सत्यमेव जयते

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक
का प्रतिवेदन

सार्वजनिक निजी भागीदारी परियोजना का कार्यान्वयन
छत्रपति शिवाजी अन्तर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा, मुम्बई

मार्च 2013 को समाप्त वर्ष के लिए

रिपोर्ट 18–07–2014 को संसद में सदन के पटल पर रखी गई है



संघ सरकार
नागर विमानन मंत्रालय
2014 की संख्या 15
(निष्पादन लेखापरीक्षा)

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक
का प्रतिवेदन

सार्वजनिक निजी भागीदारी परियोजना का कार्यान्वयन
छत्रपति शिवाजी अन्तर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा, मुम्बई

मार्च 2013 को समाप्त वर्ष के लिए

संघ सरकार
नागर विमानन मंत्रालय
2014 की संख्या 15
(निष्पादन लेखापरीक्षा)

विषय सूची

	सूची	पृष्ट सं.
	प्राक्कथन	iii
	कार्यकारी सार	v
अध्याय 1:	प्रस्तावना	1
अध्याय 2:	लेखापरीक्षा पद्धति	8
अध्याय 3:	परियोजना प्रबंधन	10
अध्याय 4:	परियोजना वित्तपोषण	23
अध्याय 5:	राजस्व	37
अध्याय 6:	भूमि	52
अध्याय 7:	*यात्री सेवा फीस (सुरक्षा संघटक)* -निलम्ब लेखा	64
अध्याय 8:	निष्कर्ष तथा सिफारिशें	68
	शब्दावली	73

प्राक्कथन

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के इस प्रतिवेदन में छत्रपति शिवाजी अन्तर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा, मुम्बई पर भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण (एएआई) द्वारा सार्वजनिक निजी भागीदारी (पीपीपी) परियोजना के कार्यान्वयन पर की गई निष्पादन लेखापरीक्षा के परिणाम शामिल हैं। लेखापरीक्षा में 2006 से 2012 की अवधि को शामिल किया गया है। यह प्रतिवेदन नागर विमानन मंत्रालय (एमओसीए), भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण (एएआई), भारतीय विमानपत्तन आर्थिक विनियामक प्राधिकरण (एईआरए), 2006 के परिचालन, प्रबंधन तथा विकास करार, यात्री सेवा शुल्क (सुरक्षा संघटक) निलम्ब लेखा आदि से संबंधित दस्तावेजों की संवीक्षा पर आधारित है।

यह प्रतिवेदन संविधान के अनुच्छेद 151 के अन्तर्गत भारत के राष्ट्रपति को प्रस्तुत करने के लिए तैयार किया गया है तथा यह 2012-13 की प्रतिवेदन संख्या 5 के क्रम में है जिसमें इन्दिरा गाँधी अन्तर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा, दिल्ली में एएआई द्वारा इसी प्रकार की पीपीपी परियोजना की निष्पादन लेखापरीक्षा को शामिल किया गया था।

निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान सभी स्तरों पर एमओसीए, एईआरए तथा एएआई के वरिष्ठ अधिकारियों तथा कर्मचारियों द्वारा दिए गए सहयोग तथा सहायता के लिए लेखापरीक्षा आभार व्यक्त करती है।

कार्यकारी सार

कार्यकारी सार

भूमिका

भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण (एएआई) भारत में एकमात्र विमानन यातायात सेवा प्रदाता है। यात्री तथा कार्गो यातायात में अप्रत्याशित वृद्धि के कारण हवाईअड्डे विशेषकर महानगरीय शहरों में हवाई अड्डों पर भीड़-भाड़ हुई। सरकार ने नए हवाई अड्डों के विकास के साथ-साथ वर्तमान हवाई अड्डों के आधुनिकीकरण में सार्वजनिक निजि भागीदारी (पीपीपी) पद्धति को अपनाने का निर्णय लिया।

मंत्रिमंडल की स्वीकृति के साथ यह निर्णय लिया गया (सितम्बर 2003) कि दिल्ली तथा मुम्बई हवाई अड्डों का पुनर्गठन एएआई तथा चयनित जेवी भागीदारों के बीच दो पृथक कम्पनियों के गठन द्वारा जेवी मार्ग के माध्यम से किया जाएगा। प्रतिस्पर्धी बोली के बाद, मुम्बई हवाई अड्डे हेतु जेवी भागीदारों को फरवरी 2006 में चयनित किया गया। राज्य प्रमोटर की क्षमता में भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण (एएआई) ने मुम्बई अन्तर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा प्राईवेट लिमिटेड (एमआईएएल), एक संयुक्त उद्यम कम्पनी (जेवीसी) के साथ 04 अप्रैल 2006 को छत्रपति शिवाजी अन्तर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा (सीएसआई), मुम्बई के विकास तथा आधुनिकीकरण हेतु एक परिचालन, प्रबंधन, विकास करार (ओएमडीए) पर हस्ताक्षर किए। इस करार के अनुसार, 3 मई 2006 को एएआई ने सीएसआई हवाई अड्डे, मुम्बई को 'जैसा है जहां है, के आधार पर एमआईएएल को सौंप दिया।

इन्दिरा गांधी अन्तर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा, दिल्ली में एएआई द्वारा पीपीपी के कार्यान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा के परिणामों केा 2012-13 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 5 में सूचित किया गया था जिसे अगस्त 2012 में संसद में प्रस्तुत किया गया। वर्तमान रिपोर्ट सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई में पीपीपी परियोजना के कार्यान्वयन की जांच करती है।

सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई पर पीपीपीके कार्यान्वयन में महत्वपूर्ण निष्कर्ष

डिजाइन के कारण क्षमता बाध्यता

सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई में दो रनवे (रनवे 09/27 तथा 14/32) लगभग अपने मध्य बिन्दु पर एक दूसरे को काटते हैं जिसकी वजह से दोनों रनवे का एक साथ संचालन संभव नहीं है। यह रनवे की प्रबंधन क्षमता पर 'बाध्यता' स्थापित करता है। बोली के समय जीवीके

के नेतृत्व वाले कंसोर्टियम (जेवी भागीदार) द्वारा प्रस्तुत आरंभिक विकास योजना में, रनवे 09/27 के दक्षिण में स्थित एक अतिरिक्त समानांतर रनवे को हवाई अड्डे की रनवे क्षमता को बढ़ाने हेतु परिकल्पित किया गया था। समानांतर रनवे हेतु प्रस्ताव को बाद में रोक दिया गया था क्योंकि इसके लिए बड़े पैमाने पर सुविधाओं का स्थानांतरण तथा निजी स्वामित्व वाली भूमि का अधिग्रहण करना पड़ता था जिसके कारण विकास और इसकी कार्यसूची अनिश्चित हो जाती है। इस बाध्यता के साथ, सीएसआई हवाईअड्डा, मुम्बई जिस अधिकतम क्षमता का प्रबंधन कर सकता है, वह 40 मिलियन यात्री प्रति वर्ष (एमपीपीए) है। इसके विपरीत, हवाई अड्डे पर मांग 2015 में 40 एमपीपीए तक और 2026 तक बढ़कर 80 एमपीपीए तक पहुँच जाने की उम्मीद है। इस प्रकार, सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई आधुनिकीकरण तथा उन्नयन के पश्चात् भी, यात्रियों की मांग को पूरा करने में असमर्थ होगा। नवी मुम्बई पर द्वितीय हवाई अड्डे के विकास में विलम्ब की वजह से समस्या के अधिक जटिल होने की संभावना है।

(पैरा 3.2)

प्रथम अस्वीकृति का अधिकार

राज्य समर्थन करार (एसएसए) सीएसआई हवाई अड्डे, मुम्बई की 150 किलोमीटर की त्रिज्या के अन्दर योजनित द्वितीय हवाई अड्डे के लिए एमआईएएल को प्रथम अस्वीकृति के अधिकार (आरओएफआर) की अनुमति देता है। एक प्रतिस्पर्धी बोली प्रक्रिया का अनुसरण किया जाना था जिसमें यदि एमआईएएल चाहे तो वह भी भाग ले सकता था। बोली में असफल होने की दशा में यदि एमआईएल की बोली अधिकतम प्रतिस्पर्धी बोली के 10 प्रतिशत के भीतर है तो एमआईएएल को अधिकतम प्रतिस्पर्धी बोली के साथ समानता करने की अनुमति दी जाएगी बशर्ते कि अपने आरओएफआर का उपयोग करते समय एमआईएल ने बड़ी चूक के बिना किसी भी परियोजना करार में संतोषजनक कार्य निष्पादन किया हो। एमओसीए ने 2012-13 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 5 की जांच के दौरान लोक लेखा समिति (पीएसी) को यह आवश्वासन दिया कि यातायात के 40 एमपीपीए की संतृप्ति सीमा तक पहुँचने तक मुम्बई में दूसरे हवाई अड्डे की आवश्यकता नहीं है। विशेषकर जबकि 2015 तक यातायात 40 एमपीपीए तक पहुँचने की उम्मीद है, पर्याप्त सुरक्षा प्रदान करने तथा सुनिश्चित करने की आवश्यकता होगी ताकि मुख्य रूप से प्रतिस्पर्धा तथा पारदर्शिता के हितों का परित्याग न किया जाए, इस प्रावधान के द्वारा प्रतिस्पर्धा कम करने तथा दूसरे हवाई अड्डे पर एमआईएएल को लाभ देने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए। एमआईएएल ने 2007 में एक सहायक कम्पनी, मैसर्स नवी मुम्बई हवाई अड्डा डेवलपर्स लिमिटेड की स्थापना की है।

(पैरा 3.4)

रियायत अवधि

मुम्बई तथा दिल्ली हवाई अड्डे के पुनर्निर्माण हेतु जेवी मार्ग को अपनाने के लिए मंत्रिमंडल की मंजूरी मांगते समय, प्रस्ताव में 30 वर्षों की आरम्भिक रियायत अवधि परिकल्पित की गई जिसको पारस्परिक सहमति तथा बातचीत की शर्तों के अधीन अगले 30 वर्षों के लिए बढ़ाया जा सकता था। तथापि, ओएमडीए के अनुसार एमआईएल 30 वर्षों के लिए रियायत अवधि को और 30 वर्षों के लिए बढ़ाने के लिए एक पक्षीय अधिकार रखता है बशर्ते कि प्रथम रियायत अवधि के 20वें से 24वें वर्ष के दौरान कोई चूक नहीं हुई हो। रियायत अवधि को बढ़ाने के लिए पहले समीक्षा तथा फिर से बातचीत के प्रावधान का अभाव ओएमडीए एमआईएएल को स्थिर शर्तों एवं निबधनों के साथ हवाई अड्डो को वास्तव में 60 वर्षों की अवधि के लिए परिचालन हेतु अधिकार प्रदान करता प्रतीत होता है। अतः सरकार के हितों की सुरक्षा तथा एमआईएएल द्वारा प्रतिबद्ध परिणाम देने हेतु यह आवश्यक है कि एमओसीए द्वारा एमआईएएल के कार्य निष्पादन की विनियमित तथा पूर्ण दस्तावेजी समीक्षा की जाए।

(पैरा 3.5)

अनिवार्य पूँजीगत परियोजनाओं की स्थिति

एमआईएएल को मार्च 2010 तक 32 अनिवार्य पूँजीगत परियोजनाओं (एमसीपीज) को पूरा करना था। इन 32 एमसीपी में से 28 को मार्च 2008 तक पूरा करना था। एक एमसीपी (एस-06) को समय पर पूरा नहीं किया गया तथा इसे दो वर्षों के विलम्ब से किया गया। एसएसए हवाई अड्डा मूल प्रभारों में 10 प्रतिशत वृद्धि के माध्यम से एमआईएएल को प्रोत्साहन प्रदान करता है बशर्ते कि एमसीपीज को मई 2008 तक पूरा किया गया हो। एमओसीए ने एमआईएएल को प्रोत्साहन की अनुमति दी तथापि एमआईएएल परियोजना को समय पर पूरा करने में विफल रहा। यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि परियोजना को पूर्ण करने में हुए अत्यधिक विलम्ब पर मूल हवाई अड्डे प्रभारों मे वृद्धि जैसे लाभों को न दिया जाए।

(पैरा 3.8)

अन्य पूंजीगत परियोजनाओं की स्थिति

एमसीपीज के अलावा, मास्टर प्लान 2007 ने 45 अन्य पूंजीगत कार्यों के एक सेट को सूचीबद्ध किया था जिसमें एयरसाइड कार्यों, टर्मिनल कार्यों तथा शहर की ओर का विकास शामिल था जो परियोजना के समग्र कार्यान्वयन हेतु आवश्यक थे। कार्य की वास्तविक प्रगति,

धीमी थी जबकि चरण 1 (2010 की समाप्ति पर) में लक्षित आठ के प्रति केवल तीन कार्य ही पूर्ण हुए थे। स्वतंत्र इंजीनियर ने केवल तेरह कार्यों में प्रगति की सूचना दी थी जिसने काम की गति में सुधार के लिए काफी गुंजाइश का संकेत दिया।

(पैरा 3.9)

परियोजना लागत अनुमानों में वृद्धि

मूल लेन-देन दस्तावेजों (ओएमडीए, एसएसए) ने परियोजना हेतु लागत अनुमान को वर्णित नहीं किया। परियोजना लागत का आरंभिक अनुमान ₹ 5,826 करोड़ (2006) था। इन अनुमानों को एमआईएएल द्वारा 2008, 2010 तथा अन्तिम रूप से 2011 में ₹ 12,380 करोड़ तक ऊपर की ओर उत्तररोत्तर संशोधित किया गया। मार्च 2014 तक की अवधि हेतु ऐरा द्वारा स्वीकृत परियोजना लागत ₹ 11,647.46 करोड़ है। चूंकि ऐरा द्वारा महत्वपूर्ण व्यय को आगामी नियंत्रण अवधियों (2013-14 से अधिक) हेतु स्थानांतरित कर दिया गया है, अत: परियोजना लागत में आगे वृद्धि निश्चित है।

(पैरा 4.1)

निधीयन तथा विकास शुल्क में अन्तर

ओएमडी के अनुच्छेद 13.1 (ए) के अनुसार, एमआईएएल को मास्टर प्लान तथा प्रमुख विकास योजनाओं के अनुसार हवाई अड्डे के विकास सहित अपने दायित्वों का पालन करने के लिए समुचित ऋण तथा इक्विटी अंशदानों के माध्यम से वित्तपोषण तथा/अथवा सभी वित्तीय आवश्यकताओं को पूरा करने की व्यवस्था करनी चाहिए। इसके अलावा, ओएमडीए अनुबंधित करता है कि एमआईएएल, यदि इसे विकास निधीयन आवश्यक हो, तो समय पर मुम्बई तथा/अथवा नेशनल स्टॉक एक्सचेंज पर एमआईएएल के शेयरों की सूची बद्ध कर सकता है। आरंभिक वित्तपोषण योजना के अनुसार, ₹ 5,826 करोड़ की परियोजना लागत का इक्विटी, आन्तरिक स्रोतों तथा ऋण के माध्यम से पूरी तरह से वित्तपोषण किया जाना था। जैसाकि परियोजना लागत उत्तरोत्तर बढ़ रही है, अत: एमआईएएल द्वारा निधीयन अन्तर को पूरा करने के लिए यात्रियों से विकास फीस (डीएफ) के उद्ग्रहण की मांग की गई तथा उसे मंजूर किया गया। ओएमडीए में परिकल्पित रूप में परियोजना के लिए वित्तपोषण के स्रोत प्राप्त करने के लिए कोई प्रयास नहीं किया गया। दिसम्बर 2012 में ₹ 3,400 करोड़ का डीएफ उद्ग्रहण करने के लिए ऐरा की मंजूरी के साथ, डीएफ परियोजना निधीयन का 29.19 प्रतिशत हो गया था जबकि एमआईएएल के निजी भागीदारों की ₹ 888 करोड़ की इक्विटी ने मात्र 7.6 प्रतिशत का योगदान दिया। परियोजना लागत लगभग दोगुनी हो जाने पर भी

एमआईएएल के ऋण में परिवर्तन नहीं हुआ था जो यह दर्शाता है कि परियोजना के लिए वित्तीय जोखिम को जेवी भागीदार पर उचित रूप से हस्तांतरित नहीं किया गया था।

(पैरा 4.3 तथा 4.4)

वैमानिकी तथा गैर वैमानिकी सेवाओं को परिभाषित करने में ओएमडीए तथा ऐरा अधिनियम के बीच विरोध

सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई के लिए हस्ताक्षरित ओएमडीए तथा राज्य समर्थन करार तथा भारतीय विमानपत्तन आर्थिक विनियामक प्राधिकरण (एईआरए/ऐरा) अधिनियम, 2008 के प्रावधानों के बीच विरोधाभास था। यह सीएसआई हवाई अड्डे, मुम्बई के लिए टैरिफ निर्धारण में विनियामक की भूमिका पर दीर्घकालिक प्रभाव डालेगा। वैमानिकी तथा गैर-वैमानिकी सेवाओं की परिभाषा ओएमडीए तथा ऐरा अधिनियम के बीच काफी अलग है। ग्राउंड प्रबंधन तथा कार्गो प्रबंधन सेवाओं को ओएमडीए में गैर-वैमानिकी सेवाओं के रूप में नामित किया गया है परन्तु इन्हें ऐरा अधिनियम के तहत वैमानिकी सेवाओं के रूप में वर्णित किया जाता है। हवाई अड्डे प्रभारों के निर्धारण के लिए 'लक्षित राजस्व' में गैर-वैमानिकी सेवाओं से सृजित राजस्व का केवल 30 प्रतिशत भाग लेता है। इस प्रकार, सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई के मामलें में कार्गो तथा ग्राउंड हैंडलिंग से सृजित राजस्व यात्रियों द्वारा देय टैरिफ को केवल 30 प्रतिशत की सीमा तक आर्थिक सहायता देगा। जैसाकि कार्गो तथा ग्राउंड हैंडलिंग सेवाएं हवाई अड्डे के लिए राजस्व का एक मुख्य स्रोत है, अत: ऐसे प्रावधान के कारण यात्रियों पर लगाए गए अधिक टैरिफ व्यय की कीमत पर एमआईएएल को अनुचित वित्तीय लाभ है। एमओसीए ओएमडीए के अंतर्गत सरकार द्वारा स्वीकृत रियायतों तथा ग्राउंड हैंडलिंग और कार्गो सेवाओं को वैमानिकी सेवाओं के रूप में वर्गीकृत करने के पश्चात् एमआईएएल से सरकार को मिलने वाले राजस्व पर वित्तीय प्रभाव को आकलित करे जैसाकि पीएसी द्वारा पीपीपी-आईजीआई हवाई अड्डा, दिल्ली के कार्यान्वयन पर अपनी रिपोर्ट में सिफारिश की है।

(पैरा 5.2)

आउटसोर्सिंग घरेलू तथा अन्तर्राष्ट्रीय कार्गो गतिविधियां

कार्गो राजस्व में मुख्य रूप से घरेलू तथा अन्तर्राष्ट्रीय कार्गो परिचालन शामिल है। एमआईएएल ने सितम्बर 2012 तक अपनी कार्गो गतिविधियों को बाहरी स्रोत से करने की योजना बनाई थी तथा आकलित किया था कि इसके परिणामस्वरूप कार्गो राजस्व बाहरी स्रोत की वजह से दो वर्षों (अर्थात् 2012-13 तथा 2013-14) की अवधि में वास्तव में 2011-12 से 40 प्रतिशत की गिरावट दर्ज करेगा। जैसाकि कार्गो राजस्व टैरिफ को सहायता देता है (कार्गो राजस्व का 30 प्रतिशत हवाई अड्डे प्रभारों की गणना में लिया जाता है), अत: कार्गो

राजस्व में गिरावट के कारण अधिक टैरिफ तथा यात्रियों पर अधिक भार होगा। इसके अलावा, एएआई का राजस्व भाग कार्गो राजस्वों में आकलित मुख्य कमी के साथ काफी कम हो जाएगा।

(पैरा 5.4)

टर्मिनल सी के पास एक समूह इकाई संघ के होटल के संचालन के लिए छूट देना

ओएमडीए के अनुच्छेद 8.3.7 के अनुसार, हवाई अड्डे पर सभी विकास कार्य मौजूदा मास्टर प्लान के अनुसार किए जाऐगें तथा कोई विकास कार्य जो मास्टर प्लान में परिकल्पित नहीं है, को करने की अनुमति नहीं दी जाएगी। एमआईएएल ने जून 2009 में टर्मिनल 1 सी के पास होटल निर्माण का कार्य ले लिया जबकि, यह उपरोक्त अनुसार ओएमडीए की शर्तों के उल्लंघन में था और मास्टर प्लान मे सम्मिलित नहीं था। एमआईएएल ने एएआई को सूचना दी (फरवरी 2010) कि उसने टर्मिनल 1 सी में होटल के संचालन के लिए प्रतिस्पर्धी बोली लगवाई थी तथा मैसर्स ताज जेवीके होटल एंड रिसार्ट्स और ग्रीनरीज होटल्स एवं रिसार्ट्स संघ सफल बोलीदाता के रूप में उभरा। सफल बोलीदाता तथा एमआईएएल को न्यूनतम गारंटी के प्रावधान के साथ सकल राजस्व का 4.65 प्रतिशत राजस्व मिलना था जिसे एएआई द्वारा स्वीकृत किया गया, जबकि ऐसी व्यवस्था एएआई के राजस्व भाग पर प्रतिकूल प्रभार डालेगी। एएआई होटल परियोजना में सकल राजस्व आय का केवल 1.79 प्रतिशत प्राप्त करेगा (होटल से एमआईएएल को प्राप्त 4.65 प्रतिशत राजस्व का 38.7 प्रतिशत)। चूंकि होटल एमआईएएल के समूह इकाई को दे दिया गया है, अत: राजस्व में वृद्धि जीवीके ग्रुप को लाभ दे सकती है क्योंकि यह एएआई के साथ बाँटा नहीं जाता है।

(पैरा 5.5)

सेवानिवृत्ति मुआवजे की प्राप्ति में विलम्ब

ओएमडीए के अनुसार, एमआईएएल सामान्य कर्मचारियों की अनवशोषित संख्या हेतु एएआई को सेवानिवृत्ति मुआवजे का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी था। ओएमडीए के अनच्छेद 1.1 के अनुसार, सेवानिवृत्ति मुआवजा एएआई की वर्तमान उपलब्ध स्वैच्छिक सेवानिवृति के आधार पर दिया जाना था। एएआई ने एमआईएएल को दस वर्षों तक मासिक किस्तों के रूप में सेवानिवृत्ति मुआवजा के भुगतान के लिए अनुमति दी थी जो एमओसीए के विशेष निर्देशों का उल्लंघन है, जो निर्धारित करती है कि एमआईएएल को शेष राशि का शीघ्र भुगतान करना चाहिए। इसके परिणामस्वरूप एमआईएएल को अनुचित लाभ हुआ और इसके कारण एएआई को ब्याज (₹ 71.37 करोड़) की हानि हुई। इंदिरा गॉधी अन्तर्राष्ट्रीय हवाई अड्डे में पीपीपी

प्रबधंनों के कार्यान्वयन के संबंध में 2012-13 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 5 में समान मुद्दे पर पीएसी की सिफारिश पर एमओसीए का ध्यान दिलाया जाता है जहां पीएसी ने निष्कर्ष दिया है कि एमओसीए एएआई के कर्मचारियों के हितों की सुरक्षा करने से भटक गई तथा और अपने निर्देशों को लागू करने में विफल रही। साथ ही यह भी सिफारिश की कि एमओसीए द्वारा ओएमडीए के अनुसार ठेकागत बाध्यताओं को लागू किया जाए।

(पैरा 5.7)

हवाई अड्डा भूमि का सर्वेक्षण और भूमि अभिलेखों का रख-रखाव

न तो ओएमडीए और न ही एएआई और एमआईएएल के बीच हस्ताक्षर किए गए पट्टा विलेख ने पट्टागत भूमि के विशेष ब्यौरों को निर्धारित एवं परिभाषित किया है। दोनों दस्तावेजों में 'पट्टागत परिसर' का मानचित्र दिया जाना था जिसे खाली छोड़ा गया था। एएआई के पास अद्यतित भूमि अभिलेख नहीं थे। वैसे तो सीएसआई हवाईअड्डा, मुम्बई के क्षेत्र को प्रस्ताव अनुरोध में 1875 एकड़ बताया गया था जोकि एमआईएएल द्वारा वास्तविक सर्वेक्षण पर 2006 एकड़ तक बढ़ गया। एएआई और एमआईएएल द्वारा उद्धृत क्षेत्रों में अधिक महत्वपूर्ण अंतर एएआई द्वारा अनुरक्षित भूमि अभिलेखों और दस्तावेजों की गुणवत्ता पर प्रश्न उठाता है। इंदिरा गाँधी अन्तर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा, दिल्ली में पीपीपी प्रबंधन के कार्यान्वयन से संबंधित 2012-13 की लेखापरीक्षा रिपोर्ट सं. 5 में समान मुद्दे पर पीएसी की सिफारिश पर एमओसीए का ध्यान दिलाया गया कि भूमि का आवश्यक सर्वेक्षण कर लिया जाए और भविष्य के लिए पट्टागत भूमि और चिन्हित परिसम्पत्तियों की पहचान करने के लिए प्रत्यक्ष अंकन किया जाए और पीएसी को छः माह के अंदर सूचना दी जाए।

(पैरा 6.1)

कम अग्रिम फीस के आधार पर एमआईएएल को हस्तांतरित चिन्हित भूमि

चिन्हित परिसम्पतियों 'मुख्यतः' ओएमडीए के अनुसार, एएआई के उपयोग के लिए नियत थी और इनको इस शर्त के साथ वैमानिकी उद्देश्यों के लिए, यदि आवश्यक हो, एमआईएएल को हस्तांतरित किया जा सकता था कि दलों (एएआई और एमआईएएल) को ऐसे हस्तांतरण की शर्तों एवं निबंधनों पर बातचीत करनी चाहिए। एएआई ने ओएमडीए में दिए अनुसार शर्तों और निबंधनों पर बातचीत के बिना एमआईएएल द्वारा दी गई अग्रिम फीस के आधार पर कम प्रतिफल के प्रति एमआईएएल को चिन्हित परिसम्पत्तियों से 48.15 एकड़ भूमि हस्तांतरित करने पर सहमति दी थी। एमओसीए का मत था कि भुगतान की गई अग्रिम फीस का हवाई

अड्डे पर भूमि तथा परिसम्पत्तियों की सीमा के साथ कोई संबंध नहीं था तथापि यह एमआईएएल को चिन्हित परिसम्पत्ति के भाग को हस्तांतरित करने का आधार था।

(पैरा 6.2)

190.1 एकड़ का वाणिज्यिक दोहन

ओएमडीए का अनुच्छेद 2.2.4 एमआईएएल को गैर हस्तांतरण परिसम्पत्तियों के प्रावधान हेतु प्रदान किए गए पट्टागत परिसर के दस प्रतिशत को उपयोग करने की अनुमति देता है। यह आवश्यक रूप से वाणिज्यिक दोहन के लिए एमआईएएल को उपलब्ध भूमि है। प्रारंभिक रूप से (आरएफपी तथा ओएमडीए के अनुसार) वाणिज्यिक उपयोग के लिए उपलब्ध भूमि क्षेत्र 179.8 एकड़ था। दिसम्बर 2011 में पूरक पट्टा दस्तावेज के कार्यान्वयन के साथ, संभाव्य गैर हस्तांतरण परिसम्पत्ति भूमि 190.1 एकड़ तक बढ़ गई तथा चिन्हित भूमि के हस्तांतरण के परिणामस्वरूप 196.67 एकड़ के वाणिज्यिक दोहन के लिए एमआईएएल की पात्रता में अतिरिक्त वृद्धि हुई। यद्यपि अहस्तांरणीय परिसम्पतियों से प्राप्त राजस्व एसएसए के अनुसार वैमानिकी प्रभारों के निर्धारण हेतु 'लक्षित राजस्व' का भाग नहीं बनाएगा तथापि यह यात्रियों पर विभिन्न लेवी के रूप में भार को कम करने की राजस्व बढ़ाने की क्षमता वाला कार्य होगा। एमओसीए/एएआई द्वारा भूमि के वाणिज्यिक दोहन की मितव्ययिता को ध्यान में रखने की आवश्यकता है।

(पैरा 6.3)

अतिक्रमण

अतिक्रमण के अन्तर्गत क्षेत्र का कोई सुनिश्चित आकलन नहीं था जिसने भूमि रिकॉर्ड प्रबंधन में गंभीर कमियों को दर्शाते हुए 147 एकड़ से 308.96 एकड़ तक वृद्धि को जारी रखा। एमआईएएल ने मैसर्स हाउसिंग डिवलपमेंट एण्ड इन्फ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड (एचडीआईएल) के साथ अतिक्रमणकारियों के पुनर्वास तथा अतिक्रमण की गई हवाई अड्डे की भूमि के प्रत्यावर्तन के संबंध में कार्यकलापों को करने के लिए एक ठेका किया। अतिक्रमण को, प्रारंभ करने की तारीख के 48 माह के अन्दर अर्थात् अक्तूबर 2011 तक या एमआईएएल के विवेक पर छः माह के अतिरिक्त विस्तारण के अन्दर, हटाया जाना था। बाद में ठेका का एमआईएएल द्वारा समाप्त कर दिया गया क्योंकि अतिक्रमणों को हटाया नहीं गया था।

(पैरा 6.7 तथा 6.8)

अनधिकृत व्यय

एसएसए ने अनुबंधित किया कि यात्री सेवा शुल्क (पीएसएफ) का संग्रहण एयरलाइंस करेंगी तथा एएआई को सुरक्षा घटक (एससी) तथा एमआईएएल को सुविधा घटक (एफसी) का सीधा वितरण करेंगी। एमआईएएल एसएसए के प्रावधानों के अन्तर्गत एफसी को संशोधित कर सकता है जबकि एससी को सरकार के निर्देशानुसार संशोधित किया जा सकता है। एमओसीए ने समय-समय पर अनुदेश जारी किए जिसमें निर्देश था कि हवाई अड्डे के प्रचालक (एएआई के बजाय) पीएसएफ के एससी घटक का संग्रहण तथा विशिष्ट उद्देश्य हेतु उपयोग करेंगे। एमआईएएल ने सुरक्षा बनाए रखने के लिए आवश्यक बताते हुए कम्प्यूटर, फर्नीचर तथा फिक्सचर सहित विभिन्न अनुपयोगी उपस्करों की एकपक्षीय खरीद की। इसके परिणामस्वरूप 2006-12 के दौरान एमआईएएल को ₹ 87.97 करोड़ का अवांछित लाभ हुआ।

(पैरा 7 तथा 7.1)

अध्याय 1 प्रस्तावना

1.1 विमानन क्षेत्र का विकास

भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण (एएआई), अंतर्राष्ट्रीय नागर विमानन संगठन द्वारा मान्यता प्राप्त के रूप में जमीन के आकार और आसमान के समुद्री क्षेत्र के 2.8 लाख वर्ग समुद्री मील कवर करते हुए देश में हवाई क्षेत्र के लिए एकमात्र सेवा प्रदाता है। भारतीय हवाई क्षेत्र में निजी के साथ-साथ अंतर्राष्ट्रीय संचालको के साथ प्रारंभ होने पर देश में हवाई यातायात ने एक आसाधारण वृद्धि दर्ज की है। मौजूदा हवाई अड्डे का बुनियादी ढांचा यात्रियों और कार्गो यातायात में अभूतपूर्व वृद्धि का सामना करने के लिये अपर्याप्त सिद्ध हुआ है। इसके कारण कई हवाई अड्डों पर और विशेषकर महानगरों में भीड़ हुई। देश को यात्रियों, कार्गो और वायुयान को दक्षता पूर्वक संचलन के लिए नये हवाई अड्डों के साथ मौजूदा में भी विस्तार और आधुनिकीकरण करने की आवश्यकता है। नागर विमानन मंत्रालय (एमओसीए) ने, 20 मई 2006 को आयोजित मुख्य सचिवों के सम्मेलन में ग्रीनफील्ड हवाई अड्डे का निर्माण करने और मौजूदा बुनियादी ढांचे को आधुनिक करने और बढ़ाने के लिए ₹ 40,454 करोड़ अतिरिक्त की आवश्यकता प्रक्षेपित की थी। एएआई द्वारा सृजित आधिशेष राजस्व इस आवश्यकता को पूरा करने के लिए अत्यंत अपर्याप्त (2005-06 में ₹ 812 करोड़) पाया गया था और सार्वजनिक निजी भागीदारी (पीपीपी) विकास की प्रणाली के रूप में आपनाये जाने का निर्णय लिया गया था।

1.2 संयुक्त उद्यम के निर्णय की पृष्ठभूमि

मंत्रिमंडल ने दीर्घ कालिक पट्टे मार्ग के माध्यम से जनवरी 2000 में एएआई के हवाई अड्डों के नवीनीकरण का अनुमोदन करते समय निर्देश दिये कि विकास के लिए विस्तृत योजना बनाई जाये और पट्टे के लिए इस प्रकार के प्रत्येक मामले को आर्थिक मामलों की मंत्रिमंडल समिति (सीसीईए) के विचार हेतु अलग से लाया जाए।

