भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का कार्यालय
प्रोफेशनल प्रैक्टिसेस ग्रुप

दिशा-निर्देश टिप्पणी

सं.-727/16-पीपीजी/2016
दिनांक: 24.8.2016

सेवा में

क्षेत्रीय कार्यालय से सभी विभागाध्यक्ष

विषय: सार्वजनिक निजी भागीदारी व्यावस्थाओं की अनुपालन लेखापरीक्षा

आधारिक संरचना क्षेत्र में सार्वजनिक निजी भागीदारी मॉडल को व्यापक तरीके से लागू किया गया है जिसमें परिवहन, ऊर्जा, जल परिशोधन, सामाजिक एवं वाणिज्यिक आधारिक संरचना शामिल है। इसके अतिरिक्त, उभरते शासन संरचना के साथ राष्ट्र की संपत्ति/प्राकृतिक संसाधन के साथ सार्वजनिक वस्तुओं और सेवाओं के प्रदान हेतु भी प्राईवेट पार्टियां जुड़े हुए हैं। चूँकि ये पीपीपी व्यवस्थायें/संरचना सरकारी संगठ्नात्मक पदानुक्रमों के साथ-साथ सरकारी नीतियों को लागू करती हैं, सार्वजनिक धन प्राप्त करती हैं, संग्रहण करती है और उनका खर्च करती हैं और ये समेकित रूप से हमारा लेखापरीक्षा का संपूर्ण क्षेत्र बनाते हैं। आधारिक संरचना परियोजनाओं में सार्वजनिक निजी भागीदारी पीपीपी हेतु सार्वजनिक लेखापरीक्षण दिशा-निर्देशों को पीपीपी व्यवस्थाओं की निष्पादन लेखापरीक्षा के संबंध में 2009 में विभाग द्वारा अनिवार्य रूप से लाया गया।

पीपीपी व्यवस्थाओं और उनके बढ़ते महत्व का विस्तार करके पीपीपी व्यवस्थाओं की अनुपालन लेखापरीक्षा को और मजबूत करने की आवश्यकता है। इस दिशा-निर्देश टिप्पणी का मुख्य उद्देश्य नियमित आधार पर इन पीपीपी व्यवस्थाओं की योजना तथा अनुपालन लेखापरीक्षा मुख्य आधारपर करना है।

2. अनुपालन लेखापरीक्षण दिशा-निर्देशों की मुख्य विशेषतायें

विभाग ने लेखापरीक्षण दिशा-निर्देशों को अपनाया है जिसमें अनुपालन लेखापरीक्षा के लिए एक जोखिम आधरित दृष्टिकोण की परिकल्पना निहित है जिसके लिए इनके द्वारा वार्षिक अनुपालन लेखापरीक्षा की तैयारी की आवश्यकता है:

क) लेखापरीक्षायोग्य सर्वोच्च निकायों और लेखापरीक्षा इकाईयों को परिभाषित करना एवं कार्यान्वयन इकाईयों से उन्हें अलग करना; तथा

ख) अनुपालन लेखापरीक्षाओं हेतु उनके जोखिम आधारित चयन के लिए जोखिम रूपरेखा।

अनुपालन लेखापरीक्षण दिशा-निर्देश उच्च जोखिम क्षेत्रों के मूल्यांकन हेतु व्यापक आयामों के साथ-साथ जोखिम निर्धारण हेतु समीक्षा किए जाने वाले विभिन्न दस्तावेज/साहित्य और विभिन्न पहलू भी प्रदान करते हैं। ऐसे जोखिम निर्धारण के आधार पर क्षेत्रीय कार्यालयों को वार्षिक अनुपालन लेखापरीक्षा योजना बनानी पड़ती है जिसमें पीपीपी व्यवस्थाओं के नमूने के साथ लेखापरीक्षा इकाईयों और लेखापरीक्षायोग्य सर्वोच्च निकायों का चयन भी शामिल है, जैसा भी उपयुक्त समझा जाए। निजी क्षेत्र के अभिलेखों तक पहुँच की आवश्यकता को मामले दर मामले आधार पर नियंत्रक डीएआई/एडीएआई द्वारा निर्धारित किया जाए जो इस बात पर निर्भर करेगा कि सीएजी की सक्षमता/अक्षमता और विषयगत मामलों के जोखिम निर्धारण से सरकारी/सार्वजनिक निकाय के अभिलेखों के माध्यम से ही इसका अधिदेश प्रभावी रूप से पूर्ण होता है। प्राईवेट पार्टियों के अभिलेखों तक पहुँच के लिए प्रोटोकॉल पहले ही दिनांक 4 जुलाई 2014 को जारी दिशा-निर्देश टिप्पणी सं.119/3-पीपीजी/20 में निर्धारित किए गए हैं।

3. पीपीपी व्यवस्थाओं की अनुपालन लेखापरीक्षा हेतु दिशा-निर्देश में निहित हैं क) पीपीपी व्यवस्थाओं का डाटाबेस बनाने हेतु एक तथ्य पत्र, ख) निर्देशात्मक जोखिम पैरामीटरों और ग) पीपीपी व्यवस्थाओं की लेखापरीक्षा हेतु निर्देशात्मक जांच सूची बनाई जा चुकी है ताकि क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा पीपीपी व्यवस्थाओं की नियमित अनुपालन लेखापरीक्षा की जा सके और जोखिम निर्धारण में सुविधा हो सके। दिशा-निर्देश संलग्न है। यह दिशा-निर्देश आधारिक संरचना परियोजना, 2009 में सार्वजनिक निजी भागीदारी (पीपीपी) हेतु सार्वजनिक लेखापरीक्षण दिशा-निर्देश का पूरक होगा।

(सुधा कृष्णन)
महानिदेशक (पीपीजी)

सं. 727/16-पीपीजी/2016 दिनांक: 24.8.2016

प्रतिलिपि:

(i) सभी अपर उप नियंत्रक-महालेखापरीक्षक/उप नियंत्रक-महालेखापरीक्षक
(ii) मुख्यालय कार्यालय के सभी महानिदेशक/प्रधान निदेशक

