी का आनुपातिक आकलन 50.873 किमी की सम्पूर्ण लम्बाई के लिए वर्ष 2013-14 के लिए ₹50.15 करोड़ तथा वर्ष 2014-15 के लिए ₹55.17 करोड़ बनता है। इसके विपरीत, भाराराप्रा ने क्रमशः ₹41.83 करोड़ तथा ₹49.08 करोड़ (लगभग) के टोल धनप्रेषण की वसूली की। 31.500 किमी की लम्बाई के लिए निविदाएं आमंत्रित की गईं तथा टोल संग्रहण एजेंसियों के साथ समझौते किए गए। इसके विपरीत, टोल एजेंसियों ने वास्तविक रूप से 50.873 किमी की लम्बाई के लिए टोल एकत्रित किया तथा इसके परिणामस्वरूप टोल एजेंसियों को वर्ष 2013-14 तथा 2014-15 के दौरान ₹11.13 करोड़ (लगभग) का अनुचित वित्तीय लाभ हुआ।

#### 12.4.5.3 सड़क उपयोगकर्ताओं पर अनावश्यक बोझ

##### (1) सलेमगढ़ टोल प्लाज़ा पर अविकसित सड़क पर उपयोगकर्ता शुल्क की अनुचित उगाही

कसिया से उत्तर प्रदेश/बिहार सीमा तक 320.800 किमी से 366.800 किमी तक, 46 किमी की लम्बाई के लिए सलेमगढ़ टोल प्लाज़ा (357.000 किमी) पर टोल एकत्रित करने के लिए एक शुल्क अधिसूचना (22 मई 2012) प्रकाशित की गई थी। तदनुसार, भाराराप्रा ने 46 किमी की लम्बाई के लिए दिनांक 16 दिसम्बर 2012 को टोल संचालन कार्य प्रारम्भ किया। अभिलेखों की लेखापरीक्षा समीक्षा में पता चला कि उपरोक्त 46 किमी की लम्बाई में से 5.885 किमी का भाग परियोजना कार्यान्वयन इकाई (पीआईयू) मुजफ्फरपुर के अंतर्गत 360.915 किमी से 366.800 किमी) सम्मिलित था जोकि अभी तक (दिसम्बर 2014) विकसित नहीं किया गया था। इस प्रकार, भाराराप्रा द्वारा 16 दिसम्बर 2012 से 05 अगस्त 2015 तक की अवधि के लिए सड़क उपयोगकर्ताओं से एकत्रित किया गया ₹6.23 करोड़ का टोल अनुचित तथा टालने योग्य था।

सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय ने लेखापरीक्षा निरीक्षण स्वीकार किया (17 फरवरी 2016) तथा कहा कि 05 अगस्त, 2015 को इस भाग के लिए टोल संग्रहण रोक दिया गया था। आगे सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय भाराराप्रा ने कहा कि चूंकि उपयोगकर्ता शुल्क भारत की संचित निधि (सीएफआई) में जमा करवा दिया गया था, इसका किसी निजी रियायतग्राही को अनुचित अनुग्रह नहीं हुआ।

तथ्य रहता है कि सड़क उपयोगकर्ताओं को टोल सड़कों के अविकसित भाग के लिए अनुचित रूप से प्रभारित किया गया था।

(II) **सड़क परियोजनाओं की पूंजी लागत की गणना हेतु सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय द्वारा जारी दिशा निर्देशों की अनुपालना न होना**

