

## अध्याय 2 विनियोजन लेखे

इस अध्याय में विनियोजन लेखाओं की लेखापरीक्षा के माध्यम से भारतीय रेल की जवाबदेही और बजटीय पद्धतियों की रूपरेखा है।

रेल बजट संसदीय वित्त नियंत्रण का एक साधन और साथ ही एक महत्वपूर्ण प्रबन्धन यंत्र है। संसदीय वित्तीय नियंत्रण न केवल इस तथ्य द्वारा प्राप्त किया जाता है कि सभी " दत्तमत " व्यय का संसद का पूर्व अनुमोदन होता है अपितु इसे संसद द्वारा दत्तमत/अनुमोदनों अनुदानों/अनुमोदनों के प्रति किए गए वास्तविक व्यय को पुनः सूचित करने की प्रणाली है। विवरण जो संसद द्वारा दत्तमत अनुदानों और राष्ट्रपति द्वारा संस्वीकृत विनियोजनों की राशि से वास्तविक व्यय की राशि से तुलना करते हुए संसद को प्रस्तुत करने के लिए तैयार किए जाते हैं, " विनियोजन लेखे " कहे जाते हैं।

विनियोजन लेखाओं पर हस्ताक्षर अध्यक्ष, रेलवे बोर्ड तथा वित्त आयुक्त रेलवे दोनों द्वारा किया जाता है और लेखापरीक्षा के लिए भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को भेजा जाता है। भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा में यह अभिनिश्चित करना होता है कि क्या विभिन्न अनुदानों के अन्तर्गत किया गया वास्तविक व्यय विनियोजन अधिनियम के अधीन दिए गए प्राधिकार के अन्दर है और क्या इस प्रकार किया गया व्यय विधि, सुसंगत नियमों, विनियमों और अनुदेशों के भी अनुरूप है।

विनियोजन लेखा संसद द्वारा पारित विनियोजन अधिनियम में संलग्न अनुसूची में यथानिर्दिष्ट विभिन्न प्रयोजनों के लिए विनियोजनों की तुलना में किसी विशेष वर्ष के लिए भारतीय रेल के व्यय से संबंधित लेखे का विवरण प्रस्तुत करता है। ये लेखाओं में मूल बजट आबंटन, पूरक अनुदानों, अभ्यर्पण और स्पष्टतः पुनर्विनियोजना को सूचीबद्ध करते हैं तथा बजट की भारत और दत्तमत मदों दोनों के संबंध में विनियोजन अधिनियम द्वारा प्राधिकृत की तुलना में विभिन्न निर्दिष्ट सेवाओं पर वास्तविक पूंजी और राजस्व व्यय दर्शाते हैं। इस प्रकार विनियोजन लेखे वित्त की व्यवस्था और बजटीय प्रावधानों की निगरानी को सुगम बनाते हैं तथा इसलिए वित्त लेखाओं के पूरक है।

### 2.1 विनियोजन लेखाओं का सारांश

भारतीय रेल ने 15 राजस्व अनुदानों<sup>17</sup> (अनुदान संख्या 1 से 15 ) और एक पूंजी अनुदान<sup>18</sup> (अनुदान संख्या 16) को सम्मिलित करके 16 अनुदानों के प्रचालन माध्यम से अपने व्यय को प्राधिकृत किया। राजस्व अनुदानों का वित्तपोषण वर्ष के दौरान अपनी आय के माध्यम से भारतीय रेल द्वारा उत्पादित आंतरिक स्रोतों के माध्यम से किया गया था, पूंजी अनुदान का

<sup>17</sup> अनुदान जिसमें संसद द्वारा यथा दत्तमत कार्यचालन व्यय तथा अन्य राजस्व व्यय का विवरण रहता है।

<sup>18</sup> अनुदान जिसमें संसद द्वारा दत्तमत परिसम्पत्तियों की प्राप्ति, निर्माण और प्रतिस्थापन पर व्यय का विवरण होता है।

निधीयन मुख्यतः बजट के माध्यम से, आंतरिक संसाधनों और केन्द्रीय सड़क निधि से डीजल उपकर के शेयर से किया गया था।

व्यय के लिए अनुदानों के मूल और पूरक मांगों में प्राधिकृत राशि की तुलना में 31 मार्च 2012 को समाप्त वर्ष के दौरान खर्च की गई और भारत के संविधान के अनुच्छेद 114 और 115 के अन्तर्गत पारित राशि के लिए विनियोजन लेखाओं (रेलवे) का सारांश नीचे दिया गया है:

तालिका 2.1: विनियोजन लेखा 2011-12 का सारांश

(₹ करोड़ में)

	मूल अनुदान/विनियोजन	अनुपूरक अनुदान	कुल संस्वीकृत अनुदान	वास्तविक व्यय	बचत(-)/आधिक्य(+)
<b>दत्तमत</b>					
राजस्व	1,26,582.63	3,926.94	1,30,509.57	1,26,100.20	(-)4,409.37
पूँजीगत	70,697.27	3,714.11	74,411.38	68,636.12	(-)5,775.26
कुल दत्तमत	1,97,279.90	7,641.05	2,04,920.95	1,94,736.32	(-)10,184.63
<b>भारित</b>					
राजस्व	161.78	3.19	164.96	155.12	(-)9.84
पूँजीगत	60.00	67.07	127.07	105.64	(-)21.43
कुल भारित	221.78	70.26	292.03	260.76	(-)31.27
कुल जोड़	1,97,501.67	7,711.31	2,05,212.98	1,94,997.08	(-)10,215.9

उपर्युक्त तालिका इंगित करती है कि वित्त वर्ष 2011-12 के दौरान भारतीय रेल के कुल व्यय ₹ 1,94,997.08 करोड़ में से लगभग 64.75 प्रतिशत राजस्व अनुदानों पर खर्च किया गया था जो प्रशासनिक, प्रचालन और रखरखाव कार्यकलापों पर कार्यचालन व्यय था जबकि 35.25 प्रतिशत परिसम्पत्तियों की प्राप्ति, निर्माण एवं उनके प्रतिस्थापन/नवीकरण के माध्यम से आधारभूत सुविधाओं के सृजन और संवर्धन से संबंधित पूँजीगत अनुदान पर खर्च किया गया था। उपर्युक्त तालिका 2011-12 में उपलब्ध संस्वीकृत प्रावधानों के प्रति राजस्व अनुदानों में 2.15 प्रतिशत (₹ 4,419.21 करोड़) और पूँजीगत अनुदान में 2.82 प्रतिशत (₹ 5,796.69 करोड़) की बचतें भी दर्शाती है।

अनुदानवार व्यय के विश्लेषण से पता चला कि निवल बचत ₹ 10,215.90 करोड़ जोकि 13 राजस्व अनुदान, पूँजीअनुदान के पांच खंड, सात राजस्व विनियोग<sup>19</sup> एवं 5 खंड पूँजीगत विनियोग के अंतर्गत कुल बचत ₹ 13,384.74 करोड़ में से ₹ 3,168.84 करोड़ जो कि तीन राजस्व अनुदान, दो खंड पूँजीगत अनुदान एवं 4 राजस्व विनियोगों के थे, के अधिकता के समायोजन के बाद का परिणाम था।

### 2.1.1 राजस्व अनुदान

भारतीय रेल ने 15 राजस्व अनुदानों का प्रचालन किया। ये कार्यात्मक रूप से तालिका 2.2 में यथा सूचीबद्ध छह स्पष्ट समूहों के अन्तर्गत मिला दिए गए हैं:-

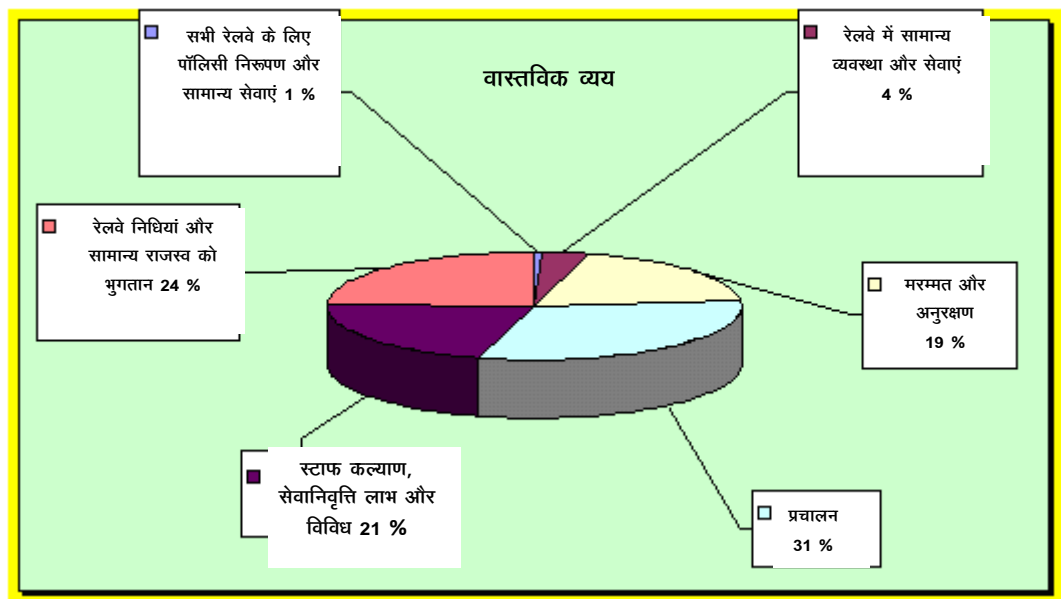
<sup>19</sup> विनियोजन भारत की समेकित निधि पर भारित व्यय का उल्लेख करता है।