दीर्घकालिक पट्टे मार्ग के माध्यम से दिल्ली, मुम्बई, चेन्नै और कोलकाता हवाई अड्डों के उन्नयन और पुन:संरचना के लिए एमओसीए द्वारा तदनुसार कार्यवाही शुरू की गई थी। वित्तीय और विधि सलाहकार नियुक्त किये गये और 'यथोचित परिश्रम' के साथ -साथ वांछनीय लेनदेन संरचना से संबंधित कार्य शुरू किया गया। इस अभ्यास के दौरान, एमओसीए ने महसूस किया कि दीर्घकालिक पट्टे मार्ग से कुछ लाभ संयुक्त उद्यम (जेवी) मार्ग में था। संबंधित चयनित बोलीदाता, के साथ प्रत्येक इन हवाई अड्डों के लिए अलग से संयुक्त उद्यम कम्पनी , जिसमें एएआई की पांच प्रतिशत इक्विटी हो के गठन द्वारा संयुक्त उद्यम (जेवी) के

माध्यम से दिल्ली, मुम्बई, चेन्नै, और कोलकाता हवाईअड्डों के नवीनीकरण के प्रस्ताव की मंजूरी की मांग दिसम्बर 2002 में मंत्रिमंडल के विचार हेतु मामला फिर से प्रस्तुत किया गया। मंत्रिमंडल ने एमओसीए को वित्त मंत्रालय और कम्पनी के मामलों के मंत्रालय के साथ प्रस्ताव की चर्चा और फिर मंत्रिमंडल के पास आने के निर्देश दिये। जुलाई 2003 में, वित्त मंत्रालय ने मत दिया कि प्रस्ताव केवल दिल्ली और मुम्बई के लिए सीमित किया जाना चाहिए। अंततः, सितम्बर 2003 में, मंत्रिमंडल ने एमओसीए का प्रस्ताव अनुमोदित किया कि एएआई और चयनित जेवी भागीदारों के बीच दो अलग कम्पनियों के गठन द्वारा जेवी मार्ग के माध्यम से दिल्ली और मुम्बई हवाईअड्डों का नवीनीकरण किया जा सकता है। मंत्रिमंडल ने रूपरेखा मानकों, बोली मूल्यांकन मापदंड आदि सहित विसतृत रूपात्मकता पर निर्णय लेने के लिए वित्त मंत्री, कानून और न्यायमंत्री, विनिवेश मंत्री और नागर विमानन राज्य मंत्री (स्वतंत्र प्रभार) से बना हुआ मंत्रियों के सशक्त समूह के गठन का भी अनुमोदन किया जिसके आधार पर संयुक्त उद्यम भागीदार का चयन होना था। बाद में नई सरकार के गठन के बाद, सरकार ने लेनदेन आगे बढ़ाने के लिए रक्षा मंत्रालय की अध्यक्षता के अंतर्गत ईजीओएम का पुनर्गठन (15 जून 2004) किया।

फरवरी 2005 में, ईजीओएम ने प्रस्ताव (आरएफपी) दस्तावेजों सहित मसौदा लेनदेन दस्तावेज अर्थात संचालन प्रबंधन और विकास करार (ओएमडीए), राज्य सहायता करार (एसएसए), शेयर धारक करार (एसएचए), पट्टा विलेख करार, संचार विमान-संचालन और निगरानी /हवाई यातायात प्रबंधन (सीएनएस/एटीएम) करार और राज्य सरकार सहायता करार (एसजीएसए) के लिए अनुरोध के महत्वपूर्ण सिद्धांत अनुमोदित किये। उसके बाद,एएआई ने दोनों हवाई अड्डों पर नवीनीकरण परियोजना के कार्यान्वित करने के लिए संयुक्त उद्यम भागीदारों के चयन की प्रक्रिया शुरू की और प्रतिस्पर्धी बोली भी शुरू की। ईजीओएम ने तकनीकी और वित्तीय बोलियों के मूल्यांकन के बाद संयुक्त उद्यम भागीदारों की सिफारिश की (31 जनवरी 2006)। ईजीओएम की सिफारिश 1 फरवरी 2006 को मंत्रिमंडल द्वारा अनुमोदित की गई।

इंदिरागांधी अन्तर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा (आईजीआईए) दिल्ली में पीपीपी के कार्यान्वयन की जांच की गई और अगस्त 2012 में 2012-13 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 5 में संसद में रिपोर्ट प्रस्तुत की गई । रिपोर्ट की संसद की लोक लेखा समिति द्वारा जांच की गई और पीएसी की अंतिम रिपोर्ट 06 फरवरी 2014 को संसद में प्रस्तुत की गई।

वर्तमान रिपोर्ट 2012-13 की लेखापरीक्षा रिपोर्ट संख्या 5 में निष्कर्षों और उस पर पीएसी की उपर्युक्त सिफारिशों, जहां तक वे इससे संबंधित है और लागू होती हैं, को ध्यान में रखते हुए छत्रपति शिवाजी अंतर्राष्ट्रीय (सीएसआई) हवाई अड्डा, मुम्बई में पीपीपी के कार्यान्वयन पर तैयार की गई है।

1.3 मुम्बई अंतर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा प्राईवेट लिमिटेड (एमआईएएल) का गठन

मैसर्स जीवीके संघ सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई के लिये जेवी भागीदार के रूप में चयनित हुआ था। संघ में तीन निजी संस्थाऐं शामिल थी :

जीवीके इंडस्ट्रीज लिमिटेड;
एयरपोर्टस कम्पनी साउथ आफ्रिका लिमिटेड; और
बिडवेस्ट ग्रुप लिमिटेड

2 मार्च 2006 को, एएआई ने मुंबई इंटरनैशनल एयरपोर्ट प्राइवेट लिमिटेड (एमआईएएल) नामक सहायक संयुक्त उद्यम (जेवीसी) कम्पनी निगमित की। एएआई और जेवी भागीदारों के बीच 04 अप्रैल 2006 को संचालन प्रबंधन और विकास करार (ओएमडीए) और शेयर धारक करार (एचएचए) पर हस्ताक्षर करने के बाद एएआई ने एसएचए के अनुसार जेवी भागीदारों का एमआईएएल में इक्विटी शेयर का 74 प्रतिशत स्थानांतरित किया। सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई 03 मई 2006 से एमआईएएल को सौंप दिया गया।

एसएचए के अनुसार, एमआईएएल को जारी शेयर पूंजी ₹ 200 करोड़ थी जो एएआई (26 प्रतिशत) जीवीके एयरपोर्टस होल्डिंग प्राइवेट लिमिटेड (37 प्रतिशत), बिड सर्विसेज डिविजन (मॉरिशियस) लिमिटेड (27 प्रतिशत) और एसीएसए ग्लोबल लिमिटेड (10 प्रतिशत) के पास संयुक्त रूप से थी। इसके बाद 18 अक्टूबर 2011, को बिड सर्विसेज डिविजन (मॉरिशियस) लिमिटेड के 1,08,00,000 शेयर (5,40,00,000 में से) जीवीके हवाई अड्डा होल्डिंग्स प्राइवेट लिमिटेड द्वारा अधिग्रहित कर लिए गये जिससे एमआईएएल में उसका हिस्सा 50 प्रतिशत से अधिक हो गया। 16 अप्रैल 2012 को एमआईएएल की प्रदत्त इक्विटी पूंजी ₹ 1200 करोड़ - एएआई (26 प्रतिशत), जीवीके हवाई अड्डा होल्डिंग प्राइवेट लिमिटेड (50.5 प्रतिशत), बिड सर्विसेज डिविजन (मॉरिशियस) लिमिटेड (13.5 प्रतिशत) और एसीएसए ग्लोबल लिमिटेड (10 प्रतिशत) थी।

1.4 लेनदेन दस्तावेजों का विवरण

एमआईएएल को, सीएसआई हवाई अड्डा सौंपने के निर्णय के परिणामस्वरूप और परवर्ती को भौतिक रूप से हवाई अड्डा सौंपने से पहले, संबधित पक्षों के बीच कई करार हस्ताक्षरित किये गये थे। यह दस्तावेज व्यक्तिगत तौर पर और सामूहिक रूप से पक्षों को उपार्जित आर्थिक लाभ सहित हस्तांतरण की निबंधन और शर्तें निर्धारित करते हैं। यह करार हस्ताक्षरित हुए, तब भारतीय विमानपत्तन आर्थिक विनियामक प्राधिकरण (एईआरए/ऐरा) नामक नियामक अस्तित्व में नहीं था। इन दस्तावेजों में वैमानिक सेवा के लिए मूल्य निर्धारण जैसे क्षेत्रों से

संबंधित प्रावधान थे ,जो बाद में एईआरए की स्थापना के साथ नियामक के निर्णयन क्षेत्र के अंतर्गत आया।

1.4.1 संचालन, प्रबंधन और विकास करार (ओएमडीए)

राज्य सहायता करार (एसएसए) के साथ, ओएमडीए बहुत महत्वपूर्ण दस्तावेज है और सीएसआई अवाई अड्डा, मुम्बई में पीपीपी का सार बनाता है। एएआई और एमआईएएल के बीच हस्ताक्षरित, ओएमडीए दोनों पक्षों के दायित्वों और कर्त्तव्यों, राजस्व बॉटने की शर्तें, रियायत की अवधि, हस्तांतरित परिसंपत्तियों की स्थितियॉ (वर्तमान और भविष्य में) भूमि हस्तांतरण के निबंधन और शर्तें आदि निर्धारित करता है। ओएमडीए 04 अप्रैल 2006 को हस्ताक्षरित हुआ था।

1.4.2 राज्य सहायता करार (एसएसए)

ओएमडीए की पूरक, राज्य सहायता करार (एसएसए) 26 अप्रैल 2006 को एमआईएएल और भारत सरकार (जीओआई) के प्रतिनिधित्व के रूप में एमओसीए के बीच हस्ताक्षरित हुआ था। यह एमओसीए और एमआईएएल उनके संबंधित क्षेत्र और एक दूसरे के दायित्वों और कर्त्तव्यों को निर्धारित करता है। यह अनुसूची 1 में वैमानिक सेवाओं के लिए कर निर्धारण के सिद्धांत भी निर्धारित करता है।

1.4.3 राज्य सरकार सहायता करार (एसजीएसए)

राज्य सरकार सहायता करार (एसजीएसए) महाराष्ट्र सरकार और एमआईएएल के बीच परियोजना को सहायता सेवा प्रदान करने के लिए 27 अप्रैल 2006 को हस्ताक्षरित हुआ था। करार ने प्रदत्त किया कि राज्य सरकार, एमआईएएल को अतिक्रमण हटाने, हवाई अड्डे के विकास के लिए अतिरिक्त भूमि की प्राप्ति, सुरक्षित और कुशल हवाई यातायात सुनिश्चित करने हवाई अड्डे की सीमाओं के बाहर बाधा हटाने, हवाई अड्डे के सतह क्षेत्र के उपयोग को सुधारने और एमआईएएल को भुगतान के आधार पर सभी उपयोगिता प्रदान करने से संबंधित मामलों में सहायता प्रदान करेगी।

1.4.4 पट्टा विलेख करार

पट्टा विलेख करार पर हस्ताक्षर प्रारंभिक रूप से 30 वर्ष की अवधि, जो रियायत अवधि बढ़ने पर अगले 30 वर्षों के लिए बढ़ाई जा सकती थी, ₹ 100 के वार्षिक पट्टा किराया पर "जहॉ है जैसा है आधार" पर पट्टागत परिसर के पट्टे पर लेने के लिए एएआई और एमआईएएल के बीच 26 अप्रैल 2006 को हस्ताक्षरित हुआ था। पट्टागत परिसर में इमारतें, सभी निर्माण या अचल

परिसंपत्तियॉ, यदि कोई है, जैसा कि करार में, एमआईएएल को निर्माण, परिनिर्माण, नवीनीकरण, परिवर्तन या पट्टे के परिसर से संबंधित है में, स्वतंत्रता के साथ वर्णित है।

1.4.5 संचारण, विमान-संचालन और निगरानी (सीएनएस)/हवाई यातायात प्रबंधन (एटीएम) करार

एएआई और एमआईएएल के बीच 26 अप्रैल 2006 को एक करार हस्ताक्षरित हुआ था जिसके अनुसार पूर्वोक्त को हवाई अड्डे पर हवाई यातायात सेवा सहायता प्रदान करनी थी क्योंकि एएआई देश के आकाशीय क्षेत्र और सिविल हवाई अड्डों के अंदर आवश्यक हवाई यातायात सेवा प्रदान के लिए प्राधिकृत था।

1.4.6 शेयर धारकों का कारार (एसएचए)

04 अप्रैल 2006 को हस्ताक्षरित एएआई और एमआईएएल और अन्य भागीदारी, एसएचए, जेवीसी के शेयरधारकों के रूप में उनकी पारस्परिक क्षमता में संबंधों को नियंत्रित करने के निबंधन और शर्तों को रिकार्ड करता है।

1.4.7 हवाई अड्डा प्रचालक करार

ओएमडीए की अनुसूची 8 के अनुसार, एमआईएएल को हवाई अड्डा प्रचालक (एओ) जो संघ (यदि संघ में एक से अधिक एओ मनोनीत होते हैं) का सदस्य है के साथ हवाई अड्डा प्रचालक करार करना आवश्यक है। करार एओ और एमआईएएल के बीच भूमिका, जिम्मेदारियों, दायित्वों और वित्तीय प्रबंधन को निर्दिष्ट करता है। तदानुसार, हवाई अड्डा सेवा प्रदान करने के लिए एमआईएएल और एसीएसए ग्लोबल लिमिटेड (हवाई अड्डा संचालक) के बीच 28 अप्रैल 2006 को एक करार हस्ताक्षरित हुआ।

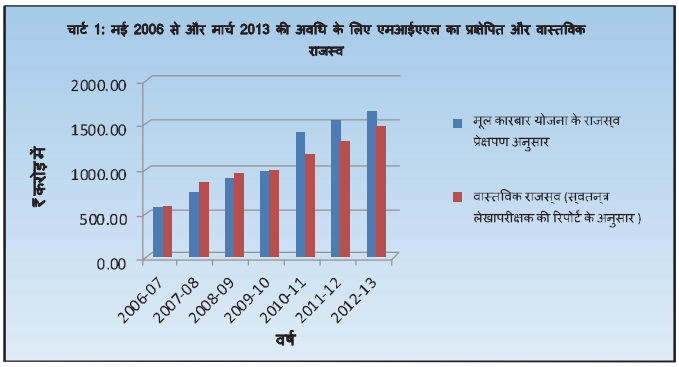
1.5 एमआईएएल का वित्तीय और संचालन निष्पादन

एएआई ने एमआईएएल को सीएसआई हवाई अड्डा, 03 मई 2006 को सौंपा। एमआईएएल ने एएआई द्वारा प्रारंभ अनिवार्य पूंजी परियोजना जारी रखी और अन्य पूंजी परियोजनाएं शुरू की। परियोजना लागत 2006 में अनुमानित ₹ 5,826 करोड़ से बढ़कर 2012 (एईआरए द्वारा अनुमत) में ₹ 11,647.46 करोड़ हो गई। अंतर्राष्ट्रीय टर्मिनल का 10 जनवरी 2014 को उदघाटन हुआ। घरेलू टर्मिनल अगस्त 2014 से संचालन की शुरूआत के लिए तैयार समझा जाये। वित्तीय वर्ष 2012-13 के दौरान, एमआईएएल ने ₹ 1478.58 करोड़ अर्जित किये, जिसमें से ₹ 38.7 प्रतिशत एएआई (₹ 571.94 करोड़) के साथ शेयर करना था। तथापि,

एमआईएएल ने मैसर्स किंगफिशर एयरलाइन्स के अशोध्य ऋण के समायोजन के बाद केवल ₹ 566.95 करोड़ शेयर किये।

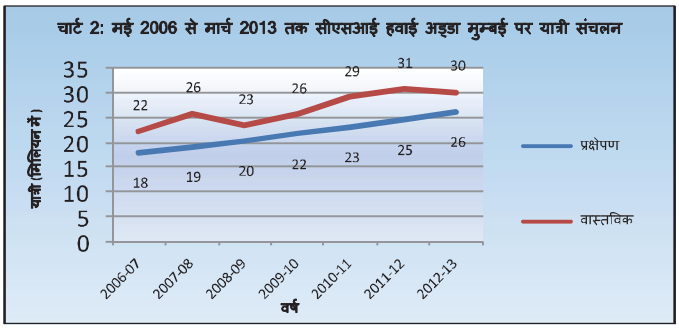
एमआईएएल का मई 2006 से मार्च 2013 का निष्पादन नीचे दियागया है:

क) मूल व्यापार योजना के अनुसार प्रक्षेपित राजस्व और वास्तविक राजस्व



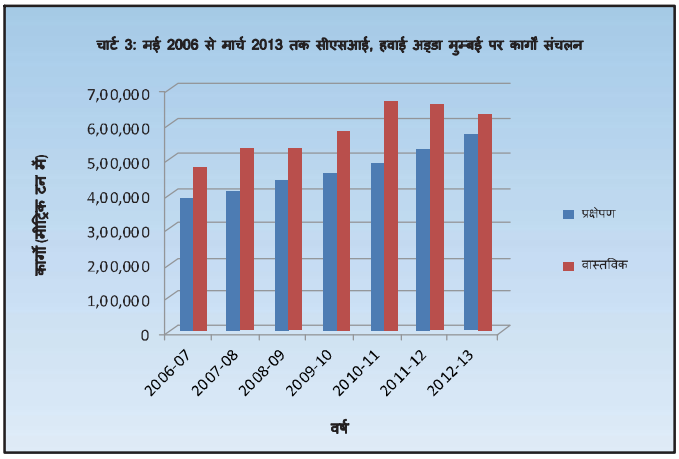
वास्तविक राजस्व आय 2006-07 से 2008-09 की अवधि के लिए प्रक्षेपित राजस्व से अधिक थी लेकिन 2009-10 से वास्तविक राजस्व पूर्व वर्षों में वृद्धि की प्रवृति के बाद भी प्रक्षेपित से कम थे।

ख) सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई पर यात्रियों की गतिविधि



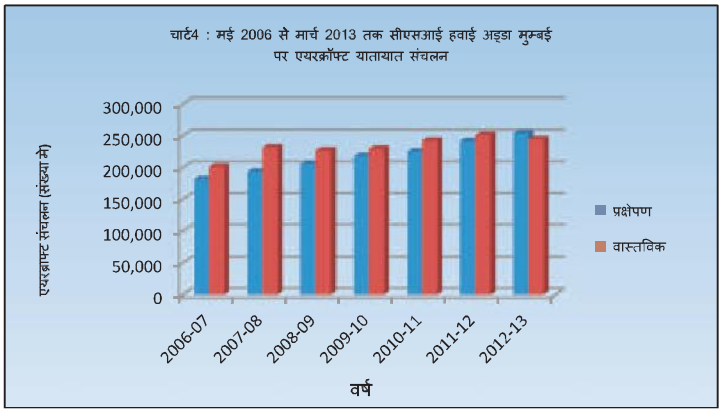
2006-07 से 2011-12 तक सभी वर्षों के लिए यात्री यातायात गतिविधि प्रक्षेपित से लगातार अधिक थी। तथापि, 2012-13 में वास्तविक यात्री यातायात कम हुआ।

ग) सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई में कार्गो गतिविधियां



2006-07 से 2011-12 की अवधि के लिए कार्गो ढुलाई भी प्रक्षेपित से अधिक थी। तथापि, 2010-11 से वास्तविक कार्गो ढुलाई में थोड़ी कमी होने की प्रवृत्ति दर्शाई गई।

घ) हवाई अड्डा, मुम्बई में वायुयान यातायात गतिविधियां



2008-09 और 2012-13 में मामूली कमी के साथ वायुयान यातायात गतिविधियां भी लेखापरीक्षा में सम्मिलित अवधि (2006-12) में लगातार बढ़ रही हैं।

इंदिरा गॉधी अंतर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा, दिल्ली में सार्वजनिक निजी भागीदारी के कार्यान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा पहले की जा चुकी है और लेखापरीक्षा के निष्कर्ष, नागर विमानन मंत्रालय, संघ सरकार के लिए सीएजी की 2012-13 की रिपोर्ट संख्या 5 में उल्लेख किये गये है। छत्रपति शिवाजी अंतर्राष्ट्रीय (सीएसआई) हवाई अड्डा, मुम्बई के पुनर्विकास की प्रक्रिया और पद्धति समान थी। वर्तमान रिपोर्ट इंदिरा गॉधी अंतर्राष्टीय हवाईअड्डा, दिल्ली में पीपीपी प्रबंधों के संबंध में निष्पादन लेखापरीक्षा प्रयासों की निरंतरता में है। यह रिपोर्ट उपर्युक्त 2012-13 की निष्पादन रिपोर्ट संख्या 5 पर पीएसी की सिफारिशों को भी ध्यान में रखती है, जो 06 फरवरी 2014 को संसद में प्रस्तुत उनकी अंतिम रिपोर्ट में थी।

एमओसीए ने परस्पर बताया (नवम्बर 2013) कि मुम्बई हवाई अड्डा के विनिर्माण और नवीनीकरण का निर्णय उच्चतम निकाय अर्थात मंत्रिमंडल का नीति निर्णय था। ईजीओएम द्वारा नवीनीकरण /विनिर्माण की रूपात्मकता के साथ-साथ निबंधन और शर्तें जैसा लेनदेन दस्तावेजों में निर्धारित है को अंतिम रूप दिए और अनुमोदित किया गया और अंतिम लेनदेन दस्तावेजों में कोई परिवर्तन नहीं हुआ। विभिन्न मुद्दे जैसे जेवी मार्ग, भूमि/परिसंपत्तियों को पट्टे पर लेने, रियायत अवधि, पहले इंकार का अधिकार (आरओएफआर) आदि निर्माण में विशेषज्ञ इनपुट और अंतर मंत्रालयी परामर्श पर आधारित मंत्रिमंडल के नीति निर्णय थे। अत: इन नीति निर्णयों को लेखापरीक्षा निष्कर्षों के माध्यम से इस स्तर पर प्रश्न में नहीं लाना चाहिए।

लेखापरीक्षा, मुम्बई हवाई अड्डा के नवीनीकरण में जेवी मार्ग अपनाने के सरकार के विशेषाधिकार को स्वीकार करती है और कार्य की शर्तें तय करती है। लेखापरीक्षा का कार्य, करार के कार्यान्वयन की समीक्षा करना है यह जानने के लिए कि क्या सरकार का हित पर्याप्त रूप से संरक्षित हो रहा है और क्या प्रबंधन सरकार को अधिकतम मूल्य सुनिश्चित करता है।

अध्याय 2 लेखापरीक्षा पद्धति

2.1 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा निम्नलिखित उद्देश्यों से की गई थी:

- आंकलन करने के लिए कि क्या सरकार का हित (एमओसीए तथा एएआई द्वारा) निजी संचालक के साथ सार्वजनिक निजी भागीदारी (पीपीपी) प्रबंधों द्वारा पर्याप्त रूप से संरक्षित हो रहा है और क्या निजी संचालक के जोखिम और प्रतिफल, प्रबंध में परिकल्पित के अनुसार हैं ;
- बीती हुई अवधि (2006-12) में सीएसआई, हवाई अड्डा, मुम्बई में पीपीपी प्रबंधों के वास्तविक संचालन का अध्ययन और सरकार (और उसकी नामित एएआई) और अन्य पणधारियों पर उसके प्रभाव का आकलन।

2.2 लेखापरीक्षा मानदंड

निष्पादन लेखापरीक्षा इसके संदर्भ में की गई थी:

- ओएमडीए में रखी गई निबंधन और शर्तें और रियायत अवधि से संबंधित सहायक करार, विकास शुल्क की वसूली, किराया निर्धारण, भूमि का पट्टा, मास्टर प्लान, परियोजना लागत आदि;
- एमओसीए, भारतीय विमानपत्तन आर्थिक विनियामक प्राधिकरण, (एईआरए) और एएआई द्वारा जारी दिशानिर्देश/ निर्देश, एएआई बोर्ड बैठक का कार्यवृत्त और कार्यसूची कागजात।

2.3 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और पद्धति

लेखापरीक्षा , एएआई और एमओसीए के पास उपलब्ध दस्तावेजों के आधार पर की गई थी, अभिलेख, एएआई के हवाई अड्डा बुनियादी ढांचा पुनर्गठन विभाग, नई दिल्ली, जेवी समन्वय सेल, मुम्बई, स्वतंत्र अभियंता रिपोर्ट, स्वतंत्र लेखापरीक्षक रिपोर्ट, मासिक सूचना प्रणाली वापसियों, एएआई के राजस्व शेयर की गणना के लिए एएआई द्वारा अनुरक्षित अभिलेखों और सूचना और एएआई के माध्यम से एमआईएएल द्वारा उपलब्ध करायी गई सूचना/ऑकड़ो में अनुरक्षित थे। लेखापरीक्षा में 2006 से 2012 की अवधि कवर की गई थी। लेखापरीक्षा पद्धति और उद्देश्यों की सदस्य (योजना), एएआई (मुख्यालय) एएआई क्षेत्रीय कार्यकारी निदेशक पश्चिमी क्षेत्र और एमआईएएल प्रतिनिधियों/अधिकारियों के साथ 10 सितम्बर 2012 को

शुरूआती सम्मेलन में चर्चा की गई थी। 15 जनवरी 2013 को संयुक्त सचिव, एमओसीए के साथ एक अलग से शुरूआती बैठक भी आयोजित की गई थी। ड्राफ्ट लेखापरीक्षा रिपोर्ट 30 मई 2013 को एएआई को जारी की गई थी और एएआई का उत्तर 30 जुलाई 2013 को प्राप्त हुआ था। एएआई का उत्तर शामिल किया गया था और एमओसीए को 2 अगस्त 2013 को जारी हुआ। एमओसीए का उत्तर 18 नवम्बर को प्राप्त हुआ। लेखापरीक्षा निष्कर्षों की 18 दिसम्बर 2013 की एक्जिट सम्मेलन में चर्चा की गई थी जिसमें, सचिव एमओसीए, और एएआई, एमओसीए और एमआईएएल के वरिष्ठ अधिकारी मौजूद थे।

2.4 अभिस्वीकृति

लेखापरीक्षा निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान सभी स्तरों पर एमओसीए, एईआरए, एएआई के वरिष्ठ अधिकारियों और स्टाफ द्वारा दी गई सहायता और सहयोग का आभार प्रकट करती है।

अध्याय 3 परियोजना प्रबंधन

3.1 सीएसआई हवाई अड्डा-मुंबई



चित्र 1: सीएसआई हवाई अड्डा, मुंबई की रनवेज

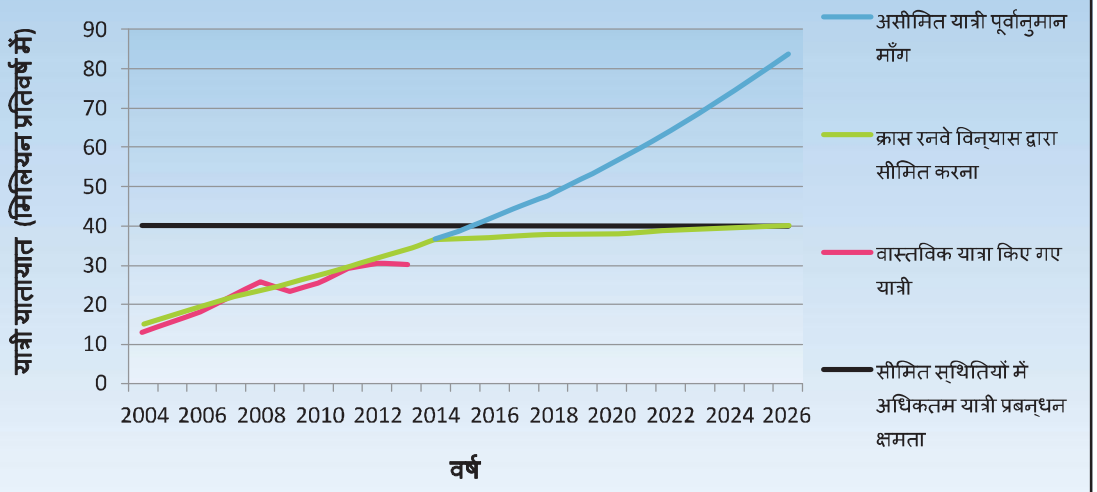
सीएसआई हवाई अड्डा, मुंबई में 09/27 और 14/32 (चित्र में संख्या 1 और 2) नामित दो पारस्परिक परिचालित हवाई पट्टी हैं जो लगभग अपने मध्य बिंदु पर कटती हैं। सीएसआई, हवाई अड्डा, मुंबई हवाई पट्टी 9/27 पर वर्षभर किये गये अधिकतर संचालन के साथ 'एकल हवाई पट्टी' वाले हवाई अड्डे के रूप में अनिवार्य रूप से संचालित किया गया जिसमें हवा की प्रचलित दशा के कारण वर्ष के 85 प्रतिशत के लिये हवाई पट्टी का 27वा सिरा संचालित किया गया। क्रॉस हवाई पट्टी संचालन, प्रयोगिक तौर पर 01 जनवरी 2006 से सीएसआई हवाई अड्डा, मुंबई में शुरू किया गया और 27 मार्च 2006 से निगमित किया गया। उनके क्रॉस प्रारूप के कारण, दोनो हवाई पट्टियों का एक साथ संचालन, सम्भव नहीं है1 यह बदले में हवाई पट्टियों की प्रबंधन क्षमता पर प्रारूप बाधा देता है।

3.2 डिजाईन के कारण क्षमता बाध्यता

बोली के समय जीवीके के नेतृत्व वाले संघ (जेवी भागीदार) द्वारा प्रस्तुत शुरूआती विकास योजना में, एक अतिरिक्त समांतर हवाई पट्टी को (09/27 हवाई पट्टी के दक्षिण में स्थित) हवाई अड्डे की हवाई क्षमता बढ़ाने के लिये परिकल्पित किया गया था। तथापि, इसमें सुविधाओ का उच्च स्तर पर पुनर्वास और निजी स्वामित्व भूमि का अधिग्रहण शामिल था जिससे ऐसे विकास और उसकी अनुसूची अनिश्चित हुई। परिणामस्वरूप, एमआईएएल द्वारा प्रस्तुत (03 अक्तूबर 2006) मास्टर प्लान में अतिरिक्त समांतर हवाई पट्टी के प्रस्ताव को रोक दिया गया। इस प्रकार सीएसआई हवाई अड्डें, मुंबई में क्रॉस हवाई पट्टी विन्यास की डिजाइन बाध्यता कायम रही जिससे हवाई अड्डे की कुल यातायात प्रबंधन क्षमता बाधित रही।

इस बाधा को देखते हुये, एमआईएएल ने अनुमान लगाया (मास्टर प्लान 2006) कि अधिकतम यात्री यातायता जो हवाई अड्डे पर नियंत्रित किया जा सकता है वह 40 मिलियन यात्री प्रतिवर्ष (एमपीपीए) था। मुंबई में यात्री यातायात के लिये पूर्वानुमान मांग (मैसर्ज एनएसीओं की हवाई यातायात पूर्वानुमान के आधार पर) हालांकि, 2015 तक 40 एमपीपीए के करीब पहुंचना अपेक्षित था और 2026 तक बढ़कर 80 एमपीपीए। इस प्रकार, नवीनीकरण और उन्नतीकरण के बाद भी, हवाई अड्डों की बढ़ती हुई मांग को पूरा करने में सक्षम नहीं होगा। मांग और क्षमता में यह अंतर 2014 से दिखना अपेक्षित था जैसा कि नीचे चार्ट में दर्शाया गया है।

चार्ट:5 एमआईएएल का मास्टर प्लान योजना यात्री पूर्वानुमान (असीमित और सीमित) और सीएसआई हवाई अड्डा मुम्बई यात्रा किए गए वास्तविक यात्री



स्रोत: एमआईएल और एईआरए द्वारा प्रस्तुत (अक्तूबर 2011) बहुवर्षीय प्रशुल्क प्रस्ताव में यातायात आंकड़ों के अनुसार वास्तविक यात्री यातायात, एमआईएएल का मास्टर प्लान 2006

एएआई सम्मत हुआ (जुलाई 2013) कि नई सुविधाओं/ क्षेत्र में विभिन्न बाधाओं के कारण, हवाई अड्डे की बढ़ती यात्री प्रबंधन क्षमता के लिये सीमा हैं।

यह कहते हुये कि समांतर हवाई पट्टी का विकल्प अत्यधिक लागत और समय बाधित है, एमओसीए ने उत्तर दिया (नवंबर 2013) कि एमआईएएल द्वारा शुरूआत करने के बाद हवाई क्षमता में सुधार हुआ और यह अपेक्षित था कि वर्तमान हवाई अड्डा 40 एमपीपीए से कुछ हद तक अधिक क्षमता देगा। इसके अतिरिक्त, एमओसीए ने यह भी कहा कि नवी मुंबई हवाई अड्डा और जुहू हवाई अड्डा जो की अभी योजना स्तर पर है, सीएसआई हवाई अड्डा मुंबई की भीड़ की समस्या का समाधान करेंगे।

