

अध्याय 1 → प्रस्तावना

1.1 प्रस्तावना

भारतीय रेल (आईआर) एकल प्रबन्धन के अन्तर्गत 64600 रूट किलोमीटर और 1.4 मिलियन कर्मचारियों के साथ विश्व में एक सबसे बड़ा रेलवे नेटवर्क है। भारतीय रेल विश्व में सबसे बड़ा रेल यात्री वाहक और चौथा सबसे बड़ा रेल माल ढुलाई वाहक है। देश में माल ढुलाई का 35 प्रतिशत से अधिक रेल द्वारा लाया ले जाया जाता है। भारतीय रेल देश के बाजार के एकीकरण के लिए यातायाज के आधारभूत ढाँचे और देश के हर कोने से सारे समुदायों को जोड़ने का मुख्य सहारा है।

माल ढुलाई की वृद्धि को प्रोत्साहित करने के बावजूद पिछले दो दशकों के दौरान माल ढुलाई क्षेत्र में भारतीय रेल की बाजार हिस्सेदारी में लगभग 53 से 35 प्रतिशत की काफी गिरावट आई है। माल ढुलाई के विकास में रेल मंत्रालय द्वारा पहचानी गई एक प्रमुख अड़चन मुख्य पत्तनों/उद्योगों के साथ सम्बद्धता का अभाव है। अपने परिचालन को बनाए रखने के साथ परिवहन क्षेत्र में बढ़ते माल भाड़े और यात्री यातायात चुनौतियों का सामना करने के लिए पर्याप्त क्षमता नेटवर्क के निर्माण हेतु भारतीय रेल ने चालू और नई परियोजनाओं के वित्तपोषण के लिए निजी भागीदारी को चुना।

तथापि, भारतीय रेल ने अवसञ्चना क्षेत्र में पीपीपी परियोजनाओं के कार्यान्वयन के लिए योजना आयोग द्वारा निर्धारित माडल रियायत समझौते को नहीं अपनाया। भारतीय रेल ने परीक्षण और त्रुटि के आधार पर रियायत समझौता तैयार किया जिसके परिणामस्वरूप परियोजना प्रबन्धन में कमियाँ हुईं।

इस पृष्ठभूमि में निजी भागीदारों के चयन, जोखिमों के आवहन, और परियोजना के निष्पादन में दक्षता में भारतीय रेल के निष्पादन के निर्धारण की दृष्टि से एक व्यापक लेखापरीक्षा प्रयोग किया गया था।

1.2 पृष्ठभूमि

भारतीय रेल ने रेलवे नेटवर्क के विस्तार और मौजूदा बुनियादी ढाँचे¹ के उन्नयन के लिए ₹ 47354 करोड़ की निधि की आवश्यकता का निर्धारण किया (अप्रैल 2005)। रेल मंत्रालय (एमओआर) द्वारा अपर्याप्त निधि के आवंटन के मद्देनजर, इन मुख्य परियोजनाओं का निधियन रेलवे के लिए एक चुनौती भरा कार्य था।

