

## अध्याय 2 विनियोजन लेखे

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

रेल बजट संसदीय वित्त नियंत्रण का एक साधन और साथ ही रेल मंत्रालय, भारत सरकार के लिए 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 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 पुनर्विनियोजन को सूचीबद्ध करते हैं तथा बजट की भारित 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 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।

**2.1 विनियोजन लेखाओं का सारांश**

भारतीय रेल 15 राजस्व अनुदानों<sup>25</sup> (अनुदान संख्या 1 से 15) और एक पूंजीगत अनुदान<sup>26</sup> (अनुदान संख्या 16) को सम्मिलित करके 16 अनुदानों के प्रचालन माध्यम से अपने व्यय के लिए प्राधिकृत हैं। 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 निधीयन मुख्यतः बजट के माध्यम से, आंतरिक संसाधनों और केन्द्रीय सड़क निधि<sup>27</sup> 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 2014 को समाप्त वर्ष के दौरान खर्च की गई और भारत के संविधान के अनुच्छेद 114 और 115 के अर्न्तगत पारित राशि के लिए विनियोजन लेखाओं (रेलवे) का सारांश तालिका 2.1 में दिया गया है:

तालिका 2.1-विनियोजन लेखा 2013-14 का सारांश

(₹ करोड़ में)

	मूल अनुदान/विनि योजन	अनुपूरक अनुदान	कुल संस्वीकृत अनुदान	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ आधिक्य (+)
<b>दत्तमत</b>					
राजस्व	1,70,010.70	6,022.27	1,76,032.97	1,69,656.49	(-) 6,376.48
पूंजीगत	86,928.30*	1,000.00	87,928.30	83,923.45@	(-) 4,004.85
कुल दत्तमत	2,56,939.00	7,022.27	2,63,961.27	2,53,579.94	(-) 10381.33
<b>भारित</b>					
राजस्व	215.11	64.69	279.80	192.15	(-) 87.65
पूंजीगत	91.11	62.70	153.81	166.66	12.85

<sup>25</sup> अनुदान जिसमें संसद द्वारा यथा दत्तमत कार्यचालन व्यय तथा अन्य राजस्व व्यय का विवरण रहता है।

<sup>26</sup> अनुदान जिसमें संसद द्वारा दत्तमत परिसम्पत्तियों की प्राप्ति, निर्माण और प्रतिस्थापन पर व्यय का विवरण होता है।

<sup>27</sup> समर्पित केंद्रीय सड़क निधि का गठन पेट्रोल एवं डीजल से उपकर के संग्रहण से केंद्र सरकार द्वारा किया गया था। संग्रहण के एक हिस्से को रोड ओवर/अंडर ब्रिज के निर्माण तथा मानवरहित रेलवे क्रॉसिंग पर सुरक्षा कार्यों के लिए रेलवे को दिया जाता है।

कुल भारत	306.22	127.39	433.61	358.81	(-) 74.80
कुल जोड़	2,57,245.22	7,149.66	2,64,394.88	2,53,938.75	(-) 10,456.13

\*इसमें सामान्य बजटीय सहायता के भाग के रूप में राष्ट्रीय निवेश विधि (एनआईएफ) में से वित्त मंत्रालय द्वारा दी गई ₹ 26,000 करोड़ की राशि शामिल है।

@ इसमें इनआईएफ द्वारा किए गए व्यय के रूप में दर्शाए गई ₹ 17,634.382 करोड़ की राशि शामिल है।

उपर्युक्त तालिका इंगित करती है कि वित्त वर्ष 2013-14 के दौरान भारतीय रेल के कुल व्यय ₹ 2,53,938.75 करोड़ में से लगभग 66.89 प्रतिशत राजस्व अनुदानों पर खर्च किया गया था जो प्रशासनिक, प्रचालन और रखखाव कार्यकलापों पर कार्यचालन व्यय था जबकि 33.11 प्रतिशत परिसम्पत्तियों की प्राप्ति, निर्माण एवं उनके प्रतिस्थापन/नवीकरण के माध्यम से आधारभूत सुविधाओं के सृजन और सवर्धन से संबंधित पूंजीगत अनुदान पर खर्च किया गया था। उपर्युक्त तालिका 2013-14 में उपलब्ध संस्वीकृत प्रावधानों के प्रति राजस्व अनुदानों में 3.67 प्रतिशत (₹ 6,464.13 करोड़) और पूंजीगत अनुदान में 4.53 प्रतिशत (₹ 3,992.00 करोड़) की बचतें भी दर्शाती है।

अनुदानवार व्यय के विश्लेषण से पता चला कि निवल बचत ₹ 10,456.13 करोड़ जोकि नौ राजस्व अनुदान, पूँजी अनुदान के तीन खंड, एक राजस्व विनियोग<sup>28</sup> एवं एक खंड पूँजीगत विनियोग के अंतर्गत कुल बचत ₹ 13,175.88 करोड़ में से ₹ 2,719.75 करोड़ जो कि छह राजस्व अनुदान, दस राजस्व विनियोगों, एक खंड पूंजीगत अनुदान और दो खंड पूँजीगत विनियोग के थे, के अधिकता के समायोजन के बाद का परिणाम था जैसा कि परिशिष्ट 2.1 में दिखाया गया है।

### 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:

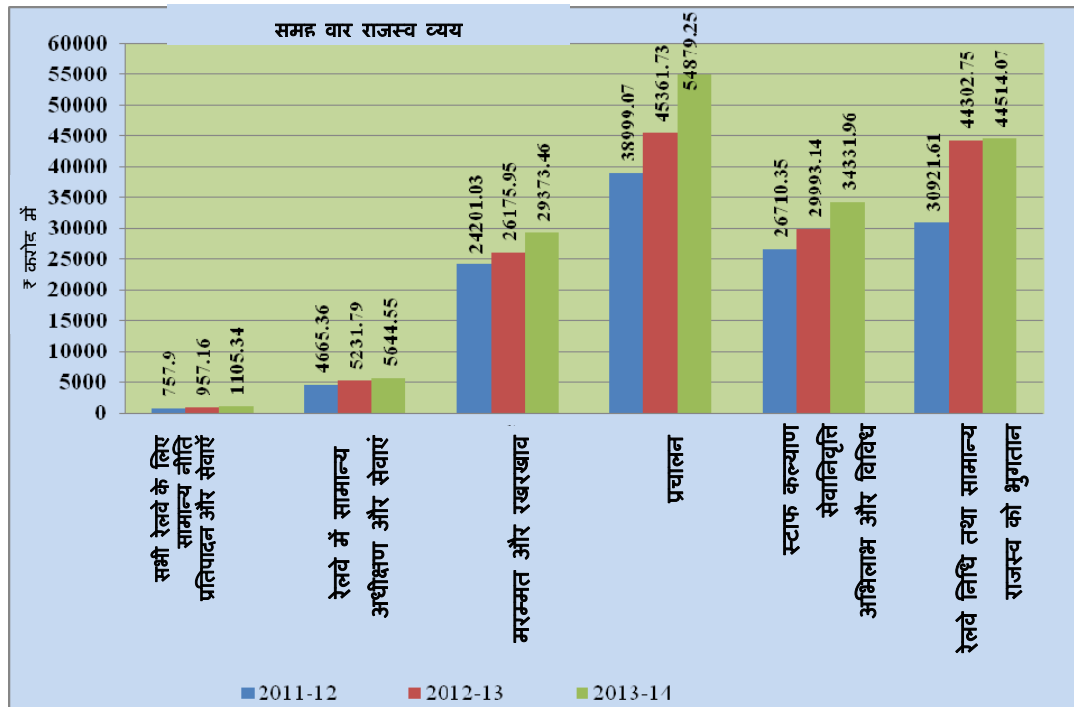
<sup>28</sup> विनियोजन भारत की समेकित निधि पर भारत व्यय का उल्लेख करता है।

तालिका 2.2 रेलवे द्वारा प्रचालित अनुदान

संख्या	विवरण	छः विभिन्न समूह
1	रेलवे बोर्ड	सभी रेलवे के लिए सामान्य नीति प्रातिपादन और सेवाएं
2	विविध व्यय (सामान्य)	
3	रेलवे में सामान्य अधीक्षण एवं सेवा	रेलवे में सामान्य अधीक्षण और सेवाएं
4	स्थाई मार्ग और निर्माण की मरम्मत तथा रखरखाव	मरम्मत और रखखाव
5	मोटिव पावर की मरम्मत और रखरखाव	
6	कैरियज और वैगनों की मरम्मत और रखरखाव	
7	संयंत्र और उपकरण की मरम्मत और रखरखाव	
8	प्रचालन खर्च-चल स्टॉक और उपकरण	प्रचालन
9	प्रचालन खर्च-यातायात	
10	प्रचालन खर्च- ईंधन	
11	स्टाफ कल्याण और सुविधाएं	स्टाफ कल्याण सेवानिवृत्ति लाभ और विविध
12	विविध कार्यचालन व्यय	
13	भविष्य निधि, 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	

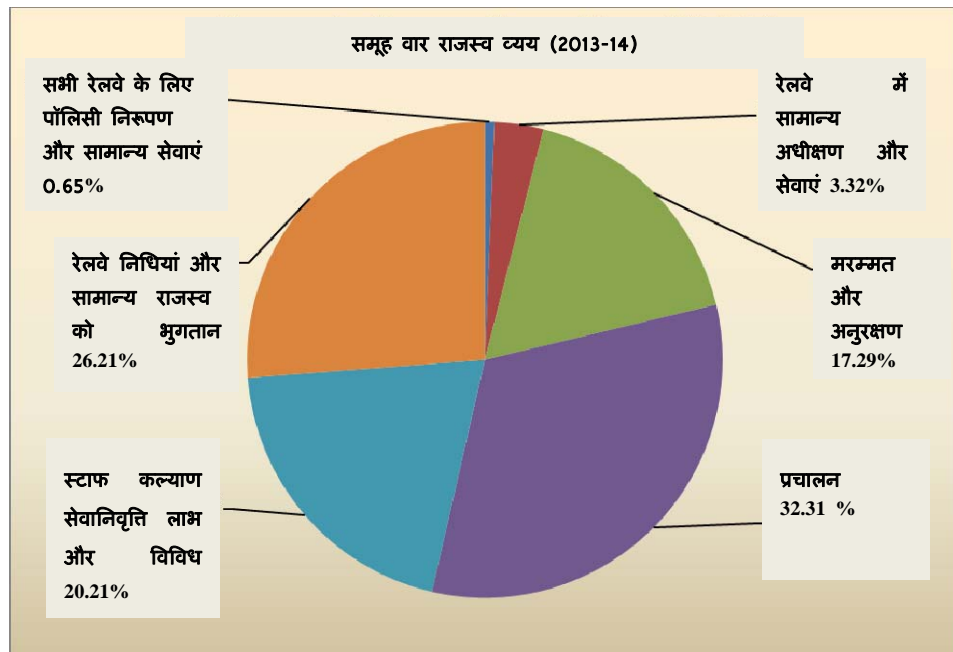
निम्नलिखित चित्र पिछले तीन वर्षों जो भारतीय रेलवे के व्यय में बढ़ती हुई प्रवृत्ति दर्शाता है के लिए समूहवार व्यय दिखाता है:

चित्र 2.1 2011-12 से 2013-14 के दौरान समूह वार-राजस्व व्यय की प्रवृत्ति



निम्नलिखित पाई डायग्राम 2013-14 में समूह-वार व्यय को दर्शाता है:

डायग्राम 2.2 समूह-वार राजस्व व्यय (2013-14)



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

तालिका 2.3 समूह वार अनुमान, व्यय और अन्तर (2013-14)

(₹ करोड़ में)

विवरण	मूल अनुदान/विनियों जन	पूरक प्रावधान	कुल संस्वीकृत अनुदान	वास्तविक व्यय	संस्वीकृत अनुदान के संदर्भ में अन्तर (-) बचत/(+) आधिक्य	प्रतिशतता अंतर
सभी रेलवे के लिए सामान्य नीति प्रतिपादन और सेवाएं	1,155.01	1.40	1,156.41	1,105.34	-51.07	-4.42
रेलवे में सामान्य अधीक्षण और सेवाएं	5,920.43	0.50	5,920.93	5,644.55	-276.38	-4.67
मरम्मत और रखरखाव	29,558.52	1.28	29,559.80	29,373.46	-186.34	-0.63
प्रचालन	52,136.17	2,322.34	54,458.51	54,879.25	420.74	0.77
स्टाफ कल्याण, सेवानिवृत्ति लाभ और विविध	32,544.68	2,170.77	34,715.45	34,331.96	-383.49	-1.10
रेलवे निधियां और सामान्य राजस्व को भुगतान	48,911.00	1,590.67	50,501.67	44,514.07	-5,987.60	-11.86

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

- **भारतीय रेल नीति प्रतिपादन**

विदेश यात्रा व्यय और किराया, दरे एवं करों आदि, कुछ सर्वेक्षण कार्यों के कार्यान्वयन न करने/धीमी प्रगति, कुछ कार्यों की निविदा को अंतिम रूप ना देने, कम ठेकागत भुगतान को मूर्त रूप देने, प्रशिक्षण लागत के प्रति कम व्यय और वर्ष के दौरान विभिन्न रेलवे भर्ती बोर्ड के प्रति कम व्यय जैसे अन्य प्रभारों के प्रति व्यय में कमी।

- **रेलवे में सामान्य अधीक्षण और सेवा**

स्टाफ लागत के प्रति व्यय में कमी, आकस्मिकताए, अवकाश नकदीकरण, कम्प्यूटर स्टेशनरी आदि, मानदेय का कम भुगतान

- **मरम्मत और रखरखाव**

प्रत्याशा की अपेक्षा वेतन और भत्तों, स्टाफ लागत, महंगाई भत्तों, कम ठेकागत भुगतानों को मुर्त रूप देना, नोन स्टॉक मदों की खरीद पर कम व्यय, स्टॉक से भण्डार का कम आहरण, क्रेडिटों की अधिक वसूली, वर्ष के दौरान कम प्रत्यक्ष खरीदों के प्रति व्यय में कमी।

- **प्रचालन**

वर्ष के दौरान, पूर्वानुमानित की तुलना में स्टाफ लागत के प्रति व्यय में वृद्धि, अधिक प्रत्यक्ष खरीद, अधिक संविदात्मक भुगतानों का होना, उच्च गति डीजल तक (एसएसडी) ऑयल का प्राथमिक लागत में वृद्धि, डीजल लोको की अधिक गतिविधि के लिये एचएसडी तेल की अधिक खपत और बिक्री कर/उत्पादशुल्क, अन्य करों और वसूलियों के प्रति अधिक व्यय।

- **स्टाफ कल्याण, सेवानिवृत्ति अभिलाभ तथा विविध**

वर्ष के दौरान, पूर्वानुमानित की तुलना में, ट्यूशन फीस की प्रतिपूर्ति के लिये दावे की कम प्राप्ति के कारण व्यय में कमी, दवाईयों के लिये बिलों की कम प्राप्ति, कम प्रत्यक्ष खरीद, स्टाफ लागत के प्रति कम व्यय, स्टॉक से भंडार का कम आहरण, संविदात्मक देयताओं का कम होना, रेलवे सुरक्षा बल, रेलवे सुरक्षा विशेष बल, सरकारी रेलवे पुलिस से संबंधित कम समायोजन और, भारतीय रेल खानपान और पर्यटन कारपोरेशन और निजी कैटरों को कम भुगतान।

- **रेलवे निधि तथा सामान्य राजस्व को भुगतान**

वर्ष के दौरान पूर्वानुमानित की तुलना में आंतरिक संसाधनों के कम उत्पादन के कारण पूंजीगत निधि, रेलवे विकास निधि और ऋण सेवा निधि<sup>29</sup> के कम विनियोजन के कारण व्यय में कमी।

---

<sup>29</sup> 'रेलवे ऋण सेवा निधि नामक ब्याज धारित आरक्षण निधि रेलवे सम्मेलन समिति (2009) की - छठी रिपोर्ट की सिफारिशों के अनुसार लोक लेखे के अंतर्गत वर्ष 2013-14 में शुरू किया गया है।

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 2013-14 के दौरान व्यय प्राधिकार से अधिक किया गया।

तालिका 2.4 अधिक व्यय (2013-14)

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	विवरण	मूल प्रावधान	पूरक प्रावधान	वास्तविक व्यय	आधिक्य
राजस्व-दत्तमत					
1	अनुदान संख्या 5 - कार्यचालन व्यय - मोटिव पावर की मरम्मत और रखरखाव	4,397.05	0.00	4,464.47	67.42
2	अनुदान संख्या 6- कार्यचालन व्यय - कैरिज एवं वेगन की मरम्मत और रखरखाव	10,233.24	0.00	10,330.64	97.40
3	अनुदान संख्या 8- कार्यचालन व्यय-संचालन व्यय – रोलिंग स्टॉक और संयंत्र	8,487.98	204.37	8,797.45	105.10
4	अनुदान संख्या 10- कार्यचालन व्यय – ईंधन	26,474.10	2,056.57	29,214.22	683.55
5	अनुदान संख्या 13- कार्यचालन व्यय – भविष्य निधि, पेंशन और अन्य सेवानिवृत्ति लाभ	22,626.47	2,170.66	25,529.57	732.44
6	अनुदान संख्या 15- सामान्य राजस्व का लाभांश – सामान्य राजस्व से लिये गये ऋण का पुनर्भुगतान और अधिक पूंजीकरण का परिशोधन	6,249.20	1,590.67	8,008.67	168.80
	कुल	78,468.04	6,022.27	86,345.02	1,854.71



क्रं. सं.	विवरण	मूल प्रावधान	पूरक प्रावधान	वास्तविक व्यय	आधिक्य
<b>पूँजीगत – दत्तमत</b>					
7	अनुदान संख्या 16- पूँजीगत	68,618.76	1,000.00	70,448.44	829.68
	कुल – दत्तमत – राजस्व और पूँजी	147,086.80	7,022.27	156,793.46	2,684.39
<b>राजस्व-भारित</b>					
1	विनियोजन सं. 3 कार्यचालन व्यय-सामान्य अधीक्षण एवं सेवाएं	0.00	0.50	0.88	0.38
2	विनियोजन संख्या 4- कार्यचालन व्यय-स्थायी पथ और कार्यो की मरम्मत एवं अनुरक्षण	0.33	1.28	2.34	0.73
3	विनियोजन संख्या 5- कार्यचालन व्यय-मोटिव पावर की मरम्मत और अनुरक्षण	0.00	0.00	0.04	0.04
4	विनियोजन संख्या 6- कार्यचालन व्यय – कॅरिज एवं वैगन का रखरखाव और मरम्मत	0.02	0.00	0.09	0.07
5	विनियोजन संख्या 7- कार्यचालन व्यय –संयंत्र एवं उपस्कर का मरम्मत और अनुरक्षण	0.00	0.0061000	0.0061385	0.0000385
6	विनियोजन संख्या 8- कार्यचालन व्यय-परिचालन व्यय- चल स्टॉक एवं उपस्कर	0.00	0.11	0.51	0.40
7	विनियोजन संख्या 9- कार्यचालन व्यय – संचालन व्यय – यातायात	0.00	0.04	3.08	3.04
8	विनियोजन संख्या 10- कार्यचालन व्यय – संचालन व्यय – ईंधन	0.14	61.24	78.92	17.54
9	विनियोजन संख्या 11- कार्यचालन व्यय स्टाफ कल्याण एवं सुख सुविधाएँ	0.00	0.02	0.04	0.02
10	विनियोजन संख्या 13- कार्यचालन व्यय-भविष्य निधि, पेशन एवं अन्य सेवा निवृत्त अभिलाभ	0.49	0.09	0.74	0.16
	कुल राजस्व भारित	0.98	63.2861	86.6461385	22.3800385
<b>पूँजीगत-भारित</b>					
11	विनियोजन संख्या 16- पूँजी	87.30	62.70	162.16	12.16
12	विनियोजन संख्या 16- रेलवे निधि	3.50	0.00	4.32	0.82

क्रं. सं.	विवरण	मूल प्रावधान	पूरक प्रावधान	वास्तविक व्यय	आधिक्य
	कुल-पूँजी-भारित	90.8	62.70	166.48	12.98
	जोड़	1,47,178.58	7,148.26	1,57,046.59	2,719.75

उपर्युक्त उल्लिखित अनुदान और विनियोजन जहाँ आधिक्य व्यय हुआ था, दो अनुदानों में (अनुदान संख्या 5- कार्यचालन व्यय-मोटिव पावर की मरम्मत और रखरखाव और अनुदान संख्या 6- कार्यचालन व्यय- कैरिज और वैगन की मरम्मत और रखरखाव) और तीन विनियोजनों में (विनियोजन संख्या 5- कार्यचालन व्यय मोटिव पावर, विनियोजन संख्या 6- कार्यचालन व्यय – कैरिज और वैगन की मरम्मत और रखरखाव और विनियोजन संख्या 16- रेलवे निधि) को छोड़कर सभी में पूरक प्रावधान प्राप्त कर लिये गये थे। विनियोजन संख्या 5- कार्यचालन व्यय – मोटिव पावर की मरम्मत और रखरखाव, में व्यय वास्तविक प्रावधान और पूरक प्रावधान प्राप्त किये बिना किया गया था जिससे खराब बजट पूर्वानुमान का संकेत मिला।

• **राजस्व अनुदान और विनियोजन में आधिक्य**

2013-14 के दौरान अधिक व्यय के कारण पूर्वानुमानित की अपेक्षा भंडार से माल का अधिक निकालना, मजदूरी और सामग्री के प्रति अधिक व्यय, स्टाफ लागत, अधिक प्रत्यक्ष खरीद, अधिक आवधिक ओवरहॉल गतिविधि और अधिक संविदात्मक भुगतान के भौतिकीकरण के कारण अधिक कार्यशाला का समायोजन, उच्च गति डीजल (एचएसडी) तेल की मूल लागत में वृद्धि, डीजल लोको अधिक गतिविधि के लिये एचएसडी तेल की अधिक खपत, बिक्री कर/उत्पाद शुल्क और अन्य करों और वसूलियों के प्रति अधिक व्यय, महंगाई भत्ते में वृद्धि के कारण पेंशन संवितरण अधिकारियों से अधिक ऋण की प्राप्ति, मृत्यु सह सेवानिवृत्ति उपदान की अधिक संख्या का निपटान, पेंशन चयन करने वालों के लिये अवकाश नकदीकरण के प्रति अधिक व्यय, वर्ष के दौरान नव परिभाषित पेंशन अंशदान योजना के लिये अधिक सरकारी योगदान और वर्ष 2013-14 के लिये रेलवे सम्मेलन समिति (2009) द्वारा सिफारिश के अनुसार लाभांश की दर 4 प्रतिशत से 5 प्रतिशत में बढ़ने के कारण सामान्य राजस्व को लाभांश का अधिक भुगतान और पूर्वानुमानित की अपेक्षा अधिक विधान भुगतान का भौतिकीकरण था।

