

अध्याय XVI: पोत परिवहन मंत्रालय

सेतुसमुद्रम कारपोरेशन लिमिटेड

16.1 सेतुसमुद्रम शिप चैनल परियोजना

16.1.1 प्रस्तावना

सेतुसमुद्रम चैनल परियोजना पाक वे और मन्नार की खाड़ी को जोड़ने के लिए भारत की समुद्री सीमा में शिपिंग चैनल के निर्माण का प्रस्ताव रखता है। यह परियोजना भारत के पूर्वी और पश्चिमी तट और दूसरे देशों के बीच जहाज की यात्रा के लिए यात्रा समय में कमी तथा परिचालन की लागत में कमी को परिकल्पित करता है। वर्तमान में, जहाज को पाक स्ट्रेट क्षेत्र और एडम्स ब्रिज के रूप में जानी जाने वाली समुद्री चट्टान में उथले जल की उपस्थिति के कारण श्रीलंका की समुद्री सीमा का परिभ्रमण करना होता है।

शिपिंग चैनल की लम्बाई 167 किलोमीटर (कि.मी.) होनी थी। इसे अविरल परिभ्रमण चैनल बनाने के लिए ड्रेजिंग 54 कि.मी. के लिए पाक स्ट्रेट क्षेत्र और 35 कि.मी. के लिए एडम्स ब्रिज क्षेत्र में अपेक्षित थी।

सेतुसमुद्रम शिप चैनल को मानचित्र के अनुसार बिंदु जी (मन्नार की खाड़ी) से बिंदु ई4 (पाक स्ट्रेट) तक बनाया जाना था। ड्रेजिंग एडम्स ब्रिज क्षेत्र अर्थात जी,ए,बी एवं सी और पाक स्ट्रेट क्षेत्र में अर्थात ई और ई4 के बीच अपेक्षित थी। सी,डी एवं ई के बीच पाक वे क्षेत्र में ड्रेजिंग की आवश्यकता नहीं थी क्योंकि इसमें पर्याप्त प्राकृतिक गहराई है।



एससीएल संरेखण चैनल की चौड़ाई 300 मी.

जी-ए एडम्स ब्रिज 4.37 कि. मी.

ए-बी एडम्स ब्रिज 17.30 कि. मी

बी-सी एडम्स ब्रिज 13.38 कि. मी

सी-ई₀ पाक वे 77.92 कि. मी (ड्रेजिंग अपेक्षित नहीं है)

ई₀-ई₄ पाक स्ट्रेट 54.25 कि. मी

— भारत - श्रीलंका भू-मध्य रेखा

16.1.1.2 शामिल एजेंसियां

भारत सरकार के पोत परिवहन मंत्रालय के अलावा निम्नलिखित एजेंसियां परियोजना के कार्यान्वयन में शामिल थीं :

- तूतीकोरिन पोर्ट ट्रस्ट (टीपीटी), परियोजना-पूर्व कार्यकलापों के लिए नोडल एजेंसी के रूप में नामांकित
- सेतुसमुद्रम कार्पोरेशन लिमिटेड (एससीएल), परियोजना के लिए एक विशेष उद्देश्य माध्यम
- ड्रेजिंग कार्पोरेशन ऑफ इंडिया (डीसीआई), ड्रेजिंग का कार्य करने वाली और
- ट्रासचार्ट, शिपिंग व्यवस्थाओं के लिए पोत परिवहन मंत्रालय की चार्टरिंग विंग

16.1.1.3 परियोजना की वर्तमान स्थिति

भारत के सर्वोच्च नयायालय ने यह निर्देश करते हुए सितम्बर 2007 में एक अन्तरिम आदेश पारित किया कि “ड्रेजिंग कार्यकलाप किए जा सकते हैं, लेकिन कथित एडम्स ब्रिज/राम सेतु किसी भी प्रकार से क्षतिग्रस्त नहीं किया जाएगा।” एडम्स ब्रिज क्षेत्र में समस्त ड्रेजिंग कार्य सितम्बर 2007 से स्थगित कर दिया गया। तथापि ड्रेजिंग कार्य पाक स्ट्रेट पर तब तक जारी रहा जब तक की ड्रेजिंग कार्पोरेशन ऑफ इण्डिया ने जुलाई 2009 में अपने ड्रेजर वापस नहीं ले लिए।

डीसीआई ने अपने तुलन पक्ष में अब तक (मार्च 2012) इस परियोजना पर ₹ 928.23 करोड़ के व्यय को दर्शाया था। उन्होंने सेतुसमुद्रम कार्पोरेशन लिमिटेड से ₹ 701.94 करोड़ (सेवा कर सहित) प्राप्त किए थे। दूसरी तरफ एससीएल ने मार्च 2012 तक ₹ 828.92 करोड़ के प्रावधानों सहित व्यय की सूचना दी थी।

मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2012) कि ड्रेज्ड मात्रा के लिए भुगतान की जाने वाली दर पर डीसीआई और एससीएल के मध्य राय का मतभेद था जोकि उनके संबंधित बही खाते में दर्शाया गया था। दावों पर इन विवादों का समाधान किए जाने की आवश्यकता है।

व्यय को मुख्यतः भारत सरकार और दूसरी सरकारी एजेंसियों द्वारा सेतुसमुद्रम कार्पोरेशन लिमिटेड की इक्विटी फाइनेंसिंग से पूरा किया गया है। आर्थिक मामलों पर केबिनेट समिति (सीसीईए) को टिप्पणी में यथा उल्लिखित निजी स्थापन और बाजार से उठाए ऋणों के भी माध्यम से प्राप्त इक्विटी, जिसके आधार पर परियोजना का अनुमोदन किया गया, को मूर्त रूप नहीं दिया जा सका।

जुलाई 2009 से कोई ड्रेजिंग कार्यकलाप नहीं किया गया था। ड्रेजिंग की आशिक मात्रा पर डीसीआई द्वारा ₹ 928.23 करोड़ का व्यय किया गया था और इस परियोजना का भविष्य अनिश्चित था।

मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2012) कि परियोजना में सभी ड्रेजिंग कार्यों को जुलाई 2009 में बन्द कर दिया गया था क्योंकि डीसीआई के साथ ठेका समाप्त हो चुका था और मुकद्दमा बिना किसी अंतिम आदेशों के जारी रहा। उत्तर में आगे बताया गया कि यह मामला सर्वोच्च न्यायालय में विचाराधीन है।

16.1.1.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा यह जांच करने के लिए गई थी कि क्या परियोजना को शुरू करने से पहले पर्याप्त तैयारियां की गई थी और परियोजना प्रबंधन के सुदृढ सिद्धांतों को पालन किया गया था। इसने यह मूल्यांकन करने का प्रयत्न किया कि क्या व्यय किए गए सार्वजनिक निधि के लिए पर्याप्त मूल्य वसूल कर लिया गया है। इसलिए, लेखापरीक्षा उद्देश्यों को यह निर्धारित करना था कि क्या :

- विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) ने तकनीकी और आर्थिक व्यवहारिता के मामलों को समाविष्ट किया
- परियोजना के निरूपण के लिए विचारित अनुमान और प्रक्षेपण वास्तविक और पर्याप्त थे
- निविदा करने और ठेके देने में पारदर्शिता और निष्पक्षता थी और
- विशेष रूप से पर्यावरणीय मुद्दों को ध्यान में रखते हुए परियोजना के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए नियंत्रण उपलब्ध थे

16.1.1.5 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली

लेखापरीक्षा कम्पनी के आरम्भ से मार्च 2012 तक इसके परियोजना नियोजन, ड्रेजिंग और सहगामी कार्यकलापों को कवर करती है और इसके जांच से उन मामलों को छोड़ देती है जो विचाराधीन हैं।

लेखापरीक्षा कम्पनी के कार्पोरेट कार्यालय में बोर्ड के कार्यवृत्त, विशेषज्ञ समिति रिपोर्टों, सांविधिक मंजूरीयों एवं एमआईएस जैसे अभिलेखों की जांच करते हुए की गई थी। हमने मंत्रालय और डीसीआई, विशाखापत्तनम के सुसंगत अभिलेखों की भी जांच की थी। हमने विभिन्न मामलों को समझने और उन पर चर्चा करने के लिए 14 सितम्बर 2011 को

एससीएल के प्रबंधन के साथ एन्टी कान्फ्रेस आयोजित की थी। हमने 3 फरवरी 2012 से 28 मार्च 2013 को एकजट कान्फ्रेस आयोजित की तथा एससीएल के प्रबंधन को लेखापरीक्षा निष्कर्ष प्रस्तुत किए। मंत्रालय का उत्तर अक्टूबर 2012 में प्राप्त हुआ था।

16.1.2 परियोजना नियोजन एवं कार्यान्वयन

16.1.2.1 परियोजना का प्रारंभ

परियोजना स्थल का निकटतम प्रमुख पोर्ट होने के कारण तूतीकोरिन पोर्ट ट्रस्ट (टीपीटी) को परियोजना पूर्व कार्यकलापों के लिए नोडल एजेंसी के रूप में नामांकित किया गया था। टीपीटी ने परियोजना की प्रौद्योगिकी आर्थिक व्यावहारिकता से संबंधित अध्ययनों और विस्तृत पर्यावरणीय प्रभाव निर्धारण (ईआईए) का कार्य जुलाई 2002 में राष्ट्रीय पर्यावरणीय इंजीनियरिंग अनुसंधान संस्थान (नीरी), नागपुर को दिया था। नीरी ने जुलाई 2004 में अपनी अध्ययन रिपोर्ट प्रस्तुत की थी।

केबिनेट में 2 सितम्बर 2004 को विशेष उद्देश्य माध्यम (एसपीवी) के रूप में सेतुसमुद्रम कार्पोरेशन लिमिटेड (एससीएल) के गठन का अनुमोदन किया था। कम्पनी को 16 दिसम्बर 2004 में निगमित किया गया था।

16.1.2.2 विस्तृत परियोजना रिपोर्ट

नीरी द्वारा किए गए अध्ययनों के अलावा, टीपीटी ने ₹ 24.30 लाख की फीस पर विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) को तैयार करने के लिए जुलाई 2004 में एल एण्ड टी रेम्बोल कन्सल्टिंग इंजीनियर्स लिमिटेड को नियुक्त किया था। सलाहकार ने फरवरी 2005 में रिपोर्ट प्रस्तुत की थी। डीपीआर ड्रेज्ड सामग्री के निपटान से उत्पन्न पर्यावरणीय और सामाजिक प्रभाव विश्लेषण के अलावा तकनीकी और वित्तीय व्यावहारिकता मामलों, वित्त के स्रोतों, और यातायात प्रक्षेपणों को कवर करता है।

2004 में नीरी द्वारा तैयार की गई परियोजना के लिए तकनीकी आर्थिक व्यावहारिकता रिपोर्ट ने 10 मी., 12 मी और 14 मी की ड्रेज्ड गहराई की आवश्यकता वाली विभिन्न ड्राफ्ट* आवश्यकताओं अर्थात् क्रमशः 9.15 मीटर, 10.7 मीटर और 12.8 मीटर के लिए नौपरिवहन चैनल के सृजन पर विचार किया। लागत घटक और पर्यावरणीय

* ड्राफ्ट का अर्थ है शिप को तैरने के लिए आवश्यक जल की गहराई

संवेदनशीलता के मद्देनजर नीरी ने 12 मी चार्ट डेटम (सीडी¹) की गहराई की सिफारिश की।

डीपीआर ने उपरोक्त प्राचलों पर विचार किया और परियोजना के लिए निम्नलिखित चैनल और पोत डिजाइन परिमाण की सिफारिश की।

चैनल और पोत के परिमाण	
चैनल प्रकार	द्वि मार्गी
चैनल की चौड़ाई	300 मी.
चैनल की गहराई	-12 मी. सीडी
पोतक का अनुमत ड्राफ्ट	10 मी.
बीम	33 मी.
समग्रलम्बाई (एलओए)	215 मी.

सिफारिश किए गए पोत आकार के डीपीआर ने दर्शाए गए विशिष्ट परिमाण निम्नानुसार थे :

पोत का माप (डीडब्ल्यूटी ²)	समग्र लम्बाई (मीटर)	बीम (मीटर)	ड्राफ्ट (मीटर)
30,000	190	30	10.5
40,000	215	33	11.0
50,000	267	33	12.5

डीपीआर ने चलायमान शिप के लिए 1.95 मीटर की न्यूनतम नौतल निकासी और अधिकतम 2 मीटर की नौतल निकासी की भी सिफारिश की थी। दूसरे शब्दों में (-)12 मीटर सीडी के काल्पनिक ड्रेज्ड स्तर के लिए शिप नौयात्रा का अधिकतम ड्राफ्ट 10 मीटर होगा। इस प्रकार स्वयं डीपीआर में दिए गए तथ्यों और निरूपणों से यह विदित था कि यहां तक कि 30,000 डीडब्ल्यूटी के पोतों ने भी 12 मीटर की गहराई के ड्रेज्ड चैनल से सुरक्षित रूप से नौयात्रा करने को कठिन पाया होगा।

परिवहन और राजस्व प्रक्षेपणों को करते समय डीपीआर ने विभिन्न आर्थिक और तकनीकी पहलुओं का विश्लेषण किया और निम्नलिखित को पाया:

¹ चार्ट डेटम का अर्थ पाक बे, पाक स्ट्रेट और मन्नार की खाड़ी क्षेत्र को कवर करते हुए उपयुक्त स्थानों में ज्वारीय आपत्तियों को देखने के बाद नेशनल हाइड्रोग्राफिक कार्यालय द्वारा स्थापित साउन्डिंग डेटम है।

² डीडब्ल्यूटी: डेडवेट टनभार: यह एक माप है कि एक शिप सुरक्षित रूप से कितना भार ले जा सकता है।

परिवहन प्रक्षेपण

डीपीआर ने बताया कि परिवहन प्रक्षेपण वैश्विक बाजार में आदेश दिए गए पोतों के साथ-साथ मौजूद पोत, भारतीय पत्तनो में आने वाले/जाने वाले पोत और नीरी द्वारा किए गए पोत प्रकृति समीक्षा में प्रस्तावित पोत आकारों के आधार पर किए गए थे। डीपीआर ने 20,000 डीडब्ल्यूटी के सभी पोतों, 30,000 डीडब्ल्यूटी पोतों के 75 प्रतिशत, 40,000 डीडब्ल्यूटी के पोतों के 10 प्रतिशत, 50,000 डीडब्ल्यूटी पोतों के 5 प्रतिशत पर विचार किया और परिवहन में 5 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि प्रक्षेपित की थी। डीपीआर ने आगे बताया कि 10 मीटर ड्राफ्ट की आवश्यकता वाले पोतों के आकार सामान्यतः 30,000 डीडब्ल्यूटी होंगे।

लेखापरीक्षा ने देखा कि 10.5 मीटर के लिए 30,000 डीडब्ल्यूटी के पोत के विशिष्ट ड्राफ्ट के संदर्भ में इस प्रक्षेपण पर विचार किए जाने की आवश्यकता है। 1.95 मीटर की न्यूनतम नौतल मंजूरी की आवश्यकता के साथ 30,000 डीडब्ल्यूटी के पोत इस चैनल में सुरक्षित रूप से नौयात्रा नहीं करते पाए गए।

नए पोतों विनिर्माण के लिए किए गए भविष्य के आदेशों सहित समुद्र में कार्यरत या बाजार में वर्तमान पोतों के विभिन्न प्रकारों के अध्ययन से डीपीआर ने दर्शाया कि “मौजूद और भविष्य में मांग किए गए समग्र पोत वितरण से यह देखा गया कि भविष्य का रूझान बड़े पोतों के लिए है। ”

वास्तव में, सचिव (व्यय) ने सार्वजनिक निवेश बोर्ड (पीआईबी) की बैठक के दौरान 12 मीटर की गहराई को रखने के औचित्य पर प्रश्न उठाया जबकि अधिक गहरे ड्राफ्ट की अपेक्षा वाले बड़े शिप अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार में तैनात किए रहे थे। वित्त मंत्रालय के योजना वित्तीय डिवीजन के प्रतिनिधि ने भी बैठक में उल्लेख किया कि परिवहन प्रक्षेपण ने विदेशी पोतों के बहुत अधिक प्रक्षेपण का प्रतिनिधित्व किया था और इसलिए यह अवास्तविक था क्योंकि अन्तर्राष्ट्रीय नौभार संचलन बड़े पोतों में बढ़ रहा था।

लेखापरीक्षा को उत्तर में एससीएल ने बताया (फरवरी 2012) के चूँकि 73 प्रतिशत पोत 40,000 डीडब्ल्यूटी में थे, फिर भी 30,000 डीडब्ल्यूटी तक पोतों के विनिर्माण और परिचालन के लिए गुंजाइश थी।

इस संदर्भ में, यह नोट किया जाना चाहिए कि ट्रेफिक फोरकास्ट एवं वित्तीय पुनवैधीकरण के लिए पूर्व-पीआईबी पेपर में सितम्बर 2009 में पोत परिवहन मंत्रालय द्वारा तैयार किए गए वाणिज्यिक जोखिम विश्लेषण में यह देखा गया कि पोत के आकार में वैश्विक एवं

राष्ट्रीय क्षेत्र दानों में बढ़ोतरी हो रही है। प्रस्तावित 10 मीटर नेवीगेबल ड्राफ्ट से बड़े पोत आकर्षित नहीं होंगे। कोयला एवं लौह अयस्क जैसे अधिकांश पोत 12 मी. ड्राफ्ट से अधिक की मांग करेंगे क्योंकि कई पूर्वी समुद्री सीमा पत्तन कम से कम 12.5 मीटर ड्राफ्ट तक अपने चैनल को ड्रेज करने की योजना बना रहे हैं।

इस प्रकार यह देखा गया कि परिवहन प्रक्षेपण, जिसके आधार पर परियोजना मंजूर की गई थी, पूर्ण रूप से वास्तविक नहीं था और यह तथ्य परियोजना की मंजूरी के समय पर्याप्त रूप से स्पष्ट थे।

मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2012) कि 30,000 डीडब्ल्यूटी के पोत पायलट टग्स और वीटीएमएस की सहायता से चैनल में परिभ्रमण कर सकते थे। उच्च ज्वार के दौरान चैनल में लगभग एक मीटर की अधिक गुंजाइश पायलटों की सहायता के बिना भी पोतों के स्वतंत्र परिभ्रमण को सुगम बनाएगी।*

मंत्रालय का जवाब एक अनुबोध है और इस तथ्य की अवहेलना करता है कि चैनल के सारे स्ट्रेच के लिए पायलट टग्स के नियोजन की लागत और ज्वार की सीमा पर डीपीआर में विचार नहीं किया गया था।