पीपीपी व्यवस्थाओं की अनुपालन लेखापरीक्षा के लिए मागदर्शी सिद्धांत

पीपीपी व्यवस्थाओं की लेखापरीक्षा चिंता का मुख्य क्षेत्र है क्योंकि इसमें निजी पार्टियों के रिकॉर्ड तक पहुँच शामिल होता है। दिनांक 17 अप्रैल 2014 को माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने अपने निर्णय[1] में राजस्व शेयर वाले ठेकों में निधि छूटग्राही के रिकॉर्ड की लेखा परीक्षा पहुँच यह सुनिश्चित करने के लिए अनुमत की कि निजी छूटग्राही को कोई अनुचित लाभ प्राप्त न हो और सरकारी/लोक निकाय को कोई 'अनुचित हानि' न हो। इसने लेखापरीक्षा दायरे को बढ़ा दिया है और पीपीपी ग्रुप में एक मार्ग दर्शन टिप्पण (4 जुलाई 2014) जारी किया जिसमें राजस्व शेयर वाले पीपीपी के ऐसे मामले जिसमें निजी भागीदार के रिकार्डों तक प्रत्यक्ष रुप से पहुँच किया जा सकता है, उनमें लेखापरीक्षा प्रोटोकॉल दिया गया है। 2009 में जारी किए गए पूर्व दिशा-निर्देश आधारभूत परियोजनाओं में पीपीपी की निष्पादन लेखा परीक्षा से संबंधित हैं। पीपीपी में तीव्र वृद्धि के कारण उनकी यथार्थता और महत्व, पीपीपी की लेखापरीक्षा को अनुपालन लेखापरीक्षाओं के भाग के रूप में मुख्य धारा में लाने की आवश्यकता है।

2. मार्गदर्शी सिद्धांत का कार्यक्षेत्र

मार्गदर्शी सिद्धांत का कार्यक्षेत्र निम्नलिखित की ओर ध्यान आकर्षित करता है:

क) पीपीपी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा सर्वोच्च न्यायालय निर्णय के अंतर्गत दिए गए आदेश के अनुसार की जानी चाहिए।

ख) पीपीपी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा नियमित लेखापरीक्षाओं के भाग के रूप में मुख्यधारा में जोड़ी और शामिल की जानी चाहिए।

ग) लेखापरीक्षा को पीपीपी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा में क्षमता विकसित और विशिष्टता निर्माण करना चाहिए।

3. विभिन्न क्षेत्रों में प्रयुक्त पीपीपी मॉडल

पीपीपी मॉडल देश में आधारभूत क्षेत्र में व्यापक रूप से प्रयुक्त किए गए हैं। इन पीपीपी आधारभूत परियोजनाओं में परिवहन, ऊर्जा, जल, स्वच्छता और सामाजिक और वाणिज्यिक आधारिक संरचना शामिल हैं। आधारिक संरचना में पीपीपी के अतिरिक्त, सरकार ने अमूल्य एकाधिकार प्राप्त प्राकृतिक संसाधनों के दोहन के लिए निजी क्षेत्र के साथ सहभागिता की है। तेल और गैस के अन्वेषण, विकास और उत्पादन के लिए हाइड्रोकार्बन वाले ब्लॉक आवंटित करना इसका एक उदाहरण है। एनइएलपी (नई अन्वेषण लाइसेंसिंग नीति) के 10 चरणों में, 254 अन्वेषण ब्लॉक प्रदान करने के कारण अन्वेषण और विकास गतिविधियों में 23 बिलियन यूएसडी (जून 2016 तक) से अधिक का गैर-निवेश किया गया। यद्यपि कुछ ब्लॉक

[1] एकीकृत दूरसंचार सेवा प्रदाता एवं अन्य के संघ बनाम संघ सरकार

प्रतियोगी बोली में पीएसई; अधिकतर निजी सहभागियों द्वारा जीते गए हैं, और क्षेत्र में निवेश भी देखा गया है। अन्य घटनाएं टेलीकॉम सेवा प्रदाताओं को स्पेक्ट्रम सौंपे जाने और प्रतियोगी बोली तंत्र द्वारा कोयला खदानों के सौंपे जाने के हैं।

4. मौजूदा मार्गदर्शन और लेखा परीक्षा अनुभव

2009 में, विकास में आधारभूत परियोजनाओं में सार्वजनिक निजी सहभागिता लेखापरीक्षण के लिए दिशा निर्देश जारी किए। मार्गदर्शन को पीपीपी परियोजनाओं की निष्पादन लेखापरीक्षाओं की योजना बनाने, करने और रिपोर्ट करने लिए प्रभावी रूप से अपनाया गया। स्पेक्ट्रम और कोयला ब्लॉक आवंटन, दिल्ली और मुंबई ब्राउनफील्ड एयरपोर्ट के विकास, राष्ट्रीय राजमार्गों के प्रबंधन और विकास, सहभागी ठेकों में हाइड्रोकार्बन उत्पादन के कार्यान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षाएं सफलतापूर्वक की गई।

4.2 सर्वोच्च न्यायालय निर्णय (17 अप्रैल 2014) ने राजस्व शेयर वाले ठेकों में निधि छूटग्राही के रिकॉर्ड की लेखापरीक्षा पहुँच यह सुनिश्चित करने के लिए अनुमत कि की निजी छूटग्राही को कोई अनुचित लाभ प्राप्त न हो और सरकारी/लोक निकाय को कोई 'अनुचित हानि' न हो। इसने लेखापरीक्षा दायरे को बढ़ा दिया है और पीपीपी ग्रुप में एक मार्ग दर्शन टिप्पण (4 जुलाई 2014) जारी किया जिसमें राजस्व शेयर वाले पीपीपी प्रबंधनों के ऐसे मामले जिसमें निजी भागीदार के रिकार्डो तक प्रत्यक्ष रुप से पहुँच किया जा सकता है, उनमें लेखापरीक्षा प्रोटोकॉल दिया गया है।

