

# सार्वजनिक निजी भागीदारी और संयुक्त उद्यम

### 7.1 सार्वजनिक धन और परिसम्पत्तियों पर विधायी निरीक्षण तंत्र

संसद के प्रति सरकार की जवाबदेही संसदीय लोकतंत्र का आधार है। संसदीय समितियों के माध्यम से संसद के संवीक्षा और निरीक्षण के कार्य किए जाते हैं। बजटीय निरीक्षण के लिए दो वित्तीय समितियां हैं। यह लोक लेखा समिति (पीएसी) और सार्वजनिक उद्यम समिति (कोपू) हैं।

पीएसी ने विनियोग लेखा और वित्त लेखा, विभिन्न मंत्रालयों/विभागों द्वारा व्यय और स्वायत्त निकायों के लेखाओं की जांच की। समिति के कार्य “इसके ज्ञान, निष्ठा और अर्थनीति पर व्यय की औपचारिकता से परे” हैं। कोपू ने सार्वजनिक उद्यम के प्रतिवेदनों और लेखाओं की जांच की और यह कि क्या सार्वजनिक उद्यमों के मामलों का योग्य व्यवसायिक सिद्धान्तों और विवेकी वाणिज्यिक कार्यप्रणालियों के अनुसार प्रबंधन किया जा रहा है। इन दो वित्तीय समितियों ने सीएजी के प्रतिवेदनों में लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर सरकारी एजेंसियों और निगमों के साथ-साथ मंत्रालयों के कार्यों की भी संवीक्षा की।

नई व्यवस्था विशेष रूप से आधारिक संरचना क्षेत्र में विकसित की गई है जिससे पर्याप्त सार्वजनिक निधि और/या परिसम्पत्तियों का उपयोग मध्यवधि या दीर्घवधि से सरकार द्वारा सार्वजनिक कार्यक्रम या आर्थिक गतिवधि के कार्यान्वयन के लिए किया जाता है। ये नई व्यवस्थाएं मुख्यतः केन्द्र और राज्य दोनों में सार्वजनिक निजी भागीदारी (पीपीपी) और/या संयुक्त उद्यम के रूप में हैं। तथापि, यह व्यवस्थाएं संसद के पारस्परिक विधायी निरीक्षण से बाहर हैं।

### 7.2 सार्वजनिक निजी भागीदारी

सार्वजनिक निजी भागीदारी (पीपीपी) एक विशेष समायावधि के लिए निजी क्षेत्र द्वारा किए जा रहे निवेश और/या किए जा रहे प्रबंधन के माध्यम से सार्वजनिक परिसम्पत्तियों और/या सार्वजनिक सेवाओं के प्रावधान के लिए सरकारी/सांविधिक सत्त्व/सरकारी स्वाम्य वाले सत्त्व और दूसरी तरफ निजी क्षेत्र के बीच एक व्यवस्था है।

सार्वजनिक- निजी भागीदारी (पीपीपी) की मुख्य विशेषताएँ निम्नलिखि हैं:

- सार्वजनिक क्षेत्र प्राधिकरण और निजी पार्टी के बीच दीर्घावधि अनुबंध
- निजी पार्टी सार्वजनिक सेवा या संरचनात्मक ढांचा प्रदान करती है।
- निजी पार्टी पर्याप्त वित्तीय, तकनीकी और परिचालन जोखिम उठाती है।
- निजी क्षेत्र तथा सार्वजनिक सत्त्व के बीच जोखिम का सपरिभाषित आबन्टन है तथा निजी सत्त्व निष्पादन संबंधित भुगतान प्राप्त करता है जो विशिष्ट एवं पूर्व निर्धारित निष्पादन मानकों के समनुरूप (अथवा बैंचमार्क हैं) है, जो सार्वजनिक सत्त्व अथवा इसके प्रतिनिधियों द्वारा माप योग्य है।

मोटे तौर पर, पीपीपीज को *संस्थागत पीपीपीज* तथा *संविदात्मक पीपीपीज* में वर्गीकृत किया जा सकता है।

