

कार्यकारी सार

1. चालू परियोजनाओं की स्थिति की समीक्षा नई लाइनें, डबलिंग्स एवं गेज रूपांतरण

भारतीय रेलवे (आईआर) सर्वत्र इसके 65808 ट्रेक किलोमीटर के नेटवर्क में प्रतिदिन लगभग 21598 गाड़ियाँ (यात्री एवं माल) चलाती है। लाइन क्षमता बढ़ाने और गैर-जुड़े पिछड़े क्षेत्रों को रेलवे नेटवर्क के तहत लाने के लिए, यह नई लाइनों के निर्माण डबलिंग एवं गेज रूपांतरणों द्वारा विस्तार की परियोजनाओं को उपक्रमित करता है। पिछले कुछ वर्षों में, आईआर का कुल नियोजित व्यय इसके आंतरिक संसाधनों की ओर अनुपातहीन ढंग से बढ़ा है जिसके परिणामस्वरूप सकल बजट संबंधी सहायता पर निर्भरता बढ़ी है। 2009-14 के दौरान, आईआर ने यद्यपि इसके नेटवर्क में 10240 केएम जोड़े थे, मार्च 2014 तक 442 परियोजनाएँ चालू थीं जिनमें समापन के लिए 185569 ₹ करोड़ की आवश्यकता होगी।

यह रिपोर्ट प्रतिवेदन वित्तीय प्रबंधन में कार्य-क्षमता और परियोजनाओं के निष्पादन के आंकलन के अतिरिक्त, नियोजन में आईआरएस के निष्पादन पर ध्यान केन्द्रित करती है। मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे उल्लेखित हैं:

1. 442 चालू परियोजनाओं में से, परियोजनाओं के समापन का लक्ष्य केवल 156 (35 प्रतिशत) परियोजनाओं के लिए निर्धारित था। लक्ष्य निर्धारित करने के बाद भी, वहाँ पर 16 वर्षों तक का समय अधिवहित था। परियोजनाओं के समापन में विलम्ब के परिणामस्वरूप लागत 442 चालू परियोजनाओं के संबंध में ₹ 1.07 लाख करोड़ बढ़ गई और ₹ 1.86 लाख करोड़ अग्रोषित¹ हुई। लेखापरीक्षा ने देखा कि 75 परियोजनाएं 15

¹ परियोजना के शेष कार्य के समापन के लिए आवश्यक विधि

वर्षों से अधिक से चालू थी और उनमें से तीन परियोजनाएँ 30 वर्ष पुरानी थी।

पैरा 1.6.2 और 1.6.4

- II. 442 चालू परियोजनाओं में से, 236 परियोजनाओं के संबंध में वापसी की दर 14 प्रतिशत के निर्धारित बेंचमार्क से कम थी और उनमें से 126 की नकारात्मक वापसी की दर है। 28 उच्च प्राथमिकता परियोजनाओं परीक्षण जाँच में से, 7 परियोजनाओं की भौतिक प्रगति 10 प्रतिशत तक या कम थी, और तीन उच्च प्राथमिकता परियोजनाओं के संबंध में, वहाँ कोई भौतिक प्रगति नहीं थी।

पैरा 1.6.6 और 1.6.7.1

- III. जबकि निधि का आवंटन आवश्यकता के आनुपातिक नहीं था, वहाँ पर निधियों की कम उपयोगिता की कुछ घटनाएँ थी जिनका परियोजनाओं की भौतिक प्रगति पर प्रतिकूल प्रभाव था।

पैरा 1.6.9.1 और 1.6.9.2

- IV. अर्पण नियोजन के परिणामस्वरूप ₹ 369 करोड़ का अपरिहार्य अतिरिक्त व्यय पैदा करते हुए प्रारूप और विपथन सरेखण में परिवर्तन हुआ।

पैरा 1.6.10

- V. 11 राष्ट्रीय परियोजनाओं में से, तीन परियोजनाएँ 17 वर्षों से अधिक समय से चालू थी और शेष आठ परियोजनाएँ 4 से 11 वर्षों की सीमा अवधि के लिए चालू थी। सात राष्ट्रीय परियोजनाओं की भौतिक प्रगति 0 से 34 प्रतिशत के बीच थी और इन सात परियोजनाओं की वास्तविक लागत ₹ 7651.23 करोड़ से ₹ 20313.75 करोड़ (265 प्रतिशत) तक मूलतः बढ़ी।

पैरा 1.6.11.1

- VI. लम्बिंग-सिल्वर गेज रूपांतरण परियोजनाओं के निष्पादन में अपूर्ण नियोजन के कारण, वहाँ पर सुरंगों, पुलों के टूटने, सरेखण के विपथन