मंत्रालय ने यह भी बताया (अक्टूबर 2012) कि पोत आकार समीक्षा के डीपीआर सार के अनुसार यह स्पष्ट था कि प्रमुख पत्तनों में मंगवाए गए 73 प्रतिशत पोत 40,000 डीडब्ल्यूटी में थे। इसके अतिरिक्त, अब भी विश्व में 5-9 वर्ष पुराने 44 प्रतिशत पोत 30,000 डीडब्ल्यूटी तक के आकार वाले थे जिसने दर्शाया कि यहां 30,000 डीडब्ल्यूटी तक के पोतों के विनिर्माण और परिचालन की गुंजाइश थी।

जून 2012 में लेखापरीक्षा में भारतीय पत्तन संघ, नई दिल्ली में उपलब्ध डाटा के विश्लेषण से पता चला कि 30,000 डीडब्ल्यूटी पोत से कम के प्रति रुझान में कमी आ रही थी। डीपीआर ने दर्शाया कि बड़े पोत आकारों को समायोजित करने के लिए ड्रेज्ड गहराई को बढ़ाने हेतु किसी प्रयास को पाक बे में भी ड्रेजिंग की बड़ी मात्रा में आवश्यकता थी और यह परियोजना को अलाभकारी बना देगा।

* पोत परिवहन प्रबंधन प्रणाली

आर्थिक व्यवहार्यता

डीपीआर ने गणना की कि चुकौती अवधि 16 वर्षों की होगी और विवरणी की आर्थिक दर (ईआरआर) 16.9 प्रतिशत होगी। परियोजना के लिए विवरणी की पूर्व और पश्च कर आंतरिक दर (आईआरआर) क्रमशः 10.2 प्रतिशत और 9.1 प्रतिशत निकाली गई थी। यद्यपि विवरणी की दर 12 प्रतिशत के बैंच मार्क से कम थी तथापि केबिनेट की टिप्पणी के बावजूद जिन्हें यह परियोजना सृजित कर सकती है, के आधार पर इसे उचित ठहराया था।

अप्रैल 2005 में आयोजित पीआईबी बैठक में निष्कर्ष दिया कि यह परियोजना “वित्तीय रूप से व्यवहार्य नहीं” थी फिर भी केबिनेट के विचारार्थ परियोजना की सिफारिश की गई थी। पीआईबी ने देखा कि “परियोजना में महत्वपूर्ण बाधाता की सम्भावना थी जिन्हें इस स्तर पर पूर्णतः प्रत्याशित या परिकल्पित नहीं किया जा सकता।

मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2012) कि परियोजना को आईआरआर से अलग विवरणी की आर्थिक दर (ईआरआर) के साथ जांच की जानी चाहिए जो अप्रत्यक्ष सम्पत्ति सहित परियोजना से प्राप्त होने वाले सभी प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष वित्तीय एवं सामाजिक लाभों पर विचार करेगा।

प्रक्षेपित लागत

डीपीआर ने ₹ 194 करोड़, जो केबिनेट द्वारा अनुमोदित लागत थी (मई 2005) की वित्तीय लागत को छोड़कर परियोजना के लिए ₹ 2233.40 करोड़ की लागत प्रक्षेपित की थी। ₹ 2427.40 करोड़ में से ₹ 1719.60 करोड़ की लागत ड्रेजिंग पर आनी थी। लागत को इस धारणा पर निकाला गया था कि परियोजना तीन वर्षों में पूरी हो जाएगी।

परियोजना को विलम्ब से शुरू करने के परिणामस्वरूप ड्रेजिंग लागत ₹ 2171.40 करोड़ तक पहुँच गई थी और इसका अक्टूबर 2006 में केबिनेट द्वारा अनुमोदन कर दिया गया था। अनुमानित लागत में ईंधन लागत, ड्रेजिंग पर सेवा कर के लगने (जून 2005), 1 जनवरी, 2008 से ड्रेज्ड मात्रा की गणना करने की प्रणाली में परिवर्तन और दूसरी तटवर्ती और अपतट अवसंरचना व्यय में वृद्धि के कारण दिसम्बर 2008 तक ₹ 4504.09 करोड़ तक पहुँच गई।

डीपीआर ने पहले दो वर्षों के लिए 2 मिलियन घन मीटर प्रति वर्ष और अगले दो वर्षों के लिए 1.7 मिलियन घन मीटर प्रति वर्ष के लिए रख-रखाव ड्रेजिंग आवश्यकता प्रक्षेपित

की जोकि पांचवें वर्ष के आगे से 1.4 मिलियन घनमीटर पर स्थिर हो जाएगी। रख-रखाव की अनुमानित वार्षिक लागत पहले दो वर्षों में ₹ 20 करोड़, अगले दो वर्षों के लिए ₹ 17 करोड़ और पांचवें वर्ष के आगे ₹ 14 करोड़ की रेंज में प्रक्षेपित की गई थी। डीपीआर ने दर्शाया कि इस उद्देश्य के लिए एक ड्रेजर की आवश्यकता होगी। जुलाई 2009 में पाक स्ट्रेट क्षेत्र में कार्य के स्थगन के समय पर डीसीआई द्वारा लगाए गए एक विशेषज्ञ ने सिल्टेशन स्तर को उपरोक्त डीपीआर प्रक्षेपण से अधिक बताया था।

अब तक ₹ 4504.09 करोड़ की संशोधित लागत का अनुमोदन नहीं किया गया था और इसमें ओर अधिक वृद्धि हो सकती है।

16.1.2.3 परियोजना वित्तीयपोषण

परियोजना को ₹ 2427.40 करोड़ की लागत पर अनुमोदित किया गया था जिसे 1.5:1 के ऋण इक्विटी अनुपात पर निर्मित किया गया था। इक्विटी भाग ₹ 971 करोड़ होना था और घरेलू एवं विदेशी ऋण ₹ 1456.40 करोड़ के लिए उठाया जाना था। ऋण को भारत सरकार की प्रतिभूति द्वारा लौटाया जाना था।

इक्विटी वित्तीय पोषण

₹ 971 करोड़ की प्रस्तावित इक्विटी में से ₹ 495 करोड़ का अंशदान भारत सरकार द्वारा, पोर्ट ट्रस्ट , डीसीआई और शिपिंग कार्पोरेशन ऑफ इंडिया द्वारा ₹ 250 करोड़ और शेष ₹ 226 करोड़ आरम्भिक सार्वजनिक प्रस्ताव (आईपीओ)/निजी नियोजन/उपयोक्ताओं के माध्यम से प्राप्त किया जाना था। एससीएल ने मार्च 2006 से मार्च 2009 की बीच भारत सरकार से ₹ 495 करोड़ का और दूसरी पत्तनों/पीएसयूज से ₹ 250 करोड़ का इक्विटी अंशदान प्राप्त किया था। तथापि, कम्पनी निजी स्थापन या सार्वजनिक प्रस्ताव के माध्यम से इस मामले पर ₹ 226 करोड़ इक्विटी उदभूत नहीं कर सकी। इस प्रकार, इस मामले पर केबिनेट को दिए गए आश्वासन पूरा नहीं किया जा सका और इक्विटी अंशदान भारत सरकार द्वारा और पोत परिवहन मंत्रालय के नियंत्रण के अन्तर्गत कार्यरत पीएसयूज एवं पत्तन न्यासों द्वारा दिया गया था।

ऋण वित्तीय प्रयत्नों की विफलता

एससीएल ने अगस्त 2005 में परियोजना के लिए एकमात्र निधि प्रदाता के रूप में यूटीआई बैंक लिमिटेड, मुम्बई को नियुक्त किया था। ₹ 1456.40 करोड़ के कुल ऋण घटक में रूपए मियादी कर्ज के (आरटीएल) के रूप में 25 प्रतिशत, विदेशी मुद्रा ऋण के

रूप में 35 प्रतिशत और 40 प्रतिशत जीरो कूपन बॉण्ड शामिल हैं। छः बैंको ने 7.5 प्रतिशत की ब्याज दर पर ₹ 425.00 करोड़ के आरटीएल के लिए मंजूरी प्रदान की। बैंकों की मंजूरी अगस्त 2006 में समाप्त हो गई और तब तक निविदा प्रक्रिया और ठेकों को प्रदान करने को अंतिम रूप नहीं दिया गया था। दो विदेशी बैंको ने यूएसडी 110 मिलियन के ऋण को मंजूर कर दिया था। परियोजना के कार्यान्वयन और भारत सरकार से प्रतिभूति प्राप्त करने में विलम्ब के कारण ऋण करार भी लाभदायक नहीं हो सका था। इस प्रकार, घरेलू और विदेशी ऋण के माध्यम से परियोजना वित्तीय को पूरा करने के लिए किए गए सारे प्रयासों को मूर्तरूप नहीं दिया गया था।

एससीएल ने बताया (फरवरी 2012) कि परियोजना के लिए वित्तीय समापन प्राप्त करने में विफलता कानूनी बाधाओं के कारण परियोजना के कार्यान्वयन में विलम्ब के कारण थी।

कम्पनी के उत्तर को इस तथ्य के मद्देनजर देखा जाना चाहिए कि वित्तीय पोषण व्यवस्था और कार्य निष्पादन कभी भी उचित रूप से समन्वित नहीं थे। जब निविदा प्रक्रिया जुलाई 2005 में शुरू होकर अक्टूबर 2006 तक चली, तब एससीएल ने भारत सरकार पत्तनों, एससीआई, ईपीएल और डीसीआई से इक्विटी के रूप में केवल ₹ 146.28 करोड़ प्राप्त किए थे। इसके पश्चात, डीसीआई ने वित्तीय बाधाओं के कारण जुलाई 2009 में पाक स्ट्रेट क्षेत्र में अपने कार्य को रोक दिया जैसाकि मंत्रालय की टिप्पणी दिनांक 21 अगस्त 2009 में दर्ज था।

मंत्रालय ने बताया कि सभी एसपीवी भागीदारों ने अपना पूर्ण सहयोग दिया था। डीसीआई ने जुलाई 2009 में पाक स्ट्रेट में कार्य को वित्तीय बाधाओं के कारण नहीं रोका था, ड्रेजर्स को ठेका अवधि की समाप्ति पर वापस लिया जाना अनुमत था और लंबित न्यायालय मामलों का परिणाम नहीं आया था और संदेहास्पद अंतरिम स्थगन हटाया नहीं गया था। एससीएल या डीसीआई की तरफ से कोई वित्तीय बाधाएं नहीं थी। उधारियाँ नहीं ली गई थी क्योंकि उस चरण में निधियों की कोई आवश्यकता नहीं थी एवं जब एवं जैसे आवश्यकता होती, तब उधार ले लिया जाता।

उपरोक्त उत्तर के बावजूद, तथ्य यह रह जाता है कि परियोजना लागत दिसम्बर 2008 में बढ़ गई थी तथा इसमें महत्त्वपूर्ण संशोधन किया जाएगा जो गणना की गई आईआरआर तथा ईआरआर को प्रभावित करेगा।

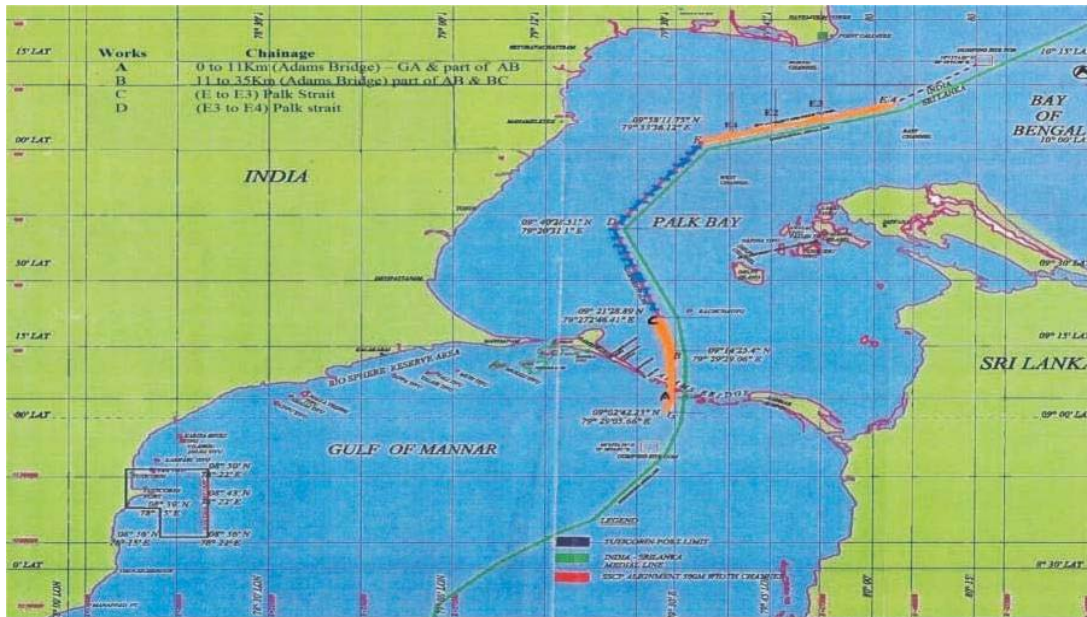
निविदा प्रक्रिया की विफलता तथा परिणामस्वरूप डीसीआई का नामांकन

16.1.3.1 निविदा प्रक्रिया

ड्रेजिंग परियोजना का मुख्य कार्यकलाप था। परियोजना की मुख्य ड्रेजिंग में ड्रेजरों का परियोजन करते हुए चार कार्य सेगमेंट में कठोर तथा कोमल सामग्री की खुदाई शामिल है। जैसा नीचे वर्णित है:*

(₹ करोड़ में)

	चैनेज	डीपीआर के अनुसार अनुमानित लागत
कार्य ए	0 से 11 किमी (एडम्स ब्रिज) जीए एवं एबी का कुछ हिस्सा	612
कार्य बी	11 से 35 किमी (एडम्स ब्रिज) एबी का कुछ हिस्सा एवं बीसी	444
कार्य सी	(ई से ई 3) पाल्क स्ट्रेट	559
कार्य डी	(ई 3 से ई 4) पाल्क स्ट्रेट	



* मुख्य ड्रेजिंग का अर्थ अनुरक्षण ड्रेजिंग के विपरीत नई ड्रेजिंग से है।

सेगमेंट डी के संबंध में डीसीआई को नामांकन आधार पर कार्य प्रदान करने के लिए पोत परिवहन मंत्रालय ने आर्थिक मामलों पर केबिनेट समिति का अनुमोदन (मई 2005) प्राप्त किया, 'नोट के पैरा 12 में यथा प्रस्तावित शर्तों के अधीन परियोजना को जल्द से जल्द प्रारंभ करने के हित से, बंगाल की खाड़ी के साथ लगे हुए पाल्क स्ट्रेट क्षेत्र में 12 से 13 मिलियन घन मीटर के ड्रेजिंग कार्य वाले चैनल के विस्तार को पोत परिवहन मंत्रालय के तहत ड्रेजिंग कार्पोरेशन आफ इण्डिया, एक मिनी रत्ना पीएसयू, को दिए जाने की अनुमति दी जाए।'

नोट का पैरा 12 बताता है 'परियोजना को जल्द से जल्द प्रारंभ करने के हित से, बंगाल की खाड़ी के साथ लगने वाले पाल्क स्ट्रेट क्षेत्र में 12 से 13 मिलियन घन मीटर के ड्रेजिंग कार्य वाले चैनल के विस्तार को, यथा समय वैश्विक बोली के आधार पर संविदा प्रदान की गई फर्मों द्वारा उद्धृत दरों की तुलनीय दरों पर एवं डीसीआई द्वारा सहमत कार्यक्रम के अनुसार कार्य पूरा करने की गारंटी देने के अध्वधीन नामांकन आधार पर मंत्रालय के अधीन ड्रेजिंग कार्पोरेशन आफ इण्डिया, एक मिनी रत्ना पीएसयू को दिए जाने का प्रस्ताव है।

दिनांक 1 जून 2005 का मंत्रालय का आदेश बताता है कि "इस कार्य के लिए डीसीआई को भुगतान की जाने वाली दरें प्रचलित बाजार दरें होगी।" न केवल संविदा नामांकन आधार पर प्रदान की गई थी अपितु भुगतान की दरों को भी अन्तिम रूप नहीं दिया गया था। जैसा कि आने वाले परिणाम ने प्रमाणित करा, वैश्विक प्रतिस्पर्धात्मक निविदा के आधार पर किसी भी चैनेज के लिए कोई संविदा प्रदान नहीं की जा सकी थी एवं डीसीआई को नामांकन आधार पर सभी विस्तार प्रदान किये गए थे। किये गए ड्रेजिंग कार्य के लिए दरें जांच-एवं-बातचीत के आधार पर सरकार द्वारा गठित दो सदस्य समिति द्वारा अवधारित की गई थीं।

हालांकि मंत्रालय ने 13 मई 2005 को केबिनेट को नोट प्रस्तुत कर दिया था, फिर भी यह स्पष्ट हो गया था कि अनुबंध की शर्तें तब तक भी निश्चितता से परे थीं। संयुक्त सचिव (बंदरगाह), पोत परिवहन विभाग को संबोधित दिनांक 30 मई 2005 के पत्र में, अध्यक्ष तूतीकोरिन पोर्ट ट्रस्ट -परियोजना की समन्वयक एजेंसी ने विचार व्यक्त किया कि नामांकन आधार पर डीसीआई को कार्य डीसीआई द्वारा यथा वांछित आगामी अवभूमि जांच पड़ताल के पूरा होने के पश्चात ही दिया जाना चाहिए। 'अपरिहार्य निष्कर्ष जो

आपके कक्ष में चर्चा के दौरान उभर कर आया, वह यह है कि डीसीआई अपने फायदे के अनुसार शर्तों में हेरफेर करते हुए कार्य जल्दी प्रारंभ करने की आवश्यकता का फायदा लेने का प्रयास कर रहा है, जिसका वैश्विक निविदा में बोलीदाताओं पर व्यापक प्रभाव हो सकता है। उनका एक सुझाव यह था कि 'स्पष्ट रूप से यह उल्लेख करते हुए कि वास्तविक ड्रेजिंग कार्य वैश्विक बोलियों आमंत्रित करने के पश्चात् अक्टूबर 2005 में ही प्रारंभ होगा, उद्घाटन समारोह की औपचारिक रस्म कार्यक्रम के अनुसार आयोजित की जा सकती है।

तथापि प्रारंभिक रूप से डीसीआई को चार्ट डेटम से (-) 12 मीटर नीचे की गहराई प्राप्त करने के लिए 13.55 मिलियन घनमीटर की अनुमानित मात्रा के साथ लगभग 13.57 किमी की लम्बाई में स्ट्रेच ई 3 से ई 4 (पाल्क स्ट्रेट) में ड्रेजिंग प्रारंभ करने में 'समर्थ करने के लिए 25 जून 2005 को अध्यक्ष टीपीटी तथा अध्यक्ष डीसीआई के बीच एक समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर किये गये थे। टीपीटी को डीसीआई को 4500/7400 घन मीटर के प्रति अन्तरिक भुगतान के रूप में ₹ 4.5 करोड़/₹ 7.5 करोड़ का मासिक भुगतान करना था। डैजर को अन्तर्राष्ट्रीय प्रतिस्पर्धात्मक बोली (आईसीबी) पर आधारित संविदा को अन्तिम रूप दिये जाने के पश्चात् डीसीआई एवं टीपीटी के बीच किये गए अन्तिम करार के अनुसार समायोजित किया जाना था। परियोजना का उद्घाटन 2 जुलाई 2005 को किया गया था।

