

अध्याय 2 विनियोजन लेखे

इस अध्याय में विनियोजन लेखाओं की लेखापरीक्षा के माध्यम से भारतीय रेल की वित्तीय 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 पुनर्विनियोजन 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 अनुदानों²³ (अनुदान संख्या 1 से 15) और एक पूंजी अनुदान²⁴ (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 स्त्रोतों के माध्यम से किया गया था, पूंजी अनुदान का निधीयन मुख्यतः बजट के माध्यम से, आंतरिक संसाधनों और केन्द्रीय सड़क निधि से डीजल उपकरण के शेयर से किया गया था।

व्यय के लिए अनुदानों के मूल और पूरक मांगों में प्राधिकृत राशि की तुलना में 31 मार्च 2013 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 2012-13 का सारांश

(₹ करोड़ में)

	मूल अनुदान/विनियोजन	अनुपूरक अनुदान	कुल संस्वीकृत अनुदान	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ आधिक्य (+)
दत्तमत					
राजस्व	1,58,758.32	2,466.92	16,1225.24	1,51,871.76	(-)9,353.48
पूंजीगत	83,058.56	265.00	83,323.56	74,183.18	(-)9,140.38
कुल दत्तमत	2,41,816.89	2,731.92	2,44,548.80	2,26,054.94	(-)18,493.86
भारित					
राजस्व	163.54	30.44	193.98	150.76	(-)43.22
पूंजीगत	95.70	51.00	146.70	133.60	(-)13.10
कुल भारित	259.24	81.44	340.68	284.36	(-)56.32
कुल जोड़	2,42,076.13	2,813.35	2,44,889.48	2,26,339.30	(-)18,550.18

²³ अनुदान जिसमें संसद द्वारा यथा दत्तमत कार्यचालन व्यय तथा अन्य राजस्व व्यय का विवरण रहता है।

²⁴ अनुदान जिसमें संसद द्वारा दत्तमत परिसम्पत्तियों की प्राप्ति, निर्माण और प्रतिस्थापन पर व्यय का विवरण होता है।

उपर्युक्त तालिका इंगित करती है कि वित्त वर्ष 2012-13 के दौरान भारतीय रेल के कुल व्यय ₹ 2,26,339.30 करोड़ में से लगभग 67.17 प्रतिशत राजस्व अनुदानों पर खर्च किया गया था जो प्रशासनिक, प्रचालन और रखखाव कार्यकलापों पर कार्यचालन व्यय था जबकि 32.83 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 2012-13 में उपलब्ध संस्वीकृत प्रावधानों के प्रति राजस्व अनुदानों में 5.81 प्रतिशत (₹ 9,396.70 करोड़) और पूंजीगत अनुदान में 10.97 प्रतिशत (₹ 9,153.48 करोड़) की बचतें भी दर्शाती हैं।

अनुदानवार व्यय के विश्लेषण से पता चला कि निवल बचत ₹ 18,550.18 करोड़ जोकि बारह राजस्व अनुदान, पूँजी अनुदान के चार खंड, पाँच राजस्व विनियोग²⁵ एवं चार खंड पूँजीगत विनियोग के अंतर्गत कुल बचत ₹ 20,220.42 करोड़ में से ₹ 1,670.24 करोड़ जो कि तीन राजस्व अनुदान, सात राजस्व विनियोगों और एक 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:

तालिका 2.2 रेलवे द्वारा प्रचालित अनुदान

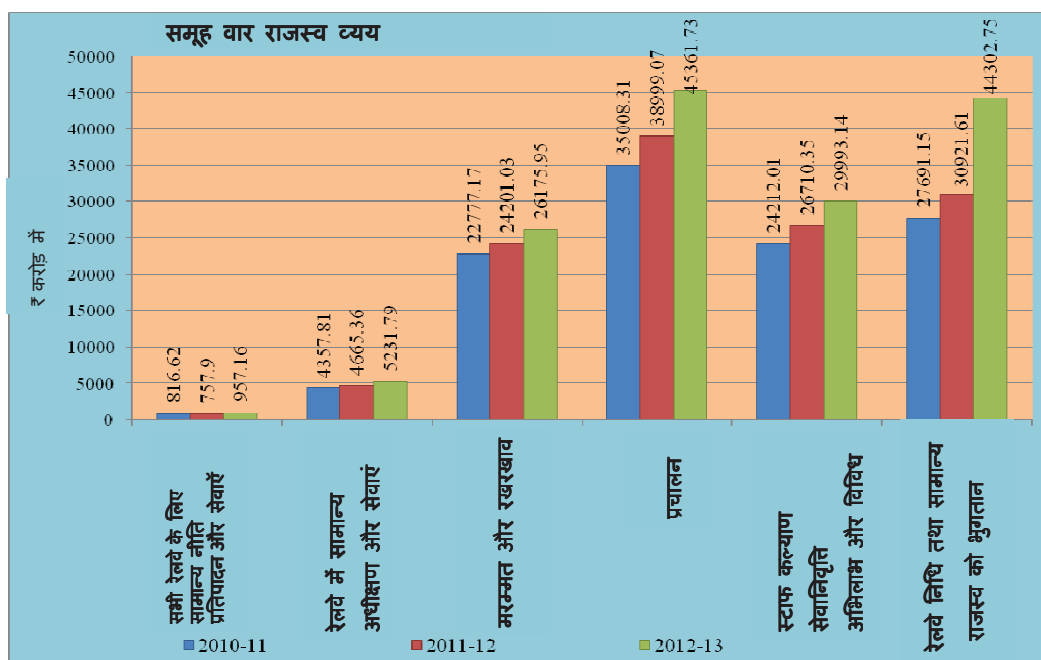
संख्या	विवरण	छः विभिन्न समूह
1	रेलवे बोर्ड	सभी रेलवे के लिए
2	विविध व्यय (सामान्य)	सामान्य नीति प्रातिपादन और सेवाएं
3	रेलवे में सामान्य अधीक्षण एवं सेवा	रेलवे में सामान्य अधीक्षण और सेवाएं
4	स्थाई मार्ग और निर्माण की मरम्मत तथा रखरखाव	मरम्मत और रखखाव
5	मोटिव पावर की मरम्मत और रखरखाव	
6	कैरियज और वैगनों की मरम्मत और रखरखाव	
7	संयंत्र और उपकरण की मरम्मत और रखरखाव	
8	प्रचालन खर्च-चल स्टॉक और उपकरण	प्रचालन

