

अध्याय XVI : पोत परिवहन मंत्रालय

16.1 म.प्र.प्रा. द्वारा निर्धारित पायलिटेज प्रभारों हेतु दरों के गलत तरीके से लगाने के कारण राजस्व की हानि

पायलिटेज प्रभारों हेतु म.प्र.प्रा. अनुमोदित टैरिफ दरों के गलत रूप से लगाने के कारण जवाहर लाल पत्तन न्यास को ₹22.77 करोड़ एवं मुरुगांव पत्तन न्यास को ₹9.31 करोड़ की राजस्व हानि हुई।

महापत्तन प्रशुल्क प्राधिकरण (म.प्र.प्रा.) द्वारा प्रशुल्क निर्धारण हेतु जारी दिशानिर्देशों (31 मार्च 2005) के अनुसार पायलिटेज एवं अंतरण प्रभार निम्नानुसार तीन स्लैबों में निर्धारित किये जाने थे:

- (1) 30,000 जी.आर.टी.¹ तक
- (2) 30,000 से 60,000 जी.आर.टी. तक
- (3) 60,000 जी.आर.टी. से अधिक

पहले स्लैब की इकाई दर पर 20 प्रतिशत की कटौती दूसरे स्लैब पर लागू की जायेगी तथा पहले स्लैब की इकाई दर पर 30 प्रतिशत की कमी वृद्धिकारी² जी.आर.टी. पर तीसरे स्लैब हेतु लागू की जायेगी (म.प्र.प्रा. के प्रशुल्क निर्धारण हेतु दिशानिर्देशों का पैरा 6.10)।

म.प्र.प्रा. द्वारा जवाहर लाल नेहरू पत्तन न्यास (31 अक्टूबर 2006) तथा मुरुगांव पत्तन न्यास (10 जून 2010) हेतु अधिसूचित पायलिटेज-सह-कर्षण शुल्क की अनुसूची म.प्र.प्रा. द्वारा जारी दिशानिर्देशों के अनुसार थीं।

लेखापरीक्षा ने पाया कि ज.ने.प.न. एवं मु.प.न. पायलिटेज प्रभारों को म.प्र.प्रा. द्वारा परिकल्पित अगले स्लैब में वृद्धिकारी जी.आर.टी. पर लगाने की बजाय सकल जी.आर.टी. पर कमी का लाभ देते हुए लगायी जा रही थी, जिससे

¹ सकल पंजीकृत टनभार (जी.आर.टी.)

² पहली स्लैब के पश्चात हुई वृद्धि

पायलिटैज प्रभार कम लगाए गए। उदाहरणस्वरूप, एक 52000 जी.आर.टी. जलयान हेतु ज.ने.प.न. को 52000 जी.आर.टी. के स्थान पर 22000 जी.आर.टी. की संवृद्धि पर पायलिटैज प्रभारों की कटौती करनी चाहिए थी। इससे ज.ने.प.न. द्वारा यू.एस. \$11340.60 के स्थान पर यू.एस. \$ 9921.60 का उदग्रहण हुआ जिसके कारण यू.एस. \$1419 की राजस्व हानि हुई। इसी प्रकार, एक 52000 जी.आर.टी. जलयान हेतु मु.प.न. को यू.एस. \$15580.03 उदग्रहित करने चाहिए थे वास्तव में मु.प.न. ने यू.एस. \$13615.99 उदग्रहित किये जिससे यू.एस. \$1964.04 की राजस्व हानि हुई।

ज.ने.प.न. द्वारा दो वर्षों (2011-12 तथा 2012-13) हेतु पायलिटैज प्रभारों के उदग्रहण के आंकड़ों के आधार पर, न्यून उदग्रहित पायलिटैज प्रभार ₹22.77 करोड़ था। इसी प्रकार, मु.प.न. द्वारा दो वर्षों (2011-12 तथा 2012-13) हेतु पायलिटैज प्रभारों के उदग्रहण संबंधी आंकड़ों के अनुसार, ₹9.31 करोड़ का न्यून उदग्रहण था।

