

अध्याय 2

योजना



अध्याय 2

योजना

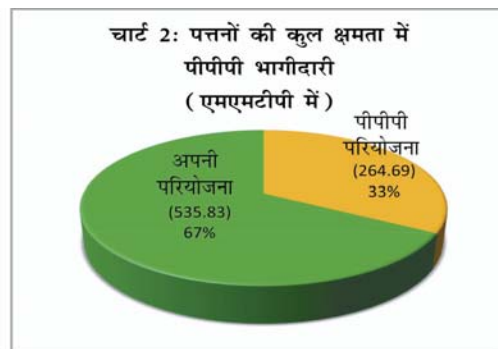
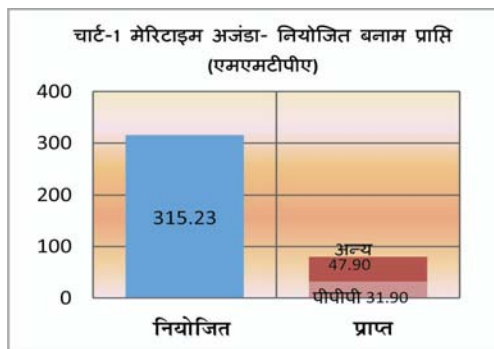
पत्तन अवसंरचना के आधुनिकीकरण में बर्थों का विस्तारण/उन्नयन, नए बर्थ/टर्मिनलों का निर्माण, नए और आधुनिक उपकरणों का संस्थापन, पत्तन संचालन का स्वचालन और वेब आधारित पत्तन कोम्यूनिटी सिस्टम का कार्यान्वयन शामिल है। इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए एमओएस और मुख्य पत्तन द्वारा दीर्घावधि नीतिगत योजनाएं तैयार की गई थीं (2006 और 2011)।

2.1 नेशनल मेरिटाइम डिवलपमेंट प्रोग्राम और मेरिटाइम अजंडा 2010-20

भारत सरकार ने 2006 में नेशनल मेरिटाइम डिवलपमेंट प्रोग्राम (एनएमडीपी) का गठन निजी निवेश में वृद्धि सुसाध्य बनाने और सेवा गुणवत्ता सुधारने के लिए किया था। तथापि, चूंकि एनएमडीपी केवल मुख्य पत्तनों को कवर करता है योजना आयोग के आग्रह पर एमओएस ने 2010-20 के दशक के लिए मेरिटाइम अजंडा तैयार किया (जनवरी 2011) जिसे 2010-12, 2012-17, और 2017-20 के दौरान तीन चरणों में किया जाना है।

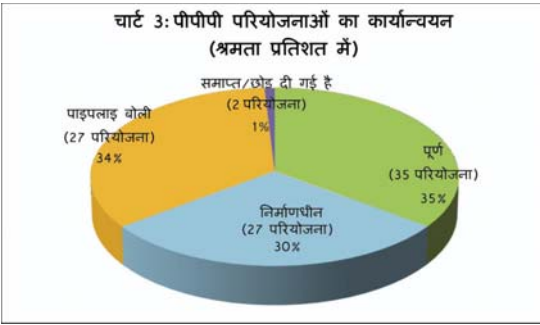
मेरिटाइम अजंडा ने अप्रैल 2010 से मार्च 2020 के दौरान तीन चरणों (चरण I:2010-12, जो 141 परियोजनाओं के माध्यम से 315.23 एमएमटीपीए द्वारा क्षमता वृद्धि करेगा, चरण II:2012-2017, जो 146 परियोजनाओं के माध्यम से 340.22 एमएमटीपीए द्वारा क्षमता वृद्धि करेगा और चरण-III:2017-20, जो 65 परियोजनाओं के माध्यम से 111.70 एमएमटीपीए द्वारा क्षमता वृद्धि करेगा) 352 परियोजनाओं के माध्यम से 767.15 एमएमटीपीए क्षमता संवर्धन प्रस्तावित किया।

2010-12 की अवधि के दौरान, पत्तनों ने नियोजित क्षमता संवर्धन के 315.23 एमएमटीपीए के प्रति 79.80 एमएमटीपीए (25.31 प्रतिशत) का क्षमता संवर्धन किया और चार परियोजनाओं से पीपीपी परियोजनाओं का भोगदान 31.90 एमएमटीपीए (10.12 प्रतिशत) था जैसा कि नीचे चार्ट 1 और 2 में दर्शाया गया है।