फलस्वरूप, आईसीबी संविदा को अंतिम रूप नहीं दिया जा सका तथा दरों का निर्धारण अतिरिक्त सचिव एवं वित्तीय सलाहकार, पोत परिवहन मंत्रालय तथा मुख्य सलाहकार (लागत), व्यय विभाग, वित्त मंत्रालय की बनी हुई एक समिति द्वारा किया जाना था।

मंत्रालय ने उत्तर दिया कि यह कहना सही नहीं है कि डीसीआई को नामांकन आधार पर ड्रेजिंग संविदा प्रदान करना असामान्य था। पोत परिवहन मंत्रालय की वर्तमान ड्रेजिंग नीति ने जन हित में नामांकन आधार पर डीसीआई को संविदा प्रदान करने की अनुमति प्रदान की।

मंत्रालय का उत्तर सभी मुख्य बन्दरगाहों के लिए ड्रेजिंग नीति में उल्लेख करते हुए मंत्रालय के अपने पत्र सं. पीओ - 28014, 8/2000-डीआरजी दिनांक 17 फरवरी 2004 के उल्लंघन में है। कोलकाता पोर्ट ट्रस्ट के लिए अनुरक्षण ड्रेजिंग को छोड़कर सभी बन्दरगाहों को ड्रेजिंग के लिए बोलियां आमंत्रित करना आवश्यक था तथा डीसीआई को अस्वीकृति का पहला अधिकार होगा यदि इसकी दर न्यूनतम तकनीकी रूप से योग्य

प्रस्ताव के 10% के अन्दर हो। सभी ड्रेजिंग कार्यों के लिए डीसीआई का नामांकन 2005 तथा 2006 में किया गया था जब मंत्रालय की यह नीति प्रचलित थी।

16.1.3.2 अन्तर्राष्ट्रीय स्पर्धात्मक बोली

निविदा के पहले चरण का विघटन

कार्य ए, बी तथा सी के लिए, टीपीटी ने जुलाई 2005 में ड्रेजिंग के लिए वैश्विक निविदा आमंत्रित की। निविदा की प्राप्ति के लिए निर्धारित अन्तिम तिथि 31 अगस्त 2005 थी, जो अक्टूबर 2005 तक बढ़ा दी गई थी। निविदा में दिये गए अनुमानों में, कार्य-ए के लिए ₹ 150/घनमीटर तथा कार्य - बी के लिए ₹ 237/ घनमीटर की औसत दर पर गणना करके एडम्स त्रिज क्षेत्र के लिए कुल ड्रेजिंग लागत 48.04 मिलियन घनमीटर की अनुमानित मात्रा के लिए ₹ 940.84 करोड़ (संघटन तथा विघटन लागत को छोड़कर) निकाली गई थी। पाल्क स्ट्रेट क्षेत्र के कार्य-सी के संबंध में, 20.95 मीलियन घनमीटर की अनुमानित मात्रा के लिए अनुमानित लागत ₹ 168/ घनमीटर की दर से ₹ 351.97 करोड़ थी।

11 निविदाकारों ने सभी कार्यों के लिए दस्तावेज खरीदे थे। इसके अतिरिक्त, प्रत्येक में से एक निविदाकार ने केवल कार्य 'ए' तथा कार्य 'सी' के लिए निविदा दस्तावेज खरीदे थे। टीपीटी ने एक पूर्व-बोली बैठक अगस्त 2005 में आयोजित की थी जिसमें प्रतिभागियों को सूचित किया गया कि एक विस्तृत, पर्याप्त तथा विश्वसनीय मृदा सूचना के अभाव में एक वास्तविक बोली उपलब्ध कराना कठिन था। इस प्रकार, निविदा के निमंत्रण के समय पर मृदा की परिस्थितियों के संबंध में मूलभूत सूचना उपलब्ध नहीं थी।

मृदा परिस्थितियों पर डाटा के संबंध में, डीपीआर ने सुझाव दिया था कि एडम्स त्रिज क्षेत्र में प्रत्येक (-) 16 मी की गहराई तक कम से कम 20 मरीन बोरहोल खोदे जाने की आवश्यकता थी। इसके प्रति, एनआईओटी* ने डीपीआर को अन्तिम रूप देते समय 4 बोरहोल खुदवाए थे। एनआईओटी ने निविदा जारी करने से पहले छः और बोरहोल खुदवाए थे। निविदा में उपलब्ध कराए गए भू-तकनीकी डाटा की अपर्याप्तता के मद्देनजर, निविदाकारों ने बोली प्रस्तुत करने के लिए पूरी मृदा सूचना की प्राप्ति के पश्चात चार से छः सप्ताह के समय के लिए अनुरोध किया।

* नेशनल इन्स्टिट्यूट ऑफ ओसन टेकनोलाजी। टीपीटी ने एनआईओटी को मरीन बोरहोल कार्य दिया।

जुलाई 2005 में, टीपीटी ने मृदा जांच पड़ताल करने के लिए ₹ 87.54 लाख की लागत पर मै. डीबीएम जियो टेक्निकल कार्पोरेशन प्राइवेट लिमिटेड को नियुक्त किया। सलाहकार ने नवम्बर 2005 में रिपोर्ट प्रस्तुत की। एडम्स ब्रिज क्षेत्र में कवर किये गए 21 सहित 41 बोरहोल का परिणाम पोर्ट की वेबसाइट पर पोस्ट किया गया था।

निविदा की प्रतिक्रिया में, निम्नलिखित पाँच फर्मों ने 3 अक्टूबर 2005 को सभी तीन कार्यों के लिए अपने निविदा दस्तावेज प्रस्तुत किये।

क्र.सं.	निविदाकार का नाम	टिप्पणी
1.	मै. जन डी नुल एवं मै. वोस्कालिस बी वी.	संयुक्त उद्यम कम्पनी ईएमडी- प्रस्तुत किया
2.	मै. ड्रेजिंग इन्टरनेशनल एन वी	ईएमडी- प्रस्तुत किया
3.	मै. ह्यून्डई इंजिनियरिंग एण्ड कन्सट्रक्शन कम्पनी लि.	ईएमडी- प्रस्तुत किया
4.	मै. वान ओर्ड ड्रेजिंग एण्ड मरीन कान्ट्रेक्टर्स बी.वी.	ईएमडी- प्रस्तुत किया
5.	मै. जायसू शिपिंग कम्पनी (पी) लि.	ईएमडी- प्रस्तुत नहीं किया गया

टीपीटी की निविदा समिति ने 3 अक्टूबर 2005 को तकनीकी बोलियाँ खोली तथा ईएमडी की कमी के कारण क्र.सं. 5 वाले निविदाकार द्वारा प्रस्तुत की गई बोली पर विचार नहीं किया। टीपीटी ने निम्नलिखित बोली शर्तों में परिवर्तनों के कारण शेष चार वैध बोलीदाताओं को 26 अक्टूबर 2005 से पहले संशोधित उद्धरण प्रस्तुत करने का अनुरोध किया:

- 15 दिनों तक कार्य रूकने की लागत ठेकेदार के खाते पर होगी।
- अतिरिक्त मृदा जांच पड़ताल की लागत केवल सफल बोलीदाता को अनुमत होगी।

निविदा समिति ने इस आधार पर मूल्यांकन हेतु क्र.सं. 2 एवं 4 के प्रस्तावों पर विचार नहीं किया कि उनकी बैंक प्रतिभूति का फार्मेट बन्दरगाह के हितों की सुरक्षा नहीं करता। अतः मूल्यांकन तथा आगामी चर्चा हेतु मैस जेन डी नुल एवं मै. बोस्कालिस बी.वी. तथा मै. ह्यून्डई इंजिनियरिंग एण्ड कन्सट्रक्शन कम्पनी लिमिटेड द्वारा प्रस्तुत बोलियों पर विचार किया गया था।

मूल्य बोली के खुलने के लिए एक पूर्वापेक्षा के रूप में, यह आवश्यक था कि निविदाकार टीपीटी द्वारा सहमत उन शर्तों से अलग तकनीकी बोली में उनके द्वारा रखी गई सभी शर्तों

को वापस लेते हैं। इस लक्ष्य को ध्यान में रखते हुए, 5 तथा 6 नवम्बर 2005 को दो बोलीदाताओं के साथ एक-एक करके चर्चा आयोजित की गई थी तथा निविदाकारों को वे सभी शर्तें वापस लेने को कहा गया था जिन्हें पोर्ट द्वारा विशिष्ट रूप से स्वीकृत नहीं किया गया था। नवम्बर 2005 में अपनी प्रतिक्रिया में, अपनी शर्तों को तथापि, वापस लने के बजाए निविदाकारों ने नई शर्तें निर्धारित की। मै. जैन डीनुल तथा मैसर्ज वोस्कालिस बी.वी. ने बहुत सारी शर्तें लगाई थी, वहीं अन्य निविदाकार, मैसर्ज ह्यून्डई ने निम्नलिखित मुख्य शर्तें निर्धारित की:

- 10 मेगा पास्कल (एमपीए) (104 किग्रा. प्रति वर्ग सेमी तक कठोरता तक) पर मृदा परिस्थितियों के लिए दर की अनुसूची संविदा के हस्ताक्षर करने से पहले निर्धारित की जानी चाहिए।
- उन्होंने पर्यावरणीय वाधा को कम करने के लिए कार्य पद्धति की समीक्षा की एवं संकेत दिया कि इसमें अतिरिक्त लागत प्रभाव शामिल होगा।
- उन्होंने संकेत किया कि यदि कार्य 'बी' तथा 'सी' उन्हें एक साथ दिया जाता है, तो अतिरिक्त ड्रेजिंग उपस्कर का जुटाना अनिवार्य था, परिणाम स्वरूप अतिरिक्त लागत होगी।

टीपीटी ने दोनों निविदाकारों द्वारा रखी गई शर्तों को स्वीकार नहीं किया तथा मंत्रालय के साथ परामर्श करके दोनों पूर्व-अर्हक निविदाकारों को इस शर्त के साथ मूल्य बोली खोलने का निश्चय किया कि यदि उनकी मूल्य बोली किसी कार्य के संबंध में न्यूनतम होगी, तो तब तक पोर्ट द्वारा विशिष्ट रूप से सहमत शर्तों से अन्य, सभी शर्तें को वापस लेना होगा। टीपीटी ने उपरोक्त दर्शायी गई शर्त की स्वीकृति के संबंध में निविदाकारों से एक लिखित पुष्टि प्राप्त किये बिना ही 19 दिसम्बर 2005 को मूल्य बोलियाँ खोलीं। मै. ह्यून्डई इंजिनियरिंग कन्सट्रक्शन कम्पनी लिमिटेड ₹ 1925.39 करोड़ पर न्यूनतम बोलीदाता पाई गयी थी। इसमें निम्नलिखित अतिरिक्त दावे शामिल थे जो अक्टूबर 2005 में प्रस्तुत की गई मूल्य बोली में शामिल नहीं थे:

- एडम्स ब्रिज में कार्य के संबंध में ₹ 178.68 करोड़ का अतिरिक्त दावा।
- अगर उन्हें 104.4 किग्रा./सेमी² की कठोर मृदा क्षमता का सामना करना पड़ा तो, 20.93 करोड़ की अतिरिक्त लागत के साथ समय का अतिरिक्त विस्तार।
- 'बी' एवं 'सी' के कार्यों को एक साथ करने के लिए ₹ 44.03 करोड़ की अतिरिक्त लागत।
- उपस्कर/कलपुर्जों के आयात पर सीमाशुल्क

10 जनवरी 2006 को निविदा समिति ने टीपीटी को अनुमानित से उच्चतर दरें होने के कारण निविदा को विद्यटित करने की सिफारिश की।

पोत परिवहन मंत्रालय ने एससीएल तथा टीपीटी को सूचित किया (6 फरवरी 2006) कि मंत्रालय, निविदा के विद्यटन के संबंध में निविदा समिति की सिफारिशों के साथ सहमत था। उन्होंने यह भी बताया कि कार्य के तकनीकी विनिर्देशन में अनिश्चिताओं को दूर करने के लिए, निविदा पुनः आमंत्रित करते समय निविदा दस्तावेज में शामिल किये जाने के लिए बोरहोल अध्ययन के माध्यम से पर्याप्त अवभूमि डाटा सर्जित किया जाना था।

लेखापरीक्षा में यह देखा गया था कि:

- डीपीआर ने सुझाव दिया कि प्रमुख ड्रेजिंग के उपयुक्त यथार्थ अनुमान प्राप्त करने के लिए, जो परियोजना के लिए मुख्य ड्रेजिंग लागत की गणना करने के लिए आवश्यक है, यह आवश्यक था कि अतिरिक्त सर्वेक्षण करके नीरी तथा एनएचओ* द्वारा अध्ययन में प्रयुक्त डाटा की तुलना में अधिक बेहतर वियोजन पर बैथीमैट्री डाटा प्राप्त किया जाए।
- दिसम्बर 2005 में मंत्रालय द्वारा आयोजित बैठक में, एससीएल ने स्वयम् एडम्स ब्रिज क्षेत्र में 115 बोरहोल सहित 210 की आवश्यकता का सुझाव दिया गया ताकि उच्चतर कठोरता वाली मृदा का अनुमान लगाया जा सके।

टीपीटी ने विशेष कर एडम्स ब्रिज क्षेत्र में भू-तकनीकी जाँच पड़ताल पर सामजस्य प्राप्त करने के लिए चार फर्मों के साथ जनवरी 2006 में एक पूर्व निविदा बैठक आयोजित की। यह सहमति हुई कि कार्य की मात्रा का सही अनुमान प्राप्त करने के लिए 50 अतिरिक्त बोरहोल की आवश्यकता होगी।

तदनुसार, फरवरी 2006 में एडम्स ब्रिज क्षेत्र में 50 बोरहोल में जाँच करके भू-तकनीकी जाँच पड़ताल के लिए ₹ 3.13 करोड की लागत पर एक ठेका एससीएल द्वारा मैसर्स फुगरो जीओटेक, मुम्बई को प्रदान किया गया। यद्यपि रिपोर्ट पूरी करने की निश्चित तिथि 15 मई, 2008 थी, उन्होंने जनवरी 2007 में रिपोर्ट प्रस्तुत की।

* नेशनल होड्रोग्राफिक ऑफिस, देहरादून

निविदा का दूसरा चरण विघटित किया गया

अपनी संपूर्णता में उपरोक्त रिपोर्ट की प्राप्ति से पहले ही, दो भागों अर्थात् एडम्स ब्रिज (कार्य 'ए' तथा 'बी' मिलाकर) तथा पाल्क खाड़ी/पाल्क स्ट्रेट (कार्य 'सी') के दक्षिणी हिस्से में बाँटे गए ड्रेजिंग कार्य के लिए पूर्व - अर्हता में भाग लेने के लिए वैश्विक सूचना जारी करते हुए 24 फरवरी 2006 को पुनः निविदा की गई। निविदा की प्रतिक्रिया में, सात पार्टियों ने दस्तावेज प्रस्तुत किये। डीसीआई ने इस निविदा में मैसर्स ड्रेजिंग इंटरनेशनल क एक सहायता संघ के रूप में भाग लिया। निविदा समिति ने डीसीआई संघ सहित चार फर्मों को पूर्व-अर्हता प्राप्त करने की सिफारिश (मई 2006) की। उपरोक्त फर्मों को निविदा दस्तावेज अन्तिम तिथि के रूप में 30 जून, 2006 के साथ 18 मई 2006 को जारी किये गए थे तथा 1 जून, 2006 को पूर्व-बोली बैठक आयोजित की गई थी। तकनीकी एवं मूल्य बोली क्रमशः 30 जून, 2006 तथा 17 जुलाई, 2006 को खोली गई थी। एडम्स ब्रिज कार्य के संबंध में जेन डी नुल एनवी तथा बोस्कालाइस बीवी जेवी ₹ 2817.54 करोड़ की लागत पर न्यूनतम बोलीदाता था तथा पाल्क स्ट्रेट खंड के लिए डीआई एण्ड डीसीआई जेवी ने ₹ 922.22 करोड़ की न्यूनतम दर उद्धृत की। इन दरों में प्रमुख ड्रेजिंग लागत के अतिरिक्त संघटन तथा विघटन प्रभार भी शामिल थे। डीपीआर, अनुमानों के संदर्भ में दरें एडम्स ब्रिज कार्य के 189.2 प्रतिशत तक और पाल्क स्ट्रेट के लिए 153.25 प्रतिशत तक अधिक थीं।

लेखापरीक्षा ने देखा कि टीपीटी ने फरवरी 2006 में बोली के दूसरे चरण में भी पुराने अनुमानों का अद्यतन नहीं किया था, जो नवम्बर 2004 में तैयार किये गए थे। इसके परिणामस्वरूप बोली के दूसरे चरण में प्राप्त की गई दरों की तार्किकता का अवास्तविक मूल्यांकन हुआ।

टीपीटी ने मामला मंत्रालय को भेजते हुए निविदाकारों द्वारा उद्धृत उच्च दरों के कारण निविदा (20 जुलाई, 2006) को विघटित करने का निर्णय किया। निविदा समिति की सिफारिशों के आधार पर, मंत्रालय ने निविदा विघटित कर दी गई (अगस्त 2006) तथा समस्त कार्य नामांकन आधार पर अक्टूबर 2006 में डीसीआई को सौंप दिया।

टीपीटी ने जनवरी, 2007 में पूरी बोरहोल जाँच रिपोर्ट की प्राप्ति से पहले ही एडम्स ब्रिज तथा पाल्क स्ट्रेट में ड्रेजिंग के लिए फरवरी 2006 में बोली का दूसरा चरण प्रारंभ किया। अनिश्चिताओं को दूर करने पर मंत्रालय के अनुदेशों का पालन नहीं किया गया था तथा टीपीटी को भू- तकनीकी पहलुओं को पहले की तरह अनिश्चित छोड़ते हुए निविदा के

लिए आगे बढ़ने की अनुमति दी गई थी। मंत्रालय ने भी यह सुनिश्चित करने के लिए कि इसके अनुदेशों का पालन किया गया था, कोई कार्यवाही नहीं की थी।