पोत परिवहन मंत्रालय ने बताया (दिसम्बर 2013) कि (क) मु.प्र.प्रा. द्वारा जारी दिशानिर्देशों का विभिन्न पत्तनों द्वारा अलग आशय निकाला गया तथा एकरूपता सुनिश्चित करने हेतु मंत्रालय इस विषय पर सभी महापत्तनों को एक स्पष्टीकरण जारी करेगा; तथा (ख) राजस्व की कोई हानि नहीं हुई थी क्योंकि म.प्र.प्रा. दिशानिर्देश नियोजित पूंजी पर निश्चित प्रतिफल पर आधारित थे तथा यदि ज.ने.प.न. एवं मु.प.न. ने पायलिटैज प्रभार ऊँची दरों पर लगाते हैं तो म.प्र.प्रा. पायलिटैज प्रभारों को इस आधार पर घटा देता कि कुल राजस्व म.प्र.प्रा. द्वारा निर्धारित पूंजी प्रतिफल से अधिक नहीं हो सकता।

लेखापरीक्षा के एक अलग पत्रव्यवहार पर म.प्र.प्रा. ने पुष्टि की (दिसम्बर 2013) कि लेखापरीक्षा द्वारा अपनायी गयी परिकलन की विधि म.प्र.प्रा. दिशानिर्देशों की सही व्याख्या के अनुरूप थी।

मंत्रालय का नियोजित पूंजी से संबंधित तर्क भी सही नहीं था क्योंकि मु.प.न. द्वारा प्रस्तावित पोत संबंध प्रभार 53 प्रतिशत आय में कमी सहित थे। अतः पूंजी पर अतिरिक्त प्रतिफल का प्रश्न ही नहीं उठता था। ज.ने.प.न. द्वारा प्राक्कलित पोत संबंध आय भी स्लैब जी.आर.टी. आधार पर न होकर औसत जी.आर.टी. पर आधारित थी।

म.प्र.प्रा. द्वारा प्रभार निर्धारण हेतु जारी दिशानिर्देशों के पैरा 2.16 के अनुसार निर्धारित दरें उच्चतम स्तर की हैं। पत्तन निम्नतर दरें लगा सकते हैं एवं छूट तथा रियायतों की अनुमति दे सकते हैं अथवा दरों के प्रयोग को नियंत्रित करने वाली शर्तों को युक्तिसंगत बना सकते हैं। तथापि, यह करने के लिए पत्तनों द्वारा ऐसी निम्नतर दरों तथा/अथवा शर्तों का यौक्तिकरण अधिसूचित करना अपेक्षित था। इस प्रक्रिया का ज.ने.प.न. तथा मु.प.नि. द्वारा अनुपालन नहीं किया गया और इसके स्थान पर, प्रभारों को म.प्र.प्रा. दिशानिर्देशों की प्रत्यक्ष दुर्व्याख्या के आधार पर घटाया गया।

अतः म.प्र.प्रा. द्वारा निर्धारित पायलिटेज प्रभारों के गलत रूप से लागू किए जाने के कारण 2011-12 एवं 2012-13 के दौरान ज.ने.प.न. को ₹22.77 करोड़ एवं मु.प.न. को ₹9.31 करोड़ की राजस्व हानि हुई।

कोलकाता पत्तन न्यास

16.2 पट्टा किराया की कम वसूली के कारण ₹7.58 करोड़ की हानि

भूमि के आबंटन के समय लागू पट्टा किराया के निर्धारण हेतु दर अनुसूची के प्रावधानों की गैर-अनुपालना तथा आबंटन की तिथि से बढ़े हुए किराए का दावा न करने के कारण पट्टा किराया तथा प्रीमियम की गैर-वसूली के कारण को.प.न. द्वारा ₹7.58 करोड़ हानि उठानी पड़ी।

महापत्तन न्यास अधिनियम, 1963 की धारा 49 द्वारा प्रदत्त शक्तियों के उपयोग में महापत्तन प्रभार प्राधिकरण (म.प्र.प्रा.) ने हलदिया गोदी परिसर (ह.गो.प.) को पट्टे पर दी गई भूमि तथा भवनों के प्रति कोलकाता पत्तन न्यास (को.प.न.) द्वारा वसूलनीय किराया हेतु दरों की सारणी (द.सा.) को