5. पीपीपी व्यवस्थाओं की सुदृढीकरण और मुख्य धारा विषयक लेखापरीक्षा

5.1 भारत में पीपीपी विभिन्न मॉडल अपनाये गये हैं और इन में क्षेत्र विशिष्ट सूक्ष्मताऐं हैं। यद्यपि, वृहद् रूप से सरकारी/सार्वजनिक सहभागी के वित्तीय हितों को ध्यान में रखते हुए, पीपीपी की दो विशेष प्रकार हो सकते थे:

- वे व्यवस्थाएं जो सरकार या सार्वजनिक सहभागी के लिए राजस्व उत्पन्न करते है; और
- व्यवस्थाएं जो या तो निष्पक्ष है या व्यवहार्यता अंतराल निधिकरण (वीजीएफ) या वार्षिकी वृत्ति के संबंध में सरकार के व्यय में शामिल होते हैं

5.2 दोनों व्यवस्थाओं की लेखापरीक्षा में, सार्वजनिक सहभागी (सरकार/सार्वजनिक प्राधिकरण) के रिकॉर्ड लेखापरीक्षा संवीक्षा के लिए उपलब्ध हैं। यद्यपि, राजस्व शेयर ठेकों के लिए, हाल ही में सर्वोच्च न्यायालय निर्णय ने सार्वनजिक सहभागी के भी रिकॉर्डों तक पहुँच उपलब्ध कराया जो लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र और सीमा का विस्तार हुआ है। यह महसूस किया गया है कि जोखिम कारणों समूह और लेखापरीक्षा जांच सूची राजस्व शेयर ठेकों की वास्तविक रूप से लेखापरीक्षा करने के लिए व्यावहारिक सहायता होगी।

5.3 पूर्ववर्ती मार्गदर्शी सिद्धांत (2009) आधारभूत परियोजनाओं में पीपीपी की निष्पादन लेखापरीक्षा से संबंधित हैं। इससे न केवल पीपीपी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा कवरेज में वृद्धि होगी और लेखापरीक्षा की समय सीमा में भी सुधार होगा, नियमित लेखापरीक्षाएं किसी क्षेत्र या कार्यक्रम में अनियमितताओं को ढूंढ पायेंगी जिन विस्तृत निष्पादन लेखापरीक्षाओं द्वारा बाद में विस्तृत रूप से अध्ययन किया जा सकता है।

5.4 नियमित लेखापरीक्षाओं को सरल बनाने के लिए और राजस्व शेयर प्रबंधनों पर ध्यान केंद्रित करने के लिए निम्नलिखित का सुझाव दिया गया:

- <u>एकीकृत डेटाबेस:</u> प्रत्येक कार्यालय को पीपीपी परियोजनाओं के डेटाबेस को अद्यतित रखना चाहिए जो सार्वजनिक सहभागी (सरकारी विभाग/सार्वजनिक निकाय) की नियमित लेखापरीक्षा के दौरान ऐसी परियोजनाओं के नमूने के चयन में सक्षम बनायेगा। एक ऐसे ही डेटाबेस के सृजन के लिए एक संकेतात्मक एकीकृत प्रारूप अनुलग्नक 1 में संलग्न है। क्षेत्रीय कार्यालय नियमित रूप से पीपीपी व्यवस्थाओं के विवरण प्राप्त करने के लिए एक तंत्र तैयार कर सकता है ताकि एकीकृत डेटाबेस को नियमित रूप से प्रबंधित और अद्यतित किया जा सके। राज्य लेखापरीक्षाओं के मामले में, इन व्यवस्थाओं की या तो वित्तीय साक्ष्यांकन लेखापरीक्षा में या संबंधित स्कंध द्वारा संवीक्षा की जानी चाहिए। तथ्य शीट परियोजना की विशिष्टताएं, उपयुक्त पीपीपी के मॉडल, और परियोजना (कुल परियोजना लागत और रियायत अवधि) के मुख्य मानदंड उपलब्ध करायेगी। यह परियोजना पर सार्वजनिक निकाय द्वारा प्राप्त किये गये व्यय या प्राप्त राजस्व सहित परियोजना स्थिति के लिए एक संकेत भी उपलब्ध कराती है। राजस्व शेयर ठेके (अर्जित कुल राजस्व, राजस्व के स्त्रोत, राजस्व शेयर मॉडल, राजस्व प्रवृति में परिवर्तन) के लिए अतिरिक्त सूचना बताया गया डेटाबेस तैयार किया गया है।

- <u>जोखिम कारण:</u> विशेष रूप से राजस्व शेयर व्यवस्थाओं पर पीपीपी व्यवस्थाओं के लिए संकेतात्मक जोखिम कारण का विशेष रूप से एक सेट अनुलग्नक II में दिया गया है। ये संकेतात्मक जोखिम मानदंड नियमित लेखापरीक्षा के दौरान विस्तृत संवीक्षा के लिए पीपीपी परियोजनाओं के एक नमूने का चयन करने के लिए लेखापरीक्षा कार्यालय की सहायता कर सकता है।

- <u>लेखापरीक्षा हेतु जांच सूची:</u> पीपीपी व्यवस्थाओं में उपयोग हेतु योजना बनाने, छूटग्राही का चयन और छूट समझौता के लागू करने को कवर करते हुए एक सरल लेखापरीक्षा जांच सूची अनुलग्नक III में दी गई है। राजस्व शेयर व्यवस्थाओं के लिए विशिष्ट जांच जांचसूची में दर्शाई गई है।

6. पीपीपी लेखापरीक्षा के लिए निजी निकायों के रिकॉर्ड तक पहुँच

पीपीपी व्यवस्थाओं के दो सहभागी हैं, निजी क्षेत्र सहभागी और सार्वजनिक सत्त्व जबकि सार्वजनिक सहभागी के रिकॉर्ड की सामान्य तौर पर लेखापरीक्षा की जा सकती है, निजी सहभागी के रिकॉर्डों तक पहुँच की आवश्यकता को सुनिश्चित किया जाना चाहिए। निजी क्षेत्र सहभागी के रिकॉर्डो के पहुँच का निर्णय नियंत्रक उप नियंत्रक-महालेखापरीक्षक/अपर उप नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के अनुमोदन से किया जाना है, अलग–अलग मामलों के आधार पर सरकारी/सार्वजनिक निकाय के रेकार्ड के द्वारा केवल अपने अधिदेश को प्रभावी रूप से पूर्ण करने के लिए विषय वस्तु के जोखिम निर्धारण और सीएजी की शमर्थता/अशमर्थता के आधार पर इस संदर्भ में प्रोफेशनल प्रेक्टिसेस ग्रुप द्वारा दिनांक 04.07.2014 की संप्रेषण सं. 119/3-पीपीजी/2014 द्वारा जारी निजी क्षेत्र के रिकॉर्डों के निर्धारण के लिए प्रोटॉकाल विनिर्दिष्ट करते हुए एक मार्गदर्शन नोट का संदर्भ दिया जा सकता है।

