

अध्याय X: सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय

भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण

10.1 चार लेन की बीओटी (टोल) परियोजनाओं के रियायत करारों में असंगत खंड का अवधारण

एनएचएआई पूर्ववर्ती शर्तों को पूरा करने में देरी के लिए दो संविदाओं में रियायत ग्राहियों से ₹12.36 करोड़ के हर्जाने का उदग्रहण करने में विफल रहा, क्योंकि एनएचएआई ने फीस की अधिसूचना जारी करने में भी देरी की थी जो रियायत करार की पूर्ववर्ती शर्तों में से एक थी। फीस अधिसूचना को जारी करना चार लेन की परियोजनाओं से संबंधित रियायत करारों में एक असंगत शर्त वाला पूर्ववर्ती खंड था क्योंकि वाणिज्यिक परिचालन तिथि प्राप्त करने पर टोल परिचालन को शुरू किया जाना था।

भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण (एनएचएआई) ने मध्य प्रदेश राज्य में क्रमशः 15 जून 2015 और 27 अगस्त 2015 को एनएच-3 के शिवपुरी-गुना खंड के किमी 236.00 से किमी 332.100 तक चार लेन और ब्यौरा से देवास खंड में किमी 426.100 से किमी 566.450 तक चार लेन करने के लिए दो रियायत करार किए। परियोजनाओं की नियत तिथि¹ क्रमशः 25 जनवरी 2016 और 9 जुलाई 2016 घोषित की गई थी और निर्धारित पूर्णता तिथि क्रमशः 24 जुलाई 2018 और 6 जनवरी 2019 थी।

राष्ट्रीय राजमार्गों के विकास के उद्देश्य से, योजना आयोग ने सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय (एमओआरटीएच) और एनएचएआई द्वारा उपयोग के लिए अप्रैल 2009 (दूसरा संस्करण) में राजमार्गों के निर्माण के लिए सार्वजनिक निजी भागीदारी परियोजनाओं के लिए आवेदन हेतु अवसंरचना पर एक समिति के अनुमोदन के साथ एक मॉडल रियायत करार को प्रकाशित किया। मॉडल रियायत करार, पूर्ववर्ती शर्त से संबंधित अनुच्छेद 4 के अनुसार, रियायत करार के तहत एनएचएआई और रियायतग्राही के अधिकार व दायित्व अनुच्छेद में निर्दिष्ट पूर्ववर्ती शर्तों से पूर्ण रूप से संतुष्टि के अधीन होंगे। एनएचएआई द्वारा पूरी की जाने वाली एक पूर्ववर्ती शर्त, 'फीस अधिसूचना जारी करना' है। इसके अलावा, मॉडल रियायत

¹ नियत तिथि, रियायत अवधि शुरू करने के साथ-साथ रियायत ग्राही को राष्ट्रीय राजमार्ग का निर्माण कार्य शुरू करने का अधिकार प्राप्त करने की तिथि भी है।

करार के अनुच्छेद 4.2 और 4.3 में यह कहा गया है कि यदि एनएचएआई या रियायतग्राही, रियायत करार की किसी भी शर्त को पूरा करने में विफल रहा, तो वह हर्जाना के भुगतान के लिए उत्तरदायी होगा।

उपर्युक्त दो परियोजनाओं के संबंध में यह नोट किया गया था कि एनएचएआई ने रियायतग्राही द्वारा पूर्ववर्ती शर्तों को पूरा करने में देरी के आधार पर ₹12.36 करोड़² का हर्जाना उद्ग्रहीत नहीं किया (रियायत करार का अनुच्छेद 4.1.3) क्योंकि एनएचएआई ने प्रक्रियात्मक कमियों के कारण फीस अधिसूचना जारी करने में भी देरी की जोकि पूर्ववर्ती शर्तों में से एक थी (रियायत करार का अनुच्छेद 4.1.2)।

अभिलेखों की जांच से निम्नलिखित का पता चला:

