

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का कार्यालय

नई दिल्ली

18 दिसंबर, 2025

रेलवे पर नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक की अनुपालन लेखापरीक्षा रिपोर्ट संसद में प्रस्तुत

मार्च 2023 को समाप्त अवधि के लिए 2025 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 26 - 'केंद्र सरकार (रेलवे) 'रेल भूमि विकास प्राधिकरण द्वारा बहु-कार्यात्मक परिसरों और वाणिज्यिक स्थलों के विकास' पर - अनुपालन लेखापरीक्षा रिपोर्ट' आज संसद के दोनों सदनों के पटल पर रखी गई।

लेखापरीक्षा रिपोर्ट में गैर-किराया राजस्व उत्पन्न करने के उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए वाणिज्यिक और बहु-कार्यात्मक परिसर (एमएफसी) स्थलों के विकास में रेल भूमि विकास प्राधिकरण के नियमों और विनियमों के अनुपालन के परिणाम और रेल मंत्रालय (एमओआर) के निर्देशों को शामिल किया गया है। इस रिपोर्ट में स्थलों को सौंपने की प्रणाली, पट्टे पर देने से पूर्व की गतिविधियां जैसे परामर्शदाताओं की नियुक्ति, स्थलों का मूल्यांकन तथा पट्टे के देने के बाद की गतिविधियां जैसे डेवलपर का चयन और राजस्व अर्जन आदि को शामिल किया गया है। लेखापरीक्षा ने 2018-19 से 2022-23 तक पांच वर्षों की अवधि के दौरान आरएलडीए की दो गतिविधियों, अर्थात् खाली रेलवे भूमि का वाणिज्यिक विकास और बहु-कार्यात्मक परिसरों के निर्माण पर ध्यान केंद्रित किया।

लेखापरीक्षा टिप्पणियों का संक्षिप्त विवरण:

मार्च 2023 तक, रेलवे के पास कुल 4,88,336.82 हेक्टेयर भूमि थी, जिसमें से 62,740.44 हेक्टेयर (13 प्रतिशत) भूमि क्षेत्र खाली था। आरबी ने कॉलोनी विकास (खाली भूमि का 1.59 प्रतिशत) सहित 997.83 हेक्टेयर खाली क्षेत्र आरएलडीए को सौंपा और इस सौंपे गए क्षेत्र में से आरएलडीए केवल 87.76 हेक्टेयर (सौंपी गई भूमि का 8.80 प्रतिशत) भूमि वाणिज्यिक और एमएफसी विकास के लिए प्रदान कर सका।

पंचवर्षीय योजना 2017-22 के लक्ष्य की प्राप्ति न होना

लेखापरीक्षा ने पाया कि आरएलडीए द्वारा तैयार की गई वित्तीय वर्ष 2017-22 की योजना के दौरान, आरएलडीए को कार्यस्थल न सौंपे जाने, निर्णय रद्द किए जाने, मुकदमेबाजी, वि-हस्तांतरण आदि

के कारण आय में 94.17 प्रतिशत की कमी आई थी। आरएलडीए ने 2022-27 की अवधि के लिए योजना तैयार नहीं की थी। पंचवर्षीय योजना अवधि 2017-2022 के लिए चयनित 26 वाणिज्यिक स्थलों में से 16 की अपेक्षित आय के विश्लेषण से पता चला कि 3,281.32 करोड़ रुपये की अपेक्षित आय के मुकाबले, आरएलडीए ने केवल 332.79 करोड़ रुपये अर्जित किए।

