

अध्याय 2 - अतिरिक्त बजटीय संसाधनों से परियोजनाओं का वित्तपोषण (परियोजना वित्त)

2.1 प्रस्तावना

एक लंबे समय से भारतीय रेल (भा. रे.) अपने नेटवर्क में अत्याधिक संकुलन का सामना कर रही है। मौजूदा रेलवे नेटवर्क में विसंकुलन के लिए नई लाइनों की प्रस्तावना (एनल), दोहरीकरण (डीएल), लाइनों का विद्युतीकरण (आरई), मीटर गेज को ब्रॉड गेज में परिवर्तित करना (जीसी), कार्यशाला का विकास (डब्ल्यूएस) और अन्य यातायात सुविधाएं (टीएफ) की आवश्यकता है।

भारतीय रेल को पारंपरिक रूप से सकल बजटीय सहायता (जीबीएस) और आंतरिक संसाधनों के माध्यम से वित्तपोषित किया जाता है। इसके अतिरिक्त भारतीय रेल रोलिंग स्टॉक की खरीद के लिए रेलवे, वर्ष 1987 में अपनी स्थापना के बाद से भारतीय रेलवे वित्त निगम (आईआरएफसी) के माध्यम से अतिरिक्त बजटीय संसाधनों (ईबीआर)²¹ ले रहा है। 01 अप्रैल 2015 को अपने 524²² चालू कार्यों को पूरा करने के लिए, भारतीय रेल को ₹ 2,04,413 करोड़²³ की आवश्यकता थी।

इसलिए रेल मंत्रालय (रे. म.) ने 2015-16 से परियोजना वित्तपोषण के लिए अतिरिक्त बजटीय संसाधनों (ईबीआर) का सहारा लिया। मार्च 2015 में रेल मंत्रालय ने भारतीय जीवन बीमा निगम (एलआईसी) के साथ एक समझौता ज्ञापन (एमओयू) पर हस्ताक्षर किए। समझौता ज्ञापन के अनुसार, एलआईसी रेल मंत्रालय को 2015-16 से 2019-20 तक पाँच वर्षों की अवधि में ₹ 1,50,000 करोड़ के सीमा के साथ गैर नवीकरणीय वित्तीय सहायता उपलब्ध कराने के लिए सहमत हुई।

रेलवे बोर्ड के प्रक्रिया आदेश (अक्टूबर 2015) के अनुसार, शुरुआत में एलआईसी निधि को आईआरएफसी द्वारा बांड जारी करके उपलब्ध कराया जाएगा, जिसे

²¹ रेलवे बोर्ड के पत्र क्रमांक सं. 2014-बी-104 दिनांक 25/05/2015 के अनुसार, ईआरबी का अर्थ है- अतिरिक्त बजटीय संसाधन और कोई व्यय तब तक बुक नहीं किया जा सकता, जब तक कि निधि, कार्य/परियोजना के लिए विशेष रूप से उपलब्ध न हो। ईबीआर, बजट आदेश का एक भाग नहीं है जो कि व्यय बुक करने का अधिकार है जिसमें लेखा बजट आदेश पर वोट भी शामिल है।

²² एनल - 170, जीसी - 67, डी एल - 233, आरई - 54

²³ रेल मंत्रालय की प्रमुख परियोजनाओं के लिए संसाधन जुटाने हेतु समिति की रिपोर्ट (जून 2015)।

एलआईसी खरीदेगा। इक्टठा की गयी निधि को परियोजनाओं को पहचान कर निष्पादन के लिए रेल मंत्रालय को प्रदान किया जाएगा।

2.2 निधि के स्रोत और अनुप्रयोग

(क) 2015-19 के दौरान, रेल मंत्रालय के द्वारा ₹ 59,337 करोड़ ईबीआर निधि को एनल, डीएल, आरई, जीसी आदि परियोजनाओं के वित्त पोषण के लिए उपयोग किया। रेल मंत्रालय ने ईबीआर से पूर्वोत्तर और जम्मू कश्मीर क्षेत्र में आठ राष्ट्रीय परियोजनाओं²⁴ के वित्तपोषण हेतु ₹ 5079 करोड़ भी खर्च किए। यह देखा गया कि एलआईसी के साथ आंशिक वित्तीय व्यवस्था केवल नियामक बाधाओं²⁵ के कारण हुई। आईआरएफसी ने ₹ 1.50 लाख करोड़ की प्रतिबद्धता के विपरीत एलआईसी से 31 मार्च 2019 तक ₹ 16,200 करोड़ रुपये जुटाए। रेल मंत्रालय ने आईआरएफसी के माध्यम से बाजार से उधार लेकर शेष राशि की आवश्यकता को पूरा किया।

2015-19 तक चार वर्षों की आवधि के दौरान निधि की स्रोत-वार निकासी को नीचे दी गई तालिका 2.1 में दिखाया गया है।

वर्ष	एलआईसी से निधि	बाजार उधारी से निधि	कुल
2015-17	10000	13170	23170
2017-18	6200	8560	14760
2018-19	शून्य	27434	27434
कुल	16200	49164	65364

एलआईसी निधि के लिए ब्याज, 10 वर्षीय बेंचमार्क (जी-सेक) से जुड़ा हुआ है। मई 2017 के रेल मंत्रालय और आईआरएफसी के बीच समझौता जापान के अनुसार, एलआईसी से वित्त पोषण की सुविधा की अवधि 30 वर्ष है। पाँच वर्ष का ऋण स्थगन है, जिसके बाद 6 से 10 वर्ष तक ब्याज का भुगतान होगा, 11 वर्ष से

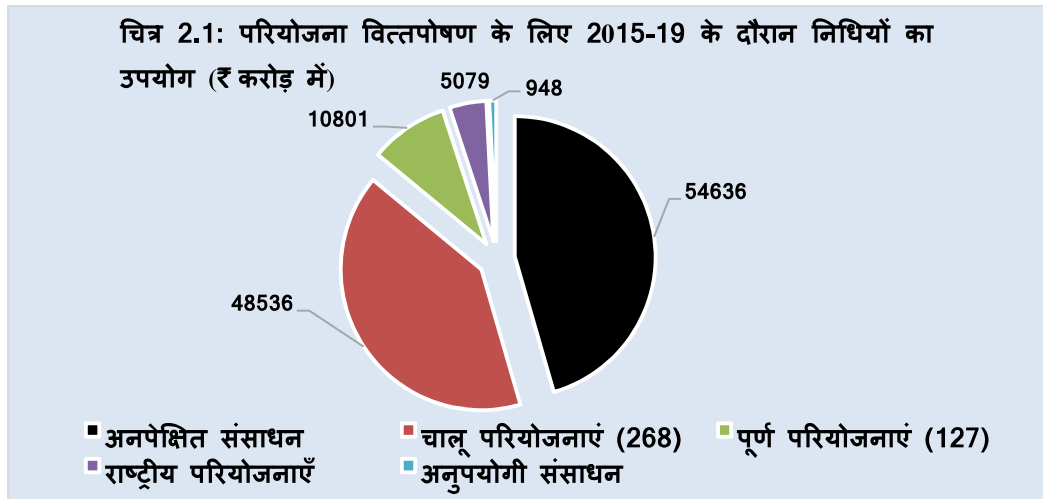
²⁴ जम्मू कश्मीर और पूर्वोत्तर क्षेत्र में रणनीतिक दृष्टिकोण से महत्वपूर्ण परियोजनाएँ या विकास परियोजनाएँ, जिनके परिणामस्वरूप शेष भारत के साथ इन क्षेत्रों का अधिक एकीकरण हुआ, को राष्ट्रीय परियोजनाओं के रूप में वर्गीकृत किया गया है।

²⁵ एलआईसी द्वारा आईआरएफसी बॉन्डों में निवेश बीमा नियामक विकास प्राधिकरण (आईआरडीए) द्वारा निर्धारित जोखिम मानदंडों के अधीन था। आईआरडीए के 2013 के नियमों के संदर्भ में, बीमा कंपनियों के पास बकाया प्रदत्त पूँजी, मुक्त भंडार तथा अधिशेष और बॉन्ड और डिबेन्चर का किसी भी समय एक साथ अधिकतम 20 प्रतिशत का जोखिम हो सकता है। इस सीमा को बीमा कंपनी के निदेशक मंडल के अनुमोदन को साथ 5 प्रतिशत तक बढ़ाई जा सकती है।

30 वर्ष तक ऋण को समान किशतों में चुकाना होगा। एलआईसी के अलावा, आईआरएफसी द्वारा ज्यादातर अल्पकालिक / मध्यम अवधि के उधार हैं जो ब्याज की उच्च दर वहन करते हैं।

इस प्रकार, एलआईसी के माध्यम से रेलवे परियोजनाओं के वित्तपोषण का उद्देश्य पूर्ण नहीं हुआ। बाजार से उधार लिए गए धन के संबंध में, रेल मंत्रालय द्वारा वापसी के लिए आईआरएफसी से नियम और शर्तों को अभी तक अंतिम रूप नहीं दिया जा सका है।

(ख) ईबीआर (चार वर्ष के अंत तक) के माध्यम से पांच वर्षों की अवधि के दौरान रेल मंत्रालय की परियोजना निष्पादन के तेज अनुगमन की समग्र तस्वीर चित्र 2.1 में दर्शायी गयी है।



31 मार्च 2019 तक ₹ 1.20 लाख करोड़²⁶ आहरित और उपयोग किए जाने थे। हालांकि, जैसा कि ऊपर देखा गया है, कार्यों की धीमी प्रगति के कारण ₹ 54,636 करोड़ (45.53 प्रतिशत) का दोहन नहीं किया जा सका। ₹ 48,536 करोड़ रुपये उन परियोजनाओं पर खर्च किए गए हैं जो अभी भी पूरी नहीं हुई हैं और चालू हैं।

भारतीय रेल की ईबीआर से एकत्रित धनराशि के अनुप्रयोग की दक्षता और परियोजनाओं को समय पर पूरा करना आगामी परिच्छेदों में दर्शाया गया है। क्षेत्रीय रेलवे के अभिलेखों के अनुसार, 2015-19 के दौरान ईबीआर से 521 परियोजनाओं को वित्त पोषित किया जाना था। हालांकि, स्वीकृति में विलंब/ विस्तृत परियोजना रिपोर्ट की गैर-मंजूरी/ विस्तृत अनुमान, सर्वेक्षण के गैर-अनुमोदन, भूमि अधिग्रहण,

²⁶ पांच वर्ष 2015-20 में निकाले जाने वाले ₹ 1.5 लाख करोड़ की सीमा के संबंध में चार वर्ष 2015-19 के लिए अनुपात

योजना में बदलाव, ठंडे बस्ते में डालने आदि जैसे विभिन्न कारणों से 521 में से 126 परियोजनाओं के संबंध में कोई व्यय नहीं किया गया था। ईबीआर से वित्तपोषित 395 परियोजनाओं से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा के निष्कर्षों की नीचे चर्चा की गई है:

2.3 वित्तपोषण के लिए परियोजनाओं की पहचान/स्वीकृति

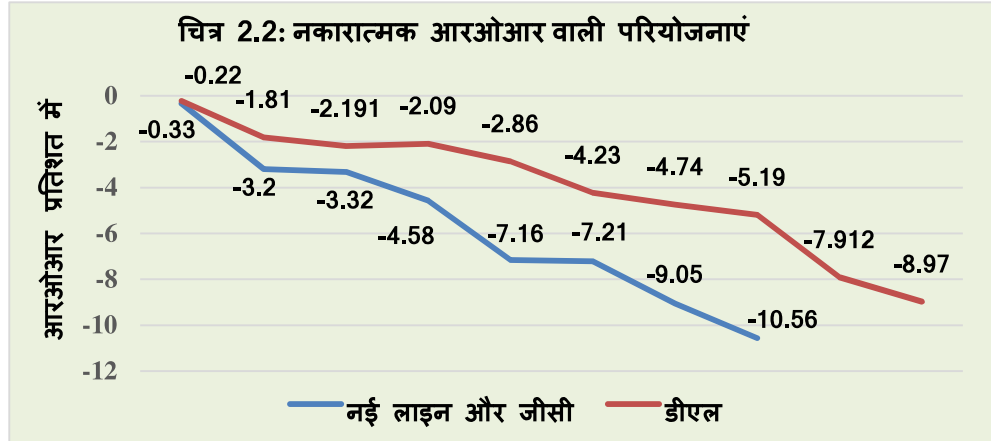
भारतीय रेल का उद्देश्य भारतीय रेल के नेटवर्क को विसंकुलन करना और परियोजनाओं को समय पर पूरा करके ऋण शोधन कार्य के लिए निवेश सुनिश्चित करना था। मार्च 2016 में, रेलवे बोर्ड ने ईबीआर से वित्तपोषित किए जाने वाले कार्यों की पहचान और अनुमोदन के लिए अतिरिक्त सदस्य (कार्य) की अध्यक्षता में अतिरिक्त सदस्यों (एएम समिति) की पांच सदस्यीय समिति का गठन किया। ईबीआर परियोजनाओं की भौतिक और वित्तीय प्रगति की निगरानी एएम समिति द्वारा की जानी थी। रेलवे बोर्ड ने समय-समय पर ईबीआर से वित्तपोषण के लिए परियोजनाओं की पहचान/स्वीकृति के लिए अपनाए जाने वाले मानदंडों को रेखांकित करते हुए दिशानिर्देश/निर्देश जारी किए। केवल ऐसी परियोजनाएं जिन्हें अगले पांच वर्षों (2015-20) के अंदर पूरा किया जा सकता है, उन पर ही ईबीआर से वित्तपोषण के लिए विचार करना चाहिए। दिशानिर्देशों में यह भी कहा गया है कि जिन परियोजनाओं में भूमि अधिग्रहण, वन और पर्यावरण संबंधी स्वीकृति आदि से संबंधित मुद्दे हैं, इन मुद्दों को हल करने के बाद विचार किया जाना चाहिए। रेलवे बोर्ड ने समय-समय पर परियोजनाओं के लिए प्रतिफल दर (आरओआर) भी निर्दिष्ट की और निष्पादन के प्रधान माध्यम के रूप में ईपीसी (इंजीनियरिंग, क्रय और निर्माण) के लिए निर्देश जारी किए।

2.3.1 आलाभकारी परियोजनाओं का चयन

रेलवे बोर्ड के पत्र (अक्टूबर 2011) के अनुसार ईबीआर से वित्तपोषित होने वाली परियोजनाओं के लिए निवेश की वित्तीय लाभप्रद निर्धारित करने वाली प्रतिफल दर की निर्दिष्ट सीमा दर 14 प्रतिशत थी। बाद में इसमें रियायत दी गयी। जून 2016 में, रेलवे बोर्ड ने निर्दिष्ट किया कि गेज परिवर्तन और ट्रेफिक सुविधाओं जिनकी प्रतिफल दर, 12 प्रतिशत से अधिक है, उनको ही ईबीआर से वित्तपोषण के लिए विचार किया सकता है। अक्टूबर 2017 में निर्दिष्ट सीमा दर को घटाकर 10 प्रतिशत कर दिया गया।

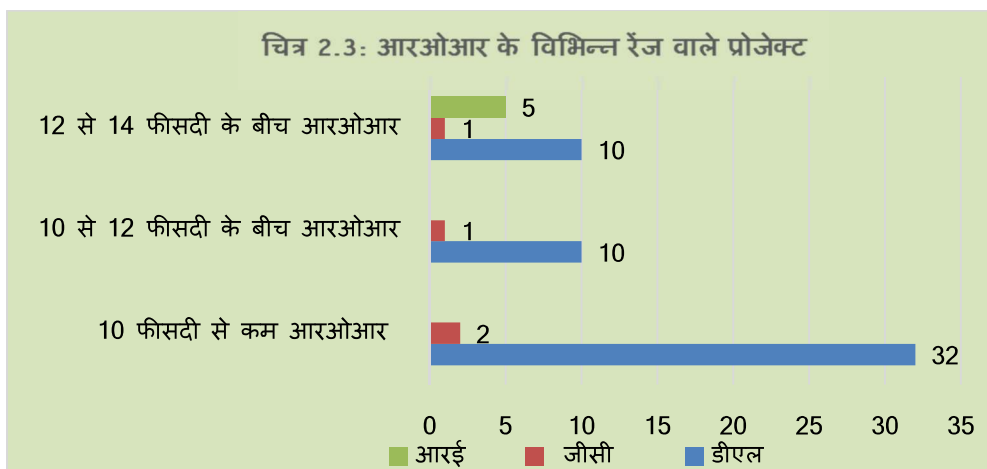
अभिलेखों की जांच से पता चला है कि:

- अपने स्वयं के मानदंड के विरुद्ध रेलवे बोर्ड ने ईबीआर से वित्त पोषण के लिए नकारात्मक प्रतिफल दर वाली 18 परियोजनाओं²⁷ को स्वीकृति दी। प्रतिफल की दर -10.56 और -0.22 के बीच थी जैसा कि नीचे दिए गए चित्र 2.2 में दिखाया गया है:



इन 18 परियोजनाओं पर ईबीआर से पहले ही ₹ 6,053 करोड़ की राशि खर्च की जा चुकी है। 2015-19 के दौरान, चार परियोजनाएं पूरी हुईं और 14 चालू कार्यों के समापन के लिए ₹ 15,009 करोड़ और आवश्यक हैं।

- रेलवे बोर्ड ने ईबीआर वित्तपोषण के लिए 61 परियोजनाओं को भी स्वीकृति दी, जहां प्रतिफल दर सकारात्मक थी यद्यपि समय-समय पर निर्धारित प्रतिफल दर से कम थी, जैसा कि चित्र 2.3 में दिखाया गया है:



²⁷ डीएल - 10, एनएल - 05 और जीसी - 03

इन 61 परियोजनाओं पर ईबीआर से ₹ 9,869 करोड़ का व्यय किया गया और मार्च 2019 तक 14 परियोजनाओं को पूरा किया गया। इसके अलावा, 47 चालू परियोजनाओं को पूरा करने के लिए ₹ 32,950 करोड़ की राशि की आवश्यकता है। इस प्रकार, ₹ 64,416 करोड़ में से, भारतीय रेल ने 79 परियोजनाओं जिनका प्रतिफल दर वांछित या नकारात्मक से कम था, ईबीआर से ₹ 15,922 करोड़ (24.72 प्रतिशत) का व्यय किया।

2.3.2 अनुबंध की ईपीसी प्रणाली को न अपनाना

इंजीनियरिंग, प्रोक्योरमेंट एंड कंस्ट्रक्शन (ईपीसी) अनुबंध परियोजना के डिजाइन को पूरा करता है, विशिष्टताओं के अनुसार आवश्यक उपकरणों और सामग्रियों की खरीद करता है और निर्दिष्ट अवधि के अंदर परियोजना को वितरित करता है। गैर- ईपीसी परियोजनाओं को एक से अधिक एकमुश्त अनुबंधों के माध्यम से निष्पादित किया जाता है। एकमुश्त अनुबंध के विपरीत, ईपीसी अनुबंध अधिक लचीली और कुशल वितरण पद्धति के अलावा मालिक के जोखिमों को कम करता है। ग्राहक को कई एजेंसियों के स्थान में एकल एजेंसी के साथ एकमुश्त अनुबंध परियोजनाओं के रूप में निपटना होगा।

जून 2016 में, रेलवे बोर्ड ने क्षेत्रीय रेलवे को निर्देश दिया कि अनुबंध की ईपीसी प्रणाली को उन परियोजनाओं के लिए अपनाया जाए जो भूमि अधिग्रहण के मुद्दों, वन स्वीकृति आदि से मुक्त हैं। अभिलेखों की जांच से पता चला है:

- 2016-17 के दौरान रेलवे बोर्ड ने 39 डीएल में से सात क्षेत्रीय रेलवे²⁸ और आरवीएनएल से संबंधित केवल आठ परियोजनाएँ ईपीसी के माध्यम से निष्पादन के लिए स्वीकृत की। हालाँकि, ईपीसी प्रणाली पर आठ परियोजनाओं में से कोई भी निष्पादित नहीं की गई थी। 31 मार्च 2019 को इन परियोजनाओं के लिए अनुबंध देने की स्थिति तालिका - 2.2 में दर्शायी गई है:

²⁸ डबल्यूसीआर, एसईसीआर, एसईआर, एनडबल्यूआर, ईसीओआर, ईसीआर, सीआर

तालिका 2.2: ईपीसी निविदाओं/अनुबंधों की स्थिति

क्र.सं.	क्षेत्रीय रेलवे	कार्य का नाम	निविदाओं/अनुबंधों की स्थिति	बर्खास्त/समाप्ति का कारण
1.	डबल्यूसीआर	बीना - कटनी (278 किलोमीटर) तीसरी लाइन	ईपीसी निविदा को अंतिम रूप दिया जा रहा है।	लागू नहीं
2.	एसईसीआर	झारसुगुडा-बिलासपुर (206 किलोमीटर) चौथी लाइन	ईपीसी निविदा को नवंबर 2018 में समाप्त कर दिया गया था। बाद में, छह निविदाएँ मंगाई गई थीं।	निविदा समिति (टीसी) ने देखा कि ईपीसी अनुबंध के मामले में, विभिन्न संविदात्मक मुद्दों पर समयबद्ध निर्णय / प्रसंस्करण करना आवश्यक है। टीसी ने स्वीकार किया कि रेलवे को ईपीसी ठेकेदार को हर्जाना देना होगा और निष्पादन के दौरान रेलवे के खाते में देरी के लिए समय प्रदान करना होगा जैसे कि साइट प्रदान करना, चित्र बनाना, ट्रैफिक ब्लॉक इत्यादि।
3.	एसईआर	बोंडामुंडा-रांची (हटिया) (159 किलोमीटर) दोहरीकरण	गैर- ईपीसी अनुबंध दिया जाना	एसईआर प्रशासन ने कहा कि तकनीकी कठिनाइयों के कारण ईपीसी माध्यम पर विचार नहीं किया गया था चूंकि भूभाग सबसे जटिल और महत्वपूर्ण है जिसमें ईपीसी के माध्यम से सफलता के लिए बहुत सारी अनिश्चितताएं हैं।
4.	एनडबल्यूआर	फुलेरा-डेगाना दोहरीकरण (108.75 किलोमीटर)	ईपीसी अनुबंध (अगस्त 2017 में दिया गया) समाप्त कर दिया गया और गैर-ईपीसी माध्यम को अपनाया गया।	सितंबर 2018 में कार्य की धीमी प्रगति के कारण अनुबंध समाप्त कर दिया गया था।
5.	ईसीओआर	भद्रक-नागरुंडी, तीसरी लाइन	ईपीसी मोड के माध्यम से निष्पादन के लिए निविदा को जनवरी 2019 में समाप्त कर दिया और गैर-ईपीसी माध्यम को अपनाया गया।	ईपीसी निविदा को समाप्त कर दिया क्योंकि सबसे कम बोलीदाता द्वारा बोली दर उच्च थी।

अध्याय 2 अतिरिक्त बजटीय संसाधनों से परियोजनाओं का वित्तपोषण (परियोजना वित्त)

6.	ईसीआर	कराला रोड - शक्ति नगर	गैर- ईपीसी माध्यम	ईपीसी माध्यम को न अपनाने के कारण उपलब्ध नहीं हैं।
7.	सीआर	इटारसी-नागपुर तीसरी लाइन (280 किलोमीटर)	ईपीसी की निविदा समाप्त कर दिया।	परियोजना लागत का अधूरा मूल्यांकन, अनुमानित लागत का गैर संशोधन, निष्पक्ष प्रतियोगिता आदि के लिए एक मंच नहीं बनाने के लिए प्रक्रियात्मक त्रुटि।
8.	आरवीएनएल (ईसीओआर - क्षेत्राधिकार)	विज्ञानगरम - एसबीपी, तीसरी लाइन 255 किमी /264.60 किलोमीटर।	ईपीसी अनुबंध बर्खास्त कर दिया गया। गैर-ईपीसी माध्यम को बाद में अपनाया गया था।	ईपीसी अनुबंध को समाप्त कर दिया गया क्योंकि ठेकेदार निर्धारित समय सीमा के अंदर निष्पादन राशि प्रस्तुत करने में विफल रहा। कार्यों के निष्पादन के लिए गैर-ईपीसी माध्यम को अपनाने के औचित्य में, रेलवे प्रशासन ने दर्ज किया कि ब्लॉक अनुमति, योजना/आहरण की स्वीकृति आदि जैसे मुद्दों पर खुली लाइन पर निर्भरता के कारण अनुबंध की ईपीसी मोड दोहरीकरण/ तीसरी लाइन परियोजना के लिए अनुरूप नहीं है। उन्होंने आगे दर्ज किया कि किसी भी विभागीय देरी से ठेकेदार को भारी जुर्माना देना पड़ेगा।

निविदा / अनुबंधों के निर्वहन / समाप्ति के कारण जैसे कि ईपीसी ठेकेदार को आरेखण के अनुमोदन में देरी के लिए क्षतिपूर्ति का भुगतान और साइटें प्रदान करना, परियोजना लागत का अधूरा मूल्यांकन, अनुमानित लागत का गैर-संशोधन आदि ईपीसी परियोजनाओं को संभालने में भारतीय रेल की तैयारियों के अभाव को दर्शाता है।

- 2017-19 के दौरान, ईबीआर से वित्तपोषण के लिए 27 परियोजनाओं को स्वीकृति दी गई, जिसमें भूमि अधिग्रहण / वन स्वीकृति मुद्दे शामिल नहीं थे। इन परियोजनाओं को ईपीसी प्रणाली द्वारा लिया जा सकता था। हालांकि, भारतीय रेल ने 27 परियोजनाओं²⁹ में से केवल तीन परियोजनाओं

²⁹ कोर -11, आरवीएनएल -5 और क्षेत्रीय रेलवे-11

के संबंध में निष्पादन के ईपीसी प्रणाली का सहारा लिया, जिन्हें कोर द्वारा निष्पादित किया जा रहा है।

2.3.3 भूमि अधिग्रहण के कारण लंबित परियोजनाओं पर ईबीआर वित्तपोषण

रेलवे बोर्ड के दिशानिर्देशों के अनुसार, भूमि अधिग्रहण, वन और पर्यावरण संबंधी स्वीकृति और संबंधित मुद्दों को पूंजी (जीबीएस³⁰) से वित्त पोषित किया जाना था। भूमि अधिग्रहण, वन और पर्यावरण स्वीकृति के मुद्दों को हल करने के बाद ईबीआर से इन कार्यों को वित्तपोषित किया जा सकता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि रेलवे बोर्ड ने 2015-19 के दौरान ईबीआर से वित्तपोषण के लिए 111 ऐसी परियोजनाओं (डीएल-92, एनल-12, जीसी- 6, डबल्यूएस-1) की पहचान/स्वीकृति दी। 111 में से 77 परियोजनाओं की वास्तविक प्रगति 50 प्रतिशत से कम थी। इन 111 परियोजनाओं पर ₹ 11,117 करोड़ का व्यय हुआ। 31 मार्च 2019 तक 111 चालू परियोजनाओं की वास्तविक प्रगति नीचे दी गई तालिका 2.3 में दर्शायी गई है:

तालिका 2.3: लंबित भूमि अधिग्रहण की परियोजनाओं की वास्तविक प्रगति			
वास्तविक प्रगति की सीमा	2015-19 के दौरान शुरू हुई परियोजनायें	2015 से पहले की परियोजनायें	परियोजनाओं की कुल संख्या
25 प्रतिशत तक	45	15	60
26-50 प्रतिशत	09	08	17
51-98 प्रतिशत	02	32	34
कुल	56	55	111

यह देखा गया कि है कि मार्च 2019 तक एक भी परियोजना पूरी नहीं हो सकी। ईबीआर वित्तपोषण (2015-16) से पहले चल रही 55 परियोजनाओं में से 31 मार्च 2019 तक 39 परियोजनाओं³¹ की वास्तविक प्रगति 80 प्रतिशत से कम थी। इन परियोजनाओं की वास्तविक प्रगति से यह बहुत कम संभावना है कि इन परियोजनाओं को मार्च 2020 से पहले पूरा किया जाएगा ताकि ऋण शोधन कार्य के लिए रिटर्न प्राप्त किया जा सके। इन 111 परियोजनाओं के शेष कार्यों को पूरा

³⁰ जीबीएस का अर्थ है 'सकल बजटीय सहायता'

³¹ 32 परियोजनाओं जिनकी वास्तविक प्रगति 51 प्रतिशत से 98 प्रतिशत में से 16 परियोजनाओं की वास्तविक प्रगति 51 प्रतिशत से 80 प्रतिशत के बीच थी

करने के लिए 31 मार्च 2019 तक रेल मंत्रालय को ₹ 93,982 करोड़ की धनराशि अधिक अनुमानित है।

2.3.4 ईबीआर से राष्ट्रीय परियोजनाओं का वित्त पोषण

जम्मू और कश्मीर और उत्तर पूर्व क्षेत्र की विकास परियोजनाओं जो रणनीतिक दृष्टिकोण से महत्वपूर्ण परियोजनाएं हैं, जिनके परिणामस्वरूप शेष भारत के साथ इन क्षेत्रों का अधिक एकीकरण होता है उन्हें "राष्ट्रीय परियोजनाओं" के रूप में वर्गीकृत किया गया है।

2018-19 के दौरान, रेल मंत्रालय ने संशोधित अनुमान में ₹ 10,000 करोड़ की अतिरिक्त आवश्यकता का अनुमान लगाया। हालांकि वित्त मंत्रालय ने, जीबीएस को बजट अनुमान के स्तर पर ₹ 53,060 करोड़ बनाए रखा। बाजार ऋण लेने और जीबीएस के माध्यम से ऋण शोधन कार्य के माध्यम से राष्ट्रीय परियोजनाओं के वित्त पोषण के लिए एक प्रस्ताव पर सिद्धांत रूप में, वित्त मंत्रालय द्वारा सहमति व्यक्त की गई, रेल मंत्रालय और वित्त मंत्रालय के अधिकारियों की एक समिति को इसके लिए दिशा - निर्देशों पर काम करना था। कमी को पूरा करने के लिए, वित्त मंत्रालय ने 2018-19 में एक बार उठायें गये कदम के रूप में ईबीआर के माध्यम से राष्ट्रीय परियोजनाओं के वित्तपोषण (फरवरी 2019) की अनुमति दी। रेल मंत्रालय ने आठ राष्ट्रीय परियोजनाओं के लिए आईआरएफसी के माध्यम से बाजार ऋण से ₹ 5,079 करोड़ जुटाए और उपयोग किए। हालांकि, ऋण शोधन के दिशा - निर्देशों को मार्च 2019 तक अंतिम रूप नहीं दिया गया। राष्ट्रीय परियोजनायें ईबीआर से वित्त पोषण के क्षेत्र से बाहर थीं क्योंकि ये परियोजनायें आर्थिक रूप से अर्जक नहीं थीं। इससे इन परियोजनाओं में निवेश के कारण रेल मंत्रालय पर अतिरिक्त बोझ पड़ा।

2.3.5 निधियों का अनियमित उपयोग

ईबीआर निधि का उपयोग प्राथमिकता वाले कार्यों के लिए किया जाना है, जैसे कि डीएल और आरई संकुलन वाले गलियारों पर लाइन क्षमता बढ़ाने के लिए। जिन परियोजनाओं को पूरा कर लिया गया है और केवल अवशिष्ट भुगतान शेष थे, उन्हें छोड़ दिया जाना था।

मार्च 2015 में, रेलवे बोर्ड ने स्पष्ट किया कि कोई भी खर्च तब तक निर्धारित नहीं किया जा सकता जब तक कि निधि विशेष रूप से उस कार्य/परियोजना के लिए उपलब्ध न हो। रेलवे बोर्ड ने आगे कहा कि इस संबंध में किसी विशेष निर्देश के बिना ईबीआर के लिए साधारण स्थापना व्यय को निर्धारित नहीं किया जाना चाहिए। रेलवे बोर्ड के निर्देशों (जून 2016) के अनुसार, भूमि अधिग्रहण की लागत और प्रभारित व्यय को ईबीआर से वित्त पोषण से बाहर रखा जाना है। रेलवे बोर्ड के दिशानिर्देशों के अनुसार ईबीआर पोषण पर अनुमत वस्तुओं पर आवर्ती व्यय अनियमित था।

क्षेत्रीय रेलवे के अभिलेखों की जाँच से ईबीआर निधियों के अनियमित उपयोग का पता चला जो तालिका 2.4 में दर्शाया गया है:

तालिका 2.4: ईबीआर निधियों का अनियमित उपयोग		
क्षेत्रीय रेलवे	व्यय की प्रकृति	राशि (₹ करोड़ में)
सीआर,एसआर,एसइआर और एनडब्लूआर	भूमि अधिग्रहण की लागत	22.67
एनइआर	वन विभाग को भुगतान	0.45
इआर	विधान भुगतान	0.12
सीआर,एसआर,इसीआर, एससीआर,एनसीआर और एनइआर	आवासीय गृह/अधिकारी विश्राम गृह, स्थापना शुल्क, कार्यालय व्यय आदि के लिए व्यय।	349.80
इआर	अवशिष्ट कार्य तीन परियोजनाओं के संबंध में जो 2006 और 2012 के बीच पहले से ही प्रारंभ थे	114.50
एनडब्लूआर	अलवर स्टेशन और इसके विभिन्न बुनियादी ढांचे में सुधार, डीएससी / जयपुर का वेतन, अधिकारियों के विश्राम गृह का विस्तार आदि को अलवर - बांदीकुई दोहरीकरण कार्य में बुक किया गया था।	8.62
	कुल	496.16

आगे की जाँच से पता चला है कि रेल मंत्रालय परियोजनाओं की पहचान करने और ईबीआर से खर्च को निर्धारित करने में यथोचित परिश्रम करने में विफल रहा जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

- फरवरी 2016 में, रेलवे बोर्ड ने निर्देश दिया कि क्षेत्रीय रेलवे किसी ईबीआर वित्त पोषित परियोजना पर किसी अन्य परियोजना में उपलब्ध अधिशेष ईबीआर धनराशि का उपयोग वित्तीय सलाहकार और मुख्य लेखा अधिकारी की सहमति से कर सकते हैं ताकि धनराशि का अधिकतम उपयोग सुनिश्चित किया जा सके। लेखापरीक्षा ने पाया कि ईबीआर से गैर- ईबीआर आवंटन और इसके विपरीत क्रम में किए गए समायोजन गैर-अनुमेय पाये गए जो तालिका 2.5 में दर्शाया गया है:

(₹ करोड़ में)

तालिका संख्या 2.5: ईबीआर का गैर-अनुमेय समायोजन		
समायोजन की प्रकृति	राशि	क्षेत्रवार राशि
ईबीआर से गैर ईबीआर	51.68	(इआर-12, एनइआर-39.68)
गैर ईबीआर से ईबीआर	129.04	(इआर-120.61, एनडब्लूआर-8.43)

- भारतीय रेलवे में परियोजनाओं पर लोक लेखा समिति (पीएसी) की 109 वीं रिपोर्ट में, पीएसी ने (दिसंबर 2018) में परियोजना के पूर्ण होने की रिपोर्ट ना बनाये जाने पर चिंता व्यक्त की। समिति ने संबंधित अधिकारियों के विरुद्ध दंडात्मक कदम उठाए जाने सिफारिश की। लेखापरीक्षा ने देखा कि:

- 37 परियोजनायें (डीएल -33 और आरई -04), जो 2015-16 से पहले वास्तविक रूप से पूर्ण थी, उन्हें रेलवे बोर्ड द्वारा ईबीआर वित्तपोषण के लिए मंजूरी दी गई थी। इन परियोजनाओं की पूर्ण रिपोर्ट मार्च 2019 तक भी तैयार नहीं की गई।