(i) वाणिज्यिक परिचालन तिथि के संबंध में मॉडल रियायत करार के अनुच्छेद 15.1 के अनुसार, चार लेन को तब पूरा माना जाएगा, जब पूर्णता प्रमाण पत्र या अनंतिम प्रमाण पत्र³, जैसा भी मामला हो, अनुच्छेद 14 के प्रावधानों के तहत जारी किया जाता है और तदनुसार परियोजना की वाणिज्यिक परिचालन तिथि वह तिथि होगी जिस पर ऐसा पूर्णता प्रमाण पत्र या अनंतिम प्रमाण पत्र जारी किया जाता है। राजमार्ग परियोजना, वाणिज्यिक परिचालन तिथि पर वाणिज्यिक सेवा में प्रवेश करेगी जिस पर रियायतग्राही अनुच्छेद 27 के प्रावधानों के अनुसार फीस की मांग करने और एकत्र करने का हकदार होगा। इस प्रकार, यह देखा जा सकता है कि रियायतग्राही परियोजना के कम से कम 75 प्रतिशत निर्माण कार्य को पूर्ण करने पर या परियोजना के पूरे निर्माण कार्य को पूर्ण करने के बाद टोल परिचालन को शुरू करने का हकदार होगा। इसके अलावा, उपर्युक्त दोनों मामलों में उपयोगकर्ता फीस को एकत्र करने के लिए फीस अधिसूचना जारी करने की आवश्यकता, परियोजना की 75 प्रतिशत पूर्णता पर उत्पन्न होगी अर्थात् परियोजना के वाणिज्यिक परिचालन तिथि को या इसके बाद और निर्माण कार्य शुरू होने की तिथि से पहले नहीं। इसलिए, फीस अधिसूचना जारी करना उन चार लेन परियोजनाओं से संबंधित रियायत करारों में एक असंगत पूर्ववर्ती शर्त खंड था जिस पर वाणिज्यिक परिचालन तिथि प्राप्त करने पर टोल का परिचालन शुरू किया जाना था।

² बियारा से देवास खंड में 67 दिन की देरी के लिए ₹10.62 करोड़ और शिवपुरी-गुना खंड में 21 दिन की देरी के लिए ₹1.74 करोड़।

³ परियोजना राजमार्ग के परिचालित हिस्से के लिए रियायतग्राही के अनुरोध पर अनंतिम प्रमाण पत्र जारी किया जा सकता है, यदि परियोजना राजमार्ग की कुल लंबाई का कम से कम 75 प्रतिशत पूरा हो गया है।

(ii) उपरोक्त के संबंध में, नमूना जांच के दौरान लेखापरीक्षा ने देखा कि अन्य रियायतग्राहियों के साथ किए गए छह रियायत करारों⁴ में, एमओआरटीएच/एनएचएआई ने योजना आयोग के विचारों के अनुरूप फीस अधिसूचना जारी करने की पूर्ववर्ती शर्त को हटाकर परियोजना विशिष्ट आवश्यकता के अनुसार रियायत करारों में संशोधन किया था, जिसमें मॉडल रियायत करारों के अग्रेशन में यह बताया गया था कि एमओआरटीएच और एनएचएआई अपने विवेकाधिकार में इस मॉडल रियायत करार को संशोधन के साथ या संशोधन के बिना अपना सकते हैं। हालांकि, उपर्युक्त दोनों परियोजनाओं में, इस खंड को हटाया नहीं गया था।

इसलिए, रियायत करारों में पूर्ववर्ती शर्त के रूप में फीस अधिसूचना जारी करने से संबंधित खंड को हटाने में एमओआरटीएच/एनएचएआई के असंगत दृष्टिकोण के परिणामस्वरूप रियायतग्राही से ₹12.36 करोड़ की शास्ति का उदग्रहण नहीं किया।

प्रबंधन ने अपने उत्तर में कहा (अगस्त 2020) कि एनएचएआई द्वारा देय हर्जाना, दोनों मामलों में रियायतग्राही द्वारा पूर्ववर्ती शर्त की प्राप्ति में देरी के कारण हर्जाने से अधिक थी। इसके अलावा, वर्ग कोष्ठक के तहत फीस अधिसूचना जारी करने की पूर्ववर्ती शर्त को हटाने की व्यवस्था नहीं की गई थी, इसलिए इसे संशोधित नहीं किया गया था। मॉडल रियायत करारों के अनुसार, इस पूर्ववर्ती शर्त में किसी भी संशोधन/चूक को उचित नहीं माना गया था और यह रियायतग्राही को स्वीकार्य नहीं हो सकता है। फीस अधिसूचना के प्रकाशन में देरी प्रक्रियात्मक थी।

एमओआरटीएच ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार करते हुए कहा (मार्च 2021) कि लेखापरीक्षा का मत वैध है कि नियत तिथि घोषित करने के लिए इस पूर्ववर्ती शर्त की आवश्यकता नहीं थी क्योंकि टोलिंग को वाणिज्यिक परिचालन तिथि के बाद ही शुरू किया जाएगा। लेकिन चूंकि यह प्रावधान मॉडल रियायत करार का हिस्सा है, इसलिए यदि आवश्यक हो तो केवल यथासमय पर मॉडल रियायत करार में संशोधन के समय ही सुधार किया जा सकता है। फीस अधिसूचना जारी करने की पूर्ववर्ती शर्त को वर्ग कोष्ठक के तहत प्रदान नहीं किया गया था, इसलिए यह संशोधन योग्य नहीं था। अब रियायत करारों को अधिकतर हाइब्रिड वार्षिकी आधार पर प्रदान किया जाता है और हाइब्रिड वार्षिकी आधार पर प्रदान की गई परियोजनाओं के लिए यह पूर्ववर्ती शर्त निर्धारित नहीं की जाती है। इस प्रकार,