उत्तर को एमआईएएल द्वारा तैयार किये मास्टर प्लान 2011 के परिप्रेक्ष्य में विचार करने की आवश्यकता है जिसमें कहा गया है कि सीएसआई हवाई अड्डा, मुंबई में बुनियादी ढांचे के महत्वपूर्ण विकास के बाद भी, हवाई पट्टी क्षमता की बाधा को देखते हुए मौजूदा हवाई अड्डा स्थल क्षेत्र के लिये यातायात की मात्रा के पूर्वानुमान का मुकाबला नहीं कर सकता, वास्तव में, उच्च तीव्रता हवाई पट्टी संचालन का प्रयोग करते हुये उन्नत हवाई पट्टी प्रणाली प्रतिवर्ष लगभग 3 लाख हवाई यातायात गतिविधियां हो सकती हैं जो कि हवाई अड्डे के लिये 40 एमपीपीए की यातायात प्रबंधन क्षमता में बदल सकती है। इसके अतिरिक्त, दोनों नवी मुंबई हवाई अड्डा और जुहू हवाई अड्डा अभी भी योजनास्तर पर है जबकि सीएसआई हवाई अड्डे का 2015 तक 40 एमपीपीए की अपनी अधिकतम क्षमता पर पहुंचना अपेक्षित है।

3.3 नवी मुंबई पर विलंबित दूसरा हवाई अड्डा

सीएसआई हवाई अड्डे , मुंबई की यातायात प्रबंधन क्षमता की कमियों को देखेते हुये, नवी मुंबई में एक दूसरा हवाई अड्डा बनाने का प्रयोजन रखा गया। ग्रीनफील्ड हवाई अड्डा परियोजना, महाराष्ट्र विकास लिमिटेड (जीआईडीएओ) के



चित्र: 2 अंतरराष्ट्रीय हवाई अड्डा नवी मुंबई के लिए स्थल

शहरी और औद्योगिक विकास, एएआई, वित्तीय संस्थानों और इक्विटी धारक के रूप में एक अनुभवी प्रतिष्ठित निजी उद्यमी से इक्विटी भागीदारी के साथ विशेष उद्देश्य कंपनी (एसपीसी) के गठन द्वारा सार्वजनिक निजी भागीदारी (पीपीपी) प्रणाली मे बनाई जानी प्रस्तावित थी। एसपीसी योजना, प्रारूप, विकास स्वीकृतियां, आवश्यकत संसाधनों की व्यवस्था, निर्माण और हवाई अड्डे का संचालन करेगा और अंत में रियायती अवधि के बाद परिसंपत्तियों का वापस स्थानांतरण करेगा। एसपीसी विशेष लाभ और प्रोत्साहन के लिये हकदार होंगे जो वर्तमान में बुनियादी ढांचा विकास परियोजनाओं को उपलब्ध था।

नवी मुंबई अंतर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा (एनएमआईए) के लिये प्रस्ताव नवंबर 1997 में रखा गया था। दस वर्षों बाद जुलाई 2007 में, एमओसीए को दूसरा हवाई अड्डा बनाने के लिये मंत्रीमंडल से 'सिद्धांतों के अनुसार' अनुमोदन प्राप्त किया। सीआईडीसीओ को जुलाई 2008 में कार्यान्वयन के लिये नोडल एजेंसी के रूप में नामित किया गया था। यद्यपि परियोजना के लिये विस्तृत परियोजना रिपोर्ट और व्यापार योजना तैयार (फरवरी 2007) हो चुकी थी,

परियोजना आरंभ होनी बाकी (जुलाई 2013) थी। एनएमआईए का चरणों में विकास होना था, पहले चरण का 10 एमपीपीए की यातायात प्रबंधन क्षमता के साथ 2015 तक संचालन करने का इरादा था। तथापि, उसकी वर्तमान स्थिति को ध्यान में रखते हुये, इस लक्ष्य को पाना असंभव था। इस पर विचार करते हुये, सीएसआई हवाई अड्डा मुंबई, 2015 तक संतृप्ति तक पहुँचना अपेक्षित है, इससे निकट भविष्य मे हवाई अड्डे पर अधिक भीड़ होगी।

एमओसीए ने उत्तर दिया (नवंबर 2013) कि एनएमआईए के निर्माण में विलंब राज्य सरकार द्वारा भूमि के अधिग्रहण और 5,000 लोगों की आवश्यक पुर्नवास के लिये, लिये गये समय के कारण था।

3.4 एनएमआई के लिये पहली अस्वीकृति का अधिकार

सीएसआई हवाई अड्डा, मुंबई के विकास के लिये राज्य सहायता करार पूर्व के 150 किमी के त्रिज्या के अंदर दूसरे योजित हवाई अड्डे के लिये एमआईएएल को पहले इंकार के अधिकार (आरओएफआर) की अनुमति देता है। आरओएफआर के आवेदन के लिये, एमआईएएल को नये हवाई अड्डे के बोली प्रक्रिया में भाग लेना पड़ता है। एमआईएएल के, अत्यधिक प्रतिस्पर्धी बोली के साथ बोली में असफल होने की दशा में यदि एमआईएल की बोली अधिकतम प्रतिस्पर्धी के 10 प्रतिशत के भीतर है तो एमआईएएल को अधिकतम प्रतिस्पर्धि बोली के साथ समानता करने की अनुमति दी जाएगी बशर्ते की अपने आरओएफआर का उपयोग करते समय एमआईएल ने बडी चूक के बिना किसी भी परियोजना करार में संतोषजनक कार्य निष्पादन किया हो। यह शर्त पहले 30 वर्षो के लिये लागू होगी। दूसरे हवाई अडडे के संबंध में इस प्रकार के आरओएफआर की अनुमति, प्रतियोगिता को विफल करती हैं और एमआईएएल को दूसरे हवाई अड्डे पर लाभ प्रदान करती है। यह ध्यान देने के लिये उचित है कि एमआईएएल ने 2007 में, मैसर्स नवी मुंबई हवाई अड्डा डेवलपर्स लिमिटेड सहायक कंपनी निगमित की है।

एमओसीए ने उत्तर दिया (नवंबर 2013) कि सीएसआई हवाई अड्डा, मुंबई में पर्याप्त निवेश करने वाले एमआईएएल को प्रतिस्पर्धी नजदीकी हवाई अड्डे में यातायात विपथन की स्थिति में होने वाले महत्वपूर्ण जोखिम कम करने के लिये आरओएफआर एक अनिवार्यता के रूप में माना गया था। एमओसीए ने जोर दिया कि प्रावधान प्रतिस्पर्धा को विफल नहीं करता क्योंकि मौजूदा एमआईएएल को तभी अवसर मिलता है यदि बोली लगाने के समय तक उनका कार्य संतोषजनक था और दूसरे हवाई अड्डे के लिये उच्चतम बोली प्रस्ताव के 10 प्रतिशत के अंदर बोली लगने की स्थिति में।

एमआईएएल द्वारा किये गये महत्वपूर्ण निवेश के संबंध में एमओसीए के चिंता पर विचार करने की आवश्यकता है, क्योकि सीएसआई हवाई अड्डा, मुंबई में छुटग्राही द्वारा निवेश की गई वास्तविक इक्विटी पूंजी विकास शुल्क (प्रतिवेदन के पैरा 4.4 में विस्तार रूप में) से वित्तपोषित होने वाली निवेश के 29.19 प्रतिशत की तुलना में 7.6 प्रतिशत है। एमआईएएल द्वारा उठाया गया जोखिम एसएसए के अंतर्गत अनुमत प्रावधान से कम हो जाता है जो समय सीमा को 60 वर्षो तक बढ़ाता प्रतीत होता है जिसकी अनुवर्ती पैराग्राफ में चर्चा की गई है। इसके अतिरिक्त, जैसा कि पीएसी ने इंदिरा गांधी अंतर्राष्ट्रीय हवाई अड्डे, दिल्ली पर अपने प्रतिवेदन में टिप्पणी की हैं, नया हवाई अड्डा एईआरए की व्यवस्था के अंतर्गत होगा और डुएल एवं हाईब्रिड का लाभ नहीं होगा जोकि एनएमआईए के लिये नये बोलीकर्त्ता की प्रतियोगितात्मकता पर आगे प्रभाव डालेगा। इस प्रकार आरओएफआर स्थिति एमआईएएल के आगे के जोखिम को, जैसेकि उसके पास दूसरे हवाई अड्डे पर प्रतिस्पर्धा सीमित करने और एमआईएएल को लाभ प्रदान करने की क्षमता को सीमित करती है।

एमओसीए ने इंदिरा गाँधी अंतर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा दिल्ली के संबंध में एसएसए में उल्लेखित आरओएफआर के संबंधित जेवीसी नामत: दिल्ली अंतर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा प्राइवेट लिमिटेड (डीआईएएल) के संबंध में समान प्रावधान के मामले में पीएसी के समक्ष प्रस्तुत किया, जोकि 2012-13 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 5 में उल्लेखित है, कि पारदर्शिता और प्रतिस्पर्धा को सुनिश्चित करने के लिए सुरक्षात्मक उपाय किए गए हैं। यह एमआईएएल के केस में भी सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

एमओसीए ने लोक लेखा समिति (पीएसी) को यह भी आश्वासन दिया कि मुम्बई में दूसरे हवाई अड्डे की तब तक आवश्यकता नहीं होगी जब तक ट्रैफिक 40 एमपीपीए की चरम सीमा तक नहीं पहुँच जाता। पर्याप्त सुरक्षा प्रदान एवं सुनिश्चित करनी होगी ताकि प्रतिस्पर्धा और प्रादर्शिता के भाव को छोड़ा नहीं जाए जैसे कि 2015 में ही ट्रैफिक 40 एमपीपीए तक पहुँचना अपेक्षित है।

3.5 रियायत अवधि

ओएमडीए का अनुच्छेद 18.1(बी) एमआईएएल को 'उन्ही नियम एवं शर्तों पर रियायत अवधि को अगले तीस वर्षों के लिए बढ़ाने हेतु एकतरफा अधिकार देता है, बशर्ते पहली रियायत अवधि के 20वें और 24वें वर्ष के दौरान कोई चूक की घटना नहीं हुई थी। समीक्षा प्रावधान का अभाव में फिर से, वास्तव में एमआईएएल को अगले 30 वर्षों के लिए अवधि बढ़ाने का और ओएमडीए में स्तंभित नियम एवं शर्तों के साथ हवाईअड्डे को 60 वर्षों की अवधि हेतु परिचालन का अधिकार देती है।

एमओसीए ने कहा कि (नवम्बर 2013) एक वित्तीय सलाहकार को नियुक्त किया गया था, तथा उनकी सलाह के अनुसार निवेशकों को उनके निवेश की क्षतिपूर्ति के लिए 30 वर्ष की अवधि को यथोचित समझा गया। एमओसीए ने सुनिश्चित किया कि मंत्रिमंडल को सूचित किया गया था (09 सितम्बर 2003 दिनाँक टिप्पण द्वारा) कि 30 वर्षों की पट्टा अवधि पारस्परिक करार एवं बातचीत के अधीन आगे 30 वर्षों के लिए बढ़ाई जा सकती है। एमओसीए ने इस पर भी ज़ोर दिया कि अंतर मंत्रालय ग्रुप (आईएमजी) और ईजीओएम भी, जिसने कि करार के विस्तृत नियमों को अंतिम रूप दिया, अवधि के नवीनीकरण को पहली अवधि में जेवी के संतोषजनक निष्पादन के अधीन अभिप्रेत था। एमओसीए ने एग्ज़िट कन्फ्रेन्स में कहा कि 30 वर्षों की प्रारंभिक समय सीमा से अधिक 30 वर्षों की रियायत अवधि के विस्तारण में पारस्परिक करार और बातचीत के शर्तों के अधीन प्रावधान को शामिल न करना एक सचेत निर्णय था और इस प्रकार के प्रावधानों को भविष्य में शामिल करने का भी कोई इरादा नहीं था।

इंदिरा गाँधी अंतराष्ट्रीय हवाई अड्डा दिल्ली में पीपीपी के कार्यान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा पर पीएसी ने 06 फरवरी 2014 को संसंद में प्रस्तुत 2012-13 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 5 अपनी रिपोर्ट में इस पर अवगत होने हेतु इच्छा व्यक्त की कि किस प्रकार संयुक्त उद्यम (दिल्ली हवाईअड्डे में) भविष्य में हवाई अड्डा विकास और देश में आधुनीकीकरण के लिए मार्ग प्रशस्त करेगा। एमओसीए को पीएसी की उपरोक्त सिफारिश में अभिव्यक्त मुद्दे का प्रभावी रूप से अनुपालन करने हेतु एक उचित योजना बनानी होगी, मुख्यत: हवाईअड्डे परिचालक (एमआईएएल) पर प्रदत्त लाभ को देखते हुए जो प्रांरभिक रियायत अवधि को, बिना शर्तों पर विचार विमर्श किए अन्य 30 वर्षों के लिए लगभग एक स्वचलित विस्तारण में रूपान्तरित कर देगी। एमओसीए द्वारा एमआईएएल के निष्पादन की नियमित और अच्छी तरह से प्रलेखित समीक्षा न केवल सरकारी हितों की सुरक्षा करेगी, बल्कि एआईएएल से प्रतिबद्ध आउटपुट की भी सुपुर्दगी करवाएगी।

3.6 सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई के मास्टर प्लान में परिवर्तन

ओएमडीए के अनुसार (अनुच्छेद 8.3.5 और 8.4.2) सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई के विकास के लिए मास्टर प्लान और मुख्य विकास योजना, एएआई को इसकी जानकारी और एमओसीए को इसकी समीक्षा और टिप्पणियों के लिए, ओएमडीए के निष्पादन की दिनांक से छ: महीने की समाप्ति के पूर्व प्रस्तुत करनी थी। एमओसीए की सलाहों और उसके बाद एमआईएएल की कार्यवाही के लिए जोकि योजनाओं के पक्का करेगा, एसएसए (खंड 3.5.2, 3.5.3 और 3.5.4) में लिखा है। अंतिम मास्टर प्लान एमआईएएल पर बाध्य होगा और हवाई अड्डे के परिचालनों, प्रबंधन एवं विकास का संचालन करेगा। एईआरए भी इस मास्टर प्लान और मुख्य

विकास योजना को टैरिफ निर्धारण उद्देश्यों (एसएसए अनुसूची 1) के लिए अंतिम दस्तावेज़ के रूप में स्वीकार करेगा।

एमआईएएल ने एएआई और एमओसीए को 03 अक्तुबर 2006 को प्रारंभिक मास्टर प्लान और मुख्य विकास योजना प्रस्तुत किए थे। मेट्रो हवाई अड्डा के पुनर्गठन के कार्यान्वयन के लिए एएआई द्वारा नियुक्त वैश्विक तकनीकी सलाहकार (जीटीए) को एमआईएएल की योजनाओं पर उनकी नियुक्ति के नियमों के अनुसार टिप्पणी करनी थी। तथापि जीटीए ने इस कार्य को नहीं किया। जीटीए द्वारा मास्टर प्लान के तकनीकी समीक्षा के गैर-समापन के कारण एएआई ने जीटीए फीस का 25 प्रतिशत रोका हुआ है। जीटीए के अभिमत की अभाव में, एएआई ने अंतरिम टिप्पणियों के एक सेट की पेशकश की, जोकि 30 दिनों की निर्धारित अवधि के दौरान एमओसीए द्वारा एमआईएएल को भेजा गया था। एमआईएएल ने तथापि, एसएसए में उल्लिखित 15 दिनों की समय सीमा के विरूद्ध संशोधित मास्टर प्लान और मुख्य विकास योजना (2007 में) क्रमश: सात और तेरह महीने बाद देर से प्रस्तुत की। लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराये गए अभिलेखों में एमआईएएल द्वारा विलम्ब के विरूद्ध एमओसीए द्वारा की गई कार्यवाही का कोई प्रमाण नहीं था। इसके बाद मार्च 2011 में, एमआईएएल ने एक संशोधित मास्टर प्लान प्रस्तुत किया। परियोजना का विवरण तालिका 1 के पैरा 4.1 में है।

इस प्रकार, परियोजना के लिए मास्टर प्लान पाँच वर्षों तक (अक्तुबर 2006 से मार्च 2011) अनुनेय/लचीला रहा। एमओसीए ने मास्टर प्लान में परिवर्तन स्वीकार किए और उसके प्रस्तुतीकरण में विलम्ब के बारे में कोई टिप्पणी नहीं की। 2011 के मास्टर प्लान में, निर्वाचक परियोजनाएँ पुनर्गठित और पुनर्योजित हुई थी- 2007 के मास्टर प्लान में टर्मिनल बिल्डिंग की समापन कार्यसूची को 2010 से 2013 (अंतर्राष्ट्रीय) और 2014 (घरेलु) करना एक बडा/मुख्य परिवर्तन था। विलम्ब की वजह से परियोजना लागत में बढ़ोतरी हुई।

एएआई ने कहा (जुलाई 2013) कि ओएमडीए में मास्टर प्लान के एएआई द्वारा अनुमोदन और जाँच के लिए कोई विशेष प्रावधान नहीं है। एमओसीए ने यह भी कहा कि (नवम्बर 2013), बदली हुई परिस्थितियों और काम के दायरे में परिवर्तन को ध्यान में रखते हुए, मास्टर प्लान को संशोधित किया गया था।

उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखने की आवश्यकता है कि मास्टर प्लान को अंतिम रूप देने की प्रक्रिया इसकी कार्यसूची सहित ओएमडीए और एसएसए में उल्लिखित है। एक विशेष अवधि के भीतर एक अंतिम मास्टर प्लान का होना जोकि एमआईएएल पर बाध्य होगा, एएआई/एमओसीए में जाँच प्रणाली को सुस्पष्ट करते हुए, समझौतों और इसके समय पर कार्यान्वयन के अनुसार प्रयोज्य मास्टर प्लान पर पहुँचने की तरफ इशारा करता है। एमआईएएल पर समझौतों में तय समय सीमा के अनुरूप तैयार किये गये प्रयोज्य मास्टर प्लान के अनुसार हवाई अड्डा के विकास की बाध्यता स्थिर रही क्योंकि मास्टर प्लान

विलम्बित हुआ। ओएमडीए के अनुच्छेद 8.3.8 में 'अनुमोदित' मास्टर प्लान भी अधिदेशित हुआ है, जिसमें पृथक सुविधाओं की प्राप्ति के लिए लक्ष्य दिनांक के साथ निश्चित मास्टर प्लान की आवश्यकता अंतर्निहित है। यह तथ्य कि एसएसए में स्पष्ट रूप से दी गई कार्यसूची से परे एमआईएएल की ओर से अत्यधिक विलम्ब के बावजूद एएआई/एमओसीए द्वारा कोई कार्यवाही नहीं की गई, जाँच/निगरानी में कमी दर्शाता है।

3.7 कार्यक्षेत्र में परिवर्तन

सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई (03 अक्तुबर 2006) के लिए एमआईएएल के प्रारंभिक मास्टर प्लान में सभी अंतराष्ट्रीय यात्रियों और 60 प्रतिशत घरेलू यात्रियों के लिए टर्मिनल के सहार पर निर्माण को प्रस्तावित किया था जिसका समापन 2010 में होना था। इसके लिए, वर्तमान अंतराष्ट्रीय टर्मिनल का पुर्नसज्जित और आंशिक रूप से पुनर्निमाण करना था। एमओसीए (एएआई की सलाह पर) ने दोनों घरेलू एवं अंतर्राष्ट्रीय सभी यात्रियों के लिए एक सामान्य उपभोक्ता टर्मिनल की सलाह दी। तदनुसार, एमआईएएल ने मई 2007 में, सहार पर यात्री प्रबंधन सुविधाओं का केन्द्रीकरण करते हुए एक संशोधित मास्टर प्लान प्रस्तुत किया। मार्च 2011 के मास्टर प्लान में सामान्य उपयोक्ता टर्मिनल के लिए उसी योजना को दोहराया गया था। बाद मार्च 2011 के मास्टर प्लान की तुलना में मई 2007 के मास्टर प्लान में कुछ सुविधाओं के (उदाहरण: एटीसी तकनीकी ब्लॉक, एमइटी फार्म, कार्गो टर्मिनल) के साथ-साथ निश्चित भूमि-क्षेत्रों की गैर-उपलब्धता के कारण आवश्यक परिवर्तन (उदाहरण: पीएवंटी स्वामित्व के तहत भूमि) और परिचानल आवश्यकताओं के विषय में कुछ परिवर्तन शामिल किए गए थे। अलग-अलग परियोजनाओं के कार्यान्वयन में विकल्प के परिणामस्वरूप 2011 के मास्टर प्लान में उनका पुनर्निधारण हुआ जिस पर रिपोर्ट के पैरा 3.8 और 3.9 में अलग से टिप्पणी की गई है।

एएआई और एमओसीए की सलाह पर 'एक छत' टर्मिनल निर्माण के लिए कार्यक्षेत्र में परिवर्तन के परिणामस्वरूप लागत में वृद्धि हुई और परियोजना निष्पादन में भी विलम्ब हुआ। लेखापरीक्षा को जाँच हेतु लागत के अनुकूल विवरण प्रदान नहीं किए गए। तथापि इसने हवाईअड्डे की क्षमता बाधा को नहीं बदला जैसे कि क्षमता 40 एमपीपीए पर ही रही। परिवर्तित कार्यक्षेत्र में निवल लाभ अनिश्चित रहा फिर भी इस कारण से परियोजना में लागत और समय में वृद्धि की हानि हुई।

एएआई ने कहा (जुलाई 2013) कि एमआईएएल द्वारा प्रस्तुत मास्टर प्लान की समीक्षा करने के पश्चात् एमओसीए/एएआई ने सहार पर एक छत के नीचे एक 'सर्वश्रेष्ठ' टर्मिनल के विकास पर विचार किया था। एएआई ने आगे यह भी कहा कि एमआईएएल ने एक सामान्य टर्मिनल की विभिन्न लाभों पर ध्यान दिया है, जैसे कि:

(क) यह सहार और सान्ताक्रूज में विंखडित परिचालनों की तुलना में यात्री का बहुत उच्च सहुलियत और एक महत्वपूर्ण रूप से परिचालन तौर पर सक्षम के साथ लचीला डिज़ाइन प्रदान करेगा।

(ख) वर्तमान टर्मिनल सुव्यवस्थित और सक्षम नहीं थे।

(ग) वर्तमान टर्मिनल के सम्भाव्यता अध्ययन ने यह दर्शाया कि विद्यमान खम्भे में पर्याप्त संरचनात्मक संशोधनों की आवश्यकता है।

एम ओसीए ने कहा कि हालांकि वर्तमान हवाईअड्डे की अंतिम क्षमता लगभग 40 एमपीपीए रहेगी, दूसरा हवाई अड्डा किसी भी दशा में इसकी संतृप्ति पर नियोजित था। एमओसीए ने यह भी दावा किया कि बताया गया कार्यक्षेत्र में परिवर्तन ओएमडीए की रूपरेखा के भीतर था।

एएआई/एमओसीए के तर्क, कि एकीकृत टर्मिनल में अधिक यात्री सुविधा और दक्षता की सुविधा थी, को इस संदर्भ में अवलोकन करने की आवश्यकता है कि वर्तमान योजना में दोनों घरेलू टर्मिनलों अर्थात टी । ए और टी । सी को बनाए रखा गया है जो एकीकृत टर्मिनल योजना से विचलन है। इसके बाद, मास्टर प्लान बनाने के समय एमआईएएल द्वारा नियुक्त सलाहकार द्वारा की गई जाँच में पाया गया कि वर्तमान टर्मिनल की तकनीकी हालत अच्छी थी तथा अधिक बेहतर यात्री अनुभव और विश्वस्तरीय संरचना सृजित करने के लिए वृहत परिशून्य और नई संरचना को जोड़ने के लिए इसे नवीनतम निर्माण नियमों के अनुकूल बनाया जा सकता था।

3.8 अनिवार्य पूंजीगत परियोजनाओं की स्थिति

ओएमडीए के समान, एमआईएएल द्वारा तैयार किया गया मास्टर प्लान 2006 ने एमसीपीज़ और अन्य पूंजीगत परियोजनाओं द्वारा सीएसआई हवाईअड्डे के चरणबद्ध विकास की अवधारणा नीचे लिखे तरीके से की:

- अंतरिम कार्रवाई: 2008 तक पूरा किया जाना
- चरण 1: 2010 तक पूरा किया जाना
- चरण 2: 2015 तक पूरा किया जाना
- चरण 3: 2020 तक पूरा किया जाना
- चरण 4: 2026 तक पूरा किया जाना

(क) 32 अनिवार्य पूंजीगत परियोजनाएँ (एमसीपीज) अंतरिम कार्रवाई में शामिल की गई थी और चरण-। मार्च 2010 तक सम्पन्न होना था। इनमें से, एमआईएएलको 03 मई 2006 की प्रभावी दिनांक से दो वर्षों के अंदर 28 परियोजनाओं को पूरा करना था।

एसएसए के क्लॉज 1 की अनुसूची 6, मूल हवाईअड्डे प्रभार पर प्रभावी दिनांक के पश्चात 'प्रोत्साहन' के रूप में तीसरे वर्ष के लिए वैमानिक प्रभार की गणना हेतु दस (10) प्रतिशत की मामूली वृद्धि को अनुमत किया। वशर्ते कि एमआईएएल को विधिवत रूप से प्रभावी तारीख से प्रथम दो वर्षों के दौरान पूरा किया गया और स्थापित एमसीपी को पूरा किए जाने की आवश्यकता है। अत: अगर मई 2008 तक 28 एमसीपीज़ पूरा किया होता तो एमआईएएल मूल हवाई अड्डे प्रभार में 10 प्रतिशत की वृद्धि के लिए योग्य होता।

एमआईएएल ने दो वर्ष की निर्धारित अवधि के भीतर एक एमसीपी (परियोजना कोड: बी 1 टैक्सीवे के सुयोजन हेतु) को पूर्ण नहीं किया था। एमआईएएल ने हवाई अड्डों के लिए परिणामी परिचालन बाधाओं को हवाला देते हुए प्रारंभ में कार्य के विलम्बन हेतु अनुरोध (जून 2007) किया था। एमओसीए (अगस्त 2007) इस पर सहमत हुआ और समापन तारीख मार्च 2010 को पुनर्निर्धारित की गई। एमआईएएल ने समापन तारीख को फिर से आगे बढ़ाने का अनुरोध (मई 2009) किया और एमओसीए ने इसे एक बार की छूट मानते हुए 31 दिसम्बर 2010 तक तय समय के लिए आगे बढ़ाने पर अनुमोदन किया। यह कार्य अंतत: दिसम्बर 2010 तक सम्पन्न हुआ।

इस प्रकार एमआईएएल,एसएसए के प्रावधानों के अनुसार मूल हवाई अड्डे प्रभारों पर 10 प्रतिशत की वृद्धि के लिए योग्य नहीं था तथापि, एमओसीए ने 1 जनवरी 2009 से प्रभावी मूल हवाई अड्डे प्रभारमें 10 प्रतिशत की वृद्धि एमआईएएल को प्रोत्साहन के रूप में अनुमोदित की (12 दिसम्बर 2008) हालांकि इसकी एक एमसीपी अपूर्ण रही।

एएआई/एमओसीए ने कहा कि (जुलाई/नवम्बर 2013) कि हवाई अड्डे प्रभार में टैरिफ में वृद्धि एमआईएएल द्वारा पूंजीगत कार्यों के समान में विलम्ब के लिए दिए गए तर्कसंगतों को ध्यान में रखते हुए अनुमोदित किया गया। तथ्य, तथापि रहा कि एमसीपीज़ के गैर समापन के बावजूद टैरिफ में वृद्धि की अनुमति एसएसए का उल्लंघन है।

(ख) सभी 32 एमसीपीज़ 31 मार्च 2010 तक पूरीकी जानी थी। इनमें से एक परियोजना (परियोजना कोड: एस 09) हालॉकि अभी तक पूर्ण होनी है। परियोजना प्रारंभिक मास्टर प्लान के अनुसार वर्तमान अंतर्राष्ट्रीय टर्मिनल के पुन: निर्माण और नवीनीकरण को परिकल्पित किया। 2007 में योजना में बदलाव के साथ, टर्मिनल 2 बी और 2 सी के एकीकरण, द्वार लगाने द्वारा वित्सातरण, टर्मिनल 2 ए का गिराव/मोड़-फोड़ और दक्षिण पश्चिम स्तम्म के निर्माण के लिए एमसीपी के कार्यक्षेत्र का संशोधित किया गया था। परियोजना के समापन का कार्यक्रम मार्च 2010 को अपरिवर्तित रहा। एमआईएएल इस कम हुए कार्य के स्कोप को पूरा करने में असमर्थ था। एमआईएएल को इस परियोजना के समापन हेतु मार्च 2012 तक एमओसीए द्वारा अतिरिक्त समय की अनुमति दी गई, जिस समय तक, परियोजना को परिनित कार्यक्षेत्र के साथ पूरा किया गया।

तथापि, परियोजना का वास्तविक कार्यक्षेत्र जोकि अंतर्राष्ट्रीय टर्मिनल को मार्च 2010 तक परिचालन के लिए तैयार करना था केवल जनवरी 2014 में पूरा किया गया जो इसके अभिप्रेत पूरा होने की तारीख से 21 महीने से विलम्ब से था। (टर्मिनल का उद्घाटन 10 जनवरी 2014 को हुआ)।

एएआई ने कहा कि (जुलाई 2013) इन दो कार्यों को छोड़कर अन्य एमसीपीज़ समय पर सम्पन्न हुई। एएआई ने यह भी कहा कि विलम्ब के कारणों की जॉच एक स्वतंत्र इंजीनियर द्वारा की गई थी, जिसकी सिफारिशों और एमआईएएल के अनुरोध पर, सक्षम प्राधिकरणी ने विलम्ब को उचित पाया।

इसके अतिरिक्त एमओसीए ने उत्तर दिया (नवम्बर 2013) कि एमसीपीज़ के समापन में विलम्ब एमआईएएल के नियंत्रण से बाहर की परिस्थितियों और हालातों के कारण हुआ था, जैसे कि यह कार्य महत्वपूर्ण परिचालन बाधाओं के साथ किया जा रहा था।

उत्तर को परियोजना एस-09 के परिणित कार्यक्षेत्र के पूरा होने में दो वर्ष के अत्यधिक विलम्ब के प्रकाश में विचार किए जाने की आवश्यकता है। ऐसे विलम्ब पीपीपी व्यवस्था से अपेक्षित कार्य लाभों की उपलब्धि पर गंभीर शंकाएं उत्पन्न करते हैं, मुख्य रूप से जैसे कि प्रारंभिक मार्च 2010 तक समापन के उद्देश्य के प्रति अंतर्राष्ट्रीय परिचालनों के लिए टर्मिनल सुविधाएं जनवरी 2014 तक अपूर्ण रहीं।

एमओसीए/एएआई यह सुनिश्चित करें कि जब परियोजना के पूरा होने में अत्यधिक प्रोत्साहन जैसे कि मूल हवाई अड्डे प्रभार में वृद्धि अक्सर अनुमत नहीं है।

3.9 अन्य पूँजीगत परियोजनाओं की स्थिति

एमसीपीज़ के अतिरिक्त मास्टर प्लान 2007 की सूची में 45 अन्य पूँजीगत परियोजनाओं का एक सेट जिसमें एयरसाइड कार्य, टर्मिनल कार्य और सिटी साइड विकास शामिल थे जो कि परियोजना के कुल निष्पादन के लिए आवश्यक थे। यह तीन चरणों में निष्पादित किए जाने थे:

- चरण 1: 2010 तक
- चरण 2: 2015 तक
- चरण 3: 2020 तक

इन कार्यों की लक्षित समापन तारीख उत्तरोतर निम्नलिखित तरीके से मास्टर प्लान 2011 के बाद के चरणों में क्रमश: डाली गई:

- 2007 के मास्टर प्लान के अनुसार 20 पूँजीगत कार्य चरण 1 तक सम्पन्न किए जाने थे। इसमें से 11 चरण 2 में डाल दिए गए एक चरण 3 में डाला गया और एक मास्टर प्लान 2011 से हटा दिया गया। एक कार्य को चरण 3से चरण 1 में आगे लाया गया और 2010 तक समापन हेतु 8 कार्यों का लक्ष्य बचा।

- प्रारंभिक/मूल प्लान (2007) के अनुसार चरण 2(2010-15) में 14 पूँजीगत कार्य निष्पादित होने थे। यह चरण 1 के बचे हुए कार्यों को मिलाकर 25 तक बढ़ गए।

- चरण-3 के लिए निर्धारित कार्य लगातार ग्यारह ही रहे।

कार्य की वास्तविक प्रगति और भी धीमी थी। यह देखा गया कि (स्वतंत्र इंजीनियर की प्रगति रिपोर्ट से) 2011 के मास्टर प्लान के अनुसार लक्षित 8 कार्यों के प्रति केवल तीन ही वास्तव मे पूरे किए गए थे। चरण 2 की 2 परियोजनाएँ और चरण 3 की एक परियेाजना पूरी की गई थी। कुल 44 पूँजीगत कार्यों में से केवल 13 की प्रगति स्वतंत्र इंजीनियर द्वारा रिपोर्ट की गई जोकि धीमी दिखाई गई। विलम्ब के कारण रिपोर्ट में नहीं दिए गए। लेखापरीक्षा को इस संदर्भ में एमआईएएल के मूल अभिलेखों का अभिगम नहीं था।

