

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का कार्यालय

नई दिल्ली

13 मार्च 2018

2018 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 1 - संघ सरकार (रेलवे)-रेलवे वित्त आज संसद में प्रस्तुत।

2016-17 में भारतीय रेल के कुल राजस्व प्राप्ति और संचालन अनुपात में गिरावट आई।

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन 2018 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 1 - संघ सरकार (रेलवे)-रेलवे वित्त आज संसद में प्रस्तुत किया गया है।

भारतीय रेल (आईआर) भारत सरकार का एक विभागीय वाणिज्यिक उपक्रम है। इसमें 67,368 कि.मी. मार्ग हैं जिस पर 22,550 ट्रेनें चलती है, लगभग 22.24 मिलियन यात्रियों को ले जाती है तथा प्रतिदिन करीबन 3.04 मिलियन टन माल ढोती है। रेलवे की नीति निर्माण एवं सम्पूर्ण नियंत्रण अध्यक्ष, वित्त आयुक्त तथा अन्य कार्यात्मक सदस्यों से बने रेलवे बोर्ड में निहित है। भारतीय रेलप्रणाली 68 प्रचालन मंडलों वाले 17 जोनों के माध्यम से प्रबन्धित है। प्रणाली के प्रचालन भाग का प्रतिनिधित्व करने वाले क्षेत्रीय रेलवे के अलावा, रोलिंग स्टॉक तथा इससे संबंधित वस्तुओं के निर्माण में आठ उत्पादन यूनिटें लगी हुई हैं।

01 अप्रैल 1950 से, प्रतिवर्ष सामान्य बजट के प्रस्तुतीकरण से पूर्व रेलवे बजट अलग से प्रस्तुत किया जा रहा है। वर्ष 2016-17 तक रेलवे बजट संसद को अलग से प्रस्तुत किया गया था तथा भारतीय रेलकी प्राप्ति एवं व्यय से संबंधित आंकड़े सामान्य बजट में दिखाए गए थे क्योंकि रेलवे बजट भारत सरकार के कुल बजट का हिस्सा था। तथापि, सरकार ने वर्ष 2017-18 और आगे से संघ बजट के साथ रेलवे बजट का विलय करने का निश्चय किया है।

निष्कर्षों का सार

31 मार्च 2016 (2016 का प्रतिवेदन सं. 37) को समाप्त वर्ष के लिए भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन -संघ सरकार (रेलवे) में उल्लेख किया गया कि 2015-16 के दौरान कुल राजस्व प्राप्ति 4.57 प्रतिशत तक बढ़ गई जो 2011-15 की अवधि के दौरान 14.86 प्रतिशत के कम्पाउंड वार्षिक वृद्धि दर (सीएजीआर) से पर्याप्त रूप से कम थी। 2015-16 में

भाड़ा आय की वृद्धि 3.23 प्रतिशत थी जो 2011-15 के दौरान दर्ज 15.01 प्रतिशत के सीएजीआर से कम थी। 2015-16 में यात्री आय की वृद्धि 4.96 प्रतिशत थी जो 2011-15 के दौरान दर्ज 14.31 प्रतिशत के सीएजीआर से भी कम थी। 2015-16 में निवल वेशी लाभांश देयता पूरी करने के बाद ₹ 10,505.97 करोड़ थी। परिचालन दर 2014-15 में 91.25 प्रतिशत से 2015-16 में 90.49 प्रतिशत हो गई।

2016-17 के दौरान, ₹ 1,65,382.49 करोड़ की कुल राजस्व प्राप्तियाँ 2015-16 के दौरान ₹ 1,68,379.60 करोड़ की कुल राजस्व प्राप्तियों की तुलना में 1.78 प्रतिशत तक कम हो गई। यह 2012-16 की अवधि के दौरान 10.09 के सीएजीआर से पर्याप्त रूप से कम थी।

(पैरा 1.3.1)