*संस्थागत पीपीपीज* सामान्यतयः दीर्घावधि आधार पर सार्वजनिक सेवाएं उपलब्ध कराने के लिए तथा *जोखिम को साझा* करके पीपीपी परियोजनाएं चलाने के लिए सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्र पणधारकों के बीच संयुक्त उद्यम (जेवीज) हैं। *संविदात्मक पीपीपीज* सरकारी विभागों अथवा उनके अधीन सार्वजनिक क्षेत्र उद्यमों तथा निजी क्षेत्र सत्त्वों के मध्य व्यवस्थापन हैं जिसमें सार्वजनिक क्षेत्र द्वारा निजी क्षेत्र अथवा एक संयुक्त उद्यम (संघ) को एक सुविधा दी जाती हैं जो एक निश्चित समयावधि के लिए पीपीपी का संचालन करता है जिसे 'छूट अवधि' के रूप में जाना जाता है तथा सरकार अथवा सार्वजनिक क्षेत्र से उपभोगता प्रभार वसूल करता है एवं/अथवा वार्षिक भुगतान एवं/अथवा व्यवहार्यता अन्तर निधि (वीजीएफ) प्राप्त करता है, अथवा प्रीमियम का भुगतान करता है अथवा लाभ/राजस्व में हिस्सा प्राप्त करता है, जैसा भी मामला हो। भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण (एनएचएआई) के माध्यम से भारत सरकार द्वारा कार्यान्वित राष्ट्रीय राजमार्ग परियोजनाएं संविदात्मक पीपीपीज का उदाहरण हैं जो सरकार द्वारा संवैधानिक निगमों के माध्यम से किये गए हैं।

सीपीएसईज के माध्यम से केन्द्र सरकार द्वारा प्रारंभ किये गए कुछ महत्वपूर्ण पीपीपीज अनुबन्धों का विवरण **परिशिष्ट XXII** में दिया गया है। यह देखा जा सकता है कि भूमि इत्यादि के रूप में सरकार/सीपीएसईज के स्वामित्व वाली सार्वजनिक सम्पतियाँ पीपीपीज को दी गई थीं, जिनका छूट अवधि के लिए उचित मूल्य निजी संचालक द्वारा निवेश की गई इक्विटी पूँजी की तुलना में बहुत अधिक हो सकता है। इसके अतिरिक्त, कुछ मामलों में, व्यापक रूप से जनता संचालक द्वारा उपलब्ध कराई गई सेवाओं के लिए भुगतान करती है, जो सेवा अन्यथा सरकार अथवा सीपीएसई द्वारा उपलब्ध कराई जानी थी, एवं इस प्रकार जनहित की परियोजनाओं में शामिल होते हैं।

### 7.3 पीपीपी परियोजनाओं पर वैधानिक निरीक्षण तंत्र का अभाव

पीपीपी में, निजी भागीदार सरकार एवं/अथवा सरकार एजेन्सियों/निगमों द्वारा नियंत्रित महत्वपूर्ण सरकारी निधि/ सम्पत्तियों का उपयोग करते हैं। अतः पीपीपी परियोजनाओं की व्यापक लेखापरीक्षा आवश्यक है, जिसमें संविदा की शर्तों एवं निबन्धनों के पालन तथा सेवाओं की सुपुदगी में परियोजना के निष्पादन की उचित जाँच के लिए निजी भागीदारों/जेवी के अभिलेखों तक पहुँच आवश्यक है। सरकार ने अभी तक यह सुनिश्चित करने के लिए कि पीपीपी परियोजनाओं के लेखे नियमित रूप से संसदीय निरीक्षण के अधीन हैं, कोई कानून नहीं बनाया है। अभी तक हस्ताक्षरित अधिकतर पीपीपी अनुबंध सीएजी द्वारा व्यापक लेखापरीक्षा का प्रावधान नहीं करते। यदि इस प्रकार के सार्वजनिक कार्यक्रम/परियोजनाएँ प्रत्यक्ष रूप से सरकार द्वारा अथवा इसकी एजेन्सियों/निगमों के माध्यम से अथवा संस्थाओं/संगठनों को अनुदान द्वारा कार्यान्वित की गई है, तो ये सीएजी लेखापरीक्षा के माध्यम से संसद द्वारा संसदीय निरीक्षण के अधीन हैं।