ओएमडीए के अनुसार, जैसाकि मास्टर प्लान में निहित है, व्यक्तिगत सुविधाओं के निर्माण के लिए लक्षित तारीख एमआईएएल द्वारा पूरी तरह से प्राप्त किया जाना था। परियोजनाओं के विलम्ब से प्रारंभ अथवा समापन की दशा में, एएआई को एमएआईएल (अनुच्छेद 8.3.8) पर क्षति निर्णित हर्जाने उद्ग्रहण करने का अधिकार था। एमआईएएल को कोई सूचना नहीं थी अथवा एमआईएल कार्य को शीघ्रता से करने का अभिलेख में नहीं था। पूँजीगत कार्यों को बाद की तारीख पर तेजी से पुन: निर्धारण ने सम्पूर्ण परियोजना को पूर्ण रूप से लंबित किया यहॉ तक कि एएआई एवं एमओसीए की ओर से निष्क्रियता परियोजना की जॉच और प्रबंध में कमी को सूचित करती है।

एएआई ने कहा कि (जुलाई 2013) ओएमडीए में एएआई को अन्य पूँजीगत परियोजनाओं की जॉच के लिए आदेशित करने हेतु कोई प्रावधान नहीं है एवं अनुच्छेद 8.3.8 के तहत प्रावधान केवल मुख्य एमसीपीज़ पर ही लागू होता है।

एमओसीए ने उत्तर दिया कि (नवम्बर 2013) सीएसआई हवाई अड्डे का विकास एक भूमि बाधित हवाई अड्डा होने के नाते विभिन्न भूमि क्षेत्रों की सामयिक उपलब्धता और वर्तमान सुविधाओं के स्थानांतरण पर बहुत अधिक निर्भर है। आगे किसी भी यातायात ट्रिगर में किसी लिंकेज के अभाव में अनुच्छेद 8.3.8 के तहत निर्णित हर्जाने का आरोपण लागू नहीं थे।

एमओसीए ने बतायाकि मुम्बई हवाई अड्डे की अपनी अंतर्निहित समस्याओं की बहुत बड़ी संख्या है जो कि मुख्यत: हवाई अड्डे की थी जिसने विलम्बन किया और एमआईएएल को उसके लिए दोषी नहीं माना जा सकता।

उत्तर को निम्लिखित के प्रति देखने की आवश्यकता है:

> ओएमडीके के अनुच्छेद 8.3.8 के अनुसार अनुच्छेद 8.2.2 के तहत पहले से सम्मिलित नहीं होने की सीमा तक, अनुमोदित मास्टर प्लान में तैयार किए गए परियोजना के नामित यातायात ट्रिगर अथवा ऐसे अन्य ट्रिगर पर प्रारंभ नहीं होने पर और जेवीसी द्वारा एएआई को कोई संतोषजनक स्पष्टीकरण नहीं प्रदान करनेकी दशा में, जेवीसी पर प्रति सप्ताह परियोजना के विलम्ब के लिए परियोजना की लागत की अनुमानित पूँजी लागत का 0.5 प्रतिशत के समान परिनिर्धारित हानि लगाने का अधिकार होगा। इसका अर्थ एएआई द्वारासभी पूँजीगत परियोजनाओं के लिए परिनिर्धारित हानि लगाया (अनिवार्य पूंजीगत परियोजनाओं के साथ-साथ अन्य पूँजीगत परियोजनाएँ) और ऐसी सभी परियोजनाओं की मानिटरिंग का उत्तरदायित्व होना था।

एमओसीए और एएआई को भविष्य में किसी भी पीपीपी व्यवस्थाओं में कार्य प्रगति संबंधित समयबद्ध और नियमित जॉच बनाने की आवश्यकता है। इसी प्रकारसे जेवीसीज़ को आबंटित निर्माण जोखिम के मूल्यांकन को सुधारने की आवश्यकता है।

अध्याय 4 परियोजना वित्तपोषण

4.1 परियोजना लागत अनुमान में वृद्धि

वास्तविक लेन-देन दस्तावेजों ने (ओएमडीए/एसएसए) परियोजना के लागत अनुमान को उल्लेखित नहीं किया था। परियोजना लागत के प्रारंभिक अनुमान ₹ 5,826 को (2006 में तैयार) एमआईएएल द्वारा आगे क्रमश: 2008, 2010 और अंतिम रूप से 2011 में 12,380 करोड़ तक संशोधित किया गया। 2006 अक्तुबर में एमआईएएल द्वारा तैयार की गई परियोजना लागत अनुमान का संक्षिप्त विवरण और इसका जुलाई 2008, अक्तुबर 2010 और अक्तुबर 2011 में संशोधन नीचे तालिका में दर्शाया गया है।

तालिका 1: एमआईएएल द्वारा अक्तुबर 2006, जुलाई 2008, अक्तुबर 2010 अक्तुबर 2011 में तैयार किया गया परियोजना लागत अनुमान

परियोजना लागत का विवरण	अक्तुबर 2006 में प्रारंभिक अनुमान	जुलाई 2008	अक्तुबर 2010	अक्तुबर 2011
	अनुमानित लागत (₹ करोड़ में)			
दृढ़ लागत: एयर साइड परियोजनाएं, टर्मिनल 1 एवं 2 परियोजनाएँ, विविध परियोनाएँ एवं तकनीकी सेवाएँ और सलाहाकरी संख्या वर्धन/आकस्मिक व्यय, भूमिगत परियोजनाएँ,एएआई से लिए गए कार्य	4,417	7,487	7,982	9,172
अन्य लागत/सुलभ लागत: परिचालनों के लिए पूँजीगत व्यय, निर्माण के दौरान पूँजीगत ब्याज, पूर्व परिचालन व्यय,एएआई को अग्रिम राशि	1,409	2,315	1,820	2,366
अतिरिक्त परियोजना: एटीसी उपकरण एवं तकनीकी ब्लॉक, सहार एलिवेटेड सड़क, मीठी नदी सुयोजन, शिवाजी मूर्ती का पुनर्वास	---	---	651	651
नई परियोजनाएँ: एनएटीएस अध्ययन के कारण एयरसाइड परियोजनाएँ, एएआई-एनएडी कॉलोनी विकास, भूमि का लागत निपटान	---	---	---	191
	5,826	**9,802**	**10,453**	**12,380**

टिप्पणी: 2006 मे निर्मित परियाजना लागत अनुमान का सम्पूर्ण विवरण उपलब्ध नहीं है और अत: ऑकड़े उपलब्ध सूचना के आधार पर सारांशीकृत किए गए हैं।

स्रोत: एएआई को एमआईएएल का पत्र (जुलाई 2008), तकनीकी लेखापरीक्षकों एवं वित्तीय लेखापरीक्षकों का प्रतिवेदन (सितम्बर 2012)

लागत में प्रगतिशील वृद्धि मुख्यत: निम्न के कारण थी:

- **2008: 2006** के अनुमान की तुलना में परियोजना लागत 68 प्रतिशत तक बढ़ गई। वृद्धि का मुख्य कारण वर्तमान सुविधाओं के आधुनिकीरकण तथा विस्तारण की प्रारंभिक योजना को सहार पर एक नये एकीकृत टर्मिनल कॉम्प्लेक्स के निर्माण की योजना द्वारा संशोधित करना था। यह अकेला ही ₹ 2,565 करोड़ की लागत वृद्धि का कारण है हालॉकि इससे हवाई अड्डे की क्षमता में कोई वृद्धि नहीं हुई। इसके अतिरिक्त, योजना में परिवर्तन के परिणामस्वरूप लंबे परियोजना कार्यान्वयन कार्यक्रम पर अधारित सहायक सेवाओं के लिए अनुमान, सलाहकार, आकस्मिक, वर्धन एवं निर्माण के दौरान ब्याज (आईडीसी) बढ़ गए थे।

- **2010:** एयर ट्रैफिक कन्ट्रोल टावर एवं तकनीकी ब्लॉक की लागत को परियोजना लागत में शामिल करने तथा एलिवेटेड सड़क के लिए मुम्बई महानगरीय क्षेत्र विकास प्राधिकरण (एमएमआरडीए) को किया गया भुगतान, मीठी नदी के विस्तारण (महाराष्ट्र सरकार के निर्देशों के अनुसार) की लागत और छत्रपति शिवाजी महाराज की मूर्ति के पुनर्वास के कारण परियोजना लागत अनुमान अक्तुबर 2010 में फिर से संशोधित किए गए थे।

- **2011:** अक्तुबर 2011 में एमआईएएल द्वारा परियोजना लागत अनुमान फिर से ₹ 12,380 करोड़ तक संशोधित किया गया था। आईडीसी व्यय महत्वपूर्ण ढंग से बढ़ गए (₹ 546 करोड़ की वृद्धि) एवं आकस्मिकताओं के लिए अतिरिक्त प्रावधान (₹ 445 करोड़) दोनों एयरसाइड और टर्मिनल परियोजनाओं के कार्यक्षेत्र में मामूली परिवर्तन के साथ एमआईएएल द्वारा बनाए गए थे।

लेखापरीक्षा में जॉच में यह पाया गया कि:

- ओएमडीए/एसएसए में एमओसीए के लिए परियोजना लागत की सीमा तय करने हेतु कोई प्रावधान नहीं थे। परिणामस्वरूप, बार-बार संशोधनों के कारण पॉच वर्षों में परियोजना लागत लगभग दुगनी हो गई।

- समान कार्यक्षेत्र एवं स्वरूप की राष्ट्रीय और अंतराष्ट्रीय हवाई अड्डा परियोजनाओं की तुलना में परियोजना ब्यौरे एवं लागत के लिए एमआईएल द्वारा की गई 'बैंचमार्किंग' प्रक्रिया की समीक्षा छोड़कर स्वंतंत्र इंजीनियर के कर्तव्यों में (ओएमडीए की अनुसची 21) नियमित रूप से परियोजना लागत की जॉच के लिए कोई प्रावधान नहीं था।

- लागत अनुमान में मुख्य वृद्धि एएआई और एमओसीए द्वारा अनुशंखित एक नये एकीकृत सामान्य उपभोक्ता टर्मिनल के विकास के कारण थी जिसके कारण परियोजना कार्यसूची में भी बढौतरी हुई। हालाँकि इसके कारण परियोजना के निष्पादन में महत्वपूर्ण समय एवं लागत अधिकता हुई, तथापि, इसने हवाई अड्डे की क्षमता बाधा में कोई परिवर्तन नहीं किया।

- एमआईएएल ने कहा कि (अक्तुबर 2011) शिवाजी महाराज की मूर्ति के हवाई अड्डे की तरफ पुनर्आवास के कारण परियोजना में 17 महीनों का विलम्ब हुआ जिससे लागत में ₹ 1,250 करोड़ की वृद्धि हुई (आईडीसी और पूर्व-परिचालन लागत पर, फाल्स सिलिंग और चेक इन हॉल में कॉलम की अतिरिक्त लागत, पीएमसी तथा अन्य सलाहकारों के लिए अतिरिक्त लागत और अतिरिक्त आकस्मिकताओं के लिए प्रावधान की लागत)। मूर्ति सीएसआई हवाई अड्डे मुम्बई के पट्टागत परिसर में स्थित थी जोकि एमआईएएल को मई 2006 में सौंपा गया था। एमआईएएल को इसलिए साइट का अधिपत्य था और पहले से ही उपयुक्त रूप से इसका पुन: स्थाननिर्धारण की योजना बनानी चाहिए थी।

- ₹ 12,380 करोड़ का परियोजना लागत अनुमान बाद में एईआरए द्वारा (एईआरए अधिनियम, 2008 की धारा 13(2) के तहत) कथित नियंत्रण अवधि[1] हेतु सीएसआई हवाई अड्डे, मुम्बई की प्राधिकरण की ट्रैरिफ निर्धारण प्रक्रिया के भाग के रूप में 2013-14 की अवधि तक ₹ 11,647.46 करोड़ तक प्रतिबंधित की गई। वैसे तो अनुमोदित लागत केवल मार्च 2014 तक समाप्त अवधि के लिए है। ₹ 422.34 करोड़ की अनुमानित लागत के साथ एएआई-राष्ट्रीय हवाई अड्डा डिवीजन कॉलोनी के पुनर्वास और एयर ट्रैफिक नियंत्रण उपकरण जैसी कुछ महत्वपूर्ण व्यय की मदें इस अनुमान में शामिल नहीं की गई थीं। इसका यह अर्थ होगा कि परियोजना लागत 2014 के बाद भी बढ़ती रहेगी एवं भविष्य की नियंत्रण अवधि के दौरान भी टैरिफ पर प्रतिकूल प्रभाव डालेगी।

---

[1] **एइआरए ट्रैरिफनिर्धारण हेतु एक नियंत्रण अवधि मानती है। यह अवधि एईआरए अधिनियम के अनुसार पाँच साल की अवधि है। एइआरए अधिनियम 2008 की धारा 13 (2) के अनुसार, 'टैरिफ पॉच वर्षों में एक बार निर्धारित किया जायेगा और यदि उचित एवं जन हित में समझा जाये तो पॉच वर्षों की अवधि के दौरान निर्धारित टैरिफ समय-समय पर संशोधित किया जायेगा। एइआरए द्वारा जनवरी 2013 में जारी टैरिफ आदेश में 2013-14 तक पॉच वर्षीय नियंत्रण अवधि पर विचार किया गया जिसके लिए परियाजना लागत ₹ 11,647.46 करोड़ ली गई।**

एएआई ने कहा (जुलाई 2013) ओएमडीए में एएआई/एमओसीए द्वारा परियोजना लागत के अनुमोदन का कोई प्रावधान नहीं था। इसके बाद स्वतंत्र इंजीनियर के कार्यक्षेत्र में भी परियोजना लागत की जॉच का कोई प्रावधान नहीं था।

एमओसीए ने कहा कि:

(i) परियोजना के पूरा करने में विलंब एमआईएएल के नियंत्रण से बाहर था क्योंकि शिवाजी मूर्ति का स्थानांतरण एक जटिल मामला था और उसके निवारण में बहुत समय लगा।

(ii) छोटी परियोजनाओं के लिए सीमा संभव थी किन्तु सीएसआई हवाई अड्डे मुम्बई जैसी बड़ी परियोजनाओं के लिए यह मुश्किल था।

यद्यपि ओएमडीए में परियोजना लागत पर सीमा नहीं है तथा लागत की मॉनिटरिंग का प्रावधान नही है, फिर भी ऐसी नियंत्रण सीमा होना वांछनीय है विशेषकर परियोजना में महत्वपूर्ण लागत वृद्धि को देखते हुए जोकि मुख्यत: यात्रियों पर अतिरिक्त लेवी के द्वारा पोषित किया जा रहा था।

4.2 पूंजीगत व्यय की क्षमता का मूल्यांकन

हवाई अड्डा प्रभार, विमानपत्तन विनियामक, एईआरए द्वारा सुनिश्चित किए जाते हैं। इसके अलावा, जैसे कि लागत महत्वपूर्ण ढंग से बढ़ी, एमआईएएल ने वित्तीय अंतर को भरने हेतु विकास फीस (डीएफ) उद्ग्रहण हेतु अनुमोदन का अनुरोध किया। एइआरए ने तद्नुसार एइआरए अधिनियम, 2008 के प्रावधानों के तहत मार्च 2014 तक की अवधि के लिए प्रक्रिया/दृष्टिकोण, लागत अनुमान और किए गए व्यय की लेखापरीक्षा के निर्देश दिए। नियुक्त तकनीकी लेखापरीक्षक तथा वित्त लेखापरीक्षक के प्रतिवेदन एइआरए के अक्तुबर 2012 के परामर्श पत्र में डील किए गए। मुख्य विशेषताएँ में निम्नांकित शामिल है:-

सीएसआई हवाई अड्डे मुम्बई के लिए एईआरए की टैरिफ निर्धारण प्रक्रिया के भाग के रूप में कथित अवधि के लिए (एईआरए अधिनियम-2008 की धारा 13 (2) के तहत) तकनीकी लेखापरीक्षक (मैसर्स ईजीनियर इंडिया लिमिटेड) और वित्तीय लेखापरीक्षक (मैसर्स वेद जैन एवं एसोसिएट) ने लेखापरीक्षा की और सितम्बर 2012 में उनके प्रतिवेदन प्रस्तुत किये। अपने प्रतिवेदनों में लेखापरीक्षकों ने एमआईएएल द्वारा परियोजना लागत में शामिल कुछ विशेष मदों का यौक्तिकीरण/अननुमत की सिफारिश की। लेखापरीक्षकेां का एक महत्वपूर्ण अवलोकन यह था कि कार्य की कुछ मदें जो कि मार्च 2014 तक की अवधि हेतु परियोजना लागत में शामिल की गई थीं, का इस अवधि में कार्यान्वयन असम्भव था और उसपर बाद की अवधि में विचार किया जाना चाहिए था। एईआरए ने इन विशेष अवलोकनों पर ध्यान देते हुए ₹ 310.20 करोड़ की लागत को नामंजूर किया और ₹ 422.34 करोड़ की लागत को बाद की अवधियों में स्थगित किया। इसने 2013-14 तक की अवधि के लिए परियोजना लागत को ₹ 11,647.46 करोड़ तक सीमित कर दिया।

तकनीकी एवं वित्तीय लेखापरीक्षकों ने प्रक्रिया संबंधी मुद्दों का भी उल्लेख किया, जिनके प्रभाव परिमाणित नहीं किए गए हैं। तकनीकी एवं वित्तीय लेखापरीक्षकों द्वारा बताए गए प्रक्रिया संबंधी मुद्दे जिनका परियोजना लागत पर महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ सकता था नीचे दिए गए है:

- परियोजना कार्यान्वयन में सभी मुख्य अंशदाताओं का जोखिम प्रिमीयम विशिष्टरूप से ज्यादा है जोकि एमआईएएल द्वारा समग्रता से शेयर किया गया है। ऐसा लगता है कि मुख्य ठेकेदार, उप-ठेकेदार/विक्रेताओं ने महत्वपूर्ण जोखिम प्रीमियम को ध्यान में रखते हुए अपनी दरें तैयार की थी।

- तकनीकी लेखापरीक्षक ने भी उप-संविदात्मक प्रक्रियाओं में कमियों को बताया है। यह भी दर्शाया गया है कि सभी उप-संविदा कार्य पैकेजेस की बोली का कार्य एमआईएएल दल के साथ मैसर्स एल एण्ड टी द्वारा किया गया था। तथापि, एमआईएएल या मैसर्स एल एंड टी द्वारा कोई आकलन नहीं किया गया था। अक्रम आधार पर सभी तकनीकी वाणिज्यिक रूप से सफल बोली लगाने वालों के साथ बातचीत की गई है और उप-संविदाकारों के द्वारा दिए गए दरें से तुलना करने हेतु एमआईएएल के पास अपने दर नहीं थे।

- एमआईएएल ने परियोजना के निर्माण के लिए ईपीसी संविदा मैसर्स एल एंड टी को दी। वित्तीय लेखापरीक्षक ने संविदात्मक प्रक्रिया से संबंधित निम्न मुद्दे उठाये है:

    - संविदादात्मक प्रक्रिया के दौरान, दो चुने गए बोलीदाताओं ने परियोजना लागत का अलग-अलग अनुमान लगाया और अनुमानित परियोजना लागत के आधार पर

अपनी फीस का उद्धरण किया (शुल्क में एक परिवर्ती घटक भी था जो कि कुल परियोजना लागत का प्रतिशत था)। एमआईएएल ने ईपीसी कार्य के लिए किसी लागत अनुमान की गणना नहीं की थी और बोलियों की तुलना हेतु स्थूल औसत लागत पर विचार किया था। ₹ 5000 करोड़ की इस औसत लागत के आधार पर, मैसर्स एल एंड टी एल-1 बोलीदाता के रूप में उभरी और उसे यह संविदा दी गई। तथापि लेखापरीक्षक ने यह अवलोकन किया कि क्योंकि मैसर्स एल एंड टी द्वारा उद्धत परिवर्ती शुल्क इसके प्रतिस्पर्थी से अधिक था, मैसर्स एल एंड टी को भुगतेय शुल्क, परियोजना लागत के बढ़ने के साथ बढ़ेगा। ईपीसी की ₹ 6180 करोड़ की लागत पर यह एक अधिक मंहगा विकल्प साबित होगा। लेखापरीक्षक ने यह भी बताया कि ईपीसी भाग के लिए कुल अनुमानित लागत ₹ 5759 करोड़ है (जुलाई 2011 तक)।

- मैसर्स एल एंड टी के साथ संविदा लागत जोड़ संविदा था। संविदा दिनांक से 14 महीनों के अंदर (अर्थात 31 दिसम्बर, 2008 तक) संविदा राशि को तय करने का उद्देश्य था। तथापि, साइट के स्वरूप को देखते हुए एमआईएएल और एल एंड टी ने सम्पूर्ण परियोजना को छोटी-छोटी कार्यविधियों में तोड़ने के दृष्टिकोण को अपनाया और पूरे कार्यक्रम के बजाय संबंधित पैकेज के लिए डिज़ाइन पूरा करने के पश्चात् प्रत्येक विशिष्ट कार्यविधि के लिए पृथक संविदाएँ प्रदान की। वित्तीय लेखापरीक्षक ने यह टिप्पणी की कि संविदा प्रदान करने के बाद दृष्टिकोण में परिवर्तन के परिणामस्वरूप संविदा लागत ओपन एन्डिड रही जिसको परिमाणित नही किया जा सकता।

- मैसर्स एल एंड टी द्वारा साइट उपरिशिर्ष वसूली योग्य को अंतिम रूप नहीं दिया गया जिसका अर्थ यह होगा कि यह एक ओपन एन्डिड संविदा थी।

- मैसर्स एल एंड टी के साथ संविदा में संरचना के लिए ₹ 1,100 प्रति वर्ग फुट अधिकतम लागत का प्रावधान किया गया। वित्तीय लेखापरीक्षक ने बताया कि संविदा के समय किसी भी डिज़ाइन और तुलनात्मक कार्य के अभाव में इसके प्रावधान को निश्चित करने हेतु अपर्याप्त आधार थे।

एईआरए ने एमआईएएल के प्रस्तुतीकरणों के साथ इन मुद्दों पर भी विचार किया और उल्लेख किया कि एमआईएएल पर्याप्त रूप से एएआई और एमओसीए के वरिष्ठ स्तरों पर प्रतिनिधित्वों सहित एक बोर्ड प्रबन्धित कम्पनी है। यह भी नोट किया गया कि इस परियोजना में अधिकतर

संविदाएँ पहले से ही दे दी गई थी, और परियोजना कार्यान्वयन के अग्रिम चरण पर थी और कोई भी सुधार या उपचरात्मक कार्रवाई परियेाजना के इस चरण पर संभव प्रतीत नहीं होता। इसके अलावा, प्रक्रिया मामलों के कारण मौद्रिक अर्थ में हानि को परिमाणित करना या पहचानने की लेखापरीक्षकों की असमर्थता के संबंध में मामले पर आगे कोई कार्रवाई करने में प्राधिकरण ने स्वयं को असमर्थ पाया।

हमारी लेखापरीक्षा के दौरान, संविदा प्रदान करने के पूर्व एमआईएएल द्वारा विस्तृत लागत अनुमान की गैर-तैयारी और इपीसी ठेकेदार के चयन में सामान्य निविदा प्रक्रियाओं से विचलन के संबंध में तकनीकी और वित्तीय लेखापरीक्षकों के प्रतिवेदन पर एएआई द्वारा की गई कार्रवाई के विवरण की मॉग की गई। एएआई ने उत्तर में कहा कि एमआईएएल द्वारा लागत अनुमान की तैयारी सहित ठेकेदारों के चयन की सूचना के लिए मांग हेतु ओएमडीए में एएआई के लिए ऐसा कोई प्रावधान नही था।

चूंकि प्रक्रिया से संबंधित इन मुददों के वित्तीय प्रभावों को वर्णित नहीं किया जा सकता था, अत: व्यय पर इसका प्रभाव अस्पष्ट रहा। जैसाकि एएआई की प्रतिक्रिया से स्पष्ट है, क्षमता जिसके साथ पूंजीगत व्यय किया गया, व्यापक रूप से निर्धारित नहीं की गई, इसके अलावा एमआईएएल द्वारा अनुसरित प्रक्रियाओं/व्यवस्थाओं की उपयुक्तता जांचने के लिए करार में कोई तंत्र डिजाइन नहीं किया गया। लेखापरीक्षा की इन रिकॉडों तक पहुंच नहीं थी। एमओसीए को यह आश्वासन, कि सरकार तथा यात्रियों के हित की पर्याप्त सुरक्षा की गई है, प्राप्त करने हेतु आवश्यक कार्रवाई के लिए उपरोक्त दर्शाए मामलों की समीक्षा करना आवश्यक होगा।

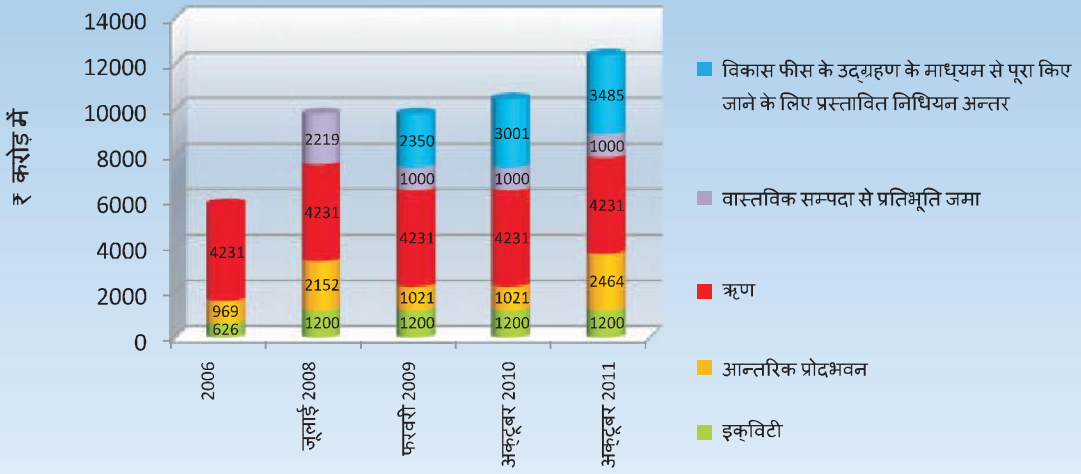
4.3 निधीयन तथा विकास फीस में अन्तर

ओएमडीए के अनुच्छेद 13.1 (ए) के अनुसार, एमआईएएल को मास्टर प्लान तथा प्रमुख विकास प्लान के आधार पर हवाई अड्डे के विकास सहित इसके दायित्वों को पालन करने के अनुसार उचित ऋण तथा इक्विटी सहयोग के माध्यम से वित्तपेाषण हेतु व्यवस्था तथा /अथवा सभी वित्तीय आवश्यकताओं को पूरा करना चाहिए। इसके अलावा, ओएमडीए का अनुच्छेद 2.5 (डी) ने अनुबंधित किया कि एमआईएएल, यदि उसका विकास निधीयन आवश्यक हो, तो किसी भी समय पर मुम्बई तथा/अथवा राष्ट्रीय स्टॉक एक्सचेंज पर अपने शेयरों को लिस्ट करा सकता है। आरंभिक वित्तपोषण योजना के अनुसार, ₹ 5,826 करोड़ की परियोजना लागत का इक्विटी, आन्तरिक संग्रहणों तथा ऋणों के माध्यम से सम्पूर्ण वित्तपेाषण किया जाना था।

परियोजना लागत के बढ़कर ₹ 9,802 करोड़ हो जाने पर एमआईएएल ने ₹ 2350 करोड़ के निधियन अन्तर को प्रस्तावित किया तथा इस अन्तर को भरने के लिए विकास फीस (डीएफ) की लेवी का अनुरोध किया (फरवरी 2009)। एमओसीए ने अप्रैल 2009 से प्रभावी 48 माह की अवधि के लिए तदर्थ आधार पर ₹ 1,543 करोड़ राशि तक डीएफ के उद्ग्रहण को स्वीकार किया (दिनांक 27 फरवरी 2009 का आदेश)। मई 2009 में ऐरा के निर्माण के साथ, मामला उनको भेजा गया। इसी बीच में, एमआईएएल ने सूचित किया (जनवरी 2011) कि आगे परियोजना लागत ₹ 10,453 करोड़ (अक्तूबर 2010 में) तथा ₹ 12380 करोड़ (अक्तूबर 2011 में) तक बढ़ गई थी तथा बढ़ते हुए निधीयन अन्तर का हवाला देते हुए डीएफ को अन्तिम रूप देने के लिए अनुरोध किया था। निजी प्रमोटर का इक्विटी शेयर केवल ₹ 888 करोड़ तक बढ़ा तथा एमआईएएल का ऋण एक्सपोजर अपरिवर्तित रहा तथापि परियोजना लागत दोगुने से अधिक हो गई थी।

परियोजना लागतों में प्रगामी रूप से वृद्धि से निधियन पैटर्न में परिवर्तनों को नीचे चार्ट में दिखाया गया है।

चार्ट 6: परियोजना लागत के निधिकरण हेतु एमआईएएल का वित्त पोषण आकलन



स्रोत: एएआई/एमओसीए के साथ एमआईएएल का पत्राचार, तकनिकी लेखापरीक्षक तथा वित्तीय लेखापरीक्षक रिपोर्ट, ऐरा का दिसम्बर 2012 का आदेश।

जैसाकि चार्ट से देखा जा सकता है कि अक्तूबर 2011 में, एमआईएएल ने ₹ 3,485 करोड़ के अन्तर को आकलित किया तथा इसे पूरा करने के लिए यात्रियों पर डीएफ लगाने के लिए मंजूरी मांगी। एमआईएएल ने पहले इस अन्तर को पूरा करने के लिए अप्रैल 2011 से मार्च 2014 तक

तीन वर्ष की अवधि के लिए प्रत्येक जाते हुए देश के तथा अन्तर्राष्ट्रीय यात्रियों पर क्रमश: ₹ 200 तथा ₹ 1,375 की दर पर डीएफ के उद्ग्रहण के लिए अनुरोध किया था (जनवरी 2011)।

ऐरा ने परियोजना लागत को (मार्च 2014 तक) ₹ 11,647.46 करोड़ तक निर्धारित किया (दिसम्बर 2012)। इसमें से, ऐरा ने डीएफ उद्ग्रहण के माध्यम से ₹ 3,400 करोड़ के निर्धारण को मंजूरी दी तथा निर्देश दिया कि एमआईएएल ₹ 819.05 करोड़ के शेष अन्तर को संबोधित करने के लिए अतिरिक्त वितपोषण हेतु व्यवस्था करेगा। तथापि, एमआईएएल को तुरन्त निधियों की आवश्यकता होगी तथा डीएफ जनवरी 2013 से अप्रैल 2021 की अवधि में संग्रहण किया जाना आदेशित हुआ था, अत: अनुपातिक ब्याज लागत के साथ एक ऋण प्राप्त करने के लिए एमआईएएल द्वारा इस राशि को संरक्षित किया जाना था। इस प्रकार, वास्तविक डीएफ जो यात्रियों पर उद्ग्राह्य होगा, उसमें ब्याज शामिल होगा तथा बढ़ जाएगा। वास्तविक डीएफ जिस यात्रियों से संग्रहित करना होगा, ₹ 4,589.45 करोड़ होगा।

लेखापरीक्षा में जांच से पता चला कि:

- वित्तपोषण के साधन के रूप में डीएफ के उद्ग्रहण को ओएमडीए में परिकल्पित नहीं किया गया। ओएमडीए के अनुच्छेद 13.1 के अनुसार एमआईएएल को इक्विटी तथा ऋण के माध्यम से परियोजना के लिए आवश्यक सम्पूर्ण निधियों को प्राप्त करना है- "यह स्पष्ट रूप से समझा गया कि जेवीसी को मास्टर प्लान तथा प्रमुख विकास प्लान के अनुसार हवाई अड्डे के विकास के साथ उसके अन्तर्गत इसके दायित्वों के अनुपालन के अनुसार उचित ऋण तथा इक्वटी वितरण के माध्यम से वितपोषण हेतु तथा/अथवा सभी वित्तीय आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए व्यवस्था करनी चाहिए"। इस प्रकार, परियोजना के लिए वित्तीय जोखिम को ओएमडीए में गठित पीपीपी व्यवस्थाओं के माध्यम से एमआईएएल को हस्तांतरित किया गया था। परिवर्धित परियोजना लागत के लिए वित्तपोषण की कमी को पूरा करने हेतु डीएफ लगाने से, एमआईएएल का यह वित्तीय जोखिम कम हुआ था।

- ओएमडीए में विशिष्ट प्रावधान (अनुच्छेद 2.5 (डी) कि एमआईएएल परियोजना के वितपोषण के लिए किसी भी समय मुम्बई तथा/अथवा नेशनल स्टॉक एक्सचेंज पर अपने शेयरों की लिस्टिंग कर सकता था, के बावजूद न तो एमआईएएल ने इस विकल्प का जांच किया तथा न ही एमओसीए अथवा एएआई ने निधि जुटाने के लिए इस विकल्प का जांच करने के लिए जोर दिया।

