

अध्याय II: नागर विमानन मंत्रालय

एयरलाइन एलाइड सर्विसिज़ लिमिटेड

2.1 एयरलाइन एलाइड सर्विसिज़ लिमिटेड के परिचालनों की समीक्षा

2.1.1 प्रस्तावना:

एयरलाइन एलाइड सर्विसिज़ लिमिटेड (एएएसएल) पूर्व इंडियन एयरलाइन्स लिमिटेड (आईएएल) (अब एयर इंडिया लिमिटेड) की एक पूर्ण स्वामित्व वाली सहायक कम्पनी है और इसने ब्रांड नाम 'अलायन्स एयर' के तहत 1996 से इसके परिचालन प्रारंभ किए। एएएसएल का उद्देश्य एक क्षीण संगठन के तौर पर बाज़ार से ठेका आधार पर पायलट/अभियंताओं की भर्ती कर और आईएएल की तुलना में एक प्रतिस्पर्धात्मक एवं कम लागत संरचना पर परिचालन व कार्य करना था।

एएएसएल ने घरेलू बाज़ार में परिचालन किया और टीअर 2 और टीअर 3 शहरों के बीच कनेक्टिविटी प्रदान की। इसने इसके नेटवर्क में एयर इंडिया के साथ तालमेल में एक फीडर एयरलाइन के तौर पर कार्य किया। कम्पनी को इसकी मूल कम्पनी अर्थात् एयर इंडिया लिमिटेड द्वारा प्रशासनिक, लॉजिस्टिक एवं अन्य सहायता दी गई। कम्पनी को उत्तर-पूर्वी एवं देश के अन्य भागों में परिचालन के लिए व्यवहार्यता अंतर निधिकरण (वीजीएफ) प्राप्त हुआ। कम्पनी ने 26 मार्गों के लिए नागर विमानन मंत्रालय द्वारा घोषित क्षेत्रीय जुड़ाव योजना (अक्टूबर 2016) के तहत अपना, प्रस्ताव प्रस्तुत किया जिसके प्रति 15 मार्ग, जहां पर किसी अन्य बोलीदाता ने कोई अन्य बोली प्रस्तुत नहीं की थी, एएएसएल को दिया गया। एएएसएल ने 31 मार्च 2017 तक ₹1746 करोड़ की हानियां संचित की। कम्पनी की निवल सम्पत्ति पूर्ण रूप से घट गई थी और 31 मार्च 2017 को (-)₹1344 करोड़ थी। कम्पनी के वित्तीय निष्पादन के विवरण नीचे तालिका में दिए गए हैं:-

एएएसएल की वित्तीय स्थिति

(₹ करोड़ में)

	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
राजस्व एवं परिचालन	241.69	226.63	268.20	366.19
अन्य आय	0.70	1.32	5.66	9.62
कुल आय	242.39	227.95	273.86	375.81
व्यय	495.35	416.42	476.25	668.48
वर्ष की हानि (अपवादात्मक एवं असाधारण मदों के बाद)	249.40	183.92	198.75	282.72

कम्पनी द्वारा परिचालित सभी एयरक्राफ्ट्स पट्टे पर लिये गए एयरक्राफ्ट थे। विवरण नीचे तालिका में दिए गए हैं:

एएएसएल के बेड़े की स्थिति

एयरक्राफ्ट का प्रकार	पट्टे पर या स्वामित्व पर हैं	31 मार्च 2014 तक	31 मार्च 2015 तक	31 मार्च 2016 तक	31 मार्च 2017 तक
एटीआर 42-320	पट्टे पर	04	04	03	02
सीआरजे 700	पट्टे पर	04	04	03	00
एटीआर 72-600	पट्टे पर	00	02	05	08
कुल		08	10	11	10

लेखापरीक्षा का उद्देश्य 2014-15 से 2016-17 की अवधि के दौरान एएएसएल के परिचालनों की दक्षता प्रभावशीलता और मितव्ययता का आंकलन करना था। लेखापरीक्षा के लिए अंगीकृत मानदंड में, एयरक्राफ्ट के परिचालन एवं अनुरक्षण के लिए प्रतिमान एवं दिशानिर्देश, सेवा स्तर करारों के प्रावधान और एयरक्राफ्ट के पट्टाकारों के साथ किए गए करार, निदेशक मंडल के निर्णय, कार्मिक तैनाती के मानक और उत्तर-पूर्वी परिषद (एनईसी) एवं अन्य राज्य सरकार/एजेंसियों के साथ किए गए समझौता ज्ञापन (एमओयू) के प्रावधान शामिल हैं। एएएसएल ने इस रिपोर्ट के अनुबंध-1 में सूचित जानकारी प्रस्तुत नहीं की थी।

लेखापरीक्षा ने 2008-09 से 2010-11 की अवधि के लिए एएएसएल के परिचालनों की समीक्षा की थी और अनुपालन लेखापरीक्षा रिपोर्ट (वाणिज्य) 2012-13 की सीएजी की रिपोर्ट सं. 8 के पैराग्राफ 2.3 में प्रस्तुत किए गए थे। लेखापरीक्षा निष्कर्ष पर की गई कार्रवाई तथापि भारत सरकार (जनवरी 2018) नागर विमानन मंत्रालय से अपेक्षित थी।

2.1.2 लेखापरीक्षा निष्कर्ष:

2.1.2.1 पट्टे पर एयरक्राफ्टों का अधिग्रहण

कम्पनी के बेड़े में मौजूद सभी एयरक्राफ्ट वर्ष 2014 और 2015 (एटीआर 42-320 एयरक्राफ्ट फरवरी 2014 तक और सीआरजे एयरक्राफ्ट जुलाई 2015 तक) पुनः डिलीवर¹ किए जाने थे। इसे ध्यान में रखते हुए, एएएसएल ने नीचे दिए गए विवरण के अनुसार गैर-

¹ परिचालन पट्टे पर लिए गए एयरक्राफ्ट पट्टा अवधि की समाप्ति पर पट्टा दाता को वापस किए जाते हैं। पट्टा करार एक फॉलो-ऑन पट्टाकर्ता को परिसम्पत्ति के हस्तांतरण को सुगम बनाने के लिए वितरण परिस्थितियां विनिर्दिष्ट करता है।

बाधित परिचालनों के लिए पट्टा आधार पर अठारह एटीआर-72-600 एयरक्राफ्ट के अधिग्रहण के लिए बोली आमंत्रित की:

क्र.सं.	निविदा के आमंत्रण/निर्धारण की तिथि	निविदा के अनुसार एयरक्राफ्टों की संख्या और वितरण सारणी	न्यूनतम बोलीदाता का नाम और एयरक्राफ्ट की संख्या	प्रति एयरक्राफ्ट कुल मासिक लागत	वितरण की अनुसूची
1.	नवंबर 2013/ मई 2014	8 (फरवरी 2014 से दिसम्बर 2015)।	2 एयरक्राफ्ट के लिए मैसर्स अवेशन 3 एयरक्राफ्ट के लिए मैसर्स जीईसीएस	यूएसडी 332933 यूएसडी 336152	दिसंबर 2014 से अक्टूबर 2015 तक
2.	सितंबर 2014/ अक्टूबर 2015	3 (2015-16)	मैसर्स एलिक्स एविएशन कैपिटल लिमिटेड, डबलिन 3 एयरक्राफ्ट के लिए	यूएसडी 315589	अप्रैल 2016- जुलाई 2016
3.	जनवरी 2016/ दिसंबर 2016	10 (2016-17)	10 एयरक्राफ्ट के लिए मैसर्स दुबई एयरोस्पेस एंटरप्राइजेज (डीईई) लिमिटेड	यूएसडी 307386	मई 2017 के बाद

बोली प्रक्रिया की लेखापरीक्षा संवीक्षा यह दर्शाती है कि क्र.सं. 1 पर सूचित आठ एयरक्राफ्टों को पट्टे पर देने की वित्तीय व्यवहार्यता के मूल्यांकन के लिए गठित समिति को प्रस्ताव वित्तीय ढंग से व्यवहार्य नहीं लगा। उसके बाद पट्टा प्रस्ताव को वित्तीय ढंग से व्यवहार्य बनाने के लिए वित्तीय व्यवहार्यता को प्रभावित करने वाले पैरामीटर दो बार (अप्रैल 2013 और अगस्त 2013) संशोधित किए गए थे। तथापि, 2015-16 और 2016-17 के दौरान एयरक्राफ्ट के परिचालनों की समीक्षा ने यह दर्शाया कि पैरामीटरों से संबंधित वास्तविक निष्पादन का वित्तीय व्यवहार्यता के निर्धारण के लिए उपयोग जैसा कि नीचे तालिका में दिया गया है, वित्तीय व्यवहार्यता के परिकलन के लिए विचार किए गए से कम था:

पैरामीटर	निर्धारण के अनुसार पैरामीटर	वास्तविक निष्पादन	अंतर
प्रति एयरक्राफ्ट उपयोग किये गये अधिकतम ब्लॉक घंटे	3654	2266	1388
सीट फैक्टर (%)	76	68.6	7.4
₹में प्रति कि.मी. राजस्व	13.19	10.00	3.19

लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि उपलब्ध हो रहे नये लाये गए एयरक्राफ्ट के वास्तविक निष्पादन के बावजूद वर्ष 2016-17 में तालिका के क्र.सं. 3 में सूचित 10 एयरक्राफ्ट के अधिग्रहण के लिए प्रक्रिया शुरू करने से पूर्व वित्तीय व्यवहार्यता का कोई मूल्यांकन नहीं किया गया था।

प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2017) कि विमानन उद्योग में आमतौर पर माने गए पैरामीटरों के आधार पर प्राक्कलन पुनः बनाए गए थे। कम्पनी वित्तीय रूप से इस स्थिति में नहीं थी कि सीधे तौर पर खरीद आधार पर एयरक्राफ्ट का अधिग्रहण कर सके। कम्पनी के मार्गों पर परिचालन प्रारंभ करने के बाद ही वास्तविक आधार पर मार्ग मितव्ययता बनाए जा सकते थे। प्रबंधन ने इसके बाद सूचित किया कि वर्ष 2017-18 (सितम्बर 2017 तक) के लिए एयरक्राफ्ट उपयोगिता 7.98 घंटे प्रति दिन प्रति एयरक्राफ्ट (जो कि है लगभग 3000 ब्लॉक घंटे प्रति वर्ष) तक बढ़ गई थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अभिलेखों के अनुसार, प्राक्कलनों में व्यवहार्य मितव्ययता के तौर पर प्रस्तावों को बनाने के लिए संशोधन किया गया था। इसके बाद कम्पनी द्वारा बनाए गए पैरामीटर जैसाकि सामान्य तौर पर विमानन उद्योग में अंगीकृत किए जाते हैं लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए थे। यद्यपि, कम्पनी एयरक्राफ्ट खरीदने की वित्तीय स्थिति में नहीं थी, तथ्य यह रहा कि विश्लेषण में, सीधी खरीद द्वारा और पट्टे की लागत द्वारा अधिग्रहण की लागत की तुलना शामिल नहीं थी। इसके बाद उपयोगिता (7.98 घंटे) जैसा कि उत्तर में उल्लिखित है आर्थिक व्यवहार्यता के निर्धारण के दौरान कल्पित 10.01 घंटे प्रति दिन प्रति एयरक्राफ्ट की उपयोगिता से भी कम थी।

2.1.2.2 पायलटों की उपलब्धता और एयरक्राफ्ट की उपयोगिता

एएएसएल द्वारा परिचालित बेड़े में तीन प्रकार के एयरक्राफ्ट हैं जैसे की सीआरजे 700 एटीआर 42-320 और एटीआर 72-600 शामिल हैं। प्रत्येक एयरक्राफ्ट के प्रभावी और इष्टतम उपयोगिता के लिए आवश्यक पायलटों के 5.25 सेट² के मानक प्रतिमान के आधार पर लेखापरीक्षा में शामिल अवधि के लिए उपलब्ध एयरक्राफ्ट के परिचालन के लिए और उनकी वास्तविक उपलब्धता नीचे तालिका में दी गई है:

² एक सेट में एक कमांडर पायलट (पी-1) और एक सहपायलट (पी-2) शामिल है।

पायलटों की उपलब्धता

अवधि	एयरक्राफ्ट का प्रकार											
	सीआरजे				एटीआर 42				एटीआर 72			
	एए	एन आर	एपी	एस	एए	एनआर	एपी	एस	एए	एनआर	एपी	एस
2014-15	3.83	40	21	48	3.67	39	41	-	1.33	14	12	14
2015-16	3.00	32	15	53	2.75	29	22	24	4.00	42	21	50
2016-17	2.44	26	7	73	2.00	21	16	24	7.5	79	47	41

नोट: एए= उपलब्ध एयरक्राफ्ट की औसत संख्या
 एनआर= पायलटों की मानक आवश्यकता (सं.)
 एपी= उपलब्ध पायलटों की वास्तविक संख्या
 एस = कमी (% में)

उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि कम्पनी ने वर्ष 2014-15 से 2016-17 के दौरान, 2014-15 के लिए एटीआर 42 को छोड़कर, सभी प्रकार के एयरक्राफ्ट के परिचालन के लिए पायलटों की कमी देखी। पायलटों की उपलब्धता में कमी 14 प्रतिशत (एयरक्राफ्ट के एटीआर 72 प्रकार के लिए वर्ष 2014-15 में) और 73 प्रतिशत (एयरक्राफ्ट के सीआरजे प्रकार के लिए वर्ष 2016-17 में) के बीच की सीमा में थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि 2014-15 से 2016-17 की अवधि के दौरान सभी प्रकार के एयरक्राफ्ट की कम उपयोगिता थी। 2014-15 से 2016-17 की अवधि के दौरान एयरक्राफ्टों की उपयोगिता नीचे तालिका में दी गई है:

एयरक्राफ्ट की उपयोगिता

अवधि	सीआरजे			एटीआर 42			एटीआर 72		
	टीए	टीयू	यूयू	टीए	टीयू	यूयू	टीए	टीयू	यूयू
2014-15	8200	4208	49	8650	6362	26	625	401	36
2015-16	5233	2441	53	6509	4866	25	11117	6273	44
2016-17	3283	1796	45	5267	4411	16	20325	13217	35
कुल	16716	8445	49	20426	15639	23	19891	32067	38

नोट: टीए= कुल प्रभावी उपलब्धता³ (घंटों में)
 टीयू= कुल उपयोगिता (घंटों में)
 यूयू= कम उपयोगिता (% में)

तालिका से यह देखा जाता है कि कम उपयोगिता 2016-17 में एटीआर 42 एयरक्राफ्ट के लिए 16 प्रतिशत और 2015-16 में सीआरजे एयरक्राफ्ट के लिए 53 प्रतिशत तक की रेंज

³ ग्राउंडिंग की वास्तविक अवधि घटाने के बाद कुल प्रभावी उपलब्धता का परिकलन किया गया था। इसके बाद उपलब्ध मार्गों के विवरणों की अनुपस्थिति में एयरक्राफ्टों की उपलब्धता को परिकल्पित उपयोगिता में बराबर माना गया था।

में थी। एयरक्राफ्ट की कम उपयोगिता का एक कारण पायलटों की कमी थी। तथापि, कम्पनी द्वारा सूचना प्रस्तुति के आभाव में, कम उपयोगिता की सीमा का निर्धारण लेखापरीक्षा में नहीं किया जा सकता था।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (नवम्बर 2017) में बताया कि पायलटों की कमी का कारण सीआरजे एयरक्राफ्ट की जगह एडीआर-72-600 के अधिष्ठापन पर वर्तमान पायलटों का कम्पनी छोड़ कर जाना और एडीआर-72-600 उड़ाने के लिए प्रशिक्षित पायलटों की कमी था। कम्पनी ने इसके बाद कहा कि आवश्यक उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए पायलट नियुक्त करने के लिए प्रयास कार्यान्वित नहीं हुए।

प्रबंधन के उत्तर ने दर्शाया कि एयरक्राफ्ट पट्टे पर देने के दौरान पायलटों की उपलब्धता पर ध्यान नहीं दिया गया जिसके परिणामस्वरूप एयरक्राफ्टों की अक्षम उपयोगिता हुई।

2.1.2.3 एयरक्राफ्ट का अनुरक्षण एवं ग्राउंडिंग

लेखापरीक्षा ने देखा कि जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है पुर्जों, भागों एवं फ्लोट इंजन की गैर-उपलब्धता के कारण लंबी अवधियों तक एयरक्राफ्टों को ग्राउन्डिड रखा गया:

क. एडीआर 72-600 फ्लीट की ग्राउन्डिंग

क.1 कम्पोनेन्ट स्पॉट व्यवस्था में देरी

एडीआर 72-600 एयरक्राफ्ट का अधिष्ठापन दिसम्बर 2014 में प्रारंभ हुआ था। कम्पनी ने तथापि, अधिष्ठापन के समय अवयवों/पुर्जों के लिए निविदा आमंत्रित नहीं की थी। इसके बजाय, अवयव/पुर्जों की आपूर्ति के लिए मेसर्स एडीआर के साथ एक अंतरिम अनुरक्षण सेवा समझौता (आईएमएसए) किया (जुलाई 2015) गया था। फरवरी 2016 में अवयव समर्थन व्यवस्था के लिए एक निविदा शुरू की गई थी, जिसके प्रति बोली प्राप्त हुई थी, किंतु निर्धारित नहीं की गई थी। एएसएल, तथापि ने एडीआर 42 के लिए वर्तमान सार्वभौमिक अनुरक्षण सहायता समझौते (जीएमएसए) के तहत एडीआर 72-600 शामिल करने के लिए निर्धारित (अक्टूबर 2016) किया। एएसएल द्वारा जीएमएसए और आईएमएसए के तहत जनवरी 2016 से मार्च 2016 तक की अवधि के लिए मरम्मत की लागत की एक तुलना दर्शाती है कि जीएमएसए के तहत मरम्मत ₹0.93 करोड़ तक सस्ती थी। जुलाई 2015 से दिसम्बर 2016 तक की सम्पूर्ण अवधि के लिए अवकल राशि, तथापि कम्पनी (फरवरी 2018) द्वारा प्रस्तुत नहीं की गई थी। अवमानित बचत उपार्जित की जा सकती थी यदि प्रतिस्पर्धात्मक बोली द्वारा अवयव सहायता व्यवस्थाएं की गई हों या एडीआर 72-600

एयरक्राफ्ट अधिष्ठापन चरण से आईएमएसए में प्रविष्ट होने के बजाय जीएमएसए के तहत शामिल किए गए थे।

क.2 फ्लोट इंजन व्यवस्था में विलम्ब

दिसम्बर 2016 में इंजन निष्फलता के कारण ग्राउंडिंग से बचने के लिए फ्लोट के तौर पर इंजनों की कुल संख्या के 12 प्रतिशत के अनुरक्षण पर कम्पनी ने विचार किया किंतु प्रस्ताव लागू नहीं किया गया था। मई 2016 के दौरान दो विभिन्न एयरक्राफ्टों के इंजन में बाधा उत्पन्न होने के परिणामस्वरूप क्षतिग्रस्त इंजनों की मरम्मत और मध्यवर्ती अवधि के लिए ऋण पर दो इंजन लेने के लिए ज्ञात विक्रेताओं से प्रस्ताव का अनुरोध (आरएफपी) मांगा गया (जून 2016)। न्यूनतम बोलीदाता को कार्य सौंपने के बजाय, तीसरे न्यूनतम बोलीदाता, मेसर्स प्रैट एंड विटनी से सौदेबाजी के बाद क्षतिग्रस्त इंजनों की मरम्मत एवं ऋण आधार पर इंजन लेने का निर्णय (जून 2016) लिया गया। यह 20 जनवरी को जारी केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सीवीसी) के दिशानिर्देशों का उल्लंघन था जिसमें केवल अपवादात्मक परिस्थितियों में न्यूनतम बोलीदाता के साथ सौदेबाजी अधिदेशित है। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि मेसर्स पीडब्ल्यूसी प्रस्तुत प्रस्ताव के अनुसार, इंजन की मरम्मत के लिए टर्न अराउंड टाइम (टीएटी) 45 दिन था किंतु ऐसे अनुबंध को करार में समागमित नहीं किया गया था। दोनों इंजनों को जुलाई 2016 में मरम्मत के लिए भेजा गया था और फरवरी 2017 और मई 2017 में मरम्मत पूरी की गई। लेखापरीक्षा ने देखा कि फ्लोट इंजनों की व्यवस्थाओं की अनुपस्थिति में 18 मई 2016 से 24 जुलाई 2016 से एक एयरक्राफ्ट ग्राउन्डिड रहा जिस अवधि के लिए कम्पनी द्वारा ₹2.96 करोड़ के किराये का भुगतान किया गया था।

