

अध्याय 2 विनियोजन लेखे

इस अध्याय में विनियोजन लेखों 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 पर संसद का पूर्व अनुमोदन होता है, अपितु यह संसद द्वारा दत्तमत/अनुमोदित अनुदानों/विनियोजनों 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 लेखे 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 मॉनीटरिंग को सुगम बनाते हैं तथा इसलिए वित्त लेखे के पूरक हैं।

विनियोजन लेखे पर हस्ताक्षर अध्यक्ष, रेलवे बोर्ड तथा वित्त आयुक्त, रेलवे दोनों द्वारा किया जाता है और लेखापरीक्षा के लिए भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (सीएंडएजी) 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 सार

भारतीय रेल 15 राजस्व अनुदानों²⁴ (अनुदान संख्या 1 से 15) और एक पूंजीगत अनुदान²⁵ (अनुदान संख्या 16) को सम्मिलित करके 16 अनुदानों के प्रचालन माध्यम से अपने व्यय के लिए प्राधिकृत है। राजस्व अनुदानों का वित्तपोषण वर्ष के दौरान अपनी आय के माध्यम से भारतीय रेल द्वारा सृजित आंतरिक स्रोतों के माध्यम से किया गया था। पूंजी अनुदान का वित्तपोषण मुख्यतः साधारण बजट के माध्यम से, आंतरिक संसाधनों और केन्द्रीय सड़क निधि²⁶ (सीआरएफ) से डीजल उपकरण के शेष से किया गया था।

व्यय के लिए अनुदानों के मूल और पूरक मांगों में प्राधिकृत राशि की तुलना में 31 मार्च 2017 को समाप्त वर्ष के दौरान खर्च की गई राशि और भारत के संविधान के अनुच्छेद 114 और 115 के अन्तर्गत पारित राशि के लिए विनियोजन लेखे (रेलवे) का सारांश तालिका 2.1 में दिया गया है।

²⁴ अनुदान, जिसमें संसद द्वारा यथा दत्तमत कार्यचालन व्यय तथा अन्य राजस्व व्यय का विवरण रहता है।

²⁵ अनुदान, जिसमें संसद द्वारा दत्तमत परिसम्पत्तियों की प्राप्ति, निर्माण और प्रतिस्थापन पर व्यय का विवरण होता है।

²⁶ समर्पित केन्द्रीय सड़क निधि का गठन पेट्रोल एवं डीजल से उपकरण 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।

तालिका 2.1-विनियोजन लेखे 2016-17 का सारांश

(₹ करोड़ में)

तालिका 2.1 (क) विनियोजन लेखे (2016-17)-राजस्व व्यय का सारांश						
विवरण		मूल अनुदान/ विनियोजन	अनुपूरक अनुदान	कुल संस्वीकृत अनुदान	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ आधिक्य (+)
राजस्व	दत्तमत	239607.85	3050.00	242657.85	210752.43	(-) 31905.42
	प्रभारित	149.09	12.23	161.32	138.83	(-) 22.49
क कुल राजस्व व्यय	दत्तमत एवं प्रभारित	239756.94	3062.23	242819.17	210891.26	-31927.91
कमी	क्रेडिट				5046.24	
	पेंशन निधि से पुनः प्रतिपूरित राशि				40462.53	
निवल राजस्व व्यय					165382.49	
टिप्पणी: 1. ₹ 5046.24 करोड़ का क्रेडिट गैर-रेलवे विभागों से स्टाफ की लागत के प्रति वसूली रजा से वसूले, रक्षा कमिशन प्रभारों, कार्यों से प्राप्त सामग्रियों, रेलवे सामग्रियों पर मालभाड़ा प्रभारों हेतु क्रेडिट के हिस्से, बेची गई सिन्डर्स तथा कोयले के मूल्य, बाहरी व्यक्तियों को आपूरित इलैक्ट्रिक उर्जा के क्रेडिट, रेलवे केंटीन की बिक्री प्राप्तियों, ऋण सेवा निधि आदि से पूरी की गई राशि के कारण था।						
तालिका 2.1 (ख) विनियोजन लेखे (2016-17) - पूंजीगत व्यय का सारांश						
विवरण		मूल अनुदान/ विनियोजन	अनुपूरक अनुदान	कुल संस्वीकृत अनुदान	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ आधिक्य (+)
पूंजीगत	दत्तमत	117513.71*	1519.45	119033.16	113096.22	-5936.94
	प्रभारित	62.25	195.52	257.77	268.40	10.63
	दत्तमत एवं प्रभारित	117575.96	1714.97	119290.93	113364.62	-5926.31
कमी	क्रेडिट				46921.11	
	निधियों (मूल्य आरक्षित निधि, विकास निधि पूंजीगत निधि) अर्थात आंतरिक संसाधनों से पूरी की गई राशि				10479.84	
	रेलवे सुरक्षा निधि से पूरी की गई राशि				10732.03	
जीबीएस से पूंजीगत व्यय					45231.64	
जीबीएस तथा आंतरिक संसाधनों से पूंजीगत व्यय					55711.48	
विनियोजन लेखे 2016-17 के अनुसार (क)+(ख) सकल जोड़ (राजस्व तथा पूंजीगत)	दत्तमत एवं प्रभारित	357332.90	4777.20	362110.10	324255.88	-37854.22
कम: क्रेडिट/वसूलियाँ तथा निधियों से प्रतिपूरित/पूरी की गई राशि					113641.75	
विनियोजन लेखों के अनुसार निवल व्यय (राजस्व तथा पूंजीगत)					210614.13	
वित्त लेखों के अनुसार कुल व्यय (2016-17)					210614.13	
इसमें राष्ट्रीय निवेश निधि (एनआईएफ) में से वित्त मंत्रालय द्वारा दिए गए ₹ 34,220 करोड़ शामिल नहीं है तथा जीबीएस के भाग के रूप में केन्द्रीय सड़क निधि (सीआरएफ) से ₹ 10,780 करोड़ शामिल है।						
टिप्पणी: 1. पूंजी के अंतर्गत क्रेडिट (₹ 46,921.11 करोड़) में मुफ्त सामग्रियों, उंचत शीर्ष (भंडार उंचत, कार्यशाला विनिर्माण उंचत) तथा विविध अग्रिम (पूंजी) के तहत मंजूरी शामिल है।						
तालिका 2.1 (ग) भारतीय रेल में पूंजीगत व्यय (2016-17)						
विवरण						₹ करोड़ में
विनियोजन लेखा के अनुसार वास्तविक पूंजीगत व्यय						113364.62
कमी: व्यय की कटौती में क्रेडिट/वसूलियाँ						68132.98
जीबीएस से व्यय						45231.64
वृद्धि: आंतरिक संसाधनों से व्यय						10479.84
वृद्धि: अतिरिक्त बजटीय संसाधनों से व्यय कुल पूंजीगत व्यय						52578.66
कुल पूंजीगत व्यय						108290.14

उपर्युक्त तालिका इंगित करती है कि वित्त वर्ष 2016-17 के दौरान भारतीय रेल के कुल व्यय ₹ 3,24,255.88 करोड़ में से लगभग 65.04 प्रतिशत राजस्व अनुदानों पर खर्च किया