- ₹ 3,400 करोड़ पर डीएफ का निर्धारण करते हुए, ऐरा ने अपने दिनांक 21 दिसम्बर 2012 के आदेश में कहा कि डीएफ के लिए प्रमाणिकता दिल्ली इंटरनेशनल एयरपोर्ट प्राइवेट लिमिटेड (डायल) तथा एमआईएएल द्वारा निवेश का तुलनीय पैमाना था तथा तथ्य कि डायल को ₹ 3,415 करोड़ के डीएफ की अनुमति दी गई। तथापि, इससे इंकार नहीं किया जा सकता है कि दोनों परियोजनाएं पूरी तरह भिन्न है क्योंकि डायल द्वारा समय पर कार्य पूरा किया गया जबकि सीएसआई हवाई अड्डा विलम्बित तथा अधूरा है तथापि, अन्तर्राष्ट्रीय टर्मिनल का इसके पश्चात् उद्घाटन किया गया है।

एएआई ने कहा (जुलाई 2013) कि डीएफ को एएआई अधिनियम (खंड 22 ए) के प्रावधानों के अनुसार ऐरा द्वारा निर्धारित किया गया है तथा डीएफ लगाने के लिए अपने आदेश में ऐरा ने डीएफ की स्वीकृति के लिए विस्तृत तर्क प्रदान किए थे।

एमओसीए ने कहा (नवम्बर 2013) कि भारत सरकार एक करार के माध्यम से डीएफ लगाने के लिए शक्ति प्रदान नहीं कर सकती तथा यह तथ्य कि डीएफ को केवल वैधानिक प्रावधानों के माध्यम से लगाया जा सकता है, जो आरएफपी के जारी होने से पहले सभी बोलीदाताओं को ज्ञात थे। एमओसीए ने यह भी कहा कि लिस्टिंग कराने का विकल्प व्यवहार्य नहीं पाया गया क्योंकि यह विचार किया गया कि इसके परिणामस्वरूप विभिन्न पणधारियों के नितिगत हित में कमी होगी।

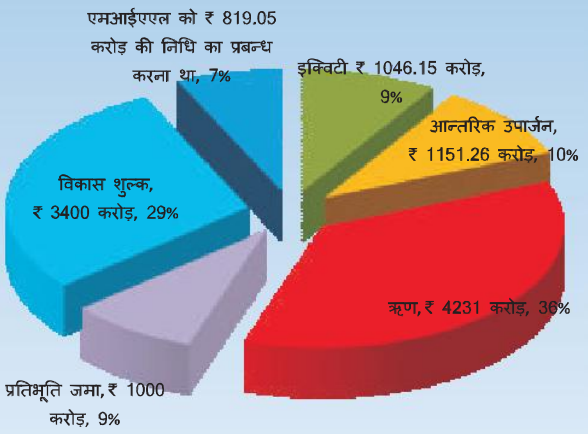
हालांकि डीएफ का उद्ग्रहण कानून का उल्लंघन नहीं हो सकता है, तथापि इससे इन्कार नहीं किया जा सकता कि ओएमडीए परियोजना के लिए निधि प्राप्त करने के संबंध में सुस्पष्ट है जिसे इक्विटी तथा ऋण के माध्यम से वर्णित किया गया था। इस प्रकार निष्कर्ष करार में दिए अनुसार एमआईएएल को इक्विटी/ऋण का माध्यम अधिक प्रभावी तरीके से पालन करने के लिए अनुसरण करने के बदले में निधि अन्तर को पूरा करने के लिए डीएफ के उद्ग्रहण से यात्रियों पर भार हुआ। इसके अलावा, एमओसीए का तर्क था कि लिस्टिंग बनाना संभव नहीं था क्योंकि यह पणधारियों के वैधानिक हित को कम करेगा इस तथ्य पर ध्यान नही देता है कि निधि बढ़ाने के लिए स्वामित्व में कमी को पूर्णरूप से वर्णित शर्तों के साथ ओएमडीए के अनुच्छेद 2.5 (डी) के तहत विशिष्ट रूप से नियत किया गया था।

यह इस संबंध में टिप्पणी के उपयुक्त है कि पीएसी ने 2012-13 की इंदिरा गांधी अन्तर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा, दिल्ली में पीपीपी के कार्यान्वयन पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 5 फरवरी 2014 को संसद में प्रस्तुत अपनी रिपोर्ट में इस मामले पर चर्चा में मत प्रकट किया कि एमओसीए की कार्रवाई ने ओएमडीए के प्रावधानों के उल्लंघन में पश्च संविदात्मक लाभों को जुटाने के लिए निजी भागीदार को सक्षम किया।

4.4 परियोजना का वित्तपोषण

वर्तमान नियंत्रण अवधि (मार्च 2014 को समाप्त) में परियोजना का निधियन स्वरूप परियोजना लागत के सारांश पर आधारित है जिस पर ऐरा द्वारा विचार किया गया, जिसे नीचे चार्ट में रेखांकित किया गया है:

चार्ट 7: ऐरा द्वारा ₹ 11,647.46 करोड़ की परियोजना लागत का निधयन
(दिसम्बर 2012 का आदेश)



इक्विटी के माध्यम से एमआईएएल[2] के निजी भागीदारों का अंशदान कुल लागत (₹ 11,647.46 करोड़) का केवल ₹888 करोड़[3] या केवल 7.6 प्रतिशत है।

ऐरा ने डीएफ पर अपने आदेश (दिसम्बर 2012) में बताया कि एमआईएएल के शेयरधारकों ने इक्विटी शेयर पूंजी के पुन: बढ़ाने के लिए अपनी असमर्थता व्यक्त की। एमआईएएल ने 26 जुलाई 2002 की अपनी बोर्ड की बैठक के सार भी प्रस्तुत किए थे (सितम्बर 2012) जिसमें शेयरधारकों (एसीएसए ग्लोबल बिड सर्विसेस, जीवीके समूह और एएआई) से अधिक इक्विटी बढाने में असमर्थता को नोट किया।

[2] एमआईएएल के निजी भागीदार-जीवीके एयरपोर्ट होल्डिंगस प्राईवेट लिमिटेड, बिड सर्विसेस डिवीजन (मारिशियस) लिमिटेड, एसीएसए ग्लोबल लिमिटेड।

[3] एमआईएएल की ₹1200 करोड़ की प्रदत्त इक्विटी में निजी भागदारों का अंशदान ₹888 करोड़ (74 प्रतिशत) था।

तथापि, यह पाया गया कि एएआई ने अपने 26 अक्तूबर 2012 के पत्र में ऐरा को एमआईएएल में अतिरिक्त इक्विटी बढ़ाने की अपनी इच्छा की सूचना दी थी। बाद में दिसम्बर 2012 में एएआई ने सूचना दी कि एएआई बोर्ड ने एमआईएएल में ₹293 करोड़ की राशि की इक्विटी बढ़ाने का अनुमोदन दे दिया था जैसे और जब एमआईएएल द्वारा नकदी सूचना दी जाएगी। तथापि, एएआई ने एमआईएएल से कोई नकदी सूचना प्राप्त नहीं की। नवम्बर 2012 में एमआईएएल ने ऐरा को सूचना दी कि एमआईएएल के निदेशक बोर्ड द्वारा विस्तृत विचार-विमर्श के बाद, यह निर्णय लिया गया कि किसी अतिरिक्त इक्विटी लाने की कोई संभावना नहीं थी।

इस संबंध में शेयरधारक करार के खण्ड 3.3.2 में कथित है कि "निजी भागीदार जेवीसी द्वारा ऐसा करने के लिए आमंत्रण किए गए उन इक्विटी शेयरों की ऐसी संख्या का अंशदान करेंगे और सहमत होंगे, जो उनके जेवीसी में संबंधित शेयरहोल्डिंग के अनुरूप अनुपात में या पारस्परिक रूप से सहमत अन्य किसी अनुपात में होगा"। शेयरधारक करार के खण्ड 3.3.2 के संदर्भ में ऐसा प्रतीत होता है कि भारत सरकार (एएआई की ओर से भाग लेते हुए) जेवी में अतिरिक्त इक्विटी बढ़ाने के लिए तैयार थी। शेयरधारक के करार समझौते के अनुसार, अन्य निजी पार्टियों को आगे आना चाहिए था और आनुपातिक रूप से अंशदान करना चाहिए था जिससे यात्रियों पर डीएफ का कम भार पड़ता। ऐसा नहीं हुआ क्योंकि निजी पार्टियो ने वित्तीय जोखिम नहीं लिया।

2006 में वित्तपोषण प्रबंधन में सम्पूर्ण परियोजना का निधियन इक्विटी, आन्तरिक उपार्जन और ऋण के माध्यम से परिकल्पित था। इसमें फरवरी 2009, अक्तूबर 2010 और अक्तूबर 2011 के अनुवर्ती प्राक्कलनों में उत्तरोत्तर कमी हुई जैसा नीचे दर्शाया गया है:

तालिका 2 : निधि का स्रोत

निधि का स्रोत	वर्ष			
	2006	फरवरी 2009	अक्तूबर 2010	अक्तूबर 2011
कुल निधियन में इक्विटी, आन्तरिक उपार्जन और ऋण निधियन (प्रतिशतता में)	100	76.00	71.30	71.90

निजी प्रोमोटरों के इक्विटी निवेश की तुलना में डीएफ से संग्रहण काफी अधिक है (निजी प्रोमोटर के इक्विटी जोखिम से डीएफ लगभग चार गुणा है) ₹ 3,400 करोड़ पर, डीएफ कुल निधियन का 29.19 प्रतिशत बनता है। यह प्रभाव देता है कि परियोजना जोखिम निजी भागीदारों को अधिक प्रभावी रूप से हस्तांतरित किए जा सकते थे क्योंकि उन्हें लागत नियंत्रण करने, दक्ष होने या परियोजना को समय पर समाप्त करने के लिए कोई प्रोत्साहन प्रतीत नहीं होता है।

इस पर सहमत होते हुए कि एमआईएएल के साथ संबंधित सभी जोखिमों को निजी भागीदारों द्वारा वहन किया जाना था, एमओसीए ने बताया (नवम्बर 2013) कि विभिन्न जोखिमों पर ध्यान दिए बिना, एएआई ओएमडीए के प्रावधानों के अनुसार राजस्व अर्जित करेगा। इसके अलावा, एमओसीए ने इंगित किया कि लेखापरीक्षा ने ₹ 1,151 करोड़ के एमआईएएल के आन्तरिक स्रोत सृजन पर विचार नहीं किया था।

पीपीपी आधार पर परियोजना के विकास करने का एक उद्देश्य परियोजना के लिए निजी निवेश ढूढना था। वर्तमान मामले में एमआईएएल के निजी भागीदारों ने मात्र ₹888 करोड़ का निवेश किया था जो कि परियोजना की कुल लागत का 7.6 प्रतिशत है और डीएफ के उद्ग्रहण के माध्यम से यात्रियों पर भार स्थानांतरित हो गया। एमआईएएल द्वारा आन्तरिक स्रोत सृजन अधिशेष जो कि आपरेशन्स के माध्यम से सृजित हुआ जोकि निजी भागीदारों द्वारा निवेश नहीं है और इसलिए इक्विटी तुलना में उस पर विचार नहीं किया गया।.

4.5 निधियन अन्तर का आंकलन

डीएफ की वसूली का अनुमोदन प्राप्त करने के लिए एमआईएएल (अक्क्तूबर 2011) के प्रस्ताव की प्रतिक्रिया में ऐरा ने एमआईएएल के अपने ₹ 3,485 करोड़ के आंकलन के प्रति ₹ 4,219.05 करोड़ के वास्तविक निधियन अन्तर का निर्धारण (दिसम्बर 2012) किया था। आंकलनों में अन्तर का मुख्य कारण एमआईएएल के आन्तरिक उपार्जन का एमआईएएल और ऐरा द्वारा अलग-अलग निर्धारण किया जाना था। एमआईएएल ने ₹2,464 करोड़ के आन्तरिक उपार्जन को 2014 में प्रतिधारित कुल आंकलित अर्जन के रूप में माना था (अगस्त 2014 लक्षित परियोजना पूर्णता तिथि थी)।

वित्तीय लेखापरीक्षक ने भी 2014 में कर के बाद लाभ में मूल्यह्रास तथा आस्थगित देयता जोड़ने के बाद ₹ 4,021 करोड़ का समान आन्तरिक उपार्जन आंकलित किया था। ऐरा ने इंगित किया कि एमआईएएल द्वारा आंकलित उपार्जन उसकी टैरिफ अपेक्षाओं पर आधारित था जो अनिश्चित थी। ऐरा ने यह भी नोट किया कि वित्त के साधनों में अन्तर के निर्धारण में डीएफ और टैरिफ के अवधारण के बीच अर्न्तसम्बंध हैं। तदनुसार ऐरा ने वास्तविक नगद शेष (मार्च 2012 तक) पर विचार करते हुए और प्रक्षेपित मूल्यह्रास (2012-13 और 2013-14 केवल दो वर्षों के लिए) को जोड़ते हुए मार्च 2014 तक की अवधि के लिए ₹ 1,151.26 करोड़ का आन्तरिक उपार्जन आंकलित किया था।

आन्तरिक उपार्जन के कम आंकलन के परिणामस्वरूप अधिक निधियन अन्तर हुआ जिसके कारण यात्रियों पर अधिक डीएफ का उद्ग्रहण हुआ।

उत्तर में, एमओसीए ने बताया कि ऐरा ने, एईआरए अधिनियम 2008 के प्रावधानों के अनुसार निधियन का निर्धारण और डीएफ का अवधारण किया है। उसने यह भी बताया कि स्वतंत्र लेखापरीक्षक द्वारा उच्च आन्तरिक उपार्जन की गणना एमआईएएल द्वारा मांगे गए बढे हुए टैरिफ पर आधारित थी। चूंकि ऐरा ने काफी कम टैरिफ (मांगे गए 881.29 प्रतिशत की तुलना में 164.29 प्रतिशत) अनुमत किया था, इसलिए आन्तरिक उपार्जन को तद्नुसार कम करना पड़ा।

एमओसीए का तर्क इन तथ्यों के प्रति देखने की आवश्यकता है कि:

(i) वास्तविक आन्तरिक उपार्जन टैरिफ की पूर्व की कम दरों के बावजूद भी 2011-12 और 2012-13 में अधिक था।

(ii) मार्च 2013 तक आन्तरिक उपार्जन ₹ 1,408.49 करोड़ होगा जोकि ऐरा द्वारा 2013-14 तक प्रक्षेपित ₹1,151 करोड़ के आन्तरिक उपार्जन से अधिक है।

(iii) यदि ऐरा द्वारा उच्च आंतरिक उपार्जन माना जाता तो डीएफ उपयुक्त रूप से यौक्तिक हो सकता था। डीएफ अन्तिम उपाय माना गया है जैसा कि ऐरा द्वारा स्वीकारा गया है और इसकी मात्रा को न्यूनतम करने से यात्रियों पर कम भार पड़ेगा।

अध्याय 5 राजस्व

जेवी भागीदार के चयन हेतु वित्तीय बोली का एकल मानदण्ड एएआई के साथ जेवी का राजस्व भाग था। जीवीके का संघ एएआई को राजस्व का 38.7 प्रतिशत पेश करने के प्रस्ताव के साथ उच्चतम बोली दाता के रूप में उभरा।

ओएमडीए राजस्व को जेवी के सभी पूर्व कर सकल राजस्व के रूप में परिभाषित करता है इन्हे छोडकर (क) सुसंगत प्राधिकारियों द्वारा किए गए कार्यकलापों के लिए जेवी द्वारा किए गए भुगतान, यदि कोई हो तो, बिजली, पानी, सीवरेज, के प्रावधान के लिए जेवी द्वारा प्राप्त भुगतानों या अनुरूप उपयोगिताओं के लिए तीसरे पक्ष के सेवा प्रदाताओं को ऐसी उपयोगिताओं के लिए प्रदत्त राशि की सीमा तक (ख) राजस्व की हानि के लिए बीमा क्षतिपूर्ति को छोड़कर बीमा आय; (ग) किसी पूंजीगत परिसम्पत्ति या मद की बिक्री से जेवी को देय कोई राशि; (घ) लागू कानून के अंतर्गत किसी सरकारी प्राधिकारी के लिए या की ओर से जेवी द्वारा संग्रहीत भुगतान और/या धन (ड़) किसी भी अशोध्य ऋण को बट्टे खाते में डालना बशर्ते कि यह पूर्व के राजस्वों से संबंधित हो जिससे एएआई को वार्षिक फीस प्रदत्त की गई हो।

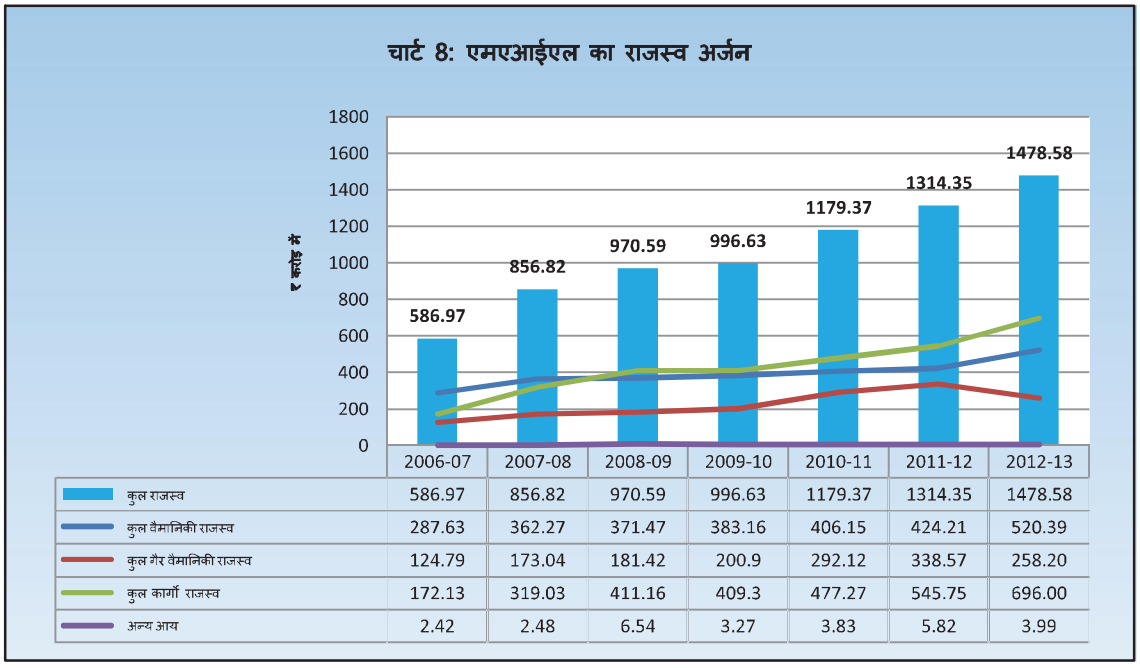
राजस्व में वैमानिक के साथ-साथ गैर वैमानिक स्त्रोतों से राजस्व सम्मिलित है। हवाई अड्डे पर प्रदान की जाने वाली सेवाओं में दो अलग श्रेणियां शामिल हैं; वैमानिक सेवाएं और वैमानिक सेवाओं के अलावा अन्य सेवाएं (जिन्हें गैर वैमानिक सेवाएं कहा जाता है)। वैमानिक सेवाओं में नेविगेशन, निगरानी और हवाईजहाज की लैंडिंग, हाउसिंग या पार्किंग के लिए हवाई यातायात प्रबन्धन को समर्थित संचार या हवाई अड्डे पर हवाईजहाज के संचालन के संबंध में प्रस्तावित कोई अन्य ग्राउडं सुविधा सम्मिलित है। गैर वैमानिकी सेवाओं में कर मुक्त दुकानें, सामान्य खुदरा, होटल इत्यादि जैसे कार्य शामिल हैं।

एमआईएएल द्वारा वैमानिकी और गैर वैमानिकी सेवाओं से अर्जित राजस्व जिसे एएआई के साथ साझा किया गया था को नीचे तालिका 3 और चार्ट में दर्शाया गया है। यहाँ यह ध्यान में रखा जाए कि एमआईएएल में कार्गो से प्राप्त राजस्व को गैर वैमानिकी राजस्व के रूप में माना जाता है।

तालिका 3 -वैमानिकी और गैर वैमानिकी राजस्व (₹ करोड़ में)

वर्ष	वैमानिकी राजस्व			गैर वैमानिकी राजस्व (कार्गो सहित)		
	एएआई	एमआईएएल (एएआई के अलावा)	जोड़	एएआई	एमआईएएल (एएआई के अलावा)	जोड़
	38.70%	61.30%	100%	38.70%	61.30%	100%
2006-07	111.31	176.32	287.63	115.84	183.50	299.34
2007-08	140.20	222.07	362.27	191.39	303.16	494.55
2008-09	143.76	227.71	371.47	231.86	367.26	599.12
2009-10	148.28	234.88	383.16	237.41	376.06	613.47
2010-11	157.18	248.97	406.15	299.24	473.98	773.22
2011-12	164.17	260.04	424.21	344.48	545.66	890.14
2012-13	201.39	319.00	520.39	370.82	587.37	958.19
जोड़	**1,066.29**	**1,688.99**	**2,755.28**	**1,791.04**	**2,836.99**	**4,628.03**

चार्ट 8: एमएआईएल का राजस्व अर्जन



स्रोत: स्वतंत्र लेखापरीक्षक का प्रतिवेदन

सामान्य रूप से एमआईएएल द्वारा अर्जित राजस्व ने कुछ वर्षों में वृद्धि की प्रवृत्ति दर्शायी है। गैर वैमानिकी स्त्रोतों से राजस्व एमआईएएल के कुल राजस्व का 64 प्रतिशत बनता है। इसके अलावा, गैर वैमानिकी राजस्व (कार्गो राजस्व को छोड़कर) ने 2006-07 से 2012-13 में 304

प्रतिशत की वृद्धि दर्ज की थी। इसके विपरीत इसी अवधि के दौरान वैमानिकी राजस्वों की वृद्धि साधारण रही, जिसमें 81 प्रतिशत की वृद्धि हुई।

ओएमडीए के अनुसार, एमआईएल को अपनी परिसम्पत्तियों को लगाकर कुल भूमि क्षेत्र का अधिकतम दस प्रतिशत जिसमें पट्टागत परिसर शामिल है, वाणिज्यिक गतिविधियां करने की अनुमति है। यह परिसम्पत्तियां जो गैर वैमानिकी परिसम्पत्तियों का भाग नहीं है को 'गैर हस्तांतरित परिसम्पत्तियां' के रूप में माना जाता है, सीएसआई हवाईअड्डे, मुम्बई में गैर हस्तांतरित परिसम्पत्तियों से आय अभी होनी है।

5.1 'शेअर्ड टिल' व्यवस्था में वैमानिकी टैरिफ

ऐरा अधिनियम 2008 की धारा 13 के अनुसार, ऐरा वैमानिकी सेवाओं के लिए टैरिफ का निर्धारण करता है जबकि गैर वैमानिकी सेवाओं के लिए प्रभार विनियमित नहीं है।

वैमानिकी सेवाओं (हवाई अड्डा प्रभार) के लिए टैरिफ निर्धारण हेतु तीन प्रणालियां प्रचलित हैं - सिंगल टिल, डुयल टिल और शेअर्ड टिल।

- **सिंगल टिल** पूरे हवाई अड्डे को एक प्रणाली के रूप में मानता है। हवाई अड्डा प्रभारों का निर्धारण इस प्रकार किया जाता है जिससे यह सुनिश्चित हो कि वैमानिकी और गैर वैमानिकी राजस्व की कुल राशि हवाईअड्डे के संचालक को उसकी संचालन लागत, मूल्यह्रास और करों के अतिरिक्त एक पूर्व निर्धारित वापसी दर मुहैया कराएं।

- **डुयल टिल** पूरे हवाईअड्डे को दो स्वतंत्र प्रणालियों-वैमानिकी और गैर वैमानिकी के रूप में मानता है। हवाई अड्डा प्रभारों का निर्धारण इस प्रकार किया जाता है कि जिससे यह सुनिश्चित हो कि केवल वैमानिकी राजस्व हवाई अड्डा संचालक को उसके वैमानिकी परिचालन लागत, मूल्यह्रास और करों के अतिरिक्त पूर्व निर्धारित वापसी दर मुहैया कराए।

- **शेअर्ड/हाईब्रिड टिल** सिंगल टिल और डुयल टिल का संयोजन है। हवाई अड्डा प्रभारों का निर्धारण इस प्रकार किया जाता है जिससे कि यह सुनिश्चित हो कि वैमानिकी राजस्व गैर वैमानिकी राजस्वों के कतिपय अंश द्वारा आर्थिक सहायता के शोध हवाई अड्डा संचालक को उसकी संचालन लागत, मूल्यह्रास और करों के अतिरिक्त पूर्व निर्धारित वापसी दर मुहैया कराएं।

- **मुम्बई और दिल्ली** हवाई अड्डों के मामले में 30 प्रतिशत गैर वैमानिकी राजस्व वैमानिकी व्ययों को आर्थिक सहायता करते हैं। सीएसआई हवाई अड्डा मुम्बई के हवाई अड्डा प्रभारों का निर्धारण 'शेअर्ड टिल' तरीके से किया जाता है जैसाकि राज्य सहायता करार (एसएसए)की अनुसूची-I में परिभाषित है। यह देश के अन्य हवाईअड्डों (दिल्ली और मुम्बई को छोड़कर) के विपरीत है जहॉ ऐरा हवाई अड्डा प्रभारों के निर्धारण के लिए 'सिंगल टिल' प्रणाली का अनुसरण करता है। 'शेअर्ड टिल' प्रणाली में, वैमानिकी सेवाओं: (बुनियादी सुविधाओं के साथ-साथ इसके अनुरक्षण और संचालन सहित इस निवेश पर उचित प्रतिफल सहित) से संबंधित लागत लक्षित वैमानिक राजस्व निकालने के लिए गैर वैमानिकी राजस्व के 30 प्रतिशत के प्रति समांजित किया जाता है जिसके कारण सीएसआई हवाईअड्डा, मुम्बई पर हवाई अड्डा प्रभारों का अवधारण किया जाता है।

वैमानिक परिसम्पत्तियां सीएसआई हवाईअड्डा, मुम्बई में कुल परिसम्पत्तियों का 90 प्रतिशत है। इसके अलावा, इन वैमानिकी परिसंपत्तियों के संचालन और अनुरक्षण की लागत भी कुल संचालन और अनुरक्षण व्यय के 80 प्रतिशत से अधिक है। तथापि, जबकि गैर-वैमानिकी सेवाओं से संबंधित लागत कुल लागत के 10 प्रतिशत है, गैर वैमानिकी राजस्व (2006-13 के औसत) कुल राजस्व का 62 प्रतिशत है। इस प्रकार, परिसम्पत्तियों के सृजन और संचालन की कम लागत और उच्च राजस्वों के साथ गैर वैमानिकी सेवाएं अधिक लाभदायक हैं।

चूंकि गैर वैमानिकी लागतें न्यूनतम हैं जबकि गैर वैमानिकी राजस्व अधिक है, 'सिंगल टिल' प्रणाली की तुलना में 'शेअर्ड टिल' में उच्च हवाई अड्डा प्रभारों की संभावना है। संबंधित एयरलाइनों द्वारा यह उच्च हवाई अड्डा प्रभार यात्रियों पर डाले जाएंगे जिन्हें मुम्बई से उड़ानों के लिए अपनी एयरलाईन टिकटों के लिए अधिक भुगतान करना होगा जबकि गैर वैमानिकी सेवाओं के लिए एमआईएएल को मिलने वाला प्रतिफल अधिक रहेगा।

एमओसीए ने उत्तर दिया (नवम्बर 2013) कि विभिन्न स्रोतों से सृजित अनुमत सकल राजस्व की प्रणाली से संबंधित ओएमडीए प्रावधान गैर वैमानिकी सेवाओं में कार्गो और ग्राउन्ड हैंडलिंग का समावेश टैरिफ की ओर गैर वैमानिकी राजस्व का 30 प्रतिशत की क्रास अनुदान बोली से पहले पारदर्शी तरीके से बनाए गए थे और ईजीओएम द्वारा भी अनुमोदित किए गए थे। इसके अतिरिक्त एमओसीए ने बताया कि ऐरा अधिनियम भी ओएमडीए के प्रावधानों पर उचित विचार को मान्यता देता है और वैसे तो ऐरा ने कानूनी प्रावधानों का पालन किया है।

जबकि बोली तंत्र के संबंध में कोई मुद्दा नहीं है, यह तथ्य है कि 'शेअर्ड टिल' प्रणाली के अनुसरण में, टैरिफ निर्धारण करते समय लक्षित राजस्व के प्रति केवल 30 प्रतिशत गैर वैमानिकी राजस्व

का संमजन किया गया है। इससे यात्रियों द्वारा वहन किए जाने वाले हवाई अड्डा प्रभारों का भार बढ़ गया है। कम कीमत के गैर वैमानिकी राजस्व का लाभ मुख्य रूप से एमआईएएल को मिला है, और मुम्बई में यात्रा करने वाले यात्रियों पर अधिक भार पड़ा है।

एग्जिट कान्फ्रेंन्स के दौरान, एमओसीए ने बताया कि 'टिल प्रणाली' के औचित्य के संबंध में व्यापक नीति तैयार की जा रही है ऐसी नीति के प्रभावों की समीक्षा अनुवर्ती लेखापरीक्षा में की जाएगी।

यह नोट करना उचित है कि इंदिरा गांधी अन्तर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा, दिल्ली में पीपीपी के कार्यान्वयन पर 2012-13 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 5 पर फरवरी 2014 की अपनी रिपोर्ट में पीएसी ने सरकार को भविष्य में पीपीपी के तहत हवाई अड्डा ठेका देते समय 'शेअर्ड टिल' के पहलू पर विचार करने का आग्रह किया है क्योंकि इसने यात्रा करने वाले यात्रियों पर वास्तविक रूप से भार बढ़ाया है क्योंकि वैमानिकी टैरिफ गैर वैमानिक टैरिफ के महत्वपूर्ण भाग द्वारा आर्थिक सहायता प्राप्त नहीं करेंगे जो कि कम पूंजी गहन और उच्च राजस्व सेवा क्षेत्र है।

5.2 वैमानिक और गैर वैमानिक सेवाओं की परिभाषा में ओएमडीए और ऐरा अधिनियम, के बीच विरोध

जैसाकि इंदिरा गांधी अन्तर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा, दिल्ली में पीपीपी के कार्यान्वयन से संबंधित 2012-13 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 5 में बताया गया है कि एक तरफ ओएमडीए और एसएसए और दूसरी तरफ ऐरा अधिनियम 2008 के प्रावधानों के बीच भिन्नता है जिसकी विनियामक की भूमिका पर और सीएसआई हवाई अडडे मुम्बई के लिए टैरिफ के निर्धारण में दीर्घावधिक प्रतिप्रभाव पड़ेगा। वैमानिक और गैर वैमानिक सेवाओं की परिभाषाओं का ओएमडीए और ऐरा अधिनियम के बीच पर्याप्त रूप से अन्तर है।

- ओएमडीए (अनुसूची 6) में कार्गो हैंडलिंग सेवा को गैर वैमानिक सेवा के रूप में नामित किया गया है किन्तु ऐरा अधिनियम (धारा 2, V) के अनुसार यह एक वैमानिक सेवा है।

- ओएमडीए (अनुसूची 6) में ग्राउन्ड हैंडलिंग सेवा को गैर वैमानिक सेवा के रूप में किन्तु ऐरा अधिनियम (धारा 2, IV) के अनुसार वैमानिक सेवाओं के रूप में शामिल किया गया है।

ऐरा का दिनांक 11 अक्तूबर 2012 का परामर्श पत्र 22/2012-13 एमओसीए के दिनांक 10 सितम्बर 2012 के पत्र को संदर्भित करता है जिसमें कहा गया है "हवाई अड्डा संचालक को

कार्गो और ग्राउन्ड हैंडलिंग सेवा से उपार्जित राजस्व को ओएमडीए के प्रावधानों के तहत गैर वैमानिक राजस्व के रूप में वर्गीकृत किया जाना चाहिए। ऐरा अधिनियम की धारा 13 (I)(ए) (vi) में स्पष्ट रूप से बताया गया है कि केन्द्र सरकार द्वारा किसी करार में या समझौता ज्ञापन में या अन्यथा दी गई छूटों को टैरिफ के अवधारण के समय ध्यान में रखा जाना होगा।"

कार्गो और ग्राउन्ड हैंडलिंग सेवाओं से सृजित राजस्व पर टैरिफ अवधारण के दौरान सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई के लिए 'गैर वैमानिकी' के रूप में विचार किया जाता है और हवाई अड्डा प्रभारों के अवधारण के समय ऐसे राजस्व का केवल 30 प्रतिशत ही वैमानिक लागतों का समंजन करने के लिए उपलब्ध होता है। चूंकि कार्गो राजस्व काफी अधिक होता है जो कुल गैर वैमानिक राजस्व (2006-07 से 2012-13 में) का 34 प्रतिशत बनता है, इससे एमआईएएल को और इस प्रकार जेवी के निजी भागीदार को, अधिक प्रतिफल मिलता है जबकि सीएसआई हवाईअड्डा, मुम्बई पर उच्च हवाई अड्डा प्रभारों को लगाया जाता है।