सरकार ने दिनांक 12 जनवरी 2011 को राजपत्र अधिसूचना अनुसार एनएच शुल्क नियम 2008 में एक नया उपनियम 6(बी) प्रस्तावित किया जिसमें परियोजनाओं की पूंजी लागत की उगाही के पश्चात उपयोगकर्ता शुल्क को घटाकर 40 प्रतिशत निर्धारित किया गया। सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय ने नए शुल्क नियम की प्रारम्भ तिथि से दो वर्ष के पश्चात (ओएम दिनांक 24 जनवरी 2013) पूंजी लागत के आकलन पर दिशा निर्देश जारी किए। दिशा निर्देशों के अनुसार, पूंजी लागत में निर्माण अवधि के दौरान ब्याज (आईडीसी), योजना आरम्भ होने से पूर्व के 10 वर्षों के दौरान अन्य बातों के अलावा परियोजना के लिए प्राप्त भूमि की लागत सहित भूमि अधिग्रहण लागत, पुनर्वास तथा पुनः स्थापन की लागत, सुविधाओं का स्थानांतरण, पेड़ काटने तथा क्षतिपूरक वनरोपण तथा राजमार्गों के टिकारूपन को बढ़ाने के लिए मुख्य रखरखाव लागतों पर व्यय की गई धनराशि सम्मिलित है। दिशा निर्देशों में आगे यह निर्दिष्ट किया गया कि क्योंकि परियोजना की लागत के विभिन्न अवयव भिन्न भिन्न समय पर घटित होते हैं, इसलिए उन सभी को बीच की अवधि के लिए थोक मूल्य सूचकांक (डब्ल्यूपीआई) के सूचीकरण द्वारा, परियोजना के पूर्ण होने की तिथि पर लाया जाएगा। वर्ष 2005 से पहले वहन किया गया व्यय वर्ष 2005 के दौरान वहन किए गए व्यय के रूप में लिया गया था। संचालन लागत की कटौती के पश्चात परियोजना से प्राप्त शुद्ध राजस्व संग्रहण को परियोजना सम्पूर्ण होने की तारीख को मौजूदा वर्तमान मूल्य तक पहुंचने के लिए 12 प्रतिशत कम किया जाएगा।

अभिलेखों की समीक्षा में पता चला कि भाराराप्रा ने शुल्क अधिसूचना में निगमित पूंजी लागत का आकलन करते समय सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय के दिशा निर्देशों का अनुपालन नहीं किया था। भाराराप्रा ने दिशा निर्देशों के सुझाव अनुसार प्रत्येक वर्ष के अन्त में परियोजनावार वित्तीय स्थिति विवरणी तथा नकदी प्रवाह विवरण तैयार नहीं किया था। इसके अतिरिक्त आईडीसी की धनराशि परियोजना लागत में विनियोजित नहीं की गई थी। दिनांक 31 मार्च 2016 को विभिन्न परियोजनाओं से संबंधित आईडीसी की संचित राशि का गैर-विनियोजन ₹11316.44 करोड़ था। भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक की वर्ष 2012-13, 2013-14 तथा 2014-15 की भाराराप्रा की वार्षिक लेखाओं की लेखापरीक्षा रिपोर्ट में भी संचित आईडीसी के गैर-विनियोजन को रेखांकित किया गया है। लेखापरीक्षा ने चार

पीआईयू<sup>1</sup> में पाया कि परियोजना के सम्पूर्ण होने की तिथि तक परियोजना लागत के विभिन्न अवयवों की लागत डब्ल्यूपीआई में सूचीबद्ध नहीं की गई थी। इस प्रकार, पूंजी व्यय की पूर्ण वसूली के ऊपर टोल उपयोगकर्ता शुल्क की घटी हुई दर के निर्भर होने के कारण, सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय भाराराप्रा परियोजना आधार पर लागत की अनुपस्थिति में, किसी सड़क स्ट्रेच विशेष के संबंध में यथार्थतः वसूली की घटी हुई दर के प्रारम्भ करने की सही तिथि के निर्धारण की स्थिति में नहीं होगा।

सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय ने कहा (16 मई 2016) कि सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय के दिशा निर्देशों के अनुपालन में सभी संचालन, रखरखाव तथा हस्तांतरण (ओएमटी) परियोजनाओं (लेखापरीक्षा निरीक्षण में वर्णित चार पीआईयू के अंतर्गत परियोजनाओं सहित) की वसूली योग्य पूंजी लागत की भाराराप्रा द्वारा समीक्षा की जा रही थी।

#### **12.4.5.4 सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय द्वारा शुल्क अधिसूचना के जारी किए बिना उपयोगकर्ता शुल्क का संग्रहण**