गया था जो प्रशासनिक, प्रचालन और रखरखाव कार्यकलापों पर कार्यचालन व्यय था, जबकि 34.96 प्रतिशत परिसम्पत्तियों की प्राप्ति, निर्माण एवं उनके प्रतिस्थापन/नवीकरण के माध्यम से आधारभूत सुविधाओं और संवर्धन से संबंधित पूंजीगत अनुदान पर खर्च किया गया था। उपर्युक्त तालिका 2016-17 में उपलब्ध संस्वीकृत प्रावधानों के प्रति राजस्व अनुदानों में 13.15 प्रतिशत (₹ 31,927.91 करोड़) और पूंजीगत अनुदान में 4.97 प्रतिशत (₹ 5,926.31 करोड़) की बचतें भी दर्शाती है।

अनुदानवार व्यय के विश्लेषण से पता चला कि दो राजस्व प्रभारित विनियोजन, पूंजीगत अनुदान के एक खंड और पूंजीगत विनियोजन के तीन खंडों में ₹ 33.13 करोड़ के आधिक्य को समायोजित करके सभी पंद्रह राजस्व अनुदानों, नौ राजस्व प्रभारित विनियोजनों²⁷ और पूंजीगत अनुदान के दो खण्डों के अंतर्गत ₹ 37,887.35 करोड़ की बचत के कारण ₹ 37,854.22 करोड़ की निवल बचत हुई जैसा परिशिष्ट-2 में दर्शाया गया है। हालांकि राजस्व अनुदानों के तहत ₹ 31,927.91 करोड़ की बचते राजस्व के वास्तविक प्रवाह पर ध्यान न देते हुए अधिक प्रावधानों को दर्शाती है।

2.1.1 राजस्व अनुदान

भारतीय रेल 15 राजस्व अनुदानों का प्रचालन करती है। ये कार्यात्मक रूप से तालिका 2.2 में यथा सूचीबद्ध छह विभिन्न समूहों के अन्तर्गत मिला दिए जाते हैं:-

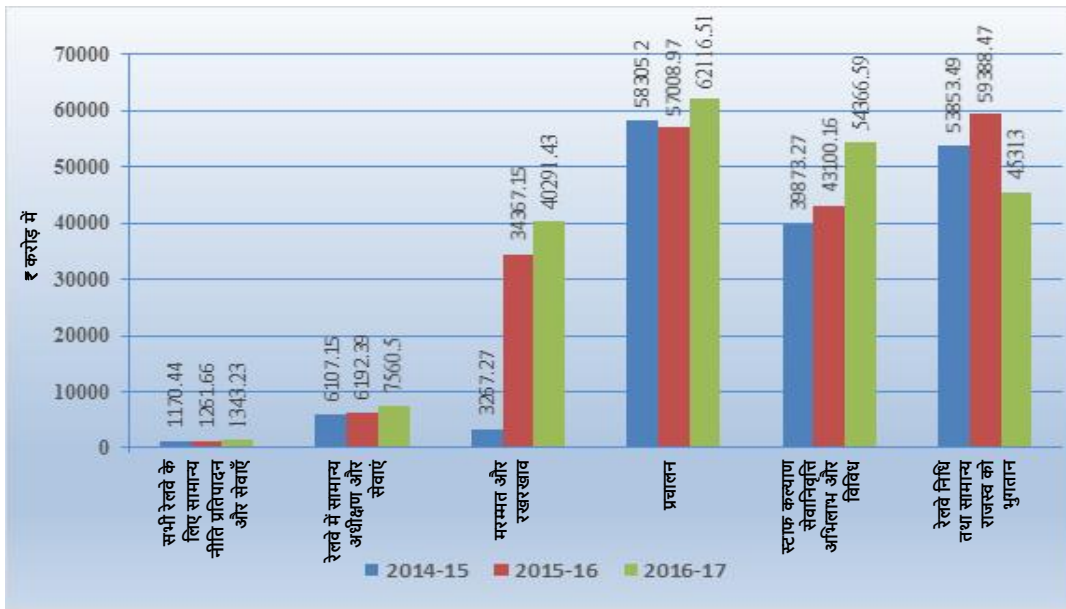
तालिका 2.2 रेलवे द्वारा प्रचालित अनुदान

सं.	विवरण	छ: 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 संचालन और सेवाएं
4	स्थाई पथ और निर्माण की मरम्मत तथा रखरखाव	मरम्मत और रखरखाव
5	मोटिव पावर की मरम्मत और रखरखाव	
6	कैरिज और वैगनों की मरम्मत और रखरखाव	
7	संयंत्र और उपकरण की मरम्मत और रखरखाव	
8	प्रचालन खर्च-रॉलिंग 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 का विनियोजन	रेलवे निधि तथा सामान्य राजस्व को भुगतान
15	सामान्य राजस्व का 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:

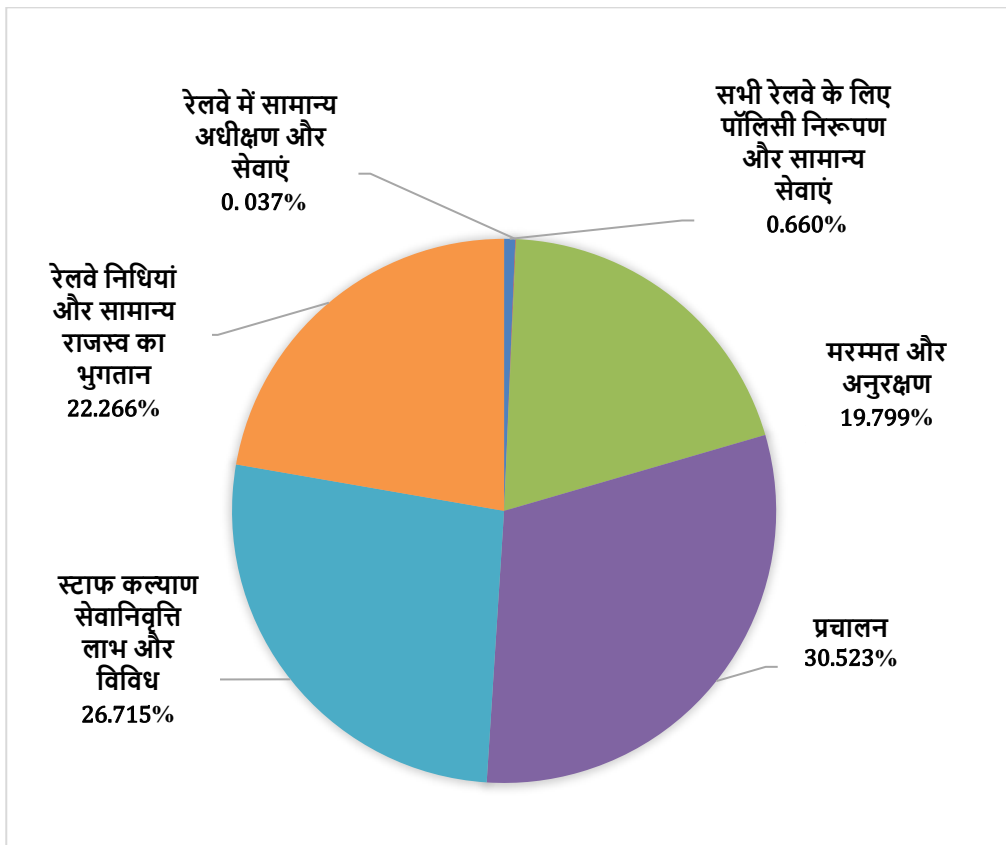
²⁷ विनियोजन, भारत की समेकित निधि पर भारित व्यय को संदर्भित करता है।

