

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का कार्यालय

नई दिल्ली

20 जुलाई 2018

2018 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 5 - संघ सरकार (रेलवे), संसद में प्रस्तुत

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन 2018 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 5 – संघ सरकार (रेलवे), मार्च 2017 को समाप्त वर्ष के लिए, संसद के दोनों सदनों में आज प्रस्तुत किया गया।

यह प्रतिवेदन रेल मंत्रालय तथा इसके विभिन्न क्षेत्रीय ईकाइयों से सम्बन्धित अनुपालन मुद्दों पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आधार पर तैयार किया गया है।

लेखापरीक्षा रिपोर्ट में रेल मंत्रालय और रेलवे सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों और स्वायत्त निकायों सहित उसके विभिन्न क्षेत्रों के संबंध में अनुपालन मुद्दों से संबंधित लेखापरीक्षा निष्कर्ष शामिल हैं। लेखापरीक्षा रिपोर्ट में चयनित विषय पर दो समीक्षा और दो लंबे पैराग्राफ और 32 अलग-अलग पैराग्राफ शामिल हैं। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों और अवलोकनों का संक्षिप्त विवरण नीचे दिया गया है:

राजधानी, शताब्दी और दुरंतो ट्रेनों में फ्लेक्सी किराया प्रणाली

- रेल मंत्रालय ने सितम्बर 2016 से सभी राजधानी दुरन्तो और शताब्दी ट्रेनों में फ्लेक्सी किराया प्रणाली को लागू किया।
- इस प्रणाली के लागू होने के बाद दुरन्तो ट्रेनों में स्लीपर श्रेणी के अलावा सभी श्रेणियों के अधिभोग में कमी हुई। अधिभोग केवल कुछ प्रीमियर ट्रेनों में बढ़ा था। एसी 3 श्रेणी में भी, जो कि सबसे अधिक लाभप्रद श्रेणी है, फ्लेक्सी किराया शुरू होने के बाद अधिभोग बहुत अधिक गिर गया और पूर्व फ्लेक्सी अवधि में 0.66 प्रतिशत से पश्च फ्लेक्सी अवधि में 4.46 प्रतिशत हो गया।
- समग्र संख्याओं के अनुसार भी पूर्व फ्लेक्सी अवधि के दौरान 2,47,36,469 यात्रियों की तुलना में पश्च फ्लेक्सी अवधि के दौरान प्रीमियर ट्रेनों में 2,40,79,899 यात्री ले जाए गए।
- यद्यपि 9 सितम्बर 2016 से 31 जुलाई 2017 के दौरान पश्च फ्लेक्सी किराया प्रणाली प्रीमियर ट्रेनों से यात्री भाड़े से रेलवे ने ₹ 552 करोड़ अर्जित किये, परंतु

बर्थ/सीटों की अधिक संख्या उपलब्ध होने के बावजूद 2.65 प्रतिशत यात्रियों की कमी दर्ज हुई। इसके परिणामस्वरूप राष्ट्रीय परिसम्पत्तियों का उपइष्टतम उपयोग हुआ। अतः रेलवे को योजना कार्यक्षेत्र की समीक्षा तथा उसमें गहन सामंजस्य स्थापित करने की जरूरत है ताकि न केवल अधिक राजस्व अर्जित किया जा सके, बल्कि यात्रियों की संख्या में भी वृद्धि हो सके और इस प्रकार राजस्व में और अधिक वृद्धि हो सके।

- उन मार्गों पर जहां प्रीमियर ट्रेन चलती है, मेल/एक्सप्रेस ट्रेनों में अधिभोग, नमूना जांचित (अक्टूबर 2016 और फरवरी 2017) महीनों के दौरान, प्रीमियर ट्रेनों से काफी अधिक पाए गए। यह दर्शाता है कि अधिक किराया देने की बजाय यात्री मेल/एक्सप्रेस ट्रेनों में, अधिक यात्रा समय के बावजूद, राजधानी/दुरन्तो/ शताब्दी ट्रेनों के अपेक्षा मेल/एक्सप्रेस द्वारा यात्रा को प्राथमिकता देते हैं।
- 13 सेक्टरों में विभिन्न अग्रिम आरक्षण अवधियों की तुलना दर्शाती है कि अधिकांश मार्गों के लिए हवाई किराये संबंधित ट्रेन किरायों से सस्ते थे।
- रेलवे बोर्ड ने कुछ कदम उठाए जैसे कि तत्काल कोटा को 30 प्रतिशत से 10 प्रतिशत तक घटाना, दो शताब्दी ट्रेनों के एसी चेयर कार में छूट प्राप्त किराये और दिसम्बर 2016 के दौरान पहला चार्ट बनाने के बाद रिक्त बर्थ/सीटों पर अंतिम किराये पर 10 प्रतिशत की छूट। इन उपायों ने प्रीमियर ट्रेनों में अधिभोग को कुछ सीमा तक सुधार दिया है। यह दर्शाता है कि रेल यात्री प्रीमियर ट्रेनों में फ्लेक्सी किराया प्रणाली में अपने पैसे की वसूली नहीं समझते।

(पैरा 2.1)

भारतीय रेल में वाणिज्यिक विभाग द्वारा स्टेशनों के निकट वाणिज्यिक भूखण्डों और पार्किंग स्थलों का प्रबंधन

चूँकि रेलवे में भूमि का एक बड़ा भाग इंजीनियरिंग विभाग के क्षेत्राधिकार में आता है अतः वाणिज्यिक विभाग स्टेशनों के आसपास वाणिज्यिक भूखंडों तथा पार्किंग जगहों के प्रबंधन के लिए उत्तरदायी है। लेखापरीक्षा ने पाया कि

- वाणिज्यिक विभाग द्वारा प्रबंधित वाणिज्यिक भूखंडों के लिए किसी भी स्तर पर कोई भूमि प्रबंधन सेल नहीं था। इंजीनियरिंग विभाग के तहत मौजूदा भूमि प्रबंधन सेल वाणिज्यिक भूखंडों को प्रबाधित नहीं करता अथवा उसका कोई रिकार्ड नहीं रखता। भूमि रिकार्ड खराब तरीके से अनुरक्षित किए गए तथा डिजिटल नहीं थे। वाणिज्यिक विभाग के नियंत्रण के तहत भूमि के लिए कोई डाटाबेस नहीं था।
- स्टेशन प्रबंधकों ने रिकार्ड के उचित अनुरक्षण, समय पर किराए की वसूली तथा लेखापरीक्षा द्वारा जांच किए गए स्टेशनों में डिविजनल कार्यालय को कार्यक्रमों की समय

- पर सूचना को सुनिश्चित नहीं किया। लाइसेंस अनुबंध को समय पर क्रियान्वित तथा नवीकृत नहीं किया गया तथा रेलवे के वाणिज्यिक विभाग के क्षेत्राधिकार के तहत उपलब्ध भूमि के विषय सूचना अपूर्ण थी।
- रेलवे भूखंडों को उन प्रयोजनों जिसके लिए आरम्भ में वे भूखंड धारकों को आबंटित किए गए थे, के अलावा अन्य प्रयोजनों हेतु उपयोग किया जा रहा था। रेलवे ने भूखंडों के वर्तमान उपयोग का निर्धारण करने के लिए कोई सर्वेक्षण नहीं किया था तथा भूमि आवंटन को रद्द करने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की थी। अधिकतर भूखंडों (33 प्रतिशत) पर वास्तविक आबंटियों के अलावा अन्य व्यक्तियों द्वारा कब्जा किया गया। अधिकतर भूखंडों पर व्यक्तियों/फर्म द्वारा अनधिकृत रूप से कब्जा किया गया था। वाणिज्यिक भूखंडों को मूल आवंटियों द्वारा गैर कानूनी रूप से बिक्री, डोनेशन डीड, पावर ऑफ एटॉर्नी आदि के माध्यम से हस्तांतरित किया गया था।
 - पार्किंग लॉट के संबंध में, रेलवे ने कई मामलों में शीघ्रता से अनुबंध को क्रियान्वित नहीं किया तथा कुछ स्थानों में अनुबंध भी नहीं किया। ठेकेदार अकुशल तरीके से पार्किंग लॉट का प्रबंधन कर रहे थे तथा रेलवे यह सुनिश्चित करने में सक्षम नहीं था कि वे अनुबंध के अनुसार सेवा प्रदान करते हैं तथा ठेकेदार से देयों की वसूली करते हैं। अधिकतर स्टेशनों में, यद्यपि राज्य पुलिस पूर्व-भुगतान ऑटो/टैक्सी बूथ चला रही थी तथापि रेल प्रशासन ने उपयुक्त कार्रवाई नहीं की/पूर्व-भुगतान बूथों को चलाने के लिए पार्किंग प्रभारों के संग्रहण/उन्हें साझा करने के लिए संबंधित प्राधिकारियों के साथ मामले को आगे नहीं बढ़ाया।

(पैरा 2.2)

उ.म.रे के आगरा डिविजन ने अप तथा डाउन लाइन की सेचुरेशन के कारण सेक्शन पर ट्रैफिक के सहज संचालन के लिए मथुरा-पलवल के बीच 3^{रीं} लाइन का निर्माण किया है। ₹ 412.65 करोड़ व्यय करने के बाद लाइन को यातायात हेतु दो वर्ष पूर्व खोला गया था। तथापि, नई निर्मित 3^{रीं} लाइन का इष्टतम उपयोग नहीं किया जा सका। 3^{रीं} लाइन के माध्यम से सहज परिचालन को कोसी कलां स्टेशन पर यार्ड रिमॉडलिंग कार्य की आवयकता थी जिसे विस्तृत आकलन में सम्मिलित नहीं किया गया था। 3^{रीं} लाइन का इष्टतम उपयोग न होने से रेलगाड़ी समयनिष्ठा पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा तथा इससे यात्रियों को असुविधा हुई।

(पैरा 2.5)

भारत सरकार की राजपत्रित अधिसूचना दिनांक 08 नवंबर 2016 के अनुसार एक हजार रुपये और पांच सौ रुपये के करेन्सी नोटों को विमुद्रीकृत किया गया था और इन नोटों को वैध मुद्रा रहना 9 नवम्बर 2016 से समाप्त कर दिया गया। रेलवे बोर्ड ने दिनांक 9 नवंबर 2016, स्पष्ट किया कि निर्दिष्ट बैंक नोटों को 9 नवम्बर 2016 से 11 नवंबर 2016 की सीमा तक थे रेलवे टिकट काउन्टरों

पर टिकटों की खरीद हेतु वैध मुद्रा बन्द नहीं होगी। जिसके लिये पूर्ण अभिलेखों का रखरखाव अनिवार्य है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि कंप्यूटराईज्ड अनारक्षित टिकटिंग प्रणाली के माध्यम से अनारक्षित टिकटों के जारी/बिक्री के लिए रेलवे के अनिवार्य जमा लेखे में जनसाधारण टिकट बुकिंग (जेटीबीएस) द्वारा जमा किये गये नकद के संबंध में रेलवे बोर्ड द्वारा कोई निर्दिष्ट निर्देश/अनुदेश जारी नहीं किये गये। 132 जन साधारण टिकट बुकिंग सेवको ने छः जोनल रेलवे में बैंको में नकदी के जमा कराये जाने के स्थान पर रेलवे पूर्व विमुद्रीकरण के साथ निर्दिष्ट बैंक नोटों को जमा किया गया और रेलवे टिकट काउन्टरो पर भारत सरकार द्वारा लेन देन स्वीकार करने की प्रदान की जाने वाली सुविधा का अनुचित लाभ लिया।

(पैरा 2.15)

म.रे. की विभिन्न डिविजनों में जमा डेबिट एकत्रिकरण हो रहा था, क्योंकि रेल प्रशासक द्वारा जमा डेबिट के क्लिरेंस के लिए कोडल प्रावधानों को कार्यान्वित नहीं किया जा रहा था। बकाया राशि की वसूली की प्रणाली, आसान मासिक किशतों में, स्टाफ द्वारा रोकड़ के अल्प प्रेषण की कार्य प्रणाली को प्रोत्साहन दिया। रेल प्रशासन आदतन गलती करने वाले कर्मचारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई करने में असफल रहा।

(पैरा 2.17)

बेहतर गुणवत्ता नियंत्रण और उचित मॉनीटरिंग/देखरेख के लिये, उत्तर रेलवे निर्माण संगठन ने मेरठ और मुजफ्फरनगर के बीच दोहरीकरण के कार्य को दो क्षेत्रों में विभाजित किया। तथापि, उन्होंने एक साथ दोनों निविदाओं के भुगतान की प्राप्ति के प्रमाण, उपलब्ध संयंत्र और उपकरण/संसाधनों के संबंध में दस्तावेजों का एक ही सेट स्वीकृत करते हुये एक ही फर्म को दोनों कार्य दिये। इस प्रकार, रेलवे ने एक फर्म को उसकी वित्तीय क्षमता और योग्यता की जांच किये बिना ठेका प्रदान किया। रेलवे ने फर्म को शास्ति के बिना विस्तारण भी प्रदान किया। इससे मेरठ और मुजफ्फरनगर के बीच डबलिंग कार्य पर विपरीत प्रभाव पड़ा और परिणामस्वरूप खंड में माल भाड़ा तथा यात्री ट्रैफिक के आवागमन के लिए लाईन क्षमता संवर्धन का प्रत्याशित लाभ प्राप्त नहीं हो सका।

(पैरा 3.1)

मारहोवडा, बिहार की डीजल लोकोमोटिव इकाई की स्थापना

रेल मंत्रालय ने सितंबर 2006 में मरहोवडा, बिहार में डीजल लोकोमोटिव निर्माण इकाई की स्थापना का प्रस्ताव रखा। रोजा और गांधीधाम के प्रबंधन डिपो के साथ डीजल लोकोमोटिव उत्पादन इकाई की स्थापना हेतु नवंबर 2015 में मै. जीई ग्लोबल सोर्सिंग इंडिया प्रा. लिमि. को ठेका सौंपा गया था। लेखापरीक्षा विश्लेषण ने दर्शाया कि रेलवे के पास उपलब्ध डीजल लोकोमोटिव वर्तमान आवश्यकता को ध्यान में रखने के लिए संख्या में पर्याप्त हैं।

भारतीय रेल 2021 तक ब्रॉड गेज मार्गों का पूर्ण विद्युतीकरण करने की योजना बना रही है और इन विद्युतीकृत मार्गों पर पूर्णतः मालभाडा कोरिडोर (डीएससी) में मालभाडा रेल गाड़ी भी चलेगी।

यदि रेलवे 100 प्रतिशत विद्युतिकरण नहीं भी करती तो यह संभावना है कि उच्च ट्रैफिक रूटों में से अधिकतर को आवश्यकीक रूप से विद्युतिकृत करने और केवल अल्प ट्रैफिक रूटों पर डीजल कर्षण की आवश्यकता होगी, जिसके लिए उच्च हॉर्स पावर डीजल इंजनों का ईष्टतम उपयोग नहीं हो सकेगा। परिणामस्वरूप, आने वाले वर्षों में भारतीय रेल में उच्चक क्षमता डीजल कर्षण की आवश्यकता समाप्त हो जाएगी। भारतीय रेल ने अंततः इस तथ्य को स्वीकार किया और 2018-19 से डीजल लोकोमोटिव वर्क्स (डी एल डब्ल्यू) में डीजल लोकोमोटिव का उत्पादन घटाने का निर्णय लिया है। साथ ही, डीजल लोको मॉडर्नाइजेशन वर्क्स, (डी एम डब्ल्यू) पटियाला की उत्पादन योजना में, 2018-19 में डीजल लोकोमोटिव के उत्पादन के लिए कोई योजना शामिल नहीं की गई है।

इस प्रकार, भविष्य में इस करार के अंतर्गत खरीदे गये डीजल लोकोमोटिव का उत्पादक उपयोग, भारतीय रेल नेटवर्क में नहीं रह जाता। रेलवे ने स्वयं ही 2019-20 से डी एल डब्ल्यू वाराणसी में डीजल लोकोमोटिव के आंतर-गृह उत्पादन में कमी करने का निर्णय लिया है। इस प्रकार, डीजल लोकोमोटिव के उत्पादन के लिए नई अवसरचनाएं स्थापित करने और ₹ 17,126.08 करोड़ की वृहत देनदारी पर व्यय करना रेलवे की समग्र सामरिक दृष्टि के साथ अभिसात नहीं है। (पैरा 4.1)

उत्तर मध्य रेल प्रशासन ने इलाहाबाद-गाजियाबाद (606.88 कि.मी.) तथा पलवल बिना (505.31 कि.मी.) के पूर्ण विद्युतीकृत इलैक्ट्रिक सैक्शनों में डीजल इंजनों की उपयोगिता को अनुमत किया। 2013-14 से 2016-17 के दौरान इन दो विद्युतीकृत खण्डों में, विद्युत तार के अंतर्गत डीजल लोकोमोटिव्स का प्रयोग करते हुये कुल 350 माल गाड़ियों को चलाया गया। इससे पर्यावरण के नकारात्मक प्रभाव के अतिरिक्त ₹ 5.74 करोड़ की अतिरिक्त प्राचालन लागत आयी तथा पेट्रोलियम आधारित ऊर्जा पर निर्भरता में वृद्धि हुई। (पैरा 4.2)

भारतीय रेल पर मोबाईल ट्रेन रेडियो कम्यूनिकेशन (एमटीआरसी) का कार्यान्वयन

एमटीआरसी प्रणाली भारतीय रेल पर दूरसंचार प्रणाली पर आधारित विद्यमान (उच्च दक्षता) को बदलने के लिए आरंभ की गई है। इसका उद्देश्य डाटा ट्रांसफर से भारतीय रेल पर बेहतर यातायात प्रबंधन करना तथा चालकों, गाड़ों, अनुरक्षण स्टाँफ आदि के बीच मजबूत संचार स्थापित करना है। एमटीआरसी सम्पूर्ण रूटों पर, रूटों के लिए केब रेडियो के साथ इंजनों, एमटीआरसी इन्फ्रास्ट्रक्चर के प्रावधान तथा रखरखाव, पणधारियों की पहचान करना तथा भूमिका निभाना, कौशल की पहचान एवं अद्यतन, भर्ती नियमों में संशोधन तथा प्रबंधन में परिवर्तन पर प्रभावी कार्यान्वयन अपेक्षित है।

तथापि, एक व्यापक समयबद्ध रोड मैप के कारण, एमटीआरसी प्रणाली का कार्यान्वयन नहीं हो सका। 31 मार्च 2017 को 19,512 आरकेएम में से केवल 1470 आरकेएम, योजना को ही लागू

किया गया। जिन जगहों पर भी इसे लागू किया गया, वहाँ प्रणाली को पूर्ण रूटों के रूप में उपयोग न किये जाने पर कार्यान्वयन के लिए कवर नहीं किया गया तथा रूटों के लिए केब रेडियों के साथ समर्पित इंजनों को प्रदान नहीं किया गया।

इसके अतिरिक्त, अनुरक्षण ठेके की शर्तों में कमजोर सहायता प्रणाली तथा आगरा में मोबाईल सेवा स्विचिंग केन्द्र संकाय के कारण, प्रणाली का उपयोग नहीं किया गया। इस प्रकार, एमटीआरसी प्रणाली पर किया गया ₹ 181.73 करोड़ का व्यय निष्फल रहा। (पैरा 5.1)

रेल प्रशासन ने उपयुक्त और वास्तविक आवश्यकता विश्लेषण किये बिना ₹ 17.77 करोड़ के महंगे प्रचालनात्मक उद्देश्य हैंडसेट (ओपीएच) और सामान्य उद्देश्य हैंडसेट (जीपीएच) उपकरण की खरीद की और इसलिए इन्हें प्रयोग में नहीं लाया जा सका। बिना किसी आधार और तर्काधार के फर्म से उद्धरण मांगे गये। मौजूदा निविदा के लिए फर्म की योग्यता साबित करने के लिए आरडीएसओ से पूर्व निविदा के संबंध में दस्तावेज प्राप्त करने के लिए निविदा समिति ने नियम विरुद्ध कार्य किया। क्योंकि इन हैंडसेटों का प्रयोग नहीं किया जा रहा था, इन हैंडसेटों की खरीद पर व्यय किये गये ₹ 17.77 करोड़ की राशि ब्लॉक हुई। (पैरा 5.2)

रेल भूमि विकास प्राधिकरण द्वारा वाणिज्यिक उपयोग हेतु रेल भूमि का विकास

आरएलडीए की स्थापना का मुख्य उद्देश्य अधिशेष रेल भूमि के वाणिज्यिक विकास द्वारा गैर-यातायात उपायों द्वारा राजस्व प्राप्त करना है।

लेखापरीक्षा ने 17 साइटों के विकास की समीक्षा की जो 2007 में आरएलडीए को सौंपी गई थीं, जब यह गठित की गई थी। इन साइट में से किसी को भी अभी तक विकसित नहीं किया गया है। यह देखा गया कि सलाहकार नियुक्ति, सलाहकार द्वारा रिपोर्ट की प्रस्तुती में विलंब, ऋण वाली भूमि प्रदान करके संबंधित ज़ोनल रेलवे द्वारा आरएलडीए की भूमि को सौंपने में, गलत साइट या अपूर्ण पेपर के साथ साइट को पहचानने आदि कमी देखी गई, जिसके कारण 166.996 एकड़ की 17 साइटों का विकास नहीं किया गया, की लेखापरीक्षा समीक्षा की गई।

समीक्षा किये गये 17 मामलों में से, केवल तीन मामलों में विकासकर्ता की नियुक्ति की गई थी, परंतु वाणिज्यिक विकास नहीं हुआ। ये सभी प्लॉट ₹ 282.69 करोड़ की लीज संभावना के साथ वाणिज्यिक विकास हेतु नियोजित किये गये थे। स्थापना किये जाने से, आरएलडीए रेलवे स्टोशन पर मल्टी-फंक्शनल काम्लैक्स के विकास से ₹ 67.97 करोड़ की कमाई कर सका, जो कि सौंपी गई भूमि के वाणिज्यिक विकास से किये गये अर्जन से अलग है। इसके विपरित, ₹ 102.29 करोड़ का व्यय 2006-07 से 2016-17 के दौरान स्थापना, सलाहकार प्रभार, विज्ञापन के प्रति किया गया।

(पैरा 7.1)