

अध्याय 5 → निष्कर्ष और सिफारिशें

5.1 निष्कर्ष

भारतीय रेलवे (आईआर) देश में माल ढुलाई का लगभग 40 प्रतिशत परिवहन करने वाला विश्व में तीसरा सबसे बड़ा नेटवर्क है। भारतीय रेल ने हालांकि रेलवे माल ढुलाई के क्षेत्र में लगातार और तेजी से गिरावट महसूस किया। ढुलाई क्षेत्र में भारतीय रेल के बाजार हिस्सेदारी में निरंतर गिरावट आई है यद्यपि भारतीय रेल के माल ढुलाई में पिछले दो दशकों के दौरान उत्साहजनक रूप से वृद्धि हुई। यातायात की सतत वृद्धि की पुष्टि करने वाली मौजूदा क्षमता को बढ़ाने के लिए महत्वपूर्ण निवेश की आवश्यकता थी। निधियों की आवश्यकता और उपलब्धता के बीच सञ्चाधन के अभाव को महसूस करते हुए भारतीय रेल ने भारतीय रेल वित्त निगम (आईआरएफसी) के माध्यम से बाजार से उधार लेना शुरू कर दिया है। इसके पश्चात, भारतीय रेल ने पोर्ट लिक्विड विकसित करने के लिए विशेष परियोजनाओं हेतु निजी कंपनियों के साथ साझीदारी में पूरक निवेश की योजनाएँ शुरू की। रेलवे में आधारित सञ्चना विकसित करने के लिए पीपीपी एक पहल है।

पीपीपी पहल के प्रति भारतीय रेल के दृष्टिकोण के अध्ययन से प्रतीत होता है कि भारतीय रेल ने अपनी परियोजनाओं के वित्तपोषण के लिए सञ्चाधन कमी को दूर करने तथा साथ ही मौजूदा आधारिक सञ्चना को विकसित करने के लिए मुख्य रूप से पीपीपी का सहारा लिया। इन मार्गों के और अधिक प्रभावी और कम लागत सेवा सुपूर्दगी तब्र की अपेक्षा सञ्चाधन की कमी ने एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाई। भारतीय रेल ने 2000 से तीन नई लाइनों के निर्माण और पाँच गेज परिवर्तन वाली आठ परियोजनाओं की शुरुआत की। एचएमआरडीसी और केआरसीएल को छोड़कर सभी परियोजनाओं को आर्थिक रूप से व्यावहारिक माना गया जहाँ अनुमानित आईआरआर वित्त मंत्रालय द्वारा निर्धारित 14 प्रतिशत के बेंचमार्क से कम था।

पीआरसीएल तथा केआरसीएल के साथ पणधारक करार अपूर्ण थे क्योंकि उसे पणधारकों के अन्तिम रूप देने से पूर्व कार्यान्वित किया गया था और अधीनस्थ ऋण की वसूली के तौर तरीकों को शेयर करार में विनिर्दिष्ट नहीं किया गया। आईआरआर का निर्धारण सभी मामलों में यथार्थवादी नहीं था जैसा कि पीआरसीएल और वीएमपीएल के मामले में देखा गया था जहाँ प्रचालन शुरू होने

से परियोजनाओं में हानि हुई। वीएमपीएल और कच्छ रेलवे परियोजनाओं के कार्यान्वयन के तौर तरीकों को सीसीईए के अनुमोदन के बिना ही सञ्चालित कर दिया गया। वीएमपीएल परियोजना कार्यान्वित करने हेतु अपनाए गए सञ्चालित दृष्टिकोण के परिणामस्वरूप 12 वर्षों से अधिक की अवधि के लिए अधिक प्रभारों के रूप में एसपीसी को ₹ 127.88 करोड़ का अतिरिक्त वित्तीय भार उठाना पड़ा।

भारतीय रेल कच्छ रेलवे कम्पनी लिमिटेड के सञ्चालन में न्यूनतम यातायात गारंटी सुनिश्चित करने में विफल रहा, यद्यपि पणधारकों को व्यक्त हितों पर परियोजना की कल्पना की गई थी। इसके अतिरिक्त, सबसे कम दूरी वाले मार्ग (गांधीधाम-पालनपुर) के कम उपयोग (42 प्रतिशत) के परिणामस्वरूप 133 कि.मी. लम्बे मार्ग के माध्यम से ट्रैफिक परिवर्तन के कारण दुलाई प्रभारों के लिए परिहार्य हानि हुई।

भारतीय रेल ने निर्धारित समय सीमा के भीतर परियोजनाओं के कार्यान्वयन हेतु मॉडल रियायत करार तैयार नहीं की न ही इसने आधारीक सञ्चालन क्षेत्र में पीपीपी परियोजनाओं के लिए योजना आयोग द्वारा निर्धारित मॉडल अपनाया। मॉडल रियायत करार के अभाव में एसपीवीजे द्वारा परिसम्पत्तियों के स्थानान्तरण के समय भारतीय रेल की देयता और पट्टा किराया, रियायत अवधि के निर्धारण के प्रति अपनाया गया। पीआरसीएल के पट्टा करार में परिसम्पत्तियों के गलत खाता मूल्य शामिल करने के कारण भारतीय रेल को पट्टा किराया पर ₹ 3.60 करोड़ प्रतिवर्ष की हानि हुई। रियायत अवधि निर्धारित करते समय परियोजनाओं की आईआरआर और यातायात सञ्चाल्यता पर ठीक से ध्यान नहीं दिया गया। रेलवे बोर्ड के मौजूदा निर्देशों में भी एसपीवीजे को पट्टे की भूमि के क्षेत्र के लिए पट्टा किराया तय करने में इसका सञ्चालन नहीं लिया गया। भारतीय रेल रियायत करारों में 'वित्तीय बद्ध' क्लॉज के अभाव में परियोजना लागत और ऋण देयता को स्थिर नहीं कर सका।