आदि की कुछ घटनाएँ थी जिनके परिणामस्वरूप ₹ 131.05 करोड़ का अतिरिक्त/अनावश्यक व्यय हुआ। पैरा 1.6.11.2

1.1. संस्तुतियों का सार

- I. भारतीय रेलवे को सभी परियोजनाएँ जो कि 15 वर्षों से अधिक समय से चालू हैं और परियोजनाओं की लाभप्रदता के आंकलन के लिए निर्धारित वापसी की दर को पूरा नहीं करती हैं को फिर से देखने की आवश्यकता है।
- II. भारतीय रेलवे को अल्पकालिक आधार पर प्राथमिकता देने और पर्याप्त निधिकरण की आवश्यकता है ताकि परियोजनाएँ समय-बाधित ढंग से पूर्ण हों।
- III. अलाभप्रद व्यय और निधियों के अवरोधन को रोकने के लिए, रेलवे बोर्ड और क्षेत्रीय स्तर दोनों पर परियोजनाओं के निष्पादन की निगरानी को मजबूत करने की आवश्यकता है।
- IV. सामरिक दृष्टि से महत्वपूर्ण राष्ट्रीय परियोजनाओं के सामयिक समापन को एक समान और संचालित ढंग से सुनिश्चित करने की आवश्यकता है।

2. भारतीय रेलवे में कार्य संविदा का प्रबंधन

भारतीय रेलवे नई लाइनों के निर्माण, डबलिंग और गेज़ रूपांतरण जैसे परिसम्पत्तियों की रचना के कार्य और अनुरक्षण कार्य जैसे कि ट्रैक का अनुरक्षण ट्रैक का नवीनीकरण, कार्यालय बिल्डिंग/कार्टर आदि का अनुरक्षण की विस्तृत सीमा का निष्पादन करती है। इनका भारतीय रेलवे के अभियन्ता विभाग के कार्यकारियों के पर्यवेक्षण के तहत ठेकेदारों की एजेंसी द्वारा निष्पादन किया जाता है। 2011-14 के दौरान, आईआरएस ने सभी क्षेत्रों में इन कार्यों में ठेकेदारों को भुगतान की ओर ₹ 39,028 करोड़ खर्च किए।

प्रभावी ठेका प्रबंधन सुनिश्चित करने के लिए रेलवे संहिता में विस्तृत दिशानिर्देश निर्धारित किए गए हैं और इस संबंध में ठेकों के बंहतर प्रबंधन के लिए निर्देश दोहराए जाते हैं।

लेखापरीक्षा ने मुख्यतः ठेकों के प्रबंधन की कार्यक्षमता और कार्यों के निष्पादन के आंकलन के लिए सभी क्षेत्रीय रेलवे में 2011-12 से 2013-14 की अवधि में निविदा/ठेकों की समीक्षा की।

लेखापरीक्षा संवीक्षा ने दर्शाया कि:

निविदा प्रक्रमण:

- 2003 में जारी निर्देशों के बावजूद सम्पूर्ण ई-निविदा प्रक्रिया की अनुपस्थिति

पैरा 2.2.1.1

- 50 प्रतिशत से अधिक निविदाओं में निम्न स्तरीय भागीदारी।

पैरा 2.2.1.2

नियोजना एवं निविदा देना:

- निविदाओं के संपादन में उच्च गिराव और पुनः निविदा में विलम्ब। संपादित निविदाओं के 53 प्रतिशत की अब भी पुनर्निविदा करनी है।

पैरा 2.2.1.3

- ठेका प्रक्रिया के प्रत्येक चरण पर विलम्ब जोकि निविदा खोलना, स्वीकृति पत्र जारी करना, समझौते हस्ताक्षरित करना और अंत में कार्य का सामयिक निष्पादन, विस्तृत नियोजन और प्राथमिक तैयारी को दर्शाता है।

पैरा 2.2.1.5 और 2.3.5

ठेकों के कार्यन्वयन में कमियाँ:

- ठेका दस्तावेज के हस्ताक्षर से ही प्रारंभ ठेका निष्पादन से निश्चित समय-सीमा के तहत ठेकों के निष्पादन में विलम्ब।

