

किसी भी दिशानिर्देश/नीतियों की सफलता या विफलता उनके प्रभावी तरीके से कार्यान्वयन, उसके सार और रूपरेखा के अनुपालन पर निर्भर करेगी ताकि पणधारकों द्वारा लाभ लिया जा सकेगा। इस पृष्ठभूमि में 12 बंदरगाहों की गतिविधियों की जांच यह देखने के लिए की गई थी कि बनाए गए दिशा-निर्देशों/नीतियों के संदर्भ में इन बंदरगाहों द्वारा भूमि प्रबंधन से संबंधित महत्वपूर्ण मामलों का निपटान कैसे किया जाता था।

3-1- Hkife i z; ksx ; kst uk

1995 में जारी दिशा-निर्देशों में अपेक्षित है कि सभी प्रमुख बंदरगाह उसके समक्ष सामाजिक आर्थिक उद्देश्यों को ध्यान में रखते हुए उनके स्वामित्व वाले क्षेत्र (तटीय क्षेत्र सहित) के लिए यदि पहले से नहीं बनाई गई हो तो भावी प्रयोग योजना बनाएंगे या बंदरगाह की तुरन्त, लघु अवधि या दीर्घावधि आवश्यकताओं को दर्शाते हुए मौजूदा भूमि प्रयोग योजना को संशोधित करेंगे, और मंत्रालय से 30 जून 1995 तक अनुमोदन प्राप्त करेंगे। दिशा-निर्देशों में आगे प्रावधान है कि भावी योजना 30 वर्षों की न्यूनतम अवधि कवर करेगी जिसमें (क) परिचालन उद्देश्यों (ख) प्रत्यक्ष बंदरगाह संबंधी कार्यों (ग) बंदरगाह से संबंधित उद्योगों⁷ (घ) विविध और गैर बंदरगाह संबंधित कार्यों, केप्टिव पावर प्लांटों का स्थान निर्धारित करना, पर्यावरणीय उन्नयन इत्यादि के लिए आरक्षित क्षेत्रों को दर्शाना और (ड) बजटीय संसाधनों के संवर्धन के लिए वाणिज्यिक दोहन के लिए आरक्षित हों। अतः तैयार की गई भूमि उपयोग योजना शहर/नगर के मास्टर प्लान के समनुरूप होना चाहिए और उसे प्रत्येक पांच वर्ष या जब भी आवश्यक पाया जाए मंत्रालय के पूर्व अनुमोदन से संशोधित किया जाना चाहिए। 2010 की नीति में आगे प्रावधान है कि भूमि उपयोग योजना के संशोधन के लिए किसी प्रस्ताव को बंदरगाह की वेबसाइट पर प्रकाशित किया जाना चाहिए जिसमें आपत्तियां और सुझाव आमंत्रित किए गए हों और प्राप्त आपत्तियों और सुझावों पर विचार करने के बाद बोर्ड द्वारा उसे अन्तिम रूप दिया जाना चाहिए। इसी प्रकार का प्रावधान 2014 की नीति में भी शामिल किया गया था। लेखापरीक्षा जांच में निम्नलिखित का पता चला:

3.1.1. भूमि उपयोग योजना के संबंध में नीति दिशा निर्देशों का अननुपालन:-

लेखापरीक्षा ने पाया कि 12 बंदरगाहों में से 11⁸ ने 30 जून 1995 से पूर्व भूमि उपयोग योजना तैयार या पुनः देखने के निर्देश का अनुपालन नहीं किया था। इसके बजाय 12 बंदरगाहों में से नौ⁹ ने 2001 और 2005 के बीच भूमि उपयोग योजना तैयार की थी। दो बंदरगाहों¹⁰ ने अपनी स्वयं की भूमि उपयोग योजना तैयार नहीं की और इंडियन पोर्ट्स एसोसिएशन (1997) और कोलकाता मेट्रोपोलिटन विकास प्राधिकरण द्वारा तैयार मास्टर प्लान का पालन किया था जबकि केओपीटी/एचडीसी ने 1991 में भूमि उपयोग योजना तैयार की थी। चार मामलों में, यह पाया गया कि तैयार की गई भूमि उपयोग योजना में बंदरगाहों के

⁷ वह उद्योग जिन्हें भारी आयात या निर्यात के लिए बंदरगाह सुविधाओं की आवश्यकता होती है।

⁸ एक बंदरगाह केपीएल वर्ष 1999 में गठित किया गया था और भूमि उपयोग योजना 2003 में तैयार की गई थी।

⁹ बंदरगाह का नाम और भूमि उपयोग योजना तैयार करने का वर्ष: सीएचपीटी (2002), वीओसीपीटी (2005), सीओपीटी (2001), एनएमपीटी (2002), एमबीपीटी (2002), एमपीटी (2002), केपीटी (2002), वीपीटी (2003)

¹⁰ पीपीटी और केओपीटी/केडीएस

अधीन पूरा क्षेत्र कवर नहीं किया गया था। इसी प्रकार, सीओपीटी को छोड़कर सभी बंदरगाहों ने प्रत्येक पांच वर्षों के बाद भूमि उपयोग योजना/मास्टर प्लान में संशोधन के प्रावधान का अनुपालन नहीं किया किन्तु मूल रूप से तैयार की गई योजना का अनुसरण जारी रखा। इस प्रकार बंदरगाहों द्वारा 1995 के दिशा-निर्देशों की भावना का पालन नहीं किया जा रहा था, जिससे वह शहर/नगर जिसमें यह बंदरगाह स्थित थे, की विकास योजना के साथ अद्यतन रहने के अवसर से वांचित रहें ताकि वह संभावित वृद्धि और इष्टतम राजस्व का लाभ उठा सकें। बंदरगाहों द्वारा अननुपालन से यह भी इंगित होता है कि मंत्रालय द्वारा प्रशासनिक जिम्मेदारी को मजबूत बनाने की आवश्यकता है ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि बंदरगाहों द्वारा दिशा-निर्देशों/नीतियों का अनुपालन किया जा रहा था और प्रत्येक बंदरगाहों की भूमि धारण की स्थिति और भविष्य में उसे कैसे उपयोग किया जाये की योजना पता लग सके।

बंदरगाहों (वीपीटी और जेएनपीटी) ने बताया (जनवरी 2013 और जुलाई 2014) कि भूमि उपयोग योजना के संशोधन के लिए भूमि उपयोग योजना और उनके अधिकार में वास्तविक भूमि के बीच अन्तर को सुधारने के लिए कार्रवाई की जा रही थी। वीपीटी ने बताया कि आवंटन, बोर्ड द्वारा अनुमोदित उपलब्ध मास्टर प्लान के अनुरूप किया गया था। जेएनपीटी ने उत्तर दिया (अप्रैल 2014) कि मौजूदा भूमि उपयोग योजना की समीक्षा की जा रही थी और उसे तटीय जोन प्रबंधन प्राधिकरण को प्रस्तुत किया जाएगा। तथ्य यह है कि दिशा-निर्देशों के अननुपालन से ऐसी स्थिति बन गई जहां बंदरगाह अपनी भूमि उपयोग योजना को अद्यतित नहीं कर पाने के कारण, एक महत्वपूर्ण परिसम्पत्ति का सूत्र खो सकते थे, जो दीर्घावधि में अतिक्रमण के भय का सामना होने से नुकसानदेह साबित हो सकता है।

3.1.2. भविष्य के कार्य के लिए भूमि की पहचान न करना— यद्यपि 1995 में जारी भूमि नीति दिशा-निर्देशों में प्रावधान है कि प्रत्येक बंदरगाह को भविष्य के कार्यों के लिए भूमि की पहचान करनी चाहिए, बंदरगाहों ने इस तथ्य के बावजूद कि खाली/बेकार भूमि उनके पास उपलब्ध थी जैसा **VUÇ&II** में दर्शाया गया है, इस संबंध में कोई कार्रवाई प्रारंभ नहीं की। अनुबंध से यह देखा जा सकता है बंदरगाहों द्वारा कि 22949.82 एकड़ भूमि की पहचान भविष्य के कार्यों हेतु की गई थी जबकि 13045.56 एकड़ भूमि भविष्य की गतिविधियों हेतु अभी चिन्हित की जानी थी। इस प्रकार, बंदरगाहों के पास का 35995.38 एकड़ भूमि जो कुल भूमि का 46.63 प्रतिशत है अनुपयुक्त पड़ी रही। इसी प्रकार, उन मामलों में जहां भूमि भावी गतिविधियों के लिए चिन्हित की गई थी बंदरगाहों ने प्रस्तावित गतिविधियों को लागू करने के लिए स्पष्ट समय सीमाएं तैयार नहीं की थी। अतः बंदरगाह उन पहलों की प्रभावशाली ढंग से योजना तथा कार्यान्वयन नहीं कर रहे थे जो सवहनीयता हेतु वृद्धि तथा राजस्व इष्टतमीकरण सुनिश्चित कर सकती थीं।

3.1.3 कस्टम बांड क्षेत्र सुनिश्चित ना करना— भूमि नीति दिशा-निर्देश में निर्धारित किया गया है कि बंदरगाहों को अपने संरक्षण के अधीन भूमि को स्पष्ट रूप से दो श्रेणियों यथा सीमा शुल्क संबंधी क्षेत्र तथा कस्टम बांड क्षेत्र से बाहर में सीमांकित करना चाहिए। कस्टम बांड क्षेत्र सामान्यतः समय समय पर सीमा शुल्क प्राधिकारियों द्वारा अधिसूचित किया जाता है। अतः बंदरगाह अभिलेखों में कस्टम बांड क्षेत्र के विस्तार का स्पष्ट उल्लेख होना चाहिए, तथा यह सीमा शुल्क प्राधिकारियों द्वारा अधिसूचित क्षेत्र से मेल खाना चाहिए। संबंधित अभिलेखों की समीक्षा ने संकेत किया कि आठ¹¹ बंदरगाहों ने सीमा शुल्क प्राधिकारियों द्वारा चिन्हित क्षेत्र के साथ इसका मिलान नहीं किया था।

¹¹ सीएचपीटी, केपीएल, एमपीटी, केओपीटी/एचडीसी एवं केडीएस, वीपीटी, वीओपीटी, वीओसीपीटी तथा एमबीपीटी

केओपीटी ने बताया (दिसम्बर 2013/जनवरी 2015) कि यह एचडीसी हेतु जीआईएस की शुरुआत करने के लिए विस्तृत सर्वेक्षण करने पर विचार कर रहा था तथा केडीएस के मामले में कोई वर्गीकरण नहीं किया गया था। सीओपीटी तथा एमपीटी ने बताया (दिसम्बर 2014) कि सीमा शुल्क प्राधिकारियों की अधिसूचना अनुसरणीय थी, जबकि वीओसीपीटी ने बताया (दिसम्बर 2014) कि सीमा शुल्क प्राधिकारियों ने उपयुक्त क्षेत्र अधिसूचित किया था। एमबीपीटी ने बताया (दिसम्बर 2014) कि इसने सीमा शुल्क प्राधिकारियों की अधिसूचना के साथ सीमा शुल्क संबंधी क्षेत्र का मिलान नहीं किया था।