एससीएल ने बताया (फरवरी, 2012) कि टीपीटी ने एडम्स ब्रिज क्षेत्र में विद्यमान रॉक ड्रेजिंग स्ट्राटा के समान ही करीब करीब सफलतापूर्वक पूरा कर लिया था। इसके अतिरिक्त, कार्यान्वयन एजेन्सी, टीपीटी की एक सुदृढ़ तकनीकी पृष्ठभूमि थी तथा अपतट परिस्थिति में ड्रेजिंग सहित बड़े कार्य करनेकी तकनीकी जानकारी थी। ड्रेजिंग कार्यों के लिए यथा अपेक्षित ज्यादा से ज्यादा तकनीकी जानकारियाँ शामिल करने के लिए पर्याप्त सावधानी बरती गई थी।

एससीएल ने आगे बताया कि निविदा के पहले तथा दूसरे चरण के बीच अन्तराल केवल सात महीने का था, अतः अनुमानों के अद्यतन की कोई आवश्यकता नहीं थी।

प्रबंधन का उपरोक्त तर्क स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वास्तविक मात्रा तथा लागत अनुमान अपर्याप्त डाटा पर बनाए गए थे जैसा कि वर्णित था। इसके अतिरिक्त, डीपीआर (नवम्बर 2004) तथा निविदा के दूसरे चरण (फरवरी 2006) के बीच अन्तराल 12 महीने से अधिक था।

स्वीकार्य रूप से, यह सीमित सुविधाओं के साथ एक कठिन निविदा थी। तथापि, ऐसी जटिल निविदा को सुव्यवस्थित करने हेतु आवश्यक प्रारंभिक भू-तकनीकी कार्य नहीं किये गए थे। बोलीदाता मृदा परिस्थितियों के संबंध में अधिक जानकारी की माँग करते रहे तथा टीपीटी को मृदा जाँच पड़ताल के कार्यक्षेत्र को बढ़ाना पड़ा था। डीपीआर के अनुसार, एडम्स ब्रिज क्षेत्र में कम से कम 20 मरीन बोरहोल खोदे जाने थे, जिनके विपरीत केवल 10 बोरहोल निविदा के पहले चरण के जारी होने से पहले खोदे गए थे। इस प्रकार, बोरहोल की संख्या के संबंध में डीपीआर की सिफारिश पर ध्यान नहीं दिया गया था। पुनः अपूर्ण डाटा पर आधारित निविदा के दूसरे चरण को भी उद्धरित उच्च दरों के कारण विघटित करना पड़ा था। इन परिस्थितियों के अन्तर्गत बोलीदाताओं से स्वीकार्य तकनीकी तथा मूल्य बोलियों के साथ आने की आशा करना अत्यधिक आशावादी था। इन मुद्दों को सुलझाने की बजाए, मंत्रालय ने ड्रेजिंग का समस्त कार्य नामांकन आधार पर डीसीआई को प्रदान करने का निर्णय लिया।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया कि टीपीटी, एसएससीपी के कार्यान्वयन हेतु नोडल एजेन्सी, ने आईसीबी निविदा बुलाते समय उस समय प्रचलित विभिन्न घटकों पर विचार करते हुए उचित रूप से अनुमानों का अद्यतन किया था। ड्रेजिंग हेतु दर दरों की

अनुमोदित सूची में उपलब्ध एक मद नहीं थी एवं यह माँग एवं आपूर्ति के प्रचलित बाजार प्रभावों, ड्रेजरों की उपलब्धता तथा अन्य घटकों द्वारा प्रभावित थी। टीपीटी ने दूसरी आईसीबी निविदा को आमंत्रित करते समय उस समय प्रचलित सभी उपरोक्त घटकों पर विचार किया था तथा अनुमानों को अद्यतित न करने का निर्णय किया क्योंकि पहली आईसीबी तथा दूसरी आईसीबी निविदा के बीच अन्तर केवल सात महीने का था तथा अनुमानों के किसी अद्यतन की आवश्यकता नहीं थी।

मंत्रालय के उत्तर को इस संदर्भ में देखा जाना चाहिए कि एडम्स ब्रिज तथा पाल्क स्ट्रेट के लिए क्रमशः ₹ 974 करोड़ तथा ₹ 364 करोड़ (संघटन तथा विघटन लागत सहित) की कुल अनुमानित लागत को आईसीबी I तथा आईसीबी II के बीच परिवर्तित नहीं किया गया था। दूसरे आईसीबी 11 के दौरान उस क्षेत्र के लिए एडम्स ब्रिज के लिए ₹ 2817 करोड़ तथा पाल्क स्ट्रेट के लिए ₹ 923 करोड़ की एल 1 दर के प्रति देखा जाए तो, यह स्पष्ट हो जाएगा कि अनुमानित लागत एल 1 लागत से कम थी। मंत्रालय अथवा टीपीटी ने कभी ऐसे अन्तर के लिए कारणों का विश्लेषण नहीं किया। उसके अतिरिक्त, डीसीआई संघ एडम्स ब्रिज क्षेत्र के लिए आईसीबी II के दौरान एल 4 था।

मंत्रालय ने आगे बताया कि टीपीटी ने कार्यों के क्रियान्वयन में अस्पष्टता से बचने के लिए बोलीदाता के विचार को समझने तथा इसे निविदा दस्तावेज में शामिल करने के लिए आईसीबी 1 के लिए निविदा दस्तावेजों को तैयार करने से पहले सभी संभावित बोलीदाताओं को बुलाने की पहल की थी। बैठक के दौरान, कार्य ए, बी तथा सी का विवरण देते हुए एक प्रस्तुतीकरण तथा एनआईओटी के माध्यम से पोर्ट द्वारा की गई मृदा जाँच का विवरण पोर्ट द्वारा दिया गया था।

चूंकि, बोलीदाता अतिरिक्त विस्तृत मृदा जाँच चाहते थे, इसलिए टीपीटी ने संभावित बोलीदाताओं द्वारा लागत सहभाजन के साथ एक संयुक्त मृदा जाँच पड़ताल के लिए सुझाव दिया, इस शर्त के अन्तर्गत कि जांच पड़ताल की लागत की प्रतिपूर्ति सफल बोलीदाता द्वारा की जाएगी जैसा कि पनामा नहर की ड्रेजिंग के मामले में किया गया था।

चूंकि बोलीदाताओं के बीच कोई समझौता नहीं हुआ था, बन्दरगाह ने एडम्स ब्रिज क्षेत्र तथा पाल्क स्ट्रेट में फैले ड्रेजिंग क्षेत्र की समस्त लम्बाई को कवर करते हुए अतिरिक्त 41 बोलहोल जाँच पड़ताल कराई थी।

संभावित बोलीदाताओं की आसान पहुँच के लिए ये मृदा जाँच परिणाम बन्दरगाह की वेबसाइट पर डाले गए थे। बेहतर ढंग से समझने के लिए बोलीदाताओं को स्थल पर मृदा जाँच पडताल को देखने की अनुमति भी थी।

बोली के दूसरे चरण के दौरान, 50 बोरहोल जाँच पडताल में से 37 के परिणाम बोलीदाताओं को पहुँचाए गए थे। इस विशिष्ट मामले में, कार्यान्वयन एजेन्सी, टीपीटी ने हार्ड कॉपी के रूप में तथा वेबसाइट के माध्यम से बोलीदाताओं को सभी उपलब्ध दस्तावेज उपलब्ध कराये थे। अतः यह कहना सही नहीं है कि अपर्याप्त मृदा डाटा निविदा प्रक्रिया की पराकाष्ठा में बाधा थी।

तथापि, तथ्य यह रह जाता है कि निविदा के पहले चरण का परिणाम डाटा की कमी के कारण सशर्त बोली के रूप में था। निविदा के दूसरे चरण से पहले सही अनुमान के लिए अधिक बोरहोलों की आवश्यकता को पहचाना गया था, परन्तु आईसीबी- II के लिए ऐसी प्रक्रिया के व्यापक परिणामों का प्रयोग नहीं किया गया था, जो कार्यवाही योग्य बोलियों प्राप्त करने के लिए आवश्यक जरूरी सूचना के प्रति मतभेदों को दर्शाता है।

अधिक महत्त्वपूर्ण रूप से, यह विचार किया जाना आवश्यक है कि सभी खंडों के लिए ड्रेजिंग कार्य केबिनेट अनुमोदन के पश्चात नामांकन आधार पर डीसीआई को दिया गया था। अवभूमि परिस्थितियों पर पर्याप्त डाटा की कमी के मुद्दे को कभी सुलझाया नहीं गया था तथा केबिनेट को यह नहीं स्पष्ट किया गया था कि कैसे डीसीआई पर्याप्त अवभूमि डाटा की कमी के मद्देनजर अन्तर्राष्ट्रीय बोलीदाताओं की तुलना में काफी कम लागत पर ड्रेजिंग में अधिक सफल होगा।

16.1.3.3 डीसीआई का नामांकन

मंत्रालय ने जून 2005 में कार्य डी के लिए तथा अक्टूबर 2006 में सभी शेष खंड अर्थात कार्य ए, बी तथा सी के लिए डीसीआई को नामांकित किया तथा भुगतान की जाने वाली दरों के निर्धारण का ढंग 'प्रचलित बाजार दरें' थी।

डीसीआई ने ड्रेजरों की कमी की कारण टीपीटी द्वारा बोली के पहले चरण में भाग नहीं लिया था। दूसरे चरण में उन्होंने एडम्स ब्रिज क्षेत्र में ए-बी खंड तथा कार्य सी के लिए ड्रेजिंग इन्टरनेशनल के साथ संघ के रूप में भाग लिया। 16 सितम्बर, 2006 को, एससीएल द्वारा एक पूछताछ के उत्तर में, डीसीआई ने सुस्पष्ट शब्दों में वापस लिखा कि उनके पास 'एडम्स ब्रिज क्षेत्र में ड्रेजिंग कार्य करने के लिए श्रमबल, तकनीक तथा उपस्कर के रूप में बाधाएँ हैं।'

योजना आयोग ने भी संदेह व्यक्त करते हुए (15 सितम्बर 2002) बताया कि डीसीआई की अपर्याप्त क्षमता के कारण, नामांकन आधार पर ठेका देने के परिणामस्वरूप समय तथा लागत का बढ़ना हो सकता है। इसके अतिरिक्त, डीसीआई को ठेका प्रदान करने के परिणामस्वरूप परियोजना की लागत निरंतर खुली हो सकती है।

एससीएल ने स्वयं डीसीआई की क्षमता पर टिप्पणी करते हुए 16 दिसम्बर 2006 को नोट किया कि “डीसीआई को काफी हद तक बाहरी स्रोत से उपकरण तथा विशेषज्ञता पर भरोसा करना होगा जो संयुक्त उद्यम/उप ठेके की संभावना के अलावा उपकरणों को किराये पर लेने तथा विशेषज्ञों की नियुक्ति के माध्यम से आ सकता है जो दोनों ही विश्वव्यापी तंत्र हैं.....स्वीकार्य रूप से डीसीआई के पास अपने उपकरण तथा विशेषज्ञता की कमी है परंतु इनको वाहरी स्रोत के माध्यम से सुधारा जा सकता है।”

तथापि, सचिव (पोत परिवहन), भारत सरकार को संबोधित डीसीआई का अपना पत्र दिनांक 16 सितम्बर, 2006 और अधिक दिलचस्प था। डीसीआई ने स्पष्ट रूप से बताया था कि कार्य ए तथा बी – एडम्स ब्रिज क्षेत्र के लिए “डीसीआई के पास एक कटर सक्शन ड्रेजर अर्थात् एक्वेरियस के अलावा कोई उपस्कर अथवा श्रमबल नहीं है, जिसे वर्तमान में विदेश में किराये पर दिया गया है।” डीसीआई ने अन्य बातों के साथ आगे बताया कि, समय बाध्यताओं के कारण, डीसीआई को उपरोक्त पोत नामांकन पर लेने पड़ सकते हैं, जिसमें निर्धारित प्रक्रियाओं से विचलन शामिल हो सकता है।”

इन अनिश्चितताओं के बावजूद, मंत्रालय ने 2171.40 करोड़ की संशोधित बढ़ी हुई लागत के अन्दर ए, बी एवं सी पैकेजों के लिए डीसीआई को नामांकित करने के प्रस्ताव पर अनुमोदन प्राप्त करने के लिए 19 सितम्बर, 2006 को आर्थिक मामलों पर केबिनेट समिति को नोट प्रस्तुत किया।

आखिरकार मंत्रालय ने भी 13 अक्टूबर 2006 को ए, बी एवं सी पैकेजों के लिए ड्रेजिंग ठेके के लिए डीसीआई को नामांकित करते हुए आदेश जारी किया।

मंत्रालय ने उत्तर दिया कि डीसीआई की परिसीमाओं की जानकारी के बावजूद, सरकार ने एसएससीपी कार्य डीसीआई को देने का निर्णय किया क्योंकि यह परिस्थितियों के तहत एक मात्र व्यवहार्य उपलब्ध विकल्प था। शामिल ड्रेजिंग की महत्ता को देखते हुए डीसीआई की क्षमता को ड्रेजरों को किराये पर लेकर बढ़ाने की अनुमति दी गई थी तथा डीसीआई ने ड्रेजरों को किराये पर लेने के लिए ट्रांसचार्ट की सेवाओं का प्रयोग किया था।

16.1.3.4 ट्रांसचार्ट के माध्यम से ड्रेजर किराये पर लेना

जहाज प्रबंधन के लिए पोत परिवहन मंत्रालय की चार्टरिंग विंग, ट्रांसचार्ट सरकारी नौभार के आयात तथा निर्यात से संबंधित है। परियोजना के लिए समय एवं लागत बढ़ने की जिम्मेदारी निर्धारित करने के लिए मंत्रालय की स्थाई समिति की फरवरी 2009 की एक बैठक में, पोत परिवहन विभाग के चार्टरिंग विंग के प्रतिनिधि ने डीसीआई की तरफ से ड्रेजरों को किराये पर लेने के लिए उनके द्वारा अपनाई गई कार्य पद्धति को स्पष्ट किया। उन्होंने बताया कि डीसीआई के अनुरोध पर, उन्होंने डीसीआई द्वारा दिये गए विनिर्देश विभिन्न एजेन्टों, दलालों तथा शिपिंग कम्पनियों को जारी किए तथा उद्धरण प्राप्त किये। ड्रेजर की उपयुक्तता की जांच मूल रूप से डीसीआई द्वारा की गई थी जिसने अन्ततः एक उपयुक्त ड्रेजर का चयन किया। ड्रेजर किराये पर लेते समय किसी निविदा प्रक्रिया की सहायता नहीं ली गई थी क्योंकि मंत्रालय की चार्टरिंग विंग ड्रेजर इत्यादि के लिए निविदा आमंत्रित करने की स्थिति में नहीं है। परन्तु उपयुक्त ड्रेजरों के मद्देनजर केवल बातचीत/वार्ता के लिए इच्छुक पार्टियों को आमंत्रित करने में डीसीआई की सहायता कर रही थी।

व्यवहारिक रूप से, डीसीआई ने ड्रेजरों की अपनी आवश्यकताओं को ट्रांसचार्ट को सूचित किया जिसने सूचना शिपिंग कम्पनियों तथा दलालों तक प्रवाहित की। प्रतिक्रियाएं डीसीआई को बताई गई थी, जिसने ड्रेजरों का निरीक्षण किया तथा कीमत पर बातचीत की। डीसीआई ने एससीएल का अनुमोदन लिया जिसने बाद में इसके लिए अपने बोर्ड का अनुमोदन प्राप्त किया। तब उन्होंने ट्रांसचार्ट को सूचित करा जिसने ड्रेजरों के लिए संविदाएं करी।

ट्रांसचार्ट ने 2006-2008 के दौरान 100 शिपिंग कम्पनियों/दलालों को नौ वैश्विक पूछताछ प्रचारित की एवं 34 प्रस्ताव प्राप्त किए जिसमें से 7 प्रस्ताव डीसीआई द्वारा स्वीकार किये गये। किराये पर लेने से पहले डीसीआई द्वारा ड्रेजरों की उपयुक्तता की जांच की गई थी। निबंधन एवं शर्तें डीसीआई द्वारा तैयार की गई थी एवं ट्रांसचार्ट को प्रेषित की गई, जिसमें डीसीआई की तरफ से चार्टर पार्टी को अनुबन्धित किया।

सरकार में खरीद के सिद्धांतों का पालन नहीं किया गया था। कीमत पर बातचीत के आधार पर निर्णय लिया गया था जिसमें पारदर्शिता की कमी थी। इसके अतिरिक्त ड्रेजर भी तकनीकी विनिर्देशनों के लिए आधारभूत सूचना को अन्तिम रूप दिये बिना ही लगाए गए थे जैसा उपर चर्चा की गई है तथा कारणों का विश्लेषण किये बिना कि क्यों

अन्तर्राष्ट्रीय प्रतिस्पर्धात्मक बोली के दो प्रयास जिनमें अन्तर्राष्ट्रीय फर्मों ने भाग लिया था, विफल हो गए थे।

ड्रेजिंग कार्य के लिए डीसीआई को भुगतान की शर्तें खुली रखी गईं

फरवरी 2006 में निविदा के पुनः विफल हो जाने पर, भुगतान की शर्तें खुली रखने के साथ समस्त कार्य अक्टूबर 2006 में नामांकन आधार पर डीसीआई को सौंप दिया गया। आर्थिक मामलों पर केबिनेट समिति को दिनांक 19 सितम्बर 2006 के नोट में, यह प्रस्तावित किया गया था कि 'डीसीआई को भुगतान की जाने वाली दरें डीपीआर तैयार करते समय अनुमान उद्देश्यों के लिए प्रयुक्त दर उद्धरणों के बेंचमार्क पर आधारित तथा किराये पर लिए गए उपकरणों तथा/अथवा डीसीआई के अपने उपकरणों के प्रयोग पर आधारित अनुमानित लागत को भी ध्यान में रखते हुए ₹ 2171.40 करोड़ की संशोधित गणना की गई लागत के अन्दर एससीएल तथा डीसीआई के बीच पारस्परिक चर्चा के द्वारा तय की जानी चाहिए।'

लेखापरीक्षा में यह देखा गया था कि 'डीपीआर तैयार करते समय अनुमान उद्देश्यों के लिए प्रयुक्त दर उद्धरणों का बेंचमार्क उद्धरित दरें नहीं थी। अक्टूबर 2004 में वर्तमान कीमतों पर, डीपीआर सलाहकार ने चार तरीकों को अपना कर ₹ 2233 करोड़ के प्रमुख लागत अनुमान निर्धारित किये थे: नामतः (i) बजटीय उद्धरण तथा आपूर्तिकर्ताओं के साथ चर्चा (ii) समान प्रवृत्ति के चालू कार्यों से ली गई दरें (iii) अभी हाल में पूरे किये गए समान प्रवृत्ति के कार्यों की अद्यतन दरें (iv) सलाहकार के अनुमान।