पीपीपी व्यवस्थापन के तहत परियोजनाओं के राजस्व प्रवाह के अनुमान में जोखिम हैं जो सेवाओं के उपभोक्ताओं अथवा एक्सचेकर को महत्वपूर्ण रूप से प्रभावित कर सकते हैं जो सामान्य तौर पर जनता हैं।

सरकार एवं इसके निगमों के अभिलेखों से सीएजी द्वारा लेखापरीक्षित कुछ पीपीपी परियोजनाओं ने निजी भागीदारों द्वारा सार्वजनिक सम्पत्ति/संसाधनों के प्रयोग से संबंधित मुद्दे उठाए हैं (सार्वजनिक निजी भागीदारिता इंदिया गांधी अन्तरराष्ट्रीय हवाईअड्डा, दिल्ली के कार्यान्वयन पर 2012-13 की सीएजी के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 5 तथा हाइड्रोकार्बन उत्पादन सहमापन संविदाओं पर 2011-12 की सीएजी की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 19 का संदर्भ लें)। यह पीपीपी के लेखाओं पर संसदीय निरीक्षण की आवश्यकता पर बल देता है। पीपीपी में निजी भागीदार को संसदीय निरीक्षण से बाहर नहीं रखा जा सकता क्योंकि वह सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करता है जिनके लिए सार्वजनिक निधि अथवा उपभोक्ताओं (नागरिक) द्वारा उपयोग शुल्क/टैरिफ के भुगतान के माध्यम से भुगतान प्राप्त करता है। सीएजी (डीपीसी) अधिनियम 1971 की धारा 20(1) के अन्तर्गत “जहाँ किसी निकाय या प्राधिकरण के लेखाओं की लेखा परीक्षा संसद द्वारा बनाये गए किसी कानून द्वारा या इनके अन्तर्गत सीएजी को नहीं सौंपे है तो वह राष्ट्रपति या राज्य का राज्यपाल या विधान सभा वाले संघ शासित प्रदेश के प्रशासक के अनुरोध पर जैसा भी मामला हो ऐसी निकाय प्राधिकरण के लेखाओं की लेखापरीक्षा करेगा।” तथापि, अधिनियम की धारा 20(1) शायद ही सरकार द्वारा लागू की गई है, जिससे सार्वजनिक हित के इन कार्यक्रमों/परियोजनाओं पर संसदीय निरीक्षण की कमी का पता चलता है। सरकार द्वारा पीपीपी समझौते के उपयुक्त खंड पर यह सुनिश्चित करने के लिए विचार जाना चाहिए कि निजी निकायों के साथ किए गए सभी पीपीपी समझौते में पीपीपी के लेखों को सीएजी व्यापक लेखापरीक्षा के अधीन कर संसदीय निरीक्षण हेतु प्रावधान किया गया है।

पीपीपी द्वारा कार्यान्वित सार्वजनिक परियोजनाओं में सीएजी की लेखापरीक्षा के दायरे को सीमित करने से, ऐसी परियोजनाओं पर संसद के निरीक्षण का दायरा सीमित होगा, जोकि सरकार द्वारा न तो वांछनीय है और न ही अभिप्रेत है।

## 7.4 सीपीएसईज द्वारा संयुक्त उद्यम

संयुक्त उद्यम (जेवी) एक संविदा संबंधी व्यवस्था है जहाँ दो या अधिक पार्टियाँ संयुक्त नियंत्रण के तहत आर्थिक गतिविधियाँ करती हैं। जेवी तीन रूपों अर्थात् संयुक्त रूप से नियंत्रित सत्त्व, परिसम्पत्तियाँ और संयुक्त रूप से नियंत्रित प्रचालन में हो सकती है। संयुक्त रूप से नियंत्रित सत्त्व निगमित सत्त्व हो सकते हैं। चूंकि जेवीज के दूसरे प्रकार अर्थात् संयुक्त रूप से परिसम्पत्ति और संयुक्त रूप से नियंत्रित प्रचालन अनिगमित हैं यह भागीदारों के बीच हस्ताक्षर किए गए करार द्वारा शासित होते हैं।