²⁵ विनियोजन भारत की समेकित निधि पर भारत व्यय का उल्लेख करता है।

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	

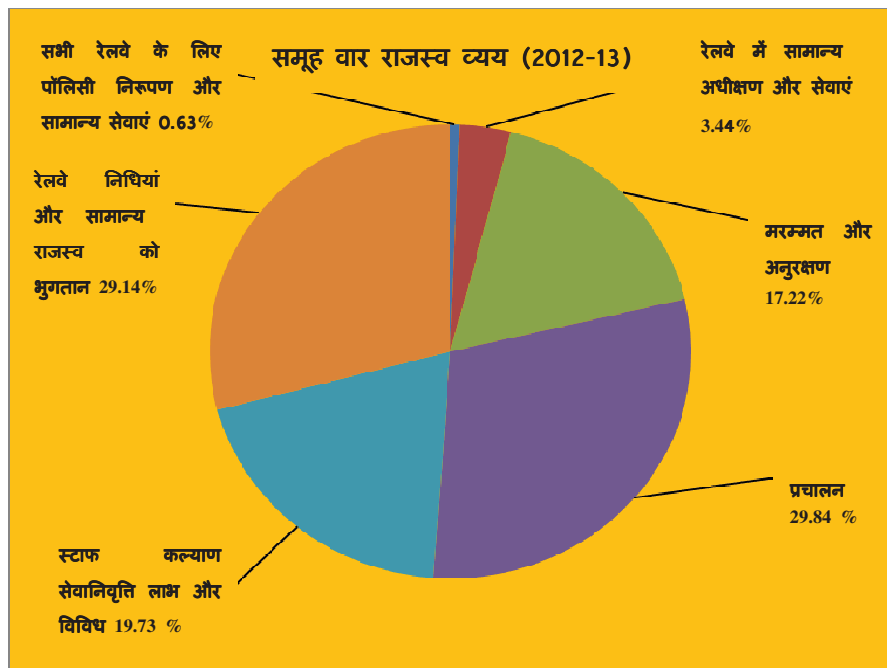
निम्नलिखित चित्र पिछले तीन वर्षों जो भारतीय रेलवे के व्यय में बढ़ती हुई प्रवृत्ति दर्शाता है के लिए समूहवार व्यय दिखाता है:

चित्र 2.1 2010-11 से 2012-13 के दौरान समूह वार-राजस्व व्यय की प्रवृत्ति



2012-13 में समूह-वार व्यय निम्नलिखित के रूप में पाई डायग्राम 2.2 के रूप में दिखाई देगा:

चार्ट 2.2 समूह-वार राजस्व व्यय (2012-13)



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 (2012-13)

(₹ 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	990.82	2.82	993.64	957.16	(-)36.48	(-)3.67
रेलवे में सामान्य अधीक्षण और सेवाएं	5,312.57	30.94	5,343.51	5,231.79	(-)111.72	(-)2.09
मरम्मत और रखरखाव	27,176.20	0.18	27,176.38	26,175.95	(-)1,000.43	(-)3.68
प्रचालन	43,839.85	980.99	44,820.84	45,361.73	540.89	1.21
स्टाफ कल्याण,	28,231.11	1,482.42	2,9713.53	29,993.14	279.61	0.94

सेवानिवृत्ति विधि	लाभ और							
रेलवे सामान्य भुगतान	निधियां राजस्व को	और	53,371.32	0.00	53,371.32	44,302.75	(-)9,068.57	(-)16.99

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

- **भारतीय रेल नीति प्रतिपादन**

विदेश यात्रा व्यय के प्रति व्यय में कमी, कतिपय सर्वेक्षण कार्यों का गैर-कार्यान्वयन/धीमी प्रगति, निविदाओं को अन्तिम रूप न देना, संविदात्मक भुगतानों को मूर्त रूप देने में कमी, प्रत्यक्ष खरीद को मूर्त रूप न देना, प्रशिक्षण लागत के प्रति कम व्यय वहन करना तथा-रेलवे भर्ती बोर्डों द्वारा कम संख्या में परीक्षाओं का आयोजन करना।

- **रेलवे में सामान्य अधीक्षण और सेवा**

स्टाफ लागत, आकस्मिकताओं और स्टॉक से सामग्री की लागत के प्रति किया गया कम व्यय, विधिक बिलों की कम प्राप्ति।

- **मरम्मत और रखरखाव**

वेतन तथा मजदूरी पर व्यय में कमी, गैर-स्टॉक मदों की खरीद पर व्यय में कमी, स्टॉक से भण्डारों के आहरण में कमी, किए गए स्वच्छता कार्यों की संख्या में कमी, किए गए संविदात्मक भुगतानों में कमी, आवधिक मरम्मत पर वेतन तथा सामग्री का कम समायोजन, प्रत्यक्ष खरीद से सामग्रियों की लागत पर व्यय में कमी, ऋणों के समायोजन में कमी, भाड़ा प्रभारों के प्रति-व्यय में कमी, अनिश्चित खर्चों के प्रति व्यय में कमी, कार्यशाला ऋणों में कमी, प्रत्याशित से अलग विशेष मरम्मत के प्रति कम ऋणों का समायोजन, वर्ष के दौरान प्रत्याशित की अपेक्षा अन्य ट्रेक्शन से अलग अलग ईंधन पर भुगतान में कमी, प्रत्याशित की अपेक्षा आज्ञा भुगतानों को मूर्त रूप देने में कमी।

- **प्रचालन**

स्टाफ लागत के प्रति व्यय में वृद्धि, संविदात्मक भुगतानों में वृद्धि, उच्च गति डीजल तेल (एसएसडी ऑयल) की प्राथमिक लागत में वृद्धि तथा एचएसडी तेल की खपत में वृद्धि के कारण व्यय बाहरी स्रोत से खरीदी गई

ऊर्जा (विद्युत ट्रैक्शन) की दर में वृद्धि, आज्ञापित भुगतानों (न्यायालय की डिक्रियों की पूर्ति हेतु किये गए भुगतान) को मूर्त रूप देना जिनका पूर्वानुमान नहीं लगाया जा सकता।

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

आशोधित सुनिश्चित कैरियर विकास (एमएसीपी) का कार्यान्वयन तथा-महंगाई भत्ते (डीए) में वृद्धि के कारण पेंशन वितरण अधिकारियों से डेबिट की प्राप्ति में वृद्धि, एमएसीपी के कार्यान्वयन तथा डीए में वृद्धि के कारण परिवार पेंशन के संशोधन के कारण परिवार पेंशन के प्रति अधिक डेबिट की प्राप्ति, मृत्यु एवं सेवानिवृत्ति उपदान के अधिक मामलों का अन्तिम रूप देना, पेंशन विकल्पकारियों के लिए छुट्टी नगदीकरण के प्रति अधिक व्यय, नई परिभाषित योगदान पेंशन योजना के लिए अधिक सरकारी अंशदान, प्रत्याशित की अपेक्षा अधिक डिफिटल भुगतानों को मूर्त रूप देना।

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

प्रत्याशित की अपेक्षा वर्ष के दौरान आन्तरिक संसाधनों के उत्पादन में कमी, 2012-13 के लिए रेलवे समन्वय समिति द्वारा लाभांश की दर को पाँच प्रतिशत से कम करके चार प्रतिशत करने की सिफारिश करना और कर्ज के पूर्व भुगतान के कारण सामान्य राजस्व से लिए गए कर्ज पर ब्याज की कम राशि का भुगतान।

