अध्याय 1

प्रस्तावना

प्रमुख पत्तन

कांदला पत्तन
कोलकाता पत्तन
मुम्बई पत्तन
जवाहर लाल नेहरु पत्तन
पारादीप पत्तन
विशाखापत्तनम पत्तन
मोर्मुगांव पत्तन
न्यू मंग्लौर पत्तन
कामराजार पत्तन
चेन्नई पत्तन
कोचीन पत्तन
वी.ओ. चिदम्बरनार पत्तन

अध्याय 1

प्रस्तावना

1.1 पत्तन क्षेत्र की रूपरेखा

भारत एक प्रमुख समुद्री राष्ट्र है जिसका लगभग 7517 किलोमीटर का समुद्र-तट है। भारत का 95 प्रतिशत अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार उसके 12[1] प्रमुख पत्तनों[2] तथा 200 गैर-प्रमुख पत्तनों के माध्यम से होता है। सभी प्रमुख पत्तनों का संचालन पोत परिवहन मंत्रालय (एमओएस) (पत्तन विंग) के माध्यम से भारत सरकार द्वारा किया जाता है। 12 में से 11 प्रमुख पत्तन, प्रमुख पत्तन न्यास अधिनियम, 1963 द्वारा नियमित किए जाते हैं तथा कामराजार पोर्ट लिमिटेड (केपीएल) नामक एक प्रमुख पत्तन, भारतीय कम्पनी अधिनियम, 1956 के अन्तर्गत पंजीकृत एक कम्पनी है। गैर-प्रमुख पत्तन संबंधित राज्य सरकारों तथा केन्द्र-शासित क्षेत्रों के क्षेत्राधिकार में आते हैं।

1.2 संगठनात्मक ढांचा

11 प्रमुख पत्तन न्यासों का संचालन अध्यक्ष की अध्यक्षता में उनके संबंधित न्यासी बोर्डों[3] द्वारा किया जाता है। बोर्ड के सदस्य भारत सरकार द्वारा पत्तन के विभिन्न पणधारियों द्वारा नामित किए जाते हैं जैसे शिपर, जहाज़ के मालिक, संबंधित सरकारी विभाग तथा पत्तन श्रमिक। पत्तनों के दैनिक क्रियाकलापों की व्यवस्था उपाध्यक्ष, यातायात प्रबंधक, मुख्य अभियंताओं, एफएएण्डसीएओ, सचिव (प्रशासन), उप संरक्षक, तथा मुख्य सतर्कता अधिकारी द्वारा सहायता-प्राप्त अध्यक्ष द्वारा की जाती है।

31 मार्च 2014 को समाप्त पांच वर्षों के लिए पत्तनों द्वारा संचालित यातायात और प्रमुख पत्तनों के हिस्से तथा प्रमुख पत्तनों के निष्पादन के विवरण नीचे तालिका 1.1 में दिए गए हैः

---

1 केपीटी, एमबीपीटी, जेएनपीटी, एमपीटी, एनएमपीटी, सीओपीटी, वीओसीपीटी, सीएचपीटी, केपीएल, वीपीटी, पीपीटी एवं केओपीटी।

2 प्रमुख पत्तन न्यास का अर्थ ऐसे किसी पत्तन से है, जिसे केन्द्रीय सरकार ने सरकारी गजट में अधिसूचना के माध्यम से घोषित किया हो, अथवा फिलहाल लागू किसी कानून प्रमुख पत्तन घोषित किया हो (भारतीय पत्तन न्यास अधिनिय, 1908 की धारा 3(8))।

3 मुम्बई, कोलकाता एवं चेन्नई के मामले में अधिकतम 19 व्यक्ति तथा अन्य न्यासों के मामले में अधिकतम 17 व्यक्ति। कामराजार पत्तन लिमिटेड, एन्नोर के मामले में दैनिक क्रियाकलापों की व्यवस्था विभिन्न कार्यात्मक निदेशकों द्वारा सहायता प्राप्त अध्यक्ष एवं प्रबंध निदेशक की अध्यक्षता में निदेशक-बोर्ड द्वारा की जाती है।