डीसीआई को नामांकन आधार पर कार्य ए, बी तथा सी प्रदान करने के लिए मंत्रालय की मंजूरी व्यक्त करने वाले इस पत्र दिनांक 13 अक्टूबर, 2006 में, मंत्रालय ने आगे आदेश दिया कि डीसीआई को भुगतान की जाने वाली राशि के निर्धारण की प्रक्रिया में पारदर्शिता लाने के लिए, डीसीआई को भुगतान की जाने वाली राशि निर्धारित करने हेतु अतिरिक्त सचिव, वित्तीय सलाहकार, पोत परिवहन विभाग तथा मुख्य सलाहकार (लागत) व्यय विभाग, वित्त मंत्रालय वाली दो सदस्यों की संसदीय समिति गठित की जाए।

नामांकन आधार पर डीसीआई को ₹ 2000 करोड़ से अधिक वाले मुख्य कार्य प्रदान करने में इस दरों के प्रश्न को जीवंत रखा कि किस दर पर डीसीआई को भुगतान किया जाएगा।

मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2012) कि पोत परिवहन मंत्रालय में चार्टरिंग विंग प्राथमिक रूप से नौभार के परिचालन के लिए सरकार, विभाग/पीएसयूज की तरफ से तथा के लिए शिपिंग प्रबंधन करती है तथा विशिष्ट आवश्यकताओं के लिए इच्छुक विभागों द्वारा जब एवं जैसे अनुरोध किया जाए, सहायता उपलब्ध कराती है।

चार्टरिंग विंग भारतीय/विदेशी शिपिंग लाइनों के लिए शिपिंग प्रस्तावों को आमंत्रित करने के लिए निविदा आमंत्रित नहीं करती। अपनाई गई कार्यपद्धति किराये पर लेने के लिए खुली पूछताछ -सह- बातचीत के ढंग की है जो उद्योग व्यवहार के अनुसार पिछले पाँच दशकों से प्रचलित है। विंग मॉगकर्ताओं/परियोजनाओं की आवश्यकताओं पर आधारित पूछताछ करता है तथा इन सभी को व्यापक रूप से अन्तर्राष्ट्रीय बाजार में परिचालित किया जाता है, जो शिपिंग सकिलों में एक सुविख्यात तथ्य है।

नौभार आवश्यकताओं के लिए, अन्तर्राष्ट्रीय बाजार से विदेशी जहाज स्वामियों से प्रस्ताव आमंत्रित करने के लिए ट्रांसचार्ट प्रत्यक्षतः भारतीय जहाज स्वामियों तक को तथा जहाज दलालों के दल के बीच पूछताछ आमंत्रित करता है। बातचीत के आधार पर अन्तिम रूप दिए गए प्रस्तावों को मॉगकर्ता विभागों को उनके अनुमोदन के लिए भेजा जाता है। एक बार अनुमोदन हो जाने के बाद ट्रांसचार्ट शिपिंग फिक्सचर करता है तथा संबंधित मॉगकर्ता विभाग के लिए एवं की ओर से भाड़ा दरों सहित सभी निबंधनों एवं शर्तों के लिए एक अनुबंध (चार्टर पार्टी) पर हस्ताक्षर किए गए जाते हैं।

ड्रेजरों के लिए डीसीआई की विशिष्ट आवश्यकताओं के मामले में भी, अन्तर्राष्ट्रीय बाजार में भारतीय जहाज स्वामियों तथा विदेशी जहाज स्वामियों तक पूछताछ के आमंत्रण के लिए उपरोक्त प्रक्रिया का पालन किया गया था। चूंकि ट्रांसचार्ट ड्रेजरों को किराये पर लेने में पूरी तरह से निपुण नहीं है, इसलिए ट्रांसचार्ट द्वारा प्राप्त हुए प्रस्ताव तकनीकी उपयुक्तता/कार्ययोग्यता अभिनिश्चित करने तथा चार्टर भाड़ा की दरों की स्वीकार्यता के लिए डीसीआई को अग्रोषित किये गए थे। डीसीआई ने संबंधित यूनिट के निरीक्षण के बाद अन्तिम चार्ट भाड़ा किराया दरें तथा करार की शर्तें/निबंधन निर्धारित करने के लिए ट्रांसचार्ट अधिकारियों सहित संबंधित ड्रेजर स्वामियों के साथ बैठक की। एक बार एक अनुबंध हो जाने के बाद, डीसीआई ने जहाज स्वामी को अन्तिम पुष्टि के लिए इसे ट्रांसचार्ट को भेजने से पहले एसएससीपी तथा इसके निदेशक बोर्ड का अनुमोदन लिया। ट्रांसचार्ट द्वारा डीसीआई के लिए एवं की ओर से ड्राफ्ट पर हस्ताक्षर करने से पहले चार्टर पार्टी ने स्वामियों से प्राप्त इस ड्राफ्ट को उनकी पुनरीक्षण हेतु डीसीआई को प्रेषित किया।

एसएससीपी ने परियोजना के लिए निर्धारित विनिर्देशों के आधार पर विश्व भर से जहाज स्वामियों से बोलियाँ आमंत्रित करते हुए खुले बाजार में निविदा प्रचारित की। चूँकि पुनःनिविदा के बावजूद एसएससीपी द्वारा उपयुक्त प्रस्तावों की पर्याप्त संख्या प्राप्त नहीं की गई थी, इसलिए मंत्रालय से टीएसएचडी (ट्रेलर सक्शन होप्यर ड्रेजर) के लिए प्रस्ताव आमंत्रित करने के लिए ट्रांसचार्ट के कार्यालय को प्रयोग करने का अनुरोध किया गया था।

चूँकि उपकरण की उपलब्ध यूनिटें, जिनके लिए प्रस्ताव प्राप्त हुए थे, एसएससीपी हेतु डीसीआई की समस्त आवश्यकताओं को पूरा नहीं कर रही थीं, डीसीआई के अनुरोध पर विदेश में भारतीय मिशनों से भी ड्रेजर स्वामियों/रूचि रखने वाली पार्टियों से उनके उपकरण पेश करने के लिए संपर्क करने का अनुरोध किया गया था। विदेश में भारतीय मिशनों के कुछ अच्छे कार्यालयों के माध्यम से विदेशी समाचार पत्रों में विज्ञापन भी डलवाए गए थे।

कारगो चार्टर की तरह जहाँ प्रकाशित सूचियाँ, जैसे ड्राई कारगो के लिए वाल्टिक इन्डेक्स तथा पोतों के विभिन्न प्रकारों /आकारों के लिए ट्रेकर्स उपलब्ध हैं; ड्रेजरों के लिए चार्टर किराया दरों को सुनिश्चित करने के लिए कोई प्रकाशित बेंचमार्क/ट्रेन्ड उपलब्ध नहीं था तथा चार्टर किराये के लिए इस संबंध में ट्रांसचार्ट को केवल डीसीआई द्वारा मार्ग दर्शित किया जा रहा था तथा शर्तें/निबंधन ड्रेजर के प्रकार/उपयुक्तता पर निर्भर थीं।

सेतू समुद्रम शिप चैनल परियोजना नामक राष्ट्रीय महत्त्व की प्रतिष्ठित परियोजना के लिए डीसीआई के लिए ड्रेजरों को किराये पर लेने के मामले में चार्टरिंग विंग ने सहायक की भूमिका निभाई थी। डीसीआई के ड्रेजिंग के क्षेत्र में विशेषज्ञ होने के कारण, चार्टरिंग विंग ने डीसीआई की विशेषज्ञता का उपयोग किया एवं प्रत्येक मामले में अन्तिम रूप दी गई दरें डीसीआई की आवश्यकता की तुलना में मुख्य रूप से उपलब्धता, उपकरण की विशिष्ट प्रकृति तथा सम्मिलित अत्यावश्यकता पर आधारित थीं।

चूँकि संकाय के एक भाग के रूप में डीसीआई द्वारा उद्धृत दर सहित वैश्विक निविदाओं के माध्यम से खोजी गई दरें बहुत उच्च मानी गई थी, दूसरे आमंत्रण के दौरान, डीसीआई को भुगतान किये जाने योग्य दरें एक अलग तंत्र के माध्यम से निकाली जानी थीं। अतः सरकार ने डीसीआई को भुगतान किये जाने योग्य दर निर्धारित करने के लिए एएस एवं एफए, पोत परिवहन मंत्रालय तथा सलाहकार (लागत), व्यय विभाग, वित्त मंत्रालय की बनी हुई दो सदस्यीय समिति गठित की। व्यवस्था अक्टूबर 2006 में मंत्रालय द्वारा सूचित निर्णय के अनुसार थी।

मंत्रालय का उपरोक्त उत्तर स्वीकार करता है कि प्रतिस्पर्धात्मक बोली प्रक्रिया का पालन नहीं किया गया। जैसा कि ट्रांसचार्ट प्रतिनिधियों द्वारा स्वीकार किया गया था, कोई निविदा प्रक्रिया नहीं अपनाई गई थी। चार्टरिंग, समस्त रूप से पूछताछ तथा बातचीत के आधार पर किया गया था। यह नोट करना भी महत्त्वपूर्ण है कि ट्रांसचार्ट को ड्रेजर किराये पर लेने का कोई अनुभव नहीं है क्योंकि इसके दायित्त्वों में ड्रेजरों को चार्टरिंग पर लेना शामिल नहीं है। डीसीआई को भुगतान की जाने वाली दरों के मुद्दे को केबीनेट को दिये गए नोट में तथा तत्पश्चात् खुला रखा गया था। जैसा कि बाद वाली घटनाएँ प्रमाणित करेगी, ड्रेजरों के नियोजन के कारण डीसीआई को किये गए भुगतान के संबंध में एससीएल तथा डीसीआई के बीच कोई समाधान नहीं किया गया था।

16.1.4.1 ड्रेजिंग कार्य की शुरुआत

डीपीआर ने संकेत दिया था कि एडम्स ब्रिज में ड्रेजिंग क्षेत्र में 18 मीलियन घन मीटर की मात्रा तक कठोर स्ट्राटा मृदा है तथा कटर सक्शन ड्रेजर (सीएसडी) के नियोजन की आवश्यकता है। बोरहोल जाँच के माध्यम से जैव-तकनीकी जाँच पड़ताल ने कार्य ए में विशिष्ट रूप से इस क्षेत्र में 0 से 12.5 किमी के विस्तार तक, मध्यम से सघन रेत के अतिरिक्त कठोर सामग्री जैसे बलुआ पत्थर तथा कैल्केरेनाईट की उपस्थिति की पुष्टि की। अतः, यह सुस्पष्ट था कि एडम्स ब्रिज में ड्रेजिंग पाल्क स्ट्रेट क्षेत्र की तुलना में कहीं अधिक चुनौतीपूर्ण होगी।

डीपीआर में यह विशिष्ट रूप से उल्लेख किया गया था कि परियोजना का आरंभ बिन्दु एडम्स ब्रिज का दक्षिण था जिसमें जीए (4.322 किमी) तथा एबी (17.267 किमी) शामिल थे। पीआईबी बैठक (अप्रैल 2005) की चर्चा ने भी संकेत किया कि प्रस्तावित चैनल मन्नार की खाड़ी से शुरू होकर बंगाल की खाड़ी में समाप्त होगा।

इस प्रमाण के बावजूद, डीसीआई को नामांकन आधार पर पाक स्ट्रेट क्षेत्र में कार्य डी प्रदान करना तथा अन्य भागों में कार्यबंधन के बिना जल्द से जल्द जुलाई 2005 में कार्य ग्रहण करना अविवेकपूर्ण था। यदि कार्य पहले एडम्स ब्रिज क्षेत्र में शुरू किया गया होता, तो डीसीआई की अपर्याप्तता पहले नजर में आ जाती तथा सुधार कार्य का प्रयास किया जाता।

कम्पनी ने बताया (फरवरी 2012) कि पाल्क स्ट्रेट में समस्त ड्रेजिंग कार्यों को पूरा करने का कार्यक्रम समस्त चैनल अर्थात् एडम्स ब्रिज के अन्य सेगमेंट की पूर्णता से जुड़ा था।

मंत्रालय ने अक्टूबर 2012 के अपने उत्तर में इस निष्कर्ष को कि यदि एडम्स ब्रिज क्षेत्र में कार्य को पहले ही शुरू किया जाता, तो डीसीआई की अपर्याप्तता पहले नजर में आ जाती है, तथ्यात्मक रूप से गलत बताया। मंत्रालय ने बताया कि चूंकि डीसीआई रेत की ड्रेजिंग दक्षता से कर सकती थी तथा इसके पास अपना उच्च दक्षता कटर सक्शन ड्रेजर नहीं था और डीसीआई की सीमाओं को अच्छी तरह से जानते हुए, पाल्क खाड़ी/पाल्क स्ट्रेट में कार्य का एक भाग जिसमें केवल रेत था, डीसीआई को ड्रेजिंग का कार्य दिया गया था। साथ-साथ, टीपीटी ने मन्नार की खाड़ी तथा बंगाल की खाड़ी में ड्रेजिंग के अन्य भाग देने के लिए वैश्विक निविदाएँ आमंत्रित करने हेतु कार्यवाही की था।

16.1.4.2 एडम्स ब्रिज क्षेत्र में कार्य

एडम्स ब्रिज क्षेत्र में ड्रेजिंग हेतु, सीएसडी तथा टीएसएचडी का नियोजन महत्त्वपूर्ण था क्योंकि क्षेत्र में कठोर पदार्थ थे। इसलिए, एडम्स ब्रिज क्षेत्र में ड्रेजिंग कार्य शुरू करने के लिए, डीसीआई ने अक्टूबर 2006 में ड्रेजिंग इन्टरनेशनल के साथ अपनी वर्तमान चार्टर पार्टी बन्द करके स्पेन से अपने निजी सीएसडी एक्वेरियस (1977 में निर्मित) को तैयार किया। डीसीआई ने प्रारंभ में स्पेन से भारत तक सीएसडी एक्वेरियस के संग्रहण तथा करार के अवधिपूर्व समापन के कारण चार्टर पार्टी स्वामियों को देय क्षतिपूर्ति के प्रति ₹ 31 करोड़ की राशि का एससीएल से दावा किया। इसे मंत्रालय के आदेश पर ₹ 15.15 करोड़ तक कम किया गया था। इसके अतिरिक्त, डीसीआई ने एससीएल परियोजना पर इस सीएसडी के प्रचालन में ₹ 30.69 करोड़ का व्यय वहन किया था।

इस ड्रेजर ने 17 दिसम्बर 2006 को एडम्स ब्रिज की दक्षिणी दिशा में प्रचालन प्रारंभ किया जिसे 26 दिसम्बर 2006 में रोकना पड़ा था क्योंकि सीएसडी का सहायक खुरपा टूट गया था तथा समुद्र में ड्रेजिंग क्षेत्र में गिर गया था। खुरपा के टूटे हुए भाग को पुनः प्राप्त करने के डीसीआई के प्रयास विफल हो गए तथा टूटा हुआ हिस्सा अभी भी चैनल के ड्रेजिंग क्षेत्र में पड़ा हुआ है।

डीसीआई ने मरम्मत के पश्चात 27 मार्च 2007 को ड्रेजर को पुनर्नियोजित किया परंतु 13 अप्रैल 2007 को भारी महातरंग की परिस्थितियों के कारण स्वयं ही प्रचालन आस्थगित कर दिया गया था। तत्पश्चात, डीसीआई ने कोई सीएसडी एडम्स ब्रिज क्षेत्र नियोजित नहीं किया था। इस संक्षिप्त अवधि के दौरान डीसीआई ने 83917 घनमीटर की अल्प मात्रा तककषित की, जिसे निर्धारित स्थल के बजाए चैनल के बराबर में डाल दिया गया था।

तथापि, डीसीआई ने फरवरी 2007 से चार टीएसएचडी नियंत्रित करके एडम्स ब्रिज की उत्तरी दिशा में ड्रेजिंग प्रचालन जारी रखे। इन चार में से, तीन की स्वामी डीसीआई थी जबकि एक (प्रोफ गोज़ूनोव) को किराये पर लिया गया था। उच्चतम न्यायालय के आदेशों के पश्चात इसने मध्य सितम्बर, 2007 तक समस्त प्रचालन आस्थगित कर दिये। इस संक्षिप्त अवधि के दौरान, डीसीआई ने केवल 9.52 मीलियन घन मीटर की एक यथावत मात्रा तलकर्षित की। इस तलकर्षित सामग्री का डम्पिंग के विषय में आगामी पैराग्राफ में चर्चा की गई है। चैनल के नौवहन के मद्देनजर, उत्तरी दिशा में ड्रेजिंग निष्फल हो जाएगी यदि एडम्स ब्रिज की दक्षिणी दिशा को तलकर्षित नहीं किया गया।

इस प्रकार यह देखा जाएगा कि अत्यधिक कठिन क्षेत्रों में ड्रेजिंग अपेक्षित संख्या एवं प्रकार के ड्रेजरो के बिना किया गया था। पूरी की गई ड्रेजिंग एडम्स ब्रिज क्षेत्र में ड्रेजड किये जाने वाले 48 मीलियम घनमीटर की मूल स्थान की मात्रा के लक्ष्य का केवल 20 प्रतिशत थी इसे इस तथ्य के मद्देनजर भी देखा जाएगा कि डीसीआई ने एडम्स ब्रिज क्षेत्र में कार्य के लिए दिनांक 16 सितम्बर 2006 के अपने पत्र में भी पुष्टि की थी, कि एक सीएसडी एक्वेरियस के अलावा इसके पास कोई अन्य उपकरण अथवा श्रमबल नहीं था। ड्रेजर एक्वेरियस भी विफल हो गया था।

यह नोट किया जाना है कि इस लेखापरीक्षा रिपोर्ट पर मंत्रालय के उत्तर के कुछ भागों में, यह दावा किया गया है कि परियोजना का न्यायिक हस्तक्षेप से काफी पहले कार्यान्वयन किया जा रहा था। तथापि, उपरोक्त तथ्यों ने दर्शाया कि एडम्स ब्रिज क्षेत्र में ड्रेजिंग कार्य वास्तव में कभी पूरी तरह से प्रारंभ नहीं किया गया था तथा बहुत कम मात्रा में ड्रेजिंग की गई थी। प्रगति की ऐसी कमी के लिए कारण कोई कानूनी बाधा नहीं थी बल्कि डीसीआई की तरफ से कार्य करने में क्षमताओं और तैयारियों की कमी थी। यह डीसीआई की अभीस्वीकृत स्थिति का समर्थन करता है कि इसमें क्षमता का अभाव था।

लेखापरीक्षा में यह देखा गया था कि एडम्स ब्रिज क्षेत्र में कार्य के लिए एससीएल तथा डीसीआई के बीच एमओयू पर हस्ताक्षर किये बिना ही कार्य प्रारंभ किया गया था। सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय के परिणामस्वरूप सितम्बर 2007 में कार्य के बन्द करने के काफी समय बाद एमओयू 29 नवम्बर 2007 में हस्ताक्षरित किया गया था। एमओयू में नियोजित किये जाने वाले ड्रेजरों की संख्या का भी उल्लेख नहीं किया गया