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
राजस्य-दत्तमत					
1	अनुदान सं. 8-कार्यचालन व्यय - परिचालन व्यय- चल स्टॉक और उपस्कर	7,360.75	500.03	7,888.95	28.17
2	अनुदान सं. 10-कार्यचालन व्यय - परिचालन व्यय- ईंधन	21,346.72	382.62	22,388.16	658.82
3	अनुदान सं. 13-कार्यचालन व्यय- भविष्य निधि पेंशन तथा अन्य सेनियुक्त अभिलाभ	19,120.66	1,456.06	21,558.67	981.95
राजस्य-भारित					
1	विनियोजन सं. 3 कार्यचालन व्यय- सामान्य अधीक्षण एवं सेवारं	0.00	0.01	0.43	0.42
2	विनियोजन सं. 4 कार्यचालन व्यय- स्थायी पथ और कार्यों की मरम्मत एवं अनुरक्षण	0.33	0.18	0.97	0.46
3	विनियोजन सं. 5 कार्यचालन व्यय- मोटिव पावर की मरम्मत और अनुरक्षण	0.00	0.00	0.04	0.04
4	विनियोजन सं. 7 कार्यचालन व्यय - संयंत्र एवं उपस्कर का मरम्मत और अनुरक्षण	0.00	0.0017	0.02	0.0183
5	विनियोजन सं. 8 कार्यचालन व्यय- परिचालन व्यय- चल स्टॉक एवं उपस्कर	0.00	0.00	0.05	0.05
6	विनियोजन सं. 11 कार्यचालन व्यय स्टाफ कल्याण एवं सुख सुविधारें	0.00	0.05	0.19	0.15
7	विनियोजन सं. 13-कार्यचालन व्यय- भविष्य निधि, पेंशन एवं अन्य सेवा नियुक्त अभिलाभ	0.58	0.00	0.74	0.16

क्र. सं.	विवरण	मूल प्रावधान	पूरक प्रावधान	वास्तविक व्यय	आधिक्य
	जोड़	47,829.04	2,338.9517	51,838.23	1,670.2383

उपर्युक्त उल्लिखित अनुदान और विनियोजन जहां आधिक्य व्यय था, में पूरक प्रावधान तीन विनियोगों को छोड़कर सभी में प्राप्त किए गए थे। दो विनियोगों में व्यय मूल प्रावधानों तथा पूरक प्रावधानों को प्राप्त किए बिना वहन किया गया था। पूरक अनुदान प्राप्त करने के बावजूद अधिक व्यय का वहन खराब बजटीय अनुमान दर्शाता था।

2012-13 के दौरान अधिक व्यय के लिए कारण स्टाफ लागत के प्रति अधिक व्यय को वहन करना, अधिक ठेकागत भुगतान, एचएसडी तेल की मूल लागत में वृद्धि के कारण अधिक व्यय और एचएसडी तेल की अधिक खपत, बाहारी स्रोत से क्रय गई ऊर्जा की दर में वृद्धि, एमएसीपी के कार्यान्वयन के कारण पेंशन वितरण प्राधिकारियों से अधिक डेबिट की प्राप्ति और डीए में वृद्धि एमएसीपी के कार्यान्वयन के कारण परिवार पेंशन के संशोधन के कारण परिवार पेंशन के प्रति अधिक डेबिट की प्राप्ति और डीए में वृद्धि, मृत्यु-एवं-सेवानिवृत्ति-उपदान के अधिक मामलों का अन्तिम रूप देना, पेंशन विकल्पकारियों के लिये छुट्टी नगदीकरण के प्रति अधिक व्यय, नई परिभाषित अंशदान पेंशन योजना के लिए अधिक सरकारी अंशदान, प्रत्याशित की अपेक्षा अधिक डिफ्रिटल भुगतान को मूर्त रूप देना बताया गया था।

लोक लेखा समिति (पीएसी) ने अपनी चौसठवीं रिपोर्ट (15वीं लोकसभा) में दत्तमत अनुदानों तथा प्रभारित विनियोजनों पर अधिक (2010-11) पर सिफारिश की कि रेल मंत्रालय को उनके द्वारा संचालित अनुदानों/विनियोजनों के अन्तर्गत अपनी बजटीय आवश्यकताओं का विश्वसनीय अनुमान सुनिश्चित करने के लिए गंभीरता से प्रयास करना चाहिए ताकि विद्यमान चूकों/लूपहोल को चिन्हित किया जा सके तथा अधिक व्यय करे दूर किया जा सके। स्पष्टतया, रेल मंत्रालय ने वांछित परिणाम प्राप्त करने के बारे में गंभीर प्रयास नहीं किये हैं। रेल मंत्रालय की तरफ से ऐसी शिथिलता के प्रति गंभीर रुख अख्तियार करते समय पीएसी ने सिफारिश की कि मंत्रालय को उपयुक्त स्तर पर उत्तरदायित्व निर्धारित करने के मद्देनजर, इस कारण से बार-बार होने वाली चूकों की जांच करनी चाहिए ताकि विचलित व्यय समीक्षा प्रणाली में विद्यमान कमियों तथा अपूर्णताओं को दूर किया जा सके तथा अधिक व्यय की पुनरावृत्ति को भविष्य में या तो परिहार किया जा

सके अथवा काफी हद तक सीमित किया जा सके। पीएसी की टिप्पणियों पर रेल मंत्रालय का उत्तर प्रतीक्षित हैं।

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

2.2.2 निरन्तर आधिक्य व्यय

स्टाफ कल्याण, सेवानिवृत्ति लाभ इत्यादि और विनियोजन संख्या 3 (प्रभारित) – कार्यचालन व्यय- सामान्य अधीक्षण और सेवाएँ से संबन्धित अनुदान सं. 13- भविष्य निधि, पेंशन एवं अन्य सेवानिवृत्ति लाभ में 2009-10, 2010-11, 2011-12, और 2012-13, 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 (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
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

आईआर ने एमएसीपी के कार्यान्वयन के कारण पेंशन संवितरण प्राधिकारियों से अधिक डेबिट की प्राप्ति और डीए में वृद्धि, एमएसीपी के कार्यान्वयन के कारण परिवार पेंशन के संशोधन के कारण परिवार पेंशन के प्रति अधिक डेबिट की प्राप्ति और डीए में वृद्धि, 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 मुख्यतः कारण बताए गए थे।

गत चार वर्षों के दौरान 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 ₹ 20,220.42 करोड़ की बचतें (राजस्व एवं पूँजी अनुदान) हुई थी। 11 मामलों में तालिका 2.6 में दिए गए विवरण के अनुसार बचतें ₹ 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-3 कार्यचालन व्यय-सामान्य अधिक्षण और सेवाएं	5,312.57	30.93	5,231.37	(-)112.13
2	अनुदान संख्या-4- कार्यचालन व्यय स्थाई - पथ और कार्यों की मरम्मत और अनुरक्षण	8,786.79	0	8,233.41	(-)553.38
3	अनुदान संख्या-7- कार्यचालन व्यय- संयंत्र एवं उपस्कर की मरम्मत और अनुरक्षण	5,062.24	0	4,805.31	(-)256.93
4	अनुदान संख्या-9- कार्यचालन व्यय- परिचालन व्यय-यातायात	15,132.21	97.27	15,084.03	(-)145.45
5	अनुदान संख्या-11- कार्यचालन व्यय -स्टाफ कल्याण एवं सुख सुविधाएं	4,342.68	0	4,064.83	(-)277.85
6	अनुदान संख्या-12- कार्यचालन व्यय- विविध कार्यचालन व्यय	4,605.46	0	4,223.06	(-)382.40
7	अनुदान संख्या-14-निधि को विनियोग मूल्यहास	43,567.00	0	35,836.25	(-)7,730.75

