अध्याय 3

पीपीपी भागीदार का चयन

अध्याय 3

पीपीपी भागीदार का चयन

3.1 बोली प्रक्रिया

वित्त मंत्रालय ने (एमओएफ) पीपीपी परियोजनाओं के लिए वित्तीय बोली आमंत्रित करने तथा बोलीदाताओं की पूर्व-योग्यता हेतू दो दिशानिर्देश जारी किये थे (नवम्बर तथा दिसम्बर 2007)। पीपीपी परियोजनाओं हेतू बोली प्रक्रिया दो चरणों में आयोजित की गई है यथा योग्यता हेतू अनुरोध (आरएफक्यू) अथवा रूचि प्रकटन (ईओआई) तथा प्रस्ताव हेतू अनुरोध (आरएफपी) अथवा वित्तीय बोलियाँ आमंत्रित करना। आरएफक्यू प्रक्रिया का उद्देश्य पूर्व अर्हता प्राप्त आवेदको की चयनित सूची बनाना है जिनमें परियोजना पूरी करने के लिए अपेक्षित तकनीकी तथा वित्तीय क्षमता है। आरएफपी प्रक्रिया का उद्देश्य आरएफक्यू चरण पर पूर्व-योग्यता प्राप्त बोलीदाता के चयन हेतू एक मात्र मानदण्ड का गठन करना है तथा परियोजना उच्चतम राजस्व भाग/प्रीमियम का उद्धहरण करने वाले बोलीदाता को प्रदान की जाती है।

यद्यपि दिशानिर्देश उस समय सीमा के विषय में मौन थे जिसमें बोली प्रक्रिया पूरी की जानी थी, तथापि एमओएस ने 'पूर्व-प्रदान चरण निगरानी रिपोर्ट' में बोली से अनुबन्ध पर हस्ताक्षर होने तक 11 महीने की समय सीमा परिकल्पित की थी जो मुख्य पत्तनों द्वारा अनुपालना हेतू जारी की गई थी।

निविदा प्रक्रिया पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों का सार नीचे दिया गया है:

3.2 त्रुटिपूर्ण चयन प्रक्रिया

हमने बोली प्रक्रिया तथा छूटग्राहियों के चयन में गंभीर विसंगतियाँ देखी जिनका राजस्व सहभाजन व्यवस्थाओं पर महत्त्वपूर्ण प्रभाव पड़ा। कुछ निदर्शी मामले नीचे वर्णित हैं:

3.2.1 कोचिन पोर्ट ट्रस्ट (सीओपीटी) ने अन्तर्राष्ट्रीय कन्टेनर ट्रांसशिपमेन्ट टर्मीनल (आईसीटीटी) के निर्माण, संचालन एवं रखरखाव हेतू आरएफक्यू आमंत्रित (जनवरी 2004) किया तथा डीपीआई को इस के सकल राजस्व के 33.30 प्रतिशत के उच्चतम राजस्व सहभाजन के प्रस्ताव के आधार पर एलओए जारी किया गया था (सितम्बर 2004)। आईजीटीपीएल (दुबई पोर्ट्स इंटरनेशल (डीपीआई) द्वारा गठित एसपीवी) के साथ जनवरी 2005 में सीए पर हस्ताक्षर किये गये थे।

