

कार्यकारी सार

1 पृष्ठभूमि

भारतीय रेल राष्ट्र के परिवहन क्षेत्र में एक मुख्य परिवहक है। यह एकल प्रबन्धन के अन्तर्गत विश्व की वृहत्तम रेलवे व्यवस्थाओं में से एक है तथा देश में माल का एकमात्र वृहत्तम परिवहक है। माल की वृद्धि दर में सुधार के बावजूद, पिछले दो दशकों में माल परिवहन में भारतीय रेल के बाजार शेयर में लगभग 53 से 35 प्रतिशत तक कमी हुई है। इसलिए पर्याप्त क्षमता नेटवर्क का सृजन माल यातायात की वृद्धि की चुनौतियों को पूरा करने के लिए अनिवार्य था।

भारतीय रेल द्वारा पहचाने गए महत्वपूर्ण इनपुट, रेलवे के नेटवर्क की क्षमता बढ़ाने के लिए परियोजनाओं के कार्यान्वयन हेतु आवश्यक महत्वपूर्ण निवेश थे। अपर्याप्त बजटीय सहायता के साथ जुड़े स्रोतों के आन्तरिक उत्पादन में कमी ने निजी क्षेत्र निवेशों पर अधिक निर्भरता के लिए भारतीय रेल को बाध्य किया। सार्वजनिक निजी भागीदारी पद्धति (पीपीपी), सशुक्त उद्यम मॉडल, बीओटी¹ मॉडल कुछ नीतियाँ थीं जिसके माध्यम से भारतीय रेल ने निजी निवेश की तलाश की।

भारतीय रेल ने निजी भागीदारों के सहयोग से विशेष उद्देश्य वाहनों (एसपीवीज) तथा एक विशेष उद्देश्य कर्पनी (एसपीसी) के माध्यम से 2000 तक के पाँच गेज रूपान्तरण तथा तीन नई लाइन परियोजनाओं वाली आठ पीपीपी परियोजनाओं को कार्यान्वित किया। लेखापरीक्षा अध्ययन नमूने में चार गेज रूपान्तरण परियोजनाओं जैसे पीआरसीएल, वीएमपीएल, एचएमआरडीसी तथा कच्छ रेलवे कम्पनी लिमिटेड तथा दो चालू नई लाइन परियोजनाएँ नामतः एचपीआरसीएल और केआरसीएल सम्मिलित हैं।

¹ निर्माण, सञ्चालन तथा हस्तांतरण-सञ्चालित परियोजनाओं जहाँ पणधारियों की पहचान करना संभव नहीं है, हेतु लागू। परियोजनाओं को डिजाइन, निर्माण, वित्त, अनुरक्षण तथा हस्तांतरण पर प्रदान किया जाता है।

2 रिपोर्ट की मुख्य विशेषताएँ

यह निष्पादन लेखापरीक्षा रिपोर्ट प्रत्येक परियोजना को सञ्चाहित करते समय भारतीय रेल के वित्तीय विवेक सहित एसपीवीज के साथ कार्यान्वित निजी भागीदारों के चयन, स्पष्टता, पारदर्शिता तथा शेयरधारक का करार, रियायत करार तथा यातायात गारंटी करार आदि जैसे सखिदात्मक दस्तावेजों की सपूर्णता हेतु अपनाई गई प्रक्रिया को दर्शाती है।

लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि रेल मन्त्रालय द्वारा ली गई सभी पीपीपी परियोजनाओं (एचएमआरडीसी तथा केआरसीएल को छोड़कर जहाँ आईआरआर वित्त मन्त्रालय द्वारा निर्धारित बेंचमार्क से कम थी, को आर्थिक रूप से व्यवहार्य समझा गया। सभी मामलों में आईआरआर का मूल्यांकन उचित नहीं था। उच्च आईआरआर वाली परियोजनाएँ (पीआरसीएल) अनुमानित यातायात के प्रति कमी के कारण हुई हानि का प्रमाण थी। वीएमपीएल परियोजना से रेलवे की आय वार्षिक नकद के बर्हिगमन से लगभग 60 प्रतिशत कम थी तथापि आईआरआर ने 22 प्रतिशत तक अनुमानित किया।

भारतीय रेल ने कोई मॉडल रियायत करार नहीं बनाया और न ही अब सञ्चना क्षेत्र में पीपीपी परियोजनाओं हेतु योजना आयोग द्वारा निर्धारित मॉडल के अनुपालन को प्राथमिकता दी।

रियायत ग्राही को रियायत अवधि की मज्दूरी 12 साल से 32 साल के बीच विवेकाधीन थी। एक नाममात्र पट्टा किराए की उगाही हेतु रिकॉर्ड में पर्याप्त औचित्य नहीं था। उपरिप्रभार को आईआरआर तथा परियोजनाओं के वास्तविक लाभप्रदता से जोड़े बिना विलम्बित किया गया। कच्छ रेलवे कम्पनी लिमिटेड के मामलों में क्षेत्रीय स्तर पर प्राधिकारियों द्वारा अभिव्यक्त के रूप में सखिदात्मक प्रावधानों की अपर्याप्तता के विषय में चिन्ताओं को रेलवे बोर्ड स्तर पर सक्षम प्राधिकारियों द्वारा सम्बोधित नहीं किया गया। परियोजनाओं की प्रगति की कम मॉनीटरिंग के कारण, एसपीआरसीएल तथा केआरसीएल के मामलों में परियोजना क्रियान्वयन स्तर पर पर्याप्त सुधारात्मक उपाय नहीं किए गए।

इस रिपोर्ट के अध्याय 1 में विस्तृत रूप में प्रस्तावना, लेखापरीक्षा उद्देश्य, लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र, कार्यप्रणाली आदि सहित पाँच अध्याय हैं। रिपोर्ट का अध्याय 2 एसपीवी/एसपीसी के गठन के पश्चात शेयरधारक करार की पूर्णता सहित इक्विटी भागीदारों के चयन की कमियों को दर्शाता है। जबकि अध्याय 3 प्रचालन की वसूली तथा परियोजनाओं की अनुरक्षण लागत, एसपीवीज के साथ यातायात गारंटी करार जैसे विभिन्न करार में शामिल मुद्दों के निबन्धन तथा शर्तों की समीक्षा से संबंधित है। परियोजना की प्रभावी मॉनीटरिंग का वर्णन अध्याय 4 में किया गया है। अध्याय 5 सिफारिशों के साथ-साथ निष्पादन लेखापरीक्षा के समय निष्कर्ष को दर्शाता है।

2.1 मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.1.1 निजी भागीदारों का चयन

- i. एचएमआरडीसी तथा केआरसीएल जहाँ आईआरआर² वित्त मंत्रालय द्वारा निर्धारित न्यूनतम 14 प्रतिशत बेंचमार्क के प्रति कमशः 10.5 तथा 11.8 प्रतिशत अनुमानित था, को छोड़कर सभी परियोजनाएँ आर्थिक रूप से व्यवहार्य मानी गईं।

(पैरा 2.1)

- ii. पीआरसीएल के मामलों में शेयरधारक करार प्रारम्भिक स्तर पर अचूरा था क्योंकि तीन नए भागीदारों को करार पर हस्ताक्षर करने के तुरन्त बाद सम्मिलित किया गया।

(पैरा 2.3.1)

- iii. अभिगम प्रभार के भुगतान पर बीओटी पद्धति के माध्यम से वीएमपीएल परियोजना लेने के लिए वित्त मंत्रालय की स्वीकृति प्राप्त नहीं की गई थी। ₹ 15.94 करोड़ के वार्षिक अभिगम के भुगतान के प्रति परियोजना की वार्षिक

² एक परियोजना का इन्टरनल रेट ऑफ रिटर्न (आईआरआर) वार्षिक प्रभावी चक्रवृद्धि दर है जोकि शून्य के बराबर एक विशेष निवेश से नकद प्रवाह (सकारात्मक तथा नकारात्मक दोनों) का निवल वर्तमान मूल्य बनाती है।

आय ₹ 6.45 करोड़ थी। परियोजना को 22 प्रतिशत अनुमानित आईआरआर के बावजूद निरन्तर हानि हुई।

(पैरा 2.3.2)

- iv. एचएमआरडीसी के, शेयरधारक करार में एचएमआरडीसी से एमओआर के अधीन ऋण के रूप में ₹ 141 करोड़ वसूली योग्य है। उस पर ऋण के पुनः भुगतान तथा ब्याज दायित्व हेतु करार में एक प्रावधान के अभाव में एचएमआरडीसी द्वारा इस ऋण के 56 प्रतिशत का पुनः भुगतान करना अभी तक बाकी था (मार्च 2013)

(पैरा 2.3.3)

- v. कच्छ रेलवे कम्पनी लिमिटेड 17.81 प्रतिशत अनुमानित आईआरआर के साथ एक लाभदायक परियोजना थी। तथापि, यातायात गारंटी करार कार्यान्वित नहीं हुआ क्योंकि इक्विटी भागीदार उसे कार्यान्वित करने के लिए सहमत नहीं हुए।

(पैरा 2.3.4)

- vi. भारतीय रेल की ओर से फास्ट ट्रेक आधार पर परियोजना को कार्यान्वित करने के लिए आरवीएनएल अनिवार्य था। एचपीआरसीएल के मामले में, एसपीवी के गठन में समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर होने की तिथि से 15 महीने का विलम्ब हुआ। केआरसीएल के मामले में भागीदारों के चयन तथा रेल मंत्रालय द्वारा परियोजना की स्वीकृति के बीच 53 महीने का अत्यधिक विलम्ब भी देखा गया।

(पैरा 2.4.1 और 2.4.2)

2.1.2 रियायत करार

- i. रेल मंत्रालय ने पीपीपी परियोजनाओं हेतु कोई मॉडल रियायत करार नहीं किया। इसके विपरीत, रेल मंत्रालय ने पीआरसीएल में अपने अनुभव के आधार पर पृथक रूप से प्रत्येक करार को अंतिम रूप दिया। प्रथम पीपीपी परियोजना तथा उसी मॉडल को एचएमआरडीसी तथा कच्छ रेलवे कम्पनी के

साथ बाद में रियायत करार को अन्तिम रूप देते समय बेंचमार्क के रूप में अपनाया गया। [पैरा 3.1(i)]

ii. रियायत करार पर हस्ताक्षर करने में विलम्ब हुआ। एसपीवी के गठन तथा तुरन्त बाद रियायत करार पर हस्ताक्षर करने के बीच समय अन्तराल 270 से 540 दिनों के बीच था। [पैरा 3.1(ii)]

iii. रियायत अवधि का परियोजना की आईआरआर के साथ सम्बन्ध नहीं था। अपनाई गई रियायत अवधि 12 से 33 वर्ष के बीच थी। विभिन्न रियायत अवधि अपनाने के कारण रिकार्ड में उपलब्ध नहीं थे। इसके अतिरिक्त, एचपीआरसीएल तथा केआरसीएल के मामलों में रियायत अवधि के आरम्भ की तिथि का रियायत करार में उल्लेख नहीं किया गया था।

[पैरा 3.1 (iii और iv)]

iv. कच्छ रेलवे कम्पनी लिमिटेड के साथ रियायत करार में भारतीय रेल के वित्तीय हितों की रक्षा करने के लिए अप्रत्याशित घटनाओं के प्रति सुरक्षा हेतु करार के निबन्धन और शर्तों की समीक्षा और सञ्चोधन के प्रावधानों का अभाव था।

(पैरा 3.1.1)

2.1.3 पट्टा किराया

i. पश्चिमी रेलवे द्वारा बताए जाने के बावजूद पीआरसीएल को पट्टे पर दी गई परिसम्पत्तियों के मूल्यांकन के औचित्य की रेल मन्त्रालय द्वारा पुष्टि नहीं की गई थी। इसके परिणामस्वरूप परिसम्पत्तियों की लागत को ₹ 44.18 करोड़ के बजाए ₹ 14.06 करोड़ के रूप में गलत अपनाने के कारण जून 2001 से प्रति वर्ष ₹ 3.60 करोड़ की पट्टे किराए की राशि की कम वसूली हुई।

(पैरा 3.2.1.1)

ii. पट्टा करार अधूरा था क्योंकि एसपीवीज को पट्टे पर दी गई भूमि के क्षेत्र का सभी करारों में उल्लेख नहीं किया गया था। एसपीवीज (वीएमपीएल एचएमआरडीसी और कच्छ रेलवे कम्पनी लि.) को नाम मात्र किराए पर उन्हें

पट्टे पर दी गई भूमि का वाणिज्यिक रूप लाभ उठाने की अनुमति दी गई थी परन्तु उसके कारण अभिलेखों पर उपलब्ध नहीं थे। (पैरा 3.2.1.2)

iii. कच्छ रेल कम्पनी लिमिटेड के साथ पट्टा करार निष्पादित करते समय, भूमि के बाजार मूल्य के 6 प्रतिशत की दर से पट्टा किराए की वसूली के रेलवे बोर्ड के वर्तमान आदेशों (फरवरी 2005) का अनुसरण नहीं किया गया था। इसके परिणामस्वरूप नवम्बर 2005 तक प्रति वर्ष ₹ 4 करोड़ की हानि हुई।

[(पैरा 3.2.1.2(iv))]

iv. एचपीआरसीएल के साथ पट्टा करार में इस सबब में रेलवे बोर्ड के वर्तमान आदेशों के अनुसार पट्टे किराए की वसूली के लिए प्रावधान किया गया था। दिसम्बर 2007 से मार्च 2013 की अवधि के लिए एचपीआरसीएल से पट्टे किराए के रूप में देय ₹ 2.34 करोड़ की राशि की वसूली नहीं की गई थी।

(पैरा 3.2.2.1)

2.1.4 परिसम्पत्तियों का अन्तर्गण

रियायत अवधि पूरी होने पर परियोजना परिसम्पत्तियों के अन्तर्गण के समय पर भारतीय रेल द्वारा एसपीवीज को किए गए भुगतानों के लिए एकसमान नीति नहीं अपनाई गई थी। जबकि पीआरसीएल और एचएमआरडीसी के मामले में अन्तर्गण भुगतान की राशि परिसम्पत्तियों की मूल्यहास प्रतिस्थापना मूल्य के बराबर थी, इसलिए कच्छ रेल कम्पनी लिमिटेड, एचपीआरसीएल और केआरसीएल के मामले में अन्तर्गण मूल्य परिसम्पत्तियों के आंकित मूल्य के बराबर था।

(पैरा 3.3)

2.1.5 वित्तीय समापन

वित्तीय समापन का अर्थ सञ्चालित पीपीपी परियोजनाओं के लिए निधियों की उपलब्धता की सभी पूर्ववर्ती शर्तों को पूरा करना है। इसे एचपीआरसीएल और केआरसीएल के मामले में रियायत करारों के हस्ताक्षर करने के छः वर्ष के बाद भी प्राप्त नहीं किया गया था। एचपीआरसीएल और केआरसीएल के मामले में परियोजना लागत लगभग 100 प्रतिशत तक बढ़ गई थी। सञ्चालित परियोजना लागत को अभी एसपीबी बोर्ड द्वारा अनुमोदित किया जाना है।

