भारत सरकार

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग

चौदहवीं रिपोर्ट

वित्तीय प्रबंधन पद्धतियों

का

सुदृढ़ीकरण

अप्रैल 2009

भारत सरकार

कार्मिक, लोक शिकायत तथा पेंशन मंत्रालय

प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग

संकल्प

नई दिल्ली, 31 अगस्त 2005

सं. के-11022/9/2004-आर सी, राष्ट्रपति, लोक प्रशासन पद्धति की पुनर्संरचना के संबंध में एक विस्तृत रूपरेखा तैयार करने के लिए एक जाँच आयोग, जिसे द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग (ए.आर. सी.) कहा जाएगा, सहर्ष गठित करते हैं ।

2. आयोग में निम्नलिखित सम्मिलित होंगेः

(i)	डॉ. वीरप्पा मोइली	-	अध्यक्ष
(ii)	श्री वी. रामचन्द्रन	-	सदस्य
(iii)	डॉ. ए.पी. मुखर्जी	-	सदस्य
(iv)	डॉ. ए.एच. कालरो	-	सदस्य
(v)	डॉ. जयप्रकाश नारायण	-	सदस्य*
(vi)	श्रीमती विनीता राय	-	सदस्य-सचिव

3. आयोग, सरकार के सभी स्तरों पर, देश के लिए एक सक्रिय, प्रतिक्रियाशील, जवाबदेह, संधारणीय और कुशल प्रशासन प्राप्त करने के संबंध में उपायों का सुझाव देगा । अन्य बातों के साथ-साथ आयोग निम्नलिखित पर विचार करेगाः

(i) भारत सरकार का संगठनात्मक ढांचा
(ii) शासन में नैतिकता
(iii) कार्मिक प्रशासन की पुनर्संरचना
(iv) वित्तीय प्रबंधन प्रणालियों का सुदृढ़ीकरण
(v) राज्य स्तर पर प्रभावी प्रशासन सुनिश्चित करने के लिए उपाय
(vi) प्रभावी जिला प्रशासन सुनिश्चित करने के लिए उपाय
(vii) स्थानीय स्वःशासन/पंचायती राज संस्थान
(viii) सामाजिक पूँजी, विश्वास और भागीदारीपूर्ण सरकारी सेवा प्रदान करना
(ix) नागरिक - केन्द्रिक प्रशासन
(x) ई-अधिशासन प्रोत्साहित करना
(xi) संघीय राजतंत्र के मुद्दे
(xii) संकट प्रबंधन
(xiii) सार्वजनिक व्यवस्था

प्रत्येक शीर्ष के अंतर्गत जिन मुद्दों की जाँच की जाएगी उनमें से कुछेक का उल्लेख विचारार्थ विषयों में किया गया है जो इस संकल्प की अनुसूची के रूप में संलग्न हैं ।

4. आयोग, रक्षा, रेलवे, विदेश कार्य, सुरक्षा और आसूचना के प्रशासन को और साथ ही केन्द्र-राज्य संबंधों, न्यायिक सुधारों आदि जैसे विषयों को भी अपनी विस्तृत जाँच से अलग रख सकता है, जिनकी पहले ही अन्य निकायों द्वारा जाँच की जा रही है । तथापि, आयोग, सरकार अथवा इसकी किसी सेवा एजेंसी के तंत्र के पुनर्गठन की सिफारिशें करते समय, इन क्षेत्रकों की समस्याओं को ध्यान में रखने में स्वतंत्र होगा ।

5. आयोग, राज्य सरकारों के साथ परामर्श करने की जरूरत पर समुचित रूप से ध्यान देगा ।

6. आयोग, अपनी स्वयं की प्रक्रियाएं तय करेगा (राज्य सरकारों के साथ परामर्श सहित, जो आयोग द्वारा उपयुक्त समझी जाएं) तथा अपनी सहायतार्थ समितियाँ, परामर्शदाता/सलाहकार नियुक्त कर सकता है । आयोग, इस विषय पर उपलब्ध विद्यमान सामग्री और रिपोर्टों को ध्यान में रख सकता है और सभी मुद्दों पर प्रारंभ से विचार करने के प्रयास की बजाए, उन्हीं पर अपनी राय आधारित कर सकता है ।

7. भारत सरकार के सभी मंत्रालय और विभाग आयोग को ऐसी जानकारी और दस्तावेज तथा अन्य सहायता उपलब्ध कराएंगे जो आयोग द्वारा अपेक्षित हों । भारत सरकार को भरोसा है कि राज्य सरकारें व सभी अन्य संबंधित लोग/संगठन आयोग को अपना पूर्ण सहयोग और सहायता प्रदान करेंगे।

8. आयोग, अपनी रिपोर्ट/रिपोर्टें अपने गठन के एक वर्ष के अन्दर कार्मिक, लोक शिकायत और पेंशन मंत्रालय, भारत सरकार को प्रस्तुत करेगा ।

ह./-
(पी. आई. सुव्रतन)
अपर सचिव, भारत सरकार

* डॉ. जयप्रकाश नारायण, सदस्य ने 1 सितम्बर, 2007 से त्याग पत्र दे दिया (संकल्प सं. के.11022/26/2007-ए.आर., दिनांक 17.8.2007)

संगठन

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग

1.	डॉ. वीरप्पा मोइली	-	अध्यक्ष*
2.	श्री वी. रामचन्द्रन	-	सदस्य**
3.	डॉ. ए.पी. मुखर्जी	-	सदस्य
4.	डॉ. ए.एच. कालरो	-	सदस्य
5.	डॉ. जयप्रकाश नारायण	-	सदस्य***
6.	श्रीमती विनीता राय	-	सदस्य-सचिव

आयोग के अधिकारी

1. श्री ए.बी. प्रसाद, अपर सचिव
2. श्री पी.एस. खरोला, संयुक्त सचिव #
3. श्री आर.के. सिंह, अध्यक्ष के निजी सचिव #
4. श्री संजीव कुमार, निदेशक
5. श्री शाही संजय कुमार, उप सचिव

* डॉ. एम. वीरप्पा मोइली - अध्यक्ष, ने 1 अप्रैल 2009 से त्याग-पत्र दे दिया (संकल्प संख्या के-11022/26/2007-ए.आर., दिनांक 1.4.2009)
** श्री वी. रामचन्द्रन को संकल्प संख्या के-11022/26/2007 - ए.आर., दिनांक 27.4.2009 के अनुसार कार्यवाहक अध्यक्ष नियुक्त किया गया।
*** डॉ. जय प्रकाश नारायण - सदस्य, ने 1.9.2007 से त्याग-पत्र दे दिया (संकल्प संख्या के-11022/26/2007-ए.आर., दिनांक 17.8.2007)
# 31.3.2009 तक

विषय - वस्तु

		पृष्ठ संख्या
अध्याय 1	प्रस्तावना	1
अध्याय 2	लोक वित्त प्रबंधन - अवधारणाएं तथा महत्वपूर्ण सिद्धांत	4
अध्याय 3	भारत में विद्यमान वित्तीय प्रबंधन पद्धति की एक समीक्षा	26
अध्याय 4	बजटीय प्रक्रिया का विश्लेषण	49
अध्याय 5	संघ से राज्यों को निधियों का प्रवाह	99
अध्याय 6	लेखांकन की प्रोद्भवन पद्धति	110
अध्याय 7	आन्तरिक नियंत्रण और लेखा परीक्षा	131
अध्याय 8	बाह्य लेखा परीक्षा और संसदीय वित्तीय तथा बजटीय नियंत्रण	153
अध्याय 9	राज्य सरकारों में वित्तीय प्रबंधन	176
	निष्कर्ष	182
	सिफारिशों का सारांश	183

तालिकाओं की सूची

तालिका संख्या	शीर्षक
तालिका सं. 3.1	निधि जारी करने की पद्धति की किस्म (चयनित मामले)
तालिका सं. 4.1	संघीय मंत्रालयों/विभागों द्वारा अनुमान प्रस्तुत करने के लिए निश्चित तारीखें
तालिका सं. 4.2	अनुदान/विनियोग के अंतर्गत 100 करोड़ रुपए अथवा अधिक के सतत खर्च न हुए प्रावधान का विवरण

तालिका सं. 4.3	खर्च न हुआ प्रावधान पूरक अनुदान/विनियोग से अधिक था
तालिका सं. 4.4	सिविल मंत्रालयों/विभागों के मामले में सी ए जी द्वारा टिप्पणियों का विश्लेषण
तालिका सं. 4.5	मूल लागत की दृष्टि से परियोजनाओं में लागत में वृद्धि की सीमा (30.6.2008 की स्थिति)
तालिका सं. 4.6	मूल समय-तालिका की दृष्टि से परियोजनाओं के समय में वृद्धि की सीमा (30.6.2008 की स्थिति)
तालिका सं. 4.7	संशोधित नकदी प्रबंधन पद्धति के अंतर्गत कवर हुई अनुदान मांगें
तालिका सं. 4.8	आउटकम बजट - सौदाहरण मामले (2007-08)
तालिका सं. 6.1	सरकार में लेखांकन के प्रोद्भवन आधार की प्रचालनात्मक संरचना
तालिका सं. 8.1	क्या विधानमंडल सरकार द्वारा प्रस्तुत बजट को सामान्य रूप से अनुमोदित करता है ।
तालिका सं. 8.2	बजट में संशोधन करने की संसदीय शक्तियां
तालिका सं. 8.3	बजट के साथ डील करने के लिए किस प्रकार सर्वोत्तम ढंग से समिति की संरचना का उल्लेख किया जा सकता है i

चित्रों की सूची

चित्र संख्या	**शीर्षक**
चित्र 3.1	संघ से राज्यों को निधियों का अन्तरण
चित्र 4.1	अप्रैल 2004-फरवरी 2009 के संबंध में महीने-वार योजना व्यय (करोड़ रुपए)
चित्र 4.2	अप्रैल, 2004-फरवरी 2009 के संबंध में महीने-वार योजना-भिन्न व्यय (करोड़ रुपए)

चित्र 4.3	1000 करोड़ रुपए से अधिक के ब.अ. वाले मंत्रालयों/विभागों के मामले में 2007-08 (दिसम्बर 2007 तक) के लिए वास्तविक व्यय (योजना)
चित्र 8.1	बकाया रहती की गई कार्रवाई टिप्पणियों की संक्षिप्त स्थिति

बॉक्सों की सूची

बॉक्स सं.	**शीर्षक**
बॉक्स 3.1	एक पूंजीगत स्कीम पर पूंजी और राजस्व व्यय के बीच आवंटन
बॉक्स 4.1	केन्द्र प्रायोजित स्कीमों (सी एस एस) के मामले में लेखांकन कमियां
बॉक्स 4.2	शून्य-आधारित बजट पद्धति में निर्णय इकाईयां तथा निर्णय पैकेज
बॉक्स 4.3	इनपुट से आउटकम की दिशा में बल देने में बदलाव
बॉक्स 4.4	योजना और योजना-भिन्न के बीच भेद
बॉक्स 4.5	योजना और योजना-भिन्न व्यय के संबंध में योजना आयोग

संलग्नकों की सूची

संलग्नक-I (1)	"वित्तीय प्रबंधन पद्धतियों के सुदृढ़ीकरण " पर राष्ट्रीय कार्यशाला में अध्यक्ष, प्र.सु.आ. का भाषण, रा.लो.नि.नी.सं., 23 जुलाई 2008
संलग्नक-I (2)	प्रतिभागियों की सूची
संलग्नक-I (3)	समूहों द्वारा की गई सिफारिशें

संक्षेपाक्षरों की सूची

संक्षेपाक्षर	**पूर्ण रूप**
ए एम ई	वार्षिक प्रबंधित व्यय
ए टी एन	की गई कार्रवाई टिप्पणी
बी आई ए	आंतरिक लेखा-परीक्षा बोर्ड
सी एण्ड ए जी/सी ए जी	भारत का नियंत्रक और महालेखा परीक्षक

सी ए पी ए आर टी	जन कार्रवाई और ग्रामीण प्रौद्योगिकी उन्नति परिषद
सी ए एस	कोर लेखांकन पद्धति
सी ए	लेखा नियंत्रक
सी बी एस	कोर बैंकिंग सिस्टम
सी सी ए	मुख्य लेखा नियंत्रक
सी डी ए	रक्षा लेखा नियंत्रक
सी ई ओ	आंतरिक लेखा परीक्षा हेतु उत्कृष्टता प्रमुख
सी एफ एस एस	समेकित निधि स्थायी सेवाएं
सी जी डी ए	रक्षा लेखा महानियंत्रक
सी आई ए	मुख्य आंतरिक लेखा परीक्षक
सी ओ ए	लेखों का चार्ट
सी ओ पी यू	लोक उपक्रम संबंधी समिति
सी एस आर	विस्तृत खर्च समीक्षा
सी एस एस	केन्द्र प्रायोजित स्कीमें
डी डी ओ	आहरण और संवितरण अधिकारी
डी ई एल	विभागीय व्यय लिमिटेड
डी एफ पी आर	वित्तीय शक्ति नियमों का प्रत्यायोजन
डी ओ एच	स्वास्थ्य विभाग
डी ओ आई टी	सूचना प्रौद्योगिकी विभाग
डी आर डी ए	जिला ग्रामीण विकास एजेंसी
ई यू	यूरोपियन यूनियन
ई वाई एफ	अन्त्य वर्ष शिथिलता
एफ ए एण्ड सी ए ओ	वित्तीय सलाहकार तथा मुख्य लेखा अधिकारी
एफ आर ए	राजकोषीय दायित्व अधिनियम

एफ आर ए बी	वित्तीय रिपोर्टिंग सलाहकार बोर्ड
एफ आर बी एम	वित्तीय जिम्मेदारी तथा बजट प्रबंधन
जी ए आर	सरकारी लेखा पद्धति नियम
जी ए एस ए बी	सरकारी लेखा पद्धति मानक सलाहकार बोर्ड
जी डी पी	सकल घरेलू उत्पाद
जी एफ आर	सामान्य वित्तीय नियम
जी ओ आई	भारत सरकार
जी पी आर ए	सामान्य निष्पादन परिणाम अधिनियम
आई एफ ए	एकीकृत वित्तीय सलाहकार
आई एफ एम आई एस	एकीकृत वित्तीय प्रबंधन सूचना पद्धति
आई एफ आर एस	एकीकृत वित्तीय रिपोर्टिंग मानक
आई जी	महानिरीक्षक
आई आई ए	आंतरिक लेखा परीक्षक संस्थान
एम सी आई	भारतीय मेडिकल परिषद
एम ई पी	मासिक व्यय योजना
एम ओ एफ	वित्त मंत्रालय
एम ओ यू	सहमति ज्ञापन
एम टी ई एफ	मध्यावधि व्यय रूपरेखा
एम टी एफ पी	मध्यावधि राजकोषीय योजना
एन डी पी बी	गैर-विभागीय सार्वजनिक निकाय
एन ई जी पी	राष्ट्रीय ई-शासन योजना
एन जी ओ	गैर-सरकारी संगठन
एन आई एफ	राष्ट्रीय बीमा निधि
एन आई पी बी	राष्ट्रीय लोक वित्त तथा नीति संस्थान (मिमिओ)

एन आई पी एफ पी	राष्ट्रीय लोक वित्त तथा योजना संस्थान
एन एम ए एम	राष्ट्रीय म्युनिसिपल लेखा मैनुअल
एन पी ए	राष्ट्रीय निष्पादन परिसम्पत्तियाँ
ओ ई सी डी	आर्थिक सहयोग और विकास संगठन
पी ए सी	लोक लेखा समिति
पी ए ओ	प्रधान लेखा अधिकारी
पी एच ई डी	सार्वजनिक स्वास्थ्य इंजीनियरी विभाग
पी पी बी एस	योजना, कार्यक्रम और बजट पद्धति
पी आर आई	पंचायती राज संस्थान
पी एस यू	सरकारी क्षेत्रक उपक्रम
पी डब्ल्यु डी	लोक निर्माण विभाग
क्यु ई ए	त्रैमासिक व्यय आवंटन
आर बी आई	भारतीय रिजर्व बैंक
एस आई ए एफ आई	संघ सरकार वित्तीय प्रशासन एकीकृत पद्धति (ब्राजील)
टी एम ई	कुल प्रबंधित व्यय
यू एस ए	यूनाइटिड स्टेट्स आफ अमेरिका
जेड बी बी	शून्य-आधारित बजट पद्धति

1

प्रस्तावना

1.1 द्वितीय प्रशासन सुधार आयोग का एक विचारार्थ विषय "वित्तीय प्रबंधन पद्धतियों का सुदृढ़ीकरण " है । इससे, वित्तीय प्रबंधन पद्धतियों के निम्नलिखित पहलुओं पर गौर करने के लिए विशिष्ट रूप से कहा गया हैः

"4. वित्तीय प्रबंधन पद्धतियों का सुदृढ़ीकरण

4.1 कार्यक्रमों/प्रयोजनाओं के लिए निधियों का सुचारू प्रवाह सुनिश्चित करने, लेखों के समुचित अनुरक्षण और इस प्रयोजनार्थ आवश्यक जानकारी/दस्तावेज समय पर प्रस्तुत करने के लिए सरकार के सभी स्तरों पर वित्तीय प्रबंधन पद्धतियों में क्षमता निर्माण ।

4.2 जिस प्रयोजन के लिए निधियों की व्यवस्था की गई है । उनका उचित उपयोग/आउटकम सुनिश्चित करने के लिए और यह चेक करने के लिए कि सुपुर्दगी/आउटकम की यूनिट लागत इस प्रयोजनार्थ तैयार किए गए बेंच मार्क के अनुसार है, आंतरिक लेखा-परीक्षा पद्धतियों का सुदृढ़ीकरण ।

4.3 बाह्य लेखा-परीक्षा की एक संस्थागत पद्धति और कार्यक्रमों की सुपुर्दगी तथा प्रभाव का एक आकलन । "

1.2 समुचित ढंग से अर्थव्यवस्था से पर्याप्त संसाधनों का संग्रह और साथ ही इन संसाधनों का सुचारू और प्रभावी ढंग से आवंटन और उपयोग एक उत्तम वित्तीय पद्धति है । संसाधन सृजन, संसाधन आवंटन और व्यय प्रबंधन (संसाधन उपयोग) सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन पद्धति के अनिवार्य अंग हैं । आयोग के विचारार्थ विषयों के अंतर्गत मूल रूप से व्यय प्रबंधन पर बल दिया गया है । सुचारू और प्रभावी व्यय प्रबंधन के लिए व्यय आयोजना, संसाधनों का आवंटन, नीति प्राथमिकताओं के अनुसार और उत्तम वित्तीय प्रचालन, प्रबंधन और नियंत्रण की जरूरत है । उत्तम वित्तीय प्रचालन प्रबंधन के अंतर्गत पैदावार की प्रति यूनिट लागत को न्यूनतम करके ऐसा परिणाम प्राप्त करने पर बल दिया जाता है जिनके लिए ये परिणाम प्रत्याशित हैं और जिनसे खर्च की गई राशि के लिए मूल्य में वृद्धि होती है

1.3 आयोग का विचार है कि वित्तीय प्रबंधन पद्धति में सुधार अधिशासन में सुधारों का सामान्य रूप से एक एकीकृत भाग है । इसलिए ये सुधार राष्ट्रीय विकास उद्देश्य प्राप्त करने के लिए महत्वपूर्ण

हैं । वित्तीय प्रबंधन पद्धति काफी विस्तृत है और इसके अंतर्गत संसाधन जुटाना, सरकारी प्रयासों का प्राथमिकताकरण करना, संसाधन आवंटन, विस्तृत योजनाएँ तैयार करना, ऐसी सूचना पद्धतियां कायम करना जिनसे निर्णय निर्माण में सहायता मिले, सुविचारित लेखा पद्धति कायम करना और जोरदार आंतरिक व बाह्य जिम्मेदारी पद्धतियां कायम करना सम्मिलित है ।

1.4 वर्तमान रिपोर्ट में आयोग ने प्रमुख रूप से व्यय प्रबंधन पर अपना ध्यान केंद्रित किया है । आयोग ने इस विषय पर अनेक रिपोर्टों और साहित्य का अध्ययन किया है । इसने कुछेक सर्वोत्तम राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय प्रथाओं की भी जांच की है और इस विषय पर विशेषज्ञों के साथ परामर्श किए । आयोग ने सरकार में वित्तीय प्रबंधन पद्धति के विभिन्न पहलुओं पर चर्चा करने के लिए राष्ट्रीय लोक वित्त और योजना संस्थान (एन आई पी एफ पी) के साथ संयुक्त रूप से एक राष्ट्रीय कार्यशाला आयोजित की। कार्यशाला में वित्त मंत्रालय, नियंत्रक और महालेखा-परीक्षक कार्यालय, राज्य सरकारों, एन आई पी एफ पी के संकाय सदस्यों और इस विषय के विशेषज्ञों ने भाग लिया । एन आई पी एफ पी ने इस विषय पर एक दस्तावेज भी तैयार किया जो इस रिकार्ड को तैयार करने में आयोग के लिए उपयोगी सिद्ध हुआ । एक अन्य अध्ययन आंतरिक और बाह्य लेखा-परीक्षा पद्धतियों के संबंध में प्रायोजित किया गया । इसके अलावा आयोग ने इस विषय पर राज्यों के अपने दौरों के दौरान राज्य सरकारों के साथ चर्चा की ।

1.5 यद्यपि रिपोर्ट अप्रैल 2009 में तैयार कर ली गई थी और इसे मई 2009 में मुद्रित किया गया फिर भी आयोग इन निष्कर्षों पर पहुंचने में डॉ. एम. वीरप्पा मोईली द्वारा दिए गए योगदान के लिए सराहना दर्ज करना चाहेगा । 31 मार्च 2009 को प्रशासनिक सुधार आयोग के अध्यक्ष पद से त्याग-पत्र देने से पहले डॉ. मोईली ने इस विषय पर आयोग के विचार-विमर्श में मार्गदर्शन प्रदान करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई थी ।

1.6 आयोग श्री विनोद राय, भारत के नियंत्रक और महालेखा-परीक्षक का उनके मूल्यवान सुझावों के लिए आभारी है । आयोग डॉ. गोविंद राव, निदेशक एन आई पी एफ पी को भी धन्यवाद देना चाहेगा जिन्होंने एक राष्ट्रीय कार्यशाला आयोजित की और आयोग के लिए एक उपयोगी दस्तावेज तैयार करने में भी सहायता प्रदान की । आयोग, भारत के पूर्व नियंत्रक और महालेखा-परीक्षक, श्री वी.के. शुंगलू को भी धन्यवाद देना चाहेगा जिन्होंने पद्धति में सुधार करने के लिए अत्यंत तर्कसंगत सुझाव दिए । आयोग, सभी राज्य सरकारों द्वारा दी गई मदद के लिए भी उन्हें धन्यवाद देना चाहेगा । आयोग इस अवसर पर भारत के उप नियंत्रक और महालेखा-परीक्षक श्री आई.पी. सिंह को भी धन्यवाद देना चाहेगा

जिन्होंने आंतरिक और बाह्य लेखा-परीक्षा पद्धतियों पर एक पत्र तैयार किया । आयोग, इस विषय पर अपने विचारों के आदान-प्रदान और एक बड़ी दूरदृष्टि प्रदान करने के लिए योजना आयोग के संयुक्त सचिव (एस पी) और सलाहकार (एफ आर) श्री आर. श्रीधरन का आभारी है । आयोग उसके समक्ष प्रस्तुतीकरण के लिए श्री सी.आर. सुन्दरामूर्ति, लेखा महा-नियंत्रक और उनके अधिकारियों की टीम का आभारी है । आयोग, श्री नावेद मसूद, ए एस और एफ ए, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय का भी आभारी है जिन्होंने अपने उपयोगी सुझाव दिए ।

2 लोक वित्त प्रबंधन - अवधारणाएँ और कोर-सिद्धांत

2.1 लोक वित्त प्रबंधन की परिभाषा

2.1.1 लोक वित्त प्रबंधन (पी एफ एम) बुनियादी तौर पर सरकार में संसाधन जुटाने और व्यय प्रबंधन के सभी पहलुओं से संबंधित है, जैसे कि वित्त का प्रबंधन करना किसी भी संगठन में प्रबंधन का एक महत्वपूर्ण कार्य है । उसी प्रकार लोक वित्त प्रबंधन सरकारी प्रक्रिया का एक अनिवार्य अंग है । लोक वित्त प्रबंधन के अंतर्गत संसाधन जुटाना, कार्यक्रमों का प्राथमिकताकरण, बजटीय प्रक्रिया, संसाधनों का सुचारू प्रबंधन और नियंत्रण कायम करना सम्मिलित है । लोगों की बढ़ती हुई आकांक्षाएं वित्तीय संसाधनों पर अधिक दबाव डाल रही हैं । इसके साथ ही लोगों द्वारा धन के मूल्य पर बल दिया जा रहा है और इस प्रकार लोक वित्त प्रबंधन अधिकाधिक महत्वपूर्ण होता जा रहा है ।

2.1.2 काफी समय से विकासशील देशों में वित्तीय प्रबंधन को एक ऐसी प्रक्रिया के रूप में देखा जाता था जिससे मंत्रालय/वित्त विभाग जैसी केंद्रीय एजेंसियों को सतत समीक्षा और इनपुटों के विनिर्देश और दस्तावेज़ों के सत्यापन के जरिए इन्हें अदायगी के लिए प्रस्तुत किया जाता था, खर्च करने वाली एजेंसियों को नियंत्रण रखने में मदद मिली । इस दृष्टिकोण के विस्तार के रूप में वित्तीय प्रबंधन को बजट कार्यान्वयन, अदायगी प्रणालियों के प्रशासन, राज्य में प्राप्त निधियों और उनके खर्च में हिसाब-किताब और रिपोर्टिंग तक सीमित के रूप में देखा गया । यह दृष्टिकोण एक लंबी कड़ी के साथ अब भी मौजूद है यद्यपि एक घटते पैमाने पर[1]।

2.1.3 वित्तीय प्रबंधन में सुधारों के अंतर्गत प्रमुख रूप से कराधान सुधारों, आर्थिक विकास के लिए सुधरी बजट श्रेणीकरण पद्धति, लेखांकन पद्धति सुधारों आदि के माध्यम से एक साधन के रूप में राजकीय बजट के उपयोग पर ध्यान दिया गया है । लागत-लाभ विश्लेषण तकनीकें भी लागू की गईं। 1970 के दशक से, एक सख्त राजकोषीय प्रबंधन के माध्यम से राजकोषीय घाटों को नियंत्रण में रखने की जरूरत पर अर्थशास्त्रियों ने ज्यादा ध्यान दिया । 1980 के दशक के दौरान प्रबंधन दृष्टिकोण कायम हुआ जिसके अंतर्गत जवाबदेही की एक समग्र संरचना के अंदर वित्तीय प्रबंधन की एक कारपोरेट किस्म सम्मिलित थी । कुल मिलाकर आकलन यह है कि विकासशील देशों में वित्तीय प्रबंधन की पद्धति बदलती हुई जरूरतों के प्रति अपने आपको अनुकूल बनाने में सामान्यतः धीमी रही है । बुनियादी तौर पर सुधारों के प्रति टुकड़ों में दृष्टिकोण अपनाया गया है ।

[1]ए. प्रेमचंद 2005 "कंट्रोलिंग गवर्नमेंट इस्पेंडिंग, द इथोज, एथिक्स एण्ड इकोनॉमिक्स और एक्सपेंडीचर मैनेजमेंट " ऑक्सफोर्ड पृ. 5 ।

2.1.4 लोक वित्त प्रबंधन संबंधी साहित्य की एक समीक्षा से पता चलता है कि प्रारंभ में "लोक वित्त प्रबंधन " शब्द की परिभाषा काफी संकीर्ण थी और यह बजट पद्धति, लेखांकन, मानीटरन और मूल्यांकन तक सीमित थी । किंतु आजकल व्यापक रूप से यह स्वीकारा जाता है कि इसके अंतर्गत कराधान व अन्य संसाधन जुटाव, ऋण और नकदी प्रबंधन, बजटीय प्रक्रिया, लेखांकन पद्धतियाँ, सूचना पद्धतियां और आंतरिक तथा बाह्य लेखा-परीक्षा सम्मिलित है । इस प्रकार लोक वित्त पद्धति में सुधार के अतर्गत अनेक उपाय सम्मिलित हैं[2] :

i. राजस्व एकत्रीकरण में सुधार महत्वपूर्ण है । कोई भी देश राजस्व के बिना समुचित रूप से कार्य नहीं कर सकता । इसके अलावा कर से सरकार के प्राधिकार कायम करने में मदद मिलती है । कर नीति भी अधिकाधिक बाह्य ताकतों द्वारा सीमित हैः एक वैश्वीकृत विश्व में सरकार के पास विकल्प कार्यकुशलता कायम करने की तुलना में कर दर के बारे में बहुत कम हैं जिसके साथ कर एकत्र किया जाता है वह कर कड़ी तक पहुंचता है । इस प्रकार राजस्व सेवाएं उचित रूप से साधन-सम्पन्न होनी चाहिए और करों को और अधिक सुचारू रूप से एकत्र करने के लिए उत्प्रेरित होनी चाहिए ।

ii. कर्ज़ और नकदी का सुचारू रूप से प्रबंधन किया जाना चाहिए विशेष रूप से घाटे के वित्त पोषण के लिए दृढ़ सिद्धांत कायम किए जाने चाहिए, कार्यकुशलता लाई जानी चाहिए और उचित जोखिम प्रबंधन प्रक्रियाएं लागू की जानी चाहिए । सरकार के उधार लेने के कार्यक्रम के उचित प्रबंधन से वित्त पोषण की लागत में कमी आएगी ।

iii. प्रभावी आयोजना तैयार करना और संसाधनों का आवंटन महत्वपूर्ण है तथा सरकार को अपने सभी स्तरों पर आयोजना प्रक्रियाओं को विकसित और संस्थागत बनाया जाना चाहिए । बजट पद्धति प्रक्रिया पारदर्शी और समावेशी होनी चाहिए । दृढ़ लेखांकन और रिपोर्टिंग प्रक्रियाओं के साथ मात्र खर्च और संबद्ध इनपुटों की बजाए आउटपुटों पर ध्यान दिया जाना चाहिए । महालेखाकार के कार्यालय को उपयुक्त रूप से साधन संपन्न बनाया जाना चाहिए तथा यह कार्य पूरा करने के लिए उसे वित्त पोषित धन उपलब्ध कराया जाना चाहिए ।

iv. एक सुदृढ़ अधिशासन और पी एफ एम सुधार के लिए प्रभावी निगरानी व मानीटरन महत्त्वपूर्ण है । एक सुचारू रूप से चलने वाली पी एफ एम पद्धति के अंतर्गत पारदर्शिता और रिपोर्टिंग और साथ ही असफलता के लिए प्रवर्तनीय मंजूरियों के

[2]"गाइडलाइन फार पब्लिक फाइनेंशियल फार मैनेजमेंट रिफार्म -एचटीटीपी://डब्ल्युडब्ल्युडब्ल्यु.एमओएफ.गो.जेपी/जेओयूएचओयू/कोकिन/ट ीवाईओयूएसए/1803 पीएफएम - 17.पीडीएफ ।

संबंध में भी स्पष्ट नियम होने चाहिए । राष्ट्रीय राजकोष में आंतरिक प्रणालियों और साथ ही स्वतंत्र संसदीय समितियां एक लोक ओमबड्समन, एक आजाद मीडिया और सिविल सोसाइटी तथा एक स्वतंत्र महालेखा-परीक्षक द्वारा बाह्य निगरानी कायम की जानी चाहिए ।

2.2 अन्य देशों में लोक वित्त प्रबंधन में सुधारों के तत्त्व

2.2.1 विगत कुछ दशकों के दौरान विश्व के अधिकांश देशों में लोक वित्त प्रबंधन पद्धतियों में बड़े पैमाने पर सुधार देखे गए हैं । इन सुधारों के अंतर्गत कराधान, मौद्रिक और बजटीय सुधार सम्मिलित हैं । अपने विचारार्थ विषयों के अनुरूप आयोग ने इस रिपोर्ट में बजटीय प्रक्रियाओं और व्यय प्रबंधन पर अपना ध्यान केंद्रित किया है ।

2.3 बजट पद्धति का विकास

2.3.1 एकसमान मद बजट

2.3.1.1 बजट पद्धति संसाधनों की उपलब्धता का अनुमान लगाने और फिर उन्हें एक पूर्व निश्चित प्राथमिकता के अनुसार किसी संगठन के विभिन्न कार्यकलापों के लिए आवंटित करने की एक प्रक्रिया है । अधिकांश मामलों में बजट अनुमोदन का अर्थ आवंटित संसाधनों का उपयोग करने के लिए विभिन्न खर्च इकाईयों का अनुमोदन करना भी है । 19वीं शताब्दी के प्रारंभ में अधिकांश देशों में राजकीय बजट पद्धति की विशेषता, एक कमजोर लेखांकन प्रक्रियाएं, तदर्थवाद, बहुत कम केंद्रीय नियंत्रण और घटिया मानीटरन और मूल्यांकन रही है । परवर्ती 19वीं शताब्दी में कुछ देशों में एकसमान मद बजट पद्धति लागू की गई । वस्तुतः एक समान बजट पद्धति जो अधिकांश देशों में बजट पद्धति की एक बड़ी आम बात है और जो अनेक कमियों से पीड़ित है, सुधार का उस समय एक बड़ा मुद्दा था । एकसमान बजट की परिभाषा एक ऐसे बजट के रूप में की गई है जिसमें अलग-अलग वित्तीय विवरण मदों को लागत केंद्रों अथवा विभागों द्वारा समूहकृत किया गया है । इसमें विगत लेखापद्धति अथवा बजट पद्धति अवधियों के संबंध में वित्तीय डाटा के बीच तुलना की गई है और चालू अथवा भावी अवधि के संबंध में अनुमानित आंकड़े दर्शाए गए हैं[3]।

2.3.1.2 एकसमान पद्धति में बजट पद्धति के संबंध में व्यय को व्यय के उद्देश्यों अथवा "एकसमान मदों " के अनुसार सूचीबद्ध किया गया है । इन एकसमान मदों में सम्मिलित हैं : उस राशि के संबंध में एक विस्तृत सीमांकन जिसे कोई इकाई वेतनों, यात्रा-भत्तों, कार्यालय खर्च आदि पर व्यय कर सकती है । यह सुनिश्चित करने पर बल दिया जाता है कि एजेंसियां अथवा इकाईयां निर्धारित सीमांकन को

[3] एचटीटीपी:/डब्ल्यूडब्ल्यूडब्ल्यू.बिजनेसडिक्शनरी.कॉम/डेफिनेशन/लाईन-आईटम-बजट.एचटीएमएल

पार न करें । यह सुनिश्चित करने के लिए कि अधिकतम सीमा का उल्लंधन न हो, विभिन्न इकाईयों के खर्च पर एक केंद्रीय प्राधिकरण अथवा वित्त मंत्रालय द्वारा नजर रखी जाती है ।

2.3.1.3 एकसमान बजट दृष्टिकोण समझना और उस पर अमल करना सहज है । इससे खर्च करने वाली इकाईयों का प्राधिकार और जिम्मेदारी निश्चित करने तथा केंद्रीयकृत नियंत्रण भी सुकर होता है। एक बड़ी कमी यह है कि इससे अलग-अलग इकाईयों के कार्यकलापों और उपलब्धियों के बारे में शीर्ष स्तरों पर पर्याप्त जानकारी नही मिलती ।

2.3.1.4 एकसमान बजट पद्धति की कमजोरियां कतिपय सुधार लागू करके दूर करने का प्रयास किया गया । निष्पादन बजट पद्धति ऐसे सुधारों का पहला प्रयास था ।

2.3.2 निष्पादन बजट पद्धति

2.3.2.1 पारंपरिक एक समान बजट के विपरीत निष्पादन बजट में संगठन के लक्ष्य/उद्देश्य परिलक्षित होते हैं और निष्पादन लक्ष्यों को स्पष्ट किया जाता है । इन लक्ष्यों को एक कार्य नीति के माध्यम से प्राप्त करने का प्रयास किया जाता है । इकाई लागत कार्य नीति से जुड़ी है और तदनुसार आवंटन उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु किए जाते हैं । निष्पादन बजट इस बात का संकेत देता है कि खर्च की गई निधियों से परिणामों और अंततः आउटकम प्राप्त होने की किस प्रकार होने की उम्मीद है । तथापि निष्पादन बजट पद्धति की एक सीमा है – मानक इकाई लागत प्राप्त करना, विशेष रूप से सामाजिक कार्यक्रमों के संबंध में आसान नहीं है जिनके लिए एक बहु-आयामी दृष्टिकोण की जरूरत है ।

2.3.3 शून्य-आधारित बजट पद्धति (जेड बी बी)

2.3.3.1 शून्य आधारित बजट पद्धति की अवधारण 1970 के दशक में लागू की गई थी । जैसा कि नाम से पता चलता है कि प्रत्येक बजट पद्धति चक्र शून्य से शुरू होता है । पिछली पद्धतियों के विपरीत जिनके तहत आवंटन में केवल वृद्धिकारी परिवर्तन किए जाते थे, शून्य आधारित बजट पद्धति के अंतर्गत प्रत्येक कार्यकलाप का बजट तैयार करने के समय हर बार आकलन किया जाता था और केवल यह स्थापित हो जाने पर कि कार्यकलाप आवश्यक हैं उसके लिए निधियां आवंटित की जाती हैं। जेड बी बी का मूल प्रयोजन उन कार्यक्रमों/कार्यकलापों को धीरे-धीरे समाप्त करना है जिनकी अब कोई प्रासंगिकता नहीं है । तथापि शून्य-आधारित बजट तैयार करने में अंतर्निहित प्रयासों तथा कार्मिक मुद्दों से संबद्ध संस्थागत, विरोध अंतर्निहित है, किसी सरकार ने शून्य-आधारित बजट को पूर्ण रूप से कार्यान्वित नहीं किया किंतु संशोधित रूपों में जेड बी बी के बुनियादी सिद्धांतों का प्रायः उपयोग किया गया है ।

2.3.4 कार्यक्रम बजट पद्धति और निष्पादन बजट पद्धति

2.3.4.1 योजना, कार्यक्रम और बजटीय पद्धति (पी पी बी एस) के रूप में कार्यक्रम बजट पद्धति 1960 के दशक के मध्य में यू एस संघीय सरकार में लागू की गई थी। इसके कोर विषयों में निष्पादन बजट पद्धति के पिछले मानकों के साथ समानता थी।

2.3.4.2 कार्यक्रम बजट पद्धति का उद्देश्य एक ऐसी पद्धति विकसित करना है जिसमें व्यय की योजना और नियंत्रण उसके उद्देश्य द्वारा तय होगा। पद्धति का बुनियादी निर्माण, ब्लॉक व्यय का कार्यक्रमों में वर्गीकरण किया जाना है जिसका उद्देश्य-उन्मुख वर्गीकरण है जिससे कि एकसमान उद्देश्यों वाले कार्यक्रमों पर इकट्ठा विचार किया जाए।

2.3.4.3 पी पी बी एस, कार्यक्रम बजट पद्धति के कोर तत्त्वों से कहीं आगे है तथा यह बजट पद्धति से कहीं अधिक है। इसका उद्देश्य एक एकीकृत व्यय प्रबंधन पद्धति है जिसके अंतर्गत व्यवस्थित नीति और व्यय योजना का विकास किया जाएगा तथा उसे बजट के साथ निकटतः एकीकृत किया जाएगा। इस प्रकार, कार्यक्षेत्र की दृष्टि से यह काफी महत्त्वाकांक्षी है। न तो पर्याप्त तैयारी के लिए समय दिया गया और न ही चरण-वार दृष्टिकोण अपनाया गया। इसलिए, यू एस ए में संघीय सरकार में पी पी बी एस लागू करने का प्रयास सफल नहीं रहा, यद्यपि निष्पादन बजट पद्धति और कार्यक्रम बजट पद्धति की अवधारण कायम रहीं।

2.3.4.4 आजकल बहुत-सी सरकारें अपनी निष्पादन बजट पद्धति के लिए "कार्यक्रम बजट पद्धति" लेबल का इस्तेमाल करती हैं। जैसा कि मार्क राबर्टसन ने कहा था बुनियादी कार्यक्रम बजट पद्धति विचार का समकालीन प्रभाव, लेबल के सतत उपयोग से कहीं अधिक व्यापक है। इसकी परिभाषा इसके कोर तत्त्वों की दृष्टि से की गई है जैसा कि ऊपर बताया गया है। कार्यक्रम बजट पद्धति बहुत-सी समकालीन बजट पद्धतियों का एक घटक है जिसका उद्देश्य वित्त पोषण और परिणामों को जोड़ना है। " कार्यक्रम बजट पद्धति के चालू प्रभाव की सीमा अंशत आजकल कार्यक्रम के संदर्भ में प्रयुक्त शब्दावली, जैसे कि "आउटकम " अथवा आउटपुट ग्रुप्स (आस्ट्रेलिया) और "संसाधन के लिए अनुरोध (यू.के.) " से धुंधली पड़ जाती है[4]। "

2.3.4.5 वर्ष 1993 में, यू.एस. कांग्रेस ने संघीय कार्यक्रमों की प्रभावशालिता, कार्यकुशलता और जवाबदेही में सुधार करने के लिए "सामान्य निष्पादन परिणाम अधिनियम (जी पी आर ए) अधिनियमित किया जिसके तहत एजेंसियों द्वारा कार्यक्रम परिणामों पर बल दिया जाना है। जी पी आर ए के अंतर्गत एजेंसियों को " उनके बजट प्रस्तुतीकरणों में सूचीबद्ध "कार्यक्रम कार्यकलापों " का इस्तेमाल

[4]मार्क रोबिन्सन (2007), "परफोर्मेन्स बजटिंग माडल्स एण्ड मेकेनिज्म, " मार्क रोबिन्सन (सं.) "परफॉरमेंस बजटिंग," आई.एम.एफ. पृ. 5

करके निष्पादन की योजना तैयार करना और उसका माप करना है । अतः यह कार्यक्रम/कार्यकलापों के माध्यम से निष्पादन ही है । जी पी आर ए का प्रारंभिक प्रायोगिक परियोजनाओं से लेकर सरकार-व्यापक निष्पादन रिपोर्टों तक, फीड बैक पद्धतियों को समाविष्ट करते हुए, एक 7 वर्षीय कार्यान्वयन समय-तालिका थी । जी पी आर ए के कार्यान्वयन दृष्टिकोण के अंतर्गत, कम से कम पाँच एजेंसियों में उनके खर्च संबंधी निर्णय के संबंध में वैकल्पिक निष्पादन बजट दृष्टिकोणों की एक दो वर्षीय प्रायोगिक परियोजना की भी व्यवस्था थी । जी पी आर ए का उद्देश्य संसाधन और परिणामों से पहले एक निकट संयोजन कायम करने का है । जैसा कि निष्पादन बजट पद्धति में सामान्य लेखांकन रिपोर्ट की रिपोर्ट में कहा गया है, "एक दृष्टि से, जी पी आर ए को, सरकारी क्षेत्रक निष्पादन में सुधार करने और संसाधन आवंटन को निष्पादन आकांक्षा के साथ जोड़ने के लगभग 50 वर्ष के संघीय सरकार के प्रयासों के चक्र में एक हाल ही की घटना के रूप में देखा जा सकता है[5]। "

2.3.4.6 जी ए ओ रिपोर्ट में कहा गया है कि जी पी आर ए दो महत्वपूर्ण दृष्टि से पिछली पहलों से भिन्न है । प्रथमतः, पिछली निष्पादन बजट पद्धति पहलें, एकल वार्षिक बजट चक्र के अंदर विशिष्ट रूप से कार्यान्वित सरकार-व्यापक थी, जबकि एक बहु-वर्ष और समय-तालिका कार्यान्वयन प्रक्रिया के रूप में परिभाषित है जिसके अंतर्गत प्रायोगिक कार्य और प्रमुख अवधारणाओं के औपचारिक आकलन समाविष्ट हैं । इस प्रकार से, जी पी आर ए से अनुचित रूप से, उच्च आकांक्षाओं के विरूद्ध सुरक्षा प्रदान करते हुए, जो पिछली पहलों में व्याप्त थी, योजना, बजट पद्धति और निष्पादन उपाय के एकीकरण के लिए क्षमता में वृद्धि होती है । दूसरे, जी पी आर ए को प्रचालन संबंधी माहौल का सामना करना पड़ेगा, जो पिछली सुधार प्रक्रियाओं में अज्ञात था, अर्थात् खर्च को सीमित करने के लिए सतत प्रयास करने होंगे[6]।

2.3.4.7 किंतु निष्पादन बजट पद्धति संबंधी रिपोर्ट में दो महत्वपूर्ण पाइंट भी दिए गए हैं तथा आउट कम-उन्मुख बजट की चर्चा की गई हैः (i) पिछली पहलों से पता चलता है कि निष्पादन बजट पद्धति एक विकासशील अवधारणा है जिसे सरल मेकेनिकल दृष्टि से नहीं देखा जा सकता । इसमें कहा गया है "बजट पद्धति की प्रक्रिया अन्तर्निहित रूप से राजनीतिक रूप से एक प्रक्रिया है – जिसके तहत दुर्लभ संसाधन, प्रतिस्पर्धी जरूरतों और प्राथमिकताओं के बीच आवंटित किए जाते हैं – जिनमें से निष्पादन सूचना एक हो सकती है किंतु एकमात्र कारक अन्तर्निहित निर्णय नहीं, " (ii) जी पी आर ए में "अनेक उपायों का विकास करने की जरूरत को समझते हुए, जिनमें आउटपुट और गैर-मात्रात्मक उपाय सम्मिलित हैं, आउटकम माप के लिए प्राथमिकता का उल्लेख किया गया है । आउटकम बदलाव पर बल देते हुए, जवाबदेही की परिभाषा को, इनपुटों, प्रक्रियाओं और परियोजनाओं पर पारम्परिक बल

[5]कांग्रेसनल समिति के लिए रिपोर्ट (1997) "परफोर्मेंस बजटिंग, " यू.एस. सामान्य लेखांकन कार्यालय, मार्च
[6]कांग्रेसनल समिति के लिए रिपोर्ट (1997) "परफोर्मेंस बजटिंग, " यू.एस. सामान्य लेखांकन कार्यालय, मार्च

से संघीय कार्यक्रमों के परिणामों पर संकेंद्रित किया गया है । तथापि, चयनित उपयुक्त उपायों से सम्बद्ध कठिनाइयां तथा कार्यकलापों और परिणामों के बीच स्थापित सम्बंध इसे बहुत से मामलों में यह निर्णय लेने के लिए कठिन बनाए रखेंगे कि क्या वित्तपोषण स्तरों में परिवर्तनों से संघीय कार्यक्रमों के आउटकम पर प्रभाव पड़ेगा[7]। "

2.3.4.8 सुधारकों द्वारा उपरोक्त मुद्दों को ध्यान में रखे जाने की जरूरत है जो सरकारी बजट पद्धति में "आउटकम " बजट पद्धति लागू करने का प्रयास कर रहे हैं । क्योंकि यह एक चुनौतीपूर्ण कार्य है इसलिए इस संबंध में कुछ अन्य देशों का अनुभव उपयोगी होगा । उदाहरणार्थ दक्षिण अफ्रीका में जहां 1990 के दशक के अंत में आउटकम बजट पद्धति लागू करने के प्रयास किए गए हैं और मध्यावधि व्यय रूपरेखा लागू की गई है । दक्षिण अफ्रीकी सरकार ने अपने बजट प्रारूप की पुनर्रचना करने का कार्य उन कार्यक्रमों को दर्शाने के लिए शुरू किया जिनके लिए विभाग निधियां आवंटित कर रहे थे । पूछे जाने वाला प्रश्न यह था कि बजट प्रक्रिया में परिणामोन्मुख लागू करने में सुधारों ने कितनी अच्छी तरह से कार्य किया है ? जैसा कि एक जानकार टिप्पणीकर्ता का कहना है । उत्तर निम्नलिखित तीन कारणों से आशावादी हैं[8] :

प्रथमतः, यद्यपि निष्पादन लक्ष्य विकसित किए जा रहे हैं तथापि उन्हें न केवल दक्षिण अफ्रीका में, बल्कि मलेशिया, सिंगापुर और अधिकांश संयुक्त राज्य राज्यों में भी बजट से अलग रखा जा रहा है "जिससे इनकी वैधता कम होती है । "