अनिगमित जेवीज के मामले में जेवी भागीदारों के बीच एक करार पर हस्ताक्षर किए जाते हैं जो प्रचालक के रूप में कार्य करने वाले एक उद्यमी के साथ सभी सह उद्यमोंके कार्तव्यों और दायित्वों को अनुबंधित करता है। प्रचालक एक स्वतंत्र लेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षित जेवी के लेखों को प्राप्त करने सहित करार के प्रावधानों के अनुसार जेवीज की सभी गतिविधियों का निष्पपादन करता है और दूसरे उद्यमी प्रचालक जब भी ऐसी मांग की जाए नकद का भुगतान करता है।

कई सरकारी एजेंसियों ने सार्वजनिक निधि/परिसम्पत्तियों के पर्याप्त निवेश वाले अपने उद्देश्यों के अनुसरण में निजी पार्टियों के साथ संयुक्त उद्यम किया है।

### 7.4.1 जेवीज की लेखापरीक्षा व्यवस्था

कम्पनी अधिनियम, 1956 के तहत भारत में निगमित जेवीज के संबंध में, जो दूसरी कम्पनियों/निगमों के संयोजन में सरकारी कम्पनियों/सरकारी कम्पनी, भारत से बाहर निगमित संबंधित जेवी कम्पनी या सीपीएसईज की सहायको की दत्त पूंजी का 51 प्रतिशत से कम धारित न हो, सीएजी के पास लेखापरीक्षाओं को नियुक्त करने या ऐसे निगमित जेवीज के लेखों की पूरक/नमूना लेखापरीक्षा करने के लिए कोई शक्ति नहीं है। इसी प्रकार, अनिगमित जेवीज के संबंध में सीएजी के पास लेखापरीक्षाओं को नियुक्त करने या अनुपूरक लेखापरीक्षा करने की भी शक्ति नहीं है क्योंकि विभिन्न सीपीएसईज द्वारा अभी तक हस्ताक्षर किए गए जेवी ठेके, सीएजी द्वारा लेखापरीक्षा के लिए स्पष्ट रूप से उपलब्ध नहीं कराए गए हैं।

चूंकि सीपीएसई की पर्याप्त निधि विभिन्न जेवीज/विदेशी सहायक कम्पनियों में लगाई गई है, सीएजी द्वारा उपलब्ध अभिलेखों पर आधारित जेवीज की सीमित समीक्षा की गई थी और लेखापरीक्षा निष्कर्ष 2009-10 की सीएजी लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 2 में निहित थे। यह बताया गया कि 29 सरकारी कम्पनियों और एक सांविधिक निगम ने ₹ 13,331 करोड़ के कुल निवेश के साथ 296 जेवीज (129 निगमित और 167 अनिगमित जेवीज) का गठन किया था और ओएनजीसी विदेश लिमिटेड ने मार्च 2009 के अन्त तक जेवीज/विदेशी सहायक कम्पनियों में ₹ 48,382 करोड़ को निवेश किया था। तथापि, इन जेवीज/विदेशी सहायक कम्पनियों के लेखों में संसदीय निरीक्षण की कमी थी। लेखापरीक्षा ने सीपीएसईज के हितों को सुरक्षित करने के लिए सरकारी एजेंसियों द्वारा उचित नियामक और सरकारी निरीक्षण तंत्र की स्थापना करने की सिफारिश की और पर्याप्त जवाबदेही और पारदर्शिता को सुनिश्चित किया, तथापि सरकार द्वारा इस मुद्दे को सम्बोधित करने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की गई।

जेवी/विदेशी सहायक कम्पनियों में ओएनजीसी विदेश लिमिटेड द्वारा मार्च 2013 तक किया गया निवेश ₹ 70,761 करोड़ था। इसके अलावा, 84 जेवीज़ में (भारत में निगमित 76 जेवीज़ और 8 अनिगमित जेवीज़) 23 सरकारी कम्पनियों/निगमों द्वारा मार्च 2013 के अन्त तक ₹ 10,300 करोड़ का निवेश देखा गया था जैसा कि परिशिष्ट-XXIII में दिया गया है।

नई दिल्ली  
दिनांक :

(उषा शंकर)  
उप नियंत्रक-महालेखापरीक्षक एवं  
अध्यक्षा, लेखापरीक्षा बोर्ड

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली  
दिनांक :

(शशि कान्त शर्मा)  
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक