

अवसंरचना परियोजनाओं
में
सार्वजनिक निजी साझेदारी
(पीपीपी)

सार्वजनिक लेखापरीक्षण
दिशानिर्देश



भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

आमुख

तीव्र आर्थिक विकास के लिए टिकारू और उच्चकोटि अवसंरचना का सृजन एक पूर्वापेक्षा है और प्रौद्योगिकीय परिवर्तन, कुशल कार्यबल तथा उत्कृष्ट परियोजना प्रबन्धन द्वारा सुसमर्थित दीर्घकालिक निवेश आवश्यक है। इन सभी तत्वों के साथ में लाना केवल सरकारों के लिए हमेशा संभव नहीं होता। इस अनुभूति ने न केवल अवसंरचना परियोजनाओं का निष्पादन करने बल्कि सामाजिक विकास हेतु परिवर्तित नीतियां बनाने के लिए भी सार्वजनिक निजी भागीदारी (पीपीपी) के रूप में पारस्परिक लाभदायक संबंध में सार्वजनिक और निजी क्षेत्र को एक साथ लिया गया है।


पीपीपी में निजी पूंजी और अनुभव लाने के साथ मूल्यवान सार्वजनिक परिसम्पत्तियों का अन्तरण एवं रियाजतों के रूप में भावी राजस्व का छोड़ना भी शामिल है। यह सुनिश्चित करने के लिए कि ऐसी व्यवस्था की सार्वजनिक दृष्टि में अतिविश्वसनीयता है, परिश्रम, पारदर्शिता, वास्तविकता और निर्णय लेने की समस्त प्रक्रिया की सत्यनिष्ठा सर्वोपरि है, यदि इन व्यवस्थाओं को सफल करना है तथा भावी परियोजनाओं के लिए जारी रखना है। इसलिए, सार्वजनिक लेखापरीक्षकों की भूमिका इस निर्धारण में आलोचनात्मक हो जाती है कि क्या ऐसी व्यवस्थाएँ वास्तव में सार्वजनिक हित में हैं और जोखिमों तथा पुरस्कारों के विभाजन में उचित एवं संतुलित भी हैं। ऐसे सत्त्वों की लेखापरीक्षा भारी चुनौती प्रस्तुत करती है तथा लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली एवं सार्वजनिक लेखापरीक्षकों की पहुंच में भी परिवर्तन अपेक्षित है। जवाबदेही को बढ़ावा देते समय लेखापरीक्षा को निजी क्षेत्र अन्तर्ग्रस्तता, निवेश एवं परिवर्तित प्रबन्धन तकनीकों को हतोत्साहित नहीं करना चाहिए।

इस उद्देश्य को पूरा करने के लिए सार्वजनिक निजी भागीदारी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा के लिए दिशानिर्देश प्रकाशित करने की आवश्यकता महसूस की गई है जो इस समय पूरे विश्व में उत्तम पद्धतियों को प्रदर्शित करते हैं परन्तु वर्षों से सरकारी प्रचालकों के हमारे लेखापरीक्षण अनुभव से उन्मूलित हो गए हैं। चूंकि सार्वजनिक अवसंरचना के सृजन में वित्तपोषण की पीपीपी पद्धति जोर पकड़ रही है, इसलिए इन दिशानिर्देशों की समयबद्धता पर कोई विवाद नहीं हो सकता। यह चिंता स्वयं प्रधानमंत्री द्वारा 2008 में महालेखाकारों के सम्मेलन में संबोधन करते समय महसूस की गई थी जब उन्होंने कहा था कि 'सार्वजनिक निजी भागीदारी परियोजनाएं परिवहन, ऊर्जा, शहरी अवसंरचना, पर्यटन और रेलवे के मूल अवसंरचना क्षेत्रों में वर्धमानिक रूप से सामान्य हो रही हैं। लेखापरीक्षा को इन जटिल व्यवस्थाओं का मूल्यांकन करने के लिए नए कौशल की आवश्यकता है।

दिशानिर्देशों की रचना मूलतः भारतीय लेखा तथा लेखापरीक्षा विभाग के अधिकारियों एवं स्टाफ के प्रयोग के लिए की गई है। यह आशा है कि इन दिशानिर्देशों से पीपीपी व्यवस्थाओं के अन्तर्गत परियोजनाओं के लेखापरीक्षण में तर्कसंगत रूपरेखा उपलब्ध होगी और यह अवधारित करने में लेखापरीक्षकों को सहायता मिलेगी कि क्या सरकार और अन्य सार्वजनिक प्राधिकारियों ने सर्वोत्तम संभव डील की है।

मुझे आशा है कि विभाग के अधिकारी और स्टाफ दिशानिर्देशों को अति लाभदायक एवं व्यावहारिक पाएंगे। वस्तुतः, दिशानिर्देशों को भविष्य में प्राप्त अनुभव के आधार पर निरन्तर अद्यतन एवं संशोधित किए जाने की आवश्यकता है।

20 अक्टूबर 2009
नई दिल्ली


(विनोद राय)
भारत के नियंत्रक—महालेखापरीक्षक

प्राक्कथन

सार्वजनिक निजी साझेदारी (पीपीपी) का आशय समाज के चहुंमुखी विकास के लिए, विभिन्न माध्यमों एवं उद्देश्यों वाले अर्थव्यवस्था के दो प्रभावशाली परन्तु भिन्न क्षेत्रों के परस्पर मिलन से है। सार्वजनिक निजी साझेदारी सार्वजनिक वित्त के आधुनिकतम एवं सफल माध्यमों में से एक है तथा विकसित एवं विकासशील दोनों देशों द्वारा अपनी अवसंरचनाओं के निर्माण तथा पुनर्निर्माण हेतु इसको तेज़ी से अपनाया जा रहा है। ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना में उन मंद पड़ी अवसंरचना की कमियों जिनसे देश आज जूझ रहा है पर नियन्त्रण करने के लिए केन्द्र तथा राज्य दोनों योजनाओं को आरम्भ करने के लिए पीपीपी परियोजनाओं को बहुत महत्व दिया गया है।

पीपीपी का मूलभूत उद्देश्य निजी क्षेत्र को, लाभ उद्देश्य से समझौता किए बिना समाज के कल्याण हेतु पूंजी प्राप्त करने तथा परियोजनाओं को समयानुसार तथा बजट के अन्दर पूरा करने के सामर्थ्य के प्रति निष्ठावान होने के लिए बढ़ावा देने से है। इसके साथ-साथ सार्वजनिक क्षेत्र बड़े स्तर पर उचित मूल्यों पर माल तथा सेवाएं प्रदान कराने के दायित्व को निभायेगा। वास्तव में इस व्यवस्था में निर्णय लेने के लिए विवेकपूर्ण दृष्टिकोण की आवश्यकता होती है तथा ऐसा कार्य ढांचा अनिवार्यतः महत्वपूर्ण होता है जोकि निजी क्षेत्र के भागीदार को प्रदत्त सेवाओं के स्तरों एवं गुणवत्ता को घटाए बिना निवेशों पर औचित्यपूर्ण प्रतिफल देने योग्य बनाए। पीपीपी परियोजनाओं की सफलता की कुंजी भागीदारों के बीच जोखिमों तथा लाभों के संतुलित एवं उचित आबंटन तथा टेकों के प्रबन्धन से सम्बन्धित सभी संव्यवहारों में पारदर्शिता एवं उत्तरदायित्व है।

सर्वोच्च लेखापरीक्षा संस्थानों का अन्तर्राष्ट्रीय संगठन (इंटोसाई) काफी समय से, पीपीपी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा हेतु व्यापक दिशानिर्देशों के विकास हेतु कार्यरत रहा है। इसी के अनुसरण में, इंटोसाई ने 2001 में पीपीपी लेखापरीक्षण दिशानिर्देश जारी किए थे, तत्पश्चात् 2007 में पीपीपी लेखापरीक्षा को एक समर्पित कार्यशाला के निष्कर्षों पर आधारित कुछ विस्तृत सिफारिशें जारी की गईं। ये वास्तव में ही महत्वपूर्ण हैं तथा इंटोसाई के सदस्यों द्वारा इनका अनुपालन किया जा रहा है। तथापि, भारत में सार्वजनिक क्षेत्र के लेखापरीक्षकों, विशेषतः वे जिन्हें भारत के नियन्त्रक महालेखापरीक्षक को प्राप्त शक्तियों तथा आदेश के अध्यधीन लेखापरीक्षा

करने हेतु प्राधिकृत किया गया है की अपेक्षाओं हेतु परम्परागत दिशानिर्देश नियत करने की आवश्यकता विगत कुछ वर्षों से ज्यादा महसूस की जाती रही है। ये दिशानिर्देश इसी दिशा में किए गए प्रयासों का प्रतिफल हैं।

ये दिशानिर्देश व्यापक हैं तथा भारत में संकल्पनाकृत एवं विकसित किए जाने के कारण पीपीपी ठेकों एवं प्रबन्धन के विभिन्न पहलुओं को कवर करते हैं। ये दिशानिर्देश पीपीपी परियोजना के क्रियाकलापों की पारदर्शिता, जवाबदेही तथा धन के मूल्य जैसे पहलुओं की जांच के लिए तथा भारत सरकार एवं योजना आयोग द्वारा स्थापित निबन्धनों तथा पद्धतियों के अनुसरण में तैयार किए गए हैं। जहां तक एक पीपीपी परियोजना में नियामक विषयों का सम्बन्ध है, नियामक निकायों की निष्पादन लेखापरीक्षा के लेखापरीक्षा दिशानिर्देश लागू होंगे। यह आशा की जाती है कि भारतीय लेखा व लेखापरीक्षा विभाग के कर्मचारी एवं वरिष्ठ अधिकारी जो कि भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक¹ के आदेश एवं शक्तियों के अनुसार सार्वजनिक क्षेत्र की लेखापरीक्षा करने हेतु उत्तरदायी हैं, इन दिशानिर्देशों में शामिल पीपीपी की विभिन्न अवस्थाओं एवं पहलुओं सम्बन्धी स्पष्टीकरणों एवं व्याख्याओं तथा लेखापरीक्षा मानदण्ड को बहुत लाभप्रद एवं व्यवहारिक पायेंगे।

ऐसे अन्य सभी दस्तावेजों की भान्ति, इन दिशानिर्देशों को भी "सजीव दस्तावेज" मानना होगा तथा आवधिक अद्यतन एवं संशोधन आवश्यक होंगे। तब तक, सार्वजनिक लेखापरीक्षक इस चुनौतीपूर्ण एवं उभरते हुए क्षेत्र की लेखापरीक्षा में इन दिशानिर्देशों में उपलब्ध मार्गदर्शन का उपयोग अपने कार्य के बेहतर बनाने के लिए सन्दर्भ ग्रन्थ के रूप में उपयोग कर सकते हैं।

इस बात का पूरा ध्यान रखा गया है कि दिशानिर्देशों में गलतियां एवं अशुद्धियाँ न हों। तथापि, यदि दुर्भाग्यवश ऐसा कुछ हो गया हो तो उन्हें अगले संस्करण में शुद्धि हेतु सूचित कर दिया जाए। सुधार हेतु परामर्श महानिदेशक (लेखापरीक्षा) भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक के कार्यालय को प्रेषित किए जा सकते हैं।

¹ इस दिशानिर्देशों के विभिन्न अध्यायों में वर्णित सार्वजनिक क्षेत्र के लेखापरीक्षक शब्द से अर्थ केवल भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के आदेश तथा शक्तियों के अधीन लेखापरीक्षा का कार्य करने वाले अधिकारियों तथा कर्मचारियों मात्र से है।

अवसंरचना परियोजनाओं में सार्वजनिक निजी साझेदारी (पीपीपी)

भाग	विषय	पैरा	पृष्ठ
I	सार्वजनिक निजी साझेदारी (पीपीपी): विहंगावलोकन		
	प्रस्तावना	1.1	3
	सार्वजनिक निजी साझेदारी क्या है?	1.2	4
	सार्वजनिक निजी साझेदारी (पीपीपी) कितने प्रकार की होती है?	1.3	6
	सार्वजनिक निजी साझेदारी तथा निजी वित्त अभिक्रम/वस्तुओं तथा सेवाओं की अधिप्राप्ति	1.4	12
	सार्वजनिक निजी साझेदारी तथा निजीकरण	1.5	12
	सार्वजनिक निजी साझेदारी (पीपीपी) परियोजनाओं की सफलता के लिए अपेक्षाएं	1.6	13
	सार्वजनिक निजी साझेदारी के उद्देश्य	1.7	15
	पीपीपी परियोजनाओं में निजी क्षेत्र के साझेदारों की भूमिका	1.8	15
	विभिन्न (अवसंरचना) क्षेत्रों में सार्वजनिक निजी साझेदारी लेखापरीक्षा	1.9	16
II	सार्वजनिक निजी साझेदारी परियोजनाओं के मूल्यांकन और अनुमोदन के लिए संस्थागत व्यवस्था		
	सार्वजनिक निजी साझेदारी परियोजनाओं के मूल्यांकन और अनुमोदन के लिए संगठनात्मक संरचना	2.1	21
	पीपीपी एसी की वित्तीय शक्तियाँ	2.2	22
	पीपीपी परियोजनाओं के निरूपण और मूल्यांकन के लिए क्रियाविधि	2.3	22
	पीपीपी एसी द्वारा मूल्यांकन/का अनुमोदन	2.4	22
	अवसंरचना में पीपीपी परियोजनाओं को वित्तीय सहायता	2.5	23
	मॉडल रियायत करार (एमसीए)	2.6	24
	राज्य सरकारों में सांस्थानिक व्यवस्था	2.7	25

III पीपीपी लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं उद्देश्य

सार्वजनिक निजी साझेदारी (पीपीपी) लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र	3.1	29
पीपीपी लेखापरीक्षा के उद्देश्य	3.2	32
लेखापरीक्षा किए जाने वाले दस्तावेजों के प्रकार क्या हैं ?	3.3	33
- परियोजना सूत्रीकरण एवं अनुमोदन	3.3.5	34
- ठेका/रिआयत करार	3.3.6	34
- सार्वजनिक क्षेत्र के साझेदार के पास उपलब्ध दस्तावेज	3.3.7	34
- स्वतन्त्र इंजीनियर/लेखापरीक्षक की रिपोर्टें	3.3.8	34
निजी क्षेत्र के साझेदार के प्रलेखों और अभिलेखों का निर्धारण	3.4	35
पीपीपी परियोजना की सार्वजनिक लेखापरीक्षा कब करवाई जानी चाहिए	3.5	36

IV पीपीपी लेखापरीक्षा का आदेश तथा अभिलेखों तक पहुंच

पीपीपी परियोजनाओं की सार्वजनिक लेखापरीक्षा के लिए आदेश	4.1	41
पीपीपी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा के लिए अन्तर्राष्ट्रीय लेखापरीक्षण मानक और दिशानिर्देश	4.2	42
राज्य के जोखिम	4.2.2	43
सर्वोच्च लेखापरीक्षा संस्थान के जोखिम	4.2.2	44
पीपीपी लेखापरीक्षा और निष्पादन लेखापरीक्षण दिशानिर्देश	4.3	45
जोखिमों की पहचान तथा भागीदारी	4.4	46
- व्यवहार्यता/संगठनात्मक जोखिम	4.4.1 (i)	46
- शर्त पूर्वोदाहरण जोखिम	4.4.1 (ii)	46
- वित्तपोषण जोखिम	4.4.1 (iii)	46
- निर्माण जोखिम	4.4.1 (iv)	47
- प्रचालन एवं अनुरक्षण जोखिम	4.4.1 (v)	47
- मांग जोखिम	4.4.1 (vi)	48
- राजस्व जोखिम	4.4.1 (vii)	48
- अप्रत्याशित विकास से जोखिम	4.4.1 (viii)	48
- समापन जोखिम	4.4.1 (ix)	49
- अवशिष्ट मूल्य जोखिम	4.4.1 (x)	49

लेखापरीक्षा योजना तथा लेखापरीक्षा के लिए पीपीपी परियोजनाओं का चयन	4.5	50
- पीपीपी परियोजनाओं पर आंकड़ों तथा सूचना का संग्रहण	4.5 (i)	50
- लेखापरीक्षा के लिए पीपीपी परियोजनाओं का चयन	4.5 (ii)	50
- लेखापरीक्षा योजना का आयोजन	4.5 (iii)	51
- निजी भागीदार/लोक एजेन्सियों का सहयोग मांगना	4.5 (iv)	53
- बाह्य विशेषज्ञों की नियुक्ति	4.5 (v)	54
V पीपीपी लेखापरीक्षा हेतु लेखापरीक्षण प्रक्रिया एवं मानदण्ड		
सार्वजनिक निजी साझेदारी (पीपीपी) व्यवस्थाओं का प्रक्रिया प्रवाह	5.1	59
लेखापरीक्षा प्रणाली	5.2	59
सार्वजनिक निजी साझेदारी (पीपीपी) परियोजनाओं की लेखापरीक्षा:		
एक क्रमिक दृष्टिकोण	5.3	60
परियोजना प्रतिपादन एवं अनुमोदन की लेखापरीक्षा	5.3.2	60
रिआयतों एवं रिआयत अवधि की लेखापरीक्षा	5.4	63
जोखिम विभाजन की लेखापरीक्षा	5.5	65
वित्तपोषण जोखिमों की लेखापरीक्षा	5.6	66
व्यवहार्यता अन्तर निधीयन की लेखापरीक्षा	5.7	67
शुल्क/टोल/प्रयोक्ता प्रभारों की लेखापरीक्षा	5.8	69
कुल परियोजना लागत की लेखापरीक्षा	5.9	72
बोली एवं मूल्यांकन की लेखापरीक्षा	5.10	74
परियोजना के निर्माण की लेखापरीक्षा	5.11	76
परियोजना निर्माण कार्यकलापों के मानीटरन की लेखापरीक्षा	5.12	78
वाणिज्यिक विकास की लेखापरीक्षा	5.13	79
प्रचालन, अनुरक्षण एवं विकास/राजस्व संग्रहण की लेखापरीक्षा	5.14	80
धन उपादेयता मूल्यांकन की लेखापरीक्षा	5.15	82
परिसम्पत्ति मूल्यांकन की लेखापरीक्षा	5.16	84
VI लेखापरीक्षा निर्का सूचित करना और सिफारिशें		
लेखापरीक्षा निष्कर्ष और सूचित करना	6.1	89
लेखापरीक्षा सिफारिशें	6.2	90

शब्दावली		91
अनुबन्ध		
अनुबन्ध-I: दिशानिर्देशों में प्रयुक्त संकेताक्षर		97
अनुबन्ध-II: लेखापरीक्षा के दौरान सत्यापित किए जाने वाले दस्तावेजों की सूची	3.3.9	100
अनुबन्ध-III: पीपीपी लेखापरीक्षा के सार्वजनिक लेखापरीक्षकों के लिए जांच सूची		102
अनुबन्ध-IV: सुझाए गए संदर्भ	5.3.3	106
अनुबन्ध-V: अवसंरचना क्षेत्रों में संयुक्त उद्यम कम्पनियों की स्थापना के लिए दिशानिर्देश		112
चार्ट		
चार्ट 'क': सेवा रियायत करारों में निजी क्षेत्र का अंश एवं संलिप्तता	1.3.4	10
चार्ट 'ख': पूर्वापेक्षाओं हेतु पीपीपी विकल्पों की मैपिंग	1.3.5	11
चार्ट 'ग': उद्देश्यों हेतु पीपीपी विकल्पों की मैपिंग	1.3.5	11
चार्ट 'घ': पीपीपी विकल्प-सारांश	1.3.5	11
चार्ट 'ङ': पीपीपी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा की प्रक्रिया	4.5.18	56
चार्ट 'च': एक पीपीपी परियोजना की स्थापना का फ्लो चार्ट	5.17	85

भाग I

सार्वजनिक निजी साझेदारी
(पीपीपी) : विहंगावलोकन

1.1 प्रस्तावना

1.1.1 सार्वजनिक निजी साझेदारी निजी क्षेत्र को उपलब्ध सीमित संसाधनों का बहुत अधिक विस्तार किए बिना राष्ट्र निर्माण के क्रियाकलापों में शामिल होने तथा संयुक्त उद्यम के द्वारा उच्च स्तर की सार्वजनिक वस्तुओं एवं सेवाओं की सुपुर्दगी को तेज गति प्रदान करने का एक असाधारण एवं नवपरिवर्तनशील माध्यम है। ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना में अनुमान लगाया गया है कि अभिकल्पित उच्च वार्षिक विकास दर को बनाए रखने के लिए, आधारभूत संरचना क्षेत्र में विनिवेश को बहुत बड़े अनुपात² से बढ़ाना पड़ेगा। सार्वजनिक क्षेत्र के लिए ऐसे विशाल वायदों को अतिरिक्त पूंजी प्रवाह के लिए सीमित क्षमता के चलते पूरा करना असम्भव हो जाएगा। अनुमानित कुल योजनागत अपेक्षाओं³ की कम से कम 30 प्रतिशत की प्रत्याशित गिरावट, जो स्वयं ही एक विशाल परिमाण होगी, को अवसंरचना क्षेत्र के विकास में निजी क्षेत्र की सक्रिय भागीदारी से ही पूरा करना होगा। सार्वजनिक निजी साझेदारी (पीपीपी) ऐसी चुनौती से निपटने के लिए एक आकर्षक विकल्प बनेगा।

1.1.2 तथापि, अवसंरचना विकास में निजी क्षेत्र की भागीदारी आसान काम नहीं है। इसके लिए एक ऐसे कार्य ढांचे की आवश्यकता होती है जो निजी क्षेत्र को सहन किए जाने वाले जोखिम पर समुचित प्रतिफल प्रदान करने के योग्य बनाता है, उचित मूल्य पर उपभोक्ता को पर्याप्त सेवा स्तर सुनिश्चित करता है तथा सरकार को सार्वजनिक धन के लिए मूल्य अधिप्राप्ति की सुविधा प्रदान करता है। सामान्य रूप से यह अनुभव किया गया है कि ये शर्तें पूरी हो पाना कठिन होता है। विभिन्न हित धारकों वाली बहुमुखी बाधाओं के कारण, पीपीपी परियोजनाओं के लिए कार्यविधि सम्बन्धी अपर्याप्त प्रारम्भिक कार्य, परियोजनाओं को चिन्हित करने, निजी भागीदारों का चयन, नीति योजना की तैयारी तथा परियोजना प्रतिवेदन, ठेकों की ड्राफ्टिंग तथा अन्य सम्बद्ध कार्यवाहियों से केवल संव्यवहार लागतों में वृद्धि, परियोजना लागू होने में वर्षों का विलम्ब, अपर्याप्त गुणवत्ता तथा सरकार के प्रति आकस्मिक व्यय⁴ दायित्वों में वृद्धि ही होगी। ऐसी समस्याओं वाली परियोजना पूरी होने के पश्चात भी उच्च लागत कम मांग की लक्षण-समष्टिता में उलझ सकती है।

1.1.3 पीपीपी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा के सन्दर्भ में अनेक प्रश्न किए जाते हैं। भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक (सीएजी) ने पहले ही राज्य सरकारों द्वारा हाथों में ली गई कुछ परियोजनाओं के साथ-2 राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण (एनएचएआई) द्वारा कार्यान्वित की गई कुछ पीपीपी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा करनी प्रारम्भ कर दी है। ये लेखापरीक्षाएं मुख्यतः अन्य के साथ-साथ सर्वोच्च लेखापरीक्षा संस्थानों के अन्तर्राष्ट्रीय संगठन (इंटीसाई) द्वारा जारी दिशानिर्देशों पर आधारित थीं। तब ही से, विशेषतः भारतीय परिस्थितियों के अनुकूल दिशानिर्देशों को विकसित

² 11वीं योजना के दस्तावेज में 2006-07 में यू एस \$ 494 मिलियन तथा 9% की प्रक्षेपित जीडीपी विकास दर का अनुमान लगाया गया।

³ ग्यारहवीं योजना के दौरान अवसंरचना में निवेश; अवसंरचना समिति का सचिवालय; योजना आयोग (अक्टूबर, 2007)

⁴ मनटोक सिंह अहलुवालिया, उपाध्यक्ष, योजना आयोग, राष्ट्रीय राजमार्ग में पीपीपी प्रस्तावना, आदर्श रियायत करार, नवम्बर 2005

करने की बहुत आवश्यकता अनुभव की गई। उपरोक्त सन्दर्भ में तैयार किए गए इन दिशानिर्देशों का उद्देश्य विशेष रूप से अवसंरचना क्षेत्र की पीपीपी की लेखापरीक्षा के लिए सार्वजनिक क्षेत्र के लेखापरीक्षक को वांछित दिशानिर्देश उपलब्ध करवाना है।

1.2 सार्वजनिक निजी साझेदारी क्या है?

1.2.1 सार्वजनिक निजी साझेदारी (पीपीपी) को स्पष्ट करने के लिए कुछ परिभाषाएं तथा व्याख्याएं पहले से ही उपलब्ध हैं। संयुक्त राष्ट्र संघ⁵ सार्वजनिक निजी साझेदारी को "सार्वजनिक क्षेत्र द्वारा उपयोग किए गए निजी क्षेत्र जो अपनी पूंजी तथा अपनी योग्यता परियोजनाओं को समय तथा बजट में पूरा करने में सुपुर्द करते हैं से ठेका करने के नए तरीके के रूप में परिभाषित करता है"। संयुक्त राष्ट्र संघ के अनुसार, सार्वजनिक निजी साझेदारी जिसका उद्देश्य सार्वजनिक क्षेत्र की सुविधाओं तथा सेवाओं का वित्तपोषण, अभिकल्पना क्रियान्वयन है में मुख्यतः निम्नलिखित तीन विशेषताएं होंगी,

- क) दीर्घकालिक (कई बार 30 वर्षों तक) सेवा प्रावधान;
- ख) जोखिम का निजी क्षेत्र में हस्तांतरण; तथा
- ग) विधिक सत्त्वों एवं लोक प्राधिकारियों के बीच किए गए दीर्घकालिक ठेकों के विभिन्न स्वरूप।

1.2.2 "सार्वजनिक निजी साझेदारी प्रबन्धन", नामक पेपर में विश्व बैंक ने पीपीपीज़ को इस प्रकार परिभाषित किया है "दीर्घकालिक प्रबन्ध जिनमें सरकारें प्रत्यक्ष रूप से या अप्रत्यक्ष रूप से एक ठेके के अन्तर्गत सेवाएं खरीदती हैं या उपभोक्ताओं को कम कीमत पर आपूर्त करती हैं। दूसरी पीपीपीज़ में, सरकार व्यापक जोखिम सहन करती है- उदाहरणार्थ, उन परियोजनाओं पर जो सीधे उपभोक्ताओं को बेची जाती हैं राजस्व या प्रतिफल की गारन्टी देकर"। अवसंरचना समिति, सचिवालय, भारत सरकार के अनुसार एक "सार्वजनिक निजी साझेदारी (पीपीपी) परियोजना का अर्थ एक तरफ सरकार या संविधिक सत्त्व तथा दूसरी तरफ निजी क्षेत्र की कम्पनी के बीच उपभोक्ता प्रभार के भुगतान पर आधारभूत संरचना की सुपुर्दगी के लिए किए गए करार अथवा रियायत आधारित परियोजना से है"।

1.2.3 दूसरी तरफ दक्षिण अफ्रीका का कानून⁷ पीपीपी को एक सार्वजनिक क्षेत्र संस्थान/नगर निगम तथा एक निजी दल के बीच एक ठेके के रूप में परिभाषित करता है, जिसमें निजी दल

⁵ सार्वजनिक निजी साझेदारी में श्रेष्ठ अभिशासन संवर्धन हेतु दिशानिर्देश (यूएन-2006): यूरोप के लिए संयुक्त राष्ट्र संघ आर्थिक आयोग।

⁶ मार्क डट्टूज़, क्लार्ईव हैरिस, इन्द्रजीत धींगरा तथा क्रिस शुगर्ट

⁷ दक्षिण अफ्रीका का वित्त अधिनियम, 1976

अभिकल्पना, वित्तपोषण, निर्माण तथा किसी परियोजना के प्रचालन में व्यापक वित्त तथा तकनीकी जोखिम ग्रहण करता है।

1.2.4 अधिकतर मामलों में पीपीपी दोनो शब्दों के सर्वोत्तम अर्थ का सम्मिश्रण है: निजी क्षेत्र अपने संसाधनों, प्रबन्धन कौशल तथा तकनीकी के साथ तथा सार्वजनिक क्षेत्र अपनी नियामक क्रियाओं तथा सार्वजनिक हित की सुरक्षा के साथ।

1.2.5 पीपीपी की अवधारणा वर्तमान मूल की है तथा यह ग्रेट ब्रिटेन की प्रधानमन्त्री माग्रेट थैचर जिन्होंने तथाकथित "निजी वित्त प्रारम्भ" (पीएफआई)⁸ को सक्रिय रूप से बढ़ावा दिया, के अध्यक्षीन कन्जर्वेटिव सरकार के प्रयासों से प्रारम्भ हुई थी। विचार निजी ठेकेदारों को दिए गए निर्माण का व्यय सहन करवाने तथा इसके बदले में जन प्राधिकारियों ने सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करने के लिए पूरी की गई परियोजनाओं का किराया वापिस देने के लिए सहमति देने का था। इसने सरकार को अतिरिक्त सामाजिक सुविधाओं जैसे विद्यालय, अस्पताल, सुधारगृह... इत्यादि का बिना अतिरिक्त संसाधन खर्च किए जुटाने के समर्थ बनाया जबकि निजी क्षेत्र ने अभिकल्पना तथा परियोजना प्रबन्धन से हुई प्राप्तियों एवं बचतों को अपने पास रखा और सरकारी एजेन्सियों से इन सुविधाओं के लिए नियमित किराया भी प्राप्त किया। हालांकि व्यवस्था दोनों पक्षों के प्रति लाभप्रद प्रतीत हुई, आलोचना हुई कि सरकार केवल "भविष्य को गिरवी" रख रही थी तथा ऐसी आशकाएं व्यक्त की जा रही थीं कि इन योजनाओं को चलाने के लिए निजी क्षेत्र को भुगतान करने की दीर्घकालिक लागत सार्वजनिक क्षेत्र द्वारा स्वयं निर्माण करने पर आने वाली लागत से अधिक थी।

1.2.6 पीएफआई के मामलों से विपरीत, पीपीपी सरकारों, सार्वजनिक क्षेत्र के निकायों तथा निजी क्षेत्र के भागीदार सत्त्वों द्वारा विशाल स्तर पर वांछित/बेहतर स्तर की अवसंरचना सेवाएं जनता तथा उपभोक्ताओं को देने के लिए, एक साथ हाथों में ली गई परियोजनाएं हैं तथा इनमें जोखिमों तथा लाभों का संतुलित आबंटन शामिल है। पीपीपी में निजी क्षेत्र अनिर्बाध रूप से परियोजनाओं के निर्माण हेतु आवश्यक वित्त प्रदान करता है, अभिकल्पनाएं तथा निर्माण तैयार करता है तथा इनका प्रचालन एवं अनुसंधान भी करता है, बदले में सार्वजनिक क्षेत्र या तो उपयोक्ता प्रभारों, उपग्रहित या पथकर के संग्रहण का अधिकार हस्तांतरित करता है या एक परस्पर सम्मत तरीके से कुछ पूर्व निर्धारित निबन्धनों एवं सिद्धांतों⁹ के अनुसार मुआवजे का भुगतान व्यावहार्यता मद निधिकरण, वार्षिक भृति अथवा वार्षिक प्रभारों के माध्यम से करता है। पीपीपी विभिन्न प्रकार की हो सकती है जैसा कि आगे पैराग्राफ 1.3 में चर्चा की गई है; परन्तु उन सब में निम्नलिखित तत्व शामिल होंगे, जिसका ध्यान रखा जाना चाहिए:

⁸ थामस क्रासिंग, बर्मिंघम रिलीफ रोड, राष्ट्रीय स्वास्थ्य योजना (एनएचएस) के अन्तर्गत कुछ अस्पताल इत्यादि इसके कुछ उदाहरण हैं।

⁹ विशेष परिस्थितियों में जहाँ किसी परियोजना की व्यवहार्यता अधिक है निजी क्षेत्र को साझेदार सरकार/सार्वजनिक क्षेत्र के किसी अन्य साझेदार के साथ राजस्व की वृद्धि की हिस्सेदारी के लिए इच्छुक हो।

- i) एक भाग में सरकारी विभाग या उनके अधीन एजेन्सियाँ तथा निकाय तथा सत्व तथा दूसरे भाग में चयनित निजी क्षेत्र वैध तथा विधिक ठेके करेंगे।
- ii) दोनों की साझेदारी वांछित गुणवत्ता वाली दीर्घ कालिक सार्वजनिक सेवाएं (तथा/या वस्तुएं) प्रदान करेंगी।
- iii) सार्वजनिक क्षेत्र अभिकल्पना, निर्माण तथा/अथवा परियोजना के प्रचालन का उत्तरदायित्व निजी क्षेत्र को हस्तांतरित करते हुए लोक सेवा प्रदान करने का समग्र उत्तरदायित्व अपने पास रखेगा।
- iv) निजी क्षेत्र परियोजना को पूरा करने या उसके प्रचालन के लिए वांछित सम्पूर्ण अथवा अंशतः वित्त जुटाएगा तथा सार्वजनिक क्षेत्र राजस्व के अधिकार जैसे कि वित्त दाताओं की गारन्टियां या व्यवहार्यता भेद निधिकरण/समुचित मामलों में वार्षिक भृति प्रदान करेगा।
- v) सार्वजनिक क्षेत्र, प्रेक्षण भागों के आधार पर एक निर्धारित अवधि हेतु परियोजना से उपाजित राजस्व संग्रहण का अधिकार निजी क्षेत्र को प्रदान करेगा, या जोखिमों तथा प्रतिलाभों के संतुलित बंटवारे पर अनुदान या वार्षिक भृति तथा/अथवा किसी प्रकार के आधिक्य के आबंटन पर सहमति देगा;
- vi) करार करने के लिए सार्वजनिक क्षेत्र हेतु मुख्य मापदण्ड धन उपादेयता होगा।

1.2.7 योजना आयोग अवसंरचना समिति के सचिवालय, द्वारा जारी "पीपीपी परियोजनाओं के सूत्रीकरण, आंकलन तथा अनुमोदन के लिए दिशानिर्देशों" के अनुसार "जोखिमों को पूर्वाभास तथा इसे कम करना सफल पीपीपी की कुंजी है। निजी परियोजनाओं से भिन्न जहाँ मूल्य सामान्य रूप से प्रतियोगितात्मक रूप से निर्धारित किए जाते हैं तथा सरकारी संसाधनों को शामिल नहीं किए जाते, पीपीपी आधाभूत संरचना परियोजनाओं में सरकार द्वारा सार्वजनिक परिसम्पत्तियों का हस्तांतरण, उपयोक्ता प्रभारों की वसूली हेतु सरकारी प्राधिकार को सौंपा जाना, वर्चस्व वाली सेवाओं पर निजी क्षेत्र का नियन्त्रण तथा जोखिमों एवं आकस्मिक व्यय के दायित्वों का आबंटन विशेष रूप से समाहित होता है। उपयोक्ता के हितों की सुरक्षा तथा सार्वजनिक धन के मूल्यों की सुरक्षा की आवश्यकता, इस प्रकार, इन परियोजनाओं¹⁰ के थोड़े अधिक कठोर व्यवहार की मांग करती है।

1.3 सार्वजनिक निजी साझेदारी (पीपीपी) कितने प्रकार की होती है?

1.3.1 विस्तृत अर्थ में, पीपीपी संस्थाकृत पीपीपी तथा ठेकाकृत पीपीपी में श्रेणीकृत की जा सकती है। संस्थाकृत पीपीपी सामान्यतः सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्र के हितधारकों के बीच जोखिमों के आबंटन द्वारा पीपीपी परियोजनाओं को चलाने तथा दीर्घकालिक आधार पर लोक सेवा प्रदान करने के संयुक्त उद्यम (सं.उ.) होते हैं। नोएडा टॉल ब्रिज कम्पनी (एनटीबीसी) तथा बंगलूरु

¹⁰ गजेन्द्र हल्दिया, अवसंरचना समिति हेतु सचिवालय

इन्टरनैशनल एयरपोर्ट लिमिटेड (बीआईएएल) इस प्रकार के उदाहरण हैं। दूसरी तरफ, ठेकाकृत पीपीपी रियायत माडल के अन्तर्गत आते हैं, जिस मामले में सम्बन्धित सार्वजनिक क्षेत्र इकाई द्वारा किसी निजी क्षेत्र के साझेदार को एक सुविधा प्रदान की जाती है जो सामान्यतः एक दी गई समय अवधि के लिए पीपीपी परियोजना को अभिकल्पित करता है, निर्माण करता है तथा चलाता है। कुछ मामलों में, प्रचालन की सुविधा किसी दूसरी प्राइवेट पार्टी को ठेकाकृत की जा सकती है। दोनों श्रेणियों के अध्यक्षीन उपयोक्ता उपभुक्त सुविधा हेतु भुगतान करते हैं तथा ऐसे शुल्क जेवी अथवा निजी क्षेत्र की साझेदारी को उपार्जित होते हैं।

1.3.2 अधिकांशतः अपनाए जाने वाले पीपीपी मॉडल नीचे तालिका में दर्शाए गए हैं:

बनाओ प्रचालन करो तथा हस्तांतरित करो (बीओटी)	इस श्रेणी के अन्तर्गत, निजी क्षेत्र का साझेदार (ठेकाकृत अवधि के लिए) अभिकल्पना, निर्माण तथा प्रचालन तथा सुविधा को सार्वजनिक क्षेत्र को वापिस हस्तांतरित करने के लिए उत्तरदायी हैं। निजी क्षेत्र के साझेदार से परियोजना के लिए धन इकट्ठा करने, इस निर्माण तथा अनुरक्षण का उत्तरदायित्व लेने की आशा की जाती है। सार्वजनिक क्षेत्र सुविधा का उपयोग करने के लिए या तो किराए का भुगतान करेगा या उपयोक्ताओं से राजस्व संग्रहण की अनुमति देगा। पीपीपी के माध्यम से एनएचएआई द्वारा बनाई गई राष्ट्रीय राजमार्ग परियोजनाएं एक उदाहरण है।
पट्टे पर दो, प्रचालन करो तथा हस्तांतरण करो (एलओटी)	जैसा कि नाम से स्पष्ट है, इस प्रकार के पीपीपी में, एक सत्व जो पहले से ही विद्यमान है, प्रचालन में है, निजी क्षेत्र के साझेदार को आपस में हुए करार में निश्चित की गई निबन्धनों एवं शर्तों के साथ, प्रभावी प्रचालन हेतु सौंपा जाता है। ठेका एक दी गई परन्तु पर्याप्त दीर्घ अवधि हेतु होगा तथा ठेके के अन्त में परिक्षेत्र को पूर्व निर्धारित शर्तों पर प्रबन्धन एवं नियंत्रण सौंपकर किसी विद्यालय के भवन अथवा किसी अस्पताल को उसके सभी कर्मचारियों तथा सुविधाओं सहित पट्टे पर दिया जाना इस श्रेणी के अन्तर्गत आएगा।
स्वयं बनाओ, प्रचालन करो (बीओओ) अथवा बनाओ, स्वामित्व में लो, प्रचालन तथा हस्तांतरण करो (बीओओटी)	यह बीओटी माडल के समरूप है, सिवाए इसके कि नव निर्मित सुविधा का स्वामित्व ठेके की अवधि के दौरान प्राइवेट पार्टी के पास रहेगा। इसके परिणामस्वरूप योजना का नियोजन, अभिकल्पना, निर्माण तथा प्रचालन सम्बन्धी अधिकांश जोखिम निजी क्षेत्र के साझेदार को हस्तांतरित हो

जाएगा। तथापि सार्वजनिक क्षेत्र परियोजना में उत्पादित वस्तुओं को पारस्परिक सहमत हुए निबन्धनों एवं शर्तों पर "खरीदने" का ठेका करेगा। तथापि बाद के मामले (बीओओटी) में, ठेका अवधि के समाप्त होने पर पीपीपी के अन्तर्गत निर्मित सुविधा/परियोजना सामान्यतः अपशिष्ट मूल्य पर तथा निजी क्षेत्र के भागीदार के अपने निवेश तथा करार के अनुसार सहमत उचित प्रतिफल पाने के बाद सरकारी विभाग अथवा एजेन्सी को वापिस हस्तांतरित कर दी जाएगी।

अभिकल्पना करो, निर्माण करो, वित्त पोषण करो तथा प्रचालन करो (डीबीएफओ) या अभिकल्पना करो, निर्माण करो, वित्त पोषण करो, प्रचालन करो तथा अनुरक्षण करो (डीबीएफओएम)

यह पीपीपी का दूसरा स्वरूप है तथा जैसा कि नामावली से स्पष्ट होता है, निजी क्षेत्र रियायत की अवधि हेतु परियोजना की अभिकल्पना, निर्माण, वित्त पोषण तथा प्रचालन या परियोजना के प्रचालन का सम्पूर्ण उत्तरदायित्व ग्रहण करता है। इन्हें रियायतें¹¹ भी कहा जाता है। परियोजना का निजी क्षेत्र का साझेदार अपने निवेश तथा निवेश पर प्रतिफल (आरओआई) को दी गई रियायतों अथवा वारिकी भुगतानों इत्यादि के माध्यम से वसूल करेगा। इस बात पर ध्यान दिया जाना चाहिए कि अभिकल्पना, वित्तपोषण तथा निर्माण सम्बन्धी सारे जोखिम निजी क्षेत्र को हस्तांतरित हो जाएंगे। सार्वजनिक क्षेत्र वित्त पोषक एजेन्सियों को गारन्टी प्रदान कर सकता है, भूमि के अधिग्रहण में तथा संवैधानिक एवं पर्यावरणीय मंजूरी तथा अनुमोदन प्राप्त करने में तथा रियायत की पूर्ण अवधि के दौरान स्थापित निबन्धनों अथवा औद्योगिक रीतियों आदि....., के अनुसार एक उचित प्रतिफल सुनिश्चित करने में भी सहायता कर सकता है।

प्रचालन रियायत

यह एक सामान्य व्यवस्था है; जो कि पीपीपी प्रबन्धों की अनिवार्य विशेषताओं को स्पष्ट करने के लिए प्रयुक्त होती है। पीपीपी प्रबन्धन जो कि निजी क्षेत्र के साझेदार को उसके निवेश तथा निवेश पर प्रत्याशित प्रतिफल को एक विशेष अवधि के लिए पर्याप्त रियायतों, जो कि मांग प्रक्षेपण तथा

¹¹ रियायत शब्द का आसान शब्दों में सामान्यः अर्थ विभिन्न प्रकार के पीपीपी प्रबन्धों से होता है क्योंकि इनमें से अधिकतर निजी क्षेत्र के साझेदार को निर्धारित अवधि जैसे "रियायत अवधि" कहा जाता है के लिए पूर्ण या आंशिक राजस्व अंश के संग्रहण तथा अपने पास रखने का अधिकार प्रदान करते हैं।

	<p>विकास के आधार पर संगणित की जाती है के माध्यम से पाने का प्राधिकार देता है: प्रचालन रियायतें (ओसी) कहलाती हैं। इन मामलों में, सार्वजनिक क्षेत्र (विभाग अथवा एजेन्सी) जो जनता को सेवा प्रदान करने तथा उपयोक्ता प्रभारों पथकर तथा भाड़ा इत्यादि.., के रूप में राजस्व संग्रहण के लिए उत्तरदायी है, अपने विधिक एवं संवैधानिक अधिकार को निजी साझेदारों को सौंपता है तथा बदले में बाद वाला परियोजना के कार्यान्वयन तथा अपेक्षित गुणवत्ता के रखरखाव का उत्तरदायित्व ग्रहण करता है। रियायत पथ कर तथा उपयोक्ता प्रभार के संग्रहण या सार्वजनिक क्षेत्र द्वारा वार्षिकी के आवधिक भुगतानों या प्रति छाया पथकर इत्यादि कुछ परिकल्पित आधारों पर मासिक/त्रैमासिक/अर्धवार्षिक प्रभारों के रूप में हो सकते हैं।</p>
<p>संयुक्त उद्यम</p>	<p>हमारे देश में अधिकांशतः अपनाए जा रहे पीपीपी प्रबन्धों में (जैसा कि हवाई अड्डे के विकास के लिए) निजी क्षेत्र सहभागी सार्वजनिक क्षेत्र एजेन्सी जिसमें बाद वाले के पास अल्प संख्या में शेयर होते हैं के साथ संयुक्त उद्यम कम्पनी (जेवीसी) बनाने को बढ़ावा दे रहे हैं। निजी क्षेत्र को निकाय अभिकल्पना निर्माण एवं पीपीपी के लिए लक्ष्यकृत प्रचालनों के प्रबन्धन का उत्तरदायी होगा तथा आवश्यक निवेश में से भी अधिकांश को जुटाएगा। सार्वजनिक क्षेत्र के साझेदार का योगदान पूर्व-निर्धारित मूल्य पर अचल परिसम्पत्तियों, चाहे वह भूमि हो भवन या सुविधाएं तथा/या अंशधारी पूंजी में इसका अंशदान करना होगा। यह निधि सृजन तथा सुचारू निर्माण तथा प्रचालन के लिए निजी पक्ष के साझेदार को आवश्यक आश्वासन तथा गारन्टी भी प्रदान कर सकता है। जिसके लिए संयुक्त उद्यम की स्थापना की जा रही है वह लोक सेवा पूर्व निर्धारित शर्तों तथा वांछित गुणवत्ता मानदण्डों तथा निर्देशों के पूरा होने पर एक सत्व द्वारा प्रदान की जाएंगी। अन्तर्राष्ट्रीय हवाई अड्डे (हैदराबाद एवं बंगलूरु), पत्तन इत्यादि इसके उदाहरण हैं।</p>

1.3.3 भारत सरकार, वित्त मंत्रालय व्यय विभाग ने जुलाई 2009¹² में संघ सरकार स्तर पर अवसंरचना क्षेत्र में संयुक्त उद्यम की कम्पनियों की स्थापना हेतु दिशानिर्देश जारी किए हैं। जहाँ राज्य सरकारों ने ऐसे दिशानिर्देश जारी नहीं किए हैं वहाँ राज्य सरकारों के संयुक्त उद्यमों की पीपीपी का लेखापरीक्षण करते समय सार्वजनिक लेखापरीक्षकों को इन दिशानिर्देशों को सर्वोत्तम रीति के रूप में लेना चाहिए।

1.3.4 ऊपर वर्णित सभी पीपीपी मॉडल एक दूसरे से सम्पूर्णतः भिन्न नहीं हो सकते। वास्तव में विभिन्न पीपीपी मॉडलों में परस्पर व्यापन विशोताएं हो सकती हैं। जो फिर भी हर प्रकार के पीपीपी मॉडल को एक दूसरे से भिन्न करता है वह है जोखिम का अंश एवं जैसा नीचे चार्ट क में दर्शाया गया है निजी क्षेत्र के साझेदार द्वारा वहन किया गया उत्तरदायित्व:

चार्ट 'क'

{सेवा रियायत करारों में निजी क्षेत्र का अंश एवं संलिप्तता¹³}

निजी क्षेत्र के जोखिम तथा उत्तरदायित्वों का अंश	10. निजीकरण
	9. बनाओ, स्वामित्व में लो, प्रचालन करो
	8. बनाओ, स्वामित्व में लो, वित्तपोण तथा स्थानांतरित करो
	7. अभिकल्पना, निर्माण, वित्तपोण, प्रचालन करो
	6. अभिकल्पना, निर्माण, प्रचालन, अनुरक्षण करो
	5. प्रचालन की रियायतें
	4. अभिकल्पना निर्माण
	3. प्रबन्धन ठेके
	2. सेवा ठेके
	1. सरकार प्रत्यक्ष रूप से लोक सेवा प्रदान करती है।
निजी क्षेत्र की संलिप्तता का अंश	

1.3.5 पीपीपी की प्रत्येक किस्म के अध्यक्षीन पूर्वापेक्षाओं, उद्देश्यों, दायित्वों तथा जोखिम आबंटन प्रबन्धों को और अच्छी तरह से समझने के लिए कृपया नीचे दिए गए चार्ट ख, ग तथा घ देखें

¹² भारत सरकार, वित्त मंत्रालय, व्यय विभाग ने का.ज्ञा. सं 24(24)/पीएफ-11/2009 दिनांक 21 जुलाई 2009 को अवसंरचना क्षेत्र में संयुक्त उद्यम की कम्पनियां स्थापित करने के लिए स्पष्ट दिशानिर्देश का सेट निर्धारित किया है। इन दिशानिर्देशों के अन्तर्गत हित के विवाद, सार्वजनिक क्षेत्र सत्व की जिम्मेदारी, सरकारी शेरर धारिता की सीमा, सं.उ.साझेदारी का चयन, सं.उ. की अध्यक्षता, परिसम्पत्तियों का मूल्यांकन, मूल्यांकन एवं अनुमोदन प्रक्रिया, सं.उ. से बहिर्गमन एवं समापन जैसे मुद्दे कवर किए गए हैं। इस अंक के अनुबन्ध V में इन दिशानिर्देशों को पुनः प्रस्तुत किया गया है।

¹³ अन्तर्राष्ट्रीय लेखाकार संघ (आईएफएसी); सेवा रियायत करारों के लिए लेखांकन एवं वित्तीय रिपोर्टिंग; 2008

चार्ट 'ख'

पूर्वापेक्षाओं हेतु पीपीपी विकल्पों की मैपिंग

विकल्प	अपेक्षा			
	राजनीतिक वचन	लागत कवर करने वाले भाड़े	नियमित कार्य ढांचा	अच्छी आसूचना
सेवा ठेका	अल्प	अल्प	अल्प	अल्प
प्रबन्धन ठेका	मध्यम	मध्यम	मध्यम	अल्प
पट्टा	मध्यम	उच्च	उच्च	उच्च
बीओटी	मध्यम	उच्च	उच्च	उच्च
रिआयत	उच्च	उच्च	उच्च	उच्च

चार्ट 'ग'

उद्देश्यों हेतु पीपीपी विकल्पों की मैपिंग

विकल्प	उद्देश्य				
	तकनीकी दक्षता	प्रबन्धन दक्षता	प्रचालन क्षमता	भारी निवेश	संवितरण में निवेश
सेवा ठेका	हां	हां	कुछ	नहीं	नहीं
प्रबन्ध ठेका	हां	हां	कुछ	नहीं	नहीं
पट्टा	हां	हां	हां	नहीं	नहीं
बीओटी	हां	कुछ	कुछ	हां	नहीं
रिआयत	हां	हां	हां	हां	हां

चार्ट 'घ'

पीपीपी विकल्प- सारांश

माध्यम	परिसम्पत्ति स्वामित्व	ओ एण्ड एम	पूंजी निवेश	वाणिज्यिक जोखिम	अवधि (वर्ष)
सेवा करार	सार्वजनिक	सार्वजनिक एवं निजी	सार्वजनिक	सार्वजनिक	1-2
प्रबन्ध करार	सार्वजनिक	निजी	सार्वजनिक	सार्वजनिक	3-5
पट्टा	सार्वजनिक	निजी	सार्वजनिक	आबंटित	8-15
रिआयत	सार्वजनिक	निजी	निजी	निजी	25-30
बीओटी/बीओओ	निजी एवं सार्वजनिक	निजी	निजी	निजी	20-30
अधिकार हनन	निजी एवं सार्वजनिक	निजी	निजी	निजी	अनिश्चित

1.4 सार्वजनिक निजी साझेदारी (पीपीपी) तथा निजी वित्त अभिक्रम (पीएफआई)/वस्तुओं तथा सेवाओं की अधिप्राप्ति

1.4.1 निजी वित्त अभिक्रम (पीएफआई) से भिन्न होने के साथ- साथ (देखें पैरा 1.2.5) पीपीपी को वस्तुओं एवं सेवाओं की निजी क्षेत्र के प्रदाताओं के साथ- साथ निजीकरण एवं विपणन जांचों के लिए भी विभिन्नता रखनी पड़ती है।

1.4.2 पीपीपी से भिन्न जहाँ टोलपथ, पुल या किसी हवाईअड्डे जैसी सार्वजनिक सुविधा का उपयोक्ता निजी क्षेत्र की पार्टी का पूर्ण या आंशिक रूप में निर्माण, प्रचालन या अनुरक्षण का व्यय चुकाने के लिए भुगतान करता है पीएफआई, जैसाकि यूके में निर्धारित किया गया, को स्थानीय प्राधिकारियों को विद्यालयों, अस्पतालों, सार्वजनिक प्रकाशीकरण इत्यादि जैसी सुविधाओं के लिए निजी क्षेत्र को देने के लिए ढांचा तैयार किया गया था। यूके में केन्द्र सरकार ने इसके बदले में सुविधाओं की पूंजीगत लागत को पीएफआई क्रेडिटों को स्थानीय प्राधिकारियों को हस्तांतरित करके वित्तपोषित किया और इस प्रकार बाद वाले को निजी क्षेत्र पार्टी को देय किराए का भुगतान करने योग्य बनाया बशर्ते वो सेवा के स्तर को बनाए रखें। हालांकि निजी क्षेत्र की पार्टी को सेवा का वांछित स्तर प्रदान कर पाने के योग्य न हो पाने का जोखिम रहता है, व्यावहारिक अर्थ में यह जोखिम पीएफआई को पीपीपी प्रबन्धन के समतुल्य करने हेतु पर्याप्त रूप से प्रभावी नहीं है जहां विफलता का वित्तीय जोखिम मुख्य रूप से निजी क्षेत्र की पार्टी के पास होता है। तथापि, वास्तविक प्रथा में भी सार्वजनिक प्राधिकारी, उन कारबार माडलों का अनुसरण करते हैं जिनमें दोनों माडलों के तत्व होते हैं। राष्ट्रीय लेखापरीक्षा कार्यालय, यूके ने पीएफआई पर बहुत से लेखापरीक्षा प्रतिवेदन बनाए हैं जो कि लेखापरीक्षकों के लिए रूचिकर होंगे।

1.4.3 सरकार द्वारा किसी निजी क्षेत्र की पार्टी से वस्तुओं एवं सेवाओं की एकमुश्त अधिप्राप्ति के मामले में सरकार द्वारा इनकी कीमतें लगातार तथा व्यापक रूप से अग्रिम रूप से अदा की जाएंगी, इस प्रकार निजी क्षेत्र की पार्टी का संव्यवहार के पूरा होने तथा लाभों की उगाही का जोखिम बना रहेगा। निजी क्षेत्र की पार्टी को प्रत्येक अवस्था पर या चालू भुगतान किए जाने पर भी यह ऐसे ही रहेगा। संव्यवहार अथवा परियोजना की विफलता का जोखिम भी सरकार को बिना किसी प्रभावी उपचार के वहन करना होगा।

1.5 सार्वजनिक निजी साझेदारी तथा निजीकरण

1.5.1 पीपीपी तथा निजीकरण में मुख्य अन्तर है कि पहले वाले में निजी क्षेत्र के साझेदार को परिसम्पत्तियों के स्वामित्व का स्थायी हस्तांतरण नहीं होता तथा इसके साथ-साथ, वांछित गुणवत्ता की सेवाएं उपलब्ध कराने के लिए सार्वजनिक क्षेत्र की एजेन्सी जवाबदेह बनी रहती है। इस प्रकार प्रभावी ढंग से वस्तुओं एवं सेवाओं की आपूर्ति का दायित्व एवं जवाबदेही सार्वजनिक क्षेत्र के पास रहती है जोकि पीपीपी प्रबन्धों के कारण कम नहीं होती। दूसरी तरफ, निजीकरण में, न केवल स्वामित्व का हस्तांतरण होता है बल्कि जवाबदेही भी पूरी तरह से क्रेता को चली जाती है, हालांकि सरकार, सम्बद्ध कानून के अनुसार मानक तय कर सकती है तथा समुचित नियन्त्रण तन्त्र की स्थापना करके मूल्य/गुणवत्ता नियन्त्रण कर सकती है।

1.6 सार्वजनिक निजी साझेदारी (पीपीपी) परियोजनाओं की सफलता के लिए अपेक्षाएं

1.6.1 पीपीपी ठेका करने से सार्वजनिक क्षेत्र की एजेन्सियों तथा सम्बद्ध लोक सेवकों की जिम्मेदारी तथा जवाबदेही कम नहीं हो जाती। दूसरी तरफ, उन पर यह देखने का व्यापक उत्तरदायित्व आ जाता है कि प्रबन्ध पीपीपी बचत वाले तरीके से, कुशलता से तथा प्रभावी ढंग से प्रबन्धन करके सार्वजनिक हित की सुरक्षा करने में सफल होते हैं। इस प्रकार पीपीपी का प्रबन्धन एवं कार्यान्वयन बिना किसी चूक के कुशलतापूर्वक तथा सावधानीपूर्वक किया जाना आवश्यक है। इस संदर्भ में किसी पीपीपी के सफल समापन हेतु विशिष्टताओं तथा अपेक्षाओं का ब्यौरा बनाना लाभप्रद होगा।

1.6.2 अन्तर्राष्ट्रीय अनुभव रहा है कि पीपीपी का क्रियान्वयन मुश्किल है, विशेष रूप से अपर्याप्त वैधानिक एवं न्यायिक संस्थाओं के वातावरण में। पीपीपी के लिए सक्षम संस्थाओं की आवश्यकता होती है जो स्वस्थ ठेकाकृत सम्बन्धों, प्रक्रियाओं तथा पद्धतियों का विकास उनके प्रभावकारी विकास हेतु कर सकें। यूएन-यूएनईसीई के अनुसार कई देशों में सुचारु रूप से निष्पादन करने वाले संस्थानों की कमी कई चीजों जैसे सार्वजनिक क्षेत्र तथा निजी क्षेत्र के साझेदारों की वार्तालाप की लम्बी समयावधि, समापन करने में ढिलाई, जोखिम-आबंटन में लोच की कमी तथा सभी परिणामी अपशिष्टों सहित अनेकों परियोजनाओं के निरस्तिकरण में दिखाई देती है।

1.6.3 यूएनईसीई इस बात की वकालत करती है कि पीपीपी को निम्नलिखित उद्देश्यों को ध्यान में रखना चाहिए:

- निष्पक्ष एवं पारदर्शी चयन प्रक्रिया।
- धन के लिए मूल्य का आश्वासन।
- सार्वजनिक सेवाओं में सुधार-विशेष रूप से सामाजिक रूप से पिछड़े वर्गों के लिए तथा जिन्हें साझेदारी में शामिल किया जाना है उनके लिए पर्याप्त प्रशिक्षण।
- सभी पार्टियों के लिए उचित प्रोत्साहन तथा वाणिज्यिक सफलता सहित सभी जोखिम धारकों को उचित प्रतिफल।
- सेवाओं को सुनिश्चित करने वाले विवादों पर विवेकपूर्ण वार्तालाप तथा परियोजनाओं की विफलता तथा परिणामस्वरूप सार्वजनिक अपशिष्टों से बचाव।
- आपदाओं की नई संभावनाओं के लिए वृहत सुरक्षा तथा पीपीपी प्रबन्धों में उपलब्ध कराई गई सेवाओं की सुरक्षा में सामान्य सुधार।

1.6.4 विश्व बैंक के अनुसार¹⁴ पीपीपी परियोजना की सफलता निम्नलिखित लक्षणों पर निर्भर करेगी:

- सरकारों को ऐसी परियोजना की अभिकल्पना करने के योग्य होना चाहिए जिसमें जोखिमों तथा प्रोत्साहनों का सम्मिश्रण हो जो निजी क्षेत्र को आकर्षित कर सके।

- सरकारों को करदाताओं की लागतों, जो कि अक्सर पारम्परिक परियोजनाओं से अपनी दीर्घ अवधि तथा सरकार के वायदों को अनिश्चितता के कारण कठिन होती हैं, के निर्धारण के योग्य होना चाहिए।
- सरकारों को ठेकों की पूर्ण अवधि तक इन प्रबन्धनों का पर्यवेक्षण करने के लिए ठेका प्रबन्ध कौशल की आवश्यकता है।
- सरकारों को पीपीपी की भूमिका के बारे में सहमति तैयार करने के लिए तर्कशक्ति तथा धोखा देने के कौशल को विकसित करने तथा सरकारों के स्तरों तथा विभिन्न क्षेत्रों के लिए एक विस्तृत कार्यक्रम करने की आवश्यकता है।

1.6.5 यह ध्यान देने योग्य बात है कि भारत सरकार¹⁵ ने महसूस किया है कि भारत में पीपीपी की सफलता के प्रमुख लक्षण अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित हैं:-

- i) एक मजबूत नीति एवं नियामक कार्य ढांचा, केन्द्र तथा राज्य दोनों में।
- ii) दीर्घकालीन इक्विटी तथा ऋण उगाहने के लिए समुचित बाजार संसाधन के विकास की आवश्यकता।
- iii) विश्वसनीय पीपीपी परियोजनाओं की श्रृंखला।
- iv) पीपीपी परियोजनाओं के प्रबंधन के लिए बेहतर तथा सशक्त क्षमता।

1.6.6 यह स्पष्ट है कि किसी पीपीपी उपक्रम को प्रारम्भ करने से पहले लोक प्राधिकारी सारा प्रारम्भिक कार्य जिसमें संवितरण योग्य माल की स्पष्ट परिभाषा, तुलनित्र लागतें, कानूनी कार्य ढांचे की पूरी समझ, कारबार मॉडल के चयन पर प्रभाव डालने वाले तत्व, प्रारम्भिक मांग, लागत तथा राजस्व प्रक्षेपणों, शक्ति संसाधनों तथा बड़ा परिवर्तन कर पाने वाली परिस्थितियों का क्षेत्र शामिल हैं, करे। इस विषय में, लोक प्राधिकारियों को मार्गदर्शन देने तथा साथ काम करने के लिए स्वतंत्र परामर्शदाताओं की भूमिका महत्वपूर्ण हो जाती है।

1.6.7 बड़े परिणाम वाली किसी पीपीपी में एक दूसरे पर निर्भर जोखिम आबंटन प्रबंध के जटिल जाल में लिपटे विभिन्न प्रकार के हितधारक हो सकते हैं। इसमें मुख्य प्रायोजक पीपीपी सामान्यतयः शामिल या ना शामिल विशेष उद्देश्य वाले वाहन (एसपीवी) की रचना करने वाले दलों का संघ शामिल होता है क्योंकि इन दलों में से प्रत्येक अपनी शक्तियाँ जैसे वित्त, तकनीकी ज्ञान या परियोजना प्रबन्धन कौशल प्रदान करते हैं तथा उनमें से एक अगुआ साझेदार हो सकता है। सरकार/लोक प्रतिनिधि के अतिरिक्त वित्तपोषक, निवेश बैंकर्स, विक्रेता, संव्यवहार परामर्शदाता, बीमाकर्ता, कानूनी विशेषज्ञ तथा सार्वजनिक हित वाले समूह जैसे अन्य हितधारक होंगे।

¹⁴ सार्वजनिक निजी साझेदारी इकाईयाँ - वे क्या हैं, वे क्या करती हैं? मार्क डिटज, कलाईव हैरिस, इन्द्रबीर ढींगरा तथा क्रिस शुगर्ट, विश्व बैंक सामयिक कागज़।

¹⁵ श्री पी. चिदम्बरम, पूर्व वित्त मंत्री, भारत में पीपीपी पर अर्न्तराष्ट्रीय सम्मेलन 2007 में, वित्त मंत्रालय।

1.7 सार्वजनिक निजी साझेदारी के उद्देश्य

1.7.1 अपने लेखापरीक्षण को उद्देश्यपूर्ण तथा निष्पक्ष ढंग से करने के लिए सार्वजनिक लेखापरीक्षकों को सार्वजनिक निजी साझेदारियों के मूलभूत उद्देश्यों की एक गहन समझ तथा बढ़ावा देने की विधि विकसित करनी चाहिए। "आस्ट्रेलिया की राष्ट्रीय पीपीपी नीति कार्य ढांचे (दिसम्बर 2008)" के शब्दों में, पीपीपी नीतियां एक ऐसा कार्य ढांचा उपलब्ध कराती हैं जो सार्वजनिक एवं निजी क्षेत्र को सार्वजनिक अवसंरचना तथा सम्बद्ध सेवाओं के निजी क्षेत्र के प्रावधानों के माध्यम से लोक सेवा सुपुर्दगी सुधारने के लिए एक साथ काम करने के योग्य बनाता है।

उपरोक्त कार्य ढांचे के अनुसार, पीपीपी के उद्देश्य हैं:-

- सार्वजनिक अवसंरचना तथा सम्बद्ध सेवाओं जहाँ सरकार के लिए धन का मूल्य स्पष्टरूप से प्रदर्शक हो सकता है में निजी क्षेत्र को शामिल होने के लिए बढ़ावा देना।
- अवसंरचना तथा सम्बद्ध सेवाओं की सुपुर्दगी के प्रावधान में नवाचार को बढ़ावा देना।
- परियोजनाओं के चयन एवं ठेका देने की प्रतियोगिता पर कठोर प्रशासन को बढ़ावा देना।
- परिणामों हेतु सुस्पष्टरूपेण व्यक्त जवाबदेही।

1.7.2 और अधिक संक्षेप में पीपीपी परियोजनाओं का उद्देश्य संतुलित ढंग से जोखिमों का आंबटन कर "बेहतर" सार्वजनिक सेवाएं प्रदान कराना है। इनका उद्देश्य मूल्य प्रभावित अभिकल्पना तथा तकनीक के साथ-साथ बेहतर परियोजना प्रबंधन के माध्यम से सम्बद्ध सार्वजनिक एजेन्सियों के लिए "धन के मूल्य" को बढ़ाना भी है। इन्हें एक उचित एवं पारदर्शी चयन प्रक्रिया, सभी हितधारकों के लिए उचित एवं औचित्यपूर्ण प्रोत्साहनों, धन हेतु मूल्यों के आश्वासन तथा दीर्घकालिक ठेकों द्वारा क्रियान्वयन द्वारा प्राप्त किया जाता है। *नवाचार पीपीपी परियोजनाओं की सफलता की कुंजी है।*

1.8 पीपीपी परियोजनाओं में निजी क्षेत्र के साझेदारों की भूमिका

1.8.1 पीपीपी परियोजनाओं में निजी क्षेत्र के साझेदारों की भूमिका होती है तथा इसे सावधानीपूर्वक प्रोत्साहन की आवश्यकता होती है। यह स्वीकार किया जाना चाहिए कि निजी पक्षकार पीपीपी प्रबंधनों में मुख्यतः लाभ के उद्देश्य से तथा अपने कारबार के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए आते हैं। वही एक है जो उन्हें पीपीपी परियोजनाओं से सम्बद्ध जोखिमों को ग्रहण करने हेतु मजबूर करता है। तथापि इन प्रबंधनों में व्यापक सार्वजनिक हित शामिल होता है जिसकी प्रबंधकों के दोनों पक्षों को सुरक्षा करनी होती है, सार्वजनिक क्षेत्र के साझेदार सहित जिसकी इसे सुनिश्चित करने की जवाबदेही होती है। इसका अर्थ यह नहीं है कि उन दोनों के बीच कोई प्रतियोगिता हो रही है, बल्कि वे राष्ट्रीय विकास की प्रक्रिया में साझेदारों तथा सहकर्मियों की भान्ति काम कर रहे हैं। पीपीपी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा करते हुए, सार्वजनिक लेखापरीक्षकों को प्रत्येक साझेदार की सम्बद्ध भूमिका को प्रोत्साहित करना चाहिए तथा लेखापरीक्षा में अन्तिम परिणामों को प्राप्ति

तथा परियोजनाओं की सभी विभिन्न अवस्थाओं के समय स्थापित नियमों तथा पद्धतियों पर केन्द्रित होना चाहिए।

1.8.2 निजी क्षेत्र के साझेदारों को परियोजना के लिए न केवल वांछित वित्त तथा अनुकूल तकनीक जुटानी पड़ती है, बल्कि नवाचार का दृष्टिकोण भी अपनाना पड़ता है। परियोजनाओं में "ओवर इंजीनियर" करने तथा कुल पूंजीगत व्ययों को व्यर्थ का विस्तार देने की प्रवृत्ति नहीं होनी चाहिए। उनके पास उत्तम परियोजना प्रबंधन तथा ओ एण्ड एम क्षमता भी होनी चाहिए, तथा वे साझेदारों के साथ किए अपने वायदों का सही प्रदर्शन करने योग्य होने चाहिए। उन्हें किसी भी कीमत पर लाभ कमाने की ताक में ही नहीं रहना चाहिए, बल्कि ग्राहकों को टिकाऊ तथा गुणात्मक सेवाएं प्रदान करने के लिए वचनबद्ध होना चाहिए। पीपीपी प्रबंधनों को सरकार अथवा सम्बद्ध सार्वजनिक क्षेत्र के साझेदार को आवश्यक रूप से वीएफएम प्रदान करना चाहिए। सार्वजनिक लेखापरीक्षा से यह अपेक्षा की जाती है कि वो इस बात को सतर्कता से जाने कि निजी क्षेत्र के साझेदार को भी उसके द्वारा किए गए सुधारों एवं नवीकरणों से प्राप्ति समान रूप से हो।

1.8.3 एक पीपीपी प्रबंध में सार्वजनिक एवं निजी सहभागियों के जो भी विवादास्पद उद्देश्य हों उन्हें आबंटित जोखिम एवं प्रतिफल पर आधारित पीपीपी के कार्य ढांचे के अध्यक्षीन निपटा लिया जाना चाहिए तथा इस प्रकार उन्हें ठेकों के प्रचालन के दौरान किसी भी समय लोगों की सेवा करने के प्रावधान पर प्रभाव डालने वाले मतभेद का कारण नहीं बनना चाहिए। सर्वोत्तम रूप से ऐसा पीपीपी की प्रतिस्थापना से पूर्व स्पष्ट तथा पारदर्शी निबन्धनों की स्थापना कर तथा सुस्पष्ट एवं विशिष्ट ठेका सम्बंध करके प्राप्त किया जा सकता है। ठेका में प्रभावी विवाद समाधान तंत्र बना होना चाहिए ताकि हो सकने वाले विवादों को शीघ्रता से तथा प्रदत्त सेवाओं में व्यवधान डाले बिना निपटाया जा सके। पीपीपी परियोजनाओं को प्रोत्साहित करने वालों द्वारा अनुपालन किए जाने वाले निबंधनों एवं दिशानिर्देशों का भलीभांति अनुमान लगाने के लिए सार्वजनिक लेखापरीक्षकों को वित्त मंत्रालय एवं योजना आयोग द्वारा इस विषय में जारी किए गए विभिन्न दस्तावेजों तथा मॉडल करारों से भलीभांति सुविज्ञ होना चाहिए।

1.9 विभिन्न (अवसंरचना) क्षेत्रों में सार्वजनिक निजी साझेदारी लेखापरीक्षा

1.9.1 भारत में विद्यमान विशाल "अवसंरचना भेद" को भरने के लिए सभी मूलभूत संरचना क्षेत्रों के विकास के लिए सार्वजनिक निजी साझेदारी को अपनाए जाने में वृद्धि हो रही है। फिर भी, अधिकतम पीपीपी ठेके राष्ट्रीय राजमार्गों तथा बाद में राजकीय राजमार्गों के मामले में सड़क क्षेत्र के नाम से किए गए थे। बिजली क्षेत्र तथा पत्तन क्षेत्र के साथ-साथ हवाई अड्डा विकास दूसरा ऐसा क्षेत्र है जहाँ पीपीपी ने प्रभाव डाला है। रेलवे में पहले ही से कुछ पीपीपी परियोजनाएं चल रही हैं तथा आशा है कि चालू तथा भविष्य की पंचवर्षीय योजना में रेलवे के विकास एवं आधुनिकीकरण में 40 प्रतिशत के परिव्यय के साथ पीपीपी पर और अधिक जोर दिया जाएगा। इनमें से प्रत्येक क्षेत्र तथा इनसे संबंधित पीपीपी प्रबंधों में प्रत्येक की अपनी असाधारण एवं विशिष्ट विशेषताएं होंगी, परन्तु उन सब में कुछ सामान्य विशेषताएं हैं जिन पर उनके दिशानिर्देशों में समुचित स्थानों पर चर्चा की गई है।

1.9.2 भारतीय रिजर्व बैंक अवसंरचना की परिभाषा

अवसंरचना को भारतीय रिजर्व बैंक ने इस प्रकार परिभाषित किया है: एक कम्पनी जो किसी अवसंरचना सुविधा जो निम्नलिखित क्षेत्रों में से किसी एक, अथवा इसी प्रकार की अन्य अवसंरचना सुविधा के विकास, प्रचालन तथा रखरखाव में किसी परियोजना के अन्तर्गत काम कर रही है:

- क. सड़क, पथकर मार्ग, पुल या किसी रेल प्रणाली सहित;
- ख. एक राजमार्ग परियोजना, राजमार्ग परियोजना का अभिन्न भाग दूसरे कार्यकलापों सहित;
- ग. पत्तन, हवाई अड्डा, अन्तर्देशीय जल परिवहन, या अन्तर्देशीय पत्तन;
- घ. जल आपूर्ति परियोजना, सिचाई परियोजना, जल संशोधन प्रणाली, स्वच्छता एवं सिवरेज प्रणाली या ठोस अपशिष्ट प्रबंधन प्रणाली;
- ङ. दूरसंचार सेवाएँ बैसिक और सेलुलर दोनों, रेडियो पेजिंग, ब्राडबैंड नेटवर्क, इन्टरनेट सेवा सहित;
- च. औद्योगिक पार्क, या विशेष आर्थिक क्षेत्र;
- छ. बिजली उत्पादन एवं संवितरण;
- ज. संचारण तथा संवितरण की नई लाइनें बिछाकर बिजली के संचारण तथा संवितरण का नया नेटवर्क बिछाना;
- झ. कृषि में प्रयोज्य की आपूर्ति एवं कृषि प्रसंस्करण को शामिल करने वाली परियोजनाओं संबंधी विनिर्माण;
- ञ. प्रसंस्करणकृत कृषि उत्पादों, फलों, सब्जियों तथा फूलों जैसी जल्दी खराब होने वाली वस्तुओं की गुणवत्ता हेतु जांच, सुविधाओं के संरक्षण एवं भण्डारण हेतु विनिर्माण;
- ट. शैक्षणिक संस्थानों एवं हस्पतालों का निर्माण; तथा
- ठ. इसी प्रकार की कोई और अवसंरचना।

1.9.3 तथापि आधारभूत संरचना में पीपीपी को वित्त समर्थन देने हेतु भारत सरकार की योजना के अन्तर्गत समर्थन की योग्यता केवल निम्नलिखित क्षेत्रों के लिए उपलब्ध है:

- क) सड़कें एवं पुल, रेलवे, समुद्र तट पत्तन, हवाई अड्डे तथा अन्तर्देशीय जल मार्ग;
- ख) बिजली;
- ग) शहरी यातायात, जल आपूर्ति, सिवरेज, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन तथा शहरी क्षेत्रों में अन्य भौतिक अवसंरचना;
- घ) विशेष आर्थिक क्षेत्रों में अवसंरचना परियोजनाएं; तथा अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन केन्द्र तथा अन्य पर्यटन अवसंरचना परियोजनाएं।

1.9.4 कुछ राज्यों में विद्यालय भवनों तथा आधारभूत संरचना सुविधाओं को, सशर्त पट्टे पर देकर विद्यालयों को चलाना तथा उनका प्रबंध निजी क्षेत्र के प्रबंधकों को हस्तांतरित किया जा चुका है। निजी क्षेत्र के प्रबंधन को विद्यालयों के प्रबंधन हेतु वार्षिकी के भुगतान की प्राप्ति होगी। ऐसी सार्वजनिक साझेदारियों की सार्वजनिक लेखापरीक्षा की जानी है; तथा इस दस्तावेज में शामिल किए गए दिशानिर्देशों को उनकी क्षमता तथा प्रभावशीलता की जांच करने के लिए उपयोगी रूप में अपनाया जा सकता है।

भाग II

सार्वजनिक निजी साझेदारी
परियोजनाओं के मूल्यांकन
और अनुमोदन के लिए
संस्थागत व्यवस्था

2.1 सार्वजनिक निजी साझेदारी परियोजनाओं के मूल्यांकन और अनुमोदन के लिए संगठनात्मक संरचना

2.1.1 विभिन्न मंत्रालयों द्वारा प्रायोजित सार्वजनिक निजी साझेदारी (पीपीपी) परियोजनाओं के मूल्यांकन और अनुमोदन के लिए संस्थागत व्यवस्था वित्त मंत्रालय (एमओएफ) में केन्द्रीकृत है। पी पी पी परियोजनाओं के निरूपण, मूल्यांकन और अनुमोदन के लिए दिशानिर्देश वित्त मंत्रालय के का.ज्ञा.सं. 1/52005 दिनांक 12 जनवरी, 2006 के द्वारा जारी किए गए थे। विस्तृत जानकारी के लिए कृपया वित्त मंत्रालय की वेब साइट को देखें। उच्चतम प्राधिकारी जो पी पी पी पॉलिसी और क्रियाविधियों को निर्धारित करता है तथा अलग-अलग पी पी पी परियोजनाओं पर विचार विमर्श और उनका अनुमोदन करता है, वह प्रधान मंत्री की अध्यक्षता के अन्तर्गत गठित अवसरंचना समिति है। समिति में वित्त मंत्रालय, योजना आयोग के उपाध्यक्ष, संबंधित अवसरंचना मंत्रालयों के प्रभारी मंत्री और योजना आयोग के दो सदस्य शामिल हैं।

2.1.2 संस्थागत व्यवस्था पीपीपी परियोजना प्रस्तावों से सम्बद्ध जोखिमों का पता लगाने के लिए व्यापक एवं सतर्क उचित परिश्रम करने के लिए डिज़ाइन की गई है तथा निष्पादन मानकों, उपयोक्ता की चिंताओं, सार्वजनिक राजस्व और आकस्मिक देयताओं¹⁶ के अनुसार उचित मूल्य प्राप्त करने की आवश्यकता का पता लगाती है। प्रयोजन के लिए स्थापित की गई विस्तृत आधारित "सार्वजनिक निजी साझेदारी मूल्यांकन समिति" (पी पी पी ए सी) में निम्नलिखित सदस्य शामिल हैं:

सचिव, (आर्थिक मामले विभाग), - अध्यक्ष।

सचिव, योजना आयोग।

सचिव, व्यय विभाग।

सचिव, विधिक मामले विभाग।

सचिव, प्रस्ताव को प्रायोजित करने वाला विभाग।

2.1.3 समिति आर्थिक मामले विभाग (डीईए) में प्रयोजन के लिए गठित एक विशेष सैल द्वारा कार्य करेगी। इसके अतिरिक्त, वित्त मंत्रालय (एमओएफ) वित्तीय दृष्टिकोण से रियायत करारों की जाँच करने के लिए और बढ़ाई जाने वाली गारंटियों के लिए तथा निवेश एवं बैंकिंग परिप्रेक्ष्य से जोखिम आवंटन का निर्धारण करने के लिए नोडल मंत्रालय होगा। एम ओ एफ यह सुनिश्चित करने के लिए भी उत्तरदायी होगा कि पी पी पी परियोजनाओं की संवीक्षा सरकारी व्यय के परिप्रेक्ष्य से की गई है। इसके अतिरिक्त, योजना आयोग में, एक पी पी पी मूल्यांकन इकाई (पीपीपीएयू) पी पी पी परियोजना प्रस्तावों का मूल्यांकन करने के लिए और रियायत शर्तों को शामिल करते हुए सभी सुसंगत मामलों पर पीपीपीएसी के लिए मूल्यांकन टिप्पणियों को तैयार करने के लिए स्थापित की गई। वित्त मंत्रालय और योजना आयोग को उचित परिश्रम, जैसा आवश्यक हो, को करने के लिए संबंधित क्षेत्रों में विशेषज्ञों को लगाना चाहिए।

¹⁶ वित्त मंत्रालय, आर्थिक मामले विभाग का.ज्ञा. दिनांक 29 नवम्बर, 2005

2.2 पीपीपीएसी की वित्तीय शक्तियाँ

2.2.1 एम ओ एफ के प्रारम्भिक दिशानिर्देशों के अन्तर्गत, सभी सार्वजनिक निजी साझेदारी (पी पी पी) परियोजनाएं जहाँ परिसम्पत्तियों की पूँजीगत लागत अथवा मूलाधार मूल्य 100 करोड़ रूपए से अधिक है वहाँ इसे पीपीपीएसी के समक्ष लाया जाना था। तथापि, आगामी निर्णय द्वारा, 100 करोड़ रूपए से अधिक की परियोजना लागत लेकिन 250 करोड़ रूपए के कम का मूल्यांकन सचिव की बनी हुई समिति, डी ई ए और परियोजना को प्रायोजित करने वाले विभाग के सचिव द्वारा किया जाएगा, यहाँ तक कि केवल इस सीमा से अधिक की परियोजनाओं का मूल्यांकन पीपीपीएसी द्वारा किया जाएगा। राष्ट्रीय राजमार्ग विकास प्राधिकरण (एनएचडीए) के अन्तर्गत पृथक परियोजनाएं जो 250 करोड़ रूपए अथवा उससे अधिक लेकिन 500 करोड़ रूपए से कम की हैं और कतिपय स्थापित मानदण्डों को पूरा करती हैं, के मूल्यांकन के लिए सचिव, डी ई ए और सचिव, सड़क परिवहन एवं राजमार्ग (डीआरटीएच) सहित दूसरी समिति भी गठित की गई। यह ध्यान रखा जाना चाहिए कि 100 करोड़ रूपए की सीमा से कम की लागत वाली परियोजनाओं पर विचार किया जाएगा और उनका अनुमोदन संबंधित मंत्रालय की व्यय वित्तीय समिति/स्थायी वित्तीय समिति (ईएफसी/एसएफसी) द्वारा किया जाएगा। इस संबंध में विस्तृत दिशानिर्देश व्यय विभाग (डीओई) द्वारा जारी किए गए हैं।

2.2.2 सुसंगत समितियों के निपटान के पश्चात् प्रायोजित परियोजनाओं को अन्तिम अनुमोदन के लिए आधारभूत संरचना समिति को प्रस्तुत किया जाएगा।

2.3 पीपीपी परियोजनाओं के निरूपण और मूल्यांकन के लिए क्रियाविधि

2.3.1 वित्त मंत्रालय के दिशानिर्देशों के अन्तर्गत प्रायोजक मंत्रालय को सुसंगत क्षेत्रों में विशेषज्ञों की सहायता से अथवा प्रत्याशित निवेशकों से हित की अभिव्यक्ति (ईओआई) को आमंत्रित करने से पूर्व पीपीपीएसी की "सैद्धान्तिक" क्लीयरेंस के लिए अन्तर-मंत्रीपदीय सलाहकार समूहों का लाभ उठाते हुए पृथक परियोजना प्रस्तावों को विकसित करना चाहिए। "सैद्धान्तिक" क्लीयरेंस प्राप्त करने के पश्चात् प्रायोजक मंत्रालय ईओआई आमन्त्रित कर सकता है, अपेक्षित दस्तावेज़ विकसित कर सकता है और अन्तर- मंत्रीपदीय परामर्श और पूर्व बोली परामर्श कर सकता है। यह ध्यान रखना चाहिए कि वित्तीय बोलियों को आमंत्रित करने के प्रयोजन के लिए अन्तिम रूप दिए गए रियायत करारों को तकनीकी और वित्तीय बोलियां आमंत्रित करने से पूर्व पीपीपीएसी द्वारा क्लीयर किया जाना चाहिए। तथापि, पीपीपीएसी का "सैद्धान्तिक" अनुमोदन वहाँ आवश्यक नहीं होगा जहाँ एक परियोजना पूर्णतः यथावत् अनुमोदित मॉडल रियायत करार (एमसीए) पर आधारित है। विस्तृत जानकारी के लिए कृपया नीचे पैराग्राफ 2.6.1 देखें।

2.4 पीपीपीएसी द्वारा मूल्यांकन/का अनुमोदन

2.4.1 वित्तीय बोलियां प्रस्तुत करने के लिए प्रस्ताव (आरएफपी) अथवा आमंत्रण के लिए अनुरोध के साथ वे सभी करार होने चाहिए जो सफल बोलीदाता के साथ किए जाने प्रस्तावित हैं।

ड्राफ्ट आरएफपी का निरूपण करने के पश्चात् प्रायोजित मंत्रालय वित्तीय बोलियां आमंत्रित करने से पूर्व पीपीपीएसी की क्लियरेंस का पता लगाएगा। इनकी समीक्षा पीपीपी सैल पीपीपीएयू और संबंधित मंत्रालयों द्वारा की जाएगी, और उनकी अभ्युक्तियों को प्रतिक्रिया के लिए प्रायोजित मंत्रालय को भेजा जाएगा। पीपीपीएसी सदस्यों को यथावत् परिचालित मूल्यांकन नोट और अन्य टिप्पणियाँ एवं प्रतिक्रियाओं आदि का अवलोकन करेगी और उपयुक्त मामलों में प्रधान मंत्री के अधीन अवसररचना समिति के अनुमोदन के लिए प्रस्ताव की सिफारिश करेगी। पीपीपीएसी के लिए ज्ञापन, प्रस्तावित रियायत करार के लिए टर्म शीट आदि में शामिल किए जाने वाले ब्यौरे पीपीपी परियोजनाओं के निरूपण, मूल्यांकन और अनुमोदन पर एमओएफ दिशानिर्देशों के भाग के रूप में उपलब्ध हैं।

2.5 अवसररचना में पीपीपी परियोजनाओं को वित्तीय सहायता

2.5.1 वित्त मंत्रालय ने दिनांक 12 जनवरी, 2006 के अपने का. ज्ञा.सं. 1/5/2005-पीपीपी के अनुसार अवसररचना (व्यवहार्यता अन्तर निधीयन) में पीपीपी परियोजनाओं की वित्तीय सहायता के लिए दिशानिर्देश अधिसूचित किए हैं। योजना में सड़कों एवं पुलों, रेलवे और समुद्र पत्तन, हवाईपत्तन एवं जलमार्ग, विद्युत, शहरी परिवहन, जल आपूर्ति और मल व्यवस्था, ठोस अपविष्ट प्रबंधन, पर्यटन परियोजनाओं आदि की वित्तीय सहायता के लिए प्रावधान किया गया है। योजना के प्रचालित करने के क्रम में सरकार ने सशक्त संस्थान द्वारा समर्थित एक सशक्त समिति का गठन किया। समिति/संस्थान पीपीपी परियोजनाओं को वित्तीय सहायता का अनुमोदन करने के लिए प्राधिकृत है जो योजना में उल्लिखित पात्रता मानदण्ड को सन्तुष्ट करता है। समिति की अध्यक्षता आर्थिक मामले विभाग के सचिव द्वारा होती है और जो सदस्यों के रूप में योजना आयोग, व्यय विभाग और प्रायोजित मंत्रालय के सचिव होते हैं। समिति वित्त मंत्रालय द्वारा दर्शाई गई बजटीय सीमा के अध्यक्षीन प्रत्येक परियोजना के लिए 200 करोड़ रूपए तक के व्यवहार्यता अन्तर निधीयन (वी जी एफ)¹⁷ को संस्वीकृत करने के लिए सशक्त है। उपर्युक्त सीमा के आधिक्य में राशि को वित्त मंत्रालय के अनुमोदन की आवश्यकता होगी। सशक्त संस्थान बजटीय सीमा के अध्यक्षीन पात्र परियोजनाओं के लिए 100 करोड़ रूपए तक वित्तीय सहायता संस्वीकृत करने के लिए सक्षम है और उसके पास सदस्यों के रूप में डीईए एवं व्यय के अतिरिक्त सचिव तथा डीईए, योजना आयोग और प्रायोजित मंत्रालय के संयुक्त सचिव हैं। योजना केन्द्रीय मंत्रालयों, राज्य सरकारों तथा सांविधिक प्राधिकारियों जो परियोजनाओं की मूलाधार परिसम्पत्तियों के मालिक हैं द्वारा प्रस्तुत पीपीपी परियोजनाओं को लागू है। यह नोट करना महत्वपूर्ण है कि योजना के अन्तर्गत अभिलाभ केवल तभी उपलब्ध होगा यदि रियायत निजी क्षेत्र कम्पनी को दी गई है जिसमें अभिदत्त और प्रदत्त इक्विटी का 51% शेयर अथवा उससे अधिक निजी है और एक निजी कम्पनी द्वारा नियंत्रित है और जिसका चयन रियायत की समस्त अवधि के दौरान परियोजना के वित्तपोषण, निर्माण, अनुसूक्षण एवं परिचालन के लिए जिम्मेवारी सहित प्रतिस्पर्द्धा बोली के आधार पर किया गया है। परियोजना में पूर्व-अवधारित टैरिफ अथवा उपयोक्ता प्रभार के भुगतान के प्रति भी सेवा

¹⁷ परियोजना को वाणिज्यिक रूप से व्यवहार्य बनाने के उद्देश्य से इस योजना के अन्तर्गत गुहैया कराई गई एक मुश्त अनुदान अथवा आस्थगित के रूप में योजना वी जी एफ को परिभाषित करती है।

का प्रावधान किया जाना चाहिए। यदि समान वित्तीय सहायता पीपीपी की सहायता के लिए दूसरी चल रही योजना के अन्तर्गत केन्द्र सरकार के किसी अन्य मंत्रालय से उपलब्ध है तो सशक्त समिति उपयुक्त मामलों में वीजीएफ के अन्तर्गत किसी अतिरिक्त सहायता के लिए उस मंत्रालय की सिफारिशों पर विचार करेगी।

2.5.2 वीजीएफ के अन्तर्गत उपलब्ध वित्तीय सहायता परियोजना निर्माण के स्तर पर पूँजीगत अनुदान के रूप में होगी। वीजीएफ की राशि कुल परियोजना लागत (टीपीसी) के 20% के अधिकतम के अध्यक्षीन पूँजीगत सहायता के लिए न्यूनतम बोली के बराबर होगी। यदि प्रायोजक मंत्रालय या राज्य सरकार या सांविधिक प्राधिकरण वीजीएफ के अतिरिक्त कोई सहायता मुहैया कराने का प्रस्ताव देता है तो इसे टीपीसी के पुनः 20% तक सीमित कर दिया जाएगा।

2.5.3 सहायता के दिए जाने के तीन माह की निर्धारित अवधि अथवा किसी भी अनुमत बढ़ाई हुई अवधि के अन्दर लीड वित्तीय संस्थान (एलएफआई) जो परियोजना के लिए अनुमोदित निधीयन एजेंसी होगी वह अन्तिम अनुमोदन के लिए अपनी सिफारिशों सहित सशक्त समिति/संस्थान को परियोजना का अपना मूल्यांकन भेजेगा। वीजीएफ, निजी क्षेत्र भागीदार के परियोजना के लिए इक्विटी अंशदान देने और खर्च करने के पश्चात् ही वितरित किया जाएगा और वह इसके पश्चात् दिए जाने वाले ऋण संवितरणों के अनुपात में जारी किया जाएगा। एलएफआई प्रयोजन के लिए हस्ताक्षर किये जाने वाले त्रिपक्षीय करार के अन्तर्गत सहमत मील-पथर और निष्पादन स्तरों सहित परियोजना अनुपालन के नियमित मॉनीटरन एवं आवधिक मूल्यांकन के लिए उत्तरदायी होगी।

2.6 मॉडल रियायत करार (एमसीए)

2.6.1 पीपीपी परियोजनाओं के लिए सांस्थानिक व्यवस्थाओं पर कोई चर्चा मॉडल रियायत करार (एमसीए) के उल्लेख किए बिना पूरी नहीं होगी। एमसीए यह सुनिश्चित करने के लिए अवसंरचना समिति के आग्रह पर योजना आयोग द्वारा तैयार किया गया दस्तावेज है कि पीपीपी परियोजनाओं से संबंधित जटिल समस्याओं और ऐसी व्यवस्थाओं के साझेदारों के परस्पर-विरोधी हितों का पर्याप्त रूप से पहले भी समाधान किया गया है। एमसीए साझेदारों के मध्य शेरर किए गए जोखिमों एवं बाध्यताओं के उपयुक्त सन्तुलन को प्राप्त करने का भी पता लगाता है। संबंधित अवसंरचना क्षेत्र की पॉलिसी एवं नियामक ढाँचे को हटाने के अतिरिक्त, एमसीए वित्तपोषित परियोजनाओं के तरीके, जोखिमों के न्यूनीकरण एवं आबंटन, जोखिमों एवं प्रतिफलों के आबंटन, संव्यवहार लागतों की कमी, फोर्स मेज्योर एवं समापन आदि जैसे पहलुओं को भी डील करता है। एमसीए का उद्देश्य अभिकल्पों में लागत प्रभावकारिता, निवेश आवश्यकताओं की स्थिति, रियायत अवधियां नियत करना, और आउटपुट विनिर्देशनों आदि के आधार पर तकनीकी पैरामीटर स्थापित करना भी है। एमसीए के एक महत्वपूर्ण खंड में बोली प्रतिभूति के जब्त करने का प्रावधान है यदि ग्राही अनुबद्ध (छःमाह) अवधि के अन्दर वित्तीय समापन करने में विफल हो जाता है। एमसीए ने सावधानीपूर्वक विधिक दस्तावेज तैयार किए हैं जो स्पष्ट रूप से आपसी अधिकारों एवं बाध्यताओं को परिभाषित