7. क्षमता निर्माण

यह ध्यान रखते हुए कि पीपीपी व्यवस्थाऐं अधिक जटिलता के साथ अधिकतर लधु अवधि ठेके हैं, मुख्यालय के साथ क्षेत्रीय कार्यालयों के क्षेत्र में क्षमता संवर्धन और विशिष्टीकरण की आवश्यकता है। ठेका लेखापरीक्षा की परपंरागत विशेषता के साथ, विशेष क्षेत्र की गहन जानकारी, सूचना प्रणाली की समझ और ऐसी प्रणाली द्वारा लेखापरीक्षा की योग्यता तथा विधिक प्रावधानों को लागू करना पीपीपी लेखापरीक्षा की अपेक्षाएं हैं।

******

अनुलग्नक-I

अंत तक सार्वजनिक निजी सहभागिता (पीपीपी) परियोजनाओं की तथ्य-शीट...

क्षेत्र: निति/कार्यक्रम/योजना: राज्य:

क्र. सं.	विवरण
परियोजना विवरण	
1.	परियोजना विषय
2.	परियोजना विवरण – प्रशासनिक मंत्रालय/विभाग – प्रयोजक प्राधिकरण का नाम (सार्वजनिक भागीदार) – कार्यान्वयन एजेंसी का नाम (निजी भागीदार) – स्थान (राज्य/जिला/कस्बा) – परियोजना का संक्षिप्त विवरण
3.	पीपीपी का स्वरूप – राजस्व शेयर व्ययस्थाऐं – बीओटी (निर्माण, प्रचालन और स्थानांतरण) – बीओओटी (निर्माण, निजी, प्रचालन और स्थानांतरण) – एलओटी (पट्टा, निर्माण, प्रचालन और स्थानांतरण) – प्रचालन रियायतें – डीबीएफओ/डीबीएफओएम (डिजाइन, निर्मान, लाइसेंस, प्रचालन और प्रबंधन) – संयुक्त उद्यम – अन्य प्रकार (कृपया विनिर्दिष्ट करें)
4.	कुल परियोजना लागत
5.	संभावित नवीनीकरण सहित रियायत अवधि
6.	लागू किये जाने वाले मानकों और गुणात्मक नियमों की विशिष्टिताएं
7.	परियोजना स्थति (तक.........): – निजी भगीदार का चयन और ठेका हस्ताक्षरित करना – निर्माणाधीन – अनुरक्षण और प्रचालन के अंतर्गत

निजी सहभागी का चयन	
8.	निजी पार्टी के चयन का आधार – घरेलू प्रतियोगात्मक बोली – अंतर्राष्ट्रीय प्रतियोगात्मक बोली – तय कये गये समझौता ज्ञापन – अनापेक्षित प्रस्ताव
9.	बोली पैरामीटरों – व्यवहार्यता अंतराल निधिकरण (वीजीएफ) – प्रीमियम – वार्षिकी भुगतान – लाभांश, राजस्व भाग
10.	चयनित निजी सहभागी/संकाय
11.	एसपीवी विवरण: – शेयर से जोडी गई जेवी (यदि कोई है, साथ जुड़ने की तिथि) – न जोड़ी गई जेवी (यदि कोई, ज्ञापन की तिथि या अन्य व्यवस्था) – अन्य फॉर्म (कृपया निर्दिष्ट करें, यदि कोई है)
12.	एसपीवी में सार्वजनिक निदेश (तक.......): – सभी पार्टियों का स्वामित्व दर्शाते हुए एसपीवी की शेयरधारिता स्वरूप (करोड़ में और प्रतिशत) – सहायक कंपनी द्वारा एसपीवी में सार्वजनिक इक्विटी निवेश (करोड़ में) – गैर-नकद निवेश, यदि कोई है
कार्यान्वयन के अंतर्गत परियोजना	
13.	निधिकरण का स्वरूप – छूटग्राही द्वारा इक्विटी – दीर्घावधि ऋण – सार्वजनिक भागीदार का शेयर
14.	सार्वजनिक भागीदार के उत्तरदायित्व – भूमि का प्रावधान – पर्यावरणीय और अन्य मंजूरियां – किये गये या तय व्यय (वीजीएफ, वार्षिकी वेतन आदि) – परियोजना हेतु सरकार द्वारा प्रदान किये गये कर लाभ, यदि कोई है – अन्य (उदाहरण – दी गई गारंटी)
15.	.....तक सार्वजनक भागीदार द्वारा किया गया व्यय .....तक सार्वजनक भागीदार द्वारा प्राप्त राजस्व

16.	राजस्व शेयर ठेकों के लिए: – निजी भागीदार द्वारा अर्जित कुल राजस्व (विगत पांच वर्षों हेतु) – अर्जित किये जा रहे राजस्व के स्त्रोत – सार्वजनिक भागीदारी के सहित राजस्व शेयर का मॉडल (लाभांश, राजस्व शेयर, आदि) – करार/ठेके के अनुसार संघ /राज्यों की समेकित निधि में क्या राजस्व जमा कराया गया है
17.	निलंब लेखे के विवरण, यदि कोई हैं
मानीटरिंग और लेखापरीक्षा	
18.	....तक रिपोर्टिंग आवश्यकताएं और उनका अनुपालन – स्वतंत्र लेखापरीक्षक (आईए) रिपोर्टें – स्वतंत्र अभियंता (आईई) रिपोर्टें – आईए और आईइ रिपोर्टें पर की गई कार्रवाई
19.	सीएजी द्वारा लेखापरीक्षा हेतु विशेष प्रावधान में लेखापरीक्षा प्रबंधन