मंत्रालय ने एक्जिट कान्फ्रेंस में (मई 2015) स्वीकार किया कि भूमि उपयोग योजना की तैयारी में असंगतियां थी तथा सभी बंदरगाहों को एक समयबद्ध ढंग से प्रक्रिया पूरी करने के लिए निर्देश जारी किये जा चुके हैं तथा इसकी तैयारियां प्रगति पर थीं।

3.1.4. स्वामित्व तथा भूमि अधिकारों में असंगतियां— भूमि उपयोग योजना की तैयारी तथा संशोधन से संबंधित नीतिगत दिशा-निर्देशों का अनुपालन करने के लिए, भावी योजना की पूर्ति हेतु अद्यतित सूचना प्राप्त करने के उनके लक्ष्य में, प्रत्येक बंदरगाह से दी गई आवधिकता पर प्राथमिक तथा वास्तविक अभिलेखों की तुलना में भूमि अधिकार की जांच करने की अपेक्षा की गई थी। इसमें अन्य बातों के साथ साथ, उनके कब्जे के अधीन भूमि के स्वामित्व विलेखों के संबंध में सूचना अद्यतित करना, राज्य राजस्व प्राधिकारियों के अभिलेखों के साथ अपने अभिलेखों की प्रति जांच, आन्तरिक रूप से तथा राजस्व प्राधिकरण के अभिलेखों के साथ भूमि अधिकार का मिलान करना शामिल होगा। राजस्व प्राधिकरण के साथ मिलान करने तथा स्वामित्व विलेखों की उपलब्धता के संबंध में बंदरगाहों के निष्पादन लेखापरीक्षा जांच से बंदरगाह अभिलेखों तथा राजस्व प्राधिकारियों के अभिलेखों के बीच भूमि अधिकार के विस्तार में तथा स्वामित्व विलेखों में असंगतियों का पता चला।

3.1.4.1. स्वामित्व विलेखों की अनुपस्थिति — लेखापरीक्षा ने देखा कि 12 प्रमुख बंदरगाहों में से, एक भी बंदरगाह के पास अपने समस्त भूमि अधिकारों के लिए स्वामित्व विलेख नहीं था। 77191.14 एकड़ के कुल भूमि अधिकारों में से 34943.41 एकड़ के लिए स्वामित्व विलेख उपलब्ध नहीं थे जो कुल भूमि अधिकारों के 45.27 प्रतिशत को प्रदर्शित करता है। आगे जांच से यह भी पता चला कि छह बंदरगाहों के पास 28816.08 एकड़ के अपने भूमि अधिकार के लिए स्वामित्व विलेख नहीं थे, जबकि अन्य सात बंदरगाहों के पास अपने कब्जे के अधीन 48375.06 एकड़ भूमि में से आंशिक भूमि (42249.73 एकड़) के लिए स्वामित्व विलेख थे। दो बंदरगाहों (सीएचपीटी तथा जेएनपीटी) के कब्जे के अधीन भूमि में पुनर्निमित्त भूमि शामिल थी, जिसके लिए बंदरगाहों ने भूमि को अपने नाम पंजीकृत कराने के लिए सर्वेक्षण करने के पश्चात दस्तावेज प्राप्त नहीं किये थे। अतः बंदरगाह स्वामित्व विलेखों के कब्जे की स्थिति की नियमित रूप से समीक्षा नहीं कर रहे थे तथा अभिलेखों को नियमित कराने के लिए एवं/अथवा प्राप्त करने के लिए संबंधित राजस्व प्राधिकारियों के समक्ष मामला नहीं रख रहे थे ताकि भावी जटिलताओं अथवा दावों से बचा जा सके। अतः ऐसा करने में विफलता भूमि के आवंटन अथवा विचारित परियोजनाओं की संभावना में बाधा डालेगा। इस संबंध में जेएनपीटी तथा पीपीटी के अभिलेखों में देखे गए दो उदाहरणात्मक मामलों पर नीचे चर्चा की गई है:

(i) 12 ग्राम पंचायतों ने जेएनपीटी से सम्पदा कर के रूप में ₹ 129.53 करोड़ की राशि का दावा किया (1984 से), चूंकि जेएनपीटी के पास स्वामित्व विलेख नहीं थे, मामला मांग के विरुद्ध उच्चतम न्यायालय/मुम्बई उच्च न्यायालय पहुँचा। तथापि, न्यायालयों ने जेएनपीटी को न्यायालयों के पास

₹ 58.97 करोड़ जमा कराने तथा भूमि का सर्वेक्षण कराने के लिए राज्य सरकार के पास जाने का निर्देश दिया (अक्टूबर 2010/नवम्बर 2011)। तदनुसार जेएनपीटी ने भूमि का सर्वेक्षण कराने में राज्य सरकार को सहायता की तथा रिपोर्ट मुम्बई उच्च न्यायालय को प्रस्तुत की इस बीच, जेएनपीटी के विधिक परामर्शदाता ने सूचित किया (अक्टूबर 2013) कि सर्वेक्षण के अनुसार, पांच गांवों में भूमि जेएनपीटी की सीमाओं से बाहर थी, इसलिए देय सम्पदा कर जेएनपीटी द्वारा जमा कराए गए ₹ 58.97 करोड़ के प्रति ₹ 40.74 करोड़ तक संशोधित किया गया था। अब, जेएनपीटी के पास ₹ 18.23 करोड़ (₹ 58.97 करोड़ – ₹ 40.74 करोड़ की वापसी के लिए केवल उच्चतम न्यायालय/मुम्बई उच्च न्यायालय जाने का विकल्प बचा था इस स्थिति के लिए सीधे जेएनपीटी को अपने कब्जे के अधीन भूमि का स्वामित्व प्राप्त ना करने/अद्यतित ना करने के लिए जिम्मेदार ठहराया जा सकता है जिसके कारण ग्राम पंचायतों ने सम्पदा कर की मांग की तथा जेएनपीटी को न्यायालय के निर्देश के अनुसार धनराशि जमा करानी पड़ी।

जेएनपीटी ने बताया (अप्रैल 2014) कि मुम्बई उच्च न्यायालय के निर्देश के अनुसार, भूमि का सर्वेक्षण किया गया था तथा रिपोर्ट न्यायालय को प्रस्तुत की गई थी, तथा अपील लम्बित थी। हालांकि तथ्य यह है कि यह स्थिति बंदरगाह प्राधिकारियों द्वारा अपने कब्जे के अधीन भूमि के स्वामित्व विलेख प्राप्त/अद्यतित करने में विफलता के कारण ही उत्पन्न हुई थीं।

(ii) पीपीटी के संबंध में लेखापरीक्षा ने देखा कि बंदरगाह 186.81 एकड़ भूमि को स्वामित्व विलेख करने के लिए म्यूटेशन¹² प्रक्रिया प्रारंभ नहीं की थी। बंदरगाह के निर्माण के दौरान, हरीदासपुर में 1963 में 207.86 एकड़ भूमि का अधिग्रहण किया गया था, तथा हरिदासपुर स्थिति खदान से पारादीप को पथर के परिचालन के संबंध में एक भवन का निर्माण भी किया गया था। 1986 में राजस्व प्राधिकारियों द्वारा किये गए चकबन्दी आपरेशन के दौरान, बंदरगाह द्वारा 20.04 एकड़ भूमि के लिए अभिलेख प्राप्त किये गए थे तथा अपने पक्ष में दर्ज कराए गए थे। तथापि, बंदरगाह प्राधिकारियों द्वारा शेष 186.81 एकड़ भूमि (207.86 एकड़-20.04 एकड़) के लिए स्वामित्व विलेख प्राप्त करने के लिए म्यूटेशन प्रक्रिया पूरी करने के लिए आवश्यक कदम नहीं उठाए गए थे तथा अधिग्रहीत भूमि पुराने काश्तकारों के पक्ष में दर्ज चलती रही।

पीपीटी ने बताया (जुलाई 2014) कि इसने हाले ही में उड़ीसा सरकार के एक सेवानिवृत्त राजस्व अधिकारी को शेष 186.81 एकड़ भूमि को चिन्हित करने के लिए नियुक्त किया है। तथापि, तथ्य यह रहता है कि बंदरगाह ने सम्पूर्ण म्यूटेशन प्रक्रिया तथा चिन्हित करने के लिए समय पर कार्यवाही नहीं की ताकि भूमि पर स्वामित्व नियमित किया जा सके तथा पुनः कब्जा प्राप्त किया जा सके।

3.1.4.2. भूमि अधिकारों में असंगतियाँ— लेखापरीक्षा ने बंदरगाहों पर अनुरक्षित अभिलेखों तथा संबंधित राज्य राजस्व प्राधिकारियों के अभिलेखों के अनुसार भूमि अधिकारों के बीच असंगतियां देखी। इसी प्रकार, बंदरगाह के विभिन्न विभागों द्वारा अनुरक्षित अभिलेखों में भी असंगति देखी गई थी।

(i) सीएचपीटी, वीओसीपीटी तथा सीओपीटी में भूमि अधिकारों से संबंधित अभिलेखों की सम्बंधित राज्य राजस्व प्राधिकारियों के अभिलेखों के साथ तुलना करके नमूना जांच की गई थी तथा निम्नलिखित देखा गया था।

¹² म्यूटेशन का संदर्भ भूमि राजस्व प्रासन प्रणाली में एक प्रक्रिया से है जिसका परिणाम विभिन्न संव्यवहारों जैसे उत्तराधिकार, बिक्री की संविदाओं तथा गिरवी, न्यायालय की डिक्री पंजीकरण उपहार इत्यादि के कारण भूमि अधिकारों के अभिलेखों में परिवर्तन होता है इस प्रक्रिया के अन्तर्गत, एक बार इसके औपचारिक रूप से पूरे तथा प्रमाणित होने के पश्चात मुख्य भूमि डाटा बेस में म्यूटेशन संव्यवहार अद्यतित हो जाते हैं।

rkfydk 3% cnjxkg rFkk jktLo vflkys[kka ds chp vl æfr; ka

vl æfr dh i- fr	cnjxkg dk uke	'kkfey {ks= ¼, dM+ e½
बंदरगाह के अभिलेखों में पाई गई भूमि जबकि यही भूमि राजस्व प्राधिकरण अभिलेखों में अन्य व्यक्तियों के नाम दर्शायी गई थी।	सीओपीटी	1999.35
	वीओसीपीटी	71.20
	सीएचपीटी	4.71
राजस्व प्राधिकारियों के अभिलेखों में बंदरगाह के नाम पाई गई भूमि, परन्तु बंदरगाह के अभिलेखों में दर्शायी नहीं गई थी।	वीओसीपीटी	143.86
	सीएचपीटी	1.04

मंत्रालय ने बताया (जून 2015) कि वीओसीपीटी के मामले में, राजस्व अभिलेखों को ठीक करने के लिए आवश्यक कार्यवाही की जा रही थी, तथा सीओपीटी के मामले में स्वामित्व विलेखों के नियमन हेतु एक विशेष दल गठित किया गया है तथा यह मार्च 2016 तक पूरा होगा।

