अध्याय 7 यात्री सेवा फीस (सुरक्षा संघटक)-निलंब लेखा

हवाई अड्डे के लाइसेंसधारक (एमआईएएल) केंद्र सरकार द्वारा निर्धारित (एयरक्राफ्ट नियमावली, 1937 का नियम 88) दर पर एम्बार्किंग यात्रियों से यात्री सेवा फीस (पीएसएफ) के रूप में जानी जाने वाले फीस के संग्रहण का हकदार है। लाइसेंसधारक हवाई अड्डे पर सुरक्षा सेवा उपलब्ध कराने के लिए केंद्र सरकार द्वारा नामित किसी सुरक्षा एजेंसी को सुरक्षा घटकों के लिए भुगतान का दायी भी होगा। ओएमडीए का अनुच्छेद 12.4.1 में अनुबंध किया गया है कि पीएसएफ को एसएसए के प्रावधानों के अनुसार संग्रहित एवं वितरित किया जाएगा। एसएसए का खंड 3.1 ए.1 बताता है कि हवाई अड्डे पर प्रभारयोग्य पीएसएफ नामित सुरक्षा एजेंसी पर सुरक्षा व्यय सहित होगा। प्रति एमब्रार्किंग यात्री कुल पीएसएफ प्रभार का 65 प्रतिशत सुरक्षा घटक में और 35 प्रतिशत सुविधा घटक में शामिल है।

एसएसए का खण्ड 3.1 ए.4 बताता है कि संबंधित एयरलाइन्स सारे पीएसएफ का संग्रहण करेंगी और एएआई को सुरक्षा घटक (एससी) तथा एमआईएएल को सुविधा घटक (एफसी) का सीधा वितरण करेंगी। एमआईएएल को देय एफसी को एसएसए के प्रावधानों के अन्तर्गत संशोधित किया जा सकता है जबकि एससी को भारत सरकार के निर्देशानुसार संशोधित किया जा सकता है। एमओसीए ने समय-समय पर अनुदेश[7] जारी किए जिन्होने पीएसएफ के एससी घटक के संग्रहण हेतु हवाई अड्डा प्रचालकों को अनुमति दी और इसकी उपयोगिता के लिए कुछ शर्तें रखी थी। विस्तृत रूप से, यें अनुदेश निम्नलिखित थे:

i) हवाई अड्डों पर पीएसएफ को संबंधित हवाई अड्डा प्रचालकों द्वारा संग्रहित किया जाएगा जोकि एएआई,जेवीसी या निजी प्रचालक हो सकते थे;

ii) पीएसएफ के एससी हेतु एक अलग से निलंब लेखा खोला जाएगा और जेवीसी या निजी प्रचालक द्वारा परिचालित किया जाएगा ;

iii) कुल ₹ 200 प्रति यात्री से एकत्र किए गए ₹ 130 (65 प्रतिशत) के पीएसएफ (एससी) को सेन्ट्रल इन्डस्ट्रीयल सिक्योरिटी फोर्स(सीआईएसएफ) से संबंधित व्ययों का पूरा

---

[7] *मई 2006, जून 2007, अप्रैल 2010 ओर जुलाई 2010 और जनवरी 2009 में मानक परिचालन प्रक्रिया*

करने के लिए निलंब लेखा में जमा किया जाएगा। संग्रहण को केवल सुरक्षा संबंधी व्ययों को पूरा करने के लिए उपयोग किया जाना चाहिए; और

iv) पीएसएफ (एससी) लेखा में बची किसी शेष राशि को दूसरे हवाई अड्डे पर सुरक्षा उद्देश्यों के लिए तैनात सीआईएसएफ को भुगतान के लिए परस्पर परामर्श के माध्यम से हवाई अड्डा प्रचालक द्वारा एएआई को हस्तांतरित किया जाएगा।

तथापि, एमओसीए ने बाद में एएआई को शेष निधियों के हस्तांतरण से संबंधित प्रावधान में संशोधन किया और निर्देश दिया (जून 2007) कि जेवीसी या निजी प्रचालक द्वारा परिचालित हवाई अड्डे पर संग्रहीत पीएसएफ (एससी) को उस हवाई अड्डे पर सुरक्षा संबंधी व्ययों को केवल संबंधित हवाई अड्डे पर पूरा करने के लिए उपयोग किया जाएगा। जेवीसी/निजी प्रचालकों द्वारा पीएसएफ (एससी) के लेखा एवं लेखापरीक्षा के लिए 19 जनवरी 2009 को एमओसीए द्वारा जारी मानक प्रचालन प्रक्रिया (एसओपी) में एमओसीए ने अन्य बातों के साथ-साथ यह भी अधिदेशित किया कि निलंब लेखा सीएण्डएजी द्वारा लेखापरीक्षा के अध्यधीन होगें।