वाराणसी-रामनगर-मुगलसराय (वीआरएम) बाईपास का निर्माण उत्तर प्रदेश राज्य सरकार द्वारा मई 1999 में पूर्ण किया गया था तथा 25 जुलाई 1999 से टोल संग्रहण प्रारम्भ हुआ। भारत सरकार के दिनांक 4 फरवरी 1999 के आदेशानुसार भाराराप्रा को उत्तर प्रदेश/बिहार राज्य में एनएच-2 के कानपुर से बरवा अड्डा सहित वीआरएम बाईपास विकास हेतु सौंपा गया। राज्य सरकार ने 30 सितम्बर 2000 को भाराराप्रा को स्ट्रेच सौंपा तथा भाराराप्रा ने सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय द्वारा किसी शुल्क अधिसूचना के जारी किए बिना उसी दिन से टोल संग्रहण प्रारम्भ कर दिया। शुल्क नियम 1997 के नियम 3(2) अनुसार, शुल्क दरों तथा संग्रहण की अवधि केन्द्रीय सरकार द्वारा जारी सरकारी राजपत्र में अधिसूचना द्वारा निर्धारित तथा निर्दिष्ट की जाएगी। अभिलेखों के परीक्षण से पता चला कि भाराराप्रा ने मंत्रालय को वीआरएम. बाईपास पर उपयोगकर्ता शुल्क के संग्रह की अनुमति के लिए कोई प्रस्ताव प्रेषित नहीं किया था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि भाराराप्रा द्वारा वीआरएम बाईपास पर 30 सितम्बर 2000 से 17 मई 2008 तक भारत सरकार द्वारा बिना किसी शुल्क अधिसूचना के जारी हुए ₹16.02 करोड़ के उपयोगकर्ता शुल्क का संग्रहण किया गया जोकि शुल्क नियम 1997 का उल्लंघन होने के कारण नियम विरुद्ध था।

सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते हुए कहा (17 फरवरी 2016) कि राज्य लोक निर्माण विभाग तथा भाराराप्रा दोनों ही सड़क यातायात

<sup>1</sup> आगरा, गोरखपुर, लखनऊ तथा नरसिंहपुर

एवं राजमार्ग मंत्रालय की कार्यकारी एजेंसियाँ हैं तथा सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय उन्हें सौंपे गए राष्ट्रीय राजमार्ग की अदला-बदली कर सकता है। मंत्रालय ने आगे कहा कि इस मामले में राज्य लोक निर्माण विभाग द्वारा टोल संग्रह पहले से संचालन में था तथा यही भाराराप्रा द्वारा ले लिया गया था, राज्य लोक निर्माण विभाग को भाराराप्रा से बदलने का एक छोटा संशोधन प्रकाशित किया जाना आवश्यक था, जोकि नहीं किया गया।

यद्यपि मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया, हालाँकि, उत्तर यह स्पष्ट नहीं करता कि कि क्या उपरोक्त अनियमितता को नियमित करने के लिए कोई कार्यवाही की गई है।

#### 12.4.5.5 टोल की धनराशि के प्रेषण में हुई देरी

सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय के निर्देशों के अनुसार, टोल संग्रह की धनराशि को भाराराप्रा द्वारा परियोजना कार्यान्वयन इकाई के खाते में इसके संग्रह/प्राप्ति के तीन दिन के भीतर भारत की समेकित निधि (सीएफआई) में जमा किया जाना चाहिए। तदनुसार, भाराराप्रा ने (25 अप्रैल 2012) को परियोजना कार्यान्वयन इकाईयों को टोल प्लाज़ाओं से संग्रहित किये गये टोल संग्रह को रियल टाइम ग्रॉस सैटलमेंट (आरटीजीएस) के माध्यम से उसी दिन भाराराप्रा के टोल खाते में प्रेषित किये जाने के निर्देश दिए। परियोजना कार्यान्वयन इकाईयों ने भी बैंकों को टोल धनराशि के बकाया को भाराराप्रा टोल खाते में उसी तिथि को स्थानान्तरित किये जाने के निर्देश जारी किये। लेखापरीक्षा के दौरान इस सम्बन्ध में अवलोकित कमियाँ निम्न प्रकार हैं -

#### (1) मुख्यालय टोल खाते में उपयोगकर्ता शुल्क के प्रेषण में हुई देरी

भाराराप्रा की सात परियोजना कार्यान्वयन इकाईयों के सम्बन्ध में लेखापरीक्षा हेतु उपलब्ध कराए गए अभिलेखों की परीक्षण जाँच में, 11 टोल प्लाज़ाओं<sup>1</sup> (अनुबंध-XI) से मुख्यालय टोल खाते में टोल धनराशि के स्थानान्तरण में हुई देरी के 152 मामले सामने आए। देरी की अवधि 3 दिनों (चौकड़ी टोल प्लाज़ा) से लेकर 33 दिनों (तीतरपानी टोल प्लाज़ा) तक पाई गई।

सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय ने अपने उत्तर (17 फरवरी 2016) में परियोजना कार्यान्वयन इकाई - लखनऊ तथा आगरा के मामले में हुई देरी को स्वीकार किया कि तथा

<sup>1</sup> टुन्डला, रिठोला, पदुना, चौकड़ी, मान्डवनगर, मुजैना हतीम, सलेमगढ़, नवाबगंज, रोनाही, अहमदपुर तथा तीतरपानी