• अनुदान संख्या 16- में आधिक्य-पूँजी

पूँजीगत व्यय में आधिक्य का मुख्य कारण 'पूँजीगत' निधि से स्रोत से भारतीय रेलवे वित्त कॉरपोरेशन (आईआरएफसी) को पट्टे पर ली गई परिसंपत्तियों के मुख्य घटक की पूर्ण राशि के भुगतान के कारण था। अधिक व्यय का अन्य कारण पूर्वानुमानित की अपेक्षा अधिक संविदात्मक भुगतान और स्टोर बिल, अवशिष्ट कार्य, स्थाई तरह से सामग्री की आपूर्ति के लिये अधिक संविदात्मक भुगतान और कार्य की प्रगति की अनुरूपता के लिये अन्य विविध व्यय, नई रेल और प्री स्ट्रेस्ड कंक्रीट स्लीपर पर अधिक व्यय, मशीनरी और संयंत्र मर्दों की अधिक खरीद, कच्चे माल के मूल्य में परिवर्तन, ईंधन की खपत में वृद्धि और एचएसडी तेल के प्रति अधिक व्यय, सामान्य उद्देश्य के लिये माल की अधिक खरीद/प्राप्ति और वर्ष के दौरान विभिन्न क्षेत्रीय रेलवे पर माल के लिये अधिक ऋण का समायोजन।

लोक लेखा समिति (पीएसी) ने अपनी चौंसठवीं रिपोर्ट (15<sup>वीं</sup> लोक सभा) में दत्तमत अनुदान और प्रभारित विनियोजन (2010-11) पर अधिक में सुधारात्मक उपायों के सरलीकरण को ध्यान में रखते हुये संबंधित मंत्रालयों/विभागों के वित्तीय सलाहकारों के साथ-साथ संबंधित मुख्य लेखांकन प्राधिकरण के नियुक्ति प्राधिकरणों के ध्यान में लाने के लिये नोडल मंत्रालय अर्थात् वित्त मंत्रालय को निर्देशित और दोषी मंत्रालयों/विभागों द्वारा अनाधिकृत, अनियंत्रित, नियमित और अधिक व्यय पर अपना कड़ा विरोध प्रकट किया था। जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ जिम्मेदारियों का निर्धारण शामिल होना चाहिये ताकि भविष्य में अधिक व्यय से बचा जा सके।

लोक लेखा समिति ने अपनी बानवेवीं रिपोर्ट (15<sup>वीं</sup> लोक सभा) में फिर से 'दत्तमत अनुदानों और प्रभारित विनियोजनों (2011-12) पर अधिक में रेल मंत्रालय की पूरक अनुदान प्राप्त करने के बावजूद अधिक व्यय करने के प्रति चेतावनी दी। क्योंकि पूरक अनुदान प्राप्त करने के बावजूद अधिक व्यय करने की प्रवृत्ति अभी भी बनी हुई है, समिति ने निष्कर्ष निकाला कि बजट प्रावधान अपेक्षित परिशुद्धता से नहीं बनाये जा रहे हैं और पूरक अनुदान स्तर पर आवश्यकता का अनुमान भी अवास्तविक है, जो बजट तंत्र की सीमा में गहरी सर्वव्यापी अस्थिरता दर्शाता है। समिति ने, इसलिये रेल मंत्रालय को पूरक

मांग के प्रस्ताव को संसद के समक्ष प्रस्तुत करने से पूर्व उसकी उचित समीक्षा और जांच सुनिश्चित करने और उचित दूरदर्शिता के साथ अतिरिक्त निधि के लिये प्रस्ताव की पूर्ण रूप से जांच के लिये अपने बजट नियंत्रण अधिकारियों पर प्रभाव डालने की मांग की ताकि अतिरिक्त प्रावधान निधि की वास्तविक आवश्यकता के अनुरूप हो। रेल मंत्रालय ने अपने उत्तर में कहा कि समिति के विचार को नोट कर लिया गया है और क्षेत्रीय रेलवे को पूरक मांग के लिये अपेक्षित निधि के सही अनुमान सुनिश्चित करने और प्रस्ताव की पूर्ण रूप से जांच करने की आवश्यकता पर समिति द्वारा व्यक्त किये गये विचारों का संदर्भ भेज दिया गया है।

पीएसी ने दत्तमत अनुदानों और प्रभारित विनियोजनों पर आधिक्य की निरंतर प्रवृत्ति पर अपने विचार भी व्यक्त किये और यह निष्कर्ष निकाला कि घटना पर अंकुश लगाने के लिए प्रभावी तंत्र क्रियान्वित करने के लिये रेल मंत्रालय द्वारा पर्याप्त और गंभीर रूप से ध्यान नहीं दिया जा रहा है। समिति ने सिफारिश की कि सरकार को बल देकर उदाहरणों के मामलों का अध्ययन करना चाहिये जहां व्यय पिछले पांच वर्षों के दौरान बजटीय आबंटन से निरंतर बढ़ा और मौजूदा तंत्र को सरल और मजबूत बनाना चाहिये ताकि अधिक व्यय की अटूट प्रवृत्ति की प्रभावी रूप से जांच के लिये वित्तीय और बजटीय नियंत्रण सख्त हो। रेल मंत्रालय ने अपने उत्तर में कहा कि दोनों, उदाहरणों की संख्या और कुल शामिल राशि के संदर्भ में 2011-12 में रेलवे पर अधिक व्यय के उदाहरणों में ध्यान देने योग्य गिरावट दर्ज की है और समिति का विचार फिर से नोट किया गया है।

जबकि वर्ष 2013-14 में रेल मंत्रालय ने ₹ 2,719.75 करोड़ का अधिक व्यय किया। यह तालिका 2.5 से स्पष्ट है, 2011-12 के बाद बढ़ती हुई प्रवृत्ति है, जो संसद द्वारा दिये गये अधिकारों से अधिक व्यय करने की प्रवृत्ति को अवरोधित करने के लिये बजटीय नियंत्रण और रेल मंत्रालय की विफलता को दर्शाता है। तालिका 2.5 पिछले तीन वर्षों में अधिक व्यय में शामिल राशि और उदाहरणों की संख्या दर्शाती है:

तालिका 2.5 पिछले तीन वर्षों के दौरान अधिक व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	दत्तमत अनुदान की संख्या	भारत विनियोजनों की संख्या	वास्तविक प्रावधान	पूरक प्रावधान	वास्तविक व्यय	आधिक्य	विकास दर प्रतिशत में
2011-12	2	2	20,164.98	1,502.86	22,715.98	1,048.14	-65.67
2012-13	3	7	47,829.04	2,338.95	51,838.23	1,670.24	59.35
2013-14	7	12	1,47,178.58	7,148.26	1,57,046.59	2,719.75	62.84

बजटीय मंजूरीयों में आधिक्य को भारत के संविधान के अनुच्छेद 115(1)(बी) के अंतर्गत संसद द्वारा नियमितीकरण की आवश्यकता होती है।

**2.2.2 निरंतर अधिक व्यय**

अनुदान संख्या 13- भविष्य निधि, पेंशन और स्टाफ कल्याण, सेवानिवृत्ति लाभ आदि से संबंधित अन्य सेवानिवृत्ति लाभ में 2009-10, 2010-11, 2011-12, 2012-13 और 2013-14 के दौरान निरंतर आधिक्य थे और विनियोजन संख्या 3(भारत) - कार्यचालन व्यय – सामान्य संचालन और सेवाएँ जैसा कि तालिका 2.6 में है।

तालिका 2.6: निरंतर आधिक्य व्यय

(₹ करोड़ में)

क्र. सं..	नाम और अनुदान संख्या	वित्तीय वर्ष	मूल प्रावधान	पूरक प्रावधान	वास्तविक व्यय	आधिक्य
1	अनुदान संख्या 13 (दत्तमत)- 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
		2012-13	19,120.66	1,456.06	21,558.67	981.95
		2013-14	22,626.47	2,170.66	25,529.57	732.44
2	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
		2012-13	0.00	0.01	0.43	0.42
		2013-14	0.00	0.50	0.88	0.38

अधिक्य का मुख्य कारण महंगाई भत्ते में वृद्धि के कारण पेंशन संवितरण अधिकारी से अधिक ऋण की प्राप्ति, मृत्यु एवं सेवानिवृत्ति उपदान के अधिक

मामलों को अन्तिम रूप देने, पेंशन विकल्पकारियों के लिए छुट्टी नगदीकरण के प्रति अधिक व्यय, नए परिभाषित अंशदान पेंशन योजना के लिए अधिक सरकारी अंशदान, प्रत्याशित की अपेक्षा डिफ्रिटल भुगतानों का अधिक मूर्त रूप देना बताए गए थे।

*गत पांच वर्षों के दौरान निरन्तर आधिक्य बजटीय आवश्यकताओं का उचित अनुमान करने और राजकोषीय अनुशासन लागू करने में भारतीय रेल की विफलता दर्शाती है।*

### 2.2.3 बचतें

वर्ष 2013-14 के दौरान कुल मिलाकर ₹ 13,175.88 करोड़ की बचतें (राजस्व एवं पूँजी अनुदान) हुई थी। 8 मामलों में तालिका 2.7 में दिए गए विवरण के अनुसार बचतें ₹ 100 करोड़ से अधिक थी:

तालिका 2.7: ₹ 100 करोड़ से अधिक बचतें

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	विवरण	मूल प्रावधान	पूरक प्रावधान	वास्तविक व्यय	बचत
1	अनुदान संख्या-3 कार्यचालन व्यय- सामान्य अधीक्षण और सेवाएं	5920.43	0.00	5643.66	(-) 276.77
2	अनुदान संख्या-4- कार्यचालन व्यय स्थाई -पथ और कार्यों की मरम्मत और अनुरक्षण	9477.84	0.00	9169.62	(-) 308.22
3	अनुदान संख्या-9- कार्यचालन व्यय- परिचालन व्यय- यातायात	17173.95	0.00	16785.07	(-) 388.88
4	अनुदान संख्या-11- कार्यचालन व्यय -स्टाफ कल्याण एवं सुख सुविधारं	4816.69	0.00	4505.29	(-) 311.40
5	अनुदान संख्या-12-	4889.01	0.00	4194.36	(-) 694.65

	कार्यचालन व्यय- विविध कार्यचालन व्यय				
6	विनियोजन संख्या-12- कार्यचालन व्यय- विविध कार्यचालन व्यय	212.01	0.00	101.96	(-) 110.05
7	अनुदान संख्या-14-निधि को विनियोग मूल्यह्रास आरक्षित निधि, विकास निधि, पेंशन निधि पूँजीगत निधि, कर्ज शोधन निधि	42,661.80	0.00	36,505.40	(-) 6,156.40
8	अनुदान सं.-16-रेलवे निधि	16,249.85	0.00	11,461.21	(-) 4788.64