2016-17 में ₹ 1,04,338.54 करोड़ की भाड़ा आय 2015-16 के दौरान ₹ 1,09,207.66 करोड़ की तुलना में 4.46 प्रतिशत तक कम हो गई। पिछले वर्ष की 3.23 प्रतिशत वृद्धि की तुलना में मालभाड़ा आय में नकारात्मक वृद्धि थी। यह 2012-16 के दौरान दर्ज 8.60 प्रतिशत के सीएजीआर से कम थी। 2016-17 के दौरान मालभाड़ा लोडिंग (पूर्ण टर्म में) 1008.09 मिलियन टन (2012-13) से 1106.15 मिलियन टन तक बढ़ा। मालभाड़े में 2015-16 की मालभाड़ा लोडिंग की तुलना में 2016-17 के दौरान 0.42 प्रतिशत तक वृद्धि 2012-16 की अवधि में प्राप्त 3.00 प्रतिशत के सीएजीआर से कम थी। 2016-17 में 620175 मिलियन एनटीकेएम के राजस्व मालभाड़ा ट्रेफिक के संबंध में निवल टन किलोमीटर (एनटीकेएम) 2015-16 के दौरान 654481 एनटीकेएम की तुलना में 5.24 प्रतिशत तक कम था।

(पैरा 1.3.1.1)

₹46,280.46 करोड़ की यात्री आय 2015-16 के दौरान ₹ 44,283.26 करोड़ की तुलना में 2016-17 में 4.51 प्रतिशत तक बढ़ी। यह 2012-16 के दौरान दर्ज 12.23 प्रतिशत के सीएजीआर से कम थी।

(पैरा 1.3.1.2)

2016-17 के दौरान कुल कार्यकारी व्यय 2015-16 के दौरान ₹ 1,47,835.93 करोड़ की तुलना में ₹ 1,59,029.61 करोड़ था।

(पैरा 1.2.3)

सभी राजस्व देयताएं पूरी करने के बाद निवल अधिशेष 2015-16 में ₹ 10,505.97 करोड़ के प्रति 2016-17 में ₹ 4,913.00 करोड़ पर स्थिर था, भले ही 2015-16 के दौरान प्रदत्त ₹ 8,722.51 करोड़ लाभांश की तुलना में 2016-17 में लाभांश का भुगतान नहीं किया गया। यह पाया गया कि क्षेत्रीय रेलवे के संबंध में, वर्ष के दौरान पेंशन भुगतान पर किए व्यय को पूरा करने के लिए अपेक्षित वास्तविक राशि ₹ 40,025.95 करोड़ थी। तथापि 35,000 करोड़ (₹ 42,500 करोड़ के बजट प्रावधान के प्रति) को पेंशन निधि में विनियोजित किया गया। इस प्रकार, पेंशन निधि के तहत ₹ 5,025.95 करोड़ का कम प्रावधान था जिससे कुल कार्यकारी व्यय को कम

बताया गया। क्या पेंशन भुगतानों पर किए व्यय को पूरा करने के लिए अपेक्षित वास्तविक राशि (₹ 40,025.95 करोड़) को विनियोजित किया गया था, निधियों (डीएफ, सीएफ तथा ऋण सेवा निधि) के विनियोजन के लिए उपलब्ध कोई अधिशेष न छोड़ते हुए ₹ 112.95 करोड़ (₹ 4,913 करोड़ के अधिशेष के बजाय) का एक नकारात्मक शेष होगा।

(पैरा 1.2.6)