लेखापरीक्षा ने देखा कि आरएफपी के अनुसार बोलीदाता को राजीव गाँधी कन्टेनर टर्मीनल (आरजीसीटी) का संचालन तथा आईजीटीटी का विकास केवल तभी शुरू करना था जब आरजीसीटी में यातायात 4 लाख टीइयूज प्रति वर्ष की सीमा तक पहूँच जाए। यदि प्रदान किये जाने के छह वर्षों के अन्दर यह सीमा प्राप्त नहीं हुई तो, बोलीदाता संविदात्मक रूप से आइसीटीटी का निर्माण करने के लिए बाध्य नहीं था तथा आरजीसीटी 8.5 वर्षों की संविदात्मक अवधि के पश्चात सीओपीटी को लौटाया जाना था। तत्पश्चात, सीओपीटी ने महसूस किया कि बोलीदाता 4 लाख टीईयू की सीमा पूरी हुए बिना 8.5 वर्षों के लिए बर्थ का संचालन कर सकता है तथा इस प्रकार आईसीटीटी का निर्माण करने की संविदात्मक प्रतिबद्धता से बच सकता है तथा इसे आरजीसीटी में यातायात की प्राप्ति से जोड़े बिना ही आरजीसीटी से आइसीटीटी में जल्दी स्थानान्तरण हेतू डीपीआई से अनुरोध किया। निविदा शर्तों से इस विचलन के बदले में, सीओपीटी ने सीए पर हस्ताक्षर करते समय डीपीआई के अनुरोध पर आरएफक्यू शर्तों से निम्लिखित छूटों का प्रस्ताव दिया:

(i) आठ वर्षों में विस्तारित किश्तों में अग्रिम राशि का भुगतान;
(ii) आरजीसीटी में मौजूदा उपकरणों के लघु अवधि उपयोग के लिये क्षतिपूर्ति करने के लिये अग्रिम भुगतान में कटौती;
(iii) आठ वर्षों के लिये पत्तन को देय रॉयल्टी के 25 प्रतिशत का आस्थगन;
(iv) क्यू-7 बर्थ के लिये लाडसेंस शुल्क में छूट;
(v) क्रेन के परिचालन के लिये आरजीसीटी पर प्रतिबंधित ऊंचाई में छूट

प्रबंधन ने उत्तर दिया (नवम्बर 2014) कि यदि औपचारिकताऐं एक बार फिर से की जाये तो बेहतर अवसर मिलने की संभावना पर सरकार को प्रस्ताव की सिफारिश करते समय बोर्ड द्वारा उचित ध्यान दिया गया था। इसके अतिरिक्त प्रबंधन ने कहा कि ₹ 40.23 करोड़ की छूट परियोजना के अंतर्गत पूर्ण राजस्व के एनपीवी का केवल 0.5 प्रतिशत था।

लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार करते समय, मंत्रालय ने कहा (अक्टूबर 2015) कि परिस्थितियों के अंतर्गत छूट सहित परियोजना देना आरजीसीटी पर 4 लाख टीईयू की ट्रैफिक सीमा से अधिक न करके आईसीटीटी के स्थानांतरण के संविदात्मक करार को टालने वाले रियायतग्राही से बचने और इस प्रकार परियोजना की संरचना से देने तक की पूर्ण प्रक्रिया को उलट देने का सरकार द्वारा लिया गया सचेत निर्णय था। एक्जिट क्रांफ्रेंस के दौरान, इसके अतिरिक्त मंत्रालय ने कहा कि निम्न क्षमता पर चल रही परियोजना के लिये कारण असंगत थे।

तथ्य कि पत्तन को आईसीटीटी का पहले स्थानांतरण सुनिश्चित करने के लिये बोलीदाता को निविदा पश्चात छूट देने के लिये मजबूर किया गया था यह सुनिश्चित करता है कि शुरूआत में पत्तन और पीपीपी भागीदार के बीच जोखिम और प्रोत्साहनों का सहभाजन अनियमित था। आईसीटीटी के स्थानांतरण के बाद भी, बोली पश्चात छूट से अतिरिक्त अपेक्षित लाभ प्राप्त नहीं किये जा सके क्योंकि टर्मिनल 35 प्रतिशत क्षमता पर परिचालित किया जा रहा था। ऐसी बोली पश्चात छूट संविदा की प्रक्रिया की शुद्धता को निष्फल करती है।