पैरा 2.2.1.6

- सामान्य ठंग से अनुमत विस्तारणों के कारण 85 प्रतिशत चालू/पूर्ण ठेकों के निष्पादन में विलम्ब हुआ।
पैरा 2.3.5
- अनुचित ठेका प्रबंधन के कारण अवधि पूर्व समापन के परिणामस्वरूप मूल्य विविधता की ओर निधियों और भुगतानों का अवरोधन।
पैरा 2.3.2 और 2.3.3
- परिसम्पत्तियों के अनुरक्षण और परिसम्पत्तियों की रचना से संबंधित ठेकों के निष्पादन में बहुत अधिक विलम्ब के परिणामस्वरूप लागत बढ़ गई और रेलवे प्रचालनों के कार्यात्मक क्षमता में प्रक्षेपित सुधार प्राप्त करने में विलम्ब हुआ। 60 प्रतिशत निष्पादित कार्य और प्रगति में/पूर्ण 83 प्रतिशत ठेके , निविदा देने के पूर्व रेलवे द्वारा प्राथमिक कार्य के समापन को सुनिश्चित करने के कारण विलम्बित हुए।
पैरा 2.2.1.4, 2.3.4 और 2.3.5
- 73 प्रतिशत मध्यस्तता के मामले अनुचित ठेका प्रबंधन के रेलवे वृद्धि संवेदन के विरुद्ध निश्चित किए गए थे।
पैरा 2.3.7

2.1. संस्तुतियाँ/सिफारिशें

- I. ठेका कार्यों के सामयिक समापन को सुनिश्चित करने और संसाधनों की सक्षम उपयोगिता के लिए आरबी को अभियन्ता विभाग के लिए भारतीय रेलवे संहिता में लिखे प्रावधानों को सुनिश्चित करने की आवश्यकता है और क्षेत्रीय रेलवे द्वारा सीधे निविदा के नियोजन चरण से देने और ठेकों के निष्पादन तक आरबी के समय-समय पर जारी निर्देशों का सख्ती/कड़ाई से अनुपालन किया जाता है।
- II. समय और लागत को बढ़ने से रोकने के लिए, निविदाकरण और ठेकों के देने में शामिल विभिन्न प्रक्रियाओं के लिए समय-सीमाओं को स्पष्ट रूप

से परिभाषित करने और उपयुक्त चरणों पर अनुरक्षित करने की आवश्यकता है।

III. पारदर्शिता बनाए रखने और प्रतियोगी देरों को प्राप्त करने के लिए पूर्ण ई-टेंडरिंग प्रक्रिया प्रारंभ करने की आवश्यकता है।

3. समर्पित माल-भाड़ा कॉरिडोर परियोजना

अप्रैल 2005 में, प्रमुख मार्गों पर यात्री ट्रेफिक से मालभाड़ा ट्रेफिक को अलग करते हुए माननीय रेलमंत्री ने स्वर्णिम चतुर्भुज के साथ उच्च क्षमता, उच्च गति वाले समर्पित मालभाड़ा कॉरिडोर के निर्माण की घोषणा की थी। प्राथमिक अभियांत्रिकी कम ट्रेफिक सर्वेक्षण (पीईटीएस) रिपोर्टों के आधार पर, एमओआर ने ₹ 28,181 करोड़ की प्राक्कलित लागत पर परियोजना को शुरू करने के लिए अनुमोदन की माँग करते हुए मंत्रिमंडल के पास गया (फरवरी 2007)। यह प्रस्तावित किया गया कि एमओआर इक्विटी अंगभूत के निधिकरण मुख्य रूप से आंतरिक उत्पादन द्वारा और लगभग 10 प्रतिशत सकल बजट संबंधी सहायता से करेगा। व्यावहारिकता अध्ययन के संचालीन के बाद जापान सरकार केवल पश्चिमी कॉरिडोर से निधि प्रदान करने पर सहमत हुई। जापान अंतर्राष्ट्रीय सहयोग एजेंसी (जेआईसीए) द्वारा प्रस्तुत रिपोर्ट पर आधारित, ₹ 43,293 करोड़ पर परियोजना लागत के अनुमोदन (जेआईसीएएज से क्षण के श्रण पूर्वोत्तर कॉरिडोर के निधिकरण के लिए वित्तीय योजना प्रस्तुत नहीं की गई थी), के लिए एमओआर मंत्रिमंडल के पास गया, मंत्रिमंडल ने ₹ 28,181 करोड़ की वास्तविक प्राक्कलित कुल लागत पर परियोजना को उपक्रमित करने के लिए अनुमोदित (फरवरी 2008) किया। परियोजना के निष्पादन के लिए नियोजन की समीक्षा के दौरान देखे गए मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्न प्रकार से थे:

- I. बिना प्रामाणिक प्राक्कलनों, ठोस वित्तीयन और वित्त के साधनों के सौद्धांतिक रूप से अनुमोदन के लिए कैबिनेट तक जाना, अपरिपक्व था। सभी कैबिनेट नोटों में, प्रारंभ करने की 'शून्य' तिथि दर्शाए बिना