दूसरे, दक्षिण अफ्रीका के मामले में जहां तक सूचना का संबंध है "आउटपुट इनपुटों के साथ भ्रमित हैं और आउटकम अविचारित रहते हैं । " प्रतीत होता है कि लक्ष्य टेक्नोक्रेटिकली निर्धारित किए गए हैं इसलिए उनमें वास्तविक मूल्य का अभाव है । लक्ष्यों की विस्तारपूर्वक व्याख्या नहीं की गई है जिसे वास्तविक माप असंभावित रहता है ।

तीसरा और सर्वाधिक महत्वपूर्ण प्वाइंट यह है कि प्रभावी लक्ष्य निर्धारित किए जाने के बावजूद दक्षिण अफ्रीका में और उन बहुत से अन्य राष्ट्रों में जो इस किस्म की पद्धति की ओर बढ़ रहे हैं बजट यह निश्चित करने में असफल रहते हैं कि उनके परिणामों के लिए कौन जिम्मेदार होना चाहिए और उन्हें कौन जिम्मेदार ठहराएगा । " प्रतीत होता है कि उनके बजट में विनिर्धारित लक्ष्यों के लिए राजनीतिक संस्थाकरण अथवा जवाबदेही की प्रक्रिया पर बहुत कम ध्यान दिया गया है[9] । "

2.3.4.9 इसलिए कार्यक्रम बजट पद्धति से आउटकम अनुस्थापन नहीं हो सकता । निष्पादन लक्ष्यों को बजट निर्माण प्रक्रिया के भाग के रूप में नहीं अपनाया जा सकता जब तक कि विभिन्न स्तरों पर

[7]कांग्रेसनल समिति के लिए रिपोर्ट (1997) "परफोर्मेंस बजटिंग, " यू.एस. सामान्य लेखांकन कार्यालय, मार्च
[8]मैथ्यू एण्ड्रूज (2005) "परफार्मेंस बैस्ड बजटिंग रिफार्म " अनवर शाह का फिसकल मैनेजमेंट में, विश्व बैंक पृ. 32
[9]मैथ्यू एण्ड्रूज (2005) "परफार्मेंस बैस्ड बजटिंग रिफार्म " अनवर शाह का फिसकल मैनेजमेंट में, विश्व बैंक पृ. 32

प्रबंधक बजट प्रक्रिया में भाग न लें जिसके अंतर्गत कार्यकलापों का प्राथमिकताकरण और उस आधार पर संसाधन आवंटन सम्मिलित है ।

2.3.4.10 इन अनुभवों से यह स्पष्ट है कि जब तक संस्थागत सुधार न किए जाएं जैसे कि "एजेंसी" अवधारणा कायम करना, जिसके अंतर्गत एजेंसी प्रमुख को कुशलतापूर्वक और प्रभावी ढंग से सेवाएं प्रदान करने के लिए जवाबदेह बनाया जाता है, बजट पद्धति प्रक्रिया में सुधार लागू करना कठिन होगा। केवल इन संस्थागत परितर्वनों से संगठन के अंदर बजटीय प्रक्रिया में परिवर्तन लाने की अंदरूनी चाह कायम होगी । आयोग ने अपनी 13वीं रिपोर्ट में कार्यकारी एजेंसियों की अवधारणा की जांच की है ।

2.4 बजटीय प्रक्रिया में कमजोरियां

2.4.1 अनेक देशों की बजट प्रक्रियाओं का विश्लेषण करने के बाद विश्व बैंक ने यह निष्कर्ष निकाला कि सरकारी बजटों में आमतौर पर निम्नलिखित खामियां होती हैं :

"संसाधन आवंटन और उपयोग में कमजोरियां[10]

जो कमजोरियां सरकारी क्षेत्रक निष्पादन को कम करती हैं उनमें निम्नलिखित सम्मिलित हैं :

i. घटिया योजना ।

ii. नीति निर्माण योजना और बजट पद्धति के बीच कोई संयोजन नहीं ।

iii. असंतोषजनक व्यय नियंत्रण ।

iv. प्रचालनों और अनुरक्षण का अपर्याप्त वित्त पोषण ।

v. तैयार किए गए बजट और यथा निष्पादित बजट के बीच बहुत कम संबंध ।

vi. अपर्याप्त लेखांकन पद्धतियां ।

vii. एजेंसियों के लिए और सरकार के निचले स्तरों के लिए बजट राशियों के प्रवाह में अविश्वसनीयता ।

viii. विदेशी सहायता का असंतोषजनक प्रबंधन ।

ix. असंतोषजनक नकदी प्रबंधन ।

x. वित्तीय निष्पादन की अपर्याप्त रिपोर्टिंग और

xi. असंतोषजनक रूप से प्रेरित स्टाफ "

[10]हैण्डबुक आफ पब्लिक एक्सपेंडीचर, 1998

बजट पद्धति में बहुत-सी कमजोरियां बजट पद्धति के विभिन्न कार्यों के बीच संयोजनों का समाधान करने में असफलता को परिलक्षित करती हैं । निम्नलिखित कारक उन बजट पद्धतियों और प्रक्रियाओं में योग देते हैं जो आयोजित करने अथवा न करने के द्वारा सरकारी क्षेत्रक में निष्पादन के लिए एक हतोत्साहक परिवेश कायम करते हैं[11]।

- इनपुटों पर लगभग एकमात्र रूप से बल जिसमें बजट में विनियोजित की तुलना में न ज्यादा न कम खर्च की दृष्टि से निष्पादन को आंका जाता है ।
- इनपुट पर बल देने से बजट निर्णय निर्माण के प्रति अल्पावधिक दृष्टिकोण कायम होता है । दीर्घावधिक लागतों को पर्याप्त रूप से ध्यान में रखने में असफलता (संभावित और वास्तविक) तथा नीतिगत साधनों के चयन में पक्षपात (उदाहरणार्थ पूंजीगत और चालू खर्च के बीच और खर्च करने, कार्य करने में, विनियमन के बीच) जिसकी वजह अल्पावधिक परिवेश है ।
- बजट पद्धति के प्रति नीचे से ऊपर का दृष्टिकोण जिसका अर्थ है कि यद्यपि राजकोषीय नीति का अंतिम उद्देश्य उपयुक्त था (और 1973 के बाद यह अधिकाधिक नहीं था) एक समान और केंद्रीय एजेंसियों द्वारा कार्यकलाप के कारण कारोबार लागत उच्च हो गई जिससे निचले क्रम की बोलियां उपयुक्त राजकोषीय नीति बॉक्स में समा गई ।
- वास्तविक दृष्टि से बजट के प्रति प्रवृत्ति जिससे या तो कुल खर्च पर दबाव बढ़ता है जहां मुद्रास्फीति पर्याप्त है (जिसे प्रायः पूरक विनियोजनाओं के माध्यम से वैध बनाया गया) अथवा बजट निष्पादन के दौरान मनमानी ढंग से कटौती की गई जिसके एजेंसी स्तर पर प्रतिकूल प्रभाव पड़े ।
- मंत्रिमण्डल द्वारा निर्णयों के अंतर्गत राजकोषीय उपायों से नए खर्च प्रस्तावों के बीच लाभों के संवितरण पर ध्यान दिया गया ।
- चालू नीति के लिए वित्त पोषण के सभी पहलुओं पर लधु निर्णय निर्माण में मंत्रिमण्डल और/या केंद्रीय एजेंसियों को बड़े पैमाने पर शामिल किया गया ।
- आखिरी क्षण में तुरंत कटौतियां, बजट निष्पादन के दौरान सहित ।
- धटिया निर्णय निर्माण और अंतिम क्षण में कटौती से विद्यमान सरकारी नीति के संबंध में वित्त पोषण की अविश्वसनीयता पैदा होती है । इस पर "आकस्मिक बचतों " का भी

[11]हैण्डबुक आफ पब्लिक एक्सपेंडीचर, 1998 ।

निर्धारण और वापस लेने के लिए सजग केंद्रीय बजट एजेंसियों द्वारा केंद्र के प्रति प्रकाश डाला जाता है ।

- बजट में हर चीज को वर्ष के शुरू में और यथा संभव शीघ्र से शीघ्र खर्च करने के लिए पर्याप्त प्रोत्साहन, क्योंकि वर्तमान वर्ष का खर्च वार्षिक बजट प्रक्रिया के लिए प्रारंभिक प्वाइंट है और निष्पादन के दौरान तुरंत कटौती का भय बना देता है ।
- विद्यमान नीति (इसके वित्त पोषण के विपरीत) एक वर्ष से अगले वर्ष के लिए बहुत कम संवीक्षा के अधीन (इससे और पिछले प्वाइंट से वृद्धिकारी बजट पद्धति के सबसे बुरे आयाम का सार प्रस्तुत होता है) ।
- केंद्र में नीति और संसाधनों के बीच, केन्द्र और एक समान एजेंसियों के बीच और वृद्धिकारी बजट पद्धति के कारण एक समान एजेंसियों के अन्दर असंतोषजनक संयोजन।
- प्रयोजन और कार्य के संबंध में स्पष्टता का अभाव और इसलिए नीतियों, कार्यक्रमों और सेवाओं के निष्पादन और घटिया संयोजनों के कारण उनकी लागत के संबंध में सूचना अपर्याप्त रहती है ।
- नीतिगत सलाह, विनियमन, सेवा सुपुर्दगी और निधियन वाले सरकारी विभागों के अन्दर तालमेल कायम करना (उपरोक्त प्वाइंट के सहयोग से) तथा उपभोक्ता चार्जिंग के प्रति विमुखता ।
- प्रदत्त संसाधनों के निष्पादन में सुधार करन के लिए कम पहलें ।

2.4.2 कमियों को यथा संभव दूर करने के लिए सतत् रूप से प्रयास किए जा रहे हैं । ओ ई सी डी देशों में प्रवृत्ति एक अच्छा उदाहरण है । ओ ई सी डी सदस्य देशों में बजटीय सुधार के सामान्य घटक निम्न प्रकार हैं[12] :

i. मध्यावधि बजट रूपरेखा
ii. विवेकपूर्ण आर्थिक धारणाएं
iii. ऊपर से नीचे वाली बजट पद्धति तकनीक
iv. केंद्रीय इनपुट नियंत्रणों में ढील
v. परिणामों पर बल
vi. बजट पारदर्शिता और
vii. आधुनिक वित्तीय प्रबंधन प्रथाएं

[12] "बजट रिफार्म इन ओ ई सी डी मेम्बर कंट्रीजः कामन ट्रेंड्स मीटिंग आफ बजट डाइरेक्टर्स फ्राम जी 7 कंट्रीज, बर्लिन, जर्मनी, 5-6 सितम्बर 2002 "

2.4.3 यद्यपि इनका निर्धारण सात पृथक विशेषताओं के रूप में किया गया है तथापि वे वस्तुतः एक दूसरे पर निर्भर हैं और उन्हें एक पैकेज के रूप में देखा जाना चाहिए । इनमें से प्रत्येक विशेषता पर नीचे विस्तारपूर्वक चर्चा की गई है[13] ।

> "मध्यावधि बजट रूपरेखाः मध्यावधि बजट रूपरेखा राजकोषीय समेकन प्राप्त करने का आधार है । उनमें उच्च स्तरीय लक्ष्यों, जैसे कि कुल राजस्व का स्तर, खर्च, घाटे/अधिशेष और कर्ज के स्तर की दृष्टि से सरकार के मध्यावधि राजकोषीय उद्देश्यों को स्पष्ट किया जाना चाहिए । तत्पश्चात् अलग-अलग मंत्रालयों और कार्यक्रमों के लिए अनेक वर्षों के दौरान कठिन बजट बाधाएँ कायम करके इन उच्चस्तरीय लक्ष्यों को प्रचालनात्मक बनाए जाने की जरूरत है । इससे सरकार के राजकोषीय उद्देश्यों में स्थिरता और विश्वसनीयता पैदा होती है ।
>
> अपनी प्रकृति से ही मध्यावधि संदर्भ में उच्चस्तरीय राजकोषीय लक्ष्य निर्धारित किए जाते हैं । उनका उद्देश्य कुछ वर्षों के दौरान कतिपय राजकोषीय आउटकम प्राप्त करना है । तथापि बजट एक वर्ष की समयावधि के लिए तैयार किए जाते हैं और ये अपने अल्पावधिक बल के लिए कुख्यात हैं । इस अल्पावधिक क्षेत्र की प्रायः प्रभावी खर्च प्रबंधन में बाधा पहुंचाने के लिए आलोचना की जाती है । कहा जाता है कि संसाधन आवंटन संबंधी निर्णय तदर्थ अथवा टुकड़ों के आधार पर लिए जाते हैं जिसका अर्थ अगले वर्ष से आगे, पिछले और वर्तमान निर्णयों की उपेक्षा होना है । यह कोई नई आलोचना नहीं है । मध्यावधि बजट रूपरेखा का उद्देश्य इस अन्तर को पाटना है । उनका सफल कार्यान्वयन सरकारों में "सांस्कृतिक क्रांति " से कुछ कम नहीं है ।

यद्यपि ऐसी रूपरेखाओं के विवरणों का स्तर प्रत्येक देश में भिन्न-भिन्न है, वे सामान्यतः बजट के प्रारूप में निहारते हैं, अर्थात् मध्यावधि रूपरेखा विस्तार के उसी स्तर पर है जिस स्तर पर वार्षिक बजट । इसका अर्थ है कि प्रत्येक विनियोगके लिए, प्रायः चालू वित्त वर्ष से आगे तीन वर्षों के लिए, औपचारिक रूपरेखा (अथवा कठोर बजट बाधाएं) विद्यमान हैं । ये रोलिंग फ्रेमवर्क हैं जो प्रत्येक वर्ष बजट के साथ प्रस्तुत किए जाते हैं, पिछले वर्ष के फ्रेमवर्क में वर्ष-1 बजट का आधार होता है तथा एक नया वर्ष-3 जोड़ दिया जाता है । इससे योजना की प्रभावशीलता में पर्याप्त वृद्धि होती है तथा वार्षिक बजट प्रक्रिया सहज हो जाती है । तथापि, इन फ्रेमवर्कों को विधानों के रूप में अधिनियमित नहीं किया जाता है, ये योजना दस्तावेज हैं जो राजकोषीय अनुशासन के प्रति राजनीतिक प्रतिबद्धता परिलक्षित करते हैं । "

[13]"बजट रिफार्म इन ओ ई सी डी मेम्बर कंट्रीजः कामन ट्रेंड्स मीटिंग आफ बजट डाइरेक्टर्स फ्राम जी 7 कंट्रीज, बर्लिन, जर्मनी, 5-6 सितम्बर 2002 "

विवेकपूर्ण आर्थिक धारणाएं

बजट में अन्तर्निहित प्रमुख आर्थिक धारणा के पूर्वानुमान से विचलन ,सरकार के प्रमुख राजकोषीय जोखिम हैं । अशुद्ध आर्थिक धारणाओं के उपयोग के अलावा, कोई भी एक कारक "असफलता " के लिए अधिक जिम्मेदार नहीं है । उन्हें बनाने के लिए अधिक सावधानी बरती जानी चाहिए तथा सभी प्रमुख आर्थिक धारणाओं को स्पष्ट रूप से व्यक्त किया जाना चाहिए । संवेदनशीलता विश्लेषण किया जाना चाहिए कि प्रमुख आर्थिक धारणाओं में परिवर्तनों का बजट पर क्या प्रभाव पड़ेगा । इसके अलावा, बजट में प्रयुक्त आर्थिक धारणाओं और जहाँ कहीं व्यवहार्य हैं, उसी अवधि के दौरान प्रयुक्त किए जाने वाले निजी क्षेत्रक पूर्वानुमानकर्ताओं के बीच एक तुलना की जानी चाहिए । इस सभी से अवास्तविक, अथवा "आशावादी " आर्थिक धारणाओं के उपयोग के विरूद्ध बचाव होता है ।

ऊपर से नीचे बजट पद्धति तकनीकें

आमतौर पर बजट पद्धति नीचे से ऊपर के सिद्धांत पर प्रचालित होती है । इसका अर्थ है कि सभी एजेंसियां और सभी मंत्रालय निधियन संबंधी अनुरोध वित्त मंत्रालय को भेजते हैं । ये अनुरोध उससे कहीं ज्यादा होते हैं जिन्हें प्राप्त करने के लिए वे अवास्तविक रूप से विश्वास करते हैं । तत्पश्चात् बजट पद्धति के अंतर्गत वित्त मंत्रालय द्वारा इन मंत्रालयों और एजेंसियों के साथ बातचीत करना शामिल है जब तक कि कोई एकसमान पाइंट न प्राप्त हो जाए । नीचे से ऊपर पद्धति की अनेक हानियाँ हैं। प्रथमतः, इसमें बहुत अधिक समय लगता है और यह एक जुआ है; सभी प्रतिभागी जानते हैं कि प्रारम्भिक अनुरोध वास्तविक नहीं हैं । दूसरे, इस प्रक्रिया में खर्च को बढ़ाने का अन्तर्निहित पक्षपात छिपा है, सभी नए कार्यक्रमों अथवा विद्यमान कार्यक्रमों के विस्तार को नए अनुरोधों द्वारा वित्त पोषित किया जाता है; खर्च करने वाले मंत्रालयों के अन्दर पुनः आवंटन की कोई पद्धति नहीं है और खर्च की कोई पूर्व-निर्धारित सीमाएं नहीं हैं । तीसरे, इस पद्धति में राजनीतिक प्राथमिकताओं को परिलक्षित करना कठिन है क्योंकि नीचे से ऊपर की एक प्रक्रिया है जिसमें बजट इस प्रक्रिया के अन्त में तैयार होता है । बजट पद्धति के इस ढंग का अब परित्याग किया जा रहा है और इसका स्थान बजट निर्माण के संबंध में एक नए ऊपर से नीचे के दृष्टिकोण ने ले लिया है । इससे राजकोषीय समेकन प्राप्त करने में बहुत मदद मिली है ।

नई पद्धति का शुरूआती पाइंट सरकार के लिए खर्च के कुल स्तर के संबंध में एक बाध्यकर निर्णय लेना और उन्हें अलग-अलग खर्च करने वाले मंत्रालयों के बीच विभाजित करना है । यह निर्णय मध्यावधि व्यय फ्रेमवर्क द्वारा सम्भव होता है जिसमें बेसलाइन व्यय की जानकारी दी जाती है, अर्थात् कि बजट

कैसा प्रतीत होगा ,यदि कोई नई नीतिगत निर्णय नहीं लिए जाएं । राजनीतिक निर्णय यह है कि क्या उच्च प्राथमिकता वाले क्षेत्र के लिए खर्च में वृद्धि की जाए, उदाहरण के लिए शिक्षा और व्यय कम करने के लिए, उदाहरण के लिए रक्षा कार्यक्रम । केवल सबसे बड़े और सर्वाधिक महत्वपूर्ण कार्यक्रम राजनीतिक पुनः आवंटन के इस स्तर तक पहुँचते हैं । महत्वपूर्ण बात यह है कि प्रत्येक मंत्रालय की एक पूर्व-निर्धारित सीमा है कि वह कितना खर्च कर सकता है ।

एक बार यह निर्णय ले लिए जाने पर, वित्त मंत्रालय, प्रत्येक मंत्रालय के लिए बजटीय आवंटनों के ब्यौरों से आमतौर पर पीछे हट जाता है । वित्त मंत्रालय अपने आपको प्रत्येक मंत्रालय के लिए कुल व्यय के स्तर से संबंध रखता है; न कि आंतरिक आवंटनों से । "प्रत्येक मंत्री अपना खुद का वित्त मंत्री होता है " कुछ देशों में ऐसा कहा जाता है । प्रत्येक मंत्रालय की एक कुल राशि होती है और वह मुक्त रूप से उस राशि का विभिन्न एजेंसियों और कार्यक्रमों के बीच पुनः आवंटन कर सकता है । इसके अनेक लाभ हैं । यह व्यय में धीरे-धीरे होने वाली वृद्धियों में बाधक है क्योंकि नई नीतियों का वित्त पोषण एक मंत्रालय के अंदर अन्य क्षेत्रों से पुनः आवंटन द्वारा करना होता है । इससे, लिए जाने वाले निर्णयों के संबंध में संबंधित मंत्रालयों में स्वामित्व की भावना पैदा होती है । निर्णय भी बेहतर समझदारी के साथ लिए जाते हैं क्योंकि खर्च करने वाले मंत्रालय ही अपने कार्यक्रमों के सापेक्ष गुणावगुणों को आंकने की सर्वोत्तम स्थिति में होते हैं । वित्त मंत्रालय की भूमिका यह जाँच करने की जाती है कि नए कार्यक्रमों के वित्त पोषण के लिए प्रतिसंतुलनकारी कटौतियां वास्तविक हैं ।

केंद्रीय इनपुट नियंत्रणों में ढील देना

केंद्रीय इनपुट नियंत्रणों में ढील देना, सदस्य देशों में सफल राजकोषीय समेकन कार्यनीतियों की एक अन्य विशेषता है । यह एक सादे सिद्धांत पर आधारित है कि अलग-अलग एजेंसियों के प्रधान, एजेंसी के कार्यकलापों के आयोजन के लिए इनपुटों के सर्वाधिक सक्षम मिश्रण का चयन करने की सर्वोत्तम स्थिति में होते हैं । अन्त्य परिणाम यह है कि एक एजेंसी ऐसी ही सेवाएं कम लागत पर प्रदान कर सकती है अथवा उसी लागत पर अधिक सेवाएं प्रदान कर सकती है । इससे, सेवाओं पर उनके प्रभावों को न्यूनतम करके राजकोषीय समेकन कार्यनीतियों को सुकर बनाने में अधिक मदद मिलती है ।

केंद्रीय इनपुट नियंत्रणों में तीन स्तरों पर ढील दी जाती है । प्रथमतः विभिन्न बजट लाइनों को सभी प्रचालन लागतों के संबंध में एक ही विनियोगका समेकन करके (वेतन, यात्रा, आपूर्तियां आदि), दूसरा, कार्मिक प्रबंधन कार्य का विकेंद्रीयकरण करके, तीसरा अन्य एकसमान सेवा प्रावधानों का विशेष रूप से आवास इमारतों का विकेंद्रीयकरण । इसे "विनियमन " के सार्वजनिक क्षेत्रक के रूप में देखा जा सकता है ।

बजट विनियोगलाइनों का समेकन कुछ सीधा और सरल है । अपने-अपने सभी प्रचालन पक्ष के संबंध में एक भी विनियोगप्राप्त करना एजेंसियों में लिए आजकल आम बात है (यह स्पष्ट है कि यह अन्तरणों अथवा पूंजीगत विनियोगों पर लागू नहीं होता, केवल प्रचालन खर्च पर लागू होता है)। तथापि यह एकल विनियोगप्रबंधकीय शिथिलता पैदा करने के लिए पर्याप्त नहीं है क्योंकि विभिन्न केंद्रीय प्रबंध नियम इस शिथिलता में रूकावट पैदा करते हैं ।

मानव संसाधन प्रबंधन के क्षेत्र में ही अधिकांश केंद्रीय प्रबंधन नियम विद्यमान हैं । स्टाफ की लागत आमतौर पर प्रचालन खर्च का सबसे बड़ा घटक होती है और इसका समेकन बजट लाइनों पर बहुत कम प्रभाव पड़ता है यदि इस क्षेत्र में केंद्रीय नियम किसी शिथिलता को बाधित करें । सभी देश इस क्षेत्र में शिथिलनियता में वृद्धि नहीं कर रहे हैं । यद्यपि पर्याप्त रूप से भिन्न-भिन्न मात्राओं में । स्वीडन एक ऐसा देश है जो इस क्षेत्र में सबसे आगे निकल गया है ।

सामूहिक सौदेबाजी व्यवस्थाओं के उत्कृष्ट अपवाद के साथ स्वीडन में कार्मिक प्रबंधन को काफी अर्से से विकेंद्रीयकृत किया गया है । एजेंसियों के महानिदेशक अपने स्टाफ की भर्ती ग्रेडिंग और बर्खास्तगी के लिए जिम्मेदार हैं । इस संबंध में कोई प्रतिबंध नहीं है कि वे किसे किराए पर लेते हैं । कुल मिलाकर सरकार को शामिल करते हुए कोई "सिविल सेवा " नहीं है । रिक्तियों को आमतौर पर समाचार-पत्रों में विज्ञापित किया जाता है जिसके तहत सभी अर्हता प्राप्त आवेदकों को बराबर समझा जाता है । स्वीडन में स्टाफ की कोई कार्यावधि नहीं होती । उन्हें दो से बारह महीने के नोटिस पर बर्खास्त किया जा सकता है जो इस बात पर निर्भर करता है कि वे एजेंसी द्वारा कितने समय के लिए नियुक्त किए गए है । वस्तुतः स्वीडन में सरकारी क्षेत्रक और निजी क्षेत्रक को शासित करने वाले संविधान के बीच अनिवार्यतः कोई अन्तर नहीं है ।

परिणामों पर अधिक बल

इनपुट नियंत्रणों में ढील देने के लिए परिणामों पर अधिक बल दिया जाना एक प्रत्यक्ष अनिवार्यता है जैसा कि ऊपर उल्लेख किया गया है । सार्वजनिक क्षेत्रक में जवाबदेही पारंपरिक तौर पर नियमों और प्रक्रियाओं के अनुपालन पर आधारित रही है । कोई बात नहीं कि जब तक आपने नियमों का पालन किया तब तक क्या किया । आजकल जबकि सार्वजनिक क्षेत्रक विनियंत्रित है प्रबंधकों को जवाबदेह बनाने के लिए एक नई परिणाम-आधारित पद्धति जरूरी है । यह एक मूलभूत परिवर्तन है । प्रबंधकों को इस बात के लिए जवाबदेह बनाना कि वे क्या करते हैं न कि वे किस प्रकार ऐसा करते हैं तथापि इसे

प्रभावी ढंग से कार्यान्वित करना व्यवहार्यतः अत्यंत कठिन है । कठिनाईयों को मुद्दों के अनेक समूहों में वर्गीकृत किया जा सकता है ।

अधिकांश बुनियादी स्तर पर कुछ सरकारी कार्यकलाप अन्यों की तुलना में अधिक तात्कालिक ढंग से परिणाम माप प्रदर्शित करते हैं । उदाहरण के लिए जो एजेंसी एक अथवा कुछ समरूप उत्पाद अथवा सेवाएं प्रदान करती हैं उन्हें कुछ आसानी से मापा जा सकता है । पासपोर्ट जारी करने वाली एजेंसी एक उत्तम उदाहरण है । दूसरी ओर जो एजेंसियां विषम और अलग-अलग सेवाएं प्रदान करती हैं उन्हें मापना अत्यंत कठिन है । अधिकांश सरकारी सेवाएं इस बाद वाली श्रेणी के अंतर्गत आती हैं । विभिन्न सामाजिक सेवाएं उत्कृष्ट उदाहरण हैं ।

हमारे सामने परिणाम अथवा आउटकम की दृष्टि से परिणामों की परिभाषा करने की भी एक चुनौती है । परिणाम वे वस्तुएं और विधाएं हैं जो सरकारी एजेंसियां प्रदान करती हैं । आउटकम का उत्पादित किए जाने वाले आउट के समूह पर प्रभाव पड़ता है अथवा ये उसका परिणाम होते हैं । एक उदाहरण से यह स्पष्ट है । कोई सरकार शराबी ड्राइवरों द्वारा राजमार्गों पर की जाने वाली अनेक धातक दुर्घट नाओं को कम करना चाहेगी यह आउटकम होगा । इसे प्राप्त करने के लिए यह शराब पीकर ड्राइव करने के खतरों पर प्रकाश डालते हुए मीडिया में अनेक विज्ञापन दे सकती है । आउटपुट को मापना आसान है । अर्थात् निर्धारित संख्या में विज्ञापन वस्तुतः मीडिया में दिखाए गए थे । तथापि हम यह मान सकते हैं कि उसी समय घातक दुर्घटनाओं में वृद्धि हुई, कभी नहीं आई । विज्ञापनों और इस आउट कम के बीच संयोजन अत्यंत अस्पष्ट है क्योंकि विज्ञापनों के अलावा बहुत से अन्य कारक आउटकम को प्रभावित करेंगे । किंतु हम इससे क्या सबक सीखते हैं । क्या हम विज्ञापन अभियान का परित्याग कर दें ? क्या हम इसका विस्तार करें ? क्या हम अन्य आउटपुटों का प्रयास करें ? क्या हम इस बात की प्रतीक्षा करें कि क्या यह एक बार की बात है अथवा कोई लगातार प्रवृत्ति ?

जवाबदेही की दृष्टि से प्रश्न यह उठता है कि क्या आप आउटपुटों अथवा आउटकम के लिए प्रबंधकों को जिम्मेदार ठहराते हैं । इस संदर्भ में आउटपुट निर्धारित करना सहज है किंतु आउटकम वह है जो अंतिम विश्लेषण में महत्व रखता है । क्या हम आउटपुटों के आधार पर जवाबदेही व्यवस्था कायम करना चाहते हैं चाहे आउटपुटों का वांछित आउटकम में कोई योगदान नहीं हो ? अथवा क्या हम आउटकम पर आधारित जवाबदेही व्यवस्था चाहते हैं चाहे एजेंसी के महानिदेशक के नियंत्रण से बाहर अनेक कारक हों जिन्होंने इसमें योग दिया हो ? वास्तव में दोनों का मिश्रण एक उत्तम चयन है किंतु सदस्य देशों में अनुभव से पता चलता है कि एक का सदैव प्रभुत्व बना रहेगा ।

प्रबंधन में यह एक काफी जानी मानी बात है कि "जिसे मापा जा सकता है, उसे प्रबंधित किया जा सकता है " जैसा कि ऊपर नोट किया गया है । कुछ कार्यकलाप अन्यों की तुलना में जल्द मापे जा सकते हैं । यह एजेंसियों के अन्दर भी लागू होता है कि उनके कुछेक कार्यकलापों को अन्यों की तुलना में अधिक आसानी से मापा जा सकता है । यदि एजेंसी की माप पद्धति उन कार्यकलापों के अधिक पक्ष में हो जिन्हें अधिक आसानी से मापा जा सकता है तो ऐसी प्रत्येक संभावना है कि प्रबंधन अपना ध्यान उन कार्यकलापों पर अनुपात से अधिक देगा क्योंकि उनकी जवाबदेही उस पर आधारित है । इससे अनेक प्रकार के अनावश्यक और अवांछित परिणाम प्राप्त हो सकते हैं । इससे एजेंसी की माप पद्धति का डिजाइन करने वालों पर भारी दायित्व पड़ेगा जिससे यह सुनिश्चित हो सके कि उनके कार्यकलापों के अंतर्गत सभी पहलू सम्मिलित हैं ।

बजट पारदर्शिता

1980 के दशक के अंत में और 1990 के दशक के प्रारंभ में बजट पद्धति में बढ़ी हुई पारदर्शिता में पर्याप्त प्रगति हुई । यह अधिकांश सदस्य देशों में प्रतिकूल बजट स्थितियों से जुड़ी अवधि थी । अत्यधिक वार्षिक घाटे और बकाया रहते कर्ज के बढ़ते स्तरों के कारण सरकार द्वारा बड़े राजकोषीय समेकन कार्यक्रम प्रारंभ करने की जरूरत थी । ये प्रायः दुःखदायी थे और समस्याओं को समझने में जनता का सहयोग आवश्यक था । इसे प्राप्त करने के लिए सर्वाधिक प्रभावी ढंग किताबों को खोल देना और जनता से यह कहना थाः "देखिए हालात वास्तव में इतने बुरे हैं जितने कि हमने आपको बताए थे, हम कोई बात नहीं छिपा रहे हैं।" यह शुरू में कुछ बेतुका लग सकता है किंतु वास्तव में सरकार द्वारा यह सर्वोत्तम हैः नागरिकों के साथ ईमानदार होना उन्हें समस्या से अवगत कराना जिससे कि की जाने वाली सर्वोत्तम कार्रवाई उभर कर सामने आ सके । यह अवधि वही अवधि थी जबकि सामान्य तौर पर उत्तम शासन पर अधिक ध्यान दिया जा रहा था । बजट सरकार एक प्रमुख नीतिगत दस्तावेज हैं जिसमें सरकार के नीतिगत उद्देश्यों का समायोजन और उन्हें ठोस रूप में कार्यान्वयन किया जाता है । बजट पारदर्शिता – नीतिगत हस्तक्षेपों, निर्माण और कार्यान्वयन के बारे में खुलापन – इस प्रकार उत्तम शासन एजेण्डा का आधार है ।

यदि हम ठोस रूप में राजकोषीय पारदर्शिता पर नजर डालें तो हम यह कह सकते हैं कि इसके तीन अनिवार्य घटक हैं :

- पहला बजट डाटा जारी करना है । सभी संगत राजकोषीय सूचना व्यवस्थित ढंग से समय पर जारी किए जाने को हम बजट पारदर्शिता से जुड़ा समझते हैं यह एक पूर्ण पूर्वापेक्षा है परंतु यह पर्याप्त नहीं है ।

- दूसरा घटक विधानमण्डल के लिए एक प्रभावी भूमिका है । यह बजट रिपोर्टों की संवीक्षा और स्वतंत्र रूप से उनकी समीक्षा करने में समर्थ होना चाहिए, यह बजट नीति पर संवाद करने और उसे प्रभावित करने में समर्थ होना चाहिए और सरकार को प्रभावी ढंग से जिम्मेदार ठहराने की स्थिति में होना चाहिए । यह विधानमण्डल की संवैधानिक भूमिका और उसके निपटान पर संसाधनों के स्तर दोनों ही दृष्टि से होना चाहिए ।
- तीसरा घटक मीडिया और गैर-सरकारी संगठनों के माध्यम से सिविल सोसाइटी के लिए एक प्रभावी भूमिका का है । नागरिक सीधे ही अथवा इन उपायों के माध्यम से बजट नीति को प्रभावित करने की स्थिति में और सरकार को जिम्मेदार ठहराने की स्थिति में होने चाहिए । अनेक प्रकार से यह विधानमण्डल की भूमिका जैसा ही है, अलबत्ता अप्रत्यक्ष रूप से ।

ये तीनों घटक एक साथ काम करते हैं । विधानमण्डल द्वारा और सिविल सोसाइटी द्वारा राजकोषीय सूचना की संवीक्षा तभी की जा सकती है यदि सूचना प्रथम स्थान पर जारी की जाए । इसी प्रकार जारी की गई बजट सूचना कोई महत्व की है यदि विधानमण्डल और सिविल सोसाइटी द्वारा उसकी प्रभावी ढंग से समीक्षा की जाए । विधानमण्डल और सिविल सोसाइटी के एक जैसे कार्य है, एक बजट नीति को आधार देने के लिए और सरकार को सीधे ही जिम्मेदार ठहराने के लिए जबकि दूसरा यह भूमिका अप्रत्यक्ष रूप से निभाता है ।

आधुनिक वित्तीय प्रबंधन प्रथाएं

सरकारों के अंदर वित्तीय प्रबंधन के आधुनिकीकरण में विगत दस वर्षों के दौरान बड़ी प्रगति हुई । सरकार के मात्र पैमाने से पता चलता है कि ऐसे सुधारों का राजकोषीय आउटकम पर सारवान प्रभाव पड़ा । इनमें प्रोद्भवन, पूंजी प्रभार, अप्रयुक्त विनियोगों को आगे ले जाना और ब्याज अर्जक लेखों को लागू किया जाना सम्मिलित है । इनमें से प्रत्येक पर नीचे चर्चा की गई है:

प्रोद्भवन

नकदी और प्रोद्भवन संभावित लेखांकन और बजट पद्धति आधारों के क्षेत्र में दो अन्त्य प्वाइंटों को प्रदर्शित करते हैं । क्षेत्रक के नकदी अन्त्य का प्रयोग सदस्य देशों द्वारा अपने सरकारी क्षेत्रक कार्यकलापों के लिए पारंपरिक रूप से किया गया है । हाल ही के वर्षों में सदस्य देशों में क्षेत्रक के प्रोद्भवन अन्त्य की दिशा में बड़ा मोड़ आया है लगभग आधे सदस्य देशों ने किसी न किसी

मात्रा में प्रोद्भवन को अब अपना लिया है । उत्प्रवास अत्यंत तीव्र हुआ है, केवल 1990 के दशक के प्रारंभ में ही विश्व के प्रथम प्रोद्भवन आधार वित्तीय विवरण और बजट एक सरकार (न्यूजीलैंण्ड) द्वारा तैयार किए गए ।

प्रोद्भवनों की दिशा में आगे बढ़ने का उद्देश्य सरकार की वास्तविक लागत को और अधिक पारदर्शक बनाना है । उदाहरण के लिए प्रोद्भवनों का अर्थ उस समयावधि तक सरकारी कर्मचारियों की पेंशन लागत को प्रदर्शित करना है जब कि वे नियोजित हैं और उनके पेंशन अधिकारों को संचयित करना है बजाय इसके कि इसे एक बार उनके सेवा निवृत्त हो जाने पर एक असंबद्ध (और अनियंत्रण योग्य) खर्च के रूप में माना जाए । अलग-अलग पूंजीगत परियोजनाएँ शुरू किए जाने पर खर्च में व्यवधान के बजाए प्रोद्भवन के अंतर्गत उन्हें क्रास के लिए छूट के माध्यम से वार्षिक प्रचालन खर्च में समाविष्ट किया जाता हैं । ऋणों और गारंटी कार्यक्रमों को प्रोद्भवन आधार पर समझने से जिन्हें वे प्रदान किए गए हैं, उनके द्वारा चूक के जोखिमों पर और अधिक ध्यान दिया जा सकता है विशेष रूप से यदि जब कि ऐसी चूक संबंधी जोखिमों के लिए पूर्व धन देना आवश्यक हो । नकदी प्रणाली में बकाया रहते सरकारी कर्जों को इस ढंग से तय किया जा सकता है कि सभी ब्याज व्यय की अदायगी ऋण के अंत में एकमुश्त रूप से की जाए बजाए इसके कि उसकी अदायगी वर्षों के दौरान की जाए जब कि ऋण बकाया था जैसा कि मामला प्रोद्भवन के अंतर्गत होगा । इन सभी उदाहरणों से पता चलता है कि किस प्रकार केवल नकदी पर बल देने से सरकार की वास्तविक लागत विकृत हो सकती है । प्रोद्भवनों को अपनाने के लिए एक और उद्देश्य संवर्धित सूचना का इस्तेमाल करके सरकार में निर्णय निर्माण में सुधार करना है । इसे व्यापक संदर्भ में देखा जाना चाहिए। जिन देशों ने प्रोद्भवनों को अपनाया है । वे सामान्य रूप से सरकारी प्रबंधन सुधारों में अग्रणीय रहे हैं । इन सुधारों पर इस पत्र में प्रकाश डाला गया है । एक प्रमुख उद्देश्य प्रबंधकों को इनपुटों पर नियंत्रणों को कम करते हुए आउटकमों और/अथवा आउटपुटों के लिए जिम्मेदार ठहराना है । इस संदर्भ में उम्मीद की जाती है कि प्रबंधक मात्र तात्कालिक नगदी परिव्ययों के लिए नहीं बल्कि आउटकमों और/अथवा उत्पादित आउटपुटों से संबद्ध सभी लागतों के लिए जिम्मेदार ठहराया जाना चाहिए । केवल प्रोद्भवनों के अंतर्गत ही इन पूरी लागतों की अनुमति दी जा सकती है जिससे प्रबंधकों द्वारा प्रभावी और कुशल निर्णय निर्माण में सहायता मिल सके । संक्षेप में प्रबंधकों को अपने खुद के संसाधनों (इनपुट) को प्रबंधित करने के लिए ढील दी जाती है तो उन्हें ऐसा करने की आवश्यक जानकारी प्रदान करने की जरूरत है । इसलिए प्रोद्भवनों को अपनाना इन व्यापक सुधारों का एक अभिन्न अंग है ।

पूंजीगत प्रभार

पूंजी को सरकारी क्षेत्रक में एक मुक्त अच्छाई के रूप में देखने की प्रवृत्ति है । एक बार किसी परिसंपत्ति से कायम हो जाने पर परिसंपत्ति से जुड़ी पूंजी की लागत का पता लगाने और प्रभारित करने की कोई पद्धति नहीं है । अनेक सदस्य देश इस दिशा की ओर बढ़ रहे हैं ।

पूंजी प्रभारित करने की व्यवस्था सामान्यतः निम्न प्रकार कार्य करती है । सरकार किसी एजेंसी में सभी परिसंपत्तियों से जुड़ी पूंजी की लागत पर प्रभार आरोपित करने का निर्णय लेती है । उदाहरण के लिए, यदि किसी एजेंसी में परिसंपत्तियों की कीमत 10 मिलियन अमरीकी डालर है तो सरकार 10% का प्रभार आरोपित करेगी (प्रायः दीर्घावधि सरकारी बॉण्ड दर के समकक्ष) इसका अर्थ है कि एजेंसी द्वारा वित्त मंत्रालय को प्रत्येक वर्ष एक मिलियन डालर की अदायगी करनी होगी । पद्धति के पहली बार लागू किए जाने पर सभी एजेंसियों के लिए अवसरों में उनके पूंजी प्रभार की राशि के अनुसार वृद्धि की जाएगी । इस प्रकार एजेंसियों पर अथवा कुल मिलाकर सरकार के लिए कोई निवल प्रभाव नहीं होगा । तथापि एजेंसियों को भविष्य में परिसंपत्तियों का निपटारा करने की अनुमति होगी और इस प्रकार वे इसे (अथवा उसका भाग) कवर करने के लिए मूल विनियोगको बनाए रखते हुए अपने आप को पूंजी प्रभार से मुक्त कर सकेंगी । इससे प्रोत्साहन पैदा होता है । इस प्रकार वे अतिरिक्त परिसंपत्तियों को बेचने का अथवा उच्च कीमत वाले क्षेत्रों से निम्न कीमत वाले क्षेत्रों की ओर बढ़ने का निर्णय ले सकती हैं और बचाई जाने वाली पूंजी प्रभार की राशि का उपयोग अन्य प्रयोजनों के लिए कर सकते हैं । इसका सरकार में परिसंपत्ति प्रबंधन पर बड़ा प्रभाव पड़ा, एक ऐसा क्षेत्र जिसकी पहले अपेक्षा की जाती थी ।

आगे ले जाना

सभी देश एक वार्षिक बजट के सिद्धांत पर कार्य करते हैं । पहले इसका अर्थ था कि सभी विनियोगराजकोषीय वर्ष के अंत तक व्यपगत हो जाएंगे, इस प्रकार राजकोषीय वर्ष समाप्त होने से पहले धन खर्च करने की एक बड़ी और अतर्कसंगत होड़ होती थी । न केवल इसलिए कि वे अन्यथा इस वर्ष धन खो बैठेंगे बल्कि इसलिए भी क्योंकि भावी वर्ष के विनियोगों में इस कम खर्च किए जाने को भी ध्यान में रखा जाएगा । आप उसे स्थाई रूप से समाप्त कर रहे हैं जिसे आपने एक वर्ष में खर्च नहीं किया । अब इसे प्रचालन खर्चों के साथ बदल दिया गया है, सामान्यतः मुख्य रूप से एक वर्ष से अगले वर्ष में हस्तांतरण-योग्य (कभी-कभी कुछ सीमा के अन्दर) केवल उन मामलों में जहाँ एजेंसी वर्षानुवर्ष आगे ले जाने का कार्य करती है, वित्त मंत्रालय हस्तक्षेप करता है । मधावधि व्यय

फ्रेमवर्क लागू किए जाने से एजेंसियों को देखने के लिए एक बेंच मार्क भी उपलब्ध होता है कि उनके विनियोगवस्तुतः आगे ले जाए गए हैं ।

ब्याज अर्जक लेखे

कुछ देशों में एजेंसियों के लिए ब्याज अर्जक लेखे भी लागू किए हैं । इसका अर्थ है उदाहरण के लिए कि किसी एजेंसी के विनियोगको बारहवें से (प्रत्येक मास का प्रतिनिधित्व करने वाले) विभाजित किया जाता है और उसे एक एजेंसी के खाते में जमा कराया जाता है (या तो वित्त मंत्रालय के अंदर अथवा किसी वाणिज्यिक बैंक के पास) यदि कोई एजेंसी इस दर से कम दर पर खर्च करती हैं तो उन्हें अन्तर पर ब्याज प्राप्त होगा । यदि वे तेज दर के साथ खर्च करती है तो उन्हें अन्तर पर ब्याज की अदायगी करनी होगी । हाँ, अपनी खर्च करने की पद्धतियों में भिन्नता के लिए अलग-अलग एजेंसियों की योग्यता पर्याप्त रूप में भिन्न-भिन्न होती है किंतु अब वे नकदी प्रबंधन प्रथाओं के बारे में अधिक जानकार हैं ।

यह सभी प्रथाएं - प्रोद्भवन, पूंजी प्रभार अप्रयुक्त विनियोगों को आगे ले जाना और ब्याज अर्जक लेखे - एजेंसी प्रमुख के लिए उपलब्ध जानकारी में सुधार करने का कार्य करते हैं और उन्हें उस जानकारी के आधार पर कार्य करने की ज्यादा आजादी प्रदान करती हैं । यद्यपि यह बहुत तकनीकी क्षेत्र है तथापि सरकार के वित्त पर, सरकार के मात्र आकार को देखते हुए बड़ा प्रभाव पड़ता है ।

2.5 सुधार के प्रमुख सिद्धांत

2.5.1 आयोग ओ ई सी डी सदस्य देशों द्वारा सुझाए गए बजटीय सुधारों के एकसमान घटकों का सामान्य रूप से समर्थन करता है जैसा कि पैराग्राफ 2.4.2 में बताया गया है । आयोग का मत है कि भारतीय सदनों के लिए संगत उपयुक्त अभिवृद्धियों का समावेश करने के बाद ये देश में वित्तीय प्रबंधन पद्धति में सुधार करने के लिए प्रमुख सिद्धांत बन सकते हैं । इन प्रमुख सिद्धांतों का उल्लेख नीचे किया गया हैः

i. वित्तीय प्रबधन पद्धति में सुधार समग्र शासन सुधारों का भाग हैं : पारदर्शिता में सुधार करने, अधिक जवाबदेही कायम करने, सरकार की प्रणाली को चुस्त बनाने के लिए, भ्रष्टाचार को समाप्त करने और राजकोषीय तथा पर्यावरण संधारणीयता कायम करने के लिए शासन प्रयासों को वित्तीय प्रबंधन पद्धति में सुधारों द्वारा समर्थित करना होगा । इसके साथ ही यह समझे जाने की जरूरत है कि प्रबंधन पद्धति में सुधार अपने आप में ही अंतिम नहीं हों बल्कि उत्तम शासन प्राप्त करने का एक साधन हों ।

ii. एक मजबूत वित्तीय प्रबंधन सभी सरकारी विभागों/एजेंसियों की जिम्मेदारी है : संगठनात्मक लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए संसाधनों के तत्परतापूर्वक और कुशल उपयोग को सुनिश्चित करते हुए वित्तीय विवेक, अनुशासन और जवाबदेह बनाए रखने की जिम्मेदारी सभी सरकारी एजेंसियों/संगठनों की है और न कि केवल वित्त स्कंध/वित्त मंत्रालय की।

iii. मध्यावधि योजना/बजट फ्रेमवर्क और योजना बजटों तथा लेखों का तालमेलः मध्यावधि योजना/बजट फ्रेमवर्क के अंतर्गत वार्षिक बजटों के अल्पावधिक आयाम के बीच अन्तर को सरकार की स्कीमों और कार्यक्रमों के मध्यावधि उद्देश्यों के साथ पाटने का प्रयास किया गया है । पंचवर्षीय विकास योजना जैसे मध्यावधि फ्रेमवर्कों के बावजूद भी वार्षिक बजटों का योजनाओं के साथ और लेखांकन पद्धतियों के साथ स्पष्ट रूप से तालमेल कायम किए जाने की जरूरत है जिससे कि मध्यावधि विकास योजना और वार्षिक बजट प्रक्रिया के बीच एक स्पष्ट दूरदृष्टि कायम हो सके ।

iv. विवेकपूर्ण आर्थिक धारणाएं : बजट में अन्तर्निहित आर्थिक धारणाएं विवेकपूर्ण और सही होनी चाहिए जिससे कि यह सुनिश्चित हो सके कि बजटीय अनुमान अव्यवस्थित न हो जाए । अत्यधिक आशावादी होने की प्रवृत्ति से बचा जाना चाहिए ।

v. ऊपर से नीचे की बजट तकनीकें : पारंपरिक नीचे से ऊपर के दृष्टिकोण को ऊपर से नीचे के फ्रेमवर्क वाली बजट पद्धति में बदलाव लाए जाने की जरूरत है जिसके अंतर्गत वांछित परिणाम अपेक्षित संसाधनों का संकेत दें जिन्हें उसके बाद मक्रो स्तर क्षेत्रकवार आवंटित किया जा सके । इसके फलस्वरूप इनपुटों और प्रक्रियाओं की बजाए आउटपुटों और परिणामों पर बल दिया जाएगा ।

vi. पारदर्शिता और सरलताः बजट दस्तावेज सरल और सहज समझ योग्य होने चाहिए और वे सार्वजनिक रूप से उपलब्ध होने चाहिए । इसके साथ ही बजट को प्रचालित करने में और निधियां जारी करने में सम्मिलित प्रक्रियाएं सरल होनी चाहिए । उपयुक्त वित्तीय प्रबंधन सूचना पद्धतियां विकसित किए जाने की जरूरत है जिससे कि यह सुनिश्चित किया जा सके कि सभी लेन-देन उसके अंतर्गत आ जाएं और अंततः सार्वजनिक संवीक्षा के लिए उपलब्ध हो सकें ।

vii. केंद्रीय इनपुट नियंत्रणों में ढील देनाः सरकारी एजेंसियों को, बजट मदों को समेकित करके तथा प्रशासनिक और वित्तीय शक्तियों का विकेंद्रीयकरण करके और अधिक प्रचालनात्मक स्वायत्तता व ढील दिए जाने की जरूरत है ।

viii. परिणामों पर बलः सरकार में जवाबदेही नियमों और प्रक्रियाओं के अनुपालन से बदलकर परिणामों की उपलब्धि किए जाने की जरूरत है । शिथिल केंद्रीय इनपुट नियंत्रणों के साथ यह और भी अधिक जरूरी है "धन के लिए मूल्य " पर बल दिया जाना चाहिए।

ix. आधुनिक वित्तीय प्रबंधन प्रथाएं अपनाना निर्णय निर्माण और जवाबदेही में सुधार करने के लिए प्रोद्भवन लेखांकन सूचना प्रौद्योगिकी वित्तीय सूचना पद्धति जैसे आधुनिक वित्तीय प्रबंधन साधनों का इस्तेमाल किए जाने की जरूरत है । तथापि यह सुनिश्चित करने के लिए कि सामंजस्यपूर्ण परिवेश कायम हो और नई प्रथाएं अपनाने से पहले पर्याप्त क्षमता का विकास हो सावधानी बरते जाने की जरूरत है ।

x. बजट पद्धति वास्तविक होनी चाहिएः यदि बजट में दिए गए पूर्वानुमान उपयुक्त रूप से सही न हों तो बजटीय प्रक्रिया की विश्वसनीयता समाप्त हो जाती है ।