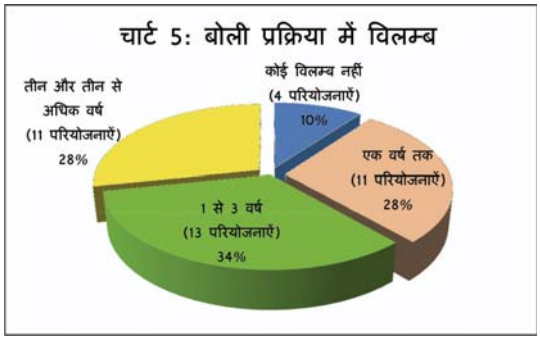
3.2.2 जेएनपीटी ने डीबीएफओटी आधार पर चौथे कंटेनर टर्मिनल के विकास के लिये आरएफक्यू आमंत्रित किया (मार्च 2009) और नौ आवेदकों में से सात बोलीदाताओं को सूचीबद्ध (जून 2010) किया गया था। बोर्ड (सितम्बर 2011) ने (74 प्रतिशत शेयर होल्डिंग के साथ पीएसए मुंबई इंवेस्टमेंट प्राइवेट लिमिटेड (पीएसएएमआईपीएल) द्वारा सहायता संघ, उच्चतम बोलीदाता और 26 प्रतिशत शेयर होल्डिंग के साथ एबीजी पत्तन प्राइवेट लिमिटेड (एबीजीपीपीएल) को 50.828 प्रतिशत के राजस्व शेयर सहित अनुमोदित किया। स्टेरलाइट इंडस्ट्रीज 35.51 प्रतिशत के साथ एच-2 थी। तथापि, पीएसएएमआईपीएल ने सीए हस्ताक्षरित करने के लिये समय बढाने हेतु दो बार अनुरोध किया (अक्टूबर 2011 और दिसम्बर 2011), कारण बताते हुये जैसे स्टाम्प ड्यूटी और पंजीकरण शुल्क (मार्च 2012) के भुगतान से मना करना और सहायता संघ की रचना में परिवर्तन (अप्रैल 2012)। 14 माह के विलम्ब के बाद, जेएनपीटी ने एलओए रद्द किया (अक्टूबर 2012) और आरएफक्यू पुनः आमंत्रित किया था (जून 2013)। इस संबंध में संदर्भ पर, प्रधान पब्लिक प्रोसिक्यूटर ने कहा कि पीएसएएमआईपीएल, को नई बोली लगाने से नहीं रोका जा सकता। आरएफपी जारी किया गया (दिसम्बर 2013) और पीएसए भारत इंवेस्टमेंट प्राइवेट लिमिटेड (पीएसएबीआईपीएल) 35.79 प्रतिशत के राजस्व शेयर के साथ फिर से एच-1 रही/फरवरी 2014 में एलओए जारी किया गया और पीएसएबीआईएल के साथ सीए हस्ताक्षरित (मई 2014) किया गया था।

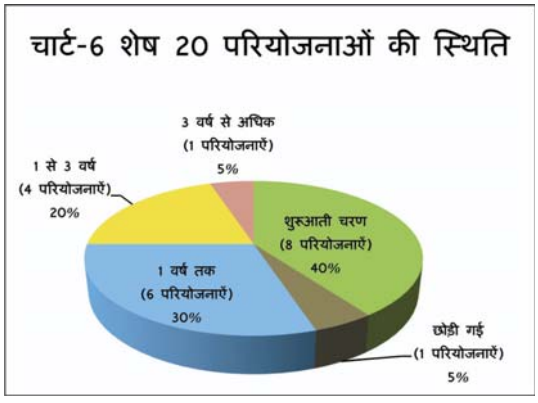
लेखापरीक्षा ने देखा कि, केपीटी मे एबीजी के निष्पादन पर प्रतिकूल रिपोर्ट की अनदेखी करते हुये, पहले अवसर पर पीएसएएमआईपीएल और एबीजीपीपीएल के सहायता संघ को एलओए जारी किया गया था। इसके बाद, पीएसएएमआईपीएल ने सीए को हस्ताक्षरित करना उस सीमा तक लंबित किया कि जेएनपीटी को 14 माह के बाद एलओपी वापस लेना पड़ा। तथापि, चूँकि पीएसएएमआईपीएल स्वयं ही परियोजना निष्पादन से पीछे नहीं हटा था, उसे पुनः निविदा में भाग लेने की अनुमति थी और 50.8282 प्रतिशत की पूर्व बोली की तुलना में 35.970 प्रतिशत पर फिर से ठेका ले सकता था।