संशोधित किया जिसे 2 दिसम्बर 1999 में भारत के राजपत्र असाधारण में अधिसूचित किया गया तथा यह दिसम्बर 1999 से प्रभावी थी। द.सा. की टिप्पणी सं. 8 में यह प्रावधान था कि भविष्य में प्रदान किए जाने वाले सभी पट्टों के मामलों में किराए को प्रत्येक वर्ष पूर्वगामी वर्ष में देय किराए अथवा उस समय लागू निर्धारित किराए, जो भी अधिक हो, के पांच प्रतिशत तक बढ़ाया जाएगा। वहीं टिप्पणी सं.3 में यह भी प्रावधान किया गया था कि पट्टा प्रदान करते समय पट्टा धारक से पट्टा किराया के अतिरिक्त दो वर्षों के किराए के बराबर एक गैर-प्रत्यर्पणीय तथा गैर-समायोज्य प्रीमियम वसूला जाएगा। इसलिए, प्रारम्भिक पट्टा किराए को आबंटन की तिथि तक द.सा. (आधार दर) को वार्षिक रूप से पांच प्रतिशत तक बढ़ा कर निर्धारित किया जाना चाहिए जिसे, दिसम्बर 1999 के पश्चात प्रदान किसी भी पट्टे के मामले में, गैर-प्रत्यर्पणीय तथा गैर-समायोज्य प्रीमियम का परिकलन करने हेतु भी ध्यान में रखा जाना चाहिए।

को.प.न. ने पूर्वगामी वर्ष में देय पट्टा किराया अथवा उस समय लागू निर्धारित दर, जो भी अधिक था, में प्रतिवर्ष पाँच प्रतिशत की वृद्धि के प्रावधान सहित मासिक/वार्षिक पट्टा किराया के भुगतान पर मार्च 2000 से अक्टूबर 2009 की अवधि के दौरान ह.गो.प. के औद्योगिक क्षेत्र, गोदी क्षेत्र, आवासीय क्षेत्र तथा गोदी आंतरिक क्षेत्र में भूमि के 24 विभिन्न प्लॉटों हेतु पट्टा प्रदान किया।

लेखापरीक्षा निरीक्षण में पता चला कि फरवरी 2002 से फरवरी 2009 की अवधि के दौरान आवंटित किये गए पट्टों में से 13 के संबंध में किराए की मूल दर को आबंटन तिथि तक प्रति वर्ष पाँच प्रतिशत की वृद्धि के आधार पर निर्धारित करने की बजाए द.सा. की आधार दर, अर्थात् दिसम्बर 1999 में प्रचलित दर, पर निर्धारित किया गया था। अतः, किराए को म.प्र.प्रा. द्वारा स्वीकृत दरों से कम पर निर्धारित किया गया था जिससे उपरोक्त सभी 13 पट्टों में पट्टाधारकों से पट्टा किराया एवं गैर-प्रत्यर्पणीय/गैर-समायोज्य प्रीमियम की कम वसूली हुई।

यह भी पाया गया था कि को.प.न. ने दिसम्बर 1999 से भूमि के वास्तविक आबंटन की तिथि तक पट्टा किराया की पांच प्रतिशत प्रतिवर्ष वृद्धि पर विचार करते हुए उपरोक्त पट्टों का वार्षिक पट्टा किराया बढ़ाया (फरवरी 2009)। परंतु, संशोधित किराए को पट्टे के आबंटन की तिथि से पट्टे का दावा किए बिना भावी रूप से 2009 से ही लागू किया गया था।

इस प्रकार, को.प.न. को भूमि के आबंटन के समय लागू पट्टा किराया के निर्धारण के प्रति द.सा. के प्रावधानों की गैर-अनुपालना तथा आबंटन की तिथि से फरवरी 2009 तक बढ़े हुए किराए का दावा न करने के कारण पट्टा किराया (₹3.87 करोड़) तथा गैर-प्रत्यर्पणीय एवं गैर-समायोज्य प्रीमियम (₹3.71 करोड़) की गैर-वसूली के कारण ₹7.58 करोड़ की हानि उठानी पड़ी थी।