(ii) जेएनपीटी के संबंध में यह देखा गया कि बंदरगाह का 2,896 एकड़ निजी भूमि पर कब्जा था, जबकि बंदरगाह के भूमि अभिलेखों में उनके पास 2,928 एकड़ भूमि उपलब्ध दर्शित थी। अतः 32 एकड़ के अन्तर का मिलान नहीं किया गया था। इसी प्रकार, एमबीपीटी के मामले में, लेखा विभाग (1998.03 एकड़ भूमि उपलब्ध) तथा सम्पदा विभाग (2,038.10 एकड़ भूमि उपलब्ध) के अभिलेखों के बीच 40.07 एकड़ का अन्तर देखा गया था जो बिना मिलान के पड़ा था।

मंत्रालय ने बताया (जून 2015) कि यह सत्य था कि यद्यपि प्रमुख बंदरगाहों के पास सरकारी आदेशों तथा कानूनों के माध्यम से अधिग्रहीत भूमि का कब्जा था, तथापि अनेक मामलों में राजस्व अभिलेखों में स्वामित्व का हस्तांतरण नहीं किया गया था। इसने राजस्व अभिलेखों तथा अधिग्रहीत भूमि स्वामित्व में म्यूटेशन पूरा करने के लिए एक वर्ष अर्थात् 30 जून, 2016 तक की समय सीमा निर्धारित की है।

3-2- cnjxkg Hkfe ij vfrØe.k

1995 के दिशा-निर्देश निर्धारित करते हैं कि सभी प्रमुख बंदरगाह न्यासों को उनके स्वामित्व वाली भूमि पर अतिक्रमण को रोकने के लिए आवश्यक कदम उठाने चाहिए तथा अतिक्रमण को ना हटाने के लिए उत्तरदायित्व निर्धारित किया जाना चाहिए। यह भी निर्धारित किया गया था कि बंदरगाहों को सम्पत्तियों की सीमाओं का सीमांकन करने के लिए तुरन्त कदम उठाने चाहिए तथा जहां भूमि/भवन बिना प्रयोग के पड़े थे तथा जहां अतिक्रमण होने की संभावना थी, बंदरगाहों को ऐसी भूमियों/भवनों के एकमुष्ट बिक्री के आधार पर निपटान पर विचार करना चाहिए। यद्यपि, लेखापरीक्षा जांच से 12 बंदरगाहों में से नौ में 396.44 एकड़ भूमि के अतिक्रमण का पता चला जैसा कि rkfydk&4 में दर्शाया गया है।

rkfydk&4% cnj xkgk ea Hkfe dk vfrØe.k

cnj xkg dk uke	dy mi yÇek Hkfe ¼, dM+ e½	vfrØfer {k= ¼, dM+ e½		cnj xkg dk mYkj
		, yMh, l ds vuq kj	ys[kki jh{kk ds vuq kj	
l h, pi hVh	688.55	3.88	3.88	अतिक्रमण को हटाने के लिए विधिक रूप से एवं स्थानीय प्राधिकारियों के माध्यम से कार्यवाही प्रारंभ की गई थी।
ohvksl hi hVh	2774.63	18.48	21.87	मामला राज्य सरकार के साथ जारी रखा जा रहा था।
l hvksi hVh	2188.53	0.00	14.55	यह बताया गया (जून 2015) कि भूमि को प्राप्त करने के लिए मामला जिला अधिकारियों के समक्ष रखा गया था, परन्तु ज्यादा सफलता नहीं मिली है। समस्त बंदरगाह भूमि का सर्वेक्षण पूरा होने के पश्चात और अतिक्रमण से बचने के लिए सीमाओं पर बाड़ लगाई जाएगी।
, ei hVh	533.48	0.00	0.94	यह बताया गया (जून 2015) कि अनाधिकृत कब्जे के निश्कासन हेतु 13 मामले दर्ज कराए गए थे तथा 19 मामलों में अतिक्रमित भूमि के सर्वेक्षण की आवश्यकता थी क्योंकि इन पर 1961 से पहले से अतिक्रमण किया गया था।
, echi hVh	1998.03	0.00	16.58	यह बताया गया (मई 2014) कि उचित सर्वेक्षण तथा भूमि अभिलेखों की तैयारी के पश्चात, यह भूमि को अतिक्रमण से बचाने के लिए चौकसी तथा निगरानी के साथ उपयुक्त चारदिवारी बनाने का पता लगाएगा।
dsi hVh	31408.00	0.00	87.00	यह बताया गया (जून 2015) कि 2009 से निजी सुरक्षा सेवाएं नियोजित की गई थी तथा चरणबद्ध ढंग से अतिक्रमण हटाया गया था कुछ मामलों में, मुकदमें चल रहे थे तथा मामले पर निर्णय हो जाने के बाद इन्हें हटाया जाएगा।
dsvksi hVh@ dMh, l	4576.00	78.00	78.00	यह बताया गया (जून 2015) कि केओपीटी की सम्पत्ति की सुरक्षा स्थिर सुरक्षा कर्मियों अथवा मोबाईल इकाईयों द्वारा की गई थी। इसके बावजूद अतिक्रमण हुए थे तथा ये नीति प्राधिकरण की सहायता से निश्कासित किये गए थे।
dsvksi hVh@ , pMh l h	6367.00	100.00	100.00	
i hi hVh	6521.03	73.50	73.50	यह बताया गया (जून 2015) कि यह अतिक्रमण को हटाने के लिए आवश्यक पुलिस सहायता हेतु निरंतर राज्य सरकार के साथ लगा हुआ था।
ohi hVh	7618.30	0.12	0.12	प्रबन्धन ने उत्तर प्रस्तुत नहीं किया।
t kM+	64673.55	273.98	396.44	

यह देखा जा सकता है कि 273.98 एकड़ का अतिक्रमण दर्शाती बंदरगाहों द्वारा प्रस्तुत की गई सूचना के प्रति, लेखापरीक्षा ने कुल 396.44 एकड़ पर अतिक्रमण देखा था। इसने दर्शाया कि बंदरगाहों

¹³ भूमि वितरण विवरण

द्वारा बनाए गए अभिलेख सटीक नहीं थे तथा अतिक्रमण की वास्तविक स्थिति को दर्शाने के लिए अद्यतित नहीं किये गए थे, तथा बंदरगाह अतिक्रमण हटाने के लिए कार्यवाही करने तथा भूमि को पुनः अपने संरक्षण में प्राप्त करने में विफल हुए थे। यद्यपि, लेखापरीक्षा उस समय/अवधि का पता नहीं लगा सका जब से ये अतिक्रमण हुए थे तथा इसलिए अतिक्रमण के वित्तीय प्रभाव का पता नहीं लगाया जा सका। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने ऐसे उदाहरण भी देखे जहां बंदरगाह स्पष्ट स्वामित्व के साथ तथा बिना ऋणभार के भूमि अधिग्रहीत करने में विफल हुए थे जिसके कारण अतिक्रमण की सम्भावना हो सकती थी जैसा कि आने वाले पैराग्राफों में वर्णित हैं।

3.2.1. मुकदमों के अधीन भूमि का अधिग्रहण करना—केपीएल ने तमिलनाडु सरकार के जिला राजस्व प्राधिकारियों (डीआरए) के पंचाट ज्ञापन के अनुसार स्टाफ आवास के निर्माण हेतु 20.73 एकड़ भूमि का अधिग्रहण (मार्च 2005) किया। लेखापरीक्षा ने देखा कि भूमि के अधिग्रहण के समय अधिग्रहण के विरुद्ध कुछ मुकदमों लम्बित थे, तथा केपीएल द्वारा भूमि का कब्जा ले लेने के पश्चात भी, न्याय मुकदमा (2008 का सं. 12199) उच्च न्यायलय, चेन्नई में दर्ज किया गया था। शिकायतकर्ता ने मुकदमों के अधीन भूमि की बिक्री हेतु बोर्ड भी प्रदर्शित किया था। अतः यह संभावित अतिक्रमण की स्थिति थी जो, मुकदमों के अधीन भूमि के अधिग्रहण का परिणाम थी। उत्तर में, केपीएल ने बताया (अप्रैल 2014) कि केपीएल भूमि में कोई अतिक्रमण नहीं देखा गया था तथा डीआरए को अधिग्रहीत भूमि का सर्वेक्षण करने के लिए कहा गया था ताकि भूमि की बाड़ की जा सके तथा सर्वेक्षण के पश्चात, यदि अधिग्रहीत भूमि के किसी भाग पर अतिक्रमण पाया जाता है तो, उसे हटाया जाएगा। मंत्रालय ने बताया (जून 2015) कि मुकदमों के अधीन भूमि कभी भी राजस्व विभाग द्वारा केपीएल को नहीं सौंपी गई थी तथा उक्त भूमि पर किसी गतिविधि को अतिक्रमण के रूप में नहीं लिया जा सकता। तथापि, तथ्य रह जाता है कि यद्यपि भूमि 2005 में अधिकृत की गई थी, केपीएल के प्रयास सफल नहीं हुये और 10 वर्षों के बाद भी, अतिक्रमण जैसी स्थिति का समाधान नहीं हुआ और बाड़ का निर्माण भी नहीं हो सका।

3.2.2. अनधिकृत कब्जे से 148.26 एकड़ भूमि का पुनरधिकार न मिलना : 1984–85 के दौरान, नई मुंबई परियोजना के विकास के लिये सीआईडीसीओ¹⁴ द्वारा भूमि अधिग्रहीत की गई जेएनपीटी को स्थानांतरित की गई थी। अप्रैल 2009 में, सीआईडीसीओ/ एनएमएसईजेड¹⁵ ने जेएनपीटी की 148.26 एकड़ भूमि पर अतिक्रमण करते हुये, जल निकासी सहित चार-लेन सड़क बनाई और जेएनपीटी की भूमि पर चार दीवारी खड़ी की। जेएनपीटी सीआईडीसीओ के साथ बिना किसी सकारात्मक परिणामों के बातचीत कर रहा था। संयोग से, यद्यपि वास्तविक भूमि अधिग्रहण 25 वर्ष पहले हुआ था, जेएनपीटी अपनी भूमि चिन्हित करने और उसे बाड़ लगाकर या चारदीवारी से सुरक्षित करने के लिये सीआईडीसीओ के साथ संयुक्त सर्वेक्षण का आयोजन नहीं कर सका। जेएनपीटी ने उत्तर में, कहा (अप्रैल 2014) कि मामले को महाराष्ट्र सरकार और सीआईडीसीओ के साथ संयुक्त सर्वेक्षण करने के लिये जारी रखा गया। तथापि, तथ्य रह जाता है कि भूमि के अधिग्रहण के 25 वर्षों के बाद भी, जेएनपीटी संयुक्त सर्वेक्षण करने और अपनी भूमि को उचित बाड़ लगाकर सुरक्षित रखने में विफल रहा।

एकजट कांफ्रेंस (जून 2015) में, मंत्रालय ने तथ्य को स्वीकार किया कि वहां अतिक्रमण था और भूमि की मात्रा को देखते हुए अतिक्रमण ज्यादा नहीं था। निष्कासन की प्रक्रिया जटिल और मुकदमेबाजी में उलझने वाली थी तथा सुरक्षा प्रणाली को अतिक्रमण दूर करने के लिये मजबूत किया गया था।