एमओआर ने परियोजना की समापन अवधि पाँच वर्षों के तौर पर प्रस्तुत की थी।

पैरा 3.2

II. एमओआर का शेयर जोकि प्रारंभ में ₹ 9393 करोड़ पर प्राक्कलित था, ₹ 27,153 करोड़ तक गया था।

पैरा 3.3

III. आधारभूत डाटा की उपलब्धता के बावजूद रेल मंत्रालय ने विस्तृत परियोजना लागत को निर्धारित करने में छह वर्ष और रियायती समझौते के आहरण और अनुमोदन में आठ वर्षों का अनावश्यक अधिक समय लिया। निदेशक मंडल का सर्जन निर्धारित करने में तीन वर्षों से अधिक का विलम्ब था।

पैरा 3.2

IV. भारतीय रेलवे और ढेरों मालभाड़ा सेवाओं के उपयोगकर्ताओं द्वारा सयुक्त रूप से स्वाधिकृत एसपीवी बनाने के लिए कार्य बल की सिफारिशों का अनुपालन नहीं किया गया था। मुख्य रूप से किसी भी समय या लागत बढ़ोतरी से बचने और 2010-11 तक परियोजना को स्थापित करने के लिए एमओआर द्वारा 100 प्रतिशत इक्विटी के साथ एक एसपीवी का निर्माण किया गया था। चूँकी परियोजना अभी तक पूर्ण नहीं हुई है, 100 प्रतिशत इक्विटी के साथ एसपीवी के गठन का उद्देश्य पराभूत हो गया।

पैरा 3.2.1

V. वहा पर तीन वर्षों की समयावधि का थी जिसके परिणामस्वरूप मार्च 2014 तक निर्माण लागत में ₹ 7992 करोड़ और भूमि लागत में ₹ 4442 करोड़ की वृद्धि हुई थी।

पैरा 3.2

3.1 संस्तुतियाँ

रेल मंत्रालय/डीएफसीसीआईएल को आवश्यकता है:-

I. निर्माण एवं अन्य संबंधित घटकों के दौरान आकस्मिक व्ययों, बीमा राशि, करों, ब्याज के लिए सभी प्रावधानों को यथोचित समावेशित करते हुए यथार्थवादी और वस्तुगत मूल्य निर्धारण तैयार करना।

- II. संशोधित लागत के लिए कैबिनेट का अनुमोदन प्राप्त करना और संशोधित अनुमोदित लागत के तहत समय बाधित ढंग से परियोजना के शेष कार्यों के निष्पादन के लिए प्रभावी कदम उठाना।
4. **भारतीय रेलवे परियोजना प्रबंधन इकाई द्वारा सिग्नलिंग एवं दूरसंचार प्रणाली का आधुनिकरण**

20 अगस्त 1995 को, सिग्नलिंग एवं दूरसंचार (एसएंडटी के गलत प्रचालन के कारण, गाजियाबाद (जीजेडबी)- कानपुर (सीएनबी) के टुंडला-शिकोहाबाद संभाग पर फिरोजाबाद पर दो एक्सप्रेस ट्रेनों के पिछले भाग की टक्कर के कारण एक बड़ी रेल दुर्घटना हुई थी। इसके परिणामस्वरूप केन्द्रीकृत ट्रेफिक नियंत्रण द्वारा ट्रेन प्रचालनों में कुशलता और सुरक्षा प्राप्त करने के लिए रेलवे बोर्ड ने इस मार्ग पर एस एवं टी प्रणाली को आधुनिकृत करना निर्धारित (1995) किया।

रेल मंत्रालय (एमओआर) के पास अपर्याप्त सामान्य बजट संबंधी सहायता (जीबीएस) को देखते हुए डीएम 185,000,000 के लिए स्वाधिकृत जर्मन सरकार विकास बैंक (केएफडब्ल्यू) के साथ एक 'श्रण समझौते' में प्रविष्ट किया (अगस्त 1997)। सात कार्य जो कि जीबीएस का अपयोग करते हुए चालित थी सहित एस एवं टी प्रणाली के आधुनिकरण के लिए सात कार्यों के निष्पादन की नियम एवं शर्तें पारिभाषित करते हुए एमओआर ने फरवरी 2002 में केएफडब्ल्यू के साथ एक 'अलग समझौते' में प्रविष्टि की थी। केएफडब्ल्यू की सलाह पर, परियोजना प्राधिकरणों को तकनीकी सलाह और परियोजना कार्य के लिए पर्यवेक्षण के लिए एमओआर ने (दिसम्बर 2002) एक सलाहकारी कम्पनी (ठेका मूल्य- 3.91 मिलियन यूरो) की नियुक्ति की। 'भारतीय रेलवे परियोजना प्रबंधन इकाई (आईआरपीएमयू)' कहा जाने वाला एक एसपीवी मई 2003, नई दिल्ली में स्थापित किया गया था। कुशल नियोजन और