प्रबंधन ने तर्क दिया (अगस्त 2013) कि गम्भीरता से विचार करने के उपरान्त वाणिज्यिक महत्वानुसार ह.गो.प. की 1999 की सारणी की पट्टा किराया आधार दर को फरवरी 2009 तक न बढ़ाने का सचेत निर्णय लिया गया था जिसका म.प्र.प्रा. द्वारा यथोचित सराहना की गई थी।

प्रबंधन का तर्क उसके निर्णय के औचित्य को स्पष्ट नहीं करता है तथा इस तथ्य से भी इंकार नहीं करता है कि किराए को द.सा. के प्रावधानों के अनुसार आवधिक रूप से नहीं बढ़ाया गया था। इसके अतिरिक्त, प्रबंधन द्वारा किराया आधार दर की वार्षिक वृद्धि पर विचार करते हुए फरवरी 2009 से किराए का अनुवर्ती संशोधन द.सा. के अनुपालन में विसंगति को ही उजागर करता है। उपरोक्त निर्णय की म.प्र.प्रा. द्वारा कथित सराहना की भी किसी स्वीकार्य प्रमाण से पुष्टि नहीं होती है।

इस विषय पर मंत्रालय को दिसम्बर 2013 में सूचित किया गया; उसका उत्तर प्रतीक्षित था (मई 2014)।

मुंबई पत्तन न्यास

16.3 बेकार पड़े ड्रेजर पर निष्फल व्यय

पाँच वर्षों तक निरूपयोगी रहे ड्रेजर का निपटान करने में विफलता से ₹4.39 करोड़ का व्यय निष्फल रहा।

मुंबई पत्तन न्यास (मु.प.न.) ने 'विवेक' नामक हॉपर-कम-ग्रेबर-ड्रेजर (ड्रेजर) मझगाँव डॉक लिमिटेड से ₹41.71 करोड़ की लागत पर अधिग्रहित किया (1997) जिसकी अपेक्षित उपयोगी आयु 20 वर्ष थी। ड्रेजर का उपयोग चैनलों तथा गोदी क्षेत्रों के अधिक ट्रैफिक वाले हिस्सों में तलकर्षण के लिए इसके अधिग्रहण के समय से ही किया जा रहा था। राडार एवं ड्रेजर के पहिया घर के अन्य सुरक्षा उपकरणों के कार्य नहीं करने के कारण, रात्रि की पाली में नौवहन सुरक्षित नहीं था तथा फरवरी 2005 के बाद से ड्रेजर केवल दिन की पाली में चलाया जा रहा था।

ड्रेजर को 8 जनवरी 2008 से 2 मार्च 2008 तक रात्रि पाली में ग्रेब प्रणाली पर चलाया गया और राडार के काम नहीं करने तथा चालक की नियुक्ति न किये जाने के कारण रात्रि पाली में फिर से बंद कर दिया गया। यह दिन की पाली में तथा ग्रेब प्रणाली पर 4 जुलाई 2008 तक कार्य कर रहा था एवं 5 जुलाई 2008 के बाद से यह मरम्मत के अभाव में तथा 1 अगस्त 2008 से वार्षिक ओवरहाल हेतु बंद कर दिया गया (31 मार्च 2008 को ₹18.80 करोड़ के रूप में दर्ज बही मूल्य)।

ड्रेजर को आवरण मरम्मत, इंजन एवं पम्प हाइड्रो जेट धुलाई, ग्रिट ब्लास्टिंग एवं स्प्रे पेंटिंग, स्टर्न गियर एवं कंट्रोल पिच प्रोपेलर मरम्मत आदि की आवश्यकता थी जिस पर ₹1.65 करोड़ से ₹2.00 करोड़ के बीच की लागत का अनुमान था। मार्च 2009 में, ₹6.50 लाख का व्यय करने के बाद मरम्मत कार्य बंद कर दिया गया था। ड्रेजर में आ रही दिक्कतों के कारण, यह 2006-07, 2007-08 एवं 2008-09 के दौरान क्रमशः 93 दिन, 113 दिन एवं 21