तालिका 2.2 रेलवे द्वारा प्रचालित अनुदान

संख्या	विवरण	छ: विभिन्न समूह
1	रेलवे बोर्ड	सभी रेलवे के लिए सामान्य नीति प्रतिपादन और सेवाएं
2	विविध व्यय	
3	रेलवे में सामान्य अधीक्षण एवं सेवा	रेलवे में सामान्य अधीक्षण और सेवाएं
4	स्थाई मार्ग और निर्माण की मरम्मत तथा रखरखाव	मरम्मत और रखरखाव
5	मोटिव पावर की मरम्मत और रखरखाव	
6	कैरियज और बैगनों की मरम्मत तथा रखरखाव	
7	संयंत्र और उपकरण की मरम्मत और रखरखाव	
8	प्रचालन खर्च-चल स्टाक और उपकरण	प्रचालन
9	प्रचालन खर्च -यातायात	
10	प्रचालन खर्च-ईंधन	
11	स्टाफ कल्याण और सुविधाएं	स्टाफ कल्याण, सेवानिवृत्ति लाभ और विविध
12	विविध कामकाज व्यय	
13	भविष्यनिधि, पेंशन और अन्य सेवानिवृत्ति लाभ	
14	निधि को विनियोजन	रेलवे निधि तथा सामान्य राजस्व को भुगतान
15	सामान्य राजस्व को लाभांश, सामान्य राजस्व से लिए गए ऋण की चुकौती और अधिक पूंजीकरण का परिशोधन	

इसलिए 2011-12 में समूह वार व्यय नीचे चार्ट 2.1 में दिया गया है।

चार्ट-2.1 समूह वार राजस्व व्यय (2011-12)



समूह वार अनुमान, व्यय और राजस्व अनुदानों के अन्तर्गत अन्तर को तालिका 2.3 में दिया गया है।

तालिका 2.3 समूह वार अनुमान, व्यय और अन्तर (2011-12)

(₹ करोड़ में)

विवरण	मूल अनुदान/विनियो जन	पूरक प्रावधान	कुल संस्वीकृत अनुदान	वास्तविक व्यय	संस्वीकृत अनुदान के संदर्भ में अन्तर	प्रतिशतता अंतर
सभी रेलवे के लिए सामान्य नीति प्रतिपादन और सेवाएं	880.01	0.00	880.01	757.90	-122.11	-13.88
रेलवे में सामान्य अधीक्षण और सेवाएं	4,996.02	0.03	4,996.05	4,665.36	-330.69	-6.62
मरम्मत और रखरखाव	24,763.62	195.14	24,958.76	24,201.03	-757.72	-3.04
प्रचालन	37,061.22	2,230.00	39,291.22	38,999.07	-292.15	-0.74
स्टाफ कल्याण, सेवानिवृत्ति लाभ और विविध	24,240.41	1,504.96	25,745.37	26,710.35	964.98	3.75
रेलवे निधियां और सामान्य राजस्व को भुगतान	34,803.31	0.00	34,803.13	30,921.61	-3,881.52	-11.15

संस्वीकृत प्रावधानों के संदर्भ में अन्तरों के मुख्य कारण निम्नवत हैं:

- **भारतीय रेल नीति प्रतिपादन:**

विदेश यात्रा खर्चों, आतिथ्य आदि, जैसे अन्य प्रभारों के प्रति किया गया कम व्यय कतिपय सर्वेक्षण कार्य का निष्पादन न करना या धीमी प्रगति, निविदा के अंतिम रूप न देने, ठेकागत भुगतानों के कम मूर्त रूप देने, रेलवे भर्ती बोर्ड की परीक्षा के कम संख्या में आयोजन, विश्वश्रेणी स्टेशन कार्य की कम प्रगति।

- **रेलवे में सामान्य अधीक्षण और सेवा**

स्टाफ लागत एवं आकस्मिकताओं के प्रति किया गया कम व्यय, विधिक बिलों की कम प्राप्ति, रिक्तियों के न भरने के कारण स्टाफ लागत में कमी, कर्मचारियों को भुगतान किए गए मानदेय की प्रमात्रा में कटौती।

- **मरम्मत और रखरखाव**

वेतन, मजदूरी एवं स्थापना प्रभारों के प्रति किया गया कम व्यय, गैर-स्टॉक मर्दों की कम खरीद, किए गए कम सफाई कार्य, कम ठेकागत भुगतानों का मूर्त रूप दिया जाना, कम सीधी खरीद, स्टोर का कम आहरण, आवधिक पूर्ण मरम्मत पर मजदूरी और सामग्री का कम समायोजन, कम ऋणों का समायोजन, स्टाफ लागत के प्रति कम व्यय, आकस्मिक खर्चों के प्रति कम व्यय, कार्यशाला ऋणों का कम समायोजन, अन्य मरम्मत के लिए कम सीधी खरीद, अनुरक्षण कार्यकलापों पर कम व्यय, प्राप्त हुए कम ऋण, प्रत्याशित की अपेक्षा डीक्रेटल भुगतानों का कम/गैर मूर्त रूप देना।

- प्रचालन

स्टाफ लागत के प्रति कम व्यय; उपभोज्य भण्डारों का कम आहरण, स्टोर डेबिट का कम समायोजन, स्टोर की खरीद के प्रति कम व्यय, कम ठेकागत भुगतानों का मूर्त रूप देना, कम स्थापना प्रभार और रिक्तियों को न भरना, प्रचार प्रभारों पर कम व्यय, आईआरएफसी के अलावा पट्टा प्रभारों का कम भुगतान, बिक्री कर के प्रति कम व्यय, सीमाशुल्क और अन्य करों का उद्ग्रहण, कम ऋणों का समायोजन, स्टाफ लागत पर कम व्यय, कर्षण सेवाओं के लिए उपयुक्त विद्युत की लागत पर कम व्यय, प्रत्याशित की अपेक्षा डिफ्रिटल भुगतानों का कम मूर्त रूप देना।

- स्टाफ कल्याण, सेवानिवृत्ति अधिलाभ तथा विविध

मुआवजा दावों के प्रति अधिक ऋणों और अधिक व्यय का समायोजन, दुर्घटना बीमा और मुआवजा के प्रति अधिक व्यय, निजी खान-पान वालों को ठेकागत भुगतानों और भारतीय रेलवे खान-पान तथा पर्यटन निगम (आईआरसीटीसी) के बकाया बिलों की कलीयरेन्स के प्रति अधिक व्यय का होना, दावों के अधिक मूर्त रूप देने और ऋणों का समायोजन, पेंशन संवितरण प्राधिकारियों से अधिक ऋणों की प्राप्ति, एक्स-ग्रेशिया पेंशन के प्रति अधिक भुगतान, फेमिली पेंशन मामलों के संशोधन के कारण फेमिली पेंशन के प्रति अधिक ऋणों की प्राप्ति, मृत्यु एवं सेवानिवृत्ति उपदान के अधिक मामलों का अन्तिम रूप देना, पेंशन विकल्पकारियों के लिए छुट्टी नगदीकरण के प्रति अधिक व्यय, जमा सम्बद्ध बीमा योजना के प्रति अधिक व्यय, प्रत्याशित की अपेक्षा अधिक डिफ्रिटल भुगतानों का मूर्त रूप देना।

- रेलवे निधि तथा सामान्य राजस्व को भुगतान

अनुदान सं. 14 में बचतें- डीआरएफ को कम विनियोग, आन्तरिक संसाधन उत्पादन में कमी के कारण विकास निधि एवं पूंजीगत निधि में अधिक विनियोजित किए जाने वाली की कम उपलब्धता। अनुदान सं. 15 में बचतें 6 प्रतिशत से 5 प्रतिशत तक ब्याज दर के कम करने से हुआ था।

अनुदान वार प्राधिकार और राजस्व तथा पूंजीगत अनुदान के अन्तर्गत व्यय तथा विनियोजन का विवरण **परिशिष्ट- 2.1** में दिया गया है।

पूंजीगत अनुदान के विश्लेषण की चर्चा पैराग्राफ 2.2.4 और 2.6 में की गई है।

## 2.2 वित्तीय जवाबदेही तथा बजट व्यवस्था

### 2.2.1 बजट प्रावधानों से आधिक्य

तालिका 2.4 में उन अनुदानों और विनियोजनों के विवरण दिए गए हैं, जहां व्यय प्राधिकार से अधिक किया गया।