था। एमओयू को कभी भी एक अनुबन्ध में रूपान्तरित नहीं किया गया जैसाकि पाल्क स्ट्रेट क्षेत्र के मामले में किया गया था।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2012) कि डीसीआई और एससीएल इस प्रभाव तक सहमत थे कि एमओयू को करार के एक भाग के रूप में समझा जाएगा जो पाल्क खाड़ी/पाल्क स्ट्रेट में ड्रेजिंग कार्य के लिए एससीएल तथा डीसीआई के बीच हस्ताक्षरित हुआ था। माननीय उच्चतम न्यायालय के आदेश के कारण, एडम्स ब्रिज क्षेत्र के कार्यों के लिए कोई अलग से करार नहीं किया जा सकता था क्योंकि कार्य आस्थगित करना पड़ा था। मंत्रालय के उत्तर में यह भी बताया गया कि सामान्य रूप से एससीएल को डीसीआई द्वारा नियोजित किये जाने वाले ड्रेजरों की संख्या को नहीं दर्शाना था तथा डीसीआई को सभी करारों/एमओयू में एक खण्ड के तहत अपेक्षित संख्या नियोजित करनी थी।

चैनल की एक साइड एवं न कि निर्धारित डम्पिंग स्थल पर ड्रेजड सामग्री को डालने के संबंध में लेखापरीक्षा आपत्ति के संदर्भ में, मंत्रालय ने बताया कि सीएसडी एक्वेरियश के कार्य करने के दौरान, टीएसएचडी VI एडम्स ब्रिज के दक्षिण से ड्रेजड सामग्री को निर्दिष्ट डम्पिंग स्थल तक ले जाने के लिए नियोजित किया गया था।

मंत्रालय का दावा 28 नवम्बर 2007 को डीसीआई बोर्ड बैठक की कार्यसूची मद 224/8 के नोट के विपरीत है जिस में यह बताया गया था कि यह भी देखा गया है कि ड्रेज एक्वेरियश द्वारा ड्रेजड सामग्री तथा तैरती हुई पाईपलाईन के लिए छोड़े गए स्थान को टीएसएचडीज द्वारा पुनः हैंडल नहीं किया जा सकता था क्योंकि सामग्री में बलुआ पत्थर तथा कैलकेलनाईट शामिल हैं।

16.1.4.3 ड्रेजड सामग्री की डम्पिंग

ड्रेजड सामग्रियों की डम्पिंग के लिए परियोजना हेतु पर्यावरणीय मंजूरी निम्नलिखित शर्तों के अध्ययनीन प्रदान की गई थी।

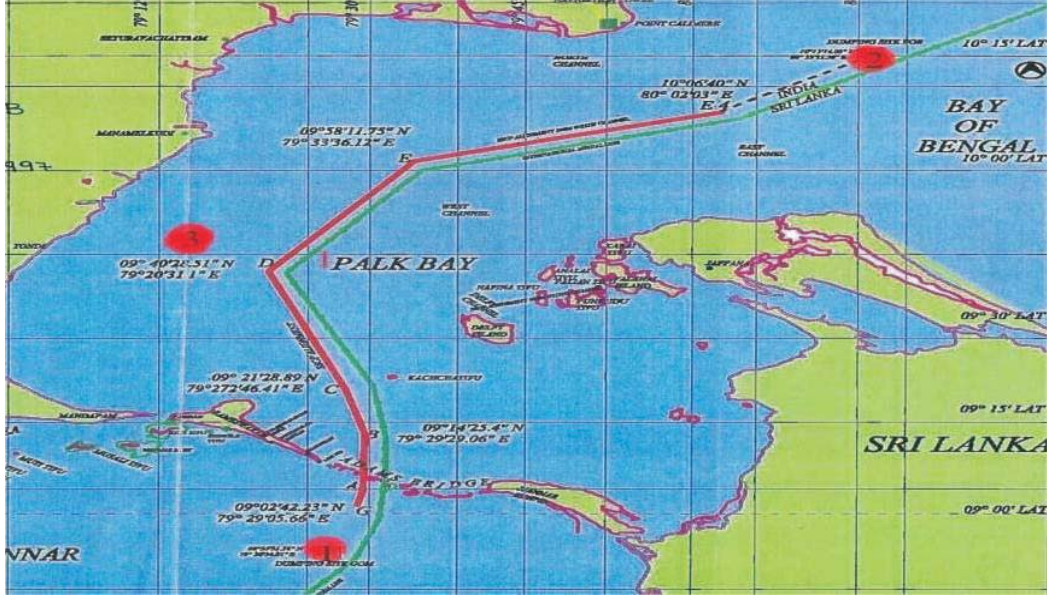
- ड्रेजड सामग्री का समुद्र में चिन्हित स्थानों पर निपटान किया जाएगा। किसी ड्रेजड सामग्री का निपटान भूमि पर नहीं होगा।

- ड्रेजिंग एवं निपटान कार्यकलापों के दौरान, आवधिक रूप से समुद्रीय पर्यावरण गुणवत्ता की निगरानी की जानी चाहिए तथा गंदलेपन में निर्धारित सीमाओं से अधिक वृद्धि होने के मामले में आवश्यक नौचालन संबंधी कार्रवाई की जाएगी। परियोजना से जुड़े सभी पर्यावरणीय प्राचलों की निगरानी करने के लिए पर्यावरणीय निगरानी का गठन किया जाना था। नीरी द्वारा सिफारिश की गई पर्यावरण प्रबन्धन योजना को लागू किया जाना चाहिए।

डीपीआर ने दो डम्पिंग स्थल यथा **डम्पिंग स्थल 1**, जो मन्नार की खाड़ी में एडम्स ब्रिज क्षेत्र से 25-30 किलोमीटर दूर था तथा **डम्पिंग स्थल 2**, बंगाल की खाड़ी में अपतटीय क्षेत्र जैसा कि नीचे दिए गए मानचित्र में दर्शाया गया है, को चिन्हित किया गया था। ड्रेजड सामग्री समुद्र में 25 से 30 मीटर की गहराई में निपटान की जानी थी।

डीसीआई ने दिसम्बर 2006 में एडम्स ब्रिज के दक्षिणी दिशा में ड्रेजिंग कार्य प्रारंभ किया परन्तु एडम्स ब्रिज में ड्रेजरों की चाल के लिए अपर्याप्त गहराई के कारण कार्य बुरी तरह से प्रभावित हुआ था। डीसीआई ने पोत परिवहन मंत्रालय को सूचित किया (जुलाई 2007) कि एडम्स ब्रिज क्षेत्र के खण्ड ए में उथलेपन के कारण चिन्हित डम्पिंग स्थल यथा डम्पिंग स्थल 1 में सामग्री डम्प करना संभव नहीं था। टीपीटी ने भी पर्यावरण एवं वन मंत्रालय से एडम्स ब्रिज की उत्तरी दिशा में एक अतिरिक्त डम्पिंग स्थल के लिए मंजूरी/अनुमोदन मांगा था (जुलाई 2007)। तदनुसार, पर्यावरण एवं वन मंत्रालय ने विशिष्ट भूवैज्ञानिक समन्वितों पर पाल्क खाड़ी में एक तीसरे डम्पिंग स्थल यथा **डम्पिंग स्थल 3** के लिए अगस्त 2007 में आवश्यक पर्यावरणीय मंजूरी प्रदान की थी।

तीनों डम्पिंग स्थलों का एक चित्रात्मक वर्णन नीचे दर्शाया गया है:



1. एडम्स ब्रिज की दक्षिणी दिशा
2. बंगाल की खाड़ी क्षेत्र में पाल्क स्ट्रेट
3. पाल्क खाड़ी

एक अतिरिक्त डम्पिंग स्थल के लिए एमओईएफ मंजूरी प्राप्त करने से पहले एससीएल तथा टीपीटी ने ड्रेजरों को एडम्स ब्रिज के उत्तर में स्थानांतरित करने का निर्णय लिया तथा फरवरी 2007 से वहां ड्रेजिंग आरंभ की गई। उन्होंने निर्णय लिया कि ड्रेजड सामग्री को 9-12 मीटर की विद्यमान गहराई में स्वयं चैनल के संरेखण में डम्प किया जा सकता है। फरवरी तथा सितम्बर 2007 के मध्य, 9.52 मिलियन घनमीटर की एक स्वस्थाने मात्रा ड्रेजड की गई थी तथा चैनेज 30-35 किमी के बीच चैनल संरेखण में डम्प की गई थी।

चैनल संरेखण में ड्रेजड सामग्री को डालने का निर्णय स्वयं में ही पर्यावरणीय मंजूरी में लगाई गई शर्तों का उल्लंघन था। ऐसे स्थान पर डम्पिंग जिसका पर्यावरणीय प्रभाव के लिए निर्धारण नहीं किया गया है, से समुद्रीय पर्यावरणीय प्रणाली में गंभीर विघ्न डालने को नकारा नहीं जा सकता। यह अनुमान लगाया गया है कि ड्रेजड तथा डाली गई सामग्री के 9.52 मिलियन घनमीटर में से लगभग 5 मिलियन घनमीटर को वहां से पुनः हटाने की आवश्यकता है। अतः पर्यावरणीय प्रणाली में गड़बड़ी की संभावना बढ़ रही है।

एससीएल ने स्वीकार किया (फरवरी 2012) कि ड्रेजड सामग्री स्वयं चैनल के संरेखण में तत्कालीन अध्यक्ष द्वारा लिए गए निर्णय के अनुसार डाली गई थी। यह बताया गया कि एडम्स ब्रिज क्षेत्र की दक्षिण दिशा में ड्रेजिंग स्थल बालू के टीलों के कारण सुगम्य नहीं था तथा उत्तरी दिशा में चिन्हित किया गया अन्य डम्पिंग स्थल लगभग 160 किमी दूर था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एससीएल एवं टीपीटी ने अप्राधिकृत रूप से चैनल संरेखण में ड्रेजिंग तथा डम्पड सामग्री को डालने की शुरुआत करने के बाद, अतिरिक्त डम्पिंग स्थल के लिए अनुमोदन मांगा था। इसके अतिरिक्त, उन्होंने स्वयं चैनल संरेखण में डम्पिंग के अपने अप्राधिकृत कार्य को छुपाये रखा था तथा एक अतिरिक्त स्थल के लिए अनुमोदन की प्रार्थना करते समय इसे मंत्रालय को प्रकट नहीं किया था।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा आपत्तियों के लिए विशिष्ट उत्तर नहीं दिया था। तथापि यह बताया (अक्टूबर 2012) कि मंत्रालय ने प्रोफेसर एस रामाचन्द्रन, तत्कालीन उपकुलपति, मद्रास विश्वविद्यालय की अध्यक्षता में एक उच्च अधिकार समिति गठित की जिसने पर्यावरण प्रबन्धन योजना तथा पर्यावरणीय प्राचलों की निगरानी की थी। मंत्रालय ने आगे बताया कि, "जबकि कथित एडम्स ब्रिज क्षेत्र की दक्षिण दिशा में ड्रेजिंग स्थल बालू के टीलों की उपस्थिति के कारण सुगम्य नहीं था, तब उत्तरी दिशा में चिन्हित अन्य डम्पिंग स्थल ड्रेजिंग स्थान से लगभग 160 किमी दूर था। चूंकि एससीएल ने लागत एवं नियत लाभ आधार पर ड्रेजिंग करने के लिए डीसीआई को नियुक्त किया था, इसलिए ड्रेजर को ड्रेजड सामग्री के एक भार के निपटान के लिए लगभग 320 किमी आना एवं जाना तय करना पड़ता था। अन्य शब्दों में, ड्रेजिंग की लागत सामान्य ड्रेजिंग से 6 से 8 गुणा तक बढ़ जाती। अतः तत्कालीन अध्यक्ष टीपीटी द्वारा टीएसएचडी द्वारा पुनः संभलाई के लिए ड्रेजड सामग्री को चैनल के संरेखण में डालने का निर्णय लिया गया था जहाँ पानी की गहराई 9-12 मीटर के बीच थी। यदि कार्य जारी रहता,.... चैनल संरेखण में डाली गई सामग्री को बाद में हटाया गया होता तथा चिन्हित डम्पिंग स्थल तक परिवहित किया होता।

उत्तर में बताया कि पुनःसंभलाई के लिए एक विशेष स्थान पर सामग्रियों के संग्रहण को न तो सामग्रियों के निपटान के रूप में कहा जा सकता है एवं न ही पर्यावरणीय

अनुबन्धों के उल्लंघन के समान। सभी ड्रेजिंग कार्यकलापों के बन्द होने तक एक निरंतर स्वतंत्र निगरानी की सहायता ली गई थी तथा यह सुनिश्चित किया गया था कि अनुज्ञेय सीमाओं का उल्लंघन न हो।

मंत्रालय की स्थिति यह थी कि जब ड्रेजिंग एवं डम्पिंग कार्यकलाप प्रगति पर थे तो पर्यावरणीय निगरानी समिति द्वारा यह सुनिश्चित किया गया था कि वहां पर कोई प्रभाव नहीं था। चूंकि वहाँ जुलाई 2009 के बाद कोई ड्रेजिंग एवं डम्पिंग कार्यकलाप नहीं हुआ था, इसलिए पहले से ही पूरी हो चुकी ड्रेजिंग तथा डम्पिंग के कारण अतिरिक्त प्रभाव की कोई संभावना नहीं हो सकती है।

मंत्रालय योजना तथा तैयारी की कमी की पुष्टि करता है। यदि इस निर्णय के पीछे अतिरिक्त लागत को परिहार्य करना मुख्य कारक था तो पुनः सम्भलाई लागत का निर्धारण नहीं किया गया था।

16.1.4.4 पाल्क स्ट्रेट में कार्य

पुनः चैनल के नौवहन के मद्देनजर, दोनों स्ट्रेच यथा एडम्स ब्रिज क्षेत्र तथा पाल्क स्ट्रेट क्षेत्र उपलब्ध होने चाहिए। जबकि, एडम्स ब्रिज क्षेत्र में सितम्बर 2007 में ड्रेजिंग बन्द कर दी गई थी, फिर भी यह जुलाई 2005 में पाल्क स्ट्रेट में प्रारंभ की गई थी तथा एडम्स ब्रिज क्षेत्र में कार्य बन्द होने के काफी समय बाद भी यह जुलाई 2009 तक जारी थी।

विभिन्न समय बिन्दुओं पर कुल 13 ड्रेजर (6 डीसीआई के अपने तथा 7 चार्टर्ड) नियोजित किये गये थे। डीसीआई ने लक्ष्य की गई 34.50 मिलियन घनमीटर की स्वस्थाने के प्रति जुलाई 2005 से जुलाई 2009 तक 30.18 मिलियन घनमीटर की स्वस्थाने मात्रा को ड्रेज किया था। जुलाई 2009 में, डीसीआई ने अपने सभी ड्रेजर वापस ले लिए थे क्योंकि एससीएल ने डीसीआई के साथ करार को आगे नहीं बढ़ाया था तथा दावा की गई एवं भुगतान की गई राशि में विवाद थे।

चार्टर के साथ करार

ट्रांसचार्ट ने डीसीआई की ओर से चार्टरों के साथ करार किये थे। गारंटी उत्पादन के साथ नियोजित किये गये पांच ड्रेजर गारंटीत उत्पादन प्राप्त करने में विफल रहे थे।

2014 की प्रतिवेदन संख्या 13

तीन अन्यों के पास गारंटीत उत्पादन का कोई प्रावधान नहीं था। स्थिति नीचे दी गई तालिका के अनुसार थी:-

क्र. सं.	ड्रेजर का नाम	गारंटी के अनुसार अपेक्षित उत्पाद (एमसीएम)	वास्तविक उत्पादन (एमसीएम)	कमी (एमसीएम)	कमी की प्रतिशतता
1	प्रोफ.गोरजूनोव	कोई गारंटी नहीं			
2	पैसीफिक –चरण I	कोई गारंटी नहीं			
	पैसीफिक- चरण II	1.769	1.526	0.243	13.73
3	सागर हंस	कोई गारंटी नहीं			
4	त्रिलोकी प्रेम	3.915	2.486	1.429	36.51
5	बनवारी प्रेम	4.816	2.759	2.057	42.72
6	दरियामंथन	3.719	3.675	0.044	1.18
7	भगवती प्रेम	2.670	1.706*	0.964	36.10

*ये सकल हुपर मात्राएं हैं एवं इस प्रकार, नीचे दी गई तालिका में दर्शाई गई स्वस्थाने मात्राओं से मेल नहीं खाती हैं।

असाधारण रूप से, ड्रेजरों को प्रतिदिन की भाड़ा दर के आधार पर चार्टरर किया गया था जबकि डीसीआई को एससीएल द्वारा ड्रेजड मात्रा के आधार पर भुगतान किया जाना था। लेखापरीक्षा में यह गणना की गई थी कि डीसीआई ने चारटर ड्रेजरों के कारण भारी हानि उठाई थी जैसाकि नीचे दी गई तालिका से विदित हो जाएगा।

क्र. सं.	ड्रेजर का नाम	वास्तविक उत्पादन (एमसीएम स्वस्थाने)	किया गया भुगतान (₹करोड़ में)	एससीएल से प्राप्ति योग्य राशि (₹करोड़ में)	लाभ (+)/ हानि (-) (₹करोड़ में)
1	प्रोफ.गोरजूनोव	7.105	129.06	191.88	+ 62.82
2	पैसीफिक –चरण I	1.349	37.08	33.77	-3.31
	पैसीफिक- चरण II	1.131	39.63	32.37	-7.26
3	सागर हंस	1.511	43.83	37.85	-5.98

* इसमें अप्रैल 2009 तक ड्रेजड मात्रा शामिल है। ड्रेजर को अप्रैल 2009 के बाद भी जुलाई 2009 तक नियोजित किया गया था जिसके लिए कोई निष्पादन गारंटी प्राप्त नहीं की गई थी।

4	त्रिलोकी प्रेम	1.912	64.93	53.69	-11.24
5	बनवारी प्रेम	2.036	71.03	57.96	-13.07
6	दरियामंथन	2.637	133.30	75.37	-57.93
7	भगवती प्रेम	2.016	71.88	57.71	-14.17
जोड़					-50.14

यह देखा गया कि सात ड्रेजरोँ के कारण, डीसीआई ने ₹112.96 करोड़की हानि उठा, जिसे प्रोफ. गोरजूनोव के कारण ₹62.82 करोड़ के लाभ के द्वारा आंशिक रूप से समायोजित किया गया था, परिणामस्वरूप ₹ 50.14 करोड़ की निवल हानि हुई।

चार्टर किए गए सात ड्रेजरोँ में से पांच ड्रेजरोँ पर भारतीय झण्डा फहराया गया था। तथापि, डीसीआई ने उपरोक्त पांच ड्रेजरोँ में से चार के लिए विदेशी मुद्रा में भुगतान चुकाए। परिणामस्वरूप, एससीएल को डीसीआई द्वारा दावा किए गए ₹29.41 करोड़ की परिहार्य विनिमय दर भिन्नता वहन करनी पड़ी।