परियोजना के निष्पादन में आईआर और आईआरपीएमयूके निष्पादन के आंकलन के लिए लेखापरीक्षा ने परियोजना की समीक्षा की। मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे उल्लेखित है:

- I. मुख्य ठेके के समापन की नियत तारीख जुलाई 2009 सुनिश्चित की गई थी। तथापि, जुलाई 2009 तक परियोजना की प्रगति केवल 35 प्रतिशत थी। कुछ विस्तारणों के बावजूद, परियोजना की प्रगति 69 प्रतिशत थी (दिसम्बर 2014)

पैरा 4.4.1 और 4.4.2.2

- II. कार्यों की धीमी प्रगति के कारण, केएफडब्ल्यू ने फरवरी 2015 में एमओआर के साथ 'श्रण समझौता' समाप्त किया। एमओआर ने इसलिए जीबीएस के उपयोग द्वारा शेष कार्य करना निर्धारित किया। एमओआर ने वास्तविक लागत में ₹ 291.24 करोड़ (65.36 प्रतिशत) की वृद्धि पंजीकृत करते हुए ₹ 736.81 करोड़ पर परियोजना की नवीनतम प्रत्याशित लागत का आंकलन (मार्च 2015) किया था। इसके विरुद्ध शेष कार्य को पूरा करने में ₹ 226.72 करोड़ की आवश्यकता होगी दर्शाते हुए मार्च 2015 तक ₹ 510.09 करोड़ का व्यय किया गया।

पैरा 4.4.2.2 और 4.5

- III. रेल मंत्रालय ने इस संवेदनशील और महत्वपूर्ण सुरक्षा परियोजना को तात्कालिक आधार पर लिया। तथापि, प्रारंभिक नियोजन चरण पर विभिन्न कारणों के कारण विलम्ब ने आईआर पीएमयू के गठन को विलम्बित किया। इसके परिणामस्वरूप ठेका देने में विलम्ब हुआ। आईआरपीएमयू के गठन तक केएफडब्ल्यू श्रण असंवितरित रहा जिसके परिणामस्वरूप ₹ 8.26 करोड़ के प्रतिबद्धता प्रभार का परिहार्य भुगतान हुआ।

पैरा 4.4.1

- IV. निविदाओं की तकनीकी बोलियों के मूल्यांकन के दौरान परियोजना में शामिल ठेकेदार को तकनीकी रूप से अनुपयुक्त पाया गया था। ठेकेदार के अक्षम निष्पादन के कारण परियोजना की प्रगति धीमी थी। ठेकेदार के निष्पादन के अलावा, कार्य क्षेत्र में वृद्धि कमी प्रारूप संबंधी समझौते के बाद के तकनीकी मुद्दे, विनिर्देशों और तकनीकियों के कारण कार्यों की धीमी प्रगति हुई। प्रारंभिक समापन की तिथि से छह वर्ष बाद भी यह महत्वपूर्ण सुरक्षा परियोजना अब भी अपूर्ण है। परियोजना से अपेक्षित लक्ष्यों को अब भी पूरा नहीं किया गया।

पैरा 4.4 और 4.5

4.1. संस्तुतियाँ

- I. विदेशी वित्तीय सहायता की अनुपस्थिति में, एमओआर को एक यथार्थवादी घटनाक्रम बनाने और परियोजना के शेष कार्यों के सामयिक समापन के लिए उनका अनुपालन सुनिश्चित करना और सकल बजट संबंधी सहायता की इष्टतम उपयोगिता भी सुनिश्चित करने की आवश्यकता है।
- II. भविष्य की सभी आधुनिकरण परियोजनाओं के लिए एमओआर को परियोजना की सुचारू प्रगति के लिए ठेका देने से पूर्व प्रारूपों, विनिर्दिष्टों, तकनीकियों एवं अन्य संबंधित मुद्दों जैसी आवश्यक प्राथमिक औपराचिकताओं के अनुपालन को सुनिश्चित करने की आवश्यकता है।
- III. मध्यस्तता/न्यायालय मामलों के परिणामों से बचने के लिए एमओआरको क्रियान्वयन चरण के दौरान सभी तकनीकी मामलों पर सामयिक निर्णयों को सुनिश्चित करने की आवश्यकता है।