तालिका 2.4 अधिक व्यय

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	विवरण	मूल प्रावधान	पूरक प्रावधान	वास्तविक व्यय	आधिक्य
<b>राजस्व-दत्तमत</b>					
1	अनुदान संख्या 12- कार्यचालन खर्च-विविध कार्यचालन खर्च	3,684.74	425.13	4,388.08	278.21
2	अनुदान संख्या 13- कार्यचालन खर्च- भविष्य निधि, पेंशन और अन्य सेवानिवृत्ति लाभ	16,479.74	1,077.61	18,326.97	769.62
<b>राजस्व-भारित</b>					
1	विनियोजन संख्या 3-सामान्य अधीक्षण और सेवाएं	0.00	0.03	0.30	0.27
2	विनियोजन संख्या 13-कार्यचालन खर्च-भविष्य निधि, पेंशन और अन्य सेवानिवृत्ति लाभ	0.50	0.09	0.63	0.04
	<b>जोड़</b>	<b>20,164.98</b>	<b>1,502.86</b>	<b>22,715.98</b>	<b>1,048.14</b>

उपर्युक्त उल्लिखित अनुदान और विनियोजन जहां आधिक्य था, में पूरक प्रावधान सभी में प्राप्त किए गए थे। पूरक अनुदान प्राप्त करने के बावजूद अधिक व्यय का वहन खराब बजटीय अनुमान दर्शाता था।

2011-12 के दौरान अधिक व्यय के कारण मुआवजा दावों के प्रति अधिक ऋण और अतिरिक्त व्यय के समायोजन, दुर्घटना बीमा और मुआवजों के प्रति अधिक व्यय, निजी खान-पान वालों को ठेकेगत भुगतानों सहित भारतीय रेल खान-पान तथा पर्यटन निगम (आईआरसीटीसी) के बकाया बिलों की क्लियरेंस के प्रति अधिक व्यय का होना, ऋण के समायोजन के प्रति दावों को अधिक मूर्तरूप देने, पेंशन संवितरण प्राधिकारियों से अधिक ऋणों की प्राप्ति, अनुग्रह पेंशन के प्रति अधिक भुगतान, फेमली पेंशन मामलों के संशोधन के कारण फेमली पेंशन के प्रति अधिक ऋण की प्राप्ति, मृत्यु एवं सेवानिवृत्ति उपदान के अधिक मामलों को अंतिम रूप देने, पेंशन विकल्पकारियों के लिये छुट्टी नगदीकरण के प्रति अधिक व्यय, जमा संबद्ध बीमा योजना के प्रति अधिक व्यय, प्रत्याशित की अपेक्षा अधिक आज्ञाप्ति भुगतान को मूर्तरूप देने के कारण थे।

लोक लेखा समिति (पीएसी) ने अपनी चौंसठवीं रिपोर्ट (15वीं लोक सभा) में दत्तमत अनुदानों और भारित विनियोजनों से अधिक " (2010-11) पर टिप्पणी की कि रेल मंत्रालय द्वारा प्रचालित अनुदानों/विनियोजन के अंतर्गत अधिक व्यय करना बजटीय प्रयोग में गंभीर खामियों को दर्शाने वाला पुनरावर्ती तथ्य है। समिति ने यह भी देखा कि रेलवे द्वारा निधियों की आवश्यकता का अनुमान करते समय, विभिन्न उपशीर्षों के लिये अनुमान वेतन वृद्धि का कुल मौद्रिक प्रभाव, मौजूदा व्यय को उठाने, आगामी मांगों/आवश्यकताओं की बढ़ती लागत आदि का उचित रूप से विश्लेषण करके अधिक वास्तविक रूप से अनुमान किया जा सकता है जो थोड़ा और प्रयास करने से संभव था। पीएसी की टिप्पणियों पर रेल मंत्रालय का उत्तर अभी प्रतीक्षित है।

बजटीय संस्वीकृतियों पर आधिक्य का नियमितीकरण भारत के संविधान के अनुच्छेद 115(1)(ख) के अन्तर्गत संसद द्वारा किया जाना अपेक्षित है।

### 2.2.2 निरन्तर आधिक्य

स्टाफ कल्याण, सेवानिवृत्ति लाभ और विविध से संबंधित अनुदान 13- भविष्य निधि, पेंशन और अन्य सेवानिवृत्ति लाभ में 2009-10, 2010-12 और 2011-12 के दौरान निरन्तर आधिक्य था जो तालिका 2.5 में है।

तालिका 2.5 निरन्तर अधिक व्यय

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	नाम और अनुदान संख्या.	वित्तीय वर्ष	मूल प्रावधान	पूरक प्रावधान	वास्तविक प्रावधान	आधिक्य
1	अनुदान संख्या 13 (दत्तमत्त)- भविष्य निधि, पेंशन और अन्य सेवानिवृत्ति लाभ	2009-10	14,265.29	1,133.52	16,911.20	1,512.39
		2010-11	14,417.50	531.24	16,352.71	1,403.97
		2011-12	16,479.74	1,077.61	18,326.97	769.62
2	अनुदान संख्या 12 (दत्तमत्त)- कार्यचालन खर्च- विविध कार्यचालन खर्च	2009-10	3,157.65	0	3,177.23	19.59
		2010-11	3,093.25	260.81	4,002.50	648.44
		2011-12	3,684.74	425.13	4,388.08	278.21
3	विनियोजन संख्या 3 (प्रभारित)- कार्यचालन खर्च- सामान्य अधीक्षण और सेवाएँ	2009-10	0.01	0.09	0.35	0.24
		2010-11	0.05	0.10	0.36	0.21
		2011-12	0.00	0.03	0.30	0.27

भारतीय रेल ने आधिक्य का कारण मुख्यतः पेंशन संवितरण प्राधिकारियों से अधिक ऋणों की प्राप्ति पर अतिरिक्त व्यय, अनुग्रहपूर्वक पेंशन के प्रति अतिरिक्त भुगतान, फेमली पेंशन मामलों के संशोधन के कारण फेमली पेंशन के प्रति अधिक ऋणों की प्राप्ति, मृत्यु एवं सेवानिवृत्ति उपदान के अधिक मामलों को अंतिम रूप देने, पेंशन विकल्पकारियों के लिये छुट्टी नगदीकरण के प्रति अधिक व्यय, जमा संबद्ध बीमा योजना के प्रति अधिक व्यय, मुआवजा दावों के प्रति अधिक ऋणों और अतिरिक्त व्यय का समायोजन, दुर्घटना बीमा और मुआवजे के प्रति अधिक व्यय, निजी खान-पान वालों को ठेकेगत भुगतान सहित भारतीय रेल खानपान तथा पर्यटन निगम (आईआरसीटीसी) के बकाया बिलों के क्लियरेंस के प्रति अधिक व्यय होना, प्रत्याशित की अपेक्षा अधिक आज़प्ति भुगतान को मूर्तरूप देने के कारण बताया।

गत तीन वर्षों में निरन्तर आधिक्य बजटीय आवश्यकताओं का उचित अनुमान करने और राजकोषीय अनुशासन लागू करने में भारतीय रेल की विफलता दर्शाती थी।

### 2.2.3 बचतें

कुल मिलाकर ₹ 10973.65 करोड़ की बचत थी। ग्यारह मामलों में तालिका 2.6 में दिए गए विवरण के अनुसार बचत ₹ 100 करोड़ से अधिक थी:

तालिका 2.6: ₹ 100 करोड़ से अधिक बचत

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	विवरण	मूल प्रावधान	पूरक प्रावधान	वास्तविक व्यय	बचत
1	अनुदान संख्या 2- विविध व्यय	683.03	0	561.40	-121.63
2	अनुदान संख्या 3- साधारण अधीक्षण और रेल पर सेवाएं	4,996.02	0	4,665.06	-330.96
3	अनुदान संख्या 4- स्थायी क्षेत्र और कार्य की मरम्मत और रखरखाव	8,154.65	0	7,794.56	-360.09
4	अनुदान संख्या 7- संयंत्र और उपकरण की मरम्मत और रखरखाव	4,672.96	0	4,421.00	-251.96
5	अनुदान संख्या 9- संचालन व्यय-यातायात	13,324.23	116.10	13,293.48	-146.85
6	अनुदान संख्या 10- संचालन व्यय-ईंधन	17,288.48	1,692.31	18,846.06	-134.73
7	अनुदान संख्या 14- निधियों का विनियोजन (डीआरएफ, सीएफ, डीएफ, पीएफ)	28,068.41	0	2,5265.57	-2,802.83
8	जीआर को लाभांश	6,734.72	0	5,656.03	-1,078.69
9	अनुदान संख्या 16- पूंजी	53,501.37	714.10	52,704.66	-1,510.81
10	अनुदान संख्या 16- रेलवे निधियां	15,137.70	0.004	11,572.47	-3,565.23
11	अनुदान संख्या 16- रेलवे संरक्षा निधि	1,998.40	0.002	1,328.53	-669.87