2.2 पीपीपी परियोजनाओं का कार्यान्वयन

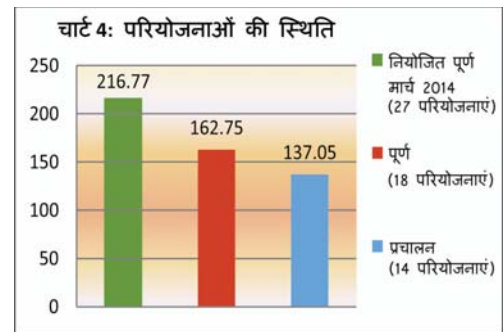
भारत सरकार ने ₹63712.95 करोड़ की लागत से 751.71 एमएमटीपीए की कुल क्षमता



वृद्धि हेतु 91 पीपीपी परियोजनाओं की संस्वीकृति दी है (मार्च 2014 तक)। 91 परियोजनाओं में से 35 ने मार्च 2014 तक 264.69 एमएमटीपीए की क्षमता वृद्धि पूर्ण कर ली है। 27 परियोजनाएं निर्माणाधीन थी जिनमें 221.94 एमएमटीपीए की क्षमता वृद्धि के साथ

₹19910.55 करोड़ की लागत शामिल है (जून 2020 तक पूर्ण होने की संभावना है) और ₹26213.38 करोड़ की लागत की 27 परियोजनाएं पाइपलाइन⁸/बोली प्रक्रिया के अन्तर्गत थी जिसमें 257.97 एमएमटीपीए की क्षमता वृद्धि प्रस्तावित थी जैसा चार्ट 3 में दर्शाया गया है। प्रति एक परियोजना समाप्त और छोड़ दी गई थी (अनुबंध 1)।

लेखापरीक्षा के लिए चयनित 61 परियोजनाओं में से, 41 परियोजनाओं में सीए हस्ताक्षर किए गए थे जिसमें 374.20 एमएमटीपीए की क्षमता वृद्धि शामिल थी। इन 41 परियोजनाओं में से 27, 216.77 एमएमटीपीए की क्षमता वृद्धि के साथ, मार्च 2014 तक पूर्ण हो सकती थी जिसके प्रति 162.75 एमएमटीपीए की क्षमता वृद्धि के साथ केवल 18 परियोजनाएं पूर्ण की गई थीं। जैसा चार्ट 4 में दर्शाया गया है। तथापि, 25.70 एमएमटीपीए (15.03 प्रतिशत) की क्षमता वाली चार⁹ परियोजनाएं परिचालित नहीं हैं (जून 2015)।



इससे परियोजनाओं के कार्यान्वयन में धीमी प्रगति का पता चलता है जिससे निजी निधियों को शामिल करने अघतित तकनीक प्रारंभ करने और उन्नत प्रबंधन प्रथाओं द्वारा संरचनात्मक स्रोतों की तीव्र वृद्धि के लिए पीपीपी मार्ग का सहारा लेने का मूल उद्देश्य विफल हो गया।

लेखापरीक्षा ने परियोजनाओं के कार्यान्वयन के विभिन्न चरणों में विलम्ब और परियोजनाओं की निगरानी में चूके और राजस्व संग्रहण तंत्र में कमजोर नियंत्रण पाए जिनके बारे में अनुवर्ती अध्यायों में बताया गया है।

⁸ सीए के हस्ताक्षर के चरण तक सभी परियोजनाएं पाइपलाइन के अन्तर्गत शामिल हैं।

⁹ केपीटी के बर्थ 11 और 12 (7.20 एमएमटीपीए), केपीटी के बर्थ 15 (1.5 एमएमटीपीए), सीओपीटी के एनएनजी रीगैसिफिकेशन टर्मिनल (5 एमएमटीपीए) और केपीएल के आयरन ओर टर्मिनल (6 एमएमटीपीए)।