	आरक्षित निधि, विकास निधि, पेंशन निधि पूँजीगत निधि				
8	अनुदान सं. 15-सामान्य राजस्व को लांभाश, सामान्य राजस्व से लिए गए कर्जों की चुकौती और अधिक पूँजीगत का शोधन	9,804.32	0	8,466.51	(-)1,337.81
9	अनुदान सं.-16-पूँजी	60,974.51	265.00	60,762.83	(-)476.68
10	अनुदान सं.-16-रेलवे निधि	20,025.75	0.00	11,808.25	(-)8,217.50
11	अनुदान सं.-16-रेलवे सुरक्षा निधि	1,998.40	0.00	1,584.08	(-)414.32

बचत के लिए स्टाफ लागत के प्रति व्यय में कमी, न्यायिक बिलों की प्राप्ति में कमी, गैर-स्टॉक मदों की खरीद पर व्यय में कमी, स्टॉक से भण्डार के आहरण में कमी, लिए गए स्वच्छता कार्य में कमी, कम संविदात्मक भुगतानों को मूर्तरूप देना, प्रत्यक्ष खरीद में कमी; अनुमानित से ट्रैक्शन से दूसरे ईंधन पर भुगतान में कमी, भण्डार की खरीद के प्रति व्यय में कमी, अनुमानित से विज्ञापन प्रचारों तथा आकस्मिकताओं के प्रति व्यय, भारतीय रेलवे वित्त निगम (आईआरआफसी) से अलग पट्टा प्रचारों के भुगतान में कमी, अनुमानित से शिक्षा शुल्क की प्रतिपूर्ति के लिए दावों की प्राप्ति में कमी, रिक्तियों का ना भरा जाना, रेलवे सुरक्षा विशेष बल (आरपीएसएफ) से संबंधित डेबिट का कम समायोजन, अनुमानित से बिलों की गैर/कम प्राप्ति के कारण सरकारी रेलवे पुलिस (जीआरपी) के कारण कम भुगतान को मूर्त रूप देना, वर्ष के दौरान श्रमिक क्षतिपूर्ति दावों के प्रति व्यय में कमी, निजी केटरर को संविदात्मक भुगतानों के प्रति व्यय में कमी तथा संविदा के प्रति भारतीय रेलवे केटरिंग तथा टूरिज्म कारपोशन (आईआरसीटीसी) को किये गए कम भुगतान वर्ष के दौरान आन्तरिक संसाधनों का अनुमान से कम उत्पादन, लाभान्श दर को पाँच प्रतिशत से चार प्रतिशत तक कम करना इत्यादि को जिम्मेदार ठहराया 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 पूँजीगत निधि के अंतर्गत विनियोजन बजट अनुमान के अनुसार नहीं थे।

अनुदान संख्या 16-पूँजी, रेलवे निधियां और रेलवे सुरक्षा निधि (आरएसएफ)- इन निधियों के अंतर्गत बचतों के कारण अनुवर्ती पैरा में दिये गये हैं।

2.2.4 निरन्तर बचतें

निम्न अनुदानों में से प्रत्येक में ₹100 करोड़ से अधिक की निरन्तर बचतें हुई थी जिनको नीचे तालिका 2.7 में दिया गया है:

तालिका 2.7 निरन्तर बचतें

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	विवरण	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
1	अनुदान संख्या 14 - निधियों में विनियोजन	373.99	6,429.96	4,301.51	2,533.20	2,802.84	7,730.75
2	अनुदान संख्या 16 - पूँजी	789.47	537.20	2,020.71	760.50	1,510.81	476.68
3	अनुदान संख्या 16 - रेलवे निधियां	1,634.35	1,723.38	2,815.59	861.94	3,565.24	8,217.50
4	अनुदान संख्या 16 - रेलवे सुरक्षा निधि	517.44	734.56	649.98	598.56	669.87	414.32

निधियों में अनुदान संख्या 14-विनियोजन और पूँजी विनियोजन संख्या 16 के तीन भाग निम्नलिखित प्रकार हैं:

- अनुदान संख्या 14 - निधियों का विनियोजन

2012-13 में, डीआरएफ को विनियोजन आंतरिक संसाधन उत्पादन में कमी के कारण ₹ 2,650 करोड़ (अर्थात बीई का 27.89 प्रतिशत) कम हुआ और डीएफ और सीएफ को किया गया योगदान क्रमशः ₹ 7,815 करोड़ और ₹ 451.25 करोड़ जो उनकी संबंधित निधियों के बीई का 74.03 प्रतिशत और 9.03 प्रतिशत है क्योंकि बीई विनियोजन के लिये उपलब्ध निवल अधिशेष प्रक्षेपित ₹ 15,557 करोड़ के प्रति केवल ₹ 8,266.25 करोड़ था।

- **अनुदान संख्या 16-पूँजी में बचतें**

पूँजी में हुई बचत मध्य में संविदा समाप्त होने, प्रारंभिक स्तर में परियोजना इसलिये बचत, अनुदान के अंतर्गत विस्तृत अनुमान प्रत्याशित की अपेक्षा व्यय की कम बुकिंग संविदा को अंतिम रूप देने में विलंब के कारण प्रत्याशित ऋण और ठेका संबंधित देयताओं का मूर्तरूप न होने कार्य की धीमी प्रगति, कंप्यूटीकरण कार्य का कम निष्पादन, रोलिंग स्टॉक के निर्माण/अधिग्रहण के अंतर्गत गतिविधियों में कमी, मशीनरी और संयंत्र मर्दों की कम खरीद, कर्मचारी सुविधा कार्यों की धीमी प्रगति, सरकारी वाणिज्यिक उपक्रमों में कम निवेश, श्री फेज लोकोज की संख्या में कमी और उत्पादन कार्यक्रम में संशोधन के कारण थी।

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

रेलवे निधियों में हुई बचत भारतीय रेलवे वित्तीय कॉरपोरेशन (आरआरएफसी) को पट्टे के प्रभार के पूँजीगत घटक प्रभारों के भुगतान करने के लिये संशोधित अनुमान स्तर में सीएफ से पूँजी को निधि के स्रोत में बदलने के कारण थी। रेलवे निधियों के अंतर्गत बचत के लिये दूसरा कारण कार्य की धीमी प्रगति, कम स्टॉक ऋण, निविदा को अंतिम रूप देने में विलंब, ठेका संबंधि देयताओं का कम मूर्तरूप होना, कार्य की धीमी प्रगति, योजना स्तर में कार्य, योजना/अनुमान अनुमोदन के अंतर्गत, लोको कार्य के नवीकरण में धीमी प्रगति, कर्मचारी आवास और कर्मचारी सुविधा आदि के संबंध में कार्य की धीमी प्रगति थी।

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

आरएसएफ के अंतर्गत बचत कार्य की धीमी प्रगति, ठेके संबंधी भुगतान का मूर्तरूप, निविदाओं/ प्रस्तावों को अंतिम रूप न देने/विलम्ब से देने, कार्य की धीमी प्रगति, विभिन्न सड़क के ऊपर पुल/सड़क के नीचे पुल (आरओबीज/आरयूबीज) के संबंध में सड़क पहुँच मार्ग की लागत के प्रति राज्य सरकार को भुगतान करने से पूर्व विस्तृत अनुमान और औपचारिकताओं का पूर्ण न होने के कारण थी।