इन बचतों के कारण कुछ सर्वेक्षण कार्य का गैर-निष्पादन/धीमी गति, निविदाओं को अंतिम रूप न देने, ठेका संबंधी भुगतान को मूर्तरूप देने में कमी, रेलवे भर्ती बोर्ड द्वारा कम संख्या में परीक्षा आयोजित करना, विश्व श्रेणी स्टेशन निर्माण की धीमी प्रगति, कर्मचारियों की लागत और आकस्मिकताओं के प्रति कम व्यय करना, विधि संबंधी बिलों की गैर-प्राप्ति, रिक्तियों को न भरने, मानदेय के भुगतान में कमी, स्टॉक में न होने वाले मर्दों की कम खरीद, और आहरण एवं स्टोर की अधिप्राप्ति, शुरू किये गये सफाई कार्य में कमी, रखरखाव गतिविधियों पर कम व्यय, प्रत्यक्ष खरीद और प्राप्त ऋण में कमी, प्रचार प्रभारों पर कम व्यय, आईआरएफसी के अलावा किराये के प्रभारों के भुगतान में कमी, बिक्री कर, उत्पाद शुल्क और अन्य करों/उगाही के प्रति व्यय में कमी, कम ऋण का समायोजन, कर्षण सेवाओं के लिये प्रयोग की जाने वाली विद्युत की लागत पर व्यय में कमी के कारण राजस्व अनुदानों में कमियों को आरोपित किया गया था।

"निधियों के लिये विनियोजन" में बचत के कारण मुख्यतः डीआरएफ के कम विनियोजन के कारण आरोपित किये गये थे। आगे, राजस्व अधिशेष की कम उपलब्धता के कारण विकास निधि और पूंजीगत निधि के अंतर्गत विनियोजन बजट अनुमान के अनुसार नहीं थे।

**अनुदान संख्या 16-पूंजी, रेलवे निधियां और आरएसएफ** - इन निधियों के अंतर्गत बचतों के कारण अनुवर्ती पैरा में दिये गये हैं।



**2.2.4 निरन्तर बचतें**

निम्न पाँच अनुदानों में से प्रत्येक में ₹ 100 करोड़ से अधिक की निरन्तर बचतें हुई थी जिनको नीचे तालिका में दिया गया है:

**तालिका 2.7 निरन्तर बचतें**

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	विवरण	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
1	अनुदान संख्या 14-निधियों में विनियोजन	373.99	6,429.96	4,301.51	2,533.20	2,802.84
2	अनुदान संख्या 16-पूँजी	789.47	537.20	2,020.71	760.50	1,510.81
3	अनुदान संख्या 16-रेलवे निधियां	1,634.35	1,723.38	2,815.59	861.94	3,565.24
4	अनुदान संख्या 16-रेलवे संरक्षा निधि	517.44	734.56	649.98	598.56	669.87

● **अनुदान संख्या 14 - निधियों का विनियोजन**

2007-08 के दौरान अनुदान संख्या 14 में बचतें हुई थी क्योंकि डीआरएफ या पेंशन निधि को विनियोजन निधियों की कम आवश्यकता के कारण कम हो गया था। तथापि, 2008-11 में इस अनुदान में बचतों का कारण आंतरिक स्रोतों से कम उत्पादन बताया गया था। 2008-09 में बचतें सीएफ को ₹ 7,773.96 करोड़ तक अंशदान में कमी के कारण हुई थी। 2009-10 में डीआरएफ और डीएफ को अंशदान में ₹ 5,137 करोड़ तक कटौती की गई थी और सीएफ को कोई अंशदान नहीं किया गया था क्योंकि संसाधनों का आंतरिक उत्पादन काफी कम हो गया था। 2010-11 में कम आंतरिक स्रोत उत्पादन के कारण ₹ 2085 करोड़ तक डीआरएफ में कटौती की गई है और सीएफ को कोई अंशदान नहीं किया गया क्योंकि वर्ष के दौरान विनियोजन के लिए कोई धन नहीं बचा था। 2011-12 में, डीआरएफ को विनियोजन आंतरिक संसाधन उत्पादन में कमी के कारण ₹ 403.31 करोड़ (अर्थात् बीई का 5.76 प्रतिशत) कम हुआ और डीएफ और सीएफ को किया गया योगदान क्रमशः ₹ 610.00 करोड़ और ₹ 515.58 करोड़ जो उनकी संबंधित निधियों के बीई का 25.41 प्रतिशत और 18.04 प्रतिशत है क्योंकि विनियोजन के लिये उपलब्ध निवल अधिशेष केवल ₹ 1125.58 करोड़ था।

● **अनुदान संख्या 16 में बचतें - पूँजी और रेलवे निधियां**

बचतें मुख्यतः प्रत्याशित ऋण मूर्तरूप न होने, भूमि अधिग्रहण पूरा नहीं होने/भूमि अधिग्रहण में विलम्ब/राज्य सरकार द्वारा भूमि सौंपने में विलम्ब, कार्य की धीमी प्रगति, प्रत्याशित की अपेक्षा व्यय की कम बुकिंग, रेलवे बोर्ड द्वारा नई लाइन का कार्य बंद करने, ठेके संबंधी देयताओं का मूर्तरूप कम करने, अपेक्षित स्थाई रूप से कार्य करने का तरीका मूर्तरूप न होने, यातायात सुविधाओं - यार्ड को फिर से बनाने से संबंधित कार्य की धीमी प्रगति, कम्प्यूटरीकरण कार्य के कम निष्पादन, मशीनरी और संयंत्र मर्दों की कम खरीद, कर्मचारी आवास के लिये निविदा/प्रस्तावों को अंतिम रूप न

देने, कर्मचारी सुविधा कार्यों की धीमी प्रगति, गैर-सरकारी उपक्रमों में कम निवेश, उत्पादन कार्यक्रम में संशोधन, थ्री फेज़ लोकोज़ की संख्या में कमी के कारण थीं। ठेके संबंधी देयताओं का कम मूर्तरूप, यातायात सुविधाओं - यार्ड को फिर से बनाने के कुछ कार्यों की कम प्रगति, निविदा को अंतिम रूप देने में देरी, पीआरएस कार्य के अनुमान/निविदा को अंतिम रूप न देने/विलम्ब से देने, कमप्यूटीकरण कार्य की धीमी प्रगति, आरडीएसओ पर रेलवे अनुसंधान की प्राप्ति की अपेक्षित सामग्री की प्राप्ति न होने, किराये पर ली गई परिसंपत्तियों के पूंजीगत भाग का भुगतान पूंजीगत निधि से न करने, प्रत्याशित की अपेक्षा व्यय की कम बुकिंग, प्रत्याशित से कम ऋण का मूर्तरूप, यात्री सुविधाओं पर कार्य की धीमी प्रगति, गैर-सरकारी उपक्रमों में कोई निवेश नहीं।

● **अनुदान संख्या 16 में बचतें - रेलवे सुरक्षा निधि**

रोड सुरक्षा कार्य की धीमी प्रगति, ठेके संबंधी भुगतान का मूर्तरूप, निविदाओं/प्रस्तावों को अंतिम रूप न देने/विलम्ब से देने, भूमि अधिग्रहण में विलम्ब, कम ऋण का समायोजन और (2011-12 के लिये) कार्य की धीमी प्रगति, भूमि के अधिग्रहण में विलम्ब, कम ठेके संबंधी गतिविधियां आरएसएफ के अंतर्गत निरंतर बचत का मुख्य कारण थे।

**निरन्तर सतत बचत के उदाहरण भारतीय रेल द्वारा खराब बजटीय अनुमानों को दर्शाते हैं।**

**2.3 अनुपूरक प्रावधान**

2011-12 के दौरान सात राजस्व में दत्तमत अनुदानों (6, 8, 9, 10, 11, 12, 13) में ₹ 3926.94 करोड़ की राशि के अनुपूरक प्रावधान लिये गये थे। ये मुख्यतः सामग्री के अंतर्गत उच्च रखरखाव गतिविधि, ठेके संबंधी भुगतान, डेबिट/क्रेडिट के स्थानांतरण, आईआरएफसी को किराया प्रभार के उच्च भुगतान, डीज़ल ट्रेक्शन और विद्युत ट्रेक्शन के अंतर्गत यातायात/ईंधन शोधन में वृद्धि के लिये ईंधन पर अधिक व्यय के लिए प्राप्त हुए थे। अनुदान संख्या 6, 10, 11, 12 और 13 में अनुपूरक प्रावधानों का 42 प्रतिशत, 100 प्रतिशत, 100 प्रतिशत, 65 प्रतिशत और 76 प्रतिशत बिना उपयोग के रहा।

प्रत्याशित से उच्चतर डिफ़िटल भुगतानों को पूरा करने के लिए प्रभारित विनियोजन के अन्तर्गत ₹ 3.19 करोड़ के अनुपूरक प्रावधान प्राप्त हुए थे। तथापि, प्रभारित विनियोजन संख्या 3, 4, 10 और 11 के अन्तर्गत अनुपूरक प्रावधानों का निर्धारण या तो 100 प्रतिशत से अधिक अपर्याप्त या अधिक था। ऐसी भारी विभिन्नता के कारण प्रत्याशित की अपेक्षा आज़ाप्ति भुगतान के अधिक/कम मूर्त रूप देने के कारण को स्पष्ट किया गया था।