करने और हटाने के लिए और विशिष्ट ठेकागत शर्तों में परियोजना के साझेदारों की सहायता करते हैं। जैसाकि पहले उल्लेख किया गया, एमसीए से आर्थिक अथवा वास्तविक विचलनों को प्राधिकरण, जिसने एमसीए का अनुमोदन किया (आधारभूत संरचना समिति) के विशिष्ट अनुमोदन की आवश्यकता होगी जबकि वे जो आर्थिक नहीं हैं को पीपीपीएसी एवं वित्त मंत्रालय के निपटान की आवश्यकता होगी।

2.6.2 योजना आयोग ने राष्ट्रीय राजमार्ग, राज्य राजमार्ग, राजमार्गों एवं पत्तनों आदि के प्रचालन एवं अनुरक्षण में पीपीपी के लिए अलग से एमसीए का उल्लेख किया है। इसके अतिरिक्त, योजना आयोग ने संबंधित एमसीए सहित उपयोग किए जाने वाले चार लेन वाले राजमार्गों के लिए विनिर्देशन एवं मानक नियमपुस्तिका भी जारी की है। सार्वजनिक लेखापरीक्षकों को योजना आयोग द्वारा प्रकाशित सभी एमसीए के साथ स्वयं को सुपरिचित बनाने के लिए और कार्यों के दौरान लेखापरीक्षा संवीक्षा के भाग के रूप में पीपीपी साझेदारों द्वारा अनुपालन को सत्यापित करने के लिए उनका संदर्भ लेने के लिए प्रोत्साहित किया जाता है।

2.7 राज्य सरकारों में सांस्थानिक व्यवस्था

2.7.1 विभिन्न राज्य सरकारों ने पीपीपी परियोजनाओं में निवेश के लिए ठेकेदारों को प्रोत्साहित करने के लिए और संबंधित राज्यों में सार्वजनिक एजेंसियों द्वारा प्राप्त हुए पीपीपी परियोजना प्रस्तावों को प्रगति में लाने एवं मूल्यांकन के लिए विशिष्ट सांस्थानिक व्यवस्थाएं की। उदाहरण के लिए आन्ध्र प्रदेश एवं गुजरात ने पीपीपी परियोजनाओं को बढ़ावा देने और नियमित करने के लिए कानूनों को पारित किया जबकि कुछ अन्यो ने अपने निजी नियमों और विनियमों को बनाया और संबंधित अधिसूचनाएं जारी की। कर्नाटक जैसे कुछ राज्यों में विशेष या समर्पित कक्षाओं का गठन पीपीपी नीति और परियोजना प्रस्तावों को डील करने के लिए सचिवालय में किया गया जबकि तमिलनाडु जैसे कुछ अन्यो में राज्य अवसरंचना निगमों ने उन राज्यों में पीपीपी के बढ़ावा देने के संबंध में अधिकतर कर्तव्यों एवं जिम्मेवारियों को अपने ऊपर लिया। राज्य पीपीपी संगठनों के ब्यौरों की संबंधित राज्य सरकार की वेबसाइटों से पहुँच की जा सकती है।

भाग III

पीपीपी लेखापरीक्षा का
कार्यक्षेत्र एवं उद्देश्य

3.1 सार्वजनिक निजी साझेदारी (पीपीपी) लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

3.1.1 पीपीपी व्यवस्थाओं और उनकी लेखापरीक्षा के सन्दर्भ में एक विवादास्पद मामला निम्नलिखित के मद्देनजर सर्वोच्च लेखापरीक्षा संस्थानों (एसएआई) द्वारा लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र से संबंधित है:

- सरकार अथवा सार्वजनिक क्षेत्र साझेदार सामान्यतः मात्र एक अल्पसंख्यक साझेदार/शेयरधारक हो अथवा अधिकांश पण को नियंत्रित करते हुए निजी क्षेत्र साझेदार सहित पीपीपी व्यवस्था में मात्र अल्पसंख्यक हिस्सेदारी हो।
- अधिकतर निधियों को निजी क्षेत्र साझेदार द्वारा लाया गया हो।
- निर्माण, प्रबंधन और परिचालन जोखिमों को निजी क्षेत्र साझेदार को अन्तरित कर किया गया हो।
- निजी क्षेत्र साझेदार की कार्य परम्परा और निर्णय करने वाली प्रक्रियाएं जिन्हें उन सार्वजनिक क्षेत्र संस्थानों के प्रतिकूल और विरोधात्मक किया गया हो।
- पीपीपी परियोजनाओं का जोर सामान्यतः पीपीपी व्यवस्थाओं के अन्त परिणामों पर है न कि उनके द्वारा¹⁸ प्राप्त किए गए उपायों पर।

3.1.2 फिर भी, निम्नलिखित व्यापक विचार पीपीपी परियोजनाओं में सार्वजनिक लेखापरीक्षा के हस्तक्षेप का समर्थन करेंगे:

- सम्भव लागत पर पब्लिक को माल एवं सेवाएं मुहैया कराने के लिए सरकार/सार्वजनिक सत्त्व का प्राधिकार निजी क्षेत्र साझेदार को अन्तरित कर दिया गया हो।
- करों/उपयोक्ता प्रभारों के उद्ग्रहण के अधिकार भी निजी क्षेत्र साझेदार को दे दिए गए हों।
- सरकार या इसकी एजेंसी द्वारा सीधे परियोजना को कार्यान्वित करने की लागत अपेक्षाकृत कम हो जाएगी क्योंकि वे सस्ती लागत पर निधियों (या तो राजस्व से अथवा उधारी द्वारा) को बढ़ाने के लिए समर्थ हैं।
- सरकार/संबंधित सार्वजनिक एजेंसी उचित लागत पर पब्लिक को सेवा के प्रावधान के लिए जिम्मेवारी जारी रखेगी।
- अनुमत ठेके/रियायत सामान्यतः दीर्घकालीन हैं और इसके कारण सम्मिलित सांविधिक अधिकार बहुत लम्बी अवधि के लिए होता है।
- ठेका की अवधि के लिए सार्वजनिक परिसम्पत्तियों के निजी निकाय को अन्तरण में लेखापरीक्षा का शामिल किया जाना आवश्यक है।

3.1.3 अत्यधिक महत्वपूर्ण घटक जो पीपीपी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा करने के लिए एसएआई पर जोर डालेगा, वह ऐसे संव्यवहारों के धन पहलुओं के मूल्य को सुनिश्चित करना है। लेखापरीक्षा का मुख्य उद्देश्य, जिसके आधार पर कार्यक्षेत्र को परिभाषित किया जा सकता है, सभी

¹⁸ अध्याय 1 में पैराग्राफ 1.8.2 एवं 1.8.3 भी देखें।

हितधारकों को उचित आश्वासन मुहैया कराना होगा जिसमें सरकार, संसद/विधान मंडल और पब्लिक शामिल हैं कि लेखापरीक्षा के अध्यक्षीन पीपीपी व्यवस्था ने धन उपादेयता अर्जित की और इस प्रकार सार्वजनिक हितों की पर्याप्त रूप से सुरक्षा हुई।

3.1.4 इसलिए पीपीपी व्यवस्थाओं पर वैध लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर पहुँचने के लिए लेखापरीक्षक के पास अन्तिम अन्त परिणामों के प्रस्ताव के सूत्रीकरण से प्रारंभ करते हुए संव्यवहार के सभी पहलुओं को कवर करते हुए पर्याप्त रूप से विस्तृत एवं ब्यौरेवार क्षेत्राधिकार होना चाहिए। चूँकि एसएआई सरकारी विभाग और सार्वजनिक क्षेत्र निकाय के लिए लेखापरीक्षक है जो पीपीपी व्यवस्था के लिए पार्टी है, इसलिए यह अनुसरण करता है कि व्यवस्था से संबंधित दस्तावेज और डॉटा लेखापरीक्षा संवीक्षा के लिए उनके पास उपलब्ध होंगे। तथापि, पीपीपी सत्त्व के अभिलेखों के लिए लेखापरीक्षा संवीक्षा करने के बारे में प्रश्न उठता है क्योंकि ये निजी क्षेत्र साझेदार के नियंत्रण में होगी जो उनके परियोजना कार्यकलापों के सार्वजनिक लेखापरीक्षण को परिहार करने के लिए वाणिज्यिक गोपनीयता के तर्क को उठा सकता है। (कृपया नीचे पैराग्राफ 3.4 में इस विषय पर चर्चा का अवलोकन करें)।

3.1.5 विस्तृत रूप से बताते हुए, एसएआई द्वारा पीपीपी की लेखापरीक्षा में नीचे दर्शाई गई परियोजनाओं के पहलुओं को कवर किया जाना चाहिए:

- इसे सीधे लेने के बजाए परियोजना को निष्पादित करने के लिए पीपीपी रूट को अधिमान देने के लिए सरकारी विभाग/सार्वजनिक क्षेत्र एजेंसी के डॉटा, अभिलेख **विश्लेषण और निर्णय प्रक्रिया**।
- दस्तावेजों और फाइलों के कारण परियोजना का **सूत्रीकरण, मूल्यांकन एवं अनुमोदन**।
- निष्पक्षता, पारदर्शिता और वास्तविकता के लिए उचित परिश्रमिता सहित **निजी क्षेत्र साझेदार के पहचानने की प्रक्रिया, प्रस्तावों के लिए अनुरोध और ठेका की बोली एवं निविदा प्रक्रिया**।
- **परियोजना दस्तावेजों का गहन विश्लेषण** जिसमें शेरधारक के करार, रियायत करार, प्रचालन एवं अनुक्षण करार आदि, कुल परियोजना लागत, वित्तपोषण व्यवस्था (नकद प्रवाह, आरओआई, ईआरआर/डीसीएफ आदि को शामिल करते हुए), व्यवहार्यता अन्तर निधीयन के लिए औचित्य, ठेका अवधि आदि शामिल होंगे।
- निर्माण और चूक व्यवस्थाओं से संबंधित **लेखा दस्तावेज, बिल्स, अभिलेख और अनुसूचियाँ**।
- **धन प्रतिफलों का मूल्य और सार्वजनिक हित के रक्षोपाय**।
- परिसम्पत्तियों, भाड़ा/कर/उपयोगकर्ता प्रभारों का **प्रचालन एवं अनुरक्षण, संग्रहण एवं लेखांकन, और राजस्व शेरिंग व्यवस्था, निलम्ब लेख लेखा**।

- सेवा के गुणवत्ता और मानक, ग्राहक सुरक्षा, विवाद समाधान और परिसम्पत्ति अन्तरण व्यवस्थाएं आदि।
- अवशिष्ट परिसम्पत्तियों का मूल्यांकन, चालू न करने, विवाद समाधान तंत्र आदि सहित परियोजना प्रचालनों का समापन।

3.1.6 सार्वजनिक लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र में यह सुनिश्चित करने के लिए कि सार्वजनिक क्षेत्र एजेन्सी ने कड़ाई से स्थापित प्रतिमानों तथा ठेका शर्तों के अनुसार निर्माण, गुणवत्ता प्रबंधन, ठेकागत शर्तों के साथ अनुपालन तथा लक्षित लोक सेवा के प्रावधान की सत्यनिष्ठा सहित परियोजना कार्यान्वयन की कार्यकुशलता तथा सक्षमता का निरीक्षण करने के लिए प्रभावी रूप से एक अच्छी प्रणाली शुरू की है, पीपीपी व्यवस्था की जांच शामिल होगी। लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र निम्नलिखित के लिए भी विस्तृत होगा।

- प्रक्षिप्त प्रवाह और आवधिक रूप से प्रवृत्ति को मॉनीटर करने के लिए व्यवस्थाओं के प्रति माँग की वास्तविक मात्रा (अर्थात् यातायात) और राजस्व अर्जन।
- सूचित किए गए परिणामों की यथार्थता और विश्वसनीयता सत्यापित करने की प्रणाली।
- प्रचालनों की लागत में मितव्ययिता और लागतों, राजस्व शेयरिंग व्यवस्थाओं के "अनावश्यक विस्तार" करने का परिहार करना।
- प्रतिफल की दर (आरओआर) के मामले में ठेका अवधि को पुनः समायोजित करने की आवश्यकता उससे उच्चतर है जो प्रक्षिप्त की गई थी।
- अधिक मात्रा में प्रयोक्ताओं आदि के लिए वहन करने योग्य लागत पर सेवा की गुणवत्ता एवं सुसंगतता।
- कोई अन्य संबंधित मामला जिसका परियोजना में उल्लेख किया गया हो।

3.1.7 इस सन्दर्भ में यह ध्यान दिया जाना चाहिए कि हालांकि पीपीपी के अन्तर्गत परिसम्पत्तियाँ निजी क्षेत्र साझेदार के नियंत्रण के अन्तर्गत होंगी, फिर भी रियायत करारों में सामान्यतः रिपोर्टों की यथार्थता को सुनिश्चित करने के लिए ठेकागत एवं व्यावसायिक जिम्मेवारी सहित स्वतंत्र इन्जीनियर/लेखापरीक्षक (सरकार द्वारा बनाए गए पैनल से नियुक्त किए जाने वाले) के माध्यम से रिपोर्टों एवं लेखाओं के प्रस्तुतीकरण के लिए प्रावधान किया जाएगा। यह तथ्य कि पीपीपी सत्त्व के निदेशक बोर्ड/प्रबन्धन समिति अथवा समतुल्य निकाय पर सरकार/सार्वजनिक क्षेत्र साझेदार के एक या उससे अधिक प्रतिनिधि होंगे और वे बड़े निर्णयों के लिए संसर्गी होंगे जो सार्वजनिक लेखापरीक्षक के लिए भी सहायक होंगे। इसलिए सार्वजनिक लेखापरीक्षक को ऐसे सभी दस्तावेजों को सत्यापित करना चाहिए जो सार्वजनिक क्षेत्र साझेदार के अधिकार में माने गए हैं। इसमें बोर्ड कार्यसूची और कार्यवृत्त एवं अन्य संबंधित कागज़ात शामिल हैं।

3.2 पीपीपी लेखापरीक्षा के उद्देश्य

3.2.1 सार्वजनिक लेखापरीक्षा का मूल उद्देश्य, क्या सार्वजनिक संसाधनों का अभिप्रेत परिणामों को प्राप्त करने के लिए जिम्मेवारी से और प्रभावी रूप से प्रबंधन किया गया है का निष्पादन, उद्देश्य निर्धारण मुहैया कराना है। लेखापरीक्षक को, अपने मूल्यांकन के माध्यम से जिम्मेवारी एवं सत्यनिष्ठा को प्राप्त करने, प्रचालनों को उन्नत करने, और नागरिकों एवं हितधारकों के मध्य विश्वास लाने के लिए सरकारी संगठनों की सहायता करनी चाहिए। सार्वजनिक लेखापरीक्षक की भूमिका चूक, पूरी जानकारी और दूरदर्शिता की जिम्मेवारी को शासित करने में सहायता करती है। निरीक्षण में इस बात का पता लगाया जाता है कि क्या सरकारी सत्त्व वे कार्य कर रहे हैं जो उनसे अपेक्षित हैं और वे भ्रष्टाचार को खोजने एवं रोकने में सहायक हैं। सरकारी कार्यक्रमों, नीतियों, प्रचालनों एवं परिणामों के स्वतंत्र निर्धारण को मुहैया कराते हुए पूरी जानकारी निर्णय करने वालों की सहायता करती है। दूरदर्शिता प्रवृत्तियों और उभरती हुई चुनौतियों¹⁹ की पहचान करती है।

3.2.2 पीपीपी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा बहुत से तरीकों में सार्वजनिक सत्त्वों की अभिसामयिक लेखापरीक्षा से भिन्न है। उदाहरणार्थ, पीपीपी व्यवस्थाओं की मूल धारणा में व्यवस्था में दो साझेदारों के परस्पर विरोधी और मौलिक रूप से भिन्न दृष्टिकोण, नामतः लाभ को अधिक से अधिक बढ़ाने के लिए कारबार साझेदारों के उद्देश्य के प्रति उचित कीमतों पर लोगों को माल और सेवाएं मुहैया कराने के लिए सार्वजनिक साझेदार का उत्तरदायित्व शुरू से माना और स्वीकार किया गया है (देखें पैराग्राफ 1.8.3)। पहले वाला बाद वाले के प्रबंधन एवं तकनीकी निपुणता के प्रति प्राधिकरण और नियामक निपुणता रखता है। निजी क्षेत्र साझेदार के अन्दर भी विभिन्न भाग लेने वाले वाले सदस्यों के पास भिन्न और परस्पर विरोधी उद्देश्य होने चाहिए। उदाहरण के लिए प्रायोजक/वित्तपोषक को ठेकों की निर्माण लागत नियत करने में रूचि लेनी चाहिए जबकि बाद वाले को इस बारे में बृहत्त नम्यता को अधिमान देना चाहिए। जबकि विक्रेताओं को राजस्व को उच्चतम सीमाओं तक बढ़ावा देना चाहिए इसलिए वित्तपोषकों/निर्माण ठेकेदारों को ऐसी लागतों को कम करना चाहिए। सार्वजनिक लेखापरीक्षक को इसे याद रखना चाहिए और महत्व देना चाहिए कि परस्पर विरोधी उद्देश्यों के प्रतीयमानतः के बावजूद पीपीपी योग्यता एवं निपुणता के भिन्न होने का समेकन है और साझेदारी का सामान्य उद्देश्य को दोनों की सामर्थ्यताओं को संयुक्त करते हुए धन के मूल्य का सुधार होना चाहिए। वांछित लागत के अन्दर प्रत्याशित सार्वजनिक सुविधा की डिलीवरी, समयढाँचा और विनिर्देशन, निश्चित गारंटी है जिसे सभी शामिल दल प्राप्त करना चाहते हैं। पीपीपी पॉलिसी सुसंगत समयढाँचा मुहैया कराती है जो सार्वजनिक अवसंरचना और चयनित सेवाओं के निजी क्षेत्र प्रावधान के माध्यम से सार्वजनिक सेवा डिलीवरी को बढ़ाने के लिए एक साथ कार्य करने के लिए सार्वजनिक और निजी क्षेत्रों को समर्थ करता है। धन के लिए मूल्य पूँजीगत कमी अथवा तुलन-पत्र आवश्यकताओं²⁰ की अपेक्षा पीपीपी पहुँच को अपनाने के लिए ड्राइवर है। यह भी ध्यान रखना चाहिए कि लेखापरीक्षा ठेकागत अन्त उत्पादों की प्राप्ति पर भली भाँति पर्याप्त रूप से केन्द्रित की जानी चाहिए; इसे साझेदारों में नवीनता अन्तर्वेशन करने के रूप में बाधा नहीं बनना चाहिए जो कि उद्यम की सफलता की कुंजियों में से एक है।

¹⁹ सार्वजनिक क्षेत्र अभिशासन, आन्तरिक लेखापरीक्षक संस्थान में लेखापरीक्षण की भूमिका। ²⁰ नेशनल पब्लिक प्राइवेट पार्टनरशिप पॉलिसी फ्रेमवर्क (दिसम्बर 2008) आस्ट्रेलिया

3.2.3 पीपीपी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा का मुख्य उद्देश्य पीपीपी व्यवस्था की बुद्धिमानी, वफादारी, सत्यनिष्ठा, मितव्ययिता, दक्षता और प्रभावकारिता के बारे में सभी हितधारकों को उचित आश्वासन मुहैया कराना है और यह भी सुनिश्चित करना है कि परियोजना में निजी क्षेत्र एजेंसी के विलय होने के परिणामस्वरूप सरकार के लिए धन के मूल्य में वृद्धि हुई। इसका उद्देश्य परियोजना के ठेकाकरण और निष्पादन के सभी पहलुओं को कवर करना है लेकिन व्यवस्था में की गई स्वतन्त्रता और नवीनता को प्रभावित किए बिना। इसके अतिरिक्त, सरकारी विभागों और सत्त्वों की लेखापरीक्षा के असमान मामलों में नियमितता और अनुपालन लेखापरीक्षा की सुसंगतता सीमित होगी चूँकि पीपीपी लेखापरीक्षा का फ़ोकस ठेका लेखापरीक्षा, कुल परियोजना लागत की वैधता, सत्त्व के प्रचालनों की मितव्ययिता एवं दक्षता जैसा कि सार्वजनिक साझेदार के विचार से देखा गया और बजाए इसके कि निजी क्षेत्र साझेदार परियोजना के लिए माल और सेवाओं को कैसे प्राप्त करते हैं, अधिकतर साझेदार के उद्देश्यों (परिणामों) को प्राप्त करना होगा। इन सूक्ष्म बिन्दुओं को पीपीपी लेखापरीक्षा की योजना बनाते समय और करते समय ध्यान में रखना चाहिए।

3.3 लेखापरीक्षा किए जाने वाले दस्तावेजों के प्रकार क्या हैं ?

3.3.1 सार्वजनिक लेखापरीक्षक जब वे पीपीपी की लेखापरीक्षा योजना बनाते हैं के ध्यान में एक सर्वोत्तम प्रश्न संवीक्षा के लिए अध्यक्षीन किए जाने वाले दस्तावेजों का प्रकार होगा। चूँकि परियोजना के वित्तपोषण, निर्माण, प्रचालन और अनुरक्षण के अनुसार अधिकांश हितधारक निजी क्षेत्र साझेदार होंगे (और चूँकि ये और सम्बद्ध जोखिमों को इनको अन्तरित किए जाने होंगे) इसलिए प्रश्न की महत्वपूर्ण सुसंगतता होगी। यह "लेखापरीक्षा साक्ष्य" के मामले से भी निकट से संबंधित है, जो लेखापरीक्षा निष्कर्षों और निष्पादन पर पहुँचने के लिए विश्वास करते हुए डॉटा, सूचना और दस्तावेजों का सन्दर्भ देता है।²¹

3.3.2 जैसाकि पहले चर्चा की गई, पीपीपी परियोजनाएं लक्षित परिणामों को मुहैया कराने और उन्हें रूप देने से पूर्व विभिन्न स्तरों के माध्यम से गुजरी (पैराग्राफ 3.1.5 देखें)। लेखापरीक्षक को लेखापरीक्षा के अन्तर्गत परियोजना की प्रास्थिति के आधार पर, प्रत्येक स्तर पर लागू डॉटा और प्रलेखन में से सभी ऐसे स्तरों एवं सूची को सत्यापित करना चाहिए।

3.3.3 जैसा कि पूर्व पैराग्राफ 3.1.4 में चर्चा की गई, परियोजना से संबंधित अधिकांश अभिलेख और लेखापरीक्षा के लिए बकाया सरकारी विभाग/सार्वजनिक क्षेत्र एजेंसी के पास उपलब्ध होंगे। इनमें प्रतिपादन, मूल्यांकन, बोली मूल्यांकन और परियोजना के अनुमोदन तथा विभिन्न ठेकों और करारों पर मूल फाईलें और अभिलेख शामिल होंगे। इसके अतिरिक्त, स्वतंत्र इंजीनियर/लेखापरीक्षक एवं निजी क्षेत्र भागीदार द्वारा प्रस्तुत रिपोर्ट तथा विवरण भी संवीक्षा के लिए उपलब्ध होंगे।

3.3.4 विस्तृत रूप से, सार्वजनिक लेखापरीक्षक को संवीक्षा के लिए परियोजना से संबंधित निम्नलिखित डाटा और प्रलेख को विषय बनाना चाहिए।

²¹ लेखापरीक्षा एवं लेखा पर विनियमन: अध्याय 12: भारत के नि म ले प (2007)

i) नोडल मंत्रालय, प्रवर्तन एजेंसी के पास उपलब्ध परियोजना प्रतिपादन, मूल्यांकन और अनुमोदन से संबंधित प्रलेख

3.3.5 पी पी पी परियोजना में पालन की जाने वाली अत्यधिक महत्वपूर्ण जांच में संबंधित सरकारी एजेंसी में प्रारम्भिक अभिलेखों की संवीक्षा शामिल होगी ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि पी पी पी मार्ग बनाने का निर्णय उचित और युक्तियुक्त था तथा सभी विकल्पों को ध्यान में रख कर लिया गया था। मांग निर्धारणों तथा अनुमानों सहित परियोजना की व्यवहार्यता, विभागीय रूप से अथवा पूर्णतया ठेका (जहां सुसंगत व्यवहार्य) से परियोजना निष्पादन का तुलनात्मक लाभ, व्यौरवार परियोजना रिपोर्ट से उद्भूत विस्तृत विनिर्देशनों, कुल परियोजना लागत तथा प्रचालन लागत, वित्तपोषण विकल्पों, निधीयन विकल्पों का वित्तीय विश्लेषण, अधिकार, प्राप्त मंत्रालयों द्वारा परियोजना प्रस्ताव का मूल्यांकन, रियायत एवं व्यवहार्यता - अन्तराल निधीयन के अवधारण की पद्धति, यदि कोई है, वार्षिकी के भुगतान अथवा राजस्व विभाजन व्यवस्था लेखापरीक्षा संवीक्षा के लिए निर्णायक होगी।

ii) संविदा प्रलेखों से संबंधित डाटा एवं प्रलेख तथा सार्वजनिक क्षेत्र भागीदार द्वारा प्रारंभ और उपलब्ध रियायत अधिनिर्णय

3.3.6 इनमें निविदा कार्यविधियों, निविदाओं को देने, निविदा शर्तें तथा प्रक्रियाएं, निर्माण एवं प्रचालन व्यवस्था का निरीक्षण करने के लिए स्वतंत्र इंजीनियरों तथा लेखापरीक्षकों को लगाने, परिसम्पत्ति अंतरित करने, परिसम्पत्तियों का मूल्यांकन और सभी सम्बद्ध सूचना संबंधी प्रलेख शामिल रहते हैं जो परियोजना के निष्पादन के संबंध में पर्याप्त सूचना उपलब्ध कराएंगे।

iii) निजी ठेकेदार द्वारा सार्वजनिक क्षेत्र भागीदार को भेजे गए और सत्यापन के लिए उसके पास उपलब्ध डाटा और प्रलेख।

3.3.7 संवीक्षा किए जाने वाले अपेक्षित तीसरे प्रकार के प्रलेख वे होंगे जो निजी क्षेत्र भागीदार द्वारा तैयार होंगे और सार्वजनिक क्षेत्र भागीदार को, प्रायः जो ठेके में अधिदेशाधीन होते हैं प्रस्तुत किए जाएंगे। इनमें वित्तीय समापन, अभिकल्प और निर्माण व्यौरे, विनिर्देशन और परिवर्तन, यदि कोई है, और कार्य को करने के लिए पूर्व आवश्यकता (शर्त अग्रता) के पूरा करने के लिए अनुरोध संबंधी प्रलेख शामिल होंगे। जांच किए जाने के लिए अन्य महत्वपूर्ण प्रलेख मांग/अनुमानों के प्रति ट्रैफिक उत्पादन की मात्रा से संबंधित विवरणी, राजस्व उगाही, निलम्ब लेखा विवरण और आवधिक लेखा विवरण आदि होंगे जो प्रचालन भागीदार द्वारा परियोजना के पूरा होने के बाद भेजने अपेक्षित हैं।

iv) स्वतंत्र इंजीनियरों और स्वतंत्र लेखापरीक्षकों द्वारा प्रस्तुत की गई रिपोर्टें

3.3.8 ये प्रलेख परियोजना के निर्माण, प्रचालन और रखरखाव तथा उसके वाणिज्यिक पहलुओं में स्पष्टतः पूरी जानकारी देंगे। सार्वजनिक लेखापरीक्षकों को निर्दिष्ट प्रतिमानों से निजी क्षेत्र भागीदार द्वारा अनुपालन तथा ठेकों के निष्पादन से संबंधित विनिर्देशनों को अभिनिश्चित करने के लिए उनका ध्यानपूर्वक सत्यापन करना चाहिए।

3.3.9 क्रम संख्या (i) एवं (ii) पर उल्लिखित सभी प्रलेख संबंधित सरकारी विभाग/सार्वजनिक प्राधिकरण के पास सुलभ रूप से उपलब्ध होंगे। जैसाकि पैराग्राफ 3.1.7 में उल्लिखित है क्रम संख्या (iii) एवं (iv) में संदर्भित प्रलेख भी सरकारी सत्त्व के माध्यम से पर्याप्त रूप से निर्धारित किए जा सकते हैं।

(लेखापरीक्षा के दौरान सत्यापित किए जाने वाले प्रलेखों की सूची के लिए कृपया इन दिशानिर्देशों के अनुबंध II का उल्लेख करें)

3.4 लेखापरीक्षकों द्वारा निजी साझेदार के प्रलेखों और अभिलेखों का निर्धारण

3.4.1 एक प्रश्न जिसका इस संबंध में समाधान किया जाना है, क्या लेखापरीक्षकों को अपनी लेखापरीक्षा के प्रयोजन के लिए निजी भागीदार के प्रलेखों तक पहुंच करना अपेक्षित है। यह कल्पना की जा सकती है कि निजी क्षेत्र भागीदार वाणिज्यिक गोपनीयता के तर्क पर इस पहल का विरोध कर सकते हैं।

3.4.2 सामान्य तौर पर, सार्वजनिक लेखापरीक्षकों द्वारा अपेक्षित सभी दस्तावेज और डाटा के सरकारी विभाग और सार्वजनिक क्षेत्र एजेंसी, जिसने पी पी पी परियोजना को प्रवर्तित किया, के पास होने की सम्भावना है। तथापि, तथ्यों के सत्यापन के प्रयोजन के लिए और लेखापरीक्षा साक्ष्य के लिए यदि कोई अतिरिक्त सूचना आवश्यक है तो सार्वजनिक लेखापरीक्षक लेखा एवं लेखापरीक्षा 2007 पर नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के विनियम के पैराग्राफ 169 का आश्रय ले सकता है जो निम्नवत उल्लिखित करता है:

लेखापरीक्षा जांच और साक्ष्य के लिए अपेक्षित डाटा, सूचना, और प्रलेखों का रूप, प्रकार और सीमा लेखापरीक्षा अधिकारी द्वारा अवधारित की जाएगी। लेखापरीक्षा की ऐसे डाटा, सूचना और प्रलेखों तक उस समय लागू किसी विधि के अध्यक्षीन पहुंच होगी। डाटा, सूचना और प्रलेखों में वे भी शामिल होंगे जो तृतीय पक्ष से लेखापरीक्षा योग्य सत्त्व द्वारा प्राप्त किए गए थे तथा इसके कार्यों के निष्पादन में विश्वसनीय थे। यदि, ऐसा तृतीय पक्ष साक्ष्य, जिस पर लेखापरीक्षिता सत्त्व है, लेखापरीक्षा में अपर्याप्त पाया जाता है तो महालेखाकार (लेखापरीक्षा) के पूर्व अनुमोदन से लेखापरीक्षा योग्य सत्त्व से लेखापरीक्षा द्वारा अतिरिक्त सूचना की मांग की जा सकती है। ऐसी मांग की प्राप्ति पर, तृतीय पक्ष से लेखापरीक्षा योग्य सत्त्व द्वारा इसे प्राप्त किया जाएगा (इटालिसिस दिया गया)।

3.4.3 उपर्युक्त कार्यविधि अधिकतर परिस्थितियों²² के अधीन सार्वजनिक लेखापरीक्षा की अपेक्षाओं को पूरा करने के लिए यथेष्ट हो सकती है। तथापि, यदि लेखापरीक्षा डी पी सी ऐक्ट की

दिल्ली विमान पत्तन के प्रचालन, अनुरक्षण और विकास करार में जे वी सी को (i) मासिक कार्यकलाप रिपोर्ट (ii) एएआई आदि द्वारा अपेक्षित अन्य प्रचालन सांख्यिकी (iii) करार में यथा निर्दिष्ट विभिन्न निष्पादन मापों पर रिपोर्ट (iv) तिमाही वित्तीय लेखे आदि सहित नियमित रूप से भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण (एएआई) को कई रिपोर्ट प्रस्तुत करने के आदेश हैं। इसके अतिरिक्त, जे वी सी, यदि अनुरोध किया जाता है, उपलब्ध कराएगा, निरीक्षण के लिए एएआई के अभिलेखों की प्रतियों को देगा। इसके अतिरिक्त, एएआई ऐसे अभिलेखों की जांच करने और प्रतियां लेने के लिए एक या अधिक अधिकृत प्रतिनिधियों को नियुक्त करने का हकदार होगा। जे वी सी, एएआई को ऐसी और सूचना, स्पष्टीकरण और अन्य सहायता जो उपयुक्त रूप से एएआई द्वारा अथवा ऐसे किसी अभिलेख के जांच के प्रयोजन के लिए इसके प्राधिकृत प्रतिनिधि द्वारा अनुरोध किया गया है को उपलब्ध कराएगा।

धारा 20(1) अथवा (2) के अन्तर्गत की जा रही है और लेखापरीक्षा किया जाने वाला निकाय या तो सार्वजनिक क्षेत्र एजेंसी द्वारा लघु भागीदारी के साथ संयुक्त उद्यम है (यथा दिल्ली/मुंबई/हैदराबाद/बंगलोर अंतर्राष्ट्रीय विमानपत्तन लिमिटेड), राष्ट्रपति या राज्यपाल, यथास्थिति, द्वारा जारी संस्वीकृति में ऐसा खंड शामिल होगा जिसमें सार्वजनिक लेखापरीक्षकों द्वारा मांगे गए सभी डाटा और प्रलेख उपलब्ध कराने के लिए निकाय से अपेक्षा होगी।

3.4.5 समय के दौरान सार्वजनिक लेखापरीक्षा ही से सुसंगत संविधि में सुस्पष्ट शर्तों के अनुसार पी पी पी व्यवस्थाओं की लेखापरीक्षा के लिए एस ए आई के आदेश और अधिकार तथा बाध्यताओं से संबंधित विशिष्ट प्रावधान शामिल होना चाहिए। इस बीच में, सार्वजनिक लेखापरीक्षकों को पी पी पी परियोजनाओं का प्रवर्तन करने वाले सरकारी विभागों और सार्वजनिक क्षेत्र एजेंसियों के पास उपलब्ध डाटा, अभिलेखों और प्रलेखों तथा उन पर जो निजी क्षेत्र भागीदार से उनके उपयुक्त कार्यालयों से मांगे जा सकेंगे पर लगभग पूरीतरह निर्भर रहना होगा।

3.5 पी पी पी परियोजना की सार्वजनिक लेखापरीक्षा कब करवाई जानी चाहिए ?

3.5.1 बड़ी परियोजनाओं के संबंध में, एस ए आई द्वारा लेखापरीक्षा सदैव आयोजित है और परियोजना के विभिन्न स्तरों पर की जाती है। जब भारी निवेश वचनबद्धता से और लम्बे समय की बड़ी परियोजना निष्पादन के अधीन है तब परियोजना के पूरा होने के पहले ही लेखापरीक्षा का आयोजन तथा निष्पादन हो सकता है। दूसरी तरफ, लघुतर आकार की परियोजनाओं एवं कार्यक्रमों की लेखापरीक्षा परियोजना के पूरा होने के बाद की जा सकती है। चालू पी पी पी परियोजना की लेखापरीक्षा करने का निर्णय कब लिया जाए, कई घटकों मुख्यतः मात्रा, आकार (विशेषकर सार्वजनिक क्षेत्र भागीदार की रियायत की मात्रा तथा वित्तीय वचनबद्धता) और परियोजना के पूरा करने की समयबद्धता/रियायत की अवधि तथा सभी अन्य जोखिम निर्धारणों पर निर्भर होगा। पी पी पी परियोजना में, चूंकि सार्वजनिक और निजी भागीदारों के बीच जोखिम का संतुलित विभाजन है इसलिए लेखापरीक्षकों के लिए इन जोखिमों की पहचान करना तथा पहले को जुड़े जोखिमों को ध्यान में रख कर लेखापरीक्षा की अनुसूची बनाना आवश्यक है। लेखापरीक्षा कार्यालय के प्रधान द्वारा इस संबंध में निर्णय उपयुक्त रूप से लिया जाएगा जो प्रत्येक मामले की परिस्थितियों तथा लेखापरीक्षा संसाधनों की उपलब्धता के हिसाब पर निर्भर होगा।

3.5.2 एक दृष्टिकोण यह भी लिया जा सकता है कि सार्वजनिक लेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा आवश्यक रूप से संसद/राज्य विधान मंडल, यथा स्थिति, में प्रस्तुत करने के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के माध्यम से लेखापरीक्षा निष्कर्षों के प्रस्तुतीकरण के तात्पर्य के लिए है और इसलिए स्वरूप में सामान्यतः पश्च प्रभाव है। इसके विपरीत समान धारणा से यह तर्क दिया जा सकता है कि एकबार पक्षकारों के बीच आदर्श रियायत करार हस्ताक्षर किया गया है तो लेखापरीक्षा निष्कर्ष का केवल सैद्धांतिक मात्र महत्व होगा क्योंकि संविदा के खंड संशोधन और परिवर्तन के अध्यक्षीन नहीं हो सकते और यह कि लेखापरीक्षा को अधिक फलदायक बनाने के लिए सार्वजनिक लेखापरीक्षा को करार पर हस्ताक्षर होने के पहले ही प्रवेश करना चाहिए। यद्यपि, यह तर्क

सार्वजनिक लेखापरीक्षक को वह भूमिका मानने के लिए प्रवृत्त करती है जो सामान्यतः आंतरिक लेखापरीक्षकों को सौंपी जाती है, इसका अपवाद केवल तब होता है जब वित्तीय जोखिम पर्याप्त और ऐसे आकार का है कि पक्षकारों के ठेके पर हस्ताक्षर करने के पहले ही एस ए आई का हस्तक्षेप केवल सार्वजनिक हित की सुरक्षा के लिए उपयुक्त होगा और मुख्यालय कार्यालय के अनुमोदन से विशेष लेखापरीक्षा प्रारंभ की जाती है। इस संदर्भ में निजीकरण के लेखापरीक्षा पर इंटोसाई कार्य चालन ग्रुप द्वारा जारी निम्नलिखित दिशानिर्देश सुसंगत होगा:

“ एसएआई को सार्वजनिक/निजी वित्त और रियायत व्यवहार की यथाशीघ्र जब यह प्रायोगिक हो जांच करनी चाहिए। इन परियोजनाओं की प्रथम जांच के लिए अच्छी अवस्था ठेका देने के शीघ्र बाद हो सकती है। ठेका हस्ताक्षर के ठीक बाद व्यवहार की जांच करने का गुण है कि व्यवहार की शर्तें नियत हैं; इसके पूर्व शर्तों में निरन्तर परिवर्तन हो सकता है क्योंकि वे पुनः बातचीत के अध्यक्षीन हैं।

तथापि, कतिपय परिस्थितियों में और जहां यह संवैधानिक रूप से अनुमेय है; एस ए आई के लिए ठेका देने के पहले व्यवहार की जांच करना आवश्यक अथवा वांछनीय हो सकता है, उदाहरणार्थ, यदि प्रतिष्ठान ईमानदारी अथवा खरीद प्रक्रिया के सम्भावित धन मूल्य के बारे में व्यक्त किए जा रहे हैं। ठेका देने के पूर्व व्यवहार की जांच करने का लाभ है कि एस ए आई द्वारा चिन्हित कोई नई कमजोरी ठेका के हस्ताक्षर करने के पहले ठीक की जा सकती है और बाद की अवस्था में अधिक गंभीर कठिनाइयों का परिहार हो जाता है। इसलिए, यदि परियोजना अर्थपूर्ण लेखापरीक्षा जोखिम उठा रही है तो एस ए आई अधिप्राप्ति में अधिक महत्वपूर्ण प्रत्येक अवस्था में जांच करने के लिए चयन कर सकता है।”

3.5.3 जोखिम बोध के मूल्यांकन के लिए शीर्षक "जोखिम की पहचान और विभाजन" के अन्तर्गत इन दिशानिर्देशों के खंड IV से संदर्भ लिया जा सकता है। ठेका निष्पादन के पूर्व ही लेखापरीक्षा के निर्णय में भविष्य की तारीख में होने वाले हितों के प्रतिकूल होने की संभावना का ध्यानपूर्वक विश्लेषण किया जाना चाहिए।

3.5.4 चूंकि पी पी पी परियोजनाएं कई अवस्थाओं जैसे ठेके का अंतिमीकरण, वित्तीय समापन, निर्माण अनुरक्षण, और प्रचालन आदि के माध्यम से गुजरती हैं इसलिए भागीदारी के प्रारम्भ के शीघ्र बाद प्रथम लेखापरीक्षा करना उपयुक्त होगा। अनुवर्ती लेखापरीक्षाएं निर्माण, परियोजना के पूरा होने की ओर और जब सेवा प्रचालन प्रगति में है, के दौरान किए जा सकते हैं।

3.5.5 परिस्थितियों के आधार पर कई समान पी पी पी परियोजनाएं एक साथ मिलाना और अलग-अलग जांच करने की अपेक्षा उनकी संयुक्त लेखापरीक्षा करना लाभदायक हो सकता है। यह न केवल अपर्याप्त लेखापरीक्षा संसाधनों की मितव्ययिता में सहायक होगा बल्कि लेखापरीक्षा प्रयोजनों के लिए मिलानकर्ता उपलब्ध कराएगा तथा एक ही छत के अंतर्गत किए गए पी पी पी प्रयोगों का विस्तृत चित्र प्रस्तुत करेगा।

भाग IV

लेखापरीक्षा का आदेश और
अभिलेखों तक पहुंच

4.1 पी पी पी परियोजनाओं की सार्वजनिक लेखापरीक्षा के लिए आदेश

4.1.1 सार्वजनिक निजी भागीदारी प्रायः अवसंरचना सुविधाएं प्रोत्साहित तथा विकसित करने के लिए निजी क्षेत्र भागीदारी मंगा कर विभिन्न सरकारी एजेंसियों और निकायों द्वारा गठित की जा सकती है। कुछ उदाहरण नीचे दिए गए हैं :

- क) सरकारी विभाग सीधे अथवा पी एस यू. की युति से पीपीपी परियोजना में संसाधनों के निवेश और निजी क्षेत्र भागीदार/जे वी सी को प्राधिकृत करके तथा उस प्रयोजन के लिए गठित संयुक्त उद्यम में केवल अल्प शेयर धारिता रखते हुए लागत वसूली आधार पर सार्वजनिक सेवाएं उपलब्ध करना;
- ख) रिआयतें/वार्षिक और/अथवा व्यवहार्यता अन्तर निधीयन उपलब्ध कराकर अवसंरचना सुविधाओं के विकास हेतु निजी ठेकेदार के साथ सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम (पीएसयू) का ठेका करना;
- ग) सरकार द्वारा पर्याप्त रूम से निधिबद्ध स्वायत्त निकायों की अवसंरचना परियोजनाओं का विकास करने के लिए निजी क्षेत्र सत्त्वों के साथ परियोजना में पहले के साथ निवेश (परिसम्पत्तियों का) करने के लिए हाथ मिलाना।
- घ) उपर्युक्त का अन्य कोई संयोजन जिसके पास सार्वजनिक एजेंसी का महत्वपूर्ण निवेश है और पी पी पी ढंग से निजी सत्त्व को सार्वजनिक सेवाएं उपलब्ध कराने की जिम्मेवारी देता है।

4.1.2 भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के (डीपीसी) अधिनियम, 1971 के अंतर्गत और लेखा एवं लेखापरीक्षा विनियमन (2007) में यथा सम्मिलित भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का लेखापरीक्षा आदेश सभी प्रकार (प्रवर्तन) के सार्वजनिक संस्थानों नामतः सरकारी विभाग (संघ और राज्यों के लेखाओं के एकमात्र लेखापरीक्षक के रूप में) पीएसयू (कम्पनी अधिनियम के अनुसार) और निकायों तथा प्राधिकरणों आदि (डीपीसी अधिनियम के अधीन यथा प्रावधानित) पर लागू होगा। तथापि, डी पी सी अधिनियम पी पी पी परियोजनाओं और सरकारी एजेंसी द्वारा केवल अल्प भागीदारी वाले संयुक्त उद्यम की लेखापरीक्षा प्रत्यक्षतः विनिर्दिष्ट नहीं करता है क्योंकि ये विकास नीति²³ के अन्तर्गत हाल की बाध्यता है। इन परिस्थितियों के अन्तर्गत सार्वजनिक लेखापरीक्षक अपनी लेखापरीक्षा को सरकारी विभाग, पी एस यू अथवा स्वायत्त निकाय जो पी पी पी व्यवस्था के सार्वजनिक क्षेत्र भागीदार हैं और अतिरिक्त सूचना के लिए इस पर निर्भर हैं जो उसके कार्य को पूरा करने के लिए अपेक्षित है, तक सीमित रखेगा।

4.1.3 अपवाद तब प्रतीत होगा जब राष्ट्रपति अथवा किसी राज्य के राज्यपाल सीएजी को डी पी सी ऐक्ट की धारा 20 के अनुसार पी पी पी संगठन की लेखापरीक्षा करने के लिए अनुरोध करते हैं।

²³ यूनाइटेड किंगडम में ऐसे निकाय और विभागीय सार्वजनिक निकाय (एनडीपीवी) के रूप में माने गए हैं और ऐसे निकाय जो राष्ट्रीय सरकार की प्रक्रिया में भूमिका रखते हैं परंतु सरकारी विभाग अथवा उनके भाग नहीं हैं और जो तदनुसार मंत्रालयों से नजदीक अधिक या कम सीमा तक प्रचालित होते हैं। सार्वजनिक धन में सभी धन जो सार्वजनिक निकाय के अधिकार में आते हैं या उनके द्वारा विवरित किए जाते हैं और निजी निकाय जहां यह ऐसा सांविधिक प्राधिकरण (लाई सर्मन द्वारा रिपोर्ट) कर रहा है, द्वारा उन्नत धन शामिल माना जाता है। राष्ट्रीय लेखापरीक्षा का क्षेत्र यूनाइटेड किंगडम-न्यूजीलैंड और कनाडा जैसे देशों में विस्तृत कर दिया गया है ताकि सभी ऐसे निकायों की जवाबदेही में सुधार हो सके।