दिनों के लिए ही परिचालन हेतु उपलब्ध रहा तथा बाद में यह बिल्कुल भी नहीं चला (अक्टूबर 2013) और निष्क्रिय पड़ा रहा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि:

- (i) यद्यपि ड्रेजर अगस्त 2008 से बेकार पड़ा रहा, उसका निपटान करने का निर्णय जुलाई 2011 में जाकर लिया गया।
- (ii) विभिन्न समस्याएं आने के कारण, ड्रेजर 'विवेक' को अगस्त 2008 से उपयोग में नहीं लाया जा सका। अनुमानित मरम्मत व्यय ₹1.65 करोड़ - ₹2 करोड़ था। मु.प.न. को ड्रेजर की सेवा की आवश्यकता नहीं होगी क्योंकि इसने अपना अधिकांश तलकर्षण-संचालन बाहरी ठेके पर दिया है। इसके अतिरिक्त, सक्शन ड्रेजिंग का कार्य जिसे ड्रेजर से किया जाना था, लगभग 45000 घन मीटर प्रति वर्ष था। 45000 घन मीटर को ड्रेज करने का अनुमानित व्यय ₹38 लाख था, जबकि परिचालन लागत के प्रति यदि यह ड्रेजर उपयोग में लाया जाता तो इसकी परिचालन लागत ₹2.50 करोड़ होती। इसलिए, ड्रेजर को कार्य में लाना कोई व्यवहारिक विकल्प नहीं था। तथापि, उसे हटाने की प्रक्रिया विलंबित हुई थी।
- (iii) फरवरी 2012 में मु.प.न. की एक खुली निविदा की प्रतिक्रिया में, केवल एक ही प्रस्ताव भारतीय ड्रेजिंग निगम लिमिटेड (भा.ड्रे.नि.) से ₹4.00 करोड़ के भाव पर प्राप्त किया गया। चूंकि भा.ड्रे.नि. द्वारा प्रस्तावित कीमत बही मूल्य (मार्च 2012 में ₹10.44 करोड़) से बहुत कम था, प्रस्ताव को स्वीकार नहीं किया गया। प्रसंगवश, भारतीय समुद्री विश्वविद्यालय द्वारा संस्तुत संरक्षित मूल्य ₹3.45 करोड़ था।
- (iv) यद्यपि, अगस्त 2008 से ही ड्रेजर निष्क्रिय पड़ा था, मु.प.न. ने ड्रेजर पर वेतन एवं भत्ते, ओवरटाईम, मरम्मत एवं अनुरक्षण तथा सामान्य

खर्चों हेतु ₹4.39 करोड़³ का व्यय किया। यदि ड्रेजर का निपटान कर दिया जाता तो उस पर नियुक्त स्टाफ/चालकदल को मु.प.न. के अन्य ड्रेजिंग जलयानों अथवा अन्य प्लवमान जलयानों पर सार्थक रूप से तैनात किया जा सकता था।

- (v) 20 वर्ष के उपयोगी जीवनकाल वाली परिसम्पत्ति को मु.प.न. द्वारा सार्थक रूप से प्रयुक्त नहीं किया जा सका तथा उसे एक तरह से कबाड़ में तब्दील हो जाने दिया गया।

प्रबंधन ने बताया (नवम्बर 2013) कि:

- पोत परिवहन मंत्रालय द्वारा दिनांक 28 अगस्त 1998 को जारी कार्यालय ज्ञापन के अनुसार, जिन परिसम्पत्तियों ने अपना आर्थिक जीवनकाल पूरा नहीं किया है, उनका संरक्षित मूल्य बही मूल्य अथवा अधिग्रहण लागत का 7.5 प्रतिशत, जो भी अधिक हो, होना चाहिए। चूंकि बही मूल्य एवं भा.ड्रे.नि. से प्राप्त प्रस्तावित मूल्य के मध्य बड़ा अंतर था जिससे हानि की काफी बड़ी राशि बढ़े खाते थे, मु.प.न. ने निविदा के निर्वहन का निर्णय लिया।
- लेखापरीक्षा द्वारा बताया गया व्यय मुख्य रूप से वेतन तथा मजदूरी एवं अन्य निश्चित खर्चों पर था। वेतन पर व्यय एक तयशुदा एवं अप्रतिलभ्य लागत थी और जिसे मु.प.न. द्वारा उपकरण बेचे जाने अथवा रखे जाने, दोनों परिस्थितियों में किया जाना था।
- परिचालन अनुबंध हेतु उपकरण को प्रस्तुत करने के लिए आगे बढ़ने एवं मु.प.न. द्वारा सफल बोलीकर्ता को कुछ मात्रा में कार्य पेश करने