## 2.4 अभ्यर्पण

किसी अनुदान या विनियोजन में बचत वित्तीय वर्ष के अन्त तक प्रतीक्षा किए बगैर उसी समय अभ्यर्पित की जानी अपेक्षित है जब इनका अनुमान हो जाए। तथापि, यह देखा गया कि 2011-12 (प्राप्त हुई कुल बजटीय सहायता का 11.76 प्रतिशत) में अनुदान संख्या 16 के पूंजीगत (प्रभारित) खण्ड में ₹ 13.70 करोड़ की बचत हुई थी, जिसमें से 31 मार्च 2012 को ₹ 0.32 करोड़ अभ्यर्पित किए गए थे और भारत सरकार से भारतीय रेल के लिए सकल बजटीय समर्थन घटाकर तदनुसूची ढंग से अन्य विभागों के लिए इन निधियों के उपयोग का अवसर छीन लिया।

अभ्यर्पण के कुछ मामलों को निम्नलिखित तालिका में दिखाया गया है:-

तालिका 2.8 विभिन्न अनुदानों के अंतर्गत अभ्यर्पण

(₹ करोड़ में)

अनुदान	वी/सी	मूल	पुरक	कुल प्रावधान	वास्तविक व्यय	निवल अंतर	अभ्यर्पण
2	वी	683.03	0	683.03	561.40	121.63	-81.74
3	वी	4,996.02	0	4,996.02	4,665.06	-330.96	-257.92
4	वी	8,154.65	0	8,154.65	7,794.56	-360.09	-264.64
5	वी	3,661.16	0	3,661.16	3,599.82	-61.34	-7.29
7	वी	4,672.96	0	4,672.96	4,421.00	-251.66	-96.62
14	वी	28,068.41	0	28,068.41	25,265.57	-2,802.84	-3,606.26
रेलवे निधि	वी	15,137.70	0	15,137.70	11,572.47	-3,565.23	-4,732.30
आरएसएफ	वी	1,998.40	0	1,998.40	1,328.53	-669.87	542.23
ओएलडब्ल्यूआर	वी	59.80	0	59.80	30.46	-29.34	8.24
12	सी	159.01	0	159.01	152.12	-6.89	4.36
रेलवे निधि	सी	8.80	0	8.80	2.34	-6.46	-4.94

## 2.5 खर्च करने वाली इकाइयों द्वारा बजटीय नियंत्रण

भारतीय रेल द्वारा बजट प्राक्कलन सामान्यतया क्षेत्रीय रेलवे की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुये, परिकल्पित किया जाता है जिसका विश्लेषण और संशोधन किया जाता है। नियमों<sup>20</sup> में व्यवस्था है कि वित्तीय वर्ष के दौरान कोई निधि, जो उस विशेष प्रयोजन, जिसके लिए वह प्राप्त की गई थी, के लिए उपयोग करने की संभावना न हो, को अन्य प्रयोजन के लिए या अन्य खर्च करने वाली इकाइयों (क्षेत्रीय रेलवे) के लिए नियमों के प्रावधानों के अन्तर्गत पुनर्विनियोजित किया जा सकता है। निधियों का पुनर्विनियोजन अन्तिम संशोधन

<sup>20</sup> भारतीय रेलवे वित्त संहिता का पैराग्राफ 376 निधियों के पुनर्विनियोजन की शक्तियां बताता है

विवरण<sup>21</sup> (एफएमएस) के माध्यम से किया जाता है। रेलवे-वार अनुदान लेखों (अनुदान संख्या 3 से 13) का सारांश **परिशिष्ट 2.2** में दिया गया है।

जोनल रेलवे की अनुदान सं. 3 से 13 के अनुदान लेखाओं (दत्तमत) की लेखापरीक्षा समीक्षा से निम्न पता चला:

- 94 मामलों में उपलब्धता से अधिक निधियां जोनल रेलवे द्वारा एफएमएस के माध्यम से अभ्यर्पित की गईं।
- 9 मामलों में संस्वीकृत आबंटनों से अधिक व्यय होने के बावजूद जोनल रेलवे ने एफएमएस के माध्यम से निधियां अभ्यर्पित की।
- 6 मामलों में, जोनल रेलवे ने एफएमएस के माध्यम से उनको आबंटित अनुपूरक प्रावधानों का 50 प्रतिशत या अधिक अभ्यर्पित किया। इनमें 2 मामले शामिल थे जहां उनको आबंटित अनुपूरक अनुदान का 100 प्रतिशत अभ्यर्पित किया गया था।
- 27 मामलों में, जोनल रेलवे को पहले से किया गया व्यय से संस्वीकृत अनुदान से कम होने के बावजूद वर्ष के अंत में पुनर्विनियोजन के माध्यम से अतिरिक्त निधियां प्राप्त हुईं।

**ऐसे उदाहरण त्रुटिपूर्ण बजटीय नियंत्रण और इसके परिणामस्वरूप अविवेकी पुनर्विनियोजन आदेशों के अनुवर्ती मुद्दे हैं।**

## 2.6 अनुदान सं. 16 - परिसम्पत्तियां, अधिग्रहण, निर्माण और प्रतिस्थापन का विस्तृत अध्ययन

भारतीय रेल पूंजीगत व्यय के लिए एक अनुदान संचालित करता है। अनुदान सं.16 अर्थात् निर्माण कार्य अनुदान आबंटन और क्षेत्र में कार्यकलापों के रूप में सबसे बड़ा अनुदान है। यह भारतीय रेल की परिसम्पत्तियों के निर्माण, अधिग्रहण और प्रतिस्थापन पर व्यय को वर्णित करता है। समस्त योजना व्यय इस अनुदान के माध्यम से बनाया, बजट किया गया और व्यय किया गया था। इस अनुदान के चार सैगमेंट हैं और अपनी निधियाँ चार भिन्न स्रोतों से लेता है:

- पूंजीगत-जीओआई के सामान्य बजट द्वारा अग्रिम बजटीय सहायता,
- रेलवे निधियां-तीन भिन्न आरक्षित निधियों<sup>22</sup> के तहत रखे गये आन्तरिक स्रोत,
- रेलवे सुरक्षा निधि-सैन्ट्रल रोड फण्ड से डीज़ल उपकरण के रेलवे के हिस्से से वित्त-पोषित और
- ओपन लाइन वर्क्स (राजस्व)-राजस्व से वित्त पोषित नये या अतिरिक्त सुधार/प्रतिस्थापन कार्य, जो ₹ एक लाख की लागत से कम हो।

एक सैगमेंट से दूसरे में निधियों का पुनर्विनियोजन अनुमत नहीं है।

<sup>21</sup> नियम के ढांचे के भीतर एक इकाई से अन्य या एक कार्य से अन्य कार्य के लिए निधियों के पुनर्विनियोजन को अन्तिम पुनर्विनियोजन के लिए अन्तिम संशोधन विवरण में संदर्भित

<sup>22</sup> आरक्षित निधि - मूल्यहास आरक्षित निधि (डीआरएफ) विकास निधि (डीएफ) और पूंजीगत निधि (सीएफ) थे।

खण्ड-वार आबंटन और व्यय तालिका 2.8 में दिया गया है:

तालिका 2.9 अनुदान सं. 16 के अन्तर्गत खण्ड वार व्यय

(₹ करोड़ में)

विवरण	मूल प्रावधान	अनुपूरक प्रावधान	कुल संस्वीकृत प्रावधान	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ अधिक (+)
दत्तमत हिस्सा					
प्रभारित	53,501.37	714.10	54,215.47	52,704.66	(-)1,510.81
रेलवे निधि	15,137.70	0.004	15,137.70	11,572.47	(-) 3,565.23
रेलवे सुरक्षा निधि	1,998.40	0.002	1,998.40	1,328.53	(-)669.87
ओपन लाइन वर्क्स-राजस्व	59.80	0.00	59.80	30.46	(-) 29.34
रेलवे विकास निधि को ऋण	0.00	3000*	3000	3000	0.00
कुल दत्तमत	70,697.27	3,714.11	74,411.38	68,636.12	(-) 5,775.26
प्रभारित हिस्सा					
पूंजीगत	49.4	67.07	116.47	102.77	(-)13.70
रेलवे निधि	8.80	0.00	8.80	2.34	(-) 6.46
रेलवे सुरक्षा निधि	1.60	0.00	1.60	0.53	(-) 1.07
ओपन लाइन वर्क्स-राजस्व	0.20	0.00	0.20	0.00	(-) 0.20
कुल प्रभारित	60.00	67.07	127.07	105.64	(-) 21.43

● पूंजी

2011-12 में, परिसम्पत्तियों के अधिग्रहण और निर्माण के लिए ₹ 53,501.37 करोड़ के लिए प्रावधान बनाया गया था। ₹ 3714.10 करोड़ की अतिरिक्त बजटीय सहायता पूंजी (दत्तमत) के अंतर्गत अनुपूरक अनुदान के माध्यम से प्राप्त थी जिसमें (i) "मुख्य शीर्ष - 7002 -रेलवे - लघु शीर्ष 202 - रेलवे विकास निधि को ऋण" जो रेलवे विकास निधि को विनियोजन के लिये बना है और निधि में ऋणात्मक शेष को पूरा करेगा और 2011-12 में आवश्यक अनिवार्य सुरक्षा के वित्तपोषण से संबंधित कार्य को भी करने के अन्तर्गत 2011-12 के दौरान सरकार द्वारा रेल मंत्रालय को विस्तृत किये जाने वाले विकास निधि के प्रति ₹ 3000\* करोड़ के कर्ज़ और (ii) योजना व्यय के अंतर्गत ₹ 714.10 करोड़ की अतिरिक्त आवश्यकता को पूरा करने के लिए शामिल है। पूर्ण अनुपूरक प्रावधान किराये की परिसंपत्तियों के भुगतान - पूंजीगत भाग (2200) और रोलिंग स्टॉक (2100) के भुगतान पर उपयोग किया गया था।