चित्र 2.1 2014-15 से 2016-17 के दौरान समूह वार-राजस्व व्यय की प्रवृत्ति



निम्नलिखित चित्र 2016-17 में समूह-वार व्यय को दर्शाता है:

चित्र 2.2 समूह-वार राजस्व व्यय (2016-17)



राजस्व अनुदान के तहत समुह-वार अनुमान, व्यय और अन्तर के ब्यौरे नीचे तालिका 2.3 में दिये गये हैं।

तालिका 2.3 समूह वार अनुमान, व्यय और अन्तर (2016-17)

विवरण	मूल अनुदान/ विनियोजन	पूरक प्रावधान	कुल संस्वीकृत अनुदान	वास्तविक व्यय	(₹ करोड़ में)	
					संस्वीकृत अनुदान के संदर्भ में अन्तर (-) बचत/(+) आधिक्य	प्रतिशतता अंतर
सभी रेलवे के लिए नीति प्रतिपादन और सामान्य सेवाएं	1700.01	0.00	1700.01	1343.23	(-) 356.78	(-) 20.98
रेलवे में सामान्य अधीक्षण और सेवाएं	8361.84	0.00	8361.84	7560.50	(-) 801.34	(-) 9.58
मरम्मत और रखरखाव	42453.91	0.43	42454.34	40291.43	(-) 2162.91	(-) 5.09
प्रचालन	62479.38	3050.00	65529.38	62116.51	(-) 3412.87	(-) 5.21
स्टाफ कल्याण, सेवानिवृत्ति लाभ और विविध	60751.16	11.80	60762.96	54366.59	(-) 6396.37	(-) 10.52
रेलवे निधियां और सामान्य राजस्व को भुगतान	64010.64	0.00	64010.64	45213.00	(-) 18797.64	(-) 29.36

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

- **भारतीय रेल नीति प्रतिपादन**

वर्ष के दौरान, स्टाफ लागत, ऑफिस ऑटोमेशन कम्प्यूटर सेल, फर्नीचर, टेलीफोन, प्रिंटिंग, सर्वेक्षण कार्य की धीमी प्रगति, ठेकागत दायित्वों को ठीक से पूरा न करने और प्रबंधित लाइनों पर यात्रियों की संख्या में कमी के कारण व्यय में बचत हुई।

- **रेलवे में सामान्य संचालन और सेवा**

वर्ष के दौरान, स्टाफ लागत, कम मानदेय और आकस्मिकताओं, छुट्टी नकदीकरण के कम मामलों, कम विद्युत प्रभारों, रिक्तियों को न भरने, ठेकागत दायित्वों को ठीक से पूरा न करने और अन्य व्यय में कमी के कारण व्यय में बचत हुई।

- **मरम्मत और रखरखाव**

वर्ष के दौरान अपेक्षित की तुलना में वेतन और मजदूरी, स्टाफ लागत, स्थापना प्रभारों, आकस्मिकताओं के प्रति कम व्यय, ठेकागत देयताओं के कम भुगतान, नॉन-स्टॉक मर्चों की खरीद पर कम व्यय, स्टॉक से भण्डार का कम आहरण, डेबिटों के कम समायोजन, मरम्मत कार्य में कमी, आवधिक ओवरहॉल (पीओएच) पर मजदूरी और सामग्री के प्रति कम व्यय, विद्युत आपूर्ति और बिजली के उपकरणों पर कम व्यय और आईटी इंफ्रास्ट्रक्चर रखरखाव पर कम व्यय।

- **प्रचालन**

वर्ष के दौरान, पूर्वानुमानित की अपेक्षा स्टाफ लागत के प्रति व्यय में कमी, ठेकागत दायित्वों को ठीक से पूरा न करने, स्टॉक से ल्यूब्रिकेन्ट और उपयोग

करने योग्य माल का कम आहरण, प्रचार और आकस्मिकताओं पर कम व्यय, माल भाड़े और चढ़ाई-उतराई प्रभारों के प्रति कम व्यय, उच्च गति डीजल (एचएसडी) तेल की लागत में बिक्री कर/उत्पाद शुल्क में कमी, डीजल लोको के कम संचालन के कारण एचएसडी तेल की कम खपत, कर्षण सेवाओं के लिये विद्युत ऊर्जा की खपत के प्रति कम व्यय, डेबिट के कम समायोजन और भारतीय रेल वित्त निगम (आईआरएफसी) के अलावा पट्टा प्रभारों के भुगतान पर कम समायोजन।

● **स्टॉफ कल्याण, सेवानिवृत्ति लाभ और विविध**

वर्ष के दौरान, पूर्वानुमानित की तुलना में कम स्टॉफ लागत के कारण व्यय में कमी, ट्यूशन फीस की प्रतिपूर्ति के लिये कम दावों की प्राप्ति; दवाई की खरीद और चिकित्सा उपकरणों की मरम्मत के प्रति कम व्यय, खेलकूद और स्टॉफ कैंटीन पर कम व्यय, स्टॉक से भण्डार का कम आहरण, ठेकागत दायित्वों को ठीक से पूरा न करने, दावा निवारण संस्था पर कम व्यय, क्षतिपूर्ति दावों के प्रति कम व्यय, पूर्व अनुग्रह राशि के प्रति कम भुगतान, कम प्रशिक्षण कार्यक्रम, माल की कम खरीद और डेबिट के कम समायोजन, पेंशन का कम कम्प्यूटेशन, पेंशन संवितरण प्राधिकारी द्वारा फैमिली पेंशन के प्रति कम डेबिट करने, मृत्यु और सेवानिवृत्ति ग्रेच्युटी मामलों के अंतिम निपटान की कम संख्या, मामलों के कम निपटान के लिये पेंशन का विकल्प चुनने वालों के लिये छुट्टी नकदीकरण के प्रति कम व्यय और डिपोजिट लिंकड बीमा योजना पर कम व्यय।

● **रेलवे निधि तथा सामान्य राजस्व का भुगतान**

वर्ष के अंत तक सकल संसाधन स्थिति में कमी के कारण व्यय में कमी और वर्ष के दौरान देय लाभांश में रियायत के कारण सामान्य राजस्व में लाभांश का शून्य भुगतान।

अनुदान वार प्राधिकार और राजस्व तथा पूंजीगत अनुदान के अन्तर्गत व्यय तथा विनियोजन का विवरण **परिशिष्ट-2** में दिया गया है।

2.2 वित्तीय जवाबदेही तथा बजट प्रबंधन बजट प्रावधानों से आधिक्य

तालिका 2.4 में उन अनुदानों और विनियोजनों के विवरण दिए गए हैं, जहां 2016-17 के दौरान व्यय प्राधिकार से अधिक किया गया।

तालिका 2.4 अधिक व्यय (2016-17)

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	विवरण	मूल प्रावधान	पूरक प्रावधान	वास्तविक व्यय	आधिक्य
राजस्व-दत्तमत					
	शून्य				
राजस्व-भारित					
1	विनियोजन संख्या 4- कार्यचालन व्यय-स्थायी पथ और कार्यों की मरम्मत एवं अनुरक्षण	1.50	0.21	1.79	0.08
2	विनियोजन संख्या 7- कार्यचालन व्यय - संयंत्र एवं उपस्कर का मरम्मत और अनुरक्षण	0.50	0.21	0.72	0.01
	कुल राजस्व-भारित	2.00	0.42	2.51	0.09
पूंजी-दत्तमत					