परिचालन अनुपात ट्रेफिक आय पर कार्यकारी व्ययों की प्रतिशतता दर्शाता है तथा यह भारतीय रेल के परिचालनों में कार्यक्षमता का सूचक है। 2015-16 में परिचालन अनुपात 90.49 प्रतिशत था, यह 2016-17 में 96.50 प्रतिशत तक कम हुआ। वर्तमान वर्ष के दौरान परिचालन अनुपात 2000-01 से निम्नतम स्तर तक कम हो गया था जबकि यह 98.34 प्रतिशत था। क्या क्षेत्रीय रेलवे के पेंशन भुगतान पर किए व्यय को पूरा करने के लिए अपेक्षित ₹ 40,025.95 करोड़ की वास्तविक राशि को पेंशन निधि (₹35,000 करोड़ के बजाय) से विनियोजित किया गया था, भारतीय रेल का सकल कार्यकारी व्यय ₹ 1,64,537.93 करोड़ तक बढ़ा होगा (₹ 5,025.95 करोड़ तक) तथा परिचालन अनुपात 99.54 प्रतिशत होगा। इस प्रकार, 96.50 प्रतिशत का परिचालन अनुपात रेलवे के यथार्थ वित्तीय निष्पादन को परिलक्षित नहीं करता।

(पैरा 1.8.1)

2016-17 के दौरान कुल पूंजीगत व्यय (पीपीपी के तहत व्यय सहित) 2015-16 के दौरान ₹ 93,519.79 करोड़ के प्रति ₹ 1,08,290.14 करोड़ था।

(पैरा 1.9)

रेलवे निधियाँ ₹8229.87 करोड़ की कमी दर्ज करते हुए 2015-16 में ₹ 10,806.68 करोड़ की निधि शेष के प्रति 2016-17 की समाप्ति पर ₹ 2,576.81 करोड़ (रेलवे सुरक्षा निधि ₹ 23.26 करोड़, विकास निधि ₹ 402.63 करोड़, पेंशन निधि ₹ 594.76 करोड़, ऋण सेवा निधि ₹ 800.23 करोड़, मूल्यहास आरक्षित निधि ₹ 450.50 करोड़ तथा पूंजीगत निधि ₹ 305.43 करोड़) पर बन्द हुई। निधि शेषों में कमी वर्ष के दौरान निधियों में क्रेडिट राशि की तुलना में पेंशन निधि, पूंजीगत निधि तथा ऋण सेवा निधि से मुख्य रूप से अधिक व्यय के कारण थी। ब्याज का क्रेडिट न करना निधि शेषों में कमी के कारणों में से एक था। इसके अलावा, ट्रेनों के सुरक्षित चलन के लिए प्रतिस्थापित किये जाने के लिए अपेक्षित रेलवे प्रणाली में ₹ 47,679 करोड़ की राशि की पुरानी परिसंपत्तियों का भारी बैकलॉग होने के बावजूद मांग के अनुसार डीआरएफ को अंशदान नहीं किया गया था।

(पैरा 1.10)

भारतीय रेल अपने यात्रियों तथा अन्य कोचिंग सेवाओं की परिचालन लागत को पूरा करने में सक्षम नहीं थी। 2015-16 के दौरान यात्रियों एवं अन्य कोचिंग सेवाओं पर ₹ 36,286.33 करोड़ की हानि हुई थी। माल भाड़ा सेवाओं से ₹ 42,426.63 करोड़ का लाभ अर्जित किया गया जिसने सूचित

किया कि माल भाडा यातायात से 85.53 प्रतिशत लाभ यात्रियों तथा अन्य कोचिंग सेवाओं के परिचालन पर हानि की क्षतिपूर्ति के लिए प्रयोग किया गया था। उपरोक्त मामलों को भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक-संघ सरकार (रेलवे)-रेलवे वित्त व्यवस्था के पूर्ववर्ती प्रतिवेदनों में नियमित रूप से उल्लेखित किया गया है।

(पैरा 1.5.1)

भारतीय रेल 15 राजस्व अनुदानों (अनुदान संख्या 1 से 15) तथा एक पूंजीगत अनुदान (अनुदान संख्या 16) सहित 16 अनुदानों के परिचालन के माध्यम से व्यय हेतु प्राधिकृत है। 2016-17 में उपलब्ध संस्वीकृत प्रावधानों के प्रति राजस्व अनुदानों के तहत 13.15 प्रतिशत (₹ 31,927.91 करोड़) बचते तथा पूंजीगत अनुदान के तहत 4.97 प्रतिशत (₹5,926.31 करोड़) बचते थी। हालांकि, राजस्व अनुदानों के तहत ₹ 31,927.91 करोड़ की बचते केवलकाल्पनिक तथा राजस्व के उचित प्रवाह की अवज्ञा करते हुए प्रावधान को परिलक्षित करती है।