ईबीआर निधि से इन परियोजनाओं पर 2015-19 के दौरान ₹ 784 करोड़ खर्च किए गए। यह व्यय अवशिष्ट कार्यों, संविदात्मक भुगतान, स्थापना व्यय आदि के कारण था। भारतीय रेलवे ने इन 37 परियोजनाओं के अवशिष्ट कार्यों को पूरा करने के लिए ₹ 948 करोड़ अधिक धन की आवश्यकता का अनुमान लगाया।

- ii) 2015-19 के दौरान आठ क्षेत्रीय रेलवे³² की 15 परियोजनाओं को ईबीआर से वित्त पोषण के लिए स्वीकृति दी गई थी। इन परियोजनाओं को हटाना/बीच में समाप्त किया जाना प्रस्तावित था। इन परियोजनाओं पर किए गए ₹ 175 करोड़ के कुल खर्च में से ₹ 86 करोड़ का खर्च ईबीआर से हुआ था। इन परियोजनाओं को ठंडे बस्ते में डालने/प्रस्तावित करने के कारणों में मूर्त लाभ की कमी, ऋण की नकारात्मक दर, नीति/योजना में बदलाव, राज्य सरकार का असहयोग, खनन पर प्रतिबंध आदि शामिल थे।

2.3.6 ईबीआर से वित्तपोषित योजनाओं की अप्रभावी निगरानी

रेलवे बोर्ड के दिशानिर्देशों (जून 2016) के संदर्भ में, ईबीआर वित्त पोषित परियोजनाओं की वास्तविक और वित्तीय प्रगति की निगरानी अतिरिक्त सदस्य (निर्माण) की अध्यक्षता वाली अतिरिक्त सदस्यों की समिति द्वारा की जानी थी। यह भी निर्देश दिया गया था कि समिति क्षेत्रीय रेलवे/कोर के महाप्रबंधकों और सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों (निष्पादन एजेंसियों) के प्रमुखों के साथ समझौता ज्ञापनों पर हस्ताक्षर करेगी। समिति को कार्यकारी एजेंसियों के साथ एक परियोजना वार कार्ययोजना तैयार करनी थी और ऐसी परियोजनाओं के लिए निगरानी और रिपोर्टिंग प्रणाली भी तैयार करनी थी।

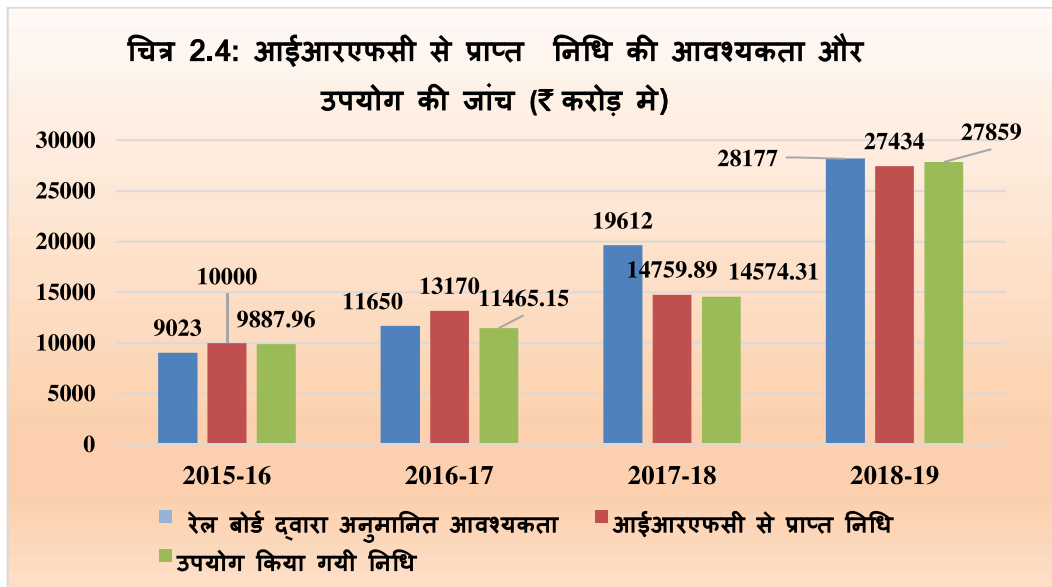
अतिरिक्त सदस्यों की समिति ने समय-समय पर बैठक की। समिति द्वारा लिए गए निर्णयों के आधार पर, क्षेत्रीय रेलवे से अनुरोध किया गया कि वह मासिक लक्ष्य, परियोजनावार कार्य योजना, परियोजना छोड़ने की पहचान, यदि कोई हो, परियोजनाओं के निष्पादन में, समझौता ज्ञापनों पर हस्ताक्षर करने के लिए लक्ष्य के बारे में विवरण प्रदान करें।

हालाँकि, अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि न तो किसी भी समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर करने वाली एजेंसियों के साथ हस्ताक्षर किए गए और न ही परियोजनाओं को पूरा करने के लिए कोई परियोजना वार कार्ययोजना तैयार की गई। अनुस्मारकों द्वारा कई निर्देशों के पालन किए जाने पर क्षेत्रीय रेलवे से पर्याप्त प्रतिक्रिया प्राप्त नहीं हुई।

³² ईआर - 5, एनआर - 1, एनसीआर - 3, एससीआर - 1, एसईआर - 1 एसईसीआर - 1, एसडबल्यूआर - 2, डबल्यूआर - 1

रेलवे बोर्ड के निर्देश (अक्टूबर 2015) के अनुसार, आईआरएफसी समय-समय पर रेलवे बोर्ड की आवश्यकता के आधार पर निधि जुटाएगा। रेलवे बोर्ड ने ईबीआर निधि के कुशल उपयोग को बनाए रखने और भारतीय रेल के ब्याज वहन को कम करने के क्रम में वास्तविक त्रैमासिक अनुमान भेजने के लिए समय-समय पर क्षेत्रीय रेलवे को निर्देश दोहराया।

रेल मंत्रालय द्वारा धनराशि का अनुमान, आईआरएफसी द्वारा प्रदान की गई धनराशि और 2015-19 के दौरान उपयोग³³ किए गए निधियों को चित्र 2.4 में दिया गया है:



लेखापरीक्षा में पाया गया है कि क्षेत्रीय रेलवे त्रैमासिक आवश्यकता को निर्धारित समय के अंदर नहीं भेज रहे थे जिससे रेलवे बोर्ड के लिए आईआरएफसी को धन की वास्तविक आवश्यकता का अनुमान लगाना मुश्किल हो गया। आईआरएफसी द्वारा प्रदान किए गए ₹ 65,364 करोड़ में से कार्यों की धीमी प्रगति और अवास्तविक प्रक्षेपण के कारण रेल मंत्रालय 31 मार्च 2019 तक क्षेत्रीय रेलवे द्वारा धन की आवश्यकता के ₹ 948 करोड़³⁴ का उपयोग नहीं कर सका। निधियों के कम उपयोग के परिणामस्वरूप रेल मंत्रालय के लिए ब्याज देयता में परिहार्य अभिवृद्धि हुई।

³³ रेलवे बोर्ड के लेखा निदेशालय के अनुसार, ईबीआर से व्यय ₹ 63786 करोड़ है जबकि क्षेत्रीय रेलवे ने व्यय को ₹ 64416 करोड़ दिखाया है

³⁴ आईआरएफसी द्वारा प्रदान किए गए ₹65364 करोड़, रेल मंत्रालय द्वारा ₹ 64416 करोड़ का उपयोग

लेखापरीक्षा में पाया गया कि मार्च 2019 तक 395 ईबीआर वित्त पोषित परियोजनाओं में से केवल 127 (32 प्रतिशत) उचित निगरानी और नियंत्रण तंत्र की कमी के कारण पूरा हो पाये। 395 परियोजनाओं के निष्पादन में भारतीय रेल के प्रदर्शन की समीक्षा से पता चला:

2.3.6.1 पूर्ण परियोजनायें

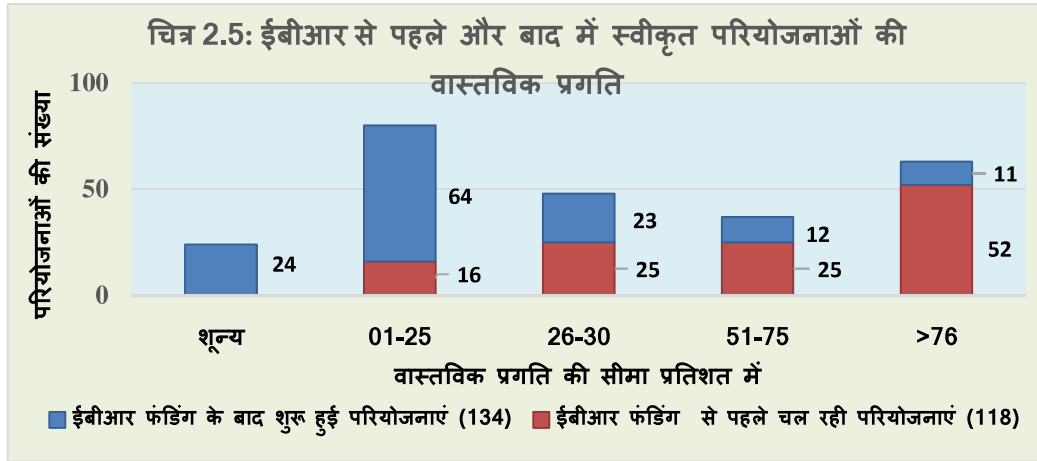
लेखापरीक्षा ने 2015-19 के दौरान पूरी की गई 127 परियोजनाओं के विवरण की समीक्षा की। यह देखा गया कि अधिकांश कार्य या तो 2015-16 तक पहले ही पूरे हो चुके थे या बहुत कम राशि के कार्य शामिल थे:

- I. 2015-16 में ईबीआर वित्त पोषण शुरू करने से पहले 37 परियोजनाएं वास्तविक रूप से पूरी हो चुकी थीं।
- II. शेष 90 परियोजनाओं के संबंध में, 2015-16 से पहले 41 परियोजनाओं (45.56 प्रतिशत) की वास्तविक प्रगति 50 प्रतिशत से अधिक थी। 42 छोटी दोहरीकरण परियोजनायें थीं जहां दोहरीकरण की लंबाई केवल 2.2 किलोमीटर से 50 किलोमीटर के बीच थी।

2.3.6.2 चालू परियोजनायें

सितंबर 2015 में, रेलवे बोर्ड ने इस बात पर जोर दिया कि ईबीआर से वित्तपोषण केवल ऐसी परियोजनाओं के लिए किया जाना चाहिए, जो अगले पाँच वर्षों के अंदर पूरी हो सकती हैं। यह निहित है कि ईबीआर से पहचान की गई वित्त पोषित परियोजनायें 2019-20 तक पूरी हो जानी चाहिए। 2015-19 के दौरान, रेल मंत्रालय ने मार्च 2019 तक 268 परियोजनाओं की प्रगति पर ₹ 48,536 करोड़ व्यय किए। 252 चालू परियोजनाओं³⁵ की वास्तविक प्रगति की सीमा चित्र 2.5 में दिखाई गई है। इन परियोजनाओं की वास्तविक प्रगति के विश्लेषण से पता चला कि 88 परियोजनाओं की वास्तविक प्रगति, जो 2015-16 के बाद शुरू हुई थी, 25 प्रतिशत से नीचे थी।

³⁵ 268 चालू परियोजनाओं में से 16 परियोजनाओं के संबंध में वास्तविक प्रगति उपलब्ध नहीं है

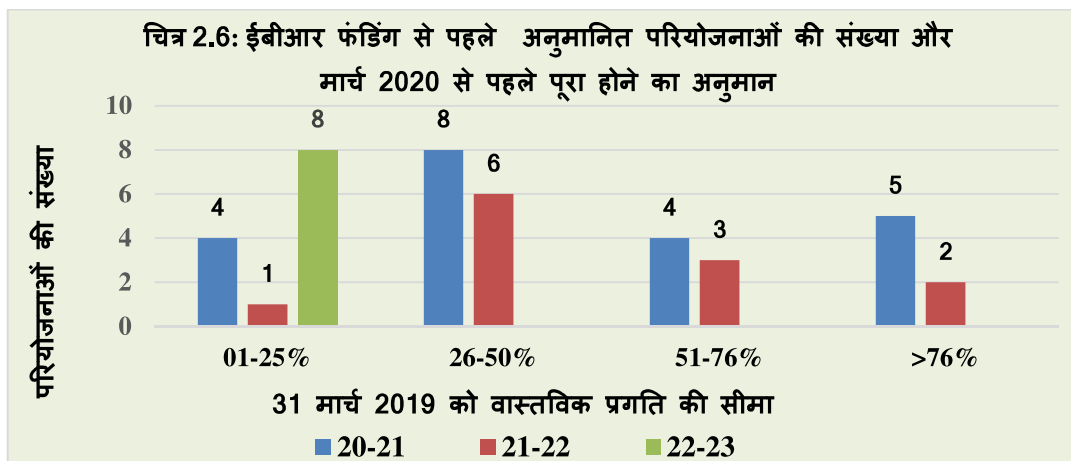


यह भी पता चला कि 118 परियोजनाएँ ईबीआर वित्त पोषण (2015-16) से पहले शुरू की गई थीं और 31 मार्च 2019 तक जारी थी। इन परियोजनाओं के संबंध में, पहले से ही 05 वर्ष से 25 वर्ष के बीच का विलंब है। जैसाकि तालिका 2.6 में दिखाया गया है।

तालिका 2.6 : 2015 -16 में ईबीआर वित्त पोषण से पहले स्वीकृत चालू परियोजनाएँ

अनुमोदन का वर्ष	परियोजनाओं की कुल संख्या
1994-2000	73
2000-2005	26
2005-2010	10
2010-2015	09
योग	118

लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि ईबीआर वित्त पोषण से पहले चालू 118 परियोजनाओं में से 41 परियोजनाओं को रेल मंत्रालय द्वारा मार्च 2020 से आगे पूरा करने के लिए लक्षित किया गया था जैसा कि चित्र 2.6 में दिखाया गया है। यह रेल मंत्रालय के अपने दिशानिर्देशों के विरुद्ध था कि केवल ऐसी परियोजनाएँ जिन्हें मार्च 2020 तक पूरा किया जा सकता है, उन्हें ईबीआर से वित्त पोषण के लिए माना जाना चाहिए।



इस प्रकार, कार्यों की धीमी प्रगति के कारण न केवल अधिक समय लगा बल्कि, ₹ 37,553 करोड़ की अधिक लागत भी आई।

2.3.6.3 परियोजनाओं के चालू होने की स्थिति

2015-19 के दौरान ईबीआर से वित्त पोषित परियोजनाओं के चालू होने की स्थिति नीचे दी गई तालिका 2.7 में दर्शायी गई है:

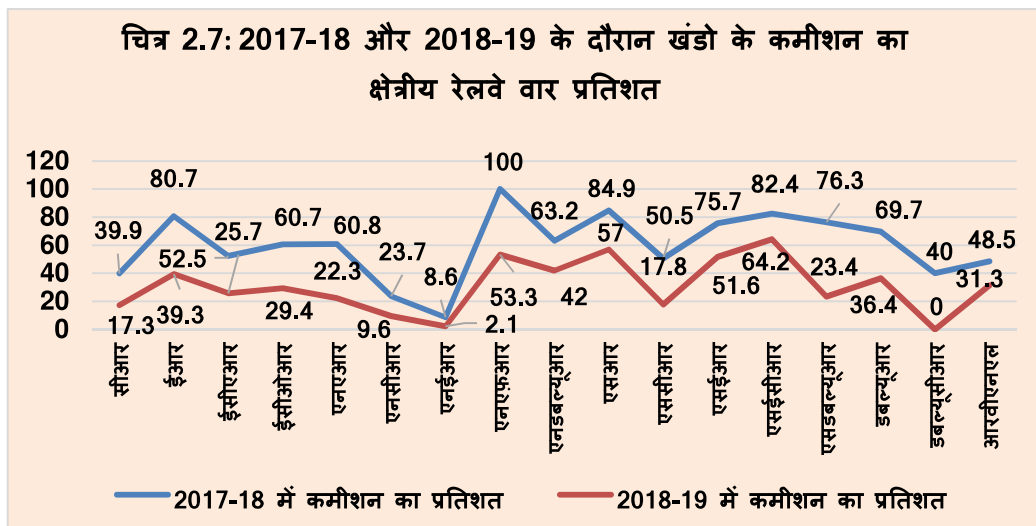
तालिका 2.7: परियोजनाओं के चालू होने की स्थिति

वर्ष जिसमें परियोजनाओं / खंडों को मंजूरी दी गई थी	मंजूर परियोजनाओं / खंडों में कुल ट्रैक की लंबाई (किमी में)	चालू ट्रैक की लंबाई	
		किमी में	प्रतिशत में
2015-16	15771.28	1971.19	12.50
2016-17	3614.60	3	0.08
2017-18	3434.83	2170.99	63.20
2018-19	4134.83	1403.35	33.94

उपरोक्त तालिका से, यह देखा जा सकता है कि भारतीय रेल का निष्पादन वांछित स्तर से काफी नीचे था। 2016-17 में, कमीशनिंग की प्रगति महत्वहीन थी।

फरवरी 2017 में, अध्यक्ष, रेलवे बोर्ड ने ईबीआर निधि के कार्यों की धीमी प्रगति और उपयोग पर चिंता व्यक्त की। इसलिए, सभी क्षेत्रीय रेलवे को ईबीआर निधियों के कार्यों और उपयोग की गति की गंभीर समीक्षा करने के लिए निर्देशित किए गए थे। अप्रैल 2017 में, रेलवे बोर्ड ने वर्ष 2017-18 के लिए लक्ष्यों (खंडों के संदर्भ में) में सूचित किया।

अभिलेखों की संविक्षा से पता चला है कि 2017-18 और 2018-19 के दौरान किसी भी क्षेत्रीय रेलवे ने रेलवे बोर्ड के लक्ष्य को प्राप्त नहीं किया। लेखापरीक्षा ने 2017-19 के दौरान निर्धारित लक्ष्य से संबंधित परियोजनाओं / खंडों के क्षेत्रवार चालू करने की समीक्षा की, जिसे चित्र 2.7 में दर्शाया गया है:



जैसा कि ऊपर दिए गए आंकड़े से देखा जा सकता कि 2017-18 की तुलना में, सभी क्षेत्रीय रेलवे, 2018-19 में चालू किए गए ट्रेक किलोमीटर के मामले में निष्पादन में नीचे चले गए। ट्रेक के कमीशन के लिए लक्ष्य की प्राप्ति ना होना परियोजना के समय पर निष्पादन में भारतीय रेल की अक्षमता का संकेत था। कमीशनिंग की धीमी गति का न केवल राजस्व उत्पादन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है, बल्कि समय और लागत के कारण भारतीय रेल पर ब्याज का बोझ भी पड़ता है।

2.4 निष्कर्ष

रेल मंत्रालय (रे. म.) ने 2015-16 से अपनी परियोजनाओं के वित्तपोषण के लिए अतिरिक्त बजटीय संसाधनों का सहारा लिया। आईआरएफसी के माध्यम से एलआईसी से ₹ 1.5 लाख करोड़ की निधि जुटाकर, पाँच साल की अवधि 2015-20 के दौरान उपयोग की जानी थी। निधि की उपलब्धता के अलावा, शीर्ष स्तर (रेलवे बोर्ड) पर परियोजनाओं की वास्तविक और वित्तीय प्रगति की प्रभावी निगरानी की परिकल्पना की गई थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एलआईसी के साथ वित्तपोषण व्यवस्था आंशिक रूप से विनियामक बाधाओं के कारण हुई। रेल मंत्रालय/आईआरएफसी ने बाजार उधारी के माध्यम से निधि की कमी को पूरा किया।

ईबीआर से वित्त पोषण के लिए परियोजनाओं की पहचान और मंजूरी की समीक्षा और उनके निष्पादन से पता चला कि वित्तीय रूप से अलाभकारी परियोजनाओं को मंजूरी दी गई थी। लक्ष्य के पूरा होने की व्यवहार्यता को ध्यान में रखे बिना परियोजनाओं को मंजूरी दी गई थी।

निगरानी तंत्र की परिकल्पना का पालन नहीं किया गया। धीमी प्रगति / परियोजनाओं के पूरा न होने के कारण निधियों का अवरोधन और इसलिए, राजस्व या ऋण सेवा के उत्पादन का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सका।

इस अध्याय में उजागर किए गए मुद्दों को 2 अप्रैल 2020 को उनके विचार प्राप्त करने के लिए रेल मंत्रालय के संज्ञान में लाया गया था। मंत्रालय की प्रतिक्रिया की प्रतीक्षा है (जून 2020)।

2.5 सिफ़ारिशें

1. रेल मंत्रालय को परियोजनाओं के कुशल निष्पादन के लिए रेलवे बोर्ड और क्षेत्रीय मुख्यालय स्तर पर निगरानी तंत्र को मजबूत करने की आवश्यकता है।
2. रेल मंत्रालय को क्षेत्रीय रेलवे से यथार्थवादी और समय पर अनुमानों के आधार पर निधि की आवश्यकता का आकलन सुनिश्चित करने की आवश्यकता है।
3. रेल मंत्रालय को ईबीआर निधि का अनुकूलतम और विवेकपूर्ण उपयोग सुनिश्चित करने की आवश्यकता है।


नई दिल्ली
दिनांक: 16 जुलाई 2020


(राजिव महर्षि)

उप नियंत्रक-महोलेखापरीक्षक

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 17 जुलाई 2020


(राजिव महर्षि)

भारत के नियंत्रक-महोलेखापरीक्षक