रेल मंत्रालय द्वारा वाणिज्यिक स्थलों के प्रस्तावों के अनुमोदन में देरी

रेलवे बोर्ड ने प्रस्तावों के अनुमोदन के लिए कोई समय-सीमा निर्धारित नहीं की है। यह देखा गया कि रेल मंत्रालय को प्राप्त 188 (65.71 लाख वर्ग मीटर) प्रस्तावों में से केवल 59 वाणिज्यिक स्थल (20.38 लाख वर्ग मीटर) ही आरएलडीए को सौंपे गए। शेष 129 वाणिज्यिक स्थल (45.33 लाख वर्ग मीटर) अर्थात् 69 प्रतिशत प्रस्ताव अभी भी (मार्च 2023 तक) रेल मंत्रालय में सौंपे जाने के लिए लंबित हैं। रेल मंत्रालय में प्रस्तावों के एक वर्ष से अधिक समय तक लंबित रहने का कारण संबंधित क्षेत्रीय रेलवे से अपेक्षित प्रमाणपत्र (भारमुक्ति /स्वामित्व-रहित एवं उपयोग के लिए आवश्यक भूमि नहीं) प्राप्त न होना एवं आरएलडीए से व्यवहार्यता प्रतिवेदन प्राप्त न होना था।

अतिक्रमण, भारग्रस्तता एवं स्पष्ट भूमि स्वामित्व के बिना कार्यस्थल को आरएलडीए को सौंपने के परिणामस्वरूप कार्यस्थल का अ-मुद्रीकरण

क्षेत्रीय रेलवे, रेलवे बोर्ड को प्रस्ताव प्रस्तुत करने से पहले, आरएलडीए को सौंपे जाने से पहले, भूमि को भारग्रस्तता एवं अतिक्रमण मुक्त सुनिश्चित करने के लिए मुख्य रूप से जिम्मेदार थे। लेखापरीक्षा ने नोट किया कि चयनित 26 कार्यस्थलों में से 15 में भूमि संबंधी मुद्दे थे जैसे अतिक्रमण, भारग्रस्तता, भूमि स्वामित्व/ दाखिल खारिज (म्यूटेशन) आदि एवं ये समस्याएँ आरएलडीए को कार्यस्थल सौंपे जाने के बाद चिन्हित की गईं, जिससे पता चलता है कि विकास के लिए स्पष्ट भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करने में सभी स्तरों, यानी क्षेत्रीय रेलवे, आरएलडीए एवं रेल मंत्रालय, की ओर से विफलता रही।

वाणिज्यिक स्थलों में सलाहकारों द्वारा राजस्व साझाकरण मॉडल तैयार न करना

वाणिज्यिक स्थलों के लिए वित्तीय एवं विपणन सलाहकार (एफ एंड एम) हेतु आरएफपी की शर्तों एवं नियमों में यह प्रावधान था कि परामर्शदाता को आरएफपी में दी गई सूची में से सबसे

उपयुक्त परियोजना मॉडल का सुझाव देना होगा, जिसमें राजस्व साझाकरण मॉडल भी शामिल होगा। लेखापरीक्षा ने पाया कि परामर्शदाता द्वारा मूल्यांकन किए गए सभी 19 नमूना कार्यस्थलों में, परामर्शदाताओं ने राजस्व साझाकरण मॉडल पर विचार नहीं किया। राजस्व साझाकरण मॉडल तैयार न होने के कारण, आरएलडीए गैर-किराया राजस्व के माध्यम से अधिकतम आय प्राप्त करने के लिए सबसे उपयुक्त मॉडल का आकलन नहीं कर सका।

दरों, क्षेत्र, फ्लोर एरिया अनुपात (एफएआर) आदि के आवेदन में अनियमितताएं।

लेखापरीक्षा ने पाया कि कार्यस्थल के मार्गदर्शन मूल्य/आरक्षित मूल्य ज्ञात करने के लिए दरें, क्षेत्र, एफएआर आदि को लागू करने में अनियमितताएं पाई गईं, जिसके परिणामस्वरूप कार्यस्थलों का कम मूल्यांकन हुआ, जैसा कि नीचे उल्लेख किया गया है।