एएआई ने बताया (जुलाई 2013) कि ऐरा अधिनियम और एसएसए के बीच कोई मतभेद नहीं है और ओएमडीए और ऐरा अधिनियम के यह दोनों प्रावधान सुसंगत हैं। तदनुसार, दिल्ली/मुम्बई हवाईअड्डों के लिए कार्गो और ग्राउन्ड हैंडलिंग सेवाओं के लिए प्रभार, ऐरा अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार इन पर वैमानिकी सेवाओं के रूप में विचार करते हुए ऐरा द्वारा निर्धारित /विनियमित किए जाते हैं। तथापि, एएआई ने स्वीकार किया कि हवाई अड्डा टैरिफ एसएसए में प्रदान किए गए सूत्र क्रमानुसार जोकि ऐरा अधिनियम की धारा 13(1) (ए) (vi) और एसएसए की अनुसूची 1 के अनुसार, अवधारित किए जा रहे हैं।

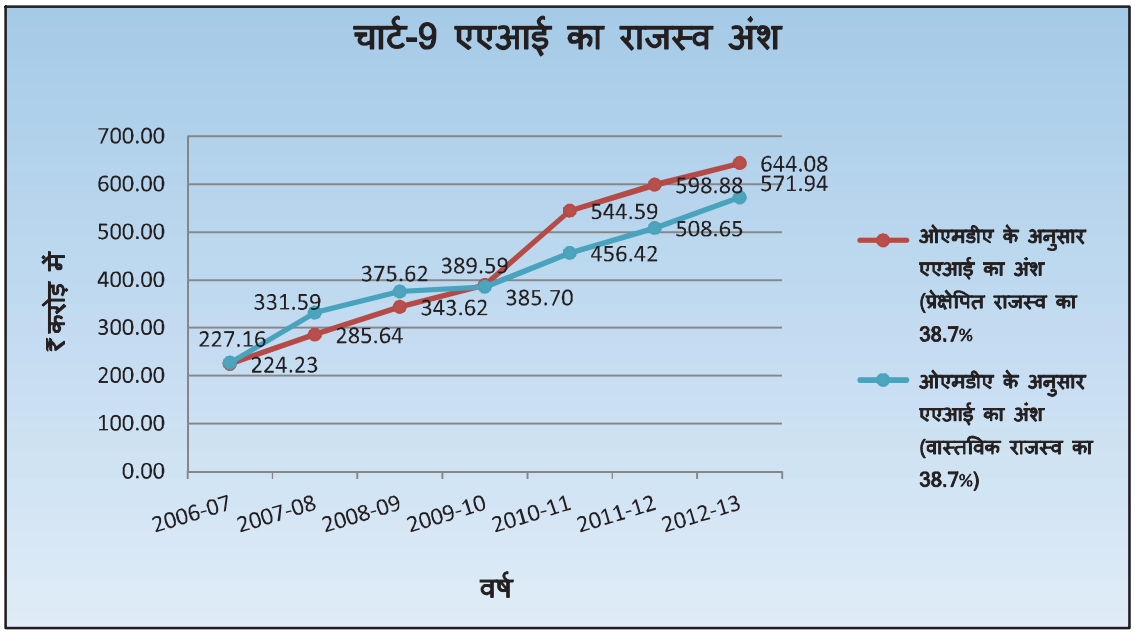
हालांकि दिल्ली/मुम्बई हवाईअड्डों के लिए कार्गो और ग्राउन्ड हैंडलिंग सेवाओं के लिए प्रभार ऐरा द्वारा विनियमित किए जा रहे हैं, फिर भी इन सेवाओं से प्राप्त राजस्व को हवाई अड्डा प्रभारों के अवधारण में ओएमडीए और एसएसए के प्रावधानों के अनुसार गैर वैमानिक राजस्व के रूप में माना जा रहा है। चूंकि वैमानिक राजस्व के 100 प्रतिशत की तुलना में हवाई अड्डा प्रभारों के नियतन के लिए केवल 30 प्रतिशत सकल गैर वैमानिक राजस्व पर विचार किया जाता है, ओएमडीए और ऐरा के प्रावधानों में 'वैमानिक' और 'गैर वैमानिक' राजस्व की परिभाषा में अन्तर एमआईएएल को और इस प्रकार जेवी के निजी भागीदार को वित्तीय लाभ अनुमत करता है जबकि यात्री पर उच्च हवाई अड्डा प्रभारों का बोझ डाल रहा है।

इस संबंध में यह नोट करना उचित है कि पीएसी ने उसी मामले पर इंदिरा गांधी अन्तर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा दिल्ली में पीपीपी के कार्यान्वयन से संबंधित 2012-13 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 5 पर 06 फरवरी 2014 में संसद को प्रस्तुत अपनी रिपोर्ट में इसी मुददे पर सिफारिश की कि

एमओसीए पीएसी को ओएमडीए के तहत सरकार द्वारा दी गई छूटों के वित्तीय प्रभाव और ग्राउन्ड हैंडलिंग सेवाओं और कार्गो हैडलिंग सेवाओं को वैमानिकी सेवाओं के रूप में वर्गीकृत करने के बाद जेवी से सरकार को राजस्व सुनिश्चित करने के बारे में अवगत कराए।

5.3 एएआई को उपचित राजस्व

एमआईएएल द्वारा पूरा अर्जित (वैमानिक और गैर वैमानिक दोनों) राजस्व एएआई के साथ साझा किया जाता है, एएआई का अंश 38.7 प्रतिशत बनता है। 2006-07 से 2012-13 में एएआई को उपार्जित राजस्व निम्नलिखित चार्ट में दर्शाया गया है:-



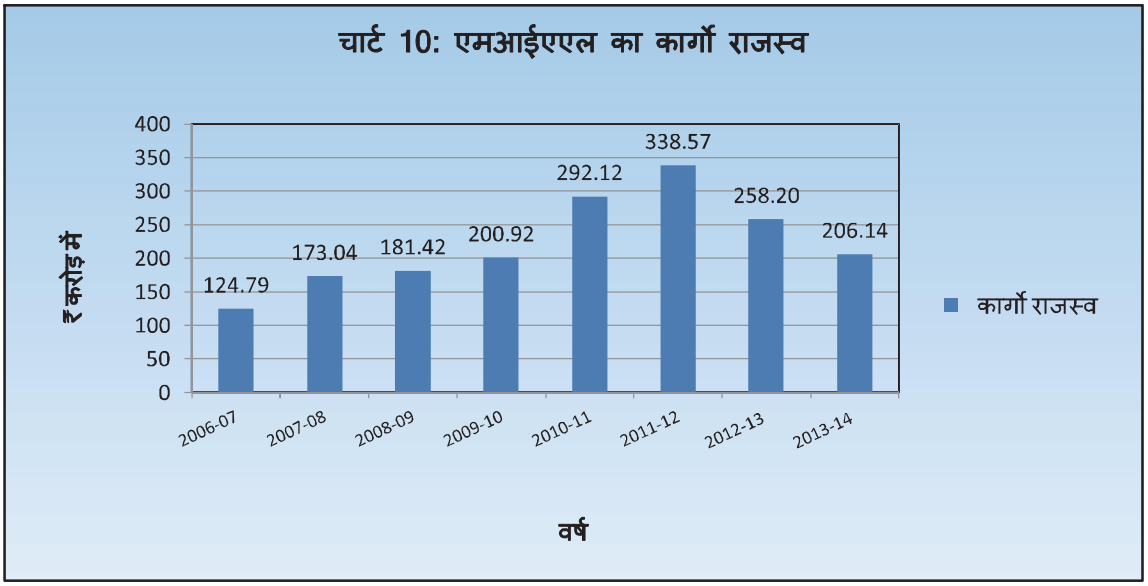
स्रोत: कारोबार योजना और स्वतंत्र लेखापरीक्षक की रिपोर्ट

जबकि एएआई के हिस्से में पिछले कुछ वर्षों में तेजी से वृद्धि हुई, एमआईएएल ने कुछ कार्यों को बाहरी स्रोतों को दे दिया है जिससे एएआई को अतिरिक्त राजस्व अन्तर्वाह की प्रतिशतता भविष्य में कम होने की संभावना है जैसाकि आगामी पैराग्राफों में बताया गया है।

5.4 घरेलू और अन्तरर्राष्ट्रीय कार्गो कार्यकलापों को बाहरी स्रोतों से करवाना

कार्गो राजस्व में मुख्य रूप से घरेलू और अन्तर्राष्ट्रीय कार्गो संचालन शामिल है। एमआईएएल के राजस्व की समीक्षा, विशेष रूप से 2006-07 से 2012-13 की अवधि के लिए एमआईएएल

के वास्तविक कार्गो राजस्व और 2013-14 के अनुमानों से पता चला कि 2012-13 से कार्गो राजस्व प्रक्षेपण में कमी आई जैसाकि चार्ट में दर्शाया गया है:-



स्रोत: स्वतंत्र लेखापरीक्षक की रिपोर्ट और ऐरा के साथ एमआईएएल का पत्राचार
टिप्पणी: 2013-14 के लिए आंकडे एमआईएएल द्वारा ऐरा को प्रस्तुत अनुमान हैं।

अनुमानित कार्गो राजस्व में गिरावट का कारण दोनों घरेलू और अन्तर्राष्ट्रीय कार्गो संचालन की अभिप्रेत आउट सोरसिगं है। वास्तव में यह योजना बनाई गई थी कि 01 सितम्बर 2012 तक घरेलू के साथ-साथ अन्तर्राष्ट्रीय कार्गो के लिए बाहरी स्रोतों का प्रबन्धन लागू किया जाए। घरेलू कार्गो को मैसर्स कन्टेनर कार्पोरेशन ऑफ इंडिया को बिल्ड ओन ओपरेट ट्रांसफर बेसिस (बूट) पर आउटसोर्स किया गया था (मई 2013) और खराब होने वाले कार्गो प्रबन्धन को मैसर्स कार्गो सर्विस सेंटर इंडिया प्राइवेट लिमिटेड को आउटसोर्स किया गया था (16 मई 2011)। अन्तर्राष्ट्रीय कार्गो की मैसर्स कोनकोर एयर लिमिटेड (18 फरवरी 2014) को दी गई थी। एमआईएएल का घरेलू कार्गो से राजस्व अंश 42 प्रतिशत स्वीकृति है (₹ 7 करोड की न्यूनतम वार्षिक गारंटी के साथ) जबकि खराब होने वाले माल का 15.11 प्रतिशत है (कार्गो के अनुमान पर आधारित निर्दिष्ट न्यूनतम गारंटी के साथ)।

जैसाकि चार्ट से देखा जा सकता है कार्गो राजस्व में दो वर्षों की अवधि (2011-12 से 2013-14) में 40 प्रतिशत की कमी दर्ज करते हुए ₹ 132.43 करोड़ तक की गिरावट का अनुमान है। तथापि, 2012-13 में कार्गो राजस्व कम होकर ₹ 258.20 करोड़ हो गया। चूंकि टैरिफ दरों को अवधारित करते समय 30 प्रतिशत कार्गो राजस्व को लक्षित राजस्व में ध्यान में

रखा जाता है, कार्गो राजस्व में गिरावट से उच्च टैरिफ और तदनुसार यात्रियों पर अधिक भार पड़ेगा। इसके अलावा, कार्गो राजस्व में भारी गिरावट से एएआई के राजस्व हिस्से में भी काफी हद तक गिरावट आएगी।

एएआई/एमओसीए ने बताया (जुलाई/नवम्बर 2013) कि ओएमडीए ने एमआईएएल को तीसरे पक्ष के साथ ठेका और/या उप ठेका करने का अधिकार दिया है। एएआई ने यह भी बताया कि प्रारंभिक अवधि में कार्गो के संचालन का प्रबंधन एमआईएएल द्वारा किया जाता था जिसने बीओओटी आधार पर इन सुविधाओं को विकसित करने का निर्णय लिया। एएआई सहमत हुआ कि आउटसोर्सिंग के कारण प्रारंभिक अवधि में राजस्व में गिरावट आएगी किन्तु यह भी बताया कि इसका परिणाम बेहतर बुनियादी ढांचा और प्रबन्धन क्षमता में वृद्धि करेगा।

एएआई का उत्तर लेखापरीक्षा निष्कर्ष की पुष्टि करता है। एमओसीए को राजस्व में प्रक्षेपित कमी की तुलना में बुनियादी सुविधाओं और प्रबन्धन क्षमता में सुधारों के लिए किए गए वादे की सीमा और पर्याप्तता को भलीभांति मानीटर और समीक्षा करने की सलाह दी जाती है।

5.5 एक समूह इकाई संघ को टर्मिनल 1 सी के पास होटल के संचालन के लिए छूट देना

ओएमडीए के अनुच्छेद 8.3.3 और 8.3.7 के अनुसार हवाईअड्डे पर सभी निर्माण कार्य (वैमानिक परिसम्पत्तियां, गैर वैमानिक परिसम्पत्तियां, हस्तांतरण परिसम्पत्तियां, गैर हस्तांतरण परिसम्पत्तियां) मौजूदा मास्टर प्लान के अनुसार किया जाएगा और मास्टर प्लान में जो परकल्पित नहीं है को करने की अनुमति नहीं दी जाएगी। ओएमडीए यह भी अनुबंधित करता है कि एमआईएएल मास्टर प्लान में {(अनुच्छेद 13.1(बी) (ii)} हस्तांतरण परिसम्पत्तियों और गैर हस्तांतरण परिसम्पत्तियों की स्पष्ट रूप से हदबंदी और पहचान करेगा।

एमआईएएल ने जून 2009 में टर्मिनल 1 सी के पास होटल निर्माण का कार्य ले लिया जबकि यह मास्टर प्लान (अक्तूबर 2006 और मई 2007) में शामिल नहीं था। फरवरी 2010 में एमआईएएल ने एएआई को सूचना दी कि उसमें हवाईअड्डे के टर्मिनल 1 सी में होटल के संचालन के लिए प्रतिस्पर्धी बोली लगवाई थी और (i) मैसर्स ताज जीवीके होटल्स एंड रिसार्टस और (ii) मैसर्स ग्रीनरिज होटल्स एवं रिसार्टस का संघ एक सफल बोलीदाता के रूप में उभरा। एमआईएएल को होटल का संचालन प्रारंभ होने के प्रथम वर्ष से सकल राजस्व का 3 प्रतिशत प्राप्त करना था। दूसरे वर्ष से ₹ 45 लाख की और तीसरे वर्ष से आगे से ₹ 90 लाख न्यूनतम वार्षिक गारंटी भी निर्धारित किया गया था। यद्यपि होटल का निर्माण ओएमडीए अनुच्छेद 8.3.3,

8.3.7 और 13.1 (बी)(ii) के प्रावधानों के उल्लंघन में था किन्तु एएआई ने कोई आपत्ति नहीं की । एमआईएएल में शेयरधारक होने के नाते एएआई को इस गतिविधि के बारे में पता होगा, फिर भी उल्लंघन के प्रति कोई कार्रवाई प्रारंभ नहीं की गई थी। एमआईएएल ने बाद में 2011 के मास्टर प्लान में प्रस्ताव को सम्मिलित किया।

तत्पश्चात, एमआईएएल ने सफल बोलीदाता के साथ करार में कई संशोधन प्रस्तावित किए जिन्हें एएआई द्वारा भी इस सुझाव के साथ स्वीकार किया गया कि एमआईएएल ओएमडीए के प्रावधानों का अनुपालन करेगा। संशोधनों में निम्न शामिल है:

- कमरों की संख्या में 92 से 300 की वृद्धि;
- छूट अवधि में 15 वर्ष से 30 वर्ष की वृद्धि (अर्थात 02 मई 2036 तक, ओएमडीए की 30 वर्ष की समाप्ति तिथि)
- एमआईएएल के राजस्व हिस्से में 3 प्रतिशत से 4.65 प्रतिशत तक वृद्धि;
- संघ भागीदारों के बीच शेयरधारण तरीके में परिवर्तन (मैसर्स ताज जीवीके -20 प्रतिशत की जगह 49 प्रतिशत और मैसर्स ग्रीन रिज - 80 प्रतिशत की जगह 51 प्रतिशत)।

लेखापरीक्षा जॉच में पता चला कि:

- एमआईएएल ने कुल परियोजना लागत में होटल के निर्माण की लागत को शामिल किया था। बाद में ऐरा ने इसे अनुमति नहीं दी और मांग की कि एमओसीए/एएआई को निर्णय लेना है कि यह हस्तांतरण परिसम्पत्ति[4] या गैर हस्तांतरण परिसम्पत्ति[5] है। यदि होटल को हस्तांतरण परिसम्पत्ति नामित किया जाता है, तो इस परियोजना लागत में शामिल किया जा सकता है और 30 प्रतिशत राजस्व भी टैरिफ नियतन के लिए उपलब्ध हो जाएगा। एएआई ने इसे गैर हस्तांतरण परिसम्पत्ति मानने का निर्णय लिया।
- होटल के संचालन के लिए सफल बोलीदाता संघ में मैसर्स ताज जीवीके होटल्स एवं रिसार्टस (20 प्रतिशत हिस्सेदारी) और ग्रीनरिज होटल्स एवं रिसार्टस (80 प्रतिशत हिस्सेदारी) शामिल

---

[4] **हस्तांतरण परिसम्पत्ति में वह परिसम्पत्तियां शामिल हैं जो वैमानिकी और गैर वैमानिकी दोनों उद्देश्यों के लिए प्रयोग होती है, जो समझौते के समापन पर एएआई को वापिस हस्तांतरित की जाएंगी।**

[5] **गैर हस्तांतरित परिसम्पत्तियां का तात्पर्य एमआईएएल द्वारा वाणिज्यिक दोहन हेतु उपलब्ध भूमि से है जिसके लिए एएआई के पास करार की समाप्ति पर एमआईएएल के अधिकारों, टाईटल और हितों के अधिग्रहण का दायित्व नहीं है (जबकि उसके पास अधिकार है)। ओएमडीए के अनुसार गैर हस्तांतरण परिसम्पत्ति के लिए उपलब्ध भूमि के पट्टागत परिसर के 10 प्रतिशत तक सीमित है।**

थे। यह देखा गया कि दोनों इकाईयां जीवीके समूह की कम्पनियां थी। इन इकाईयों ने संयुक्त उद्यम कम्पनी मैसर्स ग्रीनवुड्स पैलेसस एंड रिसार्टस प्राइवेट लिमिटेड का गठन किया। चूंकि मैसर्स जीवीके एयरपोर्ट होल्डिंगज प्राइवेट लिमिटेड, जोकि जीवीके ग्रुप का भाग है, का एमआईएएल के प्रबन्धन पर नियंत्रण है (50.5 प्रतिशत इक्विटी शेयरधारण), इस संघ के साथ एमआईएएल द्वारा किए गए करार से मूल कम्पनी को फायदा हो सकता है। यह भी देखा गया कि करार की शर्तों को बाद में बदल कर संघ के पक्ष में कर होटल के कमरों की संख्या को 92 से बढ़ाकर 300 और छूट अवधि को 15 वर्ष से 25 वर्ष का विस्तारण अनुमत किया गया। पश्च बोली में परिवर्तन ठेकों के सिद्धान्तों का उल्लंघन और चयनित संघ को दिया गया अनुचित लाभ था जो संबंधित कम्पनियों की हिस्सेदारी के तरीके को देखते हुए खास महत्व रखता है।

- एएआई इस परिसम्पत्ति से सृजित राजस्व के 38.7 प्रतिशत के हिस्से का पात्र है। चूंकि एमआईएएल छूटग्राही से केवल 4.56 प्रतिशत राजस्व प्राप्त करने को सहमत हो गया था, होटल परियोजना के कारण एएआई को वास्तविक राजस्व, इस कार्य से सृजित वास्तविक राजस्व का बहुत थोड़ा अंश (4.65 का 38.7 प्रतिशत अर्थात 1.79 प्रतिशत) होगा। तथापि, दोनों संघ सदस्य नामत: मैसर्स ताज जीवीके होटल्स एवं रिसार्टस और ग्रीनरिज होटल्स एवं रिसार्टस जीवीके समूह की इकाईयां है, होटल संचालन में मैसर्स जीवीके का हिस्सा कहीं अधिक होगा।

- एमआईएएल ने सफल बोलीदाता के साथ ड्राफ्ट लाइसेंस करार और छूट करार एएआई को टिप्पणी हेतु प्रेषित कर दिया था (फरवरी 2010)। तथापि, एएआई ने व्यवस्था पर कोई आपत्ति नहीं की (फरवरी 2010) जबकि इसका उसके राजस्व पर काफी प्रतिकूल प्रभाव पडेगा।

एएआई ने बताया (जुलाई 2013) कि इसकी टिप्पणियों की आवश्यकता नहीं है क्योंकि 2006 तथा 2007 के दोनों मास्टर प्लान में टरमिनल 1सी पर होटल के निर्माण पर विचार नहीं किया गया था। एएआई ने यह भी दावा किया कि होटल को एक 'हस्तांतरण परिसम्पत्ति' के रूप में निर्दिष्ट नहीं किया जा सकता है क्योंकि ऐसे मामले में इसे परियोजना लागत में शामिल किया जाएगा तथा डीएफ के माध्यम से वित्तपोषित करना पड़ेगा जिससे यात्रियों पर भी भार बड़ेगा। इसके अतिरिक्त, जांच लेखापरीक्षक की नियुक्ति के लिए यथोचित प्रक्रिया की गई थी तथा संविदा स्वीकार करने से पहले इसकी रिपोर्ट पर विचार किया गया था।

इसके अतिरिक्त, एमओसीए ने बताया (नवम्बर 2013) कि एएआई को सूचित करते हुए एमआईएएल द्वारा संशोधित किये जा सकते थे।

उत्तर को निम्नलिखित के प्रति देखे जाने की आवश्यकता है:

(क) एएआई को एमआईएएल के बोर्ड पर प्रस्तुत किया गया है तथा इसे मास्टर प्लान, 2007 में होटल के निर्माण को शामिल किये बिना ही जून 2009 में इसकी शुरूआत के बारे में अवगत होना चाहिए था। स्वतंत्र अभियंता भी होटल निर्माण की रिर्पोटिंग करने में विफल रहा जो उस समय परिचालात्मक मास्टर प्लान के विचलन में था।

(ख) इस पर विचार करते हुए कि निजी प्रोमोटर के एक दलीय सत्त्व के साथ छूट अनुबन्ध के माध्यम से एमआईएएल के प्रोमोटर की तुलना में एएआई के राजस्व पर प्रतिकूल रूप से प्रभाव पडेगा, एक उच्च स्तरीय सतर्कता तथा उचित परिश्रमिता की आवश्यकता थी।

(ग) एमआईएएल ने होटल परियोजना को 2011 के मास्टर प्लान में शामिल किया था तथा प्रस्तावित किया कि इसे एक हस्तांतरण परिसम्पत्ति के रूप में विकसित किया जाए। एएआई ने बताया कि होटल को एक हस्तांतरण परिसम्पत्ति के रूप में विकसित नहीं किया जाएगा।

5.6 एमआईएएल को ₹3.17 करोड़ का अनुचित लाभ

एएआई तथा किसी तीसरी पार्टी के बीच हुए सभी अनुबंधों तथा संविदाओं के तहत एएआई के सभी उत्तरदायित्वों (भुगतान संबंधी उत्तरदायित्वों सहित) को एमआईएएल प्रभावी तिथि (3 मई 2006) से निष्पादित करने के लिए उत्तरदायी था (ओएमडी का अनुच्छेद 5.1)। इसके अतिरिक्त, एमआईएएल 30 अगस्त 2005 से सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई में सभी प्रगतिशील कार्यों को पूरा करवाने तथा सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई में सभी प्रगतिशील पूँजी कार्यों के संबंध में भुगतान करने के लिए भी उत्तरदायी {अनुच्छेद 5.2 (ख) (ii)} था। भुगतान एएआई द्वारा बनाए गए तथा प्रभावी तिथि को एमआईएएल को उपलब्ध कराए गए अलग विस्तृत लेखाओं के आधार पर प्रभावी तिथि से 15 दिन के अन्दर एमआईएएल द्वारा एएआई को किये जाने थे।

एक बैठक में (14 जून 2006) एएआई ने सहमति दी कि प्रभावी तिथि के पश्चात् प्रगतिशील कार्यों के लिए सभी भुगतान एएआई द्वारा अदा करना जारी रहेगा। किये गए कार्य के लिए बिल प्रत्येक पखवाड़े में एएआई द्वारा एमआईएएल को उदभूत किये जाऐगें जिनकी एमआईएएल प्रतिपूर्ति करेगा। एएआई ने 30 अगस्त 2005 से 2 मई 2006 की अवधि के

लिए पूँजीगत प्रगतिशील कार्य लागत की प्रतिपूर्ति के लिए केवल 15 सितम्बर 2006 को दावे किये। इसके अतिरिक्त, प्रभावी तिथि (03 मई 2006) के बाद प्रगतिशील कार्यों के लिए दावें भी एक पखवाड़े की निर्धारित अवधि के प्रति 159 दिनों तक भी विलम्बित थे। एमआईएल ने भी दावों की समय पर प्रतिपूर्ति में चूक की थी तथा 511 दिनों तक प्रतिपूर्ति में विलम्ब किया जिसके परिणामस्वरूप एएआई को ₹ 3.17 करोड़ के ब्याज की हानि हुई।

एएआई/एमओसीए ने बताया (जुलाई/नवम्बर 2013) कि पूँजीगत प्रगतिशील कार्य को प्रतिपूर्ति के लिए बिलों का उदभूत करने में विलम्ब बिलों के तैयार करने की प्रक्रियाओं के कारण था। किसी विशेष तिथि पर बिल तैयार करना संभव नहीं था। नये होने के नाते एमआईएएल ने भी एएआई द्वारा उदभूत दावों को समझने तथा प्रतिपूर्ति करने में कुछ समय लिया था।

उत्तर ने इस तथ्य की अवहेलना की कि एएआई बिलों के तैयार करने की प्रक्रिया से पूरी तरह से अवगत था और इसलिए एएआई के लिए विलम्ब को परिहार करने के लिए कार्यवाही करना संभव होता। इसके अतिरिक्त, ओएमडीए को शर्तों के अनुसार, एमआईएएल ने दावों की समय पर प्रतिपूर्ति के लिए वचन दिया था।

5.7 सेवानिवृत्ति क्षतिपूर्ति की प्राप्ति में विलम्ब

ओएमडीए का अनुच्छेद 6.1.1 एमआईएएल के सामान्य कर्मचारियों की सहायता से एएआई द्वारा 3 मई 2006 से 2 मई 2009 तक 3 वर्षों की अवधि के लिए परिचालन सहयोग निर्धारित करता है। ओएमडीए यह भी निर्धारित करता है (अनुच्छेद 6.1.4) कि एमआईएएल न्यूनतम 60 प्रतिशत कर्मचारियों को परिचालन समर्थन अवधि की समाप्ति से तीन महीने पहले तक रोजगार का प्रस्ताव प्रस्तुत करेगा। यदि एमआईएएल ऐसे कर्मचारियों के 60 प्रतिशत से कम को अवशोषित करने में सक्षम होता है, तो एमआईएएल सामान्य कर्मचारियों की ऐसी अनवाशोषित की गई संख्या के लिए एएआई को सेवानिवृत्ति क्षतिपूर्ति का भुगतान करने के लिए दायी था। ओएमडीए के अनुच्छेद 1.1 के अनुसार, सेवानिवृत्ति क्षतिपूर्ति एएआई की नवीनतम उपलब्ध स्वैछिक सेवानिवृत्ति स्कीम पर आधारित होनी थी।

परिचालन समर्थन अवधि के दौरान, एमआईएएल द्वारा केवल 185 कर्मचारी अवशोषित किये गए थे तथा शेष 1,245 अनवशोषित किये गए कर्मचारियों के लिए, एमआईएएल ओएमडीए के प्रावधानों के अनुसार सेवानिवृर्ति क्षतिपूर्ति का भुगतान करने के लिए दायी था। एएआई ने मार्च 2010 में ₹260.86 करोड़ के लिए एमआईएएल पर बिल उदभूत किए। इसमें से एमआईएएल ने मार्च 2010 तक चार किश्तों में ₹154.23 करोड़ की राशि निर्मुकत की तथा शेष ₹106.63 करोड़ बकाया थे (मई 2010 का)।

एमओसीए ने देखा (नवम्बर 2009) कि एमआईएएल द्वारा सेवानिवृर्ति क्षतिपूर्ति का भुगतान परिचालन समर्थन अवधि की समाप्ति अर्थात् 2 मई 2009 के बाद तुरंत देय हो गया था। तथापि, नागर विमानन (स्वतंत्र प्रभार) के राज्य मंत्री के अनुमोदन से एक नरम रूख अपनाया गया था तथा तदनुसार एमओसीए ने एएआई को मार्च 2010 तक एमआईएएल से बिना दाण्डिक ब्याज के सेवानिवृत्ति क्षतिपूर्ति की वसूली करने का निर्देश दिया। एमओसीए ने यह भी सूचित किया (मई 2010) कि 1 अप्रैल 2010 के बाद किसी देय भुगतान पर स्वत: ही भारतीय स्टेट बैंक प्राईम लैण्डिग दर जमा 10 प्रतिशत पर दाण्डिक ब्याज लगेगा।

एएआई तथा एमआईएएल के बीच एक बैठक में (अगस्त 2010) एमआईएएल को शेष राशि किश्तों में भुगतान करने के लिए अनुमति देने का निर्णय लिया गया था। निर्णय के परिणामस्वप, एएआई ने (अक्तूबर 2010) में देय शेष को संशोधित किया तथा नवम्बर 2010 से 10 वर्षों में भुगतान योग्य मासिंक किश्तों की सिफारिश की।

इस प्रकार, एएआई ने एमओसीए के निर्देशों के उल्लंघन में एमआईएएल को सेवानिवृत्ति क्षतिपूर्ति का भुगतान दस वर्षों में मासिक किश्तों के रूप में करने की अनुमति दी। इसके परिणामस्वरूप एमआईएएल को अनुचित लाभ हुआ तथा एएआई को 10 प्रतिशत प्रति वर्ष की गणना करते हुए ₹71.37 करोड़ राशि के ब्याज की परिणामी हानि हुई।

इससे अतिरिक्त, एएआई ने गैर कार्यकारियों के वेतन के संशोधन के प्रति देय सेवानिवृत्ति क्षतिपूर्ति के प्रति ₹33.40 करोड़ की एक अतिरिक्त राशि का दावा किया था (मार्च 2011 तथा अप्रैल 2011 में)। यद्यपि, एमआईएएल ने इसका भुगतान दो किश्तों में (जून 2011 तथा सितम्बर 2011) में किया। एमआईएएल को इसका भुगतान किश्तों में करने की अनुमति देने से भी एएआई द्वारा एमआईएएल को अनुचित लाभ पहुँचाया गया था।

एएआई/एमओसीए ने बताया (जुलाई/नवम्बर 2013) कि वे एमआईएएल को अन्तिम बिल समय (31 मार्च 2010 तक) पर उदभूत करने में विफल रहे थे। जब एमआईएएल ने ₹260.86 करोड़ के अनन्तिम बिल पर ₹154.23 करोड़ का आंशिक भुगतान किया, तो एएआई ने शेष का दावा नहीं किया क्योंकि सेवानिवृत्ति लाभ के भुगतान की प्रक्रिया को एक मुश्त से मासिक आधार में परिवर्तित कर दिया गया था। एमआईएएल के साथ एएआई की चर्चाओं के बाद, एक अनुबन्ध किया गया जिसके अनुसार एमआईएएल अनुग्रह राशि का पूरा भुगतान एक मुश्त रकम में करेगा तथा शेष को अगले दस वर्षों तक की मासिक भुगतान करेगा। एएआई ने यह कहते हुए अपनी कार्यवाहियों को न्यायोचित ठहराया (जुलाई 2013) कि चूँकि एमआईएएल से सेवानिवृत्ति क्षतिपूर्ति का दावा एएआई की स्वैच्छिक सेवानिवृत्ति योजना के अनुसार था, इसलिए एएआई द्वारा कोई हानि नहीं उठाई गई।

उत्तर को इन तथ्यों के मद्देनजर देखे जाने की आवश्यकता है कि:

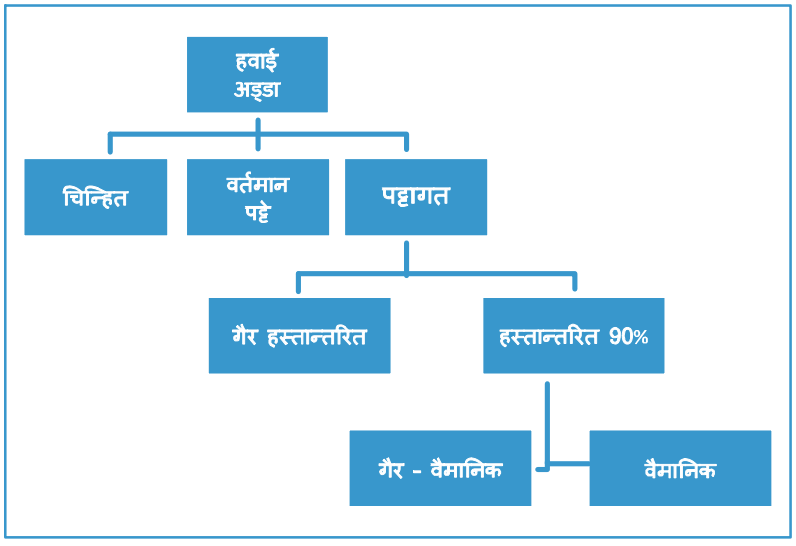
(i) नवम्बर 2009 में एमओसीए ने बताया कि एएआई को ₹ 260.86 करोड़ राशि की सेवानिवृत्ति क्षतिपूर्ति का भुगतान परिचालन समर्थन अवधि के पूरा होने के बाद तुरंत देय (ओएमडीए के अनुसार 3 मई 2009) हो गया था।