मंत्रालय ने कहा (अक्टूबर 2015) कि पुन: बोली पर उसी बोलीदाता द्वारा पहली बोली में दिये गये और स्वीकृत से दिये गये राजस्व शेयर की प्रतिशतता की प्रत्यक्ष तुलना तर्कसगत नहीं थी चूँकि पुन: बोली पर परियोजना की परियोजना विनिर्देशों, कार्यक्षेत्र और लागत के संशोधित अनुमान के आधार पर पुन: संरचना की गई थी। पुन: बोली पर प्राप्त 35.79 प्रतिशत का राजस्व शेयर भी मुख्य पत्तन में पीपीपी परियोजनाओं के लिये करीब 30-35 प्रतिशत की वर्तमान सीमा के समान था और आशंका को भी स्वीकार किया कि 50.828 प्रतिशत का अति महत्वाकांक्षी राजस्व शेयर दीर्घकालिक नहीं था। इसके अतिरिक्त मंत्रालय ने कहा कि पत्तन ने बोली सुरक्षा जमा के प्रति ₹ 67 करोड़ की बैंक गारंटी को निर्णीत हर्जाने के रूप में भुनाया और करार के विलम्ब से हस्ताक्षरित होने के कारण राजस्व हानि के लिये पीएसएएमआईपीएल को ₹ 446.28 करोड़ के लिये मांग नोटिस जारी किया और मामला निर्णय के अंतर्गत था।

3.3 बोली प्रक्रिया में विलम्ब

समीक्षा की गई 61 परियोजनाओं में से, केवल 41 परियोजनाओं में सीए का निष्पादन किया गया था, 41 परियोजनाओं में से 39 बोली प्रक्रिया के माध्यम से हुई और शेष दो परियोजनाऐं नामांकन आधार पर आबंटित की गई थीं। लेखापरीक्षा ने आरएफपी जारी करने से सीए हस्ताक्षरित होने की तिथि तक लिये गये समय की पुष्टि की और पाया कि 11 परियोजनाओं में सीए हस्ताक्षरित करने के लिये तीन वर्ष और अधिक लगे। 13 परियोजनाओं के लिये एक और तीन वर्ष के बीच का अलग-अलग समय लगा और 11 परियोजनाओं के लिये एक वर्ष का। केवल चार परियोजनाओं में सीए 11 माह की निर्धारित अवधि के अंदर हस्ताक्षरित हुआ था। स्थिति **चार्ट 5** में दर्शाई गई है।





शेष 20 परियोजनाओं में से आठ परियोजनाऐं शुरूआती स्तर पर हैं (दिसम्बर 2014) जहां निविदा आंमत्रित नहीं की गई थी, 11 परियोजनाऐं निविदा स्तर के अंतर्गत हैं और एक परियोजना (एमपीटी) को पर्यावरणीय क्लियरेंस प्राप्त न होने के कारण छोड़ दिया गया था। निविदा के तहत 11 परियोजनाओं में से आठ में, सीए 11 माह की

समय सीमा से परे छह से 61 माह की समय सीमा समाप्त होने के बाद भी हस्ताक्षरित नहीं किया जा सका। स्थिति **चार्ट 6** में दर्शाई गई है।