अनुलग्नक-II

पीपीपी परियोजनाओं में संकेतात्मक जोखिम पैरामीटरों

जोखिम पैरामीटर	निर्धारण
कुल परियोजना लागत	– उच्चतर परियोजना लागत उच्चतर महत्व को दर्शाता है
रियायत अवधि	– उच्चतर जाखिम से उच्चतर अवधि जुड़ी है – नवीकरण की संभावनाऐं भी जोखिम को बढ़ा देती हैं
सार्वजनिक भागीदार द्वारा किये गये व्यय वाली परियोजनाए: – अदा किया गया वीजीएफ – संभावित वार्षिकी वेतन देयताएं	– उच्चतर वीजीएफ भुगतान या वार्षिकी वेतन देयता सार्वजनिक लेखापरीक्षा के लिए अधिक व्यवहार्यता को दर्शाता है
राजस्व शेयर वाली परियोजनाएं – परियोजना में कुल अर्जित राजस्व – राजस्व के स्त्रोतों में विभिन्नता और राजस्व के संबंधित पार्टी स्त्रोत – राजस्व शेयर प्रबधन की जटिलता – सार्वजनिक भागीदार के शेयर किये गये राजस्व में परिवर्तन	– जितना अधिक राजस्व अर्जित किया जाएगा, उतना ही सार्वजनिक लेखापरीक्षा हेतु व्यवहार्यता अधिक होगी – राजस्व के स्त्रोतों में जितनी विभिन्नता होगी, संबंधित पार्टी स्त्रोत राजस्व की पूर्णता के जोखिम बढ़ा देते हैं – समायोजन की संख्या जितनी अधिक होगी, शेयरिंग मॉडल उतना ही जटिल होगा, जोखिम अधिक होगा – सार्वजनिक भागीदारी के राजस्व शेयर में कमी लोक लेखापरिक्षक के लिए उच्चतर जोखिम का संकेतक हो सकती है।
निजी भागीदार द्वारा इक्विटी निवेश के कम शेयर वाली परियोजनाएं	– निजी भागीदार द्वारा वित्त जोखिम को उपयुक्त रूप से शेयर नहीं किया गया है और यदि सार्वजनिक शेयर तुलनीय या अधिक है यह लोक लेखापरीक्षा के अधिक जोखिम को दर्शा सकता है।
महत्वपूर्ण प्रतिभूतियों और सार्वजनिक भागीदारी के शेष देयताओं वाली परियोजनाएं	– राजस्व या अन्य देयताओं की अधिक संभावना सार्वजनिक लेखापरीक्षक के लिए अधिक जोखिम को दर्शाएगा।

मानक और गुणवत्ता प्रतिमानों का विशिष्टिकरण	– मानकों के मामले में, सेवास्तर/गुणवत्ता व्यवस्था में स्पष्ट रूप से दर्शाये गये हैं, जोखिम कम हैं
सार्वजनिक भागीदार की मानीटरिंग कार्रवाई	– नियमित आईए और आईइ रिपोर्टों की उपलब्धता और इन रिपोर्टों पर तुरंत कार्रवाई जोखिम को कम कर देती है
विगत पांच वर्षों में लेखापरीक्षा कवरेज	– यदि पीपीपी व्यव्स्था की किन्हीं महत्वपूर्ण आपत्तियों के बिना विगत पांच वर्षों में लेखापरीक्षा की गई हैं, तो जोखिम कम हो जाता है
करार या निरस्तीकरण के निबंधन में अनुवर्ती परिवर्तन	– यह सार्वजनिक लेखापरीक्षक के उच्चतरर जोखिम को दर्शाता है
कार्यान्वयन और ठेका प्रबंधन	– निष्पादन की निगरानी के लिए समर्पित ठेका प्रबंधन दल की तैयारी करना और अनुमोदित भुगतान कम जोखिम के संकेत होंगे – जोखिम पर कम पूंजी या छूटग्राही हेतु आसान इग्जिट विकल्प अधिकतम जोखिम को दर्शाते हैं। – ठेके में सुधार/विषमताएं अधिक जोखिम को दर्शाते हैं। – लेन-देन पार्टियों द्वारा पूर्ववर्ती शर्तों को पूरा करना कम जोखिम दर्शाता है।
प्रतिकूल मीडिया रिपोर्ट/संसदीय प्रश्न/प्रास शिकायतें	– परियोजना का उच्च जोखिम दर्शाते हैं।
पीपीपी व्यवस्था के कारण मुकदमेबाजी/निर्णय	– उच्च जोखिम दर्शा सकता है।

अनुलग्नक-III

पीपीपी व्यवस्थाओं की लेखापरीक्षा हेतु सांकेतिक जांच सूची

विवरण	लेखापरीक्षा जांच
पीपीपी परियोजनाओं की योजना	
योजना, मूल्यांकन और अनुमोदन	1. जांच करने के लिये कि क्या परियोजना व्यापक कार्यक्रम, दीर्घकालिक योजना या नीति का भाग है और ऐसे कार्यक्रम, योजना या नीति की अनुमोदित पैरामीटरों के अनुरूप है। यह भी कि क्या परियोजना की आवश्यकताओं को स्पष्ट रूप से व्यक्त किया गया है और परियोजना उचित है जब उसका वित्तीय लागत, स्थान के चयन के संदर्भ में कई प्रतिस्पर्धी परियोजनाओं के बीच में चयन किया गया हो। 2. परियोजना की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट और व्यवहार्यता रिपोर्ट के अध्ययन हेतु निर्धारण के लिये *(परियोजना के मामले में जहां वो उपलब्ध हो)* (क) मुख्य पैरामीटरों (अर्थात परियोजना लागत, रियायत अवधि, उपयोगकर्ता प्रभार, सेवा की मांग) के संबंध में लगाये गये अनुमानों का औचित्य। (ख) विशेष रूप से, परियोजना लागत की जांच करने के लिये संवीक्षा की जा सकती है कि क्या उच्च वीजीएफ समर्थ करने हेतु इसे अधिक बताया गया है (ओवर-इंजीनियरिंग या अन्यथा के माध्यम से)। (ग) चुना गया पीपीपी मॉडल परियोजना पैरामीटरों के आधार पर उपयुक्त है और सबसे उपयुक्त विकल्प के रूप में उचित है। (घ) वार्षिकी परियोजना के मामले में, रियायतग्राही को वार्षिकी भुगतान में सन्निहित रिटर्न की दर की गहन संवीक्षा की आवश्यकता हो सकती है। (ङ) परियोजना के अपेक्षित परिणाम सुस्पष्ट, सुलभ, संचालन के मानक और उनका उल्लंघन करने पर विशेष जुर्माने सहित रखरखाव के साथ-साथ स्पष्ट रूप से परिभाषित थे। 3. जांच करने के लिये कि क्या निर्धारित मूल्यांकन और अनुमोदन प्रक्रियाओं का पालन किया गया है। विशेष रूप से जांच करने के लिये कि क्या मूल्यांकन करने वाली एजेंसी द्वारा व्यक्त किये गये प्रयोजनों को बताया गया है और अंतिम स्वीकृति लेने से पूर्व परियोजना प्राधिकारी द्वारा आश्वासन दिये गये हैं। इन मुद्दों की कार्यान्वयन के स्तर के दौरान वास्तविक स्थिति के प्रति जांच भी की जा सकती है। 4. सार्वजनिक भागीदार का बजट और निधि उपलब्धता की जांच हेतु यदि