अनुदान के इस सैगमैन्ट में, संस्वीकृत प्रावधान के प्रति, ₹ 1,510.81 करोड़ की निवल बचत थी। बचतें मूर्तरूप न किये गये प्रत्याशित ऋण, पूरा न किये गये भूमि अधिग्रहण/भूमि अधिग्रहण में विलम्ब/राज्य सरकार द्वारा भूमि को सौंपने में विलम्ब, कार्य की धीमी प्रगति, प्रत्याशित की अपेक्षा व्यय की कम बुकिंग, रेलवे बोर्ड द्वारा नई लाइन का कार्य बंद करने, ठेके संबंधी देयताओं का कम मूर्तरूप होना, अपेक्षित स्थाई मार्ग कार्य मूर्तरूप न होना, यातायात सुविधाओं - यार्ड को फिर से बनाने से संबंधित कार्य की धीमी प्रगति,

कंप्यूटरीकरण कार्य का कम निष्पादन, मशीनरी और संयंत्र मर्दों की कम खरीद, कर्मचारी आवास के लिये निविदाओं/प्रस्तावों को अंतिम रूप न देना, कर्मचारी सुविधा कार्यों की धीमी प्रगति, गैर-सरकारी उपक्रमों में कम निवेश, उत्पादन कार्यक्रम में संशोधन और श्री फेज़ लोकोज़ की संख्या में कमी के कारण बताई गई थीं।

● **रेलवे निधियां**

'रेलवे निधियां' के लिए विनियोजन लेखे अनुदान सं.16 के अन्तर्गत निधियों के तीन स्रोतों अर्थात मूल्यहास आरक्षित निधि (डीआरएफ), विकास निधि (डीएफ) और पूंजी निधि (सीएफ) के माध्यम से वित्त पोषित किया जाता है।

- डीआरएफ - मौजूदा परिसम्पत्तियों के प्रतिस्थापन/नवीकरण के लिए
- डीएफ - सभी यात्रियों और अन्य प्रयोक्ताओं के लिए, अतिरिक्त और प्रतिस्थापन, सहित कार्य प्रत्येक ₹ एक लाख तक श्रम कल्याण कार्यों और सुरक्षा कार्यों सहित
- सीएफ - नई परिसम्पत्तियों के निर्माण और अधिग्रहण पर पूंजीगत व्यय की आवश्यकता पूरा करने के लिए।

इन सभी निधियों के भारतीय रेल के आन्तरिक स्रोतों या तो 'कार्यचालन व्यय' (डीआरएफ) या "निवल राजस्व अधिशेष" (डीएफ और सीएफ) को प्रभारित करके वित्त पोषित किया जाता है। इस प्रकार, भारतीय रेल का निष्पादन और निधि लेखाओं में शेषों की उपलब्धता अनुदान के इस सैगमेंट के अन्तर्गत व्यय की योजना पर प्रभाव डालता है। यद्यपि निधियों के इन स्रोतों के बीच विनियोजन अनुमत नहीं है, परन्तु इन निधियों के लिए संयुक्त विनियोजन लेखे तैयार किये जाते हैं। संस्वीकृत आबंटन और रेलवे निधियों के अन्तर्गत व्यय का स्रोत-वार ब्यौरा नीचे सारणीबद्ध है:

**तालिका- 2.9 रेलवे निधियों के घटक**

(₹ करोड़ में)

विवरण	मूल प्रावधान	अनुपूरक प्रावधान	कुल संस्वीकृत प्रावधान	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ अधिक (+)
<b>दत्तमत हिस्सा</b>					
मूल्यहास आरक्षित निधि	9,038.70	0.002	9,038.70	9,349.40	310.70
विकास निधि	2,399.00	0.002	2,399.00	2,223.06	(-)175.94
पूंजीगत निधि	3,700.00	0.00	3,700.00	0.00	(-)3,700.00
कुल दत्तमत	15,137.70	0.004	15,137.70	11,572.47	(-)3,565.24
<b>प्रभारित हिस्सा</b>					
मूल्यहास आरक्षित निधि	6.20	0.00	6.20	1.12	(-)5.08
विकास निधि	2.60	0.00	2.60	1.22	(-)1.38
पूंजीगत निधि	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
कुल प्रभारित	8.80	0.00	8.80	2.34	(-)6.46
कुल दत्तमत और प्रभारित	15,146.50	0.004	15,146.50	11,574.81	(-)3,571.70

अनुदान के इस सैगमेंट के विश्लेषण से पता चला कि ₹ 3565.24 करोड़ (संस्वीकृत अनुदान का 23.55 प्रतिशत) करोड़ की निवल बचत (दत्तमत के अन्तर्गत) हुई।

स्रोतवार आबंटन और व्यय की और जांच से निम्न का पता चला:

- **डीआरएफ-** ₹ 9038.70 करोड़ के संस्वीकृत प्रावधानों के प्रति ₹ 310.70 करोड़ (3.44 प्रतिशत) का अतिरिक्त व्यय हुआ।
- **डीएफ-** ₹ 2,399 करोड़ के प्रावधान (दत्तमत) के प्रति ₹ 2,223.06 करोड़ खर्च करने के परिणामस्वरूप ₹ 175.94 करोड़ की बचत हुई।
- **सीएफ-** संस्वीकृत अनुदान के ₹ 3700 करोड़ (100 प्रतिशत) के साथ-साथ ₹ 3700 करोड़ के अनुपूरक अनुदान की बचत हुई।

- **रेलवे सुरक्षा निधि**

सैन्ट्रल रोड फण्ड में डीज़ल उपकरण के भारतीय रेल के हिस्से द्वारा पूंजीगत व्यय का यह स्रोत वित्तपोषित किया जाता है। उपलब्ध निधि सड़क सुरक्षा कार्यों जैसे मानव रहित रेलवे क्रासिंग पर मानव तैनाती और सड़क उपरि/भूमिगत पुल के निर्माण के लिए उपयोग में लाया जाता है। यह देखा गया कि प्रस्तावित आबंटन कभी भी पूर्ण रूप से पिछले पांच वर्षों में उपयोग में नहीं लाये जा रहे थे क्योंकि अनुदान के इस सैगमेंट में निरन्तर बचतें हुई थी जैसा कि ऊपर 2.2.4 पैराग्राफ में चर्चित है। निधियों की उपलब्धता के बावजूद सड़क सुरक्षा कार्यों के कार्यान्वयन में विलम्ब हुआ था।

- **ओपन लाइन कार्य (राजस्व)**

अनुदान का यह खण्ड भारतीय रेल के राजस्व से वित्त पोषित था। सभी कार्यों (यात्री सुविधा कार्यों से इतर की लागत चाहे नए या अतिरिक्त सुधार/ प्रतिस्थापन के लिए हों, जहाँ लागत ₹1 लाख से कम है वहाँ इस अनुदान के खण्ड के लिए प्रभार्य है। ₹ 59.80 करोड़ की मूल रूप से आबंटित निधि के 49 प्रतिशत का उपयोग नहीं किया गया। बचत को कार्य की धीमी प्रगति, निविदाओं को अंतिम रूप देने में देरी, ठेकागत भुगतानों की कम यथार्थता, ऋणों की कम प्राप्ति, कम्प्यूटरीकरण/रेलवे अनुसंधान से संबंधित निविदाओं का गैर/विलम्बित अन्तिम रूप देने के कारण माना गया।

### 2.6.1 रेलवे निधियों का आहरण/उपयोग

निम्नलिखित तालिका पिछले तीन वर्षों के दौरान " निधियों के विनियोग " और निधियों से "उपयोग की गई राशि" से संबंधित बजट अनुमान और वास्तविक की स्थिति दर्शाती है:

**तालिका 2.10 31 मार्च 2012 को समाप्त पिछले तीन वर्षों के दौरान रेलवे निधियों को विनियोजन और आहरण**

		(₹ करोड़ में)		
निधि	विवरण	2009-10	2010-11	2011-12
डीआरएफ	निधि का विनियोजन (बीई)	5,425.00	7,700.00	7,100.00
	निधि का विनियोजन (वास्तविक)	2,287.00	5,615.00	6,720.00
	अधिकता/कमी	(-)3,138.00	(-)2,085.00	(-)380.00