तालिका 1.1

विवरण	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
सभी पत्तनों द्वारा संचालित कुल यातायात (एमएमटी)	849.95	884.88	913.33	933.92	972.71
प्रमुख पत्तनों द्वारा संचालित यातायात	561.09	570.03	560.14	545.79	555.49
प्रमुख पत्तनों द्वारा संचालित यातायात की प्रतिशतता	66.01	64.42	61.33	58.44	57.11
प्रमुख पत्तनों की क्षमता (एमएमटीपीए)	616.73	670.13	696.53	744.91	800.52
क्षमता उपयोग (प्रतिशतता में)	90.98	85.06	80.42	73.27	69.39
परिचालन आय (₹ करोड़ में)	7262.84	7649.89	8095.63	7927.64	9162.80
परिचालन व्यय (₹ करोड़ में)	4884.29	5089.26	5524.26	6120.21	6643.90
परिचालन अधिशेष (₹ करोड़ में)	2378.55	2560.63	2571.37	1807.43	2518.90
परिचालन अनुपात (प्रतिशतता में)	67.25	66.53	68.24	77.20	72.51

2009-10 में प्रमुख पत्तनों द्वारा संचालित कुल यातायात 561.09 एमएमटीपीए था जो 2013-14 में घटकर 555.49 एमएमटीपीए हो गया। जबकि गैर-प्रमुख पत्तनों द्वारा संचालित यातायात 288.86 एमएमटीपीए (2009-10) से 44.44 प्रतिशत बढ़कर 417.22 एमएमटीपीए (2013-14) हो गया। इससे यह पता चलता है कि प्रमुख पत्तनों का यातायात घटकर गैर-प्रमुख पत्तनों को जा रहा है।

प्रमुख पत्तन पुराने तथा अपर्याप्त बुनियादी ढांचे, कम भारवाही, अपर्याप्त नौभार संचालन प्रणालियों, खराब आन्तरिक इलाकों के जुड़ावों, रात्रि नौसंचालन सुविधाओं के अभाव, जहाजों के लिए उच्च टर्न-अराऊंड समय, आदि की कठिनाईयों के समाधान के द्वारा परिचालनों को आधुनिकीकरण करने की गम्भीर चुनौतियों का सामना कर रहे हैं।

1.3 सार्वजनिक निजी भागीदारी (पीपीपी) परियोजनाएं

निजी क्षेत्र की संभावनाओं को तलाश करने की दृष्टि से, सरकार ने पीपीपी के माध्यम से अवसंरचनात्मक विकास के लिए उन्हें आकर्षित करने के लिए नीतियां बनाई हैं। पीपीपी, उपयोगकर्ता प्रभारों[4] के भुगतान पर अवसंरचनात्मक सेवा प्रदान करने के लिए एक ओर सरकार अथवा सांविधिक सत्व तथा दूसरी ओर निजी क्षेत्र कम्पनी के बीच अनुबंध अथवा रियायत करार (सीए) पर आधारित परियोजना है। सामान्यतः

[4] भारत सरकार अवसंरचना समिति सचिवालय द्वारा परिभाषित ।

अपनाए गए पीपीपी मॉडल हैः बीओटी, एलओटी, बीओओटी तथा डीबीएफओटी[5]। रियायतग्राही परियोजना सुविधाओं से तथा दर-मान (एसओआर)/टैरिफ अथॉरिटी ऑफ मेजर पोर्ट्स (टीएएमपी) द्वारा नियत टैरिफ के आधार पर सृजित राजस्व एकत्र करता है तथा राजस्व की सहमत प्रतिशतता पत्तनों के साथ बांटता हैं।

1.4 पीपीपी परियोजनाएं- परिचालनात्मक ढांचा

अवसंरचनात्मक विकास में निजी क्षेत्र की भागीदारी के लिए एक ढांचे की आवश्यकता है जो निजी क्षेत्र के भागीदार को एक समुचित प्रतिफल प्राप्त करने के सक्षम बनाएगा, उपयोगकर्ता को सस्ती लागत पर पर्याप्त सेवा गुणवत्ता आश्वस्त करेगा तथा सरकार को सार्वजनिक संसाधनों के लिए मूल्य प्राप्त करने में सरकार की सहायता करेगा। इसे पीपीपी से स्पष्ट एवं पारदर्शी प्रतिमान स्थापित करने तथा सुस्पष्ट एवं विशिष्ट संविदागत संबंध बना कर प्राप्त किए जाने की उम्मीद है। भारत सरकार ने उपर्युक्त आदेशों के साथ विभिन्न उपाय सूचित किए जैसे:

- ❖ प्रमुख पत्तनों में निजी क्षेत्र की भागीदारी के लिए प्रमुख पत्तन न्यासों द्वारा अनुसरण करने के लिए दिशानिर्देश जारी किए (अक्तूबर 1996);
- ❖ सार्वजनिक निजी साझेदारियों को अवसंरचना में वित्तीय सहायता के लिए एक योजना अनुमोदित की (जुलाई 2005) जिसका वित्त मंत्रालय द्वारा बजटीय प्रावधानों से वर्ष-दर-वर्ष आधार पर संचालन किया जाना था। पूंजीगत अनुदान के रूप में वित्तीय सहायता, जिसे लाभांतर वित्तपोषण (वीजीएफ) के नाम से भी जाना जाता है, की मात्रा कुल परियोजना लागत का अधिकतम 20 प्रतिशत होगी;
- ❖ आर्थिक मामलों की कैबिनेट समिति (सीसीईए) द्वारा गठित सार्वजनिक निजी भागीदारी मूल्यांकन समिति (पीपीपीएसी)[6] की स्थापना की (नवम्बर 2005) जिसकी सभी क्षेत्रों, जहां परिसम्पत्तियों की पूंजीगत लागत ₹ 250 करोड़ अथवा अधिक हैं, की पीपीपी परियोजना के मूल्यांकन और अनुमोदन में तेजी लाने के लिए आर्थिक मामलों के विभाग (डीईए) द्वारा सेवा की जानी थी;
- ❖ पीपीपी परियोजनाओं के निर्माण, मूल्यांकन एवं निष्पादन हेतु दिशानिर्देश अधिसूचित किए (जनवरी 2006);

---

[5] बिल्ड ओपरेट एण्ड ट्रान्सफर (बीओटी), लीज ओपरेट एण्ड ट्रास्फर (एलओटी), बिल्ड ऑन ओपरेट एण्ड ट्रास्फर (बीओओटी) और डिजाइन बिल्ड फाइनेंस ओपरेट एण्ड ट्रास्फर (डीबीएफओटी)

[6] सदस्यों में-सचिव, आर्थिक मामले विभाग (अध्यक्ष); सचिव योजना आयोग; सचिव व्यय विभाग; सचिव, विधिक मामले; तथा परियोजना प्रायोजित करने वाले विभाग का सचिव शामिल हैं।

- ❖ परियोजना सौंपने के लिए बोलीदाता के चयन हेतु पीपीपी परियोजनाओं की बोली प्रक्रिया के लिए दिशानिर्देश निर्धारित किए (दिसम्बर 2007);
- ❖ प्रमुख पत्तनों में निजी क्षेत्र की परियोजनाओं के लिए मॉडल रियायत करार (एमसीए) किया (जनवरी 2008) जिसमें सरकार तथा अन्य पणधारियों के हितों की सुरक्षा के लिए लक्षित प्रावधान निहित थे।
- ❖ सचिव समिति द्वारा अप्रैल 2011 में अनुमोदित पीपीपी परियोजनाओं की मॉनीटरिंग के लिए दिशानिर्देश निर्धारित किए (मई 2009)। तदनुसार, परियोजना प्राधिकारी, पीपीपी परियोजनाओं के निष्पादन की निगरानी के लिए एक निम्नलिखित दो-स्तरीय तंत्र का सृजन कर सकते हैं।

  (i) परियोजना प्राधिकारी स्तर पर पीपीपी परियोजना निगरानी इकाई (पीएमयू); तथा

  (ii) मंत्रालय अथवा राज्य स्तर पर पीपीपी निष्पादन समीक्षा इकाई (पीआरयू), जैसा भी मामला हो।

1.5 लेखापरीक्षा उद्देश्य

प्रमुख पत्तन न्यासों की पीपीपी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा यह पता लगाने के लिए की गई थी कि क्या:

- पीपीपी परियोजनाएं, नेशनल मेरीटाइम डिवलपमेंट प्रोग्राम (एनएमडीपी) तथा मेरिटाइम अजंडा में की गई परिकल्पना के रूप में शुरू की गई थी;
- पीपीपी परियोजनाएं वित्त मंत्रालय (एमओएफ) द्वारा अधिसूचित दिशानिर्देशों के अनुसार बनाई, मूल्यांकित और अनुमोदित की गई थी;
- पीपीपी साझीदार वित्त मंत्रालय द्वारा जारी दिशानिर्देशों में निर्धारित प्रतिस्पर्धात्मक बोली के माध्यम से पारदर्शी ढंग से चुने गए थे;
- पीपीपी परियोजनाएं निर्दिष्ट समय-सीमा के अन्दर कार्यान्वित की गई थी, तथा उनके पूरा होने पर सेवाओं/कार्यक्षमता में सुधार हुआ था;
- प्रमुख पत्तन न्यासों तथा मंत्रालय के पास पीपीपी परियोजनाओं की योजना बनाने और उन्हें लागू करने के लिए समुचित परियोजना निगरानी तथा समीक्षा तन्त्र उपलब्ध था; तथा
- उपयोगकर्ता प्रभार नियामक अर्थात् टीएएमपी द्वारा ही नियत किए गए थे तथा पत्तनों द्वारा राजस्व, राजस्व हिस्सेदारी व्यवस्था के अनुसार प्राप्त किया गया था।