3 भारत में विद्यमान वित्तीय प्रबंधन पद्धति की एक समीक्षा

प्रस्तावना

भारत में वित्तीय प्रबंधन पद्धति की बुनियादी रूपरेखा संविधान में दी गई है । विधानों और नियमों के माध्यम से इसकी और व्याख्या की गई है । इस अध्याय में देश में वित्तीय प्रबंधन पद्धति के संबंध में कानूनी प्रावधानों का उल्लेख किया गया है जिसके अंतर्गत विधायी "वित्तीय मामलों में प्रक्रिया " के संबंध में संवैधानिक प्रावधानों "वित्त " के संबंध में सामान्य संवैधानिक प्रावधानों, लेखे तैयार करने के लिए रूपरेखा, बाह्य और आंतरिक लेखा-परीक्षा तथा केंद्र प्रायोजित स्कीमों (सी एस एस) के मामले में निधियों के प्रवाह पर बल दिया गया है ।

3.1 वित्तीय विवरण तथा लेखे

3.1.1 वित्तीय मामलों के संबंध में विधायी प्रक्रिया के संबंध में संवैधानिक प्रावधान

3.1.1.1 भारत के संविधान में व्यवस्था है कि प्रत्येक वित्त वर्ष के संबंध में भारत सरकार अथवा किसी राज्य सरकार की उस वर्ष की अनुमानित प्राप्तियों और व्यय का एक विवरण संसद/राज्य विधानमंडल के दोनों सदनों के समक्ष प्रस्तुत किया जाना चाहिए । इसे संबंधित सरकार का "वार्षिक वित्तीय विवरण " कहा जाता है (अनुच्छेद 112 और 202) । अनुच्छेद 112 के अनुसार इस विवरण में अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित प्रदर्शित किया जाना चाहिएः

"112. (2) वार्षिक वित्तीय विवरण में सम्मिलित व्यय के अनुमान अलग-अलग दिखाए जाएंगे –

(क) इस संविधान द्वारा भारत की समेकित निधि पर प्रभारित व्यय के रूप में वर्णित व्यय को वहन करने के लिए अपेक्षित राशि; और

(ख) भारत की समेकित निधि से किए जाने वाले प्रस्तावित अन्य व्यय को वहन करने के लिए अपेक्षित राशि तथा राजस्व खाते पर व्यय को अन्य व्यय से भिन्न दिखाया जाएगा । "

अनुच्छेद 202 में, राज्य सरकार के वार्षिक वित्तीय विवरण के संबंध में ऐसे ही प्रावधान दिए गए हैं ।

[1]ए. प्रेमचंद 2005 "कंट्रोलिंग गवर्नमेंट इस्पेंडिंग, द इथोज, एथिक्स एण्ड इकोनॉमिक्स और एक्सपेंडीचर मैनेजमेंट " ऑक्सफोर्ड पृ. 5 ।

3.1.1.2 ऐसे व्यय को वहन करने के लिए, भारत की समेकित निधि में से (अथवा संबंधित राज्यों की) विनियोगकिए जाने हैं । ये विनियोगसंविधान में निर्धारित ढंग से किए जाने अपेक्षित हैं । संसद की दृष्टि से इन मामलों में प्रक्रिया अनुच्छेद 113 से 117 और 119 में दी गई है । ये, अनुमानों, विनियोगबिलों, पूरक अतिरिक्त अथवा अधिशेष अनुदान लेखानुदान, क्रेडिट वोट तथा असाधारण अनुदान, वित्तीय बिलों की दृष्टि से विशेष प्रावधान और वित्तीय व्यवसाय की दृष्टि से संसद में प्रक्रिया कानून द्वारा विनियमन के संबंध में संसद में प्रक्रिया से संबंधित हैं । इन प्रावधानों का उल्लेख नीचे किया गया हैः

"113. अनुमानों के संबंध में संसद में प्रक्रियाः (1) ऐसे अनुमान जो भारत की समेकित निधि पर प्रभारित व्यय से संबंधित हैं, संसद में पारित किए जाने के लिए प्रस्तुत नहीं किए जाएंगे, किंतु इस खण्ड में किसी बात को संसद के किसी सदन में उनमें से किसी भी अनुमान पर चर्चा करने से रोकना नहीं समझा जाएगा ।

(2) जो भी उक्त अनुमानों में से अन्य व्यय से संबंधित हैं, लोकसभा में अनुदान की मांगों के रूप में प्रस्तुत नहीं किया जाएगा और लोकसभा को किसी भी मांग से सहमत होने, सहमत हाने से मना करने अथवा उसमें विनिर्दिष्ट राशि में कटौती के अध्यधीन किसी मांग से सहमत होने की शक्ति होगी ।

(3) राष्ट्रपति की सिफारिश के सिवाए अनुदान की कोई मांग नहीं की जाएगी । "

114. विनियोग बिलः (1) जल्द से जल्द, हो सकता है अनुच्छेद 113 के अंतर्गत लोकसभा द्वारा अनुच्छेद 113 के तहत अनुदान की मांग किए जाने पर, निम्नलिखित के लिए अपेक्षित सभी राशि भारत की समेकित निधि में से विनियोगहेतु एक बिल प्रस्तुत किया जाएगाः-

(क) लोकसभा द्वारा ऐसे किए गए अनुदान; और

(ख) भारत की समेकित निधि पर प्रभारित व्यय किंतु किसी भी स्थिति में संसद के समक्ष पहले प्रस्तुत विवरण में दिखाई गई राशि से अधिक नहीं ।

(2) ऐसे किसी बिल में, संसद के किसी भी सदन में किसी संशोधन का प्रस्ताव नहीं किया जाएगा जिसका इस प्रकार किए गए किसी अनुदान की राशि में भिन्नता अथवा प्रयोजन में परिवर्तन आए अथवा भारत की समेकित निधि पर प्रभारित व्यय की राशि में भिन्नता आए तथा अध्यक्षता करने वाले व्यक्ति का निर्णय कि क्या कोई संशोधन इस खण्ड के अंतर्गत अनुमत्य है, अंतिम होगा ।

(3) अनुच्छेद 115 और 116 के अध्यधीन, भारत की समेकित निधि में से कोई धन नहीं निकाला जाएगा सिवाय कानून द्वारा इस अनुच्छेद के प्रावधानों के अनुसार पारित विनियोगके तहत।

115. पूरक, अतिरिक्त अथवा अधिशेष अनुदान - (1) राष्ट्रपति -

(क) यदि वर्तमान वित्त वर्ष के लिए किसी सेवा विशेष के लिए खर्च किए जाने के लिए अनुच्छेद 114 के प्रावधानों के अनुसार किसी कानून द्वारा प्राधिकृत राशि उस वर्ष के प्रयोजनार्थ अपर्याप्त पाई जाए अथवा किसी नई सेवा के लिए जिसकी उस वर्ष के लिए वार्षिक वित्तीय विवरण में परिकल्पना नहीं की गई थी, अतिरिक्त व्यय करने के लिए कोई जरूरत पैदा हो जाए, अथवा

(ख) यदि किसी वित्त वर्ष के दौरान, उस सेवा के लिए और उस वर्ष के लिए मंजूर राशि से अधिक धन उस सेवा पर खर्च हो जाए, संसद के दोनों सदनों के समक्ष एक विवरण प्रस्तुत कराएंगे जिसमें उस व्यय की अनुमानित राशि दर्शाई गई हो अथवा लोकसभा में ऐसी अधिकता के लिए मांग प्रस्तुत कराएंगे, जैसा भी मामला हो ।

(2) अनुच्छेद 112, 113 और 114 के प्रावधान ऐसे किसी विवरण और व्यय अथवा मांग की दृष्टि से अथवा ऐसे व्यय को वहन करने के लिए अथवा ऐसी मांग के संबंध में अनुदान को वहन करने के लिए भारत की समेकित निधि में से धन का विनियोगप्राधिकृत करने के लिए किसी कानून के लिए प्रभावी होंगे जैसा कि वार्षिक वित्तीय विवरण और उसमें वर्णित व्यय की दृष्टि से अथवा किसी अनुदान मांग के लिए और ऐसे व्यय अथवा अनुदान को वहन करने के लिए भारत की समेकित निधि में से धन के विनियोगको प्राधिकृत करने के लिए कानून के तहत प्रभावी होंगे ।

116. लेखानुदान, क्रेडिट वोट और असाधारण अनुदान -

(1) इस अध्याय के उपरोक्त प्रावधानों में दी गई किसी बात के बावजूद, लोकसभा को निम्नलिखित शक्ति होगी -

(क) ऐसे अनुदान को पारित करने के लिए अनुच्छेद 113 में निर्धारित प्रक्रिया की पूर्ति होने तक और ऐसे अनुदान को पारित करने के लिए और उस व्यय के संबंध में अनुच्छेद 114 के प्रावधानों के अनुसार कानून पारित होने तक, किसी वित्त वर्ष के भाग के लिए अनुमानित खर्च के संबंध में अग्रिम रूप से कोई अनुदान मंजूर करना;

(ख) यदि मात्रा के कारण अथवा सेवा की अनिश्चित प्रकृति के कारण मांग का उल्लेख वार्षिक वित्तीय विवरण में सामान्यतः दिए गए ब्यौरों में नहीं किया जा सकता तो भारत के संसाधनों पर अप्रत्याशित मांग को पूरा करने के लिए मंजूरी प्रदान करना;

(ग) अपवादात्मक अनुदान मंजूर करना, जो किसी वित्त वर्ष की चालू सेवा का भाग नहीं है; तथा संसद को कानून द्वारा उस प्रयोजनार्थ जिसके लिए उक्त मंजूरी की गई है, भारत की समेकित निधि से धन की निकासी को प्राधिकृत करने की शक्ति है; और

(2) अनुच्छेद 113 और 114 के प्रावधान, खण्ड (1) के अंतर्गत कोई मंजूरी प्रदान करने की दृष्टि से और उक्त खण्ड के अंतर्गत बनाए जाने वाले किसी कानून के तहत प्रभावी होंगे जैसा कि वार्षिक वित्तीय विवरण में वर्णित किसी व्यय के संबंध में मंजूरी के लिए और ऐसे व्यय को वहन करने के लिए भारत की समेकित निधि में से किए जाने वाले विनियोगको प्राधिकृत करने के लिए बनाया जाने वाला कानून ।

ऐसे ही प्रावधान राज्य विधानमंडलों के संबंध में अनुच्छेद 203 से 207 और 209 में दिए गए हैं ।

3.1.1.3 भारत के संविधान के अध्याय-I, भाग-XII में दिए गए प्रावधानों के कारण, प्राप्तियों के संबंध में सरकारी लेखे तीन भागों में रखा जाना आवश्यक है - (1) भारत की समेकित निधि/राज्यों की पृथक समेकित निधि; (2) भारत की लोक लेखा/राज्यों के लोक लेखे और (3) भारत की आकस्मिकता निधि/राज्यों की समेकित निधियां । यह, अनुच्छेद 266 और 267 के प्रावधानों पर आधारित है । इस प्रकार, अनुच्छेद 266 में समेकित निधियों और भारत में व राज्यों में लोक लेखों की निम्नलिखित ढंग से व्यवस्था की गई है:

"266. भारत की और राज्यों की समेकित निधियां तथा लोक लेखे - (1) अनुच्छेद 267 के प्रावधानों और कतिपय करों और शुल्कों की निवल प्राप्तियों को राज्यों को पूर्णतः अथवा आंशिक रूप से सौंपने के संबंध में इस अध्याय के प्रावधानों के अध्यधीन, भारत सरकार को प्राप्त सभी राजस्व, उस सरकार द्वारा, ट्रेजरी बिल जारी करके, ऋणों अथवा साधनोपाय अग्रिमों के द्वारा जुटाए गए सभी ऋण और उस सरकार द्वारा ऋणों की वापसी अदायगी द्वारा प्राप्त सभी धन, एक समेकित निधि का रूप लेगा जिसे "भारत की समेकित निधि " कहा जाएगा तथा किसी राज्य की सरकार द्वारा ट्रेजरी बिल जारी करने, ऋणों

अथवा साधनोपाय अग्रिमों के द्वारा जुटाए गए सभी ऋण और उस सरकार द्वारा ऋणों की वापसी अदायगी द्वारा प्राप्त सभी धन एक समेकित निधि का रूप लेगा जिसे "राज्य की समेकित निधि " कहा जाएगा । "

(2) भारत सरकार अथवा राज्य सरकार द्वारा अथवा उसकी ओर से प्राप्त सभी अन्य धन को भारत के लोक लेखों में अथवा राज्य के लोक लेखों में, जैसा भी मामला हो, क्रेडिट किया जाएगा ।

(3) भारत की समेकित निधि अथवा राज्य की समेकित निधि में से किसी धन का विनियोग नहीं किया जाएगा सिवाय कानून के अनुसार और इस संविधान में व्यवस्थित प्रयोजन और ढंग के अनुसार । "

3.1.1.4 भारत की और राज्यों की आकस्मिकता निधि के संबंध में प्रावधान संविधान के अनुच्छेद 267 में दिए गए हैं :

"267 आकस्मिकता निधि - (1) संसद, एक कानून के जरिए, अग्रदाय की प्रकृति के रूप में "भारत की आकस्मिकता निधि " नामक एक आकस्मिकता निधि की स्थापना कर सकती है, जिसमें समय-समय पर ऐसी राशियां जमा की जाएंगी जिन्हें ऐसे कानून द्वारा निश्चित किया जाए तथा उक्त निधि को राष्ट्रपति के निपटान पर रखा जाएगा ताकि संसद द्वारा कानून के जरिए अनुच्छेद 115 अथवा अनुच्छेद 116 के तहत ऐसे खर्च को प्राधिकृत किए जाने तक अप्रत्याशित व्यय को वहन करने के प्रयोजनार्थ वह ऐसी निधियों में से अग्रिम प्रदान कर सके ।

(2) राज्य का विधानमंडल कानून द्वारा अग्रदाय की प्रकृति के रूप में "राज्य की आकस्मिकता निधि " नामक एक आकस्मिकता निधि की स्थापना कर सकता है, जिसमें समय-समय पर ऐसी राशियां जमा की जाएंगी जिन्हें ऐसे कानून द्वारा निश्चित किया जाए तथा उक्त निधि को राज्य के राज्यपाल के निपटान पर रखा जाएगा ताकि राज्य के विधानमंडल द्वारा कानून के जरिए अनुच्छेद 265 अथवा 206 के तहत ऐसे खर्च को प्राधिकृत किए जाने तक अप्रत्याशित व्यय को वहन करने के प्रयोजनार्थ वह ऐसी निधियों में से अग्रिम प्रदान कर सकें । "

3.1.2 बजटीय प्रकिया[14]

3.1.2.1 वार्षिक वित्तीय विवरण

3.1.2.1.1 संवैधानिक प्रावधानों और सामान्य वित्तीय नियम (जी एफ आर), सामान्य लेखांकन नियम (जी ए आर), बजट मैनुअल (राज्यों में) आदि में दिए गए प्रावधानों के आधार पर, प्रत्येक सरकार द्वारा अपनी अनुमानित वार्षिक प्राप्तियों और खर्च का एक विवरण प्रत्येक सरकार द्वारा तैयार और अपने विधानमंडल को प्रस्तुत किया जाता है । इस "वार्षिक वित्तीय विवरण" को आमतौर पर बजट के नाम से जाना जाता है । इस विवरण में भारत की समेकित निधि अथवा राज्य की समेकित निधि अथवा संघ राज्य क्षेत्र की समेकित निधि पर प्रभारित[15] व्यय को वहन करने के लिए अपेक्षित निधियों और निधि से वहन किए जाने वाले प्रस्तावित अन्य व्यय के लिए अपेक्षित राशि को अलग-अलग दिखाया जाता है। इसके अलावा, राजस्व लेखों पर खर्च को अन्य व्यय से अलग रखा जाता है (संविधान का अनुच्छेद 112 और 202 और संघ राज्य क्षेत्र सरकार अधिनियम 1963 की धारा 27) । जैसा कि पहले कहा गया है, वार्षिक वित्तीय विवरण में सरकार की प्राप्तियां और खर्च तीन पृथक भागों में दर्शाया जाता है जिनके अंतर्गत सरकारी खाते रखे जाते हैं, अर्थात् (i) भारत की समेकित निधियां, (ii) भारत की आकस्मिकता निधि और (iii) लोक लेखा ।

3.1.2.1.2 समेकित निधि पर प्रभारित व्यय से संबंधित अनुमानों का भाग विधानमंडल द्वारा पारित किए जाने के लिए नहीं प्रस्तुत किया जाता है (यद्यपि विधानमंडल में इस पर चर्चा की जा सकती है)। अनुमान का भाग जो अन्य व्यय से संबंधित है, राष्ट्रपति अथवा राज्य के राज्यपाल अथवा विधानमंडल वाले संघ राज्य क्षेत्र के प्रशासक की सिफारिश पर, जैसा भी मामला हो, अनुदान मांगों के रूप में संबंधित विधानमंडल को प्रस्तुत किया जाता है ।

3.1.2.1.3 सामान्यतः, प्रत्येक विभाग के संबंध में अथवा मंत्रालय/विभाग के नियंत्रणाधीन प्रमुख सेवाओं के संबंध में एक पृथक मांग प्रस्तुत की जाती है । अनुदानों के लिए मांगों की संख्या तथा उनके कवरेज के संबंध में निर्णय वित्त मंत्रालय द्वारा लिया जाता है । प्रत्येक मांग के अंतर्गत सामान्यतः एक सेवा के लिए अपेक्षित कुल प्रावधान सम्मिलित होते हैं, अर्थात् राजस्व व्यय, पूंजीगत व्यय, राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों के लिए अनुदान तथा सेवा से संबंधित ऋणों व अग्रिमों के लिए भी प्रावधान । अनुदान मांगों में सम्मिलित अनुमानित व्यय सकल राशि के लिए होती है । व्यय की कटौती में शामिल प्राप्तियां और वसूलियाँ पाद टिप्पणियों के रूप में दर्शाई जाती हैं ।

3.1.2.1.4 वार्षिक कराधान प्रस्ताव को शामिल करते हुए वित्त विधेयक पर विधानमंडल द्वारा अनुदान मांगें पारित होने के बाद ही विचार और पारित किया जाता है तथा कुल खर्च का पता

[14]मुख्यतः "भारत सरकार लेखे और लेखा-परीक्षा की भूमिका " पर आधारित

[15]भारत की समेकित निधि पर प्रभारित व्यय संसद (अनुच्छेद 113) अथवा राज्य विधानमंडल के समक्ष पारित करने के लिए प्रस्तुत नहीं किया जाता है ।

चल जाता है । उसके बाद इसे वित्त अधिनियम के रूप में संविधि में सम्मिलित किया जाता है ।

3.1.2.1.5 लोकसभा (और विधान सभाओं) को भी निम्नलिखित प्रयोजनार्थ भारत की समेकित निधि से धन की निकासी करने के लिए कानून द्वारा प्राधिकृत करने की शक्ति है (अनुच्छेद 116/2006) :

- लेखानुदान - संसदीय प्रक्रिया पूरी होने तक किसी वित्त वर्ष के भाग के लिए अनुमानित व्यय के संबंध में अग्रिम रूप से कोई अनुदान देने के लिए ।
- क्रेडिट वोट - भारत के संसाधनों पर अप्रत्याशित मांग को पूरा करने के लिए अनुदान देने के लिए जब सेवा की मात्रा अथवा अनिश्चित प्रकृति की वजह से मांग का ब्यौरेवार उल्लेख नहीं किया जा सकता जो सामान्यतः किसी वार्षिक वित्तीय विवरण में किया जाता है ।
- अपवादात्मक अनुदान - एक अपवादात्मक अनुदान के लिए प्रावधान करने के लिए जो किसी वित्त वर्ष की चालू सेवा का भाग नहीं होता ।

3.1.2.1.6 राजकोषीय दायित्व और बजट प्रबंधन अधिनियम, 2003 की आवश्यकताओं के अनुसार संसद को तीन विवरण प्रस्तुत किए जाने होते हैं जो बजट दस्तावेजों का भाग होते हैं : - (क) मेक्रो - आर्थिक रूपरेखा विवरण, (ख) मध्यावधि राजकोषीय नीति विवरण और (ग) राजकोषीय नीति कार्यनीति विवरण । मेक्रो-आर्थिक रूपरेखा विवरण में अर्थव्यवस्था की विकास संभावनाओं का एक आकलन किया जाता है । मध्यावधि राजकोषीय नीति विवरण में बाजार दरों पर जी डी पी की दृष्टि से चार विशिष्ट राजकोषीय संकेतकों के लिए तीन वर्षीय चल लक्ष्यों का उल्लेख किया जाता है, अर्थात् (i) राजस्व घाटा, (ii) राजकोषीय घाटा, (iii) जी डी पी अनुपात में कर और (iv) वर्ष के अंत में कुल बकाया ऋण तथा राजकोषीय नीति कार्यनीति विवरण का उद्देश्य, आगामी वर्ष के संबंध में राजकोषीय क्षेत्र में सरकार की नीतिगत प्राथमिकता की रूपरेखा दी जाती है ।

3.1.2.2 विनियोजन अधिनियम

3.1.2.2.1 विधानमण्डल द्वारा मांग पारित होने के बाद, भारत अथवा राज्य अथवा विधानमण्डल वाले संघ राज्य क्षेत्र की समेकित निधि में से विनियोजन हेतु व्यवस्था करने के लिए निम्नलिखित की पूर्ति के लिए आवश्यक सभी धन की व्यवस्था करने के लिए एक विनियोजन बिल पेश किया जाता है:

(क) विधानमण्डल द्वारा किए गए अनुदान और

(ख) समेकित निधि पर प्रभारित खर्च किंतु किसी भी स्थिति में विधानमण्डल के समक्ष प्रस्तुत पहले विवरण में दर्शाई गई राशि से अधिक नहीं (इस प्रभारित व्यय को विनियोग के रूप में कहा जाता है) ।

3.1.2.2.2 विधानमण्डल द्वारा इस बिल के पारित किए जाने तक समेकित निधि में से किसी धन की निकासी नहीं की जाएगी । इस बिल के पास हो जाने पर यह विनियोग अधिनियम बन जाता है । विनियोग अधिनियम में प्राधिकृत राशि का उद्देश्य सभी प्रभारों को कवर करना है जिनमें वित्त वर्ष के दौरान अदा की जाने वाली पिछले वर्षों की देनदारी अथवा उस वर्ष के खातों में समायोजित की जाने वाली राशि शामिल है । खर्च न हुआ शेष, जो व्यपगत हो गया है, अगले वर्ष में उपयोग हेतु उपलब्ध नहीं होता ।

3.1.2.3 आवंटन और पुनर्विनियोग

3.1.2.3.1 प्रत्येक अनुदान अथवा विनियोग अधिनियम की अनुसूची में दिखाए गए विनियोग की राशि के अंदर सभी आवंटन और पुनर्विनियोग, उपशीर्षों और उपशीर्षों के उप-प्रभागों के अंदर सरकार द्वारा अथवा ऐसे अधीनस्थ प्राधिकारियों द्वारा मंजूर किए जा सकते हैं जिन्हें ऐसा करने के लिए प्राधिकृत किया गया हो । तथापि यह इस सीमा के अध्यधीन है कि अनुदान के कार्य क्षेत्र अथवा आशय के अंदर न आने वाले किसी व्यय को उस अनुदान के अंतर्गत व्यवस्थित निधियों में से प्राधिकृत नहीं किया जाएगा । कोई भी आवंटन अथवा पुनर्विनियोग किसी भी समय वित्तीय वर्ष के पहले किंतु उसके बाद में नहीं प्राधिकृत किया जा सकता है जिससे अनुदान अथवा विनियोग संबंधित है । सामान्यतः एक अनुदान अथवा विनियोजन से दूसरे अनुदान अथवा विनियोग में पुनर्विनियोग अनुमत्य नहीं है ।

3.1.3 लेखों का स्वरूप

3.1.3.1 संविधान के अनुच्छेद 150 में लेखों के स्वरूप के बारे में निम्नलिखित बात कही गई हैः-

> "150 संघ और राज्यों के खातों का स्वरूप - संघ और राज्यों के खाते उस रूप में रखे जाएंगे जैसा कि राष्ट्रपति, भारत के नियंत्रक और महालेखा-परीक्षक की सलाह से, निर्धारित करें ।"

3.1.3.2 अधिसूचना संख्या सी डी - 896/80 दिनांक 27 सितंबर 1980 के अनुसार संघ और राज्यों द्वारा किस स्वरूप में खाते रखे जाएंगे, इसके निर्धारण का कार्य, भारत सरकार (व्यवसाय आवंटन) नियम-7 क (1) प्रविष्टि सम्मिलित करके (व्यय विभाग के लिए वित्त मंत्रालय शीर्ष के अंतर्गत) लेखा महा-नियंत्रक (सी जी ए) को प्रत्यायोजित किया गया है ।

"संघ अथवा राज्य सरकारों से संबंधित लेखा-पद्धति के सामान्य सिद्धांत और लेखों का स्वरूप तथा उससे संबंधित नियम और मैनुअल तैयार और संशोधित करना । "

3.1.3.3 सरकारी लेखा-पद्धति के सामान्य सिद्धांत इस समय राजकीय लेखांकन नियम 1980 (जी ए आर) द्वारा निर्धारित हैं । जी ए आर के नियम-21 में सरकार ने निम्नलिखित तरीके से लेखांकन की नकदी पद्धति के संबंध में व्यवस्था है:

"21. लेखों का नकदी आधार

केंद्रीय सरकार द्वारा भारत के नियंत्रक और महालेखा-परीक्षक की सलाह पर जारी इन नियमों अथवा किसी सामान्य अथवा विशेष आदेश द्वारा प्राधिकृत ऐसे पुस्तक समायोजनों को छोड़कर, राजकीय खातों में वित्त वर्ष के दौरान लेन-देन वास्तविक नकद प्राप्तियों और संवितरणों को दर्शाया जाएगा जो उसी अवधि के दौरान सरकार द्वारा अथवा उसकी ओर से भिन्न राशि के रूप में,

सामान्य वित्तीय नियम 2005 (जी एफ आर) द्वारा नियम 68 में इस पर पुनः बल दिया गया है । "

3.1.3.4 जी ए आर (नियम 23) के अनुसार पहले वर्णित संवैधानिक प्रावधानों के परिणामस्वरूप 4 राजकीय लेखे तीन भागों में रखे जाते हैं :

भाग-I - समेकित निधि भाग-II - आकस्मिकता निधि	भारत की (संघ राज्य क्षेत्र, प्रशासन अथवा राज्य अथवा संबंधित संघ राज्य क्षेत्र सहित)
भाग-III - लोक लेखा	भारत की (संघ राज्य क्षेत्र, प्रशासन अथवा राज्य अथवा संबंधित संघ राज्य क्षेत्र सहित)

3.1.3.5 लेखों के भाग-I के मामले में दो मुख्य विभाजन हैं[16]।

i. राजस्व - इसमें "प्राप्ति शीर्ष (राजस्व खाता) " और "व्यय शीर्ष (राजस्व खाता) " खण्ड भी सम्मिलित है ।

ii. पूंजी सरकारी ऋण, कर्ज - जिसमें "प्राप्ति शीर्ष (पूंजी खाता), " "व्यय शीर्ष (पूंजी खाता) " और "सरकारी ऋण, " "कर्ज " और "अग्रिम " के लिए खण्ड सम्मिलित हैं।

3.1.3.6 पहले विभाजन में निम्नलिखित खण्ड सम्मिलित हैं : - "राजस्व शीर्ष (राजस्व खाता), कराधान की प्राप्तियों तथा राजस्व के रूप में वर्गीकृत अन्य प्राप्ति तथा उससे वहन किए जाने वाले खर्च से संबंधित खण्ड "व्यय शीर्ष (राजस्व लेखा) " ।

[16]जी ए आर 1990 पर आधारित

3.1.3.7 द्वितीय विभाजन के अंतर्गत निम्नलिखित खण्ड सम्मिलित हैं :

(क) पूंजीगत प्रकृति की प्राप्तियों से संबंधित जिन्हें पूंजी खर्च के प्रतिसंतुलन के रूप में प्रयुक्त नहीं किया जा सकता है,

(ख) "व्यय शीर्ष (पूंजी खाता) " खण्ड, जो सामान्यतः आवधिक और स्थाई प्रकृति की ठोस परिसंपत्तियों में वृद्धि करने के उद्देश्य से उधार ली गई निधियों से वहन किया जाता है। इसके अंतर्गत पूंजीगत प्रकृति की प्राप्तियां भी सम्मिलित हैं जिनका आशय पूंजीगत खर्च को प्रति-संतुलित करने के लिए प्रयुक्त करना है ।

(ग) "सरकारी ऋण " "कर्ज " और "अग्रिम " के अंतर्गत जुटाए गए ऋण और सरकार द्वारा उनकी वापसी अदायगी सम्मिलित है, जैसे कि आंतरिक ऋण, संघ सरकार के बाह्य ऋण और सरकार द्वारा दिए गए कर्ज और अग्रिम तथा उनकी वापसी वसूलियां, "आकस्मिकता निधि के लिए विनियोग " और "अन्तर-राज्य निपटारा " से संबंधित लेन-देन ।

3.1.3.8 खातों के भाग-2 में रिकार्ड किए गए कारोबार जो संविधान के अनुच्छेद 267/संघ राज्य एंव अधिनियम 1963 की धारा 48 के अन्तर्गत राज्य अथवा संघ राज्य क्षेत्र से संबंधित हैं ।

3.1.3.9 खातों के भाग-3 में "अर्थात् सरकारी खाता " ऋण (भाग-1 में सम्मिलित के अतिरिक्त) "जमा ", अग्रिम ", "प्रेषणाएं ", और "उचंत ", से संबंधित लेन-देन को रिकार्ड किया जाता है । ऋण, जमा और अग्रिमों के अन्तर्गत इस भाग में लेन-देन ऐसे हैं जिनमें से सरकार प्राप्त धन की वापसी अदायगी की जिम्मेदारी उठाती है अथवा अदा की गई राशि को वसूल करने का उसका हक होता है, पहले की पुनः अदायगी को मिलाकर (ऋण और जमा तथा अग्रिमों) वसूलियां । इस भाग में "प्रेषणाओं और उचंत से संबंधित लेन-देन के अन्तर्गत सभी "मात्र समायोजन शीर्ष " सम्मिलित हैं जिसके अन्तर्गत ट्रेजरियों और करेन्सी तिजोरियों के बीच नकदी की प्रेषणाओं जैसे लेन-देन और विभिन्न लेखांकन सर्किलों के बीच अन्तरण रिकार्ड किया जाता है । इन शीर्षो के लिए प्रांरभिक डेबिटों अथवा क्रेडिटों को अन्ततः या तो उसी सर्किल की राशि अथवा अन्य खाता सर्किल के अन्दर तदनुरूपी प्राप्तियों अथवा अदायगियों द्वारा निकासी की जाती है ।

3.1.3.10 ऊपर संदर्भित समेकित निधि के विभाजनों और खण्डों के अन्दर लेन-देन को क्षेत्रकों में समूहकृत किया जाता है, जैसे कि "सामान्य सेवाएं ", "सामाजिक सेवाएं ", "आर्थिक सेवाएं ",

जिनके अन्तर्गत विशिष्ट कार्यों अथवा सेवाओं को रखा जाता है । इन क्षेत्रकों को "प्रमुख लेखा शीर्ष " में और आगे विभाजित किया जाता है । तथापि कुछ विशिष्ट मामलों में क्षेत्रकों का प्रमुख लेखा-शीर्ष के अन्तर्गत उनके विभाजन से पहले उन्हें उप-क्षेत्रकों में उप-विभाजित किया जाता है ।

3.1.3.11 आवश्यकता निधि के मामले में एक एकल प्रमुख शीर्ष होता है तथा सभी लेन-देन जो आकस्मिकता निधि से किए गए हैं उन्हें उसके अन्तर्गत रिकार्ड किया जाता है ।

3.1.3.12 लोक लेखा के मामले में भी लेन-देन को क्षेत्रकों और उप-क्षेत्रकों में समूहीकृत किया जाता है जिन्हें प्रमुख लेखा-शीर्ष के अन्तर्गत उप-विभाजित किया जाता है ।

3.1.3.13 प्रमुख लघु और विस्तृत शीर्ष लेखों में वर्गीकरण की मुख्य इकाई प्रमुख शीर्ष है जिसे लघु शीर्षों के अन्तर्गत विभाजित किया जाता है जिनके अनेक अधीनस्थ शीर्ष होते हैं, जिन्हें आमतौर पर उप-शीर्ष के नाम से जाना जाता है । उप-शीर्षों को विस्तृत शीर्ष के अन्तर्गत और आगे विभाजित किया जाता है । कभी-कभी प्रमुख शीर्षों को उनके और

बाक्स 3.1: एक पूंजीगत स्कीम के संबंध में पूंजीगत और राजस्व व्यय के बीच आवंटन

एक पूंजीगत स्कीम के संबंध में जिसके लिए पृथक पूंजी और राजस्व खाते के बीच आवंटन सरकार द्वारा भारत के नियंत्रक और महालेखा परीक्षक की सलाह पर निर्धारित सामान्य अथवा विशेष आदेशों के अनुसार तय किया जाता है । पूंजी और राजस्व खातों के बीच पूंजीगत स्कीम पर खर्च के आवंटन को शासित करने वाले मुख्य सिद्धांत निम्नलिखित हैः

(क) पूंजी खाता परियोजना के प्रथम निर्माण और उपस्कर के संबंध में सभी प्रभार और साथ ही कार्य के मध्यवर्ती अनुरक्षण के लिए, जो अभी तक सेवा के लिए चालू नहीं हुए हों, प्रभारों सहित सभी प्रभार पूंजी खाते में सम्मिलित किए जाने चाहिए ।

(ख) निम्नलिखित (ग) के अध्यधीन राजस्व खाते के अन्तर्गत अनुरक्षण के लिए बाद के सभी प्रभारों और सभी कामकाजी खर्चों को शामिल किया जाएगा जिसके अन्तर्गत परियोजना के कार्यकरण और देखभाल पर सभी व्यय और ऐसे नवीकरणों और प्रतिस्थापनाओं और ऐसी अभिवृद्धियों, सुधारों अथवा विस्तारों का खर्च भी शामिल होगा जिन्हें सरकार द्वारा निर्धारित किया जाएगा।

(ग) नवीकरण और प्रतिस्थापना के मामले दोनों में पूंजी और राजस्व दोनों प्रकृति के मामले शामिल हैं । व्यय का आवंटन इस मोटे सिद्धांत द्वारा विनियंत्रित किया जाना चाहिए कि राजस्व के अन्तर्गत सभी व्यर्थता अथवा सम्पत्ति के लिए मूल्यह्रास, जिसकी मूल रूप से व्यवस्था पूँजी अनुदानों में से की गई थी, पर्याप्त प्रतिस्थापन हेतु अदायगी की जानी चाहिए अथवा पर्याप्त प्रतिस्थापन हेतु निधि की व्यवस्था की जानी चाहिए और कि केवल वास्तविक सुधारों की लागत, चाहे निर्धारित नियमों अथवा फार्मूले अथवा सरकार के विशेष आदेशों के तहत तय की गई हो, पूंजी खाते मे डेबिट की जानी चाहिए।

(घ) बाढ, आग, भूकम्प, शत्रु कार्रवाई जैसी असाधारण आपदाओं द्वारा हुई क्षति की मरम्मत पर खर्च को पूँजी

विभाजन से पहले उप-प्रमुख शीर्ष के अन्तर्गत विभाजित किया जाता है। इस प्रकार क्षेत्रक, प्रमुख शीर्ष, उपशीर्ष और विस्तृत शीर्ष मिलकर राज्य के खातों की वर्गीकरण संरचना की पांच प्रणाली व्यवस्था बनाते हैं।

खाते अथवा राजस्व खाते पर प्रभारित किया जाना चाहिए अथवा उनके बीच इस तरह से विभाजित किया जाना चाहिए जैसा भी सरकार द्वारा प्रत्येक मामले की परिस्थिति के अनुसार तय किया जाए।

(ड़) परियोजना के निर्माण की प्रक्रिया के दौरान प्राप्त पूँजीगत प्राप्तियों को, जहाँ तक वे पहले पूँजीगत शीर्ष में डेबिट की गई से सम्बद्ध हैं, पूँजी खर्च में कटौती के लिए इस्तेमाल किया जाना चाहिए। उसके बाद, खातों में उनका उपचार हालातों पर निर्भर करेगा, किन्तु विशेष नियम अथवा सरकार के आदेश को छोडकर, उन्हें विभाग अथवा उपक्रम के राजस्व खाते में क्रेडिट नहीं किया जाना चाहिएः

(स्रोतः नियम 31, जी ए आर 1990 पर आधारित)

3.1.3.14 समेकित निधि के अन्तर्गत आने वाले प्रमुख लेखा शीर्ष सामान्यतः सरकार के कार्यों से मेल खाते हैं जैसे कि "फसली खेती ", "रक्षा " इत्यादि जैसी भिन्न-भिन्न सेवाओं के लिए सरकार द्वारा उपलब्ध कराये जाते हैं जब कि उनके अधीन्स्थ् लघुशीर्ष कार्यक्रमों का विनिर्धारण करते हैं जिन्हें प्रमुखशीर्ष द्वारा प्रदर्शित कार्य के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए आयोजित किया जाता है। एक कार्यक्रम के अन्तर्गत अनेक स्कीमें अथवा कार्यकलाप सम्मिलित हो सकते हैं और ये सामान्यतः कार्यक्रम द्वारा प्रदर्शित लघुशीर्ष के नीचे उपशीर्षों से मेल खाते हैं। कतिपय मामलों में, विशेष रूप से गैर विकासात्मक खर्च अथवा प्रशासनिक प्रकृति के सबंधं में उपशीर्षों के कार्यक्रम के घटकों का पता चलता है, जैसे कि "संगठन " अथवा विभिन्न प्रशासन के स्कन्ध " ।

3.1.3.15 एक "विस्तृत शीर्ष " को एक उद्देश्य वर्गीकरण कहा जाता है। लेखों के व्यय पक्ष में विशेष रूप से समेकित निधि के अन्तर्गत लेखों के शीर्षों के संबंध में विस्तृत शीर्षों का प्राथमिक अर्थ खर्च पर मदवार नियंत्रण से है और उससे इनपुटों जैसे कि "वेतन ", "कार्यालय खर्च ", "सहायता अनुदान", "ऋण ", निवेश की दृष्टि से किसी स्कीम अथवा कार्यकलाप अथवा संगठन के खर्च के उद्देश्य अथवा प्रकृति का पता चलता है।

3.1.4 लेखे तैयार करना

3.1.4.1 सरकार के वार्षिक लेखों के अन्तर्गत विनियोगखाते और वित्त खाते सम्मिलित हैं। वित्त खातों से विभिन्न विवरणों के रूप में सभी तीनों निधियों के संबंध में प्राप्तियों और खर्च के व्यौरों का

पता चलता है जिनमें सरकार की गारंटियां जैसी जिम्मेदारियां और राज्यों, राज्य क्षेत्रों और सरकारी क्षेत्रक उपक्रमों को दिए गए ऋण शामिल हैं । नियोजन खातों के माध्यम से संसद को पिछले वित्त वर्ष मे संसद द्वारा किए गए विनियोगों के विरूद्ध किए गए खर्च के बारे में बताया जाता है ।

3.1.4.2 इन दस्तावेजों को, उनकी भारत के नियंत्रक और महा-परीक्षक द्वारा सांविधिक लेखा-परीक्षा के बाद संसद के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है । संसद को विनियोगखातों के निर्माण और प्रस्तुतीकरण से बजटीय प्रक्रिया का चक्र पूरा हो जाता है ।

3.1.4.3 विनियोग खाते[17]

3.1.4.3.1 विनियोग खाते व्यय के खाते हैं जो पारित अनुदानों की राशि और विभिन्न प्रयोजनार्थ प्रभारित विनियोग के साथ तुलनीय प्रत्येक वित्त वर्ष के संबंध में सरकार के पारित और प्रभारित खर्च के खाते हैं जैसा कि राजकोषीय अनुदान अथवा विनियोग पर अधिशेष अथवा बचत को प्रदर्शित करने के लिए संसद अथवा विधानमण्डल द्वारा पारित विनियोग अधिनियमों के साथ नत्थी अनुसूचियों में विनिर्दिष्ट है । ये खाते सरकार की वार्षिक प्राप्तियों और संवितरणों के पूरक खाते हैं जिन्हें "वित्तखाते" के रूप में भी जाना जाता है[6]।

3.1.4.3.2 वर्ष 1961-62 से विनियोग खाते समूहवार संकलित किए जाते हैं जिससे कि अनावश्यक मामलों को खत्म किया जा सके और उनकी उपयोगिता बढाई जा सके । विनियोग खातों में निम्नलिखित सम्मिलित हैं :-

(i) "विनियोग खातों का सारांश " नामक एक समेकित विवरण जिसमें प्रत्येक पारित अनुदान और प्रभावित विनियोग के अन्तर्गत संसद/विधान मंण्डल द्वारा उपलब्ध निधियों की कुलराशि (मूल और पूरक), प्रत्येक के विरूद्ध किया गया वास्तविक खर्च और बचत अधिशेष दर्शाया जाता है, और

(ii) प्रत्येक अनुदान/विनियोग के विनियोग खाते जिनमें मूल अनुदान/विनियोग, पूरक अनुदान/विनियोग द्वारा कुल मिलाकर वर्ष के दौरान प्रदत्त निधियां सम्मिलित हैं तथा वर्ष के दौरान अभ्यर्पित राशि सम्मिलित है ।

3.1.4.3.3 इसके बाद "टिप्पणियों और समितियों " द्वारा इसका पालन किया जाता है जिससे अनुदानों/विनियोगों की तुलना में अधिक अधिशेषों को संसद/विधान मंडल (समूह शीर्ष के संग व्यौरे देते हुए) अनुदानों/विनियोगों की तुलना में अधिशेष नोटिस में लाए जाते हैं जिनके लिए विनियमन,

[17]स्रोतः "इन्ट्रोडक्शन टू इंडियन गवर्नमेंट एकाउटस एंड आडिट " पर आधारित पांचवा संस्करण 1987, भारत के नियंत्रण और महालेखा परीक्षक के प्रधिकार के तहत जारी

[18]एचटीटीपीः//सीजीए.एनआईसी.इन/एचटीएमएल/एपीपी.एचटीएम

अनुदान/विनियोग के विरूद्ध बुक किया गया खर्च शामिल है किन्तु जिसे वास्तव में संसद/विधान मंडल के विशिष्ट प्राधिकार के बिना "नई सेवा " पर किया गया खर्च, अन्यायोचित अथवा निधियों की अत्यधिक व्यवस्था है जिसकी वजह से बड़ी बचत और चूक होती है और व्यय पर त्रुटिपूर्ण नियंत्रण के मामले भी होते हैं । उदाहरणार्थ अत्यधिक, अनियमित अथवा अन्यायोचित पुनर्विनियोग अथवा अनुदान/विनियोग के अन्दर अभ्यर्पण ।

3.1.4.3.4 विनियोग खातों के सारांश में निम्नालिखित के लिए प्रावधान किया जाता हैः-

(i) आकस्मिकता निधि से अग्रिमों के जरिए वहन किए गए व्यय को दर्शाते हुए जिनकी विधानमंडल के प्राधिकार के जरिए वर्ष के दौरान निधि में प्रतिपूर्ति नहीं की गई;

(ii) कुल खर्च के साथ विनियोग खातों के अनुसार कुल व्यय का विनियोग जैसा कि व्यय की वसूलियों को ध्यान में रखने के बाद वित्तलेखों में दर्शाया गया है ।

(iii) अत्यधिक अनुदानों/विनियोगों के मामले में ध्यान आकर्षित करना जिन्हें नियमित किया जाना है ।

3.1.4.3.5 सामान्य नियम यह है कि अनुदान को पारित किया जाता है अथवा प्रत्येक सेवा के लिए अपेक्षित एकल व्यय को प्राधिकृत करने के लिए एक विनियोग होता है । इस प्रकार प्रत्येक अनुदान के विरूद्ध दर्शाया गया व्यय अथवा विनियोग खातों में विनियोग में समेकित अनुदानों अथवा विनियोगों से संबंधित खर्च की वसूलियां सम्मलित नहीं होती । दूसरी ओर वित्त खातों से वसूलियों को ध्यान में रखते हुए निवल व्यय दर्शाया जाता है । निम्नलिखित को दर्शाते हुए एक समाधान विवरणः

(क) विनियोग खातों के अनुसार कुल व्यय

(ख) वसूलियों का जोड और

(ग) इस प्रकार वित्तखातों में दिखाए गए निवल कुल खर्च को विनियोग खातों के सारांश के नीचे शामिल किया जाता है । प्रत्येक अनुदान/विनियोग से संबंधित वसूलियां दर्शाते हुए एक विस्तृत विवरण भी विनियोग खातों के परिशिष्ट के रूप में शामिल किया जाता है।

3.1.4.4 वित्त लेखे

3.1.4.4.1 जैसे ही वर्ष के खाते बन्द होते है प्रत्येक राज्य की सरकार अथवा विधान मंडल वाले संघ राज्य क्षेत्र के उस वर्ष के लिए वित्तखाते संबंधित महालेखाकार द्वारा तैयार किए जाते हैं और उन्हें

अनुमोदनार्थ नियंत्रक और महालेखा परीक्षक को प्रस्तुत किया जाता है और संबंधित विधान मंडलों के समक्ष प्रस्तुत करने के लिए राज्य के राज्यपाल/संघीय क्षेत्र के प्रशासक को भेजा जाता है। संघ सरकार के वित्त खाते, जिनमें सिविल और साथ ही रेलवे, रक्षा, डाक और दूर संचार के लेन देन सम्मिलित हैं; लेखा महानियंत्रक द्वारा तैयार और संसद पटल पर रखे जाने के लिए राष्ट्रपति को प्रमाणीकरण और पारेषण हेतु नियंत्रक और महालेखा परीक्षक को प्रस्तुत किया जाता है।

3.1.4.4.2 वित्त खाते, वर्ष के सबंधं में सरकार की प्राप्तियों और खर्च के खाते प्रस्तुत करते हैं जिनमें राजस्व और पूँजी खातों द्वारा सरकारी ब्याज और देनदारी खातों और संबंधित सरकार की परिसम्पत्तियों द्वारा, खातों में रिकार्ड किए गए शेषों के आधार पर तैयार खातें सम्मिलित हैं।

3.1.4.4.3 भाग-1 में विवरण का उद्देश्य निम्नलिखित के संबंध में संक्षिप्त रूप में जानकारी प्रदान करना है:-

(i) समेकित निधि, आकस्मिकता निधि और लोक लेखों से संबधित वर्ष के लेन देन।

(ii) (क) राजस्व खाते से बाहर पूंजीगत परिव्यय और वर्ष के अन्त तक उत्तरोत्तर पूंजी व्यय
(ख) राजस्व खर्च जिसे अस्थाई रूप से पूंजीकृत बनाया गया।

(iii) सिंचाई और विद्युत स्कीमों के वित्तीय परिणाम

(iv) सरकार की कर्ज स्थिति, कर्ज परिशोधन पर किए गए खर्च सहित।

(v) सरकार द्वारा ऋण और अग्रिम।

(vi) सरकार द्वारा दी गई गारण्टी।

(vii) नकद शेष और नकद शेषों का निवेश।

(viii) समेकित निधि, आकस्मिकता निधि और सरकारी स्रोतों के अन्तर्गत शेषों का सारांश।

3.2. लेखा परीक्षा[19]

3.2.1 भारत का नियंत्रक और महालेखा परीक्षक

3.2.1.1. संविधान के अनुच्छेद 148 में व्यवस्था है कि भारत का एक नियंत्रक और महालेखा परीक्षक (सीएजी) होगा जिसकी नियुक्ति "राष्ट्रपति द्वारा अपने हाथ से और सील के तहत वारण्ट द्वारा की जाएगी और उसे उसके कार्यालय से उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश की तरह ही आधारों पर और उसी ढंग से हटाया जा सकता है।"

[19]"इन्ट्रोडक्शन टू इंडियन गवर्नमेंट एकाउंट्स एंड आडिट " पर आधारित पांचवां संस्करण 1987 भारत के नियंत्रक और महालेखा-परीक्षक के प्राधिकार के तहत जारी।

3.2.1.2 संविधान के अनुच्छेद 149 में व्यवस्था है कि भारत का नियंत्रक और महालेखा-परीक्षक ऐसे कर्तव्य निष्पादित करेगा और संघ राज्यों और किसी अन्य प्राधिकारी/निकाय के लेखों के संबंध में, जैसा कि संसद द्वारा कानून द्वारा निर्धारित की गई शक्तियों का इस्तेमाल करेगा । इसमें यह भी व्यवस्था है कि ऐसा कानून पारित होने तक भारत का महालेखा परीक्षक ऐसे कार्यों का निष्पादन जारी रखेगा जो उसके द्वारा संविधान की शुरूआत से पहले निष्पादित किए जाते थे । तदनुसार संसद ने नियंत्रक और महालेखा परीक्षक (ड्यूटी और सेवा शर्तें) अधिनियम 1971 पारित किया । सी ए जी के कार्य और ड्यूटियाँ निम्नलिखित पैराग्राफों में बताई गई हैं : -

3.2.1.3 लेखांकन कार्य

3.2.1.3.1 संविधान के अनुच्छेद 150 में निर्धारित है कि संघ और राज्यों के लेखे ऐसे फार्मों में रखे जाएंगे जैसे कि सी ए जी की सलाह पर राष्ट्रपति द्वारा निर्धारित किए जाएं । नियंत्रक और महालेखा परीक्षक (ड्यूटियां, शक्तियां और सेवा शर्तें) अधिनियम की शुरूआत से पहले रक्षा, रेलवे, संघ सरकार कुछ अन्य विभागों, लोक सभा और राज्य सभा सचिवालयों और गोवा, दमन और दीव तथा पुड्डुचेरी संघ राज्य क्षेत्रों के खाते सी एण्ड ए जी द्वारा संकलित नहीं किए जाते थे । इस अधिनियम द्वारा इस व्यवस्था को समाप्त नहीं किया गया ।

3.2.1.3.2 अधिनियम के अंतर्गत सी ए जी को प्रत्येक वर्ष खाते तैयार करने के लिए जिम्मेदार ठहराया गया है जिनमें संबंधित शीर्षों के तहत संघ राज्यों और प्रत्येक विधानसभा वाले संघ राज्य क्षेत्र के प्रयोजनार्थ वार्षिक प्राप्तियों और संवितरणों को दर्शाया जाता है । तथापि राष्ट्रपति और राज्यपाल, सी ए जी से परामर्श करने के बाद उसे अपनी जिम्मेदारी से क्रमशः संघ/संघ राज्य क्षेत्रों और राज्यों के मामले में मुक्त कर सकते हैं । जिन खातों के संबंध में संकलन/लेखन के लिए सी ए जी जिम्मेदार है उसे संबंधित "वार्षिक वित्तीय विवरण " तैयार करके उसके द्वारा आवश्यक सहायता प्रदान की जाएगी।

3.2.1.3.3 लेखों को प्रशासनिक मंत्रालयों तथा विभागों के साथ एकीकृत करने के उद्देश्य से संघ में लेखों के विभागीयकरण की दिशा में एक प्रक्रिया 1976 के बाद से क्रमिक ढंग से आयोजित की गई थी । इस स्कीम के अंतर्गत लेखे तथा वित्त, समग्र वित्तीय प्रबंधन का एक अभिन्न अंग हैं । प्रशासनिक मंत्रालयों को अदायगी करने और समय पर लेखों का अनुपालन और प्रस्तुतीकरण की जिम्मेदारी सौंपी जाती है । जैसा कि पहले कहा गया है, सी ए जी को इस स्कीम के परिणामस्वरूप लेखांकन कार्यों से मुक्त कर दिया गया ।

3.2.1.3.4 स्कीम की खास-खास बातों का उल्लेख नीचे किया गया है:

(क) विभाग/मंत्रालय का सचिव, मुख्य लेखा प्राधिकारी के रूप में कार्य करता है और अपनी जिम्मेदारी का निपटान मंत्रालय/विभाग के एकीकृत वित्तीय सलाहकार की सहायता से करता है ।

(ख) मंत्रालय/विभाग के अदायगी और लेखांकन कार्यों का निपटान, विभाग/मंत्रालय के मुख्यालय में कार्यरत विभागीय वेतन तथा लेखा कार्यालयों और देश के विभिन्न क्षेत्रों में कार्यरत क्षेत्रीय वेतन तथा लेखा कार्यालयों के माध्यम से किया जाता है । क्षेत्रीय वेतन तथा लेखा कार्यालय की संरचना देश के विभिन्न क्षेत्रों में क्षेत्र संगठनों की संख्या और प्रसार के संदर्भ में तय की जाती है ।

(ग) मंत्रालय/विभाग और इनके संलग्न व अधीनस्थ कार्यालयों से संबंधित अदायगियों और साथ ही प्राप्ति लेन-देनों का कार्य भारतीय रिजर्व बैंक और भारतीय स्टेट बैंक की शाखाओं अथवा इनके सहायक बैंकों अथवा ट्रेजरी के हस्तक्षेप के बिना विभाग से प्रत्यायित सार्वजनिक क्षेत्रक बैंकों की विनिर्दिष्ट शाखाओं के जरिए किया जाता है ।

(घ) क्षेत्रीय वेतन तथा लेखा कार्यालय क्षेत्र के लेखों का संकलन करते हैं और उन्हें मुख्यालय में केंद्रीय लेखा कार्यालय को प्रस्तुत करते हैं जो उसके द्वारा की गई सीधे ही अदायगी अथवा प्राप्ति के लेन-देनों का संकलन करने और क्षेत्रीय वेतन तथा लेखा कार्यालय से और उसके अपने कार्यालय से प्राप्त संकलित लेखों के आधार पर पूरे विभाग के लेखों का समेकन करने के लिए जिम्मेदार है ।

3.2.1.3.5 तथापि, अभी तक राज्य सरकार स्तर पर लेखों और लेखा-परीक्षा कार्यों का पृथक्करण नहीं किया गया है ।

3.2.1.3.6 मंत्रालयों/विभागों में लेखांकन कार्य अब सामान्य लेखांकन नियम 1990 के अंतर्गत सी जी ए को सौंप दिया गया है ।

3.2.1.4 लेखा-परीक्षा कार्य

3.2.1.4.1 संविधान के अनुच्छेद 151 में यह व्यवस्था है कि सी ए जी, संघ के मामले में अपनी रिपोर्टें राष्ट्रपति को प्रस्तुत करेगा जो उन्हें संसद के प्रत्येक पटल पर रखवाएंगे । राज्यों के मामले में

भी ऐसे ही प्रावधान हैं । नियंत्रक और महालेखा परीक्षक (ड्यूटी, शक्तियां और सेवा शर्तें) अधिनियम 1971 की धारा 13, 16 और 17 के अंतर्गत यह दायित्व सी एण्ड ए जी का है[20] ।

क. भारत की समेकित निधि में देय तथा प्रत्येक राज्य और संघ राज्य क्षेत्र की सभी प्राप्तियों की, जहाँ विधानसभा है, लेखा परीक्षा करना तथा अपने आपको इस बात से संतुष्ट करना कि इस संबंध में नियम और प्रक्रियाएं, राजस्व के आकलन, संग्रह और उचित आवंटन पर प्रभावी चैक रखने के लिए तैयार किए गए हैं तथा उनका यथापूर्वक पालन किया जा रहा है तथा इस प्रयोजनार्थ लेखों की ऐसी जाँच करना जिसे वह उपयुक्त समझें;

ख. भारत की समेकित निधि से तथा प्रत्येक राज्य और संघ राज्य क्षेत्र के सभी व्यय की, जहाँ विधानसभा है, लेखा-परीक्षा करना तथा यह पता लगाना कि क्या लेखों में संवितरित के तौर पर दर्शाई गई राशि विधिक तौर पर उपलब्ध थी और जिस सेवा अथवा प्रयोजन के लिए प्रभारित या प्रयोग की गई है उसके लिए लागू थी और कि क्या खर्च उस प्राधिकार के अनुरूप है जो उसे अधिशासित करता है;

ग. आकस्मिकता निधि और सार्वजनिक लेखों से संबंधित संघ और राज्यों के सभी लेन-देन की लेखा-परीक्षा करना;

घ. संघ अथवा राज्य के किसी भाग में रखे गए सभी व्यापार, विनिर्माण, लाभ और हानि खातों और तुलन-पत्रों की लेखा-परीक्षा करना; और

ड. संघ अथवा राज्य के किसी कार्यालय अथवा विभाग में रखे गए भण्डार और भण्डार के लेखों की लेखा-परीक्षा करना और प्रत्येक मामले में उसके द्वारा जाँचे गए लेखों अथवा व्यय अथवा लेन-देनों के संबंध में रिपोर्ट करना ।

3.2.1.4.2 उपरोक्त के अलावा, सी ए जी, अधिनियम के अंतर्गत उन निकायों अथवा प्राधिकारियों की प्राप्तियों और खर्च की लेखा-परीक्षा करने के लिए भी प्राधिकृत है जिनका पर्याप्त रूप से वितपोषण संघ अथवा राज्य अथवा संघ राज्य क्षेत्र के राजस्व से ऋणों अथवा अनुदानों के द्वारा होता है । वस्तुतः, राष्ट्रपति अथवा राज्य का राज्यपाल अथवा संघ का प्रशासक, जहाँ विधानसभा है, भी सी ए जी से किसी प्राधिकरण/निकाय के खातों की लेखा-परीक्षा करने का अनुरोध कर सकता है जो उसे कानून के अंतर्गत नहीं सौंपे गए हैं ।

3.2.1.4.3 सी ए जी द्वारा प्रस्तुत और संसद के प्रत्येक सदन पर प्रस्तुत रिपोर्ट की "लोकसभा में प्रक्रिया और व्यवसाय आचरण नियमों " के नियम 308 के अंतर्गत लोक लेखा समिति (पी ए सी)

[20]"इंट्राडक्शन टू इण्डिया गवर्नमेंट एकाउन्ट्स एण्ड आडिट " पांचवां संस्करण, 1987; भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक के प्राधिकार के तहत जारी, पर आधारित ।

द्वारा जांच की जाती है । सरकारी उपक्रमों के मामले में इन रिपोर्टों की जांच सरकारी उपक्रम संबंधी संसदीय समिति द्वारा (सी ओ पी यू) की जाती है । इन पर इस रिपोर्ट के अध्याय 8 में और आगे चर्चा की गई है ।

3.3 आंतरिक लेखा-परीक्षा

3.3.1 इस समय "आंतरिक लेखा-परीक्षा " को विभिन्न कार्यक्रमों, स्कीमों और कार्यकलापों की कारगरता और वित्तीय निष्पादन का मानीटरन करने के लिए प्रबंधन की एक सहायकता के रूप में समझा जाता है । भारत सरकार में, आंतरिक लेखा-परीक्षा विभिन्न मंत्रालयों/विभागों के प्रधान लेखा कार्यालयों ने आंतरिक लेखा-परीक्षा स्कंध के माध्यम से आयोजित की जाती है[21] ।

3.3.2 केंद्रीय सरकार के लेखों के विकेन्द्रीकरण की स्कीम के अंतर्गत एक आंतरिक लेखा-परीक्षा संगठन की स्थापना करने की व्यवस्था है । तदनुसार अधिकांश केंद्रीय सरकार के मंत्रालयों में मुख्य लेखा नियंत्रक/लेखा नियंत्रक के अधीन इनकी स्थापना की गई थी । मंत्रालय/विभाग का सचिव मुख्य लेखा प्राधिकारी के रूप में कार्य करता है । तथापि, वित्तीय सलाहकार, सचिव की ओर से विभिन्न सचिवालय और क्षेत्र संगठनों द्वारा और मंत्रालय/विभाग के वेतन और लेखा कार्यालयों द्वारा रखे गए रिकार्डों से अदायगियों और लेखों की आंतरिक लेखा-परीक्षा के लिए जिम्मेदार होता है[22] ।

3.3.3 मुख्य लेखा नियंत्रक (सी सी ए)/लेखा नियंत्रक (सी ए) की भूमिका और जिम्मेदारियों के संशोधित चार्टर में परिकल्पना की गई है कि सी सी ए/सी ए के नियंत्रण और पर्यवेक्षण के अधीन कार्यरत आंतरिक लेखा-परीक्षा स्कंध, अनुपालन/विनियामक लेखा-परीक्षा की विद्यमान पद्धति से और आगे बढ़ेगा तथा निम्नलिखित पर बल देगाः

- अलग-अलग स्कीमों का आकलन, मॉनीटरन और मूल्यांकन;
- सामान्य रूप से आंतरिक नियंत्रणों की पर्याप्तता और कारगरता का और विशेष रूप से वित्तीय पद्धतियों की सुदृढ़ता और वित्तीय तथा लेखांकन रिपोर्टों की विश्वसनीयता का आकलन;
- जोखिम कारकों का (आउटकम बजट में दिए गए कारकों से) विनिर्धारण और मानीटरन; धन का मूल्य सुनिश्चित करने के लिए सेवा प्रदाय पद्धति की अर्थव्यवस्था, कार्यकुशलता और प्रभावशालिता का समालोचनात्मक आकलन; और

मध्यावधि सुधारों को सुकर बनाने के लिए एक प्रभावी मानीटरन पद्धति की व्यवस्था करना ।

[21]एचटीटीपीः/सीजीए.एनआईसी./एचटीएमएल/आईआडिट.एचटीएम
[22]"इन्ट्रोडक्शन टु इंडियन गवर्नमेंट्स एकाउंट्स एण्ड आडिट "

उपरोक्त संशोधित कार्य समय-समय पर सी जी ए द्वारा जारी मार्ग-निर्देशों के अनुसार आयोजित किए जाने हैं ।

3.4 एकीकृत वित्तीय सलाहकार (आई एफ ए) के लिए नया चार्टर

3.4.1 एकीकृत वित्तीय सलाहकार की एक स्कीम 1975 में लागू की गई थी[23]। सामान्य रूप से आई एफ ए को निम्नलिखितों के लिए जिम्मेदार बनाया गया[24] ।

1) विभाग/मंत्रालय का बजट तैयार करना, विभिन्न स्कंधों, विभागों/संगठनों के लिए बजट आवंटनों का विभाजन;

2) सहायता अनुदान, ऋणों इत्यादि की निकायों, निगमों और प्राधिकरणों को सीधे ही अदायगी की व्यवस्था करना जिन्हें विभाग द्वारा मंजूर किया जाए;

3) देश के विभिन्न क्षेत्रों में उसके अधीन वेतन और लेखा कार्यालयों के माध्यम से सभी वेतन और भत्तों, कार्यालय आकस्मिकताओं, विविध अदायगियों, सभी सरकारी सेवकों के लिए अनुमत्य ऋणों और अग्रिमों की, निर्धारित वित्तीय तथा राजकोषीय प्रक्रियाओं के अनुसार, भविष्य निधि दावे सहित अदायगी की व्यवस्था करना ।

4) केंद्रीय सरकार और/अथवा नियंत्रक और महालेखा परीक्षक द्वारा जारी अनुदेशों के अनुसार विभाग/मंत्रालयों के लेखों का संकलन और समेकन तथा लेखों का विनियोग करना;

5) विभाग/मंत्रालय के कार्यों और आवश्यकताओं के लिए उपयुक्त प्रबंधन, लेखा-पद्धति की एक प्रणाली लागू करना ।

6) प्रबंधन के एक भाग के रूप में प्रचालन में लेखों और कार्यकुशलता दोनों की शुद्धता सुनिश्चित करने के लिए विभाग के अंदर आंतरिक निरीक्षण की एक मजबूत पद्धति स्थापित करना ।

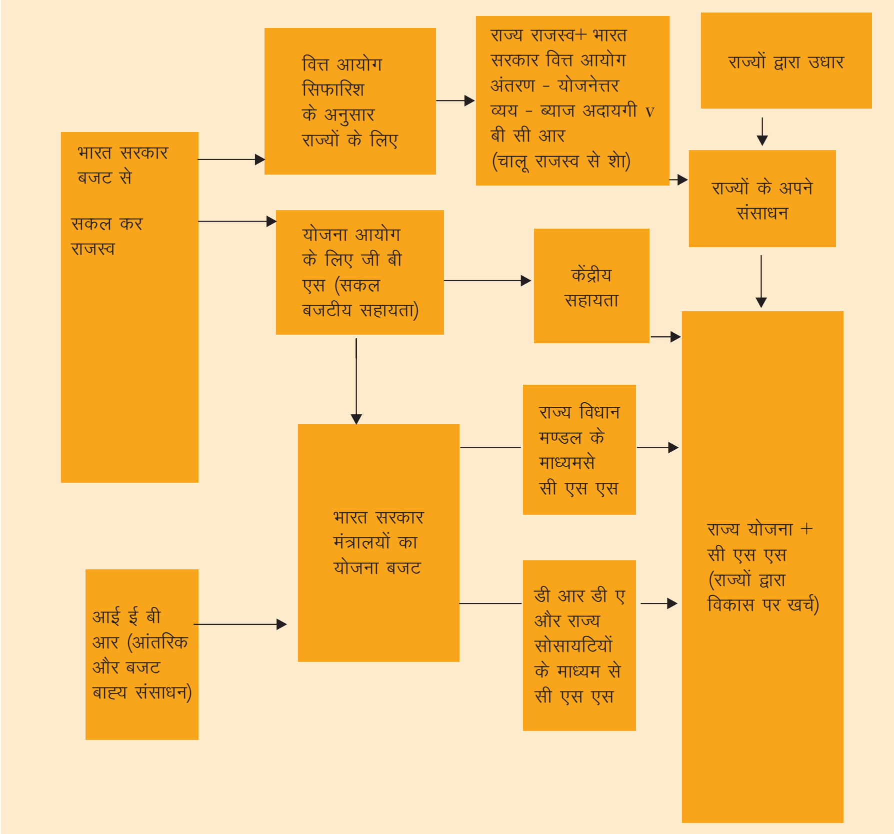
3.4.1 इस स्कीम की 2006 में समीक्षा की गई थी । एकीकृत वित्तीय सलाहकारों के नए चार्टर का अध्याय 7 में विश्लेषण किया गया है । संक्षेप में इसके अंतर्गत मंत्रालयों/विभागों के अंदर वित्त प्रबंधन में आई एफ ए की भूमिका की फिर से परिभाषा की गई है जिसमें बजट अनुभाग तैयार करने से लेकर नकदी प्रबंधन और आंतरिक लेखा-परीक्षा सम्मिलित है ।

[23]कार्यालय ज्ञापन एफ सं. 10 (29)-ई-कोर्ड/73 दिनांक 6/10/1975
[24]"इन्ट्रोडक्शन टु इंडियन गवर्नमेंट एकाउंट्स एण्ड आडिट "

3.5 केंद्रीय सरकार कार्यक्रमों से संबद्ध निधियों का प्रवाह

3.5.1 राजस्व सृजन के स्रोतों की अपर्याप्तता के कारण केंद्र से राज्यों को निधियों का अंतरण विभिन्न माध्यमों से किया जाता है। पहला और सबसे महत्वपूर्ण अन्तरण वित्त आयोग द्वारा (संविधान के अनुच्छेद 280 और 281 की दृष्टि से) की गई सिफारिशों के अनुसार। दूसरा चैनल योजना आयोग के माध्यम से है। इस मामले में राज्यों को "राज्यों की वार्षिक योजना के वित्त पोषण की स्कीम " के अंतर्गत "केंद्रीय सहायता " के रूप में योजना आयोग से योजना निधियां प्राप्त होती हैं। उन्हें राज्य सरकारों द्वारा कार्यान्वित कतिपय स्कीमों के संबंध में विभिन्न केंद्रीय सरकार के मंत्रालयों/विभागों के जरिए भी योजना निधियां प्राप्त होती हैं। इन स्कीमों को "केंद्र प्रायोजित स्कीम (सी एस एस) के रूप में जाना जाता है। सी एस एस के मामले में निधियों के अंतरण की पद्धतियां संबंधित स्कीमों के डिजाइन में की गई परिकल्पना के अनुसार हैं। केंद्र से राज्यों के लिए निधियों के प्रवाह का एक स्कीमबद्ध रेखा चित्र चित्र 3.1 में प्रस्तुत है[25] । "

चित्र 3.1 : केंद्र से राज्यों को निधियों का अंतरण



[25]स्रोत: "राज्यों और केंद्र प्रायोजित स्कीमों के लिए केंद्रीय अंतरण " पर आधारित, नरेश सी सक्सेना द्वारा; एचटीटीपी://पीएमइंडिया.निकइन. एनएसी/कान्सेप्ट%पेपर्स/सेन्ट्रल% 20 ट्रांसफर्स.पीडीएफ

3.5.2 इस रिपोर्ट में आयोग ने केवल सी एस एस के मामले में से राज्यों को निधियों के हस्तांतरण पर ध्यान केंद्रित किया है । केंद्र प्रायोजित स्कीमें संविधान की सातवीं अनुसूची की सूची-। एक में केंद्रीय सरकार के लिए आवंटित विषयों के अंदर नहीं आती हैं । तथापि उनका वित्त पोषण केंद्रीय सरकार द्वारा कतिपय राष्ट्रीय उद्देश्य प्राप्त करने के लिए किया जाता है । किसी भी स्कीम के लिए अन्ततः कार्यान्वयन एजेंसियों के लिए केंद्रीय सरकार से निधियों का प्रवाह इन दो चैनलों में से किसी एक के जरिए होता है ।

i) निधियां राज्य सरकारों की समेकित निधि में अंतरित की जाती हैं जो धन को कार्यान्वयन निधियों के माध्यम से खर्च करती हैं ।

ii) केंद्रीय सरकार सामान्य बैंकिंग चैनलों के माध्यम से राज्यों में कार्यान्वयन एजेंसियों को सीधे ही निधियां अंतरित करती है ।

3.5.3 कुछ एक स्कीमों के मामले में धन जारी करने की पद्धति की किस्मों का चित्रण तालिका 3.1 में किया गया है[26]।

तालिका 3.1 : धन जारी करने की पद्धति की किस्में (चुनिन्दा मामले)

क्र. सं.	किस्म - I	किस्म - II	किस्म - III	किस्म - रूज
	वित्त मंत्रालय द्वारा भारतीय रिजर्व बैंक में राज्य सरकार खाते के लिए ऋण के माध्यम से राज्य सरकारों को	संबंधित, प्रशासनिक मंत्रालय/विभाग अथवा उस विभाग के अधीनस्थ कार्यालय द्वारा भारतीय रिजर्व बैंक में राज्य सरकार खाते के लिए ऋण के माध्यम से राज्य सरकारों को	संबंधित प्रशासनिक मंत्रालय/विभाग अथवा उस विभाग के एक अधीनस्थ कार्यालय द्वारा राज्य अथवा जिला स्तर पर सीधे ही पृथक एजेंसियों के लिए	संबंधित प्रशासनिक मंत्रालय/विभाग अथवा उस विभाग के किसी अधीनस्थ कार्यालय द्वारा बैंक ड्राफ्ट के माध्यम से राज्य सरकार के विभागों को
1.	पर्वतीय क्षेत्र विकास कार्यक्रम	एकीकृत डेयरी विकास परियोजना	रोजगार आश्वासन स्कीम	पूर्वोत्तर परिषद
2.	मलिन बस्ती विकास स्कीम	विशेष केंद्रीय सहायता जनजातीय उपयोजना	बालिका समृद्धि योजना	
3.	प्रधानमंत्री ग्रामोदय योजना	राष्ट्रीय दाल विकास कार्यक्रम	इंदिरा आवास योजना	
4.	प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना*	राष्ट्रीय तिलहन उत्पादन कार्यक्रम	राष्ट्रीय बायोगैस विकास कार्यक्रम	

[26]एचटीटीपी://प्लानिंगकमीशन.एनआईसी.इन/रिपोर्टस/सेरिपोर्ट/एसईआर/एसटीडीवाई-एफएलडब्ल्यूएफएनडीएस.पीडीएफ

तालिका 3.1 : धन जारी करने की पद्धति की किस्में (चुनिन्दा मामले)				
क्र. सं.	**किस्म - I**	**किस्म - II**	**किस्म - III**	**किस्म - IV**
		आपरेशन ब्लैक बोर्ड		
			राष्ट्रीय एड्स नियंत्रण कार्यक्रम	
			राष्ट्रीय क्षय रोग नियंत्रण कार्यक्रम	
			स्वर्ण जयंती शहरी रोजगार योजना**	

* 2000-2001 में इस ढंग से धन जारी किया गया और 2001-02 से किस्म-III पद्धति अपनाई गई।

** वस्तुतः अधिकांश राज्यों ने पंजीकृत राज्य स्तर एजेंसी कायम नहीं की है तथा संबंधित राज्य सरकार कार्यालयों को निधियां प्राप्त होती हैं । किंतु उन्हें राज्य सरकार के खाते में जमा करने के बजाए और कार्यान्वयन एजेंसियों को और आगे संवितरण करने हेतु बजटीय आवंटन प्राप्त करने के लिए उन्हें बैंक खातों के माध्यम से जारी किया जाता है । वस्तुतः वे उसी ढंग से कार्य कर रही हैं जिस ढंग से पंजीकृत राज्य स्तर एजेंसी से उम्मीद की जाती है ।

3.5.4 सी एस एस के अंतर्गत वास्तविक व्यय केवल तभी किया जाता है जबकि अदायगी या तो स्कीम के लाभार्थी को अथवा वस्तुओं और सेवाओं के आपूर्तिकारों को की जाती है तथापि उचित सूचना प्रणाली के अभाव में जारी राशि और किए गए खर्च के बीच निधियों के प्रवाह और सम्बन्ध का अनिश्चितता की मात्रा के बगैर निर्धारण नहीं किया जा सकता । जब निधियां राज्यों में कार्यान्वयन एजेंसियों को सीधे ही अंतरित की जाती हैं तो ऐसा अग्रिम रूप से किया जाना चाहिए जिसके फलस्वरूप पाइपलाइन में निधियों का पर्याप्त समुच्चय होता है ।

3.6 बजटीय सुधारों में पिछली पहलें

3.6.1 निष्पादन बजट (1969), शून्य आधारित बजट (1986-87) और आउटकम बजट (2005-06) से संबंधित पहलों का उल्लेख संक्षेप में अध्याय-2 में किया गया है । बजटीय सुधारों से संबंधित मुद्दों पर विचार करते समय उन पर निम्नलिखित अध्याय में और आगे चर्चा की गई है ।

4

बजटीय प्रक्रिया का विश्लेषण

4.1 बजटीय पद्धति

4.1.1 एक इनपुट-आधारित बजट पद्धति में सार्वजनिक व्यय की उत्पादकता और सार्वजनिक सेवाओं की सुपुर्दगी के साथ बजट परिव्यय का संयोजन सामान्यतः अस्पष्ट है । पारम्परिक समान मद बजट पद्धति में प्रमुख रूप से यह सुनिश्चित करने पर बल दिया जाता है कि एजेंसियां विनिर्दिष्ट आवंटन का पार न करें[27] । इस पद्धति के अंतर्गत इनपुटों के एक विस्तृत बजटीय विनिर्देश के माध्यम से वित्तीय अनुपालन प्राप्त करने का प्रयास किया जाता है और इसे प्राप्त करने के लिए व्यय नियंत्रण हेतु विस्तृत प्रक्रियाएं तैयार की जाती हैं । केंद्रीय और राज्य स्तरों पर भारत में बजटीय पद्धति पारम्परिक और इनपुट आधारित बनी हुई है। यद्यपि हाल ही में लागू की गई आउटकम बजट पद्धति परिणाम प्राप्त करने की दिशा में एक बड़ा सुधार है ।

4.2 संसदीय प्रक्रियाएं

4.2.1 लोकसभा में प्रक्रिया और व्यवसाय संचालन नियमों के नियम 204 (1) के अनुसार बजट संसद में उस तारीख को प्रस्तुत किया जाता है जो राष्ट्रपति द्वारा निर्धारित की जाती है । इस समय कनवेंशन बजट को फरवरी के अंतिम कार्य दिवस पर सुबह 11 बजे प्रस्तुत करने का है अर्थात् वित्त वर्ष की शुरूआत से लगभग एक महीने पहले, सिवाय जब लोकसभा के आम चुनाव होने हैं । चुनाव वर्ष में बजट दो बार प्रस्तुत किया जा सकता है, पहला कुछ एक महीनों के लिए लेखा अनुदान प्राप्त करने के लिए और बाद में पूर्ण बजट ।

4.2.2 बजट पर सामान्य चर्चा अध्यक्ष द्वारा बजट प्रस्तुत किए जाने वाले दिन के बाद निश्चित दिन को और ऐसी अवधि के दौरान की जाती है जिसे अध्यक्ष द्वारा तय किया जाए । सामान्य चर्चाओं के दौरान सदन को पूरे बजट पर अथवा उसमें अन्तर्निहित सिद्धांत के किसी भी प्रश्न पर चर्चा करने की आजादी होती है । किंतु कोई भी प्रस्ताव पेश नहीं किया जा सकता और न ही बजट सदन द्वारा पारित करने के लिए प्रस्तुत किया जा सकता है । वित्त मंत्री को चर्चाओं के अंत में उत्तर देने का अधिकार होता है । इस स्तर पर चर्चाओं का क्षेत्र बजट की सामान्य जांच, वित्त मंत्री के बजट भाषण में अभिव्यक्त कराधान नीति और सामान्य स्कीमों और प्रणालियों आदि तक सीमित होता है । सदन द्वारा अनुदानों

[27]उदाहरण के लिए सामान्य वित्तीय नियमों (जी एफ आर) 52 (3) में निर्धारित है कि ऐसे संवितरण नहीं किए जाएं जिनका प्रभाव संसद द्वारा वित्त वर्ष के लिए प्राधिकृत विनियोगअथवा कुल अनुदान पर हो सिवाय पूरक अनुदान अथवा आकस्मिकता निधि से अग्रिम प्राप्त करने के बाद ।

के लिए संगत मांगों अथवा वित्त विधेयक पर चर्चा किए जाने के समय विशिष्ट मुद्दों अथवा कठिनाईयों पर सदन में चर्चा की जा सकती है ।

4.2.3 सामान्य चर्चा सम्पन्न हो जाने के बाद लोकसभा में सदन की कामकाज सलाहकार समिति द्वारा निर्णीत समय तालिका के अनुसार लोकसभा में अलग-अलग मंत्रालयों/विभागों की अनुदान मांगों पर चर्चा की जाती है और उन्हें पारित किया जाता है । विभिन्न अनुदान मांगों की समुचित जांच को सुकर बनाने के उद्देश्य से, संबंधित अनुदान मांगों पर विचार करने और उनके संबंध में सदन को रिपोर्ट देने के लिए प्रत्येक वर्ष संसद की विभागीय संबद्ध स्थाई समितियां गठित की जाती हैं । तथापि इन समितियों को "कटौती प्रस्ताव" की प्रकृति का कोई सुझाव देने की शक्ति प्राप्त नहीं है और उन्हें केवल अनुनय करना होता है ।

4.2.4 किसी मांग पर चर्चा किए जाने के दौरान कोई भी सदस्य निम्नलिखित किस्म के कटौती प्रस्ताव प्रस्तुत करके मांग की राशि में कटौती का प्रस्ताव पेश कर सकता हैः

- नीति कटौती की नामंजूरी (यह प्रस्ताव पेश करके कि मांग की राशि में एक रुपए की कटौती की जाए जो मांग के अंतर्गत निहित नीति की नामंजूरी का द्योतक है) ।
- बजट कटौती (यह प्रस्ताव पेश करके कि "मांग में एक विनिर्दिष्ट राशि की कटौती की जाए " जो कि जाने वाली बचत का द्योतक है); और
- सांकेतिक कटौती (यह प्रस्ताव पेश करके कि "मांग की राशि में 100 रुपए की कटौती की जाए " जिससे कि विशिष्ट शिकायत पेश की जा सके) ।

4.2.5 अनुदान मांगों पर चर्चा के लिए आवंटित समयावधि के अन्त में अध्यक्ष सभी बकाया अनुदान मांगों को सदन में मतदान के लिए प्रस्तुत करेगा । इस प्रक्रिया को "गिलोटिन " के रूप में जाना जाता है जो एक विनिर्दिष्ट समय के अन्दर वित्तीय प्रस्तावों के संबंध में बहस को समाप्त करने का एक साधन है । जिसका परिणाम यह होता है कि अनेक मांगों को सदन द्वारा चर्चाओं के बगैर पारित किया जाना है । इसके साथ ही कटौती प्रस्तावों पर भी, जो पेश किए गए हैं; मतदान कराया जाता है और उनका निपटान हो जाता है । लोक सभा में राष्ट्रपति के पूर्व अनुमोदन से भारत की समेकित निधि में से आहरण के लिए विनियोग विधेयक प्रस्तुत किया जाता है । इसे पेश करने, उस पर विचार करने तथा उसी दिन पारित करने के लिए अध्यक्ष की विशेष अनुमति प्राप्त करनी होती है । शेष मांगों के गिलोटिन होने के बाद वित्त वर्ष के संबंध में अनुदान मांगों से संबंधित विनियोग विधेयक पर बहस

का क्षेत्र सार्वजनिक महत्व अथवा प्रशासनिक नीति के मामलों तक सीमित रहता है जो विधेयक द्वारा कवर हुए अनुदानों में अन्तर्निहित है जिन्हें संगत अनुदान मांगे पेश करते समय नहीं उठाया गया था जब कि वे विचाराधीन थी ।

4.3 बजट तैयार करना

4.3.1 भारत सरकार में वार्षिक बजट तैयार करने के दौरान ऊपर से नीचे और नीचे से ऊपर दोनों ही दृष्टिकोणों का पालन किया जाता है । यद्यपि मार्गनिर्देश और अनुदेश वित्त मंत्रालय तथा योजना आयोग द्वारा जारी किए जाते है तथपि खर्च करने वाले मंत्रालय/विभाग अपने अपने अनुमानों के आधार पर बजट आवंटनों के लिए अनुरोध करते हैं । निर्माण प्रक्रिया को शासित करने वाले प्रावधान सामान्य वित्तीय नियमों में दिए गए हैं । वित्त मंत्रालय प्रत्येक वर्ष एक बजट परिपत्र जारी करता है जिसमें वर्ष विशेष के लिए लागू मार्गनिर्देश दिए होते हैं और साथ ही संलग्नों के रूप में भिन्न- भिन्न प्राधिकारियों द्वारा जारी अनुदेश और मार्गनिर्देश दिए होते हैं ।

4.3.2 बजट तैयार करने की प्रक्रिया वित्त मंत्रालय के बजट प्रभाग द्वारा सितम्बर मास में बजट परिपत्र जारी करने से शुरू होती है । यह परिपत्र चालू वर्ष के संबंध में संशोधित अनुमान और आगामी वर्ष के संबंध में बजट अनुमान तैयार करने के संबंध में मंत्रालयों/विभागों के मार्गदर्शन के लिए जारी किया जाता है । इसमें प्राप्तियों और खर्च के अनुमान तैयार करने के बारे में विस्तृत अनुदेश दिए होते हैं । इसके अन्तर्गत पालन की जाने वाली प्रक्रियाओं और उनकी निश्चित तारीखों को भी विनिर्दिष्ट किया जाता है । व्यय के संबंध में अनुमान तैयार करने की प्रक्रिया का संक्षेप में उल्लेख निम्नलिखित पैराग्राफों में किया गया हैः-

4.3.3 मंत्रालयों/विभागों द्वारा किया जाने वाला प्रथम उपाय विद्यमान व्यय बजट की समीक्षा करना है जिससे कि योजनागत और गैर-योजतागत दोनों के संबंध में कार्य- कलाप और स्कीम विनिर्धारित की जा सकें और वे कार्यकलाप और स्कीमें विनिर्धारित की जा सकें जिन्हें छोड़ा जा सकता है अथवा जिनका आकार कम किया जा सकता है अथवा जिन्हें किसी अन्य स्कीम में मिलाया जा सकता है । इस प्रकार सभी चालू स्कीमों/कार्यक्रमों का उनकी सतत् प्रासंगिकता निर्धारित करने के लिए मूल्यांकन किए जाने की जरूरत है[28] । जिन स्कीमों को चालू वर्ष से आगे जारी नहीं किया जाना है उन्हें आगामी वर्ष के बजट अनुमानें में से निकाल दिया जाना चाहिए। ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के बाद से योजना में नई स्कीमों के समावेशन के संबंध में योजना आयोग के मार्गनिर्देशों, पंचवर्षीय योजना/वार्षिक योजना परिव्ययों में वृद्धि और योजनागत स्कीमों

[28]सचिव (व्यय) का कार्यालय ज्ञापन एफ सं. 7 (5)/ई-कोर्ड/2004 दिनांक 24.09.2004

के क्षेत्र और निवेश अनुमोदन में प्रमुख परिवर्तनों के अनुमानों को पक्का करने से पहले पालन किया जाना चाहिए[29] ।

4.3.4 मार्गनिर्देश नियमित रूप से जारी किए जाते हैं जिनके अन्तर्गत पिछले निष्पादन, विभिन्न स्कीमें के निर्माण/कार्यान्वयन के चरणों, यथानिर्धारण अनुसार कार्यान्वित करनें के लिए कार्यान्वयन एजेन्सियों की संस्थगत क्षमता, खर्च करने वाली एजेन्सियों द्वारा खर्च के संबंध में बाध्यताओं और सर्वाधिक महत्वपूर्ण बात प्राप्त कर्ताओं के पास अप्रयुक्त, बगैर हिसाब-किताब के लिए पड़ी सहायता पर अनुमान तैयार करते समय उचित रूप से प्रचार किया जाता है । इन सभी का उद्देश्य बाद में उपलब्ध अभ्यर्पणों के लिए गुंजाइश को कम से कम करना है[30]। वित्त मंत्रालय ने, अलग-अलग मंत्रालय/विभाग से निधियों की अपनी आवश्यकताओं का इस ढंग से वास्तविक रूप से आकलन करनें के लिए एक प्रभावी पद्धति अपनाने की जरूरत के सबंधं में अनुदेश जारी किए है जिससे बाद में बचतों के अनावश्यक अर्भ्यपणों से बचा जा सके । वित्त मंत्रालय के स्थायी अनुदेशों के अन्तर्गत सामान्य रूप से परियोजना/स्कीम की बजट-पूर्व संवीक्षा पूरी किए बिना बजट में कोई प्रावधान नहीं किया जाना चाहिए तथापि, बजट परिपत्र में यह भी व्यवस्था है कि जहाँ कहीं आवश्यक संवीक्षा के बिना ऐसा कोई प्रावधान किया गया है उन मामलों में ऐसी संवीक्षा पूरी की जानी चाहिए और उनके सबंधं में वित्त वर्ष शुरू होने से पहले अथवा अधिकतम ससंद द्वारा बजट पारित किए जाने तक उपयुक्त मंजूरी प्राप्त की जानी चाहिए[31]।

4.3.5 विभागीय अनुमानों की वित्तीय सलाहकार द्वारा जाँच और विश्लेषण किया जाता है और उसके बाद उन्हें वित्त मंत्रालय में बजट प्रभाग को भेजा जाता है । इसके बाद सचिव (व्यय) के साथ बजट-पूर्व बैठकें आयोजित की जाती हैं । एक बार यह कार्यवाही पूरी हो जाने के बाद व्यय की सीमा सूचित कर दी जाती है (जिसके अंतर्गत राजस्व और पूंजी व्यय दोनों के संबंध में सीमा सम्मिलित होती है)। उसके

तालिका 4.1 : केंद्रीय मंत्रालयों/विभागों द्वारा अनुमान प्रस्तुत करने के लिए निश्चित तारीखें

बजट अनुमान विवरण (प्रस्तावित)	अक्तूबर 24, 2008 (उसके बाद बजट-पूर्व चर्चाएं)
बजट अनुमान विवरण (अंतिम)	अधिकतम सीमा संसूचित किए जाने के तुरंत बाद
ब.अ. 2009-10 (योजना) के साथ एस बी ई और केंद्रीय योजना में विदेशी सहाय्यित परियोजनाओं के लिए प्रावधान दर्शाने वाला विवरण	योजना आयोग से योजना आवंटन प्राप्त होने के 3 दिन के अंदर
व्यय बजट, खण्ड 2 के लिए अनुदान मांगों के संबंध में नोट्स	योजना व्यय 2009-10 के लिए एस बी ई (अंतिम) प्रस्तुत किए जाने के 3 दिन के अंदर
अनुदान मांगों/व्यय बजट के साथ नत्थी विवरणों हेतु सामग्री	योजना व्यय 2009-10 के लिए एस बी ई (अंतिम) प्रस्तुत किए जाने के 3 दिन के अंदर

[29]योजना आयोग यू ओ सं. एन 11016/4/2006 - पी सी दिनांक 29.08.2006 ।
[30]का.ज्ञा. एफ सं. 7 (6)-बी (आर)/2001, दिनांक 20.07.2001, एफ सं. 7 (1)/बी (डी)/2006, दि. 31.07.2006 ।
[31]पैरा 3.2.6, बजट परिपत्र, 2009-10 ।
[32]बजट परिपत्र 2009-10 ।

बाद विभाग बजट अनुमान विवरण (अंतिम) तैयार करते हैं । 2009-10 बजट के मामले में मंत्रालयों/विभागों द्वारा बजट प्रभाग को अनुमान भेजने की निर्धारित तिथियां तालिका 4.1 में दी गई हैं[32] ।

4.3.6 निम्नलिखित पैराग्राफों में, वित्तीय प्रबंधन पद्धति के सुदृढ़ीकरण से सम्बद्ध विभिन्न मुद्दों, जहाँ तक बजटीय प्रक्रियाओं का संबंध है, तथा बजट प्रक्रिया में सुधारों हेतु एजेण्डा पर चर्चा की गई है ।

4.4 बजटीय पद्धति में कमजोरियां तथा कार्यान्वयन

4.4.1 आयोग ने नवीनतम वार्षिक बजटों और उनके कार्यान्वयन का विश्लेषण किया है और पाया कि उनमें निम्नलिखित कमियां हैं :

i. *अवास्तविक बजट अनुमानः* बजट की राशि प्रायः वास्तविक नहीं होती । समुचित अनुमान तैयार करने में कमियों की वजह से प्रायः संशोधन और पूरक बजट प्रस्तुत किए जाते हैं । दूसरी ओर वर्ष के अंत में बड़े खर्च न हुए प्रावधान रहते हैं ।

ii. *परियोजनाओं में कार्यान्वयन में देरीः* संसाधनों को थोड़ा-थोड़ा फैलाया जाता है तथा कुछ मामलों में सांकेतिक प्रावधान किए जाते हैं, जिनकी वजह से परियोजनाओं के निष्पादन में प्रायः देरी होती है ।

iii. *बेतरतीबवार व्यय पद्धतिः* व्यय पद्धति बेतरतीबवार होती है, जबकि एक बड़ा भाग वित्त वर्ष की अंतिम तिमाही में विशेष रूप से अंतिम मास में खर्च किया जाता है ।

iv. *अनेक वर्ष परिप्रेक्ष्य का अपर्याप्त अनुपालन और योजना व बजट के बीच "दूरदर्शिता " का अभाव होता है ।* यद्यपि पंचवर्षीय योजना से अनेक वर्ष के संबंध में परिप्रेक्ष्य का आधार उपलब्ध होता है, तथापि इससे तदर्थ विचलन इसे दीर्घावधिक योजना परिप्रेक्ष्यों को विकृत कर देते हैं । बजट अनुमानों में योजनागत स्कीमें एकजैसी मदों में फैला दी जाती हैं तथा उसके बाद कोई समेकन नहीं होता है - अनुमानों और अंतिम खाते - दोनों में । योजना, बजट तथा खातों के बीच कोई तालमेल की जरूरत नहीं है ।

v. *व्यय और वास्तविक कार्यान्वयन के बीच सह-संबंधः* व्यय के आंकड़ों में वस्तुओं और सेवाओं के संबंध में किए गए वास्तविक व्यय परिलक्षित नहीं होते ।

vi. *वित्तीय स्थिति की गलत बयानीः* कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा निधियों का प्रावधान, सरकारी खातों के अलावा, सरकार की वित्तीय स्थिति की गलत स्थिति चित्रित करते हैं ।

इसका यह भी अर्थ है कि सरकार की वित्तीय स्थिति का किसी समय पर उचित शुद्धता के साथ पता नहीं चलता ।

vii. *तदर्थ परियोजना घोषणाएं* : योजना/बजट में सम्मिलित न की गई परियोजनाओं/स्कीमों की बग़ैर सोचे-समझे घोषणा नियमित रूप से की जाती है, प्रायः उचित रूप से विचार और ब्यौरों के बिना ।

viii. *आउटकम की बजाए प्रक्रियाओं के अनुपालन पर बल* ।

ix. *अतार्किक योजनाः* योजना-भिन्न भेद की वजह से संसाधन उपयोग में अकार्यकुशलता उत्पन्न होती है ।

4.5 अवास्तविक बजट अनुमान

4.5.1 केंद्रीय सरकार के खातों 2007-08 के संबंध में सी ए जी की रिपोर्ट के पैराग्राफ 8.4 में कहा गया है कि "अनुदान में खर्च न हुए प्रावधान अथवा विनियोगसे या तो असंतोषजनक बजट पद्धति अथवा निष्पादन में कमी अथवा दोनों का पता चलता है । 100 करोड़ रुपए से अधिक के खर्च न हुए शेष प्रावधानों का मामला, 2007-08 के दौरान, जिसके संबंध में लोक लेखा समिति (पी ए सी) के लिए एक विस्तृत नोट की जरूरत है, 47 अनुदानों के 60 मामले घटित हुए (सिविल, डाक और रक्षा सहित) । खर्च न हुए प्रावधानों की वजह मंत्रालयों/विभागों द्वारा कुछेक स्कीमों के शुरू होने में असफलता बताया गया । वस्तुतः इस रिपोर्ट में यह भी कहा गया है कि 20 अनुदानों/विनियोगों के 24 खण्ड थे, छः पूंजीगत खण्ड सहित, जिनमें विगत तीन वर्षों के दौरान (2005-08) 100 करोड़ रुपए से अधिक की लगातार बचत हुई (इन्हें तालिका 4.2 में प्रस्तुत किया गया है)

तालिका 4.2 : अनुदान/विनियोगके अंतर्गत 100 करोड़ रुपए अथवा अधिक के सतत खर्च न हुए प्रावधान का विवरण