- सलाहकारों द्वारा मूल्यांकित 19 चयनित व्यावसायिक कार्यस्थलों में से तीन में, आवासीय एवं व्यावसायिक दोनों प्रकार की भूमि के मूल्यांकन के लिए आवासीय सर्किल दरों को ध्यान में रखा गया था। इसके परिणामस्वरूप तीन कार्यस्थलों का मूल्यांकन ₹287.76 करोड़ कम हुआ।
- बांद्रा ईस्ट (लघु), मुंबई कार्यस्थल में, परामर्शदाता ने गलत सर्किल रेट लागू किया था, जिसके परिणामस्वरूप आरक्षित मूल्य ₹1.84 करोड़ कम आंका गया।
- अशोक विहार, दिल्ली स्थित कार्यस्थल में, एफ एंड एम सलाहकार ने निजी डेवलपर की इकाई बिक्री मूल्य के आधार पर कार्यस्थल का मूल्यांकन करने के बजाय, डीडीए, सहकारी समिति एवं निजी डेवलपर्स की आवासीय इकाइयों की औसत इकाई बिक्री मूल्य के आधार पर बाजार दर पद्धति से कार्यस्थल का मूल्यांकन किया था। इसके परिणामस्वरूप आरक्षित मूल्य का मूल्यांकन ₹204.22 करोड़ कम हुआ।
- बिहार के रक्सौल में, एफ एंड एम सलाहकार ने कार्यस्थल के मूल्यांकन के लिए 1.52 के बजाय 2.0 एफएआर को आधार माना था। सलाहकार ने कार्यस्थल के मूल्यांकन के लिए 9271 वर्ग मीटर के बजाय 7291 वर्ग मीटर क्षेत्रफल को आधार माना था। इसके परिणामस्वरूप कार्यस्थल का मूल्यांकन ₹ 0.83 करोड़ कम हुआ।
- 14 वाणिज्यिक कार्यस्थलों एवं 16 एमएफसी कार्यस्थलों में, न तो स्पॉट कमेटी एवं न ही परामर्शदाताओं ने बाजार दरों एवं किराये की दरों के समर्थन में प्रमाणित दस्तावेज अभिलेख पर रखे, जिनका संचयी भार कार्य स्थलों के मूल्यांकन के लिए ₹ 1,674.63 करोड़ था।

वाणिज्यिक कार्यस्थलों के मूल्यांकन में छूट के आवेदन में अनियमितताएं

किसी कार्यस्थल के यथार्थवादी मूल्यांकन हेतु, आरएलडीए कार्यस्थल के मार्गदर्शन मूल्य की गणना हेतु विभिन्न प्रकार की छूट पर विचार करता है। लेखापरीक्षा ने कार्यस्थलों के मूल्यांकन में छूट के प्रयोग में निम्नलिखित अनियमितताएँ पाई:

- आरआईसीएस सापेक्षता का ग्राफ, यूनाइटेड किंगडम में आवासीय संपत्तियों के लिए पट्टा अवधि मूल्यांकन के आधार पर पट्टेदारी छूट का वर्णन करता है। हालाँकि, आरएलडीए ने भारतीय परिस्थितियों में इस ग्राफ के प्रभाव की जाँच किए बिना इसे व्यावसायिक संपत्तियों पर लागू किया। आरएलडीए ने आरआईसीएस की कार्यप्रणाली में भी बदलाव किया एवं अपने कार्यस्थलों के मूल्यांकन के लिए पट्टेदारी छूट कारक निकालने हेतु भूमि के पट्टेदारी मूल्य के बजाय निर्माण लागत का उपयोग किया। मूल्यांकित 21 में से 14 कार्यस्थलों पर, आरएलडीए ने आरआईसीएस पर आधारित इस संशोधित आरआईसीएस ग्राफ कार्यप्रणाली को लागू किया एवं ₹135.76 करोड़ की छूट दी।
- लेखापरीक्षा ने यह पाया कि वाणिज्यिक कार्यस्थलों के मूल्यांकन के लिए आकार कारक हेतु छूट के अनुप्रयोग में विसंगतियाँ थीं। +/- 5 प्रतिशत आकृति कारक छूट के मानदंडों के अनुसार, आरएलडीए ने पाँच कार्य स्थलों पर 10 प्रतिशत एवं 15 प्रतिशत आकृति कारक छूट की अनुमति दी। 10 स्थलों पर प्लॉट आकृति छूट के आवेदन में विसंगतियाँ देखी गईं। आरएलडीए ने अशोक विहार, दिल्ली कार्यस्थल पर ₹41.77 करोड़ की अतिरिक्त छूट उन चर्चाओं के आधार पर दी, जिन्हें दर्ज नहीं किया गया था।