1.6 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

समीक्षा हेतु चयनित परियोजनाओं[7] में प्रमुख पत्तनों द्वारा 31 मार्च 2014 तक की अवधि के दौरान शुरू की गई ₹100 करोड़ प्रत्येक से अधिक की लागत वाली सभी परियोजनाएं शामिल हैं। अतः लेखापरीक्षा में 31 मार्च 2014 तक संस्वीकृत ₹63712.95 करोड़ की कुल अनुमानित लागत वाली कुल 91 परियोजनाओं में से, ₹55764.59 करोड़ (87.52 प्रतिशत) की अनुमानित लागत वाली 61 परियोजनाएं (67.03 प्रतिशत) शामिल थी। 61 परियोजनाओं में से, 27 बीओटी के अन्तर्गत, 21 डीबीएफओटी के अन्तर्गत, एक बीओओटी के अन्तर्गत, दो नामांकन आधार पर संस्वीकृत की गई थी तथा शेष 10 परियोजनाओं के कार्यान्वयन की विधि पर निर्णय अभी लिया जाना था **(अनुबंध 1)**।

अपनाई गई कार्यप्रणाली में प्रत्येक पत्तन पर एंट्री बैठकों (जून से जुलाई 2014) के माध्यम से पत्तन प्रबंधन को लेखापरीक्षा उद्देश्यों की व्याख्या करना, पत्तनों के प्रशासनिक कार्यालय पर अभिलेखों की समीक्षा, स्थल निरीक्षण करना, लेखापरीक्षा मापदण्ड के संदर्भ में आंकड़ों का विश्लेषण, लेखापरीक्षा प्रश्न करना तथा प्रबंधन को टिप्पणी हेतु ड्राफ्ट लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जारी करना शामिल था। इसके अतिरिक्त, वित्त मंत्रालय, एमओएस तथा पत्तन क्षेत्र पर पीपीपी परियोजनाओं से संबंधित अन्य मान्य प्राप्त पब्लिक-डोमेनों की वेबसाईट पर उपलब्ध डॉटा का प्रभावी लेखापरीक्षा समझ तथा निष्कर्ष हेतु इस्तेमाल किया गया था।

लेखापरीक्षा नीष्करषों की चर्चा 12 अक्तूबर 2015 को एग्जिट कान्फ्रेंस के दौरान कि गई थी जिसमें पोत परिवहन मंत्रालय और पत्तनों के अवरसचिव, एमओएस और अन्य वरिष्ट अधिकारी उपस्थित थे।

1.7 लेखापरीक्षा मापदण्ड

पीपीपी परियोजनाओं के लिए निष्पादन मापदण्ड के निर्धारण हेतु अपनाया गया मापदण्ड निम्नलिखित स्त्रोतों से लिया गया था:

- पीपीपी परियोजनाओं के निर्माण, मूल्यांकन एवं अनुमोदन हेतु दिशानिर्देश;
- पीपीपी परियोजनाओं की निगरानी के लिए दिशानिर्देश;
- पीपीपीएसी की सिफारिशें;
- पीपीपी परियोजनाओं के लिए बोलीदाताओं की वित्तीय; बोली तथा पूर्व-अर्हता के लिए दिशानिर्देश;

[7] सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों द्वारा शुरू की गई परियोजनाओं को छोड़कर

- मुख्य पत्तनों द्वारा तैयार की गई सामरिक महत्व की/सम्भावित योजनाएं;
- प्रमुख पत्तनों द्वारा किया गया व्यवहार्यता अध्ययन एवं विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर);
- बोर्ड एजेंडा एवं कार्यवृत्त;
- निविदा दस्तावेज़;
- समझौता ज्ञापनएवं तथा रियायत करार (सीए) और
- पत्तनों के लिए मोडल क्नशेषन एग्रीमेंट (एमसीए)

1.8 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नलिखित अध्यायों में दिए गए हैं:

अध्याय 2	योजना
अध्याय 3	पीपीपी भागीदार का चयन
अध्याय 4	परियोजनाओं का कार्यान्वयन और निगरानी
अध्याय 5	उपयोगकर्ता प्रभार और राजस्व हिस्सेदारी
अध्याय 6	निष्कर्ष और सिफारिशें

1.9 आभार

लेखापरीक्षा, लेखापरीक्षा के दौरान प्रमुख पत्तन न्यासों के प्रबंधन और पोत परिवहन मंत्रालय द्वारा दी गई सहायता लिए आभार व्यक्त करता है।