(पैरा 2.1)

रेलवे ने वर्ष 2016-17 के दौरान ₹ 33.13 करोड़ (दत्तमत ₹ 22.42 करोड़ तथा प्रभारित ₹ 10.71 करोड़) का अधिक व्यय किया। अधिक व्यय संसदीय नियंत्रण को कमजोर करने के अलावा राजस्व विवेकपूर्णता के लिए सही पूर्वसूचना नहीं देता। बजटीय संस्वीकृति से अधिक व्यय को भारत के संविधान के अनुच्छेद 115(1) के तहत संसद द्वारा विनियमित करने की आवश्यकता है।

(पैरा 2.2)

लेखापरीक्षा में एक राजस्व अनुदान से दूसरे में तथा राजस्व से पूंजीगत अनुदान में तथा इसके प्रतिकूल व्यय के गलत वर्गीकरण तथा दत्तमत और प्रभारित से व्यय के गलत वर्गीकरण के मामले भी देखे गए। व्यय के गलत वर्गीकरण के कुछ ऐसे मामले रिपोर्ट में दिए गए हैं। लोक लेखा समिति ने अपनी विभिन्न रिपोर्टों में रेलवे के लेखाओं में होने वाले गलत वर्गीकरण की अधिक संख्या पर गहरी चिंता व्यक्त की है तथा रेल मंत्रालय द्वारा अपनी कार्रवाई टिप्पणियों में बारंबार दिए गए आश्वासनों के बावजूद यह सुनिश्चित करने के लिए कि आवश्यक सुधार की कार्यवाही की गई है, गलत वर्गीकरण पर रोक लगाई गई है, लेखापरीक्षा द्वारा गलत वर्गीकरण के कई उदाहरण अभी भी देखे जा रहे हैं।

(पैरा 2.4)

भारतीय रेल एक विभागीय वाणिज्यिक उपक्रम के रूप में ब्लॉक लेखा के अतिरिक्त तुलन पत्र तथा लाभ एवं हानि लेखा तैयार करता है, परन्तु महत्वपूर्ण लेखांकन नीतियों को प्रकट नहीं करता है जो निर्धारित परिसंपत्तियों का लेखांकन, मूल्यहास, निवेशों के मूल्यांकन आदि जैसे वित्तीय विवरणों को तैयार करने का आधार बनाता है। महत्वपूर्ण सूचना अर्थात् चालू पूंजीगत निर्माण कार्य, परिसंपत्तियों का मूल्यहासित मूल्य, संपत्ति, संयंत्र एवं मशीनरी में निवेश आदि या तो हैं नहीं या वित्तीय विवरणों से आसानी से पहचाना नहीं जा सकता है।

(पैरा 3.9)

भारतीय रेलवे में परिसम्पत्तियों के सृजन का प्रमुख स्रोत कुल सृजित परिसम्पत्तियों की मूल्यहास आरक्षित निधि (14.15 प्रतिशत) तथा पूंजीगत निधि (11.69 प्रतिशत) द्वारा अनुसरित सकल बजटीय सहायता (59.07 प्रतिशत) थी।

(पैरा 3.1.1)

बिल्लिंग, ट्रैक संरचना आदि जैसी अचल परिसम्पत्तियों को ब्लॉक लेखे में पृथक रूप से नहीं दर्शाया गया है। लेखों में पारदर्शिता रखने तथा सभी अचल परिसम्पत्तियों को सही प्रकार से दर्शाने के लिए, ब्लॉक लेखे के मौजूदा प्रारूप में संशोधन करने की आवश्यकता है। ब्लॉक लेखे तथा तुलन पत्र के प्रारूप को ब्लॉक लेखे में पूंजीगत प्रगति स्पष्ट रूप से दर्शाने, तुलन पत्र में निवेशों को दर्शाने आदि के लिए संशोधित नहीं किया गया है।