2.3 परियोजना निरूपण, मूल्यांकन और अनुमोदन

व्यय विभाग (डीओई), वित्त मंत्रालय ने पीपीपी के माध्यम से की जाने वाली परियोजनाओं के निरूपण, मूल्यांकन और अनुमोदन के लिए दिशानिर्देश जारी किए थे (जनवरी 2006) एक बार प्रयोजित मंत्रालय द्वारा पीपीपी के माध्यम से की जाने वाली परियोजना की पहचान हो जाने के बाद, परियोजना का विवरण और छूट करार शर्तों की चर्चा अन्तर् मंत्रालयी परामर्शी समिति में की जाती है। इसके बाद, प्रस्ताव (जहां परियोजना लागत ₹ 250 करोड से अधिक हो) पीपीपीएसी को मंजूरी हेतु प्रस्तुत किया जाता है। सिद्धान्ततः मंजूरी प्राप्त करने के बाद, पीपीपीएसी की अन्तिम मंजूरी के लिए एक प्रस्ताव ड्राफ्ट परियोजना एमझौते के साथ प्रस्तुत किया जाएगा और ड्राफ्ट आरएफपी (जहां परियोजना लागत ₹ 250 करोड से कम हो, प्रस्ताव स्थायी वित्त समिति (एसएफसी)/व्यय वित्त समिति (ईएफसी) को प्रस्तुत किया जाता है) योजना आयोग, कानून मंत्रालय (एमओएल) और शामिल कोई अन्य मंत्रालय/विभाग से मंजूरी प्राप्त करने के बाद पीपीपीएसी/एसएफसी/ईएफसी प्रस्ताव को मंजूर करती है और अन्तिम अनुमोदन हेतु सीसीईए/सीसीआई¹⁰ को प्रस्तुत करती है। उन मामलों में जहां पीपीपी परियोजना एमसीए पर आधारित है, पीपीपीएसी से सिद्धान्ततः मंजूरी अपेक्षित नहीं है, पीपीपी परियोजनाओं के लिए मूल्यांकन शक्तियों को संशोधित किया गया (सितम्बर 2014) और केवल ₹ 1000 करोड से अधिक मूल्य वाली परियोजनाओं को मंजूरी हेतु पीपीपीएसी को संदर्भित किया गया था।

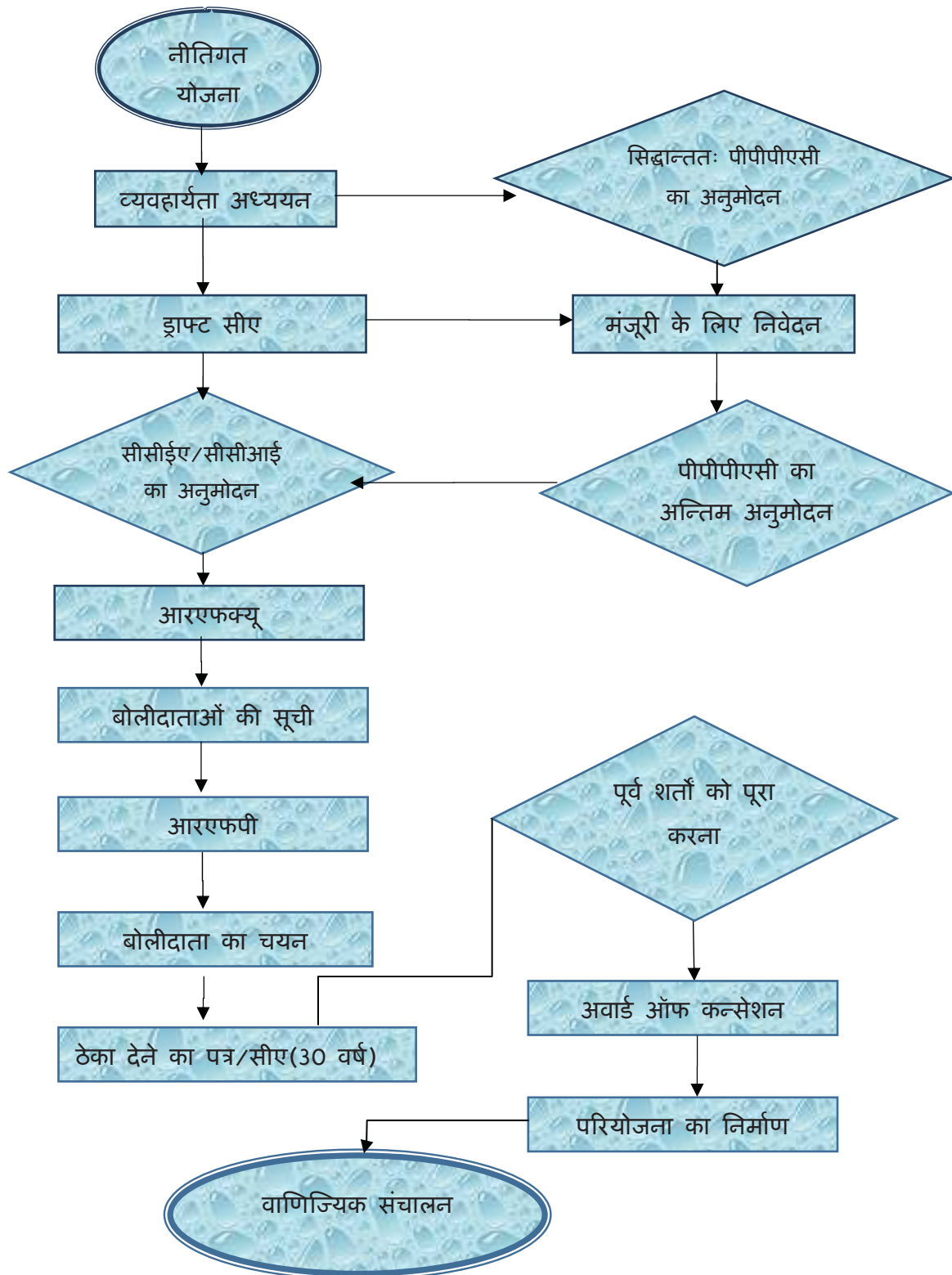
सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन के बाद, बोली की प्रक्रिया अर्थात् एक रियायतग्राही को लगाने की प्रक्रिया प्रारंभ होती है जिसमें विभिन्न चरण जैसे रिक्वेस्ट फोर क्वालिफिकेशन (आरएफक्यू), रिक्वेस्ट फोर प्रोजल (आरएफपी) शामिल होते हैं जिसका मूल्यांकन पत्तनों द्वारा गठित मूल्यांकन समिति द्वारा किया जाता है और सफल बोलीदाता को अन्तिम परियोजना दी जाती है, रियायतग्राही-कार्य निष्पादित करने के लिए एसपीवी बनाता है।