¹⁴ सिटी एंड इन्डस्ट्रियल डेवलपमेंट कॉरपोरेशन, महाराष्ट्र सरकार

¹⁵ नवी मुंबई विशेष आर्थिक क्षेत्र

3-3- Hkfe vkcu

पट्टे आधार पर भूमि आबंटन के मामले में, बंदरगाह बोर्ड 30 वर्षों (नवीकरण सहित) की अधिकतम पट्टा अवधि का निर्णय ले सकता है और 30 वर्षों से अधिक और 99 वर्षों तक कोई भी पट्टा मंत्रालय के पूर्व अनुमोदन से ही किया जा सकता है। दूसरी ओर, अधिकतम अवधि जिसके लिये भूमि लाइसेंस आधार पर दी जा सकती है 11 महीनों के लिये निर्धारित की गई थी और उसके बाद प्रत्येक नवीकरण को नये लाइसेंस के रूप में माना जायेगा। लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि इन शर्तों का बंदरगाहों द्वारा पालन नहीं किया जा रहा था जैसा कि निम्नलिखित पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

3.3.1. बिना अनुमोदन के 30 वर्षों से अधिक पट्टे का विस्तार—लेखापरीक्षा ने देखा कि 12 बंदरगाहों में से पांच में, आबंटन मंत्रालय का पूर्व अनुमोदन प्राप्त किये बिना 30 वर्षों से अधिक के लिये किये गये थे; जैसा rkydk 5 में दर्शाया गया है।

rkydk 5% eky; ds vupknu ds fcuk i VVs dk vkcu

Ø- l a	cnj xkg dk uke	vkcfVr Hkfe ¼, dM½	i VVs dh l d; k	i VVv vofek l ektr	cnj xkg dk mYkj
1	सीएचपीटी	5.00	14	1991 और 2012 के बीच	2 मामलों को छोड़कर, बंदरगाह ने मामले को मंत्रालय को पहले ही भेज दिया है और बचे हुये दो मामलों के लिये भी कार्यवाही की जायेगी।
2	एमबीपीटी	1.66	1	2006	कोई उत्तर नहीं
3	वीओसीपीटी	481.80	12	2003 और 2012 के बीच	यह कहा गया कि (जून 2015) मामले को सक्षम समिति को संदर्भित किया था और निर्णय प्रतीक्षित था।
4	एनएमपीटी	14.66	8	2008 और 2012 के बीच	अनुमोदन के लिये मंत्रालय को भेजे गये या मामलों को भूमि नीति 2014 के अनुसार पुनः प्रस्तुत करने के निर्देश के साथ वापस किया गया है और पुनः प्रस्तुत किया जायेगा।
5	वीपीटी	35.63	7	1987 और 2013 के बीच	अनुमोदन के लिये मंत्रालय को भेजे गये या मामलों को भूमि नीति 2014 के अनुसार पुनः प्रस्तुत करने के निर्देश के साथ वापस किया गया है और पुनः प्रस्तुत किया जायेगा।

यह नोट किया जाना होगा कि यद्यपि मामले को 30 वर्षों से अधिक पट्टा अवधि बढ़ाने के लिये अनुमोदन हेतु मंत्रालय को भेजा गया था, परंतु बंदरगाह अनुमोदन प्राप्त करने में विफल रहे, जिसके परिणामस्वरूप पता चला कि बंदरगाहों में अनुवर्ती तंत्र या तो प्रभावशाली नहीं था या उपलब्ध नहीं था। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय में इन मुद्दों का लंबित होना पट्टे के अनुमोदन लेने के लिये मंत्रालय में प्रवर्तनीय समय सीमा की आवश्यकता को दर्शाता है जिससे संभव कानूनी जटिलतायें दूर होगी। यह नोट करना उचित होगा कि वीपीटी के मामले में, सबसे पुराना पट्टा 1987 में समाप्त हुआ था और 27 वर्षों के बाद भी, बंदरगाह मंत्रालय से अनुमोदन प्राप्त नहीं कर सका।

3.3.2. नामांकन आधार पर भूमि आबंटन – 2004 की नीति में प्रावधान है कि पट्टा केवल निजी पक्षों से निविदाएं आमंत्रित करके ही देना चाहिये, जबकि 2010 की नीति में प्रावधान है कि नामांकन आधार पर भूमि आबंटन निजी पक्षों को किया जा सकता है। आबंटन का प्रस्ताव पहले भूमि समिति द्वारा मूल्यांकित किया जाना चाहिये और उसके बाद, बोर्ड के अनुमोदन के अधीन उसे मंत्रालय के अनुमोदन के लिये भेजा जाना चाहिये। इस संबंध में की गई लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि दो बंदरगाह अर्थात् वीपीटी और एनएमपीटी ने मंत्रालय का अनुमोदन प्राप्त किये बिना निजी पक्षों को नामांकन आधार पर भूमि आबंटित की।

पहले मामले में, लेखापरीक्षा ने देखा कि एनएमपीटी ने नामांकन आधार पर 20 मार्च 2010 से 30 वर्षों के लिये मैसर्स भारती शिपयार्ड लिमिटेड को 0.23 एकड़ भूमि के आबंटन का निर्णय लिया, जो दिशा-निर्देशों/नीतियों के अनुसार नहीं था। एनएमपीटी ने कहा (मार्च 2015) कि आबंटन मौजूदा भूमि नीति दिशा-निर्देश के आधार पर बोर्ड द्वारा किया गया था। उत्तर तथ्यात्मक रूप से सही नहीं था क्योंकि एनएमपीटी द्वारा संदर्भित मौजूदा नीति दिशा-निर्देश 2004 की नीति थी जिसमें नामांकन आधार पर निजी पक्षों को भूमि आबंटन संभव नहीं था। मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि फर्म के पास उनके केबल डालने के लिये कोई भी दूसरी भूमि नहीं थी और उनके अनुरोध को विशेष मामले के रूप में माना गया था। तथापि, लेखापरीक्षा भूमि आबंटन पर आपत्ति नहीं करता, लेकिन एनएमपीटी ने नामांकन आधार पर भूमि आबंटन के लिये सरकारी अनुमोदन प्राप्त नहीं किया था।

दूसरे मामले में, वीपीटी ने 5 फरवरी 2010 तक मैसर्स हाईग्रेड पेलेट्स लिमिटेड (2006) को 2.24 एकड़ भूमि और 27 अक्टूबर 2022 तक की अवधि के लिये नामांकन पर मैसर्स रेन सी II कार्बन (इंडिया) लिमिटेड (2011) को 11.53 एकड़ भूमि आबंटित की। वीपीटी ने कहा कि मैसर्स हाईग्रेड पेलेट्स लिमिटेड को आबंटन नया आबंटन नहीं था और यदि अतिरिक्त आवश्यकता के लिये निविदा सहित नीलामी प्रक्रिया का पालन किया जाता तो, हर संभावना थी कि अन्य एजेंसी सफल बोलीदाता हो और मौजूदा पट्टेदार को अवसर न मिलता। मै. रेन सी II कार्बन (इंडिया) लिमिटेड को भूमि आबंटन के संबंध में, वीपीटी ने कहा कि मंत्रालय से जनवरी 2014 में कार्यान्वयन अनुमोदन देने का अनुरोध किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि भूमि आबंटन के समय मौजूद नीतिगत दिशा-निर्देश वीपीटी को, न तो नई और न ही या नामांकन आधार पर अतिरिक्त आवश्यकताओं को पूर्ण करने के लिये, भूमि आबंटन की अनुमति देते हैं और पारदर्शी पद्धति के रूप में, वीपीटी को नीलामी करनी चाहिये थी और उसमें मिल अधिकतम मूल्य को स्वीकार करने के लिये मौजूदा पट्टेदार से पूछना चाहिये था।

3.3.3. लाइसेंस आधार पर भूमि आबंटन– 2004 की नीति में प्रावधान है कि भूमि आबंटन केवल 11 माह की अधिकतम अवधि के लिये कस्टम बांड क्षेत्र के अंदर लाइसेंस आधार पर किया जा सकता है। लाइसेंस के नवीकरण को नये लाइसेंस के रूप में माना जाना चाहिये और नये आबंटन के लिये दिशानिर्देश लाइसेंस के ऐसे नवीकरण के लिये लागू होने चाहिये। लेखापरीक्षा में नमूना जांच से पता चला कि वीपीटी ने तीन वर्षों (एक मामले) से छह वर्षों (चार मामले) तक के बीच की अवधि के लिये फरवरी और दिसम्बर 2007 के बीच पांच पट्टेदारों को लाइसेंस आधार पर भूमि आबंटित की। उत्तर में, वीपीटी ने कहा (अगस्त 2014) कि बोर्ड के अनुमोदन के अनुसार, भूमि/जगह लाइसेंस आधार पर छह वर्षों के लिये वाणिज्यिक इकाइयों को आबंटित की जा सकती है। यदि अवधि केवल 11 माह रखी जाती तो, कोई भी बोलीदाता इच्छुक नहीं होता क्योंकि इसमें बहुत अधिक धन के निवेश की आवश्यकता थी। इसलिये,

ऐसा निर्णय आबंटन के लिये अधिक सुरक्षा देकर बोलीदाता को आकर्षित करने के लिये और उनके निवेश की वसूली के लिये उन्हें पर्याप्त समय देने के लिये भी बोर्ड द्वारा लिया गया था। उत्तर को इस तथ्य को ध्यान में रखकर देखे जाने की आवश्यकता है कि बंदरगाह की मुख्य जिम्मेदारी भारत सरकार/मंत्रालय के नीतिगत दिशा-निर्देशों का पालन करना है न कि केवल निवेशकों के हितों की सुरक्षा की है। इसके अतिरिक्त, चूँकि पीपीटी ने जानबूझकर नीतिगत दिशा-निर्देशों के प्रावधानों का उल्लंघन किया था, उसे कम से कम आबंटन से पूर्व मंत्रालय से अनुमोदन प्राप्त करना चाहिये था।

3.3.4. नीतिगत दिशा-निर्देश से विचलन – 2004 और 2010 में जारी नीतिगत दिशा-निर्देशों के अनुसार, मंत्रालय ने कहा कि लाइसेंस 11 माह की अधिकतम अवधि के लिये बंदरगाह के अध्यक्ष द्वारा दिया जा सकता है। इसके अतिरिक्त नीतिगत दिशा-निर्देशों में निर्धारित है कि अध्यक्ष ऐसे लाइसेंस का दो बार नवीकरण कर सकता हैं और उसके बाद कोई नवीकरण बोर्ड के अनुमोदन या बोर्ड द्वारा समर्थित होने पर अध्यक्ष द्वारा होना चाहिये। इस संबंध में, लेखापरीक्षा जांच में लाइसेंस देने और उसके नवीकरण के संबंध में नीतिगत दिशा-निर्देशों में विचलन पाया गया और इसके एक उदाहरण मामले की नीचे चर्चा की गई है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि 2010 को नीतिगत दिशा-निर्देशों के जारी होने के बाद, केओपीटी के अध्यक्ष ने बंदरगाह के दो उप अध्यक्ष को लाइसेंस देने और नवीकरण करने की अपनी शक्ति का अधिकार देते हुये आदेश जारी किया (मार्च 2011)। तदनुसार, केडीएस के उपाध्यक्ष ने 87 लाइसेंस आबंटित/नवीकृत किये और एचडीसी के उपाध्यक्ष ने 92 लाइसेंस आबंटित/नवीकृत किये। इसी प्रकार, वीपीटी में, 31 अक्टूबर 2009 को जारी शक्तियों के प्रत्यायोजन के मैनुअल के पैरा 2.4 के माध्यम से प्रत्यायोजित शक्तियों के अनुसार अध्यक्ष के बजाय, यातायात प्रबंधन द्वारा 19 पक्षों के 86 लाइसेंस आबंटित/नवीकृत किये गये थे। इस संबंध में, लेखापरीक्षा ने देखा कि केओपीटी ने पहले ही केडीएस और एचडीसी के उपाध्यक्ष को शक्तियां प्रत्यायोजित करने के लिये मंत्रालय से अनुमोदन प्राप्त कर लिया था (फरवरी 1976/1981) जब उस समय ऐसी कोई शर्त उपलब्ध नहीं थी। दूसरी ओर, 2004 और 2010 में जारी नीतिगत दिशा-निर्देशों में निर्धारित होने के बाद भी कि यह शक्तियां अध्यक्ष द्वारा प्रयोग की जायेंगी, यह मंत्रालय से अनुमोदन प्राप्त किये बिना उपाध्यक्ष को प्रत्यायोजित की गई थी, जो उचित नहीं था। वीपीटी के मामले में भी, मंत्रालय से कोई अनुमोदन नहीं लिया गया था, न ही मौजूदा शक्ति का प्रत्यायोजन नये नीतिगत दिशा-निर्देशों के अनुसार था।

मंत्रालय ने स्पष्ट किया (जून 2015) कि एमपीटी अधिनियम की धारा 34 के अंतर्गत, बंदरगाह के अध्यक्ष को बंदरगाह की ओर से ठेका निष्पादित करने का अधिकार है और यह शक्तियां विभागाध्यक्ष या उससे उच्च पद के किसी भी अधिकारी को दी जा सकती हैं। इस प्रकार, प्रत्यायोजन बोर्ड की शक्तियों में अंतर्निहित था और सरकार के अनुमोदन की आवश्यकता नहीं थी। तथापि, लेखापरीक्षा की राय है कि मंत्रालय द्वारा संदर्भित सेक्शन लेखापरीक्षा टिप्पणी के संदर्भ में प्रासंगिक नहीं था। एमपीटी अधिनियम की धारा 21 में विशेष रूप से कहा गया है कि ऐसे, शक्ति का प्रत्यायोजन सरकार के अनुमोदन से किया जा सकता है। वर्तमान मामलों में, ऐसा अनुमोदन बंदरगाह ने प्राप्त नहीं किया था। इसके अतिरिक्त, एक्जिट कांफ्रेंस में (जून 2015) मंत्रालय ने स्पष्ट किया था कि यद्यपि बंदरगाह द्वारा नीति से विचलन पर मंत्रालय का अलग दृष्टिकोण हो सकता है; सम्बन्धित बोर्ड ने अपने विवेक एवं सक्षमता का प्रयोग करते हुए यह

अनुमोदन दिये थे। तथापि, तथ्य यह रह जाता है कि बंदरगाहों के बोर्ड के द्वारा विवेक एवं सक्षमता का प्रयोग सर्वदा उचित नियमों और दिशा-निर्देशों के अंतर्गत प्रत्यायोजित शक्ति की सीमा के अंदर होना चाहिये।

3-4- i Vvk fdjk; k vk§ nj eki Øe ¼, l vksvkj ½

टीएएमपी को एसओआर संशोधित करने के लिये प्रस्ताव प्रस्तुत करने के संबंध में बंदरगाहों के अनुपालन का मूल्यांकन करने के लिये लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि समय पर एसओआर प्रस्तुत करने में विलम्ब हुआ था और एसओआर के अंतर्गत शुल्क निर्धारित करने के लिये प्रक्रिया का पालन नहीं हुआ था, जैसा नीचे दर्शाया गया है:

3.4.1. टीएएमपी को एसओआर प्रस्तुत करने में अत्यंत विलम्ब – लेखापरीक्षा ने टीएएमपी के विचार और अनुमोदन के लिये एसओआर प्रस्तुत करने में बंदरगाहों द्वारा अत्यंत विलम्ब देखा यद्यपि यह विशेष रूप से 'प्रमुख बंदरगाह पर शुल्क के नियंत्रण के लिये दिशा-निर्देश-2004' में निर्धारित है कि शुल्क प्रस्ताव इनके देय होने से कम से कम तीन माह पूर्व टीएएमपी को अग्रेषित करना चाहिये। इस पृष्ठभूमि में, 11 बंदरगाहों¹⁶ के टीएएमपी आदेश पांच वर्षों के अंतराल पर एसओआर संशोधित करने में बंदरगाहों के अनुपालन की जांच करने के लिये टीएएमपी वेबसाइट से एकत्रित किये गये थे। इन बंदरगाहों के टीएएमपी आदेशों से बने आंकड़े i f j f ' k " V & IV में दर्शाये गये हैं। परिशिष्ट में विवरण से नोट किया जा सकता है कि एसओआर के संशोधन के लिये बंदरगाहों द्वारा प्रस्तुत शुल्क प्रस्ताव के अनुमोदन में दो वर्ष और चार माह से 11 वर्ष और 10 माह तक लगे। लंबित अनुमोदन का मुख्य कारण या तो प्रस्ताव का अधूरा होना था या इसे मंत्रालय द्वारा जारी भूमि नीति दिशा-निर्देशों में सीमांकित प्रक्रिया के अनुसार तैयार नहीं किया गया था। कई मामलों में, टीएएमपी को बंदरगाहों के अनुपालन के लिये कई बार प्रस्ताव वापस भेजना पड़ा और उन्हें दिशा-निर्देशों के अनुसार प्रस्तुत करने का निर्देश दिया। कुछ मामलों में, बंदरगाहों ने एक साथ दो ब्लॉक वर्षों (पांच वर्ष की अवधि एक ब्लॉक वर्ष है) के लिये प्रस्ताव प्रस्तुत किये और बंदरगाहों ने पूर्वव्यापी रूप से संशोधित शुल्क लागू करे। परिणामस्वरूप, बंदरगाहों को हानि हो रही थी, जिसका निर्धारण बाजार मूल्य से संबंधित उचित आंकड़ों और अन्य लागत जो एसओआर को तैयार में लगती है के अभाव में संभव नहीं था। इससे राजस्व की वसूली में काफी विलम्ब या ऋण संचय के साथ बंदरगाह के उपभोक्ताओं को कठिनाई हो रही थी। इस संबंध में केपीटी में देखे गये मामले का उदाहरण नीचे दिया गया है।

केपीटी ने विभिन्न अवधि के लिये ₹ 10 से ₹ 30 प्रति एकड़ प्रतिवर्ष तक के नाममात्र किराये पर 41 पट्टेदारों को मार्च 1962 से फरवरी 1990 के दौरान 16.187 एकड़ नाप की लवणीय भूमि पट्टे पर दी। इस तथ्य को ध्यान में रखते हुये कि कोई बाजार मूल्य उपलब्ध नहीं था पट्टा किराया समय-समय पर संशोधित किया गया था और 5 जुलाई 2005 से 4 जुलाई 2010 तक पांच वर्षों की अवधि के लिये लागू पट्टा किराया टीएएमपी द्वारा ₹ 144 प्रति एकड़ प्रति वर्ष पर निर्धारित किया गया था। इसी बीच, शुल्क अनुमोदित करते समय, टीएएमपी ने केपीटी को भूमि का बाजार मूल्यांकन प्राप्त करने और अगले ब्लॉक

¹⁶ केपीएल ने टीएएमपी को अपना प्रस्ताव अग्रेषित नहीं करा था। बंदरगाह की समिति ने एसओआर को अनुमोदित किया। अंतिम एसओआर संशोधन अप्रैल, 2004 में था और अप्रैल 2009 में संशोधित होना था। बीओटी संचालकों के लिये जनवरी 2012 से किराया संशोधित किया गया था। पांच वर्षों की अवधि के दौरान किराया 5 प्रतिशत की दर से बढ़ाया गया था। जेएनपीटी के संबंध में टीएएमपी वेबसाइट में टीएएमपी आदेश उपलब्ध नहीं था।

वर्ष (2010–2015) के लिये एसओआर के संशोधन के लिये प्रस्ताव प्रस्तुत करने के निर्देश दिये (जनवरी 2006)। भूमि नीति दिशा-निर्देशों के अनुसार, शुरू होने से पूर्व एसओआर के संशोधन के लिये प्रस्ताव 4 अप्रैल 2010 को प्रस्तुत करना अनिवार्य था, जबकि उसे वास्तविक रूप से फरवरी 2011, में टीएएमपी को प्रस्तुत किया गया अर्थात् 10 माह के विलम्ब के बाद। केपीटी ने अप्रैल 2012 में टीएएमपी द्वारा उसके अंतिम अनुमोदन और प्रस्ताव को प्रस्तुत करने के बाद टीएएमपी से पहले के शुल्क लागू करने के लिये अतिरिक्त समय लिया। यह देखा गया कि संशोधित एसओआर के अनुमोदन में विलम्ब केपीटी की टीएएमपी की संतुष्टि तक भूमि के नये बाजार मूल्य प्रदान करने में विफलता के कारण था। चूँकि संशोधित शुल्क 5 जुलाई 2010 से लागू था, केपीटी ने पट्टेदार को बिल का अंतर प्रस्तुत किया जिसने काफी वृद्धि के कारण (₹ 144 से ₹ 23250 प्रति एकड़ प्रति वर्ष) किराये के अंतर के भुगतान के लिये मना कर दिया। इसके बाद, केपीटी ने जुलाई 2011 और जून 2012 के बीच सभी 41 पट्टेदारों को बेदखल कर दिया। इस प्रक्रिया में, केपीटी ₹ 192.09 करोड़ के कुल दावे में से ₹ 132.55 करोड़ की पट्टा किराया राशि वसूल नहीं कर पाया। चूँकि पट्टेदारों को सार्वजनिक परिसर (अनधिकृत पट्टेदार को बेदखल) अधिनियम, 1971 के प्रावधानों को लागू करके बेदखल किया गया था, ₹132.55 करोड़ की वसूली की संभावना कम है।

मंत्रालय ने बताया (जून 2015) कि दर संरचना की प्रस्तुति में विलंब केवल भूमि नीति में उल्लिखित प्रक्रिया के पालन के कारण था और पूर्व पट्टेदार से देयताओं की वसूली हेतु मामले को भूसम्पत्ति अधिकारी को भेजा गया था। तथापि, लेखापरीक्षा का मत है कि बंदरगाह को कार्यवाही उचित रूप से आरंभ कर देनी चाहिए थी जिससे कि निर्धारित प्रक्रिया को नए यातायात दौर के प्रवर्तन से पूर्व पूरा किया जा सके।

3.4.2. भूमि का बाजार मूल्य प्राप्त ना करने के परिणामस्वरूप ₹ 61.86 करोड़ के अतिरिक्त राजस्व को सृजित करने के अवसर की हानि हुई – केपीटी ने ₹ 10 से अधिक ₹ 30 प्रति एकड़ प्रति वर्ष के न्यूनतम पट्टा किराया पर 41 पट्टेदारों को 16,187 एकड़ लवणीय भूमि आबंटित की थी (मार्च 1962 से फरवरी 1990 के बीच)। वास्तविक पट्टा अवधि के समाप्त होने के पश्चात इसे समय सीमा पर विस्तारित किया गया था। केपीटी ने ₹ 144 प्रति एकड़ प्रति वर्ष की सिफारिश करते हुए टीएएमपी को पट्टा किराया संशोधन हेतु प्रस्ताव प्रस्तुत किया था (अक्टूबर 2005) और टीएएमपी ने इसका अनुमोदन कर दिया (जनवरी 2006)। यह दर 5 जुलाई 2005 से 4 जुलाई 2010 तक प्रभावी थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि टैरिफ का अनुमोदन करते समय (जनवरी 2006) टीएएमपी ने प्रस्ताव में केपीटी द्वारा अपनाई गई कार्यप्रणाली से छूट ली क्योंकि यह पट्टा किराया को निर्धारित करने के लिए भूमि के बाजार मूल्य को प्राप्त करने के वर्तमान नीति दिशा-निर्देशों का पालन नहीं करता। केपीटी ने टीएएमपी के समक्ष विरोध किया कि उस समय लवणीय भूमि का मूल्य निर्धारण राज्य सरकार के रेडी रेकनर में उपलब्ध नहीं था, और ना ही कोई बिक्री संव्यवहार हुआ था। इसी दौरान, यह देखा गया कि केपीटी 1994 से पट्टा भूमि पर गिरवी वित्त सुविधा को प्राप्त करने हेतु पट्टेदारों को अनुमति दे रहा था। ऐसी अनुमति 3891 एकड़ पट्टा भूमि के गिरवी द्वारा ₹ 50 करोड़¹⁷ के ऋण हेतु पट्टेदारों में से एक को दी गई थी। सामान्यतः, बैंक भूमि के स्वतंत्र मूल्य निर्धारण के माध्यम से गिरवी मूल्य पर पहुंचते हैं जो ₹ 1.28 लाख प्रति एकड़ पर निर्धारित किया गया था। बाजार मूल्य के छह प्रतिशत पर विचार करते हुए पट्टा किराया ₹ 7,787 प्रति एकड़ गिना गया था। दूसरी तरफ केपीटी ने ₹ 144 प्रति एकड़ उदग्रहीत किए थे

¹⁷ भारतीय स्टेट बैंक से ₹ 25 करोड़ और पंजाब नेशनल बैंक गांधीधाम से ₹ 25.50 करोड़

जिसके परिणामस्वरूप ₹ 7643 प्रति एकड़ के पट्टा किराया का कम उदग्रहण हुआ। इसके परिणामस्वरूप, केपीटी ने ₹ 61.86 करोड़¹⁸ के अतिरिक्त राजस्व के सृजन का अवसर खो दिया क्योंकि इसने पट्टा भूमि के बाजार मूल्य के संबंध में उपलब्ध जानकारी पर विचार-विमर्श नहीं किया था।

मंत्रालय ने तर्क दिया कि (जून 2015) केपीएल गिरवी आधारित वित्त सुविधाओं को प्राप्त करने हेतु पट्टेदारों को अनुमति दे रहा है, हालांकि यह ऋण न केवल भूमि के बाजार मूल्य पर आधारित था बल्कि भूमि पर किए गए निर्माण एवं विकास पर भी आधारित था। इसलिए, यह बताना परिकल्पित था कि गिरवी मूल्य भूमि के बाजार मूल्य को प्रक्षेपित करता था। यह भी तर्क दिया गया कि बंदरगाह प्रचालन के एक उप कार्यकलाप में किसी दर वृद्धि को बंदरगाह के निवेश पर समस्त प्रतिफल (आरओई) (16 प्रतिशत) को ध्यान में रखते हुए अन्य उप कार्यकलाप में कमी या वृद्धि द्वारा समायोजित किया जाएगा। इस प्रकार, 2005 में निर्धारित की गई दरें केपीटी के समस्त प्रतिफलों के अंदर थी, राजकोश को कोई हानि नहीं हुई और वित्तीय हितों की कथित असुरक्षा मात्र काल्पनिक थी।

यह तर्क इस तथ्य के मद्देनजर स्वीकार्य नहीं है कि गिरवी सुविधाओं को सामान्यतः परिसम्पत्ति मूल्य की कुछ प्रतिशतता तक ही विस्तारित किया गया था और चूकें, लेखापरीक्षा द्वारा सुविचारित ₹ 50 करोड़ इस पर ध्यान देने के बावजूद उचित था कि अन्य परिसम्पत्तियों को भी भूमि सहित गिरवी रखा गया था। यह ध्यान देना भी महत्वपूर्ण है कि बंदरगाह भूमि को गिरवी रखने के लिए अनुमति देते समय यह विशेष रूप से बताया गया कि गिरवी केवल भूमि के प्रति था। समस्त आरओआई और विभिन्न उप कार्यकलापों के मध्य राजस्व के समायोजन तक यह नोट किया जा सकता है कि भूमि के लिए एसओआर निर्धारण का समस्त कार्य अनावश्यक बन जाता है यदि बंदरगाह अनुमन्य आरओआई के साथ मेल खाने के लिए अन्य उप कार्यकलापों से राजस्व उत्पन्न कर सके।

3.4.3. टीएएमपी अनुमोदित टैरिफ की प्राप्ति न होना – प्रमुख बंदरगाहों की टैरिफ निर्धारण हेतु संशोधित दिशा-निर्देशों को जारी करने वाली टीएएमपी की अधिसूचना (मार्च 2005) के अनुसार जहाँ कहीं सेवा के लिए अधिसूचित एसओआर में विशेष टैरिफ उपलब्ध नहीं था वहाँ बंदरगाह उचित प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकता था। प्रस्ताव की प्रस्तुति के साथ-साथ संबंधित बंदरगाह तथा उपयोक्ता द्वारा परस्पर सहमति की प्रस्तावित दर को तदर्थ आधार पर एकत्र किया जा सकता था जब तक कि प्रस्ताव टीएएमपी द्वारा अनुमोदित नहीं हो जाता। एमबीपीटी में देखे गए एक निदर्शी मामले, जहाँ बंदरगाह टीएएमपी के इस अनुबंध का पालन करने में विफल रहा, पर नीचे चर्चा की गई है।

एमबीपीटी ने इस शर्त के अध्यक्षीन गिरगांव चौपाटी पर जल क्रीड़ा कार्यकलापों को शुरू करने के लिए महाराष्ट्र पर्यटन विकास निगम (एमटीडीसी) को 'अनापत्ति प्रमाणपत्र' दिया (1994) कि एमटीडीसी, एमबीपीटी से पूर्व मंजूरी लेगा यदि वे यहां पर किसी सुविधा का निर्माण करना चाहते हैं। इसके पश्चात किसी अन्य कार्यकलाप को करने हेतु एमटीडीसी द्वारा कोई औपचारिक निवेदन नहीं किया गया। 2004 में मै. दृष्टि एडवेंचर स्पोर्ट्स प्राइवेट लिमिटेड (डीएएसपीएल) ने फ्लोटिंग जैटी के लिए अनुमति हेतु आवेदन किया जब यह एमबीपीटी के ध्यान में आया कि एमटीडीसी ने एमबीपीटी को कोई सूचना दिए बिना विचारार्थ जल क्रीडा काम्प्लैक्स के विकास, निधियन एवं प्रचालन हेतु डीएएसपीएल के साथ लाइसेंस करार (मार्च 2001) किया था।

¹⁸ ₹ 7643 x 5 (वर्ष) x 16,187 एकड़ = ₹ 61,85,86,205

लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि डीएसपीएल द्वारा निर्माण कार्यकलाप एमबीपीटी के ध्यान में आ चुके थे (2004), इसने ₹ 24,971 प्रति पान्टून पर फ्लोटिंग जैटी के लिए टैरिफ निर्धारित करने का निर्णय लिया (नवम्बर 2007)। एमबीपीटी ने मार्च 2001 से दिसम्बर 2012 तक 10 पान्टून के लिए लाइसेंस फीस के प्रति ₹ 3.30 करोड़ के बकाया के भुगतान हेतु डीएसपीएल को नोटिस जारी किया (दिसम्बर 2012) किन्तु इसने 2005 में टीएमपी द्वारा जारी किए गए टैरिफ निर्धारण दिशा-निर्देशों का पालन करते हुए उपाय नहीं किए जो इनसे लाइसेंस धारक के परामर्श से उचित टैरिफ निर्धारित करने और टीएमपी का अनुमोदन प्राप्त करने की अपेक्षा करता है। इसकी बजाय, एमबीपीटी ने डीएसपीएल को नोटिस जारी करने के 30 दिनों के अंदर ₹ 3.30 करोड़ जमा ₹ 0.43 करोड़ शक्ति की देयताओं के भुगतान हेतु कहते हुए नोटिस जारी किया (जनवरी 2013) जिसमें विफल रहने पर एमबीपीटी उचित कानूनी कार्यवाही करेगा। डीएसपीएल ने तर्क दिया (जनवरी 2013) कि एमबीपीटी के मांग पत्र ने टीएमपी द्वारा अनुमोदित दरों की गजट अधिसूचना के ब्यौरे को स्पष्ट नहीं किया और वे टीएमपी द्वारा अनुमोदित दरों के भुगतान हेतु तैयार एवं इच्छुक थे।

एमबीपीटी ने बताया (मई 2014) कि सार्वजनिक परिसर (पट्टेदारों की बेदखली) अधिनियम, 1971 के अंतर्गत डीएसपीएल के प्रति कानूनी कार्यवाही आरंभ की गई थी। इस उत्तर को इस तथ्य के मद्देनजर देखे जाने की आवश्यकता है कि एमबीपीटी को टीएमपी से अनुमोदित टैरिफ प्राप्त नहीं किया और कानूनी कार्यवाही को शुरू करने में 10 वर्षों से अधिक का समय लगा। मंत्रालय ने बताया (जून 2015) कि क्षेत्र प्रचालन क्षेत्र से बाहर था और एमबीपीटी अपनी बात पर स्थिर रहा कि यह टीएमपी के अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत नहीं आता। तथापि, तथ्य यह है कि 2004 एवं 2010 के नीति दिशा-निर्देशों के अनुसार समस्त बंदरगाह भूमि का टैरिफ निर्धारण इसकी अवस्थिति और/या मुख्य प्रचालनों के सामीप्य पर ध्यान दिए बिना टीएमपी के अधिकार क्षेत्र के तहत आती है।