यद्यपि दो एयरक्राफ्ट के इंजनों में मई 2016 में बाधा विकसित हुई थी, दो इंजनों की फ्लोट वस्तुसूची रखने का प्रस्ताव पर केवल दिसम्बर 2016 में विचार किया गया और एटीआर 72-600 एयरक्राफ्ट के अधिष्ठापन की तिथि से 2.5 वर्ष के विलम्ब तथा दिसम्बर 2014 में दो इंजन में परेशानी (मई 2016) होने के 14 महीनों के बाद। अगस्त 2017 में अंतिम निर्णय लिया गया।

प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2017) कि कम्पनी ने नया एटीआर 72-600 एयरक्राफ्ट अधिष्ठापित किया जो कि मरम्मत एवं अनुरक्षण पर बोज़ नहीं था। इसलिए, कम्पनी ने एक अंतरिम व्यवस्था को प्राथमिकता दी। इसके बाद, मार्च 2017 में दो पूरी जांच एवं मरम्मत हो चुके इंजन के लिए निविदा शुरू की गई। चूँकि किसी भी बोलीदाता की बोली तकनीकी आवश्यकताओं से नहीं मिलती थी, जून 2017 में एक नई निविदा की गई जिसे

अगस्त 2017 में निर्धारित किया गया। दो इंजनों की मरम्मत एवं प्रावधान की संविदा मेसर्स प्रैट एंड विटनी को दी गई चूँकि मेसर्स पीडब्ल्यूसी (एसईए) के बाद मूल उपकरण निर्माता (ओईएम) सुविधा थी और ऐसी सुविधाएं पुर्जों के एक पूल और ओईएम के अतिरिक्त इंजनों तक अभिगम होती।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है चूँकि अवयव/पुर्जों और फ्लोट इंजन के प्रावधान पर लागत प्रावधान (अप्रैल 2013) तैयार करने के दौरान विचार किया गया था और एयरक्राफ्ट के अधिग्रहण की प्राक्कलित लागत में शामिल थी। इस प्रकार, एयरक्राफ्ट की इष्टतम उपयोगिता के लिए अवयवों/पुर्जों की सुनिश्चित आपूर्ति के लिए व्यवस्थाएं सुनिश्चित करनी चाहिए थी। इसके बाद, यह तथ्य कि ज्ञात विक्रेताओं से फ्लोट इंजन के लिए मांगा गये प्रस्ताव ने दर्शाया कि मेसर्स पीडब्ल्यूसी के अलावा दूसरे विक्रेता भी उपलब्ध थे और कम्पनी द्वारा उनका लाभ उठाया जा सकता था।

ख. सीआरजे बेड़े की ग्राउन्डिंग

लेखापरीक्षा ने देखा कि सीआरजे बेड़े में एयरक्राफ्टों के परिचालन के लिए तीन वर्ष अर्थात् 2014-15, 2015-16 और 2016-17 के दौरान 3110 उड़ान दिवस उपलब्ध थे। इनमें से चार सीआरजे एयरक्राफ्ट जैसे कि वीटी-आरजेबी, वीटी-आरजेसी, वीटी-आरजेडी और वीटी-आरजेई 595⁴ दिन अर्थात् कुल 3110 उड़ान दिवस का 19.13 प्रतिशत के लिए ग्राउन्डिंग थे। अधिक ग्राउन्डिंग के परिणामस्वरूप जैसा कि अनुबंध-II में दिया गया है निष्फल अवधि के लिए ₹19.59 करोड़ की पट्टा राशि का भुगतान हुआ।

इसके बाद लेखापरीक्षा समीक्षा ने दर्शाया कि,

- पुर्जों की गैर-उपलब्धता के कारण, नवम्बर 2013 और जनवरी 2016 के बीच 322 दिनों⁵ की अवधि के लिए एयरक्राफ्ट वीटी-आरजेडी ग्राउन्डिंग रहा। ग्राउन्डिंग की अवधि के दौरान भुगतान पट्टा किराया ₹27.39 करोड़ था जिसमें ₹10.28 करोड़⁶ लेखापरीक्षा की अवधि से संबंधित है। एयरक्राफ्ट को मरम्मत के बाद जनवरी 2016 में परिचालन में लाया गया था, तथापि यह पुनः फरवरी 2016 से अगस्त 2016 तक (123 दिन) के लिए खड़ा ही था जिसके दौरान ₹3.99 करोड़ के पट्टा किराया का भुगतान हुआ। उसके बाद,

⁴ सूचीबद्ध/गैर-सूचीबद्ध अनुरक्षण के लिए फ्लीट उपलब्धता के 5 प्रतिशत पर विचार करने के बाद 595 दिन निकाले गए हैं। (626-31=595 दिन)।

⁵ आकिसलरी पावर यूनिट इंजन एवं स्पेयर्स के लिये लगाये गये क्रेडिट होल्ड की अवधि तथा 'सी' बैंक व एयरवर्दीनैस रिव्यू सर्टिफिकेट के लिये 77 दिनों को छोड़कर ग्राउन्डिंग की अवधि निकाली गई है।

⁶ संबंधित वर्ष की 31 मार्च को डालर विनिमय दर के अनुसार गणना की गई।

पट्टादाता को एयरक्राफ्ट के पुनः वितरण के पूर्व एयरक्राफ्ट को दो महीनों के लिए उड़ाया गया। इसके बाद, 2738 दिनों में से 1526 दिनों की अवधि के लिए एयरक्राफ्ट का कम उपयोग हुआ, इस समझौते की पट्टा शर्तों के अनुसार जून 2016 तक ऐसी कम उपयोगिता (56 प्रतिशत) की और पट्टा किराया में ₹0.48 करोड़ की राशि का भुगतान किया गया।

- यद्यपि, अक्टूबर 2007 में बेड़े के अधिष्ठापन के बाद व्यापक इंजन सहायता व्यवस्था के लिए एक निविदा शुरू की गई थी, निविदा का निर्धारण नहीं किया गया है (जनवरी 2018)। फ्लोट इंजन व्यवस्था की अनुपस्थिति के परिणामस्वरूप इंजन में बाधा/निष्फलता के कारण एयरक्राफ्टों की लम्बे समय तक ग्राउन्डिंग हुई। एयरक्राफ्ट वीटी-आरजेसी दिसम्बर 2010 से जुलाई 2011 तक 230 दिन और जून 2012 से जनवरी 2014 तक 569 दिन के लिए ग्राउन्डिड रहा। चूँकि उपरोक्त ग्राउन्डिंग अवधि, लेखापरीक्षा की अवधि के तहत नहीं आती, ग्राउन्डिड अवधि के लिए पट्टा किराये इस रिपोर्ट में शामिल नहीं किए गए हैं।
- विभिन्न पट्टादाताओं के साथ किए गए करार के अनुसार मासिक आधार पर अनुरक्षण रिजर्व (एमआर) का भुगतान करने की आवश्यकता थी। योग्य अनुरक्षण कार्यक्रम होने की बाद की तिथि पर एमआर का उपयोग करने की आवश्यकता थी। एमआर का दावा करने के लिए, योग्य गतिविधियों को संघ विमानन प्रशासन (एफएए) या यूरोपीय विमानन सुरक्षा एजेंसी (ईएएसए) द्वारा अनुमोदित अनुरक्षण मरम्मत एवं जांच (एमआरओ) सुविधाओं पर उपक्रमित करने की आवश्यकता थी। तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि एमआर का दावा करने के लिए योग्य अधिकतम गतिविधियां एजेंसियों द्वारा की जा रही थी जो कि एफएए/ईएएसए द्वारा अनुमोदित नहीं थी। परिणामस्वरूप आवश्यक प्रतिपूर्ति का दावा नहीं किया जा सका और एकत्रित एमआर को बिना उपयोगिता के पुनः वितरण के समय पर पट्टादाता को दे दिया गया।

प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2017) कि अधिक अनुरक्षण के कारण एयरक्राफ्ट वीटी-आरजेडी को अधिक अवधि के लिए ग्राउन्डिड रखा गया। चूँकि कम्पनी नकदी की कमी का सामना कर रही थी, इस एयरक्राफ्ट के पुर्जों एवं अवयवों को अन्य एयरक्राफ्ट में इसके सीआरजे बेड़े में कैनिबलाइजिंग द्वारा अन्य एयरक्राफ्टों की ग्राउन्डिंग से बचा गया। इसके बाद, सीआरजे एयरक्राफ्ट की इंजन सहायता को कार्यान्वित नहीं किया जा सका चूँकि चयनित विक्रेताओं ने निविदा शर्तों के अतिरिक्त सख्त शर्तें रखी। फ्लोट इंजन के तौर पर प्रयुक्त पट्टे पर लिए गए इंजन की लागत अधिक थी और इस प्रकार ग्राउन्डिंग समय एवं लागत को घटाने के लिए इन-हाउस सुविधाओं का उपयोग किया गया। इसने कम्पनी को अधिक नियंत्रण भी प्रदान किया।

निम्नलिखित कारणों से उत्तर स्वीकार्य नहीं है:

- (i) यद्यपि 11 दिसम्बर 2013 से 4 जनवरी 2016 के दौरान वीटी-आरजेडी एयरक्राफ्ट के कुल 197 पार्ट्स को सीआरजे बेड़े के अन्य एयरक्राफ्ट के विभिन्न पार्ट्स से बदलकर वीटी-आरजेडी एयरक्राफ्ट को कैनिबलाइज किया गया, लेकिन स्पेयर्स की अनुपलब्धता के कारण कैनिबलाइजेशन का वास्तविक कारण कम्पनी के सामने नकदी की कमी की समस्या होना था। 25 दिसम्बर 2014 से 12 नवम्बर 2015 के दौरान स्पेयर्स के सप्लायर्स द्वारा 250 दिन के लिये कम्पनी को क्रेडिट होल्ड पर रखा गया था।
- (ii) कम्पनी द्वारा बताया गया कि एयरक्राफ्ट के कम्पोनेन्ट्स को कैनिबलाइज करना इसकी नीति के विरुद्ध था क्योंकि यह एयरक्राफ्ट को अनसर्विसेबिल बना देता है और यह राजस्व अर्जन में असमर्थ हो जाना है।
- (iii) सीआरजे बेड़े को पट्टे पर लेने की वित्तीय व्यवहार्यता का आकलन करते समय, फ्लोट इंजन के मूल्य पर भी विचार किया गया था। एयरक्राफ्ट्स के अधिकतम उपयोग के लिये स्पेयर्स/फ्लोट इंजन की व्यवस्था आवश्यक थी।

इस प्रकार, एयरक्राफ्ट्स की ग्राउंडिंग के फलस्वरूप निष्क्रय अवधि के लिए किया गया पट्टा किराये का भुगतान मुख्यतः कम्पनी के सामने आई नकदी की कमी की समस्या के कारण था, जिसे कम्पनी की घोषित नीति के विरुद्ध होने वाले पार्ट्स के अत्यधिक कैनिबलाइजेशन को प्राथमिकता के आधार पर समाधान किये जाने की आवश्यकता थी।

ग. एटीआर 42-320 फ्लीट

लेखापरीक्षा ने देखा कि 2014-15 से 2016-17 तक तीन वर्षों के दौरान एटीआर 42-320 बेड़े के चार एयरक्राफ्ट के परिचालन के लिए 3144 उड़ान दिन उपलब्ध थे। इनमें से चार एयरक्राफ्ट को 677 दिन⁷ अर्थात् कुल 3144 उड़ान दिनों का 21.53 प्रतिशत के लिए ग्राउन्ड किया गया था। एयरक्राफ्ट की ग्राउन्डिंग के परिणामस्वरूप जैसा कि अनुबंध-III में दिया गया है, उस अवधि के दौरान राजस्व अर्जित करने के अवसरों की हानि के अलावा ₹7.08 करोड़ की राशि का इस अवधि के लिए पट्टा किराया भुगतान किया गया।

⁷ सूचीबद्ध/गैर-सूचीबद्ध अनुरक्षण के लिए फ्लीट उपलब्धता के 5 प्रतिशत पर विचार करने के बाद 677 दिन निकाले गए हैं (713-36=677 दिन)।

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि एयरक्राफ्ट वीटी-एबीए को वार्षिक जांच के लिए ग्राउन्डिड (सितम्बर 2013) किया गया था किंतु पुर्जों की कमी के कारण एवं एयरक्राफ्ट के कैनिब्लाइज़ेशन के परिणामस्वरूप नवम्बर 2014 तक 425 दिन के लिए यह ग्राउन्डिड रहा और परिणामस्वरूप ₹4.81 करोड़ के निष्क्रिय पट्टा किराये का भुगतान हुआ।

प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2017) कि गंभीर रूप से नकदी की कमी के जीएमएसए के लिए विक्रेताओं को भुगतान में विलम्ब होने के परिणामस्वरूप कम्पनी को क्रेडिट-होल्ड पर रखा गया जिससे ग्राउन्डिंग हुई। एयरक्राफ्ट वीटी-एबीए को मुख्य अनुरक्षण के लिए ग्राउन्डिड रखा गया किंतु इस एयरक्राफ्ट के पुर्जों एवं अवयवों की एटीआर-42-320 श्रेणी के अन्य एयरक्राफ्ट में कैनिब्लाइज़ेशन द्वारा फ्लीट को परिचालन में रखा गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था चूँकि प्रबंधन एयरक्राफ्ट परिचालन का कारोबार करता था और इसलिए महत्वपूर्ण पुर्जों/अवयवों के स्टॉक का अनुरक्षण आवश्यक था।

2.1.2.4 व्यवहार्यता अंतर निधिकरण के भुगतान के लिए विभिन्न एजेंसियों के साथ समझौता ज्ञापन

एएसएल संबंधित राज्य सरकार/एजेंसी के साथ किए गए समझौता ज्ञापन (एमओयू) के अनुसार, उनके द्वारा प्रदान किए गए व्यवहार्यता अंतर निधिकरण (वीजीएफ) के आधार पर विभिन्न राज्य सरकारों एवं उत्तर-पूर्वी परिषद को सेवाएं प्रदान करता था। विभिन्न एमओयू के तहत शामिल परिचालनों की समीक्षा दर्शाती है कि ₹72.95 करोड़ की एक राशि जैसा कि अनुबंध-IV में दिया गया है लाभार्थी एजेंसियों/राज्यों से वसूली योग्य थीं।

प्रबंधन ने उत्तर (नवम्बर 2017) दिया कि बेंगलोर-पुदुचेरी-बेंगलोर सेक्टर एवं बेंगलुरु एवं मैसुरु सेक्टर के मामले में; पर्याप्त यात्री लोड की प्रत्याशा में परिचालन शुरू किए गए थे। कोलकाता-दुर्गापुर-कोलकाता सेक्टर के संबंध में मै. बीएपीएल के स्पष्ट अनुरोध पर परिचालन रोके गए थे। कोची-अगाटी सेक्टर के संबंध में, प्रति घंटा लागत की वृद्धि को लक्षद्वीप प्रशासन/एमएचए के साथ उठाया गया किंतु उसे स्वीकार नहीं किया गया। उत्तर पूर्वी क्षेत्रों में परिचालनों के संबंध में, प्रबंधन ने कहा कि ₹60.91 करोड़ की राशि की उगाही के लिए जोरदार प्रयास किये जा रहे हैं। बकाया वीजीएफ/देयों की उगाही के लिए कम्पनी निरंतर/जोदरा तरीके से मामले को राज्य सरकार/एजेंसियों के साथ उठा रही हैं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था चूँकि उड़ानों के परिचालन हेतु सहमति देते समय संभावित ट्रैफिक के संबंध में अवास्तविक प्रक्षेपण/धारणाएँ अंगीकृत की गई थी। परिणामस्वरूप, परिचालन की अपेक्षित तिथि के पूर्व ही आश्वासित वीजीएफ क्षीण हो गया। कम्पनी के हितों की रक्षा

के लिए समझौते में कोई दायित्वक प्रावधान भी नहीं किया गया। परिणामस्वरूप बकाया की वसूली नहीं की जा सकी।

2.1.2.5 एयरक्राफ्टों की पुनः डिलीवरी

पट्टादाता के साथ किए गए पट्टा समझौतों के अनुसार पट्टा अवधि की समाप्ति पर पुनः डिलीवरी शर्तों को पूर्ण करने की आवश्यकता थी। इन शर्तों को पूर्ण नहीं करने पर इन शर्तों के गैर-अनुपालन के स्थान पर पट्टादाता को पुनः डिलीवरी या वास्तविक भुगतान से पूर्व मरम्मत उपक्रमित करनी थी। पट्टा करार के अनुसार अनुरक्षण रिज़र्व (एमआर) की ओर पट्टादाता द्वारा मासिक भुगतान करने की आवश्यकता थी। पट्टा अवधि के दौरान या पट्टा अवधि की समाप्ति पर शर्तों को पूरा करने के लिए ईएएसए/एफएए अनुमोदित अनुरक्षण मरम्मत एवं जांच (एमआरओ) केन्द्रों पर कुछ अनुरक्षण गतिविधियाँ (योग्य कार्यक्रम) पर व्यय करने के लिए एमआर के उपयोग की आवश्यकता थी। तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि एएएसएल ऐसे एकत्रित एमआर की पूर्ण रूप से उपयोगिता में असफल रहा चूँकि एफएए/ईएएसए, अनुमोदित एमआरओ केन्द्रों पर योग्य गतिविधियाँ नहीं की गई थी। इसके परिणामस्वरूप पुनः डिलीवरी के समय पट्टादाता द्वारा यूएसडी 8.92 मिलियन⁸ तक की शेष एमआर राशियों का अवरोधन हुआ। पुनः डिलीवरी शर्तों को पूरा नहीं किए जाने के एएएसएल यूएसडी 6.494 मिलियन⁹ पर बाई आउट/पुनः डिलीवरी व्यवस्थापन के विकल्प को चुनने के लिए मजबूर हुआ और ऐसे व्यवस्थापन के निर्धारण में लगे समय के परिणामस्वरूप मध्यवर्ती अवधि के दौरान यूएसडी 3.226 मिलियन (₹22.73 करोड़ के समतुल्य) के अतिरिक्त पट्टा किराया का भुगतान हुआ। भुगतान के विवरण **अनुबंध-V** में दिए गए हैं।

प्रबंधन ने उत्तर दिया (नवम्बर 2017) कि पट्टा किराया/एमआर के भुगतान की देयता केवल पट्टादाता द्वारा एयरक्राफ्ट की यथा स्वीकृती के बाद ही रूकती है और पुनः डिलीवरी प्रक्रियाओं के पूर्ण होने में लगे लम्बे समय पर विचार करते हुए, पुनः डिलीवरी बाईआउट के चयन को वित्तीय रूप से उपयुक्त माना गया। अनुपयुक्त शेष एमआर की बची हुई राशि के संबंध में यह कहा गया कि पट्टा करार के अनुसार वह पट्टादाता के पास ही रही। एयरक्राफ्ट वीटी आरजेई के मामले में, अगस्त 2016 के बाद पट्टादाता को कोई पट्टा किराया

⁸ पट्टादाता को एएएसएल द्वारा किए गए वास्तविक भुगतानों की तिथियों की गैर-उपलब्धता के कारण राशि को समतुल्य रूप में नहीं निकाला जा सका।

⁹ पट्टादाता को एएएसएल द्वारा किए गए वास्तविक भुगतानों की तिथियों की गैर-उपलब्धता के कारण राशि को समतुल्य रूप में नहीं निकाला जा सका।

और एमआर नहीं दिया गया और जनवरी 2017 तक आगे का पे-आउट पुनः डिलीवरी के बाई-आउट व्यवस्थापन में शामिल किया जायेगा।

प्रबंधन सहमत हुआ कि पुनः डिलीवरी आवश्यकताओं के अनुसार एयरक्राफ्टों के गैर-अनुरक्षण ने एएएसएल को बाई-आउट विकल्प चुनने के लिए बाध्य किया। पट्टादाता को अनुपयुक्त एमआर का हस्तांतरण को प्रबंधन द्वारा स्वीकार किया गया। एएएसएल पट्टा किराया का भुगतान करने के लिए तब तक देय होगा जब तक पुनः डिलीवरी एयरक्राफ्ट वीटी-आरजेई पट्टादाता द्वारा यथा स्वीकृत न कर लिया जाये।

2.1.2.6 शक्तियों का अप्रचलित प्रत्यायोजन और नियमावलियों का गैर-अस्तित्व

एएएसएल में प्रशासनिक एवं वित्तीय शक्तियों के नियम 1996 में बनाये गये थे, जिनमें कारोबार के आकार और व्यय की मात्रा में विस्तार के बावजूद 21 वर्षों में कोई अद्यतन/संशोधन नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप ऐसे दृष्टांत थे जब कि शक्तियों के प्रत्यायोजन में उल्लिखित सक्षम प्राधिकारी का आवश्यक अनुमोदन प्राप्त नहीं हुआ था। विभिन्न विभागों/अनुभागों की विभिन्न गतिविधियों को करने के लिए नियमावलियां नहीं बनाई गई थीं। इसके परिणामस्वरूप विशेष गतिविधियों या विभागों के कार्यकलापों के मूल्यांकन के लिए प्रक्रियाओं लिखित दिशानिर्देशों, पद्धतियों की गैर-मौजूदगी रही।

प्रबंधन ने उत्तर दिया (नवम्बर 2017) कि शक्तियों के प्रत्यायोजन के लेखपत्र को सुझावों के अनुसार और उत्पन्न हो रही कारोबार आवश्यकताओं के अनुसार जल्दी ही अद्यतित किया जायेगा और प्रत्येक विभाग के लिए प्राथमिकता आधार पर नियमावलियां बनाई जायेंगी।

2.1.2.7 राजस्व की मैपिंग में आंतरिक नियंत्रणों की कमी

यात्री राजस्व या यात्रियों की टिकटिंग एएएसएल के लिए राजस्व का एक मुख्य स्रोत था। लेखापरीक्षा ने देखा कि एलायंस एयर द्वारा परिचालित सभी सेक्टरों के लिए भाड़े की फाइलिंग एयर इंडिया द्वारा की जा रही थी। ब्रिक्री का एयर इंडिया की राजस्व लेखांकन प्रणाली द्वारा पता लगाया जा रहा था। एएएसएल ने टिकट-वार, कूपन-वार एयरइंडिया से राजस्व के विवरण प्राप्त किये थे। कम्पनी मूल कम्पनी द्वारा दिए गए डेबिट/क्रेडिट सलाह पर भरोसा कर रही थी। एएएसएल में, प्रचालित रीअल टाइम डाटा में प्राप्त विवरणों के मिलान के लिए कोई प्रणाली नहीं थी, जिसकी अनुपस्थिति में, लेखापरीक्षा में प्राप्त विवरणों की सटीकता का आंकलन नहीं किया जा सका।

कम्पनी के वित्तीय वर्ष 2015-16 के वार्षिक लेखाओं से संबंधित रिपोर्ट में सांविधिक लेखापरीक्षकों और आंतरिक लेखापरीक्षकों ने ऐसे लेनदेनों की पूर्णता और सटीकता पर टिप्पणी करने में अपनी अक्षमता को व्यक्त किया था और आकड़ों के मिलान की आवश्यकता की सिफारिश की थी।

प्रबंधन ने उत्तर दिया (नवम्बर 2017) कि त्रुटियों की संख्या न्यूनतम थी और ऑनलाइन पोर्टल द्वारा एएएसएल उसकी अपनी आरक्षण एवं टिकटिंग प्रणाली शुरू कर रहा था।

2.1.3 निष्कर्ष

कम्पनी द्वारा उठाई गई हानियां और इसकी नकारात्मक निवल कीमत, पट्टे पर लिए गए एयरक्राफ्ट की आर्थिक व्यवहार्यता के निर्धारण में कमी, पायलटों की कमी और पुर्जों के अभाव के कारण एयरक्राफ्ट की अत्यधिक ग्राउंडिंग के कारण हो सकते हैं। समर्थन समझौते और फ्लोट इंजन समझौतों की अनुपस्थिति के परिणामस्वरूप एयरक्राफ्टों की अधिक समय तक ग्राउंडिंग और संभावित राजस्व हानियों के अलावा ₹29.63 करोड़ (फ्लोट इंजन व्यवस्था में विलम्ब के कारण ₹2.96 करोड़, सीआरजे की अत्यधिक ग्राउंडिंग के कारण ₹19.59 करोड़ और एटीआर 42-320 एयरक्राफ्टों की ग्राउंडिंग के कारण ₹7.08 करोड़ के निष्फल पट्टा किराया का भुगतान हुआ। व्यवहार्यता अंतर निधिकरण के भुगतान शासित समझौते में अपर्याप्त प्रावधानों के परिणामस्वरूप राज्य सरकारों, एनईसी एवं अन्य एजेंसियों से ₹72.95 करोड़ का बकाया शेष था। एयरक्राफ्ट में अनुरक्षण में प्रभावहीनता और अनुमोदित एजेंसियों को कार्यरत करने में निष्फलता के परिणामस्वरूप पुनः डिलीवरी शर्तें पूरी नहीं हुईं और कम्पनी को मध्यवर्ती अवधि के दौरान ₹22.73 करोड़ के निष्फल पट्टा किराया और पट्टादाता के साथ लम्बे विवाद और महंगे बाई-आउट चुनने के लिए बाध्य होना पड़ा। इसके परिणामस्वरूप पट्टादाता द्वारा अनुरक्षण रिज़र्व की महत्वपूर्ण राशि में अवरोध भी हुआ।

मामला दिसम्बर 2017 में मंत्रालय को रिपोर्ट किया गया; उनका उत्तर अपेक्षित था (फरवरी 2018)।

भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण

2.2 उत्तरी क्षेत्रों में एयरपोर्ट पर रनवे, बिल्डिंग एवं अन्य संरचनाओं के निर्माण के लिए संविदाओं के निष्पादन की समीक्षा

2.2.1 प्रस्तावना

भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण (एएआई) भारत के अंतर्राष्ट्रीय विमान पत्तन प्राधिकरण के साथ नेशनल एयरपोर्ट अथारिटी के विलय द्वारा 01 अप्रैल 1995 को अस्तित्व में आई। एएआई को देश में वायु एवं सतह दोनों पर नागर विमानन आधारीक संरचना की रचना,

उन्नयन, अनुरक्षण एवं प्रबंधन की जिम्मेदारी सौंपी गई है। एएआई 137 एयरपोर्ट (अंतर्राष्ट्रीय, घरेलू, सीमाशुल्क और रक्षा एयरफील्ड पर सिविल एनक्लेव) का परिचालन करता है।

एएआई एयरपोर्टों पर यात्रियों एवं अन्य उपयोगकर्ताओं के लए विश्व स्तरीय सुविधाओं की रचना के लिए नयी टर्मिनल बिल्डिंग रनवे, एपरन, टेक्सी वे आदि के विस्तारण/निर्माण द्वारा एयरपोर्ट का आधुनिकरण कर रहा है। इसके अतिरिक्त, एएआई जमा कार्य आधार¹⁰ पर निर्माण एवं मरम्मत और अनुरक्षण कार्य कर रहा है।

लेखापरीक्षा ने 2012-13 से 2016-17 तक पांच वर्षों में उत्तरी क्षेत्रों में एएआई द्वारा निष्पादित ₹10 करोड़ से अधिक निर्माण ठेकों की समीक्षा की थी। समीक्षा का उद्देश्य एएआई द्वारा दिये गये ठेकों एवं उनके निष्पादन, कार्यों की निगरानी की प्रणाली और एयरपोर्ट इन्फ्रास्ट्रक्चर के विकास के लिए नियोजन की कुशलता और प्रभावीपन का आंकलन करना था। 18 निर्माण ठेकों में से 11 ठेके, प्रत्येक ठेका ₹10 करोड़ से अधिक जैसा कि अनुबंध-VI में सूचित किया गया है, लेखापरीक्षा में समीक्षा के लिए चयनित किए गए थे। इन ठेकों की एयरपोर्ट इन्फ्रास्ट्रक्चर पर सिविल विमानन मंत्रालय (एमओसीए) की नीति के प्रावधानों, एएआई की कार्य मैनुअल, एएआई द्वारा जारी तकनीकी निर्देश के साथ-साथ समय-समय पर केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सीवीसी) द्वारा जारी दिशानिर्देशों के संदर्भ में जांच की गई थी।

2.2.2 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.2.2.1 कार्य की समय अधिकता

लेखापरीक्षा ने देखा कि समीक्षा किए गए 11 ठेकों में से, 10 ठेके जैसा कि अनुबंध-VI में विवरण दिया गया है, चंडीगढ़ अंतर्राष्ट्रीय एयरपोर्ट पर नई एकीकृत टर्मिनल बिल्डिंग के निर्माण के संबंध में तीन महीनों के विलम्ब से लेकर खजुराहो एयरपोर्ट पर नई टर्मिनल बिल्डिंग के शेष निर्माण कार्य के संबंध में 61 महीनों के विलम्ब से पूरे किए गए थे। एएआई से संबंधित विलम्ब के कारण, साइट की गैर-उपलब्धता, पर्यावरणीय निकासी में विलम्ब, नागर विमानन महानिदेशक (डीजीसीए)¹¹ से अनुमोदन और एयरमेन को नोटिस

¹⁰ 'जमा कार्यों का अर्थ है निर्माण या मरम्मत और अनुरक्षण कार्य जिसकी लागत एएआई की निधियों से पूरी नहीं की जाती, किंतु भारत सरकार या अन्य सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों से निधियों से वित्तपोषित होती है, जिसे एएआई में जमा कराया जा सकता है।

¹¹ एएआई के तकनीकी निर्देश (टीआई) सं. 101 दिनांक 21 जुलाई 2014 कहते हैं कि एएआई द्वारा प्रबंधित सभी लाइसेंसधारी हवाईअड्डे के लिए किसी भी कार्य को प्रारंभ करने से पूर्व डीजीसीए से अनुमोदन प्राप्त करना आवश्यक है। आगे यह कहता है कि अवधारणा/डिजाइन चरण सुरक्षा निर्धारण निविदाकरण के पूर्व किया जाना चाहिए और निष्पादन में विलम्ब से बचने के लिए पहले से ही डीजीसीए से अनुमोदन प्राप्त करना चाहिए।

(एनओटीएएम)¹² प्राप्त करने में विलम्ब, आरेखों के अनुमोदन में विलम्ब और ठेके देने के बाद कार्यक्षेत्र में परिवर्तन थे। जैसाकि लेखापरीक्षा विश्लेषण किया गया है व्यक्तिगत ठेकों में विलम्ब के कारण निम्न है:

क. जयपुर एयरपोर्ट पर रनवे के कार्य के समापन में विलम्ब

जयपुर हवाईअड्डे पर रनवे के विस्तारण एवं मजबूतीकरण के लिए जून 2008 में एएआई निदेशक मंडल द्वारा कार्य अनुमोदित किया गया था। तथापि, मितव्ययिता उपायों के कारण कार्य को स्थगित किया गया। 21 दिसम्बर 2010 को हुई बैठक में निदेशक मंडल के निर्णय पर आधारित अप्रैल 2011 में कार्य के लिए निविदा आमंत्रित की गई थी। कार्य, तथापि न्यूनतम बोलीदाता जो कि है मेसर्स बी.आर. अरोड़ा एंड एसोसिएट प्राइवेट लिमिटेड को नहीं दी जा सकी चूँकि केन्द्रीय जांच ब्यूरो ने अन्य हवाईअड्डों (वाराणसी एवं लखनऊ) पर धोखाधड़ी कार्य के लिए एजेंसी के प्रति मामला दर्ज किया गया।

इसके कार्यक्षेत्र में सीएटी-II लाइटिंग प्रणाली शामिल करने के बाद अक्टूबर 2011 में कार्य की पुनः निविदा की गई और ₹76.47 करोड़ पर सफल बोलीदाता जो कि है जीएचवी इंडिया प्राइवेट लिमिटेड को दी (अप्रैल 2012) गई। तथापि एनओटीएएम जो कि 28 अक्टूबर 2012 को ही प्राप्त हुआ था की गैर-उपलब्धता के कारण अक्टूबर 2012 तक ठेकेदार कार्य शुरू नहीं कर सका था। उसके बाद में, दिसम्बर 2012 से फरवरी 2013 तक उपरोक्त अवधि के दौरान प्रचलित धुंध वाले मौसम के दौरान इंदिरा गांधी अंतर्राष्ट्रीय हवाई अड्डे, दिल्ली के लिए एक वैकल्पिक हवाईअड्डे के तौर पर जयपुर को उपयोग करने की आवश्यकता के कारण जयपुर हवाईअड्डे पर सभी निर्माण कार्यों पर रोक (7 नवम्बर 2012) लगा दी। इसे ध्यान में रखते हुए एएआई ने ठेका पहले ही समाप्त (दिसम्बर 2012) कर दिया।

जुलाई 2013 में निविदा पुनः आमंत्रित की गई और कार्य ₹95.92 करोड़ पर मेसर्स जीआर इन्फ्राप्रोजेक्ट्स लिमिटेड को दी (दिसम्बर 2013) गई। कार्य पूरा करने की निश्चित तिथि 1 जुलाई 2015 थी। उसके बाद, नागर विमानन महानिदेशक (डीजीसीए) के निदेशों पर जयपुर हवाईअड्डे को सीएटी-III बी लाइटिंग से सुशोभित करने के लिए मेसर्स जीआर इन्फ्राप्रोजेक्ट्स को दिए गए कार्य का कार्यक्षेत्र लगभग ₹20.47 करोड़ तक बढ़ा दिया गया

¹² एयरमैन को नोटिस (एनओटीएएम) एक उड़ान मार्ग पर या एक स्थान जो कि विमान की सुरक्षा को प्रभावित कर सकता है पर संभावित हानियों के लिए एयरक्राफ्ट पायलेट को सचेत करने के लिए एक विमानन प्राधिकरण में फाइल किया गया एक नोटिस है। एनओटीएएम एयरक्राफ्ट नियम 1937 के तहत जारी नागर विमानन आवश्यकताओं के अनुसार विनियमित वैमानिकी सूचना सेवा का एक भाग है।

(जनवरी 2015)। इसी ठेके के तहत, कार्य एनओटीएएम की गैर उपलब्धता के कारण मार्च 2014 तक शुरू नहीं हो सका।

लेखापरीक्षा ने देखा कि एएआई की कार्य नियमावली के खण्ड 11.1.1 के अनुसार, विस्तृत प्राक्कलनों को तकनीकी संस्वीकृति देने के बाद तुरंत ही कार्य साइट के अधिग्रहण के लिए एएआई को आवश्यक कार्रवाई करने की आवश्यकता है। कार्य साइट के अधिग्रहण के लिए, एएआई को डीजीसीए से एनओटीएएम प्राप्त करने की आवश्यकता थी। तथापि, रनवे कार्य देने के पहले एएआई ने डीजीसीए से एनओटीएएम के लिए अनिवार्य अनुमोदन प्राप्त करने की प्रक्रिया शुरू नहीं की थी। इसके परिणामस्वरूप, मेसर्स इंडिया प्राइवेट लिमिटेड को दिए गए पुरोबंध ठेके के मूल्य की तुलना में, 15 महीनों जीएचवी (दिसम्बर 2012 से मार्च 2014) का विलम्ब और ₹19.45 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ। इसके बाद, कार्यक्षेत्र में संशोधन के कारण, निर्धारित समापन तिथि के बाद भी 8.5 महीनों का अधिक विलम्ब हुआ।

प्रबंधन ने कहा (दिसम्बर 2017/जनवरी 2018) कि विषयगत कार्य की सभी गतिविधियां एएआई द्वारा विभिन्न चरणों में समय पर की गई थी और उनकी ओर से कोई विलम्ब नहीं था। कार्य/ठेके के निष्पादन का स्थगितकरण, यदि कोई था तो विभिन्न स्थानों/स्टेशनों पर स्थित विभिन्न/इकाईयों पर पद्धतियों, परिस्थितियों/विलम्बों के कारण था। एएआई ने बाद में कहा कि सीएटी III बी कार्य में शामिल विभिन्न प्रक्रियाओं को स्ट्रीमलाइन करने के लिए, एएआई ने पूर्वोक्त के लिए एक मानक परिचालन पद्धति बनाई (फरवरी 2017) है। इसमें आगे कहा गया कि लागत सूचियों में वृद्धि के कारण लागत में वृद्धि हुई।

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं था चूँकि उन्होंने मार्च 2014 तक डीजीसीए से एनओटीएएम से अनुमोदन प्राप्त नहीं किया था। इस प्रकार, जनवरी 2015 में सीएटी III-बी की समावेशन के कारण ठेके के कार्यक्षेत्र में वृद्धि के पूर्व 15 महीनों का विलम्ब पहले ही हो चुका था।

ख. जयपुर हवाईअड्डे पर सोलर फोटो वोल्टेक ऊर्जा संयंत्र के कार्य के समापन में विलम्ब

एयरक्राफ्ट नियम, 1937 के नियम 83(2) के अनुसार एक एक लाइसेंसधारी हवाईअड्डे को, एरोड्रोम परियोजना से किसी सुविधा, इन्फ्रास्ट्रक्चर में ऐसे परिवर्तन/जोड़ जो कि एयरक्राफ्ट परिचालन की सुरक्षा को प्रभावित कर सके के लिये नागर विमानन महानिदेशालय (डीजीसीए) से पूर्व अनुमोदन की आवश्यकता है। एएआई ने डीजीसीए से बिना अनुमोदन प्राप्त किए ग्राउन्ड माउन्टिड 1800 केडब्ल्यूपी सोलर फोटो वोल्टेक ऊर्जा संयंत्र की आपूर्ति, संस्थापन, परीक्षण और प्रवर्तन में लाने के कार्य को मेसर्स उजास एनर्जी लिमिटेड को दिया (फरवरी 2016) गया। कार्य को अगस्त 2016 तक पूरा करना निर्धारित किया गया। तथापि,

एएआई ने केवल जुलाई 2016 में डीजीसीए के अनुमोदन के लिए आवेदन किया। डीजीसीए ने एएआई द्वारा आवश्यक दस्तावेजों के गैर/विलम्बित प्रस्तुतीकरण के कारण केवल जनवरी 2017 में अनुमोदन दिया। एएआई की ओर से खराब नियोजन के कारण, कार्य अब भी पूरा (जनवरी 2018) किया जाना था। परिणामस्वरूप, सितम्बर 2016 से जनवरी 2018 की अवधि के दौरान सोलर पीवी प्रणाली द्वारा परिकल्पित उत्पादन की गैर उपलब्धता के कारण ₹0.26 करोड़ की राशि की बचत का एक अवसर एएआई ने खो दिया।

प्रबंधन ने कहा (दिसम्बर 2017/जनवरी 2018) कि यह एक डिजाइन आधारित निविदा होने के नाते डिजाइन ऊँचाई और साइट योजना, कार्य सौंपने के बाद एजेंसी द्वारा बनाया जाना था। एजेंसी द्वारा प्रस्तुत किए गए डिजाइन के अनुमोदन के बाद, एएआई के आपत्ति नहीं प्रमाणपत्र (एनओसी) से ऊँचाई अनापत्ति प्राप्त की गई थी और अनुमोदन के लिए डीजीसी को दस्तावेज दिए गए थे। डीजीसी ने ग्लेयर निकासी विश्लेषण की मांग की जिसमें विशेषीकृत एजेंसी और रिपोर्ट का प्रस्तुतीकरण जिसमें अधिक समय लगा के शामिल करना शामिल है। प्रबंधन ने बाद में कहा कि एनओसी और डीजीसीए अनुमोदन (जनवरी 2017) प्राप्त करने के कारण विलम्ब था और तदनुसार विस्तृत परियोजना रिपोर्ट, एरे संरचना और सामग्री बिल बाद में अनुमोदित किए जा सके।

प्रबंधन के उत्तर ने दर्शाया कि प्रबंधन ने कार्य की आवश्यकताओं के साथ-साथ आवश्यक दस्तावेजों जो कि उपरोक्त कार्य को अनुमोदन देने के लिए डीजीसीए द्वारा आवश्यक होंगी का पूर्वानुमान नहीं लगाया गया। इसलिए कार्य पत्र में दशर्ये गए कार्य के समापन के लिए आवश्यक छह महीनों की प्राक्कलित अवधि के प्रति कार्य पत्र में दशर्ये गए जहां अगस्त 2016 में समापन की निर्धारित तिथि थी, 18 महीने बीत जाने के बाद भी कार्य अपूर्ण (जनवरी 2018) रहा।

ग. नई दिल्ली पर कार्यालय काम्प्लेक्स और केन्द्रीय एयर ट्रेफिक फ्लो प्रबंधन (सी-एटीएफएम) सेन्टर के निर्माण में विलम्ब

एएआई के सदस्य मण्डल ने ₹180.77 करोड़ की प्राक्कलित लागत पर केन्द्रीय एयर ट्रेफिक प्रवाह प्रबंधन (सी-एटीएफएम), नई दिल्ली के कार्यान्वयन के कार्य जिसमें कार्यालय काम्प्लेक्स और मोतीबाग में सी-एटीएफएम केन्द्र के निर्माण कार्य से संबंध ₹37.38 करोड़ की राशि शामिल थी, का अनुमोदन किया। सदस्य (एएनएस) द्वारा दौरे के बाद, भारतीय विमानन अकादमी वसंत कुंज पर उपलब्ध आडिटोरियम, सभा कक्ष आदि जैसे स्थानों एवं सुविधाओं पर विचार करने के बाद मोती बाग से वसंत कुंज पर परियोजना का स्थान परिवर्तित (अक्टूबर 2014) किया गया। वसंत कुंज पर, कार्य देने की तिथि से 12 महीनों

की निर्धारित समापन अवधि के साथ ₹11.53 करोड़ की राशि के लिए मेसर्स सुनहरी बाग बिल्डर्स प्राइवेट लिमिटेड को कार्यालय काम्प्लेक्स और सीएटीएफएम का निर्माण कार्य दिया (जनवरी 2016) गया था। लेखापरीक्षा ने देखा कि कार्य अभी भी पूर्ण किया जाना था और फरवरी 2018 तक प्राप्त प्रगति 89 प्रतिशत थी।

कार्यालय काम्प्लेक्स और सी-एटीएम के निर्माण के लिए मोती बाग पर भूमि की उपयुक्तता के साथ-साथ वसंत कुंज पर भारतीय विमानन अकादमी पर पहले से विकसित आडिटोरियम सभा कक्ष आदि जैसी सामान्य सुविधाओं के उपयोग द्वारा संभावित लागत बचतों के निर्धारण में प्रबंधन असफल रहा जिसके परिणामस्वरूप बोर्ड के अनुमोदन के दो वर्ष बाद कार्यालय काम्प्लेक्स और सी-एटीएफएम केन्द्र के स्थान में परिवर्तन हुआ और फलस्वरूप कार्य सौंपने और इसके समापन में विलम्ब हुआ।

प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2017/जनवरी 2018) कि कार्य के समापन में विलम्ब के मुख्य कारण एएआई द्वारा साइट सौंपने में प्रारंभिक विलम्ब, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में राष्ट्रीय ग्रीन ट्रिब्यूनल (एनजीटी) द्वारा कार्य समाप्त करना और ठेकेदार आदि की ओर से कार्य की धीमी प्रगति को बताया गया था। साइट के स्थान में परिवर्तन के कारण, सलाहकार को संशोधित आरेखों के प्रस्तुतीकरण में अधिक समय की खपत करते हुए सभी डिजाइनों को पुनः बनाना पड़ा प्रबंधन ने यह भी कहा कि साइट को प्रशासनिक कारणों से परिवर्तित किया गया और एएआई पर कोई वित्तीय बोझ नहीं था। जबकि लेखापरीक्षा सहमत है कि वहां पर कोई वित्तीय बोझ नहीं था, तथ्य यही है कि समय की अधिकता के परिणामस्वरूप कार्य के निष्पादन में विलम्ब हुआ।

घ. भारतीय सिविल विमानन अकादमी एवं इसके होस्टल ब्लॉक, नई दिल्ली के निर्माण कार्य के समापन में विलम्ब

एएआई सदस्य मंडल ने भारतीय नागर विमानन अकादमी एवं इसके होस्टल ब्लॉक के निर्माण कार्य को अनुमोदित (फरवरी 2011) किया। फरवरी 2012 में एएआई ने मेसर्स केएनवाई प्रोजेक्ट्स प्राइवेट लिमिटेड को परियोजना के लिए डिजाइन, आरेख आदि के लिए परामर्श कार्य दिया और बोर्ड के अनुमोदन की तिथि से 25 महीने बीत जाने के बाद अप्रैल 2013 में निर्माण कार्य के लिए अंत में मेसर्स सी एंड सी कन्स्ट्रक्शन लिमिटेड को ठेका दिया जा सका। परियोजना की निर्धारित समापन तिथि नवम्बर 2014 थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि वहां पर 39 महीनों (नवम्बर 2014 से जनवरी 2018) का विलम्ब था और जनवरी 2018 तक केवल 99 प्रतिशत कार्य पूरा किया गया। इसमें से छह महीने के विलम्ब का कारण पूर्ण साइट के स्थानांतरण में विलम्ब और आरेखों की अनुपलब्धता

को बताया गया। 33 महीनों के शेष विलम्ब का कारण कार्य की धीमी प्रगति और ठेकेदार द्वारा संसाधनों की सीमित तैनाती को बताया गया। जिसके लिए निर्णीत हर्जाने के तौर पर ₹3.50 करोड़ एएआई ने वसूले (सितम्बर 2017) थे।

प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2017/जनवरी 2018) कि ठेका कार्य देने में कोई विलम्ब नहीं था और सलाहकार ने कार्यक्षेत्र के अनुसार कार्य पूर्ण कर लिया था। इसके बाद, पेड़ काटने के लिए वन विभाग से अनुमोदन की गैर प्राप्ति के कारण एजेंसी को साइट सौंपने में शुरूआती विलम्ब था। प्रबंधन के उत्तर ने सलाहकार की नियुक्ति में एक वर्ष के विलम्ब के कारण स्पष्ट नहीं किए थे।

ड. जैसलमेर हवाईअड्डे पर नये सिविल एन्क्लेव¹³ के निर्माण कार्य के समापन में विलम्ब

फरवरी 2008 में जैसलमेर हवाईअड्डे पर एएआई सदस्य मंडल ने नये सिविल एन्क्लेव के निर्माण कार्य का अनुमोदन दिया। नवम्बर 2008 में बोली आमंत्रित की गई थी। मुख्य टर्मिनल बिल्डिंग निर्माण कार्य एवं संबंधित कार्यों के लिए विचार नहीं किया गया (मार्च 2009) था चूँकि प्राक्कलित लागत की तुलना में उद्धरित दरें बहुत अधिक थीं। कार्य की अगस्त 2009 में पुनः निविदा की गई और मार्च 2010 में अधिनिर्णय पत्र (एलओए) जारी करने की तिथि के 25 दिन बाद 12 महीने की निर्धारित समापन अवधि के साथ ₹32.60 करोड़ के ठेका मूल्य पर मेसर्स ईरा इन्फ्रा इंजीनियरिंग लिमिटेड को दी गई। पर्यावरणीय निर्गम के लम्बन के साथ एलओए जारी किया गया जो कि मई 2010 में पर्यावरण एवं वन मंत्रालय (एमओईएफ) से प्राप्त किया गया था। लेखापरीक्षा ने देखा कि अप्रैल 2011 की निर्धारित समापन के प्रति 22 महीनों के विलम्ब के बाद कार्य फरवरी 2013 में पूरा किया गया। एएआई ने न्यू सिविल एन्क्लेव के परिचालन के लिए अगस्त 2017 में सिविल विमानन सुरक्षा ब्यूरो (बीसीएएस) और डीजीसीए से सैद्धांतिक रूप से अनुमोदन प्राप्त किया।

लेखापरीक्षा ने देखा कि परियोजना के अनुमोदन की तिथि से नौ वर्षों से अधिक के बाद भी न्यू सिविल एन्क्लेव परिचालन (सितम्बर 2017) में नहीं था। इसके परिणामस्वरूप ₹26.30 करोड़ (2009-10 से 2016-17) का संभावित राजस्व अर्जित नहीं किया जा सका।

¹³ सिविल एन्क्लेव सशस्त्र बल की एक हवाईअड्डे पर सिविल एयरक्राफ्ट और सिविल विमानन के उपयोग के लिए आवंटित एक क्षेत्र है।

प्रबंधन ने सूचना (दिसम्बर 2017/जनवरी 2018) दी कि अक्टूबर 2017 में हवाईअड्डा परिचालित किया गया है।

च. खजुराहो हवाईअड्डे पर नई टर्मिनल बिल्डिंग के निर्माण के समापन में विलम्ब

फरवरी 2006 में खजुराहो पर नई टर्मिनल बिल्डिंग पर निर्माण को एएआई सदस्य मंडल ने अनुमोदित किया। अधिनिर्णय जारी करने के 10 दिन बाद से परिकल्पित 15 महीनों की निर्धारित समापन अवधि के साथ ₹57.81 करोड़ पर कार्य मेसर्स आईडीईबी कन्स्ट्रक्शन प्रोजेक्ट प्राइवेट लिमिटेड को दिया (जून 2007) गया। मेसर्स आईडीईबी फरवरी 2009 तक ₹9.57 करोड़ मूल्य का कार्य पूर्ण कर सके और ठेकेदार के गैर-निष्पादन के कारण ठेका रद्द किया (फरवरी 2009) गया। शेष कार्य का मूल्य ₹50.95 करोड़ था और ठेका मेसर्स अवंतिका-जीएचआरए (जेवी) (मेसर्स आईडीईबी के जोखिम एवं लागत पर) को दिया गया। परियोजना की निर्धारित समापन तिथि 2 दिसम्बर 2010 थी। 61 महीनों के विलम्ब के बाद कार्य अंत में 31 दिसम्बर 2015 को पूरा किया गया।

लेखापरीक्षा ने देखा कि ठेका अवधि के दौरान भूतल योजना और पहले आरेखों में पुनरावर्ती संशोधन थे जिसके परिणामस्वरूप विभिन्न संस्थापनों और सुविधाओं के स्थानों में परिवर्तन और परियोजना के समापन में विलम्ब हुआ। परिणामस्वरूप, अंतिम समय विस्तारण पर विचार करने के दौरान, भूतल योजना में परिवर्तन, आग का पता लगाने और अलार्म प्रणाली के आरेखों में विलम्ब, अतिरिक्त, तल का समागम और फ्लेरिंग के लिए ग्रेनाइट की वैकल्पिक भिन्नता अनुमोदित भिन्नता पर रोक लगाने के बाद के अनुमोदन में विलम्ब जैसे कारणों के कारण 27 महीनों (लगभग) के विलम्ब की वजह एएआई को बताया गया।

शेष 34 महीनों का विलम्ब ठेकेदार के कारण था जिसके लिए ₹5.09 करोड़¹⁴ की राशि का निर्णीत हर्जाना आरोपित किया गया था। तथापि, ठेकेदार की याचिका पर शहरी सिविल कोर्ट, हैदराबाद ने सभी विलम्बों के लिए एएआई को जिम्मेदार ठहराते हुए जून 2017 में एएआई के प्रति एक आदेश पारित किया था। एएआई ने, तथापि न्यायालय के निर्णय के प्रति एक अपील फाइल की थी।

प्रबंधन ने कहा (जनवरी 2018) कि मध्यस्थता एवं सुलह अधिनियम, 1996 की धारा 37 के तहत तेलंगाना और आंध्रप्रदेश राज्य के उच्च न्यायालय न्यायाधिकरण में एक अपील

¹⁴ ठेका मूल्य के अधिकतम 10 प्रतिशत के अधीन विलम्ब के प्रति माह ठेका मूल्य के 1.5 प्रतिशत की दर पर।

फाइल (अगस्त 2017) की गई है और माननीय न्यायालय के निर्देशों के अनुसार अनुवर्ती कार्रवाई की जायेगी।

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं था चूँकि अपील ठेकेदार के कारण विलम्ब पर विचार और तदानुसार एलडी आरोपित करने हेतु थी। प्रबंधन का उत्तर 27 महीनों के विलम्ब पर मूक है जोकि संविदा अवधि के दौरान भूतल और आरेखणों के बार-बार संशोधनों के कारण एएआई के कारण था और कार्य निष्पादन में उचित नियोजन और समन्वय में प्रबंधन की ओर से कमियों को उजागर करता है।

2.2.2.2 कार्य नियोजन अधिनिर्णय पूर्व और क्रियान्वयन गतिविधियों में कमियां

क. अव्यवहारिक परियोजनाओं का उपक्रम

नागर विमानन मंत्रालय ने नवम्बर 1997 में 'हवाईअड्डा इन्फ्रास्ट्रक्चर पर नीति' का प्रतिपादन किया। उक्त नीति के शीर्ष 'हवाईअड्डा इन्फ्रास्ट्रक्चर के वित्तपोषण के पैरा 14 के उप पैरा (7) कहता है कि एएआई केवल प्रमाणित आर्थिक व्यवहार्यता और वापसी की सकारात्मक दर वाली परियोजनाओं में ही निवेश करेगा और जहां सरकार एएआई पर सामाजिक उद्देश्यों को पूर्ण करने के लिए अव्यवहार्य परियोजना में निवेश करने के लिए दबाव डालेगी, परियोजना की प्रारंभिक पूंजी लागत ओर इसके कारण एएआई द्वारा झेली गई पुनरावर्ती वार्षिक हानि की क्षतिपूर्ति की जायेगी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि एएआई ने निम्न मामलों में उपरोक्त नीति का पालन नहीं किया था:

क.1 जेसलमेर हवाईअड्डे पर न्यू सिविल एन्क्लेव

इस तथ्य के बावजूद कि न्यू सिविल इन्क्लेव का आर्थिक रूप से व्यवहार्य नहीं था, एएआई ने ₹32.15 करोड़ के व्यय का कार्य शुरू किया और पूर्ण (फरवरी 2013) किया। तथापि, जैसा कि उपरोक्त पैरा 2.1.5 में दिया गया था सितम्बर 2017 तक न्यू सिविल एन्क्लेव परिचालित नहीं हो सका। यह मामला वर्ष 2017 (पैरा सं. 2.3(क)) के लिए भारत के सीएंडएजी की रिपोर्ट 9 में उजागर किया गया था।

क.2 किशन गढ़ हवाईअड्डा

2015-16 को मूल वर्ष मानते हुए, अगस्त 2012 में बनाई गई हवाईअड्डे की औचित्य रिपोर्ट ने इंगित किया कि एयरक्राफ्टों और यात्रियों के ट्रेफिक आवागमन 3300 और तीन लाख प्रति वर्ष क्रमानुसार पर विचार करते हुए, किशन गढ़ हवाईअड्डा आर्थिक रूप से व्यवहार्य नहीं था। पहले वर्ष में 6 प्रतिशत, अगले 10 वर्षों के लिए 8 प्रतिशत और उसके बाद 10 वर्षों के लिए 10 प्रतिशत वृद्धि दर रिपोर्ट में अनुमानित की गई थी। औचित्य रिपोर्ट ने कहा कि यद्यपि भारत सरकार द्वारा किशनगढ़ हवाईअड्डे के विकास की लागत प्रदान करने के बाद भी हवाईअड्डा व्यवहार्य नहीं था चूँकि आंतरिक वापसी की दर नकारात्मक थी। हवाईअड्डे को आर्थिक रूप से व्यवहार्य बनाने के लिए रिपोर्ट ने प्रति प्रस्थान पर ₹250 और प्रति आगमन ₹100 की दर पर उपयोगकर्ता विकास शुल्क (यूडीएफ) आरोपित करने की सिफारिश की।

किशनगढ़ हवाईअड्डे के लिए 'सैद्धांतिक' अनुमोदन और बजट संबंधी सहायता के लिए एएआई योजना आयोग के पास गया (अगस्त 2012)। इस शर्त के अधीन मांगी गई भूमि राजस्थान सरकार द्वारा दी जायेगी 'सैद्धांतिक' अनुमोदन सितम्बर 2012 में प्राप्त किया। योजना आयोग ने यह भी सलाह दी कि पीपीपी मोड द्वारा हवाईअड्डे का विकास करने की विकल्प को जांचा जाए, क्योंकि सहायता अनुदान की अनुमति नहीं दी जायेगी। परियोजना के निधिकरण के लिए बोर्ड से इसका अनुमोदन प्राप्त करने के लिए सिविल विमानन मंत्रालय (एमओसीए) द्वारा एएआई को निदेश (जनवरी 2013) पर ₹160.50 करोड़ की प्राक्कलित लागत पर किशनगढ़ हवाईअड्डे के विकास को बोर्ड ने अनुमोदित किया (अप्रैल 2013)। एएआई ने हवाईअड्डे के विकास के लिए सितम्बर 2017 तक ₹91.93 करोड़ का व्यय किया और कार्य प्रगति पर था। जैसा कि 18 अप्रैल 2013 को हुई 153 वीं बैठक में सदस्य मण्डल को सूचित किया गया था, किशनगढ़ हवाईअड्डे के परिचालनों के 25 वर्षों की अवधि में ₹15.74 करोड़ के निवल अधिशेष को प्राक्कलित किया है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि एएआई ने पीपीपी मोड पर हवाईअड्डे के विकास की संभावना का अन्वेषण नहीं किया था। इसके बाद, किशनगढ़ हवाईअड्डे की अव्यवहार्य परियोजना को किसी भी बजट संबंधी सहायता/अनुदान नहीं देने/आश्वासित करने का भारत सरकार/एमओसीए का निर्णय उपरोक्त संवर्धित 'हवाईअड्डा इनफ्रास्ट्रक्चर पर नीति' के अनुरूप नहीं था।

प्रबंधन ने कहा (जनवरी 2018) कि क्षेत्रीय जुड़ाव योजना की प्रस्तावना के साथ किशनगढ़ पर इन्फ्रास्ट्रक्चर का निर्माण न्यायसंगत होगा।

हालांकि उपरोक्त संदर्भित 'हवाईअड्डा इन्फ्रास्ट्रक्चर पर नीति' के अनुसार, आगामी वर्षों में एएआई द्वारा संभवतः झेली जाने वाली किशनगढ़ हवाईअड्डे जैसे एक अव्यवहार्य हवाईअड्डे के विकास पर हुआ पूंजीगत व्यय और परिचालन संबंधी हानियों को सिविल विमानन मंत्रालय भारत सरकार द्वारा क्षतिपूर्ति होनी थी। लेखापरीक्षा में क्षतिपूर्ति प्राप्त करने के लिए एएआई द्वारा किए गए प्रयासों का कोई रिकॉर्ड नहीं देखा गया। एएआई ने पीपीपी मोड द्वारा हवाईअड्डा चलाने की संभावना का भी अन्वेषण नहीं किया। इसके बाद एएआई के आंतरिक संसाधनों द्वारा अव्यवहार्य परियोजना का वित्तपोषण की हवाईअड्डा इन्फ्रास्ट्रक्चर नीति के उल्लंघन में था।

क.3 खजुराहो हवाईअड्डे पर न्यू टर्मिनल बिल्डिंग

जैसाकि उपरोक्त पैरा 2.1.6 में संदर्भ दिया गया है। ₹75.32 करोड़ की प्रारंभिक प्राक्कलित लागत पर खजुराहो हवाईअड्डे पर नई टर्मिनल बिल्डिंग के निर्माण को एएआई बोर्ड ने अनुमोदित (2006) किया। एएआई ने इसके आंतरिक संसाधनों से परियोजना के निधिकरण का निर्णय लिया यद्यपि, परियोजना का आईआरआर नकारात्मक था। एएआई ने टर्मिनल बिल्डिंग के निर्माण पर ₹63.01 करोड़ (दिसम्बर 2015) का व्यय किया। इसके बाद, इसके शुरू होने, जो कि वर्ष 2016-17 के दौरान पहले वर्ष में एएआई को ₹30.58 करोड़ की हानि हुई। लेखापरीक्षा ने देखा कि टर्मिनल बिल्डिंग के निर्माण का एएआई का निर्णय हवाईअड्डा इन्फ्रास्ट्रक्चर नीति के उल्लंघन में था। लेखापरीक्षा को एएआई द्वारा खजुराहो हवाईअड्डे के परिचालनों पर लगे पूंजीगत व्यय और झेली गई हानि को जीओआई/एमओसीए से क्षतिपूर्ति करने के लिए किए गए प्रयासों का कोई प्रमाण नहीं मिला।

प्रबंधन ने कहा (जनवरी 2018) की खजुराहो पर मंदिर यूनेस्को की विश्व धरोहर है और अंतर्राष्ट्रीय पर्यटकों की एक बड़ी संख्या आती है और इसलिए खजुराहो पर विश्व स्तरीय हवाईअड्डे टर्मिनल की आवश्यकता थी।

प्रबंधन का उत्तर तर्कसंगत नहीं था चूँकि हवाईअड्डा इन्फ्रास्ट्रक्चर पर नीति स्पष्ट रूप से कहती है कि एएआई केवल प्रमाणित आर्थिक व्यवहार्यता और सकारात्मक वापसी की दर वाली परियोजनाओं में ही निवेश करेगा और सामाजिक उद्देश्य की पूर्ति के लिए अव्यवहार्य परियोजनाओं के मामले में, परियोजनाओं की प्रारंभिक पूँजी लागत और इसके कारण एएआई द्वारा झेले गए पुनरावर्ती वार्षिक हानियां की क्षतिपूर्ति की जायेगी।

ख. नोटिस आमंत्रण निविदा/कार्य नियमावली/ठेका करार की शर्तों का गैर-अनुपालन

एएआई में निष्पादित ठेके, एएआई के कार्य नियमावली, नोटिस आमंत्रण निविदाओं और ठेका करार के भाग में ठेके की सामान्य शर्तों में अनुबंधित नियम एवं शर्तों द्वारा चलाए जाते हैं। लेखापरीक्षा ने 11 ठेकों की समीक्षा की और अनुबंधित शर्तों से विचलन के निम्न दृष्टांत देखे:

ख.1 ठेके की सामान्य शर्तों का गैर-अनुपालन

11 ठेकों की परीक्षण जांच दर्शाती है कि ठेके की सामान्य शर्तों के निम्न खण्डों के संबंध में विचलन देखे गए

- ठेके की सामान्य शर्तों (जीसीसी) का **खण्ड 1** अनुबंध कहता है कि स्वीकृति पत्र/कार्य आदेश जारी करने की तिथि से 30 दिन के भीतर निविदा की गई राशि के 5 प्रतिशत के बराबर राशि के लिए ठेकेदार को एक अखण्डनीय निष्पादन गारंटी प्रस्तुत करने की आवश्यकता है। ठेकेदार की निष्पादन गारंटी कार्य समापन की अनुबंधित तिथि तक लागू रहेगी और कार्य समापन की किसी भी विस्तृत अवधि को शामिल करने के लिए निष्पादन गारंटी की वैधता को विस्तृत करने की आवश्यकता होगी।
- विलम्ब के लिए मुआवजे के संबंध में ठेके की सामान्य शर्तों (जीसीसी) का **खण्ड 2** कहता है कि ठेके के समापन में विलम्ब के मामले में, ठेका मूल्य के अधिकतम 10 प्रतिशत के अधीन प्रति सप्ताह के विलम्ब के @ 0.5 प्रतिशत ठेका मूल्य पर निर्णीत हर्जाना (एलडी) आरोपित किया जायेगा।
- सामान्य शर्तों (जीसीसी) के **खण्ड 10** सीए अनुबंध कहता है कि ठेका की राशि परिवर्तित की जायेगी यदि निविदा के प्रस्तुतीकरण के बाद कार्य के लिए निविदा की प्राप्ति (विस्तारण सहित यदि कोई हो) के लिए अंतिम निर्धारित दिनांक के समय पर प्रचलित मूल्य की तुलना में ठेके में विनिर्दिष्ट सामग्री के मूल्य में वहां वृद्धि/कमी थी। इसके बाद, उचित अवधि के दौरान किया गया कार्य, विचाराधीन अवधि के प्रचलित सूचकांक या समापन की अनुबंधित तिथि के समय पर प्रचलित सूचकांक, जो भी कम हो, पर विचार किया जायेगा। खण्ड में आगे कहा जाता है कि सामग्री का वास्तविक खरीद मूल्य, मूल मूल्य से कम हो और सामग्री की खरीद के समय पर लागत सूचकांक, तब निविदा की प्राप्ति की अंतिम तिथि के समय पर लागत सूचकांक के बराबर या अधिक हो, यह खण्ड लागू नहीं होगा।

- सामान्य शर्तों (जीसीसी) का खण्ड 46 (पूर्व संशोधित जीसीसी का खण्ड 13) अनुबंध कहता है कि कार्य शुरू करने से पहले श्रमिक मुआवजा अधिनियम¹⁵ के तहत देयताओं की ओर बीमा पॉलिसी के अतिरिक्त सभी हानियों या क्षतियों के प्रति एएआई और ठेकेदार के संयुक्त नाम में ठेकेदार को सभी जोखिम बीमा पॉलिसी लेने की आवश्यकता थी। इसके बाद यह कहता है कि, यदि ठेकेदार और/या उसके उपठेकेदार (यदि कोई हो) बीमा करने में असफल रहता है, एएआई को अबाधित रूप से उस उद्देश्य के लिए जैसा आवश्यक हो कोई भी ऐसा बीमा या ऐसे बीमे का भुगतान करना होता था। एएआई किसी भी शेष या जो ठेकेदार को देय हो सकती है या ठेकेदारों से बकाया श्रृण के तौर पर वसूली जाने वाली राशि के तौर पर काट सकता है।

11 कार्यों के संबंध में देखे गए उपरोक्त उल्लेखित खण्डों से विचलन निम्न प्रकार से हैं:

ख.1.1 भारतीय सिविल विमानन अकादमी, नई दिल्ली

भारतीय सिविल विमानन अकादमी का निर्माण कार्य एएआई सदस्य मण्डल द्वारा अनुमोदित (फरवरी 2011) किया गया था और जैसा कि पैरा 2.2.2.1-डी में कहा गया है मेसर्स सीएंडसी कन्स्ट्रक्शन लिमिटेड को 25 महीने बीत जाने के बाद दी गई (अप्रैल 2013) थी।

इस संबंध में, लेखापरीक्षा ने निम्न देखा:

- (i) ठेकेदार द्वारा प्रस्तुत ₹4.68 करोड़ की निष्पादन गारंटी राशि 08 नवम्बर 2016 को समाप्त हो गई। एएआई ने गारंटी की शर्तों में छूट देते हुए, जीसीसी के खण्ड 1 के उल्लंघन में ₹4.68 करोड़ की बीजी के प्रति 31 दिसम्बर 2017 तक वैध ₹1 करोड़ की एक बैंक गारंटी (बीजी) ठेके द्वारा प्रस्तुत करने की अनुमति (6 फरवरी 2017) दी। बीजी 6 फरवरी 2017 को प्रस्तुत की गई थी। इस प्रकार 09 नवम्बर 2016 से 05 फरवरी 2017 तक की अवधि के दौरान कार्य के लिए कोई बीजी नहीं थी। कम राशि की बीजी के प्रस्तुतीकरण की छूट एएआई के वित्तीय हितों के प्रति भी थी चूँकि उन्होंने ठेके की शर्तों का उल्लंघन किया।
- (ii) ठेकेदारों की ओर से अधिक विलम्ब के बावजूद जिसमें जीसीसी के खण्ड 2 के अनुसार @ 10 प्रतिशत के कार्य मूल्य पर अधिकतम एलडी लगाने की आवश्यकता

¹⁵ श्रमिक मुआवजा अधिनियम, 1923 के खण्ड 3 के अनुसार, मुआवजे की देयता के लिए नियोक्ता की देयता, यदि रोजगार की अवधि के दौरान श्रमिक को व्यक्तिगत चोट लग जाती है, उसका नियोक्ता अधिनियम के 'अध्याय II' के प्रावधानों के अनुसार मुआवजे का भुगतान करने के लिए देय होगा।

थी, एएआई ने घटी हुई एलडी आरोपित की जिसके परिणामस्वरूप ₹5.87 करोड़ की कम उगाही हुई।

- (iii) जीसीसी के खण्ड 10 सीए द्वारा आवश्यक, ठेकेदार द्वारा प्रस्तुत (सितम्बर 2017) 49^{वां} आरए बिल के निर्धारण के दौरान कार्य के निष्पादन के दौरान सीमेंट और स्टील के मूल्य सूचियों में कटौती के बावजूद, सीमेंट और स्टील की मूल्य सूची में कटौती के कारण कोई समायोजन नहीं किया गया।
- (iv) दिसम्बर 2016 के बाद से लागू ठेकेदार के सभी जोखिम बीमा पॉलिसी चालू रखने में ठेकेदार असफल रहा। एएआई ने उपरोक्त संदर्भित जीसीसी के खण्ड 46 के अनुसार एक पॉलिसी प्राप्त करने के बजाय ठेकेदार के 38^{वें} चालू लेखा बिल (आरएबी) से ₹4 लाख की राशि वसूली (फरवरी 2017)। एएआई की कार्रवाई अपर्याप्त थी चूँकि एएआई द्वारा वसूली गई ₹4 लाख की राशि ₹93.65 करोड़ के निर्माण कार्य के दौरान संभावित हानियों की पूर्ति के लिए अपर्याप्त हो सकती थी।

प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2017/जनवरी 2018) कि कम राशि के लिए बैंक गारंटी आवश्यक अनुमोदन प्राप्त करने के बाद स्वीकृत की गई थी और यह कि कम राशि की स्वीकृति कार्य की आवश्यकताओं के कारण थी और ठेकेदार को कोई अनुचित लाभ नहीं दिया गया। इसमें आगे कहा गया कि एलडी की अंतिम राशि समय के अंतिम विस्तारण देने के बाद आरोपित एवं वसूली जायेगी। वर्धन की गणना की जा रही है और मूल्य सूचियों में कमी के कारण वसूली ठेकेदार को दी जाने वाले अगल चालू लेखा बिल से प्रभावी होंगे। वैध बीमा पॉलिसी की अनुपस्थिति के संबंध में प्रबंधन ने कहा कि ₹4 लाख की एक राशि जो कि है बीमा पॉलिसी के नवीनीकरण नहीं किए जाने के कारण जो राशि ठेकेदार ने बचाई है, बीमा पॉलिसी की लागत की ओर वसूली गई है। प्रबंधन ने बाद में कहा कि श्रमिक मुआवजा पॉलिसी एजेंसी से पहले ही प्राप्त की गई थी और 28 जून तक वैध थी।

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं था चूँकि ठेका शर्तों के उल्लंघन में घटी हुई राशि के लिए निष्पादन बीजी स्वीकार करके एएआई ने ठेकेदार को अनुचित लाभ दिया। इसके बाद, ठेकेदार की ठेके की सम्पूर्ण अवधि के दौरान ठेकेदारों के सभी जोखिम बीमा पॉलिसी ओर श्रमिक मुआवजा बीमा पॉलिसी प्राप्त करने की आवश्यकता थी। एएआई द्वारा वसूली गई ₹4 लाख की राशि संभावित देयताओं एवं हानियों को शामिल करने के लिए पर्याप्त नहीं होंगी जो कि ₹93.65 करोड़ के निर्माण कार्य के दौरान हो सकते थे। वैध बीमा कवर की अनुपस्थिति में, एएआई अदृष्ट वित्तीय देयताओं के लिए अनावरणित रहा चूँकि परियोजना का केवल 99 प्रतिशत ही पूर्ण (जनवरी 2018) हुआ था।

ख.1.2 राष्ट्रीय विमानन विश्वविद्यालय, फुरसतगंज

लेखापरीक्षा ने देखा कि, जीसीसी के खण्ड 46 के उल्लंघन में, श्रमिक मुआवजा नीति (एएआई और ठेकेदार के संयुक्त नाम पर) केवल 17 जून 2017 को किया गया, यद्यपि कार्य 26 अगस्त 2013 को शुरू हुआ।

प्रबंधन ने उत्तर दिया (जनवरी 2018) कि इंजीनियरिंग प्रभारी के स्थानान्तरण के कारण ठेके के खण्ड 46 (ख) का प्रवर्तन अनजाने में छूट गया। तथापि, श्रमिक मुआवजा अधिनियम के तहत एएआई पर कोई दावा नहीं किया गया। प्रबंधन ने उसके बाद कहा कि राशि की आवश्यक वसूली जो कि बीमा पॉलिसी के नवीनीकरण न करने पर ठेकेदार बचत करता, ठेकेदार से ली गई।

तथ्य यह है कि प्रबंधन ने ठेके के नियमों का पालन नहीं किया और एएआई अदृष्ट वित्तीय देयताओं के लिए अनावरणित हो गया।

ख.1.3 खजुराहो पर नई टर्मिनल बिल्डिंग

लेखापरीक्षा ने देखा कि जीसीसी के खण्ड 46 के अनुसार ठेकेदार को, ठेके के समापन अवधि तक जो कि पैरा 2.1.6 और 2.2.1 सी उपरोक्त में ऊपर संदर्भित कार्य के शेष निर्माण कार्य के निष्पादन के दौरान 31 दिसम्बर 2015 तक बीमा लेना था। तथापि, ठेकेदार का पूर्ण जोखिम (सीएआर) बीमा केवल 31 जुलाई 2015 तक वैध था और श्रमिक मुआवजा बीमा पॉलिसी केवल 10 नवम्बर 2015 तक वैध था।

प्रबंधन ने कहा (जनवरी 2018) कि इस संबंध में आवश्यक वसूलियां की गई हैं। तथापि, तथ्य यह रहा कि प्रचलन में कोई बीमा कवर नहीं होते हुए एएआई अदृष्ट वित्तीय देयताओं के अनावरणित रहा।

ख.2 एनआईटी के अनुसार शर्तों का गैर-अनुपालन

ख.2.1 केन्द्रीय वायु ट्रैफिक प्रवाह प्रबंधन (सी-एटीएफएम) और संबंधित कार्यालय, वसंत कुंज, नई दिल्ली

5 करोड़ से अधिक प्राक्कलित लागत वाले कार्यों के लिए नोटिस आमंत्रण निविदा के अनुसार, एक विशेषक आवश्यकता यह थी कि पिछले सात वर्षों के दौरान, समान प्रकृति के कार्यों (जैसे कि हवाईअड्डा टर्मिनल बिल्डिंग/स्टार होटल बिल्डिंग/दूतावास बिल्डिंग/बड़ा खरीदारी वाणिज्यिक काम्प्लेक्स/मेगा मॉल/आधुनिक कार्यालय परिसर का निर्माण) की संख्या

एवं मूल्य को संतोषजनक ढंग से पूरा कर लेना चाहिए था। इसके बाद, एएआई के साथ पहले से कार्यरत किसी भी एजेंसी के संबंध में, बोलीदाता के चयन के मापदंड के अनुसार, पहले से सौंपे गए कार्य के निष्पादन की समीक्षा की जानी थी और एजेंसी का आवेदन जिसका निष्पादन संतोषजनक नहीं था रद्दीकरण के अधीन था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि एक स्विमिंग पूल के निर्माण के अनुभव के आधार पर एएआई ने मेसर्स सुनहरी बाग बिल्डर्स प्राइवेट लिमिटेड को सी-एटीएमएम एवं संबंधित कार्यालय का निर्माण कार्य दिया। ठेकेदार का अनुभव एनआईटी में दर्शाए गए अनुभव के वांछित मापदंड को पूरा नहीं करता था और बोली रद्दीकरण के अधीन थी। तथापि, एएआई ने मेसर्स सुनहरी बाग बिल्डर्स प्राइवेट लिमिटेड को कार्य दिया।

प्रबंधन ने कहा (दिसम्बर 2017/जनवरी 2018) कि सीआरपीएफ अकादमी पर कार्य निष्पादित किया गया था जो कि एक संस्थानिक बिल्डिंग था। इसके सिवाय निष्पादित कार्य का कार्यक्षेत्र/प्रकृति ने प्रस्तावित कार्य की आवश्यकताओं को पूरा किया और इस प्रकार निविदा खोलने की समिति ने बोलीदाता को योग्य माना।

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं था चूँकि स्विमिंग पूल के निर्माण को एनआईटी में सूचित कार्यों, जो कि हैं हवाईअड्डा टर्मिनल बिल्डिंग/स्टार होटल बिल्डिंग/दूतावास बिल्डिंग/बड़ा खरीदारी वाणिज्यिक काम्प्लेक्स/मेगा मॉल/आधुनिक कार्यालय काम्प्लेक्स का निर्माण जैसा कि एनआईटी में परिभाषित किया गया है के समान नहीं माना जा सकता।

ख.2.2 जैसलमेर हवाईअड्डे पर मुख्य टर्मिनल बिल्डिंग एवं संबंधित कार्य

एएआई ने जैसलमेर हवाईअड्डे पर मुख्य टर्मिनल बिल्डिंग एवं संबंधित कार्य के निर्माण के लिए निविदा आमंत्रित (जून 2009) की थी। मेसर्स ईआरए इन्फ्रा इंजीनियरिंग लिमिटेड जैसा कि उपरोक्त पैरा 2.1.5 में संदर्भित है निम्नतम बोलीदाता के तौर पर उभरा था। नोटिस आमंत्रण आवेदनों में अनुबंधित मापदंड के अनुसार, एएआई के साथ पहले से कार्यरत किसी भी एजेंसी के संबंध में बोलीदाता के चयन के लिए निष्पादन की समीक्षा की जानी थी और एजेंसी का आवेदन जिसका निष्पादन संतोषजनक नहीं था रद्दीकरण के योग्य था।

इस कार्य के लिए चुने जाने से पूर्व मेसर्स ईआरए इन्फ्रा इंजीनियरिंग लिमिटेड ने दिसम्बर 2006 में नेताजी सुभाषचंद्र बोस अंतर्राष्ट्रीय हवाईअड्डे (एनएससीबीआई), कोलकाता पर इंटीग्रेटिड कार्यों काम्प्लेक्स के निर्माण का निष्पादन कर दिया था जो कि 10 महीनों के विलम्ब से पूरा हुआ। इसे रायपुर हवाईअड्डे पर नये विस्तारण योग्य मॉड्यूलर इंटीग्रेटिड टर्मिनल बिल्डिंग के निर्माण का कार्य भी सौंपा (सितम्बर 2008) गया था जिसमें भी

विलम्ब हुआ था। धीमी प्रगति, अपर्याप्त संसाधन मोबीलाइजेशन, विक्रेताओं के निर्धारण में विलम्ब, असंतोषजनक निष्पादन और कार्य की खराब गुणवत्ता के कारण एएआई ने मेसर्स ईआरए इन्फ्रा इंजीनियरिंग को शो कॉज नोटिस जारी (सितम्बर 2009) किया था और रायपुर हवाईअड्डे पर टर्मिनल बिल्डिंग के सफलतापूर्वक समापन तक एएआई के भविष्य की निविदाओं से एजेंसी को बहिष्कृत किया गया।

लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित को देखा:

- (i) चयनित बोलीदाताओं में से मेसर्स इआरए इन्फ्रा इंजीनियरिंग को बाहर करने के बजाय एनएससीबीआई एअरपोर्ट, कोलकाता और रायपुर पर पिछले खराब निष्पादन की समीक्षा को ध्यान में रखते हुए एएआई ने निष्पादन सुधारने के लिए ठेकेदार से एक उपक्रम प्राप्त किया कि भविष्य में कार्य के सामयिक समापन को सुनिश्चित किया जाएगा और जैसलमेर हवाईअड्डे पर मुख्य टर्मिनल बिल्डिंग का निर्माण एवं अन्य कार्य भी उसी को दिया। 22 महीनों के विलम्ब के बाद परियोजना पूरी की गई (फरवरी 2013) जिसमें से 18 महीने ठेकेदार के कारण थे।
- (ii) ठेकेदार की ओर से अधिक विलम्ब के बावजूद, जिसमें कार्य देने के मूल्य (जीसीसी) के खण्ड 2 के अनुसार @ 10 प्रतिशत अधिकतम एलडी प्रभारित करने की आवश्यकता थी; एएआई ने ₹3.26 करोड़ के अधिकतम एलडी के प्रति एलडी के तौर पर ₹1.96 करोड़ की उगाही की परिणामस्वरूप ₹1.30 करोड़ की कम उगाही हुई।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (जनवरी 2018) में सुनिश्चित किया कि कोलकाता एवं रायपुर हवाईअड्डों पर मेसर्स ईआरए इन्फ्रा इंजीनियरिंग के खराब निष्पादन पर ध्यान न देते हुए कार्य सौंपने के परिणामस्वरूप कार्य के समापन में विलम्ब हुआ। इसके बाद में कहा कि जैसलमेर हवाईअड्डा कार्य के लिए सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित दिनांक मई, 2013 एएआई तकनीकी परिपत्र के अनुसार एलडी वसूली गई थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है चूँकि मई 2013 का तकनीकी परिपत्र केवल अनुचित अवधि के लिए तैनात स्टाफ पर इसके द्वारा किए गए व्यय के आधार पर एएआई को हुई हानि के निर्धारण के तरीके निर्धारित करता है। इसके बाद चूँकि जीसीसी के खण्ड 2 में परिपत्र का कोई संदर्भ नहीं था जोकि कार्य के समापन के बाद जारी किया गया था, इसके प्रावधान ठेके में प्रविष्ट होने वाली पार्टियों पर लागू नहीं थे।

ख.3 लखनऊ हवाईअड्डे पर एएआई और डीजीसीए के लिए एकीकृत कार्यालय काम्प्लेक्स पर कार्य नियमावली का गैर-अनुपालन

एएआई के कार्य नियमावली का खण्ड 13.7 अनुबंध करता है कि एएआई द्वारा यदि विशेष तौर पर सक्षम प्राधिकारी द्वारा प्राधिकृत न किया जाये, एक जमा कार्य करने के दौरान, संबंधित ग्राहक विभाग को एक मुश्त राशि में सकल प्राक्कलित व्यय का अग्रिम भुगतान करेगा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि लखनऊ हवाईअड्डे पर एएआई और डीजीसीए के लिए एकीकृत कार्यालय काम्प्लेक्स के निर्माण के मामले में, डीजीसीए ने कार्य शुरू करने से पहले केवल ₹2.08 करोड़¹⁶ के प्राक्कलित सकल व्यय के प्रति ₹1.18 करोड़ की राशि जमा की थी। इसके बाद, जैसा कि डीजीसीए की ओर से पूर्ण किए गए कार्य के लिए एएआई द्वारा किए गए ₹2.46 करोड़ के व्यय के प्रति, अगस्त 2017 तक एएआई द्वारा केवल ₹1.18 करोड़ की राशि प्राप्त की गई थी।

प्रबंधन ने अपने उत्तर में कहा (जनवरी 2018) की इस कार्य के लिए शेष राशि के लिए मांग पत्र अगस्त 2012 में डीजीसीए को जारी किया गया था।

ख.3.1 निर्णय लेने में देरी और जयपुर हवाईअड्डे पर सीएटी III-बी लाइटिंग प्रणाली के कार्य में समन्वयन की कमी

जैसा कि उपरोक्त पैरा 2.1.1 में कहा गया है जयपुर हवाईअड्डा को सीएटी III-बी लाइटिंग प्रणाली से सज्जित करने के लिए एमओसीए की सिफारिश (23 अप्रैल 2014) के अनुपालन में जयपुर हवाईअड्डे पर टर्निंग पैड के बजाय सक्षम प्राधिकारी ने पार्ट पैरलल टैक्सीवे (पीपीटी) के निर्माण के लिए सैद्धांतिक अनुमोदन (सितम्बर 2014) दिया। तदनुसार, जयपुर हवाईअड्डे पर सीएटी-II लाइटिंग प्रणाली सहित 'ई' श्रेणी के व्यापक निकाय जेट एयरक्राफ्ट के परिचालन के लिए सर्वे के विस्तारण एवं मजबूतीकरण के लिए कार्यक्षेत्र मेसर्स जीआर इन्फ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड को दिया (24 दिसम्बर 2013), ₹11.27 करोड़, की लागत के अतिरिक्त कार्य के तौरपर पीपीटी के निर्माण को शामिल करने के लिए संशोधित (जून 2015) किया गया था।

¹⁶ 2560 व.मी. के निर्माण की अनुमोदित प्राक्कलित लागत ₹11.68 करोड़ थी जिसमें से 457 व.मी. डीजीसीए से संबंधित थे। इस प्रकार, डीजीसीए द्वारा भुगतये राशि = ₹11.68 करोड़* 457.00 व.मी./2560.00 व.मी. = ₹2.08 करोड़

लेखापरीक्षा ने देखा कि सख्त पेवमेंट की समयावधि लचीले पेवमेंट से लम्बी थी। ठेकेदार को प्रारंभिक रूप से सख्त पेवमेंट में पीपीटी का निर्माण करने के लिए अनुरोध किया गया था चूँकि यह विकल्प लचीले पेवमेंट की तुलना में मितव्ययी था। ठेकेदार द्वारा सख्त पेवमेंट विकल्प के लिए इच्छा व्यक्त (24 दिसम्बर 2014) करने के बाद भी, प्रबंधन ने निर्णय (जून 2015) के लिए पांच महीनों से अधिक समय लिया। तथापि, उस समय तक, साइट से मशीनरी के वियोजन के कारण ठेकेदार ने कार्य करने से मना कर दिया। कार्य की अत्यावश्यकता और शीत ऋतु, 2015 की समयसीमा तक पूरा करने के लिए, सक्षम प्राधिकारी ने वर्तमान ठेकेदार को एक अतिरिक्त कार्य के तौर पर ₹11.27 करोड़ की लागत से लचीले पेवमेंट¹⁷ पर पीपीटी के निर्माण का अनुमोदन दिया। यदि, एएआई ने शीघ्रता से सख्त पेवमेंट (₹10.84 करोड़ लागत) में पीपीटी के निर्माण का निर्णय लिया होता, यह ₹0.43 करोड़ की बचत कर सकता था और पीपीटी को लम्बी अवधि तक उपयोग कर सकता था।

प्रबंधन ने कहा (जनवरी 2018) कि सीएटी III-बी लाइटिंग कार्य का कार्यान्वयन कार्य एक नित्य हवाईअड्डा विकास कार्य नहीं था और एयरक्राफ्ट परिचालनों, सुरक्षा एवं बचाव से बिना समझौता किए परिचालित हवाईअड्डे पर करना था। इसलिए कुछ बाधाएं जो कि एएआई के नियंत्रण से बाहर थीं; जैसे कि नौपरिवहन संबंधी सहायता आदि को प्रत्याशित नहीं किया जा सका। सीएटी III-बी परिचालन के लिए कार्य करने के लिए लिया गया समय (जो कि है 18 महीने) सीएटी III-बी अनुपालित हवाईअड्डे की सभी गतिविधियों को पूरा करने के लिए आवश्यक अवधि के संबंध में निम्न साइड पर देखा गया। प्रबंधन ने आगे कहा कि विशेष कार्य की सभी गतिविधियां एएआई द्वारा समय पर की गई थी और कार्य/ठेके के निष्पादन में विलम्ब विभिन्न स्तरों पर परिस्थितियों/विलम्बों पद्धतियों के कारण था। प्रबंधन ने यह भी कहा कि सीएटी III-बी कार्य में शामिल विभिन्न प्रक्रियाओं को स्ट्रीमलाइन करने के लिए, एएआई ने एक मानक परिचालन पद्धति (एसओपी) बनाई है।

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है चूँकि सक्षम प्राधिकारी द्वारा 'सैद्धांतिक अनुमोदन' सितम्बर 2014 में दिया गया था, जबकि अंतिम निर्णय केवल जून 2015 में कार्य सलाहकार बोर्ड (डब्ल्यूएबी) द्वारा लिया गया था। इसके अलावा, सख्त पेवमेंट के साथ पीपीटी के निर्माण के संबंध में विलम्ब पर प्रबंधन का उत्तर मूक था।

¹⁷ कम आनमनी सारमथ्य वाले लचीले पेवमेंट, एक लचीली शीट (उदाहरणतः बिटुमिनस सड़क) के जैसे कार्य करते हैं। इसके विपरीत, सख्त पेवमेंट में, पेवमेंट की आनमनी सारमथ्य वहील लोड्स को सब-ग्रेड मिट्टी में हस्तांतरण और पेवमेंट एक सख्त प्लेट (उदाहरण सीमेंट कन्क्रीट सड़कों) के तौर पर कार्य करती हैं।

2.2.2.3 परिसम्पत्तियों की निष्क्रियता

क. खजुराहो हवाईअड्डे पर न्यू टर्मिनल बिल्डिंग कॉम्प्लेक्स

15 महीनों की समापन अवधि के साथ कार्य मेसर्स आईडीईबी निर्माण परियोजना प्राइवेट लिमिटेड को दी (जून 2007) गई थी। धीमी प्रगति के कारण, कार्य को छोड़ दिया गया (फरवरी 2009) और शेष कार्य मेसर्स अवंतिका जीएचआरए (जेवी) को दिया (दिसम्बर 2009) गया जो कि अंत में जैसा कि उपरोक्त पैरा 2.2.2.1-एफ, 2.2.2.2-ए3 और 2.2.2.2-बी.1.3 में संदर्भित है 61 महीनों के विलम्ब के बाद दिसम्बर 2015 में पूरा किया गया।

लेखापरीक्षा ने देखा कि मार्च 2009 में आपूर्ति किए गए ₹2.17 करोड़ की लागत वाले स्वचालित सीढ़ी और एलिवेटर गैर-संस्थापित रहे और मई 2015 तक निष्क्रिय रहे। इसके बाद, टर्मिनल बिल्डिंग के कार्य के विलम्बित समापन के कारण समर्पित फीडर (₹4.66 करोड़ के उपस्टेशन उपकरण और डीजी सेट और ₹1.20 करोड़ की कीमत के 33 केवी उपस्टेशन जुलाई 2011 में पूरे हुए) इसे अभिप्रेत उद्देश्य के लिए दिसम्बर 2015 तक उपयोग में नहीं लाया जा सका।

प्रबंधन ने कहा (जनवरी 2018) कि टर्मिनल बिल्डिंग के निर्माण की प्रगति खराब थी और तदनुसार मुख्य टर्मिनल बिल्डिंग का ठेका रद्द करना पड़ा। इसलिए ई एंड एम कम्पोजिट ठेकों द्वारा खजुराहो पर ई एंड एम उपकरणों के संस्थापन के लिए साइट उपलब्ध नहीं थी।

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं था चूँकि समन्वयन की कमी और कार्य के अनुचित निष्पादन ने टर्मिनल बिल्डिंग के निर्माण को लम्बित किया जिसके परिणामस्वरूप अन्य परिसम्पत्तियों की गैर-उपयोगिता हुई।

ख. न्यू सिविल एन्क्लेव जेसलमेर पर मुख्य टर्मिनल बिल्डिंग एवं संबंधित कार्यों

कार्य मेसर्स ईआरए इन्फ्रा इंजीनियरिंग लिमिटेड को दिया गया (मार्च 2010) जो कि 22 महीनों के विलम्ब के बाद फरवरी 2013 में पूरा किया गया। तथापि, जैसा कि पैरा 2.2.2.1-ई और 2.2.2.2-ए1 उपरोक्त में कहा गया है। न्यू जेसलमेर पर सिविल एन्क्लेव सितम्बर 2017 तक परिचालित नहीं हुई।

लेखापरीक्षा ने देखा कि यद्यपि परियोजना पर व्यय मई 2013 में पूँजीकृत हुई थी, चूँकि न्यू सिविल एन्क्लेव गैर-परिचालित रहा, एएआई यात्री आवागमन के लिए पुरानी बिल्डिंग का उपयोग करता रहा। मुख्य टर्मिनल बिल्डिंग पर ₹4.25 करोड़ की कीमत के संस्थापित उपकरण जैसे कि कन्वेयर बेल्ट, एक्स-रे बैगेज मशीन, इलैक्ट्रिकल संस्थापन, सीसीटीवी कैमरा, फर्नीचर एंड फिक्सचर और सोलर प्लांट आदि मई 2013 (पूँजीकरण की तिथि) से सितम्बर 2017 के दौरान निष्क्रिय रहे।

प्रबंधन ने कहा (दिसम्बर 2017/जनवरी 2018) कि हवाईअड्डे के परिचालनकरण के साथ नई टर्मिनल बिल्डिंग का उपयोग अक्टूबर 2017 से किया गया। मई 2013 से सितम्बर 2017 के दौरान परिसम्पत्तियों की निष्क्रियता पर प्रबंधन चुप है।

2.2.3 निष्कर्ष

कार्य देने के पूर्व बिना बाधा के सम्पूर्ण भूमि की अनुलब्धता, डीजीसीए से अनिवार्य मंजूरी एवं अनुमोदन प्राप्त करने में विलम्ब और कार्य के लिए पहले से चयनित साइट में परिवर्तन के कारण एएआई द्वारा निष्पादित परियोजना के परिणामस्वरूप समय की अधिकता हुई। यह हवाईअड्डे इन्फ्रास्ट्रक्चर की विकास परियोजनाओं के प्रभावी नियोजन की आवश्यकता को दर्शाता है।

एएआई ने इसके आंतरिक संसाधनों के उपयोग द्वारा अव्यवहार्य हवाईअड्डा परियोजनाओं के निर्माण को उपक्रमित किया। यह 'हवाईअड्डा इन्फ्रास्ट्रक्चर पर नीति' (नवम्बर 1997) के प्रावधानों का उल्लंघन था।

लेखापरीक्षा ने एएआई के प्रबंधन द्वारा, निविदा आमंत्रण नोटिस, एएआई कार्य नियमावली के प्रावधान एवं ठेका प्रावधानों के गैर अनुपालन के मामले देखें जो कि निर्माण कार्यों के अप्रभावी प्रबंधन संबंधी नियंत्रण को दर्शाते हैं।

मामला दिसम्बर 2017 में मंत्रालय को रिपोर्ट किया गया; उनका उत्तर अपेक्षित था (फरवरी 2018)।

2.3 दिल्ली इंटरनेशनल एयरपोर्ट लिमिटेड द्वारा एस्करो खाते से अमान्य व्यय प्रभारित करना

मंकी फार्म, महिपालपुर पर सीआईएसएफ को आवासीय स्थान के लिए अनुमानित आधार पर, दिल्ली इंटरनेशनल एयरपोर्ट लिमिटेड द्वारा आवासीय स्थान हेतु कोई भी लागत वहन किए बिना पीएसएफ (एससी) अकाउंट को ₹115.63 करोड़ (31 मार्च 2016 तक) की राशि प्रभारित की। अनुमानित आधार पर सीआईएसएफ निवास स्थान के लिए किराया प्रभारित करना, राज्य सहायता करार और यात्री सेवा शुल्क (सुरक्षा भाग) के लेखों/लेखापरीक्षा के लिए मानक परिचालन पद्धति के विरुद्ध था। इसके परिणामस्वरूप, तक पीएसएफ (एससी) एस्करो खाते की शेष राशि में ₹115.63 करोड़ की कमी/कटौती हुई।

भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण (एएआई) ने दिल्ली इंटरनेशनल एयरपोर्ट लिमिटेड (डीआईएएल) के साथ एक परिचालन, प्रबंधन और विकास करार (ओएमडीए) किया (4 अप्रैल 2006)। ओएमडीए के नियम एवं शर्तों के अनुपालन में, एएआई ने इंदिरा गांधी अंतर्राष्ट्रीय हवाईअड्डा (आईजीआई एयरपोर्ट) डीआईएएल को सौंप (3 मई 2006) दिया।

फलस्वरूप, एएआई द्वारा मंकी फार्म, महिपालपुर पर आईजीआई हवाईअड्डे के पास केन्द्रीय औद्योगिक सुरक्षा सेना कार्मिकों के लिए अनुरक्षित निवास स्थान भी डीआईएएल द्वारा ले लिया गया।

सिविल विमानन मंत्रालय (एमओसीए), भारत सरकार ने संबंधित हवाईअड्डा परिचालक जैसे कि एएआई, एक संयुक्त-उपक्रम कम्पनी या एक निजी परिचालक द्वारा चढ़ने वाले यात्रियों से यात्री शुल्क (पीएसएफ) एकत्रित करने का निदेश (9 मई 2006) दिया। उगाही किए गए पीएसएफ में सुरक्षा भाग (एससी) (65 प्रतिशत) और सुविधा भाग (35 प्रतिशत) शामिल था। एक जेवीसी या एक निजी परिचालक द्वारा परिचालित एक हवाईअड्डे पर एकत्रित किया गया पीएसएफ (एससी) हवाईअड्डे के सुरक्षा संबंधित व्ययों को पूरा करने के लिए उपयोग में लाया जाता है। एयरलाइन्स द्वारा हवाईअड्डा परिचालक द्वारा एकत्रित की गई राशि एस्करो खाते में रखी जाती है और इस प्रकार भरोसेमंद धारित में रखी जाती है। एस्करो लेखे में जमा किए गए सुरक्षा भाग की राशि एमओसीए के दिनांक 19 जनवरी 2009 के आदेश सं. एफ सं. एवी 13024/047/2003-एसएस/एडी (एओसीए) द्वारा जारी मानक परिचालन पद्धति (एसओपी)¹⁸ के पैरा 3.5 (ii) के अनुसार केवल विनिर्दिष्ट उद्देश्यों के लिए जेवीसी/निजी परिचालक द्वारा निकाली जा सकती है।

वर्ष 2015-16 के लिए पीएसएफ (एससी) एस्करो खाते के वार्षिक लेखों की लेखापरीक्षा के दौरान, लेखापरीक्षा ने देखा कि डीआईएएल ने मंकी फार्म, महिपालपुर, नई दिल्ली पर 7,859 वर्ग मी. के निर्मित स्थान और 39358 वर्ग मी. की खुली भूमि वाले सीआईएसएफ आवासीय स्थान के किराये के लिए ₹115.63¹⁹ करोड़ (31 मार्च 2016 तक) की राशि पीएसएफ (एससी) एस्करो खाते में डेबिट किया।

¹⁸ एसओपी का पैरा 3.5 (ii) निकासी के उद्देश्यों और उनकी प्राथमिकता के क्रम जैसे कि (क) आयकर अधिनियम 1961 के प्रावधानों के अनुसार पीएसएस (एससी) आय पर आयकर सेवा कर या कोई भी अन्य सांविधिक बकाया सहित करों की राशि का भुगतान (ख) सीआईएसएफ को सुरक्षा संबंधी व्ययों का भुगतान (ग) दिनांक 20.6.2007 के एमओसीए के आदेश के अनुसार अन्य सुरक्षा संबंधी व्ययों का भुगतान या एमओसीए/बीसीएस या किसी अन्य सरकारी एजेंसी का समय-समय पर लिया कोई अन्य निर्णय।

¹⁹ 2006-07 से 2015-16 तक की अवधि के लिए लाइसेंस शुल्क:

क्षेत्र	लाइसेंस शुल्क	₹ करोड़
7,859 व.मी. का निर्मित क्षेत्र	@7.50 प्रतिशत के वार्षिक वर्धन के साथ 2006-07 में @ ₹732.34/वर्ग.मी./महीना	97.71
39358 वर्ग.मी. का ओपन क्षेत्र	@7.50 प्रतिशत के वार्षिक वर्धन के साथ 2006-07 में @ ₹269.45/वर्ग.मी./महीना	17.92
	कुल	115.63

लेखापरीक्षा ने देखा कि:

- 11 दिसम्बर 2006 को हुई ओएमडीए कार्यान्वयन निरीक्षण समिति की दूसरी बैठक में, डीआईएएल ने का था कि यह पीएसएफ के सुरक्षा भाग से कोई लाभ नहीं कमाएगी किंतु केवल आईजीआई हवाईअड्डे से संबंधित सुरक्षा लागत को पूरा करेगा।
- पीएसएफ (एससी) एस्करो खाते का उपयोग केवल सीआईएसएफ से संबंधित विनिर्दिष्ट व्ययों के लिए किया जाना था। तथापि, इस मामले में, डीआईएएल, सीआईएसएफ को निवास स्थान प्रदान करने के लिए किसी लागत का वहन नहीं कर रहा था। इसलिए, डीआईएएल द्वारा अनुमानित आधार पर महिपालपुर पर सीआईएसएफ आवास स्थान के किराये के लिए राशि पीएसएफ (एससी) एस्करो खाते में प्रभारित करना एमओसीए द्वारा निर्धारित मानक परिचालन पद्धति के अनुसार एक मान्य व्यय नहीं था।

सिविल विमानन मंत्रालय ने उत्तर (फरवरी 2017) दिया कि:

- क) मंकी फार्म, महिपालपुर के लिए किराया प्रभारित करने से ओएमडीए/राज्य सहायता करार (एसएसए) के तहत डीआईएएल निषिद्ध नहीं था, जो कि डीआईएएल को पट्टे पर दिए गए 'हस्तांतरित परिसरों' का एक भाग था।
- ख) भारत सरकार का सुरक्षा कार्य करने के लिए सीआईएसएफ भारत सरकार का एक नामिति है और आईजीआई हवाईअड्डे पर सीआईएसएफ को परिचालन स्थान प्रदान करने के लिए डीआईएएल कोई किराया प्रभारित नहीं कर रहा था। एसएसए के अनुसार 50 प्रतिशत किराया बैंक ऑफिस पर प्रभारित किया गया।
- ग) डीआईएएल ने नवम्बर 2009 में एमओसीए को सूचित किया था कि सीआईएसएफ द्वारा गैर-परिचालन क्षेत्र जो हस्तांतरित परिसर का भाग है में प्रयुक्त स्थान के लिये किराया पीएसएफ (एससी) पर प्रभारित होगा।

निम्न को देखते हुए मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं था:

- (i) राज्य सहायता करार का खण्ड 3.3.2 अनुबंध करता है कि, डीआईएएल को भारत सरकार या इसके नामित नामित/प्रतिनिधियों को ऐसे उचित स्थान प्रदान करना चाहिए ताकि वह जीओआई या इसके नामित नामितियों/प्रतिनिधियों को हवाईअड्डे पर जीओआई सेवाएं प्रदान करने के लिए स्थान दे सके। आगे, यह कहा गया कि हवाईअड्डे पर जीओआई सेवाओं के प्रावधान के लिए, जीओआई या इसके नामित नामितियों/प्रतिनिधियों को मुफ्त दिया जाना चाहिए और हवाईअड्डे पर अन्य बैंक ऑफिस कार्यालय के लिए लागू वाणिज्यिक किराये के 50 प्रतिशत पर प्रदान

करना चाहिए। मंकी फार्म महिपालपुर पर सीआईएसएफ को प्रदान किया गया रिहायशी स्थान न तो परिचालन में और न ही हवाईअड्डे के 'बैंक ऑफिस क्षेत्र' में था। इस प्रकार, उक्त के लिए किराया प्रभारित करने के योग्य नहीं था।

- (ii) सीआईएसएफ द्वारा अधिकृत गैर-परिचालन क्षेत्र और हस्तांतरित परिसरों का भाग पर किराया प्रभारित करने के लिए नवम्बर 2009 में डीआईएएल द्वारा दी गई सूचना पर एमओसीए द्वारा की गई कार्रवाई पर उत्तर मौन था। जैसा कि डीआईएएल द्वारा सूचना दी गई थी, मंत्रालय ने दिनांक 20 नवम्बर 2009 के डीआईएएल के पत्र का उत्तर नहीं दिया था।

इस प्रकार, मंकी फार्म, महिपालपुर पर सीआईएसएफ पर निवास स्थान प्रदान करने के लिए बिना कोई व्यय किए, अनुमानित आधार पर डीआईएएल ने पीएसएफ (एससी) लेखा में सीआईएसएफ के आवासीय स्थान के लिए किराया प्रभारित किया गया। यह भारत सरकार के वित्तीय हितों की सुरक्षा में एमओसीए की निष्फलता को दर्शाता है।

अनुमानित आधार पर मंकी फार्म, महिपालपुर पर सीआईएसएफ आवासीय स्थान के किराये लिए, डीआईएएल द्वारा पीएसएफ (एससी) लेखों को ₹115.63 करोड़ (31 मार्च 2016 तक) प्रभारित करना राज्य सहायता करार और यात्री सेवा शुल्क (सुरक्षा भाग) अकाउंट की मानक परिचालन पद्धति के प्रावधानों के विरुद्ध था। इसके परिणामस्वरूप, पीएसएफ (एससी) एस्करो खाते के बकाया में ₹115.63 करोड़ की कमी/कटौती हुई।

2.4 ठेकेदार को अनुचित समर्थन

निविदात्मक प्रावधानों के अनुसार, वाराणसी एयरपोर्ट पर नई टर्मिनल बिल्डिंग को पूरा करने में 31 सप्ताह से अधिक के विलम्ब जिसके लिये ठेकेदार उत्तरदायी था, हेतु एएआई द्वारा ठेकेदार से ₹8.24 करोड़ की राशि वसूली योग्य थी। अनुबंध को अंतिम विस्तार स्वीकृत करते समय, सक्षम प्राधिकारी ने ठेकेदार पर मुआवजे/एलडी के प्रति केवल ₹0.25 करोड़ की राशि प्रभारित की। इस प्रकार, ठेके के प्रावधानों के प्रति एलडी के कम उदग्रहण से ठेकेदार का अनुचित पक्ष लिया गया।

भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण ने ₹82.39 करोड़ के ठेका मूल्य पर मेसर्स लैंको इन्फ्राटेक लिमिटेड को वाराणसी हवाईअड्डे पर नई टर्मिनल बिल्डिंग का निर्माण कार्य (अगस्त 2007) कार्य समापन की तिथि 18 नवम्बर 2008 थी। दोनों दलों के बीच हस्ताक्षरित ठेके की सामान्य शर्तों के खण्ड 32(क) के अनुसार, कार्य के समापन में विलम्ब के मामले में निर्णीत

हर्जाने (एलडी) को ठेका मूल्य के अधिकतम 10 प्रतिशत के अधीन प्रति सप्ताह के विलम्ब के प्रति 0.5 प्रतिशत के ठेका मूल्य की दर पर करारोपित करने की आवश्यकता था।

ठेकेदार कार्य के समापन की निर्धारित तिथि तक कार्य पूरा नहीं कर सका। जुलाई 2008 के अंत तक आई बाधाओं के आधार पर एएआई ने बिना एलडी करारोपित किये 31 मार्च 2009 तक ठेकेदार द्वारा कार्य समाप्ति के लिए समय का विस्तार अनुमत किया। तथापि ठेकेदार 12 जनवरी 2011 को ही कार्य समाप्त कर पाया। कार्य के विलम्बित समापन के लिए एलडी वसूलने हेतु ठेकेदार को एएआई द्वारा जारी कारण बताओ नोटिस (मई 2011) के जवाब में ठेकेदार यह कहते हुए कि टर्मिनल भवन का स्थान बदलने, डिजाइन सलाहकार से ड्राइंग/अनुमोदन प्राप्त करने में देरी, सेवा भवन सड़क और कार पार्किंग की स्थिति में संशोधन, टर्मिनल भवन की रूफिंग और ग्लेजिंग में संशोधन आदि थे जिसके कारण उसने एलडी लगाए बिना 12 जनवरी 2011 तक अंतिम समय विस्तार देने का अनुरोध किया। एएआई ने माना कि 31 मार्च 2009 के बाद कार्य के समापन में कुल 652 दिनों की देरी में से 432 दिनों की देरी (अर्थात् 31 मार्च 2009 के बाद 06 जून 2010 तक) एएआई के कारण थी और 220 दिनों की देरी (07 जून 2010 से 12 जनवरी 2011) ठेकेदार के कारण थी। तदनुसार, एएआई ने 07 जून 2010 से 12 जनवरी 2011 तक की अवधि के लिए ₹0.25 करोड़ की क्षतिपूर्ति की उगाही के साथ और 06 जून 2010 तक एलडी की उगाही किए बिना, समय में अंतिम विस्तार मंजूर किया (जुलाई 2011)।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जीसीसी के खण्ड 32 (क) के प्रावधानों के अनुसार कार्य के समापन में 31 सप्ताह (अर्थात् 220 दिन) से अधिक की देरी के लिए ठेकेदार से एएआई द्वारा ₹8.24 करोड़ (अर्थात् ₹82.39 करोड़ के ठेका मूल्य का 10 प्रतिशत) वसूल किया जाना था। इस प्रकार ₹0.25 करोड़ की क्षतिपूर्ति/एलडी राशि की कम उगाही, ठेके के प्रावधानों के प्रतिकूल थी।

एएआई प्रबंधन ने बताया (मई 2017) कि:

- (i) अनुचित देरी के लिए क्षतिपूर्ति/निर्णीत हर्जाना ठेके के खण्ड 32 के अनुसार वसूला गया था। इसके अतिरिक्त, अनुचित विस्तारित अवधि के दौरान कर्मचारियों की तैनाती पर व्यय के रूप में एएआई द्वारा उठाई गई प्रत्यक्ष हानि के आधार पर क्षतिपूर्ति/एलडी का निर्धारण किया गया था। तदनुसार, कर्मचारियों की तैनाती पर कम्पनी द्वारा वहन की गई लागत अनुचित देरी के लिए वसूल की गई थी। प्रबंधन ने आगे बताया कि एएआई द्वारा सभी ठेकाओं में उपरोक्त प्रक्रियायें अपनाई गई थी।

- (ii) सक्षम प्राधिकारी अर्थात् जीसीसी की अनुसूची 'ई' के क्रम संख्या 24 में वर्णित सदस्य (योजना) की शक्तियों के अनुसार एएआई को प्रत्यक्ष हानि के संदर्भ में एजेंसी से अनुचित विलम्ब के लिए क्षतिपूर्ति वसूल की गई थी।
- (iii) करार में देरी के लिए क्षतिपूर्ति का प्रावधान है न कि जुर्माने का। क्षतिपूर्ति, की गई कार्रवाई को बरकरार रखने के लिए भारतीय ठेका संहिता की विधिक आवश्यकताओं के अनुरूप एएआई की निर्माण नियमावली में निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार लागू की जानी थी। इसके अतिरिक्त, देरी के लिए क्षतिपूर्ति से संबंधित खण्ड का आशय विलम्बित निष्पादन के लिए क्षतिपूर्ति वसूल करना था, यदि ठेकेदार के कारण चूक या देरी अथवा बाधा उत्पन्न हुई हो तथा इसके कारण हुई हानि का साक्ष्य हो।
- (iv) चूँकि एएआई की प्रत्यक्ष हानि के निर्धारण के बाद ठेकेदार से देरी/निर्णीत हर्जाने के लिए क्षतिपूर्ति वसूल की गई थी, अतः इसके कारण ठेकेदार को कोई अनुचित लाभ नहीं दिया गया था।

निम्न तथ्यों के देखते हुए प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं था कि:

- (i) उत्तर में खजुराहो एयरपोर्ट पर नए टर्मिनल भवन के निर्माण के मामले में प्रबंधन द्वारा की गई कार्रवाई विरोधाभासी था, जहां प्रबंधन ने स्टॉफ की तैनाती लागत (₹0.30 करोड़) और 383 दिनों की अनुचित विस्तारित अवधि के दौरान ₹1.88 करोड़ का ब्याज (₹10.00 करोड़ के पूंजीगत व्यय पर 18 प्रतिशत की दर से जो अभी तक वसूला नहीं गया था) के रूप में एएआई को हुई प्रत्यक्ष हानि के प्रति ₹2.18 करोड़ की गणना की। तथापि, ठेकेदार (मै. आईडीईबी) को अंतिम समय विस्तार प्रदान करते समय (जून 2009) जीसीसी के खण्ड 32(क) के संदर्भ में 383 दिनों की देरी के प्रति ₹57.81 करोड़ के ठेका मूल्य के अधिकतम 10 प्रतिशत की दर से एलडी अर्थात् ₹5.78 करोड़ वसूला गया था।
- (ii) उत्तर में संदर्भित ठेके की सामान्य शर्तों की अनुसूची 'ई' का क्रमांक 24 एजेंसी से वसूलीयोग्य क्षतिपूर्ति/एलडी की मात्रा की गणना से संबंधित नहीं था। इस प्रावधान में केवल यह उल्लेख था कि एएआई के सदस्य (योजना) ठेके के अंतर्गत समय विस्तार की मंजूरी देने हेतु सक्षम प्राधिकारी होंगे।
- (iii) जुर्माना, ठेको में उल्लिखित वह राशि थी जिसका उद्देश्य ठेके के निष्पादन हेतु पार्टी को मजबूर करना था। तथापि, निर्णीत हर्जाने, वास्तविक क्षति का पूर्व

आकलन-वचनबद्धता थी जिस पर पार्टियां ठेके के समय सहमत हुई कि किसी भी उल्लंघन के मामले में चूककर्ता पार्टी को दूसरी पार्टी को निर्धारित राशि का भुगतान करना चाहिए। इसके अतिरिक्त, भारतीय ठेका अधिनियम की धारा 74 के प्रावधानों और ओएनजीसी बनाम शा पाइप्स के मामले में माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दिए गए निर्णय के अनुसार, उचित क्षतिपूर्ति दावा करने से पूर्व वास्तविक हानि सिद्ध करना पार्टी के लिए अनिवार्य नहीं था। इसके अलावा, चूंकि जीसीसी की खण्ड 32(क) में एएआई के निर्माण नियमावली का कोई संदर्भ नहीं था, इसलिए निर्माण नियमावली के प्रावधान ठेका करने वाली पार्टियों पर लागू नहीं थे।

- (iv) जीसीसी के खण्ड 32(क) में स्पष्ट प्रावधान है कि क्षतिपूर्ति की दर प्रति सप्ताह देरी के लिए ठेका मूल्य के अधिकतम 10 प्रतिशत से अधिक नहीं के अध्यक्षीन ठेका मूल्य का 0.5 प्रतिशत होगी। प्रबंधन ने ठेके में यथा निर्धारित क्षतिपूर्ति दर लागू नहीं थी।

इस प्रकार, वाराणसी एयरपोर्ट पर नए टर्मिनल भवन के समापन ठेकेदार, मैं लैंको इंफ्राटेक लिमिटेड के कारण हुई देरी के लिए एएआई द्वारा क्षतिपूर्ति/एलडी की कम वसूली जो ठेके के प्रावधानों के विपरीत थी और इससे एएआई द्वारा ठेकेदार को अनुचित लाभ दिया गया।

मंत्रालय को नवम्बर 2017 में मामले से अवगत कराया गया, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (फरवरी 2018)।

2.5 निर्णीत हर्जाने की कम वसूली के कारण ठेकेदारों को अनुचित लाभ

भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण ने ठेके की शर्तों के विपरीत देरी के लिए कम करके निर्णीत हर्जाने की वसूली का निर्णय लिया। इसके कारण ठेकेदारों को अनुचित लाभ हुआ और सिविल इनक्लेव, गोवा में एक एकीकृत टर्मिनल भवन के निर्माण के संबंध में एएआई को ₹18.18 करोड़ के राजस्व हानि हुई।

भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण (एएआई) ने सिविल इनक्लेव, गोवा में एक एकीकृत टर्मिनल भवन के निर्माण के लिए 15 मई 2012 तक निर्धारित समापन के साथ ₹204.73 करोड़ में मै. कंसोलिडेटेड कंस्ट्रक्शन कंसोर्टियम लिमिटेड (सीसीसीएल) को ठेका दिया। तथापि, समापन की वास्तविक तारीख 27 मार्च 2015 थी।

मैं. सीसीसीएल के साथ किए गए करार के खण्ड 22 में उल्लेख था कि ठेके में निर्धारित कार्य के समापन अथवा अपेक्षित प्रगति बनाए रखने में विफल होने वाले ठेकेदार के मामले

में वह/वे ठेका मूल्य के अधीन 10 प्रतिशत के विषयगत प्रति सप्ताह देरी के लिए ठेका मूल्य के 0.5 प्रतिशत दर पर क्षतिपूर्ति/एलडी का भुगतान करेगा/करेंगे।

लेखापरीक्षा ने देखा कि सीसीसीएल को दिया गया तत्संबंधी कार्य 1046 दिनों की देरी (15 मई 2012 से 27 मार्च 2015) के साथ 27 मार्च 2015 को पूरा हुआ था जिसके प्रति ठेकेदार की ओर से की गई देरी 536 दिन थी। इस 536 दिनों की देरी के लिए ठेके के खण्ड 32 के अंतर्गत लागू निर्णीत हर्जाने की राशि की गणना ₹20.47 करोड़ की गई (₹204.72 करोड़ के ठेका मूल्य का 10 प्रतिशत)। तथापि, एएआई ने औचित्यपूर्ण बाधा के लिए 07 अक्टूबर 2013 तक 510 दिनों तक का समय विस्तार (ईओटी) मंजूर किया (मार्च 2016) और 08 अक्टूबर 2013 से 27 मार्च 2015 तक 536 दिनों की अनुचित बाधा अवधि के लिए केवल ₹18.18 करोड़ की क्षतिपूर्ति वसूल थी।

प्रबंधन ने बताया (अक्टूबर 2016) कि क्षतिपूर्ति की वसूली केवल परियोजना के समापन में देरी के कारण एएआई को होने वाली प्रत्यक्ष हानि तक ही की जाती है और देरी/निर्णीत हर्जाने के लिए परियोजना के निष्पादन हेतु वहन किए गए प्रशासनिक लागत को देखते हुए एएआई के योजना सदस्य द्वारा जारी तकनीकी परिपत्र के अनुलग्नक के अनुसार ठेकेदार से क्षतिपूर्ति वसूल की गई थी।

मंत्रालय ने बताया (मई 2017) कि 528 दिनों की अनुचित देरी निष्पादक एजेंसी अर्थात् मै. सीसीसीएल के कारण थी। अनुचित देरी के लिए स्टॉफ की तैनाती के कारण विभाग को हुई हानि की गणना मई 2013 के तकनीकी परिपत्र के अनुसार की गयी थी। अनुचित देरी की अवधि के दौरान श्रमबल की तैनाती के प्रति एएआई द्वारा वहन की गई बढ़ी हुई स्थापना लागत को पूरा करने के लिए एएआई द्वारा वसूले जाने वाले जुर्माने की गणना ₹2.51 करोड़ की गई।

निम्नलिखित कारणों से उत्तर तर्कसंगत नहीं हैं।

- i. ठेके के खण्ड 32 में स्पष्ट प्रावधान था कि ठेकेदार को ठेका मूल्य की प्रतिशतता के अनुसार एलडी की राशि का भुगतान करना था। अतः ठेके में प्रावधान से कम राशि वसूल करना ठेके के प्रावधानों के अनुसार नहीं था और यह औचित्यपूर्ण नहीं था तथा इससे ठेकेदारों को अनुचित लाभ मिला।
- ii. ठेके के उल्लंघन हेतु क्षतिपूर्ति से संबंधित भारतीय ठेका अधिनियम की धारा 74 के अनुसार जहां वसूल किए जाने वाले जुर्माने का प्रावधान है वहां ठेका टूटने पर उल्लंघन की शिकायत करने वाली पार्टी ठेका तोड़ने वाली पार्टी से उक्त राशि लेने की हकदार

होगी, चाहे वास्तविक हानि या क्षति होने का कारण सिद्ध हो अथवा नहीं, यदि ऐसे उल्लंघन के मामले में भुगतान की जाने वाली राशि का ठेके में उल्लेख हो।

- iii. प्रबंधन का उत्तर कि, अनुचित देरी के लिए स्टॉफ की तैनाती के कारण विभाग को हुई हानि की गणना मई 2013 के तकनीकी परिपत्र के अनुसार की गई थी, स्वीकार्य नहीं है। ठेके की शर्तों पर दोनों पक्ष सहमत थे और इसलिए ठेकेदार पर बाध्यकारी थे। चूँकि, ठेके में देरी के मामले में निर्णीत हर्जाने की वसूली का विशेष प्रावधान था इसलिए कंपनी को ठेके में विनिर्दिष्ट दर पर एलडी की वसूली करनी चाहिए थी।

इस प्रकार, ठेके के खण्ड 32 के प्रावधान के अनुसार एलडी की गैर-वसूली से ठेकेदारों को दिए गए अनुचित लाभ के कारण एएआई को ₹18.18 करोड़ की राशि छोड़नी पड़ी।

मामले को अक्टूबर 2017 में मंत्रालय को बताया गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (फरवरी 2018)।

एयर इंडिया लिमिटेड

2.6 केबिन क्रू को प्रोत्साहन का गलत भुगतान

एयर इंडिया लिमिटेड (एआईएल) के निदेशक मंडल अथवा नागरिक उड़ान मंत्रालय के अनुमोदन के बिना एयर इंडिया द्वारा केबिन क्रू को प्रोत्साहन भुगतान के परिणामस्वरूप वर्ष 2015-16 और 2016-17 के लिए ₹11.95 करोड़ का अनियमित व्यय हुआ।

एयर इंडिया लिमिटेड के केबिन क्रू के वेतन एवं भत्ते उनके नियुक्ति की शर्तों एवं निबन्धों द्वारा शासित होती हैं। उक्त शर्तों एवं निबन्धों के पैरा 1.18/1.19 के अनुसार केबिन क्रू को घंटेवार भुगतान, ठहराव/भोजन भत्ता तथा अनुपूरक ठहराव/भोजन भत्ता का भुगतान उनके ग्रेड के अनुसार होगा जब वे उड़ान ड्यूटी करते हैं। क्रू सदस्य निर्धारित उड़ान ड्यूटी समय सीमा (एफडीटीएल) के भीतर उड़ान ड्यूटी के बीच उड़ान ड्यूटी/प्रतीक्षाकाल स्वीकार करने हेतु बाध्य हैं, जैसा भी प्रबंधन द्वारा कार्य प्रदान किया जाए।

क्रू को केबिन क्रू की नियुक्ति की शर्तों और निबन्धनों के पैरा 1.46 के अनुसार विशेष या चार्टर उड़ानों के संचालन सहित किसी भी उड़ान या ग्राउंड ड्यूटी को करना आवश्यक था। एयर इंडिया क्रू संगठन के साथ कंपनी द्वारा किए गए करार (सितम्बर 2008) के अनुसार, केबिन क्रू उड़ान भत्ते का पात्र था।

उड़ान घंटा बढ़ने पर उड़ान भत्ता बढ़ने के साथ उड़ान भत्ता स्लैब दरों में बनाया गया था। उपरोक्त सिद्धांत 'अधिक उड़ान भरों और अधिक भत्ता लो' था। करार में सामान्य ड्यूटी घंटे के उड़ान के लिए किसी भी अतिरिक्त भत्ते के भुगतान का प्रावधान नहीं था।

केबिन क्रू सदस्यों के साथ करार द्वारा निर्धारित उपरोक्त भत्तों के अलावा कंपनी ने नागरिक उड्डयन मंत्रालय अथवा कंपनी के निदेशक मंडल का अनुमोदन लिए बिना ड्यूटी घंटे का सामान्य रेंज के भीतर उड़ान घंटों के लिए निम्नलिखित अतिरिक्त भत्तों का भुगतान किया।