बचतों (अनुदान सं. 14-निधि का विनियोजन को छोड़कर) के लिए स्टाफ लागत, वेतन तथा भत्ते, आकस्मिकताओं, छुट्टी नकदीकरण, कम्प्यूटर स्टेशनरी, मानदेय का कम भुगतान, कम संविदात्मक भुगतानों को मूर्त रूप देना, गैर-भण्डार मदों की खरीद पर कम व्यय, रिक्तियाँ ना भरना, भारतीय रेलवे वित्त कारपोरेशन (आईआरएफसी) को पट्टा प्रभारों का कम भुगतान तथा आईआरएफसी से अन्य को पट्टा प्रभारों का कम भुगतान, ट्यूशन फीस की प्रतिपूर्ति हेतु कम दावों की प्राप्ति, दवाईयों के लिए बिलों की कम प्राप्ति, कम प्रत्यक्ष खरीद, रेलवे सुरक्षा बल से संबंधित कम समायोजन, रेलवे सुरक्षा विशेष बल, सरकारी रेलवे पुलिस, भारतीय रेलवे केटरिंग एवं पर्यटन कारपोरेशन तथा निजी केटरों को किए गए कम भुगतान के प्रति वर्ष के दौरान अपेक्षित से कम व्यय को कारण ठहराया गया।

‘अनुदान सं. 14-निधियों का विनियोजन’ में बचत के लिए वर्ष के दौरान अपेक्षित से कम आन्तरिक संसाधनों के सृजन के कारण पूँजीगत निधि, रेलवे विकास निधि तथा कर्जशोधन निधि के कम विनियोजन को कारण बताया गया था।

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

**2.2.4 निरन्तर बचतें**

2013-14 को समाप्त होने वाले पिछले सात वर्षों के लिए निम्न अनुदानों में ₹ 100 करोड़\* से अधिक की निरन्तर बचतें हुई थी जैसा नीचे तालिका 2.8 में दिया गया है:

तालिका 2.8 निरन्तर बचतें

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	विवरण	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
1	अनुदान संख्या 14 - निधियों में विनियोजन	373.99	6,429.96	4,301.51	2,533.20	2,802.84	7,730.75	6,156.40
2	अनुदान संख्या 16 - रेलवे निधियां	1,634.35	1,723.38	2,815.59	861.94	3,565.24	8,217.50	4,788.64
3	अनुदान संख्या 16 - रेलवे संरक्षा निधि	517.44	734.56	649.98	596.96	669.87	414.33	13.56*

\* एक मामले को छोड़कर

अनुदान संख्या 14- निधियों का विनियोजन और पूंजी संख्या 16 के दो भागों में बचत के कारण निम्नलिखित प्रकार हैं:

• **अनुदान संख्या 14 – निधियों का विनियोजन**

2013-14 में ₹ 3,075 करोड़, ₹ 500 करोड़ तथा ₹ 165.40 करोड़ की राशि क्रमश विकास निधि (डीएफ), पूंजीगत निधि (सीएफ) तथा कर्जशोधन निधि (डीएसएफ) को विनियोजित की गई थी। डीएसएफ तथा सीएफ के तहत विनियोजित राशि बजट अनुमान का 3.97 प्रतिशत तथा 9.20 प्रतिशत थी। अनुदान सं. 14 में बचत का कारण बजट अनुमान में प्रक्षेपित ₹ 13,146.80 करोड़ के प्रति विनियोजन हेतु उपलब्ध निवल अधिशेष (₹ 3,740.40 करोड़) का कम सृजन था।



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

रेलवे निधि में हुई बचत वर्ष के दौरान परिसम्पत्तियों की नवीनीकरण तथा प्रतिस्थापन के कारण वहन किया गया कम व्यय, संविदात्मक देयताओं को मूर्त रूप ना देना, कम भण्डार डेबिट, यात्री आरक्षण प्रणाली कार्यों के कुछ अनुमानों/ निविदाओं को अन्तिम रूप ना/विलम्ब से दिया जाना के साथ विभिन्न क्षेत्रीय रेलवे में विभिन्न कम्प्यूटरीकरण कार्यों के लिए कम डेबिट का समायोजन, पट्टे पर दी गई सम्पत्तियों के पूँजीगत घटक के भुगतान के प्रति कोई गतिविधि ना होना, भण्डार के गैर-भण्डार मदों के प्रति व्यय की कम बुकिंग के कारण थीं।

- **अनुदान संख्या 16- रेलवे सुरक्षा निधियां में बचतें**

रेलवे सुरक्षा निधि के तहत बचत के लिए कारण वर्ष के दौरान अनुमानित से कम संविदात्मक भुगतानों को मूर्त रूप देना, स्टोर डेबिट का कम समायोजन तथा मानवरहित लेवल क्रेसिंग को मानवचालित लेवल क्रेसिंग में रूपान्तरण की निविदाओं/प्रस्तावों को अन्तिम रूप कम/ना देना था।

उपरोक्त से, यह देखा जा सकता है कि चालू परियोजनाओं के भारी कार्य संचय के बावजूद वर्ष 2007-08 से 2013-14 तक अनुदान सं. 16-रेलवे निधि तथा वर्ष 2007-08 से 2012-13<sup>30</sup> तक अनुदान सं. 16-पूँजी में निरंतर बचत हुई हैं। आईआर में जुलाई 2014 तक 359 परियोजनाएं<sup>31</sup> पूरी होनी शेष हैं।

रेल मंत्रालय को निधि आवश्यकताओं का सटीकता से आकलन करने तथा कार्यों की प्रगति की बारीकी से निगरानी करने की आवश्यकता है ताकि आंबटित निधि उचित रूप से प्रयोग की जा सके तथा परियोजनाएं लक्ष्य समय सीमा तक पूरी हो सकें।

<sup>30</sup> 2014 की रिपोर्ट सं. 19 का पैरा 2.2.4-संघ सरकार (रेलवे)-रेलवे वित्त।

<sup>31</sup> रेल मंत्री का बजट भाषण (2014-15)- जुलाई 2014

### 2.3 अनुपूरक प्रावधान

#### 2.3.1 राजस्व अनुदान तथा विनियोजन

चार राजस्व दत्तमत अनुदानों (अनुदान सं. 8,10,13 तथा 15) में 2013-14 के दौरान ₹ 6,022.27 करोड़ राशि के अनुपूरक प्रावधान लिए गए थे। ये महँगाई भत्ते, किलोमीटर भत्ता, यात्रा भत्ता, ट्रेक्शन इत्यादि से अलग ईंधन के उच्चतर भुगतान, डीजल ट्रेक्शन तथा इलैक्ट्रिक ट्रेक्शन के तहत ईंधन के यातायात/मूल्य में वृद्धि के कारण ईंधन पर अधिक व्यय, रेलवे सम्मेलन समिति (2009) की सिफारिश के अनुसार लाभांश की दर में 4 प्रतिशत से 5 प्रतिशत की वृद्धि तथा बढ़े हुए पेंशनरी प्रभारों को पूरा करने के कारण प्राप्त किये गए थे। तथापि, प्रभारित विनियोजन के तहत अनुपूरक प्रावधान अपर्याप्त थे क्योंकि उपरोक्त सभी विनियोजनों में अनुपूरक प्रावधान प्राप्त करने के बावजूद ₹ 1,689.87 करोड़ का अधिक व्यय था। अधिक व्यय के लिए स्टाफ लागत, अनुमानित से अधिक संविदात्मक भुगतानों को मूर्तरूप देने, तीव्र गति डीजल तेल की मुख्य लागत में वृद्धि, महँगाई भत्ते में वृद्धि के कारण पेंशन वितरण अधिकारियों से अधिक डेबिट की प्राप्ति, 2013-14 के लिए लाभांश की दर में वृद्धि के कारण सामान्य राजस्व को लाभांश का उच्चतर भुगतान को कारण बताया गया था।

न्यायालय आदेश की पूर्ति तथा लेखापरीक्षा के प्रतिस्थापन प्रभारों के संशोधन के कारण अतिरिक्त आवश्यकता के लिए अधिक भुगतान के कारण प्रभारित विनियोजन (विनियोजन संख्या 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, और 13) के अंतर्गत ₹ 64.69 करोड़ के अनुपूरक प्रावधान प्राप्त हुये थे। तथापि, प्रभारित विनियोजन के अंतर्गत अनुपूरक प्रावधान अपर्याप्त थे क्योंकि उपरोक्त सभी विनियोजनों में (विनियोजन संख्या दो को छोड़कर) अनुपूरक प्रावधान प्राप्त करने के बावजूद ₹ 22.28 करोड़ का अतिरिक्त व्यय था। ऐसे अधिक व्यय का कारण प्रत्याशित की अपेक्षा आज्ञासि भुगतान को अधिक मूर्त रूप देने के कारण था।

### 2.3.2 पूंजीगत अनुदान तथा विनियोजन

कुछ 'आऊट आफ टर्न' कार्य प्रारंभ करने तथा उत्तरपूर्वी क्षेत्र की विभिन्न महत्वपूर्ण चार राष्ट्रीय परियोजनाओं<sup>32</sup> के लिए तथा भारतीय रेलवे के दो महत्वपूर्ण परियोजनाओं<sup>33</sup> के लिए अतिरिक्त आवश्यकता को पूरा करने के लिए 'दत्तमत' के अंतर्गत अनुदान संख्या 16 (पूँजी) में 2013-14 के दौरान ₹ 1000 करोड़ की अनुपूरक प्रावधान किए गए थे।

न्यायालय के आदेश तथा मध्यस्थता निर्णय की पूर्ति में प्रत्याशित से अधिक भुगतान के कारण प्रभारित विनियोजन (अनुदान संख्या 16-पूँजी) के अंतर्गत वर्ष 2013-14 के दौरान ₹ 62.70 करोड़ के अनुपूरक प्रावधान प्राप्त किये गये थे। तथापि, प्रभारित तथा दत्तमत विनियोजन के अंतर्गत अनुपूरक प्रावधानों का मूल्यांकन सही नहीं था क्योंकि क्रमशः ₹ 829.68 करोड़ तथा ₹ 12.16 करोड़ का अधिक व्यय 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। अभ्यर्पण के कुछ मामलों को तालिका 2.9 में दिखाया गया है:-

<sup>32</sup> 1- जीरीबम-इम्फाल (नई लाईन परियोजना), 2- डिब्रुगढ तथा उत्तरी बैंक लाईन के बीच लिंकिंग लाईनों के साथ बोगीवील ब्रिज (नई लाईन परियोजना) 3- लम्बडिंग-सिलचर सहित बदरपुर भिगरनदिसा-डिट्टोक्चेरा विस्तारण-बैराग्राम तथा करीमगंज में बाईपास के साथ बैराग्राम डुलाबचेरा के गेज रूपान्तरण हेतु नये महत्वपूर्ण संशोधन तथा करीमगंज-महशासन (गेज रूपान्तरण परियोजना) 4- राँगियां-लिंक लाइनों के साथ मरकंजसेलम (गेज रूपान्तरण परियोजना)

<sup>33</sup> दूधनोई-मेन्दीपथर (नई लाईन परियोजना) 2. हरमटी-नहरलागुन (नई लाईन परियोजना)।

तालिका 2.9 विभिन्न अनुदानों के अंतर्गत अभ्यर्पण

(₹ करोड़ में)

अनुदान संख्या	दत्तमत प्रभारित (वी/सी)	मूल	पूरक	वास्तविक व्यय	निवल अंतर <sup>34</sup>	अभ्यर्पण <sup>35</sup>
1	वी	254.01	0	248.85	(-) 5.16	-4.00
2	वी	898.89	0	852.98	(-) 45.91	-171.27
3	वी	5,920.43	0	5,643.66	(-) 276.77	-158.17
4	वी	9,477.84	0	9,169.62	(-) 308.22	-364.28
5	वी	4,397.05	0	4,464.47	67.42	-6.55
6	वी	10,223.24	0	10,330.64	97.40	-151.56
7	वी	5,450.04	0	5,406.25	(-) 43.79	-40.87
9	वी	17,173.95	0	16,785.07	(-) 388.88	-347.91
11	वी	4,816.69	0	4,505.29	(-) 311.40	-287.49
12	वी	4,889.00	0	4,194.36	(-) 694.64	-253.27
14	वी	42,661.80	0	36,505.40	(-) 6,156.40	-4,503.85
16 (पूँजी)	वी	68,618.76	1,000.00	70,448.44	829.68	-0.0007
16 (रेलवे निधि)	वी	16,249.85	0.0003	11461.21	(-) 4,788.64	-5,142.00
16 (रेलवे निधि)	सी	3.51	0	4.33	(-) 0.82	-0.0894
16 (आरएसएफ)	वी	1999.70	0.0020	1986.14	(-) 13.56	-0.0020
16 (ओएलडब्ल्यूआर)	वी	60.00	0	27.67	(-) 32.33	-15.30

उपरोक्त तालिका से यह प्रत्यक्ष है: तीन अनुदानों में (अनुदान सं. 2,4 तथा 16-रेलवे निधि-दत्तमत) समर्पित राशि बचत से अधिक है। तीन अन्य अनुदानों में (अनुदान सं. 5,6 तथा 16-पूँजी) इन अनुदानों के तहत अधिक व्यय के बावजूद राशि समर्पित की गई थी।

### 2.5 खर्च करने वाली इकाईयों द्वारा बजटीय नियंत्रण

भारतीय रेल द्वारा बजट प्राक्कलन सामान्यतया क्षेत्रीय रेलवे की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुये, परिकल्पित किया जाता है। निधि का पुनः विनियोजन

<sup>34</sup> 'बचत' संस्कृत अनुदान तथा वास्तविक व्यय के बीच अन्तर को प्रदर्शित करती है।

<sup>35</sup> 'अभ्यर्पण' 'स्वीकृत अनुदान' तथा अन्तिम अनुदान के बीच अन्तर को प्रदर्शित करता है।

अन्तिम संशोधन विवरण<sup>36</sup> (एफएमएस) के माध्यम से किया जाता है। वित्त संहिता भाग-1 का नियम 519 निर्धारित करता है कि व्यय का नियंत्रण वहन किया जाने वाले व्यय के पहले से अनुमानों की तैयारी, इन अनुमानों के आधार पर वर्ष के लिए बजट अनुदान के माध्यम से निधि के आबंटन तथा अनुमानों के विवरणों के प्रति तथा संस्वीकृत अनुदानों के प्रति वहन किए गए व्यय की निरंतर तथा समवर्ती समीक्षा के माध्यम से किया जाना चाहिए ताकि अनुमानों में संशोधन तथा निधियों का पुनर्विनियोजन शीघ्रतम संभावित समय में व्यवस्थित किया जा सके।

जैसाकि बजट आदेशों में निर्धारित और राष्ट्रपति की मंजूरी की आवश्यकता के रूप में विनियोजन के प्रत्येक शीर्ष के अन्तर्गत वर्तमान वित्तीय वर्ष के दौरान नियमावली<sup>37</sup> में प्रावधान है कि क्षेत्रीय रेलवे को अपेक्षित अतिरिक्त आवंटनों (दोनों दत्तमत और प्रभारित) या किए जाने वाले अभ्यर्पण को दर्शाने वाले विवरणों को प्रस्तुत करना चाहिए। क्षेत्रीय रेलवे से प्राप्त किए गए विवरणों के आधार पर रेलवे बोर्ड अन्तिम संशोधन विवरण तैयार करता है।

लेखापरीक्षा ने क्षेत्रीय रेलवे के अनुदान लेखा संख्या 3 से 13 संबंधित पुनः विनियोजन के सभी 200 मामलों की समीक्षा की। रेलवे वार अनुदान लेखों के सार **परिशिष्ट 2.2** में दिए गए हैं:-

निम्नलिखित विश्लेषण से पता चला कि एफएमएस के परिणामस्वरूप अन्तिम अनुदान का आंकलन दोषपूर्ण था:

- 98 मामलों में यह देखा गया कि, वास्तविक व्यय अन्तिम अनुदान संख्या अधिक था।
- 20 मामलों में, वास्तविक व्यय संस्वीकृत अनुदान से अधिक हो गया था जिससे पता चलता है कि इन मामलों में अभ्यर्पण अपेक्षित नहीं था।

<sup>36</sup> अन्तिम संशोधन विवरण नियमों के अन्तर्गत एक इकाई से दूसरी अथवा एक कार्य से दूसरे में निधि के अन्तिम पुनर्विनियोजन से संदर्भित है। यह सामान्यतः वर्ष के अंत में किया जाता है।

<sup>37</sup> वित्त संहिता-खण्ड-1 का पैरा 385 और 386

- 7 मामलों में, जोनल रेलवे को पुनर्विनियोजन के माध्यम से वर्ष के अन्त में अतिरिक्त निधियां प्राप्त हुईं जबकि वास्तविक व्यय संस्वीकृत अनुदान से कम था।

**ऐसे उदाहरण खराब 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 पूँजीगत 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। इस अनुदान के चार खण्ड हैं और अपनी निधियाँ चार भिन्न स्रोतों से लेता है:

- पूँजी-भारत सरकार के सामान्य बजट द्वारा दी गई बजटीय सहायता,
- रेलवे निधियां-तीन भिन्न आरक्षित निधियों<sup>38</sup> के तहत रखे गये आन्तरिक स्रोत,
- रेलवे सुरक्षा निधि-सैन्ट्रल रोड फण्ड से डीज़ल उपकर के रेलवे के हिस्से से वित्त-पोषित और
- ओपन लाइन वर्क्स (राजस्व)-राजस्व से वित्त पोषित नये या अतिरिक्त सुधार/प्रतिस्थापन कार्य, जो ₹1 लाख की लागत से कम हो।

एक खण्ड से दूसरे में निधियों का पुनर्विनियोजन अनुमत नहीं है। खण्ड-वार आबंटन और व्यय तालिका नीचे दी गई है:

<sup>38</sup> आरक्षित निधि मूल्यदास आरक्षित निधि (डीआरएफ), विकास निधि (डीएफ) और पूँजीगत निधि (सीएफ) थे।

तालिका 2.10 अनुदान सं. 16 के अन्तर्गत खण्ड वार व्यय

(₹ करोड़ में)

विवरण	मूल प्रावधान	अनुपूरक प्रावधान	कुल संस्वीकृत प्रावधान	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ अधिव्यय (+)
<b>दत्तमत हिस्सा</b>					
प्रभारित	68,618.76	1,000.00	69,618.76	70,448.44	829.68
रेलवे निधि	16,249.85	0.00	16,249.85	11,461.21	(-) 4,788.64
रेलवे सुरक्षा निधि	1,999.70	0.00	1999.70	1,986.14	(-) 13.56
ओपन लाइन वर्क्स-राजस्व	60.00	0.00	60.00	27.67	(-) 32.33
कुल दत्तमत	86,928.30	1,000.00	87,928.31	83,923.46	(-) 4,004.85
<b>प्रभारित हिस्सा</b>					
पूँजीगत	87.30	62.70	150.00	162.16	12.16
रेलवे निधि	3.51	0.00	3.51	4.33	0.82
रेलवे सुरक्षा निधि	0.30	0.00	0.30	0.17	(-) 0.13
ओपन लाइन वर्क्स-राजस्व	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
कुल प्रभारित	91.11	62.70	153.81	166.66	12.85

### ➤ पूँजी

2013-14 में, परिसम्पत्तियों/रोलिंग स्टाक इत्यादि के अधिग्रहण और निर्माण के लिए ₹ 68,618.76 करोड़ के लिए प्रावधान बनाया गया था। ₹ 1000 करोड़ की अतिरिक्त बजटीय सहायता पूँजी (दत्तमत) के अंतर्गत अनुपूरक अनुदान के माध्यम से प्राप्त की गई थी।

अनुदान के इस सैगमेंट में, संस्वीकृत प्रावधान के प्रति, ₹ 829.68 करोड़ की निवल अधिकता थी। अधिकता के कारण की चर्चा बजट प्रावधान पर अधिकता-पैरा 2.2.1 में की गई है।

### ➤ रेलवे निधियां

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

- डीआरएफ-मौजूदा परिसम्पत्तियों के प्रतिस्थापन/नवीकरण के लिए (संचालन व्यय से प्रभारित द्वारा आंतरिक स्रोतों से वित्त प्रबंधित निधि)।

- डीएफ-सभी यात्रियों और अन्य प्रयोक्ताओं के लिए, अतिरिक्त और प्रतिस्थापन कार्यो सहित, सुरक्षा सहित प्रत्येक ₹ 1 लाख तक श्रम कल्याण कार्यो और (निवल राजस्व अधिशेष से सिंचित निधि)।
- सीएफ-नई परिसम्पत्तियों के निर्माण और अधिग्रहण पर पूँजीगत व्यय की आवश्यकता पूरा करने के लिए (निवल राजस्व अधिशेष से सिंचित निधि)।

यह सभी निधियाँ भारतीय रेल के आन्तरिक स्रोतों या तो 'कार्यचालन व्यय' (डीआरएफ) या 'निवल राजस्व अधिशेष' (डीएफ और सीएफ) को प्रभारित करके वित्त पोषित की जाती है। इस प्रकार, भारतीय रेल का निष्पादन और निधि लेखाओं में शेषों की उपलब्धता अनुदान के इस सैगमेंट व्यय की योजना पर प्रभाव डालता है। संस्वीकृत आबंटन और रेलवे निधियों के अन्तर्गत व्यय का स्रोतवार ब्यौरा नीचे तालिका 2.11 में सारणीबद्ध है:

तालिका-2.11-रेलवे निधियों के घटक

(₹ करोड़ में)

विवरण	मूल प्रावधान	अनुपूरक प्रावधान	कुल संस्वीकृत प्रावधान	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ आधिक्य (+)
<b>दत्तमत हिस्सा</b>					
मूल्यहास आरक्षित निधि	9,716.90	0.00	9,716.90	8,898.44	(-)818.46
विकास निधि	3,538.95	0.00	3,538.95	2,562.77	(-) 976.18
पूँजीगत निधि	2,994.00	0.00	2,994.00	0.00	(-) 2,994.00
कुल दत्तमत	16,249.85	0.00	16,249.85	11,461.21	(-) 4,788.64
<b>प्रभारित हिस्सा</b>					
मूल्यहास आरक्षित निधि	3.10	0.00	3.10	2.81	(-) 0.29
विकास निधि	0.41	0.00	0.41	1.51	1.10
पूँजीगत निधि	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
कुल प्रभारित	3.51	0.00	3.51	4.32	0.81
कुल दत्तमत और प्रभारित	16,253.36	0.00	16,253.36	11,465.53	(-) 4,787.83



अनुदान के इस सैगमेंट के विश्लेषण से पता चला कि ₹ 4,788.64 करोड़ (संस्वीकृत अनुदान का 29.47 प्रतिशत) करोड़ की निवल बचत (दत्तमत के अन्तर्गत) हुई।

निधियों के दत्तमत भाग के अंतर्गत स्रोतवार आबंटन और व्यय की जांच से निम्न का पता चला:

- **डीआरएफ-संस्वीकृत** प्रावधानों के 8.42 प्रतिशत से ₹ 818.46 करोड़ की बचतें थीं।
- **डीएफ-संस्वीकृत** प्रावधानों के 27.58 प्रतिशत से ₹ 976.18 करोड़ की बचतें थीं।
- **सीएफ-₹ 2,994.00** करोड़ के संस्वीकृत अनुदान में से ₹ 2,994.00 करोड़ (100 प्रतिशत) की बचतें थी क्योंकि इस निधि में से कोई भी व्यय नहीं किया गया था। इस निधि में से आईआरएफसी को दिये जाने वाले पट्टे प्रभार के पूँजी घटक के भुगतान के प्रति अंत में व्यय 'पूँजी' निधि के स्रोत से किया गया था।

#### ➤ **रेलवे संरक्षा निधि**

सैन्ट्रल रोड फण्ड में डीज़ल उपकर के भारतीय रेल के हिस्से द्वारा पूँजीगत व्यय का यह स्रोत वित्तपोषित किया जाता है। उपलब्ध निधि सड़क सुरक्षा कार्यों जैसे मानव रहित रेलवे क्रॉसिंग 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 सात वर्षों में उपयोग में नहीं लाये जा रहे थे क्योंकि अनुदान के इस सैगमेंट में निरन्तर बचतें हुई थी जैसाकि ऊपर 2.2.4 पैराग्राफ में चर्चित है। निधि में बचतें ₹ 13.56 करोड़ (वर्ष 2013-14) और ₹ 669.87 करोड़ (वर्ष 2011-12) के बीच थीं। इस प्रकार, निधियों की उपलब्धता के बावजूद सड़क सुरक्षा कार्यों के कार्यान्वयन में विलम्ब हुआ था। भारतीय रेल<sup>39</sup> के पास 30,348 लेवल क्रॉसिंग हैं, जिसमें से 11,563 मानवरहित हैं। भारतीय रेल को ऐसी सड़क सुरक्षा हेतु आबंटित निधियों का प्रयोग करके एक निश्चित समय-सीमा के भीतर मानवरहित लेवल क्रॉसिंग को समाप्त करने की आवश्यकता है।

<sup>39</sup> रेल मंत्री का बजट भाषण (जुलाई 2014, 2014-15)

• **ओपन लाइन कार्य (राजस्व)**

अनुदान का यह खण्ड भारतीय रेल के राजस्व से वित्त पोषित था। सभी कार्यो (यात्री सुविधा कार्यो के अलावा) 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। ₹ 60.00 करोड़ की मूल रूप से आबंटित निधि के 53.88 प्रतिशत (₹ 32.33 करोड़) का उपयोग नहीं किया गया। बचत को कुछ कार्यो की धीमी प्रगति, निविदाओं को अंतिम रूप न देने में देरी, ठेकागत भुगतानों की कम यर्थाथता, कम्प्यूटरीकरण से संबंधित कम ठेकागत भुगतान, कार्य के निष्पादन में विलम्ब, कुछ मशीनरी और संयंत्र मदों की कम अधिप्राप्ति, प्रत्याशित से कम प्राप्तियों का डेबिट को कारण माना गया।

**2.6.1 निधियों का आहरण/उपयोग**

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

तालिका 2.12- 31 मार्च 2014 को समाप्त पिछले तीन वर्षों के दौरान रेलवे निधियों को विनियोजन और आहरण

(₹ करोड़ में)

निधि	विवरण	2011-12	2012-13	2013-14
डीआरएफ	निधि का विनियोजन (बीई)	7,100.00	9,700.00	7,700.00
	निधि का विनियोजन (वास्तविक)	6,720.00	7,050.00	8,100.00
	(+)अधिक/(-)कम विनियोजन	(-)380.00	(-)2,650.00	400.00
	निधि से व्यय/आहरण	6,680.72	7,045.47	7,119.91
डीएफ	निधि का विनियोजन (बीई)	2,400.00	10,557.00	3,550.00
	निधि का विनियोजन (वास्तविक)	610.00	7,815.00	3,075.00
	(+)अधिक/(-)कम विनियोजन	(-)1,790.00	(-)2,742.00	(-) 475.00
	निधि से व्यय/आहरण	2,222.56	2,457.82	2,561.43
सीएफ	निधि का विनियोजन (बीई)	2858.41	5,000.00	5,433.80
	निधि का विनियोजन (वास्तविक)	515.57	451.25	500.00
	(+)अधिक/(-)कम विनियोजन	(-)2,342.84	(-)4,548.75	(-) 4,933.80
	निधि से व्यय/आहरण	0	0	0

जोड़ (रेलवे निधि)	निधि का विनियोजन (बीई)	12,358.41	25,257.00	16,683.80
	निधि का विनियोजन (वास्तविक)	7,845.57	15,316.25	11,675.00
	(+)अधिक/(-)कम विनियोजन	(-) 4,513.04	(-) 9,940.75	(-) 5,008.80
	निधि से व्यय/आहरण	8,903.28	9,503.29	9,681.34

उपर्युक्त से यह देखा गया है कि चालू वर्ष के दौरान निधियों की कम उपलब्धता के कारण बजट प्रक्षेपण के अनुसार डीएफ और सीएफ के अन्तर्गत निधियों का विनियोजन नहीं किया गया था। पिछले तीन वर्षों के दौरान डीएफ और सीएफ के अन्तर्गत विनियोजन के विश्लेषण से पता चला कि बजट प्रक्षेपण की तुलना के अनुसार डीएफ और सीएफ के विनियोजन में विचलन क्रमशः 13.38 प्रतिशत से 74.58 प्रतिशत और 81.96 प्रतिशत से 90.98 प्रतिशत थी।

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। तथापि 2013-14 के दौरान, डीआरएफ के अन्तर्गत निधि का विनियोजन, बजट प्रावधान से 5.19 प्रतिशत अधिक था।

2013-14 के दौरान डीआरएफ से ₹ 47,310.94 करोड़ का अनुमान डीआरएफ के अन्तर्गत परिसम्पत्तियों के अग्रोषण मूल्य के माध्यम से था। तथापि, डीआरएफ का विनियोजन काफी पुरानी परिसम्पत्तियों के नवीकरण/पुनःस्थापना के पिछले संचय को निपटाने के लिए पर्याप्त नहीं था।

### 2.6.2 अनुदान सं. 16 के अन्दर पुनर्विनियोजन

अनुदान के प्रत्येक सैगमेंट के अन्तर्गत निर्माण-कार्यों/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।

मूल आबंटित निधियों के बड़े पैमाने पर पुनर्वियोजन के अतिरिक्त संस्वीकृत अनुदान का उपयोग न करने, (जैसा तालिका संख्या 2.10 में तालिका बद्ध है) पूँजीगत अनुदान के निर्माण-कार्य बजट के निरूपण में विस्तृत उपयोग के बावजूद पाया गया था।

निधियों के पुनर्विनियोजन के कुछ मामले तालिका 2.13 में दिये गये हैं।

तालिका 2.13-अनुदान संख्या 16 में पुनर्विनियोजन

निधि का स्रोत	योजना शीर्ष संख्या और विषय	(+) अतिरिक्त निधियों के माध्यम से पुनर्विनियोजन (-) प्रयोग न होने/निधियों के अभ्यर्पण से पुनर्विनियोजन
पूँजी	1100 (दत्तमत) – नई लाईन का निर्माण	₹ 663.62 करोड़ (12.25 प्रतिशत)
पूँजी	1100 (प्रभारित) - नई लाईन का निर्माण	₹ 15.34 करोड़ (19.39 प्रतिशत)
पूँजी	1400 (दत्तमत) – गेज परिवर्तन	₹ 411.09 करोड़ (15.64 प्रतिशत)
पूँजी	1500 (प्रभारित) – दोहरीकरण	(-) ₹ 26.74 करोड़ (60.40 प्रतिशत)
पूँजी	1700 (दत्तमत) – कम्प्यूटरीकरण	(-) ₹ 75.45 करोड़ (50.30 प्रतिशत)
पूँजी	2200 (दत्तमत) – पूँजी घटक	₹ 2864.00 करोड़ (135.99 प्रतिशत)
रेलवे निधि	1500 (दत्तमत)-दोहरीकरण	(-) ₹ 17.55 करोड़ (70.19 प्रतिशत)
रेलवे निधि	1600 (दत्तमत)-यातायात सुविधाएं-यार्ड रिमॉडलिंग तथा अन्य	(-) ₹ 163.28 करोड़ (26.18 प्रतिशत)
रेलवे निधि	1700 (दत्तमत) – कम्प्यूटरीकरण	(-) ₹ 74.18 करोड़ (36.19 प्रतिशत)
रेलवे निधि	1900 (दत्तमत)-रेलवे रिसर्च	(-) ₹ 26.28 करोड़ (52.57 प्रतिशत)
रेलवे निधि	2200 (दत्तमत)-पूँजी घटक	(-) ₹ 2994.00 करोड़ (100 प्रतिशत)
खुली लाइन कार्य राजस्व	1600 (दत्तमत)-यातायात सुविधाएं-यार्ड रिमॉडलिंग तथा अन्य	(-) ₹ 10.02 करोड़ (66.80 प्रतिशत)

खुली लाइन कार्य राजस्व	5300 (दत्तमत)-यात्री सुविधाएं तथा अन्य रेलवे उपयोगकर्ता की सुविधाएं	(-) ₹ 1.65 करोड़ (82.60 प्रतिशत)
रेलवे संरक्षा निधि	2900 (दत्तमत)-सड़क सुरक्षा कार्य-लेवल क्रॉसिंग	(-) ₹ 89.98 करोड़ (15 प्रतिशत)

टिप्पणी-कोष्टक में आंकड़े संस्वीकृत अनुदान की प्रतिशतता दर्शाते हैं।

एक योजना शीर्ष से दूसरे में अथवा एक जोनल रेलवे से दूसरे जोनल में मूल रूप से आबंटित संसाधनों की प्राथमिकता और पुनिर्विनियोजन 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 निर्माणकार्यों/परियोजनाओं के समापन की अनुसूची को भी प्रभावित किया।

पूँजीगत अनुदान (संख्या 16) के विश्लेषण से निम्नलिखित का पता चला:

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

## 2.7 बजट में कमियां

त्रुटिपूर्ण बजट (439 मामले) के अत्यधिक उदाहरण देखे गये जिसके परिणामस्वरूप निर्धारित सीमा<sup>40</sup> से अधिक व्यय/बचतें हुईं। उत्तर (67 मामले), पूर्व मध्य (55 मामले), उत्तर मध्य (50 मामले), उत्तर पश्चिम (36 मामलों), दक्षिण (29 मामलों) और दक्षिण मध्य (29 मामले) ऐसे रेलवे थे जहां त्रुटिपूर्ण बजट के सबसे अधिक मामले थे। बजट में कमियों के कुछ उदाहरण नीचे तालिका में दिये गये हैं

<sup>40</sup> भारतीय रेल वित्त संहिता का पैराग्राफ 409 और 410 अनुमत अंतर के लिये सीमा निर्धारित करते हैं जो कि 5 प्रतिशत या ₹ 50 लाख है जो भी कम हो और अनुदान संख्या 16 के लिये यह 10 प्रतिशत या ₹ 100 लाख है जो भी कम हो।

तालिका 2.14-बजट में कमियों के मामले

जोनल रेलवे	अनुदान संख्या/ नाम (दत्तमत/प्रभारित)	लघु शीर्ष/ योजना शीर्ष	अधिक/कम प्रावधान	₹ करोड़ में	अंतिम अनुदान के सापेक्ष में प्रतिशतता
सीआर	9-राजस्व-कार्यचालन व्यय-परिचालन व्यय-यातायात	600-संरक्षा	अधिक	0.04	94.67
सीआर	12-राजस्व-कार्यचालन व्यय-विविध कार्यकारी व्यय	200-मुआवजा दावे	कम	5.74	65.59
एनसीआर	6-राजस्व-कार्यचालन व्यय कैरिज तथा वेंगनो की मरम्मत तथा अनुरक्षण	300-वैगन	कम	45.21	75.35
एनईआर	4-राजस्व-कार्यचालन व्यय-स्थाई पथ तथा कार्यों का सुधार तथा अनुरक्षण	500-जल आपूर्ति, स्वच्छता तथा रोड़ (कोलोनी, स्टॉफ क्वाटर तथा वेलफेयर बिल्डिंगों के अलावा)	अधिक	6.56	29.83
एनडब्ल्यू आर	16-डीआरएफ	2100-रोलिंग स्टॉक	कम	51.46	107.00
एनडब्ल्यू आर	16-पूंजी	2100-रोलिंग स्टॉक	कम	28.06	90.85
एनडब्ल्यू आर	16-डीएफ	6400-अन्य निर्दिष्ट कार्य	अधिक	3.59	47.52
एनडब्ल्यू आर	16-डीएफ	3600-अन्य विद्युत कार्य	कम	0.26	131.30
एनडब्ल्यू आर	16 - पूंजी	3300-संकेतक तथा दूरसंचार कार्य	कम	0.34	133.07
डब्ल्यू आर	16 - डीआरएफ	2100-रोलिंग स्टॉक	कम	78.37	45.72
डब्ल्यू आर	16 - डीआरएफ	5300-यात्री सुविधाएं	अधिक	2.79	35.07
डब्ल्यूसी आर	16 - रेलवे निधि	4100 - मशीनरी तथा संयंत्र	अधिक	6.22	88.86
डब्ल्यूसी आर	16 - डीआरएफ	5300-यात्री सुविधाएं	अधिक	4.29	79.15
सीएलडब्ल्यू	16 - डीआरएफ	5200-स्टॉफ के लिए सुविधाएं	कम	0.92	96.58
कोर	16 - पूंजी (प्रभारित)	3500-विद्युतीकरण परियोजनाएं	कम	5.07	68.51

आईआर को अपनी बजट प्रक्रिया पर व्यापक रूप से पुनर्विचार और प्रक्षेपण को अधिक यथार्थ बनाने की आवश्यकता है, जिससे यह सुनिश्चित हो कि निधियां संसद द्वारा संस्वीकृत उद्देश्य के लिये पूर्ण रूप से उपयोग हो।

### 2.8 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 2013-14 के विनियोग लेखे-विस्तृत लेखे-भाग-11” 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 लेखा शीर्ष 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 मामले वाला संशोधित परिशिष्ट-जे रेल मंत्रालय द्वारा उपलब्ध नहीं किया गया था।

2013-14 के दौरान जोनल रेलवे द्वारा व्यय के गलत-वर्गीकरण तथा प्राप्तियों के कुछ मामले नीचे वर्णित हैं:

#### • राजस्व व्यय तथा पूंजीगत व्यय के बीच गलत वर्गीकरण

- (i) एनआर में, स्टोन बेलेस्ट पर प्रभारित माल भाड़ा तथा पूर्व स्ट्रेस्ड कंक्रीट स्लीपरों पर ₹ 2.37 करोड़ की राशि की लागत को राजस्व अनुदान संख्या 4- स्थाई पथ के सुधार तथा अनुरक्षण के स्थान पर पूंजीगत अनुदान संख्या 16 (डीआरएफ) में डेबिट किया गया था।
- (ii) एसआर में, गेज रूपान्तरण कार्यों के लिए बेलेस्ट पर ₹ 1.17 करोड़ की राशि की लागत को राजस्व अनुदान संख्या 4- स्थाई पथ के सुधार तथा अनुरक्षण के स्थान पर पूंजीगत अनुदान संख्या 16 (डीआरएफ) में डेबिट किया गया था।

- (iii) एनडब्ल्यूआर में आमामन परिवर्तन कार्यो में सलंगन स्थाई पथ कर्मचारियों की ₹ 0.79 करोड़ की राशि की लागत को राजस्व अनुदान संख्या 4- स्थाई पथ के सुधार तथा अनुरक्षण के स्थान पर पूंजीगत अनुदान संख्या 16 (डीआरएफ) में डेबिट किया गया था।
- (iv) एसईआर में, यातायात हेतु पहले से खुली लाइन के ₹ 0.47 करोड़ की राशि अनुरक्षण प्रभार को राजस्व अनुदान संख्या 4- स्थाई पथ तथा कार्यो के सुधार तथा अनुरक्षण के बजाय पूंजीगत अनुदान संख्या 16 (पूजी) में डेबिट किया गया था।
- (v) एससीआर में, यातायात के लिए लाइन को खोलने के पश्चात् ट्रैक के अनुरक्षण की ₹ 0.40 करोड़ की राशि की लागत को राजस्व अनुदान संख्या-4-स्थाई पथ तथा कार्य के सुधार तथा अनुरक्षण के बजाय पूंजीगत अनुदान संख्या 16 (पूजी) में डेबिट किया गया था।
- (vi) एसआर में, आगमन प्रशिक्षण के दौरान प्रशिक्षुओं की ₹ 0.20 करोड़ की राशि के भुगतान तथा भत्तों को राजस्व अनुदान संख्या 12-विविध कार्यकारी व्ययों के बजाय पूंजीगत अनुदान संख्या 16 (पूजीगत) में डेबिट किया गया था।

• राजस्व अनुदानों के तहत व्यय का गलत वर्गीकरण

- (i) एसडब्ल्यूआर में, बेड रोल अनुबंधों पर ₹ 6.79 करोड़ राशि के व्यय को राजस्व अनुदान संख्या 8-परिचालन व्यय-रोलिंग स्टॉक तथा उपकरण के बजाय राजस्व अनुदान संख्या 9 - परिचालन व्यय-यातायात में डेबिट किया गया।
- (ii) एसडब्ल्यूआर में, ट्रैक मशीन उपयोग पर ₹ 1.77 करोड़ की राशि के प्रभारों को राजस्व अनुदान संख्या-4-स्थाई पथ तथा कार्यो के सुधार तथा अनुरक्षण के बजाय



राजस्व अनुदान संख्या 7 - संयंत्र तथा उपकरण की मरम्मत तथा अनुरक्षण में डेबिट किया गया था।

- (iii) एसईआर में, गेट कीपर्स के ₹0.99 करोड़ के वेतन तथा भत्तों को राजस्व अनुदान संख्या 9-परिचालन व्यय-यातायात के बजाय राजस्व अनुदान संख्या 4-स्थाई पथ तथा कार्यों के सुधार तथा अनुरक्षण में डेबिट किया गया था।
- (iv) एनआर में, कैरिजों तथा वैगनों की ₹0.34 करोड़ की मरम्मत तथा अनुरक्षण लागत को राजस्व अनुदान संख्या 6 - कैरिजो तथा वैगनो की मरम्मत तथा अनुरक्षण के बजाय राजस्व अनुदान संख्या 8-परिचालन व्यय-रोलिंग स्टॉक तथा उपकरण में डेबिट किया गया था।
- (v) एनआर में, प्रशिक्षण/पुनश्चर्या पाठ्यक्रम के दौरान कर्मचारियों को ₹0.08 करोड़ के वेतन तथा भत्ते को राजस्व अनुदान संख्या 12 - विविध कार्यकारी व्यय के बजाय राजस्व अनुदान संख्या 4-स्थाई पथ तथा कार्य के सुधार तथा अनुरक्षण, 6-कैरिजों तथा वैगनों की मरम्मत तथा अनुरक्षण, तथा 8-परिचालन व्यय-रोलिंग स्टॉक तथा उपकरण में डेबिट किया गया था।

• पूँजीगत अनुदान के तहत व्यय का गलत वर्गीकरण

- (i) एनआर में, लेवल क्रॉसिंग कार्य की ₹0.12 करोड़ की लागत को पूँजीगत अनुदान संख्या 16 (डीआरएफ)-रोड सुरक्षा कार्य-लेवल क्रॉसिंग के बजाय पूँजीगत अनुदान संख्या 16 (विकास निधि)-यात्री सुविधाओं में डेबिट किया गया था।
- (ii) ईसीओआर में, विशाखापट्टनम डिविजन के स्टेशन पर प्रदत्त 25 संख्या टच स्क्रीन की ₹0.07 करोड़ की लागत को पूँजीगत अनुदान संख्या 16 (डीएफ) के बजाय पूँजीगत अनुदान संख्या 16 (डीआरएफ) में डेबिट किया गया था।

• **प्राप्तियों का गलत वर्गीकरण**

- (i) ईसीओआर में, स्क्रेप की बिक्री की ₹ 2.45 करोड़ राशि को पूंजीगत अनुदान संख्या 16 (2013-14) के तहत मूल्यहास आरक्षित निधि के बजाय राजस्व अनुदान संख्या 5 - मोटिव पावर की मरम्मत तथा अनुरक्षण में क्रेडिट किया गया था।
- (ii) एससीआर में, अन्य सरकारी विभागों तथा अगन्तुक से उगाही किए गए विद्युत ऊर्जा प्रभारों से संबंधित ₹ 1.92 करोड़ को विविध आय के बजाय राजस्व अनुदान संख्या 8-परिचालन व्यय-रोलिंग स्टॉक तथा उपकरण में क्रेडिट किया गया था।
- (iii) एससीआर में, एसईबी में जमा अर्जित ब्याज से संबंधित ₹ 0.02 करोड़ की राशि को विविध आय में क्रेडिट करने के बजाए अनुदान संख्या 8-संचालनात्मक व्यय – रोलिंग स्टॉक और उपकरण के अंतर्गत व्यय में से कटौती के रूप में माना गया।

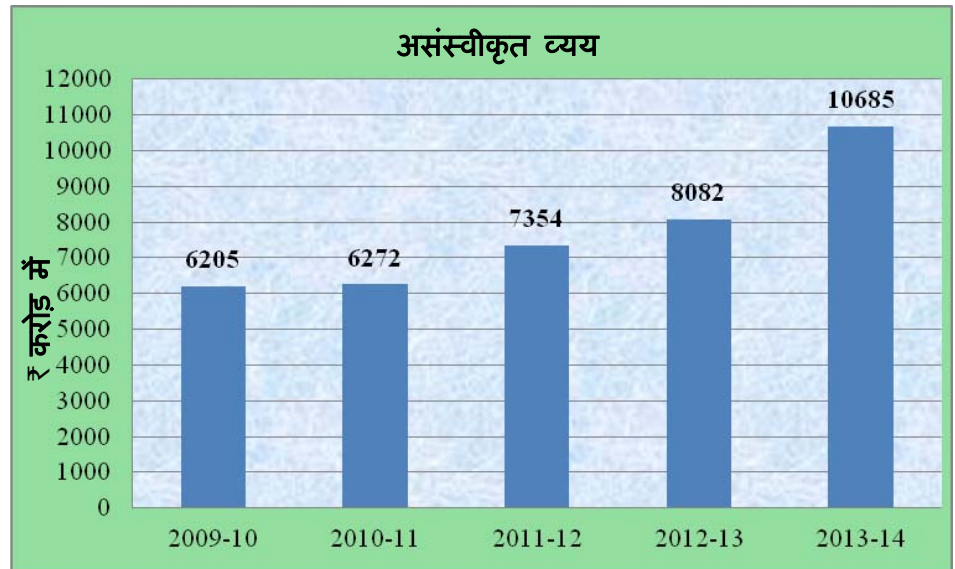
लोक लेखा समिति (पीएसी) ने अपनी बानवेवीं रिपोर्ट (15<sup>वीं</sup> लोकसभा) में यह दर्शाया कि रेल मंत्रालय द्वारा संचालित विभिन्न अनुदानों/विनियोगों के तहत व्यय के गलत वर्गीकरण के कई मामलों को आवर्ती घटना है। समिति ने सिफारिश की कि प्रणालीगत खामियों/कमियों से निपटाने तथा गलत वर्गीकरण की लगातार बढ़ती प्रवृत्ति को रोकने के लिए रेलवे में मौजूदा बजटीय तंत्र को पुनर्गठित करने और प्रकट कमियों के लिए उत्तरदायी व्यक्तियों पर जिम्मेदारी तय करने की आवश्यकता है। मंत्रालय ने यह भी सिफारिश की कि रेल मंत्रालय को समुचित लेखाबही तैयार करना चाहिए और उसका अनुरक्षण करना चाहिए ताकि व्यय के गलत वर्गीकरण/गलत बुकिंग की प्रवृत्ति का समय से पता लगाया जा सके और उसमें सुधार किया जा सके। रेल मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया कि पीएसी की सिफारिशों को कड़ाई से अनुपालन हेतु नोट कर लिया गया है। चूक हेतु चूककर्ता कर्मचारी पर जिम्मेदारी तय करने के अलावा कार्यशालायें आयोजित की जा रही तथा कर्मचारियों के मार्गदर्शन हेतु निर्देश जारी किया जा रहा है ताकि भविष्य में इन घटनाओं को रोका जा सके। गलत वर्गीकरण/त्रुटियों को दूर करने का रेल

मंत्रालय का हमेशा प्रयास रहेगा। गलत वर्गीकरण पर पीएसी की टिप्पणी के बावजूद 2013-14 के दौरान भी गलत वर्गीकरण की घटनायें देखी गई थी।

## 2.9 असंस्वीकृत व्यय

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

चित्र-2.3 असंस्वीकृत व्यय



आपत्ति के अंतर्गत रखे गये ऐसे व्यय की समीक्षा से ₹ 6,205 करोड़ (मार्च 2010), ₹ 6,272 करोड़ (मार्च 2011), ₹ 7,354 करोड़ (मार्च 2012) और ₹ 8,082 करोड़ (मार्च 2013) और ₹ 10,685 करोड़ (मार्च 2014) की बढ़ती प्रवृत्ति उजागर हुई। 31 मार्च 2014 को उन मदों से संबंधित ₹ 7,651 करोड़ (कुल असंस्वीकृत व्यय का 71.60 प्रतिशत) का असंस्वीकृत व्यय जो दो वर्ष से अधिक पुराना था, असंस्वीकृत व्यय में शामिल था।

आगे यह भी देखा गया कि 31 मार्च 2012 तक ₹ 7,354 करोड़ के असंस्वीकृत व्यय में से ₹ 1,765 करोड़ की निहित राशि वाले 1381 मामले दस वर्ष से अधिक पुराने थे।

### 2.10 निष्कर्ष

विनियोजन लेखा संसद द्वारा दत्तमत अनुदानों और राष्ट्रपति द्वारा अनुमोदित विनियोजन की राशि की वास्तविक व्यय की तुलना दर्शाता है। संविधान के अनुच्छेद 114(3) में प्रावधान है कि अनुच्छेद के प्रावधानों के अनुसार पारित कानून द्वारा किए गए विनियोजनों को छोड़कर भारत की समेकित निधि से कोई भी धन नहीं निकाला जाएगा। इसके अलावा, सामान्य वित्तीय नियम 52(3) में प्रावधान है कि केवल अनुपूरक अनुदान अथवा आकस्मिकता निधि से अग्रिम प्राप्त करने को छोड़कर ऐसा कोई व्यय न किया जाए जो एक वित्तीय वर्ष हेतु संसद द्वारा प्राधिकृत कुल अनुदान या विनियोजनों से अधिक हो।

2013-14 के दौरान, रेल मंत्रालय ने 15 राजस्व अनुदानों और एक पूँजीगत अनुदान के संबंध में ₹ 2,64,394.88 करोड़ की संस्वीकृत अनुदान<sup>41</sup> के प्रति ₹ 2,53,938.75 करोड़ खर्च किया जिससे ₹ 10,456.13 करोड़ की शुद्ध बचत हुई। अनुदान व्यय के विश्लेषण से पता चला कि ₹ 10,456.13 करोड़ की शुद्ध बचत छः राजस्व अनुदानों, दस राजस्व विनियोजनों, पूँजीगत अनुदान का एक भाग और पूँजीगत विनियोग के दो भागों में ₹ 2,719.75 करोड़ अधिक समायोजित करके नौ राजस्व अनुदानों, पूँजीगत अनुदान के तीन भागों, एक राजस्व विनियोजन और पूँजीगत विनियोजन के एक भाग के तहत ₹ 13,175.88 करोड़ की बचत का परिणाम था।

राजस्व अनुदान और पूँजीगत अनुदान में बचत दर्शाता है कि मूल गतिविधियाँ, परिसंपत्ति सृजन, मूल्यवर्धन नहीं किया गया जिसके लिए माँग अनुदानों के माध्यम से निधियों की माँग की गई थी, और रेलवे द्वारा वांछित लाभ नहीं प्राप्त किया जा सका। उसी समय, संस्वीकृत अनुदानों से अधिक किया गया व्यय दर्शाता है कि संसद/राष्ट्रपति के अनुमोदन द्वारा दत्तमत निधि के बिना अप्राधिकृत व्यय किया गया।

निरन्तर अधिक व्यय, निरन्तर बचत, निधियों के पुनर्विनियोजन, निधियों का अभ्यर्पण, अनुपूरक अनुदानों हेतु माँग का गलत निर्धारण, व्यय का गलत

<sup>41</sup> मूल और अनुपूरक अनुदान का योग

वर्गीकरण, राजस्व अनुदान से पूँजीगत अनुदान और विपरीत क्रम में, प्रभारित व्यय को दत्तमत व्यय, एक राजस्व अनुदान को दूसरे में, असंस्वीकृत व्यय का सक्षम प्राधिकार द्वारा अनियमित पड़े रहने आदि जैसी कई घटनाओं को लेखापरीक्षा द्वारा नियमित रूप में इंगित किया गया है।

लोक लेखा समिति (पीएसी) ने रेल मंत्रालय द्वारा अनियंत्रित, लगातार और अप्राधिकृत अधिक व्यय करने पर बार-बार कड़ी नाराजगी जतायी थी। पीएसी ने रेल मंत्रालय को बजटीय आवश्यकताओं के प्राकलन, जो वर्ष-दर वर्ष विफल होता रहा है, के लिए अपने मौजूदा तंत्र की समीक्षा करने तथा इसमें बदलाव करने की भी सिफारिश की। हालांकि, पीएसी की बार-बार की सिफारिशों के बावजूद भी रेल मंत्रालय द्वारा लगातार अधिक व्यय किया जा रहा है।

अनुपूरक अनुदान बढ़ने के बावजूद भी अधिक व्यय की प्रवृत्ति जारी है, रेल मंत्रालय को दूरदर्शिता के साथ अतिरिक्त निधियों के प्रस्ताव की पूर्णतया जाँच करने हेतु बजट नियंत्रण प्राधिकरणों पर दबाव बनाना चाहिए तथा संसद में प्रस्तुत करने से पूर्व अनुपूरक अनुदानों के प्रस्तावों की समुचित समीक्षा और जाँच करनी चाहिए ताकि निधियों की वास्तविक आवश्यकता के साथ अतिरिक्त प्रावधान किए जा सकें।

व्यय के गलत वर्गीकरण के मामले भारतीय रेल के लेखे में हमेशा देखे गए। पीएसी ने देखा कि रेल मंत्रालय द्वारा संचालित विभिन्न अनुदानों/विनियोजनों के तहत व्यय के गलत वर्गीकरण के बहुत से मामलों की लगातार पुनरावृत्ति हो रही है। समिति ने सिफारिश किया कि प्रणालीगत खामियों/कमियों को दूर करने तथा गलत वर्गीकरण की प्रवृत्ति को दूर करने और पायी जाने वाली चूकों के लिए जिम्मेदार व्यक्ति पर जिम्मेदारी तय करने के लिए भारतीय रेल के मौजूदा बजटीय तंत्र को ठीक करने की आवश्यकता है।

हालांकि, व्यय करने वाली इकाईयों द्वारा व्यय के गलत वर्गीकरण की घटनाओं को रोकने/दूर करने के लिए रेल मंत्रालय द्वारा कोई ठोस कदम नहीं उठाये गये हैं।

2.11 सिफारिशें

- क्षेत्रीय रेलों में वित्त सलाहकार एवं मुख्य लेखा अधिकारी (वि.स.मु.ले.अ.) और रेलवे बोर्ड में वित्त आयुक्त (रेलवे) को अपनी बजट प्रक्रिया और विभिन्न स्तरों (खर्च करने वाली इकाईयाँ, जोनल एवं रेलवे बोर्ड स्तर) पर व्यय पर निगरानी की प्रणाली को सुदृढ बनाना चाहिये ताकि प्राधिकार से अधिक व्ययों, बचत के दृष्टांत न्यूनतम हों। बजट में कमियों के मामलों के विश्लेषण और भविष्य में पुनरावृत्ति रोकने के उपाय करने की आवश्यकता है।
- क्षेत्रीय रेलों में वित्त सलाहकार एवं मुख्य लेखा अधिकारी (वि.स.मु.ले.अ.) और रेलवे बोर्ड में वित्त आयुक्त (रेलवे) को वास्तविक रूप से अनुदानों की अनुपूरक मांग का निर्धारण करना चाहिये ताकि अनुदानों के लिये अनुपूरक मांगों के माध्यम से प्राप्त राशि अप्रयुक्त न रह जाये या आवश्यकता से कम न पड जाये।
- क्षेत्रीय रेलों में वित्त सलाहकार एवं मुख्य लेखा अधिकारी (वि.स.मु.ले.अ.) और रेलवे बोर्ड में वित्त आयुक्त (रेलवे) को व्यय के गलत वर्गीकरण के दृष्टान्तों को प्रभावी रूप से कम करने के लिए अपने आन्तरिक नियंत्रण को प्रभावी बनाना चाहिए। निवारक संस्वीकृतियों का महत्वपूर्ण नियंत्रक अधिकारियों के स्तर पर विकसित व्यापक जिम्मेदारियों का निर्वहन किया जाना चाहिए।
- असंस्वीकृत व्यय की बढ़ती प्रवृत्ति को नियंत्रित किया जाना चाहिये, प्रशासन को यह सुनिश्चित करना चाहिये कि सभी असंस्वीकृत व्यय प्राथमिकता के आधार पर नियमित कर लिए गए हैं।