		(करोड़ रुपए)
अनुदान संख्या	**वर्ष**	**वर्ष के दौरान बचत**
राजस्व (पारित)		
6 - नाभिकीय विद्युत स्कीमें	2005-06	104.73
	2006-07	205.83
	2007-08	709.46
18 - खाद्य और सार्वजनिक वितरण विभाग	2005-06	3299.01
	2006-07	205.13
	2007-08	495.87

तालिका 4.2 : अनुदान/विनियोगके अंतर्गत 100 करोड़ रुपए अथवा अधिक के सतत खर्च न हुए प्रावधान का विवरण

		(करोड़ रुपए)
अनुदान संख्या	**वर्ष**	**वर्ष के दौरान बचत**
राजस्व (पारित)		
33 - वित्तीय संस्थानों को अनुदान	2005-06	1523.18
	2006-07	1687.99
	2007-08	1224.47
35 - राज्य और संघीय क्षेत्र सरकारों को अन्तरण	2005-06	1106.34
	2006-07	722.37
	2007-08	1481.30
46 - स्वास्थ्य और परिवार कल्याण विभाग	2005-06	1406.50
	2006-07	2274.91
	2007-08	1467.46
48 - भारी उद्योग विभाग	2005-06	1183.7
	2006-07	138.52
	2007-08	477.77
52 - पुलिस	2005-06	117.82
	2006-07	600.93
	2007-08	285.07
56 - स्कूल शिक्षा और साक्षरता विभाग	2005-06	505.92
	2006-07	373.19
	2007-08	2668.29
61 - विधि और न्याय विभाग	2005-06	217.74
	2006-07	199.72
	2007-08	309.78
65 - नवीन तथा नवीकरणीय ऊर्जा मंत्रालय	2005-06	276.18
	2006-07	207.85
	2007-08	139.67
81 - विज्ञान तथा प्रौद्योगिकी विभाग	2005-06	205.09
	2006-07	490.04
	2007-08	271.06
85 - सड़क परिवहन और राजमार्ग विभाग	2005-06	448.17
	2006-07	515.54
	2007-08	335.62

तालिका 4.2 : अनुदान/विनियोगके अंतर्गत 100 करोड़ रुपए अथवा अधिक के सतत खर्च न हुए प्रावधान का विवरण

		(करोड़ रुपए)
अनुदान संख्या	**वर्ष**	**वर्ष के दौरान बचत**
राजस्व (पारित)		
88 - अंतरिक्ष विभाग	2005-06	435.95
	2006-07	505.09
	2007-08	374.81
89 - सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय	2005-06	154.41
	2006-07	145.50
	2007-08	138.76
91 - कपड़ा मंत्रालय	2005-06	118.28
	2006-07	763.18
	2007-08	147.35
99 - शहरी विकास विभाग	2005-06	718.29
	2006-07	197.19
	2007-08	118.11
102 - जल संसाधन मंत्रालय	2005-06	112.53
	2006-07	195.08
	2007-08	102.75
राजस्व (प्रभारित)		
35 - राज्य और संघीय क्षेत्र सरकारों को अन्तरण	2005-06	740.51
	2006-07	1161.69
	2007-08	3748.34
पूंजीगत (प्रभारित)		
5 - परमाणु ऊर्जा विभाग	2005-06	298.17
	2006-07	164.03
	2007-08	458.65
6 - नाभिकीय ऊर्जा स्कीमें	2005-06	1013.46
	2006-07	713.49
	2007-08	1240.53
52 - पुलिस	2005-06	152.81
	2006-07	192.72
	2007-08	1788.67
72 - विद्युत मंत्रालय	2005-06	1417.13
	2006-07	737.70
	2007-08	775.28

तालिका 4.2 : अनुदान/विनियोगके अंतर्गत 100 करोड़ रुपए अथवा अधिक के सतत खर्च न हुए प्रावधान का विवरण		
		(करोड़ रुपए)
अनुदान संख्या	**वर्ष**	**वर्ष के दौरान बचत**
राजस्व (पारित)		
पूंजी (प्रभारित)		
35 - राज्य और संघीय क्षेत्र सरकारों को अन्तरण	2005-06	350.53
	2006-07	1000.00
	2007-08	1000.15
27 - रक्षा सेवाओं पर पूंजीगत परिव्यय	2005-06	2033.97
	2006-07	3653.05
	2007-08	4417.70

4.5.2 इसके अलावा, पैराग्राफ 8.14 में रिपोर्ट में कहा गया है कि 25 अनुदानों/विनियोगों से संबंधित 25 मामलों में, यद्यपि 2007-08 के दौरान उच्च व्यय की प्रत्याशा में कुल मिलाकर 65887.93 करोड़ रुपए के पूरक प्रावधानों की मांग/पूर्ति की गई, तथापि अंतिम व्यय मूल अनुदानों/विनियोगों से भी कम था, जिसके फलस्वरूप 70108.62 करोड़ रुपए के खर्च न हुए प्रावधान बच गए । इसे तालिका 4.3 में प्रदर्शित किया गया है ।

तालिका 4.3 : खर्च न हुए प्रावधान पूरक अनुदान/विनियोग से भी अधिक थे					
					(करोड़ रुपए में)
क्रम सं.	**अनुदान/विनियोजन**	**मूल प्रावधान**	**प्राप्त पूरक अनुदान**	**वास्तविक संवितरण**	**खर्च न हुआ प्रावधान**
सिविल					
राजस्व - पारित					
1.	14 - दूरसंचार विभाग	5445.00	377.01	4788.22	1033.79
2.	19 - संस्कृति मंत्रालय	882.61	115.00	850.52	147.09
3.	20 - रक्षा मंत्रालय	6865.08	229.79	6842.77	252.10
4.	43 - अप्रत्यक्ष कर	1689.80	59.70	1636.08	113.42
5.	46 - स्वास्थ्य और परिवार कल्याण विभाग	16270.63	280.54	15083.71	1467.46
6.	50 - गृह कार्य मंत्रालय	765.77	28.27	763.42	30.62
7.	56 - स्कूल शिक्षा और साक्षरता विभाग	33535.22	49.15	30916.08	2668.29
8.	58 - सूचना और प्रसारण मंत्रालय	1391.76	4.94	1363.71	32.99

तालिका 4.3 : खर्च न हुए प्रावधान पूरक अनुदान/विनियोग से भी अधिक थे					
					(करोड़ रुपए में)
क्रम सं.	अनुदान/विनियोजन	मूल प्रावधान	प्राप्त पूरक अनुदान	वास्तविक संवितरण	खर्च न हुआ प्रावधान
9.	69 - कार्मिक, लोक शिकायत और पेंशन मंत्रालय	320.88	6.47	306.46	20.89
10.	72 - विद्युत मंत्रालय	4883.91	2.27	4309.97	576.21
11.	83 - जैव प्रौद्योगिकी विभाग	694.70	8.30	636.62	66.38
12.	85 - सड़क, परिवहन और राजमार्ग विभाग	12003.90	161.88	11830.16	335.62
13.	86 - सूक्ष्म, लघु और मझौले उद्यम मंत्रालय	585.41	4.08	486.35	103.14
14.	90 - इस्पात मंत्रालय	85.50	4.27	81.04	8.73
राजस्व - प्रभारित					
15.	52 - पुलिस	2.94	0.65	2.78	0.81
16.	62 - विनियोग - भारत का उच्चतम न्यायालय	53.26	3.48	52.93	3.81
17.	93 - जनजातीय मामले मंत्रालय	1489.29	18.42	1357.18	150.53
पूंजीगत - पारित					
18.	28 - पूर्वोत्तर क्षेत्र विकास मंत्रालय	154.37	1.76	147.78	8.35
19.	46 - स्वास्थ्य और परिवार कल्याण विभाग	725.59	51.25	261.66	515.18
20.	48 - भारी उद्योग विभाग	628.58	165.79	615.81	178.56
21.	51 - मंत्रिमण्डल	33.36	0.26	17.02	16.60
22.	52 - पुलिस	4529.81	81.10	2822.24	1788.67
23.	81 - विज्ञान और प्रौद्योगिकी विभाग	73.90	1.95	72.59	3.26
24.	94 - अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह	816.90	1.00	813.93	3.98
25.	37 - विनियोग	1611645.92	64230.60	1604110.47	70108.62
	कर्ज की वापसी अदायगी				
	जोड़		**65887.93**		

4.5.3 आयोग ने, केंद्रीय सरकार में वर्ष 2000 के बाद से, खर्च न हुए प्रावधान, अविवेकपूर्ण विनियोग, आवश्यकता के बगैर पूरक अनुदान, मार्च मास में खर्च की भीड़-भाड़ आदि के संबंध में सिविल मंत्रालयों से संबंधित सी ए जी की रिपोर्टों का विश्लेषण किया गया है। निष्कर्ष तालिका 4.4 में प्रस्तुत है।

4.5.4 तालिका 4.4 से पता चलता है कि बजटीय अनुमान तैयार करने की एक विस्तृत और समय खपाने वाली पद्धति के बावजूद, प्रत्येक वर्ष वित्त वर्ष के अंत में बड़ी मात्रा में खर्च न हुई राशि अभ्यर्पित की गई है। बड़े पैमाने पर खर्च न हुए प्रावधान, वार्षिक बजट चक्र में विभागीय स्तर पर कार्यक्रम प्रबंधन में कार्यकुशलता में अभाव का संकेत हैं और सार्वजनिक धन से सुचारू उपयोग की अवहेलना है जो किसी बजट पद्धति का एक प्रमुख ध्येय है। बजट तैयार करने के समय विभागीय आवश्यकताओं के वास्तविक आकलन के अभाव के कारण विभिन्न उप-शीर्षों के अंतर्गत अत्यधिक प्रावधान इसका एक बड़ा कारण है। इससे यह भी पता चलता है कि विभिन्न मदों के संबंध में व्यय का अनुमान लगाने के लिए समुचित पूर्वानुमान पद्धतियों का उपयोग नहीं किया जाता है।

4.5.5 वस्तुतः, ऐसी स्थिति की गंभीर प्रवृत्ति को लोक लेखा समिति द्वारा अपनी रिपोर्टों में नोट किया गया है।

तालिका 4.4 : सिविल मंत्रालयों/विभागों के मामले में सी ए जी

द्वारा टिप्पणियों का विश्लेषण	खर्च न हुआ प्रावधान (करोड़ रुपए)	100 करोड़ रु. अथवा अधिक राशि का खर्च न हुआ प्रावधान	अत्यधिक अनुदानों/विनियोगों की तुलना में अधिक संवितरण	कुल व्यय के % के रूप में प्रभारित व्यय	अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोग	आवश्यकता के बगैर पूरक अनुदान
2000 (1998-99)	35021.40 (5.44 % कुल प्राधिकृत का)	20 अनुदानों के 25 मामले तथा एक विनियोग	42 अनुदानों/विनियोग के 56 संघटकों में 11824.46 करोड़ रु.	77	16 अनुदानों/ विनियोगों के 32 मामलों में 9481 करोड़ रुपए जहाँ मूल प्रावधान का भी उपयोग नहीं किया गया	पाँच मामलों में, वास्तविक व्यय मूल प्रावधान (17 करोड़ रु.) से कम था
2001 (1999-2000)	68017.08 (कुल प्राधिकृत का 10.15 %)	32 मामले	दो अनुदानों/विनियोगों के दो संघटकों में 0.57 करोड़ रुपए	75	12 अनुदानों/ विनियोगों के 17 मामलों में 17.64 करोड़ रुपए जहाँ मूल प्रावधान का भी उपयोग नहीं किया गया	15 अनुदानों से संबंधित 16 मामलों में, वास्तविक व्यय मूल प्रावधान (317.33 करोड़ रु.) से कम था
2002 (2000-01)	138164.89 (कुल प्राधिकृत का 19.61 %)	24 अनुदानों और दो विनियोगों के 34 मामले	एक अनुदान/ विनियोगों के एक संघटक में 0.44 करोड़ रुपए	72	17 अनुदानों/ विनियोगों के 282 मामलों में 324.97 करोड़ रुपए जहाँ मूल प्रावधान का भी उपयोग नहीं किया जा सका।	13 अनुदानों से संबंधित 14 मामलों में, वास्तविक व्यय मूल प्रावधान (295.89 करोड़ रु.) से कम था

तालिका 4.4 : सिविल मंत्रालयों/विभागों के मामले में सी ए जी

द्वारा टिप्पणियों का विश्लेषण	खर्च न हुआ प्रावधान (करोड़ रुपए)	100 करोड़ रु. अथवा अधिक राशि का खर्च न हुआ प्रावधान	अत्यधिक अनुदानों/विनियोगों की तुलना में अधिक संवितरण	कुल व्यय के % के रूप में प्रभारित व्यय	अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोग	आवश्यकता के बगैर पूरक अनुदान
2003 (2001-02)	24290.85 (कुल प्राधिकृत का 3.47%)	29 अनुदानों और दो विनियोगों के 37 मामले	पाँच अनुदानों/विनियोगों के पाँच संघटकों में 878.67 करोड़ रुपए	70	17 अनुदानों/विनियोगों के 21 मामलों में 499.62 करोड़ रुपए जहाँ मूल प्रावधान का भी उपयोग नहीं किया जा सका।	16 अनुदानों से संबंधित 17 मामलों में, वास्तविक व्यय मूल प्रावधान (1202.01 करोड़ रु.) से कम था
2004 (2002-03)	59849.32 (कुल प्राधिकृत का 7.69%)	48 अनुदानों और एक विनियोग के 57 मामले	आठ अनुदानों/विनियोगों के नौ संघटकों में 1864.47 करोड़ रुपए	70	18 अनुदानों/विनियोगों के 29 मामलों में 52.27 करोड़ रुपए जहाँ मूल प्रावधान का भी उपयोग नहीं किया जा सका।	20 अनुदानों से संबंधित 20 मामलों में, वास्तविक व्यय मूल प्रावधान (916.34 करोड़ रु.) से कम था
2005 (2003-04)	(12386 का अधिक खर्च)	38 अनुदानों और एक विनियोग के 46 मामले	सात अनुदानों/विनियोगों के सात संघटकों में 42190.20 करोड़ रुपए	72	6 अनुदानों/विनियोगों के 7 मामलों में 40.88 करोड़ रुपए जहाँ मूल प्रावधान का भी उपयोग नहीं किया जा सका।	12 अनुदानों से संबंधित 17 मामलों में, वास्तविक व्यय मूल प्रावधान (2044.46 करोड़ रु.) से कम था
2006 (2004-05)	5194 (कुल प्राधिकृत का 0.52%)	38 अनुदानों और एक विनियोग के 48 मामले	तीन अनुदानों/विनियोगों के तीन संघटकों में 33784.53 करोड़ रुपए	74	7 अनुदानों/विनियोगों के 7 मामलों में 33.09 करोड़ रुपए जहाँ मूल प्रावधान का भी उपयोग नहीं किया जा सका।	22 अनुदानों से संबंधित 29 मामलों में, वास्तविक व्यय मूल प्रावधान (2259.81 करोड़ रु.) से कम था

तालिका 4.4 : सिविल मंत्रालयों/विभागों के मामले में सी ए जी						
द्वारा टिप्पणियों का विश्लेषण	**खर्च न हुआ प्रावधान (करोड़ रुपए)**	**100 करोड़ रु. अथवा अधिक राशि का खर्च न हुआ प्रावधान**	**अत्यधिक अनुदानों/ विनियोगों की तुलना में अधिक संवितरण**	**कुल व्यय के % के रूप में प्रभारित व्यय**	**अविवेकपूर्ण पुनर्विनियोग**	**आवश्यकता के बगैर पूरक अनुदान**
2007 (2005-06)	(66896 का अधिक खर्च)	44 अनुदानों 53 मामले	आठ अनुदानों/ विनियोगों के 8 संघटकों में 97062.69 करोड़ रुपए	81	13 अनुदानों/ विनियोगों के 20 मामलों में 194.65 करोड़ रुपए जहाँ मूल प्रावधान का भी उपयोग नहीं किया जा सका ।	20 अनुदानों से संबंधित 24 मामलों में, वास्तविक व्यय मूल प्रावधान (443.80 करोड़ रु.) से कम था
2008 (2006-07)	(1034 का अधिक खर्च)	47 अनुदानों के 60 मामले (रक्षा आदि सहित)	4 अनुदानों/ विनियोगों के 4 संघटकों में 36637.20 करोड़ रुपए	80	11 अनुदानों/ विनियोगों के 17 मामलों में 426.23 करोड़ रुपए जहाँ मूल प्रावधान का भी उपयोग नहीं किया जा सका ।	33 अनुदानों से संबंधित 36 मामलों में, वास्तविक व्यय मूल प्रावधान (3432 करोड़ रु.) से कम था
2009 (2007-08)	10772 (कुल प्राधिकृत का 4.40%)	47 अनुदानों और एक विनियोग के 60 मामले (डाक और रक्षा सहित)	4 अनुदानों/ विनियोगों के 4 संघटकों में 171.32 करोड़ रुपए	78	13 अनुदानों/ विनियोगों के 22 मामलों में 430.76 करोड़ रुपए जहाँ मूल प्रावधान का भी उपयोग नहीं किया जा सका ।	25 अनुदानों से संबंधित 25 मामलों में, वास्तविक व्यय मूल प्रावधान (65887.93 करोड़ रु.) से कम था

4.5.4 तालिका 4.4 से पता चलता है कि बजटीय अनुमान तैयार करने की इतनी विस्तृत और लंबी समयावधि के बावजूद, बड़ी मात्रा में खर्च न की गई राशि वित्त वर्ष समाप्त होने पर प्रत्येक वर्ष अभ्यर्पित की गई है । बड़ी मात्रा में खर्च न हुए प्रावधान वार्षिक बजट चक्र में विभागीय स्तर पर कार्यक्रम प्रबंधन में कार्यकुशलता के अभाव और सार्वजनिक धन के कुशलतापूर्वक उपयोग की अवहेलना का द्योतक है जो किसी बजटीय पद्धति का एक प्रमुख उद्देश्य है । विभागीय आवश्यकताओं के वास्तविक आकलन के अभाव के कारण बजट निर्माण चरण के दौरान विभिन्न उप शीर्षों के अंतर्गत अत्यधिक प्रावधान इसका प्रमुख कारण है । इससे यह भी पता चलता है कि विभिन्न मदों के संबंध में व्यय का अनुमान लगाने के लिए उचित पूर्वानुमान पद्धतियों का उपयोग नहीं किया जाता है ।

4.5.5 वस्तुतः इस स्थिति की गंभीरता का लोक लेखा समिति ने भी अपनी रिपोर्टों में उल्लेख किया है । इस प्रकार, पी ए सी, 13वीं लोकसभा द्वारा अपनी 16वीं रिपोर्ट के पैरा 13.1 में दी गई टिप्पणियों को वित्त मंत्रालय द्वारा निम्नलिखित ढंग से सभी विभागों/मंत्रालयों को सूचित किया गया था: "वर्ष 1996-97 के लिए सिविल मंत्रालयों/विभागों से संबंधित अनुदानों में 44231.22 करोड़ रुपए की विशाल बचत पर प्रतिकूल टिप्पणी करते हुए यह नोट किया है कि उपरोक्त बचतों में से 29466.03 करोड़ रुपए 31 दिन वाले ट्रेजरी बिलों की कम निकासी थी । इन ट्रेजरी बिल बचतों को छोड़कर 14765.13 करोड़ रुपए की वास्तविक बचत 7326.86 करोड़ रुपए के पूरक अनुदानों से दो गुणा अधिक और 420902.71 करोड़ रुपए के कुल प्रावधान का 3.5 प्रतिशत थी । समिति ने यह भी टिप्पणी की कि पारित अंश में 11266.16 करोड़ रुपए की तथा प्रभारित अंश में 32965.06 करोड़ रुपए की कुल बचत हुई (राजस्व और पूंजीगत दोनों खण्डों में)[33] । " यह भी उल्लेख किया गया कि पी ए सी ने टिप्पणी की है कि "इससे संबंधित मंत्रालयों/विभागों द्वारा ईमानदारी के अभाव का पता चलता है जो बजट अनुमानों/निधियों के उपयोग में अविवेकपूर्ण प्रक्रिया पर प्रतिकूल रूप से प्रभाव डालता है, जहाँ ऐसी बचतों में, संबंधित मंत्रालयों/विभागों द्वारा वास्तविकतापूर्ण बजटीय पूर्वानुमान लगाकर यदि उनसे पूर्णतः बचाव सम्भव नहीं था तो भी पर्याप्त रूप से कमी की जा सकती थी । " इस "आवर्ती बुराई " से बचने के लिए वित्त मंत्रालय ने मंत्रालयों/विभागों को "समीक्षा, मॉनीटरन और नियंत्रण की विद्यमान पद्धति "" को सक्रिय बनाने की सलाह दी जिससे कि "आधार स्तरीय वास्तविकताओं और प्राप्ति योग्य लक्ष्यों " को ध्यान में रखते हुए योजनाओं/स्कीमों का निर्माण सावधानीपूर्वक किया जा सके और "निधियों का वास्तविक आकलन " किया जा सके [34]।

4.5.6 तथापि, स्पष्ट है कि "समीक्षा, मॉनीटरन और नियंत्रण की विद्यमान पद्धति " को चुस्त नहीं बनाया गया । आधार स्तरीय वास्तविकताओं को ध्यान में रखने और आगामी अवधि में निधियों का वास्तविक आकलन करने के लिए प्रयास नहीं किए गए क्योंकि एक अन्य का.ज्ञा. 2006 में जारी किया गया जिसमें पी ए सी की (14वीं लोकसभा) की 17वीं रिपोर्ट का हवाला देते हुए कहा गया कि "सिविल मंत्रालयों/विभागों द्वारा अनुदानों/विनियोगों के अंतर्गत बड़े पैमाने पर खर्च न हुए प्रावधान लगभग एक आवृत्ति प्रक्रिया बन गई है तथा स्थिति में अभी सुधार किए जाने की जरूरत है । समिति अन्त में कहना चाहेगी कि संबंधित मंत्रालयों/विभागों ने समिति की सिफारिशों के अनुसार प्रभावी सुधारात्मक उपाय अपनाने के लिए कोई गंभीर प्रयास नहीं किए गए[35]।"" इस बार, नए चार्टर के तहत वित्तीय सलाहकार की भूमिका पर भरोसा किया गया जिसके अंतर्गत उसे बजट निर्माण प्रक्रिया में इस प्रकार विश्लेषणात्मक इनपुटों की व्यवस्था करनी थी कि यदि बड़ी मात्रा में बचतों/खर्च न हुए प्रावधानों

[33]ओएम नं. एफ.7(6)-बी(आर)/2001, दिनांक 20 जुलाई, 2001
[34]ओएम नं. एफ.7(6)-बी(आर)/2001, दिनांक 20 जुलाई, 2001
[35]ओएम नं. एफ.7(1)-बी(डी)/2006, दिनांक 31 जुलाई, 2006 का पैरा 14

से बिल्कुल बचना सम्भव नहीं हो तो उन्हें कम किया जा सके । इस प्रकार, वित्तीय सलाहकारों को इस संबंध में निम्नलिखित उपाय करने की जिम्मेदारी सौंपी गईः

- बजट अनुमान और संशोधित अनुमान, आउटकम बजट में की गई माप योग्य/मॉनीटरन योग्य वचनबद्धताओं के संदर्भ में, तैयार किए जाने चाहिए । "धन का मूल्य " सुनिश्चित करने के लिए कार्यक्रमों/परियोजनाओं के कार्यान्वयन में राजकोषीय अनुशासन कायम किया जाना चाहिए ।
- प्रत्येक प्रमुख स्कीम/कार्यक्रम के व्यय प्रोफाइल की मंत्रालयों/विभागों द्वारा समीक्षा की जा सकती है और ऐसे विश्लेषण के परिणामों को प्रारंभिक बजट निर्माण के समय लागू किया जा सकता है जिससे कि व्यय का अधिक वास्तविक अनुमान लगाया जा सके ।
- मंत्रालय/विभाग, ऐसी समीक्षा करने के बाद, संभावित बचतों के संबंध में वर्तमान वर्ष के संशोधित अनुमानों को अंतिम रूप देने के समय, वित्त मंत्रालय को सूचित कर सकते हैं ताकि उनका पुनर्विनियोजन किया जा सके ।

4.5.7 तथापि, स्थिति में बहुत कम सुधार हुआ है । इससे पता चलता है कि पी ए सी, सी ए जी और वित्त मंत्रालय द्वारा की गईं बार-बार टिप्पणियों के बावजूद, मंत्रालय/विभाग स्कीमों/कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के संबंध में निधि संबंधी आवश्यकताओं का वास्तविक अनुमान लगाने अथवा आधार स्तरीय वास्तविकताओं का आकलन करने की स्थिति में नहीं हैं । आयोग का मत है कि समस्या का मूल कारण, विभिन्न संगठनों/यूनिटों/एजेंसियों से ब्यौरे प्राप्त करके तथा उन्हें एक पूर्व-निश्चित कुल राशि में संयोजित करके वार्षिक बजट में निर्माण की वर्तमान पद्धति में अन्तर्निहित है जिसकी वजह से अवास्तविक बजट अनुमान प्राप्त होते हैं । इस पद्धति का, "प्रवृत्तियों के विश्लेषण " के आधार पर बजट तैयार करने की पद्धति के साथ, परित्याग किया जाना चाहिए । जैसा कि अध्याय दो में कहा गया है, बहुत से देशों ने अब ऊपर से नीचे की बजट निर्माण तकनीकें अपना ली है जिसके अंतर्गत मध्यावधि व्यय रुपरेखा से आधारीय व्यय की जानकारी उपलब्ध होती है जिसके फलस्वरूप व्यय का कुल स्तर निश्चित किया जाता है । (मध्यावधि परिदृश्य और व्यय सीमाओं पर इस रिपोर्ट के पैराग्राफ 4.8 में चर्चा की गई है) । उसके बाद इसे विभिन्न मंत्रालयों/विभागों के बीच आवंटित किया जाता है । इस प्रकार ये मंत्रालय/विभाग, अपनी प्राथमिकताओं के अनुसार अपनी विभिन्न एजेंसियों/कार्यक्रमों के बीच धन का पुनः आवंटन करने के लिए स्वतंत्र होते हैं । यदि कोई नया नीतिगत निर्णय लिया जाता है तो उसका वित्त पोषण मंत्रालय/विभाग के अंदर अन्य क्षेत्रों से पुनः आवंटन द्वारा किया जाता है ।

तथापि, वित्त मंत्रालय इन पुनः आवंटनों की उपयुक्तता की सामान्य रूप से जाँच करता है । आयोग का विचार है कि ऐसी "ऊपर से नीचे " की पद्धति भारत में भी अपनाई जा सकती है । इसके अलावा, यह भी सुनिश्चित किए जाने की जरूरत है कि अनुमान लगाते समय की गईं धारणाएं वास्तविक हों।

4.5.8 सिफारिशें

क. अनुमान लगाते समय धारणाएं वास्तविक होनी चाहिए । प्रत्येक वर्ष के अंत में, "अनुमानों "" और "वास्तविकताओं " के बीच अन्तर के कारणों का पता लगाया जाना चाहिए तथा उन्हें कम से कम करने के प्रयास किए जाने चाहिए । ये धारणाएं भी लेखा परीक्षा के अध्यधीन होनी चाहिए ।

ख. विभिन्न एजेंसियों/संगठनों/यूनिटों से ब्यौरे प्राप्त करके वार्षिक बजट तैयार करने और उन्हें एक पूर्व-निश्चित समुच्चय राशि में संयोजित करने की पद्धति की वजह से अवास्तविक बजट अनुमान प्राप्त होते हैं । इस पद्धति का और साथ ही "प्रवृत्तियों के विश्लेषण " के आधार पर बजट तैयार करने की पद्धति का परित्याग किया जाना चाहिए । इसके स्थान पर, प्रत्येक संगठन/एजेंसी के संबंध में व्यय की कुल सीमा का उल्लेख करके "ऊपर से नीचे " की पद्धति अपनाई जानी चाहिए ।

ग. वास्तविक अनुमान लगाने के लिए आंतरिक क्षमता का विकास किया जाना चाहिए ।

4.6 परियोजनाओं के कार्यान्वयन में देरी

4.6.1 वित्तीय प्रबंधन का एक अन्य पहलू परियोजनाओं के कार्यान्वयन में देरी से संबंधित है । वस्तुतः समय और लागत में बढ़ोतरी बड़ी समस्या रही है जो केंद्रीय क्षेत्रक परियोजनाओं को प्रभावित करती है । सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय द्वारा किए गए विश्लेषण से पता चलता है कि अप्रैल-जून 2008 की तिमाही के दौरान उनकी मूल मंजूरशुदा लागत की दृष्टि से 308 परियोजनाओं की लागत में 57,193 करोड़ रुपए (अर्थात् 49.48%) की वृद्धि हुई । इसे तालिका 4.5 में दर्शाया गया है ।

तालिका 4.5 : मूल लागत की दृष्टि से परियोजनाओं में लागत बढ़ोतरी की सीमा (30.06.2008 की स्थिति)

		कुल परियोजनाएं				कुल परियोजनाएं			
क्रम सं.	क्षेत्रक	परियोजनाओं की संख्या	मूल लागत (करोड़ रु.)	प्रत्याशित लागत (करोड़ रु.)	लागत में बढ़ोतरी (%)	परियोजनाओं की संख्या	मूल लागत (करोड़ रु.)	प्रत्याशित लागत (करोड़ रु.)	बढ़ोतरी (%)
1.	परमाणु ऊर्जा	5	24291.26	23360.26	-3.83	0	0.00	0.00	0.00
2.	नागर विमानन	32	2132.11	2231.82	4.68	8	342.46	442.17	29.12
3.	कोयला	116	22357.34	23342.48	4.41	16	6065.60	7404.08	22.07
4.	सूचना और प्रसारण	1	35.00	35.00	0.00	0	0.00	0.00	0.00
5.	खान	1	4091.51	4091.51	0.00	0	0.00	0.00	0.00
6.	इस्पात	45	15922.88	20234.77	27.08	11	10383.57	14698.20	41.55
7.	पेट्रोलियम	40	55719.67	60680.90	8.90	15	24509.47	32618.55	33.09
8.	विद्युत	71	108303.40	111467.04	2.92	24	26567.42	30701.02	15.56
9.	स्वास्थ्य और परिवार कल्याण	1	71.18	443.15	522.58	1	71.18	443.15	522.58
10.	रेलवे	264	43615.77	79497.96	82.27	189	31660.29	67739.93	113.96
11.	सड़क परिवहन और राजमार्ग	220	60771.27	61443.39	1.11	19	5629.72	6512.34	15.68
12.	नौवहन और बंदरगाह	30	6323.79	6544.85	3.50	12	557.83	807.97	44.84
13.	दूरसंचार	52	11624.31	10658.38	-8.31	9	1092.65	1472.06	34.72
14.	शहरी विकास	20	15289.53	15852.97	3.69	2	8147.92	8714.14	6.95
15.	जल संसाधन	1	542.90	1187.00	118.64	1	542.90	1187.00	118.64
16.	सूचना प्रौद्योगिकी	2	64.90	86.86	33.84	1	20.00	41.96	109.80
	कुल	**901**	**371156.82**	**421158.34**	**13.47**	**308**	**115591.01**	**172782.57**	**49.48**

तालिका 4.6 : मूल अनुसूची की दृष्टि से परियोजनाओं में समय वृद्धि की सीमा (30.06.2008 की स्थिति)

	कुल परियोजनाएं					समय में वृद्धि वाली परियोजनाएं			
क्रम सं.	क्षेत्रक	परियोजनाओं की संख्या	मूल लागत (करोड़ रु.)	प्रत्याशित लागत (करोड़ रु.)	लागत में वृद्धि (%)	परियोजनाओं की संख्या	मूल लागत (करोड़ रु.)	प्रत्याशित लागत (करोड़ रु.)	देरी की रेंज (मास)
1.	परमाणु ऊर्जा	5	24291.26	23360.26	-3.83	3	16586.26	16586.26	13-25
2.	नागर विमानन	32	2132.11	2231.82	4.68	17	861.94	916.95	2-41
3.	कोयला	116	22357.34	23342.48	4.41	17	1079.87	1232.86	4 - 108
4.	सूचना और प्रसारण	1	35.00	35.00	0.00	0	0.00	0.00	-
5.	खान	1	4091.51	4091.51	0.00	0	0.00	0.00	-
6.	इस्पात	45	15922.88	20234.77	27.08	14	11017.48	15151.96	4 - 20
7.	पेट्रोलियम	40	55719.67	60680.90	8.90	21	28869.58	36759.48	1 - 49
8.	विद्युत	71	108303.40	111467.04	2.92	30	52726.59	55236.22	1 - 68
9.	स्वास्थ्य और परिवार कल्याण	1	71.18	443.15	522.58	0	0.00	0.00	-
10.	रेलवे	264	43615.77	79497.96	82.27	67	14473.32	28402.09	3-159
11.	सड़क परिवहन और राजमार्ग	220	60771.27	61443.39	1.11	144	34875.67	35567.43	1 - 80
12.	नौवहन और बंदरगाह	30	6323.79	6544.85	3.50	17	1625.61	1766.63	4-96
13.	दूरसंचार	52	11624.31	10658.38	-8.31	30	8851.74	8278.55	1-127
14.	शहरी विकास	20	15289.53	15852.97	3.69	11	8502.21	9067.93	3 - 56
15.	जल संसाधन	1	542.90	1187.00	118.64	1	542.90	1187.00	60
16.	सूचना प्रौद्योगिकी	2	64.90	86.86	33.84	0	0.00	0.00	-
	कुल	901	371156.82	421158.34	13.47	372	180013.17	210153.36	

4.6.3 जैसा कि पिछले पैराग्राफों में कहा गया है, केंद्रीय सरकार के खाते 2007-08 के संबंध में सी ए जी की रिपोर्ट में कहा गया है कि बड़ी संख्या में मामलों में बहुत से मंत्रालयों/विभागों ने रिपोर्ट दी है कि विभिन्न स्कीमों को शुरू न किए जाने की वजह से खर्च न हुए प्रावधान रहते थे । बहुत से मामलों में, ऐसी देरियां तथा खर्च न हुए प्रावधान कुविचारित अथवा जल्दबाजी वाली परियोजनाओं के लिए किए गए सांकेतिक प्रावधानों के कारण होते हैं जो शुरूआत करने में असफल रहते हैं जिसकी वजह से एक ओर अपव्यय और दूसरी ओर दुलर्भ संसाधनों का अन्यों के लिए प्रयास किया जाना है, जिसके फलस्वरूप अन्य स्कीमों/कार्यक्रमों के कार्यान्वयन में देरी होती है जहाँ निधियों की कमी होती है ।

4.6.4 इसलिए आयोग का मत है कि परियोजना निर्माण मानदण्डों का कठोरतापूर्वक पालन किए जाने की जरूरत है जिससे कि बजटीय प्रावधान केवल तभी किए जाएं जबकि प्रशासनिक व तकनीकी मंजूरियां प्राप्त कर ली जाएं और एक विस्तृत व्यवहार्यता रिपोर्ट व लागत-लाभ विश्लेषण तैयार कर लिया जाए । इसी प्रकार से, तर्कसंगत कारण दर्ज किए जाने पर परियोजनाओं को स्पष्ट रूप से प्रावधान किए जाने चाहिए । इसके अलावा, लागत और समय में वृद्धि को रोकने के लिए और अधिक कठोर नियमों का पालन किया जाना चाहिए जिनमें परियोजनाओं में देरी के लिए जिम्मेदार विभिन्न कारकों का समाधान करना सम्मिलित हो । तथापि, एक वृहद दृष्टिकोण अपनाए जाने की जरूरत है क्योंकि वित्तीय बाधाओं के अलावा अनेक बहुत से कारक हैं जो परियोजनाओं के कार्यान्वयन में देरी के लिए जिम्मेदार हैं ।

4.6.5 सिफारिशें

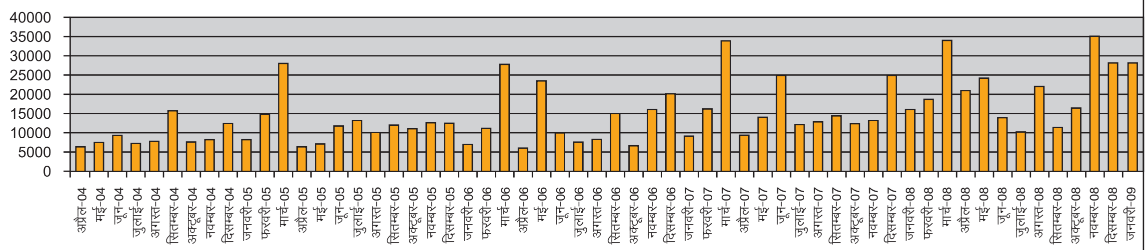
क. परियोजनाओं और स्कीमों को विस्तारपूर्वक विचार करने के बाद ही बजट में सम्मिलित किया जाना चाहिए । बजट तैयार करने के लिए मानदण्डों का कठोरतापूर्वक पालन किया जाना चाहिए ताकि सांकेतिक प्रावधान करने और बड़ी संख्या में परियोजनाओं/ स्कीमों के बीच संसाधनों के फैलाव से बचा जा सके ।

4.7 बेतरतीबवार व्यय पद्धति - वित्त वर्ष के अंत में व्यय की भीड़-भाड़

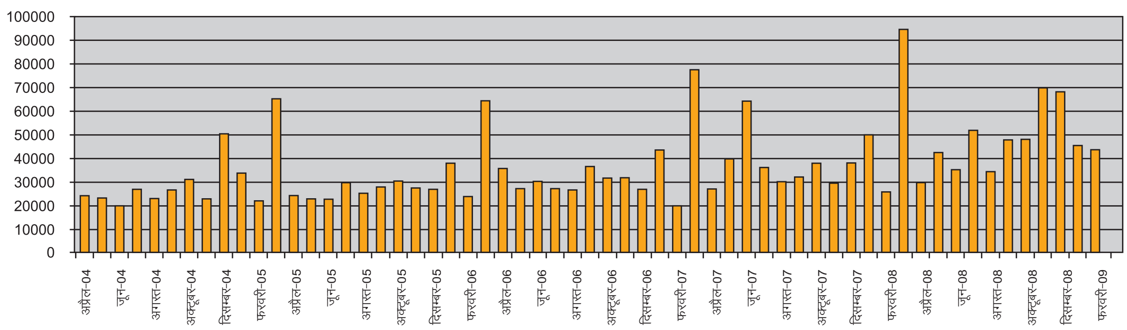
4.7.1 वार्षिक व्यय के एक बड़े भाग को वित्त वर्ष की अंतिम तिमाही में, विशेष रूप से मार्च मास के दौरान, खर्च करने की प्रवृत्ति है । केंद्रीय मंत्रालयों/विभागों के संबंध में अप्रैल 2004 से फरवरी 2009 तक की अवधि के दौरान मास-वार योजना व्यय का विवरण चित्र 4.1 में दिखाया गया है । इन आंकड़ों से स्पष्ट रूप से पता चलता है कि मार्च मास के दौरान खर्च की भगदड़ होती है जो चित्र में

देखी गई चरम स्थिति से स्पष्ट है । इसी अवधि के दौरान मासिक योजना-भिन्न व्यय में भी ऐसी ही प्रवृत्ति देखी गई है । इसे चित्र 4.2 में दर्शाया गया है ।

चित्र 4.1 : मास-वार योजना व्यय (करोड़ रुपए)



चित्र 4.2 : मास-वार योजना-भिन्न व्यय (करोड़ रुपए)



4.7.2 एक संशोधित राजकोष नियंत्रण आधारित व्यय प्रबंधन पद्धति दिसम्बर 2006 में लागू की गई थी ताकि वित्त वर्ष की अंतिम तिमाही में व्यय की इस भीड़-भाड़ को कम किया जा सके । "संशोधित नकदी प्रबंधन पद्धति " का उद्देश्य अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित उद्देश्य प्राप्त करना हैः

i. वित्तीय वर्ष के अंदर, विशेष रूप से बड़ी मात्रा में अग्रिम विमोचनों और कोरपस निधियों के लिए अंतरणों वाली मदों के संबंध में, बजट व्यय में अधिक समनुरूपता प्राप्त करना।

ii. अंतिम तिमाही के दौरान, विशेष रूप से वित्त वर्ष के अंतिम मास के दौरान व्यय की भीड़-भाड़ को कम करना ।

iii. निधियों के ठहराव की प्रवृत्ति को कम करना ।

iv. व्यय पद्धति का प्रभावी मानीटरन ।

v. केंद्रीय सरकार के समावेशी बाजार उधार केलेण्डर की बेहतर योजना तैयार करना ।

4.7.3 इस संशोधित पद्धति के कार्यान्वयन का काम वित्तीय सलाहकार को सौंपा गया है । संशोधित पद्धति के अनुसार, एक मासिक व्यय योजना (एम ई पी), प्रत्येक अनुदान मांग के संबंध में तैयार की जानी चाहिए । योजना और योजना-भिन्न व्यय के संबंध में एक पृथक एम ई पी तैयार की जानी चाहिए जिसे अनुदान की विस्तृत मांग के साथ नत्थी किया जाना चाहिए । एम ई पी त्रैमासिक व्यय आवंटन (क्यू ई ए) का आधार होगा तथा उसे संबंधित विभाग/मंत्रालय द्वारा तदनुसार चैक जारी किया/सीमित किया जाएगा और वित्त मंत्रालय की पूर्व अनुमति लेनी होगी । अब एम ई पी को निम्नलिखित को ध्यान में रखते हुए तैयार किया जाना चाहिएः

क. मार्च मास के संबंध में एम ई पी बजट प्रावधान (बजट अनुमान) के 15 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए;

ख. जनवरी-मार्च मास के लिए एम ई पी इस प्रकार निश्चित किया जाना चाहिए कि अंतिम तिमाही के संबंध में क्यु ई ए बजट प्रावधान के 33 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए; और

ग. वित्त मंत्रालय, व्यय विभाग के विद्यमान मार्गनिर्देश, डी.ओ. सं. 7 (3)/2006/ई-कोर्ड, दिनांक 21 दिसम्बर 2006 सहित ।

4.7.4 नई पद्धति के अंतर्गत, बचत, अगली तिमाही में स्वतः आगे ले जाने के लिए उपलब्ध नहीं होगी। ऐसी बचतों के पुनर्वैधीकरण के लिए संबंधित मंत्रालय/विभाग द्वारा वित्त मंत्रालय से अनुरोध किया जाना चाहिए । इसके अलावा, संशोधित राजकोष प्रबंधन पद्धति के अंतर्गत कवर नहीं हुई अनुदान मांगों के मामले में भी वित्त वर्ष की अंतिम तिमाही में व्यय बजट आवंटन के 33 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए । संशोधित पद्धति के अंतर्गत कवर हुई 23 अनुदान मांगें नीचे तालिका 4.7 में दी गई हैं :

तालिका 4.7 : संशोधित नकद प्रबंधन पद्धति के अंतर्गत कवर हुई अनुदान मांगे

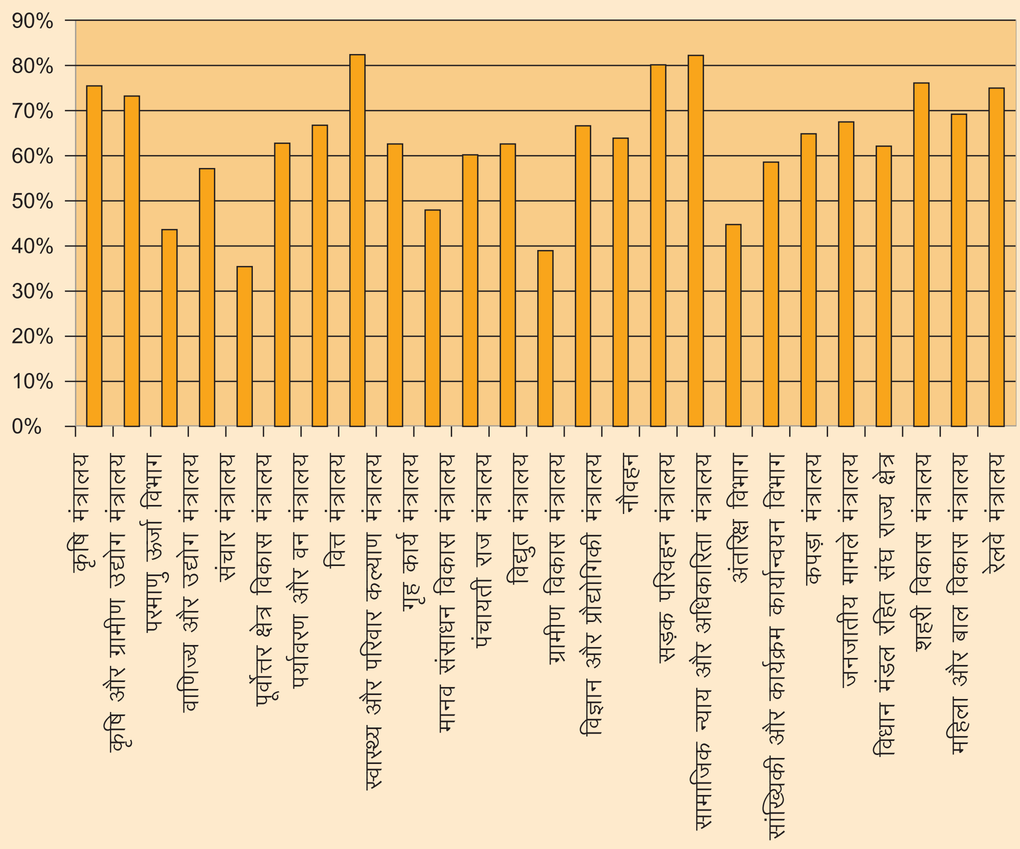
क्रम सं.	मांग सं.	मंत्रालय/विभाग का नाम
1.	1	कृषि और सहकारिता विभाग
2.	2	कृषि अनुसंधान और शिक्षा विभाग
3.	8	उर्वरक विभाग

4.	11	वाणिज्य विभाग
5.	14	दूरसंचार विभाग
6.	18	खाद्य और सार्वजनिक वितरण विभाग
7.	31	विदेश कार्य विभाग
8.	32	आर्थिक कार्य विभाग
9.	41	भारतीय लेखा-परीक्षा और लेखा-विभाग
10.	42	राजस्व विभाग
11.	43	प्रत्यक्ष कर
12.	44	अप्रत्यक्ष कर
13.	47	स्वास्थ्य और परिवार कल्याण विभाग
14.	57	स्कूल शिक्षा और साक्षरता विभाग
15.	58	उच्च शिक्षा विभाग
16.	68	पंचायती राज मंत्रालय
17.	71	पेट्रोलियम और प्राकृतिक गैस मंत्रालय
18.	73	विद्युत मंत्रालय
19.	79	ग्रामीण विकास विभाग
20.	86	सड़क परिवहन और राजमार्ग विभाग
21.	92	कपड़ा मंत्रालय
22.	100	शहरी विकास मंत्रालय
23.	104	महिला और बाल विकास मंत्रालय

4.7.5 संशोधित राजकोष-आधारित व्यय प्रबंधन मूलतः एक नकद प्रबंधन पद्धति है जिसके अंतर्गत धन की समय कीमत पर बल दिया जाता है । नकद प्रबंधन पद्धति के अंतर्गत कवर हुए मंत्रालयों/विभागों को अपनी विस्तृत अनुदान मांगों के साथ एक मासिक व्यय योजना (एम ई पी) संलग्न करनी होती है। अनुदानों के लिए विशिष्ट मांगों का विनिर्धारण करके इसका उद्देश्य उस वर्ष के अंदर, विशेष रूप से बड़ी मात्रा में अग्रिम विमोचनों वाली मदों के संबंध में, बजटीय व्यय में और अधिक समानता सुनिश्चित करना है । इस प्रकार इससे वित्त मंत्रालय और भारतीय रिजर्व बैंक को, नकदी प्रवाह को और अधिक पूर्वानुमानित पद्धतियों पर आधारित अपने बाजार उधारों की योजना तैयार करने में मदद मिलती है ।

4.7.6 तथापि, उनकी नकदी प्रबंधन पद्धति के बावजूद, बहुत से मामलों में लक्ष्य प्राप्त नहीं हुए हैं। उदाहरण के लिए, 1000 करोड़ रुपए से अधिक के ब.अ. वाले मंत्रालयों/विभागों के मामले में, दिसम्बर, 2007 तक वास्तविक व्यय (योजना) यह दर्शाता है कि वित्त वर्ष 2007-08 में (चित्र 4.3) अनेक मंत्रालय वर्ष की पहली तीन तिमाहियों में ब.अ. (योजना व्यय) का 67% व्यय करने में समर्थ नहीं थे[37]।

चित्र 4.3 : 1000 करोड़ रुपए से अधिक ब.अ. वाले मंत्रालयों/विभागों के मामले में वर्ष 2007-08 के लिए (दिसम्बर 2007 तक) वास्तविक व्यय (योजना)



4.7.7 इस प्रकार, वित्त वर्ष की अंतिम तिमाही में, विशेष रूप से मार्च मास में व्यय की भीड़-भाड़ जारी है । यद्यपि, कुछेक अनुदान मांगों के संबंध में लागू की गई संशोधित नकद प्रबंधन पद्धति के परिणामस्वरूप इस संबंध में सुधार हुआ है तथापि आयोग का मत है कि इस संबंध में और सुधार किए जाने की गुंजाइश है । इसका यह भी विचार है कि पद्धति का कठोरतापूर्वक

[37]स्रोतः सी जी ए वेबसाइट

पालन किए जाने के अलावा इसका जल्द से जल्द सभी अनुदान मांगों तक विस्तार किए जाने की जरूरत है ।

4.7.8 सिफारिश

क. संशोधित नकद प्रबंधन पद्धति का कठारेतापूर्वक पालन किया जाना चाहिए । इस पद्धति का यथाशीध्र सभी अनुदान मांगों तक विस्तार किए जाने की जरूरत है ।

4.8 बहुवर्षीय परिप्रेक्ष्य का अपर्याप्त अनुपालन और योजना और बजट के बीच तालमेल का अभाव

4.8.1 अनेक वर्षीय बजट पद्धति से बजट पद्धति में पेश आने वाली बुनियादी समस्या का समाधान होता है - योजना और बजट पद्धति का किस प्रकार एकीकरण किया जाए । अनेक वर्ष बजट पद्धति का अर्थ अनिवार्य रूप से मध्यावधि में बजट पद्धति से है अर्थात् 3 से 5 वर्ष को कवर करने वाला परिप्रेक्ष्य, जिसमें वर्तमान वर्ष शामिल है । बजट पद्धति के संबंध में मध्यावधि परिप्रेक्ष्य इसलिए आवश्यक है क्योंकि एकल वर्ष बजट व्यय प्राथमिकताओं को पूरा करने के लिए पर्याप्त नहीं है । प्रतिबद्ध व्यय की कठोरता और बजट में उनके बड़े हिस्से को देखते हुए, किसी भी नए कार्यक्रम की सफलता और व्यय प्राथमिकताओं में संबंद्ध समायोजनों को देखते हुए, वार्षिक नए कार्यक्रम की सफलता और व्यय प्राथमिकताओं में संबद्ध समायोजनों के लिए वार्षिक बजट से आगे अनेक वर्षों की जरूरत है । चल बहुवर्षीय व्यय आयोजना तैयार करने के फलस्वरूप, संसाधन उपलब्धता के पूर्वानुमान में बढ़ोत्तरी करने के लिए अग्रिम व्यय सीमा की व्यवस्था करके तथा सरकारी खर्च की कार्यकुशलता में सुधार होता है। आजकल एक वास्तविक बहुवर्षीय बजट फ्रेमवर्क (मध्यावधि) को निष्पादन-उन्मुख बजट पद्धति को आधार समझा जाता है, जिससे संसाधन उन नीतिगत उद्देश्यों से जुड़े होते हैं जो निष्पादन की परिभाषा करते हैं ।

4.8.2 ऐसी एक मध्यावधि रूपरेखा की दिशा में 1980 के दशक में भी एक प्रयास किया गया था । इसलिए तत्कालीन वित्त मंत्री ने बजट भाषण 1985-86 में उल्लेख किया था किः

> *"71. बजट निर्माण एक अनिवार्य प्रक्रिया है किंतु सार्थक होने के लिए इसे दीर्घावधि के लिए तैयार किया जाना चाहिए । हमारी राजकोषीय पद्धति ने भली-भांति कार्य किया है । मुझे जानकारी है कि एक बार में सभी परिवर्तन करना संभव नहीं है, फिर भी हमें सुधार की एक प्रक्रिया शुरू करनी है जिसे एक समयबद्ध ढाँचे में क्रमिक ढंग से पूरा किया जा*

सके । हम योजना के साथ समाप्त होने वाली एक दीर्घावधिक राजकोषीय नीति तैयार करने की दिशा में आगे बढ़ना है । मैं इस विषय पर बजट सत्र समाप्त होने के बाद एक संवाद शुरू किए जाने की उम्मीद करता हूँ[38]*। "*

4.8.3 एक मध्यावधि राजकोषीय नीति वस्तुतः 1985 में तैयार की गई थी । तथापि यह केवल कराधान से संबंधित थी । इसके अलावा, बाद वाले वर्षों में इस पर अनुवर्ती कार्रवाई नहीं की गई[39]। बुनियादी मुद्दा 3-5 वर्ष की मध्यावधि में संसाधन स्थिति की एक उचित सच्ची स्थिति पेश करना है तथा संसाधनों की उपलब्धता द्वारा सुझाई गई सीमाओं के अंदर भिन्न-भिन्न विकास स्कीमों/कार्यक्रमों/परियोजनाओं के वास्तविक अनुमान तैयार करना और उस पर स्कीमों के निष्पादन के लिए सुचारू रूप से तैयार वार्षिक बजटीय अनुमानों के साथ अनुवर्ती कार्रवाई करने का है । अंत में, वास्तविक खर्च के संबंध में लेखों, बजटीय अनुमानों और योजना दस्तावेज (भारतीय संदर्भ में मध्यावधि रूपरेखा) को इस प्रकार से एकीकृत किया जाना चाहिए कि एक विस्तृत स्थिति उभरे और परिणामों का आकलन किया जा सके । ऐसी पद्धति यू.के. में अपनाई गई है जहाँ सुधार की प्रक्रिया अब भी जारी है क्योंकि इसकी शासन प्रणाली, कम से कम केंद्रीय स्तर पर, भारत की तरह ही है, इसलिए इन सुधारों और घटनाओं पर विचार किए जाने की जरूरत है । इनका उल्लेख नीचे किया गया हैः

4.8.4 सार्वजनिक खर्च की योजना तैयार करने और उसके नियंत्रण के लिए एक सुधरी रूपरेखा "कम्प्रीहेंसिव स्पेन्डिग रीव्यु (सी एस आर)[40] 1998 से प्रचलन में है । यह रूपरेखा निम्नलिखित प्रमुख सिद्धांतों पर आधारित है :

- कुल मिलाकर सार्वजनिक वित्त के प्रबंधन के लिए एक दीर्घावधिक, विवेकपूर्ण और पारदर्शी व्यवस्था के साथ समनुरूता;
- संसाधन इनपुटों की बजाए नीतिगत परिणामों द्वारा सफलता का आकलन;
- अनेक वर्षों की योजना तैयार करने और इकट्ठी योजना तैयार करने के लिए, जहाँ उपयुक्त हो, सेवा प्रदाय में विभागों और उनके भागीदारों के लिए बड़े प्रोत्साहन जिससे कि लागत में अधिक किफायत के साथ बेहतर सार्वजनिक सेवाएं प्रदान की जा सकें; और
- सरकारी निवेश के लिए सही प्रोत्साहन प्रदान करने के लिए पूंजीगत परिसम्पत्तियों की उचित लागत पद्धति और प्रबंधन ।

[38]वित्त मंत्री का बजट भाषण (1985-86)एचटीटीपीः/डब्ल्यूडब्ल्यूडब्ल्यू.इंडियाइनफोलाईन.कॉम/पस-बज/बीज/बीज198586.पीडीएफ
[39]स्रोतः एचटीटीपीः/डब्ल्यूडब्ल्यूडब्ल्यू.हिंदू.कॉम/2007/01/01/स्टोरिज़/2007010101961500.एचटीएम
[40]स्रोतः एचटीटीपीः/डब्ल्यूडब्ल्यूडब्ल्यू.एचएम-ट्रेजरी.गर्व.यू.के./स्पेंड-प्लॉनकंट्रोल.एचटीएम

रूपरेखा के दो घटक हैं :

i. विभागीय व्यय सीमा (डीईएल) खर्च, जिसकी योजना और नियंत्रण खर्च समीक्षाओं में तीन वर्ष के आधार पर किया जाता है; और

ii. वार्षिक रूप से प्रबंधित व्यय (एएमई), जो एक ऐसा खर्च है जिसे पक्का नहीं कहा जा सकता, अनेक वर्ष की सीमाएं उसी तरह से सीमित हैं जैसी कि डी ई एल । ए एम ई के अंतर्गत सामाजिक सुरक्षा लाभ, स्थानीय प्राधिकारी स्वः वित्त पोषित व्यय, ऋण ब्याज और इ.यू. संस्थानों के लिए अदायगियां सम्मिलित हैं ।

4.8.5 खर्च समीक्षाओं में, विभागों के लिए तीन वर्ष के लिए पक्की डी ई एल योजनाएं तय की जाती हैं । सरकारी वित्तीय नियमों के साथ समरूपता सुनिश्चित करने के लिए, विभागों के लिए पृथक संसाधन (चालू) और पूंजी बजट तय किए जाते हैं । विभागों को मध्यावधि के लिए योजना तैयार करने के लिए प्रोत्साहित करने के वास्ते, विभागों को खर्च न हुए डी ई एल प्रावधान को, एक वर्ष से अगले वर्ष आगे ले जाने की अनुमति होती है जो "योजनाओं की तन्यता और वास्तविकताओं के लिए सामान्य परीक्षणों " के अध्यधीन है, इन्हें भविष्य के लिए भी तैयार किया जा सकता है । इस सुविधा को "एण्ड ईअर नम्यता (ई वाई एफ) "" कहा जाता है । इस ई वाई एफ से, धन के लिए मूल्य के कम महत्व के साथ वर्षान्त दृष्टिकोणों के रूप में अपने प्रावधानों का उपयोग करने के लिए विभागों को कोई प्रोत्साहन नहीं होता । इस सुविधा का पूरा लाभ उठाने के लिए, उम्मीद है कि ई वाई एफ और तीन वर्षीय बजटों को विभागों से कार्यपालक एजेंसियों को व अन्य बजट धारियों को सौंपा जाना चाहिए जिसका अन्ततः परिणाम सुधरी सार्वजनिक सेवा प्रदान करना होगा । इससे यह सुनिश्चित होता है कि इस सुविधा के लाभ निचले स्तरों को भी प्राप्त हों ।

4.8.6 इस तीन वर्षीय बजटों और ई वाई एफ के पीछे बुनियादी सिद्धांत यह है कि कार्यान्वयन एजेंसियों और प्रशासनिक विभागों द्वारा एक विवेकपूर्ण समय - पैमाने के अनुसार अपने प्रचालनों की एक स्थिर योजना तैयार की जानी चाहिए । इसके अलावा, पद्धति के कार्यान्वयन का यह भी अर्थ है कि विभाग प्रत्येक वर्ष निधियां इकट्ठी नहीं कर सकते (1997 से पहले, तीन वर्षीय योजनाएं तय की गई थी और उनकी वार्षिक सार्वजनिक व्यय सर्वेक्षणों में समीक्षा की जाती थी) ।

4.8.7 विभागों को अब मध्यावधि के दौरान अपने बजटीय आवंटनों के बारे में निश्चितता होती है तथा इन बहुवर्षीय योजनाओं को कठोरतापूर्वक प्रवर्तित किया जाता है । विभागों से, प्रतिस्पर्धी दबावों की प्राथमिकता तय करने और इनका वित्त पोषण अपनी समग्र वार्षिक सीमाओं के अंदर करने की

उम्मीद की जाती है । इस प्रकार, डी ई एल पद्धति लागतों को नियंत्रित करने और धन की कीमत को अधिकतम करने के लिए एक दृढ़ प्रोत्साहन उपलब्ध कराती है ।

4.8.8 उपरोक्त के अलावा, एक थोड़ा-सा केंद्रीय रूप से धारित डी ई एल आरक्षण भी है । आरक्षण, केवल अप्रत्याशित आकस्मिकताओं के लिए उपलब्ध होता है जिसे विभाग अपने डी ई एल के अंदर प्रबंधित करने की उम्मीद नहीं कर सकते ।

4.8.9 जैसा कि ऊपर कहा गया है, सार्वजनिक व्यय रूपरेखा का दूसरा घटक ए एम ई है । इसके अंतर्गत विशिष्ट रूप से वे कार्यक्रम सम्मिलित हैं जो बड़े, उतार-चढ़ाव वाले और मांग प्रेरित होते हैं तथा जिनपर कठोर बहुवर्षीय सीमाएं उचित रूप से लागू नहीं की जा सकती । यू.के. में, इस श्रेणी में सबसे बड़ा एकल घटक सामाजिक सुरक्षा खर्च है । अन्य मदों के अंतर्गत सम्मिलित हैं : कर क्रेडिट, स्थानीय प्राधिकारी स्वः वित्त-पोषित व्यय, गैर-देशज दरों द्वारा वित्त पोषित स्काटिश कार्यकारी खर्च और राष्ट्रीय लाटरी से प्राप्तियों से वित्त पोषित खर्च/ए एम ई की, बजट तथा बजट-पूर्व रिपोर्ट प्रक्रिया के भाग के रूप में वर्ष में दो बार समीक्षा की जाती है । यद्यपि ए एम ई पर, डी ई एल की तरह तीन वर्षीय व्यय सीमाएं लागू नहीं होती, फिर भी यह सार्वजनिक खर्च के समग्र प्रावधान का भाग बना हुआ है । सार्वजनिक खर्च के लिए समग्र प्रावधान को देखते हुए, ए एम ई के पूर्वानुमान डी ई एल खर्च के लिए उपलब्ध संसाधनों के स्तर को प्रभावित करते हैं । इन ए एम ई पूर्वानुमानों में सावधानीपूर्वक अनुमान तथा ए एम ई मार्जिनों का समावेश किया जाता है और ए एम ई के संबंध में अधिक खर्च करने का जोखिम कम होता है ।

4.8.10 विभागीय खर्च सीमा (डी ई एल) और वार्षिक प्रबंधित खर्च दोनों मिलकर "समग्र प्रबंधित व्यय" (टी एम ई) होता है । टी एम ई, राष्ट्रीय खातों से लिया गया एक उपाय है तथा यह सार्वजनिक क्षेत्रक में चालू और पूंजीगत खर्च का द्योतक है । सार्वजनिक क्षेत्रक के अंतर्गत केंद्रीय सरकार, स्थानीय शासन और सार्वजनिक निगम सम्मिलित हैं ।

4.8.11 यहाँ यह उल्लेखनीय है कि यू.के. में बजट और खर्च समीक्षाएं मौटे तौर पर भारतीय संदर्भ में पंचवर्षीय योजनाओं के समकक्ष हैं और इन्हें वार्षिक बजट के साथ नहीं मिलाया जाना चाहिए जिसे भारत में संसद के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है । यू.के. में अलग-अलग विभागों के खर्च के लिए वार्षिक संसदीय प्राधिकार "सप्लाई अनुमानों " के माध्यम से, खर्च समीक्षाओं में घोषित योजनाओं का पालन करते हुए, मांगा जाता है ।

4.8.12 इसलिए ये पहलें न केवल योजना प्रक्रिया को बजटीय प्रक्रिया में एकीकृत करती हैं और वार्षिक व्यय अनुमानों के संबंध में एक मध्यावधि परिप्रेक्ष्य उपलब्ध कराती हैं बल्कि ये ई वाई एफ सुविधाओं की व्यवस्था करके "मार्च की भीड़-भाड़ " के लक्षण को भी कम करती हैं ।

4.8.13 यह भी अनुभव किया गया कि "हाउस आफ कामन्स " के समक्ष प्रस्तुत वित्तीय सूचना में निम्नलिखित के उद्देश्य से तालमेल कायम करने की जरूरत हैः

i. सरकार के निर्णयों को पारदर्शी बनाना, इसकी वर्णित प्राथमिकताओं और इसके वित्त पोषण निर्णयों सहित;

ii. सरकार के वित्तीय निर्णयों को प्रभावित करने की क्षमता है;

iii. सरकार को अलग-अलग विभागों व अन्य सार्वजनिक निकायों को उनके वित्तीय निर्णयों और वित्तीय प्रबंधन के लिए जिम्मेदार ठहराना,

और इस प्रकार विभागों के वित्तीय निर्णयों और प्रबंधन की कोटि में सुधार तथा सार्वजनिक सेवाओं में धन के लिए सुधरे मूल्य की दिशा में योगदान करना [41]। यह अनुभव किया गया कि वर्तमान व्यवस्थाओं के अन्तर्गत सरकारी खर्च प्रस्तुत करने के लिए अनेक भिन्न-भिन्न पद्धतियां हैं । सरकार ,बजट का उपयोग उसके द्वारा खर्च की योजना तैयार करने के लिए करती है; उसके बाद यह अनुमान संसद को अनुमोदनार्थ प्रस्तुत करती है और अन्ततः वर्ष के अन्त में यह संसाधन लेखों को प्रकाशित करती है । तथापि इन व्यवस्थाओं में दो मुख्य मुद्दे हैं : [42]

i. विभिन्न आधारों के बीच पर्याप्त रूप से तालमेल नहीं है, जिनके आधार पर संसद में वित्तीय सूचना प्रस्तुत की जाती है; और तदनुसार

ii. सरकार के वित्तीय दस्तावेज भिन्न-भिन्न स्वरूपों में और अनेक अवसरों पर वर्ष के दौरान प्रस्तुत किए जाते हैं जिससे प्रस्तुत की गई वित्तीय सूचना के आधारों के बीच संयोजनों और अन्तर-सबंधं को समझना कठिन होता है ।

4.8.14 इस प्रकार, यू.के.सरकार ने "एलाइनमेंट प्रोजेक्ट " के लिए एक "विजन " प्रस्तुत किया जिससे कि संसद को वित्तीय रिपोर्टिंग सरल हो सके ।

"एक एकल, समरूप वित्तीय व्यवस्था कायम ,करना जो प्रभावी, कार्यकुशन और पारदर्शी हो जिससे संसद और जनता के प्रति जवाबदेही में वृद्धि हो तथा सरकार के राजकोषीय फ्रेमवर्क, प्रोत्साहनों

[41]एलाइनमेंट प्रोजेक्ट ("क्लियर लाइन आफ साइट ") प्रोजेक्ट, एच.एम ट्रेजरी द्वारा प्रस्तुत ज्ञापन
[42]एलाइनमेंट प्रोजेक्ट ("क्लियर लाइन आफ साइट ") प्रोजेक्ट एच.एम ट्रेजरी द्वारा प्रस्तुत ज्ञापन

पर बल दिया जाए, धन के उत्तम मूल्य को प्रोत्साहित करें और प्रबंध को प्रबंध करने की छूट देकर उत्तम सार्वजनिक सेवा सुपुर्दगी में सहायक हो । "

4.8.15 राष्ट्रीय लेखों, बजटों, सप्लाई अनुमानों और " संसाधन खातों " के मामले में, विभिन्न प्रयोजनों की सेवार्थ, पिछले वर्षों के दौरान विभिन्न स्तरों पर विकास हुआ । तथापि, यह देखा गया कि इससे विभिन्न रूपरेखाओं के बीच पर्याप्त बेतुकापन कायम हुआ तथा केवल दो-तिहाई सरकारी खर्च का बजटों, अनुमानों और संसाधन खातों के बीच पूर्णतः तालमेल हुआ।[43] निम्नलिखित कुसंयोजन देखे गए:[44]

i. विभिन्न सीमाओं में अन्तर-अर्थात बजटों, अनुमानों और खातों में सम्मिलित खर्च और इकाइयाँ-दोनों को कवर करते हुए;

- बजटों, अनुमानों और लेखा सीमाओं के अन्दर भिन्न-भिन्न किस्म की आय और खर्च -उदाहरण के लिए, राष्ट्रीय बीमा निधि (एन आई एफ) और समेकित निधि स्थायी सेवाएं (सी एफ एस एस) से अदायगियां जो अलग-विधानों के अन्तर्गत सम्मिलित हैं तथा बजट और संसाधन खातों में शामिल हैं, किन्तु अनुमानों में नहीं;
- और सबंधित सीमाओं के अन्दर इकाइयों का भिन्न-भिन्न व्यवहार-उदाहरण के लिए, गैर-विभागीय सार्वजनिक निकाय (एन डी पी बी) । एन डी पी बी का बजटों में बड़ा हिस्सा होता है किन्तु यह इन निकायों को दिए जाने वाले सहायता-अनुदान के रूप में होता है जिनका अनुमानों और संसाधन खातों में बड़ा हिस्सा होता है ।

ii. नीतियों में अन्तर-विशिष्ट लेन-देन को प्रायः तीन रूपरेखाओं के बीच भिन्न-भिन्न रूप में समझा जाता है । उदाहरणों में सम्मिलित हैं : पूंजीगत अनुदान, बजट के अन्दर प्रावधान व अन्य नकदी- भिन्न मदें सम्मिलित हैं ।

4.8.16 "तालमेल " कायम करने के उद्देश्य से, निम्नलिखित प्रमुख सिद्धान्तों की उदघोषणा की गई है:

i. यदि परिणामों में हेरा-फेरी किए जाने की संभावना हो अथवा ऐसा करने से गंभीर क्षति होने का जोखिम है, इस बात को ध्यान में रखते हुए कि विभिन्न रूपरेखाओं के भिन्न-भिन्न प्रयोजनों से यह निष्कर्ष पहुँचे कि कुछ मामलों में भिन्न-भिन्न उपचार वैध हो सकते हैं ।

[43]एलाइनमेंट (क्लियर लाइन आफ साइट) प्रोजेक्ट; मार्च 2009, एच एम ट्रेजरी सी एम 7567
[44]एलाइनमेंट (क्लियर लाइन आफ साइट) प्रोजेक्ट; मार्च 2009, एच एम ट्रेजरी सी एम 7567

ii. तालमेल से राष्ट्रीय खातों में परिवर्तन नहीं होगा और न ही उस ढंग में परिवर्तन होगा जिसमें वे आर्थिक अथवा वित्तीय निष्पादन को मापते हैं । राजकोषीय नियंत्रण के संबंध में कोई अधिक अवशिष्ट जोखिम नहीं होगा – यद्यपि, वे स्थान जहाँ जोखिम का प्रबंधन किया जाता है और न्यूनताओं की प्रकृति में परिवर्तन हो सकता है ।

iii. तालमेल प्राप्त करने के लिए कतिपय क्षेत्रों में नम्यता की जरूरत हो सकती हैः

- बजटों के संबंध में, यद्यपि धन के मूल्य को प्रोत्साहित करते हुए सार्वजनिक खर्च पर पक्का नियंत्रण कायम रखने की सख्त जरूरत है, बेहतर तालमेल प्राप्त करने के उद्देश्य से भिन्न-भिन्न तरीकों से इसे प्राप्त किया जा सकता है ।
- अनुमानों के संबंध में, संसद की आवश्यकता के अनुरूप, सार्वजनिक खर्च पर नियंत्रण करने के लिए बजट में जो भी आवश्यक हो उसके साथ तालमेल कायम करना एक उद्देश्य होना चाहिए ।
- संसाधन खातों के संबंध में, यदि विशिष्ट क्षेत्रों में आई एफ आर एस का कठोरतः कार्यान्वयन में तालमेल के संदर्भ में, वांछनीय नहीं हो, तो आई एफ आर एस अपनाने के जरिए अन्य तरीकों से तालमेल कायम करना संभव हो सकता है – सीमित मामलों में और वित्तीय रिपोर्टिंग प्राधिकारी बोर्ड (एफ आर ए बी) की सहमति से – इसके समग्र प्रयोजनों की संतुष्टि करते हुए ।

iv. जिन भिन्न-भिन्न प्रयोजनों के लिए भिन्न-भिन्न रूपरेखाओं का विकास किया गया है उसे देखते हुए, वर्षों के दौरान वाजिब कारणों की वजह से सभी क्षेत्रों में पूर्ण तालमेल प्राप्त करने की संभावना नहीं है । पूर्ण तालमेल के अभाव में, उद्देश्य यह सुनिश्चित करना होना चाहिए कि प्रत्येक आवश्यक समायोजन को यथा संभव सरल रखा जाना चाहिए ।

4.8.17 इस सामान्य सिद्धांतों के अनुसार, यू.के. सरकार ने, वांछित तालमेल प्राप्त करने के लिए निम्नलिखित का प्रस्ताव किया हैः[45]

i. बजट के अंदर सभी गैर पारित खर्च और आय को अनुमानों के कवरेज के अंदर लाया जाना चाहिए ।

ii. अनुमानों में संसदीय नियंत्रण निवल (सकल और निवल दोनों की बजाए) आधार पर होना चाहिए, बजटीय नियंत्रणों के तहत तथा आय का ब्यौरा अनुमानों में दर्शाया जाना

[45]एलाइनमेंट (क्लियर लाइन आफ साइट) प्रोजेक्ट; मार्च 2009, एच एम ट्रेजरी सी एम 7567

चाहिए तथा उपयुक्त सुरक्षोपाय किए जाएं ताकि विभाग द्वारा आय के उपयोग पर पक्का नियंत्रण बनाए रखा जाए ।

iii. अनुमानों और लेखांकन सीमाओं का विस्तार किया जाना चाहिए ताकि एम डी पी बी की व्यवस्था की जा सके और अन्य निकायों को केंद्रीय सरकार के क्षेत्रक में वर्गीकृत किया जा सके ।

iv. नकदी-निकट और नकदी-भिन्न की बजटीय अवधारणाओं को बजटों से हटा दिया जाना चाहिए जिससे कि एकल संसाधन डी ई एल बजट हो ।

v. सरकारी खर्च पर संसदीय नियंत्रणों का, ट्रेजरी समिति की सिफारिशों के अनुरूप, ट्रेजरी के बजट नियंत्रणों के साथ तालमेल बिठाया जाना चाहिए ।

vi. संसाधन खाते, जहाँ तक व्यवहार्य हो, आई एफ आर एस पर आधारित होने चाहिए, जैसा कि सार्वजनिक क्षेत्रक संदर्भ में अपनाया गया है । इस ज्ञापन में, सरकार के प्रस्ताव से, जहाँ उपयुक्त हैं, स्वतंत्र रिपोर्टिंग सलाहकार बोर्ड (एफ आर ए बी) सिद्धांततः सहमत है।

vii. विभागीय तथा एच एम ट्रेजरी व्यय दस्तावेज़ों की संख्या प्रत्येक वर्ष मात्र तीन "प्रकाशनों"" तक कम की जानी चाहिए ।

4.8.18 यू.के. सरकार उम्मीद करती है कि यदि सरकार के प्रस्तावों पर अमल किया गया तो इसका अर्थ होगा कि बजटों और अनुमानों में विभागों की सामान्यतया की दृष्टि से पूर्णतः तालमेल कायम किया जाना चाहिए । इसका यह भी विचार है कि ऊपर वर्णित परिवर्तनों के पूरे "पैकेज" को पूर्ण रूप से कार्यान्वित किए जाने की जरूरत है, अन्यथा इससे ऐसी स्थिति पैदा होगी जहाँ बजटों और अनुमानों का विभाग की सामान्यतया के साथ पूर्ण तालमेल नहीं किया गया और अनुमानों व लेखों के बीच कुसंयोजन बने हुए थे, जिन सभी के परिणामस्वरूप एक अत्यंत जटिल स्थिति पैदा हो गई । ऐसी परिस्थितियों में, संसद और आम जनता के लिए लाभ पर्याप्त रूप से कम हो जाएंगे क्योंकि बजटों और अनुमानों के बीच तथा अनुमानों व संसाधन खातों के बीच और अधिक पुनर्समायोजन की जरूरत होगी । तदनुसार, यह इन परिवर्तनों का प्रस्ताव एक एकल पैकेज के रूप में कर रहा है ।

4.8.19 यू.के. सरकार क्यों तालमेल परियोजना के अंतर्गत सुधारों के पूरे पैकेज को कार्यान्वित कर रही है, इसका एक कारण यह है कि यह "गैर-विभागीय सार्वजनिक निकाय " (एन डी पी बी) से संबद्ध

है, जिसका भारतीय संदर्भ में अत्यधिक महत्व है। यू.के. सरकार का मत है कि "वस्तुतः तालमेल के संबंध में निहितार्थ विशेष रूप से गंभीर होंगे, यदि अधिकांश विभागों को प्रभावित करने वाले कुसंयोजन कायम रहें जिन्होंने अधिकांश विभागों को प्रभावित किया था। यदि, उदाहरण के तौर पर, एन डी पी बी को विभाग के अनुमानों और संसाधन खातों में समेकित नहीं किया गया तो इसका परिणाम बजटों और अनुमानों/खातों के बीच, एन डी पी बी के साथ सभी विभागों के संबंध में कुसंयोजन जारी रहेगा अथवा यदि अनुमानों में निवल नियंत्रण की दिशा में बढ़ती सहमति प्राप्त करना संभव नहीं हो तो इसका परिणाम सभी विभागों के लिए बजटों/लेखों और अनुमानों के बीच कुसंयोजन जारी रहेगा[46]।

4.8.20 एन डी पी बी के संबंध में परिवर्तन एक विधान के माध्यम से किए जाएंगे जिसमें एक स्पष्ट प्रावधान शामिल होगा कि एन डी पी बी व अन्य निकायों का विभागीय खातों में समेकन से समेकित निकायों के दर्जे अथवा उन्हें समर्थन प्रदान करने वाले विभागों के साथ उनके संबंध में कोई परिवर्तन नहीं होगा। इसका प्रयोजन यह सुनिश्चित करना है कि एन डी पी बी की आजादी पर कोई प्रभाव नहीं पड़ेगा कि समेकन के परिणामस्वरूप कोई अतिरिक्त नियंत्रण लागू नहीं किया जाएगा।

4.8.21 इसका महत्व तथा एन डी पी बी के मामले में ऐसे तालमेल कायम करने की जरूरत, केंद्र प्रायोजित स्कीमों की दृष्टि से केंद्र से राज्यों में कार्यान्वयन निकायों के लिए निधियों के प्रवाह पर चर्चा करते समय, इस रिपोर्ट के अध्याय 5 में स्पष्ट हो जाएगी।

4.8.22 भारत में, पंचवर्षीय योजनाएं, संसाधन आवंटन के लिए मध्यावधि अनेक वर्षीय परिप्रेक्ष्य का आधार उपलब्ध कराती हैं। इसके आधार पर, प्रत्येक वर्ष योजना आयोग, वित्त मंत्रालय के परामर्श से प्रत्येक मंत्रालय/विभाग के लिए योजना व्यय की वार्षिक सीमा आवंटित करता है। तथापि यह देखा गया है कि प्रायः सरकार द्वारा बड़ी परियोजनाएं और स्कीमें शुरू की जाती है जिनके लिए योजना में प्रावधान नहीं किया जाता। इसके फलस्वरूप अन्य परियोजनाओं और स्कीमों के लिए आवंटन में परिवर्तन हो जाता है, परिणामस्वरूप योजना उद्देश्यों में कमी आती है।

4.8.23 चालू बजट प्रक्रिया की एक अन्य कमी योजना और बजट के बीच स्पष्ट संयोजन का अभाव है। बजट अनुमान तैयार करते समय, योजना आयोग द्वारा इंगित आवंटन व्यय के विभिन्न शीर्षों और उप-शीर्षों के बीच फैल जाता है। इसके अलावा, यद्यपि योजनाएं स्कीम-वार और क्षेत्रक-वार तैयार की जाती हैं जैसा कि लेखों के संबंध में किया जाता है। इस प्रकार, भारतीय संदर्भ में यह "स्पष्ट रूपरेखा " विद्यमान नहीं रहती। परिणामस्वरूप, अंतिम लेखे भी विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत केवल व्यय को परिलक्षित करते हैं। इससे, विभिन्न विकास स्कीमों/परियोजनाओं द्वारा प्राप्त किए जाने वाले

[46]एलाइनमेंट (क्लियर लाइन आफ साइट) प्रोजेक्ट; मार्च 2009, एच एम ट्रेजरी सी एम 7567

उद्देश्यों के साथ विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत व्यय को संयोजित करना कठिन हो जाता है । इस प्रकार लेखांकन प्रक्रिया की, सरकारी उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए एक मापन साधन के रूप में क्षमता समाप्त हो जाती है ।

4.8.24 लेखांकन, बजटीय प्रक्रिया का एक अभिन्न भाग है । एक अच्छी लेखांकन पद्धति, सरकार द्वारा खर्च की गई किसी भी राशि के ध्येय परिलक्षित करने में समर्थ होनी चाहिए कि किस प्रकार और कहाँ राशि खर्च की गई और अन्ततः ऐसे किसी खर्च का क्या परिणाम निकला । एक लेखांकन प्रक्रिया के सार्थक होने के लिए यह उस सीमा को मापने में समर्थ होनी चाहिए जिस सीमा तक खर्च से परिकल्पित परिणाम प्राप्त हुए हैं ।

4.8.25 आयोग का मत है कि यू.के. में घटनाओं की भारतीय संदर्भ में जाँच किए जाने की जरूरत है, विशेष रूप से पाँच वर्षीय योजनाओं के माध्यम से मंत्रालयों/विभागों के लिए ऐसी ही मध्यावधि व्यय सीमा निश्चित करने की जरूरत और उपाय के संबंध में और उन्हें योजना स्कीमों के लिए निधियों की दृष्टि से आगे ले जाने की सुविधा के साथ वार्षिक बजटों के साथ जोड़ने की दृष्टि से । इसके अलावा, स्पष्ट या, पारदर्शिता और समेकन प्राप्त करने के उद्देश्य से, भारत में भी योजना, बजटों और लेखों के संबंध में ऐसी ही "तालमेल वाली " परियोजना कार्यान्वित किए जाने की जरूरत है । आयोग का मत है कि इन मुद्दों की जाँच और सिफारिश करने के लिए एक उच्च अधिकार-प्राप्त समिति गठित की जानी चाहिए ।

4.8.26 सिफारिशें

क. पाँच वर्षीय योजनाओं के माध्यम से मंत्रालयों/विभागों के लिए ऐसी ही मध्यावधि व्यय सीमा निश्चित करने के संबंध में और उन्हें योजना स्कीमों की जरूरत और उपायों तथा उन्हें आगे ले जाने की सुविधा के वार्षिक बजटों के साथ जोड़ने की जाँच और सिफारिश करने के लिए एक उच्च अधिकार-प्राप्त समिति गठित की जानी चाहिए ।

ख. स्पष्टता, पारदर्शिता और समेकन प्राप्त करने के लिए "तालमेल करने " की एक परियोजना कार्यान्वित करने के उद्देश्य से साधनोपाय लागू करने के उद्देश्य से, यू.के. के समान ही, उच्च अधिकार-प्राप्त समिति गठित करने की भी जाँच की जानी चाहिए।

4.9 व्यय और वास्तविक कार्यान्वयन के बीच सह-संबंध

4.9.1 इस समय, लेखा शीर्ष से धन जारी किए जाने को व्यय के रूप में समझा जाता है । बड़ी संख्या में मामलों में, विशेष रूप से केंद्र प्रायोजित स्कीमों के मामले में, ऐसे निर्गमों को व्यय नहीं समझा जा

सकता क्योंकि निधियां विभिन्न परियोजना प्राधिकारियों के पास पाइपलाइन में रहती हैं और उनके वास्तविक रूप से उपयोग किए जाने में काफी अंतराल होता है। इस प्रकार, जहाँ तक सरकारी स्कीमों और कार्यक्रमों के कार्यान्वयन का संबंध है, लेखे सही स्थिति नहीं दर्शाते ।

4.9.2 इस मुद्दे पर केंद्र से राज्यों को निधियों के प्रवाह संबंधी अध्याय में जाँच की गई है ।

4.10 वित्तीय स्थिति की गलत बयानी

4.10.1 सरकार से बाहर परियोजना प्राधिकारियों के लिए निधियों के विमोचन की वर्तमान पद्धति से प्रायः निधियों का स्थिरीकरण होता है जिन्हें प्रायः निधियों के व्यपगत होने से रोकने के लिए अपनाया जाता है। इससे राशि सरकार से बाहर रखे गए खातों में निष्क्रिय पड़ी रहती हैं और इस प्रकार सरकार को ब्याज की हानि के अलावा सरकारी धन की गलत स्थिति पेश होती है ।

4.10.2 इससे एक व्यापक वित्तीय सूचना पद्धति द्वारा समर्थित एक संशोधित निधि प्रवाह पद्धति की जरूरत पर प्रकाश पड़ता है जो सरकारी खातों में लेन-देन की संपूर्ण स्थिति प्रस्तुत करे। इस पर केंद्र से राज्यों को निधियों के प्रवाह संबंधी अध्याय में चर्चा की गई है ।

बॉक्स 4.1 : केंद्र प्रायोजित स्कीमों (सी एस एस) के मामले में लेखांकन कमियां

हाल ही के वर्षों में सी एस एस के अंतर्गत राज्यों को निधियों के अंतरण के अनुपात में काफी वृद्धि हुई है। ये निधियां राज्यों और जिला स्तर निकायों को केंद्रीय सरकार द्वारा सीधे ही उपलब्ध कराई जाती हैं। यह प्रथा, देरी को रोकने तथा राज्यों द्वारा अपनी साधनोपाय स्थिति को समर्थन प्रदान करने के लिए सी एस एस निधियों का विचलन रोकने द्वारा प्रेरित है। हाल ही में, बढ़ती चिंता इन निधियों के उपयोग के संबंध में जवाबदेही सुनिश्चित करने की है ।

योजना स्कीमों के लिए लेखांकन की राज्यों और केंद्र दोनों के संबंध में विद्यमान पद्धति, एक सुविज्ञ आयोजना, बजट पद्धति, प्रभावी मानीटरन और निर्णय निर्माण में पर्याप्त रूप से समर्थन प्रदान नहीं करती। वर्तमान लेखांकन पद्धति से लेन-देन उन्मुख सूचना उपलब्ध नहीं होती। यह, राज्यों को अंतरण, अंतिम व्यय और अग्रिम अदायगियों के बीच कोई भेद नहीं करती जिनके विरूद्ध लेखे तैयार किए जाने हैं। बाह्य लेखांकन रूपरेखा केंद्रीय सरकार द्वारा राज्यों को व अन्य प्राप्तकर्ताओं को निधियों के राज्य-वार और स्कीम-वार विमोचनों का हिसाब रखने के लिए तथा प्रत्याशित निष्पादन के संबंध में वास्तविक उपयोग के लिए भी संरचित नहीं है ।

आर्थिक सर्वेक्षण, 2007-08

4.11 तदर्थ परियोजना उद्घोषणाएं

4.11.1 यद्यपि पंचवर्षीय योजनाएं तैयार करने और उन्हें राष्ट्रीय विकास परिषद व केंद्रीय और राज्य मंत्रिमण्डल से अनुमोदित करने में काफी समय तक विस्तृत प्रक्रियाएं अपनाई जाती हैं, फिर भी केंद्र

और राज्यों के लगभग प्रत्येक में तदर्थ आधार पर परियोजनाओं और स्कीमों की घोषणा की जाती है । उनकी घोषणा महत्वपूर्ण राष्ट्रीय दिवसों पर भी (जैसे कि स्वतंत्रता दिवस, गणतंत्र दिवस, महात्मा गांधी का जन्म दिन आदि) और प्रतिष्ठित व्यक्तियों द्वारा राज्यों के दौरों के दौरान, "पैकेजों " के रूप में भी, की जाती हैं । विशाल राशि वाली ऐसी घोषणाओं से योजना आवंटनों में बड़ी विषमता उत्पन्न होती है और पहले से अनुमोदित व कार्यान्वयनाधीन स्कीमों को ईमानदारी के साथ कार्यान्वित करने में अव्यवस्था उत्पन्न होती है । इससे प्रायः घोषणाओं पर औपचारिक अनुमोदनों के जरिए अनुवर्ती कार्रवाई नहीं की जाती जिसे वार्षिक योजनाएं तैयार करने अथवा मध्यावधि आकलन के दौरान अत्यंत जरूरी समझा जा सकता है ।

4.11.2 सिफारिशें

क. बजटों में अथवा महत्वपूर्ण राष्ट्रीय दिवसों पर और प्रतिष्ठित व्यक्तियों द्वारा राज्यों के दौरों के दौरान परियोजनाओं और स्कीमों की घोषणा करने की प्रथा को समाप्त करने की जरूरत है । जो परियोजनाओं/स्कीमें अत्यंत जरूरी समझी जाएं उन पर वार्षिक योजनाओं में अथवा मध्यावधि आकलन किए जाने के समय विचार किया जा सकता है।

4.12 परिणामों और आउटकम पर बल दिए जाने की बजाए बजटीय वित्तीय लक्ष्य पूरे किए जाने पर बल दिया जाना

4.12.1 इस समय, सरकारी विभाग अपना निष्पादन प्रायः आउटपुटों पर पर्याप्त और परिणामों पर तो और भी कम ध्यान दिए बगैर बजट में निर्धारित व्यय लक्ष्यों की दृष्टि से मापते हैं । इसके अलावा, संसाधनों के सुचारू उपयोग पर बहुत कम बल दिया जाता है ।

4.12.2 वार्षिक बजट के अनुपालन पहलुओं से किए गए व्यय के वास्तविक परिणामों के माप की दिशा में मोड़ने के लिए विगत में बहुत से सुधार प्रयास किए गए हैं । इस संबंध में पहला महत्वपूर्ण कदम, प्रथम प्रशासनिक सुधार आयोग (ए आर सी) द्वारा "निष्पादन बजट " के रूप में सुझाया गया था । इसका उल्लेख नीचे किया गया है ।

4.12.3 निष्पादन बजट

4.12.3.1 वित्तीय प्रशासन संबंधी अध्ययन दल की रिपोर्ट (खण्ड I और खण्ड II, मई 1967) में निष्पादन बजट पद्धति की अवधारणा को "कार्यों, निष्पादनों, कार्यकलापों और परियोजनाओं की दृष्टि

से सरकारी प्रचालनों के प्रस्तुतीकरण की एक तकनीक "" के रूप में प्रस्तुत किया गया है। इस प्रकार, सरकारी कार्यकलापों को वित्तीय तथा भौतिक रूप से विनिर्धारित करने का प्रयास किया गया जिससे कि इनपुटों और आउटपुटों के बीच एक उचित गठजोड़ स्थापित किया जा सके। निष्पादन बजट-पद्धति के अंतर्गत, बल में बदलाव आएगा, जैसी कि ए आर सी द्वारा उम्मीद की गई थी, उपलब्धि के साधनों से खुद उपलब्धियों तक। इस तकनीक के अंतर्गत महत्वपूर्ण बात, प्रदान की जाने वाली सेवाओं अथवा किए जाने वाले कार्य की सही परिभाषा करना और इस बात का सही अनुमान लगाना था कि उस कार्य अथवा सेवा की लागत क्या होगी। निष्पादन बजट, मात्र रूप से संगठनात्मक इकाईयों और व्यय की वस्तुओं की दृष्टि से नहीं, कार्यात्मक श्रेणियों और कार्यक्रमों, कार्यकलापों और परियोजनाओं के अंतर्गत उनके उप-विभाजन की दृष्टि से तैयार किया जाता है। इस प्रकार निष्पादन बजट का विकास लागतों की दृष्टि से किया जाता है और परिणामों से, एक व्यापक प्रलेख में निकटतः जुड़े वित्तीय तथा भौतिक दृष्टि से कार्यक्रम और उपलब्धियां प्रस्तुत करके प्रबंधन नियंत्रण सुकर होता है।

4.12.3.2 प्रथम ए आर सी की रिपोर्ट के देखते हुए, निष्पादन बजट-पद्धति लागू करने में तीन बुनियादी उपायों की जरूरत होती है। ये हैं :

क. सरकारी प्रचालनों का एक सार्थक कार्यात्मक, कार्यक्रम और कार्यकलाप श्रेणीकरण स्थापित करना;

ख. लेखांकन और वित्तीय प्रबंधन की पद्धति को इस श्रेणीकरण के साथ मिलाना; और

ग. निष्पादन और इकाई लागतों के उपयुक्त मानदण्ड, पैमाना, कार्य इकाई, उनकी रिपोर्टिंग और मूल्यांकन हेतु विकसित करना, जहाँ कहीं प्रत्येक कार्यक्रम और कार्याकलाप के अंतर्गत संभव हो।

4.12.3.3 प्रथम प्र.सु.आ. का मत था कि योजनाबद्ध आर्थिक विकास के संदर्भ में जवाबदेही मात्र यह सुनिश्चित करने तक सीमित नहीं है कि राशि विभिन्न प्रयोजनों के लिए और बजट में विनिश्चित सीमाओं के अंदर खर्च की गई है। इसका उद्देश्य यह सुनिश्चित करना भी है कि वांछित परिणाम प्राप्त हों। इस प्रकार, यह सुनिश्चित करना आवश्यक था कि बजट विषयवस्तु और श्रेणीकरण दोनों दृष्टि से योजना की पद्धति को परिलक्षित करे। निष्पादन बजट इसे प्राप्त करने की दिशा में एक कदम है।

4.12.3.4 निष्पादन बजट प्रारंभ में 1969 में पूरक आधार पर कुछेक विभागों के संबंध में प्रस्तुत किए गए थे[47] तथा बाद में इसका क्षेत्र बढ़ाकर सभी मंत्रालयों तक कर दिया गया। कुछ राज्य सरकारों

[47]एफ सं. 2(1)/पर्स/ई-कोर्ड/ओबी/2005, दिनांक 30.12.2005

ने भी, निष्पादन बजट तैयार करने के लिए अपने स्वयं के प्रयास किए । किंतु प्रयास पर्याप्त रूप से कम हो गए क्योंकि दस्तावेज का कार्यक्षेत्र योजना कार्यक्रमों तक सीमित था । विभागों ने, अपने नियमित बजट के अलावा, वार्षिक रूप से निष्पादन बजट तैयार करने की प्रथा जारी रखी । निष्पादन बजट तैयार करना अब व्यय प्रबंधन पर कोई खास प्रभाव डाले बिना एक नेमी कार्य बन गया है[48] । तथापि, यहाँ यह उल्लेख करने की जरूरत है कि प्रथम प्र.सु.आ. द्वारा गठित कार्य दल ने स्पष्ट रूप से इस दृष्टिकोण के प्रति चेताया था । उनके खुद के शब्दों में, "कार्य दल ने इन पहलुओं पर सावधानीपूर्वक विचार किया है और उसकी राय है कि निष्पादन बजट, दस्तावेजों के विद्यमान सेट को एक पूरक के रूप में नहीं होना चाहिए क्योंकि उस स्थिति में इसका विद्यमान पद्धति पर किसी प्रकार का कोई प्रभाव नहीं पड़ेगा । प्रथमतः निष्पादन बजट का निर्माण विद्यमान बजटीय प्रक्रियाओं और रूपरेखा में कमियों को दूर करने के लिए किया जाता है और न कि उसके पूरक के रूप में । ऐसे संदर्भ में पूरक दस्तावेज के विचार का अनिवार्य रूप से विद्यमान प्रक्रियाओं, वित्तीय प्रथाओं, लेखांकन श्रेणीकरण आदि को उनकी अपर्याप्तताओं के साथ जारी रखना होगा । वस्तुतः, यदि निष्पादन बजट पद्धति को बजटीय प्रक्रिया का एक अभिन्न भाग नहीं बनाया गया बल्कि मुख्य प्रक्रिया से अनजुड़ी केवल एक अतिरिक्त प्रक्रिया के रूप में, तो इसके वांछित लाभ प्राप्त नहीं होंगे । दूसरे, निष्पादन बजट मात्र रूप से एक फार्म का मामला नहीं है, यह उन अवधारणाओं में परिवर्तन का द्योतक है जिनका बजट और निर्णय - निर्माण प्रक्रिया के प्रति बजट दृष्टिकोण के संबंध में महत्वपूर्ण प्रभाव है । एक पूरक दस्तावेज के रूप में निष्पादन बजट कुछ कोच के पाँचवें पहिए की तरह ही होगा । "

4.12.4 शून्य-आधारित बजट पद्धति

4.12.4.1 शून्य-आधारित बजट पद्धति (जेड बी बी) की एक प्रणाली सर्वप्रथम संयुक्त राज्य कृषि विभाग में उसके 1964 राजकोषीय वर्ष बजट में लागू की गई थी । यह, इस अवधारणा पर आधारित थी कि विभाग के सभी कार्यक्रमों की समीक्षा शून्य आधार से फिर से की जानी चाहिए और न कि मात्र बजट वर्ष के लिए प्रस्तावित वृद्धिकारी परिवर्तनों की दृष्टि से[49] ।

4.12.4.2 भारत में, शून्य आधारित बजट पद्धति प्रारंभ में विज्ञान तथा प्रौद्योगिकी विभाग में लागू की गई थी, जिसने दिसम्बर 1983 के ज्ञापन[50] के माध्यम से सरकार की सिद्धांततः यह स्वीकृति संसूचित की कि सभी एस एण्ड टी विभागों/एजेंसियों/संस्थानों के बजट प्रत्येक वर्ष शून्य-आधारित बजट पद्धति के सिद्धांतों पर तैयार किए जाने चाहिए । सातवीं पंचवर्षीय योजना में भी शून्य-आधारित बजट-पद्धति लागू करने की जरूरत पर बल दिया गया । योजना दस्तावेज में कहा गया कि

[48]ए. प्रेमचन्द (2007), "ट्रेण्ड इन दि कम्फोर्ट जोन आफ डिनायलः 50 ईयर्स आफ एक्सपेंडीचर मेनेजमेंट इन इण्डिया, राष्ट्रीय लोक वित्त तथा नीति संस्थान (मिमिओ) पृ. 16 । "

[49]"जीरो बेस्ड बजट पद्धति पर आधारित, " प्रोफेसर के.एल. हांडा द्वारा, एचटीटीपीः/सीजीडीए.एनआईसी.इन/आरटी/ आरटीसीबीएलआर/वेबसाईट/ट्रेनिंग%%20 मेटिरियल/आर%20 और %20डी/आरएण्डडी%20पर्चेज%20ट्रेनिंग%20 मेटिरियल/डी-%20 एवेलेबिलिटी%20%आफ%20 फंडस/एडवांस्ड/जीरो-बेस्ड%20बजटींग.एचटीएम

[50]भारत सरकार, विज्ञान और टैक्नोलॉजी विभाग, का.ज्ञा. सं. डीएसटी/जेएसई/17(3)(1)/83 दिनांक 28 दिसम्बर 1983

"शून्य आधारित बजट पद्धति के सिद्धांत को, जिसके तहत चल रहे कार्यकलापों पर व्यय को न्यायोचित ठहराने की जरूरत है, लागू किया जाना चाहिए । इसे न केवल गैर-विकास व्यय पर लागू किया जाना चाहिए बल्कि विकास कार्यकलापों पर भी लागू किया जाना चाहिए[51] ।""

4.12.4.3 बाद में, आर्थिक सर्वेक्षण, 1985-86 में भी कहा गया किः

"सरकार ने सिद्धांत रूप में केंद्रीय सरकार के विभागों के लिए शून्य आधारित बजट -पद्धति को अपनाने की जरूरत को स्वीकारा है । इसके लिए उद्देश्यों के विनिर्धारण और उन्हें स्पष्ट करने, निष्पादन विनिर्धारित कार्यों के विभिन्न विकल्पों की जाँच, लागत-लाभ विश्लेषण, उद्देश्यों और कार्यकलापों के प्राथमिकताकरण, पहचान करने और व्यर्थ कार्यकलापों को समाप्त करने और निर्णय - पैकेजों का डिजाइन तैयार करने की रैंकिंग की जरूरत होगी। "

4.12.4.4 वित्त मंत्रालय ने सरकार के सभी मंत्रालयों/विभागों को संबोधित अपने 10 जुलाई 1986 के पत्र के माध्यम से शून्य-आधारित बजट पद्धति औपचारिक रूप से लागू की जिसमें उनसे वर्ष 1987-88 के लिए बजट से शून्य-आधारित बजट पद्धति दृष्टिकोण अपनाने के लिए कहा गया । पत्र में, मंत्रालयों/विभागों के प्रशासनिक नियंत्रणाधीन, सार्वजनिक क्षेत्रक उद्यमों, विभागीय उपक्रमों और स्वायत्त निकायों में, प्रत्येक मामले में ऐसी क्रियाविधि को अपनाते हुए, जो प्रत्येक संगठन की परम्परा और आवश्यकता के अनुसार उपयुक्त हो, शून्य-आधारित बजट पद्धति दृष्टिकोण अपनाने की जरूरत पर भी बल दिया गया ।

4.12.4.5 शून्य-आधारित बजट पद्धति लागू करने में अपनाई गई क्रियाविधि में सम्मिलित हैं :

i. निर्णय इकाइयों का विनिर्धारण

ii. निर्णय पैकेजों का निर्माण और विकास

iii. प्राथमिकता के अनुसार आकलन और रैंकिंग निर्णय पैकेजिज, और

iv. पारम्परिक निधियन कट-आफ स्तरों का उपयोग करके कार्यकलापों अथवा निर्णय पैकेजों के लिए संसाधन के आवंटन द्वारा बजट तैयार करना ।

4.12.4.6 तथापि, क्षमता निर्माण के अभाव के कारण, यह अवधारणा भारतीय संदर्भ में प्रभावी सिद्ध नहीं हुई । जेड बी बी लागू करने के अंतर्गत शामिल एक अन्य महत्वपूर्ण मुद्दा, भारत में अपनाया

[51]भारत सरकार, योजना आयोग, सातवीं पंचवर्षीय योजना, खण्ड I, नई दिल्ली, 1985, पृ. 70

जाने वाला योजना और योजना-भिन्न व्यय के बीच भेद है । आदर्शतः खर्च की सभी मदों के बीच प्राथमिकताकरण किया जाना चाहिए चाहे वह चालू अथवा नई, योजना-भिन्न अथवा योजना मद हो। परंतु जिस पद्धति के अंतर्गत योजना व योजना-भिन्न व्यय को अलग-अलग समझा जाता है अथवा भिन्न-भिन्न प्राथमिकताएं प्रदान की जाती हैं, जेड बी बी को योजना और योजना-भिन्न व्यय के संबंध में अलग-अलग लागू किया जाना चाहिए ।

4.12.5 आउटकम बजट

4.12.5.1 यह समझते हुए कि "निष्पादन बजट दस्तावेजों में कतिपय उभरी हैं - जैसे कि वित्तीय बजट और निष्पादन बजट के बीच एक से एक के संबंध का स्पष्ट अभाव और आगामी वर्षों के लिए भौतिक दृष्टि से अपर्याप्त लक्ष्य-निर्धारण, "[52] यह अनुभव किया गया कि "आउटकमों " पर और न कि तत्काल मापयोग्य "आउटपुटों " पर नजर रखने की जरूरत है । इसका वित्त मंत्री के बजट भाषण (बजट 2005-06) में उल्लेख किया गया जिस पर प्रधानमंत्री द्वारा मार्च 2005 में सभी केंद्रीय मंत्रालयों को संबोधित अपने पत्र में पुनः बल दिया गया । पहला आउटकम बजट संसद द्वारा 25 अगस्त 2005 को संसद में पारित किया गया । वर्ष 2006-07 के लिए आउटकम बजट में मार्गनिर्देशों में

बॉक्स 4.2 : शून्य-आधारित बजट पद्धति में निर्णय इकाइयाँ और निर्णय पैकेज

एक निर्णय इकाई किसी संगठन का एक भिन्न घटक होता है जिसके लिए बजट तैयार किया जाता है । यह एक कार्यक्रम, स्कीम, परियोजना अथवा कोई प्रचालन हो सकता है । निर्णय पैकेज एक बजट अनुरोध होता है जिसमें निम्नलिखित सम्मिलित होना चाहिएः

- निर्णय इकाई के कार्य अथवा कार्यकलाप का एक विवरण
- इकाई के विभिन्न कार्यों/कार्यकलापों के लक्ष्य और उद्देश्य
- कार्यकलाप/कार्यक्रम के वित्त पोषण से प्राप्त होने वाले लाभ
- वर्तमान संदर्भ में संगठन/विभाग के समग्र उद्देश्यों के संबंध में कार्यकलाप/कार्यक्रम की प्रासंगिकता
- इसके वित्त पोषण न किए जाने के परिणाम
- पैकेज की पूर्वानुमानित/अनुमानित लागत
- प्रस्तावित व्यय/परियोजना लागत का वार्षिक क्रम
- एक जैसे कार्यकलाप अथवा एक जैसे उद्देश्य प्राप्त करने के निष्पादन के वैकल्पिक उपाय ।

स्रोतः "जीरो-बेस बजटिंग, " प्रोफेसर के.एल. हाण्डा द्वारा

[52]एफ सं. 2 (1) पर्स/ई-कोर्ड/ओबी/2005, दि. 30.12.2005

व्यवस्था की गई कि प्रत्येक मंत्रालय/विभाग "उनके द्वारा नियंत्रित सभी मांगों/विनियोगों " के संबंध में अलग-अलग आउटकम बजट तैयार करेंगे । इनमें निम्नलिखित शामिल थेः

i. मंत्रालय/विभाग के अधिदेश, लक्ष्यों और उद्देश्यों तथा साथ ही नीतिगत रूपरेखा और परिकल्पना विवरण के संबंध में अधिदेश

ii. संकेतित तालिका प्रारूप में ब्यौरा, जिसमें वित्तीय परिव्यय, प्रक्षेपित भौतिक आउटपुट और प्रक्षेपित/बजट आउटकम शामिल हो ।

4.12.5.2 यहाँ इस्तेमाल किए गए प्रमुख शब्द हैं : "आउटले, " "आउटपुट " और "आउटकम " । मार्गनिर्देशों में इस बात को स्वीकारा गया है कि "धन के लिए मूल्य " चिंताओं का समाधान करते हुए, "आउटलेज " को "आउटकम " में बदलना; जो मात्र वित्तीय प्रक्रिया के बजाए एक प्रबंधन प्रक्रिया अधिक है तथा भिन्न-भिन्न दृष्टिकोणों और क्रियाविधियों की संभावनाओं को स्वीकार करना एक जटिल प्रक्रिया है जो प्रत्येक मंत्रालय और कार्यक्रम में भिन्न-भिन्न हो सकती है । यह भी कहा गया है कि "आउटकम बजट " तैयार करना एक विकसित होती हुई तथा गतिशील प्रक्रिया है जिसके लिए, पूर्ववर्ती वर्ष के अनुभव के आधार पर मूल्य वर्धन के साथ, वार्षिक आधार पर, विस्तृत संवीक्षा और जाँच की जरूरत होगी । मार्गनिर्देशों में इस परिवर्तन प्रक्रिया में निम्नलिखित उपाय निर्धारित किए गए हैं :

क. मध्यवर्ती और अंतिम आउटकमों की, विशिष्ट रूप से मापयोग्य और मानीटरन योग्य दृष्टि से परिभाषा करना;

ख. सुपुर्दगी की इकाई लागत का मानकीकरण;

ग. आउटकमों और सेवाओं के मानकों/कोटि की बैंच मार्किंग;

घ. सभी स्तरों पर, उपस्कर, प्रौद्योगिकी, ज्ञान तथा दक्षताओं की दृष्टि से अपेक्षित कार्यकुशलता के लिए क्षमता निर्माण;

ङ. उपयुक्त स्तर तक, देरी तथा निधियों की "पार्किंग " से बचते हुए, उपयुक्त समय पर निधियों का पर्याप्त प्रवाह सुनिश्चित करना;

च. और अधिक केलिब्रेशन तथा प्रक्रियाओं को तेज करने के लिए, प्रत्याशित आउटकम प्रदान करने के लिए, निदेशों का संकेत देने के लिए, प्रभावी मानीटरन और मूल्यांकन पद्धतियां कायम करना; और

छ. समुदाय/लक्ष्य समूहों/सेवा के प्राप्तकर्ताओं को, सहज सुलभता और फीडबैक पद्धतियों के साथ, शामिल करना ।

4.12.5.3 निष्पादन बजट में मार्गनिर्देशों की परिभाषा दी गई है तथा तीन शब्दों का इस्तेमाल किया गया है । इस प्रकार "आउटले " का अर्थ, कतिपय परिणाम प्राप्त करने के लिए आवंटित कुल वित्तीय संसाधनों से है । इस राशि का आंशिक भाग सीधे ही सरकारी बजट से प्राप्त हो सकता है तथा शेष का अंशदान राज्य सरकारों, सार्वजनिक क्षेत्रक उपक्रमों अथवा सार्वजनिक-निजी भागीदारियों के बढ़ते क्षेत्र में निजी पार्टियां जैसे अन्य पणधारियों द्वारा किया जा सकता है । यह कहा गया है कि परिव्यय, वित्त वर्ष के लिए, मौद्रिक दृष्टि से, योजना/ योजना-भिन्न बजट दोनों को कवर करते हुए, स्कीम-वार पृथक्कृत किया जाना चाहिए (जैसा कि व्यय बजट खण्ड-II में दर्शाया गया है) । उन परियोजनाओं के मामले में (चाहे वे सरकारी अथवा परास्तातल हों) जो अनेक वर्षों के चरणों में फैली हों, परियोजनाओं की कुल मंजूरशुदा राशि तथा योजनाबद्ध वार्षिक व्यय दोनों को दर्शाया जाना चाहिए क्योंकि दोनों ही संयोजन व आउटकम को प्रभावित करने के लिए प्रासंगिक "परिव्यय " हैं ।

4.12.5.4 "आउटपुट की परिभाषा " एक स्कीम अथवा कार्यक्रम के अंतर्गत कार्यकलाप के माध्यम से उत्पादित वस्तुओं और सेवाओं की भौतिक मात्रा को मापने " के रूप में की गई है । उन्हें "परिव्यय " और "आउटकम " के बीच एक मध्यवर्ती चरण के रूप में विनिश्चित किया गया है । उदाहरण के लिए, सामाजिक क्षेत्रक कार्यक्रम/स्कीम के मामले में, उक्त कार्यक्रम/स्कीम के उद्देश्यों के अनुसार "अंतिम आउटकम " तक पहुँचने और विनिश्चयन तथा मापन से पहले, मध्यवर्ती परिणामों को "आउटपुट " समझा जा सकता है । इसका प्रयोजन "अंतिम आउटकम " का विनिर्धारण और मापन करने से पहले मध्यवर्ती "आउटपुटों " का अनुमान लगाना है ।

4.12.5.5 "आउटपुट " विभिन्न सरकारी पहलों और हस्तक्षेपों का अंतिम परिणाम/उत्पाद है जिसमें राज्य सरकारों, सरकारी क्षेत्रक उपक्रमों, स्वायत्त निकायों, निजी क्षेत्रक व समुदाय के साथ भागीदारी सम्मिलित है । उनके अंतर्गत मात्र "आउटपुट " से कहीं अधिक सम्मिलित है क्योंकि वे किसी स्कीम अथवा कार्यक्रम के अंतर्गत किसी कार्यकलाप के परिणामस्वरूप उत्पादित वस्तुओं/सेवाओं को कवर करते हैं । "आउटपुट " को, उपयुक्त प्रक्रिया का पालन करके कार्यक्रम/स्कीम के उद्देश्यों को ध्यान में रखते हुए, मापे जाने की आवश्यकता है ।

4.12.5.6 वर्ष 2007-08 के लिए "आउटपुट बजट " और "निष्पादन बजट " को मिला दिया गया

तथा उसे एक मिले-जुले दस्तावेज का रूप दे दिया गया, बाद वाले भाग में पूर्ववर्ती वर्ष के संबंध में जानकारी दी जाती है । ऐसा, बजट वर्ष के संबंध में प्रयुक्त निष्पादन संकेतकों की दृष्टि से विगत वर्ष के निष्पादन की तुलना करने के उद्देश्य से किया गया है । मंत्रालयों/विभागों को, फरवरी में संसद में प्रस्तुत वार्षिक वित्तीय विवरणों के आधार पर प्रत्येक वर्ष अधिकतम मार्च तक अपने-अपने आउट कम बजट तैयार करने होते हैं । निष्पादन बजट, जो अब आउटकम बजट के आउटकम का संकेत देता है, इस प्रकार यद्यपि वार्षिक वित्तीय विवरण और आउटकम बजट आगामी वित्त वर्ष के सबंधं में होगें तथापि निष्पादन बजट में बीते हुए वित्त वर्ष के सबंधं में वास्तविक उपलब्धि/निष्पादन की स्थिति प्रस्तुत की जाती है ।

4.12.5.7 तथापि, वर्ष 2007-08 के आउटकम बजट से पता चलता हे कि बहुत से मामलों में प्रतीत होता है कि आउटपुट और आउटकम के माप को मिला दिया गया है । यद्यपि, आउटपुट को मात्रात्मक दृष्टि से मापा जा सकता हे किन्तु इस तथ्य को देखते हुए कि किसी विनिर्दिष्ट कार्यक्रम के प्रस्तावित आउटकम अनेक अन्य बाह्य कारकों से प्रभावित हो सकते हैं । यह भी देखा गया है कि कुछ मामलों में विभाग आउटपुट लक्ष्यों को आउटकम के रूप में मात्र पुनः प्रस्तुत कर देते हैं और बहुत से अन्य मामलों में कार्यक्रमों के सामान्य आशयों का उल्लेख आउटकमों के रूप में किया जाता है । कुछेक उदाहरणात्मक मामले तालिका 4.8 में प्रस्तुत हैं :

4.12.5.8 यह इस तथ्य के बावजूद है कि मार्गनिर्देशों में यह स्पष्ट है कि जहाँ कहीं "भौतिक आउटपुट " एक प्रकार से "अंतिम आउटपुट " हों, "कोटि के उपयुक्त संकेतकों के माध्यम से " "आउटपुट की कोटि " का आकलन किया जाना चाहिए । तथापि मूल प्रश्न यह है कि क्या व्यय बजट खण्ड-।। में निर्धारित प्रत्येक मद के संबंध में "आउटपुट बजट " तैयार किए जाने की जरूरत है (मार्गनिर्देशों में स्पष्ट रूप से कहा गया है कि मदों का ब्यौरा, व्यय बजट खण्ड-।। में यथा सम्मिलित बजट अनुमान विवरण में विभिन्न मदों के संबंध में दिखाए गए विवरण से सही रूप में मेल खाना चाहिए।)

4.12.5.9 आयोग का मत है कि घोषण मात्र से सभी विभागों/मंत्रालयों के लिए "आउटपुट बजट " तैयार नहीं किया जा सकता । यह एक जटिल प्रक्रिया है तथा किसी मात्रा में उपयोगिता के साथ कोई प्रयास करने से पहले, बहुत से उपाय सम्मिलित हैं । बहुत से मामलों में "आउटकम " अन्य क्षेत्रकों में घटनाओं को प्रभावित करेंगे और उनसे प्रभावित होंगे । उदाहरण के लिए ग्रामीण विद्युतीकरण, शिक्षा, स्वास्थ्य, सिंचाई और कृषि से संबद्ध स्कीमों के आउटकम को प्रभावित करेगा । आयोग का मत है कि

तालिका 4.8 : आउटकम बजट-सौदाहरण मामले (2008-09)

क्रम सं.	मंत्रालय/विभाग	स्कीम का नाम	उद्देश्य/आउटकम	मात्रा योग्य/सुपुर्दगी-योग्य भौतिक आउटपुट	पूर्वानुमानित आउटकम
1.	कृषि और सहकारिता विभाग	ग्राम गोदामों का निर्माण (योजना)	स्कीम के मुख्य उद्देश्यों में सम्मिलित हैं : फार्म उत्पादों के भण्डारण के लिए किसानों की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए ग्रामीण क्षेत्रों में संबद्ध सुविधाओं के साथ वैज्ञानिक भण्डारण क्षमता का सृजन, उत्पाद की मजबूरन बिक्री को रोकने, रेहन वित्त पोषण तथा विपणन ऋण को प्रोत्साहित करने तथा ऐसे गोदामों में भण्डारित कृषि वस्तुओं के लिए भण्डारागृह प्राप्तियों की एक राष्ट्रीय पद्धति लागू करना ।	15.00 लाख टन भण्डारण क्षमता का निर्माण/पुनरूद्धार	15.00 लाख टन भण्डारण क्षमता का निर्माण/पुनरूद्धार
2.	कृषि और सहकारिता विभाग	कृषि विपणन अवस्थापना, ग्रेडिंग और मानकीकरण का विकास (योजनागत)	बड़ी मात्रा में कृषि और संबद्ध वस्तुओं के प्रत्याशित विपणनयोग्य अधिशेष का मुकाबला करने के लिए अतिरिक्त कृषि विपणन अवस्थापना की व्यवस्था करना, जिसमें डेयरी, कुक्कुट पालन, मात्स्यिकी, पशु धन और गौण वन उत्पाद शामिल हैं । निजी और सहकारी क्षेत्र निवेशों को प्रोत्साहित करके प्रतिस्पर्धी वैकल्पिक कृषि विपणन अवस्थापना को प्रोत्साहित करना; बिचोलियों और हेण्डलिंग चैनलों में कटौती करके सीधे विपणन को प्रोत्साहित करना और इस प्रकार किसानों की आय में वृद्धि करना; और ग्रेडिंग के लिए अवस्थापना सुविधाओं की व्यवस्था करना ।	1. 300 नई कृषि विपणन अवस्थापना परियोजनाओं का विकास । 2. 90 थोक बाजारों में अवस्थापना का सुदृढ़ीकरण और आधुनिकीकरण । 3. 200 ग्रामीण प्राथमिक बाजारों/ अपनी मण्डियों आदि में अवस्थापना का सुदृढ़ीकरण और आधुनिकीकरण । 4. सी ए एल, नागपुर और 6 आर ए एल में अपेक्षित आपूर्तियों और आधुनिकीकरण के संबंध में शेष कार्य ।	1. 300 नई कृषि विपणन अवस्थापना परियोजनाओं का विकास । 2. 90 थोक बाजारों में अवस्थापना का सुदृढ़ीकरण और आधुनिकीकरण । 3. 200 ग्रामीण प्राथमिक बाजारों/ अपनी मण्डियों आदि में अवस्थापना का सुदृढ़ीकरण और आधुनिकीकरण । 4. सी ए एल, नागपुर और 6 आर ए एल में

तालिका 4.8 : आउटकम बजट-सौदाहरण मामले (2008-09)

क्रम सं.	मंत्रालय/विभाग	स्कीम का नाम	उद्देश्य/आउटकम	मात्रा योग्य/सुपुर्दगी-योग्य भौतिक आउटपुट	पूर्वानुमानित आउटकम
3.	कृषि और सहकारिता विभाग	राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन	चावल, गेहूँ और दालों के उत्पादन में 2011 तक क्रमशः 10, 8 और 2 मिलियन टन की वृद्धि करना ।	चावल प्रदर्शन (संख्या) 10,000 एस आर आर (कुंतल) 300000 लघु पोषक (हेक्टे.)- 20,000 एसिडिक मृदा की लाइनिंग (हेक्टे.) 20,000	अपेक्षित आपूर्तियों और आधुनिकीकरण के संबंध में शेष कार्य । उत्पादनः गेहूं - 1 मि.टन चावल-2 मि.टन दालें-0.5 मि.टन
				कोनोवीडर व अन्य यंत्र (से.) 33300 आईपीएम (हेक्टे.) 100000 एफ एफ एस प्रशिक्षण (सं.) 1000 गेहूं प्रदर्शन (सं.)-120000 एस आर आर (कुंतल)- 300000 बीज मिनीकिट (सं.)- 28000 लघु पोषक (हेक्टे.)- 1000000 जिप्सम (हेक्टे.)- 600000 जिरो टिल सीड ड्रिल मशीन (सं.)- 6000 रोटोवेटर (सं.)-3000 पम्प सेटों की खरीद (सं.) - 15000 किसानों का प्रशिक्षण (एफ	

तालिका 4.8 : आउटकम बजट-सौदाहरण मामले (2008-09)

क्रम सं.	मंत्रालय/विभाग	स्कीम का नाम	उद्देश्य/आउटकम	मात्रा योग्य/सुपुर्दगी-योग्य भौतिक आउटपुट	पूर्वानुमानित आउटकम
				एफ एस) (सं.)-3000 दालें आईसीएटीआर द्वारा ब्रीडर सीड का उत्पादन (कुंतल)-14330 बीज का उत्पादन और वितरण (कुंतल)-121000 राज्य बीज प्रमाणीकरण एजेंसियों का सुदृढ़ीकरण (सं.)-20 आई एन एम (हेक्टे.)-962000 आई पी एम (हेक्टे.)-962000 स्प्रिंकलर सेटों द्वारा सिंचाई (हेक्टे.)- 44338	
4.	कपड़ा मंत्रालय	सचिवालय- आर्थिक सेवाएं	मंत्रालय, कपड़ा उद्योग के लिए नीति निर्माण, आयोजना तथा व्यापार विनियमन के लिए जिम्मेदार है।	उल्लेख नहीं किया गया।	उल्लेख नहीं किया गया।
5.	कपड़ा मंत्रालय	एकीकृत हथकर्घा विकास स्कीम संघटक	i. एक दृश्य इकाई के रूप में बुनकरों के गठन पर बल ii. स्वःसंधारणीय बनने के लिए हथकर्घा बुनकर समूह का विकास करना iii. सहकारी क्षेत्र के अंदर और बाहर - दोनों के अंतर्गत बुनकरों को कवर करने के लिए समावेशी दृष्टिकोण iv. बाजार आवश्यकताओं को पूरा करने	3,10,000 बुनकर	उल्लेख नहीं किया गया।

तालिका 4.8 : आउटकम बजट-सौदाहरण मामले (2008-09)

क्रम सं.	मंत्रालय/विभाग	स्कीम का नाम	उद्देश्य/आउटकम	मात्रा योग्य/सुपुर्दगी-योग्य भौतिक आउटपुट	पूर्वानुमानित आउटकम
6.	सूचना और प्रसारण मंत्रालय (फिल्म प्रभाग)	फिल्म प्रभाग फिल्मों की वेबकास्टिंग और डिजिटलीकरण	के लिए सुधरी गुणवत्ता के साथ विविधीकृत उत्पादों का उत्पादन करने के लिए हथकर्धा बुनकरों/कामगारों की दक्षता का उन्नयन उद्देश्य, दुनिया को इंटरनेट के माध्यम से फिल्म प्रभाग के वृत्त चित्र, लधु और एनिमेशन फिल्में दिखाना है । इस प्रयोजनार्थ, फिल्मों को हाई डेफिनिशन ट`क्नोनॉजी के माध्यम से डिजिटल रूप से	आजादी-पश्चात् भारत के श्रृव्य-दृश्य विश्वकोष की वैश्विक सुलभता के लिए फिल्म प्रभाग की फिल्मों की वेबकास्ट और फिल्म	वेबसाइट की फिल्मिक सामग्री की सतत प्रतिस्थापना और फिल्मों को डी वी डी पर हस्तांतरित करना ।
			हंस्तांतरित करना है । नतीजा, इसकी अधिकारिक वेबसाइट डब्ल्यूडब्ल्यूडब्ल्यू. फिल्म्सडिविजन.ओआरजी में एफ डी फिल्मों की उपलब्धता है ।	प्रभाग की फिल्मों का उनके परिरक्षण के लिए डिजिटल फार्मेट । मात्रायोग्य सुपुर्दगी योग्य वेबसाइट की फिल्मिक सामग्री की सतत प्रतिस्थापना तथा डी वी डी पर फिल्मों का हस्तांतरण । विगत वर्ष की शेष रहती वित्तीय देयता को बकाया रहते बिल पास करके निकासी कर दी गई है । वर्तमान वित्त वर्ष के दौरान फिल्म प्रभाग के अभिलेखागार के 1058 शीर्षकों का सत्यापन किया गया तथा 507 फिल्मों का डिजीटीकरण किया गया ।	

तालिका 4.8 : आउटकम बजट-सौदाहरण मामले (2008-09)

क्रम सं.	मंत्रालय/विभाग	स्कीम का नाम	उद्देश्य/आउटकम	मात्रा योग्य/सुपुर्दगी-योग्य भौतिक आउटपुट	पूर्वानुमानित आउटकम
7.	जल संसाधन मंत्रालय	भू-जल प्रबंधन और विनियमन	ट. जमीनी जल प्रबंधन योजना तैयार करने के लिए एकीकृत भू-जल प्रबंधन, टट. वैज्ञानिक औजार, यथा रिमोट सेंसिंग और जी आई एस, भू-जल योग्य क्षेत्रों का पता लगाने के लिए ड्रिलिंग द्वारा भू-भौतिकी सर्वेक्षण सहाय्यित का उपयोग करके भू-जल खोज टटट. भू-जल मानीटरन स्टेशनों से भू-जल स्तरों का मानीटरन टध्. केंद्रीय/राज्य सरकार के विभागों के स्रोत खोजों हेतु अल्पावधिक जलापूर्ति अंवेषण ध्. आयोजनाकारों और प्रशासकों के उपयोगार्थ रिपोर्ट, नक्शे तैयार करना । ध्ट. जी डब्ल्यू के कृत्रिम पुनर्भरण के लिए, उनकी राज्य सरकारों व अन्य एजेंसियों द्वारा प्रतिकृति हेतु प्रदर्शनात्मक परियोजनाएं	भू-जल प्रबंधन अध्ययन- 1.50 लाख वर्ग मीटर । जल नमूनों का विश्लेषण- 20000 भू-जल खोज-800 कुएं भू-भौतिकी सर्वेक्षणः वी ई एस-2200 लाइन के. एम.-10 वैल लागिंग-जरूरत आधारित भू-जल मानीटरन- 15600 अल्पावधि जलापूर्ति अंवेषण- जरूरत आधारित (-300) जिला रिपोर्टें तैयार करना- 40 भू-जल वार्षिकी-23 जन चेतना-57 जल प्रबंधन प्रशिक्षण कार्यक्रम-57 कृत्रिम पुनर्भकरण के संशोधित क्षेत्र प्रदर्शन अध्ययनों में भू-जल विकास का विनियमन-15	उल्लेख नहीं किया गया ।

अग्रणी स्कीमों और कतिपय राष्ट्रीय प्राथमिकताओं के मामले में उचित तैयारी और प्रशिक्षण के साथ शुरूआत की जा सकती है ।

4.12.6 सिफारिशें

क. आउटकम बजट पद्धति एक जटिल प्रक्रिया है और किसी मात्रा में उपयोगिता के साथ इसका प्रयास किए जाने से पहले इसमें अनेक उपाय अन्तर्निहित हैं । अग्रणी स्कीमों और कतिपय राष्ट्रीय प्राथमिकताओं के मामले में उचित तैयारी और प्रशिक्षण के साथ शुरूआत की जा सकती है ।

4.13.1 चूंकि देश अर्थव्यवस्था को एक योजना-आधारित मॉडल का पालन करता है, इसलिए सरकार के खर्च को योजना और योजना-भिन्न के रूप में विभाजित किया जाता है। जैसा कि नाम से ही पता चलता है योजना व्यय सीधे ही पंचवर्षीय योजनाओं में परिकल्पित स्कीमों और कार्यक्रमों पर व्यय से संबद्ध है । योजना-भिन्न व्यय वह व्यय है जो स्थापना और अनुरक्षण कार्यकलापों पर खर्च किया जाता है[53]। इस प्रकार, इस संदर्भ में "योजना "" के अंतर्गत योजना आयोग द्वारा व्यवस्थित सभी सम्मिलित होता है जो पंचवर्षीय योजना में शामिल है । योजना-भिन्न व्यय के अंतर्गत सुरक्षा, ब्याज अदायगियों और सब्सिडियों आदि पर खर्च सम्मिलित है । योजना और योजना-भिन्न विभाजन काफी गहरा है जो बजट तैयार करने के प्रारंभिक स्तर पर विभागों के लिए उपलब्ध संसाधनों के बारे में एक व्यापक जानकारी प्रदान करता है ।

बॉक्स 4.3 : इनपुट से आउटकम पर बल में बदलाव

"10.35 पारम्परिक तौर पर, सरकारी स्कीमों का आकलन किए गए खर्च तथा प्रक्रिया आवश्यकता के अनुपालन की दृष्टि से किया जाता है । परिणामों का ऊर्ध्वाधर इनपुट नियंत्रणों से समानान्तर समन्वयन और मॉनीटरन की ओर बदलाव आवश्यक है । समानान्तरण् समन्वयन की जरूरत इस तथ्य से स्पष्ट है कि एक में हस्तक्षेप से, उदाहरणार्थ ग्रामीण पेयजल और स्वच्छता का स्वास्थ्य पर प्रभाव पड़ता है जिससे शिक्षा के परिणाम प्रभावित होते हैं । इन उदाहरणों को बढ़ा-चढ़ाकर कहा जा सकता है । जिस ढंग से केन्द्र और राज्यों में सरकारी प्रणालियां संगठित हैं, वांछित परिणाम प्राप्त करने के लिए समानान्तर समन्वयन अत्यंत आवश्यक है । सभी स्तरों पर यह समन्वयन, अभिसरण और सक्रियता समाप्त हो गई है अथवा विद्यमान नहीं है । अत्यधिक पारम्परिक प्रथा को तोड़ने और ऊर्ध्वाधर तालमेल व समानान्तर गतिशील समन्वयन को पुनः सक्रिय बनाना सरकार के सभी स्तरों पर एक बड़ा चुनौतिपूर्ण कार्य है । सभी स्तरों पर आउटकम के प्रभावी मानीटरन पर बल दिया जाएगा । जिला स्तर तथा अन्य कार्यकर्ताओं को प्राधिकार व शक्तियों के साथ मजबूत बनाए जाने की जरूरत है जिससे कि उन्हें परिणामों के लिए पूर्णतः जिम्मेदार ठहराया जा सके । "

स्रोतः ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना

[53]एचटीटीपी:/सीजीए./%5सीएचटीएमएल%5कवरवी.एचटीएम

योजना और योजना-भिन्न व्यय में विसंगति के बारे में एक अनावश्यक घटना के रूप में टिप्पणी की गई है जिसका सार्वजनिक सेवाओं की कोटि पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है[54]। इसके अलावा, योजनाओं के लिए निधियों का पता लगाने के उद्देश्य से, पिछले वर्षों के दौरान योजना-भिन्न व्यय को कुछ कम महत्वपूर्ण समझने और इसमें कटौतियाँ करने और बचत उपाय अपनाने की प्रवृत्ति पैदा हुई है चाहे उनमें से अनेक प्रकृति से महत्वपूर्ण होती हैं ।

बॉक्सः 4.4 : योजना और योजना-भिन्न के बीच भेद

सुझाव दिया जाता है कि योजना और योजना - भिन्न व्यय के बीच भेद अतार्किक और अकार्यात्मक भी है । इस भेद से प्रायः गलत बोध होता है कि योजना-भिन्न व्यय एक व्यर्थ का व्यय है और इससे बचा जाना चाहिए । इस विसंगति के कारण विभिन्न क्षेत्रकों के लिए संसाधन आवंटन का अलग-थलग दृष्टिकोण पैदा हुआ है । सामाजिक क्षेत्रकों को उच्च प्राथमिकता दिए जाने की वजह से, जहाँ वेतन कार्यक्रम का एक महत्वपूर्ण घटक है, योजना-भिन्न पदों के लिए भर्ती पर लगाई गई रोक से स्वास्थ्य और शिक्षा क्षेत्रकों में सेवा सुपुर्दगी में गंभीर समस्याएं पैदा हो गई हैं । एक ऐसा प्रोटोकोल तैयार करने की जरूरत महसूस की गई है जिसके तहत विशिष्ट कार्य के लिए एजेंसी विनिर्दिष्ट की जाएगी और समन्वित कार्यकलाप के लिए व्यवस्था की जाएगी ।

स्रोतः आर्थिक सर्वेक्षण, 2007-08

4.13.2 तथापि, इस भेद से, जटिलता उत्पन्न करके विभागों की बजट निर्माण प्रक्रिया का महत्व कम होता है । योजना आयोग द्वारा तैयार पंचवर्षीय योजनाएं इस प्रवृत्ति का संकेत हैं और उन्हें वार्षिक योजनाओं में माध्यम से कार्यान्वित किया जाता है । योजना के दौरान शुरू की जाने वाली स्कीमों/परियोजनाओं का उल्लेख योजना दस्तावेजों में किया गया है तथा संसाधन वार्षिक बजटों में उपलब्ध कराए जाते हैं । तथापि, यदि किसी विभाग द्वारा किसी नई स्कीम/परियोजना का प्रस्ताव किया जाता है तो इसके लिए योजना आयोग से सिद्धांततः अनुमोदन की जरूरत होती है और फिर वित्तीय संसाधन योजना आयोग के परामर्श से आबद्ध किए जाते हैं । इसके लिए संसाधन आवश्यकताओं और विद्यमान स्कीमों के लिए धन की उपलब्धता का विस्तृत विश्लेषण करने की जरूरत है और यदि धन की आवश्यकता उपलब्धता से अधिक होती है तो पुनः प्राथमिकता तय करने की प्रक्रिया अपनाए जाने की जरूरत है । प्रक्रियाएं बड़ी लंबी और समय खपाने वाली हैं इसलिए अलग-अलग विभागों के लिए नई स्कीमों का प्रस्ताव करने में कम शिथिलता प्राप्त होती है । बजट पद्धति की दृष्टि से प्रासंगिक भेद राजस्व और पूँजी व्यय की दृष्टि से है जिसमें नए व्यय प्रस्तावों के संबंध में पर्याप्त स्पष्टीकरण दिया जाता है ।

4.13.3 व्यय में योजना बनाम योजना-भिन्न भेद को, बजट विकास और सार्वजनिक सेवा सुपुर्दगी पर इसके प्रभाव को ध्यान में रखते हुए, समाप्त किए जाने की जरूरत है । विभागों को संसाधन उपलब्धता

[54]भारत सरकार (2000), ग्यारहवें वित्त आयोग की रिपोर्ट, पृ. 33

के पूर्व संकेत के साथ अपना बजट तैयार करने की छूट होनी चाहिए । यद्यपि पिछले चालीस सालों के दौरान बहुत-सी समितियों ने इस पर विचार किया है और इस विभाजन को समाप्त करने के लिए बार-बार सिफारिशें की गई हैं, तथापि अभी तक ऐसा नहीं किया गया है । सार्वजनिक उपक्रमों की तरह ही स्वायत्त निकायों और सोसायटियों आदि को कुल मिलाकर अपने संसाधनों पर विचार करना है और तद्नुसार योजना तैयार करनी होती है । विभागों को प्रतिबद्ध संसाधनों की खोज करने और समग्र आवंटनों के अंदर योजना तैयार करने की छूट दी जानी चाहिए ।

4.13.4 सिफारिशें

क. योजना बनाम योजना-भिन्न भेद को समाप्त किए जाने की जरूरत है ।

केंद्र से राज्यों को निधियों का प्रवाह - केंद्र प्रायोजित स्कीम 5

5.1 केंद्र प्रायोजित स्कीमों से सम्बद्ध निधियों का प्रवाह

5.1.1 केंद्रीय प्रायोजित स्कीमें (सी एस एस), संविधान की सातवीं अनुसूची की सूची-I में केंद्रीय सरकार को आवंटित विषयों के अंतर्गत नहीं आती । तथापि, उनका वित्त पोषण कतिपय राष्ट्रीय ध्येय प्राप्त करने के लिए, केंद्रीय सरकार द्वारा किया जाता है । सी एस एस, क्रमिक पंचवर्षीय योजनाओं का एक महत्वपूर्ण भाग बन गई हैं । जैसा कि अध्याय 3 में उल्लेख किया गया है, केंद्रीय सरकार से किसी भी स्कीम के लिए अन्ततः कार्यान्वयन एजेंसियों को निधियों का प्रवाह, निम्नलिखित दो चैनलों में से एक चैनल के माध्यम से होता है:[55]

i. निधियां राज्य सरकारों को समेकित निधि में हस्तांतरित की जाती हैं जो कार्यान्वयन एजेंसियों के माध्यम से धन खर्च करती हैं । ऐसे मामलों में, एजेंसी क्षेत्र स्तर पर निर्भर करती है, राज्य सरकारों के प्राधिकृत अधिकारियों द्वारा किए गए अदायगी दावों का सम्मान करती है, और बदले में वे दावें राज्य मुख्यालय में भा.रि. बैंक कार्यालयों के माध्यम से राज्य सरकार को प्रस्तुत करती हैं ।

ii. केंद्रीय सरकार, सामान्य बैंकिंग चैनलों के माध्यम से राज्यों में कार्यान्वयन एजेंसियों को सीधे ही निधियां अंतरित करती है । ये एजेंसियां, निधियों को, सामान्य बैंकिंग चैनलों के माध्यम से धीरे-धीरे राज्यों में कार्यान्वयन एजेंसियों को वितरित करती हैं । बैंक, उनके अपने-अपने बैंक खातों में क्रेडिट के रूप में पड़ी राशि तक के चैकों का सम्मान करते हैं।

5.1.2 सी एस एस के अंतर्गत वास्तविक व्यय केवल तब किया जाता है जबकि अदायगी या तो स्कीम के लाभार्थी को अथवा वस्तुओं और सेवाओं के आपूर्तिकार को की जाती है । तथापि, उचित सूचना पद्धति के अभाव में, निधियों के प्रवाह और जारी राशि और किए गए खर्च के बीच सह-संबंध पर अनिश्चितता की मात्रा के बगैर नजर नहीं रखी जा सकती । इसके अलावा, जब निधियां राज्यों में कार्यान्वयन एजेंसियों को सीधे ही हस्तान्तरित की जाती हैं तो यह अग्रिम रूप से किया जाना चाहिए जिसका परिणाम पाइपलाइनों में निधियों का काफी जमाव होती है । "केंद्रीय सरकार खाते, 2007-08 " पर सी ए जी की रिपोर्ट में इस विषय पर निम्नलिखित बात कहीं गई है:

[55]स्रोतः सी जी ए कार्यालय से प्राप्त नोट

"2.2 कार्यान्वयन एजेंसियों के खातों में अनिश्चित खर्च न हुए शेष

हाल ही के वर्षों में, निर्धनता उपशमन, स्वास्थ्य देखरेख, शिक्षा, रोजगार, स्वच्छता आदि के संबंध में अग्रणी कार्यक्रमों और अन्य केंद्र प्रायोजित स्कीमों (सी एस एस) के संबंध में केंद्रीय सरकार की कार्यनीति में प्रतिमान बदलाव हुआ है । इनमें से अधिकांश स्कीमें पहले लागत भागीदारी आधार पर कार्यान्वित की जाती थी जबकि केंद्रीय हिस्सा राज्यों को हस्तांतरित कर दिया जाता था । केंद्रीय सरकार ने अब केंद्रीय योजना सहायता सीधे ही राज्य/जिला स्तर स्वायत्त निकायों, सोसायटियों और गैर-सरकारी संगठनों को, राज्य सरकार खातों के माध्यम से निधियां अंतरित किए बिना, सी एस एस के कार्यान्वयन हेतु अंतरित करना शुरू कर दिया है । राज्य और जिला स्तर कार्यान्वयन निकाय इन स्कीम निधियों को सरकारी खातों से बाहर बैंकों में अपने खातों के रखते हैं ।

वर्ष 2007-08 के लिए, केंद्रीय सरकार ने 51259.85 करोड़ रुपए की केंद्रीय योजना सहायता (संशोधित अनुमानों के अनुसार)सीधे ही राज्य/जिला स्तर स्वायत्त निकायों और प्राधिकारियों, सोसायटियों, गैर-सरकारी संगठनों आदि को, केंद्र प्रायोजित स्कीमें कार्यान्वित करने के लिए, अंतरित करने की व्यवस्था की थी । क्योंकि कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा उसी वित्त वर्ष के दौरान निधियों का पूरी तरह से उपयोग नहीं किया जाता इसलिए उनके खातों में पर्याप्त राशि खर्च न हुई बच जाती है । सरकार से बाहर कार्यान्वयन एजेंसियों के खातों में रखी गई राशि की कुल मात्रा का तत्काल पता नहीं लगाया जा सकता । इसलिए, उस सीमा तक लेखों में यथा परिलक्षित सरकारी खर्च का अधिक उल्लेख होता है । "

5.1.3 मूल मुद्दे हैं :

i. क्या केंद्रीय सरकार के मंत्रालयों/विभागों द्वारा राज्य सरकारों/अन्य कार्यान्वयन एजेंसियों, एन जी ओ, सोसायटियों को विभिन्न केंद्रीय प्रायोजित स्कीमों को कार्यान्वित करने के लिए मात्र धन जारी किए जाने को, उनके खातों में खर्च कहा जा सकता है,

ii. क्या इस प्रकार अंतरित निधियों के उपयोग के बारे में वास्तविक जानकारी उपलब्ध है;

iii. क्या निधियों का ऐसा उपयोग सरकारी खातों में पर्याप्त रूप से परिलक्षित होता है, और

iv. किस प्रकार अप्रयुक्त पड़े वित्तीय संसाधन जुटाने की लागत को कम से कम किया जा सकता है ।

5.1.4 योजना आयोग ने, ऐसे मुद्दों के महत्व को समझते हुए, केंद्र प्रायोजित स्कीमों के पुनर्गठन के संबंध में ठोस प्रस्ताव तैयार करने के लिए एक विशेषज्ञ समूह गठित किया था । इस विशेषज्ञ समूह ने अपनी रिपोर्ट सितम्बर 2006 में प्रस्तुत कर दी जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ, इन स्कीमों के वित्तीय पहलुओं पर भारत के उप-नियंत्रक और महालेखा-परीक्षक का एक नोट सम्मिलित था । इस नोट में निम्नलिखित बातों का उल्लेख किया गया थाः

> "विद्यमान पद्धति में, केंद्र प्रायोजित स्कीमों के अंतर्गत राशि केंद्रीय सरकार द्वारा अनेक चैनलों के माध्यम से जारी की जाती है । सभी को अथवा उनमें से कुछेक को जारी राशि को केंद्रीय सरकार की बहियों में अंतिम व्यय के रूप में बुक किया जाता है चाहे पूरी राशि अथवा उसका भाग उस प्रयोजन के लिए उपयोग नहीं किया गया हो, जिसके लिए वर्ष के दौरान निधियों का विनियोगकिया गया था । "

5.1.5 यद्यपि निधियां जारी करने के कुछेक चैनल हैं :

- राज्य सरकारें, जबकि राशि और आगे जारी/खर्च की जाती है;
- सीधे ही राज्य स्वायत्त निकायों को (अर्थात् डी आर डी ए आदि);
- विशिष्ट कार्यों/जॉब के लिए केंद्रीय सरकार निकाय (अर्थात् अनुसंधान आदि)।

यह देखा गया है किः

> "विद्यमान प्रक्रियाओं से किसी भी निश्चित समय पर निम्नलिखित का पता नहीं लगताः (i) अन्त्य उपयोग हेतु वास्तव में प्रयुक्त राशि, (ii) मार्गस्थ राशि, अर्थात् स्थानीय निकायों/पी आर आई अथवा कार्यकारी विभागों को अग्रिम (अर्थात् पी डब्ल्यू डी, पी एच ई डी इत्यादि), और (iii) राज्य सरकारों/एजेंसियों के पास खर्च न हुई राशि । "

5.1.6 इस प्रकार, यह बताया गया कि राज्य बजटों के माध्यम से केंद्र प्रायोजित स्कीमों पर खर्च हुई राशि के मामले में, राज्यों में महालेखाकार (लेखा और हकदारी), ऐसे व्यय को संयोजित करने में समर्थ नहीं होंगे जब तक कि स्कीम पर किए गए खर्च का अन्तर्निहित सभी कार्यात्मक प्रमुख लेखा शीर्ष के बीच पता नही लग सके । इसके अलावा, महालेखाकार (ए और ई) द्वारा संकलित खातों से भी, एकसमान योजना-बजट संयोजन तथा केंद्र प्रायोजित स्कीमों के संबंध में भिन्न उप-शीर्ष के अभाव में डाटा का पता नहीं लग सकेगा । इसके अतिरिक्त राज्य खातों में बुक किए गए खर्च के अंतर्गत अन्त्य उपयोग हेतु तथा साथ ही कार्यान्वयन एजेंसियों के बीच बिना किसी भेदभाव के अग्रिमों के संबंध में

खर्च सम्मिलित है । कोई कोडिंग अथवा लेखांकन नियम नहीं है जिसमें उनके किस्म-वार व्यय की कोडिंग निर्धारित है (अन्त्य उपयोग, अग्रिम आदि) ।

5.1.7 इसके अलावा, बहुत से मामलों में, अंतरणों को रजिस्टरों में रिकार्ड किया जाता है तथा उन्हें लेखा बहियों के माध्यम से नहीं किया जाता । इससे स्थिति और बिगड़ जाती है तथा अन्त्य उपयोग के साथ संयोजन बीच में ही समाप्त हो जाता है । सोसायटियों, एन जी ओ आदि को अंतरणों के मामले में उनके खाते सरकारी खातों में परिलक्षित नहीं होते । खर्च की किस्म-वार कोडिंग के अभाव की समस्या इस मामले में भी उसी ढंग से मौजूद है जो राज्य सरकारों के साथ है ।