⁴ बदरपुर एलिवेटेड हाईवे., जम्मू से ऊधमपुर, चेन्नई से नाशरी, क्वाजिगुंड से बनिहाल, आगरा से अलीगढ़ और पानीपत से जालंधर

यह कहा जा सकता है कि इस संबंध में उपचारात्मक उपाय पहले ही किए जा चुके हैं। फीस अधिसूचना के प्रकाशन में देरी प्रक्रियात्मक थी और उस समय प्रचलित निर्धारित प्रक्रिया का अनुपालन करने से हुई थी।

तथापि, यह तथ्य रहा कि यह जानने के बावजूद कि फीस अधिसूचना जारी करने की यह पूर्ववर्ती शर्त असंगत थी, एनएचएआई द्वारा मॉडल रियायत करार में इसके संशोधन के लिए कोई कार्रवाई नहीं की गई है। परिणामस्वरूप, एनएचएआई रियायतग्राही की ओर से विलंब के बावजूद रियायतग्राही पर हर्जाना नहीं लगा सका और न ही वसूल कर सका। इसके अलावा, लेखापरीक्षा ने छह मामलों में नमूना जांच के आधार पर देखा कि एनएचएआई ने इस पूर्ववर्ती शर्त को हटा दिया था, जैसा कि ऊपर उल्लेख किया गया है, लेकिन शिवपुरी-गुना और ब्यौवरा-देवास परियोजनाओं के दोनों रियायत करारों में इसे हटाने में विफल रहा। इसके अलावा मॉडल रियायत करार को अग्रेषित करने में योजना आयोग ने बताया था कि एमओआरटीएच और एनएचएआई अपने विवेकाधिकार से इस मॉडल रियायत करार को संशोधन के साथ या बिना संशोधन के अपना सकते हैं।

इस प्रकार, दंडात्मक निहितार्थ वाली असंगत पूर्ववर्ती शर्त को पूरा करने में देरी होने के साथ-साथ न हटाये जाने के कारण, एनएचएआई रियायतग्राही पर रियायत करार का दंडात्मक प्रावधान लागू नहीं कर सका और उसे ₹12.36 करोड़ तक पारस्परिक रूप से हर्जाना माफ करने के लिए मजबूर किया गया।

सिफारिश संख्या 11

एनएचएआई रियायतग्राही को अनुचित लाभ न देने के लिए सभी बीओटी (टोल) परियोजनाओं में पूर्ववर्ती शर्त के रूप में फीस अधिसूचना जारी करने जैसे असंगत प्रावधानों में सुधार करने के लिए मॉडल रियायत करार की समीक्षा कर सकता है।

10.2 सीवीसी के दिशा-निर्देशों का उल्लंघन करते हुए करार में क्षति गणना खंड में पश्च संविदा संशोधन का सहारा लेकर रियायतग्राही को अनुचित लाभ देना

एनएचएआई ने सीवीसी के दिशा-निर्देशों का उल्लंघन करते हुए क्षति की गणना विधि को संशोधित करके रियायत करार में निर्दिष्ट दर से कम दर पर हर्जाना लगाकर रियायतग्राही को ₹10.94 करोड़ का अनुचित लाभ प्रदान किया।

केंद्रीय सतर्कता आयोग (सीवीसी) ने नवंबर 2002 में संविदाओं के प्रदान करने और निष्पादन में सामान्य अनियमितताओं और खामियों और उसके सुधार के लिए दिशा-निर्देशों पर एक

दस्तावेज प्रकाशित किया। सीवीसी ने पाया कि संविदा प्रदान किए जाने के बाद संविदाकारों को वित्तीय लाभ देने वाली संविदा शर्तों में वित्तीय निहितार्थ वाले संशोधनों/सुधारों को बाद में प्राधिकृत किया जाता है। सीवीसी ने आगे पाया कि संविदा के समापन के बाद, संविदा शर्तों/ विनिर्देशों में किसी भी छूट को गंभीर रूप से हतोत्साहित किया जाना चाहिए (खंड 22-पश्च संविदा प्रबंधन)।

भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण (एनएचएआई) ने इंडस्ट्रीयल लीजिंग एंड फाइनेंशियल सर्विसेज लिमिटेड द्वारा प्रचारित कंपनी वेस्ट गुजरात एक्सप्रेसवे लिमिटेड (डब्ल्यूजीईएल) के साथ रियायत करार किया था (मार्च 2005)। कार्यक्षेत्र में गुजरात में राष्ट्रीय राजमार्ग-8बी पर निर्माण, प्रचालन एवं हस्तांतरण (बीओटी) के आधार पर मौजूदा 26 कि.मी. जैतपुर-गोंडल खण्ड सी-1 (117 कि.मी. से 143 कि.मी.) को चौड़ा करना (दो से चार लेन में), मौजूदा 32 कि.मी. गोंडल-राजकोट 4 लेन खण्ड सी-2 (143 कि.मी. से 175 कि.मी.) में सुधार, और मौजूदा 10 कि.मी. राजकोट बाईपास सेक्शन सी-3 (175 कि.मी. से 185 कि.मी.) का चौड़ीकरण (दो से चार लेन) शामिल था। खंड सी-2 के लिए वाणिज्यिक परिचालन तिथि (सीओडी) 26 अक्टूबर 2006 थी और खंड सी-1 और सी-3 के लिए 17 मार्च 2008 थी। करार के अनुसार, डब्ल्यूजीईएल को उपयोगकर्ताओं से टोल इकट्ठा करने के लिए 20 साल की रियायत अवधि की अनुमति दी गई थी।

रियायत करार का अध्याय IV “परियोजना विकास और परिचालन” से संबंधित है और अध्याय के खंड XVIII, 'परिचालन और रखरखाव' के निबंधन और शर्तें निर्धारित करता है। उप-खंड 18.3 में यह प्रावधान किया गया है कि रियायतग्राही प्रत्येक वर्ष के आरंभ से पहले एनएचएआई को, अनुरक्षण नियमावली और रियायत करार की अनुसूची 'एल' में उल्लिखित न्यूनतम रखरखाव आवश्यकताओं के अधीन परियोजना राजमार्ग को हर समय विनिर्देशों और मानकों के अनुरूप रखने के लिए परियोजना राजमार्ग के निवारक और अन्य अनुसूचित अनुरक्षण के अपने प्रस्तावित कार्यक्रम को प्रदान करेगा।

अनुसूची 'एल' के खंड 3.3.7 और 4.3.2.3 के अनुसार रियायतग्राही को सीओडी से हर पांच वर्षों में कम से कम एक बार आवश्यकतानुसार कैरिजवे के आवधिक रखरखाव करना आवश्यक था। यदि रियायतग्राही मानकों और विनिर्देशों के अनुसार परियोजना राजमार्ग का रख-रखाव करने में विफल रहता है, तो रियायत करार के खंड 18.12 में एनएचएआई को रियायतग्राही के जोखिम और लागत पर ऐसी मरम्मत और रखरखाव करने की अनुमति प्रदान की गई थी। यदि एनएचएआई ने करार के खंड 18.13 के अनुसार खंड 18.12 में

दिए गए विकल्प का प्रयोग नहीं करने का फैसला किया, तो एनएचएआई परियोजना राजमार्ग के परिचालन और रखरखाव में चूक के लिए, जिसकी गणना, चूक के ठीक होने की 30 दिनों की अवधि के बाद ठीक होने तक चूक के प्रत्येक दिन के लिए ₹10,000 या स्वतंत्र सलाहकार द्वारा अनुमानित इस तरह की मरम्मत की लागत के 0.1 प्रतिशत, जो भी अधिक है, की क्षति की वसूली कर सकता था। किसी भी पक्ष द्वारा दूसरे को देय क्षति, रियायत करार के खंड 1.2 (पी) में परिभाषित की गई थी क्योंकि पारस्परिक रूप से सहमत वास्तविक पूर्व अनुमानित हानि और क्षति को इसे प्राप्त करने के हकदार पक्ष द्वारा वहन और व्यय करने की संभावना है और शास्ति या निर्णीत हर्जाना के द्वारा नहीं।

डब्ल्यूजीईएल ने पहले पांचवें वर्ष के आवधिक रखरखाव को पूरा करने में देरी की और स्वतंत्र सलाहकार ने डब्ल्यूजीईएल से वसूल की जाने वाली क्षति का अनुमान लगाया, जैसा कि नीचे विस्तार में दिया गया है:

तालिका 10.1: डब्ल्यूजीईएल से वसूल की जाने वाली अनुमानित क्षति

खंड	सीओडी	पांचवें वर्ष के रखरखाव के लिए नियत तिथि	पहले पांच वर्षों के रखरखाव में देरी	
		पहली नियत तिथि	निम्नलिखित पर समाप्त	अनुमानित क्षति
सी2	26.10.2006	26.10.2011	31.03.2013	₹13.41 करोड़*
सी1 और सी3	17.03.2008	17.03.2013	06.01.2014	₹7.64 करोड़#
कुल				₹21.05 करोड़

* स्वतंत्र सलाहकार, मेसर्स साई कंसल्टिंग इंजीनियरिंग प्राइवेट लिमिटेड द्वारा; नियमित रखरखाव लागत शामिल नहीं है।

कंसल्टिंग इंजीनियर्स, मेसर्स फ्रिशमैन प्रभु द्वारा; स्वतंत्र सलाहकार की टिप्पणियों पर डब्ल्यूजीईएल की देरी से प्रतिक्रिया के लिए स्वतंत्र सलाहकार द्वारा अनुशंसित ₹4 लाख की शास्ति को छोड़कर।

डब्ल्यूजीईएल ने सलाहकारों द्वारा अनुशंसित क्षति का भुगतान नहीं किया और एनएचएआई के अध्यक्ष के साथ बैठक के लिए अनुरोध किया (अगस्त 2017)। सितंबर 2018 में हुई बैठक में, एनएचएआई ने फरवरी 2018 की एनएचएआई की 'आवधिक रखरखाव और क्षति की गणना/नीति दिशानिर्देश' के अनुसार क्षति की गणना का विकल्प प्रस्तुत किया। इन दिशा-निर्देशों में कहा गया कि क्षति मरम्मत कार्य की लागत पर लागू होनी चाहिए जो दिन-प्रतिदिन के आधार पर कम हो रही थी जब साइट पर कार्य किया जा रहा था। एनएचएआई ने इसे लागू किया और भुगतान की जाने वाली क्षति को ₹21.05 करोड़ से ₹10.11 करोड़ तक कम किया; डब्ल्यूजीईएल ने जुलाई 2019 में राशि प्रेषित की।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि एनएचएआई ने रियायत करार में निर्दिष्ट हर्जाने से कम हर्जाना लगाकर रियायतग्राही को ₹10.94 करोड़ (₹21.05 करोड़ - ₹10.11 करोड़) का अनुचित लाभ दिया। फरवरी 2018 के एनएचएआई दिशानिर्देशों को लागू करने से क्षति का दावा ₹21.05 करोड़ से ₹10.11 करोड़ तक कम हो गया। लेखापरीक्षा का यह भी मानना है कि मार्च 2005 में की गई संविदा के लिए फरवरी 2018 के दिशा-निर्देशों के आधार पर क्षति की गणना में कार्यप्रणाली में संशोधन करना नवंबर 2002 में प्रकाशित सीवीसी दिशानिर्देशों का उल्लंघन था।

एनएचएआई/सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने कहा (जुलाई 2020/जनवरी 2021) कि नीति दिशानिर्देशों में करार के किसी भी खंड को संशोधित नहीं किया गया; इसमें केवल यह स्पष्ट किया गया था कि विलंब अवधि की गणना कैसे की जानी चाहिए और यह क्षति मरम्मत कार्य की लागत पर लागू होनी चाहिए जो दिन-प्रतिदिन के आधार पर कम हो रही थी जब साइट पर नवीकरण कार्य किया जा रहा था।

एनएचएआई/मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि लगाए जाने वाले हर्जाने के संबंध में रियायत करार में स्पष्टता की कोई कमी नहीं थी। दूसरी ओर, क्षति की गणना की विधि में परिवर्तन संविदात्मक शर्तों में संशोधन/छूट के समान है जिसके परिणामस्वरूप अंततः रियायतग्राही को ₹10.94 करोड़ का वित्तीय लाभ दिया गया।

इस प्रकार, एनएचएआई ने निबंधन और शर्तों में पश्च संविदा छूट का सहारा लेकर रियायत करार में निर्दिष्ट से कम हर्जाना लगाकर रियायतग्राही को ₹10.94 करोड़ का अनुचित लाभ दिया जो सीवीसी के दिशा-निर्देशों का उल्लंघन था।

सिफारिश संख्या 12

एनएचएआई को संगठन के सर्वाधिक वित्तीय हित में संविदाओं का निष्पादन करते समय संविदात्मक शर्तों का पालन सुनिश्चित करना चाहिए और हर्जाने की गणना के संदर्भ में एनएचएआई के दिशा-निर्देशों को पूर्वव्यापी ढंग से लागू करने से बचना चाहिए।