16	रेलवे सुरक्षा निधि	10780.30	0	10802.72	22.42
	कुल दत्तमत - राजस्व और पूंजी	10780.30	0	10802.72	22.42
पूंजी-भारित					
16	पूंजी	49.17	170.83	228.05	8.05
	रेलवे निधियां	13.08	7.60	21.11	0.43
	रेलवे सुरक्षा निधि	0	17.09	19.23	2.14
	कुल भारत	62.25	195.52	268.39	10.62
	कुल पूंजी-दत्तमत और भारत	10842.55	195.52	11071.11	33.04
	कुल-पूंजी और राजस्व	10844.55	195.94	11073.62	33.13

राजस्व के तहत विनियोजन संख्या 4 कार्यचालन व्यय-स्थाई पथ की मरम्मत और अनुरक्षण में भारत विनियोजनों में ₹ 0.09 करोड़ का अधिक व्यय हुआ विनियोजन संख्या 7 कार्यचालन व्यय - कार्यचालन व्यय - स्थाई पथ और निर्माण कार्य की मरम्मत और रखरखाव और अनुदान संख्या 7 - कार्यचालन व्यय - संयंत्र और उपकरण की मरम्मत और रखरखाव में अनुपूरक प्रावधान प्राप्त किये गये थे।

पूंजी अनुदान सं. 16 रेलवे सुरक्षा निधि के एक खण्ड में ₹ 22.42 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ। खण्ड के तहत अधिक व्यय का कारण अपेक्षित से अधिक भण्डार डेबिट करने की भौतिकता के कारण कार्यों की अनुमानित और बेहतर प्रगति में संविदात्मक भुगतान की अधिक भौतिकता थी।

अनुपूरक प्रावधानों को प्राप्त करने के बावजूद पूंजीगत प्रभारित विनियोजनों के सभी तीन खण्डों में ₹ 10.62 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ था। आरएसएफ के प्रभारित विनियोग में, कोई भी मूल प्रावधान नहीं था। अपेक्षित की तुलना में, निर्णीत से अधिक भुगतान करने के प्रति भौतिकता अतिरिक्त व्यय का कारण था। तथापि प्रभारित विनियोजनों के तहत अतिरिक्त व्यय मामूली था।

राजस्व अनुदान और विनियोजनों में आधिक्य

तालिका 2.5 पिछले तीन वर्षों के दौरान अधिक व्यय

वर्ष	दत्तमत अनुदान की संख्या	भारित विनियोजनों की संख्या	वास्तविक प्रावधान	पूरक प्रावधान	वास्तविक व्यय	(₹ करोड़ में)	
						आधिक्य	विकास दर प्रतिशत में
2014-15	3	3	44,508.75	2,818.12	47,817.24	490.37	-81.97
2015-16	1	5	907.37	2.26	985.50	75.87	-546.33
2016-17	1	3	10844.55	195.94	11073.62	33.13	-128.93

रेलवे ने वर्ष 2016-17 में ₹ 33.13 करोड़ (दत्तमत ₹ 22.42 करोड़ और भारत ₹ 10.71 करोड़) का अतिरिक्त व्यय किया। यह तालिका 2.5 में देखा जा सकता है, अतिरिक्त व्यय की राशि में वर्ष 2014-15 और 2015-16 के दौरान किये गये अतिरिक्त व्यय की तुलना में नाममात्र की कमी हुई थी। 2015-16 से रेल मंत्रालय ने एकीकृत पे रोल और लेखाकरण प्रणाली (आईपीएस) के माध्यम से रेलवे बोर्ड के साथ भारतीय रेलवे लेखाकरण इकाइयों का एकीकरण करके अधिकतम सीमा तक बजटीय तंत्र का प्रयोग किया। वर्ष 2016-17 में अभी भी अतिरिक्त व्यय हुआ।

अतिरिक्त व्यय, किसी भी मात्रा में, वित्तीय अनुशासन की कमी को दर्शाता अनाधिकृत व्यय है। संसद द्वारा संस्वीकृत बजटीय प्रावधानों से अधिक का अतिरिक्त व्यय या तो बजट अनुदान स्तर या अनुपूरक अनुदान स्तर पर बजटीय नियंत्रण राजकोषीय विवेक को अच्छी तरह आगे नहीं बढ़ाता है इसके अतिरिक्त संसदीय नियंत्रण को भी कम करता है।

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

2.3 पूंजीगत अनुदान सं. 16 - परिसम्पत्तियां, अधिग्रहण, निर्माण और प्रतिस्थापन

भारतीय रेल पूंजीगत व्यय के लिए एक अनुदान प्रचालित करता है। यह भारतीय रेल की परिसम्पत्तियों के निर्माण, अधिग्रहण और प्रतिस्थापन पर व्यय को वर्णित करता है। इस अनुदान के तीन खण्ड हैं और अपनी निधियाँ चार भिन्न स्रोतों से आहरण करता है:

- पूंजी-भारत सरकार के सामान्य बजट अग्रिम बजटीय सहायता,
- रेलवे निधियां-तीन भिन्न आरक्षित निधियों²⁸ के तहत रखे गये आन्तरिक स्रोत,
- रेलवे सुरक्षा निधि-सैन्ट्रल रोड फण्ड से डीज़ल उपकरण के रेलवे के हिस्से से वित्त-पोषित और

अनुदान के एक खण्ड से दूसरे खण्ड में निधियों का पुनर्विनियोजन अनुमत नहीं है।

खण्ड-वार आबंटन और व्यय तालिका 2.6 में नीचे दिया गया है:

तालिका 2.6 अनुदान सं. 16 के अन्तर्गत खण्ड वार व्यय

(₹ करोड़ में)

विवरण	मूल प्रावधान	अनुपूरक प्रावधान	कुल संस्वीकृत प्रावधान	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ अधिक्य (+)
दत्तमत					
पूँजीगत	90070.35	1519.45	91589.80	90186.63	(-) 1403.17
रेलवे निधि	16663.06	0	16663.06	12106.87	(-) 4556.19
रेलवे सुरक्षा निधि	10780.30	0	10780.30	10802.72	(+) 22.42
कुल दत्तमत	117513.71	1519.45	119033.16	113096.22	(-) 5936.94
प्रभारित					
पूँजीगत	49.17	170.83	220.00	228.05	(+) 8.05
रेलवे निधि	13.08	7.60	20.68	21.11	(+) 0.43
रेलवे सुरक्षा निधि	0	17.09	17.09	19.23	(+) 2.14
कुल प्रभारित	62.25	195.52	257.77	268.39	(+) 10.62

दो खण्डों (पूँजीगत और रेलवे निधियां) में दत्तमत अनुदान में बचत करने के कारण और एक खण्ड (आरएसएफ) में अतिरिक्त व्यय के विषय में खण्ड वार नीचे बताया गया है।

➤ पूंजी

2016-17 में, परिसंपत्तियों/रोलिंग स्टॉक आदि के अधिग्रहण और निर्माण हेतु 91589.80 करोड़ का प्रावधान बनाया गया था। अनुदान के इस खण्ड में, स्वीकृत प्रावधान के प्रति ₹ 1403.17 करोड़ (स्वीकृत अनुदान का 1.53 प्रतिशत) की निवल बचत

²⁸ आरक्षित निधि मूल्यहास आरक्षित निधि (डीआरएफ), विकास निधि (डीएफ) और पूंजीगत निधि (सीएफ) थे।