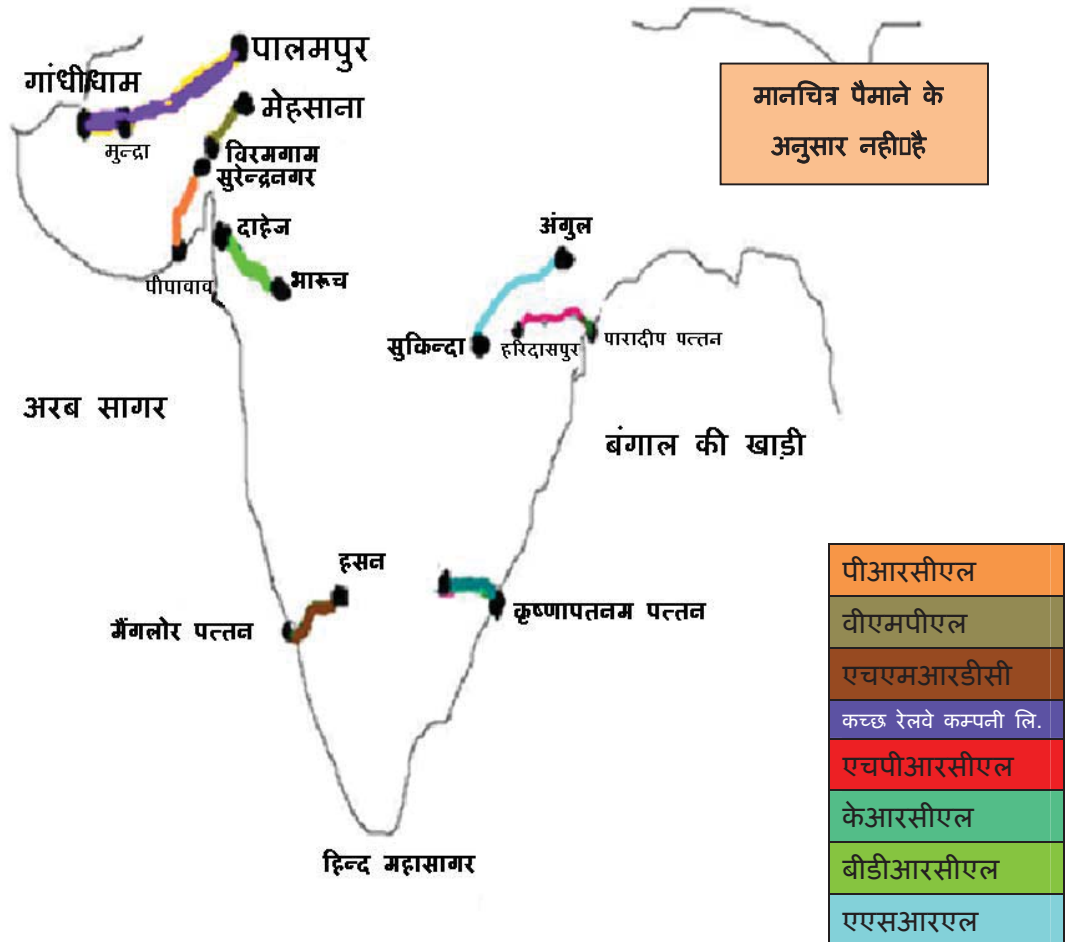
11वीं पंचवर्षीय योजना में परिकल्पना की गई थी कि निरन्तर आर्थिक विकास सामान्य रूप से मौजूदा बुनियादी ढाँचे पर और विशेष रूप से रेलवे पर अधिक दबाव डालेगा। भारतीय रेल ने माना कि वह सञ्चाधनों की कमी के कारण 11वीं पंचवर्षीय योजना (2007-12) की निवेश आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए पर्याप्त सञ्चाधन सृजित करने में सक्षम नहीं होगा। इसलिए, देश में मौजूदा रेल नेटवर्क बनाए रखने और विकसित करने के लिए पर्याप्त राजस्व सृजन के लिए सार्वजनिक निजी भागीदारी (पीपीपी) जैसे नए क्षेत्र का अन्वेषण किया गया।

सार्वजनिक निजी भागीदारी² परियोजना प्रयोक्ता प्रभागों के भुगतान पर अवसञ्चना सेवाओं की सुपुर्दगी के लिए एक सरकार या सांविधिक सत्त्व और सार्वजनिक क्षेत्र की कम्पनी के बीच एक ठेका है। पीपीपी का लक्ष्य डिजाइनिंग, वित्तपोषण, दीर्घावधि सेवा प्रावधानों सहित सार्वजनिक सेवाओं के परिचालन, सार्वजनिक और निजी भागीदारों के बीच उपयुक्त जोखिम आवंटन, सार्वजनिक प्राधिकारियों और निजी पार्टियों के बीच ठेके करना है। निजी पूँजी लाने के अलावा पीपीपी से निजी क्षेत्र की नई प्रौद्योगिकी और प्रबन्धकीय विशेषज्ञता लाना भी अपेक्षित है।