एचपीआरसीएल परियोजना की प्रगति केवल 17 प्रतिशत थी जिसके कारण परियोजना की लागत 100 प्रतिशत बढ़ गई। केआरसीएल परियोजना (फेज II) में विलम्ब भी देखा गया, जहाँ 39 प्रतिशत प्रगति दर्ज की गई।

उपरिप्रभागों को आस्थगित करने हेतु निर्धारित अवधि सभी परियोजनाओं के लिए समान नहीं थी और विभिन्न अवधि अपनाने के कारण रिकार्ड में उपलब्ध नहीं थे। पीआरसीएल और कच्छ रेलवे कम्पनी लिमिटेड जैसी परियोजनाओं के अनुमानित मुनाफे के सधर्म में उपरिप्रभागों की वसूली के लिए अवधि निर्धारित नहीं की गई थी। एचएमआरडीसी के मामले में उपरिप्रभागों को आस्थगित करने हेतु सीसीईए की स्वीकृति को भी नजरअंदाज कर दिया गया। उपरिप्रभागों को आस्थगित करने हेतु सीसीईए द्वारा अनुमोदित पाँच वर्षों की बजाय दस वर्ष के लिए करार किया गया।

पणधारकों को व्यक्त हितों के बावजूद वीएमपीएल, एचएमआरडीसी, कच्छ रेलवे कम्पनी लिमिटेड और केआरसीएल के सम्बन्ध में यातायात गारंटी करार कार्यान्वित नहीं किया गया था। पीआरसीएल और एचपीआरसीएल के साथ किए गए यातायात गारंटी करार में भविष्य में अप्रत्याशित वृद्धि की स्थिति में प्रावधानों के सञ्चोधन का प्रावधान नहीं था। न्यूनतम गारंटीड ट्रेफिक प्राप्त करने में कमी के लिए शास्ति प्रावधान बहुत जटिल थे। एसपीवीज के साथ किए गए करार में निर्धारित प्रावधान किसी सञ्चोधन की अल्प सञ्जावना के साथ बहुत कठोर थे। एचपीआईसीएल और केआरसीएल के मामले में प्रभावी मानीटरिष्ठा की कमी देखी गई जहाँ आरवीएनएल कार्यकारिणी एजेंसी थी।

5.2 सिफारिशें

- I. भारतीय रेल को भारतीय रेल में सभी पीपीपी परियोजनाओं के लिए एक समान दृष्टिकोण अपनाते हुए निर्धारित समयसीमा में अपनी परियोजनाओं के निष्पादन हेतु एक मॉडल रियायत करार बनाने की आवश्यकता है। रियायत अवधि के दौरान किसी अप्रत्याशित घटना से निपटाने के लिए अपेक्षित सुरक्षा सहित करार के प्रावधानों को पूरा करने तथा स्पष्ट रूप से परिभाषित करने की आवश्यकता है। करार के प्रावधान रेल मंत्रालय तथा भारत सरकार के अन्य साधिधिक प्राधिकारियों द्वारा समय-समय पर जारी मौजूदा निर्देशों के अनुरूप भी होने चाहिए;
- II. भारतीय रेल को प्रमुख पणधारकों के अलावा सभी इक्विटी भागीदारों के चयन हेतु हित अभिव्यक्ति की माष्ठा करने का सहारा लेने की आवश्यकता

हैं। भारतीय रेल को प्रमुख पणधारक से न्यूनतम यातायात गारंटी सुनिश्चित करनी चाहिए;

- III. परियोजना की आर्थिक व्यवहार्यता का निर्णय करने के क्रम में आईआरआर का निर्धारण करने हेतु अनुमानों सहित डाटा/सूचना की पर्याप्तता और सटीकता का विस्तृत रूप से विश्लेषण किए जाने की आवश्यकता है;
- IV. परियोजनाओं के समापन में देरी को रोकने हेतु एक समयबद्ध तरीके से वांछित करारों पर हस्ताक्षर और एसपीवीज के गठन; परियोजना अनुमोदन प्रक्रिया को व्यवस्थित करने की आवश्यकता है;
- V. परियोजना लागत में वृद्धि और परियोजना के क्षेत्र में अनुवर्ती संशोधन रोकने के लिए एसपीवीज द्वारा 'वित्तीय समाप्ति' हासिल करने के लिए एक निश्चित समयसीमा बनाई जानी चाहिए। ऋण वित्तपोषण को कम करने के लिए परियोजना लागत का वास्तविक मूल्यांकन करने हेतु पर्याप्त सावधानी बरतने की आवश्यकता है; और
- VI. भारतीय रेल को रेलवे बोर्ड के साथ-साथ जोनल रेलवे दोनों स्तर पर सभी पीपीपी परियोजनाओं की प्रभावी मानीटरिंग करने के लिए अपने मानीटरिंग तंत्र को और अधिक मजबूत बनाने की आवश्यकता है।



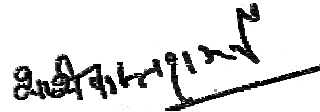
(विजया मूर्ति)

उपनियंत्रक-महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली

दिनांक: 24 फरवरी 2014

प्रतिहस्ताक्षरित



(शशि कान्त शर्मा)

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली

दिनांक: 28 फरवरी 2014