मंत्रालय ने चार्टर्ड ड्रेजरोँ को नियुक्त करने के कारण डीसीआई द्वारा वहन की गई हानि के संबंध में कोई टिप्पणी प्रस्तुत नहीं की थी।

ड्रेजरोँ का परिनियोजन

डीसीआई ने जुलाई 2005 से जुलाई 2009 (3506 दिनों तक प्रयोग) तक विभिन्न हुपर क्षमताओं के 7 चार्टर्डड्रेजरोँ सहित 13 टीएसएचडी नियोजित किये थे। डीसीआई ने अतिरिक्त कर देयताओं के कारण अधिक ड्रेजरोँ को चार्टर न करने का निर्णय लिया, जो इसके अपने ड्रेजरोँ के 50 प्रतिशत से अधिक होने के मामले में होती। यद्यपि नियोजित किए गए ड्रेजरोँ की संख्या (विभिन्न क्षमताओं के 13 ड्रेजर) एससीएल की आवश्यकता के अनुसार थी (सितम्बर 2006), फिर भी इन सभी ड्रेजरोँ का समस्त चार वर्ष की अवधि अर्थात् जुलाई 2005 से जुलाई 2009 के दौरान उपयोग नहीं किया गया था।

12550* दिनों की उपलब्ध ड्रेजिंग के प्रति, डीसीआई ने वास्तविक रूप से केवल 3506 दिनों के लिए इसके अपने तथा चारटरड ड्रेजरोँ को नियोजित किया था जो 26.5 प्रतिशत

* (जुलाई2005-सितम्बर 2006) 1500 दिन + (अक्टूबर 2006 -जुलाई 2009) 11050 दिन = 12550

तक बनता है। पाल्क स्ट्रेट में कार्य डी जो जुलाई 2007 में पूरा हो जाना चाहिए था, वह जनवरी 2009 में पूरा हुआ था। कार्य सी के लिए, जब कार्य रोका गया, तो जुलाई 2009 तक ड्रेजिंग कार्य का केवल 38 प्रतिशत ही पूरा हुआ था।

एससीएल ने बताया (फरवरी 2012) कि पाल्क स्ट्रेट में समस्त ड्रेजिंग कार्य को पूरा करने का कार्यक्रम चैनल अर्थात् एडम्स ब्रिज क्षेत्र के अन्य खण्डों के पूरा होने से जुड़ा है। जब वहाँ एक स्थगन था तथा एक वैकल्पिक संरेखण विचाराधीन था, तो और ड्रेजरों को नियोजित करने के लिए डीसीआई पर जोर न डालने का उनका निर्णय उनके वित्तीय हित में था।

जब उच्चतम न्यायालय के आदेशों के आधार पर एडम्स ब्रिज में कार्यभार स्थगित कर दिया गया था, तो कम्पनी ने पाल्क स्ट्रेट में ड्रेजिंग जारी रखी थी एवं चार ड्रेजरों के संबंध में सितम्बर 2007 तथा जुलाई 2009 के बीच ₹325.27 करोड़ खर्च किये थे जिसके लिए संविदा सितम्बर 2007 के बाद हस्ताक्षरित की गई थी। इस तथ्य के मद्देनजर कि चैनल को खण्डों में प्रचालित नहीं किया जा सकता एवं वहाँ निरंतर सिल्टेशन होगा, यह विकल्पों यथा ड्रेजिंग को निरंतरता अथवा स्थगन की आर्थिक गंभीरता की जांच के पश्चात एक विचारणीय निर्णय नहीं था। वास्तव में, सितम्बर 2009 में एनएचओ के माध्यम से कराये गये अन्तरिम सर्वेक्षण ने तब भी सिल्टेशन दर्शाते हुए स्वयं नकारात्मक ड्रेजिंग आउटपुट दर्शाया।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2012) कि यह मानते हुए कि न्यायिक मामले जल्द ही पूर्ण हो जाएंगे, जितना संभव हो उतना अधिक ड्रेजिंग पूरा करने के लिए ड्रेजरों को एडम्स ब्रिज की उत्तरी दिशा में नियुक्त किया गया था। उत्तर में आगे बताया गया कि सिल्टेशन एक सामान्य सिद्धांत था तथा अनुरक्षण ड्रेजिंग प्रमुख ड्रेजिंग के पूरा होने पर शुरू की जानी होगी।

यदि एडम्स ब्रिज क्षेत्र में कार्य के साथ-साथ पाल्क स्ट्रेट क्षेत्र में ड्रेजिंग कार्य रोक दिया गया होता तो ₹ 325.27 करोड़ तक व्यय में कमी होती जो सितम्बर 2007 एवं जुलाई 2009 के बीच वहन की गई थी।

16.1.4.5 सर्वेक्षण

एडम्स ब्रिज: डीसीआई के साथ कम्पनी के एमओयू में अनुबद्ध किया गया है कि अन्तरिक सर्वेक्षण डीसीआई द्वारा एससीएल के प्रतिनिधि के साथ डीसीआई के अपने सर्वेक्षण संसाधन का प्रयोग करते हुए किया जाएगा।

यद्यपि एडम्स ब्रिज क्षेत्र में नवम्बर 2006-जनवरी 2007 में एनएचओ द्वारा पूर्व ड्रेजिंग सर्वेक्षण किया गया था, फिर भी डीसीआई द्वारा फरवरी एवं सितम्बर 2007 के बीच की अवधि के लिए कोई प्रगति सर्वेक्षण नहीं किया गया था तथा **ड्रेजड सामग्री स्वयं संरेखण में ही डाल दी गई थी।**

मंत्रालय ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2012) कि फरवरी से सितम्बर 2007 तक, चूंकि एडम्स ब्रिज में अधिक कार्य नहीं किया गया था, इसलिए अन्तरिम सर्वेक्षण नहीं किया गया था तथा तत्पश्चात उच्चतम न्यायालय के आदेशों के आधार पर एडम्स ब्रिज में कार्य को अस्थाई रूप से आस्थगित कर दिया गया था।

पाल्क स्ट्रेट

एससीएल तथा डीसीआई के बीच अनुबन्ध (मार्च 2007) के अनुसार, पाल्क स्ट्रेट में 54.24 किमी स्ट्रेच का समस्त चैनल, समस्त ड्रेजिंग तथा पश्च सर्वेक्षण के पूरा होने के बाद डीसीआई द्वारा एससीएल को सौंपा जाना था। जुलाई 2009 में ड्रेजिंग कार्य के आस्थगित होने के पश्चात, एनएचओ ने अगस्त/सितम्बर 2009 में सर्वेक्षण किया एवं जनवरी 2009 में अपने सर्वेक्षण में डीसीआई द्वारा आंकलित 21.43 मीलियन घनमीटर की ड्रेजड मात्रा के प्रति, 18.9 मीलियन घनमीटर की ड्रेजड मात्रा को प्रमाणित किया। यह सिल्टेशन प्रक्रिया के कारण था।

16.1.4.6 लागत अनुमान में सिल्टेशन घटक की गलत गणना

डीसीआई द्वारा उपलब्ध कराये गये आंकड़ों के आधार पर, एस एण्ड एफ समिति ने दर संरचना में सिल्टेशन^५ तथा अतिरिक्त-ड्रेजिंग की आवश्यकता की पूर्ति करने हेतु चार प्रतिशत की अतिरिक्त मात्रा पर विचार किया था। तथापि, डीसीआई द्वारा नियुक्त किये

^५ अंतःजलीय प्रवाह तथा धारा प्रवाह के कारण ड्रेजड क्षेत्र में रेत एवं सिल्ट का निर्गमन

गये एक विशेषज्ञ द्वारा बाद में (नवम्बर 2009) में सिल्टेशन 10 प्रतिशत प्रति वर्ष होना आंकलित किया। सामान्य ड्रेजिंग कार्यकलापों में डीसीआई के तीन दशको से अधिक तथा सेतुसमुद्रम परियोजना में दो वर्षों से अधिक के अनुभव पर विचार करते हुए, डीसीआई सिल्टेशन के स्वरूप का पूर्व ज्ञात कर सकता है।

डीसीआई सिल्टेशन कारक को एस एण्ड एफए समिति के ध्यान में नहीं लाया था। डीसीआई ने 30 प्रतिशत से अधिक का सिल्टेशन वहन किया (चार वर्षों में) जिसके लिए एससीएल के साथ करार की शर्तों के तहत किसी क्षतिपूर्ति का दावा नहीं किया जा सकता था।

मंत्रालय ने बताया कि (नवम्बर 2012) प्रारंभिक रूप से एस एण्ड एफए समिति ने डीपीआर के आधार पर 4 प्रतिशत के सिल्टेशन घटक पर विचार किया था। चूंकि वास्तविक सिल्टेशन कहीं अधिक था, इसलिए 21.10.2008 को यह सहमति हुई कि 1.1.2008 से प्रारंभ होने वाली अवधि के लिए ड्रेजिंग हेतु हुपर रूपान्तरण घटक के मूल स्वस्थाने पर 0.7 होगी तथा 31.12.2007 तक यह 0.8 होगी।

अतः डीपीआर की तैयारी सटीक नहीं थी।

ड्रेजिंग कारपोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड

16.2 परिहार्य हानि

कार्य निष्पादन के लिए उपयुक्त ड्रेजिंग उपस्कर की उपलब्धता तथा स्थल परिस्थितियों के पर्याप्त आंकलन के बिना ड्रेजिंग कार्य स्वीकार करने के परिणामस्वरूप ₹ 4.99 करोड़ की परिहार्य हानि हुई तथा ₹ 36.07 करोड़ के राजस्व का अवरोधन हुआ।

ड्रेजिंग कारपोरेशन आफ इंडिया लिमिटेड (डीसीआईएल) को मोरमूगाव पोर्ट ट्रस्ट (एमपीटी) द्वारा न्यूनतम निविदा आधार पर तीन वर्षों यथा 2009, 2010 तथा 2011 के लिए अनुरक्षण ड्रेजिंग तथा 2009 में प्रमुख ड्रेजिंग हेतु ₹ 141.30 करोड़ (₹ 91.35 करोड़ अनुरक्षण ड्रेजिंग के लिए तथा प्रमुख ड्रेजिंग के लिए ₹ 49.95 करोड़) के मूल्य पर कार्य

प्रदान (जुलाई 2009) किया था। तदनुसार, डीसीआईएल ने करार की शर्तों के अनुसार एमपीटी में प्रमुख एवं अनुरक्षण कार्य प्रारंभ किया।

इस संबंध में, लेखापरीक्षा ने देखा कि :

- डीसीआईएल निर्धारित समय अर्थात् जनवरी 2010 तक प्रमुख ड्रेजिंग के लिए कार्य को पूरा करने में असमर्थ था, जो दिसम्बर 2011 तक अधूरा पड़ा रहा। तदनुसार एमपीटी ने ₹36.07 करोड़ के प्रमुख ड्रेजिंग प्रभार रोक लिये थे।
- डीसीआईएल के पास संविदा दर प्रस्तुत करते समय ड्रेजरों की उपलब्धता के संबंध में स्पष्टता नहीं थी। डीआर XVIII-कटर सेक्शन ड्रेजर जिसका प्रमुख ड्रेजिंग कार्य के लिए उपयोग किया जाना प्रस्तावित था, संविदा दर प्रस्तुत करने के समय पर डीसीआईएल के पास उपलब्ध नहीं था। इसके अतिरिक्त एमपीटी में नियोजित किये जाने के लिए प्रस्तावित डीआर V-ट्रेलर सेक्शन हुपर ड्रेजर (टीएसएचडी) संविदा के अनुसार कोलकाता पोर्ट ट्रस्ट के पास सुपुर्द ड्रेजर था। इसके अतिरिक्त, मरम्मत तथा तकनीकी सीमाओं के कारण प्रोफेसर गोरजूनोव टीएसएचडी का उपलब्धता पर भी प्रश्नचिन्ह था।
- एमपीटी ने डीसीआईएल का तर्क स्वीकार नहीं किया था कि विलम्ब बाहरी घटकों जैसे मृदा परिस्थितियों, जलीय कचरे की उपस्थिति इत्यादि के कारण था। एमपीटी का विचार था कि डीसीआईएल को निरीक्षण करना चाहिए था तथा ड्रेजिंग स्थल परिस्थितियों से स्वयं को अवगत कराना चाहिए था जैसाकि निविदा निर्देशों में अनुबद्ध किया गया था। परिणामस्वरूप डीसीआईएल की 4.99 करोड़ की बैंक गारंटी एमपीटी द्वारा भुना ली गई थी (नवम्बर 2011) तथा डीसीआईएल के जोखिम तथा लागत पर प्रमुख ड्रेजिंग के लिए संविदा समाप्ति कर दी गई थी (दिसम्बर 2011)।

डीसीआईएल ने अपने उत्तर में बताया (दिसम्बर 2013) कि :

- ड्रेजिंग में मुख्यतः कठोर समुद्रीय खराब परिस्थितियों जैसे शिलाखण्डों, मलबे तथा अन्य बाहरी पदार्थों की उपस्थिति के कारण विलम्ब हुआ था जो सामान्य प्रमुख ड्रेजिंग के कार्य के कार्य क्षेत्र से परे थी।
- सितम्बर 2009 में ड्रेजर-XVIII की उपलब्धता की अपेक्षा करते हुए नियोजन के लिए इसकी योजना बनाई गई थी। ड्रेजर का प्रारंभिक परीक्षण बोली के समय पर पहले से ही कर लिया गया था, परन्तु वास्तविक रूप से ड्रेजर कम्पनी को मात्र

अप्रैल 2010 में ही सुपुर्द किया गया था। अन्य नियोजित ड्रेजर-V हल्दिया पोर्ट भेजा गया था क्योंकि ड्रेजर - XVIII उपलब्ध नहीं था। इस प्रकार कार्य के लिए अन्य ड्रेजर नियोजित किए गए थे।

- दिसम्बर 2011 तक, प्रमुख ड्रेजिंग का 76 प्रतिशत पूरा हो गया था जब एमपीटी ने संविदा समाप्त करने तथा इसे डीसीआईएल की जोखिम एवं लागत पर कार्यान्वित करने का निर्णय लिया।

मंत्रालय ने दिसम्बर 2013 में उपलब्ध कराए गए प्रबन्धन के विचारों की पुनरावृत्ति की (जनवरी 2014)।

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

- निर्धारित समय में प्रमुख ड्रेजिंग कार्य पूरा करने में इसकी विफलता के लिए स्पष्ट रूप से बोलीदाताओं को पत्तन द्वारा जारी किये गए अनुदेशों की महत्ता समझने में परिहार्य कमियों तथा ड्रेजरों की उपलब्धता के बिना ही संविदा दर प्रस्तुत करने को जिम्मेदार ठहराया जा सकता था। बोलीदाताओं को अनुदेश के खण्ड 5, 8 तथा 14 में स्पष्ट रूप से अनुबद्ध किया गया है कि संविदा दर ड्रेजिंग स्थल के निरीक्षण, मृदा तथा अन्य परिस्थितियों से पूरी तरह से अवगत होने, शिपिंग परिचालन की आवृत्ति के विषय में प्रतिबन्धों, अन्तजलीय बाधाओं तथा किन्हीं अप्रत्याशित कारणों के कारण विलम्ब/क्षतियों के पश्चात ही प्रस्तुत की जानी चाहिए। कठोर समुद्रतल, मलवे तथा अन्य वाहरी पदार्थों की उपस्थिति ऐसी नहीं थी जिनका प्रबन्धन द्वारा बोली उद्धृत करने से पहले पूर्वानुमान न लगाया जा सके।
- डीसीआईएल संविदा दर प्रस्तुत करने के समय पर स्वयं परिचित थी कि ड्रेजर XVIII उपलब्ध नहीं था तथा सितम्बर 2009 तक ड्रेजर की उपलब्धता के बारे में अपेक्षा करना किसी वैध आधार के बिना था।
- संविदा प्रदान करने से पहले आयोजित बैठक (जुलाई 2009) के कार्यवृत्त में, एमपीटी ने स्पष्ट रूप से बताया था कि समय विस्तारण के लिए अनुरोध की केवल महत्व आधार पर ही जांच की जाएगी। एमपीटी ने विलम्ब के लिए संविदात्मक प्रावधानों तथा निविदा शर्तों का उल्लेख करते हुए कम्पनी के कारणों को अस्वीकार कर दिया, जो बोली उद्धृत करते समय डीसीआईएल द्वारा सोचे नहीं गए थे।

अतः कार्य निष्पादन के लिए उपयुक्त ड्रेजिंग उपस्कर की उपलब्धता तथा स्थल परिस्थितियों के पर्याप्त निर्धारण के बिना ड्रेजिंग कार्य स्वीकार करने के परिणामस्वरूप ₹4.99 करोड़ की परिहार्य हानि हुई तथा ₹ 36.07 करोड़ के राजस्व का अवरोधन हुआ।

शिपिंग कार्पोरेशन आफ इंडिया लिमिटेड

16.3 एसएपी ईआरपी प्रणाली को लागू करना

शिपिंग कॉरपोरेशन आफ इंडिया लिमिटेड, मुम्बई में एसएपी ईआरपी प्रणाली को लागू करने में कमियाँ

16.3.1 दी शिपिंग कार्पोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड (कम्पनी) 1967 तक ही कम्प्यूटरीकृत हो गई थी। वर्ष 2000 में सभी एप्लीकेशनों को एचपी यूनिक्स एमएफ कोबोल आशयकताओं के अनुसार रूपान्तरित कर दिया गया था। प्रणाली में बाधाएं थी जैसे बाहरी डाटा की उपलब्धता में विलम्ब, गैर डिजिटल डाटा तथा विषम आंकड़े, स्रोतों से एकीकृत सूचना का विद्यमान न होना, लिगेसी प्रौद्योगिकी, अस्त-व्यस्त एप्लीकेशन, अप्रचलित मानव मशीन इन्टरफेस तथा कार्य प्रवाह की कमी। बाधाओं के मद्देनजर, बोर्ड ने 100 करोड़ की बजटिय लागत पर एसएपी ईआरपी प्रणाली लागू करने का निर्णय लिया (अगस्त 2007)। परियोजना का नाम एससीआई की इन्टरप्राइज ट्रांसफॉर्मेशन थ्रू इन्फोरमेंशन टेक्नालॉजी (एसईटी-आईटी) रखा गया। कम्पनी ने तीन माड्यूलों अर्थात् एसएपी एफआईसीओ के माध्यम से वित्तीय लेखांकन, एसएपी एचसीएम (फ्लीट एचसीएम को छोड़कर) के माध्यम से व्यक्तिगत सूचना तथा भुगतान चिट्ठा तथा एसएपी एमएम माड्यूल के माध्यम से सामग्री/माल सूची प्रबन्धन के माध्यम से अपने समस्त परिचालनों को कवर किया। कम्पनी ने दो और माड्यूल यथा एसएपी परियोजना प्रणाली (पीएस) तथा संयंत्र प्रबन्धन (पीएम) भी कार्यान्वित किये तथा शिपिंग विशिष्ट सीओटीएस एप्लीकेशन यथा डीएनएओएस¹ तथा एएफ एसवाईएस² अपनाई। प्रणाली को चरणबद्ध ढंग से परिचालन में लाया जा रहा था। एसएपी,