3.4.4. सीमा शुल्क अनुबंधित क्षेत्र से बाहर की भूमि के लिए टीएमपी अनुमोदन को प्राप्त ना करना – एमपीटी अधिनियम, 1963 के खंड 49 के अनुसार टीएमपी बंदरगाह की सीमाओं में आने वाले प्रमुख बंदरगाहों से संबंधित किसी स्थान या सम्पत्तियों हेतु एसओआर को तैयार करने में सक्षम है। भूमि नीति दिशा-निर्देशों ने भी अनुबंधित किया कि भूमि हेतु एसओआर की टीएमपी को अनुमोदन हेतु सिफारिश की जानी चाहिए। हालांकि, अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि पीपीटी में लाइसेंस फीस और भूमि किरायों हेतु पट्टा किराया और भूमि प्रीमियम के लिए लागू दरों का पारादीप पोर्ट ट्रस्ट अचल सम्पत्ति (भूमि एवं भवन) लीजिंग एवं लाइसेंसिंग विनियमावली, 1975 के विनियम छह: और सात के अनुसार बोर्ड द्वारा अनुमोदन किया गया था। सीमा शुल्क अनुबंधित क्षेत्रों के मामले में दरों को टीएमपी के अनुमोदन हेतु भेजा गया था।

पीपीटी ने बताया (जुलाई 2014) कि यद्यपि सीमा शुल्क अनुबंध क्षेत्र से बाहर हेतु लाइसेंस फीस एवं पट्टा किराया की दरों के लिए टीएमपी से कोई अनुमोदन नहीं लिया गया था, फिर भी समिति द्वारा दर की सिफारिश की गई थी जिसमें मंत्रालय का प्रतिनिधि, एफएण्डसीएओ-पीपीटी, सचिव पीपीटी, और अपर जिला न्यायाधीश के बैंक का राज्य सरकार का एक स्थानीय राजस्व अधिकारी शामिल है। यह भी बताया गया कि सीमा शुल्क अनुबंधित क्षेत्र से बाहर व्याप्त दर टीएमपी द्वारा निर्धारित निशिद्ध क्षेत्र की दरों से उच्चतर थी। हालांकि तथ्य यह है कि समिति टैरिफ के निर्धारण करने में और एमपीटी अधिनियम और भूमि नीति दिशा-निर्देशों के उल्लंघन में पीपीटी पर कार्यवाही करने में सक्षम नहीं थी जैसाकि बंदरगाह प्राधिकरण द्वारा बताया गया था।

3-5- i Vvk djkj

1995 के दिशानिर्देश प्रावधान करते हैं कि सभी प्रमुख बंदरगाह न्यासों को अपने विधिक एवं वित्त विभागों के परामर्श से उचित पट्टा प्रारूप तैयार करना चाहिए और ऐसे पट्टे में बंदरगाहों के हितों की सुरक्षा करने हेतु प्रावधानों को शामिल किया जाना चाहिए। दिशा-निर्देशों में प्रावधानित शर्तों में अन्य बातों के साथ साथ यह शामिल किया कि बंदरगाहों के पास प्रत्येक पांच वर्षों में पट्टा किराया के आधार को पुनः निर्धारित करने का विकल्प होना चाहिए। 2004 के नीतिगत दिशा-निर्देशों में भी प्रावधान किया गया कि एसओआर में प्रत्येक पांच वर्षों में संशोधन किया जाना चाहिए और इसलिए, बंदरगाहों द्वारा किए गए पट्टा करारों में एसओआर संशोधन को शामिल करने के लिए विशेष प्रावधान होना चाहिए। बंदरगाहों के पट्टा करारों की जांच के दौरान निम्नलिखित अभ्युक्तियां देखी गई हैं।

3.5.1. करार में पट्टा किराया के संशोधन को शामिल ना करना- लेखापरीक्षा ने प्रत्येक वर्ष पांच प्रतिशत वृद्धि के साथ ₹ 11.60 करोड़ प्रति वर्ष के पट्टा किराया पर 10 वर्षों तक विस्तारणीय 20 वर्षों के लिए मै. स्पीडी मल्टीमोड लिमिटेड को जेएनपीटी द्वारा आबंटित (2006) 66.29 एकड़ भूमि का निरीक्षण किया। इसलिए, जेएनपीटी द्वारा निर्धारित किराए को ₹ 23.48 प्रति वर्ग मीटर प्रति माह पर गिना गया था। तथापि, एसओआर के संशोधन (प्रत्येक पांच वर्ष) के अनुरूप पट्टा किराया के भावी संशोधन को देखने के लिए आबंटन पत्र में कोई प्रावधान नहीं किया गया था। इसके परिणामस्वरूप, इस आबंटन के अंतर्गत पट्टा किराया को संशोधित नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि जेएनपीटी ने सरकारी पंजीकृत मूल्यनिर्धारक के माध्यम से पट्टा हेतु निर्धारित भूमि का मूल्य निर्धारण कराया (जुलाई 2012) और इस रिपोर्ट ने उपरोक्त आबंटन के अंतर्गत भूमि के प्रति ₹ 190 प्रति वर्ग मीटर के पट्टा किराया को दर्शाया। तथापि, बंदरगाह प्राधिकरण ने इस संबंध में टीएएमपी को प्रस्तुति हेतु प्रस्ताव पर विचार किया, यह टीएएमपी से अनुमोदित नहीं हुआ था। जेएनपीटी पट्टा आबंटन आदेश में अनुबंधित खंड को शामिल न करने के कारण पट्टा किराया में संशोधन करने में सक्षम नहीं था। 2012 में प्राप्त किए गए मूल्य निर्धारण पर विचार करते हुए जेएनपीटी द्वारा छोड़े गए लाभों की गणना तीन वर्षों (2011-12 से 2013-14) के लिए ₹ 134.62 करोड़ की गई।

जेएनपीटी ने बताया (अप्रैल 2014) कि भूमि/पेव्ड, खुला क्षेत्र, भवन, ढके हुए शेड तथा अन्य सुविधाओं हेतु पट्टा किराया को समस्त लाईसेंस अवधि के समाप्त होने तक आगामी वर्षों में पांच प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि के अध्यधीन समझा गया था। तथापि, तथ्य यह है कि 2011-12, 2012-13 और 2013-14 के लिए क्रमशः ₹ 48.28 प्रति वर्ग मीटर, ₹ 50.69 प्रति वर्ग मीटर और ₹ 53.23 प्रति वर्ग मीटर के बढ़े हुए पट्टा किराया के प्रति 2012 के मूल्य निर्धारण में समान अवधि के लिए ₹ 180.95 प्रति वर्ग मीटर, ₹ 190 प्रतिवर्ग मीटर और ₹ 199.50 प्रति वर्ग मीटर के पट्टा किराया को दर्शाया था। ऐसा मामला होने पर प्रति वर्ष पांच प्रतिशत की वृद्धि अपर्याप्त थी और बंदरगाह के वित्तीय हितों के लिए हानिकारक साबित हुई।

3.5.2. अनुमत क्षेत्र से अधिक भूमि के अधिग्रहण के परिणामस्वरूप ₹ 13.03 करोड़ की हानि हुई - लेखापरीक्षा ने पाया कि सीओपीटी ने मै. इंडियन गेटवे टर्मिनल प्राईवेट लिमिटेड (आईजीटीपीएल) को 120.06 एकड़ भूमि आबंटित की थी। पट्टा 11 फरवरी, 2009 को शुरू हुआ था और भूमि का प्रग्रहण दिसम्बर 2007/फरवरी 2008 में किया गया था। तथापि, किए गए संयुक्त सर्वेक्षण (दिसम्बर 2010) से पता चला कि आईजीटीपीएल ने 223.55 एकड़ भूमि क्षेत्र को कवर करते हुए चारदीवारी का निर्माण किया था जिसका तात्पर्य था कि उत्तरवर्ती ने पट्टा करार के अनुसार अनुमत क्षेत्र से अधिक 102.97 एकड़ भूमि के अतिरिक्त क्षेत्र को अधिग्रहण कर लिया था। उप-सचिव, सीओपीटी को पर्यवेक्षण इंजीनियर (सीपी) द्वारा भेजी गई संयुक्त सर्वेक्षण रिपोर्ट में बताया गया कि चूंकि अतिरिक्त भूमि क्षेत्र उनकी

कम्पाउंड दीवार के अंदर था, इसलिए अन्य उद्देश्यों हेतु इसका उपयोग नहीं कर सकते और यह सिफारिश की कि करार के प्रांसगिक प्रावधानों के अनुसार भूमि आंबटन को विनियमित करने के लिए व्यवस्था, की जाए। लेखापरीक्षा ने दूसरी तरफ पाया कि सीओपीटी ने 153.10 एकड़ के पट्टे के कुल क्षेत्र को लेते हुए केवल 32.53 एकड़ भूमि को ही विनियमित किया था। तदनुसार, पट्टा किरायों का उदग्रहण किया गया था। हालांकि, विनियमन उचित नहीं था क्योंकि 70.45 एकड़ भूमि का शेष क्षेत्र आईजीटीपीएल की चारदीवारी में था और जैसाकि पर्यवेक्षण इंजीनियर (सीपी), (सीओपीटी) का मत था, बंदरगाह किसी अन्य उद्देश्य हेतु इस क्षेत्र का उपयोग करने में सक्षम नहीं होगा। परिणामस्वरूप सीओपीटी को फरवरी 2009 से मार्च 2014 की अवधि के लिए ₹ 13.03 करोड़ की हानि का वहन करना पड़ा।

सीओपीटी ने एकजट कॉन्फ्रेंस में बताया (जुलाई 2014) कि सेज¹⁹ प्रशासन को चारदीवारी द्वारा सुरक्षित किए गए उस समस्त क्षेत्र की आवश्यकता थी और आईजीटीपीएल ने केवल दीवार का निर्माण किया था तथा वह चारदीवारी के अंतर्गत आने वाले अतिरिक्त क्षेत्र का उपयोग नहीं कर रहा था। यह भी बताया गया कि अतिरिक्त क्षेत्र दलदलीय था और इसे उस क्षेत्र की तरह उपयोग हेतु समेकित या प्रशस्त नहीं किया गया था जिसके लिए किराए का भुगतान किया जा रहा था। मंत्रालय ने बताया (जून 2015) कि आईजीटीपीएल द्वारा अधिग्रहित के रूप, में निर्दिष्ट अतिरिक्त क्षेत्र को उनके अगले चरण के विकास हेतु निश्चित किया गया था और उक्त अभी भी बंदरगाह के अधिग्रहण में था। इसलिए कोई नुकसान नहीं हुआ था इस उत्तर को इस तथ्य के मद्देनजर देखा जाए कि पर्यवेक्षण इंजीनियर (सीपी), सीओपीटी ने स्पष्ट रूप से बताया कि यह क्षेत्र पट्टेदार के नियंत्रण में और चारदीवारी के अंदर था और इस प्रकार उक्त को बंदरगाह द्वारा उपयोग नहीं किया जा सकता था। सीओपीटी ने केवल 33.04 एकड़ को ही विनियमित किया था और 70.45 एकड़ के लिए पट्टा प्रभारित नहीं किया था जिसके कारण ₹ 13.03 करोड़ की हानि हुई।