मौजूदा प्रत्यायोजित शक्तियों के अनुसार, पत्तनों ने पीपीपीएसी/एसएफसी से 36 परियोजनाओं के लिए मंजूरी प्राप्त की थी। उपरोक्त दिशानिर्देशों को जारी करने से पूर्व 16 परियोजनाएं हाथ में ली गई थी और इसलिए पीपीपीएसी/एसएफसी से अनुमोदन नहीं मांगा गया जबकि 9 परियोजनाओं की मंजूरी प्रतीक्षित थी।

¹⁰ प्रत्यायोजित वित्तीय शक्तियों जो समय समय पर परिवर्तित होती है, के आधार पर।

प्रमुख पत्तनों में सार्वजनिक निजी भागीदारी परियोजनाओं की स्थापना का फ्लो चार्ट नीचे दिया गया है:

फ्लो चार्ट 1: पीपीपी परियोजना की स्थापना



2.4 योजना में कमियां

एक पीपीपी परियोजना केवल तभी सफल होगी जब जोखिम को एक समान रूप से दोनों पार्टियों के बीच बाँटा जाए। एक छूट अनुबन्ध के सफल होने की संभावना कम है यदि इसमें ऐसी शर्तें हो जो संचालक पर कठोर हैं। यह देखा गया था कि कई परियोजनाओं में गंभीर डिजाइन मसले थे जिन पर आने वाले पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

2.4.1 एनएसआईसीटी परियोजना का दोषपूर्ण स्वरूप

जवाहर लाल नेहरू पोर्ट ट्रस्ट (जेएनपीटी) ने एक कन्टेनर टर्मिनल के संचालन हेतु नावा शावा इन्टरनेशनल कन्टेनर टर्मिनल (एनएसआईसीटी) के साथ एक अनुबन्ध किया (जुलाई 1997)। रायल्टी संचालक द्वारा प्रति टीईयू¹¹ संग्रह किये गए ₹ 3000¹² की राशि से प्रति टीईयू ₹ 47 (1.57 प्रतिशत) पर निर्धारित की गई थी। रायल्टी क्रमिक रूप से प्रति टीईयू ₹ 3341 के संग्रह के प्रति टीईयू ₹ 2670 तक बढ़ गया था। 30वें वर्ष के लिए प्रस्तावित रायल्टी ₹ 5610 प्रति टीईयू तक उच्च थी। इस प्रकार परियोजना संचालक के लिए कम लाभकारी हो गई थी तथा परियोजना की व्यवहार्यता को खतरा था। परियोजना के स्वरूप में जेएनपीटी ने रायल्टी माडल शामिल करके गलती की थी जो टैरिफ के साथ असंगत था।