(ii) तथापि एएआई ने एमओसीए के निर्देशों के विरुद्ध एमआईएएल को ₹ 154.23 करोड़ का भुगतान चार किश्तों में तथा शेष भुगतान 10 वर्षों की अवधि में मासिक किश्तों में करने की अनुमति दी थी जो एएआई द्वारा एमआईएएल को एक अनुचित लाभ था।

एमओसीए का ध्यान इन्दिरा गांधी अन्तर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा, दिल्ली में पीपीपी प्रबन्धों को लागू करने से संबंधित 2012-13 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 5 में समान मुद्दे पर पीएसी की सिफारिश की ओर दिलाया गया था जहां पीएसी ने यह निष्कर्ष निकाला कि एमओसीए ने एएआई के कर्मचारियों के हितों की रक्षा करने में गलती की थी तथा अपने निर्देशों को लागू करने में विफल रहा था। साथ ही यह सिफारिश की कि एमओसीए ओएमडीए के अनुसार संविदात्मक उत्तरदायित्वों को लागू करे।

ओएमडीए के अनुच्छेद 2.6.1 के अनुसार एएआई सीएसआई हवाई अड्डे में वर्तमान पट्टे के तहत भूमि के अलावा भूमि को पट्टे पर देने के लिए तथा हवाई अड्डे के विकास के लिए एमआईएएल को चिन्हित संपत्तियाँ (कार्वड आउट एसेटस) देने के लिए सहमत हुआ था। इसे 'पट्टागत परिसर' के रूप में निर्दिष्ट किया गया था। एमआईएएल तथा एएआई के बीच पट्टा विलेख अनुबन्ध में यह प्रावधान किया गया (अनुच्छेद 2.1.2) कि एएआई को वर्तमान पट्टे की अवसान अथवा पहले समाप्ति पर, इन पट्टों के तहत भूमि पट्टागत परिसर का एक एकीकृत भाग होगी। 'चिन्हित परिसम्पत्तियां' एएआई के पास थी तथा पट्टागत परिसर का भाग नहीं बनी थी। चिन्हित परिसम्पत्तियों में हवाई यातायात नियंत्रण (एटीसी) टावर, एएआई राष्ट्रीय हवाई अड्डा डिविजन (एनएडी) स्टाफ कालोनी, होटल लीला को पट्टे पर दी गई भूमि, हवाई अड्डे की परिचालन चारदीवारी से बाहर खुदरा ईंधन बिक्री केन्द्र तथा सम्मेलन केन्द्र शामिल थे। यह सहमति हुई थी (ओएमडीए का अनुच्छेद 2.6.3) कि चिन्हित परिसम्पत्तियों में अन्तर्निहित भूमि एमआईएएल को पट्टे पर दी जा सकती है, यदि वैमानिक उद्देश्यों के लिए आवश्यक हो।

चार्ट-11 हवाई अड्डा भूमि



इस प्रकार, एमआईएएल के साथ करार का पालन करते हुए, हवाई अड्डे की भूमि में समाविष्ट 'पट्टागत परिसर' इसे पट्टे पर दिया गया तथा चिन्हित परिसम्पत्तियां, एएआई द्वारा रखी गई। एमआईएएल पट्टागत परिसरों का 'हस्तान्तरित परिसम्पत्तियों' के साथ-साथ 'गैर' हस्तान्तरण परिसम्पत्तियां' बनाने के लिए उपयोग कर सकता था। हस्तान्तरण परिसम्पत्तियों में वैमानिकी तथा गैर वैमानिकी दोनों उद्देश्यों के लिए उपयुक्त सम्पत्तियां शामिल थीं जो अनुबन्ध की समाप्ति पर वापस एएआई को हस्तान्तरित की जाएंगी। गैर-हस्तान्तरण परिसम्पत्तियों का अर्थ एमआईएएल द्वारा वाणिज्यिक दोहन के लिए उपलब्ध भूमि से है

जिसके लिए अनुबन्ध की समाप्ति पर एमआईएएल के अधिकार, हक एवं हित प्राप्त करने का एएआई का कोई दायित्व नहीं है (यद्यपि इसे अधिकार है) ओएमडीए के अनुसार गैर-हस्तान्तरित परिसम्पत्ति के लिए उपलब्ध भूमि पट्टागत परिसर के 10 प्रतिशत तक सीमित है।

6.1 हवाई अड्डे की भूमि का सर्वेक्षण तथा भूमि अभिलेखों का अनुरक्षण

ओएमडीए में (अप्रैल 2006) जिसके तहत 'पट्टागत परिसर' एमआईएएल को सौंपे गए थे, पट्टे पर दी गई भूमि के विशिष्ट विवरणों को परिभाषित नहीं किया। ओएमडीए की अनुसूची 25 में 'पट्टागत परिसर' का एक मानचित्र होना अपेक्षित था जो रिक्त छोड दिया गया था। एएआई तथा एमआईएएल के बीच पट्टा विलेख (अप्रैल 2006) में भी 'पट्टागत परिसर' को सीमांकित नहीं किया गया था। पट्टा विलेख की सुसंगत अनुसूची (अनुसूची 1) भी रिक्त छोड़ दी गई थी। ओएमडीए (अनुसूची 27) 'चिन्हित परिसम्पत्तियों' को केवल 3,08,747.15 वर्ग. मी.(76.3 एकड़[6]) के रूप में निरूपित करता है। इस प्रकार एमआईएएल को भूमि सौंपने से पहले पट्टे पर दिए गए परिसरों का वास्तविक क्षेत्र तथा सीमांकन निश्चित रूप से परिभाषित नहीं किया गया था। यहां तक कि पट्टागत परिसरों का भी ओएमडीए एवं पट्टा विलेख में उल्लेख नहीं किया गया था।

एएआई ने अपनी आरएफपी(2005) में स्पष्ट किया कि मुम्बई हवाई अड्डे का कुल क्षेत्र 1,875 एकड़ था। एमआईएएल ने अपने 2007 के मास्टर प्लान में हवाई अड्डे की भूमि के एक सम्पत्ति मानचित्र का प्रयास किया था। हवाई अड्डे की भूमि का कुल क्षेत्र जैसा कि एमआईएएल द्वारा सुनिश्चित किया गया था, 2,001 एकड़ था जो एएआई के 1,875 एकड़ के आंकड़े की तुलना में काफी अधिक था। एमआईएएल ने मानचित्र में 'चिन्हित परिसम्पत्तियों, वर्तमान तथा अवसित पट्टों, अन्य सरकारी एजेंसियों के कब्जे में भूमि, विवाद के तहत भूमि तथा अतिक्रमण वाली भूमि केा अलग-अलग दर्शाया था। पट्टागत परिसर 1,912.9 एकड़ तथा चिन्हित परिसम्पत्तियां 88 एकड़ के रूप में दर्शायी गई थी। एएआई तथा एमआईएएल द्वारा उद्धरित भूमि की सीमा में अति महत्त्वपूर्ण अन्तर एएआई द्वारा अनुरक्षित अभिलेखों तथा दस्तावेजों की गुणवत्ता पर प्रश्नचिन्ह लगाता है।

एएआई ने अनुपूरक पट्टा विलेख के कार्यान्वयन के लिए भूमि अभिलेखों की उचित जांच करने के लिए एक समिति गठित (11 मई 2011) की थी। समिति की रिपोर्ट (5 जुलाई 2011) के अनुसार, सम्पत्ति रजिस्टर कार्डों के अनुसार कुल क्षेत्र 2001.36 एकड़ था। तथापि, यह देखा गया था कि दिसम्बर 2011 में एएआई तथा एमआईएएल द्वारा हस्ताक्षरित

---

[6] ***एक एकड़ = 4,046.82 वर्ग मीटर***

अनुपूरक पट्टा विलेख ने सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई में एएआई (पट्टाकार) की अधिकार प्राप्त कुल भूमि 2006.73 एकड़ दर्ज की थी। इस प्रकार, ओएमडीए के हस्ताक्षर होने के 4.5 वर्षों के पश्चात तथा सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई एमआईएएल को सौंपे जाने के बाद भी, हवाई अड्डे की भूमि का कुल क्षेत्र निश्चित नहीं किया गया था।

हवाई अड्डे की भूमि का कुल क्षेत्र जैसा कि यह 2006 से 2012 तक उत्तरोत्तर परिवर्तित किया गया, नीचे दर्शाया गया है:

तालिका 4: सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई में भूमि धारिता

सीएसआई हवाई अड्डे में भूमि धारिता			
03 मई 2006 को प्रास्थिति (ओएमडीए के हस्ताक्षर होने के बाद)	2006-07 में आयोजित पुनर्सर्वेक्षण के अनुसार प्रास्थिति	समिति रिपोर्ट के अनुसार प्रास्थिति (5 जुलाई 2011)	दिसम्बर 2011 में प्रास्थिति (पूरक पट्टा विलेख हस्ताक्षरित होने के बाद)
1875 एकड़	2001 एकड़	2001.36 एकड़	2006.73 एकड़

एएआई ने बताया (जुलाई 2013) कि हवाई अड्डे की भूमि का क्षेत्र अतिक्रमण हटाने के पश्चात् ही निश्चित किया जा सकता है।

एमओसीए ने उत्तर दिया (नवम्बर 2013) कि ओएमडीए ने केवल 'पट्टागत परिसर' तथा 'चिन्हित परिसम्पत्तियों' का मानचित्र उपलब्ध कराया है तथा भूमि 'जैसा है जहां है' आधार पर सौंपी गई थी। इस पर सहमत होते हुए कि एएआई के पास कोई उचित भूमि अभिलेख उपलब्ध नहीं थें, एमओसीए ने बताया कि सर्वेक्षण किये जाने के पश्चात् भी, एमआईएएल कब्जे वाली भूमि परिवर्तित हो सकती है क्योंकि एमआईएएल के साथ भूमि का विनिमय अभी भी प्रगति पर था।

इस संबंध में यह दर्शाना महत्त्वपूर्ण है कि दिल्ली हवाई अड्डे से संबंधित समान मामले पर, 2012-13 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 5 में निहित पीपीपी का कार्यान्वयन-इन्दिरा गांधी अन्तर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा, दिल्ली की निष्पादन लेखापरीक्षा पर अपनी रिपोर्ट में पीएसी ने सिफारिश की कि भूमि का आवश्यक सर्वेक्षण किया जाए तथा भविष्य के लिए एवं पीएसी को अवगत कराने के लिए छह माह के भीतर पट्टागत भूमि तथा चिन्हित परिसम्पत्तियों की पहचान करने के लिए प्रत्यक्ष मार्किंग निर्मित की जाऐं। एमआईएएल तथा सीएसआई हवाई अड्डे के संबंध में भी एमओसीए तथा एमआईएएल को उपरोक्त सिफारिश पर कार्य करने की सलाह दी जाए।

6.2 न्यूनतम अग्रिम फीस के आधार पर एमआईएएल को हस्तान्तरित चिन्हित भूमि

ओएमडीए के अनुसार 'चिन्हित परिसम्पत्तियों' प्राथमिक रूप से एएआई के उपयोग के लिए अभिप्रेत थीं तथा, यदि आवश्यक हो, केवल वैमानिक उद्देश्यों के लिए एमआईएएल को हस्तान्तरित की जा सकती थीं। एमआईएएल ने एमओसीए से वैमानिक सेवाएं स्थापित करने तथा सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई का विस्तारण/विकास करने के लिए 'चिन्हित परिसम्पत्तियों' के तहत लगभग समस्त भूमि हस्तान्तरित करने का अनुरोध किया (2007 में)। इस मामले पर एएआई द्वारा विचार किया गया था (109वीं बोर्ड बैठक/27 अप्रैल 2007 तथा 119वीं बोर्ड बैठक/07 अप्रैल 2008) तथा 'चिन्हित परिसम्पत्तियों' में से अतिरिक्त 28.98 एकड (राष्ट्रीय हवाई अड्डा डिविजन (एनएडी) कालोनी के 15 एकड़, सम्मेलन केन्द्र के 11 एकड तथा हवाई यातायात नियंत्रण टावर क्षेत्र के 2.98 एकड़) पट्टे पर देने का निर्णय किया गया था। यह भी सहमति हुई थी कि अतिरिक्त पट्टे के लिए उपयुक्त भुगतान अलग से निर्धारित किया जाएगा। तत्पश्चात् यह निर्णय किया गया कि (16 अप्रैल 2008) एनएडी कालोनी के 25 एकड़ तथा सम्मेलन केन्द्र के 16 एकड़ एमआईएएल को पट्टे पर दिये जाएगे। एमआईएएल ने भी उपरोक्त के स्थान पर एएआई को इसकी भविष्यगत आवश्यकताओं के लिए उपलब्ध कराने हेतु 5 एकड़ के एक उपयुक्त क्षेत्र को चिन्हित करने के लिए सहमति दी। एएआई 'चिन्हित परिसम्पत्तियों' में से 43.98 एकड़ एमआईएएल को हस्तान्तरित करने के लिए सहमत था जिसे एएआई बोर्ड द्वारा 6 मार्च 2009 की इसकी 129वीं बोर्ड की बैठक में अनुमोदित किया गया था।

एएआई बोर्ड ने निर्णय किया (मार्च 2009) कि 43.98 एकड़ की अतिरिक्त चिन्हित भूमि एमआईएएल द्वारा भुगतान की गई अग्रिम राशि पर आधारित प्रतिफल के प्रति एमआईएएल को हस्तान्तरित की जाएगी। एमआईएएल द्वारा भुगतान की गई ₹150 करोड़ की अग्रिम राशि के आधार पर इस भूमि के लिए प्रतिफल ₹ 3.52 करोड़ की राशि तक बनता था। ($\frac{₹150\ करोड़}{1875\ एकड़} X\ 43.98\ एकड़ = ₹3.52\ करोड़$) अतिरिक्त भूमि के लिए अनुपूरक पट्टा विलेख 15 मई 2009 को कार्यान्वित किया गया था। लेखापरीक्षा ने देखाकि एएआई ने बाद में एमआईएएल के अनुरोध पर ₹150 करोड़ की अग्रिम राशि पर इसके मूल्यांकन को अवधारित करते हुए 4.17 एकड़ भूमि का एक अतिरिक्त टुकड़ा हस्तान्तरित किया। ₹0.33 करोड़ ($\frac{₹150\ करोड़}{1875\ एकड़}$ x 4.17 एकड़) के भुगतान पर एनएडी कालानी में 'एफ' ब्लॉक के 4.17 एकड़ एमआईएएल को पट्टे पर देने के लिए 15 अप्रैल 2010 को एक अनुपूरक पट्टा विलेख कार्यान्वित किया गया था।

एमओसीए ने बताया (मार्च 2012) कि एमआईएएल द्वारा एएआई को भुगतान की गई अग्रिम राशि का हवाई अड्डे की भूमि तथा परिसम्पत्ति से कोई संबंध नहीं था तथा यह ओएमडीए फीस का केवल एक भाग था। अत: एएआई द्वारा एमआईएएल को उपलब्ध कराई गई अतिरिक्त भूमि के मूल्य की गणना करने के लिए अग्रिम राशि को आधार के रूप में प्रयोग करना उचित नहीं होगा।

ओएमडीए का अनुच्छेद 2.6.3 बताता है कि चिन्हित परिसम्पत्तियों में निहित भूमि के संबंध में, पार्टियां आगे सहमत थीं कि अवधि के दौरान किसी समय यदि एमआईएएल को कोई वैमानिक सेवाएं उपलब्ध कराने अथवा कोई वैमानिक परिसम्पत्ति को विकसित करने एवं/अथवा निर्माण करने के लिए उक्त भूमि की आवश्यकता है, तो पार्टियां सदभाव से उन निबन्धन एवं शर्तों पर बातचीत करने के लिए आगे आएंगी जिन पर एएआई उक्त भूमि एमआईएएल को पट्टे पर देगा तथा एमआईएएल एएआई से पट्टे पर लेगा। इस प्रकार बिना बात चीत के अग्रिम राशि पर आधारित दरों पर, एमआईएल को अतिरिक्त भूमि पट्टे पर देने की अनुमति देना अनुपयुक्त था।

एएआई ने बताया (जुलाई 2013) कि अतिरिक्त भूमि मात्र वैमानिक प्रयोग के लिए पट्टे पर दी गई थी, न कि वाणिज्यिक दोहन के लिए। अत:, एमआईएएल से वाणिज्यिक दर की मांग नहीं की जा सकती थी। इसके अतिरिक्त एमओसीए ने बताया (नवम्बर 2013) कि इन परिसम्पत्तियों से सामान्य जनता को लाभ पहुँचाते हुए वैमानिक प्रभारों को समायोजित कर लेगी।

उत्तर को निम्नलिखित तथ्यों के मद्देनजर देखे जाने की आवश्यकता है:

(i) ओएमडीए के अनुसार चिन्हित भूमि को पट्टे पर देने के लिए निबन्धन एवं शर्तों पर बातचीत की जानी चाहिए जो नहीं की गई थी। यह कि भूमि वैमानिक उद्देश्यों के लिए पट्टे पर दी गई थी, इस प्रावधान को परिवर्तित नहीं करता।

(ii) इसके अतिरिक्त, पट्टागत परिसरों की सीमा में वृद्धि के साथ, वाणिज्यिक दोहन के लिए एमआईएएल के पास उपलब्ध भूमि की मात्रा भी बढी है जो अन्य 30 वर्षों के लिए जारी रहने के आश्वासन के साथ 30 वर्षों के लिए उपलब्ध होगी।

6.3 190.1 एकड़ का वाणिज्यिक दोहन

ओएमडीए का अनुच्छेद 2.2.4 एमआईएएल को गैर हस्तांतरण परिसम्पत्तियों के प्रावधान हेतु पट्टागत परिसर के दस प्रतिशत (अथवा ऐसा अलग प्रतिशत जैसाकि मुम्बई के सक्षम स्थानीय प्राधिकारी के मास्टर प्लान प्रतिमानों में निर्धारित किया गया है, जो समय-सयम पर परिवर्तित हो सकता है) को उपयोग करने की अनुमति देता है। यह आवश्यक रूप से वाणिज्यिक दोहन के लिए एमआईएएल को उपलब्ध भूमि है।

2005 में एएआई द्वारा जारी की गई आरएफपी ने मुम्बई हवाई अड्डे का कुल क्षेत्र 1875 एकड़ दर्शाया है। 4 अप्रैल 2006 को हस्ताक्षरित किये गए ओएमडीए ने हवाई अड्डे का कुल क्षेत्र नहीं दर्शाया परन्तु 'चिन्हित परिसम्पत्तियों' का क्षेत्र 76.3 एकड़ (ओएमडीए की अनुसूची 27) नियत किया है। कुल क्षेत्र को 1875 एकड़ (जैसाकि आरएफपी में दर्शाया गया है) के रूप में मानते हुए 1798.7 एकड़ के शेष भूमि पट्टागत परिसर होगी। इस प्रकार, आरएफपी तथा ओएमडीए के अनुसार, एमआईएएल वाणिज्यिक दोहन हेतु 179.8 एकड़ (1798.7 एकड़ का 10 प्रतिशत) का उपयोग करने के लिए पात्र होगा। तत्पश्चात, एएआई ने एमआईएएल के साथ एक अनुपूरक पट्टा विलेख हस्ताक्षरित किया (दिसम्बर 2011) जिसमे पट्टागत परिसर का क्षेत्र (26 अप्रैल 2006 को) 1901.03 एकड़ रखा। इसने वाणिज्यिक दोहन हेतु एमआईएएल को उपलब्ध क्षेत्र को 190.1 एकड़ तक बढ़ा दिया। इस प्रकार एमआईएएल को 10.23 एकड़ भूमि का वाणिज्यिक रूप से दोहन योग्य अतिरिक्त का लाभ होगा।

वाणिज्यिक दोहन हेतु उपलब्ध भूमि के सही क्षेत्र, 187.5 एकड़, का दावा करते समय (मूल पट्टागत परिसर का 10 प्रतिशत), एमओसीए ने बताया (नवम्बर 2013) कि भूमि के अतिक्रमण को हटाने में विलम्ब के कारण एमआईएएल वाणिज्यिक दोहन हेतु इस भूमि का भी उपयोग नहीं कर सका।

उत्तर को निम्नलिखित के मद्देनजर देखे जाने की आवश्यकता है:

(i) 2005 के आरएफपी में कुल हवाई अड्डा क्षेत्र 1875 एकड़ माना गया था। ओएमडीए ने (अप्रैल 2006) में 1798.7 एकड़ के शेष पट्टागत परिसरों के साथ चिन्हित परिसम्पत्तियों के रूप में 76.3 एकड़ अलग रखा। ओएमडीए के अनुसार (अनुच्छेद 2.2.4) वाणिज्यिक दोहन हेतु उपलब्ध भूमि पट्टागत परिसरों का 10 प्रतिशत है, ना कि कुल क्षेत्र का। इस प्रकार, एमओसीए का यह तर्क कि एमआईएएल वाणिज्यिक दोहन हेतु उपलब्ध भूमि प्रारंभिक रूप से 187.5 एकड़ थी, गलत है।

(ii) एएआई ने अप्रैल 2006 को पट्टागत परिसरों के लिए 1901.03 एकड़ के एक क्षेत्र के लिए सहमत होते हुए एक अनुपूरक पट्टा अनुबंध (दिसम्बर 2011) हस्ताक्षरित किया। इसने ओएमडीए के प्रावधानों के अनुसार वाणिज्यिक दोहन हेतु भूमि की उपलब्धता को 190.1 एकड़ तक बढ़ा दिया।

(iii) एएआई ने चिन्हित परिसम्पत्तियों को 39.95 एकड़ तक सीमित करते हुए दूसरा अनुपूरक पट्टा विलेख हस्ताक्षरित किया (अप्रैल 2010)। चूंकि हवाई अड्डे का कुल क्षेत्र 2006 एकड़ है (जैसाकि कि दिसम्बर 2011 में हस्ताक्षरित अनुपूरक पट्टा विलेख में दर्शाया गया है), पट्टागत परिसर वास्तव में 1966.76 एकड़ तक अधिक होने चाहिए, जो एमआईएएल के लिए वाणिज्यिक दोहन हेतु भूमि पात्रता को 196.67 एकड़ तक बढ़ा रहा है।

(iv) एक्जिट कान्फ्रेंस के दौरान, एमआईएल के प्रतिनिधियों ने सूचित किया कि स्थानीय प्राधिकरण (एमएमआरडीए) ने वर्तमान में 133 एकड़ के वाणिज्यिक दोहन की अनुमति दी थी। एमआईएएल ने बाद में सूचित किया कि वाणिज्यिक दोहन की मात्रा बढ़ सकती है, जब एवं जैसे ही 204.99 एकड़ का अतिक्रमण हटा दिया जाए तथा यह अविश्वसनीय रूप से 190 एकड़ को पार कर जाएगी।

इस प्रकार, वाणिज्यिक दोहन हेतु उपलब्ध भूमि की मात्रा अपरिभाषित रही है। न्यूनतम 133 एकड़ की अर्जन क्षमता को अनदेखा करना बुद्धिमानी नहीं हो सकती। एमआईएएल को अर्जन क्षमता से लाभ गैर-हस्तांतरण परिसम्पत्ति से राजस्व के रूप में होगा। यद्यपि इस पर एसएसए की शर्तों में हवाई अड्डा प्रभारों का अवधारण करने हेतु विचार नहीं किया जाएगा, तथापि यह एक राजस्व वृद्धिकारक कार्यकलाप होगी जिसमें यात्रियों पर विभिन्न उगाहियों के रूप में भार को कम करने की संभावना होगी।

एमओसीए/एएआई को भूमि के वाणिज्यिक दोहन के अर्थव्यवस्था पर ध्यान से कार्य करने की आवश्यकता है।

6.4 कार्यकलापों के पुन: स्थापन और भूमि उपयोग में परिवर्तन पर एमआईएएल को अनुचित अभिलाभ

जैसाकि उपर्युक्त पैरा 6.2 में उल्लेख किया गया है, चिन्हित परिसम्पत्तियों को एएआई द्वारा अपने निजी उपयोग के लिए रोका गया था और मात्र एमआईएएल को यदि उसे इसकी वैमानिक उद्देश्यों के लिए आवश्यकता हो, हस्तान्तरित किया जा सकता था। एमआईएएल के अनुरोध पर चिन्हित परिसम्पत्तियों में से 48.15 एकड़ भूमि के हस्तान्तरण के बाद शेष चिन्हित भूमि (39.95 एकड़) को एएआई की एनएडी स्टाफ की आवासीय कालोनी में आवश्यक रूप से शामिल किया गया है। एमआईएएल ने पट्टागत परिसरों में अवस्थित एयर

इण्डिया केबिन केटरिंग और शेफ-एयर-फलाइट किचेन को एएआई की शेष चिन्हित भूमि में पुन: स्थापन करने का प्रस्ताव दिया। एएआई/एमओसीए ने इस प्रस्ताव को सहमति दी।

चिन्हित भूमि में इन गैर वैमानिक सुविधाओं का पुन:स्थापन अतिरिक्त चिन्हित भूमि का उपयोग गैर-वैमानिक उद्देश्यों के लिए करने जैसा है और जो ओएमडीए के प्रावधानों का उल्लंघन था जिससे पता लगा कि एमआईएएल द्वारा 'चिन्हित भूमि' का उपयोग सिर्फ वैमानिक उद्देश्यों के लिए किया जा सकता है।

बाद में एमआईएएल ने गैर-वैमानिक उद्देश्यों के लिए इस खाली भूमि के उपयोग में परिवर्तन के लिए अनुरोध किया जिस पर एमओसीए द्वारा इस शर्त पर सहमति दी गई कि एमआईएएल वैमानिक उद्देश्य के लिए समान भूमि का एक वैकल्पिक स्थान मुहैया कराएगा। वैकल्पिक स्थल अतिक्रमण क्षेत्र था लेकिन इसे एएआई/एमओसीए द्वारा स्वीकार किया गया था।

यह स्वीकार करते हुए कि उपयोग 3 एकड़ के लिए बदला गया था, एमओसीए ने बताया (नवम्बर 2013) कि एयर इण्डिया ने एयर इण्डिया केबिन केटरिंग और शेफ-एयर-फ्लाई किचेन सुविधा के उपयोग को लम्बे समय से बन्द कर दिया था।

उत्तर का निम्न तथ्यों के प्रति अवलोकन किया जाता है कि

(i) गैर-वैमानिक कार्यकलापों को पट्टागत परिसरों से एएआई के उपयोग के लिए एक मात्र रूप से 'चिन्हित परिसम्पत्ति' के शेष भाग में पुन: स्थापन करने का उद्देश्य था।

(ii) भूमि के अन्त उपयोग में परिवर्तन की अनुमति का ओएमडीए में कोई प्रावधान नहीं था तथापि, एएआई द्वारा एमआईएएल के अनुरोध पर भूमि का उपयोग निरन्तर बदला गया।

(iii) वैमानिक उद्देश्यों के लिए अथवा एएआई को हस्तान्तरण के लिए आग्रीपाडा पर एमआईएएल द्वारा चिन्हित वैकल्पिक स्थल (3 एकड) पर वास्तविक रूप से अतिक्रमण था (जैसा कि 2007 और 2011 की मास्टर प्लान से देखा गया)। तथापि, एएआई ने इस संबंध में एमआईएएल के साथ कोई आपत्ति नहीं उठाई। इस प्रकार, प्रभावी रूप से गैर वैमानिक के अन्तर्गत भूमि के उपयोग में एमआईएल द्वारा वृद्धि की गई जबकि यह अतिक्रमण क्षेत्रों के वैमानिक कार्यों के लिए निर्वासित भूमि के बराबर है।

6.5 एएआई का यातायात प्रबंधन केन्द्र

एमआईएएल को एएआई के एयर ट्रेफिक प्रबन्धन केन्द्र के लिए पट्टागत परिसर के रूप में चिन्हित भूमि में से अतिरिक्त 25 एकड़ एनएडी भूमि और 16 एकड़ कन्वेंशन केन्द्र को पट्टे पर देने पर सहमत होते हुए 5 एकड़ भूमि को चिन्हित करने के निर्देश दिए गए थे। 2011 के मास्टर प्लान में एमआईएएल ने 5 एकड क्षेत्र को एएआई के लिए अतिक्रमणित क्षेत्र में चिन्हित किया। बाद में 15वीं ओआईओसी बैठक (14 सितम्बर 2012) में यह निर्णय लिया गया था कि एएआई को तुरन्त भूमि की आवश्यकता नहीं है और उसे एमआईएएल को जब भी आवश्यकता होगी उपलब्ध करवाया जाएगा। फिलहाल एएआई के लिए मामला बिना वास्तविक हस्तांतरण के समाप्त माना गया है।

15वीं ओआईओसी बैठक में एएआई को 5 एकड़ भूमि के हस्तांतरण को फिलहाल समाप्त माने जाने का निर्णय दर्शाता है कि एएआई अपनी आवश्यकता के बारे में अग्रसक्रिय नहीं था और यह कि एमआईएएल ओआईओसी केा एएआई को भूमि के प्रावधान को टालने के लिए राजी करने में समर्थ था जिसकी झोपडपट्टी के पुर्नवास के बाद उपलब्धता अनिश्चित होगी।

एएआई ने बताया (जुलाई 2013) कि उनका योजना विभाग एयर नेविगेशन सेवा विभाग के समन्वय से क्षेत्र की पहचान की प्रक्रिया में है जो एमआईएएल को देने को कहा जाएगा। एमओसीए ने जवाब दिया कि ओआईओसी की 15वीं बैठक में एएआई ने एमआईएएल से तुरन्त 5 एकड़ भूमि देने का अनुरोध किया था; तथापि एआईएएल ने कहा कि वह अतिक्रमण हटने के बाद ही भूमि उन्हें सौंपेगें।

एमआईएएल ने एग्जिट कान्फ्रेंस में पुष्टि की कि वह चर्चा के बाद एएआई को उचित भूमि प्रदान करेगा। एमओसीए आगे के विकासों का मॉनीटर करेगा और सुनिश्चित करेगा कि वांछित परिणामों में आगे देरी नहीं होगी।

6.6 अन्य सरकारी एजेंसियों के आधिपत्य में भूमि

सीएसआई हवाई अड्डे के चारों तरफ की भूमि के टुकड़े सरकारी एजेंसियों के आधिपत्य में थे। मास्टर प्लान 2007 में एमआईएएल द्वारा ऐसे नौ प्लाटों की सूची तैयार की गई थी। इसमें डाक एवं तारसंचार (पीएण्डटी) विभाग, वायु सेना, भारतीय नौसेना, केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग (सीपीडब्ल्यूडी), यैलो फीवर हास्पिटल एवं भारतीय मौसम विभाग (आईएमडी) के अधिपत्य वाली भूमि शामिल है। इनमें कुछ प्लाट 'पट्टागत परिसरों' की चारदीवारी से बाहर थे जैसे कि पीएनटी के मामले में एमआईएएल ने अपने मास्टर प्लान में बताया कि

इन प्लाटों की भूमि भावी उपयोग के लिए जरूरी हो सकती है। मास्टर प्लान 2011 से और ओआईओसी के कार्यवृत्तों के अध्ययन से देखी गई इन प्लाटों की प्रास्थिति नीचे दी गई है:

- <u>पीएण्डटी विभाग, वायु सेना, नौ सेना के आधिपत्य में भूमि:</u> वायु सेना और नौसेना के आधिपत्य में भूमि को स्थाई रूप से उन्हें हस्तान्तरित कर दिया गया जैसाकि मास्टर प्लान 2011 से देखा गया। पीएण्डटी विभाग के आधिपत्य में भूमि का मुख्य भाग पट्टागत परिसरों से बाहर है। यह बताया गया (मास्टर प्लान 2007) कि यह भूमि सीएसआई हवाई अड्डे के विकास के लिए अपेक्षित होगी। तथापि, मास्टर प्लान 2011 में यह माना गया है कि यह 'वर्तमान रूप से अपेक्षित नहीं है'।

- <u>आईएमडी परिसर:</u> इन भवनों का चिन्हित परिसम्पत्तियों में पुन: स्थापन करने का निर्णय लिया गया था। नए कार्यालय की निर्माण लागत एमआईएएल द्वारा वहन की जानी है।