	निधि से व्यय/आहरण	5,731.19	5,585.12	6,680.72
डीएफ	निधि को विनियोजन (बीई)	2,000.00	2,800.00	2,400.00
	निधि को विनियोजन (वास्तविक)	0.75	1,404.90	610.00
	अधिकता/कमी	(-)1,999.25	(-)1,395.10	(-)1,790.00
	निधि से व्यय/आहरण	3,141.48	2,576.59	2,222.56
सीएफ	निधि को विनियोजन (बीई)	642.26	373.09	2858.41
	निधि को मविनियोजन (वास्तविक)	-	-	515.57
	अधिकता/कमी	(-)642.26	(-)373.09	(-)2,342.84
	निधि से व्यय/आहरण	3,282.74	3,329.85	0
जोड़ (रलवे निधि)	निधि को विनियोजन (बीई)	8,067.26	10,873.09	12,358.41
	निधि को विनियोजन (वास्तविक)	2,287.75	7,019.90	7,845.57
	अधिकता/कमी	(-)5,779.51	(-)3,853.19	(-)4,513.04
	निधि से व्यय/आहरण	12,155.41	1,1491.56	8,903.28

उपर्युक्त से यह देखा गया है कि पिछले तीन वर्षों के दौरान निधियों की कम उपलब्धता के कारण बजट प्रक्षेपण के अनुसार निधियों को विनियोजन नहीं किया गया था। डीआरएफ, जो पुरानी परिसम्पत्तियों के नवीकरण/प्रतिस्थापन के लिए आवश्यक निधियों की अपेक्षा को पूरा करने के लिए सृजित किया गया है, का विनियोजन परिसम्पत्तियों के जीवनकाल के अनुसार नहीं किया जा रहा है परन्तु निधि में विनियोजन उस सीमा तक किया गया था जहां तक कार्यचालन व्यय वहन कर सकता था।

इसके अतिरिक्त, राजस्व अधिशेष के कम सृजन के कारण, डीएफ और सीएफ से विनियोजन भी बजट प्राक्कलनों के अनुसार नहीं किया जा सका था।

निधियों से आहरण लगभग सभी तीन वर्षों में निधियों को विनियोजित राशि से अधिक था।

### 2.6.2 अनुदान सं. 16 के अन्दर पुनर्विनियोजन

अनुदान के प्रत्येक सेगमेंट के अन्तर्गत निर्माण-कार्यो/कार्यकलापों को नई लाइनों के निर्माण, दोहरीकरण, गेज परिवर्तन, चल स्टॉक आदि जैसी 33 योजना शीर्षों (लघु लेखा शीर्ष) के अन्तर्गत समूहित किया जाता है। परिसम्पत्तियों (निर्माण कार्य बजट) के निर्माण, अधिग्रहण और प्रतिस्थापन के लिए बजट अनुमानों से निवेश निर्णयों को अग्रिम और निरन्तर योजना प्रक्रिया के आधार पर तैयार किए गए वार्षिक "निर्माण-कार्य, मशीनरी एवं चल स्टॉक कार्यक्रम" के माध्यम से प्रक्रियागत किया गया था।

जैसाकि नीचे उल्लेख किये गये मूल आबंटित निधियों के बड़े पैमाने पर पुनर्विनियोजन के अतिरिक्त संस्वीकृत अनुदान का उपयोग न करने, पूँजीगत अनुदान के निर्माण-कार्य बजट के निरूपण में विस्तृत उपयोग के बावजूद निम्नलिखित ध्यान में आया था:

- अनुदान के पूँजीगत सेगमेंट में निम्नलिखित देखा गया था:



निधियों की आवश्यकताओं के लिए अनुमान गलत साबित हुए क्योंकि ध्वस्त लाइनों के पुररूद्धार-योजना शीर्ष-1300 (₹11.54 करोड़-23 प्रतिशत<sup>23</sup>), गेज परिवर्तन कार्य-योजनाशीर्ष-1400 (₹ 2154 करोड़-380 प्रतिशत), दोहरीकरण परियोजनाएं-योजनाशीर्ष-1500 (₹ 944.33 करोड़-925.80 प्रतिशत), रोलिंग स्टॉक-योजना शीर्ष-2100 (₹ 1487.33 करोड़-2974.66 प्रतिशत), पट्टे की परिसम्पत्तियाँ-योजना-शीर्ष-2200 (₹ 2776 करोड़-418 प्रतिशत), अन्य इलेक्ट्रिकल कार्य-योजना शीर्ष 3600 (₹ 22.59 करोड़-29.72 प्रतिशत), और सरकारी वाणिज्यिक उपक्रमों में निवेशयोजना शीर्ष-6200 (₹ 750 करोड़-3947.37 प्रतिशत) के लिए पुनर्विनियोग के माध्यम से अन्य योजना शीर्षों से अतिरिक्त निधियाँ उपलब्ध कराई गई थी।

नई लाइन निर्माण-योजना शीर्ष-1100-(₹ 2032.55 करोड़-28.44 प्रतिशत), यातायात सुविधा-यार्ड पुनर्माडलिंग एवं अन्य-योजना शीर्ष-1600- (₹ 10.62 करोड़-3.58 प्रतिशत), कम्प्यूटरीकरण योजना शीर्ष-1700 (₹ 65.42 करोड़-78.06 प्रतिशत) पुल कार्य-योजना शीर्ष-3200-(₹18.71 करोड़-34 प्रतिशत), मशीनरी एवं संयंत्र-योजना शीर्ष-4100-(₹ 26.67 करोड़-22 प्रतिशत), महानगरीय परिवहन-योजना शीर्ष-8100-(₹ 5457.27 करोड़-83.96 प्रतिशत) योजना शीर्षों में निधियों का उपयोग न करना और अभ्यर्पण देखा गया था।

- अनुदान के रेलवे निधि खण्ड में निम्नलिखित देखा गया था:

निधियों की आवश्यकता के कम आकलन के परिणामस्वरूप नई लाइन निर्माण-योजना शीर्ष-1100-(₹ 1.51 करोड़-100 प्रतिशत), और पुल कार्य-योजना शीर्ष-3200-(₹ 30.42 करोड़-11.12 प्रतिशत) के लिए अतिरिक्त निधियों का प्रावधान हुआ।

गेज परिवर्तन-योजना शीर्ष-1400-(₹ 37.90 करोड़ - 75.8 प्रतिशत), दोहरीकरण-योजना शीर्ष-1500(₹ 10.00 करोड़-76.92 प्रतिशत), कम्प्यूटरीकरण-योजना शीर्ष-1700-(₹105.53 करोड़-41.88 प्रतिशत), रेलवे अनुसंधान-योजना शीर्ष-1800-(₹ 32.28 करोड़ - 46 प्रतिशत), पुल कार्य-योजना शीर्ष-3200-(₹ 30.42 करोड़-11.12 प्रतिशत), के मामले में योजना शीर्षों में निधियों का भारी अभ्यर्पण और उपयोग न किया जाना देखा गया था।

11 योजना शीर्षों में से आठ योजना शीर्षों में ओएलडब्ल्यूआर के तहत निधियों का उपयोग न करना तथा अभ्यर्पण देखा गया था। निधियों का गैर-उपयोग और अभ्यर्पण मुख्यतः यातायात सुविधा-यार्ड पुनर्माडलिंग और अन्य-योजना शीर्ष-1600-(₹ 12.12 करोड़-80.82 प्रतिशत), कम्प्यूटरीकरण-योजना शीर्ष-1700-(₹ 3.78 करोड़-55.65 प्रतिशत), सिग्नल एवं दूरसंचार-योजना शीर्ष-3300-(₹ 1.42 करोड़-71.27 प्रतिशत) में थे।

- निधियों का उपयोग न करना एवं अभ्यर्पण ऑड सुरक्षा-अमानवीकृत क्रासिंग-2900-(₹ 227.89 करोड़-28.49 प्रतिशत), तथा सड़क सुरक्षा-ओवर ब्रिज/अंडर ब्रिज-योजना शीर्ष-3000-(₹ 314.33 करोड़ 26.23 प्रतिशत) में आरएसएफ के तहत देखा गया था।

<sup>23</sup> प्रतिशतता संस्वीकृत अनुदान के संदर्भ में थी।

एक योजना शीर्ष से दूसरे में अथवा एक जोनल रेलवे से दूसरे जोनल रेलवे में मूल रूप से आबंटित संसाधनों की प्राथमिकता और पुनर्विनियोजन में बड़े पैमाने पर परिवर्तन, परिसम्पत्तियों के अधिग्रहण, विनिर्माण और प्रतिस्थापन/नवीनीकरण के लिए बजटीय अनुमानों को तैयार करने में विश्वसनीयता के अभाव के सूचक थे। इसने परिसम्पत्तियों के निर्माण और अधिग्रहण की दीर्घकालिक अग्रिम योजना को ही नहीं बल्कि निर्माण-कार्यों/परियोजनाओं के समापन की अनुसूची को भी प्रभावित किया।

### 1.1.3 पूंजीगत अनुदान के समग्र विश्लेषण से पता चला

- अपर्याप्त योजना
- नीति बनाने, योजना और बजटिंग के बीच कमजोर संबंध
- बजट बनाने और बजट निष्पादन्ति करने के बीच अपर्याप्त संबंध