समय समय पर टीएएमपी द्वारा निर्धारित दरों तथा एनएसआईसीटी द्वारा सहमत रायल्टी की तुलना नीचे दी गई है:

¹¹ टवनटी फूट इक्वीलनट यूनिट, उनकी लम्बाई के आधार पर कन्टेर के लिए एक यूनिट

¹² एनएसआईसीटी द्वारा अर्जित राजस्व पर केवल सड़क परिचालन प्रभागों को प्रभारित करने के पश्चात ही विचार किया जाता है।

तालिका 2.1 शेयर के साथ एमजीटी, वास्तविक टैरिफ तथा दर

वर्ष	एमजीटी (टीईयू में)	सम्भाले गए वास्तविक टीईयू	रूपये/ टीईयू में रायल्टी दर	एनएसआईसीटी द्वारा प्रभारित टैरिफ		जेएनपीटी का शेयर (%)	एनएसआईसीटी का राजस्व (₹ करोड़ में)	जेएनपीटी को रायल्टी (₹ करोड़ में)	वार्षिक लेखा के अनुसार जेएनपीटी द्वारा प्राप्त की गई वास्तविक रायल्टी (₹ करोड़ में)	एनएसआईसीटी को निवल राजस्व (₹ करोड़ में)
				सड़क द्वारा संचालित	रेल द्वारा संचालित					
1	2	3	4	5	6	7=4/5*100	8=3*5	9=8*7/100	10	11=8-10
1999-00	175000	343187	47	3000	3900	1.57	102.96	1.61	1.40	101.56
2000-01	350000	694899	52	3480	4524	1.49	241.82	3.61	3.55	238.27
2001-02	500000	943928	143	3480	4524	4.11	328.49	13.50	11.71	316.78
2002-03	500000	1201119	157	3480	4524	4.51	417.99	18.86	18.47	399.52
2003-04	550000	1230555	348	3480	4524	10.00	428.23	42.82	36.82	391.41
2004-05	550000	1232470	378	3480	4524	10.86	428.90	46.59	45.62	383.28
2005-06	550000	1323801	615	3000	3900	20.50	397.14	81.41	73.28	323.86
2006-07	550000	1359125	886	2640	3432	33.56	358.81	120.42	111.19	247.62
2007-08	550000	1508056	1194	2912	3786	41.00	439.15	180.06	168.65	270.50
2008-09	550000	1427128	1542	2912	3786	52.95	415.58	220.06	206.93	208.65
2009-10	550000	1532075	1960	3115	4050	62.92	477.24	300.29	283.95	193.29
2010-11	550000	1537240	2086	3217	4182	64.84	494.53	320.67	315.43	179.10
2011-12	600000	1401847	2218	3341	4344	66.39	468.36	310.93	306.00	162.36
2012-13	600000	1044105	2361	3341	4344	70.67	348.84	246.51	242.20	106.64
2013-14	600000	969458	2510	3341	4344	75.13	323.90	243.33	239.83	84.07
2014-15	600000	1160220	2670	3341	4344	79.92	387.63	309.78	305.23	82.40
							6059.55	2460.46	2370.26	3689.29

जहां प्रबन्धन ने स्वीकार किया (जनवरी 2015) कि 'प्रति टीईयू आधार पर रायल्टी का निर्धारण गलत था, वहीं मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2015) कि लेखापरीक्षा ने एनएसआईसीटी के निवल राजस्व की गणना करते समय सभी प्रभारों पर विचार नहीं किया था। टर्मिनल ने किसी भी वर्ष संचालन हानियों की सूचना नहीं दी थी। विभिन्न वैश्विक/आर्थिक कारणों से भी, कन्टेनर सम्भलाई प्रभार अपेक्षित रूप से नहीं बढ़े थे। एक्जिट कान्फ्रेंस के दौरान जेएनपीटी ने आगे सूचित किया कि संसाधनों का श्रेष्ठतम उपयोग सुनिश्चित करने के लिए, यह परियोजना को एक राजस्व सहभाजन माडल में बदलने की योजना बना रहा है।