¹ नई लाइन, गेज रूपान्तरण, दोहरीकरण और परियोजनाओं के विद्युतीकरण का निर्माण

² भारत सरकार बुनियादी ढाँचे पर समिति के लिए सचिवालय की परिभाषा

भारतीय रेल द्वारा की गई पीपीपी परियोजनाएँ



1.3 परियोजना अनुमोदन प्रक्रिया

वित्त मंत्रालय से बजटीय सहायता चौथी पञ्च वर्षीय योजना के दौरान 75 प्रतिशत से घट कर आठवीं पञ्च वर्षीय योजना के दौरान 15 प्रतिशत हो गई थी। 1994 के दौरान प्रारम्भ की गई बोल्ट योजना निजी भागीदारों से पर्याप्त निधियाँ नहीं जुटा सकी। इसलिए, भारतीय रेल द्वारा निजी निवेश जुटाने के लिए पहली बार प्रयास मई 2000 में वीरमगाम-मेहसाना परियोजना के बाद मार्च 2001 के दौरान सुरेन्द्रनगर-पिपावाव परियोजना में अपनाए गए थे। प्रारम्भिक रूप से, भारतीय रेलवे के प्रयास माँग और

आपूर्ति के अन्तर को कम करने के लिए रेलवे परियोजनाओं हेतु निजी निवेश जुटाने तक सीमित थे।

वित्त मंत्रालय ने निदेश दिए (सितम्बर 2002) कि अवसञ्चना परियोजनाएँ सचिव, व्यय विभाग की अध्यक्षता में सार्वजनिक निवेश बोर्ड (पीआईबी) द्वारा अनुमोदित की जानी थी। योजना आयोग के परियोजना मूल्यांकन प्रभार में अर्थिक मामलों की मन्त्रिमण्डलीय समिति (सीसीईए) द्वारा अंतिम रूप से अनुमोदित परियोजना के स्वतंत्र मूल्यांकन को प्रावधान है। पीआईबी के बजाए रेलवे परियोजनाओं के मामले में, एक्पेंडड बोर्ड ने पीपीपी मोड्यूल पर की जाने वाली परियोजनाओं की पहचान की और प्रस्ताव सीसीईए के अनुमोदन हेतु भेजा। इस एक्पेंडड बोर्ड में सदस्यों के रूप में व्यय विभाग, योजना आयोग के प्रतिनिधि शामिल हैं और इसकी अध्यक्षता रेलवे बोर्ड के अध्यक्ष द्वारा की जाती है।

एसपीवीजे के माध्यम से पीपीपी मोड पर भारतीय रेल द्वारा की जाने वाली चार परियोजनाएँ नामतः पीआरसीएल, वीएमपीएल, एचएमआरडीसी और कच्छ रेलवे कम्पनी सीसीईए के माध्यम से भेजी गई थी।

जनवरी 2003 में, रेल मंत्रालय ने भारतीय रेल के अन्तर्गत रेल विकास निगम लिमिटेड (आरवीएनएल) एक सा.क्षे.उ का गठन रेल विकास योजना (एनआरवीवाई³) के तहत परियोजनाओं के कार्यान्वयन में शीघ्रता लाने के लिए किया। एनआरवीवाई परियोजनाओं के शीघ्र कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए, रेल मंत्रालय ने वित्त मंत्रालय से विशिष्ट परियोजना के लिए सीसीईए का अनुमोदन प्राप्त करने की मौजूदा प्रक्रिया से छूट की माँगी। वित्त मंत्रालय ने अनुमोदन दिया (फरवरी 2003) और रेल मंत्रालय को परियोजनाओं के अनुमोदन की शक्तियाँ इस शर्त के अधीन उन्हें प्रत्यायोजित की कि रेल मंत्रालय को 14 प्रतिशत या उससे अधिक के बराबर रिटर्न की आन्तरिक दर⁴ (आईआरआर) के आधार पर परियोजना की वित्तीय व्यवहार्यता सुनिश्चित करनी चाहिए। ऐसी व्यवस्था करने के बाद भारतीय रेल द्वारा चार

³ राष्ट्रीय रेल विकास योजना (एनआरवीवाई) की कल्पना एक गैर बजटीय निवेश पहल के रूप में पत्तनों की रेल सम्बद्धता को सुदृढ और अक्षेत्र में बहुल मोडल कोरिडोर का विकास और मेगा पुलों के निर्माण सहित रेल अवसञ्चना क्षमता के निर्माण और वृद्धि के लिए की गई थी

⁴ एक परियोजना के रिटर्न की आन्तरिक दर (आईआरआर) एक वर्षिकृत प्रभावी चक्रवृद्धि दर है जो शून्य के बराबर एक विशेष निवेश से सभी नगद प्रवाह के (सकारात्मक और नकारात्मक दोनों) निवल वर्तमान मूल्य को बनाता है।

परियोजनाएँ नामतः एचपीआरसीएल, केआरसीएल, बीडीआरसीएल और एएसआरएल की गईं जोकि सीसीईए के माध्यम से नहीं भेजी गई थी। वित्त मंत्रालय द्वारा पीपीपी परियोजनाओं के लिए जारी दिशानिर्देशों (नवम्बर 2005) के बाद परियोजनाओं पर भी कार्य किया गया था। सारे भारतीय रेल में 2000 से आठ परियोजनाएँ निजी भागीदारी के माध्यम से की गईं जैसे कि नीचे तालिका 1 में दर्शाया गया है:

तालिका 1 – रेल मंत्रालय द्वारा की गई पीपीपी परियोजनाएँ

क्रम सं.	परियोजनाएँ	एसपीवीज़/एसपीसी का नाम और गठन की तारीख	कि.मी. में दूरी
1	2	3	4
1	सुरेन्द्रनगर-पीपावाव गेज रूपान्तरण (पश्चिम रेलवे)	पीपावाव रेल कारपोरेशन लिमिटेड (पीआरसीएल) (मई 2000)	269
2	वीराग्राम-मेहसाना गेज रूपान्तरण (पश्चिम रेलवे)	वीराग्राम मेहसाना प्राइवेट लिमिटेड (वीएमपीएल) (अक्टूबर 2002)	64.81
3	हसन-मैंगलोर गेज रूपान्तरण (दक्षिण पश्चिम रेलवे)	हसन मैंगलोर रेल विकास निगम (एचएमआरडीसी) (जुलाई 2003)	183
4	गांधीधाम-पालनपुर गेज रूपान्तरण (पश्चिम रेलवे)	कच्छ रेलवे कम्पनी लिमिटेड (जनवरी 2004)	301
5	हरिदासपुर-पारादीप, नई लाईन (पूर्वी तटीय रेलवे)	हरिदासपुर पारादीप रेलवे कम्पनी लिमिटेड (एचपीआरसीएल) (सितम्बर 2006)	82
6	ओबूलावरिपल्ली-कृष्णापत्तनम नई लाईन (दक्षिण मध्य रेलवे)	कृष्णापत्तनम रेलवे कम्पनी लिमिटेड (केआसीएल) (अक्टूबर 2006)	114
7	भारूच-दाहेज गेज रूपान्तरण (पश्चिम रेलवे)	भारूच दाहेज रेल विकास निगम (बीडीआरसीएल) (जून 2008)	62.36
8	अण्डुल-सुकिद्धा नई लाईन (पूर्व तटीय रेलवे)	अण्डुल सुकिद्धा रेलवे लिमिटेड (एएसआरएल) (फरवरी 2009)	98.76

वीएमपीएल एसपीसी (विशेष उद्देश्य कम्पनी) है।

1.4 परियोजना वित्तपोषण

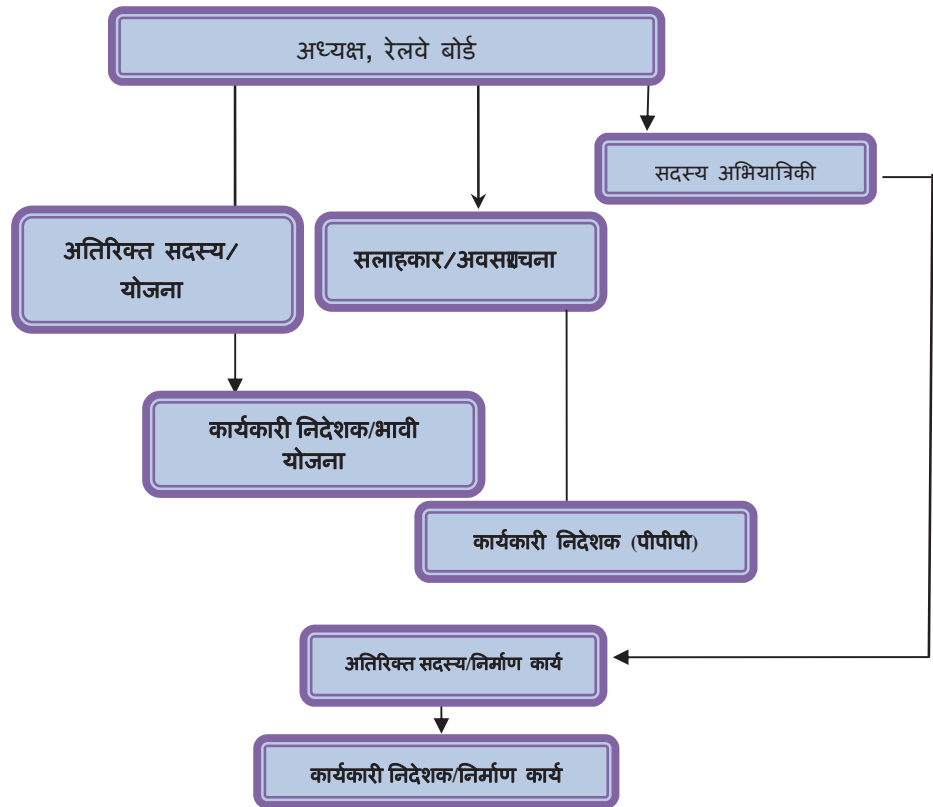
भारतीय रेल की आठ पीपीपी परियोजनाओं के सख्त में परियोजना लागत के वित्त पोषण के लिए एसपीवी का निधियन पैटर्न निम्नानुसार था:

<p>पीआरसीएल परियोजना लागत- 294 करोड़</p>	<ul style="list-style-type: none"> रेल मंत्रालय द्वारा 50 प्रतिशत इक्विटी एसपीवी भागीदारों द्वारा 50 प्रतिशत इक्विटी और/या शेष ऋण निधियन द्वारा एसपीवी की लागत पर पश्चिम रेलवे द्वारा प्रचालन और अनुरक्षण एसपीवी अर्जन/माल भाड़ा संग्रहण का अर्न्त रेलवे संविभाजन नियमों के अनुसार अर्जन का शेयर प्राप्त करेगी।
<p>वीएमपीएल परियोजना लागत- 63.39 करोड़</p>	<ul style="list-style-type: none"> परियोजना का निष्पादन बोट के आधार पर विशेष प्रयोजन कम्पनी (एसपीसी) द्वारा किया गया था। भारतीय रेल को 12 वर्षों के लिए 15.94 करोड़ के वार्षिक अभिगम प्रभारों का भुगतान करना अपेक्षित है। पश्चिम रेलवे के साथ प्रचालन और अनुरक्षण भारतीय रेल द्वारा रोके जाने वाले परियोजना अर्जन
<p>एचएमआरडीसी परियोजना लागत- 278.71 करोड़</p>	<ul style="list-style-type: none"> रेल मंत्रालय द्वारा 41 प्रतिशत इक्विटी एसपीवी भागीदारों द्वारा 59 प्रतिशत इक्विटी और/या शेष ऋण निधियन द्वारा एसपीवी की लागत पर दक्षिण पश्चिम रेलवे द्वारा प्रचालन और अनुरक्षण एसपीवी अर्जन/माल भाड़ा टैरिफ संग्रहण का अर्न्त रेलवे संविभाजन नियमों के अनुसार अर्जन का शेयर प्राप्त करेगी।
<p>कच्छ रेत कम्पनी परियोजना लागत- 344.63 करोड़</p>	<ul style="list-style-type: none"> रेल मंत्रालय द्वारा 50 प्रतिशत इक्विटी एसपीवी भागीदारों द्वारा 50 प्रतिशत इक्विटी और/या शेष ऋण निधियन द्वारा एसपीवी की लागत पर पश्चिम रेलवे द्वारा प्रचालन और अनुरक्षण एसपीवी अर्जन/माल भाड़ा टैरिफ संग्रहण का अर्न्त रेलवे संविभाजन के नियमों के अनुसार अर्जन का शेयर प्राप्त करेगी।
<p>एचपीआरसीएल परियोजना लागत- 598 करोड़</p>	<ul style="list-style-type: none"> आरवीएनएल द्वारा 48 प्रतिशत इक्विटी एसपीवी भागीदारों द्वारा 52 प्रतिशत इक्विटी और/या शेष ऋण निधियन द्वारा एसपीवी की लागत पर रेलवे द्वारा प्रचालन और अनुरक्षण एसपीवी अर्जन/माल भाड़ा टैरिफ संग्रहण के अर्न्त रेलवे संविभाजन के नियमों को अनुसार अर्जन का शेयर प्राप्त करेगी।
<p>केआरसीएल परियोजना लागत- 588 करोड़</p>	<ul style="list-style-type: none"> आरवीएनएल (आईआर का पीएसयू) द्वारा 30 प्रतिशत इक्विटी एसपीवी भागीदारों द्वारा 50 प्रतिशत इक्विटी और/या शेष ऋण निधियन द्वारा एसपीवी की लागत पर रेलवे द्वारा प्रचालन और अनुरक्षण एसपीवी अर्जन/माल भाड़ा टैरिफ संग्रहण का अर्न्त रेलवे संविभाजन नियमों के अनुसार अर्जन का शेयर प्राप्त करेगी।
<p>बीडीआरसीएल परियोजना लागत- 395 करोड़</p>	<ul style="list-style-type: none"> आरवीएनएल (आईआर के पीएसयू) द्वारा 28 प्रतिशत इक्विटी एसपीवी भागीदारों द्वारा 72 प्रतिशत इक्विटी और/या शेष ऋण निधियन द्वारा एसपीवी की लागत पर रेलवे द्वारा प्रचालन और अनुरक्षण एसपीवी अर्जन/माल भाड़ा टैरिफ संग्रहण के अर्न्त रेलवे संविभाजन के नियम के अनुसार अर्जन का शेयर प्राप्त करेगी।
<p>एसआरएल परियोजना लागत- 818 करोड़</p>	<ul style="list-style-type: none"> आरवीएनएल (आईआर की पीएसयू) द्वारा 45 प्रतिशत इक्विटी एसपीवी भागीदारों द्वारा 55 प्रतिशत इक्विटी और/या शेष ऋण निधियन द्वारा एसपीवी की लागत पर रेलवे द्वारा प्रचालन और अनुरक्षण एसपीवी अर्जन/माल भाड़ा टैरिफ संग्रहण के अर्न्त रेलवे संविभाजन नियमों के अनुसार अर्जन का शेयर प्राप्त करेगी।

टिप्पणी:- उपर्युक्त उल्लिखित एसपीवी की विशिष्ट परियोजनाएँ उनके कालक्रमानुसार हैं।

1.5 सञ्चालन ढाँचा

रेलवे बोर्ड अवसररचना सञ्चालन परियोजनाओं में निवेशों सहित सभी नीति सम्बन्धित मामलों के अनुमोदन प्रदान करता है। रेलवे बोर्ड में अवसररचना, योजना और निर्माण कार्य निदेशालयों के वरिष्ठ अधिकारियों का बना हुआ एक अलग से पीपीपी सेल है जो रेलवे बोर्ड में पीपीपी परियोजनाओं की निगरानी करता है। पीपीपी परियोजनाओं को कार्यान्वित करने के लिए सदस्य (अभियांत्रिकी) नोडल प्राधिकारी है। पीपीपी परियोजनाओं के सञ्चालन और कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार रेलवे बोर्ड के कार्यकारियों का सञ्चालन चार्ट निम्नानुसार है:



1.6 लेखापरीक्षा उद्देश्य

इस निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य उचित आश्वासन प्राप्त करना था कि:-

- i. आईआरआर का निर्धारण यथार्थावादी इक्विटी अशदान के लिए एसपीवी के गठन के लिए निजी भागीदारों की पहचान और चयन विवेकपूर्ण तरीके और एक पारदर्शी तरीके से किया गया था;
- ii. रियायत अवधि पट्टा किराया और अन्तरण भुगतान से संबंधित करारों के प्रावधान पूर्ण और बिना किसी सदेह के स्पष्ट रूप से परिभाषित थे; और
- iii. यातायात गारंटी करार के निष्पादन सहित परियोजना प्रबन्धन कुशल था।

1.7 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

निष्पादन लेखापरीक्षा में पिछले दशक के दौरान पीपीपी प्रबन्धनों के तहत बन्दरगाहों तथा समुद्र तटक्षेत्र सम्बद्धता के लिए रेल लिफ्ट के निर्माण को बढ़ावा देने हेतु रेल मंत्रालय द्वारा की गई पहलों की जाँच की गई। एएपीवी के गठन के माध्यम से ली गई छह चयनित परियोजनाओं के संबंध में गहराई से अध्ययन किया गया था। लेखापरीक्षा का फोकस निम्नलिखित पहलुओं पर था:

- एसपीवी भागीदारी के चयन की प्रक्रिया के रूप में भी निर्णय निर्धारण प्रक्रिया जिसके कारण परियोजनाएँ पीपीपी के तहत ली जा रही हैं;
- पणधारियों के बीच सुसंज्ञित करारों के तैयार करने में उचित सतर्कता एवं व्यापकता;
- रियायत अवधि, वित्तीय समापन, परिसम्पत्तियों का हस्तांतरण, मॉनीटरिंग इत्यादि की समीक्षा।

1.8 लेखापरीक्षा मानदण्डों के स्रोत

निष्पादन लेखापरीक्षा रेल मंत्रालय द्वारा समय समय पर जारी किये गए सुसंज्ञित अनुदेशों के साथ साथ रेल मंत्रालय के योजना दस्तावेजों, पीपीपी परियोजनाओं के संबंध में वित्त मंत्रालय योजना आयोग द्वारा, जारी किये गए दिशानिर्देशों एवं अनुदेशों के सम्बन्ध में की गई थी। इसके अतिरिक्त, पीपीपी परियोजनाओं के कार्यान्वयन में एसपीवीज भारतीय रेल के निष्पादन का निर्धारण करने के लिए प्रत्येक परियोजना के विभिन्न करारों जैसे शेरधारक करार, रियायत करार,

निर्माणकरार तथा यातायात गारन्टी करार में उल्लिखित प्रावधानों पर विचार किया गया था।

1.9 नमूना चयन तथा लेखापरीक्षा कार्य प्रणाली

पीपीपी प्रणाली के तहत भारतीय रेल द्वारा ली गई आठ परियोजनाओं में से, लेखापरीक्षा द्वारा अपनाए गए नमूने में चार पूर्ण हुई रूपान्तरण परियोजनाएँ अर्थात् पीपावाव – सुरेन्द्रनगर, विरामगाम – मेहसाना, हसन – मञ्जलौर एवं गाँधी धाम – पालनपुर तथा दो चालू नई लाईन परियोजनाएँ अर्थात् हरिदासपुर – पारादीप एवं ओबूलावरिपल्ली – कृष्णापत्तनम शामिल हैं।

लेखापरीक्षा कार्य प्रणाली में रेलवे बोर्ड तथा जोनल रेलवेज में अभिलेखों की जाँच सम्मिलित है जिसमें अन्य बातों के साथ साथ एसपीवीज के साथ निष्पादित करारों की समीक्षा शामिल है।

रेल मन्त्रालय के साथ एक एन्ट्री तथा एक्जिट क्रान्फ्रेंस क्रमशः नवम्बर 2011 तथा मार्च 2013 में आयोजित की थी। जोनल रेलवेज तथा रेल मन्त्रालय (जून 2013) से प्राप्त हुए उत्तर को रिपोर्ट में समावेशित किया गया है।

1.10 आभार

लेखापरीक्षा रेल मन्त्रालय (रेलवे बोर्ड) के वरिष्ठ प्रबन्धन, कार्यकारी निदेशकों एवं स्टाफ द्वारा विस्तारित सहयोग एवं सहायता के लिए आभार व्यक्त करती है। जोनल रेलवेज द्वारा विभिन्न पहलुओं पर उपलब्ध कराए गए इनपुट तथा विस्तारित सहयोग के लिए धन्यवाद सहित आभार व्यक्त किया गया।