यह स्मरण कराते, हुए अधिनियम की धारा 20(1) के अंतर्गत राष्ट्रपति अथवा राज्यपाल किसी निकाय या प्राधिकरण जिसकी लेखापरीक्षा सी ए जी को किसी विधि द्वारा अथवा उसके अन्तर्गत नहीं सौंपी गई है पहले के परामर्श से और ऐसी शर्त तथा निबंधनों जिसपर परस्पर रूप से सहमति हो, के लेखाओं की लेखापरीक्षा सौंप सकता है। इसी प्रकार, डी पी सी ऐक्ट की धारा 20(3) के अंतर्गत सीएजी राष्ट्रपति अथवा राज्यपाल को प्रस्ताव दे सकता है कि उसे किसी निकाय या प्राधिकरण जिसकी लेखापरीक्षा विधि द्वारा उसे नहीं सौंपी गई है, यदि यह उनकी राय है कि ऐसी लेखापरीक्षा आवश्यक है क्योंकि सरकार द्वारा उस निकाय अथवा प्राधिकरण में पर्याप्त राशि का निवेश अथवा उसको अग्रिम दिया गया है, के लेखाओं की लेखापरीक्षा करने के लिए उसे प्राधिकृत किया जाए और राष्ट्रपति अथवा राज्यपाल उसे करने के लिए अधिकार दे सकता है। तथापि, उपर्युक्त दो धाराएं यह प्रावधान करने के लिए उक्त धारा 20(3) द्वारा अर्हता प्राप्त है कि दोनों मामलों में राष्ट्रपति या राज्यपाल को संतुष्ट होना चाहिए कि यह सार्वजनिक हित में ऐसा करना उचित है तथा निकाय या प्राधिकरण को ऐसी लेखापरीक्षा के लिए प्रस्ताव के संबंध में अभिवेदन के लिए उपर्युक्त अवसर प्रदान करने के बाद।

4.1.4 एसएआई द्वारा पीपीपी परियोजनाओं के लेखाओं की लेखापरीक्षा के लिए प्रावधान करने के लिए सी ए जी के (डी पी सी) अधिनियम का संशोधन लम्बित है, जहां उचित, उत्तम कार्यवाई सीएजी के लेखापरीक्षा निरीक्षण के लिए प्रावधान करने हेतु पी पी पी व्यवस्था बनाने के लिए सार्वजनिक क्षेत्र निकायों और निजी क्षेत्र भागीदारों के बीच टेका/रिआयत करार में एक खंड शामिल करना होगा। इससे निजी भागीदार के पास उपलब्ध अभिलेखों और डाटा तक आसान पहुंच में सहायता होगी और/अथवा सीएजी को स्वतंत्र बाह्य लेखापरीक्षकों द्वारा ऐसे निकायों के लेखाओं की लेखापरीक्षा करने के लिए दिशानिर्देश जारी करने के लिए समर्थ बनाएगा।

4.2 पी पी पी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा के लिए अन्तर्राष्ट्रीय लेखापरीक्षण मानक और दिशानिर्देश

4.2.1 सर्वोच्च लेखापरीक्षा संस्थान के अन्तर्राष्ट्रीय संगठन (इंटोसाई) ने पी पी पी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा के लिए दिशानिर्देशों का एक सेट प्रकाशित किया है जिसका सार इंटोसाई की वेबसाइट पर उपलब्ध है। ये दिशानिर्देश सावधान करते हैं कि एक उपयुक्त लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली का विकास करने की आवश्यकता हो सकती है क्योंकि विद्यमान प्रथा एस ए आई को यथा अपेक्षित रूप से सज्जित नहीं कर सकती। जबकि एस ए आई विशिष्ट रूप से अपनी निजी आवश्यकताओं के लिए दिशानिर्देशों के सेट का विकास कर सकता है, सार्वजनिक लेखापरीक्षक को किसी पी पी पी व्यवस्था की लेखापरीक्षा करने के पहले इंटोसाई दिशानिर्देशों के माध्यम से जाने पर उन्हें लाभ होगा। जबकि दिशानिर्देशों के पूर्ण पठन की सिफारिश की गई है, इनमें से कुछ जो भारत में सार्वजनिक लेखापरीक्षकों के लिए अधिक सुसंगत और लाभदायक होंगे नीचे दिए गए हैं:

- सार्वजनिक निकाय जो पी पी पी में प्रवेश करते हैं, में आंतरिक नियंत्रण की स्थिति की जांच करने की आवश्यकता जिससे उपयुक्त विश्वास प्रदान किया जा सके कि सार्वजनिक संसाधनों की सुरक्षा होगी और संस्थानिक उद्देश्य पूरे होंगे।
- पी पी पी के लिए उद्देश्य नियत करने की नीतिगत योजना तथा द्वन्द्व वाली प्राथमिकताओं के संतुलन के लिए संभव विकल्प का सत्यापन।
- क्या सलाहकारों को पर्याप्त संवीक्षा मूल्यांकन के बाद तथा निष्पक्ष रूप से नियुक्त किया गया था और क्या उनकी क्षतिपूर्ति निष्पादन से जुड़ी है।
- गारंटियों और आश्वासनों, यथेष्ट प्रतिस्पर्धा का सृजन, ठेकागत खंड, बेशी राजस्व के विभाजन की जांच आदि।
- ग्राहक संतुष्टि स्तर, नकद प्रवाह पद्धति और अन्य प्रतिमानों सहित भागीदारी, वित्तीय और गुणात्मकता के मूल्यांकन के लिए निष्पादन उपाय के पोर्टफोलियो का उपयोग।
- प्रणाली और कार्यविधियों तथा निष्पादन संकेतकों के प्रबंधन की लेखापरीक्षा जांच करने की आवश्यकता
- क्या वाहनों के क्षेत्र पर विचार किया गया है और संरचना जो सार्वजनिक हित के लिए सर्वोत्तम उपयुक्त है, का निवेश पर यथेष्ट प्रतिफल के माध्यम से वास्तविक नकद प्रवाह तथा पर्याप्तता की समीक्षा करने के बाद चयन किया गया है।
- क्या भागीदारी को अंतिम रूप देने के पहले तृतीय पक्ष समीक्षा की गई थी, क्या लागत लाभ विश्लेषण ध्यान से किया गया था और ठेकागत भुगतान, यदि कोई है, मील पत्थर से जुड़ा है।
- भागीदारों के निष्पादन और बाध्यताओं पर नियमित सूचना तथा विचारणियों वनी प्राप्ति वनी प्रणाली।

4.2.2 प्रारंभिक रूप से इंटोसाई दिशानिर्देश सरकार द्वारा सामना किए जाने वाले मूल जोखिमों तथा एस ए आई पी पी पी परियोजनाओं के विकास/लेखापरीक्षण को सूचीबद्ध करते हैं और इनमें निम्नलिखित शामिल है:

राज्य के जोखिम

- 1) भागीदारी उद्देश्यों के बारे में स्पष्टता का अभाव;
- 2) भागादारी के कारोबार आदर्श की अपर्याप्त परिभाषा;
- 3) उपयुक्त भागीदारी की बातचीत करने से सम्बद्ध जोखिम;

- 4) अल्प शेयर धारक के रूप में राज्य के हितों के लिए जोखिम;
- 5) भागीदारी में राज्य के हितों की मानीटरिंग से संबद्ध जोखिम और;
- 6) कठिनाइयों²⁴ की स्थिति में राज्य को जोखिम में डालना

सर्वोच्च लेखापरीक्षा संस्थान के जोखिम

एसएआई के जोखिम में निम्नलिखित शामिल होगा:

- 1) अपर्याप्त अधिकार क्षेत्र ज्ञान;
- 2) प्रक्रिया एवं परिणामों की जांच करने के लिए अपेक्षित सुविज्ञता का अभाव;
- 3) उपयुक्त सबक की पहचान करने में विफलता;
- 4) लेखापरीक्षा कार्य पर अनुवर्ती कार्रवाई का अभाव

4.2.3 मूल्यांकन के लिए तुलनीय परियोजनाओं के अभाव तथा निजी क्षेत्र आदि²⁵ के लिए निवेश पर उचित प्रतिफल के निर्णय के लिए प्रतिमान के अभाव के अलावा एस ए आई के जोखिम घटक में सुव्यस्थित जोखिम लेने में सहायता करने तथा रचनात्मक मार्गदर्शन प्रदान करने की वचतबद्धता प्रदर्शित करने हेतु इसकी असमर्थता शामिल है। इसलिए, यह निष्कर्ष निकलता है कि एस ए आई को केवल सामाजिक और आर्थिक लाभों तथा पी पी पी व्यवस्थाओं से उद्भूत प्रभाव की लागत पर अधिप्राप्तियों से संबंधित तकनीकी मुद्दों पर ध्यान केंद्रित नहीं करना चाहिए।

4.2.4 संयोग से, इंटोसाई दिशानिर्देश मूलरूप से 2001 में बनाए गए थे जब सरकार के "वार्षिकी भुगतानों" द्वारा अधिकतर वित्तपोषित पी पी पी परियोजनाओं पर जोर था। उनमें निजी वित्त पहल (पी एफ आई) के पहलू भी शामिल हैं। वार्षिकी भुगतानों पर आधारित पी पी पी परियोजनाएं पी पी पी मॉडल के आरम्भिक वर्षों में भारत में सामान्य थीं। योजना आयोग²⁶ के अनुसार 2001-04 की अवधि के दौरान भारतीय राजमार्ग प्राधिकरण (एनएचएआई) द्वारा 8 राजमार्ग परियोजनाएं प्रदान की गई थी और इस स्वरूप की 12 राजमार्ग परियोजनाएं 2000 से 2004 तक सौंपी गई थी। अनुवर्ती प्रथा प्रयोक्ता-वित्तपोषित परियोजनाओं को प्रोत्साहित करने की रही है जहां परियोजनाओं की लागत अनुदानग्राही, सरकारी परिसम्पत्तियों से तैनात और प्रयोक्ता प्रभारों की वसूली करने की शक्ति सीधे प्रयोक्ताओं से संव्यवहार, प्रायः आपूर्ति की लगभग एकाधिकार की स्थिति के अर्थ में "स्वतः निर्धारण" है। इन परियोजनाओं में शामिल सार्वजनिक क्षेत्र भागीदार का जोखिम काफी अधिक और वार्षिकी आधारित पी पी पी की अपेक्षा प्रभावशाली है और विभिन्न तथा अधिक विशिष्ट लेखापरीक्षा प्रतिमान के आधार पर मूल्यांकन किए जाने की आवश्यकता है।

²⁴ ये कठिनाइयां अप्रत्याशित विकास से हो सकती हैं जिससे परिणाम परिवर्तन की स्थिति उत्पन्न हो जाती है जो परियोजना व्यवहार्यता और सार्वजनिक प्राधिकरण के अधिकार पर या तो सकारात्मक या नकारात्मक प्रभाव रख सकता है।

²⁵ योजना आयोग द्वारा राष्ट्रीय राजमार्गों के लिए आदर्श रियायत करार में भारतीय पी पी पी भागीदारों के लिए निवेश पर 20 % आर ओ आई परिकल्पित है।

²⁶ परामर्शदाता, योजना आयोग से पत्र दिनांक 20 अक्टूबर 2007।

4.3 पी पी पी लेखापरीक्षा और निष्पादन लेखापरीक्षण दिशानिर्देश

4.3.1 पी पी पी लेखापरीक्षा और निष्पादन लेखापरीक्षा के बीच कई चीज़ें समान हैं। उदाहरणार्थ निष्पादन लेखापरीक्षा कार्यक्रम की मितव्ययिता, दक्षता और प्रभावकारिता से संबंधित है जिसकी लेखापरीक्षा की जाती है और उसमें शामिल²⁷ है:-

- i) सुदृढ़ प्रशासनिक सिद्धांतों और व्यवहारों तथा प्रबंधन नीतियों के अनुसार प्रशासनिक कार्यकलाप की मितव्ययिता की लेखापरीक्षा;
- ii) सूचना प्रणाली की जांच, निष्पादन उपायों और मानीटरिंग व्यवस्था तथा चिन्हित कमियों के सुधार के लिए लेखापरीक्षित सत्त्वों द्वारा अपनाई गई मानीटरन व्यवस्था तथा कार्यविधियों सहित मानव, वित्तीय और अन्य संसाधनों के उपयोग की दक्षता की लेखापरीक्षा; और
- iii) लेखापरीक्षित सत्त्व के उद्देश्यों की उपलब्धि की तुलना में निष्पादन की प्रभावकारिता की लेखापरीक्षा और अभिप्रेत प्रभाव की तुलना में कार्यकलापों के वास्तविक प्रभाव की लेखापरीक्षा।

4.3.2 "निष्पादन लेखापरीक्षा उस सीमा जिस तक एक सत्त्व कार्यक्रम तैयार करता है अथवा मितव्ययिता²⁸ के संबंध में दक्षता और प्रभावकारिता से संगठन प्रचालित करता है का स्वतंत्र निर्धारण या जांच है"। यह सही है कि पी पी पी में शामिल बड़े सत्त्व निजी भागीदार हैं जो साई के लेखापरीक्षा नियंत्रण से बाहर हैं। परन्तु इस तरह, इसके द्वारा किया गया समस्त प्रचालन सार्वजनिक क्षेत्र भागीदार को प्रभावित करेगा जिसने सुविधा के निर्माण के लिए अनुदान संस्वीकृत किया, प्रचालनों की व्यवस्था करता है और प्रयोक्ता फीस, टैरिफ अथवा मार्गकर परिसम्पत्तियों के अन्तरण और ऐसा करने की जिम्मेवारी द्वारा संग्रहण करता है और राजस्व का विभाजन (अथवा व्यवहार्यता अन्तराल निधीयन या वार्षिकी भुगतान, यथास्थिति, प्राप्त करता है) करता है। यह प्रयोक्ता समुदाय जो स्वतंत्र रूप से जनता से संबंधित है, को भी प्रभावित करेगा। इसके अतिरिक्त, पी पी पी व्यवस्था में पहले की तरह समर्थ लागत पर सेवा के प्रावधान के लिए सार्वजनिक भागीदार की जवाबदेही जारी रहती है। इसलिए, सार्वजनिक लेखापरीक्षक को सार्वजनिक जवाबदेही की दृष्टि से पी पी पी के प्रचालनों की दक्षता, मितव्ययिता और प्रभावकारिता का निर्धारण करना महत्वपूर्ण है और उस सीमा तक निष्पादन लेखापरीक्षा पी पी पी लेखापरीक्षा के लिए मूर्त रूप से अच्छी तरह लागू होगी। विस्तृत अर्थ में सार्वजनिक प्राधिकरण के कार्य के किसी पहलू की निष्पादन लेखापरीक्षा में पी पी पी व्यवस्थाओं कि ऐसे प्राधिकरण ने प्रवेश किया है, की जांच भी शामिल हो सकती है।

²⁷ इंटोसाई लेखापरीक्षा मानक 1.0.40

²⁸ निष्पादन लेखापरीक्षा दिशानिर्देश - साई, भारत, पैराग्राफ 1.9

4.3.3 इसलिए पी पी पी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा की योजना बनाते समय साई-भारत के निष्पादन लेखापरीक्षण मार्गनिर्देशों में स्थापित सुसंगत मार्गनिर्देशों को ध्यान में रखना-लाभप्रद होगा।

4.4 जोखिमों की पहचान तथा भागीदारी

4.4.1 एक पी पी पी भागीदारी में अनेक जोखिम शामिल होते हैं और जनता तथा निजी क्षेत्र भागीदारी के बीच इन जोखिमों की सन्तुलित भागीदारी इसकी चिरस्थायी सफलता के लिए अनिवार्य है। अर्र चर्चा किए गए इन्टोसाई लेखापरीक्षण मार्गनिर्देश पी पी पी परियोजनाओं में सरकारों के जोखिमों की पहचान करते हैं और वे मार्गनिर्देश ऐसे जोखिमों के आधार पर बनाए गए हैं। पी पी पी परियोजनाओं²⁹ से सम्बद्ध प्रमुख जोखिम निम्नानुसार वर्णित किए जा सकेंगे:

i) व्यवहार्यता/संगठनात्मक जोखिम

यह परियोजना के लिए उपर्युक्त पी पी पी प्रबंध के सही प्रकार के चयन से संबंधित हो सकता है। जब तक प्रवर्तक विभाग या पी एस यू परियोजना कार्यान्वयन के लिए विभिन्न विकल्पों पर विचार तथा अति उचित ढांचे का चयन नहीं करता है तब तक परियोजना अन्त में सफल नहीं हो सकती है। लोक लेखापरीक्षकों को मांग प्रक्षेपणों, नकदी प्रवाह, प्रतिफल की दर आदि सहित प्रवर्तक द्वारा किए गए व्यवहार्यता अध्ययन का सत्यापन करना है तथा कार्यक्रम के लिए चयनित भागीदारी के प्रकार के निष्कर्ष पर पहुंचने से पूर्व किए गए विश्लेषण की समीक्षा करनी है। इस पहलू से सम्बद्ध जोखिम सरकारी एंजेसी का होगा।

ii) शर्त पूर्वोदाहरण जोखिम

लोक क्षेत्र भागीदार को अपेक्षित भूमि तथा परिसम्पत्तियों आदि तथा पर्यावरण और अन्य सांविधिक निर्वाधनों को उपलब्ध कराने सहित परियोजना पर कार्य आरंभ करने के लिए निजी क्षेत्र भागीदार को समर्थ करने के लिए अनेक शर्त पूर्वोदाहरण को पूरा करना पड़ेगा। निजी पार्टी इन जोखिमों को स्वीकार करती है परन्तु अपेक्षित सुविधाओं को उपलब्ध कराने में विलम्ब परियोजना के निर्माण तथा प्रचालन को प्रभावित करेंगे जो आगे प्रदान की जाने वाली सेवा मुहैया कराने की सामयिकता तथा राजस्व को भी प्रभावित करेंगे। सत्यापन करने के लिए ये लेखापरीक्षकों को रैड फ्लैग के रूप में संघटित होंगे।

iii) वित्तपोषण जोखिम

परियोजना का प्रमुख जोखिम वस्तुतः वित्तपोषण जोखिम होगा। इसमें दो मुद्दे शामिल होते हैं, पहला सुगमता है जिससे परियोजना के लिए अपेक्षित वित्त एकत्र किया जा सकेगा और दूसरा

²⁹ पी पी पी जोखिमों के लेखाकरण व्यवहार पर चर्चा के लिए कृपया 'सेवा रियायत अनुबंधों का लेखाकरण तथा वित्तीय सूचना देना': चर्चा दस्तावेज, लेखाकारों का अन्तर्राष्ट्रीय संघ (आई एफ ए सी) देखें।

व्याज प्रभारों की कटौती तथा मूलधन की चुकौती के बारे में है। वित्त की आवश्यकता कुल पूंजीगत लागत तथा निवेश पर प्रतिफल, जिसे निवेशकों को अर्जित करने की प्रत्याशा होगी, द्वारा आदेशित होगी। यह जोखिम निसंदेह निजी भागीदार को हस्तान्तरित है जो निधियां एकत्र करने और उसकी चुकौती के लिए उत्तरदायी है। तथापि, कुल पूंजीगत लागत और वित्तपोषण प्रतिमान दी जाने वाली रियायत तथा प्रयोक्ता प्रभारों की राशि और रियायत की अवधि नियत करेगा। आकस्मिकताओं की दशा में उसमें सरकारी प्रतिभूतियां तथा बचनबद्धताएं शामिल हो सकते हैं। अन्य शब्दों में वित्तपोषण, यद्यपि निजी क्षेत्र भागीदार द्वारा वहन होता है फिर भी पर्याप्त रूप से प्रवर्तक तथा ग्राहकों को प्रभावित करेगा। अन्य पहलू जिसकी जांच की जानी है, बोलीदाताओं के संघ के अन्तर्गत विभिन्न भागीदारों के बीच समानान्तर अनुबंध तथा ऐसे संघ और पूंजीपितयों, यदि वे संघ में स्वतंत्र हैं, के बीच अनुबंध हैं। यह आवश्यक है क्योंकि अधिक समूह प्रबंधनों में जोखिम बैंक टू बैंक आधार पर प्रबंध के एक घटक द्वारा ली गई जोखिम के साथ व्यापक रूप से बांटी जाती हैं। इसलिए लोक लेखापरीक्षकों द्वारा वित्तपोषण जोखिमों के सभी संबद्ध निहितार्थों का अधिक सावधानी पूर्वक मूल्यांकन किए जाने की आवश्यकता है।

iv) निर्माण जोखिम

पी पी पी प्रबंध में निर्माण जोखिम का उत्तरदायित्व निजी क्षेत्र पार्टी द्वारा लिया जाता है जो अपनी अयोग्यता के कारण हुए विलम्बों तथा परिवर्तनों के परिणामों को सहन करेगा। दूसरी ओर डिजाइन योग्यता के माध्यम से प्राप्त सभी योग्यता अभिलाभ तथा परिवर्तन इसे रखने के लिए इसको इनाम होंगे। लोक लेखापरीक्षकों को यह याद रखना चाहिए कि लेखापरीक्षा का केन्द्र यह होगा कि क्या पी पी पी परियोजना ने अपने अन्तिम परिणाम प्राप्त कर लिए हैं और यह आवश्यक नहीं कि कैसे प्राप्त किए गए हैं। जोखिम आबंटन लेखापरीक्षा के प्रमुख उद्देश्यों पर केन्द्रित करने में उन्हें समर्थ बनाएंगे।

v) प्रचालन एवं अनुरक्षण जोखिम

लोक क्षेत्र भागीदार को अनुरक्षण की गुणवत्ता तथा सेवा के मानक जनता के लिए सुनिश्चित करने हैं। यह मूलरूप में प्रचालन, अनुरक्षण तथा विकास (ओएमडी) अनुबंधों में निर्धारित विनिर्देशनों तथा शर्तों पर निर्भर करेगा जो लेखापरीक्षकों द्वारा सत्यापन के लिए अति महत्वपूर्ण दस्तावेजों में एक होगा। स्वतंत्र इंजीनियरों द्वारा प्रस्तुत की जाने वाली रिपोर्टें निजी भागीदारों द्वारा अपनाए जा रहे गुणवत्ता तथा मानकों पर विस्तृत सूचना प्रदान करेंगी। तथापि, निजी क्षेत्र भागीदार, जो पी पी पी प्रबंध के अन्तर्गत सृजित आम सुविधा के प्रचालन तथा अनुरक्षण के माप तथा विनिर्देशनों के अनुसार निम्न निष्पादन के परिणामों को भुगतेगा, अन्य पार्टी को प्रचालन तथा अनुरक्षण के उप ठेका देकर ऐसे जोखिम को विपथित कर सकता है। निजी क्षेत्र भागीदार तथा प्रचालन और अनुरक्षण ठेकेदार के बीच अनुबंध लोक प्राधिकरण के जोखिम का निर्धारण करते समय लेखापरीक्षा क्षेत्र के अंतर्गत आएंगे।

vi) मांग जोखिम

यह एक प्रमुख जोखिम है जो सामान्यतया ठेके की दोनों पार्टियों द्वारा बांटी जाती है। यद्यपि विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में मांग प्रक्षेपणों के आधार तथा औचित्य का प्रावधान किया जा सकता था फिर भी निजी क्षेत्र भागीदार से परियोजना के लिए बोली देने से पूर्व परियोजना प्राचलों को उचित सचेतना देने की प्रत्याशा की जाती है। तथापि, चूंकि ये लम्बी अवधि के ठेके हैं और सेवाओं की मांग अन्य घटकों के बीच अर्थव्यवस्था पर भी निर्भर होगी इसलिए यह हो सकता है कि प्रक्षेपणों तथा वास्तविक में अन्तर होते हैं। ठेके ऐसी सम्भाव्य घटनाओं में सावधानी बरतने के लिए रियायतों/रियायतों की अवधि के पुनर्समायोजन का प्रावधान करेंगे। दूसरी ओर ऐसे अन्तरों के आधार पर राजस्व भागीदारी फारमूला में अन्तर होगा। लोक लेखापरीक्षकों को मांग जोखिमों के निर्धारणों तथा यह सुनिश्चित करने के लिए कि वे लोक हित दृष्टिकोण से सन्तुलित तथा उचित हैं, ठेके में संलग्न सभी सोपाधिकताओं के साथ-साथ ऐसी जोखिमों के आवंटन की सावधानीपूर्वक समीक्षा की जानी चाहिए। यह विशेषरूप से नोट किया जाय कि यदि व्यवहार्यता अन्तराल वित्तपोषण (वीजीएफ) के माध्यम से वित्तीय सहायता मुहैया की गई है तो टैरिफ/प्रयोक्ता प्रभारों या रियायत अवधि के बढ़ने का प्रश्न उत्पन्न न हो और प्रतिबन्धित हो ताकि व्यवहार्यता अन्तराल कम हो सके।

vii) राजस्व जोखिम

मांग में कमी और परिणामतः राजस्व पी पी पी प्रबंध को अस्थिर करने की सम्भावना रखता है क्योंकि निजी-क्षेत्र भागीदार एक स्तर पर बाहर निकलने को बाध्य हो जाएगा। इससे न केवल सेवाओं का विघटन हो सकता है बल्कि अनुषंगी विकास में भी विलम्ब हो सकता है, इस प्रकार प्रत्याशित राजस्व की उत्पत्ति प्रतिकूल रूप से प्रभावित हो सकती है। राजस्व में कमी से दोनों पार्टियों को हानि पहुंचेगी। जबकि लोक प्राधिकरण जनता को बेहतर तथा शीघ्र सेवा प्रदान करने को पीछे छोड़ देता है वहीं निजी क्षेत्र भागीदार सम्भावित आय को खो देगा। ऐसे परिवर्तनों से निजी क्षेत्र भागीदार को अदा की जा रही वार्षिकी की उच्च राशि भी अपरहार्य हो सकती है जहाँ लोक प्राधिकरण पी पी पी प्रबंध के अन्तर्गत ऐसा करने के लिए बाध्य हो जाता है। मांग तथा राजस्व में कमी पी पी पी प्रबंध के अन्तर्गत अनुमत तथा निर्धारित प्रयोक्ता प्रभारों के अवास्तविक रूप से उच्च स्तर के परिणामस्वरूप हो सकती है। इसलिए यह देखा जाना है कि क्या दर निर्धारण तथा प्रयोक्ता प्रभारों का फारमूला सही प्रकार निकाला गया है और प्रयोक्ता समुदाय तथा निवेशकों के बेहतर हित को ध्यान में रखा जाता है।

viii) अप्रत्याक्षित विकास से जोखिम

प्राकृतिक आपदाओं जैसे अप्रत्याक्षित विकास फोर्स मेजर से संबन्धित ठेकागत खंडों के अन्तर्गत आते हैं। तथापि, अन्य विकास भी हो सकते हैं जो राजनीतिक तथा कारोबार परिवेश, प्रौद्योगिकीय परिवर्तनों या किसी अन्य घटक, जो सभी पूर्वानुमानों को अप्रमाणिक कर खेल

परिवर्तक होना सिद्ध होता है जिसके आधार पर पापीपी प्रबंध का कारोबार माडल टिका होता है। ऐसे अपरिभाष्य जोखिम की पी पी पी प्रबंधों के अन्तर्गत परिकल्पना करनी पड़ती है और अल्प हानि के साथ ऐसी परिस्थितियों से स्वयं को मुक्त करने तथा सम्भावित गतिरोध को दूर करने को सुगम करने के लिए सभी पार्टियों, विशेषरूप से लोक प्राधिकरण को अनुमत करने के लिए उचित प्रावधान बनाने पड़ते हैं। विभिन्न पार्टियों के बीच अनुबंध एक पार्टी के निकास को सुगम करने और परियोजना की निरन्तरता को सुगम बनाने के लिए अन्य पार्टी द्वारा इसके प्रतिस्थापन के लिए "अन्दर आओ," और/या "अदायगी देकर अधिकार मुक्त करो" का प्रावधान कर सकते हैं।

ix) समापन जोखिम

यदि निजी क्षेत्र भागीदार परियोजना में अपनी प्रबंधन विफलता, दिवालियापन, निराशाजनक निष्पादन, ऋणग्रस्तता आदि के कारण विफल होता है तब यह जोखिम उत्पन्न होता है। यह जोखिम लोक क्षेत्र भागीदार द्वारा वहन किया जाता है। लेखापरीक्षक को किसी निष्कर्ष पर पहुंचने से पूर्व भागीदार के चयन, अर्हक प्रक्रियाओं, सूचित करने तथा निरीक्षण प्रणाली आदि से संबंधित विभिन्न पहलुओं को ध्यान में रखना होगा। यह जांच करना महत्वपूर्ण है कि क्या लोक एजेंसी ने ऐसी घटनाओं की सम्भावना पर विचार किया है और ऐसी जोखिमों से निपटाने के लिए उचित नीति तैयार की है। प्रवर्तक द्वारा जारी प्रस्ताव के अनुरोध (आरएफपी) की यह जांच करने के लिए संवीक्षा की जाए कि क्या समापन जोखिमों का अनुमान करने और ऐसी परिस्थितियों, यदि वे उत्पन्न होती हैं, का सामना करने के लिए सभी कल्पनीय संभाव्यताओं को ध्यान में रखा गया था।

x) अपशिष्ट मूल्य जोखिम

यह जोखिम पी पी पी ठेके की समाप्ति पर उत्पन्न होती है जब परिसम्पत्ति सरकार या इसकी संबंधित एजेंसी, जो जोखिम धारण करेगा, को वापस हस्तान्तरित की जानी है। पार्टियों के बीच करार में परिसम्पत्तियों की स्थिति, इनकी मूल्यांकन विधि तथा अन्य पहलू परिसम्पत्तियों के खराब अनुरक्षण से उत्पन्न विवादों तथा हानियों का परिहार करने और वांछित परिस्थितियों में उनकी वापसी के आश्वासन से संबंधित उचित प्रावधान शामिल होने चाहिए।

4.4.2 लेखापरीक्षा योजना बनाने की प्रक्रिया में पी पी पी प्रबंध की प्रकृति, आकार तथा जटिलता को ध्यान में रखकर सभी उपर्युक्त जोखिमों की सूची बनाई जानी है। उनकी लेखापरीक्षा के दौरान लोक लेखापरीक्षकों को यह अभिनिश्चित करना होगा कि क्या परियोजना डिजाइन के चरण पर सभी सुसंगत जोखिम को ध्यान में रखा गया था और आर एफ पी दस्तावेज में पर्याप्त रूप से प्रदर्शित थे। यह भी अभिनिश्चित किया जाना होगा कि पार्टियों के बीच विभिन्न ठेकागत प्रबंधों के अन्तर्गत जोखिम पर्याप्त रूप से किस सीमा तक शामिल किए गए हैं और परियोजना के निर्माण के दौरान तथा बाद की वास्तविक स्थितियों में इनका समाधान कैसे किया गया था।

4.4.3 यद्यपि एक पी पी पी प्रबंध के अन्तर्गत शामिल सभी पार्टियां लाभ की स्थिति में होनी चाहिए फिर भी विभिन्न पार्टियों यथा अध्यक्षों, ग्राहियों, प्रचालकों, पूंजीपतियों, निर्माण एजेंसियों,

विक्रेताओं, बीभाकर्ताओं तथा प्रौद्योगिकी प्रदाताओं आदि के बीच सभी पार्टियों द्वारा परिकल्पित जोखिमों के शेष रहने तक उद्देश्यों का प्रतीयमानतः संघर्ष हो सकता है। तथापि लोक लेखापरीक्षकों के मस्तिक में प्रबल प्रश्न यह अभिनिश्चित करना होगा कि प्रत्येक जोखिम लोक क्षेत्र भागीदारों तथा मध्य और अन्त में सामान्य रूप से उपभोक्ताओं पर भी कितना प्रभाव डालेंगे और कि क्या जोखिम आवंटन परियोजना के अखंड प्रचालन तथा प्रबंधन के लिए विवेकपूर्ण तथा उचित रहे हैं।

4.5 लेखापरीक्षा योजना तथा लेखापरीक्षा के लिए पी पी पी परियोजनाओं का चयन

i) पी पी पी परियोजनाओं पर आंकड़े तथा सूचना का संग्रहण

4.5.1 क्षेत्रीय लेखापरीक्षा कार्यालयों के सामने आने वाली एक प्रमुख समस्या पी पी पी परियोजनाओं पर सूचना के समय पर संग्रहण तथा संकलन में कठिनाई होगी। चूंकि सरकारी बजटों के बाहर तथा सरकारी लेखे से बाहर से निधियों का स्रोत बनाकर लोक क्षेत्र भागीदारों द्वारा अनेक ऐसी परियोजनाएं कार्यान्वित की जाती हैं इसलिए सरकारों द्वारा जारी संस्वीकृतियों की प्रतियों के माध्यम से सूचना प्राप्त करने की सामान्य विधि लागू नहीं हो सकती है। तथापि केन्द्र सरकार तथा अनेक राज्य सरकारों ने केवल पी पी पी परियोजनाओं के लिए अलग वेबसाइट प्रतिष्ठापित की हैं जिन्हें पी पी पी पर सूचना के विश्वसनीय स्रोत के रूप में प्राप्त किया जा सकेगा। अन्य स्रोत केन्द्र तथा राज्य लोक उपक्रमों की कार्यसूची तथा कार्यवृत्त होंगे जो पीपीपी की पार्टियां हैं। तीसरा स्रोत समय-समय पर उपलब्ध मीडिया रिपोर्टें तथा प्रेस सूचना होगा।

4.5.2 यह सुगम मामले होंगे यदि प्रत्येक लेखापरीक्षा कार्यालय में लेखापरीक्षा आबंटनों की योजना बनाने के लिए उत्तरदायी केन्द्रीय इकाई को पी पी पी पर सूचना एकत्र करने और पी पी पी पर सभी रिपोर्टें, आंकड़ों तथा सूचना का एक पुस्तकालय बनाने का कार्य सौंप दिया जाय।

4.5.3 केन्द्र तथा राज्यों दोनों में पीपीपी परियोजनाओं पर गहरी निगरानी रखना साईं के लिए आवश्यक होगा। अधिकांश लेखापरीक्षा कार्यालय अपने क्षेत्राधिकार के अन्दर सभी पी पी पी परियोजनाओं पर आंकड़ें तथा सूचना एकत्र करने तथा विश्लेषण करने के लिए समर्पित इकाईयां स्थापित करने की आवश्यकता महसूस कर सकते हैं। ऐसी समर्पित इकाइयों का आकार तथा कार्यक्षेत्र प्रत्येक मामले में स्थानीय निर्णय का मामला होगा।

4.5.4 इस प्रकार स्थापित पी पी पी लेखापरीक्षा इकाईयां बेहतर प्रबंधन के लिए संबंधित सरकार की नोडल एजेंसियों के साथ सतत तथा लाभप्रद संबंध बनाए रखेंगी। इसके अलावा जोखिम निर्धारण तथा अन्य घटकों पर निर्भर होकर प्रत्येक चयनित पी पी पी परियोजना की लेखापरीक्षा के लिए मूल परियोजना दस्तावेज संग्रहीत करने और प्राथमिक विश्लेषण करने तथा पोर्टफोलियो तैयार करने के लिए इकाई को उत्तरदायी बनाया जाए।

ii) लेखापरीक्षा के लिए पी पी पी परियोजना का चयन

4.5.5 लेखापरीक्षा के लिए पीपीपी परियोजना का चयन परियोजना से सम्बद्ध जोखिम घटकों पर निर्भर करेगा। यद्यपि परियोजना के डिजाइन, निर्माण और वित्तपोषण तथा प्रचालन के लिए निजी

भागीदार उत्तरदायी होगा, फिर भी परियोजना में लोकक्षेत्र भागीदार न केवल पर्याप्त निवेश रखेगा परन्तु जोखिमों तथा जवाबदेही का भी पर्याप्त भागीदार होगा। घटक जिन्हें लोक लेखापरीक्षा के लिए परियोजना के चयन हेतु ध्यान में रखा जाए, नीचे सूचीबद्ध हैं:

- क) पीपीपी इकाई में सरकार/लोक क्षेत्र भागीदार की शेरधारिता/भागीदारी, हस्तान्तरित परिसम्पत्तियों का मूल्य, कुल परियोजना लागत (निर्माण के दौरान व्याज सहित) (आई डी सी) और वित्तपोषण प्रबंध, व्यवहार्यता अन्तराल वित्तपोषण तथा प्रचालन हेतु वार्षिकी भुगतान यदि लागू हो, की सीमा तथा मूल्य,
- ख) करारों में प्रदत्त सरकारी प्रतिभूतियां तथा अन्य राज्य सहायता संघटक,
- ग) करार के अनुसार अनुमत रियायत की प्रकृति, रियायत/लागत वसूली का अनुमानित मूल्य, राजस्व भागीदारी फारमूला और उनकी सुदृढ़ता टैरिफ या मार्गकर, जैसा भी हो, के निर्धारण की विधि, रियायत की अवधि तथा नवीनीकरण की अवधि,
- घ) पी पी पी उद्यम द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवा की प्रकृति तथा सीमान्तता और जनता पर सामान्यरूप से इसका प्रभाव,
- ङ) करार में निर्मित मानक तथा गुणवत्ता मानदण्ड/प्रतिमान,
- च) शिकायतों के सुधार, विवाद समाधान तंत्र आदि सहित सेवा प्रदाता के निष्पादन की निगरानी तथा मूल्यांकन की प्रणाली।

4.5.6 शामिल³⁰ लोक हित की सुरक्षा के पहलू पर टिप्पणियां करने के अलावा लेखापरीक्षा के भाग के रूप में पी पी पी प्रबंध की पारदर्शिता तथा जवाबदेही के बारे में पणधारियों को उचित तथा स्पष्ट आश्वासन देने की आवश्यकता को लोक लेखापरीक्षकों को ध्यान में रखने की आवश्यकता होगी। पी पी पी प्रबंध के *वित्तीय द्रव्यात्मकता* और *महत्व* के अलावा *विकास की दृश्यता* तथा *अवस्था* अपनाने के लिए अन्य मानदण्ड होंगे।

iii) लेखापरीक्षा योजना का आयोजन

4.5.7 दो मुख्य मुद्दे हैं जो आई ए एण्ड ए डी द्वारा पी पी पी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा योजना में रूकावट बनेंगे। ये (1) लेखापरीक्षा का अतिरिक्त क्षेत्र आरंभ करने के लिए योग्य तथा प्रशिक्षित स्टाफ की समग्र कमी और (2) पी पी पी लेखापरीक्षा, जो एक नया क्षेत्र है, के लिए चयनित स्टाफ को प्रशिक्षित करने की आवश्यकता, ताकि उन्हें पी पी पी लेखापरीक्षा के लिए अपेक्षित कुशलता तथा विशेषज्ञता से सज्जित किया जा सके।

4.5.8 सामान्यतया उन्हें व्यवहार्य बनाने के लिए और उनकी यथार्थ प्रकृति द्वारा पी पी पी परियोजनाएं बहुत लम्बी अवधि की हैं। इसलिए लेखापरीक्षा की योजना में ध्यान दिए जाने वाली

³⁰ घटक, जो लेखापरीक्षा के विषय के चयन को प्रभावित कर सकते हैं, के और संदर्भ के लिए कृपया निष्पादन लेखापरीक्षा मार्गनिर्देश-साई भारत का पैराग्राफ 2.18 देखें।

पहली बात ऐसी लेखापरीक्षा का कवरेज तथा आवधिकता होगी। इसके अलावा भावी पी पी पी प्रबंधों पर ऐसी लेखापरीक्षा के उद्देश्य तथा प्रदर्शन प्रभाव, जो लोक हित को प्रभावित करते हैं, को भी ध्यान में रखना होगा।

4.5.9 एक बार लेखापरीक्षा के लिए परियोजना की पहचान हो जाने पर पी पी पी लेखापरीक्षा की व्यापक लेखापरीक्षा योजना तैयार करना लेखापरीक्षा कार्यालय में योजना इकाई का कार्य होगा। सरल कार्यान्वयन हेतु लेखापरीक्षा योजना में निम्नलिखित तत्व होंगे।

- भागीदारी के व्यौरे, पी पी पी परियोजना का विवरण, तथा परियोजना से संबंधित परियोजना दस्तावेजों के प्राथमिक विश्लेषण के निष्कर्ष।
- लेखापरीक्षा के उद्देश्य और प्राप्त किए जाने वाले उद्देश्यों का निर्धारण।
- परियोजना की स्थिति तथा लेखापरीक्षा का क्षेत्र।
- लेखापरीक्षा दल की बनावट तथा लेखापरीक्षा की अवधि।
- एन्ट्री कान्फ्रेंस में चर्चा किए जाने वाले विषय।
- सत्यापित किए जाने वाले अनिवार्य दस्तावेज तथा साक्षात्कार किए जाने वाले सम्बद्ध व्यक्तियों के व्यौरे।
- बाह्य विशेषज्ञों का उपयोग, यदि नियोजित किया जाना प्रस्तावित है,
- सरकार से पत्राचार, मीडिया रिपोर्ट, समर्थक दस्तावेज, यदि उपलब्ध हैं, सहित संबंधित सामग्री।

- लेखापरीक्षकों द्वारा गहरी संवीक्षा हेतु प्रस्तावित क्षेत्र जैसे (i) जोखिम भागीदारी तथा संतोलन का विश्लेषण, मांग प्रक्षेपण अध्ययन, लागत वसूली की विधि और राजस्व प्रबंधों की भागीदारी, (ii) सरकार सहायता अनुमोदन, प्रतिभूतियां तथा शर्त पूर्वोदाहण के व्यौरे, भुगतानों के व्यौरे तथा बचनबद्धताएं आदि, (iii) परियोजना से संबंधित बोर्ड कार्यसूची तथा कार्यवृत्त, (iv) कारोबार माडल डिजाइन, तथा (v) वित्तपोषण योजना, विभिन्न परिदृश्यों के अन्तर्गत एन पी वी का अतिसंवेदनशीलता विश्लेषण, वित्तीय बन्दी के व्यौरे, मूल्यांकनकर्ता एजेसियों तथा वित्तपोषण एजेसियों, यदि उपलब्ध हों, का विश्लेषण।
- शैक्षणिक तथा व्यावसायिक निकायों, गैर सरकारी संगठनों, सिविल सोसाइटी ग्रुपों, पर्यावरण एजेसियों आदि द्वारा किए गए विषय अध्ययन।
- निलम्ब लेखाओं, वित्तीय विवरणों तथा विवरणियों और लोक भागीदार को पी पी पी सत्त्व द्वारा प्रस्तुत की जाने वाली रिपोर्टों के व्यौरे।
- स्वतंत्र इंजीनियरों तथा स्वतंत्र लेखापरीक्षकों के चयन की प्रणाली और रिपोर्ट करने की उनकी विधि तथा प्रणाली की सुदृढ़ता।

- लेखापरीक्षा, लेखापरीक्षा निष्कर्षों तथा निष्पादनों के पाण्डुलेखन, लेखापरीक्षा साक्ष्य तथा रिपोर्ट करने की विधियों से संबंधित निर्देश।
- एक्ज़िट कान्फ्रेंस।
- रिपोर्ट करना तथा अनुवर्ती कार्रवाई।

4.5.10 चूंकि साई की लेखापरीक्षाएं सामान्यतया "पश्च लेखापरीक्षाएं" हैं और पी पी पी से पार्टियों के बीच करार साई के निष्कर्षों के आधार पर बदले या संशोधित नहीं किए जा सकते हैं इसलिए करार लेखापरीक्षाओं से होने वाले लाभ प्राथमिक रूप से जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए और भावी सत्यनिष्ठा/सीख लेने के लिए हैं। इसके अलावा लेखापरीक्षा निष्कर्ष अधिक कुशल रीति में अपने कार्यों तथा उत्तरदायित्वों का प्रबंध करने के लिए लोक भागीदार तथा अधिकारियों की सहायता करेंगे। इसके अतिरिक्त परियोजनाएं लम्बी अवधि की होने पर लोक लेखापरीक्षा के निष्कर्ष यह सुनिश्चित करने में सहायता करेंगे कि पी पी पी प्रबंध की पार्टियाँ समय पर और लोक हितों के पूर्वाग्रह बिना अपने दायित्वों को पूरा करती हैं। परियोजना के अन्त परिणाम और जनता को दी गई सेवा की गुणवत्ता, प्रयोक्ता प्रभारों की सहनीयता पी पी पी के प्रमुख उद्देश्यों में पूर्णरूप से हैं और इसलिए लेखापरीक्षा योजना में ये केन्द्रीय क्षेत्र होने हैं।

iv) पी पी पी प्रबन्धों के लिए निजी भागीदार /लोक एजेंसियों का सहयोग मांगना।

4.5.11 पीपीपी प्रबन्धों से संबंधित विशेष परिस्थितियां लोक लेखापरीक्षा के साथ सहयोग करने के लिए निजी भागीदार का सहयोग मांगना आवश्यक बनाएंगी। जैसाकि पैराग्राफ 3.4 में उल्लेख किया गया, लेखापरीक्षकों द्वारा अपेक्षित अधिकांश दस्तावेज पी पी पी के लोक क्षेत्र भागीदार के पास उपलब्ध तथा आसानी से पहुंच योग्य होंगे। इसके अलावा "स्वतंत्र इंजीनियर" तथा "स्वतंत्र लेखापरीक्षक" नियमित आधार पर लोक क्षेत्र भागीदार को रिपोर्ट करने के लिए उत्तरदायी होंगे और लोक लेखापरीक्षक की उन रिपोर्टों तक पहुंच हो सकेगी। यदि लोक लेखापरीक्षा के लिए कोई अतिरिक्त दस्तावेज तथा आंकड़े अपेक्षित हैं तो लेखापरीक्षक उन्हें प्रस्तुत करने के लिए अपने प्रतिनिधियों के माध्यम से लोक क्षेत्र भागीदार से अनुरोध कर सकते हैं। सामान्यतया पार्टियों के बीच हस्ताक्षरित करारों में एक खंड शामिल होगा कि लोक क्षेत्र भागीदार तथा सरकारी एजेंसियों द्वारा अपेक्षित दस्तावेज संयुक्त उद्यम/निजी भागीदार द्वारा उपलब्ध कराए जाने चाहिए जो अतिरिक्त सूचना संग्रहीत करने का आश्रय ले सकेंगे।