निविदा प्रक्रिया में विलम्ब के मुख्य कारण निम्नलिखित प्रकार विश्लेषित किये गये थे:

- निविदा को अंतिम रूप देने के लिये पत्तन द्वारा लिया लम्बा समय; जो अधिक से अधिक 61 माह तक था (कांडला पोर्ट ट्रस्ट (केपीटी) पर मल्टी कार्गो बर्थ 15 और 16);
- तीन मामलों में पर्यावरणीय क्लियरेंस प्राप्त करने के लिये एमओएस द्वारा लिया गया समय, जो 33 माह तक हुआ (केपीटी पर टुना के निकट टेकरा से दूर ड्राइ बल्क टर्मिनल का विकास);
- तीन मामलों में परियोजना की औपचारिक स्वीकृति/सीए प्रावधानों के लिये एमओएस द्वार लिया गया समय, जो 22 माह तक हुआ (एमपीटी पर मल्टी कार्गो बर्थ 5 और 6);
- तीन मामलों में पूर्व पात्रता प्राप्त बोलीदाताओं का सुरक्षा क्लियरेंस प्राप्त करने के लिये एमओएस द्वारा लिया गया समय, जो 13 माह तक हुआ (केपीटी पर मल्टी कार्गो बर्थ);
- पांच मामलों में पीपीपीएसी और सक्षम प्राधिकरण से परियोजना की औपचारिक स्वीकृति प्राप्त करने के लिये लिया गया समय, जो 20 माह तक हुआ (केपीटी पर टुना के निकट टेकरा से दूर ड्राइ बल्क टर्मिनल का विकास);
- तीन मामलों में निविदा प्रक्रिया के दौरान बोलीदाताओं द्वारा मुकदमेबाजी, जिससे परियोजना 48 माह तक लंबित हुई जेएनपीटी पर नहावा शेवा (इंडिया) गेटवे टर्मिनल प्राइवेट लिमिटेड (एनएसआई जीटी) के नार्थ कंटेनर बर्थ का विस्तार)।

बोली प्रक्रिया और पीपीपी भागीदारों के चयन में विलम्ब के कारण पीपीपी परियोजनाओं के कार्यान्वयन में विलम्ब हुआ और परिणामस्वरूप नियोजित क्षमता प्राप्त करने में विलम्ब और राजस्व हानि हुई।

मंत्रालय ने कहा (अक्टूबर 2015) कि पीपीपी परियोजनाओं के कार्यान्वयन की स्थिति की सरकार द्वारा नियमित रूप से समीक्षा की जा रही है और किसी भी मार्गावरोध को हटाने के लिये सुधारात्मक कार्यवाही की जा रही है, जिसके कारण सुरक्षा/पर्यावरणीय क्लियरेंस की स्वीकृति के लिये घटनाक्रम में काफी सुधार हुआ।

मंत्रालय का उत्तर तथ्य को सुनिश्चित करता है कि बताये गये मामलों की बोली प्रक्रिया में विलम्ब था। क्षेत्र में भागीदारों की सीमित संख्या को ध्यान में रखते हुये, मंत्रालय को सुरक्षा आदि जैसी वैधानिक क्लियरेंस प्राप्त करने में होने वाले विलम्ब से बचने के लिये संभाव्य बोलीदाताओं के क्लियरेंस की प्रणाली विकसित करनी चाहिये।

सिफारिश 2: *निजी संचालक को दी गई परियोजना के कार्यक्षेत्र को सावधानीपूर्वक निर्धारित करना चाहिये और बोली के बाद परिवर्तित नही होना चाहिये चूँकि यह बोली प्रक्रिया की शुद्धता को निष्फल करता है।*

सिफारिश 3: *मंत्रालय/पत्तन को सीए हस्ताक्षरित करने के लिये निविदा जारी करने से बोली प्रक्रिया को पूर्ण करने के लिये निर्धारित समय सीमा का पालन सुनिश्चित करना चाहिये।*