³ अगस्त 2008 से जुलाई 2013 तक 60 माह हेतु किया गया कुल व्यय ₹487.76 लाख था। ड्रेजर को उपयोग में लाने अथवा उसे हटाने पर निर्णय लेने के लिए यदि छः माह का प्रावधान रखा जाए तो 54 माह हेतु अनुपातिक व्यय ₹438.98 लाख अथवा ₹4.39 करोड़ होगा।

का निर्णय लिया गया था। इससे बोलीकर्त्ताओं से अच्छी प्रतिक्रिया मिलने और मु.प.न. के लिए लाभप्रद होने की अपेक्षा थी।

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि:

- प्रबंधन द्वारा उद्धृत दिनांक 28 अगस्त 1998 के कार्यालय ज्ञापन में प्रावधान था कि निविदा में प्रस्तावित कीमत के संरक्षित मूल्य से कम होने की स्थिति में, निविदा समिति के पास सहित औचित्य होने पर विक्रय हेतु सिफारिश करने की शक्ति थी। मु.प.न. के पास पोत परिवहन मंत्रालय के समक्ष मामले को उठाने और भारतीय समुद्री विश्वविद्यालय द्वारा मूल्यांकन के आधार पर मंत्रालय की संस्वीकृति प्राप्त करने का भी विकल्प था। इसके अतिरिक्त, समय बीतने के साथ, हर परिस्थिति में ड्रेजर का बही मूल्य बगैर सेवा प्राप्त किये घटता ही। इसलिए बही मूल्य एवं प्रस्तावित कीमत के मध्य अंतर के आधार पर दिया गया तर्क स्वीकार्य नहीं है।
- जुलाई 2011 में न्यासी बोर्ड को सूचित किया गया था कि ड्रेजर के परिचालन नहीं होने की स्थिति में, उस पर तैनात स्टाफ/चालकदल को अन्य ड्रेजिंग वाहनों अथवा अन्य प्लवमान जलयानों पर सार्थक रूप से तैनात किया जा सकता है। तदनुसार, इसके स्टाफ/चालकदल को अन्यत्र लाभजनक रूप से तैनात किया जा सकता था।
- जुलाई 2011 में न्यासी बोर्ड को यह सूचित किया गया था कि (i) ड्रेजर जीर्ण-शीर्ण स्थिति में था तथा (ii) ड्रेजर को काम में लाये जाने की स्थिति में 45000 घन मीटर के निकर्षण पर आने वाला प्राक्कलित व्यय ₹38 लाख था जबकि ड्रेजर की परिचालन लागत ₹2.50 करोड़ होती, इसके अतिरिक्त, ड्रेजर 20 वर्ष की अपेक्षित आयु में से 16 वर्ष पूरे कर चुका था तथा अगस्त 2008 से ही पाँच वर्ष से

अधिक समय से निष्क्रिय पड़ा था। इन कारणों के चलते ड्रेजर के भविष्य में प्रयोग की संभावना अनिश्चित थी।

अतः ड्रेजर का निपटान करने में विफलता ड्रेजर के पाँच वर्ष से अधिक की अवधि के लिए निष्क्रिय पड़े रहने तथा ₹4.39 करोड़ के निष्फल व्यय का कारण बनी, समय बीतने के साथ, ड्रेजर का बही मूल्य और गिरने तथा इसे कबाड़ में बेचने की संभावना है।

मामला मार्च 2014 में मंत्रालय को प्रेषित किया गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मई 2014)।