4.5.12 तथापि उनके प्रतिनिधियों के साथ एक दूसरे को प्रभावित करने के द्वारा तथा उन्हें लेखापरीक्षा उद्देश्यों का आश्वासन देने के द्वारा लोक क्षेत्र भागीदार तथा निजी भागीदार के सुनाम को आगे बढ़ाना बुद्धिमानी होगी। निजी क्षेत्र भागीदार भी लोक लेखापरीक्षक की भूमिका से अवगत हो जाय जो हस्तान्तरित जोखिम की औचित्यता के बारे में और भागीदार द्वारा दी गई सेवा की गुणवत्ता तथा पोषणीयता के बारे में और कि यह दोष वित्तपोषण के बारे में नहीं है, जनता को उचित आश्वासन प्रदान करना है। जैसाकि पी पी पी लेखापरीक्षा पर इन्टोसाई मार्गनिर्देशों में स्वीकार

किया गया, लोक लेखापरीक्षक यह प्रदर्शित करने के लिए अच्छा करेंगे कि वे लोक क्षेत्र द्वारा ली गई सुप्रबंधित जोखिम का समर्थन करते हैं और कि उनकी जांच तकनीकियों के सूक्ष्म महत्वों पर केन्द्रित नहीं होगी परन्तु इस पर केन्द्रित होगी कि क्या परियोजना ने अपने आर्थिक तथा सामाजिक उद्देश्यों को पूरा किया है।

4.5.13 साई अपनी रिपोर्टों के माध्यम से उचित आश्वासन प्रदान करना सांविधिक उत्तरदायित्व रखता है कि पी पी पी परियोजना पारदर्शी तथा न्यायसंगत आधार पर सौंपी गयी थी और जनता के लिए मुद्रा का मूल्य धारण करती है। यह परियोजना के निजी क्षेत्र भागीदारों द्वारा प्रचालनों की वाणिज्यिक गोपनीयता के दावों पर पूर्ववर्तिता होगी और लेखापरीक्षा के क्षेत्र तथा क्षेत्राधिकार नियत करेगी।

4.5.14 अन्य सरकारी विभागों तथा पी पी पी परियोजना से संबंध एजेंसियों का सहयोग मांगना भी उचित होगा। उदाहरण के लिए योजना आयोग में उपाध्यक्ष के सलाहकार के अधीन कार्यरत एक पी पी पी प्रभाग है जो पी पी पी परियोजनाओं के लिए नोडल एजेंसी है। लेखापरीक्षा संगठन का अध्यक्ष लेखापरीक्षा आरंभ करने से पूर्व योजना आयोग के पी पी पी प्रभाग के साथ प्रभावी रूप से समन्वय और परियोजना प्रस्तावों की लोक निजी भागदारी मूल्यांकन समिति (पी पी पी ए सी) द्वारा किए गए विश्लेषण सहित सभी सुसंगत दस्तावेजों को पाने के लिए प्रभाग का सहयोग मांग सकता है। इसी प्रकार वित्त मंत्रालय/विभाग का सहयोग सभी अपेक्षित दस्तावेजों तथा आंकड़ों की पहुँच के लिए लाभप्रद हो सकता है।

v) **बाह्य विशेषज्ञों की नियुक्ति**

4.5.15 इंटोसाई के अनुसार पी पी पी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा में साई द्वारा सामना की गई जोखिमों में से एक यह मूल्यांकन करने कि क्या राज्य ने अपने हितों की पर्याप्त रूप से रक्षा की है कि क्या इसने अनुचित जोखिम ली हैं, के लिए "वाणिज्यिक विशेषज्ञता" की कमी होगी। इस पर विजय पाने के उद्देश्य से साई विशेषज्ञ कुशलताओं, यदि अपेक्षित हो, तक पहुँच कर सकता है। उदाहरण के लिए आई ए एंड ए डी द्वारा जारी निष्पादन लेखापरीक्षण मार्गनिर्देशों में लोक लेखापरीक्षा की सहायता करने के लिए, जहाँ अपेक्षित³¹ हो, विशेषज्ञ लगाए जाने से संबंधित लिए जाने वाला आधार स्पष्ट किया गया है। इन मार्गनिर्देशों के अनुसार (पैराग्राफ 3.40) "सुसंगत क्षेत्र में नामी सलाहकार या विशेषज्ञ की सेवाएं, विशेषकर उन विषयों, जो या तो नए या जटिल हैं, पर मानदण्ड का विकास करने में उपयोगी हो सकती हैं। विशेषकर सत्त्व द्वारा और सामान्य तथा विधानमंडल, मीडिया और जनता द्वारा मानदण्ड की स्वीकार्यता तथा विश्वसनीयता के लिए भी यह योगदान करेगा।"

³¹ भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण द्वारा सड़क परियोजनाओं के कार्यान्वयन में लोक निजी भागीदारी की लेखापरीक्षा में (2008 की सं. पी ए 16) साई ने निर्माण की गुणवत्ता का सत्यापन करने के लिए एक विशेषज्ञ सलाहकार के रूप में केन्द्रीय सड़क अनुसंधान संस्थान (सी आर आर आई) को नियुक्त किया।

4.5.16 क्षेत्र, जहां विशेषज्ञ सहायता अपेक्षित है, का सावधानीपूर्वक विश्लेषण किया जाना आवश्यक है और ऐसे विशेषज्ञों का चयन त्रुटिहीन विकल्प द्वारा निर्देशित होना चाहिए। रखने के लिए विशेषज्ञ मंहगे होते हैं और इसलिए लेखापरीक्षा योजना इकाई विशेषज्ञों को लगाने का प्रस्ताव करने से पूर्व लागत लाभ पहलुओं का सावधानीपूर्वक विश्लेषण अवश्य करे। यह तथ्य कि पी पी पी प्रबंधों के लिए पार्टियों के बीच ओ एम डी करार स्वतंत्र इंजीनियरों द्वारा निर्माण तथा प्रचालन की गुणवत्ता तथा प्राचलों के सत्यापन के लिए स्वयं प्रावधान करेंगे और/या बाह्य परामर्शदाता भी ध्यान में रखेंगे तथा एक अन्य विशेषज्ञ को लगाने की आवश्यकता केवल तभी उठनी चाहिए यदि स्वतंत्र इंजीनियरों को दी गई सेवाओं के बारे में संदेह हुए हों या यदि परियोजना प्राचल ऐसे अतिरिक्त विनियोजन को उचित ठहराते हैं। अन्तिम निर्णय मुख्यालय के परामर्श से लेखापरीक्षा कार्यालय के अध्यक्ष द्वारा लिया जाना आवश्यक है।

4.5.17 जैसाकि इन्टोसाई द्वारा उल्लेख किया गया अस्थिर विश्लेषणों के माध्यम से लम्बे समय ढांचे तक वित्तीय जोखिमों की समीक्षा करने के लिए साई के अन्दर उचित विशेषज्ञता की अनुपलब्धता से लेखापरीक्षा के प्रयोजन हेतु ऐसे विशेषज्ञों के विनियोजन को सहायता मिल सकती है। अग्रणी वित्तपोषण संस्थान के प्रतिरूपण तथा वित्तीय विश्लेषण निःसंदेह लोक लेखापरीक्षकों द्वारा सत्यापन हेतु उपलब्ध होंगे। बाह्य विशेषज्ञों का विनियोजन जटिल परियोजनाओं में हो सकता है ताकि यह पुष्टि हो कि राज्य ने अपने वाणिज्यिक तथा तकनीकी हितों की रक्षा की है।

4.5.18 बाह्य विशेषज्ञों के विनियोजन में उनके विचारार्थ विषय के व्यौरों के साथ निर्णय को पर्याप्त रूप से अग्रिम में लेखापरीक्षित सत्त्व को सूचित करने के लिए सावधानी बरतनी पड़ेगी। इससे विशेषज्ञों को प्राप्त करने और उनके द्वारा किए गए परीक्षणों तथा अन्वेषणों को ध्यान से देखने के लिए स्वयं को तैयार करने में लेखापरीक्षित सत्त्व को सहायता मिलेगी। अग्रिम सूचना से विशेषज्ञों की उपयुक्तता या क्षमताओं, किए गए परीक्षणों आदि की प्रकृति के विवाद का परिहार करने में भी तथा अन्वेषणों के सुगम आयोजन हेतु लेखापरीक्षित सत्त्व का सहयोग पाने के लिए भी सहायता मिलेगी।

भाग V

पीपीपी लेखापरीक्षा हेतु
लेखापरीक्षण प्रक्रिया एवं मानदण्ड

5.1 सार्वजनिक निजी साझेदारी व्यवस्थाओं का प्रक्रिया प्रवाह

5.1.1 सार्वजनिक लेखापरीक्षकों को पीपीपी परियोजना की सार्वजनिक माल एवं सेवाएं प्रदान करना शुरू करने से पूर्व गुजरने वाली विभिन्न अवस्थाओं का स्पष्ट अनुमान होना आवश्यक है ताकि वे लेखापरीक्षा के विषय तक दूसरा अनुमान लगाए बगैर पहुँच सकें। उन्हें निजी क्षेत्र के भागीदार के चयन, ठेका देने के लिए अपनाई गई प्रक्रिया, परियोजना को फलीभूत करने एवं विद्यमान पीपीपी व्यवस्था के प्रत्येक हिस्से के सूक्ष्म भेदों को व्यवस्थित करने हेतु अपनाए गए तन्त्र से सुपरिचित होना चाहिए। सामने चार्ट "ई" प्रतीकात्मक पीपीपी परियोजना की प्रक्रिया प्रवाह का विस्तृत अनुमान प्रदान करेगा।

5.2 लेखापरीक्षा प्रणाली

5.2.1 पीपीपी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा के लिए कौशल एवं सुविज्ञता के संयोजन की आवश्यकता होती है, लेखापरीक्षा प्रणाली भी प्रवर्तित होनी चाहिए। क्योंकि पीपीपी के विभिन्न प्रकार एवं श्रेणियां होती हैं (जैसाकि खण्ड I के पैराग्राफ 1.3 में वर्णित है), लेखापरीक्षा का दृष्टिकोण ऐसी भिन्न पीपीपी व्यवस्थाओं के उद्देश्यों के साथ मेल बिठाने का होना चाहिए। उदाहरणार्थ, एक विमानपत्तन के विकास के उद्देश्य से गठित एक सयुक्त उद्यम कम्पनी (जेवीसी) की संरचना एवं ठेकों की व्यवस्था राष्ट्रीय राजमार्ग के विकास हेतु गठित ठेकेदारी कम्पनियों के संघ द्वारा गठित भागीदारी जो अपने उद्यम के रूप में गतिविधियां चलाने वाली होती हैं, अन्य भागीदारी से बिल्कुल भिन्न होगी। इसी प्रकार, बीओटी परियोजनाएं बूट श्रेणियों एवं इसी तरह की श्रेणियों से भिन्न होंगी। सामाजिक क्षेत्र के पीपीपी "ज" (स्कूल, अस्पताल चलाने वाली) का फोकस अपने सार्थक माप आयतन एवं आकार के कारण सड़क अथवा पत्तन विकास हेतु गठित अन्य पीपीपी "ज" से भिन्न होगा। फिर भी, सभी पीपीपी व्यवस्थाओं की अधिकतर मूल विशेषताएं उभयनिष्ठ होंगी, जो लोक लेखापरीक्षकों के लिए लेखापरीक्षा के प्रति नजरिए को अभिमुख करने में सहायक होंगी।

5.2.2 इसलिए संवीक्षाधीन प्रत्येक परियोजना की आवश्यकताओं के अनुकूल पीपीपी लेखापरीक्षा हेतु प्रणाली का अविष्कार करना होगा। तथापि, आधार रूप में, लेखापरीक्षा के प्रति निम्नलिखित उभयनिष्ठ दृष्टिकोण सभी पीपीपी की लेखापरीक्षाओं के लिए आधार तैयार करेंगे।

- क) परियोजना दस्तावेजों की प्रत्ययात्मक अवस्था से प्रतिपादन एवं अनुमोदन अवस्था तक विस्तृत संवीक्षा।
- ख) पक्षों के मध्य हुए कई अनुबन्धों एवं समझौतों से उभर कानूनी एवं संविदात्मक दायित्वों को सत्यापित करना।
- ग) छूट प्रदान करने हेतु व्यवहार्यता एवं औचित्य की जांच के लिए वित्तीय प्रतिरूपण की समीक्षा, मात्रात्मक तकनीकों का प्रयोग करके राजस्व उत्पादन का परीक्षण करना।
- घ) बोली प्रक्रिया की पारदर्शिता एवं सम्पूर्णता का निर्धारण करना।
- ड.) व्यवहार्यता अन्तराल निधीयन/वार्षिकी भुगतान के औचित्य को सत्यापित करने हेतु

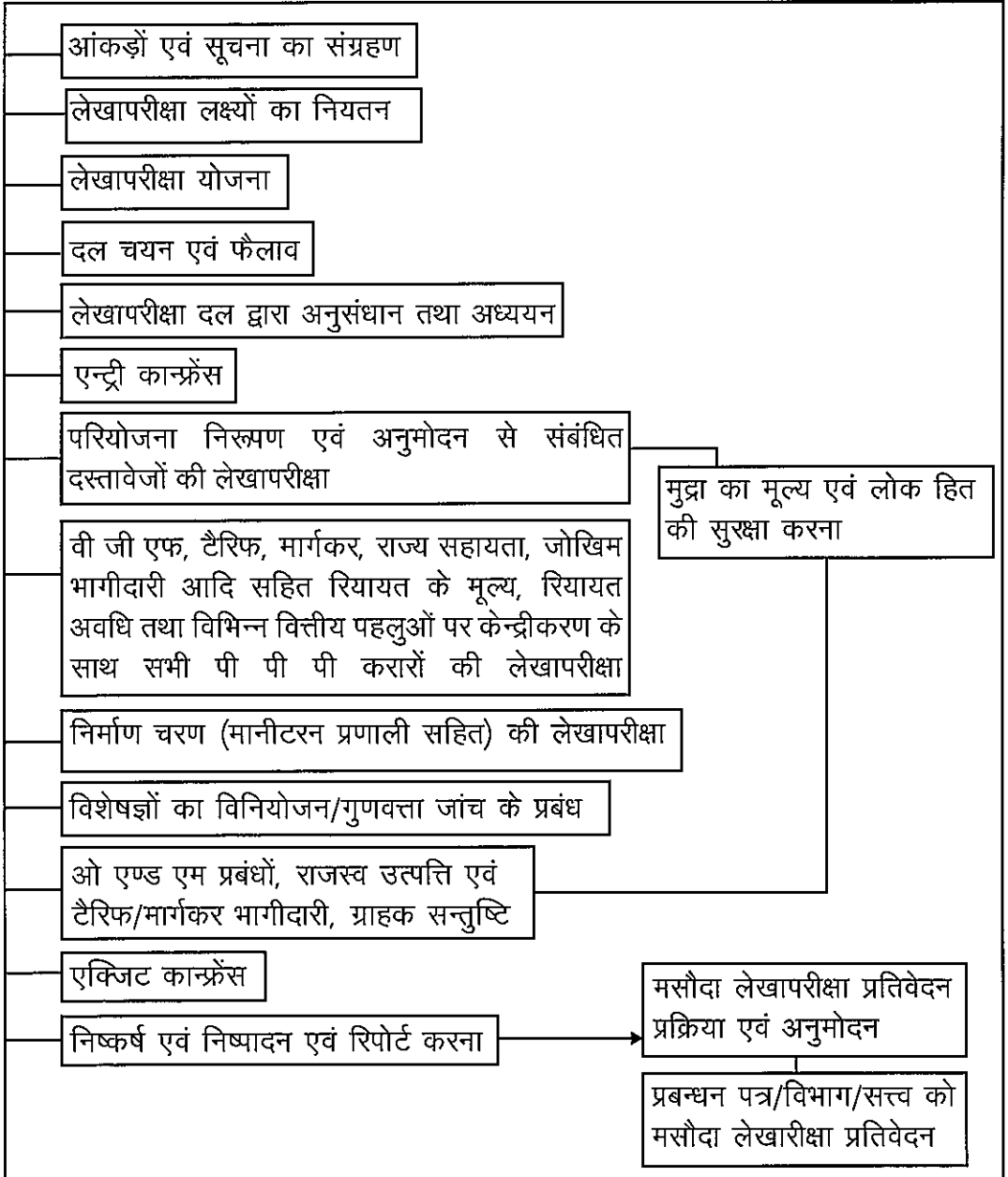
वित्तीय लेखापरीक्षा करना।

- च) निर्माण एवं इंजीनियरिंग की गुणवत्ता, नवीनता, मित्तव्ययिता एवं दक्षता सत्यापित करने हेतु सीमित लेखापरीक्षा करना।
- छ) विनिर्देशों की पालना एवं मानकों के अनुसार अनुपालना को सुनिश्चित करने हेतु, जहां आवश्यक हो, गुणवत्ता जांच करना।
- ज) यदि आवश्यक हो तो, गुणवत्ता एवं मानकों के पहलुओं की जांच हेतु विशेषज्ञों की नियुक्ति करना।
- झ) परियोजनाओं के प्रति मांगों एवं राजस्व संग्रहण की विशुद्धता की जांच हेतु सर्वेक्षण करना।
- ञ) नमूना जांच के माध्यम से ग्राहक तुष्टिकरण स्तर का विश्लेषण करना।
- ट) वास्तविक राजस्व सृजन एवं भागीदारी की जांच करना।
- ठ) सार्वजनिक धन के मूल्य के रक्षोपाय सुनिश्चित करना।

पी पी पी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा

चार्ट ५

(पी पी पी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा की प्रक्रिया दर्शाने वाला एक चार्ट सूचना हेतु नीचे दिया गया है)



5.3 सार्वजनिक निजी साझेदारी (पीपीपी) परियोजनाओं की लेखापरीक्षा: एक क्रमिक दृष्टिकोण

5.3.1 पीपीपी लेखापरीक्षा के प्रति एक तर्कसंगत दृष्टिकोण, साझेदारी व्यवस्था के विभिन्न पहलुओं को क्रमिक रूप में, जैसे वे वास्तविक व्यवहार में घटते हैं, शामिल करना होगा। इस संबंध में, प्रथम चरण, परियोजना प्रतिपादन एवं अनुमोदन प्रक्रिया का विश्लेषण करना होगा। निम्नलिखित पैराग्राफों में, पीपीपी परियोजनाओं की प्रत्येक महत्वपूर्ण अवस्था के लिए विस्तृत मापदण्ड/ जांच सूचियां प्रदान की गई हैं। यह दृष्टिगोचर होगा कि विभिन्न लेखापरीक्षा जांचों के लिए दिए गए कुछ मापदण्ड उभयनिष्ठ एवं अतिव्यापी हैं, परन्तु ये प्रासंगिक स्थानों पर दोहराए जाते हैं ताकि ऐसा न हो कि वे ध्यान से वंचित हो जाएं।

परियोजना प्रतिपादन एवं अनुमोदन की लेखापरीक्षा

5.3.2 केन्द्र सरकार के स्तर पर पीपीपी परियोजनाओं के अनुमोदन हेतु स्थापित प्रक्रियाओं में इस बात का ध्यान रखा जाता है कि प्रायोजक मन्त्रालय पीपीपी के माध्यम से होने वाली परियोजनाओं को चिन्हित करे एवं विधि, वित्तीय तथा तकनीकी विशेषज्ञों की सहायता से, जैसी आवश्यकता हो, व्यवहार्यता अध्ययन, परियोजना अनुबन्ध आदि प्रारम्भ करे। पीपीपी मूल्यांकन समिति (पीपीपीएसी) से सिद्धान्त रूप में अनुमोदन³² प्राप्त करने के क्रम में, प्रस्ताव के साथ पूर्व व्यवहार्यता/व्यवहार्यता रिपोर्ट संलग्न होनी चाहिए।

5.3.3 साधारणतया, परियोजना प्रतिपादन एवं अनुमोदन हेतु निम्नलिखित दस्तावेज सृजित किए जायेंगे।

- अनुकूल योजना।
- व्यवहार्यता रिपोर्ट।
- विस्तृत परियोजना रिपोर्ट।
- शेरधारक अनुबन्ध।
- राज्य समर्थन अनुबन्ध।
- परिचालन, अनुरक्षण एवं विकास (ओएमडी) अनुबन्ध।
- छूट अनुबन्ध।
- तकनीकी परिचालन अनुबन्ध (जहां आवश्यक हो)
- पट्टा अनुबन्ध।
- प्रतिस्थापन अनुबन्ध।

³² जहां पीपीपी परियोजनाएं एक अनुमोदित आदर्श छूट अनुबन्ध (एससीए) पर आधारित होती हैं, ऐसा अनुबन्ध सिद्धान्त रूप में आवश्यक नहीं है, लेकिन लेखापरीक्षा के दौरान व्यवहार्यता की सूक्ष्म समीक्षा हेतु आवश्यकता स्पष्ट है।

- स्वतन्त्र इन्जीनियर/लेखापरीक्षक अनुबन्ध।
- निलम्ब लेखा अनुबन्ध।
- अन्य सहायक अनुबन्ध।

आदर्शतः उन्नत सन्दर्भित विभिन्न मानक अनुबन्धों के विभिन्न फार्म एक सार्वजनिक प्राधिकारी के मार्गदर्शन हेतु उपलब्ध होंगे एवं जैसाकि प्रत्येक विशिष्ट मामले में आवश्यक है सचेतन विचलनों तथा विस्तारणों को प्रभावित करने वाले आरएफक्यू तथा आरएफपी जैसे दस्तावेजों तक पहुंचने की प्रक्रिया में शुरूआती बिन्दु के रूप में प्रयोग किए जायेंगे। यहां पर यह उल्लेख किया जा सकता है कि भारत के योजना आयोग ने अर्थव्यवस्था के विभिन्न क्षेत्रों में परियोजनाओं हेतु आदर्श छूट अनुबन्ध तैयार किया है (अनुबन्ध IV देखें)।

5.3.4 परियोजना प्रतिपादन की लेखापरीक्षा में, निम्नलिखित मुद्दे प्रासंगिक होंगे।

- क) क्या रणनीतिक योजना, परियोजना की आवश्यकता एवं औचित्य को चिन्हित करती है, एवं परियोजनाओं को दीर्घ अवधि की योजना के अनुसार वरीयता देती है?
- ख) क्या परियोजना मांग प्रक्षेपण के आधार पर न्यायसंगत है? क्या व्यवहार्यता अध्ययन ने विकल्पों पर विचार किया एवं क्या पीपीपी का चुनाव उचित परिश्रमिता के बाद किया गया था?
- ग) क्या परियोजना की विशेषताएं तार्किक रूप से पीपीपी व्यवस्था की ओर जाती हैं? वैकल्पिक रूप में, क्या पीपीपी नमूना मात्र सरकार के बजटीय प्रतिबन्धों को पार करने हेतु अपनाया गया था? क्या परियोजना अपने पर निर्भर रह सकती है, एवं प्राचलों के आधार पर ठहर पाएगी?
- घ) क्या व्यवहार्यता अध्ययन ने मांग प्रक्षेपणों का अनुमान वास्तविकता एवं नमूना सर्वेक्षणों/ सांख्यिकीय विश्लेषणों के आधार पर लगाया है?
- ड.) क्या डिजाईन एवं मानकों का उन्नयन, सुविधाओं का निर्माण(जैसे शहरी एवं अर्ध-शहरी क्षेत्रों में राष्ट्रीय राजमार्गों पर बाई-पास) तथा प्रभावी एवं बढ़ती हुई आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु, अन्य सुधारों को चरणों में करने की योजना है?
- च) क्या उत्पादन विनिर्देशन स्पष्ट रूप एवं असंदिग्ध रूप से बताए गए हैं? विकल्पतः क्या उनके बारे में संदेह एवं गलत अर्थ की कोई गुंजाइश है?
- छ) क्या मूल्य प्रक्षेपणों में निर्माण के सभी पहलू (जैसे सेवा रोड, टोल प्लाजा, बाई-पास/यात्री टर्मिनल्स एवं सुविधाएं आवश्यक जरूरतें, अतिरिक्त रन-वे/ चैनलों को गहरा करना, घाटों की श्रेणी, लिफ्ट एवं उपस्कर) एवं सभी पूंजीगत व्यय, निर्माण के दौरान ब्याज(आईडीसी) सहित सही रूप से सम्मिलित हैं?
- ज) क्या व्यवहार्यता/परियोजना रिपोर्टों में विनिर्देश अनुमोदित विनिर्देशों के समनुरूप हैं?
- झ) क्या लागत अनुमान पारदर्शी हैं?

- अ) क्या अपेक्षित नकदी प्रवाह कुल पूंजीगत लागत के लिए व्यवहार्य तथा परियोजना के लिए निधीयन में सामयिक कटौती के लिए तर्कसंगत हैं?
- ट) परियोजना हेतु अपेक्षित आरओआई (वित्तीय एवं आर्थिक) क्या हैं? क्या इसका आकलन अधिकतम इष्टतम प्रतिपादन को ध्यान में रखते हुए सही ढंग से किया गया है? क्या इस बात को सुनिश्चित करने के लिए कि आरएफपी में विचार किए गए आरओआई अनुचित लागत आकलन पर आधारित एवं स्फीत नहीं है ध्यान रखा गया है? क्या निवल वर्तमान मूल्य (एनएवी) का आकलन करने के लिए छूट प्रदत्त नकदी प्रवाह (डीसीएफ) तकनीक का सही ढंग से प्रयोग किया गया है? क्या वित्तीय मानक सावधानीपूर्वक एवं वास्तविकता के साथ तैयार किए गए हैं?
- ठ) राज्य निधीयन (वीजीएफ/वार्षिकी) प्रतिमान किस प्रकार आकलित किया गया था? क्या ये विश्वसनीय एवं मानदण्डों के अनुसार हैं?
- ड) क्या परियोजना अनुमोदन के लिए स्थापित प्रक्रियाएं सही ढंग से लागू की जा रही थीं? क्या विभिन्न प्राधिकारियों द्वारा किए गए मूल्यांकन में ऐसी कोई विशेषताएं सामने आई हैं जो परियोजना की कार्यप्रणाली की सफलता के प्रतिकूल हों?

5.3.5 परियोजना की व्यवहार्यता की जांच का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना कि परियोजना सभी परियोजना विशेषताओं के ठोस विश्लेषण के आधार पर चिन्हित की गई थी तथा परियोजना प्रतिपादन की विश्वसनीयता को सत्यापित करना होता है एवं वह केवल व्यवहार्य एवं तर्कसंगत नहीं है, बल्कि पीपीपी परियोजना के प्राप्ति के अनुकूल भी है जो धन का मूल्य अर्जित करेगा। यद्यपि परियोजना प्राधिकारियों की कई विशेषताएं एवं निर्धारण तकनीकी प्रतिफलें एवं प्राचलों पर आधारित होंगे, तथापि लेखापरीक्षा का महत्वपूर्ण उद्देश्य इस बात की जांच करना होगा कि ये पारदर्शी, स्वीकृत मापदण्डों एवं विनिर्देशनों पर आधारित तथा विश्वसनीय हैं।

5.4 रिआयतों एवं रिआयत अवधि की लेखापरीक्षा

5.4.1 पीपीपी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा के दौरान विचारणीय बातों में से अति महत्वपूर्ण बात ग्राही को प्रदान की गई रिआयत की मात्रा एवं रिआयत की अवधि की समीक्षा करना है। रिआयत का अर्थ सार्वजनिक क्षेत्र भागीदार के द्वारा जोखिम तथा आकस्मिक देयताओं को बांटते हुए सम्भवतः एकाधिकारवाद परिस्थितियों के अन्तर्गत निजी भागीदारी को उपयोक्ता प्रभारों/टैरिफ की वसूली के लिए शासकीय प्राधिकार का प्रत्यायोजन एवं अन्तरण है। इसलिए लेखापरीक्षकों के सामने नाजुक मुद्दा प्रदान की गई रिआयतों की मात्रा एवं रिआयत की अवधि सहित उसके औचित्य को सत्यापित करना है।

5.4.2 ऊपर (च) में वर्णित वाणिज्यिक विकास का पहलू पीपीपी व्यवस्थाओं की लेखापरीक्षा में काफी महत्वपूर्ण है। आधारभूत संरचना की परियोजनाओं में निकटवर्ती क्षेत्रों की भूमि के मूल्य में निरपवाद रूप से आश्चर्यजनक वृद्धि की सम्भावना होती है जो उन्हें वाणिज्यिक विकास के

अनुकूल बनाती है। इससे सम्भावित राजस्व का बड़ी मात्रा में सृजन होता है जिसका भूमि के मालिकों द्वारा आश्यक रूप से शोषण किया जाएगा। इसलिए सार्वजनिक प्राधिकारी द्वारा ग्राही को परियोजना के उद्देश्य हेतु स्थानान्तरित किए गए भू-क्षेत्र के औचित्य एवं किस हद तक इसका वाणिज्यिक विकास के लिए अथवा किस हद तक इसका वाणिज्यिक शोषण करके इससे राजस्व के अतिरिक्त साधन सृजित किए जा सकते हैं, का निर्धारण करना महत्वपूर्ण है। यह समझना भी महत्वपूर्ण है कि ग्राही किस हद तक वैधतापूर्वक एवं कानूनी रूप से, निकटवर्ती क्षेत्र में अन्य भू-मालिकों द्वारा उसी प्रकार के वाणिज्यिक विकास से आय सृजित कर सकता है। क्या ग्राही द्वारा प्रदत्त सेवाओं की प्रक्रिया के दौरान सृजित अतिरिक्त मांग के घटकों का ध्यान रखा गया है, लेखापरीक्षा में निर्धारण किया जाना चाहिए।

5.4.3 रिआयत के अनुबन्धों की लेखापरीक्षा के दौरान, लोक लेखापरीक्षक अन्य के साथ-साथ निम्नलिखित मापदण्ड भी लागू कर सकते हैं।

- क) ग्राही का चयन कैसे किया गया? क्या **प्रतियोगी बोली प्रक्रिया** अपनाई गई थी, जैसाकि आवश्यक है ? क्या प्रक्रिया को पारदर्शी बनाने हेतु एवं प्रत्याशित बोली दाताओं को समस्त तथा पूरी तरह प्रकटन सुनिश्चित करने हेतु सभी परियोजना प्राचल जैसे रिआयत अवधि, टोल दरें, कीमत सूचीकरण, तकनीकी प्राचल आदि स्पष्ट रूप से प्रकट किए गए थे?
- ख) क्या बोलीदाताओं को **रिआयत की जरूरतों** को स्पष्ट रूप से इंगित करने के बारे में सलाह दी गई थी ताकि आगामी विवादों का परिहार किया जा सके ? क्या उन्हें सरकारी एजेंसी के साथ भागीदारी की इच्छुक राजस्व प्रतिशतता का भी विशेष रूप से उल्लेख करना अनिवार्य था?
- ग) क्या रिआयत का अनुबन्ध सरकार द्वारा जारी संगत **आदर्श रिआयत अनुबन्ध**(एमसीए) के नमूने से पूरी तरह मेल खाता है? (राज्यों के मामले में, जहां उसी प्रकार के प्रावधान / अधिनियम/ नियमावली/ प्रक्रियाएं हैं, अनुबन्धों का उनसे मिलान करें)। यदि नहीं, तो प्रमुख अन्तर क्या हैं? क्या वे तर्कसंगत एवं न्यायोचित³³ हैं?
- घ) क्या अनुबन्ध में रिआयत प्रदान करने के संबंध में, **अनैच्छिक फायदा** पहुँचाने एवं निजी भागीदार के दावों हेतु कोई अवसर न देते हुए प्रावधान स्पष्ट एवं निर्दिष्ट हैं ? क्या करार की भाषा और खण्ड के शब्द स्पष्ट एवं असंदिग्ध रूप से निर्धारित किए गए हैं ?
- ड.) क्या रिआयत का परियोजना लागत से ध्यानपूर्वक मिलान किया गया है? क्या पूरी हो चुकी परियोजनाओं से **नगदी प्रवाह** का अनुमान उचित एवं तर्कसंगत था? उदाहरण के रूप में, क्या यह रिआयत की अवधि हेतु वर्षवार निर्धारित किया गया था एवं रिआयत अवधि की सही अवधि का पता लगाने हेतु डीसीएफ तकनीक आदि पर विश्लेषित किया गया था?

- च) क्या नगदी प्रवाह का आकलन करते समय **वाणिज्यिक विकास** सहित आय वसूली (विज्ञापनों, सेवा केन्द्रों, मनोरंजन एवं मनोविनोद केन्द्रों एवं वाणिज्यिक भवनों आदि) को ध्यान में लिया गया था? क्या बोली के दस्तावेज वाणिज्यिक विकास एवं अनुमानित राजस्व सृजन के कार्यक्षेत्र, प्रकृति एवं मात्रा के विषय में स्पष्ट रूप से बताते हैं।
- छ) क्या रिआयत की अवधि काफी लम्बी है? बहुत छोटी है? यह कैसे निर्धारित की गई थी? क्या आधार है? क्या आधार स्वीकार्य एवं पारदर्शी है? उदाहरण के लिए, क्या **रिआयत अवधि** यातायात घनत्व के इष्टतम तक पहुँचने के समय के अनुकूल है? क्या वर्तमान एवं प्रायोजित यातायात की मात्रा सावधानीपूर्वक एवं वास्तविकता पर निर्धारित की गई थी? यह अनुमान कैसे निकाला गया था?
- ज) क्या **शुल्क सूत्र** / टोल/प्रयोक्ता प्रभार पारदर्शी एवं उचित आधार पर आकलित किया गया था? क्या यह लागत आधारित है? क्या सूत्र प्रयोक्ता समुदाय के लिए न्यायसंगत था? क्या अनुमानित वार्षिक शुद्ध आय ऋण - सेवाओं, परिचालन एवं अनुरक्षण लागत, एवं उचित लाभ को कवर करती है परन्तु स्थापित मानकों³⁴ से अधिक नहीं है?
- झ) क्या शुल्क ढांचा टिकने वाला एवं भविष्य सूचक प्रणाली का है? अथवा क्या वे किसी बाह्य एजेंसी/ नियामक संस्था(ईआरसी/टीएमपी)³⁵ द्वारा संशोधित किए जाने हैं जिसके परिणामस्वरूप शुल्क की सीमाबन्दी होगी अथवा, कुछ अवधियों में, **ग्राही** को अनुबन्ध के अनुसार अपेक्षित लाभ की बजाय संभावित अदेय एवं **अप्रत्यक्षित लाभ** होने की संभावना है? यह कैसे सुनिश्चित किया जाता है कि इस प्रकार के संशोधन की अवस्था में, निजी भागीदार/ जेवीसी अनुबन्ध में विचार की गई उचित आय से अधिक आय नहीं रखेगा?
- ञ) भागीदारों के लिए शुल्क आकलन में विचार की गई/ अनुमत **निवेश पर प्रतिफल** (आरओआई) की क्या मात्रा है? क्या यह इक्विटी (जैसाकि होना चाहिए चूंकि ऋण सेवाएं अलग से सुनिश्चित की जायेंगी) अथवा पूंजी पर आधारित है? वैकल्पिक रूप से, क्या सकल पूंजी लागत पर आधारित है? (प्रत्येक की विवक्षा सत्यापित करें एवं अनुबन्ध में किए गए किसी भी बड़े हुए प्रतिफल पर टिप्पणी करें), यदि लागू हो तो।
- ट) क्या रिआयत अनुबन्ध में **रिआयत फीस** का प्रावधान है? क्या यह राजस्व बंटवारा अनुबन्ध पूरक के रूप में है, क्या इसमें ग्राही की प्रत्याशित मांग वृद्धि एवं नगदी प्रवाह को ध्यान में रखा गया है? क्या फीस रिआयत अवधि के लिए निश्चित की गई है अथवा यह

³³ अनुबन्ध के प्रमुख उपबन्धों एवं नाजुक तथ्यों को बताना एवं सूचीबद्ध करना उपयुक्त होगा जिनका अनुबन्ध के परिणाम एवं संगत जोखिमों तथा विभिन्न पक्षों के दायित्वों पर महत्वपूर्ण असर होगा ताकि शब्द बहुल प्रलेखन, जिससे अनुबन्ध बनता है, की उलझन में खोए बिना लेखापरीक्षा प्रक्रिया केन्द्रित रहे।

³⁴ राष्ट्रीय राजमार्ग परियोजनाओं हेतु, मानक लगाई गई पूंजी का 20 प्रतिशत है एवं ऊर्जा परियोजनाओं हेतु, इक्विटी का 16 प्रतिशत।

³⁵ विद्युत नियामक आयोग/ प्रमुख पत्तनों हेतु शुल्क प्राधिकरण।

वास्तविक राजस्व के आधार पर घटती ऋण सेवा के भार एवं सम्भावित बढ़ते हुए राजस्व सृजन को स्वीकार करती है?

- ठ) क्या रिआयत अनुबन्ध में, ग्राही की इच्छा पर अवधि की समाप्ति पर इसके समान अथवा कम अवधि के लिए रिआयत में विस्तार का प्रावधान है? यदि ऐसा है तो, क्या ये सार्वजनिक धन के मूल्य को सुनिश्चित करने के लिए तैयार किया गया है एवं सार्वजनिक हितों की सुरक्षा करता है, अथवा यह खुला समापन है? ऐसे विस्तारों हेतु नीति की बुद्धिमत्ता का मूल्यांकन एवं इस पर टिप्पणी करें।

5.5 जोखित विभाजन की लेखापरीक्षा

5.5.1 जैसाकि पहले वर्णित किया जा चुका है, पीपीपी व्यवस्था की एक प्रमुख विशेषता भागीदारों के बीच जोखिमों का सन्तुलित एवं स्पष्ट विभाजन होती है। जोखिम विभाजन का अधःस्थ सिद्धान्त होता है कि वे उन्हीं पक्षों को आबंटित किए जाते हैं जो उनकी³⁶ व्यवस्था हेतु सर्वोत्तम अनुकूल हैं। जोखिमों की एक विस्तृत सूची का इन मार्गनिर्देशों के पैराग्राफ 4.4 में प्रावधान किया गया है। इन्टोसाई मार्गनिर्देशों में भी पीपीपी परियोजनाओं से संबद्ध विभिन्न जोखिमों एवं उनसे संबद्ध लेखापरीक्षा फोकस का विवरण होता है।

5.5.2 सार्वजनिक लेखापरीक्षक संवीक्षाधीन परियोजना के जोखिम विभाजनों की जांच अन्यों के साथ निमनलिखित मानदण्डों के आधार पर कर सकते हैं।

- क) क्या रिआयत अनुबन्ध परियोजना जोखिमों को चिन्हित करता है एवं उन्हें पक्षों को सन्तुलित ढंग से स्थानान्तरित करता है? उदाहरण के लिए, क्या यह निर्माण एवं परिचालन तथा अनुरक्षण जोखिमों का निजी भागीदार को नवीकरण की संभावना के साथ स्थानान्तरण करता है?
- ख) वित्त प्रबन्धन जोखिम किसे सौंपा गया है? सकल परियोजना लागत जोखिम कौन उठाता है? क्या ये प्रायोजकों के संघ, निर्माण एजेंसी, वित्तदाता/बैंकर्स अथवा बीमाकर्ता हैं अथवा विभिन्न मात्राओं में ये सभी हैं?
- ग) सरकार/ सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम द्वारा प्रदान की गई गारंटियां एवं आश्वासन क्या हैं? क्या ये सुपरिभाषित एवं परिमाण बताने योग्य हैं? क्या ऐसे आश्वासनों से उत्पन्न आकस्मिक दायित्व पारदर्शी एवं सीमित हैं? क्या वे शर्तें, जिनके आधार पर याचना की जा सकती है, वास्तविक एवं विशिष्ट हैं? क्या ऐसी घटनाओं का सामना करने हेतु स्पष्ट एवं स्वीकार्य प्रतिस्थापन शर्तें हैं?
- घ) राजनीतिक एवं आर्थिक जोखिमों जैसे सरकारी नीति में परिवर्तन अथवा अकस्मात् आर्थिक मन्दी को कौन वहन करता है? उन्हें शासित करने वाली शर्तें क्या हैं? क्या ये शर्तें न्यायसंगत हैं?

³⁶जोखिम विभाजन: राष्ट्रीय राजमार्गों के ओ एण्ड एम के लिए पीपीपी: एमसीए, योजना आयोग।

- ड.) अनुबन्ध में चिन्हित किए गए राजस्व जोखिम क्या हैं? यातायात एवं राजस्व की मात्रा कैसे निर्धारित की जाती है? क्या मांग की मात्रा के सर्वेक्षण हेतु प्रस्तावित प्रणाली विश्वसनीय एवं लागत-प्रभावी है? क्या यातायात मात्रा एवं संगत राजस्व में अनुमानों से कमी अथवा वृद्धि की अवस्था में रियायत अवधि के पुनःसमंजन हेतु कोई शर्त है? क्या ऐसे पुनःसमंजन भूमण्डलीय तौर पर स्थापित मानकों एवं मापदण्डों के अनुरूप हैं? क्या वे बहुत उदार अथवा अवास्तिक हैं?
- च) क्या रियायत अवधि के विस्तार/संक्षिप्त करने हेतु शर्तें विवादों एवं प्रतिदावों का परिहार करने हेतु सुस्पष्ट एवं स्पष्ट भाषा में लिखी गई हैं? क्या ये विवादों एवं मतभेदों के समाधान में सम्भवतः सहायक होंगी?
- छ) निजी भागीदार द्वारा दायित्वों में विफल रहने के जोखिम की मात्रा कितनी है? क्या अनुबन्ध में ऐसी सम्भाव्य घटना का सामना करने हेतु "कदम मिलाकर," "खरीद लेना" शर्तें सम्मिलित हैं?

5.6 वित्तपोषण जोखिमों की लेखापरीक्षा

5.6.1 लेखापरीक्षा के दौरान वित्तीय जोखिम के स्थानान्तरण को सत्यापित करना एक महत्वपूर्ण पहलू है। सार्वजनिक लेखापरीक्षकों को यह निर्धारण अवश्य करना चाहिए कि क्या सम्पूर्ण जोखिम निजी भागीदार को स्थानान्तरित कर दिया गया था, एवं सार्वजनिक क्षेत्र भागीदार द्वारा रखा गया था? उदाहरण के लिए, उन्हें यह सत्यापित करना चाहिए कि क्या सरकार द्वारा कोई गारण्टी दी गई थीं एवं यदि ऐसा है तो, शर्तें जिनके पूरा लेने पर उनका आश्रय लिया जा सके।

5.6.2 अन्य महत्वपूर्ण मुद्दा अनुबन्ध में दी गई वित्तीय समापन तिथि एवं वास्तविक समापन तिथि के संबंध में होगा। क्या वित्तीय समापन संस्वीकृत समय में किया गया था? क्या वित्तीय समापन में विलम्ब के परिणामस्वरूप अधःस्थ परियोजना की सम्भावनाओं में कोई परिवर्तन हुआ जैसे परियोजना लागत, मांग एवं राजस्व प्रक्षेपण, आदि में वृद्धि हुई है? क्या निजी भागीदार द्वारा कोई विस्तार मांगा गया है? यदि ऐसा है तो, क्या अनुबन्ध में शास्ति लगाई गई थी?

5.6.3 एक अधिक नाजुक मुद्दा वित्तप्रबंधन व्यवस्था की प्रकृति से संबंधित होगा। क्या वित्तप्रबंधन एजेंसियों की ऋण देने की शर्तें उचित थीं? उदाहरण के लिए, क्या ब्याज की दरें आरबीआई³⁷/प्रमुख बैंकों की मुख्य उधार दरों के अनुसार लगाई गई थीं? लेखापरीक्षकों को यह सुनिश्चित करने हेतु कि परियोजना वित्तप्रबंधन की लागत वास्तविक है न कि अनुपातहीन, वास्तविक ऋण प्राप्तियों एवं ब्याज भुगतान को अवश्य सत्यापित करना चाहिए।

5.6.4 यह भी जांच की जानी चाहिए कि संस्वीकृत ऋण जारी करने की समयसारणी समय-समय पर कार्य समापन हेतु स्थापित मील - पत्थरों से मेल खाती है। इससे न केवल आईडीसी का भुगतान सीमित होगा, बल्कि यह भी सुनिश्चित करेगा कि परियोजना बजट एवं समय में पूरी हो सके। स्वतंत्र लेखापरीक्षक द्वारा प्रदान की गई निलम्ब लेखों की सूचना के सत्यापन की भी यह

देखने हेतु जांच करनी चाहिए कि सम्पूर्ण राशि प्राप्त हो चुकी है एवं टीपीसी के अनुसार परियोजना निर्माण हेतु निवेश की गई है।

5.6.5 लेखापरीक्षकों को निजी क्षेत्र भागीदार द्वारा प्रस्तुत किए गए निष्पादन बॉण्ड एवं इसकी उपयुक्तता, वैधता एवं उन्हें जारी करने के तरीके की जांच भी अवश्य करनी चाहिए। क्या बॉण्ड अनुबंध की शर्तों के अनुसार जारी किया गया था? क्या यह आवश्यक स्तर के आश्वासन प्रदान करता है?

5.6.6 अन्य मुद्दा जिसकी जांच की जानी है वह यह है कि क्या विश्लेषण, सकल परियोजना लागत की अनुचित "लोडिंग" प्रदर्शित करता है। यह परियोजना की "ओवर-इन्जीनियरिंग" अथवा लागत घटक की "पैडिंग" होने की वजह से हो सकता है, जिसे देखने की आवश्यकता है। आईडीसी की कार्यप्रणाली का भी सशर्त सत्यापन होना चाहिए। (कृपया विवरण हेतु नीचे टीपीसी के खण्ड को देखें)।

5.7 व्यवहार्यता अन्तर निधीयन (वीजीएफ) की लेखापरीक्षा

5.7.1 परियोजना के निर्माण और/अथवा परिचालन के दौरान परियोजना हेतु अनुदान या तो व्यवहार्यता अन्तर निधीयन (वीजीएफ) अथवा वार्षिकी के रूप में देय होता है। लेखापरीक्षकों के लिए सकल पूंजीगत लागत, अनुमानित मांग, राजस्व सृजन, शुल्क/ चुंगी ढांचा एवं वसूली की सीमा दर (यदि लागू की गई हो तो) एवं नकदी प्रवाह का विश्लेषण करके वास्तविक निधीयन अन्तर का सावधानीपूर्वक निर्धारण करना आवश्यक है। डीपीआर में सकल पूंजीगत लागत की कार्यप्रणाली एवं पूंजी निधीयन में कमी की मात्रा जो प्रत्याशित प्रतिफलों से पूरी न हो सकती हो सम्मिलित होगी।

5.7.2 सुपात्र मामलों में केन्द्र/राज्य सरकारें परियोजना लागत के 40 प्रतिशत तक का व्यवहार्यता अन्तर निधीयन प्रदान करती हैं। आधारभूत संरचना में सार्वजनिक निजी भागीदारी हेतु आर्थिक सहयोग (एफएसपीपीपीआई) योजना के अन्तर्गत, आधारभूत संरचना परियोजनाएं जो आर्थिक रूप से न्यायसंगत हों, परन्तु लम्बी गर्भावधि, प्रयोक्ता प्रभारों को वाणिज्यिक स्तरों आदि तक बढ़ाने में असमर्थता के कारण वित्तीय व्यवहार्यता की कमी हो गई हो, को पूंजीगत लागत के 20% तक वित्तीय सहायता प्रदान की जाती है। इसके अतिरिक्त, प्रायोजक मंत्रालय अथवा संबद्ध राज्य सरकार कुल पूंजीगत लागत के अन्य 20% तक अनुदान दे सकती है। तथापि, ये इस शर्त के अनुसार हैं कि निजी भागीदार प्रतिस्पर्धात्मक बोली के आधार पर चयनित हुआ है एवं पीपीपी इकाई की न्यूनतम 51% अंशधारिता धारण करेगा। इसके अलावा, परियोजना के हस्ताक्षर होने वाले अनुबंध "उत्तम प्रथाओं" की पालना करेंगे जो "सार्वजनिक धन के मूल्य" की सुरक्षा एवं प्रयोक्ताओं के हितों की रक्षा करेंगी।

³⁷ 'बैंक दर' की परिभाषा देखिए। बैंक दर का अभिप्राय भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा आरबीआई अधिनियम, 1934 की धारा 49 के अनुपालन में समय-समय पर निर्धारित ब्याज दर अथवा ऐसी बैंक दर के स्थानापन्न जो उस समय प्रभावी हो से है। (एमसीए, योजना आयोग)

5.7.3 अन्य बातों के साथ-साथ, वीजीएफ की लेखापरीक्षा के दौरान निम्नलिखित मामले भी सत्यापित करने चाहिए

- क) क्या निजी भागीदार की स्थिति परियोजना की प्रकृति एवं प्रकार आदि सहित सभी पात्रता शर्तें पूरी तरह एफएसपीपीआई योजना के अनुसार कर ली गई हैं?
- ख) क्या कुल पूंजीगत लागत का निर्धारण समुचित रूप से कर लिया गया था? क्या परियोजना लागत में कोई परिहार्य अथवा अनावश्यक तत्व लिए गए हैं? क्या निर्माण नियोजन खर्चों को बढ़ा-चढ़ाकर बताने के परिहार हेतु चरणबद्ध/ प्रमाणीय ढंग से किया गया है?
- ग) शुल्क/प्रयोक्ता प्रभार कैसे निर्धारित किया गया था? क्या शुल्क/ प्रयोक्ता प्रभार उचित है? क्या प्रायोजक प्राधिकरण/ राज्य सरकार ने प्रभारों को वाणिज्यिक स्तर पर निर्धारित न करने के कारणों को प्रमाणित किया है? क्या इंगित किए गए कारण वास्तविक एवं स्वीकार्य हैं?
- घ) क्या वित्तीय/आर्थिक आईआरआर का आकलन सही ढंग से किया गया है? क्या उपरोक्त तथ्यों के आधार पर परियोजना सही अर्थों में वीजीएफ की पात्र है?
- ड.) क्या निजी भागीदार का चयन बोली प्रक्रिया के माध्यम से हुआ था, जैसाकि एफएसपीपीआई योजना के अन्तर्गत आवश्यक है? क्या प्रक्रिया पारदर्शी एवं सही अर्थों में स्थापित प्रक्रियाओं के अनुसार थी?
- च) क्या परियोजना प्रस्ताव एवं वित्तप्रबन्धन योजना की एक अग्रणी वित्तीय संस्थान द्वारा समीक्षा की गई थी? क्या अग्रणी वित्तपोषक द्वारा किया गया विश्लेषण स्पष्ट रूप से पीजीएफ की आवश्यकता की पुष्टि करता है?
- छ) क्या परियोजना द्वारा ऐसा वीजीएफ प्राप्त करने की अवस्था में वीजीएफ दिशानिर्देशों द्वारा लगाए गए शुल्कों/प्रयोक्ता प्रभारों से संबंधित सभी प्रतिबंध/शर्तों की अनुपालना कर ली गई थी?
- ज) क्या प्रायोजक मंत्रालय / राज्य सरकार/ किसी अन्य वैधानिक प्राधिकरण द्वारा ऐसे (सुमेलन) अनुदान प्रदान किए जा रहे हैं? यदि ऐसा है तो, क्या वीजीएफ हेतु पूर्ण रूप से अथवा हिस्सों में औचित्य है?
- झ) क्या निजी भागीदार वीजीएफ जारी होने से पूर्व परियोजना लागत के रूप में अपेक्षित इक्विटी समर्थन लिए हैं/ प्राप्त किया है? क्या वित्तीय संस्थान द्वारा अनुदान जारी करने का तरीका ऋण किश्त को पूरा करने से सहसम्बद्ध/पुनः रचित था? क्या वीजीएफ जारी करने के उद्देश्य से परियोजना के मील पत्थरों को मानीटर करने की प्रणाली अनुबन्ध की शर्तों के अनुसार बनाई गई है?
- ञ) क्या वीजीएफ प्रस्ताव की प्राप्ति के पश्चात् परियोजना के कार्यक्षेत्र में कोई परिवर्तन किया गया है एवं यदि ऐसा है तो, इसके पूंजीगत लागत पर क्या असर हैं? क्या अनुबन्ध

में ऐसी सम्भाव्यताओं को ध्यान में रखने एवं उचित मामलों में वसूली करने का प्रावधान है?

- ट) क्या लेखा विवरणियां एवं विवरणियां (स्वतन्त्र इन्जीनियर/लेखापरीक्षक सहित) परियोजना के निर्माण में वीजीएफ के उपयोग का स्पष्ट साक्ष्य प्रदान करती हैं?
- ठ) यदि अनुदान परिचालन एवं अनुरक्षण से संबंधित है, तो अनुदान/ सहायता के आकलन के आधार कारण एवं औचित्य निष्कर्षों तक पहुँचने हेतु पूर्वानुमानों की शुद्धता (राजस्व, मांग में वृद्धि/ मांग में कमी, शुल्क ढांचा एवं अन्य संबद्ध घटकों के संबंध में) की समीक्षा करें।
- ड) क्या अनुदान घटक न्यूनतम बोली के आधार पर निकाला गया था एवं स्थापित प्रक्रियाओं के अनुसार था?

5.8 शुल्क/टोल/ प्रयोक्ता प्रभारों की लेखापरीक्षा

5.8.1 यह हो सकता है कि पीपीपी व्यवस्था के अन्तर्गत सृजित सुविधा हेतु प्रयोक्ता प्रभार स्वतन्त्र प्राधिकरण द्वारा नियामकों की शर्तों के अनुसार हों अथवा संबंधित राज्य प्राधिकरण द्वारा संबद्ध विधान के अन्तर्गत अधिसूचित हों। उदाहरण के रूप में, एक राष्ट्रीय राजमार्ग के लिए उद्ग्रहीत होने वाले टोल प्रभार सड़क परिवहन एवं राष्ट्रीय राजमार्ग मंत्रालय द्वारा अथवा पत्तन प्रभार प्रमुख पत्तनों हेतु टैरिफ प्राधिकरण (टीएएमपी) द्वारा अधिसूचित हो सकते हैं। विद्युत के मामले में, राज्य विद्युत नियामक आयोग (एसईआरसी) शुल्क निर्धारित करने के लिए अधिकृत एजेंसी है। ये विशेषताएं भविष्य में पीपीपी परियोजनाओं के अन्तर्गत सृजित की जाने वाली आधारभूत संरचना की सुविधाओं हेतु उद्ग्रहीत किए जाने वाले शुल्क अथवा प्रयोक्ता प्रभार के संबंध में एक अनिश्चितता का तत्त्व छोड़ती हैं; जबकि छूट अनुबन्ध प्रायः निवेश पर प्रतिफल की दर का शुल्क के कतिपय मानकों अथवा फार्मूलों के आधार पर प्रावधान करते हैं। लेखापरीक्षकों को शुल्कों एवं प्रयोक्ता प्रभारों के निर्धारण में किसी भी सम्भावित संदिग्धता एवं फन्दे को सावधानीपूर्वक देखना चाहिए जिसकी उगाही निजी भागीदार द्वारा अनुबन्ध की शर्तों के अनुसार की जा सके एवं इस उद्देश्य हेतु, उन्हें अनुबन्ध की शर्तों की गहन संवीक्षा करनी चाहिए।

5.8.2 प्रतिफल की दर (आरओआर) परियोजना हेतु भागीदारों द्वारा दी गई इक्विटी समर्थन का कार्य है एवं सकल परियोजना लागत (टीपीसी) के साथ सीधे तौर पर नहीं जोड़ी जानी चाहिए। यह इसलिए है कि टीपीसी में समुचित ऋण-इक्विटी अनुपात में सामान्यतः विस्तारित इक्विटी और ऋण दोनों शामिल हैं। रिआयत अनुबन्ध परियोजना हेतु सहमत हुए ऋण-इक्विटी अनुपात को इंगित करता है। सार्वजनिक लेखापरीक्षकों को अनुपात की स्वीकार्यता एवं औचित्य को उद्योग प्रथा से तुलना करके प्रमाणित करना चाहिए। चूंकि ब्याज प्रभार प्रत्यक्ष रूप से राजस्व से पूरे किए जायेंगे, एवं ऋण का पुनर्भुगतान शुल्क/ प्रयोक्ता फीस के माध्यम से होगा, टीपीसी पर प्रतिफल को अनुमत के परिणामस्वरूप दोबारा गिना जायेगा। इसलिए, लेखापरीक्षकों को शुल्क/प्रयोक्ता प्रभारों के तत्त्वों का सावधानीपूर्वक विश्लेषण करना चाहिए एवं तब शुल्क/ प्रयोक्ता प्रभार में क्या

सम्मिलित है के आधार पर, जेवीसी/ संघ द्वारा प्राप्य प्रतिफल की दर के औचित्य को निश्चित करना चाहिए। भागीदारों के लिए निवेश पर प्रतिफल, वास्तविक प्रथा में, प्रत्येक मामले में सरकार द्वारा स्थापित मानक से अधिक नहीं होना चाहिए। ऐसे मानकों अथवा प्रतिमनों के न होने की अवस्था में, वित्तीय प्रतिफल को उद्योग के मानक के आधार पर निर्धारित एवं लागू किया जाना चाहिए।

5.8.3 एक पीपीपी परियोजना में नियामक मुद्दों की लेखापरीक्षा " नियामक निकायों की निष्पादन लेखापरीक्षा पर दिशानिर्देश " के अनुसार की जायेगी। तथापि, शुल्क / प्रयोक्ता प्रभारों की लेखापरीक्षा में निम्नलिखित लेखापरीक्षा बिन्दुओं को ध्यान में रखना चाहिए:

- क) रियायत अनुबन्ध में शुल्क / फीस/ प्रयोक्ता प्रभार निश्चित करने हेतु क्या फार्मूला प्रदान किया गया है? क्या यह उचित एवं उद्योग की परम्परा के अनुसार है?
- ख) अनुबन्ध के अन्तर्गत प्रयोक्ता प्रभार /फीस/शुल्क के निश्चय एवं उद्ग्रहण के लिए कौन प्राधिकृत है? यह भी, क्या निजी भागीदार द्वारा लगाए जाने वाले प्रयोक्ता प्रभार /शुल्क की कोई सीमा है?
- ग) क्या प्रयोक्ता प्रभार/शुल्क/टोल (अनुबन्ध में किए गए प्रावधान) किसी स्वतन्त्र प्राधिकरण द्वारा नियमित हैं? स्वतन्त्र प्राधिकरण द्वारा समान सेवा हेतु सभी प्रदाताओं के लिए उभयनिष्ठ शुल्क तय (एवं लागू) किए जाने की अवस्था में क्या अनुबन्ध में प्रदान किए का प्रयोक्ता प्रभार/शुल्क पर महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ेगा? क्या अनुबन्ध में ऐसी सम्भाव्यताओं का ध्यान रखा गया है?
- घ) एक नियामक प्राधिकरण द्वारा एक ही प्रकार की आधारभूत संरचना परियोजनाओं हेतु उभयनिष्ठ शुल्क/ फीस निश्चित करने एवं पीपीपी अनुबद्ध आरओआई से अधिक लाभ की अवस्था में क्या पीपीपी के पक्षों के बीच में अप्रत्याशित आय के बंटवारे का कोई प्रावधान है? आरओआई घटक प्रयोक्ताओं के हितों को कैसे प्रभावित करता है?
- ङ.) क्या प्रयोक्ता प्रभार अनुचित रूप से सकल परियोजना लागत से संबद्ध किया गया है? क्या टीपीसी की कोई सीमा है?
- च) यदि सभी आरओआई को टीपीसी तत्वों से संबद्ध किया गया है तो क्या अनुबन्ध में टीपीसी की स्पष्ट एवं सरल परिभाषा है ? किसी भी अवस्था में, टीपीसी की कोई सीमा है? क्या सार्वजनिक क्षेत्र भागीदार के पास टीपीसी के विभिन्न तत्वों के औचित्य की समीक्षा करने का अधिकार है?
- छ) क्या छूट अनुबन्ध में कोई प्रावधान है। क्या शुल्क ढांचे में कोई विशेषताएं हैं जो ग्राही को रिपोर्ट करने एवं लागत राजस्व में ईमानदारी एवं पारादर्शितापूर्वक समझने हेतु प्रोत्साहित करें?
- ज) निर्माण के दौरान कार्य क्षेत्र में परिवर्तन होने की अवस्था में, शुल्क /टोल/फीस पर क्या प्रभाव पड़ता है? क्या प्रयोक्ताओं के हितों की रक्षा हेतु कोई तन्त्र है?

- झ) प्रयोक्ता प्रभारों के आवधिक संशोधन की क्या प्रणाली है? क्या सूचकांकन को डब्ल्यूपीआई (सीपीआई की बजाय जो प्रयोक्ता प्रभारों हेतु कम उपयोगी है) से संबद्ध किया गया है एवं यदि ऐसा है तो, किस सीमा³⁸ तक? क्या संशोधन हेतु निर्धारित फार्मूला सरकार द्वारा स्थापित प्रक्रिया के अनुसार है? क्या सूचकांकन उचित है?
- ज) क्या शुल्क/प्रयोक्ता प्रभार उद्ग्रहण हेतु फार्मूला लागत आधारित है ? यदि ऐसा है तो, क्या लागतों के निर्धारण हेतु लागत मानदण्ड हैं? इसके अतिरिक्त ये सुनिश्चित करने के लिए कि ग्राही ने अनुरक्षण एवं परिचालन लागतों को बढ़ाकर /संवर्धित करके नहीं दिखाया है क्या लागत नियंत्रण प्रक्रियाओं के साथ लागत तत्वों के मानीटर हेतु कोई प्रणाली है?
- ट) क्या प्रवर्तक- भागीदार के लिए लागतों को नियंत्रित करने हेतु यदि वे शुल्क / प्रयोक्ता प्रभारों के माध्यम से गुजरती हैं तो कोई प्रोत्साहन मौजूद है? क्या लागत तत्वों की कोई हद एवं सीमाएं हैं?
- ठ) शुल्क/प्रयोक्ता प्रभारों के घटकों, जिनसे उम्ररी समय में वृद्धि सम्भव हो, की समीक्षा करें, एवं ये जांच करें कि क्या फार्मुले में उपभोक्ताओं के हितों की रक्षा हेतु स्वनिर्मित पर्याप्त सुरक्षा वाल्व हैं?
- ड) घटते हुए ब्याज भार के साथ टीपीसी के पुनःवित्तपोषण होने की अवस्था में, क्या अनुबन्ध में प्रयोक्ता प्रभार/शुल्क के उचित समायोजन के साथ, टीपीसी के स्वतः घटाव का प्रावधान है?

5.9 कुल परियोजना लागत की लेखापरीक्षा

5.9.1 एक पीपीपी में भागीदारों के मध्य सकल परियोजना लागत(टीपीसी) अनुबन्धीय व्यवस्था का कई तरह से नाजुक पहलू है। उदाहरण के लिए, टीपीसी निर्माण, परिचालन एवं परियोजना के प्रबंधन, ऋण-इक्विटी मिश्रण प्रयोक्ता प्रभार को प्रभावित करती है, परियोजना की व्यवहार्यता, वित्तप्रबन्धन नमूना, प्रतिफल की वित्तीय दर (एफआरआर) एवं प्रतिफल की आर्थिक दर (ईआरआर) की लागत निश्चित करती है। उन पहलुओं के संबंध में जिनकी संक्षिप्त में भविष्यवाणी की जा सकती है, बोली दस्तावेजों में अन्तर्विष्ट शर्तों में निरंकुशता की अवस्था तथा सरकारी प्राधिकारियों की अभिवृत्ति के रूप में ग्राही के जोखिम बोध के द्वारा टीपीसी भी प्रतिकूल प्रभावित हो सकती है। इसलिए सार्वजनिक लेखापरीक्षक के लिए टीपीसी की नजदीकी रूप से यह देखने के लिए जांच करना कि इसमें मात्र आवश्यक मदें ही सम्मिलित हों, इसकी संरचना स्वीकृत लेखांकन

³⁸डब्ल्यूपीआई ग्राही की लागतों में मुद्रास्फीति को सीपीआई की अपेक्षा अधिक सही ढंग से प्रदर्शित करेगी। एमसीए, योजना आयोग के अन्तर्गत, प्रयोक्ता फीस के 40% को डब्ल्यूपीआई सूचकांकित किए जाने की आवश्यकता है चूंकि ऋण साधारण रूप से निर्धारित किया जाता है एवं पुनर्भुगतान का वास्तविक मूल्य मुद्रास्फीति के साथ गिर जाता है, इसलिए ऋण पुनर्भुगतान हेतु आर्बिट्रि राजस्व के शेरों को सूचकांकित करने की कोई आवश्यकता नहीं है।

मानकों के अनुरूप है, एवं व्यर्थ में विस्तृत नहीं की गई है, अति महत्वपूर्ण है। आमतौर पर, परियोजना के लिए तकनीकी परामर्शदाता टीपीसी तक पहुँच रखते हैं, जो डीपीआर में सम्मिलित की जायेगी। परियोजना के भागीदारों से अपेक्षा की जाती है कि वे टीपीसी के औचित्य को सुनिश्चित करने हेतु अपना यथोचित परिश्रम करें, परन्तु निजी भागीदारों की कुछ प्रवृत्ति परियोजना को ओवर-इंजीनियर करने की हो सकती है, आंशिक रूप से उनकी परियोजना की सुरक्षा एवं संरक्षा की आशंकाओं के कारण/इसके अलावा, चूंकि परियोजना एवं प्रयोक्ता प्रभार/शुल्क/टोल से आरओआई टीपीसी की मात्रा पर निर्भर करती है, निर्माण की उन्नी लागत निजी भागीदार को प्रयोक्ता समुदाय की कीमत पर लाभ पहुंचा सकती है। यह स्मरण रखना चाहिए कि परियोजना जोखिम का निजी भागीदार को हस्तांतरण परियोजना³⁹ वित्तप्रबंधन की लागत को प्रभावित न करे। उसी समय सार्वजनिक लेखापरीक्षकों को सार्वजनिक प्राधिकारी के अधिकतर जोखिमों को निजी क्षेत्र भागीदार को हस्तांतरण करने के प्रलोभन से परहेज करना चाहिए यहां तक कि इससे परियोजना की लागत बढ़ सकती है एवं इस प्रकार प्रति-उत्पादक सिद्ध हो सकती है।

5.9.2 चूंकि पीपीपी मार्ग अपनाने के सम्मोहक कारणों में से एक निजी क्षेत्र का बढ़िया तकनीकी एवं प्रबंधन कौशल है, इसे इसका प्रदर्शन परिवर्तित पहुंच एवं टीपीसी के सख्त नियंत्रण (एवं परिचालन लागत) के माध्यम से करना चाहिए। सार्वजनिक लेखापरीक्षक पूंजीगत खर्चों के विश्लेषण हेतु लेखापरीक्षा मानकों से सुविज्ञ हैं एवं उनके पास टीपीसी की समीक्षा के लिए पर्याप्त सुविज्ञता है। तथापि, इस कार्य में उनकी सहायता के क्रम में, कुछ दिशानिर्देश नीचे दिए गए हैं।

- क) क्या अनुबंध में सार्वजनिक क्षेत्र भागीदार द्वारा अपने स्तर पर अथवा अपने प्रतिनिधि के माध्यम से टीपीसी के सत्यापन का प्रावधान है? क्या उसने अपने स्तर पर अथवा स्वतन्त्र इंजीनियर/लेखापरीक्षक के माध्यम से टीपीसी की सत्यता एवं औचित्य से स्वयं को सन्तुष्ट किया है?
- ख) अनुबंध में टीपीसी की क्या परिभाषा है? वित्तीय पैकेज में सम्मिलित टीपीसी के घटक क्या हैं? क्या वे स्पष्ट रूप से परिभाषित हैं? क्या वे प्रत्यक्ष रूप से परियोजना के निर्माण से सम्बद्ध, उचित एवं औचित्यपूर्ण हैं?
- ग) क्या अग्रणी वित्तप्रबंधन एजेंसी ने टीपीसी सत्यापित एवं अंगीकरण की सिफारिश की है तथा उसे वित्तपोषित करने की सहमति दी है?
- घ) क्या निर्माण कार्य चरणों एवं मापांक में करने के लिए नियोजित था? क्या टीपीसी केवल आवश्यक मदों एवं मापांकों की लागत का प्रतिनिधित्व करती है?
- ड.) क्या टीपीसी को सीमित करने के क्रम में कोई मदें हैं जिन्हें विकास की अगली अवस्था तक स्थगित किया जा सकता है?

³⁹आईएमएफ द्वारा पीपीपी पर परामर्श पत्र

- च) क्या प्रत्येक मद की लागत विस्तृत रूप से एवं अनुमोदित/मानक इकाई लागत के अनुसार निकाली गई है?
- छ) क्या टीपीसी में कोई अनावश्यक/ अलंकारी व्यय सम्मिलित है?
- ज) क्या ओ एण्ड एम/ राजस्व व्यय की कोई मद भूलवश पूंजीगत व्यय में सम्मिलित हैं?
- झ) क्या वित्तप्रबन्धन लागत वास्तविक / आरबीआई दरों के अनुसार निकाली गई है? छूट अवधि के दौरान पुनः वित्तप्रबंधन योजना की अवस्था में क्या टीपीसी में संशोधन का प्रावधान है?
- ञ) क्या आईडीसी का परिकलन सही ढंग से किया गया है? क्या शास्तियों एवं अन्य प्रभारों के लिए कोई लोडिंग है?
- ट) क्या बीमा लागत (निर्माण के दौरान) अनुमोदित/ मानक प्रथाओं के अनुसार सही ढंग से जोड़ी गई हैं?
- ठ) क्या चालू करने के प्रभार यथार्थता से संगणित किए गए हैं?
- ड) क्या नवीन प्रक्रिया प्रथाओं के माध्यम से कोई बचत करने का विचार है? टीपीसी में वास्तविक बचत होने की अवस्था में, इसे शुल्क/ प्रयोक्ता प्रभार में प्रतिबिम्बित करने का क्या तन्त्र है?
- ढ) क्या अनुबन्ध में ग्राही को टीपीसी को न्यूनतम करने हेतु किसी पुरस्कार/ प्रोत्साहन के प्रावधान किए गए हैं? क्या विभिन्न प्रकार के व्यय एवं लागत मदों पर किसी प्रकार की हद एवं सीमाएं हैं जो टीपीसी में जोड़ी जा सकती हैं?
- ण) "कार्य क्षेत्र में परिवर्तन" के कारण बढ़ी हुई किसी लागत को टीपीसी में कैसे सम्मिलित किया जाता है? क्या ये कार्यक्षेत्र में परिभाषित एवं प्रतिबिम्बित किए गए हैं?

5.10 बोली एवं मूल्यांकन की लेखापरीक्षा

5.10.1 पीपीपी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा के दौरान किए जाने वाला मुख्य कार्य सरकारी एजेंसियों द्वारा निजी भागीदार के चयन हेतु अपनाई जाने वाली प्रक्रिया का निर्णायक मूल्यांकन है। सार्वजनिक लेखापरीक्षकों को पणधारियों की चयन प्रक्रिया की सम्पूर्णता एवं पारदर्शिता हेतु आश्वासन प्रदान करने के लिए इस संबंध में अपनाई गई प्रक्रियाओं की शुरुआत से जांच करनी चाहिए। पीपीपी की मूल अभिधारणा है कि इसे सार्वजनिक धन के मूल्य की सुरक्षा, अपनाई जाने वाली प्रक्रियाओं में पारदर्शिता सुनिश्चित करके एवं पर्याप्त प्रतिस्पर्धा सुनिश्चित करके करनी होती है।

5.10.2 सरकारी एजेंसी द्वारा पीपीपी परियोजना के प्रोत्साहन हेतु निजी भागीदारों के चयन में निम्नलिखित अवस्थाएं सम्मिलित हो सकती हैं :

- अर्हता हेतु अनुरोध (आरएफक्यू)

5.10.3 जहां परियोजनाओं के काफी मंहगा एवं वाणिज्यिक तथा प्रौद्योगिकीय दोनों रूप से जटिल होने की संभावना हों वहां यह सदैव आवश्यक होता है कि स्तरित बोली प्रक्रिया हो जिसके द्वारा अ-गम्भीर बोलीदाताओं को एक प्रारंभिक छानबीन जिसमें मुख्यतः बोलीदाता की क्षमताओं, अनुभव एवं पिछले रिकार्ड पर बोलियां मांगने/ खोलने से काफी पहले ध्यान केन्द्रित किया जाता है के दौर द्वारा अयोग्य ठहराया जाता है। आरएफक्यू दस्तावेज निरपवाद रूप से केवल उन बोलीदाताओं को ही जारी किए जाते हैं जिन्होंने योग्यता हेतु अनुरोध किया है एवं आरएफक्यू के सभी प्राचलों को पूरा किया है।

- प्रस्तावों हेतु अनुरोध (आरएफपी)

पर्याप्त प्रतिक्रिया सृजित करने के क्रम में, प्रवर्तक को स्पष्टता, लागत अनुमान, सांविधिक एवं पर्यावरणीय क्लीयरेंस की स्थिति, शुल्क/टोल/ प्रयोक्ता प्रभार के फार्मूले, रियायत अवधि, एवं वाणिज्यिक विकास हेतु अवसर तथा परियोजना को शुरू करने की तैयारी सहित परियोजना के विवरण उपलब्ध कराने चाहिए। वीजीएफ के विवरण (यद्यपि राशि नहीं, जो बोलियों पर निर्भर होती है), देय वार्षिकी आदि से भी अवगत कराना चाहिए। प्रतिबंधात्मक उपबंध, यदि कोई हो तो, जैसे विद्यमान स्टाफ को बनाए रखने की आवश्यकता, स्टाफ को देय मुआवजा, परिसम्पत्तियों (भूमि अधिग्रहण, अतिक्रमण, संयंत्र एवं मशीनरी की उम्र आदि) की स्थिति भी प्रदान करनी होती है।

- बोली पूर्व सम्मेलन

यह सदैव अपेक्षा की जानी चाहिए कि संभावित बोलीदाताओं जिन्होंने आरएफपी दस्तावेज खरीदे हैं एवं इस प्रकार बोली प्रक्रिया में भाग लेने की अपनी इच्छा व्यक्त की है को आरएफपी दस्तावेज में समाविष्ट विभिन्न तथ्यों तथा शर्तों एवं निबन्धनों के बारे में सन्देह, भ्रान्तियां होंगी। इसी प्रकार यह भी संभव है कि जिन्होंने आरएफपी दस्तावेज तैयार किया है उन्हें बाजार में उपलब्ध वाणिज्यिक एवं प्रौद्योगिकीय विकल्पों की बहुत स्पष्ट एवं सटीक जानकारी न हो। इसलिए, यह आवश्यक है कि बोलीदाताओं द्वारा अपनी बोलियां प्रस्तुत करने से पूर्व, दोनों विचारधाराओं के मध्य एक बैठक हो, जिसके परिणामस्वरूप अधिकतर मामलों में, आरएफपी दस्तावेज की अच्छी समझ होगी जो सतही तौर पर उन्हें वास्तविकता के नजदीक लायेगी एवं इस प्रकार संभावित बोलीदाताओं की अधिक अच्छी प्रतिक्रिया को सुनिश्चित करेगी। यद्यपि, बोली-पूर्व सम्मेलन का आयोजन, बोलीदाताओं को विभिन्न तथ्यों एवं शर्तों तथा निबन्धनों के निर्धारण एवं उनकी संभावित बोली, जिसे वे लगाना चाहते हैं, पर असर के लिए उचित परिश्रम करने के दायित्व से छुटकारा नहीं दिलाता।

- आरएफपी का पारदर्शी मूल्यांकन

बोलीदाताओं की छटनी करने हेतु आरएफपी के मूल्यांकन का आधार एवं तरीका अग्रिम रूप से अधिसूचित किया जाना चाहिए। लेखापरीक्षकों को सत्यापन करना चाहिए कि क्या मूल्यांकन मानदण्डों के अनुरूप हैं एवं सही अर्थों में स्वीकृत प्रक्रियाओं के अनुसार बिना भेदभाव के लागू किए गए हैं।

- अनुबन्ध की प्रतियां

बोलीदाताओं की छूट अनुबन्धों राज्य सहायता अनुबन्धों एवं ओएमडी अनुबन्धों आदि सहित उनके द्वारा हस्ताक्षर किए जाने वाले अनुबन्धों की प्रतियों तक पहुँच होनी चाहिए।

5.10.4 परियोजना में निजी भागीदारों के चयन में अपनाई गई प्रक्रिया की विश्वसनीयता को सुनिश्चित करने हेतु लेखापरीक्षा के दौरान, अन्य मुद्दों के साथ-साथ निम्नलिखित की भी जांच की जानी चाहिए।

- क) क्या विभाग/पीएसयू ने सभी प्रत्याशित बोलीदाताओं के बीच व्यापक अभिरूचि उत्पन्न करने के लिए प्रस्ताव का पर्याप्त प्रचार किया था?
- ख) क्या आरएफपी आमंत्रित करते समय पीपीपी परियोजना के बारे में सभी अपेक्षित व्योरे तथा सूचना सम्भावित भागीदारों को उपलब्ध कराए गए थे?
- ग) क्या ठेके के मूल्यांकन तथा चयन/सौंपने की प्रक्रिया अग्रिम में अधिसूचित की गई थी?
- घ) क्या बोलीदाताओं के लिए पूर्व अर्हता उचित रूप से निर्धारित की गई थी?
- ङ.) क्या शर्त-पूर्वोदाहरण, जो परियोजना की आरम्भ तिथि से पूर्व विभाग/सरकारी एजेंसी द्वारा पूरे किए जाएंगे, अधिसूचित किए गए थे? क्या वे उचित थे?
- च) क्या सूचीबद्ध बोलीदाता वित्तीय तथा तकनीकी रूप से योग्य थे? क्या उन्होंने अपनी क्षमता तथा अनुभव के पर्याप्त साक्ष्य प्रस्तुत किए थे?
- छ) क्या विभाग/एजेंसी ने गारंटी तथा आश्वासनों के बारे में बताया था जो वित्तपोषण एजेंसियों को, यदि अपेक्षित हैं, प्रस्तावित किए जाएंगे?
- ज) क्या बोलियों तथा प्रस्तावों का किया गया मूल्यांकन सुस्थापित मापदण्ड पर आधारित था?
- झ) क्या निविदा को अन्तिम करने से पूर्व मुद्दों को स्पष्ट करने और निविदा तथा बोली दस्तावेजों के सभी पहलुओं पर सूचना मांगने के लिए पूर्व निविदा कान्फ्रेंस आयोजित की गई थी? क्या कान्फ्रेंस का कार्यवृत्त कोई सुराग प्रस्तुत करता है जिसकी जांच करने की आवश्यकता है?
- ञ) क्या ठेका उस बोलीदाता को दिया गया था जिसने निम्नतम वीजीएफ/वार्षिकी, उच्चतम राजस्व भागीदारी आदि के संबंध में बेहतर शर्तें प्रस्तुत कीं?

- ट) क्या बोलीदाता ने निष्पादन बंधपत्र, डिज़ाइन तथा टीपीसी आदि जैसी शर्तों तथा निबन्धनों का पालन किया था?
- ठ) यदि कोई "आरक्षित मूल्य" था तो क्या इसका उचित प्रकार तथा सही रूप में अनुमान किया गया था?
- ड) क्या बोली आमंत्रण, मूल्यांकन तथा ठेका सौंपने की प्रक्रिया से संबंधित कोई विशेषताएं थीं जो आपत्ति योग्य हो सकती थीं या निविदा आमंत्रण सिद्धान्तों के अनुरूप नहीं थीं और लेखापरीक्षा निष्कर्षों में विशेष उल्लेख अपेक्षित था?

5.11 परियोजना के निर्माण की लेखापरीक्षा

5.11.1 लोक लेखापरीक्षक परियोजनाओं के निर्माण की लेखापरीक्षा से परिचित होते हैं क्योंकि पीडब्ल्यूडी लेखापरीक्षा परम्परागत लेखापरीक्षण का मुख्य आधार होती है। पीपीपी में चूंकि निर्माण जोखिम निजी भागीदार को हस्तान्तरित है, जो सामान्यतया उसके डिजाइन, निर्माण, विनिर्देशन तथा गुणवत्ता के लिए उत्तरदायी है, इसलिए लेखापरीक्षा संवीक्षा का जोर उस अनुपालन का नहीं हो सकता बल्कि अन्तिम उत्पाद का हो सकता है।

5.11.2 रियायत अनुबन्ध परियोजना कार्यकलापों का मानीटर न करने और संस्वीकृतियां प्रदान करने तथा निर्माण, तकनीकी और वाणिज्यिक कार्यकलापों का समन्वय करने के लिए उनकी ओर से कार्य करने उन्हें समर्थ करने के लिए लोक क्षेत्र भागीदारों द्वारा "स्वतन्त्र इंजीनियरों" (आईई) तथा "स्वतन्त्र लेखापरीक्षकों" (आईए) की नियुक्ति का प्रावधान करेंगे। मील पत्थरों, निर्माण की गुणवत्ता और कार्यान्वयन भागीदार द्वारा परियोजना के मानकों तथा विनिर्देशनों के अनुपालन की निगरानी द्वारा परियोजना की समय से पूर्णता सुनिश्चित करने के लिए आईई उत्तरदायी है। इस प्रयोजन हेतु आईई गुणवत्ता जांच करेगा और निर्माण कार्यकलापों का मानीटरन करेगा और पाक्षिक रूप से लोक क्षेत्र भागीदार को सूचित करेगा। आईई को परियोजना कार्यकलापों के लिए अपेक्षित निर्बाधन प्रदान करने और अनिवार्य परीक्षणों आदि के माध्यम से गुणवत्ता सुनिश्चित करने के बाद लोक भागीदार की ओर से कार्य स्वीकार करने के लिए भी शक्ति होगी।

5.11.3 पीपीपी परियोजनाओं के निर्माण की लेखापरीक्षा में निम्नलिखित मानदण्ड लागू किए जाएं।

- क) क्या लोक भागीदार ने सभी शर्तों पूर्वोदाहरण को पूरा किया जो रियायती अनुबन्ध के अनुसार समय पर निर्माण आरम्भ करने के लिए निजी भागीदार के लिए आवश्यक थी?
- ख) यदि निर्माण के आरम्भ करने में कोई बिलम्ब हुआ था तो आरोप्य कारण क्या थे? यदि निजी भागीदार के कारण विलम्ब हुआ था तो क्या अनुबन्ध के शास्तिक खण्ड का प्रयोग किया गया था?

- ग) क्या स्वतंत्र इंजीनियर/ लेखापरीक्षक समय पर नियुक्त किए गए थे? क्या निर्माण कार्यकलापों के सफल मानीटरन के लिए उन्हें स्पष्ट शर्तें तथा निर्देश जारी किए गए थे? क्या प्रचलित मानीटरन प्रणाली सन्तोषजनक है?
- घ) क्या स्वतंत्र इंजीनियर की उपस्थिति में कार्यस्थल स्थितियों की प्राथमिक/पूर्व निर्माण सूचियां बनाई गई थीं?
- ङ.) क्या अनुबन्ध में निर्धारित निर्माण (चरण-बार) के मील पत्थर प्राप्त किए गए थे? यदि विलम्ब हुए थे तो क्या स्वतन्त्र इंजीनियर ने समय पर उन्हें बताया था?
- च) यदि विलम्ब हुआ था तो क्या निजी भागीदार से अनुबन्ध के अनुसार शास्ति उद्ग्रहीत की गई थी?
- छ) क्या स्वतन्त्र इंजीनियर ने निर्माण की गुणवत्ता और विनिर्देशनों का अनुपालन प्रत्येक चरण पर प्रमाणित किया था?
- ज) क्या किसी भागीदार के कहने पर निर्माण के कार्यक्षेत्र में परिवर्तन किया गया था? समय तथा कैपेक्स के अनुसार ऐसे "कार्यक्षेत्र में परिवर्तन" के निहितार्थ क्या हैं?
- झ) यदि "कार्यक्षेत्र में परिवर्तन" के परिणामस्वरूप टीपीसी में वृद्धि/ कमी हुई है, तो क्या वह आवश्यक थी और टीपीसी / वीजीएफ/ वित्त पोषण प्रबन्ध में परिणामी समायोजन किए गए थे?
- ञ) क्या "कार्यक्षेत्र में परिवर्तन" दोषपूर्ण योजना के कारण था और परिहार्य था? क्या चूक के लिए परामर्शदाताओं (डीपीआर के) या अन्य सम्बन्धित पर उत्तरदायित्व निर्धारित किया गया है?
- ट) यदि निजी भागीदार ने परियोजना लागत या परियोजना अनुसूची में पर्याप्त बचत के साथ डिजाइन, निर्माण तथा प्रबन्धन में परिवर्तन किए हैं तो उसका और टीपीसी तथा राजस्व पर प्रभाव का विश्लेषण कीजिए।
- ठ) क्या परियोजना निर्धारित समय पर पूर्ण हुई थी? यदि विलम्ब हुआ था तो लागत, राजस्व तथा सार्वजनिक हित पर प्रभाव का विश्लेषण कीजिए?
- ड) क्या अनुबन्ध के प्रावधानों के अनुसार विलम्ब के लिए कोई शास्ति उद्ग्रहीत की गई थी?
- ढ) क्या "पूर्णता प्रमाणपत्र" देने से पूर्व स्वतंत्र इंजीनियर ने अपेक्षित गुणवत्ता परीक्षण किए थे? क्या परीक्षण परिणाम संतोषजनक थे?
- ण) यदि परियोजना निर्माण की गुणवत्ता तथा विनिर्देशनों की जांच के लिए बाह्य विशेषज्ञ लगाए गए हैं तो उनके निष्कर्षों का विश्लेषण कीजिए और उनकी प्रतिक्रियाओं तथा टिप्पणियों के लिए पीपीपी प्रबन्धन के भागीदारों को उन्हें सूचित कीजिए।

5.12 परियोजना निर्माण कार्यकलापों के मानीटरन की लेखापरीक्षा

5.12.1 आईए लोक क्षेत्र भागीदार की बाबत सभी वित्तपोषण प्रबन्धों का सत्यापन करेगा, अनुबन्धों की शर्तों तथा निबन्धनों के साथ, जहां आवश्यक हो, व्यय, वीजीएफ/ वार्षिकों तथा निजी भागीदार का अनुपालन प्रमाणित करेगा। वह यह भी सुनिश्चित करेगा कि सूचित व्यय की मदें सही तथा उचित हैं, और ठेके के अनुसार स्वीकार्य हैं तथा भारित नहीं हैं। इसके अलावा ओ एण्ड एम चरण के दौरान आईए को राजस्व व्यय की वैधानिकता तथा औचित्य प्रमाणित करना पड़ेगा, राजस्व का सत्यापन करना पड़ेगा तथा विलम्ब लेख लेखा की लेखापरीक्षा करनी पड़ेगी और ठेके के लोक क्षेत्र भागीदार को सूचित करना पड़ेगा।

5.12.2 पीपीपी की लेखापरीक्षा के दौरान लोक लेखापरीक्षकों को आईई तथा आईए की नियुक्ति के लिए अपनाई गई प्रक्रिया की जांच करनी चाहिए और सुनिश्चित करना चाहिए कि अपेक्षित प्रक्रियाओं का पालन किया गया है। उदाहरणार्थ अवसंरचना समिति, योजना आयोग, सचिवालय आईई तथा आईए के रूप में नियुक्ति के लिए अर्हक फर्मों का अलग पेनल बनाता है और पीपीपी से उनसे इन विशेषज्ञों का स्रोत रखना अपेक्षित है। यह भी सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि चयनित प्रतिनिधि अपेक्षित विशेषज्ञता तथा अर्हता रखते हैं। दूसरे शब्दों में लोक लेखापरीक्षकों को विशेषज्ञों के चयन की सत्यनिष्ठा की जांच करनी चाहिए क्योंकि वे परियोजना की सफल पूर्णता तथा प्रचालन सुनिश्चित करने में अहम भूमिका निभाते हैं। आईई तथा आईए की नियुक्तियों की शर्तें तथा निबन्धन यह देखने के लिए भी सत्यापित की जानी चाहिए कि ये सुस्पष्ट, विशिष्ट तथा यथोचित हैं। इसके अलावा यह भी जांच की जानी चाहिए कि क्या उन्हें देय फीस उचित है क्योंकि ऐसे भुगतानों का भार टीपीसी पर पड़ेगा। अति महत्वपूर्ण रूप से यह देखा जाना आवश्यक है कि क्या अपने कर्तव्यों का निर्वाह करने के लिए उन्हें उचित मार्ग-निर्देश तथा निर्देश जारी किए गए थे और कि उन्हें अपने कार्यों के लिए पूर्णतया जवाबदेह बनाया गया है।

5.12.3 निर्धारित अनुसूची अनुसार आईई/आईए द्वारा प्रस्तुत पाक्षिक रिपोर्टों की एक समीक्षा उनके निष्पादन के मानक तथा गुणवत्ता को प्रदर्शित करेगी। लोक लेखापरीक्षकों को अपने लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में उचित टिप्पणियों द्वारा उनकी नियुक्ति तथा उनके निष्पादन में देखी गई किसी कमी (जैसे सूचित करने में विलम्ब या चूक, गुणवत्ता परीक्षणों के आयोजन पर पर्याप्त सूचना का अभाव, मील पत्थर प्राप्त करने में विलम्ब सूचित करने, अनुदानों के उपयोग में विफलता आदि) को स्पष्ट करना चाहिए।

5.12.4 परियोजना निर्माण की मानीटरन प्राणालियों तथा संबन्धित कार्यकलापों में पाई गई किन्हीं अन्य प्रणाली कमियों पर भी लेखापरीक्षा टिप्पणियां की जानी चाहिए।

5.13 वाणिज्यिक विकास की लेखापरीक्षा

5.13.1 लोक निजी भागीदारी मार्ग के माध्यम से विकसित अवसंरचना परियोजनाएं सामान्यतया सम्बद्ध सुविधाओं के वाणिज्यिक विकास के लिए श्रेष्ठ अवसर प्रदान करती हैं (देखें पैराग्राफ

5.4.2)। इनमें राजमार्गों पर या परियोजना स्थल पर (बन्दरगाह, विमान पत्तन आदि), भूमि विकास (परियोजना के लिए आबन्धित खाली भूमि में या उनके निकट में), गैस तथा सर्विस स्टेशनों, शुल्क मुक्त दुकानों, रास्ते के किनारे के जलपान गृहों और मनोरंजन केन्द्रों पर होर्डिंग के माध्यम से विज्ञापन करना शामिल हो सकता है। रियायती अनुबन्ध सामान्यतया इन वाणिज्यिक सुअवसरों का लाभ उठाने तथा राजस्व प्राप्त करने के लिए जेवीसी या निजी भागीदार को अनुमति देते हैं जो टीपीसी समाप्त करने और उपभोक्ताओं पर मार्ग कर/प्रयोक्ता प्रभारों के भार को कम करने में सहायता अवश्य करेगा। लोक लेखापरीक्षा में संघ को दी गई वाणिज्यिक सुविधाओं को सूचीबद्ध करने और उनकी अर्जन क्षमता की तुलना में ऐसे विकासों के लिए खर्च की गई लागत की जांच करने तथा संबंधित भागीदारों को किसी छिपे लाभ पर टिप्पणी करने में सावधानी बरतनी चाहिए। तथापि वाणिज्यिक विकास का क्षेत्र विकास नियंत्रित प्रतिमानों, पर्यावरण विनियमों तथा विज्ञापनों के प्रदर्शन पर न्यायालय के निर्देशों, नगरपालिका उपनियमों जैसे विभिन्न घटकों द्वारा सीमित है। लोक लेखापरीक्षक को इन बाधाओं से अवगत होना चाहिए और यह सुनिश्चित करना चाहिए कि प्रस्तावित या वास्तविक वाणिज्यिक विकास सम्भावित राजस्व पर किसी भावी प्रतिकूल प्रभाव का परिहार करने के लिए इन बाधाओं के अन्तर्गत आयोजित किया गया है। यद्यपि प्रत्येक परियोजना में वाणिज्यिक विकास की प्रकृति सुविधा, स्थान तथा अन्य घटकों के अधीन भिन्न हो सकती है फिर भी यथा आवश्यक उचित संशोधनों के साथ भागीदारों को ऐसे अप्रत्याशित लाभों की लेखापरीक्षा करने में निम्नलिखित मानदण्ड का प्रयोग किया जाय।

- क) अनुबन्ध के भाग के रूप में ग्राही को दिए गए सभी वाणिज्यिक विकास तथा सुविधाओं और प्रत्याशित/ प्राप्त वास्तविक आय की सूची बनाना।
- ख) जांच करें कि क्या ग्राही द्वारा दावा की गई विकास की लागत यथोचित तथा उचित है।
- ग) भागीदार द्वारा घोषित आय की सीमा तथा उसके औचित्य का सत्यापन कीजिए। यदि भागीदार को दीर्घावधि के लिए वाणिज्यिक सम्पत्ति/परिसम्पत्ति का पट्टा करना अनुमत किया गया है तो रियायती अवधि के निहितार्थों तथा उत्पन्न आय को सारिणी बद्ध किया जाय। क्या यह सरकार या लोक क्षेत्र एजेंसी को वापस हस्तान्तरित की जाने वाली परिसम्पत्ति के अपशिष्ट मूल्य को प्रभावित करता है?
- घ) सत्यापन करें कि यह सुनिश्चित करने के लिए रियायती अनुबन्ध में पर्याप्त सुरक्षा विद्यमान है कि वाणिज्यिक सम्पत्तियां किसी प्रयोजन हेतु ग्राही द्वारा किराए पर या पट्टे पर नहीं दी गई हैं जो गैरकानूनी या लोक नीति के प्रतिकूल है।
- ड.) क्या वेशी आय (उठाई गई लागत तथा अनुरक्षण, मूल्यह्रास आदि का समायोजन करने के बाद) पूर्णतया लेखे में ली गई है और यथा अपेक्षित ऋण सेवाओं, प्रयोक्ता प्रभारों को पूरा करने के प्रयोजन हेतु संगणित की गई है?
- च) क्या मूल अभिलेखों तथा रिपोर्ट में यथा प्रदर्शित वास्तविक व्ययों तथा आय का सत्यापन करने के लिए स्वतन्त्र लेखापरीक्षक को निर्देश दिया गया है?

- छ) यदि जेवीसी ने सुविधाओं को किराए पर देने के लिए कोई जमा संग्रहीत किया है तो उन्हें लेखे में कैसे लिया गया है?
- ज) क्या लोक क्षेत्र भागीदार के साथ वाणिज्यिक आय का हिस्सेदारी अनुपात उचित रूप से निकाला गया है?

5.14 प्रचालन, अनुरक्षण एवं विकास तथा राजस्व संग्रहण की लेखापरीक्षा

5.14.1 पीपीपी परियोजनाओं में प्रचालन, अनुरक्षण तथा विकास (ओएमडी) जोखिम निजी भागीदार को हस्तान्तरित है क्योंकि यह कुशलतापूर्वक कार्य का प्रबन्ध करने के लिए बेहतर उपयुक्त होगा। माडल रियायती अनुबन्ध (एमसीए) में ओएमडी के लिए शर्तें तथा निबंध शामिल हैं जो ग्राही को बाध्यकारी हैं।

5.14.2 पीपीपी का कोई अन्य प्रकार भी हो सकता है जहाँ ग्राही को पहले ही निर्मित या विद्यमान अवसंरचना सुविधा (एनएचएआई/राज्य सरकार द्वारा निर्मित राजमार्ग या भारतीय विमान पत्तन प्राधिकरण द्वारा निर्मित वर्तमान विमानपत्तन) के अनुरक्षण तथा प्रचालन और लागत पूरी करने के लिए मार्गकर या प्रयोक्ता प्रभार संग्रहीत करने के लिए कोई ओएमडी ठेका दिया गया है। अवसंरचना के प्रचालन तथा अनुरक्षण में निजी क्षेत्र भागीदारी को एक ढांचे की आवश्यकता होगी जो जोखिम के प्रबन्धयोग्य स्तरों पर उचित प्रतिफल सुरक्षित रखने, दे सकने योग्य लागत पर पर्याप्त सेवा गुणवत्ता का प्रयोक्ता को आश्वासन देने तथा सार्वजनिक धन⁴⁰ का मूल्य प्राप्त करने में सरकार को मदद करने के लिए निजी प्रचालकों को समर्थ करता है।

5.14.3 एमसीए के अनुसार किसी ओ एण्ड एम ठेके के लिए परियोजना विशिष्ट रियायत अवधि नियत करने का मार्गदर्शी सिद्धान्त परियोजना राजमार्ग का आवधिक अनुरक्षण चक्र होना चाहिए और आदर्शतः एक बिन्दु पर समाप्त होना चाहिए जहां पूर्व अनुरक्षण कार्य की समय अवधि समाप्त हुई है ताकि अगले ग्राही के लिए नवीन निवेश छोड़े जा सकें। यथा अपेक्षित क्षमता आवश्यकताओं की वृद्धि के साथ समकालिक करने के लिए निर्धारित अधिकतम रियायत अवधि दस वर्ष है। रियायत अवधि में टीपीसी, ओ एण्ड एम की लागत, कर तथा लेवी, आरओआई तथा प्रयोक्ता प्रभारों को ध्यान में रखना होगा। लोक क्षेत्र भागीदार इन घटकों के आधार पर नकदी प्रवाह विवरण तैयार करेगा जो लोक लेखापरीक्षा के दौरान ठोस सत्यापन के अध्यक्षीन होना चाहिए। संवीक्षा प्रयोक्ता प्रभारों की तर्कसंगति तथा औचित्य निर्धारित करने और ठेका देने के लिए रियायती अवधि निकालने के लिए लेखापरीक्षक को समर्थ बनाएगी।

5.14.4 निजी क्षेत्र भागीदार द्वारा प्रस्तुत किए जाने वाले लेखाओं के तिमाही तथा वार्षिक विवरण और यातायात/ प्रयोक्ता प्रभार सूचना तथा अन्य आंकड़ों की यथार्थता तथा ईमानदारी का लेखापरीक्षा के दौरान सत्यापन किया जाना चाहिए। आईई तथा आईए द्वारा मुहैया किए गए

⁴⁰उपाध्यक्ष योजना आयोग, राजमार्गों के ओ एण्ड एम में पीपीपी: एमसीए(2006)

सत्यापन लेखापरीक्षा साक्ष्य के लिए समर्थक दस्तावेजों के रूप में उपयोग किए जाएं। संदेह की स्थिति में लोक लेखापरीक्षक इन अधिकारियों से स्पष्टीकरण तथा आश्वासन मांग सकेंगे।

5.14.5 ग्राही का चयन पहले ही स्पष्टतया बताए गए सभी परियोजना प्राचलों के साथ प्रतिस्पर्धी बोली पर आधारित होना है। ऐसी रिआयतों का सामान्य मानदण्ड लोक लेखापरीक्षा में निम्नलिखित सहित अपनाया जाय:

- क) क्या बोली प्रक्रिया (यदि पीपीपी प्रबन्ध ओएण्ड एम के लिए है) पारदर्शी और सुस्थापित प्रथा के अनुसार है। क्या बोलीदाता, जिसने अधिकतम रिआयत फीस का प्रस्ताव किया, ठेके के लिए चुना गया? क्या सफल बोलीदाता ने स्वीकार्य रूप में अपेक्षित निष्पादन प्रतिभूति/ गारंटी प्रस्तुत की?
- ख) यदि ठेका अग्रिम भुगतान आधार पर दिया गया है तो क्या आरक्षित मूल्य यातायात मांगों, मांग में सम्भावित वृद्धियों, सम्बद्ध आय, नकदी प्रवाह विश्लेषण आदि शामिल कलद निर्धारित किया गया था? क्या इनका स्वतन्त्र परामर्शदाताओं द्वारा सत्यापन किया गया था? क्या वसूली योग्य राजस्व का एनपीवी सही प्रकार निकाला गया था?
- ग) क्या रिआयती फीस बढ़ते यातायात के अनुपात में वार्षिक वृद्धि के अधधीन है?
- घ) क्या मार्गकर/ प्रयोक्ता प्रभार अधिसूचित करने में शीघ्रता से और बिना विलम्ब कार्रवाई की गई थी? यदि विलम्ब का राजस्व पर प्रभाव पड़ा तो कारणों का विश्लेषण करें और लेखापरीक्षा निष्कर्षों में उचित टिपपणियां करें।
- ङ.) क्या राजस्व के निःसरण का परिहार करने के लिए टौलप्लाजा/टौल बूथ अपेक्षित प्रवेश तथा निकास बिन्दुओं पर निर्मित हैं?
- च) क्या यातायात मानीटर करने के लिए टौल प्लाजाओं तथा अन्य स्थानों पर इलैक्ट्रॉनिक तथा कम्प्यूटरीकृत वाहन गणक मशीनें (वीसीएम) प्रतिष्ठापित की गई हैं?
- छ) क्या वाहनों का श्रेणीकरण और मार्गकर दरों का निर्धारण सही प्रकार और नियमों के अनुसार किया गया है? क्या तोल सेतु/ प्लेटफार्म चालू हालत में हैं और प्रभावी प्रयोग के लिए लगाए गए हैं?
- ज) मुद्रास्फीति के अनुरूप प्रयोक्ता प्रभारों को सूचीबद्ध करने का फारमूला क्या है? क्या यह उचित⁴¹ है?
- झ) क्या मुफ्त सेवा लाइनें या अनुषंगी सुविधाएं संलग्न हैं? मुफ्त सेवा मार्गों के अभाव में क्या स्थानीय प्रयोक्ताओं को मार्गकर/ प्रयोक्ता प्रभारों से छूट दी गई है और क्या सत्यापन के लिए ऐसे मामलों के अभिलेख बनाए गए हैं?

⁴¹एमसीए प्रयोक्ता फीस के सूचीकरण के लिए डब्ल्यूपीआई के 40 प्रतिशत तक का प्रावधान करता है।

- ज) क्या यातायात तथा राजस्व की मात्रा और उसमें वृद्धि की जांच के लिए ग्राही ने वार्षिक या पाक्षिक यातायात सर्वेक्षण तथा गणना की है? क्या आईई/आईए ने इन सर्वेक्षणों का सत्यापन किया है और यथार्थता सुनिश्चित की है?
- ट) क्या लोक क्षेत्र भागीदार ने अपनी ओर से नमूना यातायात/प्रयोक्ता सर्वेक्षण किया है और ग्राही द्वारा प्रस्तुत विवरणियों से मिलान किया है?
- ठ) क्या ग्राही ने दी गई अवधि के अन्दर अनुरक्षण नियमपुस्तक प्रस्तुत की है और क्या नियमपुस्तक तथा विनिर्देशनों के अनुसार निवारक तथा नियमित अनुरक्षण किया है?
- ड) क्या ग्राही नियमित आधार पर लोक क्षेत्र प्राधिकरण को रियायत फीस का प्रेषण कर रहा है? क्या ठेके के अनुसार प्राप्त सभी राजस्व का सही लेखाकरण तथा प्रेषण सुनिश्चित करने की प्रणाली है? क्या आईए ने निलम्ब लेखे का सत्यापन किया है और यथातथ्यता प्रमाणित की है?

5.15 धन उपादेयता मूल्यांकन के लिए लोक निजी भागीदारी लेखापरीक्षण

5.15.1 लोक लेखापरीक्षकों को पीपीपी परियोजनाओं को न केवल लोक क्षेत्र भागीदारों के हित की सुरक्षा करने की दृष्टि से देखना चाहिए बल्कि प्रयोक्ताओं के दृष्टिकोण से भी देखना चाहिए, इसके अलावा उन्हें यह भी पूछना चाहिए कि क्या ठेका न्यायसंगत आधार पर लाभ भागीदारी सुनिश्चित करता है और क्या निष्पादन पर और लोक भागीदार, साथ ही कुल मिलाकर प्रयोक्ताओं के लिए भागीदार की बाध्यताओं के निर्वहन में नियमित सूचना प्राप्त करने के लिए कोई प्रणाली है। दिन के अन्त में अधिकतम महत्व क्या है, वह ग्राहक सन्तुष्टि स्तर है इसलिए लोक लेखापरीक्षक की पूछताछ इस निर्णायक मुद्दे पर सूचना निकालने के समस्वरित होनी चाहिए।

5.15.2 जोखिम विश्लेषण में यह भी शामिल होना चाहिए कि क्या लोक प्राधिकरण ने भागीदार के निराशाजक निष्पादन, कुछ बिन्दुओं पर प्रचालनों के वित्तपोषण में असमर्थता आदि जैसी कठिनाइयों की दशा में व्यवहार्य समाधानों के निर्माण के लिए बेहतर सम्भावित परामर्श तथा विश्लेषण के लिए योजना बनाई है ताकि जनता को सेवाओं के विघटन का परिहार किया जा सके।

5.15.3 की जाने वाली एक अन्य महत्वपूर्ण जांच यह मूल्यांकन करना है कि क्या पीपीपी ने अभिप्रेत सामाजिक तथा आर्थिक उद्देश्य पूरे किए हैं। सार्वजनिक निजी भागीदारी की वीएफएम जांच में अन्यत्र चर्चित अन्य प्रश्नों में से निम्नलिखित प्रश्न लागू होंगे।

- क) क्या पीपीपी प्रबन्ध का परिणाम भारी निवेश तथा परिहार्य उधारी करने के लिए सरकार को बाध्य किए बिना जनता द्वारा उपयोग के लिए कुशल तथा मितव्ययी सुविधा/परिसम्पत्ति सृजित करना हुआ?

- ख) क्या पीपीपी, निर्माण तथा प्रबन्धन में प्रौद्योगिकीय श्रेष्ठता तथा नवीनता लाई जो लागत कम करेगी, मितव्ययिता तथा दक्षता बढ़ाएगी और बेहतर ग्राहक सन्तुष्टि का अग्रणी बनेगी?
- ग) दूसरी ओर क्या यह केवल जनता को हानि के लिए मूर्त लाभों तथा सुस्पष्ट फायदों के बिना लोक क्षेत्र के स्थान पर निजी क्षेत्र एकाधिकार का अग्रणी हुआ है?
- घ) क्या इसने भावी समय पर चुकाए जाने वाली आकस्मिक देयताओं तथा प्रतिभूतियों के रूप में लोक क्षेत्र पर भारी भावी बोझ डाला है? क्या एजेंसी /सरकार ने उसका निर्धारण और पूरा करने के लिए प्रावधान किया है?
- ङ.) क्या निजी क्षेत्र वित्तपोषण तथा सुविधाओं पर निर्भर होने के स्थान पर राज्य निधियाँ नियोजन द्वारा निम्नतर लागत पर ऐसी गुणवत्ता तथा महत्व की परियोजना सृजित करने के लिए यह व्यवहार्य तथा सहनीय होगा? क्या ऐसा विकल्प व्यवहार्य तथा सहनीय था?
- च) क्या प्रयोक्ता समुदाय के हित की सहनीय स्तरों तक प्रयोक्ता प्रभारों / टैरिफ/ मार्गकर को सीमित/समायोजन करने और उसी समय बेहतर तथा अधिक कुशल सेवाएं सुनिश्चित करने के द्वारा पूर्णतया देखाभाल की गई थी?
- छ) क्या दी गई रियायतें/ निजी क्षेत्र भागीदार को विनिहित जोखिमों के आनुपातिक प्रदान की जाने वाली वार्षिकी उचित है?
- ज) क्या उचित टीपीसी भार तथा आरओआई, जिसे स्वीकार्य तथा प्रतिमानों के अनुसार माना जा सकेगा, पूरा करने के लिए रियायत अवधि अनुकूल बनाई गई है? क्या रियायत अवधि की समाप्ति या वृद्धि के लिए ठेकागत प्रावधान लोक हित में नियत किए गए हैं?
- झ) क्या भागीदारों के बीच राजस्व हिस्सेदारी प्रबन्ध लोक वित्त दृष्टिकोण से उचित है?
- ञ) क्या निजी भागीदार के चयन में पर्याप्त सत्यनिष्ठा तथा पारदर्शिता थी, क्या प्रक्रिया ने पर्याप्त प्रतिस्पर्धा उत्पन्न की और क्या भागीदारी सम्बन्धित सभी पणधारियों के लिए समतल खेल क्षेत्र पर एकबार अन्तिम के रूप में संगणित की जा सकेगी?
- ट) क्या विभाग/ लोक क्षेत्र एजेंसी ने स्वतन्त्र तथा विश्वसनीय प्रतिनिधियों द्वारा स्थित मानीटरन तथा सूचित करने के द्वारा अपने आर्थिक तथा वित्तीय हितों की सुरक्षा करने की प्रणाली स्थापित की है? क्या प्रणाली सुदृढ़ तथा विश्वसनीय है?
- ठ) क्या सेवा की गुणवत्ता तथा विश्वसनीयता और मार्गकर/टैरिफ/प्रयोक्ता प्रभार की सहनीयता तथा उचित प्रकृति से संबंधित ग्राहक के हित की सुरक्षा की प्रणाली विद्यमान है? क्या ग्राहक सन्तुष्टि स्तरों के मानीटरन के लिए तथा उनकी शिकायतों को सुधारने की अच्छी प्रणाली विद्यमान है?

5.16 परिसम्पत्ति मूल्यांकन की लेखापरीक्षा

5.16.1 अपनी संवीक्षा के भाग के रूप में लेखापरीक्षकों को परिसम्पत्तियों तथा अवसंरचना सुविधाओं के मूल्यांकन का सत्यापन करना चाहिए , जो परियोजना के निर्माण और प्रचालन तथा

अनुरक्षण के लिए सफल बोलीदाता को कार्यस्थल/सुविधाएं सौंपने के समय पर विद्यमान थी।

5.16.2 इस संबंध में सत्यापित किए जाने वाला एक महत्वपूर्ण पहलू परियोजना के लिए उपलब्ध की गई भूमि की मात्रा तथा मूल्य से संबंधित होगा। भूमि समान्यतया परिसम्पत्ति मूल्य का प्रमुख भाग बनती है विशेषकर शहरी क्षेत्रों में जहां भूमि कीमत न केवल बहुत अधिक है बल्कि समय निकालते बढ़ती रहेगी। इसलिए यह सत्यापन करना लोक लेखापरीक्षकों के लिए महत्वपूर्ण है कि अधिग्रहीत तथा निजी भागीदार को सौंपी गई भूमि, जितनी परियोजना के लिए वास्तव में आवश्यक है, उससे अधिक नहीं हैं। सौंपी गई तथा लेखे में ली गई भूमि का मूल्य सावधानीपूर्वक सत्यापित किया जाना है क्योंकि अनेक पीपीपी प्रबंधों में अन्तरित भूमि तथा सुविधाओं का मूल्य निर्मित की जाने वाली जेवीसी में सरकार की शेयर पूंजी का अधिग्रहण करने और निजी भागीदार द्वारा असम्बद्ध या अकेले वाणिज्यिक विकास के लिए इसका उपयोग करने की प्रकृति की लेखापरीक्षा में टिप्पणी की जानी आवश्यक है।

5.16.3 निजी भागीदार को या जेवीसी को अन्तरित अन्य परिसम्पत्तियों का मूल्यांकन भी अति महत्वपूर्ण है और लेखापरीक्षकों को ऐसे अन्तरणों का आधार तथा औचित्य सत्यापित करना चाहिए। ठेके की समाप्ति की दशा में रियायत अवधि के अन्त पर अवशिष्ट मूल्य के अनुमान के मूल्यांकन तथा परिस्थितियों का भी ठोस ध्यान रखना आवश्यक है।

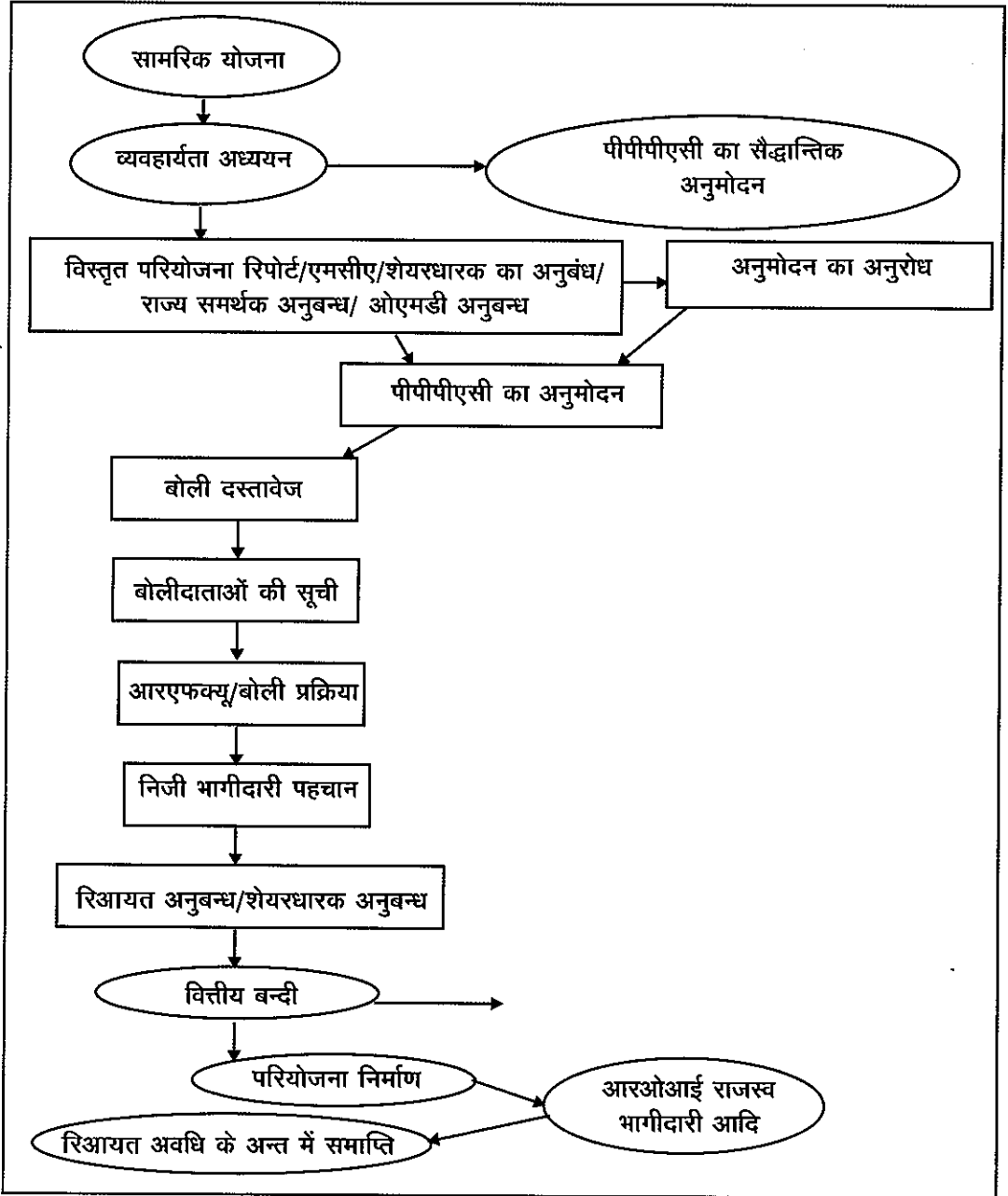
5.16.4 उठाए जाने वाला एक अन्य प्रश्न यह है कि क्या परिसम्पत्तियां स्थाई आधार पर हस्तान्तरित की जानी आवश्यक हैं या कि क्या वे सुपरिभाषित शर्तों तथा निबन्धनों से अस्थायी पट्टे पर हस्तान्तरित नहीं की जा सकती थीं। निजी भागीदार या जेवीसी द्वारा निर्मित परिसम्पत्तियों का मूल्य भी सत्यापित किया जाना चाहिए और अभिलेखों की जांच की जानी चाहिए, उनके संबंध में इन मूल्यांकनों तथा मूल्यह्रास का भावी समय पर ठेकों की समाप्ति पर पर्याप्त चिन्ता होगी।

5.17 विभिन्न चरणों को दर्शाने वाला फ्लो डायग्राम जिसके माध्यम से पीपीपी प्रबंध की लेखापरीक्षा सामान्यतया पास होगी, चार्ट एफ में आगे दिया गया है।

चार्ट च

लोक निजी भागीदारी परियोजनाओं (पीपीपी) की स्थापना का फ्लो चार्ट

(चरण दर्शाने वाला फ्लो चार्ट जिनके माध्यम से पीपीपी परियोजना व्यवहार्यता चरण से गुजरती है, नीचे दिया गया है)



भाग VI

लेखा परीक्षा निष्कर्ष सूचित करना
और सिफारिशें

6.1 लेखा-परीक्षा निष्कर्ष और सूचित करना

6.1.1 जैसा कि सामान्य रूप से मान्य है कि लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के सारांश समझने में आसान, संदिग्धता से मुक्त और पर्याप्त, सक्षम और प्रासंगिक लेखा-परीक्षा साक्ष्य से समर्थित होने चाहिए और स्वतंत्र, यथार्थ सुवाच्य, पूर्ण, परिशुद्ध, रचनात्मक और संक्षिप्त होने चाहिए। पीपीपी परियोजनाओं के सार्वजनिक लेखापरीक्षक को ध्यान देना चाहिए कि पीपीपी परियोजनाओं के संबंध में महत्वपूर्ण सिद्धान्त यह है कि वे अपने प्रतिवेदनों में यह स्पष्ट करें कि परियोजना की रचना करने, व्यवस्था करने के लिए उत्तरदायी निजी साझेदार द्वारा कैसे प्राप्त किया गया है, के बजाए क्या प्राप्त किया गया है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि पीपीपी परियोजनाओं में ठीक प्रकार से अच्छा अभिशासन अनिवार्य है, लेकिन चूंकि लेखापरीक्षा का उद्देश्य व्यक्तिगत साझेदार का इस प्रकार लेखापरीक्षा करना नहीं है बल्कि उदाहरणार्थ मुख्यतः लोकधन के मूल्य का सत्यापन करना है, लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों का फोकस उनको कैसे प्राप्त करना है नहीं बल्कि अन्तिम परिणामों की समीक्षा करना होगा।

6.1.2 लेखापरीक्षा से उद्भूत होने वाले मुख्य निष्कर्ष, जैसा कि सामान्य प्रथा है, एग्जिट कॉन्फ्रेंस में प्रस्तुत किए जाने चाहिए। पर्याप्त और प्रासंगिक लेखापरीक्षा साक्ष्य के साथ सभी लेखा-परीक्षा निष्कर्षों का समर्थन करने में सावधानी अपनायी जानी चाहिए। पूर्ण तथ्यों, निष्कर्षों और परिणामों का समर्थन करने वाले साक्ष्यों, निष्कर्षों का नेतृत्व करने वाले तर्कों को स्पष्ट करने के लिए निष्कर्षों का सावधानी से प्रासन्न तैयार किया जाना चाहिए ताकि सार्वजनिक क्षेत्र साझेदार बिना आगे के स्पष्टीकरणों को मांगे अपने उत्तर मुहैया करा सकें।

6.1.3 इसके अतिरिक्त एसएआई⁴² के लेखापरीक्षा परीक्षणों को सूक्ष्म प्रतिफलों, क्या गलत हुआ, पर केन्द्रीभूत नहीं करना चाहिए, लेकिन सभी सम्बन्धितों की सूचना के लिए लेखापरीक्षा संवीक्षा के दौरान नोट की गई अच्छी प्रथाओं का प्रचार करना चाहिए। इसके अतिरिक्त बहुविध लेखापरीक्षाओं और मूल्य निर्धारणों को निजी साझेदार को निराशा करने के कारण नहीं देने चाहिए। यह भी आवश्यक है कि लेखापरीक्षा पीपीपी के सामाजिक और आर्थिक प्रभाव की उपेक्षा करने के जोखिम पर मात्र तकनीकी विचार वस्तु पर फोकस न करें; उन्हें यह भी सत्यापित करना चाहिए कि क्या परियोजना ने उन लक्ष्यों को मूलरूप में प्राप्त कर लिया है। लेखापरीक्षा निष्कर्षों का उत्तर देने में पीपीपी के साझेदारों को पर्याप्त अवसर मुहैया कराए जाने चाहिए, और यदि उन अभ्युक्तियों को प्रतिवेदनों में रखा गया है, तो इनके उत्तरों को प्रतिवेदनों में शामिल किया जाना चाहिए।

6.1.4 लेखापरीक्षा निष्कर्षों का लेखापरीक्षा के स्थापित उद्देश्यों के अनुरूप सामंजस्य स्थापित करना, एक अच्छा प्रस्ताव होगा। इस तथ्य को ध्यान में रखा जाना चाहिए, कि पीपीपी का लक्ष्य

⁴² इंटोसाई लेखापरीक्षा दिशानिर्देश

प्रौद्योगिकीय एवं प्रबंधकीय उत्कृष्टता के माध्यम से परिवर्तन है। लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों का अर्थ इस प्रकार से नहीं लिया जाना चाहिए जिससे परिवर्तन और जोखिम निरूत्साहित हों। चूंकि पीपीपी की मुख्य विशेषता सन्तुलित तरीके से जोखिमों को साझा करना है, सार्वजनिक लेखापरीक्षकों को ऐसी छवि नहीं देनी चाहिए कि वे सार्वजनिक क्षेत्र साझेदार द्वारा लेने वाले तर्कसंगत और परिकलित जोखिम के विरुद्ध हैं। चाहे उसी रूप में पीपीपी पॉलिसी पर टिप्पणी करने का अवसर न मिले, परियोजना विकास और प्रबंधन पर और उपयोक्ता समुदाय पर पॉलिसी के प्रभाव को समर्थित साक्ष्य के साथ उपयुक्त मामलों में मुख्य विशेषताओं में उजागर किया जाना चाहिए। सीएजी के निष्पादन लेखापरीक्षा दिशानिर्देशों/लेखा तथा लेखापरीक्षा विनियमों में उपलब्ध मार्गदर्शन पीपीपी लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की ड्राफ्टिंग में भी उपयोगी होंगे।

6.2 लेखापरीक्षा सिफारिशें

6.2.1 पीपीपी लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल की जाने वाली सिफारिशों के प्रारूप बनाने में पर्याप्त सावधानी बरती जानी चाहिए। सिफारिशें, यदि प्रतिवेदन में शामिल की गई हों, सुस्पष्ट और परिशुद्ध और प्रासंगिक होनी चाहिए। दोष ढूंढने के बजाए सीखे हुए पाठों को सूचित करने का प्रयत्न किया जाना चाहिए। वास्तविकता यह है कि ठेके के संशोधनों में, एक बार उनके हस्ताक्षरित और प्रचालित हो जाने पर, लेखापरीक्षा द्वारा चूकों और विसंगतियों को इंगित किए जाने के बावजूद, उनमें संशोधन की बहुत कम गुंजाईश होती है, बशर्ते उनमें करारों की शर्तों का खुला उल्लंघन अथवा गलत व्याख्या अथवा प्रबंधन की विफलता न हो। तथापि, कर्मचारियों, जिन्होंने करारों को उत्तरदायी बनाने का प्रक्रम किया, को मदद करने के अतिरिक्त लेखापरीक्षा निष्कर्षों में भविष्य के मार्गदर्शन के लिए "सीखे हुए पाठों" के रूप में कमियों को प्रदर्शित किया जाएगा वे ऐसे निष्कर्षों की प्रकृति पर निर्भर करते हुए करारों के कार्यान्वयन में अच्छी शर्तों के लिए लोक क्षेत्र साझेदारों के लिए मोल-तोल करने में सहायक भी हो सकते हैं। अतः लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल करने के लिए सिफारिशों के प्रारूप बनाने में पर्याप्त सावधानी बरती जानी चाहिए, वे नित्यक्रम के नहीं होने चाहिए और उन्हें सर्वोत्तम लोकहित में परियोजना को कार्यान्वित करने में सरकारी विभाग/लोक क्षेत्र एजेन्सी की मदद करनी चाहिए।

6.2.2 यह सुनिश्चित करने के लिए कि यह पर्याप्त रूप से अनुकूल हो गई है, लेखापरीक्षा योजनाओं के भाग के रूप में प्रारम्भ में स्थापित किए गए लेखापरीक्षा उद्देश्यों से तुलना करके लेखापरीक्षा निष्कर्षों और सिफारिशों की समीक्षा करना उपयुक्त होगा। प्रारूप प्रतिवेदनों की समकक्ष समीक्षाएं (पीयर रिव्यू) प्रतिवेदनों के प्रति विश्वसनीयता में सहायक होंगी।

शब्दावली

लेखापरीक्षा दिशानिर्देश दिशानिर्देश वे हैं जो अधिदेश को पूरा करने के लिए नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा जारी किए गए। यह समान्यतः विशेष रूप से लेखापरीक्षा अथवा लेखाओं के प्रकट होने वाले और महत्वपूर्ण क्षेत्रों पर व्यवसायिक मामलों पर होते हैं। दिशानिर्देशों को लेखापरीक्षा और लेखाओं पर अधिनियमों से सामन्जस्य रखना होता है और जिनका लेखापरीक्षा अधिकारियों और लेखा अधिकारियों द्वारा अनुसरण किया जाना होता है। (लेखा और लेखापरीक्षा पर सी ए जी के विनियम 2007)

बैंक दर

भारतीय रिजर्व बैंक अधिनियम, 1934 के अनुपालन में समय-समय पर भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा विनिर्दिष्ट ब्याज की दर अथवा फिलहाल वस्तुतः ऐसी बैंक दर का कोई प्रतिस्थापन।

रिआयत

निर्माण करने, परिचालन करने, नियुक्ति की तारीख से प्रारम्भ करते हुए आपसी सम्मत अवधि (रिआयत अवधि) के लिए प्रोजेक्ट के रखरखाव करने और पूर्व निर्धारित स्तर पर वार्षिकी, अनुदान प्राप्त करने और अथवा परियोजना से सेवा प्रदान करने के लिए उपभोक्ता प्रभार, शुल्क अथवा मार्ग कर जो भी हो, के अन्तर्गत अपवर्जक अधिकार, अनुज्ञप्ति और व्यक्तिगत साझेदार अथवा संघ को अनुदत्त प्राधिकार अथवा करार के प्रति दलों द्वारा, सरकार अथवा लोक क्षेत्र साझेदार द्वारा निर्मित सयुक्त जोखिम निगम (जेवीसी) को शामिल करते हुए अधिकार।

ग्राही

पीपीपी करार के लिए दल जिसके पक्ष में रिआयत की अनुमति प्रदान की जाती है।

पुरोभाव्य शर्त

निर्धारित तारीख से पूर्व पीपीपी करार के लिए दोनों पार्टियों द्वारा पूरी की जाने वाली शर्तें पूरी करना ताकि पीपीपी करार को लागू किया जा सके, तथा उस तारीख से पूर्व सरकारी/लोक क्षेत्र साझेदार द्वारा अपेक्षित 80 प्रतिशत भूमि उपलब्ध कराई जा सके।

संविदात्मक पीपीपी

सरकारी विभागों अथवा उनके अधीन सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों और निजी क्षेत्र सत्त्वों जहाँ से सार्वजनिक क्षेत्रों द्वारा निजी क्षेत्रों अथवा सयुक्त जोखिम कम्पनी जो "रिआयत अवधि" के नाम से प्रसिद्ध है कुछ समय की अवधि के लिए पीपीपी का परिचालन करती है और प्रत्येक उपयोक्ता प्रभारों की वसूली करती है और अथवा सरकार अथवा सार्वजनिक क्षेत्र, जैसे भी हो, से वार्षिकी अदायगी प्राप्त करती है, के बीच संविदात्मक प्रबंध। प्रायः इसमें रूपांकन, वित्त प्रबंध, परियोजना का निर्माण भी शामिल होंगे

पीपीपी के लिए अधिकृत समिति

सचिव, आर्थिक मामले, वित्त मंत्रालय और जिसमें सचिव, योजना आयोग, सचिव, व्यय और विषय से संबंध लाइन मंत्रालय के सचिव की अध्यक्षता के अधीन समिति। अधिकृत समिति के पास वित्त मंत्रालय द्वारा निर्दिष्ट बजट सम्बन्धी उच्चतमांक के अधीन प्रत्येक पीपीपी परियोजना के लिए 200 करोड़ रूपए के निधिकरण तक व्ययहार्यता अन्तराल अनुमोदन करने की शक्ति है। 200 करोड़ रूपए से अधिक राशि का अनुमोदन वित्त मंत्रालय की मंजूरी से अधिकृत समिति द्वारा किया जा सकता है।

निलम्ब लेख लेखा

ग्राही द्वारा खोले गए बैंक खाते जिनमें रियायत अनुबंध के प्रावधान के अनुसार पूंजीगत और राजस्व प्राप्तियाँ और पीपीपी परियोजना से सम्बन्धित व्ययों के कारण रोकड़ के अन्तर्वाह और बहिर्वाह को क्रेडिट अथवा डेबिट, जो भी हो, किया जाएगा, और इसमें ऐसे निलम्ब लेख लेखा के सभी उप-लेखा शामिल हैं।

उपयुक्त क्षेत्र

वीजीएफ के लिए उपयुक्त क्षेत्र हैं (i) सड़के और सेतु, समुन्द्र - पत्तन, हवाई-पत्तन, अन्तर्देशीय जल मार्ग, शक्ति, शहरी परिवहन जलअपूर्ति, मल-जल मजबूत अपशिष्ट प्रबन्धन, और शहरी क्षेत्रों में दूसरी भौतिक आधारभूत संरचना, विशेष आर्थिक क्षेत्रों में आधारभूत संरचनात्मक परियोजनाएं, और अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन केन्द्र और दूसरी पर्यटन आधारभूत संरचना परियोजनाएं।

वित्तीय क्लोज़

वित्तीय क्लोज़ का अर्थ है महाजनों के साथ ग्राही द्वारा किए गए वित्तीय करार के अन्तर्गत पीपीपी परियोजना के लिए निधियों की प्रारम्भिक उपलब्धता के लिए सभी पुरोभाव्य शर्तों की पूर्ति।

उत्तम उद्योग प्रेक्टिस

उत्तम उद्योग प्रेक्टिस का अर्थ है कि अभ्यास, तरीका तकनीक, रूप रेखा, मानक, प्रवीणता, परिश्रमिता, दक्षता, विश्वसनीयता और विवेक जिनकी सामान्यतः और युक्तियुक्त रूप से उसी प्रकार के उद्योग में व्यस्त उचित रूप से कुशल और अनुभवी परिचालक से आशा की जाती है जैसा कि रियायत करार के अन्तर्गत परिकल्पित किया गया हो और जिनकी ग्राही द्वारा रियायत करार, उपयुक्त नियमों और विश्वसनीय, सुरक्षित, आर्थिक और सफल ढंग में उपयुक्त अनुमति के अनुसार अपने दायित्वों के सम्पादन में प्रतिफल देने की आशा की जाती है।

अवसंरचनात्मक घाटा

संत्रप्त स्थितियों की तुलना में दिए गए भौगोलिक परिरोध में अवसंरचनात्मक सुविधाओं में कमी (जिनको पीपीपी परियोजना के माध्यम से विकसित किए जाने के लिए प्रस्तावित किया जाता है)।

सस्थांगत पीपीपी	पीपीपी परियोजना का उत्तरदायित्व अपने ऊपर लेने के लिए सार्वजनिक और असार्वजनिक पणधारियों के बीच संयुक्त जोखिम कम्पनियों के अनेक प्रकार।
इंटोसाई	सर्वोच्च लेखापरीक्षा संस्थानों के अन्तर्राष्ट्रीय संगठन-एक अन्तर्राष्ट्रीय और स्वतन्त्र निकाय जो सार्वजनिक लेखापरीक्षा के क्षेत्रों में सर्वोच्च लेखापरीक्षा संस्थानों के बीच विचारों और अनुभव के आदान-प्रदान करने को उन्नत करने का लक्ष्य निर्धारित करें।
शुद्ध विद्यमान मूल्य (एनपीवी)	शुद्ध विद्यमान मूल्य एक समय में एक वर्ष लिए गए और एक गुणक जो पूंजी के अवसर लागत को निरूपित करता हो, द्वारा बटटागत परियोजनाओं के सकल आर्थिक जीवन पर समस्त प्रत्याशित रोकड़ प्रवाहों का योग है।
निजी वित्त पहल (पीएफआई)	यू.के. में चलाई गई पीपीपी के लिए अग्रदूत जिसके अधीन निजी क्षेत्र विद्यालयों और अस्पतालों के समान सामाजिक सेवा सुविधाओं का स्थापन, अर्थ प्रबन्ध और निर्माण करते हैं और तब उनको स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा किराये पर दिया जाता है, जो सेवा के लिए भुगतान करते हैं (और उपयोक्ता नहीं)। ऐसी परियोजनाओं के लिए निजी क्षेत्र को अदा करने के लिए स्थानीय प्राधिकारियों को समर्थन करने वाले निधिकरण के पूंजी घटक को पीएफआई क्रेडिट की तरह केन्द्र सरकार द्वारा जारी किया जाता है। उधारों को पीएफआई योजना पर सेवा प्रदाता द्वारा वापस अदा किया जाता है; यह जोखिम में होता है यदि सेवा को पूर्णतया मानकों को प्रदान न किया जाए।
सार्वजनिक निजी साझेदारी (पीपीपी)	निजी क्षेत्र जो समय पर और बजट के लिए परियोजनाओं को प्रदान करने के लिए अपनी पूंजी और अपनी योग्यता को प्रस्तुत करते हैं जबकि सार्वजनिक क्षेत्र लोकजन को एक ऐसे तरीके से उन सेवाओं को प्रदान करने की जिम्मेवारी को बनाए (सुरक्षित) रखते है जो लोक-जन को लाभान्वित करे और जीवन की विशेषता में आर्थिक विकास और सुधार प्रदान करे। वित्त प्रबन्धन, रखरखाव, निर्माण और दलों के बीच जोखिमों का संचालन करने की सन्तुलित साझेदारी के साथ उद्देश्य के लिए दर्ज किए अनुबन्ध की दीर्घकालिक शर्तें होंगी।
सार्वजनिक निजी साझेदारी परियोजना (पीपीपीपी)	एक ओर सरकार और सांविधिक सत्त्व के बीच एक अनुबन्ध अथवा रियायत करार पर आधारित परियोजना और दूसरी ओर उपभोक्ता प्रभारों की अदायगी पर एक अवसंरचनात्मक सेवा देने के लिए एक

- निजी क्षेत्र कम्पनी (अवसंरचना में पीपीपी को वित्तीय सहायता: आधारभूत संरचना, योजना आयोग समिति के लिए सचिवालय)।
- विशेष उद्देश्य वाहन (एसपीवी)** एक सत्त्व पीपीपी परियोजना के लिए एक परियोजना संघ के समान कार्य करने के लिए स्थापित सामान्यतः एक सीमित दायित्व वाली कम्पनी।
- शेयरधारी करार** शेयरधारियों का करार (एसएचए) परियोजना को निष्पादित करने, संयुक्त रूप से एक कम्पनी अथवा निर्माण, रखरखाव और परियोजना के परिचालन के लिए संयुक्त जोखिम निगम (जेवीसी) को स्थापित करने के लिए सार्वजनिक क्षेत्र प्रोत्साहक और निजी भागीदारों के बीच अभिनिर्धारित करार का हवाला देता है। एसएचए सामान्यतः परियोजना के परिचालन, रखरखाव और सुधार करार (ओएमडीए) (उदाहरण के लिए विद्यमान सुविधा के मामले में) का अनुसरण करता है और सुस्पष्ट शब्दों में शेयरधारियों के अधिकारों और आभारों की परिभाषा देगा। दूसरे मामलों में यह पूँजीगत संरचना, शेयरधारण करने के ढंग, व्यवसाय योजना, प्रबंधन संरचना का विशेष उल्लेख करेगा और समापन खण्ड के समान विवाद प्रस्ताव तन्त्र को भी शामिल करेगा। एसएचए की एक महत्वपूर्ण विशेषता इक्विटी शेयर के स्वच्छ बाजारी मूल्य (एफएमवी) प्राप्त करने का सिद्धान्त है, इसके लिए उसे लोक लेखापरीक्षकों की सघन संवीक्षा को ग्रहण करना चाहिए।
- भारतीय विमान पत्तन प्राधिकरण (एएआई), मुम्बई अन्तर्राष्ट्रीय विमान पत्तन प्राईवेट लिमिटेड और जेवीके विमान पत्तन होल्डिंग्स प्राईवेट लिमिटेड और सहयुक्तों द्वारा और उनके बीच एसएचए ऐसे एक करार का उदाहरण है।
- सार्वजनिक क्षेत्र तुलनित्र (पीएससी)** एक अनुमान जो परम्परागत उपलब्धि प्रणाली का उपयोग करते हुए परियोजना का जिम्मा लेने के लिए लागत मूल्य का निर्धारण करे। क्या एक वैकल्पिक उपलब्धि प्रणाली निजी वित्त व्यवस्था का उपयोग करते हुए धन का अच्छा मूल्य प्रदान करेगी, इसे निश्चय करने में मदद देने के लिए सार्वजनिक सत्त्व एक निर्देश चिन्ह के समान तुलनित्र का उपयोग करते हैं।
- कुल परियोजना लागत (टीपीसी)** कुल परियोजना लागत का मूल्य है परियोजना की पूँजीगत लागत का सबसे कम (समदृष्टि सहायता को कम करके) जैसा कि वित्तीय पैकेज में बताया गया अथवा परियोजना के समापन पर पीपीपी परियोजना की वास्तविक पूँजीगत लागत जिसमें वित्तीय प्रभार,

- निर्माण के दौरान के ब्याज और फुटकर खर्च, घटा अनुदान यदि कोई दिया हो, के प्रावधान शामिल हैं।
- धन के निमित्त मूल्य (वीएफएम)** यह मितव्ययिता, दक्षता और प्रभाविता को प्रदर्शित करता है। पीपीपी परियोजनाओं में वीएफएम का अर्थ है कि संस्थागत कार्य का प्रावधान अथवा प्राईवेट पार्टी अथवा जेवीसी द्वारा रियायत करारों की शर्तों में सार्वजनिक क्षेत्र सम्पत्ति का उपयोग जिसके परिणामस्वरूप लागत, मूल्य, गुणवत्ता, मात्रा, जोखिम हिस्सेदारी और उनके संयोग की शर्तों में परिभाषित संस्थाओं को लाभ मिलता है (पीपीपी की नियमावली दक्षिण अफ्रीका)।
- व्यवहार्यता अन्तराल निधिकरण (वीजीएफ)** ऐसी परियोजनाओं का व्यापारिक रूप से व्यवहार्य बनाने के उद्देश्य से अवसरचनना में सार्वजनिक निजी साझेदारी को वित्तीय सहायता के लिए योजना के अन्तर्गत भारत सरकार द्वारा एक मुश्त स्थगित किया गया, मुहैया कराया गया और दिया गया एक अनुदान।