हुई थी। ठेकागत दायित्वों को ठीक से पूरा न करने के प्रति कम व्यय, कार्य का कम पूरा होना, निविदा लंबित/अंतिम रूप न देने, आरवीएनएल को कार्य हस्तांतरित करने, वर्ष के बीच में ईबीआर-आईएफ द्वारा कार्य का वित्तपोषण, कार्य की धीमी गति, अपेक्षित की तुलना में स्टोर डेबिट का कम व्यवहारिक/समायोजित होना, कम्प्यूटरीकृत कार्य का कम निष्पादन, पूर्वानुमानित की तुलना में रोलिंग स्टॉक के निर्माण/अधिग्रहण के कार्य में कमी, एमएंडपी मदों की कम खरीद, सरकारी उपक्रमों में कम निवेश, ईंधन की खपत में कमी आदि के कारण बचत हुई।

➤ रेलवे निधियां

अनुदान संख्या 16 के अंतर्गत 'रेलवे निधि, के विनियोजन लेखे, 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 भाग के व्यय की योजना पर प्रभाव डालता है। संस्वीकृत आबंटन और रेलवे निधियों के अन्तर्गत व्यय का स्रोतवार ब्यौरा नीचे तालिका 2.7 में सारणीबद्ध है।

तालिका-2.7-रेलवे निधियों के घटक

(₹ करोड़ में)

विवरण	मूल प्रावधान	अनुपूरक प्रावधान	कुल संस्वीकृत प्रावधान	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ आधिक्य (+)
दत्तमत					
मूल्यहास आरक्षित निधि	7146.92	0	7146.92	6606.93	(-) 539.99
विवरण	मूल प्रावधान	अनुपूरक प्रावधान	कुल संस्वीकृत प्रावधान	वास्तविक व्यय	बचत (-)/ आधिक्य (+)
विकास निधि	2516.14	0	2516.14	2499.95	(-) 16.19
पूँजीगत निधि	7000.00	0	7000.00	3000.00	(-) 4000.00
कुल दत्तमत	16663.06		16663.06	12106.88	(-) 4556.18
प्रभारित					
मूल्यहास आरक्षित निधि	13.08	7.39	20.47	19.81	(-) 0.66
विकास निधि	0	0.20	0.20	1.30	(+) 1.10
पूँजीगत निधि	0	0	0	0	0
कुल प्रभारित	13.08	7.59	20.67	21.11	(+) 0.44
कुल जोड़ दत्तमत और प्रभारित	16676.14	7.59	16683.73	12127.99	(-) 4555.74

अनुदान के इस भाग के विश्लेषण से पता चला कि ₹ 4,555.74 करोड़ (संस्वीकृत अनुदान का 27.31 प्रतिशत) करोड़ की निवल बचत हुई। ठेकागत कार्य को ठीक से पूर्ण न करने, कार्य पूर्ण करने के प्रति कम व्यय, निविदा को विलंब से/अंतिम रूप न देने, कार्य की धीमी प्रगति, अपेक्षित की तुलना में स्टोर डेबिट के कम व्यवहारिक/समायोजित होने, पूर्वानुमानित की अपेक्षा रोलिंग स्टॉक के निर्माण/अधिग्रहण कार्य में कमी, एमएंडपी मदों की कम खरीद और आरएसएफ के अंतर्गत लिये गये कार्यों के प्रति कम व्यय होने के कारण बचत हुई।

➤ रेलवे सुरक्षा निधि

सैन्ट्रल रोड फण्ड में डीज़ल उपकरण के भारतीय रेल के हिस्से द्वारा पूंजीगत व्यय का यह स्रोत वित्तपोषित किया जाता है। उपलब्ध निधि सड़क सुरक्षा कार्यों जैसे मानव रहित रेलवे क्रॉसिंग पर मानव तैनाती और सड़क उपरि/भूमिगत पुल के निर्माण के लिए उपयोग में लाया जाता है। 2016-17 के दौरान ₹ 10,780.30 करोड़ के स्वीकृत अनुदान के प्रति ₹ 22.42 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ जो 0.21 प्रतिशत था।

इस खण्ड के अंतर्गत अपेक्षित की तुलना में अधिक स्टोर डेबिट करने, पूर्वानुमानित की अपेक्षा अधिक ठेकागत भुगतान करने और कार्य की बेहतर प्रगति के कारण अतिरिक्त व्यय हुआ।

2.3.1 निधियों का आहरण/उपयोग

निम्नलिखित तालिका 2.8 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 2.8- 31 मार्च 2017 को समाप्त पिछले तीन वर्षों के दौरान रेलवे निधियों को विनियोजन और आहरण

(₹ करोड़ में)

निधि	विवरण	2014-15	2015-16	2016-17
डीआरएफ	निधि का विनियोजन (बीई)	7,050.00	8,100.00	3400.00
	निधि का विनियोजन (वास्तविक)	7,975.00	5,800.00	5400.00
	(+)अधिक/(-)कम विनियोजन	925	(-)2,300.00	(+)2000.00
	निधि से व्यय/आहरण	7,286.93	7,588.95	4982.01
डीएफ	निधि का विनियोजन (बीई)	300.00	5,750.00	2515.00
	निधि का विनियोजन (वास्तविक)	1,374.94	1,219.74	2515.00
	(+)अधिक/(-)कम विनियोजन	1,074.94	(-)4,530.26	0
	निधि से व्यय/आहरण	2,611.07	2,931.6200	2497.83
सीएफ	निधि का विनियोजन (बीई)	5,662.74	7,615.71	5750.00
	निधि का विनियोजन (वास्तविक)	6,233.36	5,798.24	2398.00
	(+)अधिक/(-)कम विनियोजन	570.62	(-)1,817.47	(-) 3352.00
	निधि से व्यय/आहरण	5,449.24	6,324.74	3000.00
जोड़ (रेलवे निधि)	निधि का विनियोजन (बीई)	13,012.74	21,465.71	11665.00
	निधि का विनियोजन (वास्तविक)	15,583.30	12,817.98	10313.00
	(+)अधिक/(-)कम विनियोजन	2,570.56	(-)8,647.73	(-) 1352.00
	निधि से व्यय/आहरण	15,347.24	16,845.31	10479.84

उपर्युक्त से यह देखा जा सकता है कि डीएफ के तहत निधि में विनियोजन उस सीमा तक किया गया था जहां तक कार्यचालन व्यय वहन किया जा सकता था। 2016-17 के दौरान, पूंजीगत व्यय के इस खण्ड के अन्तर्गत, बजट प्रावधान में 0.60 प्रतिशत तक बचत थी।

डीआरएफ, जो मौजूदा पुरानी परिसम्पत्तियों के नवीकरण/प्रतिस्थापन के लिए आवश्यक निधियों की आवश्यकता 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 किया जा सकता था। 2016-17 के दौरान, पूंजीगत व्यय के इस खण्ड के अन्तर्गत, बजट प्रावधान में 7.54 प्रतिशत तक बचत थी।

सीएफ, पट्टे पर ली गई परिसम्पत्तियों पर व्यय को पूरा करने के लिए पूंजीगत व्यय के इस खण्ड के अन्तर्गत, बजट प्रावधान में 57.14 प्रतिशत तक बचत थी।

2.4 व्यय का गलत वर्गीकरण

क्षेत्रीय रेलवे के लेखाओं को सत्यापित करते समय व्यय के गलत वर्गीकरण और अन्य लेखाकरण गलतियों के दृष्टांत देखे गए। व्यय के गलत वर्गीकरण और महत्वपूर्ण लेखाकरण गलतियों के मामलों को "भारतीय रेल 2016-17 के विनियोग लेखे-विस्तृत लेखे-भाग-11" में सूचीबद्ध किया गया है। इन मामलों में व्यय के गलत वर्गीकरण के एक राजस्व अनुदान से दूसरे में और राजस्व से पूंजीगत अनुदान में भी और इसके विपरीत शामिल किया गया है। दत्तमत्त तथा प्रभारित से व्यय के गलत वर्गीकरण पर मामलों की लेखापरीक्षा में भी पहचान की गई थी।

ऐसे गलत वर्गीकरण के मामले वाला संशोधित अनुबंध-जे रेल मंत्रालय द्वारा उपलब्ध नहीं किया गया था।

2016-17 के दौरान क्षेत्रीय रेलवे द्वारा व्यय के गलत-वर्गीकरण तथा प्राप्तियों के कुछ मामले नीचे वर्णित है:

• राजस्व व्यय तथा पूंजीगत व्यय के बीच गलत वर्गीकरण

- (i) **म.रे** में, ₹ 20.78 करोड़ की राशि के मालभाड़ा तथा आकस्मिक प्रभारों को अनुदान संख्या 16-पूंजीगत व्यय (₹ 15.24 करोड़ + ₹ 5.54 करोड़ स्टोर खरीद भाग) की बजाय राजस्व अनुदान संख्या 12-विविध कार्यचालन व्यय में डेबिट किया गया।
- (ii) **उ.रे** रेल प्रशासन ने ₹ 0.14 करोड़ की राशि को अनुदान संख्या 07-संयंत्रों तथा उपकरणों की मरम्मत तथा अनुरक्षण के बजाय अनुदान संख्या 16-पूंजीगत व्यय हेतु साहनेवल-अमृतसर सेक्शन में टीआरडी परिसम्पत्तियों के विविध कार्य के प्रति बुक किया है।
- (iii) **उ.रे** में, डिपॉजिट कार्य के पूंजीगत प्रभारों के प्रति ₹ 1.00 करोड़ की राशि के व्यय को स्वीकृत किया गया तथा गलती से अनुदान संख्या 09-परिचालन व्यय-यातायात की बजाय अनुदान संख्या 16-ट्रैक नवीनीकरण में क्रेडिट किया गया।
- (iv) **द.म.रे** में, गहन स्क्रिनिंग के प्रति ₹ 0.22 करोड़ की राशि को अनुदान संख्या 04-स्थाई पथ तथा कार्यों की मरम्मत तथा अनुरक्षण की बजाय अनुदान संख्या 16 3100-डीआरएफ के अन्तर्गत बुक किया गया।
- (v) **द.म.रे** में क्रिटिकल हार्डट ओएचई के पुनः स्थापन के प्रति ₹ 0.24 करोड़ की राशि को अनुदान संख्या 16-डीआरएफ की बजाय अनुदान संख्या 04-स्थाई पथ कार्यों की मरम्मत तथा अनुरक्षण में बुक किया गया।
- (vi) **द.पू.म.रे** में, "सीएसएम/डूओमेटिक मशीन की 08 नम्बर टैम्पिंग यूनिटों की ओवरहोलिंग" के प्रति ₹ 1.13 करोड़ की राशि को अनुदान संख्या 7-संयंत्र तथा उपकरण की मरम्मत तथा अनुरक्षण की बजाय निर्माण कार्य अनुदान-16 के तहत बुक किया गया।

● **राजस्व अनुदानों के तहत व्यय का गलत वर्गीकरण**

- (i) **उ.रे** में, जेनेरेटर कार के लिए उपयोग किए गए एचएसडी तेल के प्रति ₹ 3.64 करोड़ की राशि को अनुदान संख्या 08 – परिचालन व्यय – रॉलिंग स्टॉक तथा उपकरण की बजाय अनुदान संख्या 10 – परिचालन व्यय – ईंधन के तहत बुक किया गया।
- (ii) **उ.रे** प्रशासन ने कोच स्वच्छता संरक्षण की लागत के प्रति ₹ 7.08 करोड़ की राशि को अनुदान संख्या 08 – परिचालन व्यय – रॉलिंग स्टॉक तथा उपकरण की बजाय अनुदान संख्या 06 – कैरिज तथा वैगनों की मरम्मत एवं अनुरक्षण में बुक किया है।
- (iii) **उ.रे** प्रशासन ने यंत्रीकृत कोच सफाई की लागत के प्रति ₹ 1.53 करोड़ की राशि को अनुदान संख्या 08 – परिचालन व्यय – रॉलिंग स्टॉक तथा उपकरण की बजाय अनुदान संख्या 06 – कैरिज तथा वैगनों की मरम्मत एवं अनुरक्षण में बुक किया है।
- (iv) **द.रे** में, गेट कीपर्स के वेतन तथा भत्तों के प्रति ₹ 18.06 करोड़ (₹ 46778300, ₹ 80548686, ₹ 53048148 तथा ₹ 218925 की राशि) को अनुदान संख्या 9-परिचालन व्यय-यातायात के बजाय अनुदान संख्या 04-स्थाई पथ तथा निर्माण कार्यों की मरम्मत तथा अनुरक्षण के तहत बुक किया गया था।
- (v) **द.म.रे** में, शेड परिसर की सफाई के प्रति ₹ 0.30 करोड़ की राशि को अनुदान संख्या 04 – स्थाई पथ तथा निर्माण कार्य की मरम्मत अनुरक्षण की बजाय अनुदान संख्या 05 – मोटिव पावर की मरम्मत एवं अनुरक्षण में बुक किया गया था।
- (vi) **द.म.रे** ने वेतन एवं भत्तों के प्रति ₹ 0.11 करोड़ की राशि को अनुदान संख्या 09 परिचालन व्यय-यातायात की बजाय अनुदान संख्या 03 – सामान्य संचालन तथा सेवाओं के लिए बुक किया है।
- (vii) **द.म.रे** ने वेतन एवं भत्तों के प्रति ₹ 0.15 करोड़ की राशि को अनुदान संख्या 07 संयंत्र तथा उपकरण की मरम्मत तथा अनुरक्षण की बजाय अनुदान संख्या 03 – सामान्य संचालन तथा सेवाओं के लिए बुक किया है।
- (viii) **द.पू.रे** में, माल की परिवहन लागत के प्रति ₹ 0.33 करोड़ की राशि को अनुदान संख्या 09 – परिचालन व्यय – यातायात की बजाय अनुदान संख्या 8 परिचालन व्यय – रॉलिंग स्टॉक तथा उपकरण के तहत बुक किया गया था।

● **पूँजीगत अनुदान के तहत व्यय का गलत वर्गीकरण**

- (i) **उ.रे** में, एसएसई/स्था. पथ/निर्माण/एएडीआर को जारी सामग्री के लिए गैर – समायोजन ₹ 1.30 करोड़ की राशि को डीआरएफ खाते की बजाय अनुदान संख्या 16 में डेबिट किया गया।
- (ii) **उ.म.रे** में, ₹ 0.45 करोड़ की राशि को पीएच – 1600 – यार्ड रिमॉडलिंग की बजाय अनुदान संख्या 16 पूँजीगत पीएच – 1500 (दोहरीकरण) में बुक किया गया।

- (iii) **द.पू.म.रे** में, योजना शीर्ष 14 – गैज रूपान्तरण एवं योजना शीर्ष – 11 – नई लाइनों के प्रति ₹ 640.29 करोड़ के व्यय को अनुदान संख्या 16 – पूंजी की बजाय अनुदान संख्या 16 रेलवे सुरक्षा निधि के तहत बुक किया गया।

● **दत्तमत्त तथा प्रभारित के तहत व्यय का गलत वर्गीकरण**

- (i) **द.रे** में, मध्यस्थता फीस के प्रति ₹ 0.17 करोड़ की राशि को दत्तमत्त के बजाय प्रभारित के तहत बुक किया गया।
- (ii) **उ.प.रे** में, मध्यस्थता प्रभार के प्रति ₹ 0.024 करोड़ की राशि को दत्तमत्त व्यय के बजाय प्रभारित व्यय में आबंटित किया गया।

● **प्राप्तियों का गलत वर्गीकरण**

- (i) **म.रे** में, निजी पार्टी से प्राप्त रेलवे साइडिंग के ब्याज तथा अनुरक्षण प्रभारों के प्रति ₹ 0.09 करोड़ की राशि को सार 'जेड' विविध प्राप्तियों के बजाय डिपॉजिट माल में बुक किया गया।

पीएसी ने अपनी उन्नीसवीं रिपोर्ट (16वीं लोकसभा) में यह अवलोकन किया कि “समिति अपनी बार-बार के प्रबोधनों से व्यथित हो गई है, इसके बावजूद रेल मंत्रालय अपने आगामी लेखाओं में व्यय का गलत वर्गीकरण नहीं रोक पाया”। समिति ने आगे कहा कि “ऐसा प्रतीत होता है कि रेल मंत्रालय द्वारा ऐसी स्पष्ट गलतियों हेतु उत्तरदायी अधिकारियों के प्रति जवाबदेही तय करने अथवा उनकी मौजूदा लेखाकरण प्रणाली में सुधार करने हेतु कोई तर्कसंगत कार्रवाई नहीं की गई है जैसा कि पीएसी द्वारा लगातार सिफारिश की गई थी। समिति ने रेल मंत्रालय द्वारा ऐसी त्रुटियों का समय पर पता न लगाने के ऐसे ढुलमुल रवैये जिसके कारण बजटीय व्यवस्था पटरी से उतर गई, को गम्भीरता से लिया है। चूँकि रेल मंत्रालय के लेखा विभाग के प्रमुख कार्यों को विभिन्न एप्लीकेशनों के साथ कम्प्यूटरीकृत करने के लिए कहा गया था ताकि विभिन्न लेखाकरण गतिविधियों को मजबूत किया जा सके, समिति को उम्मीद है कि मंत्रालय भविष्य में प्रणालीगत कमियों/खामियों से निपटने तथा गलत वर्गीकरण की आदत को दूर करने में अब सक्षम होगा।

रेल मंत्रालय ने अपने उत्तर में कहा कि पीएसी की सिफारिशों को कड़ाई से पालन करने हेतु नोट कर लिया गया है। उचित स्तरों पर चूक हेतु जवाबदेही निर्धारित करने के अलावा अपनी कार्यकारिणी में कुशलता तथा योग्यता लाने के लिए विभिन्न लेखाकरण गतिविधियों पर कम्प्यूटरीकरण हेतु प्रतिबद्ध है। रेल मंत्रालय द्वारा गलत वर्गीकरण/त्रुटियों से बचने का सदैव प्रयास रहेगा। गलत वर्गीकरण पर पीएसी की टिप्पणियों के बावजूद 2016-17 में भी गलत वर्गीकरण की घटनायें देखी गई थी। इसके अतिरिक्त रेल मंत्रालय ने 2014 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 19 के अध्याय 2 पर की गई कार्रवाई टिप्पणी में उल्लेख किया कि प्रणाली को सुदृढ़/सख्त करने हेतु क्षेत्रीय रेलवे को अनुदेश पुनः दोहराए गये हैं और चूक करने वाले स्टाफ के विरूद्ध उचित कार्रवाई कर व्यय के आबंटन की शुद्धता हेतु जवाबदेही सुनिश्चित करने के अलावा व्यय की बुकिंग करते समय गलत वर्गीकरण का परिहार करने के लिए स्टाफ को संवेदनशील बनाया जा रहा है।

रेल मंत्रालय द्वारा बार-बार निर्देश जारी करने के बावजूद, गलत वर्गीकरण के दृष्टांत जारी हैं। निर्देशों के कार्यान्वयन को रेल मंत्रालय द्वारा सुनिश्चित करने की आवश्यकता है।

2.5 निधियों का अनियमित पुनः विनियोजन

विस्तृत अनुदान की मांग (2016-17) के अनुसार, आईआरएफसी को बट्टा प्रभार के मुख्य भाग के भुगतान की और व्यय को पूरा करने के लिए पूंजीगत निधि (योजना शीर्ष 2200 के तहत) के तहत ₹ 7,000 करोड़ की राशि का भुगतान करना था। संशोधित अनुमान (2016-17) एमओआर विस्तृत अनुदान की मांग (2017-18) में शामिल था, जो योजना शीर्ष 2200 के तहत राशि को विभाजित किया गया, ₹ 2000 करोड़ को पूंजी (जीबीएस) के तहत और ₹ 5,000 करोड़ पूंजीगत निधि के तहत। बाद में अंतिम संशोधन चरण पर राशि को पुनः समायोजित किया गया और ₹ 4000 करोड़ को पूंजी (जीबीएस) के तहत और ₹ 3,000 करोड़ को पूंजीगत निधि के तहत बुक किया गया। इस संबंध में लेखापरीक्षा ने निम्न का अवलोकन किया:

- i. रेलवे की वर्तमान लेखांकन नीति के अनुसार, बट्टा प्रभारों का मूल भाग पूंजीगत निधि से किया जाना है। तदनुसार इस व्यय की पूर्ति के लिए ₹ 7000 करोड़ बीई चरण पर पूंजीगत निधि के तहत किया गया था।
- ii. न तो मूल बजट (2016-17) न ही 2016-17 की अनुदान की प्रतिपूरक मांग में बट्टा प्रभारों को मूल भाग के भुगतान का कोई प्रावधान नहीं था। योजना शीर्ष 2200 के तहत पूंजी के तहत बिना किसी राशि के संशोधित अनुमान (अंतिम अनुदान में ₹ 4000 करोड़) में ₹ 2000 करोड़ का प्रावधान किया गया था जो कि निधियों के पुनर्विनियोजन के समान था। आगे चूंकि जैसा कि संसद द्वारा अनुमोदित बजट में पूंजी (जीबीएस) के तहत योजना शीर्ष 2200 के तहत कोई राशि अपेक्षित नहीं थी। यह एक अनियमित पुनर्विनियोजन था।
- iii. अनुदान 16 के तहत भारतीय रेल संहिता (खण्ड 1) के पैरा 376 के तहत हालांकि अनुदान जैसे कि विभिन्न योजना शीर्ष के विभिन्न उप शीर्षों के बीच पुनः नियोजन अनुमत है, पूंजी रेलवे निधियों (पूंजीगत निधि, विकास निधि और डीआरएफ) के बीच निधियों का पुनर्विनियोजन अनुमत नहीं है।

पुनर्विनियोजन के द्वारा योजना शीर्ष 2200 के तहत बिना किसी बजट प्रावधान के पूंजी में ₹ 4,000 करोड़ का पुनर्विनियोजन अनियमित था।

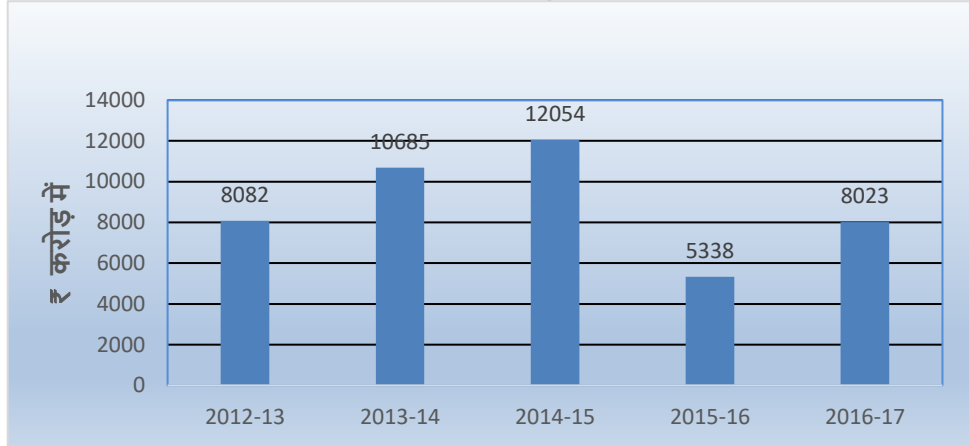
एमओआर ने कहा (दिसम्बर 2017) कि संसाधन बाधाओं को देखते हुए पूंजी और पूंजीगत निधि के बीच योजना शीर्ष 2200 के लिए निधि के पुनः वितरण के लिए उन्हें मजबूर किया गया था। उन्होंने कहा कि चूंकि बट्टा प्रभारों का पूंजीगत भाग अपरिहार्य देयता थी, पूंजी से आंशिक आउटले बाध्यता के उन्मोचन के लिए प्रदान किया गया था। बट्टा प्रभारों के पूंजीगत भाग के भुगतान के लिए पूंजी एवं पूंजीगत निधि के आवंटन के लिए नियम भी जुलाई 2017 में संशोधित किए गए थे जबकि यह कहा गया था कि यदि पूंजीगत निधि के तहत पर्याप्त निधियां उपलब्ध नहीं हैं, बट्टे प्रभारों का पूंजीगत भाग पूंजी से किया जायेगा। तथापि, भुगतान पहले पूंजीगत निधि पर पहले प्रभारित किया जायेगा यदि पर्याप्त निधियों उपलब्ध हों। उन्होंने आगे कहा कि 2016-17 के बाद से रेलवे पर सामान्य राजस्वों को लाभंश देने की कोई देयता भी नहीं है।

2.6 असंस्वीकृत व्यय

भारतीय रेल द्वारा किए गए 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 क्षेत्रीय रेलवे प्रशासन द्वारा आपत्तिजनक मदों की पुस्तिकाओं (ओआईबी) में दर्ज किया जाता है और असंस्वीकृत व्यय माना जाता है।

चित्र-2.3 असंस्वीकृत व्यय



2012-13 से 2016-17 तक वर्ष के दौरान असंस्वीकृत व्यय, सम्मिलित मदों की संख्या एवं कुल व्यय के प्रति प्रतिशत निम्न तालिका 2.9 में दिए गए हैं:

तालिका 2.9 असंस्वीकृत व्यय के मामले

(₹ करोड़ में)

वर्ष	कुल व्यय	असंस्वीकृत व्यय		कुल व्यय का प्रतिशत
		शामिल मदों की संख्या	शामिल राशि	
2012-13	226339	3324	8082	3.57
2013-14	253939	3078	10685	4.21
2014-15	285133	3744	12054	4.23
2015-16	301316	3567	5338	1.77
2016-17	324256	2826	8023	2.47

आपत्ति के तहत रखे गए ऐसे व्यय की एक समीक्षा से मदों की संख्या में वृद्धि के साथ 2012-13 से 2014-15 तक एक वृद्धि की प्रवृत्ति का पता चला। तथापि, पिछले वर्ष की तुलना में, 2015-16 के दौरान मदों की संख्या 177 मदों तक घट गई है और राशि 55.71% तक घट गई है। किन्तु 2016-17 के दौरान, असंस्वीकृत व्यय की राशि में बड़ी वृद्धि दर्ज की गई थी जबकि मदों की संख्या 3567 से 2826 तक घट गई थी।

2.7 निष्कर्ष

विनियोजन लेखा संसद द्वारा दत्तमत अनुदानों और राष्ट्रपति द्वारा अनुमोदित विनियोजन की राशि के 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।

2016-17 के दौरान, रेल मंत्रालय ने 15 राजस्व अनुदानों और एक पूँजीगत अनुदान के संबंध में ₹ 362110.10 करोड़ के संस्वीकृत अनुदान²⁹ के प्रति ₹ 3,24,255.88 करोड़ खर्च किया। अनुदान वार व्यय के विश्लेषण से पता चला कि ₹ 37,854.22 करोड़ की शुद्ध बचत सभी पन्द्रह राजस्व अनुदानों, नौ राजस्व प्रभारित विनियोजनों और दो राजस्व प्रभारित विनियोजनों, पूँजीगत अनुदान के एक भाग और पूँजीगत विनियोग के दो भागों में ₹ 33.13 करोड़ के आधिक्य द्वारा समायोजित पूँजीगत अनुदान के दो भागों में ₹ 37,887.35 करोड़ की बचत का परिणाम था। तथापि बचत अनुमानित थी और अधिक प्रावधान दर्शा रही थी जिसे नियंत्रित करने की आवश्यकता है। लोक लेखा समिति (पीएसी) ने रेल मंत्रालय द्वारा अनियंत्रित, लगातार और अप्राधिकृत अधिक व्यय पर अपनी नाराजगी जतायी थी। पीएसी ने रेल मंत्रालय को बजटीय आवश्यकताओं के प्राक्कलन, के अपने मौजूदा तंत्र की समीक्षा करने तथा पूरी तरह जांच करने की भी सिफारिश की। तथापि, पीएसी की बार-बार की सिफारिशों पर रेल मंत्रालय ने उपक्रम किए हैं। रेल मंत्रालय द्वारा गत तीन वर्षों में किए गए अधिक व्यय की तुलना में काफी हद तक अधिक व्यय कम हुआ है।

व्यय के गलत वर्गीकरण के मामले भारतीय रेल के लेखे में हमेशा देखे गए हैं। 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 की 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।

तथापि, 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।

रेल मंत्रालय ने ₹ 4000 करोड़ रेल निधि (पूँजीगत निधि) से अंतिम अनुदान (एफजी) चरण पर पुनर्विनियोजित किए हैं एवं पूँजी को (2200-पट्टा परिसम्पत्तियों –पूँजी घटक) को उतनी ही राशि आवंटित की। रेल मंत्रालय ने 25.7.2017 के अपने परिपत्र के अनुपालन में पुनर्विनियोजन की शक्ति का उपयोग किया जो कि लेखाकरण वर्ष 2016-17 के लिए प्रयोज्य नहीं हो सकते। रेल मंत्रालय को अनुदान संख्या 16 के तहत एक स्रोत से अन्य स्रोत को निधि के पुनर्विनियोजन के लिए संसद से पूर्व अनुमोदन लेना चाहिए था।

2.8 सिफारिशें

- 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।

²⁹ मूल और अनुपूरक अनुदान का योग