कहा कि सम्बन्धित बैंकों को भी भाराराप्रा के कार्यालय जापन दिनांक 25 अप्रैल 2012 के अनुसरण में बैंकों को जारी किये गये स्थायी आदेशों के अनुसार टोल संग्रह धनराशि को भारत की समेकित निधि (सीएफआई) में प्रेषित किये जाने के निर्देश दिए गए थे ।

(II) भाराराप्रा द्वारा सीएफआई में उपयोगकर्ता शुल्क जमा करने में विलंब

(ए) भाराराप्रा द्वारा टोल संग्रहण एजेंसियों के साथ हुए अनुबंध की प्रस्तावना के "पैरा एच" में बताया गया कि ठेकेदारों को प्रत्येक सप्ताह के मंगलवार तक उपयोगकर्ता शुल्क की धनराशि का जमा होना सुनिश्चित करना है। पाँच परियोजना कार्यान्वयन इकाईयों<sup>1</sup> में टोल संग्रह एजेंसियों ने भाराराप्रा बैंक खाते में समझौते की अवधि के अन्तिम माह के दौरान संग्रहित किये गये टोल की धनराशि का प्रेषण नहीं किया, जिस पर भाराराप्रा ने टोल संग्रहण एजेंसियों के निष्पादन प्रतिभूति से बकाया धनराशि वसूल की। लेखापरीक्षा ने गौर किया कि भाराराप्रा ने निष्पादन प्रतिभूति के समायोजन से वसूल की गई टोल धनराशि को सीएफआई में निर्धारित तीन दिन की अवधि के भीतर जमा नहीं किया। छह मामलों में, भाराराप्रा ने ₹13.66 करोड़ की धनराशि सीएफआई में अनुबंध की अन्तिम तिथि से पाँच माह (अहमदपुर टोल प्लाज़ा) से 8 माह (टुन्डला टोल प्लाज़ा) की देरी से जमा की (अनुबंध-XII)।

(बी) लेखापरीक्षा ने देखा कि 2 सितम्बर 2013 से 14 दिसम्बर 2013 तथा 18 जून 2014 से 30 जुलाई 2014 की अवधि में टोल संग्रह की ₹ 10 करोड़ से अधिक धनराशि (31 अक्टूबर 2013 को अधिकतम धनराशि ₹15.63 करोड़) क्षेत्रीय कार्यालय, लखनऊ के खातों में पड़ी थी। यह धनराशि टोल प्रेषण के कम जमा करने की दशा में, ठेकेदारों की निष्पादन प्रतिभूति के नकदीकरण के माध्यम से वसूल की गई धनराशि थी। इस धनराशि को भारत की समेकित निधि में आगे स्थानान्तरण हेतु भाराराप्रा को प्रेषित नहीं किया जाना सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय भाराराप्रा द्वारा जारी किये गये निर्देशों के विरुद्ध था।

सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय ने अपने जवाब (17 फरवरी 2016) में कहा कि ठेकेदार की किसी चूक के कारण निष्पादन प्रतिभूति के नकदीकरण की धनराशि ठेकेदार द्वारा भेजी गई रकम नहीं थी तथा उस धनराशि को तुरंत जमा करने का दवाब नहीं डाला जा सकता था जैसा कि उल्लिखित है।

सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय का उक्त तर्क स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि ठेकेदार द्वारा संग्रहित उपयोगकर्ता शुल्क के जमा करने में सम्भाव्य चूक, को ठेकेदार से प्राप्त निष्पादन

<sup>1</sup> पीयूआई जालन्धर, आगरा, लखनऊ, उदयपुर तथा नरसिंहपुर



प्रतिभूति के द्वारा सुरक्षित किया गया था इसलिए निष्पादन प्रतिभूति की ज़ब्त की गई धनराशि को बिना किसी विलंब के सीएफआई में जमा किया जाना चाहिए था।

(III) **उपयोगकर्ता संग्रहण शुल्क के जमा करने में हुई देरी के कारण हुए नुकसान की कम वसूली**

टुन्डला टोल प्लाज़ा तथा पदुना टोल प्लाज़ा की टोल संग्रहण एजेंसी अर्थात् मै. एमईपी इन्फ्रास्ट्रक्चर डेवलपमेंट प्राइवेट लिमिटेड आरम्भ अर्थात् क्रमशः मार्च 2014 तथा जुलाई 2014 से ही भाराराप्रा के साथ उपयोगकर्ता शुल्क जमा करने में अनियमित था। टुन्डला टोल प्लाज़ा के मामले में, प्राधिकरण ने जून 2014 में ₹3.75 करोड़ के निष्पादन प्रतिभूति का नकदीकरण कराया तथा टोल एजेंसी ने ₹3.01 करोड़ की धनराशि निष्पादन प्रतिभूति के रूप में 7 अगस्त 2014 से 14 अक्टूबर 2014 के दौरान पुनः जमा की। उपयोगकर्ता शुल्क के देरी से जमा करने के कारण भाराराप्रा ने जुर्माना लगाया तथा टोल एजेंसी से ₹23.58 लाख रुपये की वसूली की (दिसम्बर 2014 तक)। पदुना टोल प्लाज़ा के मामले में, लेखापरीक्षा ने देखा कि भाराराप्रा द्वारा अनुबंध की समाप्ति के लिए सूचना जारी करने (2 जनवरी 2015) के बावजूद, टोलिंग एजेंसी ने समझौता शर्तों के अनुसार टोल जमा नहीं किया। फिर भी, भाराराप्रा ने चूक करने वाली टोल एजेंसी के खिलाफ कोई कानूनी कार्रवाई नहीं की, जबकि दो टोल प्लाज़ाओं में टोल एजेंसी द्वारा संग्रहित ₹13.67 करोड़ की टोल धनराशि बकाया (मार्च 2015) थी।

सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय ने लेखापरीक्षा को सूचित किया (16 मई 2016) कि पदुना टोल प्लाज़ा से सम्बन्धित ₹0.74 करोड़ की धनराशि को छोड़कर टोल एजेंसी से बकाया धनराशि को जुर्माने के साथ वसूल लिया गया है।

**निष्कर्ष**

ईपीसी तरीके से विकसित किये गए राष्ट्रीय राजमार्गों पर उपयोगकर्ता शुल्क संग्रहण का कार्य भारत सरकार द्वारा भाराराप्रा को सौंपा गया था। इस लेखापरीक्षा में पाया गया कि भा.रा.प्रा विभिन्न टोल प्लाज़ाओं पर शुल्क वसूली नहीं कर पाई चूँकि शुल्क अधिसूचना के अनुमोदन एवं जारी करने में देरी हुई (₹301.80 करोड़), टोल प्रक्रिया के शुरू करने में देरी हुई (₹204.87 करोड़) उपयोगकर्ता शुल्क दरों (₹141.25 करोड़) के संशोधन में देरी हुई तथा शुल्क अधिसूचना के जारी करने में अन्य प्रक्रियात्मक चूक हुई (₹7.72 करोड़)। लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि टोल संग्रह एजेंसियों की नियुक्ति के लिए बोली प्रक्रिया अकुशल थी, जिसके कारण टोल राजस्व में हानि हुई (₹26.35 करोड़)। भाराराप्रा ने प्रत्येक परियोजना के लिए पृथक् वित्तीय स्थिति विवरणी तथा नकदी प्रवाह विवरणी बनाने सम्बन्धी

सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय के दिशानिर्देशों का पालन नहीं किया। चूँकि, पूँजीगत व्यय की पूर्ण वसूली के ऊपर, टोल उपयोगकर्ता शुल्क की घटी दर निर्भर है, इसीलिए परियोजना अनुसार सही लागत के अभाव में सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय भाराराप्रा, घटी दर से वसूली के प्रारम्भ की सही तिथि को निश्चित करने की स्थिति में नहीं थे।

सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय ने अपने उत्तर (17 फरवरी 2016) में कहा कि उन्होंने सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय भाराराप्रा में मामलों को सही समय पर प्रस्तुत करने तथा समय से शुल्क अधिसूचना को जारी करने एवं टोल संग्रह एजेंसियों को भाड़े पर रखने के लिए सुधारात्मक कार्यवाही की है। सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय ने आगे कहा कि सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय के दिशानिर्देशों की अनुपालना के लिए सभी ओएमटी परियोजनाओं की वसूली योग्य पूँजीगत लागत का भारारा.प्रा द्वारा पुनः अवलोकन किया जा रहा है। सड़क यातायात एवं राजमार्ग मंत्रालय भाराराप्रा द्वारा टोल प्रक्रिया के सम्बन्ध में उठाए गए उपरोक्त सुधारात्मक कदमों के प्रभाव का मूल्यांकन भविष्य में की जाने वाली लेखापरीक्षाओं में किया जायेगा।