दिशानिर्देशों में प्रयुक्त संकेताक्षर

संकेताक्षर	विस्तार
वीआईएएल	बंगलूर अन्तर्राष्ट्रीय हवाईपत्तन लिमिटेड
वीओटी	निर्माण परिचालन एवं अन्तराल
वीओओ	स्वयं बनाओं और परिचालन करो
वीओओटी	बनाओं प्रचालित करो हस्तांतरित करो
सीएजी	भारत के नियंत्रक महा-लेखापरीक्षक
सीपीआई	उपभोक्ता मूल्य सूचकांक
डीवीएफओ	स्लॉकन करो निर्माण करो पूँजी लगाओ और परिचालन करो
डीवीएफओएम्	स्लॉकन करो निर्माण करो पूँजी लगाओ परिचालन करो और रखरखाव करो
डीसीएफ	बट्टागत रोकड़ प्रवाह
डीपीआर	विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन
ईआरसी	विद्युत नियामक आयोग
ईआरआर	आर्थिक प्रतिफल दर
एफएस्पीपीआई	सार्वजनिक निजी सहभागिता अवसंरचना को वित्तीय सहायता
एफआरआर	वित्तीय प्रतिफल दर
आईए	स्वतन्त्र लेखापरीक्षक
आईई	स्वतन्त्र इंजीनियर
आईसीसी	निर्माण के दौरान ब्याज
इंडोसाई	उच्चतम लेखापरीक्षा सस्थाओं का अन्तर्राष्ट्रीय संगठन
आईआरआर	आन्तरिक प्रतिफल दर
जेवीसी	संयुक्त जोखिम निगम
एम्सीए	आदर्श रियायत करार
एनएओ	राष्ट्रीय लेखापरीक्षा कार्यालय
एनएचएआई	भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण

एनआईटी	निविदा आमंत्रण सूचना
एनपीवी	शुद्ध वर्तमान मूल्य
एनटीवीसीएल	नोएडा मार्गकर सेतु कम्पनी लिमिटे
एम्पीटीसी	प्रमुख पत्तन टैरिफ समिति
ओसी	परिचालन रियायत
ओएमडी	परिचालन, रखरखाव एवं विकास (करार)
पीएफआई	निजी वित्त पहल
पीपीपी	सार्वजनिक निजी साझेदारी
पीपीपीपी	सार्वजनिक निजी साझेदारी परियोजनाएं
पीपीपीएससी	सार्वजनिक निजी साझेदारी मूल्यांकन समिति
पीपीपीएसयू	सार्वजनिक निजी साझेदारी मूल्यांकन इकाई
पीएसव्यू	सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम
आरबीआई	भारतीय रिजर्व बैंक
आरएफपी	प्रस्ताव हेतु अनुरोध
आरएफव्यू	अर्हता हेतु अनुरोध
आरओआई	निवेश पर प्रतिफल
आरओआर	प्रतिफल की दर
एसईआरसी	राज्य विद्युत नियामक आयोग
एसएआई	उच्चतम लेखा-परीक्षा संस्था
एसपीवी	विशेष परियोजना वाहन
यूएनईसीई	यूरोप के लिए संयुक्त राष्ट्र आर्थिक आयोग
यूके	इंग्लैण्ड और उत्तरी आयरलैण्ड संयुक्त राज्य
टीएसपी	प्रमुख पत्तनों के लिए शुल्क प्राधिकरण
टीपीसी	कुल परियोजना लागत
उक्त्यूपीआई	थोक मूल्य सूचकांक
वीसीएस	वाहन गणना यन्त्र

व्यवहार्यता

अन्तराल निधिकरण

धन के निमित्त

मूल्य

अनुबन्ध -II

सार्वजनिक निजी साझेदारी परियोजनाओं की सार्वजनिक लेखापरीक्षा के दौरान सत्यापित किए जाने वाले प्रलेखों की सूची

क्रम/संख्या:	पीपीपी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा के दौरान सत्यापित किए जाने वाले प्रलेखों की एक सूची
i)	सत्त्व की सामरिक महत्व की योजनाएं।
ii)	व्यवहार्यता रिपोर्टें और उनका विश्लेषण।
iii)	विस्तृत परियोजना रिपोर्ट।
iv)	परियोजना के लिए व्यवसाय मामला जिसमें माँग और राजस्व निर्धारण और प्रक्षेपण शामिल है।
v)	पीपीपी प्रणाली पर निश्चय करने से पूर्व विकल्पों पर सोच-विचार।
vi)	"सैद्धान्तिक रूप में अनुमोदन" के लिए एसएफसी, एसीपीपीपी को प्रस्तुत किए गए प्रस्ताव।
vii)	मूल्यांकन एजेन्सियों द्वारा दर्ज किए गए मूल्यांकनों और टिप्पणियों की प्रतियाँ।
viii)	संलग्न संस्वीकृतियाँ और शर्तें, यदि कोई है।
ix)	जारी की गई अर्हताओं के लिए अनुरोध और उत्तरों की संवीक्षा।
x)	जारी किए गए प्रस्ताव के लिए अनुरोध और बोली प्रक्रिया।
xi)	वित्त प्रबन्ध पद्धति और कुल परियोजना लागत अनुमान, यदि पीडीआर से भिन्न हो।
xii)	व्यवहार्यता अन्तराल निर्धारण, संस्वीकृति, अदायगी अभिलेख।
xiii)	सरकार/सार्वजनिक क्षेत्र साझेदार द्वारा अनुबन्ध के भाग के रूप में दी गई प्रत्याभूतियाँ और आश्वासन।
xiv)	निधिकरण प्रस्ताव और निधिकरण एजेन्सियों आदि द्वारा ब्याज प्रभारों, प्रतिदान शर्तों, वित्तीय विश्लेषण का विश्लेषण।
xv)	बोलियों का मूल्यांकन और विश्लेषण।
xvi)	आदर्श रिआयत करार और अनुबन्ध जिसमें मानक और विशेष विवरण और ओएमडी अनुबन्ध शामिल हों।
xvii)	स्वतन्त्र इन्जीनियरों और लेखापरीक्षकों का चयन।
xviii)	स्वतन्त्र इन्जीनियरों द्वारा प्रस्तुत की गई निरीक्षण रिपोर्टें और गुणवत्ता रिपोर्टें।
xix)	समापन पर परियोजना स्वीकृति की विवरणियाँ, वाउचर और व्यवहार्यता अन्तराल सहायता जारी करने से संबंधित बैंक विवरणियाँ स्वतन्त्र इन्जीनियरों और लेखाकारों को अदायगियाँ।
xx)	बाहरी गुणवत्ता निरीक्षकों, यदि नियुक्त किए गए हो, से संबंधित प्रलेख।
xxi)	राजस्व को जमा करने, खर्चों को करने और प्रवाहों और दूसरे प्राप्यों को पार्क करने के लिए निलम्ब लेख के अभिलेख।

- xxii) वाणिज्यिक विकास से संबंधित अभिलेख, जिनमें अनुबंध व्यवस्थाएँ, व्यक्तिगत अनुबंध शामिल हों।
- xxiii) परिसम्पत्तियों के संचालन से संबंधित निजी क्षेत्र साझेदार से प्राप्य पाक्षिक/मासिक विवरणियाँ।
- xxiv) माँग प्रक्षेपण के प्रति वास्तविक शुल्क का स्वतन्त्रता पूर्वक सत्यापन करने के लिए चूक तन्त्र।

(मात्र निर्देशात्मक। लेखा परीक्षकों को अपने आप प्रत्येक परियोजना प्रसंग की जाँच करनी चाहिए और लेखापरीक्षा से पहले उनको अपनी स्वयं की सम्पूर्ण सूची तैयार करनी चाहिए। अनुच्छेद v में क्रमित लेखापरीक्षा मानक के अन्तर्गत सूचीबद्ध अनेक प्रलेखों का भी सन्दर्भ लें)।

सार्वजनिक निजी साझेदारी परियोजनाओं के सार्वजनिक लेखापरीक्षकों के लिए जांच सूची

क्रम संख्या	लेखापरीक्षा के समापन पर पूर्ण की जाने वाली जांच सूची	सत्यापित	असत्यापित
1.	क्या लेखापरीक्षा पोर्टफोलियों में और पीपीपी परियोजना के बारे में लेखापरीक्षिती इकाई से प्राप्त की गई सूचना तथा सभी मूल दस्तावेज़ शामिल हैं?		
2.	क्या परियोजना का चयन अपनी टीपीसी, वीजीएफ, रियायत अवधि और दूसरी वस्तुओं के बीच समुदाय के प्रति सम्बद्धता के आधार पर प्राथमिकीकरण के उपरान्त किया गया था?		
3.	क्या लेखापरीक्षा योजना व्यापक है? क्या इसमें लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और लेखापरीक्षा का लक्ष्य शामिल है?		
4.	क्या एन्ट्री कान्फ़ेस आयोजित की जानी निर्धारित की गई है और लेखापरीक्षा दल ने सभी मूल विचार-वस्तुओं पर प्रस्तुतीकरण देने के लिए आवश्यक सामग्री का संग्रहण कर लिया है? क्या लेखा परीक्षिती इकाई से मांगे जाने वाले दस्तावेज़ों और सूचनाओं की प्राथमिक सूची सम्मेलन में हस्तान्तरित करने के लिए तैयार है?		
5.	यदि बाहरी विशेषज्ञों को लगाए जाने का प्रस्ताव है, तो क्या उनके कार्य और सन्दर्भ की शर्तों का सम्बन्धित प्राधिकारियों की संस्तुति से निपटान कर लिया गया है?		
6.	क्या लेखापरीक्षा दल ने सामरिक महत्व की योजना, व्यवहार्यता रिपोर्ट, डीपीआर और दूसरे दस्तावेज़ों को सत्यापित कर लिया है और परियोजना सूत्रीकरण, मूल्य निर्धारण और		

	अनुमोदन की प्रक्रिया की विस्तार में जाँच कर ली है?		
7.	क्या कोई विशेष विशेषताएँ और शर्तें हैं जो सार्वजनिक रूचि को प्रभावित करें जहाँ तक शेयरधारियों के करार, राज्य समर्थन करार, परिसम्पत्ति हस्तांतरण, परिसम्पत्ति मूल्यांकन, ओएमडी अनुबन्ध आदि जो लेखापरीक्षा रिपोर्ट में चर्चा के पात्र हों, का सम्बन्ध है?		
8.	क्या लेखा-परीक्षा दल ने अनुदत्त रिआयत, रियायत अवधि और दूसरे सम्बन्धित लाभों के सन्दर्भ में लोकधन के लिए मूल्य को सत्यापित करने के रिआयत करार का ध्यान पूर्वक विश्लेषण कर लिया है?		
9.	क्या लेखापरीक्षा दल ने परियोजना से जुड़ी सभी जोखिमों का निर्धारण कर लिया है और जोखिम नियतन की प्रणाली की जाँच कर ली है? क्या कोई अस्पष्ट जोखिम अथवा अनिश्चित दायित्व है जो अन्त में लोक हित को प्रभावित कर सके?		
10.	क्या लेखापरीक्षा दल ने वित्तीय सीमित प्रणाली विज्ञान, वित्त प्रबन्ध प्रणाली, वित्तीय जोखिमों और प्रत्याशित रोकड़ प्रवाह/डीसीएफ को साझेदारी के लिए सफलता के अवयव की सीमा की जाँच करने हेतु सत्यापित कर लिया है? क्या कोई घटक हैं जिन्हें लेखापरीक्षा निष्कर्षों और सिफारिशों के माध्यम से नोटिस में लाए जाने की आवश्यकता हो?		
11.	क्या दल ने गैर सरकारी क्षेत्रीय साझेदार द्वारा प्राप्त/प्राप्य कुल वीजीएफ/, वार्षिकी/अनुदान का निर्धारण कर लिया है और ऐसी अदायगियों की परिशुद्धता और उपयुक्तता की जाँच कर ली है?		
12.	क्या शुल्क सूत्र के/ प्रत्याशित मार्ग कर/उपयोक्ता प्रभारों के आधार का विस्तृत विश्लेषण कर लिया गया है? क्या सांविधिक/नियामक संशोधनों के भविष्य प्रभाव को ध्यान में रखा गया है?		

13.	क्या दल ने टीपीसी की खराबी की जाँच कर ली है और इसकी निष्ठा का सत्यापन कर लिया है? क्या टीपीसी में कोई अनावश्यक विस्तार और अति इन्जीनियरी लागत है?		
14.	क्या दल ने आरएफपी आमंत्रित करने, बोलियों का मूल्यांकन करने, भागीदारी का चयन करने आदि की सत्यापित प्रक्रियाओं के प्रकाश में अपनाई गई प्रक्रिया का सत्यापन कर लिया है? क्या कोई ऐसा विचलन है जिस पर टिप्पणी की जाए ?		
15.	क्या सार्वजनिक क्षेत्रीय साझेदार के माध्यम से परियोजना के निर्माण पर सम्पूर्ण सूचना और प्रतिवेदनों का संग्रहण करना और सत्यापन करना सम्भव था और क्या वे गुणवत्ता, विनिर्देशनों के पालन, सुरक्षा, मानकों आदि में किसी लापरवाही की ओर संकेत करते हैं?		
16.	क्या आईई/आईए के साथ किए गए करारों को सत्यापित कर लिया गया था? क्या परियोजना कार्यकलापों की चूक के लिए प्रणाली पारदर्शक और जवाबदेय है? क्या इन ऐजेन्सियों की निबन्धन एवं शर्तें और निर्देश और कार्य, व्यापक है? जैसा कि उनके प्रतिवेदनों आदि से देखा गया; क्या उनके निष्पादन को दक्ष समझा जा सकता था?		
17.	क्या लेखापरीक्षा दल ने वाणिज्यिक सुधार और परियोजना विकासक को पदत्त रिआयतों से सम्बद्ध और प्राप्त किए गए निष्कर्षों से सम्बन्धित आवश्यक परीक्षणों को लागू किया है?		
18.	ओएमडी अनुबन्ध की क्या विशेषताएँ हैं जिन पर विशेष ध्यान देने की आवश्यकता है? क्या अन्त में उपभोक्ता पर प्रभाव देखने के लिए उनका पूरी तरह से सत्यापन कर लिया गया है?		

19.

क्या दल ने उपयुक्त मामलों में अनुबन्ध के समापन के समय परिसम्पत्ति मूल्यांकन के लिए सूचित की गई प्रणाली की जाँच कर ली है? क्या इस संबंध में प्रबन्धन द्वारा प्रयोग में लाए जाने वाली कोई चेतावनी है?

20.

कुल मिलाकर क्या लेखापरीक्षा दल समझता है कि निजी साझेदार को पीपीपी परियोजना प्रदान करने में लोक हित को पूरी तरह से सुरक्षित किया गया है और पर्याप्त रूप से धन का मूल्य प्राप्त कर लिया गया है?

सुझाए गए संदर्भ

क्रम सं.	प्रकाशन/शीर्षक	प्रकाशक
I	पीपीपी परियोजनाओं के लिए आदर्श रियायत करार (एमसीए)	
1	राष्ट्रीय राजमार्गों के लिए एमसीए	योजना आयोग
2	राज्य राजमार्गों के लिए एमसीए	योजना आयोग
3	राजमार्गों के प्रचालन एवं अनुरक्षण के लिए एमसीए	योजना आयोग
4	राष्ट्रीय राजमार्गों (छह पथ वाले) के लिए एमसीए	योजना आयोग
5	शहरी रेल परिवहन प्रणाली के लिए एमसीए	योजना आयोग
6	गैर-मेट्रो विमान पत्तनों के लिए एमसीए	योजना आयोग
7	ग्रीनफील्ड विमान पत्तनों के लिए एमसीए	योजना आयोग
8	बन्दरगाहों के लिए एमसीए	योजना आयोग
9	कंटेनर ट्रेन प्रचालनों के लिए एमसीए	योजना आयोग
10	रेलवे स्टेशनों के पुनर्विकास के लिए एमसीए	योजना आयोग
11	इंजनों की प्राप्ति एवं अनुरक्षण करार	योजना आयोग
II	पीपीपी परियोजनाओं के लिए आदर्श बोली प्रलेख अवसंरचना का वित्तपोषण	
12	पीपीपीपी परियोजनाओं के अर्हता प्रलेख के लिए आदर्श अनुरोध (आरएफक्यू)	योजना आयोग
13	पीपीपी परियोजनाओं के प्रस्ताव के लिए आदर्श अनुरोध (आरएफपी)	योजना आयोग
14	तकनीकी सलाहकारों के चयन के प्रस्ताव के लिए आदर्श अनुरोध (आरएफपी)	योजना आयोग
15	कानूनी सलाहकारों के चयन के प्रस्ताव के लिए आदर्श अनुरोध (आरएफपी)	योजना आयोग
16	संचरण सलाहकारों के चयन के प्रस्ताव के लिए आदर्श अनुरोध (आरएफपी)	योजना आयोग

III	पीपीपी परियोजनाओं के मूल्यांकन अनुमोदन और सहायता के लिए दिशानिर्देश	
17	अवसंरचना में पीपीपी की वित्तीय सहायता के लिए दिशानिर्देश	योजना आयोग
18	पीपीपी परियोजनाओं के प्रतिपादन, मूल्यांकन और अनुमोदन पर दिशानिर्देश (पीपीपीएसी)	योजना आयोग
19	भारतीय अवसंरचना वित्त कम्पनी (आईआईएफसीएल) के माध्यम से वित्तपोषण	योजना आयोग
20	अवसंरचना क्षेत्रों में संयुक्त उद्यम स्थापित करने के लिए दिशानिर्देश	योजना आयोग
IV	पॉलिसी प्रलेख और रिपोर्टें	
	अवसंरचना का वित्तपोषण	
21	ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना में अनुमान: अवसंरचना में निवेश	योजना आयोग
22	अवसंरचना में निजी भागीदारी	योजना आयोग
23	राष्ट्रीय राजमार्गों की वित्तपोषण योजना पर कोर ग्रुप की रिपोर्ट	योजना आयोग
24	विमान पत्तनों की वित्तपोषण योजना पर कार्य बल की रिपोर्ट	योजना आयोग
25	बन्दरगाहों की वित्तपोषण योजना पर कार्यबल की रिपोर्ट	योजना आयोग
	विनियमन	
26	पीपीपी परियोजनाओं की मानीटरिंग के लिए दिशानिर्देश	योजना आयोग
27	अवसंरचना के नियमन के लिए अभिगम	योजना आयोग
28	मसौदा नियामक सुधार बिल	योजना आयोग
	विद्युत क्षेत्र	
29	विद्युत क्षेत्र में खुली पंहुंच प्रचालन के लिए कार्य बल की रिपोर्ट	योजना आयोग

	राष्ट्रीय राजमार्ग	योजना आयोग
30	एनएचएआई के पुनर्गठन पर अन्तर्मन्त्रीय समिति की रिपोर्ट	योजना आयोग
31	राष्ट्रीय राजमार्गों के लिए मार्गकर नीति की समीक्षा पर सचिवों की समिति की रिपोर्ट	योजना आयोग
32	सड़क संरक्षा और यातायात प्रबंध पर समिति की रिपोर्ट	योजना आयोग
	रेलवे	
33	दिल्ली-मुम्बई और दिल्ली-हावड़ा भाड़ा कोरीडोर पर कार्य बल की रिपोर्ट	योजना आयोग
	बन्दरगाह	
34	प्रमुख बन्दरगाहों में पीपीपी परियोजनाओं के लिए टैरिफ नियतन पर कार्य बल की रिपोर्ट	योजना आयोग
35	प्रमुख बन्दरगाहों की सड़क रेल संलग्नता पर सचिवों की समिति की रिपोर्ट	योजना आयोग
36	कंटेनर भाड़ा स्टेशन और बन्दरगाहों की सीमाशुल्क कार्यविधियों पर आईएमजी की रिपोर्ट	योजना आयोग
37	बन्दरगाहों पर कार्गो का ठहराव समय कम करने पर आईएमजी की रिपोर्ट	योजना आयोग
	विमान पत्तन	
38	वायु कार्गो और विमान पत्तनों में सीमाशुल्क कार्यविधियों के सरलीकरण पर आईएमजी की रिपोर्ट	योजना आयोग
39	विमानपत्तन टर्मिनलों की क्षमता के लिए प्रतिमानों और मानकों पर आईएमजी की रिपोर्ट	योजना आयोग
	सर्वोत्तम कार्य प्रणाली	
40	सलाहकारों का चयन: सर्वोत्तम कार्य प्रणाली	योजना आयोग
41	आदर्श आरएफक्यू प्रलेख पर बार-बार पूछे गए प्रश्न (एफएक्यू)	योजना आयोग

41	मानकों और विनिर्देशनों की नियम पुस्तिका	
42	दो पथ के राजमार्गों के लिए विनिर्देशनों एवं मानकों की नियम पुस्तिका	
43	चार पथ के राजमार्गों के लिए विनिर्देशनों एवं मानकों की नियम पुस्तिका	
44	अन्य	
45	सार्वजनिक निजी भागीदारी परियोजनाओं के प्रतिपादन, मूल्यांकन और अनुमोदन के लिए दिशानिर्देश	विनिर्देशन संख्या 1/2007
46	सार्वजनिक निजी भागीदारी परियोजनाओं के लिए वित्तीय बोली मंगाने हेतु दिशानिर्देश	विनिर्देशन संख्या 2/2007
47	सार्वजनिक निजी भागीदारी परियोजनाओं के लिए बोलीदाताओं की पूर्व अर्हता हेतु दिशानिर्देश	विनिर्देशन संख्या 3/2007
48	बोली के पूर्व सरकार/सरकारी एजेंसियों/लोक क्षेत्र यूनिटों द्वारा प्रवर्तित सार्वजनिक निजी भागीदारी परियोजनाओं के लिए परियोजना जोखिम निर्धारण पर परामर्श कागज़ात	विनिर्देशन संख्या 4/2007
49	लेखा एवं लेखापरीक्षा 2007 पर विनियम	विनिर्देशन संख्या 5/2007
50	निष्पादन लेखापरीक्षा दिशानिर्देश	विनिर्देशन संख्या 6/2007
51	मार्च 2007 को समाप्त वर्ष के लिए भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की प्रतिवेदन संख्या 16	विनिर्देशन संख्या 7/2007
52	सार्वजनिक निजी भागीदारी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा; चंदिनी वाई कपड़ी	विनिर्देशन संख्या 8/2007

	पथकर संग्रहण संविदाओं की लेखापरीक्षा, संगीता चौरे	
	सार्वजनिक निजी भागीदारी में कुशल अभिप्रशासन के संवर्धन पर गाइड बुक	
	सार्वजनिक निजी भागीदारी	
	सार्वजनिक निजी भागीदारी का प्रबन्धन	
	राष्ट्रीय कोषागार सार्वजनिक निजी भागीदारी नियम पुस्तिका (सार्वजनिक वित्त प्रबन्ध अधिनियम, 1999 के अन्तर्गत निर्मित) दक्षिण अफ्रीका	
	सार्वजनिक निजी भागीदारी अधिनियम, 2004	
	नेशनल पब्लिक प्राइवेट पार्टनरशिप पॉलिसी फ्रेमवर्क (दिसम्बर 2008)	
	सार्वजनिक निजी भागीदारी परियोजनाओं की लेखापरीक्षा के लिए दिशानिर्देश	
	सार्वजनिक निजी भागीदारी में जोखिम की लेखापरीक्षा के लिए सर्वोत्तम कार्यप्रणाली पर दिशानिर्देश	
	निजीकरण की लेखापरीक्षा पर इंटोसाई कार्यचालन ग्रुप: सार्वजनिक/निजी वित्त एवं रिआयतें (संशोधित) की लेखापरीक्षा के लिए सर्वोत्तम कार्यप्रणाली पर दिशानिर्देश	

	पब्लिक प्राइवेट डायलाग; दि पीपीडी हैंड बुक (निजी क्षेत्र विकास के लिए सार्वजनिक निजी संवाद के उपयोग में उत्तम कार्यप्रणाली के चार्टर हेतु प्रचालनात्मक दिशानिर्देश)	
	पब्लिक फाइनैस इनीसिएटिव (पीएफआई) कान्ट्रैक्ट्स मानकीकरण	
	सेवा रिआयत प्रबन्ध के लिए लेखाकरण और वित्तीय सूचना	
	दिल्ली नोएडा पुल के लिए रियायत पर केस स्टडी	
	न्हावा सेवा इंटरनेशनल कंटेनर टर्मिनल के लिए रिआयत पर केस स्टडी	

अनुबंध V

सं. 24 (24) पी एफ-II /2009

वित्त मंत्रालय

व्यय विभाग

(पीएफ II डिवीजन)

नई दिल्ली, दिनांक 21 जुलाई 2009

कार्यालय ज्ञापन

विषय: अवसंरचना क्षेत्रों में संयुक्त उद्यम कम्पनियों की स्थापना के लिए दिशानिर्देश

1. अवसंरचना क्षेत्रों में संयुक्त उद्यम कम्पनियों की स्थापना के लिए दिशानिर्देश का एक सेट निर्धारित करना कुछ समय से विचाराधीन है। विस्तृत चर्चा के आधार पर अवसंरचना क्षेत्रों में संयुक्त उद्यम स्थापित करने के लिए दिशानिर्देश तैयार किए गए हैं और संलग्न हैं। ये दिशानिर्देश केन्द्र सरकार के नियंत्रणाधीन सभी केन्द्रीय मंत्रालयों/विभागों और स्वायत्त निकायों/लोक क्षेत्र उपक्रमों को लागू होंगे।
2. यह वित्त मंत्री के अनुमोदन से जारी किया जा रहा है।
3. ये अनुदेश तत्काल प्रभाव से लागू होंगे।

(मीना अग्रवाल)

संयुक्त सचिव (पीएफ-II)

भारत सरकार के सभी सचिवों को

अवसंरचना क्षेत्रों में संयुक्त उद्यम कम्पनियों की स्थापना के लिए दिशानिर्देश

1. प्रस्तावना

1.1 5 दिसम्बर, 2007 को प्रधानमंत्री की अध्यक्षता में आयोजित अवसंरचना समिति (सीओआई) की बैठक में यह निश्चय किया गया कि योजना आयोग अवसंरचना क्षेत्रों में संयुक्त उद्यम क्षेत्रों के संबंध में एक नोट तैयार करेगा और इसे सचिव समिति (सीओएस) में आगे विचार विमर्श के लिए मंत्रिमंडल सचिव को भेजेगा।

1.2 उपर्युक्त निर्णय के अनुपालन में सीओसी की एक बैठक 8 सितम्बर, 2008 को हुई थी तब यह सहमति हुई थी कि अवसंरचना परियोजनाओं में संयुक्त उद्यम के प्रस्तावों से निपटने के लिए दिशानिर्देशों के एक सेट का प्रतिपादन वांछनीय होगा जिसमें विशिष्ट रूप से सार्वजनिक निजी भागीदारी (पीपीपी) शामिल होगी।

1.3 तदनुसार, योजना आयोग द्वारा मसौदा दिशानिर्देश तैयार किए गए थे और सीओएस में भाग लेने वालों को परिचालित किए गए थे। सीओसी के सदस्यों के दृष्टिकोण पर विचार किया गया है और उन्हें आगे दिए गए दिशानिर्देश, में शामिल किया गया है।

2. कार्यक्षेत्र

2.1 ये दिशानिर्देश उन मामलों में लागू होंगे जहां केन्द्र सरकार अथवा इसके स्वामित्व या इसके द्वारा नियंत्रित एक सत्त्व (सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व) और एक निजी क्षेत्र सत्त्व ("निजी क्षेत्र सत्त्व") एक संयुक्त उद्यम कम्पनी ("जेवी") की स्थापना करते हैं ताकि इससे संबद्ध किसी अवसंरचना परियोजना अथवा सेवाओं का प्रतिपादन, विकास अथवा कार्यान्वयन कर सकें।

2.2 इन दिशानिर्देशों का उद्देश्य मानदण्ड निर्धारित करना है जिनकी अवसंरचना क्षेत्रों में जे वी के निर्माण पर विचार करते समय सावधानी से जांच करने की आवश्यकता है। इन दिशानिर्देशों से किसी प्रकार के विचलन को संबंधित मंत्रालयों/विभागों द्वारा यथेष्ट रूप से स्पष्ट करने और औचित्य बताने की आवश्यकता होगी।

3. अवसंरचना परियोजनाओं में जेवी का स्वरूप और क्षेत्र

3.1 प्रायः जेवी की स्थापना की जाती है क्योंकि जेवी भागीदारों का पूरक उद्देश्य होता है जो वे निम्नतर लागत अथवा जोखिम पर स्वतंत्र रूप से प्राप्त करने में असमर्थ होंगे। इन जे वी की, संस्थापकों अथवा इक्विटी धारकों से अलग अपनी एक निजी विधिक क्षमता है। अधिकांश मामलों में ऐसे जेवी की 50 प्रतिशत अथवा इससे अधिक इक्विटी निजी क्षेत्र सत्त्वों के स्वामित्व में है और इसलिए, ये जेवी प्रायः निजी क्षेत्र कम्पनियां हैं।

3.2 अवसंरचना क्षेत्रों में परियोजनाएं, प्रायः सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व और निजी क्षेत्र सत्त्व के बीच खरीद शक्ति करार, रियायत करार अथवा परियोजना करार (रियायत करार) के आधार पर एकाधिकारिक स्वरूप की सेवाएं उपलब्ध कराती हैं। ये सेवाएं प्रयोक्ता को या तो सीधे जैसे विमान

पत्तनों, बन्दरगाहों और राजमार्गों के मामले में अथवा सार्वजनिक सत्त्व द्वारा सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व को जैसे शक्ति की खरीद या संचरण सेवाओं के मामले में उपलब्ध कराई जा सकती हैं। यदि जेवी का गठन इन सेवाओं को उपलब्ध कराने के लिए किया गया है तो इसका अर्थ है दो स्तरीय संबंध अर्थात् एक तरफ सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व और निजी क्षेत्र कम्पनी के बीच जेवी और दूसरी तरफ सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व और जेवी (निजी क्षेत्र सत्त्व द्वारा नियंत्रित) के बीच रियायत करार। परिणामतः ऐसे संबन्धवहारा में दो अलग करार शामिल हैं जिसमें ऐसे मामले प्रस्तुत होते हैं जो सार्वजनिक उद्यम विभाग के वर्तमान दिशानिर्देशों के अनुसार गठित जेवी से उद्भूत की अपेक्षा अधिक जाटिल हैं जो सामान्यतः उत्पाद क्रियाकलाप जहां उत्पाद खुले बाजार में बेचे जाते हैं, (यथा, मारुती उद्योग) को लागू होते हैं।

4. हित का द्वन्द्व

4.1 जे वी को अवसंरचना परियोजना देने में सामान्यतः हित का द्वन्द्व होगा क्योंकि, सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व जो रियायत प्रदान करने वाला है, भी प्रापक जे वी, जो एक निजी कम्पनी है, में एक भागीदार है। अनुदाता, सामान्यतः शास्ति लगाने सहित रियायत की शर्त लागू करने वाला होगा ताकि प्रयोक्ता और सार्वजनिक राजकोष के लिए उत्तम सम्भावित परिणाम प्राप्त हो सके। दूसरी तरफ, यह जे वी जो निजी क्षेत्र सत्त्व द्वारा नियंत्रित है, में शेर धारक होगा जिसका सामान्यतः प्रमुख उद्देश्य लाभ को अधिकतम करना होगा। कभी कभी इससे हित का द्वन्द्व हो सकता है, विशेषतः क्योंकि सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम रियायत करार का "नियंत्रक" तथा उसी करार के अन्तर्गत "नियंत्रित" होगा।

4.2 हित के द्वन्द्व से लेन देन के विभिन्न स्तरों पर अनभिप्रेत परिणामों की संभावना है। चाहे यह जे वी के रूप में अथवा किसी अन्य रूप में हो, अच्छे अभिशासन से अवसंरचना परियोजनाओं और सेवाओं के प्रतिपादन, प्रदान करने और कार्यान्वयन में हित की पहचान करने तथा द्वन्द्वों को दूर करना अपेक्षित है। यह सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व के सलाहकारों और परामर्शदाताओं को भी लागू होगा जिन्हें उसी परियोजना के लिए निजी क्षेत्र सत्त्व का परामर्शदाता अथवा लाभभोगी होने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए।

5. सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व की जवाबदेही

5.1 पब्लिक की निगाह में एक जे वी को सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व और निजी क्षेत्र सत्त्व के बीच भागीदारी के रूप में देखा जाएगा। जे वी की कोई चूक अथवा विफलता युक्तियुक्त आलोचना के लिए सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व को प्रतिपादित कर देगा जबकि जे वी की व्यवस्था और नियंत्रण निजी क्षेत्र सत्त्व द्वारा किया जाता है। इसके अतिरिक्त, जे वी के बोर्ड में सरकारी निदेशक भी जे वी के कतिपय कार्यों और निर्णयों के लिए उत्तरदायी और जवाबदेह होंगे। एक जे वी के गठन के प्रस्ताव का मूल्यांकन करते समय इन पहलुओं पर विधिवत विचार करना चाहिए।

6. करारों और बाध्यताओं की विविधता

6.1 सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व और निजी क्षेत्र सत्त्व के बीच रियायत करार पर आधारित अवसंरचना परियोजनाओं में अधिकारों, बाध्यताओं, कर्तव्यों और सहायता का समस्त क्षेत्र रियायत करार में ही यथेष्ट रूप से शामिल होना चाहिए। ऐसी स्थिति में जे वी के गठन और शेयर धारक से करार करने के माध्यम से सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व को सामान्यतः कोई कीमत उपचित नहीं होगी। चूंकि, जे वी में इक्विटी भागीदारों का अधिकार और बाध्यता सामान्यतः शेयर धारकों के करार द्वारा अवधारित होगी जो आवश्यक रूप से एक वाणिज्यिक करार है, रियायत करार के माध्यम से सार्वजनिक सत्त्व द्वारा प्रयोग किए जा रहे पूर्ण अधिकार जोखिम में पड़ सकते हैं, यदि निजी सत्त्व शेयर धारकों के करार के अपने अधिकार को लागू करने का आश्रय लेता है।

6.2 रियायत करार और शेयर धारकों के करार का सह अस्तित्व या तो शेयर धारकों के करार के अन्तर्गत या रियायत करार के अन्तर्गत, जो इसे लाभप्रद है, के आधार पर विवाद करके "फोरम" शॉपिंग करने के लिए निजी क्षेत्र सत्त्व को अनुमति दे सकता है।

6.3 उपर्युक्त के विचार से शेयरधारकों के करार पर निर्भरता का सामान्यतः परिहार किया जाना चाहिए। तथापि, जहां जे वी का गठन किया जाना है और शेयर धारकों का करार करना आवश्यक माना गया है वहां करार सरल और संक्षिप्त होना चाहिए। इसमें केवल उन प्रावधानों को शामिल करना चाहिए जो विशिष्ट रूप से शेयर धारक के कानूनी अधिकार की सुरक्षा के लिए अपेक्षित है और न कि किसी मामले के समाधान के लिए जो रियायत करार के अन्तर्गत है अथवा शामिल हो सकते हैं।

7. जे वी में शेयर धारिता

7.1 जे वी में सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व का शेयर किसी भी अनुपात जैसे 74: 26, 50:50 या 40: 60 में हो सकता है। यदि सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व का 50 प्रतिशत से अधिक शेयर है तो जे वी को सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व के रूप में माना जाएगा। तथापि, यदि सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व का शेयर 50 प्रतिशत अथवा कम है तब जे वी निजी क्षेत्र सत्त्व है और इसलिए सरकार, लोक लेखा समिति, लोक उद्यम समिति, नियंत्रक-महालेखापरीक्षक आदि के लिए जवाब देह नहीं होगा। न ही ऐसे जे वी के लिए प्राप्ति और व्यय से संबंधित सरकारी नियम लागू होंगे। इसलिए, ऐसे जे वी को अन्य निजी कम्पनियों के बराबर माना जाना चाहिए और ऐसे जे वी से किसी माल अथवा सेवा की प्राप्ति में जीएफआर के अनुसार सामान्य निविदा प्रक्रिया का अनुसरण किया जाना चाहिए।

7.2 प्रायः सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व का शेयर 50 प्रतिशत अथवा उससे कम पर रखा जाता है ताकि जे वी महत्तर वाणिज्यिक स्वतंत्रता के साथ निजी क्षेत्र सत्त्व के रूप में कार्य कर सके। तथापि, इसका अर्थ है कि यद्यपि सार्वजनिक राजकोष से ऐसे उद्यम की इक्विटी में योगदान होगा, इसका इसके कार्यचालन पर कठिनाई से नियंत्रण होगा। यह ध्यान में रखा जाना चाहिए कि निजी क्षेत्र सत्त्व ऐसे जे वी को अधिक आकर्षक पाएंगे क्योंकि यह उन्हें सरकारी निधियां प्रदान

13. जे वी भागीदारों द्वारा समान शेयर धारिता

13.1 सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व और निजी क्षेत्र सत्त्व के बीच 50:50 की साझेदारी से जे वी का गठन करना उचित नहीं है क्योंकि ऐसे जे वी निजी क्षेत्र सत्त्व माने जाएंगे और उसी प्रकार कार्य करेंगे जबकि सार्वजनिक सत्त्व समान शेयर धारक है। सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व में इक्विटी का 50 प्रतिशत अंशदान करना और जे वी का प्रबंध निजी कम्पनी के रूप में करने के लिए निजी क्षेत्र सत्त्व को अनुमत करने का महत्व अल्प है। इसके अतिरिक्त, सामान शेयर धारिता से डेडलाक की भी संभावना है जिससे सार्वजनिक हित संकट में पड़ सकता है।

13.2 कुछ मामलों में केन्द्र और राज्य सरकारों द्वारा बराबर भागीदारी से जे वी का गठन किया जाता है जिससे जे वी प्रकट रूप से सार्वजनिक क्षेत्र में परन्तु सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों से संबद्ध नियमों एवं विनियमों को लागू किए बिना सृजित किए जाते हैं। ऐसे सा.क्षे.उ. न तो सीपीएसयू और न ही राज्य पीएसयू माने जाते हैं। परिणामतः, वे न तो संसद को न ही राज्य विधान सभा को जवाबदेह होते हैं। इसके अतिरिक्त ऐसी कम्पनियों को न तो केन्द्र सरकार के नियम न ही संबंधित राज्य सरकारों के नियम लागू होते हैं। इसलिए किसी सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व द्वारा ऐसी कम्पनियों का गठन नहीं किया जाना चाहिए। यह सूचित किया गया है कि ऐसे एक मामले में नि.म.ले.प. को यह स्पष्ट नहीं है कि इसका लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संसद को अथवा संबंधित राज्य विधान सभा के समक्ष प्रस्तुत किया जाना चाहिए। ऐसे मामलों की जांच करना आवश्यक है और उपयुक्त समाधान प्राप्त करना चाहिए। उपयुक्त सिफारिशें बनाने के लिए अलग अभ्यास किया जाएगा।

14. परिसम्पत्तियों का मूल्यांकन

14.1 जहां जे वी को सार्वजनिक क्षेत्र का अंशदान परिसम्पत्तियों के अनुसार है, वहां परिसम्पत्तियों का मूल्यांकन मेहनत से किया जाना चाहिए और उपयुक्त रूप से दर्शाया जाना चाहिए। सार्वजनिक क्षेत्र को यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता है कि इसका इक्विटी शेयर उन परिसम्पत्तियों, जिनका यह अंशदान करता है, के मूल्य को उचित रूप से दर्शाता है। ये केवल मूर्त परिसम्पत्तियां नहीं हो सकती। किसी माल अथवा सेवा अथवा अन्य ऐसे राजस्व स्ट्रीम के बीमाकृत या तरजीह वाली अधिप्राप्तियों के मामले में सार्वजनिक सत्त्व के लिए निजी क्षेत्र सत्त्व के प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष लाभों तथा प्रस्तावित करार की रूपरेखा और क्षेत्र में उसके निमित्त की पहचान करना महत्वपूर्ण होगा। ऐसी मूर्त और अमूर्त परिसम्पत्तियों का मूल्यांकन सक्षम प्राधिकारी जैसे ई एफ सी, पी आई बी, विस्तारित रेलवे बोर्ड आदि, जो लागू हो, द्वारा अनुमादित किया जाना चाहिए।

14.2 प्रस्तावित जे वी के सम्भाव्य मूल्य के उचित निर्धारण के लिए इसका अनुमानित राजस्व स्ट्रीम और कारोबार आदर्श निजी क्षेत्र सत्त्व के चयन से पूर्व निर्धारित किया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त निधियों, परिसम्पत्तियों और स्टाफ आवश्यकता सहित संसाधन आवश्यकताओं का प्रारम्भ में विचार किया जाना चाहिए। प्रतिफल की उगाही के ढंग तथा लाभांश नीति को भी सर्वप्रथम अवधारित करना चाहिए। कुल संसाधन बचनबद्धता तथा राजस्व अपेक्षा के अनुमान को सक्षम प्राधिकारी का अनुमोदन होना चाहिए।

15. आकस्मिक देयता

15.1 सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व को जे वी में प्रवेश से इसके द्वारा उठाई जा रही जिम्मेदारियों और जोखिम से पूर्णतः अवगत होना चाहिए। उसे गारंटियां अथवा वॉरंटियां उपलब्ध कराने वाली अथवा किसी जोखिम के प्रति नई कम्पनी को सुरक्षित रखने की उलझनों पर सावधानी से विचार करने की आवश्यकता है। ऐसे कार्य जिनसे किन्ही सम्भाव्य देयताओं को बढ़ावा मिल सकता है का परिहार किया जाना चाहिए।

15.2 सम्भाव्य प्रचालन हानियों का ध्यानपूर्वक निर्धारण किया जाना चाहिए और ऐसी हानियों को निधिगत करने अथवा सहायता करने की सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व की देयता, यदि कोई है, तो उसे स्पष्ट रूप से दर्शाया जाना चाहिए।

16. निर्गम अथवा समापन

16.1 सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व को जे वी के असफल हो जाने की स्थिति में अपने निवेश की वसूली के लिए सम्भावित आश्रय जो इसके पास है, का निर्धारण करना होगा। प्रारम्भिक स्थिति में निर्गम प्रावधानों का प्रतिपादन भी करना चाहिए।

17. मूल्यांकन और अनुमोदन प्रक्रिया

17.1 चूंकि, जे वी के गठन में सार्वजनिक निधियां, परिसम्पत्तियां, आकस्मिक देयताएं और बाध्यताएं शामिल होती हैं इसलिए उद्देश्य जिसके लिए जे वी के गठन पर विचार किया जा रहा है, को यह निर्णय करने के लिए कि उद्देश्य किन्हीं अन्य साधनों से पूरे नहीं हो सकते हैं, के लिए ध्यानपूर्वक जांच करने की आवश्यकता है। निजी क्षेत्र सत्त्व के साथ जे वी का गठन करने के लिए अभिप्रेत सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व को जे वी के सृजन की बजाए वैकल्पिक साधनों के माध्यम से वांछित उद्देश्य पूरा करने की सम्भावना को सावधानी पूर्वक तलाशना चाहिए।

17.2 विशेषकर, जे वी के गठन के प्रस्ताव की निम्नवत पहचान और मूल्यांकन करना चाहिए:

- (i) क्या प्रस्तावित जे वी के स्वरूप और क्षेत्र उद्भूत मामले, हित का सम्भावित द्वन्द्व, सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व की जवाबदेही, करारों की विविधता और बाध्यताएं तथा शेयर धारिता की सीमा का विचार एवं समाधान किया गया (देखें पैराग्राफ 3,4,5,6 और 7);
- (ii) क्या सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व का उद्देश्य बेहतर रूप से पूरा होगा यदि जे वी में इक्विटी की बजाए अनुदान दिया जाता है (देखें पैराग्राफ 8);
- (iii) जे वी के गठन का उद्देश्य तथा अन्य सम्भाव्य विकल्प जो प्रयोजन को पूरा कर सकते हैं (देखें पैराग्राफ 17); (iv) निजी क्षेत्र सत्त्व के चयन की प्रक्रिया खुली और प्रतिस्पर्धी है (देखें पैराग्राफ 9);
- (v) जे वी, जिसमें निजी क्षेत्र की 50 प्रतिशत अथवा उससे अधिक इक्विटी है, के अध्यक्ष के रूप में सामान्यतः सरकारी अधिकारियों का प्रस्ताव नहीं होगा (देखें पैराग्राफ 12);

- (vi) राज्य सरकार या निजी सत्त्व के साथ जे वी में केन्द्र सरकार द्वारा आवश्यक शेरधारिता की सीमा (देखें पैराग्राफ 13);
- (vii) सार्वजनिक क्षेत्र द्वारा अंशदान की जा रही मूर्त और अमूर्त परिसम्पत्तियों का मूल्यांकन परिश्रम से किया गया है और उन्हें सक्षम प्राधिकारी का अनुमोदन प्राप्त है (देखें पैराग्राफ 14.1);
- (viii) कुल संसाधन वचनबद्धता और राजस्व आवश्यकता के अनुमान का निर्धारण किया गया है और उन्हें सक्षम प्राधिकारी जैसे ईएफसी, पीआईबी, विस्तारित रेलवे बोर्ड आदि जो लागू हों, का अनुमोदन प्राप्त है (देखें पैराग्राफ 14.2);
- (ix) किसी कार्य के निहितार्थ जो सम्भाव्य देयताओं को बढ़ावा दे सकते हैं जैसे गांरटी अथवा वॉरंटी प्रदान करना या किसी जोखिम के प्रति नई कम्पनी को सुरक्षित रखना (देखें पैराग्राफ 15);
- (x) सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व की सम्भावित प्रचालन हानियों और सम्भावित देयता का निर्धारण जिससे ऐसी हानियों का निधीयन अथवा सहायता हो सके (देखें पैराग्राफ 15.2);
- (xi) जे वी के असफल हो जाने की स्थिति में अपने निवेश की वसूली के लिए निर्गम प्रावधानों का प्रतिपादन और सम्भावित आश्रय जो इसके पास है, का निर्धारण (देखें पैराग्राफ 16.1);
- (xii) जे वी की किसी चूक अथवा विफलता के कारण सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व तथा जे वी के बोर्ड में सरकारी निदेशकों की देयता एवं जवाबदेही का निर्धारण (देखें पैराग्राफ 5.1);
- (xiii) क्या सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व के सलाहकारों और परामर्शदाताओं को उसी परियोजना के लिए जे वी के निजी क्षेत्र सत्त्व के परामर्शदाता अथवा लाभभोगी के रूप में विधिपरक रूप से लगाया जा सकता है (देखें पैराग्राफ 4.2); और
- (xiv) क्या किसी अदेय लाभ अथवा सरकारी अधिप्राप्ति प्रक्रिया के निष्प्रभावी करने की सम्भावना का मूल्यांकन किया और निराकरण किया (देखें पैराग्राफ 7.2)।

17.3 अवसंरचना क्षेत्रों में जे वी के गठन के लिए प्रस्ताव को ऊपर उठाए गए मामलों को ध्यान में रखकर सूचित और मूल्यांकित करना चाहिए। जहां कुछ विशेष किया जाना है, सक्षम प्राधिकारी का अनुमोदन वर्तमान कार्यविधियों के अनुसार प्राप्त किया जाना चाहिए।