- <u>सीपीडब्ल्यूडी के आधिपत्य में भूमि:</u> केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग (सीपीडब्ल्यूडी) के कब्जे में हवाई अड्डे के पट्टागत परिसरों के अन्दर 17.36 एकड़ भूमि है। यद्यपि, भूमि का अधिकार एएआई के पास है। फिर भी यह ऐतिहासिक कारणों (सीपीडब्ल्यूडी के 1972 तक मुम्बई हवाई अड्डा के अनुरक्षण के प्रभार में होने की वजह से) के लिए सीपीडब्ल्यूडी के आधिपत्य में है। मास्टर प्लान (2007 और 2011) के अनुसार यह भूमि हवाई अड्डे पर हवाई कार्गो सुविधा विकसित करने के लिए आवश्यक थी। एमआईएएल ने सीपीडब्ल्यूडी के साथ एक करार किया (मई 2009 में हस्ताक्षरित सहमति ज्ञापन) जिसके अनुसार सीपीडब्ल्यूडी चिन्हित स्थानो पर सीपीडब्ल्यूडी के लिए एमआईएएल द्वारा निर्माण किए गए कार्यालयों, आवासों एवं गोदामों के बदले में कथित भूमि को खाली करेगा। इस मामले में निर्माण की लागत का वहन भी एमआईएल द्वारा किया जाएगा।

एएआई/एमओसीए ने बताया (जुलाई/नवम्बर 2013) कि विभिन्न सुविधाओं के पुन: स्थापन में हुए किसी व्यय और परियोजना की लागत में अनुवर्ती बढ़ोतरी पर, यदि कोई है, ऐरा अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार टेरिफ के निर्धारण के समय ऐरा द्वारा विचार किया जाना है।

तथ्य यह रह जाता है कि हवाई अड्डे के लिए भूमि आवश्यकता और ऐसी भूमि के अभीष्ट उपयोग को एमआईएएल के आनुक्रमिक मास्टर प्लान के अनुसार समय-समय पर बदला जाता है। एएआई/एमओसीए ने इन योजनाओं ने महत्वपूर्ण रूप से टिप्पणी नहीं की थी और ऐसे परिवर्तन करने की अनुमति दी थी। एमआईएएल को चिन्हित भू-खण्ड (आईएमडी, सीपीडब्ल्यूडी के आधिपत्य में) के आधिप्य के हस्तातंरण में विशेष व्यय शामिल हैं जिन्हें अनुवर्ती नियंत्रण अवधियों मे परियोजना लागत में शामिल किया जाएगा और इस प्रकार,

इसके कारण हवाई अड्डा प्रभारों में भविष्य में वृद्धि होगी और इस से यात्रियों पर सम्भावित अतिरिक्त भार पड़ेगा।

6.7 अतिक्रमण

यद्यपि पट्टा विलेख 2006 (26 अप्रैल 2006 का हस्ताक्षर किया गया) की अनुसूची 2 में अतिक्रमण किए गए क्षेत्र को 147 एकड़ के रूप में दर्शाया गया जबकि 2006 के राज्य सरकार समर्थन करार (एसजीएसए) (27 अप्रैल 2006 के एक दिन बाद हस्ताक्षर किया गया था) कि अनुसूची 2 में अतिक्रमण किए गए क्षेत्र को लगभग 171 एकड़ के रूप में दर्शाया गया था। एएआई द्वारा 2006 में दो आनुक्रमिक दिनों पर हस्ताक्षर किए गए दो दस्तावेजों में अतिक्रमण किए गए क्षेत्र के लिए दो अलग ऑकड़ो का उल्लेख वास्तविक रूप से अतिक्रमण किए गए क्षेत्र के संबंध में एएआई के स्पष्ट तालमेल के अभाव को दर्शाता है। आकस्मिक रूप से, ओएमडीए ने अतिक्रमण किए गए क्षेत्र का सीमांकन नहीं किया यद्यपि ऐसे क्षेत्र के मानचित्र को अनुसूची 26 में शामिल किया जाना था जिसे खाली छोड़ दिया गया था। एमआईएएल ने सूचना दी (2 री ओआईओसी बैठक-05 जनवरी 2007) कि अतिक्रमण किया गया क्षेत्र लगभग 276 एकड़ था। इसके पश्चात, कलक्टर, मुम्बई उपनगर जिला, (17 जनवरी 2011) के साथ पत्राचार में एएआई ने बताया कि अतिक्रमण की गई भूमि 308.96 एकड़ थी। एएआई ने बताया (जुलाई 2013) कि भूमि के अतिक्रमण को केवल उचित रूप से अतिक्रमण को हटाने और उसके पश्चात सर्वेक्षण के बाद ही सुनिश्चित किया और अंतिम रूप दिया जा सकता है। इस तथ्य को स्वीकार करते समय कि एएआई के पास इसकी परम्परा के कारण अतिक्रमण सहित कोई उचित भूमि अभिलेख नहीं थे, एमओसीए ने बताया कि एमआईएएल द्वारा सर्वेक्षण किया गया था और अतिक्रमण हटाने के कार्य में विभिन्न जटिल मामलों के शामिल होने के कारण विलम्ब हो रहा है।

यह एएआई द्वारा हवाई अड्डे के भूमि प्रबंधन की खराब गुणवत्ता पर जोर देता है जिनकी पहले ही इस रिपोर्ट के पैराग्राफ 6.1 में चर्चा की गई है।

6.8 अतिक्रमण को हटाना

एमआईएएल ने अतिक्रमणकारियों के पुनर्वास और अतिक्रमण की गई हवाई अड्डा की भूमि के प्रत्यावर्तन के संबंध में कार्यकलापों को करने के लिए 15 अक्तूबर 2007 को मै. हाऊसिंग डिवलपमेंट एण्ड इन्फ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड (एचडीआईएल) के साथ ठेका किया था। एचडीआईएल को तदनुसार चरणबद्ध तरीके से अतिक्रमणकारियों द्वारा खाली की गई भूमि के हिस्से को विकसित करने का अधिकार दिया गया था। अतिक्रमण को प्रारम्भ करने की तारीख के 48

माह के अन्दर अर्थात अक्तूबर 2011 तक या एमआईएएल के विवेक पर छः माह के अतिरिक्त विस्तारण के अंदर हटाया जाना था। बाद में ठेका को एमआईएएल द्वारा समाप्त कर दिया गया था क्योंकि अतिक्रमणों को हटाया नहीं गया था।

एएआई ने बताया (जुलाई 2013) कि एमआईएएल द्वारा झोपडपट्टी /अतिक्रमण को हटाने के लिए एचडीआईएल के साथ किए गए ठेके को कार्य निष्पादन मे एचडीआईएल की विफलता के कारण समाप्त कर दिया गया। एमओसीए ने यह सूचना भी दी (नवम्बर 2013) कि एचडीआईएल और एमआईएल ने एक मध्यस्थ की नियुक्ति की थी और मध्यस्थता कार्यवाहियॉ चल रही थी।

ठेके को समाप्त करने और अतिक्रमण को हटाने में प्रगति की कमी के कारण हवाई अड्डा विकास योजना बुरी तरह प्रभावित होती रहेगी।

अध्याय 7 यात्री सेवा फीस (सुरक्षा संघटक)-निलंब लेखा

हवाई अड्डे के लाइसेंसधारक (एमआईएएल) केंद्र सरकार द्वारा निर्धारित (एयरक्राफ्ट नियमावली, 1937 का नियम 88) दर पर एम्बार्किंग यात्रियों से यात्री सेवा फीस (पीएसएफ) के रूप में जानी जाने वाले फीस के संग्रहण का हकदार है। लाइसेंसधारक हवाई अड्डे पर सुरक्षा सेवा उपलब्ध कराने के लिए केंद्र सरकार द्वारा नामित किसी सुरक्षा एजेंसी को सुरक्षा घटकों के लिए भुगतान का दायी भी होगा। ओएमडीए का अनुच्छेद 12.4.1 में अनुबंध किया गया है कि पीएसएफ को एसएसए के प्रावधानों के अनुसार संग्रहित एवं वितरित किया जाएगा। एसएसए का खंड 3.1 ए.1 बताता है कि हवाई अड्डे पर प्रभारयोग्य पीएसएफ नामित सुरक्षा एजेंसी पर सुरक्षा व्यय सहित होगा। प्रति एमब्रार्किंग यात्री कुल पीएसएफ प्रभार का 65 प्रतिशत सुरक्षा घटक में और 35 प्रतिशत सुविधा घटक में शामिल है।

एसएसए का खण्ड 3.1 ए.4 बताता है कि संबंधित एयरलाइन्स सारे पीएसएफ का संग्रहण करेंगी और एएआई को सुरक्षा घटक (एससी) तथा एमआईएएल को सुविधा घटक (एफसी) का सीधा वितरण करेंगी। एमआईएएल को देय एफसी को एसएसए के प्रावधानों के अन्तर्गत संशोधित किया जा सकता है जबकि एससी को भारत सरकार के निर्देशानुसार संशोधित किया जा सकता है। एमओसीए ने समय-समय पर अनुदेश[7] जारी किए जिन्होने पीएसएफ के एससी घटक के संग्रहण हेतु हवाई अड्डा प्रचालकों को अनुमति दी और इसकी उपयोगिता के लिए कुछ शर्तें रखी थी। विस्तृत रूप से, यें अनुदेश निम्नलिखित थे:

i) हवाई अड्डों पर पीएसएफ को संबंधित हवाई अड्डा प्रचालकों द्वारा संग्रहित किया जाएगा जोकि एएआई,जेवीसी या निजी प्रचालक हो सकते थे;

ii) पीएसएफ के एससी हेतु एक अलग से निलंब लेखा खोला जाएगा और जेवीसी या निजी प्रचालक द्वारा परिचालित किया जाएगा ;

iii) कुल ₹ 200 प्रति यात्री से एकत्र किए गए ₹ 130 (65 प्रतिशत) के पीएसएफ (एससी) को सेन्ट्रल इन्डस्ट्रीयल सिक्योरिटी फोर्स(सीआईएसएफ) से संबंधित व्ययों का पूरा

---

[7] *मई 2006, जून 2007, अप्रैल 2010 ओर जुलाई 2010 और जनवरी 2009 में मानक परिचालन प्रक्रिया*

करने के लिए निलंब लेखा में जमा किया जाएगा। संग्रहण को केवल सुरक्षा संबंधी व्ययों को पूरा करने के लिए उपयोग किया जाना चाहिए; और

iv) पीएसएफ (एससी) लेखा में बची किसी शेष राशि को दूसरे हवाई अड्डे पर सुरक्षा उद्देश्यों के लिए तैनात सीआईएसएफ को भुगतान के लिए परस्पर परामर्श के माध्यम से हवाई अड्डा प्रचालक द्वारा एएआई को हस्तांतरित किया जाएगा।

तथापि, एमओसीए ने बाद में एएआई को शेष निधियों के हस्तांतरण से संबंधित प्रावधान में संशोधन किया और निर्देश दिया (जून 2007) कि जेवीसी या निजी प्रचालक द्वारा परिचालित हवाई अड्डे पर संग्रहीत पीएसएफ (एससी) को उस हवाई अड्डे पर सुरक्षा संबंधी व्ययों को केवल संबंधित हवाई अड्डे पर पूरा करने के लिए उपयोग किया जाएगा। जेवीसी/निजी प्रचालकों द्वारा पीएसएफ (एससी) के लेखा एवं लेखापरीक्षा के लिए 19 जनवरी 2009 को एमओसीए द्वारा जारी मानक प्रचालन प्रक्रिया (एसओपी) में एमओसीए ने अन्य बातों के साथ-साथ यह भी अधिदेशित किया कि निलंब लेखा सीएण्डएजी द्वारा लेखापरीक्षा के अध्यधीन होगें।

इस प्रकार, एमओसीए ने पीएसएफ (एससी) लेखा को परिचालित करने के लिए एमआईएएल को उत्तरोत्तर अनुमति दे दी जोकि एसएसए के प्रावधानों से विचलन था। एमआईएएल ने इन निधियों में से अपात्र मदों पर व्यय किया था। एक पैराग्राफ शीर्षक 'निलंब लेखा से ₹ 15.22 करोड़ का अनधिकृत आहरण' की सूचना दी गई थी (2011-12 की सीएण्डएजी की रिपोर्ट सं. 3 (वाणिज्यिक)। एमओसीए ने सार्वजनिक उपक्रम समिति (कोपू) को सूचना दी (दिसम्बर 2011) कि एमआईएएल को निलंब लेखा में राशि को वापस भेजने का निर्देश दिया गया है। एमओसीए ने कोपू को स्पष्ट किया (नवम्बर 2013) कि मैसर्स एमआईएएल ने 19 अगस्त 2013 को पीएसएफ (एससी) निलंब लेखा में राशि को प्रेषित कर दिया है। तथापि, एमओसीए ने कोपू को सूचना दी कि दाण्डिक ब्याज की वसूली नही की गई थी क्योंकि एमआईएएल ने निजी सुरक्षा गार्डों की तैनाती पर उनके द्वारा किए गए व्ययों के दावे के लिए दिल्ली उच्च न्यायालय में रिट याचिका दायर की थी जोकि वर्तमान रूप से विचार धीन है। कोपू ने मंत्रालय की निष्क्रियता पर अपना तीव्र विरोध व्यक्त किया और इच्छा प्रकट की कि विधिक प्रक्रिया को शीघ्रता से करने के लिए सभी प्रयासों सहित यथाशीध्र आवश्यक कार्य करनी चाहिए।

इसके अतिरिक्त, पीएसएफ (एससी) से अनुमत खरीदों के अलावा दूसरी मदों पर व्यय करने जैसी निरंतर अनियमितताए वर्षों से देखी गई है जिनकी सूची नीचे दी गई है:

7.1 अनधिकृत व्यय

(i) एसएसए का खंड 3.3.5 बताता है कि जेवीसी सभी सुरक्षा प्रणालियों और उपस्करों (शस्त्र और गोला बारूद को छोड़कर) की अपनी स्वयं की लागत पर खरीद करने और इसका रख-रखाव करने के लिए उत्तरदायी होगी जैसाकि समय-समय पर भारत सरकार (जीओआई) या नागर विमानन सुरक्षा ब्युरो या इसके पदनामित नामित (यों)/प्रतिनिधि (यों) द्वारा अपेक्षित हो। तथापि, एमओसीए ने अपने आदेश दिनांक 16 अप्रैल 2010 में अनुमति दी की हवाई अड्डे पर तैनात सुरक्षा उपस्कर पर व्यय की गई समस्त लागत को एसएसए के प्रावधानों को ओवर राइड करते हुए पीएसएफ (एससी) से पूरा किया जा सकता था। यह पाया गया कि एमआईएएल ने एकतरफा कम्प्यूटरों, फर्नीचर और फिक्सर सहित विभिन्न अनुपयोगी उपस्करों की खरीद की और उन्हें सुरक्षा के अनुरक्षण हेतु आवश्यक होने की वहज से उन्हें नामित बताया था। इसके परिणामस्वरूप एमआईएएल को, 2006-12 के दौरान ₹87.97 करोड़ के अवांछित समर्थन में वृद्धि हुई।

(ii) ओएमडीए के अनुच्छेद 8.5.6 (i) के अनुसार इस अवधि के दौरान जेवीसी अनुसूची 11 में निर्धारित बीमाओं की अपनी निजी लागत पर रख-रखाव करेगा। तथापि, एमओसीए ने एसओपी में उल्लेख किया (जनवरी 2009) कि पीएसएफ (एससी) के माध्यम से अधिग्रहण की गई सभी अचल परिसम्पतियों को निजी प्रचालक द्वारा पर्याप्त रूप से बीमाकृत किया जाएगा और बीमा प्रभावों का भुगतान पीएसएफ (एससी) से किया जाएगा। एमआईएएल ने 2011-12 तक की अवधि के लिए पीएसएफ (एससी) लेखा में बीमा प्रभारों के रूप में ₹ 2.55 लाख प्रभारित किए थे।

पीएसएफ (एससी) लेखा को प्रभारित किए जाने वाले बीमा प्रभारों के संबंध में एमओसीए के अनुदेश ओएमडीए प्रावधानों के विरूद्ध थे जिसके कारण वर्ष 2011-12 तक एमआईएएल को ₹2.55 लाख तक की राशि का अनुचित लाभ हुआ।

एमओसीए ने उत्तर दिया (नवम्बर 2013) कि सरकार ने विश्व में सर्वोच्च के स्तर तक हवाई अड्डो पर उपलब्ध सुरक्षा उपस्कर के उन्नयन की आवश्यकता महसूस की थी।

एमओसीए का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इसके पत्र दिनांक 16.04.2010 को बताया गया कि नए हवाई अड्डों के मामलें में सुरक्षा उपस्कर की समस्त लागत का वहन हवाई अड्डे प्रचालक द्वारा किया जाएगा। तथापि, सीएसआई हवाई अड्डे, मुम्बई के मामले में यद्यपि एमआईएएल को एसएसए के अनुसार सुरक्षा उपस्कर की लागत का वहन करना अपेक्षित था फिर भी एमओसीए ने पीएसएफ (एससी) में से इनके वहन की अनुमति दी थी।

यह उल्लेख करना महत्वपूर्ण है कि इस मामले में एमओसीए के आश्वासन को नोट करते समय इंदिरा गांधी इन्टरनेशनल एयरपोर्ट में पीपीपी के कार्यान्वयन से संबंधित 06 फरवरी 2014 को संसद को प्रस्तुत की गई अपनी रिपोर्ट में पीएसी ने बताया कि ऐसी चूकों की पुनरावृत्ति नहीं होनी चाहिए।

7.2 अनुचित प्रभार

एमओसीए के आदेश, दिनांक 08 जनवरी 2010 के पैरा सं. 3(v) के अनुसार ''पीएसएफ (एससी) में से अनुज्ञेय व्यय में किसी दूसरे सुरक्षा स्टाफ (सीआईएसएफ को छोड़कर) पर किया गया या हवाई अड्डा प्रचालकों द्वारा सृजित/नियुक्त दूसरे प्रशासनिक सेट-अप पर किया गया व्यय शामिल नहीं होगा। पीएसएफ (एससी) प्रबधंन के संबंध में प्रशासनिक लागत, सलाहकार की लागत आदि पीएसएफ (एससी) लेखा पर प्रभार्य नहीं होगी।''

एमआईएएल ने सुरक्षा कर्मचारियों और मुम्बई हवाई अड्डे पर तैनात निजी एजेंसियों से दूसरी विविध सेवाओं के संबंध में वर्ष 2009-10 से 2011-12 के दौरान पीएसएफ (एससी) निलंब लेखा से ₹12.36 करोड़ के वेतन प्रभारित किए थे जोकि पीएसएफ (एससी) में से अनुमत नहीं थे और जनवरी 2010 के एमओसीए के आदेश का उल्लंघन है।

एमओसीए ने उत्तर दिया (नवम्बर 2013) कि हवाई अड्डा प्रचालकों द्वारा पीएसएफ (एससी) निधियों के अनुचित उपयोग के संबंध में सीएण्डएजी की नियमित आपत्तियों के मद्देनजर एयरक्राफट नियमावली, 1937 के नियम 88 में पुन: संशोधन द्वारा विमानन सुरक्षा फीस के रूप में पीएसएफ प्रबंधन की कार्यप्रणाली में संशोधन का निर्णय लिया है।

इस संबंध में यह नोट करना महत्वपूर्ण है कि पीएसी ने इंदिरा गांधी अन्तर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा, दिल्ली में पीपीपी के कार्यान्वयन पर विचार करते समय सिफरिश की (06 फरवरी 2014 को संसद में प्रस्तुत रिपोर्ट) कि एमओसीए मामले की जांच-पड़ताल और सरकार की परिहार्य हानि के लिए जवाबदेह अधिकारियों के भाग पर उत्तरदायित्व निर्धारित करे।

एमआईएएल में इस संबंध में आगामी कार्रवाई को आगामी लेखापरीक्षाओं में दर्शाया जाएगा।

अध्याय 8 निष्कर्ष तथा सिफारिशें

निष्कर्ष

पीपीपी परियोजनाएं निजी पूंजी लाने, दक्षता बढाने और व्यावसायिक प्रबंधन को सुनिश्चित करने के लिए बनाई गई हैं। पीपीपी व्यवस्था के ध्येयों में से एक ठेकागत पार्टियों के मध्य प्रभावी रूप से जोखिम को आंबटित करना है। लेखापरीक्षा जांच में दर्शाया गया कि सीएसआई हवाई अड्डा, मुम्बई के विकास में जोखिमों को ग्राही को उचित रूप से हस्तांतरित नहीं किया गया था। यद्यपि परियोजना लागत ₹ 5,826 करोड़ से ₹ 12,380 करोड़ तक दो गुना से अधिक हो गई थी (ऐरा द्वारा मार्च 2014 तक की अवधि के लिए ₹ 11,647.46 करोड़ तक प्रतिबंधित) तथापि ऐसा प्रतीत नहीं होता कि उक्त के लिए ग्राही ने वित्तीय भेद् यता का सामना किया था क्योंकि निधीयन अंतर अधिकाशंत: विकास फीस (डीएफ) के उद्ग्रहण के माध्यम से यात्रियों द्वारा अवशोषित किया जा रहा था, यद्यपि ओएमडीए में ऐसे उद्ग्रहण का प्रावधान नहीं था। इसके अलावा, इस परियोजना में अनिवार्य पूंजीगत परियोजनाओं के साथ-साथ दूसरी परियोजनाओं में धीमी प्रगति और चार वर्षों (2010 से 2014) तक का विलम्ब हुआ। तथापि, इस विलम्ब ने ग्राही को प्रतिकूल रूप से प्रभावित नहीं किया क्योंकि एमआईएएल को इस आधार पर दंड नहीं भुगतना पड़ा था और इसके बजाय एमओसीए/एएआई ने विस्तारणों को मंजूरी दी और सारे विभिन्न चरणों पर परियोजना को पुन: नियोजित करने पर सहमति दी। परियोजना कार्यान्वयन में विलम्ब के परिणामस्वरूप टर्मिनल भवन की प्रचालन के लिए पूर्ण रूप से उस समय तक तैयार होने की संभावना है, जब केवल हवाई अड्डा अपनी डिजाईन क्षमता तक पहुंच सका होगा।

करार में शेअर्ड टिल प्रणाली का प्रावधान है जोकि ग्राउण्ड तथा कार्गो हैंडलिंग जैसे महत्वपूर्ण राजस्व सृजन करने वाले कार्यकलापों को 'गैर-विमानन' मानता है, देश में दूसरे हवाई अड्डों (दिल्ली को छोड़कर) की तुलना में यात्रियों द्वारा उच्चतर हवाई अड्डा प्रभार देय होंगी।

179.8 एकड़ भूमि के वाणिज्यिक उपयोग के अधिकार करार में ग्राही को दिए गए थे। तथापि, एएआई द्वारा भूमि अभिलेखों के खराब रख-रखाव के कारण वाणिज्यिक रूप से दोहन योग्य भूमि सम्भवत: 190.1 एकड़ तक बढ़ गई थी। यहां तक की कम से कम 133 एकड़, जैसाकि स्थानीय प्राधिकरण द्वारा अनुमति दी गई, की अर्जन क्षमता को भी नजर अंदाज करना विवेकपूर्ण नहीं हो सकता। अर्जन क्षमता से प्राप्त लाभ 'गैर हस्तांतरित' परिसम्पति में से राजस्व के रूप में एमआईएएल को प्राप्त होगें। यद्यपि, यह लाभ एसएसए के संदर्भ में

हवाई अड्डा प्रभारों के निर्धारण के लिए विचारणीय है, तथापि, यह राजस्व बढाने वाला कार्यकलाप होगा जिसमें यात्रियों पर विभिन्न उद्ग्रहणों के रूप में भार में कमी करने की क्षमता होगी। *एमओसीए/एएआई को भूमि के वाणिज्यिक दोहन की अर्थनीति पर सावधानी से काम करने की आवश्यकता है।*

इसके अलावा, ओएमडीए में स्थिर शर्तों एवं निबंधनों के साथ 60 वर्षों तक ठेका अवधि के स्वत: विस्तारण के प्रावधान और दूसरे हवाई अड्डे के लिए प्रथम अस्वीकृति का अधिकार एमआईएएल के ग्राही/निजी भागीदारों को लाभ प्रदान करता हुआ प्रतीत होता है।

एएआई ने 2006-13 की अवधि के लिए ₹ 2,857.34 करोड़ का सकल राजस्व हिस्सा प्राप्त किया है। तथापि, कार्यकलापों की आऊटसोर्सिंग के कारण एएआई के राजस्व हिस्से में कमी निश्चित है जैसाकि घरेलू और अंतर्राष्ट्रीय कार्गो कार्यकलाप और हवाई अड्डा होटल परियोजना के मामले में देखा गया था। दूसरी तरफ निजी भागीदारों ने, दूसरे सम्भाव्य लाभों के अतिरिक्त जोकि भूमि के वाणिज्यिक दोहन से प्राप्त होंगे, ₹888 करोड़ के निवेश पर समान अवधि के दौरान ₹ 4,526 करोड़ का सकल राजस्व प्राप्त किया था।

कार्गो तथा ग्राउंड हैंडलिगं के संबंध में ओएमडीए और ऐरा अधिनियम के बीच विवाद को एमओसीए के द्वारा इन गतिविधियों से संबंधित राजस्वों को, ओएमडीए के प्रावधानों के अनुसार, गैर-विमानन' के रूप में श्रेणीबद्ध करने के निर्णय के द्वारा सुलझाया गया था। मंत्रालय ने करार में केन्द्र सरकार द्वारा प्रस्ताव की गई रियायतों पर विधिवत विचार करते हुए टैरिफ के अवधारण पर ऐरा अधिनियम पर ध्यान केन्द्रित किया। तथापि, विकास फीस उदग्रहित करते समय वित्त पोषण पर ओएमडीए के स्पष्ट प्रावधानों को समान केन्द्रीयता नहीं दी गई और निधियन अंतर को यात्रियों से विकास फीस के उद्ग्रहण के माध्यम से पूरा किया गया।

इस रिपोर्ट के निष्कर्षों के अनुसार एमआईएएल में पीपीपी प्रबधंन के परिणामों और इंदिरा गांधी अन्तर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा, दिल्ली में पीपीपी के कार्यान्वयन पर पीएसी की रिपोर्ट में सिफारिशों के अनुसार सरकार द्वारा सूक्ष्म रूप से समीक्षा करने का एक मजबूत मामला है ताकि किए गए विभिन्न करारों की पुनितता को यथावत सुनिश्चित करते हुए सरकार और यात्रियों के हितों की सुरक्षा की जा सके। सरकार द्वारा निजी भागीदारों को दिए गए ओपन एंडिड़ परियोजना लागत और वित्तीय जोखिम को कम करने के रूप में लाभों को भी भविष्य में ऐसी व्यवस्थाओं में अनुमति नहीं दी जाए।

सिफारिशें

समीक्षा और पुन: बातचीत के प्रावधान का अभाव वास्तविक रूप से एमआईएएल को 60 वर्षों की अवधि के लिए हवाई अड्डे को प्रचालित करने का अधिकार ओएमडीए में स्थिर शर्तों एवं निबंधनों के साथ देता हुआ प्रतीत होता है। यह आवश्यक है कि सरकार के हितों को सुरक्षित करने और एमआईएएल द्वारा प्रतिबद्ध परिणाम की पूर्ति करने के लिए एमओसीए द्वारा एमआईएएल के निष्पादन की नियमित और सप्रलेखित समीक्षा की जाए। यह दिल्ली हवाई अड्डा में समरूप पीपीपी प्रबंधन में पीएसी द्वारा व्यक्त की गई चिन्ताओं पर ध्यान देने में एमओसीए को समर्थ बनाएगा।

(पैरा 3.5)

एमओसीए और एएआई द्वारा कार्य की प्रगति से संबंधित समयबद्ध और नियमित निगरानी तंत्र के उपाय की आवश्यकता है।

(पैरा 3.9)

एमओसीए एमआईएएल की वित्तपोषण के स्वरूप की निरंतर और सूक्ष्म रूप से समीक्षा करे और सुनिश्चित करे कि निजी भागीदारों के साथ किए गए करार में परियोजना हेतू यथा आबंटित वित्त जोखिम का यथावत पालन किया गया है।

(पैरा 4.3 और 4.4)

एमओसीए/एएआई यह सुनिश्चित करें कि भूमि का आवश्यक सर्वेक्षण किया गया है और पट्टागत भूमि तथा चिन्हित भूमि की पहचान करने के लिए प्रत्यक्ष चिन्ह लगाए गए हैं। एमओसीए/एएआई के लिए भूमि के वाणिज्यिक दोहन की अर्थनीति की सावधानीपूर्वक गणना करना आवश्यक है।

(पैरा 6.1 और 6.3)

एमओसीए ने ओएमडीए के अन्तर्गत दी गई रियायतों के वित्तीय प्रभाव और ग्राउडं हैंडलिगं और कार्गो सेवाओं को विमानन सेवाओं के रूप में वर्गीकृत किए जाने के बाद एमआईएएल से मिलने वाले राजस्व की सूक्ष्म समीक्षा करे। एमओसीए राजस्व में प्रक्षेपित कटौतियों की तुलना में सीएसआई हवाई अड्डा में अवसंरचना और प्रबंधन क्षमता में प्रतिबद्ध सुधारों की सीमा और पर्याप्तता की निगरानी और समीक्षा करे।

(पैरा 5.2 और 5.4)

एमओसीए इस ओर ध्यान दे कि पीएसी की इंदिरा गांधी अन्तर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा, दिल्ली में पीपीपी के कार्यान्वयन पर, लेखापरीक्षा रिपोर्ट सं. 5, 2012-13 से संबंधित, अपनी 06 फरवरी 2014 की रिपोर्ट में सरकार को भविष्य में हवाई अड्डा ठेके देते समय इस पहलू पर विचार करने का आग्रह किया कि 'शेयर्ड टिल प्रणाली' ने वास्तव में यात्रियों पर भार में वृद्धि की क्योंकि वैमानिक टैरिफ को गैर वैमानिक टैरिफ, जोकि कम पूंजी प्रधान और उच्च राजस्व प्रवृति के हैं, के महत्वपूर्ण भाग द्वारा आर्थिक सहायता नही दी गई।

(पैरा 5.1)

उ. शंकर

नई दिल्ली
दिनांक : 29 मई 2014

(उषा शंकर)
उप-नियंत्रक-महालेखापरीक्षक
एवं अध्यक्षा, लेखापरीक्षा बोर्ड

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक : 30 मई 2014

(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

शब्दावली

एएआई	भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण
एईआरए/ऐरा	भारतीय विमानपत्तन आर्थिक विनियामक प्राधिकरण
एएनएस	एयरपोर्ट नेविगेशन सर्विसेज
एओ	हवाई अड्डा प्रचालक
एटीसी	वायु परिवहन नियंत्रण
बीओओटी	निर्माण, निजी, प्रचालन एवं अन्तरण
सीआईडीसीओ	सिटि एण्ड इंडस्ट्रीयल डिवलपमेंट कारपोरेशन ऑफ महाराष्ट्र लिमिटेड
सीआईएसएफ	केंद्रीय औद्योगिक सुरक्षा बल
सीएनएस/एटीएम	संचार, नौपरिवहन और निगरानी/वायु परिवहन प्रबंधन
कोपू	सार्वजनिक उपक्रम समिति
सीपीडब्ल्यूडी	केंद्रीय लोक निर्माण विभाग
सीएसआई हवाई अड्डा, मुंबई	छत्रपति शिवाजी अंतर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा, मुंबई
डीएफ	विकास फीस
डायल	दिल्ली इंटरनेशनल एयरपोर्ट प्राइवेट लिमिटेड
ईजीओएम	मंत्रियों का सशक्त दल
एफए	वित्तीय लेखापरीक्षक
एफसी	सरलीकरण घटक (पीएसएफ)
जीओआई	भारत सरकार
जीटीए	वैश्विक तकनीकी सलाहकार
आईडीसी	निर्माण के दौरान ब्याज
आईएमडी	भारतीय मौसम विभाग
आईएमजी	अन्तर - मंत्रालय दल
जेवी	संयुक्त उद्यम

जेवीसी	संयुक्त उद्यम कंपनी
के .एम.	किलोमीटर
एमसीपी	अनिवार्य पूंजीगत परियोजनाएं
एमआईएएल	मुंबई इंटरनेशनल एयरपोर्ट प्राइवेट लिमिटेड
एमओसीए	नागर विमानन मंत्रालय
एमपीपीए	मिलियन यात्री प्रति वर्ष
एनएमआईए	नवी मुंबई अतंर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा
ओआईओसी	ओएमडीए कार्यान्वयन निरीक्षण समिति
ओएमडीए	संचालन, प्रबंधन और विकास करार
पी एंड टी	डाक और दूरसंचार
पीपीपी	सार्वजनिक निजी भागीदारी
पीएसएफ	यात्री सेवा फीस
आरएफपी	प्रस्ताव के लिए अनुरोध
आरओएफआर	प्रथम अस्वीकृति का अधिकार
एससी	सुरक्षा घटक (पीएसएफ)
एसजीएसए	राज्य सरकार समर्थन करार
एसएचए	शेयर धारकों का करार
एसएसए	राज्य समर्थन करार
एसओपी	पीएसएफ (एससी) की लेखा/लेखापरीक्षा के लिए मानक संचालन प्रक्रिया
एसपीसी	विशेष उद्देश्य कम्पनी
स्वें. मी.	वर्ग मीटर
टीए	तकनीकी लेखापरीक्षक