	बीजीएफ या वार्षिकी मोड का चयन किया गया हो।
रियायतग्राही का चयन	
निविदा, करार	(क) जांच करने के लिये कि क्या निम्नलिखित पहलुओं पर ध्यान देते हुये लोक प्राधिकारी द्वारा उचित निविदा प्रक्रिया का पालन किया गया: (ख) जारी आरएफक्यू (योग्यता हेतु अनुरोध) और आरएफपी (प्रस्ताव हेतु अनुरोध) मानक स्वीकृत दस्तावेजों के अनुसार हैं और विचलन पर्याप्त रूप से उचित है। (ग) निविदा प्रक्रिया के दौरान अधिकतम प्रतिस्पर्धा सुनिश्चित की गई है कि जांच सीवीसी दिशानिर्देशों के संबंध में की जानी चाहिये। भागीदारी हेतु अनुचित रूप से नियामक मानदंड, प्रतिक्रिया हेतु अवास्तविक समय सीमा, सूचना के अभाव और परियोजना के संबंध में प्रचार आदि को शामिल करके प्रतिस्पर्धा की जांच की जा सकती है। (घ) यदि बोली प्रक्रिया में सहायता हेतु सलाहकार की नियुक्ति की गई है, यह जांच करना आवश्यक है कि सलाहकार प्रतिस्पर्धात्मक रूप से चयनित किया गया हो और सलाहकार के साथ करार इस संबंध में उपलब्ध मॉडल करार के अनुसार हो। सलाहकार के हित के प्रतिकूल पहलुओं की भी लेखापरीक्षा में जांच की जानी चाहिये। (ङ) क्या बोली का निष्पक्ष और वस्तुनिष्ठ तरीके से मूल्यांकन किया गया है और जांच की जानी चाहिये कि क्या सफल बोलीदाता परियोजना हेतु सभी तकनीकी और वित्तीय योग्यताओं को पूर्ण करता है। यह भी जांच की जानी चाहिये कि सभी बोलीदाताओं ने बोली की शर्तों का पालन किया है। (च) पूर्व बोली सम्मेलन और निविदा दस्तावेज में किसी परिवर्तन या सार्वजनिक भागीदार द्वारा अनुमत अतिरिक्त सहायता (लामबंदी अग्रिम) के मामले में, निहितार्थ जांच करने की आवश्यकता है। (छ) सफल बोलीदाता ने सभी निबंधन एवं शर्तों का पालन किया और बोली पैरामीटर के अनुसार सर्वोत्तम बोली प्रस्तुत की। (ज) ठेके में संघ की भागीदारी के मामले में, संघ की वैधता, पार्टियों की क्षमता और इच्छा आदि की जांच की जा सकती है। (झ) सफल बोलीदाता के साथ किया गया अनुबंध मॉडल रियायत करार के अनुसार हो किसी भी परिवर्तन के मामले में, लेखापरीक्षा को जांच करनी चाहिये कि ऐसे परिवर्तन के लिये सक्षम प्राधिकारी का पर्याप्त समर्थन और अनुमोदन है। (ञ) क्या अनुबंध में रियायतग्राही द्वारा की गई चूक से निपटने हेतु पर्याप्त सुरक्षा उपाय और दंडात्मक प्रावधान हैं।

परियोजना का कार्यान्वयन	
पूर्ववर्ती शर्तें	लेनदेन दस्तावेजों/रियायत करार के अनुसार रियायतग्राही (निष्पादन गारंटी आदि) के रूप में भी प्रायोजक इकाई द्वारा पूर्ण की जाने वाली पूर्ववर्ती शर्तों को स्पष्ट करना और सूचीबद्ध करना। जांच करना कि लेनदेन करने वाली पार्टियों ने निर्धारित तिथि तक अपने दायित्वों को पूर्ण कर दिया है। परियोजना पूर्ण होने में विलम्ब के प्रभाव का आकलन किया जाना।
निजी भागीदार हेतु पूंजीगत जोखिम	जांच करने के लिये कि निजी भागीदार के पास जोखिम उठाने हेतु पर्याप्त पूँजी है ताकि परियोजना छोडना महंगा प्रस्ताव हो सकता है। यह आवश्यक है क्योंकि सरकार ऋण वापस लेने के लिये पीपीपी परियोजनाओं में अंतर्निहित गारंटी मानती है यदि निजी भागीदार ऋण वापस करने में विफल हो जाये या दिवालिया हो जाये। अन्य साधन जो निजी भागीदार को बाध्य कर सकते हैं: • परियोजना में बोली की स्वीकृति और निजी पार्टी द्वारा महत्वपूर्ण पूँजी व्यय के बीच की अवधि कवर करने हेतु वस्तुतः व्यापक निष्पादन बांड। • ठेके की समाप्ति पर व्यापक निष्पादन बांड या वारंटी।
अनुमोदन	जांच करने के लिये कि निर्माण शुरू करने से पूर्व अपेक्षित आवश्यक परमिट, प्राधिकार और अनुमोदन समय पर प्राप्त कर लिये गये थे। विफलता के मामले में, उत्तरदायी पार्टी का पता लगाना और प्रभाव का आकलन करने की आवश्यकता है। समय पर भूमि अधिग्रहण, पर्यावरण संबंधी मंजूरी, बाहरी संपर्क समय पर परियोजना पूर्ण करने हेतु आवश्यक हैं। विलम्ब की ऐसे विलम्ब हेतु उत्तरदायित्व सहित टिप्पणी और उनके प्रभाव का आकलन किया जाना चाहिये।
वित्तीय समापन	जांच करने के लिये कि क्या परियोजना की वित्तीय समापन समय पर किया गया था (करार में निर्धारित समयसीमा के अनुसार)। विलम्ब के मामले में, समय और लागत के संदर्भ में परियोजना पर उसके प्रभाव का मूल्यांकन किया जाना चाहिये। ऐसे मामलों में परियोजना प्राधिकारी द्वारा की गई कार्यवाही की समीक्षा की जानी चाहिये जांच करने के लिये कि क्या रियायतग्राही के प्रति की गई कार्यवाही और लगाया गया जुर्माना, यदि कोई है ठेके की शर्तों के अनुसार है।
पूँजी की लागत	जांच करनी चाहिये कि परियोजना निधि के लिये अपेक्षित पूँजी की लागत सही ढंग से निकाली गई है और इकाई जिसका परियोजना पर अधिकार हो की

	पूँजी की औसत लागत के करीब हो। जांच करनी चाहिये कि अनुमोदित परियोजना लागत के अनुसार कायम रखे गये ऋण इक्विटि अनुपात स्वीकृत और लिया गया बैंक ऋण, परियोजना लागत और प्राप्त माइलस्टोन के अनुसार हैं।
योजना की पर्याप्तता	जांच करने के लिये कि क्या कार्य योजना के अनुसार आगे बढ़ रहा था। विचलन के मामले में, उसका कारण की योजना के स्तर पर अनुमानित स्थिति के प्रति पहचान और जांच की जानी चाहिये। वास्तविक परियोजना डिजाइन और परियोजना लागत की योजनाबद्ध की तुलना में भी जांच की जानी चाहिये। विचलन के मामले में, कारणों की समीक्षा और जांच की जानी चाहिये कि क्या यह यथोचित न्यायसंगत थे।
निर्माण में समय और लागत अधिक लगना	जांच करने के लिये कि परियोजना के लिये अपेक्षित परिसंपत्तियों का निर्माण समय पर, बजट और विनिर्देश के अनुसार था। आईए और आइई की रिपोर्ट ऐसे आकलन के लिये उपयोगी होगी। समय और लागत अधिक होने के प्रभाव की समीक्षा और उस पर टिप्पणी होनी चाहिये। बढ़ती लागत के जोखिम को रियायतग्राही द्वारा समाविष्ट नहीं किया जा सकता और उपयोगकर्ता/लोक प्राधिकारी को स्थानांतरित किया जा सकता है जिसकी संवीक्षा की जानी चाहिये।
निधिबद्ध कार्य	पूँजीगत सघन कार्य (वास्तविक परियोजना डिजाइन में शामिल नहीं) के मामले में, परियोजना प्राधिकारी/सार्वजनिक भागीदार उसे अपनी लागत पर कर सकते हैं। ऐसे कार्यों के विवरण की परियोजना डिजाइन और लागत की तुलना में समीक्षा करने की आवश्यकता है और आकलन करना कि क्या परियोजना के लिये योजनाबद्ध पीपीपी मॉडल बाद में किये गये निधिबद्ध कार्य को ध्यान में रखते हुये उचित था।
आभासी शुल्क	यदि करार में लोक प्राधिकारी द्वारा देय, आभासी शुल्क हेतु शर्त है, या राजस्व जोखिम से रियायतग्राही को बचाने का ऐसा प्रावधान है; परियोजना पर उसका प्रभाव और सार्वजनिक भागीदार की अतिरिक्त वित्तीय उत्तरदायित्व के साथ उसकी आर्थिक दृष्टि से लाभप्रदता की समीक्षा की जानी आवश्यक है।
अनुबंध परिवर्तन	• अनुबंध परिवर्तन से सरकार को महत्वपूर्ण जोखिम वापस स्थानांतरित हो सकता है और इसलिये लागत मंत्रिमंडल द्वारा पहले से अनुमोदित से अधिक हो सकती है। जांच करने के लिये कि अनुंबध में विशेष रूप से अनुबंध परिवर्तन हेतु स्वंतत्र अनुमोदन प्रक्रिया की शर्त है और उसका उपयोग किया गया था। • क्या अनुबंध के अंतर्गत उल्लिखित वार्षिक भत्तों आदि में कमी कार्यक्षेत्र में कमी, यदि कोई हो, के लिये भी लागू की गई थी।

संचालन और ठेका प्रबंधन	• जांच करने के लिये कि पूर्णकालिक ठेका प्रबंधन दल मुख्य निष्पादन संकेतको के प्रति निष्पादन की मॉनीटर करने हेतु, भुगतान की मंजूरी और ठेके में भिन्नता से निपटने के लिये बना हुआ था। • जांच करने के लिये कि उचित डिजाइन समीक्षा प्रक्रिया ठेके में शामिल की गई है जो दल उनको, उनकी स्वीकृति दिये बिना डिजाइन पर टिप्पणी करने या आपत्ति व्यक्त करने में सक्षम बनाती है। ऐसा इसलिये है क्योंकि डिजाइन के लिये अनुमोदन प्रक्रिया ठेकेदार को दावा करने का हकदार बनायेगी कि सरकार की साझा जिम्मेदारी होगी यदि बाद में निष्पादन में विफलता हुई। • जांच करें कि क्या माल और सेवाएं जिस पर सरकार द्वारा उत्पाद शुल्क जैसी विभिन्न छूट दी गई थी का परियोजना में उपयोग किया जा रहा है।
राजस्व सहभाजन करार	• क्या सभी स्रोतों से राजस्व को सकल राजस्व निकालते समय सही ढंग से ध्यान में रखा गया था। • क्या सकल राजस्व की गणना रियायत करार में निर्धारित अनुसार सही ढंग से और लोक लेखापरीक्षकों द्वारा विधिवत रूप से की गई है। • क्या लोक प्राधिकारी सकल राजस्व की विशेष लेखापरीक्षा, उसके निष्कर्षों और अंतर, आदि कोई है का मिलान करने के लिये आवधिक रूप से सनदी लेखाकारों की नियुक्ति कर रहा है। • क्या सकल राजस्व से की गई कटौती (साझा करने योग्य राजस्व निकालने हेतु) करार की शर्तों के अनुसार थी। • क्या रियायत करार के अनुसार, राजस्व शेयर, रॉयल्टी, कर, शुल्क और अन्य भुगतान सही ढंग से और समय पर किये गये थे। • यदि भुगतान किया गया राजस्व शेयर अस्थाई आधार पर है, उसकी जांच की जानी आवश्यक है कि वास्तविक राजस्व शेयर का वसूली योग्य जुर्माने और ब्याज के साथ भुगतान किया गया हो। • यदि जहां वितरण योग्य राजस्व घटती प्रवृत्ति दर्शाता है, उसके कारण की जांच की जानी चाहिये और उस पर टिप्पणी की जानी चाहिये। • क्या निलम्ब लेखे संचालन अर्थात राजस्व की जमा राशि, प्राप्ति और आहरण और विनियोग सीए में निर्धारित शर्तों के अनुसार किया गया है। • क्या राज्य सरकार ने राजस्व, राजस्व शेयर की सही गणना आदि के उचित लेखा-जोखा सुनिश्चित करने के लिये कोई तंत्र बनाया है। • क्या लोक प्राधिकारी से साझा करने के लिये राजस्व की बुकिंग से बचने के लिये कोई वैकल्पिक लेखाकरण तंत्र/संगठन की रूपरेखा तैयार की गई है।

लाभ सहभाजन करार	राजस्व शेयर ठेकों के लिये उपरोक्त सूचीबद्ध विषयों के अतिरिक्त, लाभ सहभाजन व्यवस्था के लिये निम्नलिखित अतिरिक्त जांच निर्दिष्ट की गई हैं: • जांच करने के लिये कि क्या लाभ तक पहुँचने के लिये दर्ज की गई लागत पूर्ण रूप से परियोजना के कारण हैं। • जांच करने के लिये कि दर्ज किये गये व्यय सही (वास्तव में व्यय किया गया है) और बढ़ाये हुये नहीं हैं। • जांच करने के लिये कि निर्दिष्ट व्यय स्वीकृत हैं और ठेके प्रावधानों के अनुसार हैं। • जांच करने के लिये कि इन व्यय को करने का तरीका निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार हैं और उचित है। • जांच करने के लिये कि क्या लाभ में पार्टी के शेयर की ठेके के प्रावधानों के अनुसार गणना की गई है और ठेके द्वारा निर्धारित अवधि पर भुगतान किया गया है। • यदि भुगतान वैकल्पिक अनुमान के अनुसार किया गया था, क्या ऐसे वैकल्पिक अनुमान सक्षम प्राधिकारी द्वारा स्वीकृत हैं और क्या वास्तविक देय की गणना की गई थी और ठेके में निर्धारित समय के अंदर भुगतान किया गया है।
वार्षिकी और वीजीएफ परियोजनाऐं	• जांच करने के लिये कि कोई भी भुगतान तब तक न किया जाये जब तक सेवा जो संविदागत है उपलब्ध न हो। उदाहरण के लिये, जल उपचार परियोजना में, तब तक भुगतान शुरू नहीं करना चाहिये जब तक संयंत्र शुरू न हो और अपेक्षित मात्रा में जल प्राप्त न हो। • भुगतान उस ही सीमा तक करना चाहिये जितनी सेवा उपलब्ध हो, अर्थात इकाई की गुणवत्ता या मात्रा के अनुपात में होना चाहिये। • गैर-निष्पादन के लिये जुर्माना काफी अधिक होना चाहिये ताकि निष्पादन के लिये ठेके या निष्पादन त्रुटियों को सुधारने के लिये ठेकेदार के प्रोत्साहन को पूर्ण रूप से सरकार के हित के प्रतिकूल होना चाहिये। • यदि लामबंदी अग्रिम का वार्षिक परियोजना के लिये भुगतान किया जाये, जांच करने के लिये कि अग्रिम ठेके के प्रावधानों के अनुसार थे और निजी रियायतग्राही को कोई अतिरिक्त अनुमोदन नहीं दिया गया है।
कार्य गुणवत्ता	जांच करने के लिये कि कार्य का स्तर ठेके में निर्धारित अनुसार है और कम निष्पादन के मामले में, रियायतग्राही से पर्याप्त जुर्माना वसूल किया जायेगा। जांच करने के लिये कि क्या तृतीय पक्ष जांच का प्रावधान मौजूद है और उसे किया गया था।

सौंपने की प्रक्रिया और सेवांत मूल्य	जांच करने के लिये कि यह सुनिश्चित करने के लिये सुरक्षा उपाय हैं कि रियायतग्राही परियोजना अवधि की समाप्ति पर परिसंपत्ति सौंपने में चूक नहीं करेगा या परिसंपत्ति जो सार्वजनिक इकाई को वापस सौंपना आवश्यक है की न्यूनतम मात्रा/मूल्य से बचेगा। जांच करें कि परियोजना की समाप्ति पर मूल परिसंपत्तियों का वसूलीयोग्य मूल्य परियोजना शुरू करते समय उल्लिखित से सार्थक रूप से कम नहीं हो।
विवाद निपटान	जांच करने के लिये कि: • क्या निर्धारित प्रक्रिया का विवाद निपटान तंत्र के उपयोग में पालन किया गया था। • क्या लोक प्राधिकारी ने उचित प्राधिकारी के समक्ष अपना कार्य कर्मठतापूर्वक पूर्ण किया है