(पैरा 3.1.2)

लेखापरीक्षा ने देखा कि भारतीय रेल वित्त निगम से निधियन से प्राप्त परिसंपत्तियों (चल स्टॉक) के लिए कोई प्रकटीकरण नहीं किया गया था तथा अतिरिक्त बजटीय संसाधनों (संस्थागत वित्त) के तहत निष्पादित परियोजनाओं को ब्लॉक लेखाओं तथा क्षेत्रीय रेलवे एवं भारतीय रेल के भी तुलन पत्रों में शामिल नहीं किया गया था। क्षेत्रीय रेलवे तथा उत्पादन इकाईयों में परिसम्पत्ति रजिस्टर तथा बिल्लिंग रजिस्टर आदि या तो अनुरक्षित नहीं किये गए थे या सृजित परिसम्पत्तियों के वास्तविक मूल्य को प्रकट करने के लिए अद्यतित नहीं किये गये थे।

(पैरा 3.9)

भारतीय रेल उन महत्वपूर्ण लेखांकन नीतियों को प्रकट करने के तंत्र का अनुसरण नहीं करती जिसे अचल परिसम्पत्तियों के लेखांकन, मूल्यहास तथा पेंशन के लिए देयता प्रावधान आदि जैसे किसी वित्तीय विवरण को बनाने का आधार बनाना चाहिए। भारतीय रेल का तुलन पत्र ब्लॉक परिसम्पत्तियों को उनकी वास्तविक लागत पर दर्शाता है तथा मूल्यहासित मूल्य पर नहीं। हालांकि यह प्रतिस्थापन/नवीनीकरण तथा प्रतिस्थापन के बिना निराकरण के समय इसके खाते से कम किया जाता है। इस प्रकार, तुलन पत्र में दर्शाए अनुसार ब्लॉक परिसम्पत्तियों का मूल्य परिसम्पत्तियों के यथार्थ लिखित मूल्य को प्रदर्शित नहीं करता।

(पैरा 3.2)

भारतीय रेल में प्रचलित प्रणाली कार्यचालन व्यय को प्रभारित न करके डीआरएफ को अंशदान के प्रति एक तदर्थ राशि अलग रखी जाती है। वर्तमान नीति का परिणाम मूल्यहास एवं अपर्याप्त रखरखाव/परिसंपत्तियों के प्रतिस्थापन का कम प्रावधान करना होता है। मूल्यहास की विद्यमान नीति एक वांछित स्तर पर निवल राजस्व अधिशेष का प्रबंध करने के लिए भारतीय रेल को शक्ति देती है।

(पैरा 3.7)

सिफारिशें

रेलवे वित्त व्यवस्था के विभिन्न पहलुओं पर सिफारिशें नीचे दी गई हैं:

- प्रतिशत 96.50के दौरान प्रचालन अनुपात 17-2016के न्यूनतम स्तर तक क्षरित हो गया, प्रचालन अनुपात 01-2000में प्रतिशत था। 98.34 पेंशन भुगतानके वास्तविक व्ययकोध्यान में रखते हुए प्रचालन अनुपात प्रतिशत 99.54 होता।चूंकि प्रचालन अनुपात रेलवे के कार्यचालन का प्रत्यक्ष सूचक है, रेल मंत्रालय को राजस्व सृजन तथा व्यय को अच्छी तरह मॉनीटर करने के लिए विभिन्न नए उपाय भी करने चाहिए।
- रेल मंत्रालय को यात्री और अन्य कोचिंग टैरिफों पर पुनविचार करने की आवश्यकता है : गत की चरणबद्ध तरीके से वसूली की जा सके और मुख्य गतिविधियों ताकि प्रचालन ला में अपनी हानि को कम कर सके। यात्री किराये और मालभाड़े का निर्धारण, उससे जुड़ी लागत के आधार पर होना चाहिये ताकि रेलवे की वित्तीय स्थिति और मौजूदा बाजार स्थिति को ध्यान में रखते हुये मूल्य निर्धारण को तर्कसंगत और सुविधाजनक बनाया जा सके। एसी श्रेणी 1, प्रथम श्रेणी तथा एसी -2टीयर के मामले में यात्री सेवाओं की लागत का पूर्ण रूप से वसूल न करने का कोई औचित्य नहीं है। तथापि, इन श्रेणियों से पूरी लागत की वसूली न करने के कारकों में से एक काफी संख्या में विभिन्न लाभार्थियों को मुफ्त तथा रियायती किराया पासटिकट जारी करना हो सकता था/, इस पद्धति को कम किए जाने की आवश्यकता है।
- पुरानी परिसंपत्तियों की प्रतिस्थापना के लिये मूल्यहास आरक्षित निधि में पर्याप्त निधि की अनुपलब्धता भारतीय रेल की कमजोर वित्तीय स्थिति को दर्शाता है। रेलवे प्रणाली में पुरानी परिसंपत्तियों के नवीकरण और प्रतिस्थापना के बैकलॉग को ट्रेनों के सुरक्षित प्रचालन हेतु समय पर प्रतिस्थापित करने की आवश्यकता है।
- कुल पूंजी में 2013 मार्च 31को ₹1,83, तक 2017 मार्च 31 करोड़ से 488 ₹3,12,हुई करोड़ की वृद्धि 635, कुल ट्रेफिक में क्रमश 727610 :मिलियन निवल टन किलोमीटर से 7,01,मिलियन निवल टन किलोमीटर तक कमी आई थी। रेलवे 813 को सड़क तथा वायु परिवहन की तुलना में इसकी सेवाओं की प्रतिस्पर्धात्मकता सुधारने के लिए उपाय करने की आवश्यकता है।
- राजस्व प्रवाहों के वास्तविक निर्धारण को ध्यान में रखते हुए आवंटन वास्तविक एवं अपरिवर्तनवादी होना चाहिए।
- रेल मंत्रालय को व्यय की निगरानी के लिए बजट नियंत्रण प्राधिकरणों पर प्रभाव डालना चाहिए।
- आंतरिक नियंत्रण प्रणाली को व्यय के गलत वर्गीकरण के दृष्टांतों को घटाने के लिए मजबूत होना चाहिए।

- असंस्वीकृत व्यय पर नियंत्रण होना चाहिए, प्रशासन को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि सभी असंस्वीकृत व्यय को प्राथमिकता से नियमित किया जाता है।
- भारतीय रेल को यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता है कि क्षेत्रीय रेलवे और उत्पादन इकाईयों के ब्लॉक लेखे और तुलन पत्र परिसम्पत्ति रजिस्ट्रों द्वारा विधिवत समर्थित परिसम्पत्तियों के वास्तविक मूल्य को प्रतिबिंबित करते हैं। प्रत्येक क्षेत्रीय रेलवे और उत्पादन इकाईयों के लिए परिसम्पत्ति रजिस्ट्रों को तैयार करना अनिवार्य होना चाहिए।
- भारतीय रेल को स्थाई परिसम्पत्तियों, मूल्यहास, निवेशों आदि के लेखाकरण जैसे वित्तीय विवरण तैयार करने का आधार बनाने वाली महत्वपूर्ण लेखाकरण नीतियों को उजागर करने की प्रणाली का पालन करना चाहिए।
- रेल मंत्रालय को प्रासंगिक लेखाकरण नीतियों को अपनाकर अधिक वैज्ञानिक पद्धति में मूल्यहास के लिए प्रावधान बनाने की आवश्यकता है।