- i. कंपनी ने जनवरी 2014 से फ्लाइंग स्टार अवार्ड के रूप में प्रतिवर्ष 950 घंटों की उड़ान के लिए ₹50000 और अथवा 475 घंटे प्रतिवर्ष से अधिक के उड़ान के लिए ₹25,000 का भुगतान किया। कंपनी ने वित्तीय वर्ष 2015-16 और 2016-17 के दौरान कैलेंडर वर्ष 2014 और 2015 में 475/950 घंटे की उड़ान के लिए और केबिन क्रू के फ्लाइंग स्टार अवार्ड के रूप में कुल ₹10.41 करोड़²⁰ का भुगतान किया।
- ii. एयर इंडिया ने हज अवधि (अगस्त से अक्टूबर) के दौरान प्रत्येक वर्ष हज तीर्थयात्रियों को ले जाने के लिए चार्टर फ्लाइट संचालित की। कंपनी ने प्रत्येक क्रू सदस्य जिसने हज सत्र 2015 के दौरान एक माह में दो दिन से अधिक छुट्टी नहीं ली थी, उन्हें प्रोत्साहित करने तथा केबिन क्रू की उपलब्धता में सुधार करने के लिए ₹10000 हज प्रोत्साहन भत्ता देने का निर्णय लिया (अगस्त 2015)। हज सत्र 2016 के दौरान हज भत्ते को फिर से बढ़ाकर ₹15000/ प्रति क्रू सदस्य कर दिया। लेखापरीक्षा ने यह पाया की सभी केबिन क्रू चाहे वे हज संचालन से जुड़े थे अथवा नहीं, सभी को हज प्रोत्साहन का भुगतान किया गया था। वर्ष 2015 और 2016 के लिए सामान्य ड्यूटी घंटे उड़ान के लिए हज भत्ते के भुगतान के प्रति ₹1.54 करोड़²¹ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

²⁰ कंपनी ने कैलेंडर वर्ष 2014 में 475/950 घंटे की उड़ान के लिए वित्तीय वर्ष 2015-16 के दौरान 1243 केबिन क्रू सदस्यों को फ्लाइंग स्टार अवार्ड के रूप में ₹4.71 करोड़ का भुगतान किया तथा कैलेंडर वर्ष 2015 में 475/950 घंटे की उड़ान के लिए वि.व 2016-17 के दौरान 1530 केबिन क्रू सदस्यों को ₹5.70 करोड़ का भुगतान किया।

²¹ एयर इंडिया ने वर्ष 2015 के दौरान ₹56.50 लाख और वर्ष 2016 के दौरान ₹97.65 लाख के हज भत्ते का भुगतान किया।

लेखापरीक्षा ने देखा कि

- क) उड़ान इयूटी और उड़ान समय सीमा से संबंधित महानिदेशक, नागरिक उड्डयन (डीजीसीए) के दिशा-निर्देशों (जून 2014) में यह उल्लेख है कि क्रू घरेलू एवं अंतर्राष्ट्रीय संचालनों, दोनों के लिए 365 दिन में अधिकतम 1000 घंटे ही उड़ान भर सकेगा है। इसलिए, 475 घंटे और 950 घंटे की उड़ान के लिए स्टार भत्ते के रूप में अतिरिक्त भत्ते का भुगतान औचित्यपूर्ण नहीं था क्योंकि उड़ान घंटे डीजीसीए द्वारा निर्धारित अधिकतम 1000 घंटे की उड़ान प्रति क्रू प्रति वर्ष के अंदर थी। अतः अलग भत्ते की कोई आवश्यकता नहीं थी।
- ख) सार्वजनिक उद्यम विभाग (डीपीई) ने बताया था कि सभी केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उद्यमों में कार्यकारियों और गैर-संगठित कार्यकारियों के वेतन संरचना में संशोधन से जुड़े डीपीई ओएम दिनांक 26 नवम्बर 2008 में उल्लेख के अनुसार मंहगाई भत्ता, मकान किराया भत्ता और शहर क्षतिपूर्ति भत्ते के अलावा मूल वेतन के अधिकतम 50 प्रतिशत की सीमा के बाहर कोई भी भत्ता/लाभ/सुविधायें स्वीकार्य नहीं थी। इसलिए 'स्टार भत्ता' और 'हज भत्ता' का भुगतान सभी सार्वजनिक क्षेत्र उद्यमों पर लागू डीपीई दिशा-निर्देशों के विपरीत था।
- ग) एयर इंडिया और तत्कालीन इंडियन एयरलाइन्स²² के बीच श्रमिक लागतों के मानदेय के लिए नागरिक उड्डयन मंत्रालय द्वारा न्यायमूर्ति डी.एन. धर्माधिकारी (जेडीसी) की अध्यक्षता में एक स्वतंत्र समिति गठित (मई 2012) की गई थी। समिति (जेडीसी) ने नागरिक उड्डयन मंत्रालय (एमओसीए) को अपनी सिफारिशें प्रस्तुत की (जनवरी 2012) जिन्हें जून 2012 में एमओसीए द्वारा स्वीकार कर लिया गया था। समिति की सिफारिशों के अनुसार पायलटों, इंजीनियरों और केबिन क्रू को भुगतान की जाने वाली कुल धनराशि का निर्धारण केंद्रीय कैबिनेट के अनुमोदन के बाद ही किया जाएगा क्योंकि उड़ान भत्ता, लाइसेंस भत्ता आदि डीपीई दिशा-निर्देशों के बाहर होगा और ऐसे दिशा-निर्देशों से विचलन के लिए कैबिनेट की मंजूरी आवश्यक होगी। अतिरिक्त भत्तों की मंजूरी देते समय कंपनी द्वारा ऐसी कोई मंजूरी लिया जाना नहीं देखा गया था।
- घ) एयर इंडिया लिमिटेड की व्यापक योजना और वित्तीय पुनर्गठन योजना पर भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की 2016 की रिपोर्ट सं. 40 के पैरा 8.5.2 में 2013 से 2015 की अवधि के दौरान कंपनी द्वारा केबिन क्रू के बड़े पैमाने पर कम-उपयोग पर प्रकाश

²² एयर इंडिया (एआई) और इंडियन एयरलाइन्स (आईए) उनके विलय से पूर्व (2007) अलग-अलग मानव संसाधन प्रबंधन था क्योंकि वे अलग-अलग बाजारों में कार्य कर रहे थे।

डाला गया था। रिपोर्ट में बताया गया था कि केवल 40 प्रतिशत से 70 प्रतिशत केबिन क्रू का उपयोग एक महीने में 70 घंटे से अधिक समय के लिए किया गया था। यह देखा गया कि 12 प्रतिशत से 27 प्रतिशत उपलब्ध क्रू का उपयोग केवल 50 घंटों तक ही किया गया था। उपलब्ध क्रू के कम उपयोग के बावजूद भी कंपनी ने स्टार भत्ते और हज भत्ते के रूप में अतिरिक्त भत्तों का भुगतान अनुमत किया था।

इस प्रकार, कंपनी के निदेशक मंडल और नागरिक उड्डयन मंत्रालय की पूर्व मंजूरी लिए बिना भत्तों के भुगतान किया जिसके परिणामस्वरूप वर्ष 2015 और 2016 के दौरान हज प्रोत्साहन अथवा स्टार अवार्ड प्रोत्साहन के भुगतान के प्रति ₹11.95 करोड़ का अनियमित व्यय हुआ।

प्रबंधन ने बताया (नवम्बर 2017) कि:

- 1) लगातार 365 दिनों की कूमिक अवधि में अधिकतम 1000 घंटे की सीमा है और क्रू 54 विभिन्न प्रकार की छुट्टियों के भी हकदार थे जिससे आगे उनका उपयोग घटा। हज संचालन के दौरान क्रू की उपलब्धता महत्वपूर्ण थी इसलिए हज अवधि के दौरान केबिन क्रू की उपलब्धता सुनिश्चित करने के उपाय के रूप में यह प्रोत्साहन दिया गया था।
- 2) प्रोत्साहन का भुगतान यह सुनिश्चित करने के लिए किया गया था कि क्रू की कमी के संदर्भ में क्रू अपनी छुट्टियां न लेकर अधिकतम सीमा तक संचालन करे। हज अवधि के दौरान सुगम परिचालन सुनिश्चित करने के लिए महानिदेशक, नागरिक उड्डयन (डीजीसीए) द्वारा निर्धारित आवश्यकताओं को देखने के बाद उपलब्ध घंटे पर्याप्त नहीं थे और कंपनी को डीजीसीए द्वारा निर्धारित अधिकतम सीमा तक देर तक काम करने के लिए क्रू को प्रोत्साहित करना पड़ा।
- 3) कंपनी ने सउदी अरब में ठहराव न प्रदान करके मदीना और जेद्दा में होटल का पैसा बचा लिया। मदीना (एमईडी)/जेद्दा (जेईजैड) में ऐसे ठहराव को बचाकर कंपनी ने न केवल प्रतिव्यक्ति प्रति रात्रि 850 यूएस डॉलर बचाया बल्कि अनुत्पादक रात्रि ठहराव से भी बच गये जिसके प्रोत्साहन क्रू की उपलब्धता एवं उनके उपयोग में वृद्धि हुई। इस कारण भुगतान किए गए पारितोषिक की तुलना में बड़े पैमाने पर बचत हुई।
- 4) भुगतान के लिए वरिष्ठ प्रबंधन की मंजूरी ली गई थी।

प्रबंधन का उत्तर निम्नलिखित कारणों से तर्कसंगत नहीं है:-

- i. प्रबंधन में अपने उत्तर में नागरिक उड्डयन मंत्रालय के साथ 05 जनवरी 2015 को आयोजित बैठक के कार्यवृत्त की एक प्रति प्रस्तुत की जिसमें यह निर्णय लिया गया था कि अच्छी तरह कार्य करने वाले और अधिकतम घंटे का उपयोग करने वाले क्रू केबिन के लिए आकर्षक प्रोत्साहन योजनाएँ शुरू की जानी चाहिए। लेखापरीक्षा ने देखा कि जनवरी 2015 में मंत्रालय के साथ आयोजित बैठक के कार्यवृत्त के अनुसार एक आकर्षक योजना शुरू करने पर चर्चा करनी थी। स्टार अवार्ड प्रोत्साहन या हज भत्ते के भुगतान के लिए नागरिक उड्डयन मंत्रालय अथवा एयर इंडिया लिमिटेड के निदेशक मंडल से विशेष मंजूरी नहीं ली गई थी। हालांकि बैठक होने से पहले ही जनवरी 2014 में स्टार अवार्ड्स भुगतान शुरू कर दिये थे।
- ii. प्रबंधन का दावा कि एमईडी/जेईडी एयरपोर्ट पर ठहराव न प्रदान करके सऊदी अरब में होटल का पैसा बचाया था। इस संदर्भ में हज भत्ता और प्रोत्साहन सही नहीं था क्योंकि ठहराव भत्ते के साथ-साथ ₹15000/- प्रति क्रू हज भत्ते के अलावा शीघ्र आवागमन भत्ते के रूप में 100 अमेरिकी डॉलर का भुगतान क्रू को पहले से ही किया जा रहा था।

कंपनी द्वारा वित्तीय संकट झेलने की स्थिति और भारत सरकार पर इक्विटी समर्थन की निर्भरता को देखते हुए कंपनी की कार्यगत आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए, वर्ष 2014-15 और 2015-16 के दौरान केबिन क्रू को प्रोत्साहन के रूप में ₹11.95 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान औचित्यपूर्ण नहीं था।

मामले को नवम्बर 2017 में मंत्रालय को बताया गया, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (फरवरी 2018)।

2.7 सेवानिवृत्त केबिन क्रू की नियुक्ति के कारण अतिरिक्त व्यय

एयर इंडिया लिमिटेड (कम्पनी) ने अपने मुंबई स्टेशन में केबिन क्रू की कमी को दूर करने के लिए न्यूनतम निर्धारित वेतन और भत्ते पर संविदा आधार पर केबिन क्रू की नियुक्ति करने की बजाए अत्यधिक क्षतिपूर्ति पर संविदा आधार पर सेवानिवृत्त केबिन क्रू की नियुक्ति की। इसके परिणामस्वरूप जनवरी 2016 से जुलाई 2017 की अवधि के दौरान ₹7.20 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

एयर इंडिया लिमिटेड (कंपनी/एआईएल) ने केबिन क्रू की कमी के कारण सेवाओं में रूकावट दूर करने के लिए उठाए जाने वाले कदम पर चर्चा करने के लिए कंपनी के वरिष्ठ कार्यकारियों की बैठक (फरवरी 2014) में एक नियुक्ति एजेंसी संबद्ध करने और तत्काल आधार पर 100

केबिन क्रू की भर्ती प्रक्रिया शुरू करने का निर्णय लिया। समिति ने मुंबई एवं दिल्ली में छः महीने की संविदा पर सेवानिवृत्त केबिन क्रू संबंध करने का भी निर्णय लिया।

कंपनी ने तत्पश्चात केबिन क्रू की कमी जिसके कारण उड़ाने रद्द/देरी हो रही थी, को दूर करने के लिए केबिन क्रू के रूप में सेवानिवृत्त कर्मचारियों की भर्ती करने की अल्पावधि योजना का निर्णय लिया (दिसम्बर 2014)। तदनुसार कंपनी ने जनवरी 2015 से संविदा आधार पर सेवानिवृत्त केबिन क्रू नियुक्त किए। कंपनी ने कैलेंडर वर्ष 2016 और 2017 के दौरान भी केबिन क्रू के रूप में सेवानिवृत्त व्यक्तियों की नियुक्ति जारी रखी (विभिन्न महीनों के दौरान 10 से 32 क्रू तक सदस्यों की सीमा तक)। तथापि, कंपनी ने फरवरी 2014 के दौरान लिए गए निर्णय के अनुसार संविदा आधार पर केबिन क्रू के रूप में 100 कार्मिकों की भर्ती की प्रक्रिया के लिए कोई कदम नहीं उठाया।

संविदा की शर्तों के अनुसार सेवानिवृत्त केबिन क्रू लागू दर पर वास्तविक उड़ान घंटे के आधार पर अंतिम आहरित वेतन और उड़ान भत्ते के आधार पर समेकित वेतन लेने का पात्र था। जनवरी 2016 से जुलाई 2017 की अवधि के दौरान सेवानिवृत्त केबिन क्रू को कंपनी द्वारा कुल ₹9.16 करोड़ का भुगतान किया गया।

कंपनी सितम्बर 2011 से एयर इंडिया एक्सप्रेस लिमिटेड (तत्कालीन एयर इंडिया चार्टर्स लिमिटेड) से संविदा आधार केबिन क्रू की नियुक्ति कर रही थी। 07 मार्च 2015 को कंपनी ने एआईएल के साथ उड़ान भरने वाले केबिन क्रू का मानदेय संविदा हस्ताक्षर किया जिसके अनुसार एआईसीएल के एयरलाइन परिचारकों की सभी मौजूदा संविदायें, जो एआईएल के साथ उड़ान भर रहे थे, उनको 1 अप्रैल 2015 से एआईएल के साथ किए करार में परिवर्तित हो जाना था। नई संविदा 2017 तक वैध थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि संविदा आधार पर भर्ती केबिन क्रू सदस्यों को क्षतिपूर्ति (वेतन और भत्ते) का भुगतान किया गया था जो संविदा आधार पर नियोजित एआईएल सेवानिवृत्त स्टाफ की तुलना में बहुत कम था। इस प्रकार कंपनी के वित्तीय हित में यह होता कि वह अपने सेवानिवृत्त केबिन क्रू की नियुक्ति की बजाए बाहरी भर्ती एजेंसी²³ से संविदा आधार पर लिए गए केबिन क्रू से सेवार्यें प्राप्त करे। संविदा आधार पर क्रू लेने की बजाए सेवानिवृत्त

²³ जैसा कि 02 फरवरी 2014 को आयोजित बैठक में निर्णय लिया गया था

केबिन क्रू हायर करने के परिणामस्वरूप जनवरी 2016 से जुलाई 2017 की अवधि में ₹7.20 करोड़²⁴ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

इस प्रकार 2015 के दौरान संविदा आधार पर केबिन क्रू की भर्ती प्रक्रिया शुरू न करने और 2016 तथा 2017 के दौरान भी क्षतिपूर्ति के अत्यधिक दर पर सेवानिवृत्त केबिन क्रू हायर करना जारी रखने से (संविदा आधार पर मौजूदा स्टाफ के निर्धारित मासिक भत्ते को देखते हुए संविदा 2017 तक वैध थी), एयर इंडिया को 2016 से जुलाई 2017 की अवधि के लिए ₹7.20 करोड़²⁵ अधिक व्यय करना पड़ा।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (24 नवम्बर 2017) में बताया कि:

1. नेटवर्क विस्तार और बेड़े के संवर्धन के कारण केबिन क्रू की आवश्यकता बढ़ गई।
2. केबिन क्रू को गहन प्रशिक्षण दिया गया था जो विमान विशिष्ट था। प्रशिक्षुओं के रूप में केबिन क्रू लाने के बाद उनके उड़ान भरने से पूर्व 3-4 महीने और लग जाते।
3. सितम्बर 2016 में, एमओसीए ने एआईएल को एक वर्ष की अवधि जो आगे एक वर्ष और बढ़ाई जा सकती थी, के लिए संविदा आधार पर सेवानिवृत्त स्टाफ की सेवार्यें लेने हेतु प्राधिकृत किया था।

निम्नलिखित को देखते हुए उत्तर तर्कसंगत नहीं है।

- i. यदि कंपनी ने दिसम्बर 2014 के दौरान संविदा आधार पर केबिन क्रू नियुक्त करने के प्रबंधन के निर्णय (फरवरी 2014) पर कार्रवाई की होती, तो जब कंपनी ने सेवानिवृत्त केबिन क्रू की भर्ती शुरू की थी, तो तीन से चार माह की नियुक्ति और प्रशिक्षण के अधिक समय के बाद भी उच्चतर क्षतिपूर्ति पर नियुक्त सेवानिवृत्त व्यक्तियों को हटाने के लिए जनवरी 2016 तक ही केबिन क्रू की अपेक्षित संख्या शामिल कर ली होती।

²⁴ राशि की गणना समान रूट पर समान उड़ान घंटे के लिए संविदागत कार्मिकों को भुगतान की जाने वाली क्षतिपूर्ति से वास्तविक उड़ान घंटों के लिए सेवानिवृत्त कार्मिकों को भुगतान की गई क्षतिपूर्ति से तुलना करके की गई।

²⁵ मौजूदा संविदागत स्टाफ के लिए मासिक निर्धारित वेतन (भत्ते को छोड़कर) ₹13,500 करोड़ था जबकि सेवानिवृत्त केबिन क्रू ने संबंधित सदस्यों द्वारा माह में पूर्ण घंटे की संख्या और पिछले आहरित वेतन पर कम से कम 60 घंटे उड़ान भरने वाले कार्मिकों की रेंज 26251 से 130645 थी।

- ii. एमओसीए ने दिनांक 22 सितम्बर 2016 के पत्र द्वारा एयर इंडिया के सीएमडी को एक वर्ष के लिए अपने स्तर पर अल्पावधि संविदा आधार पर स्टॉफ रखने के लिए प्राधिकृत किया, जिसे ऐसे आवश्यकता के बारे में एयर इंडिया बोर्ड को सूचित करके अधिकतम एक वर्ष तक और बढ़ाया जा सकता था। तथापि, एमओसीए द्वारा दिए गए दिशा-निर्देशों के अनुसार बोर्ड की मंजूरी का कोई अभिलेख नहीं था। इसके अतिरिक्त संविदा कर्मियों की संख्या 250 से अधिक नहीं होनी चाहिए। हालांकि 01 अप्रैल 2015 तक कंपनी ने संविदा आधार पर पहले ही 364 केबिन क्रू नियुक्त कर लिया था। इस प्रकार केबिन क्रू की अतिरिक्त संख्या नियुक्त करने के लिए मंत्रालय की मंजूरी आवश्यक थी।

इस प्रकार, कंपनी ने जनवरी 2016 से जुलाई 2017 की अवधि के दौरान अपने मुंबई स्टेशन पर एयर इंडिया एक्सप्रेस लिमिटेड से संविदा आधार पर केबिन क्रू की नियुक्ति के स्थान पर सेवानिवृत्त केबिन क्रू की नियुक्ति के कारण वेतन एवं भत्ते पर ₹7.20 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया।

मामले को जनवरी 2018 में मंत्रालय को बताया गया; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (फरवरी 2018)।