प्रति टीईयू उच्च रायल्टी दर के कारण संचालन के 18 वर्षों के पश्चात राजस्व सहभाजन माडल में स्थानान्तरण करने का पत्तन का प्रस्ताव डिजाईन में कमियों का द्योतक है।

2.4.2: पत्तन के साथ विभिन्न प्रभारों के सहभाजन हेतु प्रावधान को शामिल ना करना पीपीपी परियोजनाओं की रूपरेखा तैयार करते समय, पूर्व-एमसीए अवधि में, यह देखा गया था कि परियोजनाओं में कोई एकरूपता नहीं थी कि संचालक को उपचारित कौन से राजस्व पत्तन के साथ साझा किया जाने थे।

हमने पूर्ण हो गई 14 पीपीपी परियोजनाओं की जाँच की, जिनके लिए लाईसेंस अनुबन्ध (एलए) एमसीए से पहले हस्ताक्षरित किये गए थे तथा पत्तन के साथ विभिन्न प्रभारों यथा बर्थ किराया, कारगों सम्भलाई, पीपीपी संचालक द्वारा संग्रह की गई अन्य आय के सहभाजन के संबंध में एकरूपता की कमी देखी जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है:

- मोरमुगाँव पोर्ट ट्रस्ट (एमपीटी) में बर्थ 5 तथा 6 (अप्रैल 1999) तथा कोलकाता पोर्ट ट्रस्ट (केओपीटी) में बहुउद्देशीय बर्थ 4ए (मई 2002) हेतु एलएज में बर्थ किराया प्रभारों पर राजस्व के सहभाजन हेतु प्रावधान शामिल नहीं थे। इसके परिणामस्वरूप ₹382.80 करोड़ (2005-06 से 2013-14) का कुल राजस्व सहभाजन व्यवस्था से बाहर रखा रहा।
- केपीएल में कोयला टर्मिनल हेतु एलए (सितम्बर 2006) में पीपीपी संचालक द्वारा बताई गई अन्य आय के सहभाजन हेतु प्रावधान शामिल नहीं था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 19.06 करोड़ (मार्च 2011 से मार्च 2013) का कुल राजस्व सहभाजन व्यवस्था से बाहर रखा रहा।
- विशाखापत्तनम पोर्ट ट्रस्ट (वीपीटी) पर बहुउद्देशीय बर्थ इक्यू 8 तथा इक्यू 9 (2001) हेतु एलए सकल राजस्व को केवल बर्थ किराया प्रभारों तथा बर्थ शुल्क प्रभारों के जोड़ के रूप में परिभाषित करता है तथा लाईसेंस द्वारा संग्रह किये गए अन्य प्रभार यथा जहाजीकूली भण्डारण, तटीय संचालनों इत्यादि हेतु प्रभार शामिल नहीं करता। इसके परिणामस्वरूप जहाजीकूली प्रभारों पर ₹ 66.09 करोड़ का राजस्व सहभाजन व्यवस्था से बाहर रखा रहा। (लेखापरीक्षा में भण्डारण, तटीय संचालन इत्यादि पर शेष प्रभारों का आंकलन नहीं किया जा सका क्योंकि पत्तन के पास डाटा उपलब्ध नहीं था।)

लेखापरीक्षा आपतियों की पुष्टि करते हुए मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2015) कि केओपीटी में विवाद को मध्यस्थता हेतु प्रेषित किया था तथा मामला उच्चतम न्यायालय में लम्बित था। केपीएल के संबंध में इसने आगे बताया कि संचालक से ₹ 10.01 करोड़ का दावा किया गया था (अगस्त 2014)। इस संबंध में एक अतिरिक्त लेखापरीक्षक भी नियुक्त किया गया था तथा लेखापरीक्षक की रिपोर्ट पर माँगा गया कानूनी मत प्रतीक्षित था।

अतः मंत्रालय का उत्तर पुष्टि करता है कि पूर्व-एमसीए अवधि में पत्तन के साथ विभिन्न प्रभारों के सहभाजन में परियोजनाओं के बीच एकरूपता की कमी थी।

सिफारिश 1: मंत्रालय एक तंत्र स्थापित कर सकता है जहाँ पत्तनों में सर्वोत्तम व्यवस्थाएं साझा की जा सकें तथा पीपीपी परियोजनाओं का स्वरूप तैयार करते समय सूचित की जा सकें।