इस प्रकार, एमओसीए ने पीएसएफ (एससी) लेखा को परिचालित करने के लिए एमआईएएल को उत्तरोत्तर अनुमति दे दी जोकि एसएसए के प्रावधानों से विचलन था। एमआईएएल ने इन निधियों में से अपात्र मदों पर व्यय किया था। एक पैराग्राफ शीर्षक 'निलंब लेखा से ₹ 15.22 करोड़ का अनधिकृत आहरण' की सूचना दी गई थी (2011-12 की सीएण्डएजी की रिपोर्ट सं. 3 (वाणिज्यिक)। एमओसीए ने सार्वजनिक उपक्रम समिति (कोपू) को सूचना दी (दिसम्बर 2011) कि एमआईएएल को निलंब लेखा में राशि को वापस भेजने का निर्देश दिया गया है। एमओसीए ने कोपू को स्पष्ट किया (नवम्बर 2013) कि मैसर्स एमआईएएल ने 19 अगस्त 2013 को पीएसएफ (एससी) निलंब लेखा में राशि को प्रेषित कर दिया है। तथापि, एमओसीए ने कोपू को सूचना दी कि दाण्डिक ब्याज की वसूली नही की गई थी क्योंकि एमआईएएल ने निजी सुरक्षा गार्डों की तैनाती पर उनके द्वारा किए गए व्ययों के दावे के लिए दिल्ली उच्च न्यायालय में रिट याचिका दायर की थी जोकि वर्तमान रूप से विचार धीन है। कोपू ने मंत्रालय की निष्क्रियता पर अपना तीव्र विरोध व्यक्त किया और इच्छा प्रकट की कि विधिक प्रक्रिया को शीघ्रता से करने के लिए सभी प्रयासों सहित यथाशीध्र आवश्यक कार्य करनी चाहिए।

इसके अतिरिक्त, पीएसएफ (एससी) से अनुमत खरीदों के अलावा दूसरी मदों पर व्यय करने जैसी निरंतर अनियमितताए वर्षों से देखी गई है जिनकी सूची नीचे दी गई है:

7.1 अनधिकृत व्यय

(i) एसएसए का खंड 3.3.5 बताता है कि जेवीसी सभी सुरक्षा प्रणालियों और उपस्करों (शस्त्र और गोला बारूद को छोड़कर) की अपनी स्वयं की लागत पर खरीद करने और इसका रख-रखाव करने के लिए उत्तरदायी होगी जैसाकि समय-समय पर भारत सरकार (जीओआई) या नागर विमानन सुरक्षा ब्युरो या इसके पदनामित नामित (यों)/प्रतिनिधि (यों) द्वारा अपेक्षित हो। तथापि, एमओसीए ने अपने आदेश दिनांक 16 अप्रैल 2010 में अनुमति दी की हवाई अड्डे पर तैनात सुरक्षा उपस्कर पर व्यय की गई समस्त लागत को एसएसए के प्रावधानों को ओवर राइड करते हुए पीएसएफ (एससी) से पूरा किया जा सकता था। यह पाया गया कि एमआईएएल ने एकतरफा कम्प्यूटरों, फर्नीचर और फिक्सर सहित विभिन्न अनुपयोगी उपस्करों की खरीद की और उन्हें सुरक्षा के अनुरक्षण हेतु आवश्यक होने की वहज से उन्हें नामित बताया था। इसके परिणामस्वरूप एमआईएएल को, 2006-12 के दौरान ₹87.97 करोड़ के अवांछित समर्थन में वृद्धि हुई।

(ii) ओएमडीए के अनुच्छेद 8.5.6 (i) के अनुसार इस अवधि के दौरान जेवीसी अनुसूची 11 में निर्धारित बीमाओं की अपनी निजी लागत पर रख-रखाव करेगा। तथापि, एमओसीए ने एसओपी में उल्लेख किया (जनवरी 2009) कि पीएसएफ (एससी) के माध्यम से अधिग्रहण की गई सभी अचल परिसम्पतियों को निजी प्रचालक द्वारा पर्याप्त रूप से बीमाकृत किया जाएगा और बीमा प्रभावों का भुगतान पीएसएफ (एससी) से किया जाएगा। एमआईएएल ने 2011-12 तक की अवधि के लिए पीएसएफ (एससी) लेखा में बीमा प्रभारों के रूप में ₹ 2.55 लाख प्रभारित किए थे।