### 2.7 व्यय का गलत वर्गीकरण

जोनल रेलवे के लेखाओं को सत्यापित करते समय व्यय के गलत वर्गीकरण और अन्य लेखाकरण गलतियों के दृष्टांत ध्यान में आए थे। व्यय के गलत वर्गीकरण और महत्वपूर्ण लेखाकरण गलतियों के मामलों को "भारतीय रेल 2011-12 के विनियोग लेखे-विस्तृत लेखे - भाग-II" में सूचीबद्ध किया गया है। व्यय के गलत वर्गीकरण के इन मामलों को एक राजस्व अनुदान से दूसरे में और राजस्व से पूंजीगत अनुदान में भी और इसके विपरीत शामिल किया जाता है। पूंजी से जमा लेखा शीर्षों में व्यय के गलत वर्गीकरण पर मामलों की लेखापरीक्षा में भी पहचान की गई थी। राजस्व से पूंजी लेखाशीर्ष अथवा पूंजी से जमा शीर्षों में व्यय के गलत वर्गीकरण को लेखाओं में राजस्व एवं पूंजी व्यय में कम बताया गया था। ऐसे गलत वर्गीकरण के कुछ मामलों को **परिशिष्ट - 2.3** में सूचीबद्ध किया गया है।

नमूना लेखापरीक्षा से पता चला कि राजस्व लेखा शीर्ष से संबंधित ₹ 5.54 करोड़ के व्यय को पूंजी लेखा शीर्ष और ₹ 15.88 करोड़ को पूंजी लेखा शीर्ष से राजस्व लेखा शीर्ष में गलत वर्गीकृत किया गया था जिसके कारण ₹ 10.34 करोड़ की सीमा तक पूंजीगत व्यय कम बताया गया था। इसके अतिरिक्त लेखांकन में कई त्रुटियों के साथ-साथ राजस्व और पूंजीगत अनुदानों तहत गलत वर्गीकरण पाया गया।

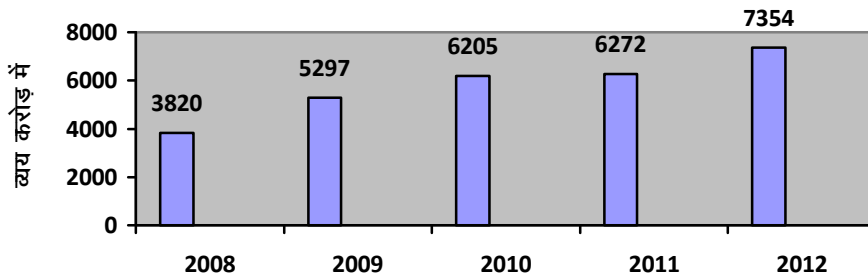
लोक लेखा समिति (पीएसी) ने अपने चौसठवें प्रतिवेदन (15वीं लोकसभा) में खेद जताया कि व्यय के गलत वर्गीकरण की लगातार बेरोकटोक प्रवृत्ति स्थानिक अनुपात तक पहुँच गयी है और वे इस तरह के बुनियादी दोष का पता लगाने और उसे दूर करने में बार-बार विफल हुए। जाहिर है या तो परिहार्य त्रुटियों के लिए जिम्मेदारी नियत करने या परिभाषिक उभयवृत्तता जिसके कारण गलत वर्गीकरण हुआ के सुधार के लिए मंत्रालय द्वारा कोई ठोस कार्रवाई नहीं की गई।

## 2.8 असंस्वीकृत व्यय

भारतीय रेल द्वारा अनियमित व्यय की सभी मदें जैसे संस्वीकृत प्राक्कलनों से अधिक किया गया व्यय, विस्तृत प्राक्कलनों और विविध अधिक भुगतानों आदि के बिना किया गया व्यय जोनल रेलवे प्रशासन द्वारा आपत्ति पुस्तिकाओं में दर्ज किया जाता है और असंस्वीकृत व्यय माना जाता है।

आपत्ति के अन्तर्गत रखे गये ऐसे व्यय की समीक्षा से मार्च 2008 को ₹ 3820 करोड़ से मार्च 2009 को ₹ 5,297 करोड़ और मार्च 2010 को ₹ 6205 करोड़, मार्च 2011 को ₹ 6,272 करोड़ तथा 31 मार्च 2012 को ₹ 7,354 करोड़ की बढ़ती प्रवृत्ति उजागर हुई। 31 मार्च 2012 को उन मदों से सम्बन्धित, ₹ 6,205 करोड़ (84 प्रतिशत) का असंस्वीकृत व्यय जो दो वर्ष से अधिक पुरानी थी, में शामिल था।

चित्र 2.9 असंस्वीकृत व्यय



असंस्वीकृत व्यय की बढ़ती प्रवृत्ति ने असंस्वीकृत व्यय को नियमित करने में प्रशासन की अदक्षता दर्शाई।

## 2.9 निष्कर्ष और सिफारिशें

भारतीय रेल निरन्तर संसद द्वारा संस्वीकृत बजटीय प्रावधानों से अधिक व्यय कर रहा है। व्यय के गलत वर्गीकरण के उदाहरणों की नियमित रूप से रेलवे लेखांकन प्रणाली में निरन्तर आवृत्ति होती है। लोक लेखा समिति (पीएसी) ने कई बार संस्वीकृत अनुदानों से अधिक व्यय, जो भारतीय रेल द्वारा बजट के तैयार करने में अपर्याप्त उपयोग का स्पष्ट सूचक है पर अपनी अप्रसन्नता व्यक्त की है। समिति ने व्यय के गलत वर्गीकरण के आवर्ती उदाहरणों को बार-बार गम्भीरता से लिया था।

लोक लेखा समिति (पीएसी) ने अपने चौसठवें प्रतिवेदन (15वीं लोकसभा) में खेद जताया कि व्यय के गलत वर्गीकरण की लगातार बेरोकटोक प्रवृत्ति स्थानिक अनुपात तक पहुँच गयी है और वे इस तरह के बुनियादी दोष का पता लगाने और उसे दूर करने में बार-बार विफल हुए।

जाहिर है या तो परिहार्य त्रुटियों लिए जिम्मेदारी नियत करने या परिभाषिक उभयवृत्तिता जिसके कारण गलत वर्गीकरण हुआ के सुधार के लिए मंत्रालय द्वारा कोई ठोस कार्रवाई नहीं की गई।

असंस्वीकृत व्यय की बढ़ती हुई प्रवृत्ति को नियंत्रित किया जा सकता है और असंस्वीकृत व्यय का प्रशासन द्वारा नियमित किया जा सकता है।

### सिफारिशें

लोक लेखा समिति (पीएसी)ने अपनी चौसठवी रिपोर्ट (15वीं लोकसभा) में रेल मंत्रालय के लिए कुछ दिशा-निर्देश जारी किए जो पिछली लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर आधारित थे। इस प्रकार, लेखापरीक्षा सिफारिशों के साथ-साथ पीएसी के निर्देशों को भी शामिल शामिल किया जाता है।

#### पीएसी की सिफारिशें

➤ यह सिफारिश की गई कि रेल मंत्रालय स्वयं के द्वारा संचालित अनुदानों/विनियोगों के विभिन्न उप-शीर्षों के अन्तर्गत अपनी बजटीय आवश्यकताओं का वास्तविक अनुमान सुनिश्चित करने का गम्भीर प्रयास करे ताकि मौजूदा कमियों/खामियों की पहचान की जाय और अतिरिक्त व्यय का निराकरण करने हेतु ठोस उपचारात्मक उपाय किए जाएं।

➤ यह भी सिफारिश की गई कि रेलवे में मौजूदा बजटीय तंत्र की पूरी तरह समीक्षा और नवीनीकरण की आवश्यकता है ताकि गलत वर्गीकरण प्रवृत्ति के प्रगतिशील उन्मूलन हेतु प्रणालीगत कमियों/खामियों को दूर करने के लिए सुधारात्मक कदम, जहाँ भी आवश्यकता हो, उठाया जा सके। इसके अतिरिक्त, प्रत्येक पेटेंट गलत वर्गीकरण के लिए जिम्मेदारी नियत की जाय ताकि भविष्य में व्यय के वर्गीकरण में अधिक सावधानी और परिश्रमिता बरती जा सके।

#### लेखापरीक्षा की सिफारिशें

➤ भारतीय रेलवे को व्यय के गलत वर्गीकरण के दृष्टान्तों को प्रभावी रूप से कम करने के लिए अपने आन्तरिक नियंत्रण को सुदृढ़ करना चाहिए। निवारक संस्वीकृतियों का महत्वपूर्ण नियंत्रक अधिकारियों के स्तर पर विकसित वृहत् जिम्मेदारियों का निर्वहन किया जाना चाहिए।

➤ भारतीय रेलवे को भी अनुपूरक अनुदानों का प्राक्कलन अति युक्तिसंगत ढंग से बनाने वाले एक तंत्र की खोज करनी चाहिए ताकि वित्तीय अनुशासन सुनिश्चित जा सके।

➤ असंस्वीकृत व्यय की बढ़ती प्रवृत्ति को नियंत्रित किया जाय; प्रशासन यह सुनिश्चित करे कि सभी असंस्वीकृत व्यय प्राथमिकता के आधार पर नियमित कर लिए गए हैं।