वाणिज्यिक कार्यस्थलों के आरक्षित मूल्य को अंतिम रूप देते समय मार्गदर्शन मूल्य पर अनुचित छूट दी गई

आरएलडीए बोर्ड ने मई 2019 में बोली दस्तावेजों/एनआईटी में आरक्षित मूल्य घोषित करने और मार्गदर्शन मूल्य से 5 प्रतिशत कम की सीमा तक निविदाओं पर विचार करने की प्रथा को समाप्त करने का निर्णय लिया। हालाँकि, आरएलडीए ने सात (63.64 प्रतिशत) कार्यस्थलों में आरक्षित मूल्य को अंतिम रूप देने के लिए मार्गदर्शन मूल्य पर छूट की अनुमति दी। यह अवलोकन किया गया कि तीन कार्यस्थलों में मार्गदर्शन मूल्य पर छूट आरएलडीए बोर्ड के निर्णय का उल्लंघन था। इन तीन कार्यस्थलों हेतु प्राप्त मार्गदर्शन मूल्य

एवं एच1 प्रस्ताव की तुलना करने पर, यह देखा गया कि प्राप्त एच1 प्रस्ताव मार्गदर्शन मूल्य से ₹3.12 करोड़ से ₹7.79 करोड़ अधिक थे।

निजी डेवलपर्स को एमएफसी कार्यस्थल प्रदान करते समय आरएलडी में न्यूनतम गारंटीकृत वार्षिक भुगतान खंड पर विचार न करना

लेखापरीक्षा निष्कर्षों से पता चला कि 16 चयनित एमएफसी परियोजनाओं में से सात में, यूएलपी एवं एएलआर का मूल्य ₹102.11 करोड़ (शुद्ध वर्तमान मूल्य के संदर्भ में ₹20.54 करोड़) था, जबकि लेखापरीक्षा द्वारा गणना की गई एमजीएपी का मूल्य, उसी पट्टा अवधि के दौरान ₹866.21 करोड़ (शुद्ध वर्तमान मूल्य के संदर्भ में ₹34.75 करोड़) था। हालाँकि, आरएलडी ने निजी डेवलपर्स के साथ एमजीएपी जैसे अधिक लाभकारी मॉडल की संभावना नहीं तलाशी, जैसा कि आरएलडी विनियमों में प्रावधान किया गया है।

डेवलपर्स (वाणिज्यिक/एमएफसी कार्यस्थलों) के साथ पट्टा समझौते के निष्पादन में विलंब

आठ नमूना वाणिज्यिक कार्यस्थलों पर आरएलडी द्वारा समझौते के निष्पादन में औसतन 118 दिनों का विलंब हुआ, जबकि 14 एमएफसी कार्यस्थलों पर आरएलडी द्वारा समझौते के निष्पादन में विलंब एक महीने से लेकर सात वर्ष एवं चार महीने के मध्य रहा। डेवलपर की ओर से पट्टा समझौते के निष्पादन में विलंब के कारण, पट्टे की अवधि को देरी की सीमा तक कम कर दिया गया था। इसके परिणामस्वरूप वाणिज्यिक कार्यस्थलों में पट्टा अवधि में कमी के कारण गैर-मुद्रीकरण हुआ। एमएफसी कार्यस्थलों में भी 17 प्रतिदर्श कार्यस्थलों में से 14 में पट्टा समझौते के निष्पादन में विलंब हुआ। इसके परिणामस्वरूप ₹ 3.49 करोड़ का गैर-मुद्रीकरण हुआ।