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

2.3 अनुपूरक प्रावधान

2012-13 के दौरान पांच राजस्व दत्तमत अनुदानों (अनुदान संख्या 3, 8, 9, 10, 13) में ₹ 2,466.92 करोड़ की राशि के अनुपूरक प्रावधान लिये गये थे। यह मुख्यतः कर्मचारी लागत, आकस्मिक व्यय, कंप्यूटर और उसके उपभोज्य, सामग्री, ठेका संबंधि भुगतान, ईंधन की लागत, पेंशनभोगी प्रभारों आदि पर अधिक व्यय के लिये प्राप्त हुये थे। अनुदान संख्या 3 और 9 में पूर्ण अनुपूरक प्रावधान बिना उपयोग के रहा।

न्यायालय आदेश की पूर्ति में प्रत्याशित अधिक भुगतान के कारण प्रभारित विनियोजन (विनियोजन संख्या 2, 3, 4, 7, 9, 11 और 12) के अंतर्गत ₹ 30.44 करोड़ के अनुपूरक प्रावधान प्राप्त हुये थे। तथापि, प्रभारित विनियोजन संख्या 3, 4, 7, 11, और 12 के अंतर्गत अनुपूरक प्रावधानों का निर्धारण या तो अपर्याप्त (विनियोजन संख्या 12) या 100 प्रतिशत से अधिक (विनियोजन संख्या 3, 4, 7, 11) था। ऐसी भारी भिन्नता का कारण प्रत्याशित की अपेक्षा आज्ञा भुगतान के अधिक/कम मूर्त रूप देने के कारण था।

2012-13 के दौरान केन्द्र सरकार द्वारा विस्तारित विभिन्न राष्ट्रीय परियोजनाओं²⁶ की प्रगति बढ़ाने के लिए अतिरिक्त आवश्यकताओं को पूरा करने के लिये अतिरिक्त बजटीय सहायता के रूप में 'दत्तमत' के अंतर्गत अनुदान संख्या 16 (पूँजी) में ₹ 265 करोड़ की अनुपूरक मांग की गई थी। लेकिन ₹ 50 करोड़ की अनुपूरक मांग का उपयोग नहीं हुआ था।

न्यायालय के आदेश की पूर्ति में प्रत्याशित से अधिक भुगतान के कारण प्रभारित विनियोजन (अनुदान संख्या 16-पूँजी) के अंतर्गत ₹ 51.00 करोड़ के अनुपूरक प्रावधान प्राप्त किये गये थे। तथापि, प्रभारित विनियोजन के अंतर्गत अनुपूरक प्रावधानों का मूल्यांकन सही नहीं था क्योंकि ₹ 8.66 करोड़ की बचत थी।

²⁶ उधमपुर-श्रीनगर-बारामूला नई लाइन, डिबरूगढ और उत्तर बैंक लाइन के बीच जोड़ने वाली लाइन के साथ बोगीबील पुल और जीरीबाम और इम्फाल नई लाइन, बदरपुर-बेराग्राम से विस्तारित मिग्रेनडीसा-डिटोकचेरा सहित लमडिंग-सिलचर और जोड़ने वाली इकाई सहित रंगिया-मुरकोंगसिलिक और करीमगंज-मैशाशन और करीमगंज पर बाईपास के साथ बैराग्राम-दुलबचेरा के गेज बदलने के लिये नवीनीकरण मुख्य आशोधन

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 निम्नलिखित तालिका 2.8 में दिखाया गया है:-

तालिका 2.8 विभिन्न अनुदानों के अंतर्गत अभ्यर्पण

(₹ करोड़ में)

अनुदान संख्या	दत्तमत प्रभारित (वी/सी)	मूल	पूरक	वास्तविक व्यय	निल अंतर	अभ्यर्पण
2	वी	764.29	0	729.99	(-)34.30	-29.76
4	वी	8,786.79	0	8,233.413	(-)553.38	-479.99
5	वी	4,015.69	0	3,923.63	(-)92.06	-83.38
6	वी	9,311.13	0	9,212.56	(-)98.57	-172.38
7	वी	5,062.23	0	4,805.31	(-)256.93	-250.32
8	वी	7,360.75	500.03	7,888.95	28.17	-.22
11	वी	4,342.68	0	4,064.83	(-)277.85	-197.42
12	वी	4,605.46	0	4,223.06	(-)382.40	-264.98
14	वी	43,567.00	0	35,836.25	(-)7,730.75	-6,147.87
15	वी	9,804.32	0	8,466.51	(-)1,337.81	-1,346.98
16 (रेलवे निधि)	वी	20,025.75	0	11,808.25	(-)8,217.50	-8,322.13
आरएसएफ	वी	1998.40	0	1584.08	414.32	335.47
आरएसएफ	सी	1.60	0	0.0048	1.60	0.58

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 जिसका विश्लेषण और संशोधन किया जाता है। नियमों²⁷ 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 प्रयोग के लिए या अन्य खर्च करने वाली इकाईयों (क्षेत्रीय रेलवे) के लिए नियमों के प्रावधानों के अन्तर्गत पुनर्विनियोजित किया जा

²⁷ भारतीय रेलवे वित्त संहिता का पैराग्राफ 376 निधियों के पुनर्विनियोजन की शक्तियां बताता है।

सकता है। निधियों का पुनर्विनियोजन अन्तिम संशोधन विवरण²⁸ (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:

- 108 मामलों में उपलब्धता से अधिक निधियां जोनल रेलवे द्वारा एफएमएस के माध्यम से अभ्यर्पित की गईं।
- 11 मामलों (दत्तमत) और 3 मामलों (प्रभारित) में संस्वीकृत आबंटनों से अधिक व्यय होने के बावजूद जोनल रेलवे ने एफएमएस के माध्यम से निधियां अभ्यर्पित की।
- 7 मामलों में, जोनल रेलवे ने एफएमएस के माध्यम से उनको आबंटित अनुपूरक प्रावधानों का 50 प्रतिशत या अधिक अभ्यर्पित किया। इनमें 5 मामले शामिल थे जहां उनको आबंटित अनुपूरक अनुदान का 100 प्रतिशत अभ्यर्पित किया गया था।
- 22 मामलों (19-दत्तमत, 3-प्रभारित) में, जोनल रेलवे को पहले से किए गए 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 – परिसम्पतियां, 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 परिसम्पतियों 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 खण्ड हैं और अपनी निधियाँ चार भिन्न स्रोतों से लेता है:

²⁸ 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 यह सामान्यतया वर्ष के अन्तिम हिस्से में किया जाता है।

- पूँजी-जीओआई के सामान्य बजट द्वारा अग्रिम बजटीय सहायता,
 - रेलवे निधियां-तीन भिन्न आरक्षित निधियों²⁹ 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 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 संस्यूकृत प्रावधान	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ अधिक (+)
दत्तमत हिस्सा					
प्रभारित	60,974.51	265.00	61,239.51	60,762.83	(-) 476.68
रेलवे निधि	20,025.75	0.00	20,025.75	11,808.25	(-) 8,217.50
रेलवे सुरक्षा निधि	1,998.40	0.00	1,998.40	1,584.08	(-) 414.32
ओपन लाइन वर्क्स-राजस्व	59.90	0.00	59.90	28.02	(-)31.88
कुल दत्तमत	83,058.56	265.00	83,323.56	74,183.18	(-) 9,140.38
प्रभारित हिस्सा					
पूँजीगत	89.00	51.00	140.00	131.34	(-) 8.66
रेलवे निधि	5.00	0.00	5.00	2.26	(-) 2.74
रेलवे सुरक्षा निधि	1.60	0.00	1.60	0.00	(-) 1.60
ओपन लाइन वर्क्स-राजस्व	0.10	0.00	0.10	0.00	(-) 0.10
कुल प्रभारित	95.70	51.00	146.70	133.60	(-) 13.10

➤ पूँजी

2012-13 में, परिसम्पत्तियों के अधिग्रहण और निर्माण के लिए ₹ 60,974.51 करोड़ के लिए प्रावधान बनाया गया था। ₹ 265.00 करोड़ की अतिरिक्त बजटीय सहायता पूँजी (दत्तमत) के अंतर्गत अनुपूरक अनुदान के माध्यम से प्राप्त की गई थी।

²⁹ आरक्षित निधि – मूल्यहास आरक्षित निधि (डीआरएफ) विकास निधि (डीएफ) और पूँजीगत निधि (सीएफ) थे।

अनुदान के इस सैगमेंट में, संस्वीकृत प्रावधान के प्रति, ₹ 476.68 करोड़ की निवल बचत थी। बचतों के कारण की चर्चा निरंतर बचतें-पैरा 2.2.4 में की गई है।

➤ 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 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 कार्यों सहित, सुरक्षा सहित प्रत्येक ₹1 लाख तक श्रम कल्याण कार्यों 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। 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 स्रोतवार ब्यौरा नीचे तालिका 2.10 में सारणीबद्ध है:

तालिका-2.10-रेलवे निधियों के घटक

(₹ करोड़ में)

विवरण	मूल प्रावधान	अनुपूरक प्रावधान	कुल संस्वीकृत प्रावधान	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ आधिक्य (+)
दत्तमत हिस्सा					
मूल्यहास आरक्षित निधि	11,335.00	0.00	11,335.00	9,348.17	(-)1,986.83
विकास निधि	3,775.75	0.00	3,775.75	2,460.08	(-)1,315.67
पूँजीगत निधि	4,915.00	0.00	4,915.00	0.00	(-)4,915.00
कुल दत्तमत	20,025.75	0.00	20,025.75	11,808.25	(-)8,217.50
प्रभारित हिस्सा					

मूल्यहास आरक्षित निधि	4.00	0.00	4.00	0.49	(-)3.51
विकास निधि	1.00	0.00	1.00	1.76	0.76
कुल प्रभारित	5.00	0.00	5.00	2.25	(-)2.75
कुल दत्तमत और प्रभारित	20,030.75	0.00	20,030.75	11,810.50	(-) 8,220.25

अनुदान के इस सैगमेंट के विश्लेषण से पता चला कि ₹ 8,217.50 करोड़ (संस्वीकृत अनुदान का 41.03 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 17.53 प्रतिशत से 1,986.83 करोड़ की बचतें थीं।
- **डीएफ-संस्वीकृत** प्रावधानों के 34.85 प्रतिशत से 1,315.67 करोड़ की बचतें थीं।
- **सीएफ-₹ 4,915.00** करोड़ के संस्वीकृत अनुदान में से ₹ 4,915.00 करोड़ (100 प्रतिशत) की बचतें थीं 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 सुरक्षा 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 छह वर्षों में उपयोग में नहीं लाये जा रहे थे क्योंकि अनुदान के इस सैगमेंट में निरन्तर बचतें हुई थीं जैसाकि 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 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। ₹ 59.90 करोड़ की मूल रूप से आबंटित निधि के 53.22 प्रतिशत (₹ 31.88

करोड़) का उपयोग नहीं किया गया। बचत को कार्य की धीमी प्रगति, निविदाओं को अंतिम रूप न देने में देरी, ठेकागत भुगतानों की कम यर्थाथता, निविदाओं का गैर/विलम्बित अन्तिम रूप देने और कम स्टोर ऋण आदि के कारण माना गया।

2.6.1 रेलवे 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 2.11- 31 मार्च 2013 को समाप्त पिछले तीन वर्षों के दौरान रेलवे निधियों को विनियोजन और आहरण

(₹ करोड़ में)

निधि	विवरण	2010-11	2011-12	2012-13
डीआरएफ	निधि का विनियोजन (बीई)	7,700.00	7,100.00	9,700.00
	निधि का विनियोजन (वास्तविक)	5,615.00	6,720.00	7,050.00
	अधिकता/कमी	(-),2,085.00	(-),380.00	(-),2,650.00
	निधि से व्यय/आहरण	5,585.12	6,680.72	7,045.47
डीएफ	निधि का विनियोजन (बीई)	2,800.00	2,400.00	10,557.00
	निधि का विनियोजन (वास्तविक)	1,404.90	610.00	7,815.00
	अधिकता/कमी	(-),1,395.10	(-),1,790.00	(-),2,742.00
	निधि से व्यय/आहरण	2,576.59	2,222.56	2,457.82
सीएफ	निधि का विनियोजन (बीई)	373.09	2858.41	5,000.00
	निधि का विनियोजन (वास्तविक)	-	515.57	451.25
	अधिकता/कमी	(-),373.09	(-),2,342.84	(-),4,548.75
	निधि से व्यय/आहरण	3,329.85	0	0
जोड़ (रेलवे निधि)	निधि का विनियोजन (बीई)	10,873.09	12,358.41	25,257.00
	निधि का विनियोजन (वास्तविक)	7,019.90	7,845.57	15,316.25
	अधिकता/कमी	(-),3,853.19	(-),4,513.04	(-),9,940.75
	निधि से व्यय/आहरण	1,1491.56	8,903.28	9,503.29

उपर्युक्त से यह देखा गया है कि पिछले तीन वर्षों के दौरान निधियों की कम उपलब्धता के कारण बजट प्रक्षेपण के अनुसार निधियों का 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 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 पुनर्विनियोजन के अतिरिक्त संस्वीकृत अनुदान का उपयोग न करने, पूंजीगत अनुदान के निर्माण-कार्य बजट के निरूपण में विस्तृत उपयोग के बावजूद निम्नलिखित ध्यान में आया था। निधियों के पुनर्विनियोजन के कुछ मामले तालिका 2.12 में दिये गये हैं।

तालिका 2.12-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	1400 - गेज परिवर्तन	₹ 298 करोड़ (13.07 प्रतिशत)
पूँजी	4200 - उत्पादन इकाई सहित कार्यशाला	₹ 465.63 करोड़ (62.05 प्रतिशत)
पूँजी	2200 - आईआरएफसी को पट्टे के किराये के पूँजी घटक का भुगतान	₹ 4,230.00 करोड़ ³⁰
पूँजी	1700 - कंप्यूटरीकरण	(-) ₹ 34.75 करोड़ (57.91 प्रतिशत)

³⁰ पूँजी (सामान्य बजटीय सहायता) से इस व्यय के लिए कोई वास्तविक/अनुपूरक प्रावधान नहीं किया गया

पूँजी	3200 - पुल निर्माण	(-) ₹ 39.39 करोड़ (78.78 प्रतिशत)
पूँजी	3600 - अन्य इलेक्ट्रिकल कार्य	(-) ₹ 117.49 करोड़ (77.8 प्रतिशत)
पूँजी	5200 - स्टाफ के लिए सुविधाये	(-) ₹ 30.38 करोड़ (60.76 प्रतिशत)
पूँजी	6200 - सरकारी वाणिज्यिक उद्यमों में निवेश	(-) ₹ 844 करोड़ (57.57 प्रतिशत)
पूँजी	8100 - महानगरीय यातायात परियोजना	(-) ₹ 3,538.625 करोड़ (74.81 प्रतिशत)
रेलवे निधि	1400 - गेज परिवर्तन	(-) ₹ 30.00 करोड़ (54.55 प्रतिशत)
रेलवे निधि	1700 - कंप्यूटरीकरण	(-) ₹ 209.67 करोड़ (75.17 प्रतिशत)
रेलवे निधि	3300 - सिग्नल और दूरसंचार	(-) ₹ 100.67 करोड़ (54.29 प्रतिशत)
रेलवे निधि	3600 - अन्य इलेक्ट्रिक कार्य	(-) ₹ 255.25 करोड़ (72.71 प्रतिशत)
रेलवे निधि	5100 - कर्मचारी आवास	(-) ₹ 104.36 करोड़ (50.92 प्रतिशत)
रेलवे निधि	2200 - आईआरएफसी को पट्टे प्रभार के पूँजी घटक का भुगतान	(-) ₹ 4,230.00 करोड़ (100 प्रतिशत)
रेलवे संरक्षा निधि	3000 - सड़क सुरक्षा कार्य - रोड ओवर ब्रिज/रोड अंडर ब्रिज में समपार का परिवर्तन	(-) ₹ 309.78 करोड़ (22.15 प्रतिशत)

टिप्पणी- कोष्ठक में आंकड़े संस्वीकृत अनुदान की प्रतिशतता दर्शाता हैं

लेखांकन परिवर्तन (अर्थात राजस्व अनुदान संख्या 9 के ब्याज घटक और पूँजी अनुदान के अंतर्गत पूँजी निधि से आईआरएफसी के पट्टा प्रभार के पूँजी घटक का प्रभारित करना) को प्रस्तुत करते समय लिये गये नीति निर्णय के अनुसार 2005-06 के बाद से भारतीय रेल वित्तीय कॉरपोरेशन (आईआरएफसी) को पट्टा प्रभार के पूँजी घटक का भुगतान पूँजी निधि से किया जा रहा है। 2012-13 के दौरान रेल मंत्रालय ने अन्य योजना शीर्षों से ₹ 4,230 करोड़ के पुनर्विनियोजन द्वारा निधि पूँजी (सामान्य बजटीय सहायता) से स्रोत से ₹ 4,204.29 करोड़ की राशि आईआरएफसी को पट्टा प्रभारों के पूँजी घटक के भुगतान किया था। यद्यपि इस व्यय के लिये वास्तविक प्रावधान बजट अनुमान (2012-13) में पूँजी निधि में किया गया था, रेल मंत्रालय ने 2013-14 के लिये अनुदानों के लिये मांग के माध्यम से 2013-14 के बजट अनुमान बनाते समय, संशोधित अनुमान में पूँजी (सामान्य बजटीय सहायता) से इस व्यय के लिये पुनर्विनियोजन बनाया। क्योंकि पूँजी (सामान्य बजटीय सहायता) से इस व्यय के लिये कोई वास्तविक बजट प्रावधान/अनुपूरक प्रावधान बनाये गये थे, पूँजी में पुनर्विनियोजन अनियमित पुनर्विनियोजन था। रेल मंत्रालय का तर्क कि पूँजी से वित्तपोषित विषय योजना के

लिये संशोधित अनुमान (2012-13) की स्थिति अनुदान (2013-14) के लिए मांग मुद्रित किया गया है और इसलिये अनियमित पुनर्विनियोजन न होना तर्कसंगत नहीं है।

एक योजना शीर्ष से दूसरे में अथवा एक जोनल रेलवे से दूसरे जोनल 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 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 (446 मामले) के उदाहरण अत्यधिक देखे गये जिसके परिणामस्वरूप निर्धारित सीमा³¹ से अधिक व्यय/बचतें हुईं। उत्तर (65 मामले), उत्तर मध्य (45 मामले), पश्चिम (41 मामले) और दक्षिण मध्य (38 मामले) ऐसे रेलवे थे जहां त्रुटिपूर्ण बजट के सबसे अधिक मामले थे। बजट में कमियों के कुछ उदाहरण नीचे तालिका में दिये गये हैं:

तालिका 2.13-बजट में कमियों के मामले

जोनल रेलवे	अनुदान संख्या	लघु शीर्ष/ योजना शीर्ष	अधिक/कम प्रावधान	₹ करोड़ में	प्रतिशतता
डब्ल्यूसीआर	10-संचालन व्यय-ईंधन	200	कम	84.71	14.6
डब्ल्यूसीआर	7-संयंत्र और उपकरण की मरम्मत और रखरखाव	800	कम	1.62	29.57
डब्ल्यूआर	4-स्थाई मार्ग और निर्माण की	100	कम	1.4	2.01

³¹ 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।

	मरम्मत और रखरखाव				
सीआर	13-भविष्य निधि, पेंशन और अन्य सेवानिवृत्ति लाभ	500	कम	49.06	24.55
सीआर	9-संचालन व्यय-यातायात	100	कम	2.08	32.85
सीआर	7-संयंत्र और उपकरण की मरम्मत और रखरखाव	700	कम	1.72	53.89
सीआर	16-परिसंपत्तियां, अधिग्रहण, निर्माण और प्रतिस्थापना-डीआरएफ	योजना शीर्ष-3600	कम	3.72	144.24
डब्ल्यूआर	3- सामान्य अधीक्षण और सेवाएं	300	अधिक	33.94	3.57
डब्ल्यूआर	9-संचालन व्यय-यातायात	700	अधिक	26.57	9
डब्ल्यूआर	16-परिसंपत्तियां, अधिग्रहण, निर्माण और प्रतिस्थापना-डीआरएफ	योजना शीर्ष-3300	अधिक	5.55	24.3
सीआर	16-परिसंपत्तियां, अधिग्रहण, निर्माण और प्रतिस्थापना-डीआरएफ	योजना शीर्ष-4200	अधिक	1.65	57.66

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 2012-13 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 पूँजीगत अनुदान में भी और इसके विपरीत शामिल किया जाता है। पूँजी से जमा लेखा शीर्षों में व्यय के गलत वर्गीकरण पर मामलों की लेखापरीक्षा में भी पहचान की गई थी। राजस्व से पूँजी लेखा शीर्ष अथवा पूँजी से जमा शीर्षों में व्यय के गलत वर्गीकरण को लेखाओं में राजस्व एवं पूँजी व्यय में कम बताया गया था। ऐसे गलत वर्गीकरण के मामलों को *परिशिष्ट-2.3* में सूचीबद्ध किया गया है।

नमूना लेखापरीक्षा से पता चला कि राजस्व लेखा शीर्ष से संबंधित ₹ 4.77 करोड़ के व्यय को पूँजी लेखा शीर्ष और ₹ 5.49 करोड़ को पूँजी लेखा शीर्ष से राजस्व

लेखा शीर्ष में गलत वर्गीकृत किया गया था जिसके कारण ₹ 0.72 करोड़ की सीमा तक पूँजीगत व्यय कम बताया गया था। इसके अतिरिक्त लेखांकन में कई त्रुटियों के साथ-साथ राजस्व और पूँजीगत अनुदानों तहत गलत वर्गीकरण पाया गया।

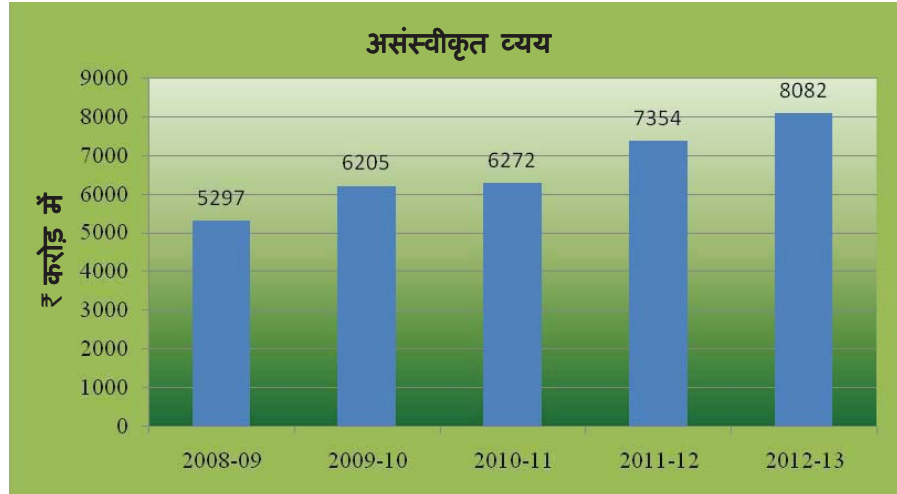
लोक लेखा समिति (पीएसी) ने अपने चौसठवें प्रतिवेदन (15^{वीं} लोकसभा) में खेद जताया कि व्यय के गलत वर्गीकरण की लगातार बेरोकटोक प्रवृत्ति स्थानिक अनुपात तक पहुँच गयी है और वे इस तरह के बुनियादी दोष का पता लागने और उसे दूर करने में बार-बार विफल हुए। जाहिर है या तो परिहार्य त्रुटियों के लिए जिम्मेदारी नियत करने या परिभाषिक उभयवृत्तिता जिसके कारण गलत वर्गीकरण हुआ के सुधार के लिए मंत्रालय द्वारा कोई ठोस कार्रवाई नहीं की गई। पीएसी के गलत वर्गीकरण पर टिप्पणी के बावजूद, 2012-13 के दौरान भी गलत वर्गीकरण के उदाहरण देखे गये।

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 जोनल रेलवे प्रशासन द्वारा आपत्ति पुस्तिकाओं में दर्ज किया जाता है और असंस्वीकृत व्यय माना जाता है।

आपत्ति के अंतर्गत रखे गये ऐसे व्यय की समीक्षा से ₹ 5,297 करोड़ (मार्च 2009) से ₹ 6,205 करोड़ (मार्च 2010), ₹ 6,272 करोड़ (मार्च 2011), ₹ 7,354 करोड़ (31 मार्च 2012) और ₹ 8,082 करोड़ (31 मार्च 2013) की बढ़ती प्रवृत्ति उजागर हुई। 31 मार्च 2013 को उन मदों से संबंधित, ₹ 6,448 करोड़ (कुल असंस्वीकृत व्यय का 79.78 प्रतिशत) का असंस्वीकृत व्यय जो दो वर्ष से अधिक पुरानी थी, में शामिल था।

चित्र-2.3 असंस्वीकृत व्यय



असंस्वीकृत व्यय की बढ़ती प्रवृत्ति, बजट की शुद्धता के लिये रेल प्रशासन की लापरवाही को दर्शाती थी।

2.10 निष्कर्ष

अनुपूरक अनुदान प्राप्त करने के बावजूद भी अधिक व्यय होने की प्रवृत्ति बढ़ रही है, रेल मंत्रालय को अपने बजट नियंत्रण अधिकारियों को प्रस्ताव संसद में प्रस्तुत करने से पहले अनुपूरक मांग के लिये प्रस्ताव की उचित समीक्षा और संवीक्षा सुनिश्चित करने और उचित दूरदर्शिता के साथ अतिरिक्त निधियों के लिये प्रस्ताव का पूर्ण रूप से निरीक्षण करने के लिये समझाना चाहिये ताकि अतिरिक्त प्रावधान निधियों की वास्तविक आवश्यकताओं के साथ सम्मेल्य हों।

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 में निरन्तर आवृत्ति होती है। लोक लेखा समिति (पीएसी) ने कई बार संस्वीकृत अनुदानों से अधिक व्यय पर अपनी असन्तोष व्यक्त किया है। समिति ने व्यय के गलत वर्गीकरण के आवर्ती उदाहरणों को बार-बार गम्भीरता से लिया था।

लोक लेखा समिति (पीएसी) द्वारा अपने चौसठवें प्रतिवेदन (15^{वाँ} लोक सभा) में व्यय के निरन्तर गलत वर्गीकरण की अक्षुण्ण प्रवृत्ति के संबंध में अपनी चिंता

जताने के बावजूद आईआर के इस प्रकार के बुनियादी दोष का पता लगाने और उसे दूर करने में विफल हुई। असंस्वीकृत व्यय के उदाहरण निरंतर बढ़ते रहे।

दत्तमत अनुदानों और प्रभारित विनियोजन से अधिक व्यय की निरंतर प्रवृत्ति दर्शाती है कि रेलवे का मौजूदा बजट प्रक्रिया वास्तविक रूप से निधियों की आवश्यकता का उपयोग करने में विफल रहा। अनुपूरक अनुदान भी सटीकता से नहीं किये गये थे क्योंकि अनुपूरक अनुदानों की अधिकता के और अप्रयुक्त अनुपूरक अनुदानों के मामलें लेखापरीक्षा में देखे गये थे।

2.11 सिफारिशें

- आईआर को अपनी बजट प्रक्रिया और विभिन्न स्तरों पर व्यय पर निगरानी की प्रणाली को सुदृढ़ बनाना चाहिये ताकि प्राधिकार से अधिक व्ययों, बचतों के उदाहरण न्यूनतम हों। बजट में कमियों के मामलों के विश्लेषण और भविष्य में पुनरावृत्ति रोकने के लिये उपायों की आवश्यकता है।
- आईआर को वास्तविक रूप से अनुदानों की अनुपूरक मांग के निर्धारण के लिये प्रक्रिया खोजनी चाहिये ताकि अनुदानों के लिये अनुपूरक मांगों के माध्यम से प्राप्त राशि अप्रयुक्त न रह जाये या आवश्यकता से कम न पड़ जाये।
- आईआर 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 वृहत जिम्मेवारियों का निर्वहन किया जाना चाहिए।
- 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।