3.5.3. ₹ 12.99 करोड़ के दांडिक ब्याज का अनुदग्रहण – 5 नवम्बर 2011 के टीएएमपी आदेश के अनुसार बंदरगाहों को भारतीय स्टेट बैंक की उच्च उधार की ब्याज दर से अधिक न्यूनतम दो प्रतिशत तथा अधिकतम 18 प्रतिशत के बीच पट्टेदारों/लाईसेंस धारकों से पट्टा किराया और अन्य प्रभारों के विलंबित भुगतान हेतु दांडिक ब्याज प्रभारित करने की अनुमति दी गई थी जिससे बंदरगाह अपने उद्देश्य के लिए सुविधाजनक दर चुन सकता था। लेखापरीक्षा के दौरान यह देखा गया कि 12 में से 10 बंदरगाहों ने विलंबित भुगतानों पर ब्याज प्रभारित किया था। शेष बंदरगाहों में से, वीपीटी ने 12 पार्टियों (कम मूल्य की पार्टियां) से दांडिक ब्याज एकत्र नहीं किया था, जेएनपीटी ने बीओटी प्रचालनों के संबंध में ही दांडिक ब्याज उदग्रहीत किया था। निम्नलिखित तालिका वीपीटी द्वारा दो मुख्य पार्टियों से एकत्र न किए गए दांडिक ब्याज (पट्टा करार के अनुसार 18 प्रतिशत पर) को दर्शाती है।

rkfydk 6% nkfMd C; kt dks , d= u djus ds C; kjs

i V/nkj dk uke	vfxæ jkf'k % djksM+ e½	foyaC %ekg½	, d= u fd; k x; k C; kt % djksM+ e½
केंद्रीय भंडारण निगम	9.05	66	8.96
आईओसीएल	7.74	60	4.03
dy			12-99

¹⁹ विशेष आर्थिक क्षेत्र

वीपीटी ने कहा (मई 2014) कि ब्याज परिकलन वित्तीय जांच के लिए भेज दिया गया है और वित्त से वापसी पर आवश्यक बिल प्रस्तुत किए जाएंगे। यह भी कहा गया कि दंडस्वरूप ब्याज की स्थिति लेखापरीक्षा को बताई जायेगी। मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि जबकि दंडस्वरूप ब्याज की मांग आईओसी से कर दी गई थी, सीडब्ल्यूसी से दंडस्वरूप ब्याज मांगने की कार्यवाही आरंभ की जा रही थी।

3.5.4. पट्टा भूमि/क्षेत्र को उपपट्टे किराए पर देना- 1995 में जारी नीति दिशा-निर्देशों के अनुसार, पट्टाधारियों को बिना बंदरगाह के पहले से प्राप्त अनुमोदन के भूमि या उसके किसी भाग को बिक्री, गिरवी, उपहार, उप-पट्टा द्वारा प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से प्रदान या अंतरण नहीं करना चाहिए। इस प्रकार के पहले से प्राप्त अनुमोदन के बिना कोई भी उपपट्टेदारी सुपुर्दगी आदि पट्टे को रद्द होने योग्य बनाएगी। आगे 2010 में जारी नीति दिशा-निर्देशों में स्पष्ट किया गया है कि अतिक्रमण/उल्लंघन के प्रकार पर आधारित बंदरगाह को उचित दंड लगाने या या पट्टे को रद्द करने का अधिकार है। लेखापरीक्षा ने 12 बंदरगाह में से पांच में उपपट्टेदारी की 34 घटनाएं देखी जिसमें से 30 मामले पीपीटी, दो मामले वीपीटी एक मामला प्रत्येक सीओपीटी और सीएएचपीटी से संबंधित था। किंतु बंदरगाह ने दंड लगाने या पट्टे को रद्द करने के संबंध में इन उल्लंघनों के विरुद्ध कोई दंडनीय कार्यवाही नहीं की और पट्टेधारियों को उपपट्टेदारी जारी रखने के लिए अनुमत किया। वीपीटी ने कहा (मई 2014) कि मामले की तुरंत समीक्षा की जा रही है और उचित कार्यवाही की जायेगी। 2014 में जारी नीति दिशा-निर्देशों में कहा गया कि 2014 दिशा-निर्देशों के लागू होने के बाद पट्टे के संबंध में कोई उपपट्टेदारी अनुमत नहीं होगी और यदि उनके उपयोग के लिए आवश्यक न हो तो पट्टाधारियों को पट्टे पर दिये गये परिसर का समर्पण कर देना चाहिए जबकि इसने पहले उपपट्टेदारी को जारी रखने की अनुमति दी थी।

मंत्रालय ने (जून 2015) कहा कि किराएदारी को रोकने के लिए, पीपीटी ने पट्टाधारियों से 50 प्रतिशत किराएदारी प्रभार का करारोपण किया जिस पर माननीय उच्च न्यायालय ओडिसा ने आदेश दिया था कि पीपीटी को पट्टाधारियों पर 50 प्रतिशत किराया शुल्क के लिए दबाव नहीं डालना चाहिए। इसलिए, कोई प्रतिरोधी कार्यवाही पट्टाधारियों के खिलाफ नहीं की जा सकी जिन्होंने निर्मित परिसरों/इमारत दार क्षेत्र को किराये पर दे रखा था। वीपीटी के संदर्भ में, यह स्पष्ट किया गया था कि पट्टाधारियों ने विभिन्न उपभोक्ताओं के साथ सेवा करार किये हैं और इसे उपपट्टेदारी नहीं समझा जाना चाहिए। किंतु तथ्य यह रह जाता है कि किसी भी पट्टाधारी को किरायेदारी पर देने हेतु बंदरगाह का अनुमोदन नहीं लिया न ही बंदरगाह ने नीतिगत दिशा-निर्देशों के अनुसार उपचारात्मक कार्यवाही की।

3-6- Hkfe i caku i fØ; k dk dEI; Wj kbāt & ku

भूमि प्रबंधन में, भूमि के अभीष्ट उपयोग, भूमि के अपेक्षित उपयोग के आधार पर विभिन्न क्षेत्रों में भूक्षेत्रों की पहचान, आबंटन की अनुमोदन प्रक्रिया संपदा से राजस्व प्राप्ति की देख रेख व बिलों का जारी करना, लीज/लाइसेंस करार प्रबंधन अन्य प्रशासनिक उपाय शामिल हैं। भूमि प्रबंधन के कम्प्यूटराइजेशन को एक विस्तृत और अत्याधुनिक प्रयोज्यता चाहिए जिसमें (क) भूमि इमारतों एवं अन्य सुविधाओं आदि का कब्जा आदि (ख) नाम, पते के साथ प्रत्येक किरायेदार भूमि क्षेत्र ज़ोन पट्टे/लाइसेंस की अवधि, भुगतान किराया, किराये का वर्धन/संशोधन एवं संबंधित गतिविधियों के लिए भूसम्पत्ति संबंधी डाटा (ग) बिल बनाना एवं भूसम्पत्ति राजस्व निगरानी और वसूली (घ) विभिन्न प्रबंधन सूचना रिपोर्ट बनाना शामिल होगा।

2010 में जारी नीति दिशा-निर्देशों ने एक प्रशासनिक सुधारात्मक उपायों के तौर पर अनुबंध किया कि बंदरगाहों की सम्पूर्ण भूमि प्रबंधन प्रणाली को जीआईएस²⁰ आधारित प्रणाली से कम्प्यूटराईज्ड करना चाहिए। वह प्रणाली सभी प्रकार के भौगोलिक डाटा लेने, भण्डारण करने कुशलतापूर्वक प्रयोग करने विप्लेषण और प्रबंधन प्रस्तुत करने हेतु थी। मूलतः जीआईएस भूमि की आवश्यकता में बंदरगाह उपभोक्ताओं को इंटरनेट के द्वारा सीधे तौर पर विवरण प्राप्त करने योग्य बनाती हैं। यह प्रणाली उपयोगकर्ताओं/ उपभोक्ताओं/पणधारियों को बंदरगाह भूमि के पारदर्शी आवंटन के साथ व्यवधान मुक्त वातावरण देती हैं।

इस संबंध में, लेखापरीक्षा ने देखा कि हालांकि नीति दिशा-निर्देश/अनुबंध मंत्रालय द्वारा जनवरी 2011 में जारी किए गए थे, यह पहलू 2014 नीति में शामिल नहीं किया गया था। सीओपीटी को छोड़कर 13 बंदरगाहों में से किसी ने भी कम्प्यूटराईज्ड भूमि प्रबंधन के साथ आगे नहीं आया। सीओपीटी ने स्वयं को भारत का पहला ई-बंदरगाह घोषित करते हुए 2010-2011 के दौरान भूमि प्रबंधन प्रणाली पर आधारित जीआईएस लागू किया। अन्य बंदरगाहों को अभी भी कम्प्यूटराईज्ड भूमि प्रबंधन प्रक्रिया के लिए उपायों को प्रारंभ करना था जबकि एमबीपीटी, केओपीटी/एचडीसी और केओपीटी/केडीएस ने भूसम्पत्ति राजस्व की बिलिंग के लिए कम्प्यूटराईजेशन की पहल को शुरू कर दिया था। इस प्रकार, जैसा कि मंत्रालय के नीतिगत दिशा-निर्देशों द्वारा बताया गया था बंदरगाहों को भी भूमि प्रबंधन के कम्प्यूटराईजेशन की ओर ठोस और प्रभावी कदम उठाने थे।

जबकि सभी बंदरगाहों ने (मई और अक्टूबर 2014 के बीच) कहा कि भूमि प्रबंधन प्रक्रिया के कम्प्यूटराईजेशन के लिए कार्यवाही की जा रही है, केओपीटी/केडीएस ने (जनवरी 2015) कहा कि जीआईएस पर आधारित प्रणाली किरायेदारी प्रबंधन के लिए लागू की गई थी और वही भूमि नीति के साथ भी अन्य क्षेत्रों के लिए भू-संदर्भित की गई थी। तथ्य यह रहा कि कम्प्यूटराईजेशन को बताने वाली नीति दिशा-निर्देशों को लागू करने के चार वर्ष बाद भी बंदरगाहों द्वारा ठोस कदम उठाए जाने थे।

मंत्रालय ने (जून 2015) कहा कि वह कम्प्यूटराईजेशन की निगरानी कर रहा था और जीआईएस के साथ भूमि अभिलेखों के कम्प्यूटराईजेशन को पूरा करने के लिए 31 दिसम्बर 2015 की समय सीमा निर्धारित की थी। ईआरपी के साथ अगुवाई जुलाई 2016 तक पूरी की जानी थी और यह सुनिश्चित किया गया कि सम्पूर्ण भूमि प्रबंधन प्रणाली आधुनिक थी।

सिफारिशें:

5. मंत्रालय द्वारा अलग-अलग बंदरगाहों के भूमि प्रबंधन निर्णयों और गतिविधियों की कम से कम अर्धवार्षिक समीक्षा के लिए एक समीक्षा तंत्र बनाया जा सकता है जो की प्रचलन में नीतियों के अनुपालन को सुनिश्चित करने में सहायता करेगा।
6. इसी प्रकार, संबंधित बोर्ड को भूमि नीति दिशा-निर्देशों के अनुपालन में भूमि प्रबंधन प्रक्रिया और प्रसंस्करणों की रिपोर्ट स्थिति की रिपोर्ट देने के उद्देश्य हेतु बंदरगाहों में एक संरचित तिमाही समीक्षा को आरंभ किया जा सकता है।

²⁰ भूगोलिक सूचना प्रणाली