पीएसएफ (एससी) लेखा को प्रभारित किए जाने वाले बीमा प्रभारों के संबंध में एमओसीए के अनुदेश ओएमडीए प्रावधानों के विरूद्ध थे जिसके कारण वर्ष 2011-12 तक एमआईएएल को ₹2.55 लाख तक की राशि का अनुचित लाभ हुआ।

एमओसीए ने उत्तर दिया (नवम्बर 2013) कि सरकार ने विश्व में सर्वोच्च के स्तर तक हवाई अड्डो पर उपलब्ध सुरक्षा उपस्कर के उन्नयन की आवश्यकता महसूस की थी।

एमओसीए का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इसके पत्र दिनांक 16.04.2010 को बताया गया कि नए हवाई अड्डों के मामलें में सुरक्षा उपस्कर की समस्त लागत का वहन हवाई अड्डे प्रचालक द्वारा किया जाएगा। तथापि, सीएसआई हवाई अड्डे, मुम्बई के मामले में यद्यपि एमआईएएल को एसएसए के अनुसार सुरक्षा उपस्कर की लागत का वहन करना अपेक्षित था फिर भी एमओसीए ने पीएसएफ (एससी) में से इनके वहन की अनुमति दी थी।

यह उल्लेख करना महत्वपूर्ण है कि इस मामले में एमओसीए के आश्वासन को नोट करते समय इंदिरा गांधी इन्टरनेशनल एयरपोर्ट में पीपीपी के कार्यान्वयन से संबंधित 06 फरवरी 2014 को संसद को प्रस्तुत की गई अपनी रिपोर्ट में पीएसी ने बताया कि ऐसी चूकों की पुनरावृत्ति नहीं होनी चाहिए।

7.2 अनुचित प्रभार

एमओसीए के आदेश, दिनांक 08 जनवरी 2010 के पैरा सं. 3(v) के अनुसार ''पीएसएफ (एससी) में से अनुज्ञेय व्यय में किसी दूसरे सुरक्षा स्टाफ (सीआईएसएफ को छोड़कर) पर किया गया या हवाई अड्डा प्रचालकों द्वारा सृजित/नियुक्त दूसरे प्रशासनिक सेट-अप पर किया गया व्यय शामिल नहीं होगा। पीएसएफ (एससी) प्रबधंन के संबंध में प्रशासनिक लागत, सलाहकार की लागत आदि पीएसएफ (एससी) लेखा पर प्रभार्य नहीं होगी।''

एमआईएएल ने सुरक्षा कर्मचारियों और मुम्बई हवाई अड्डे पर तैनात निजी एजेंसियों से दूसरी विविध सेवाओं के संबंध में वर्ष 2009-10 से 2011-12 के दौरान पीएसएफ (एससी) निलंब लेखा से ₹12.36 करोड़ के वेतन प्रभारित किए थे जोकि पीएसएफ (एससी) में से अनुमत नहीं थे और जनवरी 2010 के एमओसीए के आदेश का उल्लंघन है।

एमओसीए ने उत्तर दिया (नवम्बर 2013) कि हवाई अड्डा प्रचालकों द्वारा पीएसएफ (एससी) निधियों के अनुचित उपयोग के संबंध में सीएण्डएजी की नियमित आपत्तियों के मद्देनजर एयरक्राफट नियमावली, 1937 के नियम 88 में पुन: संशोधन द्वारा विमानन सुरक्षा फीस के रूप में पीएसएफ प्रबंधन की कार्यप्रणाली में संशोधन का निर्णय लिया है।

इस संबंध में यह नोट करना महत्वपूर्ण है कि पीएसी ने इंदिरा गांधी अन्तर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा, दिल्ली में पीपीपी के कार्यान्वयन पर विचार करते समय सिफरिश की (06 फरवरी 2014 को संसद में प्रस्तुत रिपोर्ट) कि एमओसीए मामले की जांच-पड़ताल और सरकार की परिहार्य हानि के लिए जवाबदेह अधिकारियों के भाग पर उत्तरदायित्व निर्धारित करे।

एमआईएएल में इस संबंध में आगामी कार्रवाई को आगामी लेखापरीक्षाओं में दर्शाया जाएगा।