¹ डानोस प्रबन्धन सलाहकार एस ए - का प्रयोग बल्क एण्ड टैंकर तथा टैक्नीकल एण्ड आफशोर के परिचालन डिवीजनों द्वारा किया जाता है।

² इन्फारमेशन डायनामिक्स एल.एल.सी. लैनर डिवीजन में प्रयुक्त एजेंट नियंत्रण प्रणाली

डीएनएओएस तथा एएफएसवाईएस में सभी वित्त संबंधी तथा अन्य व्यवसायिक प्रक्रियाएं फरवरी 2011 तक पूरी तरह से लागू कर दी गई थी।

16.3.1.2 31 मार्च 2013 तक परियोजना पर व्यय की गई कुल लागत ₹ 71.27 करोड़ थी। कम्पनी ने अक्टूबर 2009 से 31 दिसम्बर 2013 तक एसएपी लाइसेंस, डाटा सेन्टर प्रबन्धन सेवाओं, सहायक सेवाओं, वाईड एरिया नेटवर्क प्रभागों, इन्टरनेट प्रभागों इत्यादि की वार्षिक अनुरक्षण लागत के प्रति ₹ 30.51 करोड़ का आवृत्ति व्यय भी वहन किया। लेखापरीक्षा ने एसएपी ईआरपी प्रणाली के कार्यान्वयन की समीक्षा की तथा निम्नलिखित कमियाँ देखी।

16.3.2 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

16.3.2.1 संगठनात्मक तथा प्रबन्धन नियंत्रण

- इलैक्ट्रॉनिक अभिलेखों के अवधारण के संबंध में कोई उपयुक्त नीतियां एवं प्रक्रियाएं नहीं थीं।
- मुख्य क्षेत्रों में स्टाफ का चक्रानुक्रम नहीं था जहाँ निर्विघ्न कार्य आवश्यक था। कार्यवर्तन सामान्य रूप से अन्य व्यक्ति द्वारा किये जाने वाले कार्य को दूसरे स्टाफ द्वारा करने को सक्षम करता है तथा संभावित अनियमितताओं की पहचान तथा पता लगाया जा सकता है तथा एक निवारक नियंत्रण के रूप में भी कार्य करता है।

प्रबन्धन ने बताया (दिसम्बर 2013) कि चूंकि आईटी में संचालन का प्रत्येक क्षेत्र उच्च रूप से विशेषीकृत प्रवृत्ति का था इसलिए एससीआई के लिए प्रशिक्षित अधिकारियों का दूसरे क्षेत्रों में आर्वतन अत्यन्त कठिन था। वर्तमान रूप से, एससीआई से कुछ अधिकारी (प्रत्येक क्षेत्र में एक या दो अधिकारी) सहायता तथा विकास कार्यकलापों के लिए समर्पित थे, और अतः मुख्य क्षेत्रों में स्टाफ का चक्रानुक्रम कठिन हो गया था।

मंत्रालय ने बताया (मार्च 2014) कि बेक-अप नीति का अनुमोदन किया गया था और लागू किया गया था एवं यह भी बताया गया कि स्टाफ का आर्वतन लागू करना कठिन था।

16.3.2.2 आईटी सुरक्षा नीति का अभाव

कम्पनी के पास कोई अनुमोदित सुरक्षा नीति नहीं है जो तार्किक एवं प्रत्यक्ष पहुंच को परिभाषित कर सके। इसके कारण सुरक्षा उल्लंघन, डाटा हानि, छल एवं गलतियां हो सकती हैं।

प्रबन्धन ने बताया (दिसम्बर 2013) कि डॉटा केन्द्र के लिए सुरक्षा लेखापरीक्षा की गई थी (जून 2012 से फरवरी 2013) तथा कुछ सिफारिशों को पहले से ही लागू किया जा चुका है तथा शेष को प्रबन्धन के अनुमोदन के आधार पर लागू किया जाएगा।

आगे यह बताया गया कि आईटी सुरक्षा पर एक व्यापक नीति तैयार की जाएगी और निर्धारित अवधि में प्रबन्धन को प्रस्तुत किया जाएगा।

मंत्रालय ने एसीआई द्वारा अपनाए गए सुरक्षा उपायों को स्पष्ट किया (मार्च 2014) और बताया कि एसीआई के पास प्रणाली के कार्यान्वयन के पश्चात सुरक्षा उल्लंघन का कोई अनुभव नहीं था। मंत्रालय ने 30 अप्रैल 2014 को अनुपालन के पूरा करने के लिए समयसीमा भी नियत की।

लेखापरीक्षा में उत्तर के सत्यापन से पता चला कि ईमेल, इन्टरनेट एवं मोबाइल कम्प्यूटिंग से संबंधित आईटी सुरक्षा नीतियों का अनुमोदन प्रबन्धन द्वारा किया गया (फरवरी 2014) था और लागू किया गया।

16.3.2.3 पासवर्ड परिवर्तन नीति

कम्पनी के पास अलग से कोई पासवर्ड नीति नहीं है। तथापि, प्रत्येक छः माह में एक मेल पासवर्ड के परिवर्तन के लिए सक्रिय डायरेक्टरी उपयोगकर्ताओं के पास भेजी जा रही है। यह देखा गया कि 16 सितम्बर 2013 को 1129 सक्रिय उपयोगकर्ताओं में से 1070 उपयोगकर्ताओं ने 180 दिनों से अधिक से अपने पासवर्ड में कोई परिवर्तन नहीं किया था। दीर्घकालिक समय से पासवर्ड में कोई परिवर्तन न होने से अप्राधिकृत पहुंच और प्रणाली के हेरफेर के जोखिम में वृद्धि हो सकती है।

प्रबन्धन ने बताया (दिसम्बर 2013) कि पासवर्ड नीति दस्तावेज तैयार किया जाएगा और इसे अनुमोदन के लिए प्रबन्धन को प्रस्तुत किया जाएगा।

2014 की प्रतिवेदन संख्या 13

मंत्रालय ने बताया कि एसीआई पासवर्ड परिवर्तन नीति के कार्यान्वयन की प्रक्रिया में था और 31 मार्च 2014 तक अनुपालन पूरा करने के लिए समय सीमा नियत की।

लेखापरीक्षा में उत्तर के सत्यापन से पता चला कि पासवर्ड सुरक्षा नीति का अनुमोदन प्रबन्धन द्वारा कर दिया गया था (फरवरी 2014) और लागू कर दिया गया था।

16.3.2.4 लेखा प्राप्य

कम्पनी ने फरवरी 2011 से नई, आईटी प्रणाली प्रारम्भ की। तथापि नई प्रणाली में लिगेसी डॉटा का अपलोडिंग करते हुए डॉटा क्लिन नहीं था। पुरानी लिगेसी प्रणाली में फ़ाइट समाधान नई प्रणाली के डॉटा माइग्रेशन के समय पर पूर्व वर्षों के लिए पूरा नहीं था। इस प्रकार, सभी ओपन मदों को तारीख जिससे राशि देय थी को दर्शाए बिना नई प्रणाली में भी माइग्रेट करना था। लिगेसी प्रणाली से नई प्रणाली में अन्तरित राशि 31 मार्च 2011 को ₹ 672.62 करोड़ थी और 31 मार्च 2013 को बकाया राशि ₹ 296.75 करोड़ थी। इस प्रकार प्रणाली से लिगेसी अवधि के विविध देनदारों का अवधि-वार विश्लेषण प्राप्त करना संभव नहीं था। कम्पनी हस्त्य प्रक्रिया के माध्यम से इसका प्रणाली के बाहर से विश्लेषण करा रही थी।

31 मार्च 2013 को व्यापार प्राप्य किसी समाधान के बिना वैश्विक आधार पर 340.21 करोड़ की राशि निवल अग्रिम के रूप में ग्राहकों से प्राप्त होने के पश्चात ₹ 886.41 करोड़ हो गए थे। कम्पनी को एक नई प्रणाली प्रारंभ करनी चाहिए जिसमें लम्बित अग्रिम के प्रति व्यापार प्राप्यों को समायोजित किया जाए।

प्रबन्धन ने बताया (दिसम्बर 2013) कि लिगेसी डॉटा अपलोड करने के संव्यवहारों के लिए तारीख 31 जनवरी 2011 दर्ज की गई थी। वैश्विक आधार पर ग्राहकों से अग्रिमों के निवल के संबंध में प्रबंधन ने बताया कि लाइनर फ़ाइट समाधान 99 प्रतिशत तक पूरा किया गया था और तकनीकी एवं अपतट सेवा डिवीजन के लिए यह समाधान के अंतर्गत था और 31 मार्च 2014 तक पूरा किया जाना प्रत्याशित था।

प्रबन्धन के उत्तर को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने बताया (मार्च 2014) कि आज तक लिगेसि अवधि से संबंधित विविध देनदारों की बकाया ₹ 157.95 करोड़ थी और लाइनर डिवीजन और तकनीकी और अपतट सेवा डिवीजन के लिए अनुपालन की पूर्णता के लिए

टाइमलाइन 31 मार्च 2014 और बल्क कैरियर एवं टैंकर डिवीजन के लिए सितम्बर 2014 नियत की गई थी।

लेखापरीक्षा में उत्तर के सत्यापन से पता चला कि लाइनर डिवीजन और तकनीकी और अपतट सेवा डिवीजन के संबंध में लिगेसी प्रणाली विविध देनदारों को अभी पूरा किया जाना है और बल्क कैरियर और टैंकर डिवीजन के संबंध में मंजूरी प्रगति में थी (अप्रैल 2014)।

16.3.2.5 देय लेखाओं के मिलान में विलम्ब

एजेंटों द्वारा प्रस्तुत किए गए लेखाओं और देय लेखाओं के अनुमोदन संवितरण और निपटान में निम्नलिखित कमियाँ पाई गई:-

- लिगेसी अवधि से नई प्रणाली में स्थानांतरित देय लेखे 31 मार्च 2011 तक ₹ 163.24 करोड़ (क्रेडिट) थे जो 3 जनवरी 2014 तक ₹ 77.64 करोड़ (क्रेडिट) हो गए थे। प्रबन्धन को अधिकतम संभव मिलान के बाद ही लिगेसी शेषों को अपलोड करना चाहिए था। इसके अतिरिक्त, बिना तिथियों के लिगेसी आंकड़ों की अपलोडिंग लिगेसी अवधि के देय लेखाओं के पुराने होते विश्लेषण प्रणाली से संभव नहीं थे।
- एजेंटों द्वारा प्रणाली में अन्तिम संवितरण लेखे की मंजूरी के लिए मेनुअल हस्तक्षेप पर निर्भरता के कारण एजेंटों को दिए गए अग्रिमों के अनुमोदन और समायोजन में विलम्ब हुआ था। लेखापरीक्षा ने पाया कि 2 अप्रैल 2013 तक 2011-12 से संबंधित कुल 146735 लाइन मदों (कम्पनी द्वारा मौद्रिक मूल्य प्रदान नहीं किया गया) से केवल 72.12 प्रतिशत द्वारा और 2012-13 से संबंधित कुल 103767 लाइन मदों से केवल 20.34 प्रतिशत की अनुमोदन और मंजूरी दी गई थी। इसके परिणामस्वरूप 31 मार्च, 2013 तक ₹ 803.58 करोड़ के व्यापार देय को किसी मिलान के बिना वैश्विक आधार पर ₹ 1499.39 करोड़ की राशि विक्रताओं को दिए गए अग्रिमों के जोड़ के बाद निकाला गया था। इस स्थिति से उबरने के लिए कम्पनी को जहाँ उपलब्ध हो टैरिफ या ठेका दरों को प्रणाली में अपलोड करना चाहिए था, और इसे माल प्राप्ति /इनवायस प्राप्ति मंजूरी की तरह से प्रणाली के माध्यम से क्लीयर किया जाना चाहिए था।
- जब एक नया अग्रिम जारी किया गया तब पहले के बकाया शेषों का समायोजन नहीं किया गया था।

प्रबन्धन ने बताया (दिसम्बर 2013) कि

- लिगेसी अवधि अग्रिम में सभी स्थानों/विभागों के विक्रेता शामिल थे, सूची प्रत्येक विभाग को पुनरीक्षा हेतु दी जाएगी;
- एजेंसी ठेके अधिकतर एजेंटों के लिए पहले ही अपलोड कर दिए थे। ठेकों के वैधीकरण और दरों की जांच की जा रही थी और जल्दी ही एजेंसी पारिश्रमिक भुगतानों के संबंध में प्रणाली सृजित वैधीकरण होने की प्रत्याशा थी। ऐसी ही समान व्यवस्था सांविधिक प्राप्यों और बंदरगाह प्राप्यों के संबंध में की जा रही थी। उपरोक्त सभी विशेषताएं सेट-आईटी परियोजना के चरण-1। का भाग है और उचित जांच के पश्चात उत्तरोत्तर रूप से लागू की जाएगी।

मंत्रालय ने बताया (मार्च 2014) कि नई प्रणाली के कार्यान्वयन के समय पर लगभग दो वर्षों का बेकलोग था और नई प्रणाली के कार्यान्वयन के बाद 2011-12 के लिए लेखाओं की संवीक्षा 99 प्रतिशत पूरी कर ली गई थी और वित्तीय वर्ष 2012-13 के लिए यथेष्ट प्रगति हो गई थी। मंत्रालय ने भारतीय बंदरगाह और बिल्स विभाग के लिए 31 मार्च 2014 तक और विदेशी बंदरगाहों के लिए 31 जुलाई 2014 तक के अनुपालन पूरा करने की समय सीमा भी निर्धारित कर दी थी।

लेखापरीक्षा द्वारा उत्तर के सत्यापन से पता लगा कि इंडियन पोर्ट्स एण्ड बिल्स विभाग के संबंध में देय लेखाओं का मिलान अभी पूरा किया जाना है और विदेशी बंदरगाहों के संबंध में मिलान कार्य प्रगति में था (अप्रैल 2014)।

16.3.2.6 व्यापार की निरन्तरता और आपदा बहाली

व्यापार निरन्तरता योजना (बीसीपी) व्यापार को भूकंप, तूफान, बिजली, बाढ़, आतंकवादी हमला, आन्तरिक तोड़फोड़, बर्बरता, मानव त्रुटि इत्यादि के कारण गंभीर विघटन के प्रति प्रभावी संरक्षण है। बीसीपी किसी व्यावधान से व्यापार संचालन जारी रखने के लिए योजना और प्रक्रियाओं की रूपरेखा तैयार करता है। बीसीपी का लक्ष्य अनुप्रयोगों, प्रौद्योगिकी और बुनियादी ढांचे की अधिकतम उपलब्धता और कम बंद समय सुनिश्चित करने और व्यापार की निरंतरता सुनिश्चित करना है। बीसीपी केवल प्रौद्योगिकी तक ही प्रतिबंधित नहीं है किन्तु इसे संगठन के महत्वपूर्ण पहलुओं जैसे लोग, प्रक्रियाएं और बुनियादी ढांचे को कवर करने की आवश्यकता है।

एससीआई ने आईटी अनुप्रयोग प्रणाली के लिए प्राथमिक आवश्यकताओं को उच्च मध्यम और कम के रूप में वर्गीकृत किया है। उच्च प्राथमिकता आवश्यकताओं में अवसंरचना अनुप्रयोगों, वित्त, यात्रा प्रबंधन, बेड़ा प्रबंधन, किराए पर देने, मरम्मत और अनुरक्षण के क्षेत्र आते हैं और मध्यम प्राथमिकता आवश्यकताएं नौभर संचालन, बंदरगाह संचालन, बिक्री और विपणन उपस्कर नियंत्रण, सामग्री प्रबंधन, जहाज संचालन बेड़ा मानव संसाधन के क्षेत्रों में है और बीमा दावे और यात्री बुकिंग के क्षेत्रों में कम प्राथमिकता आवश्यकताओं में हैं।

यद्यपि, कम्पनी ने एक व्यापार निरंतरता और आपदा बहाली योजना तैयार की थी (मार्च 2007) फिर भी इसकी कभी समीक्षा या अद्यतन नहीं किया गया था। प्रणाली के दस्तावेज और आपदा बहाली योजना की उपयुक्त तरीके से बैकअप नहीं किया गया था और बैकअप और बहाली प्रक्रिया की उपयुक्त रूप से जांच नहीं की गई थी और व्यापार निरन्तरता और आपदा बहाली योजना को अद्यतन करने की कोई प्रक्रिया नहीं थी। सूचना प्रणाली के लिए व्यापार निरंतरता योजना की जांच और या आवधिक रूप से प्रयोग (कम से कम वर्ष में एक बार) किया जाना चाहिए जिसमें जांच और/या योजना की प्रभावकारिता या अमल करने के लिए तत्परता के निर्धारण के परिदृश्यों का प्रयोग किया जाना चाहिए।

प्रबंधन ने बताया (दिसम्बर 2013) कि कोलकाता कार्यालय में आपदा बहाली स्थल का निर्माण किया जा रहा था और यह कि सर्वरों को स्थापित किया गया था और परिचालन प्रणाली का कार्यान्वयन किया जा रहा था।

मंत्रालय ने बताया (मार्च, 2014) कि आपदा बहाली स्थल तैयार किया गया था सभी सर्वर परिचालन प्रणाली प्रतिष्ठापित किए गए थे, अनुप्रयोग प्रतिष्ठापित किए जा रहे थे, डॉटा का स्थानांतरण किया जा रहा था और आपदा बहाली स्थल जल्दी ही तैयार हो जाएगा। मंत्रालय ने अनुपालन की पूर्णता के लिए 30 अप्रैल 2014 की समय सीमा भी निर्धारित की थी।

लेखापरीक्षा में उत्तर के सत्यापन से पता चला कि आपदा बहाली स्थल से संबंधित मुख्य कार्य पूरा हो चुका था किन्तु 30 अप्रैल 2014 को निर्धारित आपदा बहाली ड्रिल को लेखा समाप्ति कार्य के कारण 31 मई 2014 तक के लिए स्थगित कर दिया गया है।

निष्कर्ष

कम्पनी को उपरोक्त उल्लिखित कमियों का समाधान करने की और सैप ईआरपी प्रणाली को सुदृढ बनाने की आवश्यकता है ताकि अभिप्रेत लाभ उचित रूप से और पूर्णरूप से प्राप्त किया जा सके।

मंत्रालय ने बताया (मार्च 2014) कि कार्यान्वित प्रक्रियाओं को स्थिर किया गया था और कुल मिलाकर प्रक्रियाओं के संबंध में कोई महत्वपूर्ण प्रणाली मुद्दा नहीं था जो घटित हुआ हो।