(पैरा 3.4)

2.1.6 परियोजना कार्यान्वयन

- i. कच्छ रेलवे कम्पनी लिमिटेड ने इसके प्रचालन के छः वर्षों के अन्दर परियोजना की पूरी लागत की वसूली कर ली। रेल मन्त्रालय ने अतिरिक्त लाभ प्राप्त करने के लिए लाईन को दोहरा करने का अनुमोदन दिया। तथापि, पश्चिमी रेलवे (महाप्रबन्धक) ने इस करार की समाप्ति के लिए निवेदन किया क्योंकि वर्तमान करार जारी रखना डब्ल्यूआर के अर्जन का तीव्र रूप से अवमूल्यन करेगा। रेल मन्त्रालय ने कोई कार्रवाई प्रारम्भ नहीं की क्योंकि उन्होंने भारतीय रेल में सञ्चाधनों की कमी के दृष्टिगत एसपीवी द्वारा उपलब्ध कराई गई निधियों का उपयोग करते हुए लाईन क्षमता के सघर्षन को विवेकपूर्ण माना। (पैरा 4.1)
- ii. एचपीआरसीएल और केआरसीएल के मामले में परियोजना लागत में लगभग 100 प्रतिशत तक की वृद्धि भूमि अधिग्रहण में विलम्ब, मुख्य पुलों के निर्माण की लागत में वृद्धि, स्थायी पथ सामग्री इत्यादि के कारण हुई थी। इसी प्रकार की परिस्थितियों के अन्तर्गत एचपीआरसीएल की प्रस्तावित नई लाईन के समान्तर एक निजी लाईन (डीपीसीएल) का निर्माण किया गया था। इस निजी लाइन के परिचालन से दीर्घावधि में एचपीआरसीएल के अर्जन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ने की संभावना है।

(पैरा 4.2.1 और 4.2.2)

2.1.7 प्रचालन और अनुरक्षण

उपरिव्यय प्रभारों की वसूली के आस्थगन को एसपीवी के अर्जनों के साथ लिख नहीं किया गया था और आईआरआर के साथ पीआरसीएल और कच्छ रेलवे कम्पनी लिमिटेड के मामले में आस्थगन प्रभारों की वसूली 10 वर्षों की अवधि के बाद की जानी थी जोकि वित्त मन्त्रालय के निर्धारित बेंचमार्क से अधिक थी।

सीसीईए नोट में एचएमआरडीसी के मामले में पाँच वर्षों के लिए उपरिव्यय प्रभारों की वसूली के आस्थगन के लिए प्रावधान किया गया है। तथापि, रेल मन्त्रालय ने प्रचालन के 10 वर्षों की अवधि तक उपरिव्यय प्रभारों की वसूली को आस्थगित किया। पाँच वर्षों के बजाय 10 वर्षों के लिए उपरिव्यय प्रभारों की वसूली का आस्थगन करते हुए न्यायसञ्चालता के कारण रिकार्डों में उपलब्ध नहीं थे। (पैरा 4.3)

2.1.8 यातायात गारंटी करार

एक परियोजना की व्यवहार्यता, परियोजना की आईआरआर पर आधारित है जोकि रियायत अवधि के दौरान सञ्चावित रूप से परियोजना द्वारा माल भाड़े के अर्जन को मानते हुए निर्धारित की जाती है। इसलिए एक न्यूनतम यातायात गारंटी करार परियोजना जो व्यवहार्य है को सुनिश्चित करने और परियोजना की लागत को सुनिश्चित करने के लिए पर्याप्त अर्जन सृजित करने के लिए अनिवार्य है।

- i. यह महत्वपूर्ण करार वीएमपीएल, कच्छ रेलवे कम्पनी, एचएमआरडीसी और केआरसीएल के मामले में कार्यान्वित नहीं किया गया था;
- ii. पीआरसीएल ने परियोजना के प्रचालन के आठवें वर्ष के दौरान न्यूनतम गारंटीड यातायात के लिए लक्ष्य प्राप्त किया था। तथापि, एसपीवी द्वारा एक बार लक्षित यातायात मात्रा प्राप्त करने पर न्यूनतम गारंटीड यातायात की प्रमात्रा के सञ्चोधन के लिए करार में कोई प्रावधान नहीं था; और
- iii. पीआसीएल के मामले में न्यूनतम गारंटीड यातायात के प्रस्ताव में कमी के लिए शास्ति प्रावधान निरपेक्ष वित्तीय शर्तों में मात्रा निर्धारित करने में जटिल थे।
(पैरा 4.4 और 4.4.1)

2.1.9 मॉनीटरिंग

यद्यपि मासिक प्रगति रिपोर्टें एसपीवीज द्वारा तैयार की जा रही थी, तथापि ऐसे कोई रिकार्ड नहीं थे जो इस तथ्य की पुष्टि करते कि परियोजनाओं की प्रगति की मानीटरिंग कन्स्ट्रक्शन प्रोग्रेस रिव्यू बोर्ड द्वारा की जा रही थी। परियोजनाओं के निष्पादन की मानीटरिंग के लिए रेल मंत्रालय की भूमिका किसी भी रियायत करार में नहीं दी गई थी।
(पैरा 4.5)

3 सिफारिशें

1. भारतीय रेल में सभी पीपीपी परियोजनाओं के लिए एक समान दृष्टिकोण अपनाते हुए अनुबद्ध समय सीमा में, अपनी परियोजनाओं के निष्पादन के लिए भारतीय रेल को एक माडल रियायत करार का ढाँचा तैयार करने की आवश्यकता है। करार के प्रावधानों को पूरा करने और अपेक्षित रक्षोपाय

सहित स्पष्ट रूप से परिभाषित करने की आवश्यकता है। करार के प्रावधान रेल मंत्रालय द्वारा समय समय पर जारी वर्तमान आदेशों और भारत सरकार के अन्य सांविधिक प्राधिकारों के भी अनुरूप होने चाहिए;

- II. भारतीय रेल को मुख्य पणधारियों के अलावा सभी इक्विटी भागीदारों के चयन के लिए हित अभिव्यक्ति की माँग करने का सहारा लेने की आवश्यकता है। भारतीय रेल को मुख्य पणधारी से न्यूनतम यातायात गारंटी की सुरक्षा को सुनिश्चित करना चाहिए;
- III. परियोजना की आर्थिक व्यवहार्यता का निर्णय करने में आईआरआर की गणना करने के लिए प्रत्याशाओं सहित डॉटा/सूचना की पर्याप्तता एवं यथार्थता का व्यापक रूप से विश्लेषण करने की आवश्यकता है;
- IV. भारतीय रेल को परियोजनाओं के पूरा होने में विलम्ब को परिहार करने के लिए अनुमोदन प्रक्रिया, एसपीवीज के गठन और समयबद्ध रूप से अपेक्षित करारों पर हस्ताक्षर करने को सुदृढ करने की आवश्यकता है;
- V. परियोजना के कार्यक्षेत्र और परियोजना लागत में वृद्धि के आगामी आशोधन को रोकने के लिए एसपीवीज द्वारा 'वित्तीय समापन' प्राप्ति के लिए निश्चित समय सीमा निर्धारित करने की आवश्यकता है। ऋण वित्तीय पोषण को कम करने के लिए परियोजना लागत का यथार्थवादी निर्धारण करने के लिए पर्याप्त सावधानी लेने की आवश्यकता है; और
- VI. भारतीय रेल को जोनल रेलवे के साथ साथ रेलवे बोर्ड स्तर पर सभी पीपीपी परियोजनाओं की प्रभावी मॉनीटरिंग करने के लिए अपने मॉनीटरिंग तब को सुदृढ करने की आवश्यकता है।