5.1.8 इसलिए यह सुझाव दिया गया कि अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित पहलुओं को ध्यान में रखे जाने की जरूरत हैः

i. राज्य बजट से निधियों के मामले की तरह, ऐसे व्यय का पता लगाना स्वायत्त निकायों और एन जी ओ के लिए अनिवार्य होना चाहिए जिसका विनिर्धारण विशिष्ट केंद्र प्रायोजित स्कीमों और खर्च की किस्म के अनुसार किया जा सके ।

ii. खातों/सहायक खातों के माध्यम से, रजिस्टरों की बजाए अन्त्य-उपयोग हेतु मार्गस्थ राशि पर नजर रखने के लिए एक पद्धति कायम की जानी चाहिए ।

5.1.9 जैसा कि पहले अध्याय 4 में उल्लेख किया गया है, ऐसी ही समस्या, जहाँ तक उनके खातों का संबंध में, यू.के. में गैर-विभागीय सार्वजनिक निकायों (एन डी पी बी) के मामले में देखी गई है। ऐसा नहीं है कि समस्या का विनिर्धारण भारत में नहीं किया गया है । वस्तुतः अपने बजट भाषण (2008-09) में वित्त मंत्री ने निम्नलिखित की घोषणा की थी:[56]

> "जोरदार आर्थिक विकास के कारण, केंद्रीय सरकार द्वारा राज्य सरकारों, जिला स्तरीय एजेंसियों व अन्य कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा संवितरित की जा रही बड़ी मात्रा में राशि के प्रभावी मानीटरन, मूल्यांकन और लेखांकन पद्धतियां कायम करने की जरूरत है । "
>
> मेरा विचार है कि हम आउटकम पर पर्याप्त ध्यान नहीं देते जितना कि हम परिव्ययों पर देते हैं अथवा भौतिक लक्ष्यों पर वित्तीय लक्ष्यों के मुकाबले ध्यान नहीं देते अथवा कोटि पर उतना ध्यान नहीं देते जितना कि मात्रा पर देते हैं ।

इसलिए सरकार का प्रस्ताव एक केंद्रीय योजना स्कीम मानीटरन पद्धति (सी पी एस एम एस) कायम करने का है जिसे योजना आयोग की एक योजना स्कीम के रूप में किया जाएगा तथा एक व्यापक

[56]स्रोतः एचटीटीपीः/डब्ल्यूडब्ल्यूडब्ल्यू.सीजीएइंडिया.ओआरजी/पीडीएफ/इंटरनेशनल-कांफ्रेंस33.पीडीएफ

निर्णय सहायता पद्धति और प्रबंधन सूचना पद्धति कायम करने का भी है । इसका उद्देश्य वर्ष 2008-09 में लगभग एक हजार केंद्रीय योजना और केंद्र प्रायोजित स्कीमों के लिए स्कीमवार और राज्यवार विमोचनों का सृजन और मानीटरन करना है । "

5.1.10 जैसा कि पहले कहा गया है सी ए जी ने अपनी रिपोर्ट में कहा है कि केंद्रीय सरकार द्वारा राज्य सरकारों और जिला स्तरीय निकायों को सीधे ही 50 हजार करोड़ रुपए से अधिक की राशि जारी की जाती है तथा इस राशि का एक बड़ा भाग विभिन्न स्तरों पर अप्रयुक्त रहता है । राज्यों और जिला स्तरीय निकायों, गैर-सरकारी संगठनों सोसाइटियों आदि को सीधे धन अंतरित करने की प्रथा इस इच्छा द्वारा प्रेरित है कि एक ओर देरी से बचा जाए और दूसरी ओर इन निधियों के राज्य सरकारों द्वारा विचलन को रोका जाए जिससे कि उनकी "साधनोपाय " स्थिति में सहायता मिल सके । इस संबंध में कोई संदेह नहीं है कि राज्यों की समेकित निधि को निधियां अंतरित किए जाने पर विधायी अनुमोदन और विनियोगदो चरणों में होता है । इस प्रकार केंद्र प्रायोजित स्कीमों के मामलों में सर्वप्रथम विनियोगसंसद द्वारा केंद्रीय सरकार के मंत्रालयों/विभागों के मामले में और दूसरा विनियोग तब होता है जब उन्हें राज्यों की समेकित निधि को अंतरित किया जाता है, पुनः विनियोगों को राज्य विधानमण्डल द्वारा अनुमोदित किया जाता है जो इन निधियों को कार्यान्वयन एजेंसियों को संप्रेषण से पहले करना होता है तथापि इससे ऐसी स्थिति पैदा हो गई है जबकि पारदर्शिता और जवाबदेही सुनिश्चित नहीं की जाती जिसकी वजह से इन स्कीमों से संबद्ध खर्च की पूरी स्थिति प्राप्त करने में कठिनाई होती है ।

5.1.11 वस्तुतः केंद्रीय सरकार और राज्य सरकारों, दोनों ही के मामले में योजना स्कीमों के संबंध में लेखांकन की विद्यमान पद्धति से सुविज्ञ आयोजना, बजट पद्धति, प्रभावी मानीटरन और निर्णय निर्माण को पर्याप्त समर्थन नहीं मिलता । इस समस्या के मुख्य घटक निम्नलिखित पैराग्राफों में प्रस्तुत हैं ।

5.2 वित्तीय सूचना के प्रवाह के प्रबंधन के लिए एक पद्धति का अभाव

5.2.1 कार्यान्वयन एजेंसियों की एक पारंपरिक श्रृंखला मौजूद है जिसके माध्यम से भारत सरकार की निधियां आधारभूत स्तर तक प्रवाहित होती हैं । अधिकांश स्कीमों में ब्लॉक/पंचायत स्तर पर पर्याप्त मात्रा में वास्तविक रूप से राशि खर्च की जाती है । वर्तमान पद्धति के अंतर्गत भारत सरकार में राशि जारी करने के प्वाइंट से खर्च करने वाले यूनिट स्तर तक अंतिम खर्च का पता लगाना सुकर नहीं है । वर्तमान पद्धति में, योजना स्कीम निधियों के उपयोग के लिए एक विश्वसनीय रिपोर्टिंग पद्धति का अभाव है । इसके अलावा, इससे निधियों के प्रवाह के संबंध में (i) एजेंसी-वार, (ii) भौगोलिक

स्थिति-वार और स्कीम-वार, सूचना प्राप्त नहीं होती । विभिन्न स्कीमों के अंतर्गत विभिन्न कार्यान्वयन एजेंसियों के भिन्न-भिन्न खातों में जमा बैंकिंग पद्धति में अप्रयुक्त पड़े हैं [57]।

5.2.2 लेखों के वर्तमान चार्ट के अंतर्गत "विमोचनों " को "खर्च "" के रूप में मानने की छूट है । इसके अलावा, सिविल मंत्रालयों, राज्य सरकारों, एन जी ओ व अन्य एजेंसियों द्वारा अपनाया जाने वाला लेखा चार्ट एकसमान नहीं है तथा प्रत्येक एजेंसी योजना स्कीमों से संबंधित लेखों को रखने के लिए लेखों का अपना-अपना चार्ट अपनाती है । इस प्रकार एक एकसमान लेखा चार्ट (सी ओ ए) की जरूरत है जिससे कि सभी पणधारियों से सूचना का सतत प्रवाह सुनिश्चित हो सके ।

5.2.3 व्यय वर्गीकरण की विद्यमान पद्धति एक आयामीय है क्योंकि यह केवल एक दिशा में चलती है, अर्थात निधि से क्षेत्रक/उप-क्षेत्रक तक । इसके अंतर्गत, एकल परम्परा में कार्यों, कार्यक्रमों और आर्थिक श्रेणियों के संबंध में एकीकरण और समेकन की अनुमति नहीं है । इस समय, बजट वर्गीकरण के अंतर्गत सरकारी नीतियों और प्राथमिकताओं की बजाए अनुपालन पर बल दिया जाता है तथा दो मुख्य आयामों (कार्य/कार्यक्रम और उद्देश्य) को एक 15 अंकीय लेखांकन कोड के साथ मिला दिया जाता है जिसकी विभिन्न बजट आयामों के पृथक्करण व सह-सम्बद्धन के लिए सीमित शिथिलनीयता तथा गुंजाइश है । इस प्रकार, इसके अंतर्गत निम्नलिखित के संबंध में जानकारी प्राप्त नहीं होतीः

- योजना आयोग द्वारा यथा परिभाषित स्कीमें (लेखा चार्ट में परिभाषित स्कीमें प्रायः वहीं नहीं हैं जैसा कि योजना आयोग द्वारा परिभाषित है) ।
- प्राप्तकर्ता एजेंसी विनिर्धारण
- भौगोलिक स्थान विनिर्धारण

5.2.4 इसके अलावा, केंद्रीय और राज्य सरकारों के बीच वर्गीकरण पद्धति केवल कार्यक्रम स्तर तक एकसमान है - स्कीम स्तर पर वर्गीकरण में एकरूपता नहीं है ।

5.2.5 महालेखानियंत्रक (सी जी ए) के साथ परामर्श से अब यह योजना तैयार की गई है कि सरकार को सी एस एस के संबंध में डेबिटों के अंतरण की पद्धति की ओर बदलाव लाना चाहिए । कोर बैंकिंग पद्धतियों को (सी बी एस), जिन्हें अधिकांश बैंकों ने अब लागू किया है, कोर लेखांकन पद्धति (सी ए एस) के साथ संयोजित किया जाना है, जिसे सी जी ए द्वारा स्थापित किया जाएगा । प्रस्तावित सी ए एस के अंतर्गत केवल मंजूरियाँ अंतिम कार्यान्वयन प्राधिकारी को भेजी जाएंगी । सी ए एस और सी बी एस के बीच प्रस्तावित संयोजन के माध्यम से, ये मंजूरियां भी बैंक शाखा में सी बी एस

[57]स्रोतः "डवलपमेंट आफ ए मेनेजमेंट इन्फोर्मेशन एण्ड डीसिजन सपोर्ट सिस्टम फार प्लान स्कीम्स, " से अपनाया गया, अर्चना निगम और दीपांकर सेन गुप्ता द्वारा ।

तक समानान्तर रूप से संचलन करेंगी, जो क्षेत्र स्तर कार्यान्वयन एजेंसी द्वारा प्राधिकृत किए जाने पर अदायगी करेंगे।

5.2.6 इसे कार्यान्वित करने के उद्देश्य से, सी जी ए ने एक आई टी-आधारित मंच का उपयोग करने का प्रस्ताव किया है जो निम्नलिखित मुद्दों पर विचार करेगाः

- निधि अंतरण में सम्मिलित इकाईयों का विनिर्धारण,
- उन स्कीमों का विनिर्धारण करना जिनके अंतर्गत निधियां एजेंसियों/व्यय इकाईयों को अंतरित की जाती हैं,
- धन प्राप्त करने वाली इकाइयों के भौगोलिक स्थान का विनिर्धारण, और
- पद्धति में जमाव को कम करने के लिए बैंकिंग नेटवर्क का व्यापक रूप से इस्तेमाल करना।

5.2.7 उद्देश्य, लेखों के वर्गीकरण की वर्तमान पद्धति के साथ मंजूरी आई डी को शामिल करके योजना स्कीमों के कार्यान्वयन के मानीटरन के लिए संवंर्धित वित्तीय रिपोर्टिंग के लिए स्रोत से एक व्यापक केंद्रीयकृत डाटाबेस का निर्माण करना है । इससे, निम्नलिखित के बारे में योजना स्कीमों के संबंध में एक पूर्ण सूचना आधार सुकर होगाः

- योजना आयोग की स्कीम के अंतर्गत जारी निधियां
- एजेंसी द्वारा प्राप्त निधियां
- भौगोलिक स्थान-वार प्राप्त निधियां

5.2.8 इस प्रकार, योजना स्कीमों के अंतर्गत निधियां जारी करने के इंतजार में बकाया रहती मंजूरियों का और अधिक प्रभावी ढंग से मानीटरन किया जा सकता है तथा प्राप्तकर्ता एजेंसियां/राज्य भी संदर्भ प्रयोजनार्थ मंजूरी आई डी का उपयोग कर सकते हैं । ऐसे मामलों में मंजूरी के अंतर्गत वास्तविक व्यय और अंतरण दोनों सम्मिलित होंगे । इससे एक ऐसी पद्धति का सृजन होगा जिसके अंतर्गत केवल "खर्च करने का प्राधिकार " न कि "खर्च करने के लिए धन " पद्धति के माध्यम से उपलब्ध होगा । इसके अंतर्गत, वास्तविक धन की बजाए "प्राधिकार " हस्तांतरित करने के लिए विद्यमान बैंकिंग नेटवर्क का उपयोग किया जाएगा । प्राधिकार की पद्धति के अंतर्गत यह भी शामिल है कि ये सभी इकाईयाँ राष्ट्रीय खातों की निर्माण प्रक्रिया का एक भाग बन जाएं ।

5.2.9 उम्मीद है कि प्रस्तावित सी ए एस से, वर्तमान में पेश आ रही दो बड़ी समस्याओं का समाधान होगा । प्रथमतः इससे एक एकसमान आधार पर सभी योजना स्कीमों से संबंधित लेखांकन डाटा को समेकित करने के लिए एक मंच उपलब्ध होगा, चाहे एजेंसी कोई भी हो जिसे धन प्राप्त करने और कार्यक्रम कार्यान्वयन का वास्तव में चार्ज सौंपा गया है । दूसरे, सी ए एस के अंतर्गत यह सुनिश्चित करने का लाभ होगा कि केंद्रीय सरकार के खातों में खर्च को केवल उस समय बुक किया जाए जबकि क्षेत्र स्तर पर वास्तविक अदायगी होती है ।

5.2.10 आयोग ने अध्याय 4 में पहले ही सिफारिश की है कि यू.के. सरकार की "लाइन आफ साइट" परियोजना ("तालमेल " परियोजना) की भारतीय संदर्भ में एक उच्च अधिकार-प्राप्त समिति द्वारा जाँच की जानी चाहिए । इसका मत है कि प्रथमतः लेखा चार्ट की संरचना और इसके कोडिफिकेशन में सुधार किया जाना चाहिए ताकि योजना, बजट और लेखों के बीच तालमेल कायम किया जा सके। इसके अलावा, यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि सी ए एस के कार्यान्वयन के लिए जिन आई टी आधारित पद्धतियों की बात सोची जा रही है वे राष्ट्रीय ई-शासन योजना (एन ई जी पी) के अनुरूप हैं और उसे "स्वान "" व "सी एस सी "" द्वारा प्रस्तुत संयोज्यता का लाभ प्राप्त है ।

5.2.11 जैसा कि अध्याय-3 में पहले टिप्पणी की गई है संविधान के अनुच्छेद 150 में व्यवस्था है कि केंद्र और राज्यों के खाते ऐसे फार्म में रखे जाने हैं जिन्हें राष्ट्रपति द्वारा, सी एण्ड ए जी की सलाह पर, निर्धारित किया जाए । व्यय विभाग के मामले में भारत सरकार (व्यवसाय आवंटन) नियम में प्रविष्टि-7 क (i) के अंतर्गत महालेखा-नियंत्रक को, केंद्र और राज्य सरकारों से संबंधित "लेखांकन के सामान्य सिद्धांत " और "लेखों का फार्म "" निर्धारित करने का काम चलाने के लिए प्रत्यायोजित किया गया है । आयोग का मत है कि महालेखा नियंत्रक को, सी एण्ड ए जी के साथ परामर्श करके, उपलब्ध प्रौद्योगिकी, लेखा चार्ट में अपेक्षित संशोधनों को ध्यान में रखते हुए पूर्वोक्त पैराग्राफों में वर्णित निधियों के अंतरण की नई पद्धति को कार्यान्वित करने के लिए, सिद्धांत निर्धारित करने चाहिए और पद्धति को एक निश्चित समय-सीमा के अंदर कार्यान्वित करना चाहिए ।

5.2.12 सिफारिशें

क. महालेखा नियंत्रक को, सी एण्ड ए जी के परामर्श से, केंद्रीय मंत्रालयों/विभागों से राज्यों में कार्यान्वयन एजेंसियों को मंजूरियों/अनुमोदन जारी करने की पद्धति कार्यान्वित करने के लिए सिद्धांत निर्धारित करने चाहिए जिससे कि अदायगी के समय निधि जारी करना सुकर हो सके । सूचना और निधियों के इलेक्ट्रानिक प्रवाह के लिए, विशेष रूप से

एन ई जी पी के अंतर्गत, उपलब्ध प्रौद्योगिकी और अवस्थापना को ध्यान में रखते हुए, तथा नया लेखा चार्ट लागू करते हुए, स्कीम को एक समयबद्ध ढंग से कार्यान्वित किया जाना चाहिए ।

5.3 वित्तीय सूचना पद्धति का विकास

5.3.1 एक जोरदार वित्तीय सूचना पद्धति आवश्यक है क्योंकि इससे निम्नलिखित में मदद मिलती हैः

- निर्णय निर्माताओं को समय पर और विश्वसनीय जानकारी उपलब्ध कराना
- नियंत्रण पद्धतियों के लिए इनपुटों की व्यवस्था करना
- वित्तीय तथा भौतिक प्रगति का मॉनीटरन
- संसाधनों का उचित उपयोग सुनिश्चित करना

5.3.2 ब्राजील उन देशों में से एक है जिसने एक आधुनिक आई टी आधारित वित्तीय सूचना पद्धति कार्यान्वित करने में पर्याप्त प्रगति की है । 1986 तक, ब्राजील में प्रत्येक संघीय सरकार इकाई की अपनी लेखांकन पद्धति थी तथा इकाइयों के बीच एकीकरण का अभाव था । 1987 के बाद से, संघीय सरकार ने वित्तीय प्रबंधन के लिए एक एकीकृत पद्धति (एस आई ए एफ आई) कार्यान्वित की, जिसमें लगातार सुधार किया गया है । इस पद्धति के मुख्य उद्देश्य थेः

- सार्वजनिक प्रशासन एजेंसियों को बजट दैनिक नियंत्रण और साथ ही वित्तीय निष्पादन के संबंध में उचित पद्धतियां उपलब्ध कराना;
- वित्तीय कार्यक्रम को तेज करने, राष्ट्रीय ट्रेजरी संसाधनों के उपयोग को इष्टतम बनाने के लिए संघीय सरकार की निधियों के एकीकरण के जरिए, उपायों की व्यवस्था करना;
- सार्वजनिक लेखांकन के जरिए सुरक्षित और समय पर सूचना रिकार्डिंग सुनिश्चित करना;
- पूरी संघीय सरकार में बजटीय तथा वित्तीय प्रबंधन और निष्पादन प्रक्रियाओं को मानकीकृत करना; और
- सार्वजनिक खर्च पर नजर रखना और मूल्यांकन की अनुमति देना ।

5.3.3 इस समय, सभी संघीय सरकार इकाइयों को (कार्यपालक, विधायी और न्यायपालिका), सभी राज्य/स्वामित्व कंपनी इकाइयों सहित, एस आई ए एफ आई का उपयोग करना होता है[58]। परिणाम यह रहा है कि लेखांकन पद्धतियां, मानकीकृत प्रक्रियाओं, आनलाइन आटोमेटिक बुक-कीपिंग, डाटा अनुरूपता; विश्वसनीय और समयबद्ध प्रबंधन सूचना की उपलब्धता और पारदर्शिता के साथ एकीकृत हो गई हैं ।

5.3.4 वस्तुतः जहाँ तक वित्तीय मामलों में पारदर्शिता का संबंध है, ब्राजील में ऐसी जोरदार वित्तीय सूचना पद्धति के सृजन से जनता को संघीय, राज्य तथा म्युनिसिपल स्तरों पर[59] पारदर्शिता पोर्टल (डब्ल्यूडब्ल्यूडब्ल्यू.पोर्टलडाट्रान्सपरेसिंआ.गर्व.बीआर) के माध्यम से सरकारी खर्च के सबंधं में डाटा की सीधी सुलभता कायम हो गई हे । अब छोटी सी अदायगी के बारे में भी जनता को जानकारी सुलभ है, इस प्रकार अत्यंत उच्च स्तर पर स्वमेव जानकारी उपलब्ध होती है ।

5.3.5 आयोग का मत है कि सरकार में एक जोरदार वित्तीय सूचना पद्धति कायम करने की जरूरत है । इस पद्धति से सरकारी व्यय के सबंधं में सार्वजनिक रूप से उपलब्ध होना चाहिए । इससे सूचना के अधिकार की भावना का सम्मान होगा जिसके अन्तर्गत यह आवश्यक है कि सरकारी संगठनों को स्वैच्छिक प्रकटनों के माध्यम से अधिकतम सूचना प्रदान करने का प्रयास करना चाहिए ।

5.3.6 सिफारिश

क. सरकार में एक समयबद्ध तरीके से, ब्राजील के एस आई ए एफ आई की तरह ही, एक जोरदार वित्तीय सूचना पद्धति कायम किए जाने की जरूरत है । इस पद्धति से, जनता के लिए भी सभी स्तरों पर सरकारी व्यय के सबंधं में वास्तविक समय डाटा सुलभ होना चाहिए ।

5.4 क्षमता निर्माण

5.4.1 ऊपर चर्चित लेखांकन और वित्तीय प्रबंधन पद्धति में परिवर्तनों की वजह से न केवल खातों और वित्त कार्मिकों के बल्कि गैर-वित्त कार्मिकों के भी क्षमता निर्माण की जरूरत होगी । बेहतर दक्षताओं से अनुमानों के बेहतर निर्माण और व्यय का बेहतर प्रबंधन सुलभ होगा । मंत्रालयों/विभागों और कार्यान्वयन एजेन्सियों के अन्दर अनुमान लगाने और पूर्वानुमान क्षमताओं को सुधारने के लिए काफी कुछ किए जाने की जरूरत है । इन जरूरतों को पूरा करने के लिए विभिन्न स्तरों पर कार्मिकों के लिए विशेष रूप से डिजाइन किए गए और आवधिक प्रशिक्षण माड्यूलों की जरूरत होगी ।

[58]स्रोतः एचटीटीपीः/डब्ल्यूडब्ल्यूडब्ल्यू.सीजीएइंडिया.गवर्न.इन/पीडीएफ/फीडरलगवर्नमेंटइंटीग्रेटिडसिस्टमफाइनेंस%20 मैनेजमेंट.पीडीएफ
[59]एचटीटीपीः// डब्ल्यूडब्ल्यूडब्ल्यू.ब्राजीलमैग.कॉम/कंटेंट/विव्यू/3039/54

5.4.2 आयोग का मत है कि वित्तीय प्रबधंन में बड़े सुधार केवल तभी किए जा सकते हैं यदि व्यक्तियों और संस्थानों दोनों की क्षमता में सुधार हो । ऐसा होने के लिए प्रशिक्षण का एक उचित कार्यक्रम तैयार और एक समयबद्ध तरीके से कार्यान्वित किए जाने की जरूरत है ।

5.4.3 सिफारिश

क. सरकार में व्यक्तियों और संस्थानों की क्षमता में सुधार किए जाने की जरूरत है ताकि वित्तीय प्रबंधन में सुधार कार्यान्वित किए जा सकें । इसे सुकर बनाने के लिए प्रशिक्षण का एक उचित कार्यक्रम तैयार और एक समयबद्ध तरीके से कार्यान्वित किए जाने की जरूरत है ।

6 लेखांकन की प्रोद्‌भवन पद्धति

6.1 जैसा कि अध्याय 3 में उल्लेख किया गया है । सामान्य लेखांकन नियम 1990 और सामान्य वित्तीय नियम, 2005, दोनों में ही सरकार में नकद आधारित लेखा पद्धति निर्धारित की गई है । सरकार के खातों को नकद आधार पर रखने के लिए मूल कारणों और वाणिज्यिक लेखा पद्धति के साथ इसके "मूलभूत " अन्तर का, "इन्ट्राडक्शन टू इण्डियन गवर्नमेंट एकाउन्ट्स एण्ड आडिट " में स्पष्ट रूप से विश्लेषण किया गया है, जिसे भारत के नियंत्रक और महालेखा-परीक्षक द्वारा जारी किया गया था।[60] इसे नीचे पुनः उद्धरित किया गया है:

> "वाणिज्यिक और सरकारी लेखा पद्धति के सिद्धान्त कतिपय अनिवार्य मुद्दों की दृष्टि से भिन्न-भिन्न हैं । अन्तर इस तथ्य के कारण है कि यद्यपि वाणिज्यिक फर्मों का मुख्य कार्य विभिन्न समूहों, अथवा व्यक्तियों के बीच वस्तुओं अथवा पणयों के उत्पादन, विनिर्माण अथवा आदान-प्रदान में भाग लेना और इस प्रकार लाभ अर्जित करना है, तथापि सरकार को देश को शासित करना है और उसके सबंधं में अपने कार्यकलापों को सर्वोत्तम संभव ढंग से अनेक विभागों को प्रशासित करना है ।

वाणिज्यिक लेखा पद्धति के सिद्धान्त और पद्धतियां

6.1 एक गैर-सरकारी वाणिज्यिक इकाई प्रमुख रूप से लाभ अर्जित करने के प्रयोजनार्थ पूंजी का उपयोग करने से डील करती है; तथा यह अन्तरालों पर यह देखने में रुचि लेती है कि देनदारों और लेनदारों की दृष्टि से इसकी क्या स्थिति है, क्या वह लाभ अर्जित कर रही है अथवा हानि उठा रही है, इसके लाभ अथवा हानि के स्रोत कौन से हैं और क्या यह सम्पन्न है अथवा दिवालिया ।

6.2 इन प्रश्नों का तत्काल उत्तर प्राप्त करने के उद्देश्य से, इकाई को एक विस्तृत लेखा-पद्धति अपनानी होती है । डील किए जाने वाले प्रत्येक व्यक्ति, धारित परिसम्पत्ति के प्रत्येक मामले, इसके कार्यकलापों के प्रत्येक विभाग में डील होने वाली प्रत्येक वस्तु के सबंधं में यह एक पृथक खाता रखती है जिससे कि प्रत्येक मामले में लेन-देन के परिणाम का पता लगाया जा सके । इसलिए उसके लिए एक स्थान पर इन सभी खातों के परिणाम एकत्र

[60]पाँचवां संस्करण, 1987

करना आवश्यक हो जाता है जिससे कि विभिन्न शीर्षों के अन्तर्गत परिसम्पत्तियों और देयताओं को दर्ज किया जा सके और अन्ततः विनिर्माण, व्यापार और लाभ व हानि खाते और एक तुलन पत्र तैयार किया जा सके, जिससे यह पता चल सके कि कुल मिलाकर इकाई का क्या लाभ अथवा हानि है और क्या वह सम्पन्न है अथवा दिवालिया।

6.3 वाणिज्यिक जगत में दोहरी प्रविष्टि पद्धति के आधार पर खाते रखना एक सामान्य रूप से स्वीकृत प्रथा है, जो इस तथ्य पर आधारित है कि प्रत्येक लेन-देन अथवा वित्तीय परिवर्तन में दो पक्षकार अथवा लेखे सम्मिलित होते हैं- एक देने वाला और एक प्राप्तकर्ता। इस पद्धति के अन्तर्गत, इसलिए प्रत्येक लेन-देन के लिए बहियों में दो प्रविष्टियों की आवश्यकता होती है - एक पक्षकार के विरूद्ध अथवा खाता देने वाला और दूसरी पक्षकार के विरूद्ध अथवा खाता प्राप्तकर्ता । इसके अलावा, यदि कोई इकाई विनिर्माता इकाई है तो उसे खातों का एक सेट भी निम्नलिखित हेतु रखना होगाः (क) लागत, और (ख) सामान का लेखा-जोखा, निम्नलिखित का पता लगाने के लिए; जहां तक (क) प्रत्येक वस्तु की उत्पादन लागत का संबंध है जिससे कि लागत को नियंत्रित किया जा सके अथवा कीमत में उपयुक्त रूप से वृद्धि की जा सके, हाँ शर्त यह है कि बाजार इसकी अनुमति दे, और निम्नलिखित के सबंधं में : (ख) कि सामान नियंत्रण की एक कुशन पद्धति है ।

6.4 वाणिज्यिक लेखों के सबंधं में लागू मुख्य अवधारणाएं हैं :

(1) **वित्तीय स्थितियां-** ये परिसम्पत्तियों, देयताओं और शेयरधारक इक्विटी द्वारा प्रदर्शित होती हैं तथा यह उन प्रभावों अथवा निष्कर्षों से संदर्भित हैं जो कोई व्यक्ति उन परिसम्पतियों के विरूद्ध कम्पनी की परिसम्पत्तियों और दावे की संतुलित व्यवस्था के रूप में निकाल सकता है, अर्थात् तुलन-पत्र व अन्य सम्बद्ध खाते जो दीर्घावधिक व वर्तमान स्थिति और सम्पन्नता और देयता को प्रदर्शित करते हैं ।

(2) **प्रचालनों का परिणाम-** प्रचालनों के आर्थिक परिणामों का उद्देश्य यह दर्शाना है कि उद्यम ने क्या प्राप्त किया है और किस लागत पर, जो सामान्यतः लाभ और हानि खातों द्वारा परिलक्षित होते हैं । निवल आय प्राप्त करने के लिए वित्तीय संरक्षण के लिए आवश्यक है कि सभी पूर्वानुमानित हानियों के लिए व्यवस्था की जाए और अ-अर्जित लाभ के लिए कोई क्रेडिट नहीं लिया जाना चाहिए ।

(3) **सच्चा और निष्पक्ष दृष्टिकोण** - क्योंकि लेखांकन विवरणों में वस्तुष्ठ आकलन होता है इसलिए पणधारियों के समक्ष प्रस्तुत परिणामों में कम्पनी के मामलों का एक उचित दृष्टिकोण प्रस्तुत किया जाना चाहिए। ऐसी निष्पक्षता निम्नलिखित द्वारा आश्वस्त होती हैः

- सामान्य रूप से स्वीकृत लेखांकन पद्धति सिद्धान्त, जिनके अन्तर्गत अनेक कन्वेंशन और प्रथाएं सम्मिलित हैं जो काफी समय तक सर्वाधिक उपयोगी पाई गई हैं ।
- विभिन्न मदों को प्रदान की गई उपचार में संगतता, जो विवरणों में सारवान हैं जिससे कि पिछले वर्षों के साथ तुलना सम्भव और सार्थक हो सके ।
- पूर्ण प्रकटन जिससे कि सुविज्ञ रीडर उपयुक्त निष्कर्ष निकाल सकें ।

सरकारी लेखा पद्धति के सिद्धान्त

6.5 किसी भी देश में उत्तम सरकार के कार्यकलाप देश की जरूरतों द्वारा निर्धारित होते हैं । इसके कार्यकलापों की मुख्य शाखाएं, ज्ञात होने की वजह से, निर्णय लेने हेतु एक मामला है कि इन कार्यकलापों के संचालन के लिए वर्ष के दौरान क्या खर्च आवश्यक होगा । इस मुद्दे पर निर्णय हो जाने के बाद, यह निश्चित करना आवश्यक हो जाता है कि उस खर्च को पूरा करने के लिए पर्याप्त राशि कैसे जुटाई जाए ।

6.6 क्षेत्रकों, प्रमुख शीर्षों, लघु शीर्षों, उप-शीर्षों और लेखों के विस्तृत शीर्षों के साथ, लेखा पद्धति, वाणिज्यिक लेखों में पालन की जाने वाली पद्धति से अधिक व्यापक है । किन्तु, सरकारी लेखा-पद्धति का तात्कालिक उद्देश्य कुल मिलाकर अपने कार्यकलाप आयोजित करने में सरकार के लेन-देन के सबंधं में लाभ अथवा हानि का पता लगाना है । सेवा शीर्षों के अन्तर्गत बजट और लेखांकन पद्धति उस सबंधं का पता लगाने के लिए तैयार नहीं की गई है जिसके अन्तर्गत सरकार उपयोगार्थ सामग्री परिसम्पत्तियों अथवा काफी बाद में अथवा जल्दी ही निपटाई जाने वाली उसकी देनदारियों का पता चला सके । वाणिज्यिक इकाइयों के लिए अपनाई गई लेखांकन पद्धतियाँ तथा विनिर्माण, व्यापार और लाभ व हानि खाते और तुलन-पत्र तैयार करने की पद्धति, वाणिज्यिक दृष्टि से अनुपयुक्त और अनावश्यक होती है । वर्ष के लिए अपने बजट में सरकार सर्वाधिक सम्भव शुद्धता के साथ पूर्वानुमान लगाने में रुचि रखती है कि वर्ष के दौरान क्या प्राप्त होने अथवा

अदा किए जाने की उम्मीद है और क्या पूर्ववर्ती, विगत वर्ष के शेष को मिलाकर परवर्ती को कवर करने के लिए पर्याप्त है । इसी प्रकार, उस वर्ष के सबंधं में संकलित लेखों में इसकी चिन्ता यह देखना होती है कि किस सीमा तक पूर्वानुमान तथ्यों द्वारा न्यायोचित है और क्या वर्ष के लेनदेन के परिणामस्वरूप अधिशेष है अथवा घाटा शेष है । बजट तथा लेखों के आधार पर सरकार निश्चित करती है कि (क) क्या उसे अपने कार्यकलापों में कटौती करना अथवा उनका विस्तार करना न्यायोचित होगा, (ख) क्या यह तद्नुसार कराधान में वृद्धि अथवा कटौती कर सकती है ।

6.7 सरकार लेखांकन पद्धति के क्षेत्र में अन्त्य उत्पाद मासिक खाते और वार्षिक खाते होते हैं । मासिक खाते दिन-प्रतिदिन के प्रशासन की जरूरतों को पूरा करते हैं तथा वार्षिक लेखे वर्ष के दौरान सरकार के वित्तीय प्रबंधन का एक सही और निष्पक्ष दृष्टिकोण प्रस्तुत करते हैं ।

सरकारी और वाणिज्यिक लेखों का प्रयोजन

6.8 सरकारी लेखे इस तरह से तैयार किए जाते हैं जिससे कि सरकार यह निश्चित कर सके कि ऐसे करदाताओं की जेब से कितना कम से कम धन उगाहना है जिससे कि वह अपने आवश्यक कार्यकलाप कार्यकुशलता के उचित स्तर पर रख सके । दूसरी ओर, गैर-सरकारी वाणिज्यिक लेखों का उद्देश्य यह दर्शाना है कि कोई इकाई कितना धन, इकाई में लाभ-अर्जक मानक बनाए रखकर, सतत रूप से मालिकों की जेब में डाल सकती है ।

सरकारों के वाणिज्यिक उपक्रम

6.9 तथापि, सरकार के कुछ विभागों के प्रचालनों के अन्तर्गत कभी-कभी वाणिज्यिक अथवा अर्ध-वाणिज्यिक प्रकृति के उपक्रम सम्मिलित होते हैं, जैसे कि औद्योगिक फैक्ट्री अथवा कोई भण्डार । यद्यपि इनका संचालन लगभग पूर्ण रूप से विभागों के लाभार्थ किया जा सकता है तथापि यह आवश्यक है कि उपक्रमों के वित्तीय परिणामों को सामान्य वाणिज्यिक रूप में व्यक्त किया जाए जिससे कि सेवा अथवा उपक्रम की लागत का सही-सही पता चल सके । इसका अर्थ है उपयुक्त पूँजी, विनिर्माण, व्यापार और लाभ व हानि खाता रखना और क्योंकि लेखों की सरकारी पद्धति विशुद्धतः नकदी आधार पर

होती है, ऐसे वाणिज्यिक खातों के लिए अनुपयुक्त है, इसलिए इन्हें आमतौर पर सरकार के सामान्य खातों से बाहर प्रोफोर्मा आधार पर रखा जाता है । इन प्रोफोर्मा खातों में शामिल किए जाने वाले वास्तविक लेन-देन, देयता आधार पर समायोजित किए जाने वाले लेन-देन को छोडकर, प्रमुख रूप से नियमित खातों में शामिल किए जाते हैं तथा वाणिज्यिक खाते अतिरिक्त और साथ ही पृथक भी होते हें ।

सरकारी लेखाकंन पद्धति की विधियां

6.10 अधिकांश सरकारी खाते, नकद आधार पर होने के नाते, एकल प्रविष्टि के अन्तर्गत रखे जाते हैं । तथापि, लेखों का एक अंश, जिसे दोहरी प्रविष्टि पद्धति में रखा जाता है, जिसका मुख्य प्रयोजन खातों के शेष की और अधिक वैज्ञानिक पद्धति कायम करना है, जिसके सबंधं में सरकार एक बैंकर अथवा प्रेषणकर्ता के रूप में अथवा उधारकर्ता अथवा कर्जदार के रूप में कार्य करती है । हाँ, ऐसे शेष एकल प्रविष्टि संकलनों को सहायक खातों में भी तैयार किया जाता है किन्तु उनकी शुद्धता की गारंटी केवल एक आवधिक सत्यापन द्वारा, दोहरी प्रविष्टि खातों में प्रस्तुति के अनुसार ही दी जा सकती है । "

6.2 सरकार के वाणिज्यिक उपक्रमों में लेखांकन पद्धति

6.2.1 जैसा कि ऊपर बताया गया है, सरकार के केवल कतिपय वाणिज्यिक उपक्रमों में खाते इस ढंग से तैयार किए जाते हैं जो वाणिज्यिक उद्यम के सच्चे परिणाम को परिलक्षित करें । तथापि, इन खातों को सामान्य सरकारी खातों से अलग रखा जाता है, ऐसे खातों का एक अनूठा उदाहरण रेलवे खातों द्वारा प्रस्तुत होता है । क्योंकि भारतीय रेलवे एक "विभागीय वाणिज्यिक उपक्रम " के रूप में कार्य करती है, इसलिए सरकारी लेखांकन पद्धति के मापदण्डों के अनुरूप के अलावा वाणिज्यिक लेखांकन पद्धति की अनिवार्य आवश्यकताओं की भी पूर्ती करने की जरूरत है । यह, रेलवे के खातों को वाणिज्यिक आधार पर नियमित सरकारी खातों से बाहर रखकर तथा आवश्यक सह-संबंधों के सबंध में दोनों के बीच एक संयोजन कायम करके, प्राप्त किया जाता है । इसलिए, ऐसे खातों को, जिनसे वाणिज्यिक उपक्रमों के रूप में रेलवे के वित्त की समीक्षा सुकर होती है, "पूँजी और राजस्व खातों " के रूप में जाना जाता हैं, जिन्हें वार्षिक रिपोर्ट में सम्मिलित किया जाता है । दूसरी ओर, सरकारी खातों की आवश्यकताओं के अनुसार रखे गए खातों को सामूहिक रूप से "वित्त लेखे " कहा जाता है[61] ।

[61].स्रोतः इण्डियन रेलवेज कोड फार दि एकाउन्ट्स डिपार्टमेंट, भाग रु : डब्ल्यूडब्ल्यूडब्ल्यू.इंडियनरेलवेज़.गवर्न. इन/फाइनैंस कोड/एसीसी कोड 1/चैप्टर्स/चैप्टर्स2.पीडीएफ

6.2.3 सरकारी खातों के विपरीत, जिनमें खर्च को केवल वास्तविक रूप से संवितरित किए जाने के बाद अथवा प्राप्तियों को केवल वास्तविक रूप में वसूल होने के बाद रिकार्ड किया जाता है, रेलवे के वाणिज्यिक खातों में किए गए खर्च को अथवा अर्जित आय को उसी मास में रिकार्ड किया जाता है चाहे उनकी वास्तव में अदायगी कर दी गई है अथवा वसूली हो गई है । व्यय पक्ष में, एक मास विशेष के सबंधं में राजस्व देयताएं, जो उसी मास के अन्दर देय नहीं होती हैं, "मांग देय " नामक एक उचन्त शीर्षक के अन्तर्गत कान्ट्रा क्रेडिट करके मास के सबंधं में कार्यकारी के जरिए वास्तव में देयताओं का निपटान होने तक, उचन्त खाते में वह राशि डेबिट कर दी जाती है । इस प्रकार, उचन्त शीर्ष में मास विशेष के अन्त में शेष उस देयता का द्योतक है जो देयता उठाई गई है किन्तु जिसका उस मास के दौरान वास्तव में निपटान नहीं किया गया । आय के मामले में, ऐसा ही उचन्त खाता "ट्रैफिक खाते " शीर्ष के अन्तर्गत रखा जाता है । श्रमिकों के लिए एक मास के सबंधं में मजदूरी और भत्तों के मामले में एक अन्य उचन्त खाता "श्रम " शीर्ष के अन्तर्गत रखा जाता है । इस प्रकार ये खाते वाणिज्यिक खातों को सरकारी खातों के साथ संयोजित करते हैं ।

6.2.4 इस प्रकार, बुनियादी तौर पर रेलवे खातों के अन्तर्गत खातों में संशोधित प्रोद्भवन पद्धति का पालन किया जाता है जिससे कि उनके वाणिज्यिक कार्यकलापों के निष्पादन को सही ढंग से प्रस्तुत किया जा सके । तथापि, इसे सामान्य सरकारी खातों से अलग रखा जाता है ।

6.2.5 1990 के दशक में, अन्तर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थानों ने वित्तीय सहायता संवितरित करते समय लेखों की प्रोद्भवन पद्धति को अपनाने पर बल देना प्रारंभ किया । इसलिए कुम्बाकोणम नगरपालिका (तमिलनाडु) को दिए गए ऋण में विश्व बैकं ने अपनी शर्तों के एक भाग के रूप में प्रोद्भवन लेखांकन पद्धति लागू करने की बात सम्मिलित की । इसी प्रकार, अहमदाबाद नगर निगम को वित्तीय सहायता प्रदान करते समय यूसेड ने प्रोद्भवन लेखांकन पद्धति लागू करने पर बल दिया जिससे कि निगम बाजार से उधार ले सके[62] ।

6.2.6 बारहवें वित्त आयोग (2005-10) ने अपनी रिपोर्ट में लेखांकन की प्रोद्भवन पद्धति अपनाने से होने वाले लाभों का संक्षेप में निम्न प्रकार सार रूप में उल्लेख किया हैः

> "14.14 लेखाकंन की नकद-आधारित पद्धति के अन्तर्गत बजट की दृष्टि से लेन-देन पर बल दिया जाता है । यह, संसाधनों के प्रबंधन के लिए आवश्यक पूर्ण वित्तीय सूचना रिकार्ड अथवा रिपोर्ट नहीं करती । यह, एक निश्चित बिन्दु पर सरकार की वित्तीय स्थिति और परिवर्ततनों की पूरी स्थिति प्रस्तुत नहीं करती जो सरकारी नीति के परिणामस्वरूप समय

[62]स्रोतः ट्रेप्ड इन दि कम्फर्ट जोन आफ डिनायलः 50 ईअर्स आफ एक्सपेन्डीचर मेनेजमेटं इन इण्डिया " ए. प्रेमचन्द, रा.लो.वि.नी. से.प्र. 30-31

के दौरान होते हैं । पद्धति सरकार की देयताओं को परिलक्षित करने में असमर्थ रहती है, जैसेकि अ-वित्तपोषित पेंशनों और अर्धवार्षिकी लाभों के कारण उत्पन्न अर्जित देयताएं और प्रतिबद्धताओं व अदायगियों के बीच तालमेल न होने से उत्पन्न वर्तमान देनदारियां । इसी प्रकार, वर्तमान पद्धति वर्तमान परिसम्पत्तियों और साथ ही गैर-वित्तीय परिसम्पत्तियों पर नजर रखने में असमर्थ रहती है । इससे सरकार द्वारा धारित परिसम्पत्तियों के संबंध में जानकारी उपलब्ध नहीं होती । इल परिसम्पत्तियों को धारित और प्रचालित करने व परिसम्पत्तियों के स्टाक के सबंधं में वर्तमान खपत के प्रभाव की तो बात ही अलग है । एक अन्य प्रमुख सीमा, सरकारी विभागों द्वारा सेवाएं प्रदान करने की पूर्ण लागत अथवा आगामी वर्षों में सरकार की अदायगियों के सबंधं में की गई वचनबद्धताओं को रिकार्ड करने में इसकी असमर्थता है । नकद-आधारित लेखांकन पद्धति में राजकोषीय अवसरवाद की गुंजाइश की व्यवस्था है क्योंकि एक अवधि के दौरान कर राजस्व अधिक मात्रा में एकत्रित हो सकता है । उसके बाद वापसी अदायगी का अधिक भार हो सकता है, अदायगियों को आसानी से आस्थगित किया जा सकता है तथा आने वाली अवधि के लिए निश्चित किया जा सकता है, भविष्य में देय होने वाले राजस्व में एक समय की अदायगी की व्यवस्था करके तालमेल किया जा सकता है, आदि । कुछ अन्य उदाहरणों के रूप में, इसके अन्तर्गत ऋणग्रस्त सरकारी एजेन्सियों का उपयुक्त राज्य गारंटियों के माध्यम से सरकार से बाहर स्वायत्त कानूनी इकाइयों में बदलने को ध्यान में नहीं रखा जाता तथा व्यय पक्ष में सार्वजनिक उद्यमों और सरकार से बाहर एजेन्सियों की विद्यमान निवल देनदारियों को हटा दिया जाता है यद्यपि एजेन्सियां ऐसी देनदारियों से नहीं बच सकती ।

14.15 नकद-आधारित पद्धति की तुलना में, प्रोद्भवन लेखांकन पद्धति के अंतर्गत वित्तीय प्रवाहों को आर्थिक मूल्य के सृजन, परिवर्तन, विनिमय, हस्तान्तरण अथवा समाप्त होने के समय, ध्यान में रखा जाता है, चाहे उस समय नकदी का आदान-प्रदान किया गया हो अथवा नहीं । यह, इस दृष्टि से नकद-आधारित पद्धति से भिन्न है कि यह संसाधनों के प्रवाह को रिकार्ड करती है । व्यय को संसाधनों (श्रम, वस्तुएं और सेवाएं तथा पूँजी) के उपभोग के समय और आय को उसके अर्जन के समय, अर्थात् जबकि वस्तुएं बेची जाती हैं अथवा सेवाएं प्रदान की जाती हैं, रिकार्ड किया जाता है । सम्बद्ध नकदी प्रवाह,

सामान्यतः कुछ समय के बाद घटना को रिकार्ड करता है चाहे वह उसी लेखांकन अवधि के दौरान घटित हो अथवा नहीं । इस प्रकार, नकदी प्रवाह के अलावा, अप्रदत्त उपभोग (देय) और वसूल न हुई आय (प्राप्तियोग्य) भी रिकार्ड की जाती है । प्राप्त किए गए संसाधन किंतु लेखांकन अवधि के दौरान पूर्णतः उपयोग न किए गए को परिसंपत्ति के रूप में (मांग सूची और अचल परिसम्पत्ति) समझा जाता है । माल सूची की प्राप्ति हेतु की गई अदायगियों को, उस अवधि की प्रचालन लागत में सम्मिलित किया जाता है जिसमें उसका उपयोग किया जाता है । भौतिक परिसंपत्तियां प्राप्त करने के लिए की गई अदायगियों को, जिनमें भावी सेवा क्षमता होती है, मूल्यह्रास प्रभारित करके परिसंपत्ति की पूरी अवधि के दौरान परिशोधित किया जाता है ।

14.16 इस प्रकार, प्रोद्भवन लेखांकन की पद्धति के अंतर्गत अन्य बातों के साथ-साथ बेहतर लागत-मूल्य परिकलन, पूंजी उपयोग को उचित रूप से रिकार्ड किया जाता है, वर्तमान और पूंजी व्यय कि बीच भेद किया जाता है, ऋण व अन्य देयताओं की सही स्थिति प्रस्तुत की जाती है तथा वित्तीय स्थिति पर नीतिगत ध्यान केंद्रित किया जाता है, जैसा कि पूरे तुलन-पत्र में दर्शाया गया है, न कि मात्र नकद प्रवाहों अथवा ऋणों पर । इसके अंतर्गत, विभिन्न सेवाओं की लागत का पूर्ण माप दिया जाता है, विनिवेश प्राप्तियों को हिसाब में लिया जाता है तथा राजकोषीय शेष व निवल मूल्य दोनों के संबंध में तथा समय के दौरान परिवर्तनों के बारे में पर्याप्त जानकारी दी जाती है । प्रोद्भवन खातों के अंतर्गत यथा उपलब्ध जानकारी, वित्त आयोगों जैसे निकायों के लिए अनिवार्य इनपुट का काम करती है, न केवल उपलब्ध संसाधनों की दृष्टि से केंद्र और राज्यों की राजस्व आवश्यकताओं का आकलन करने में बल्कि उनके राजकोषीय निष्पादन का आकलन करने में भी जिससे कि उन सरकारों को उचित क्रेडिट प्रदान किया जा सके जिन्होंने अच्छा निष्पादन किया है तथा उनके लिए हतोत्साहन की व्यवस्था है जो उम्मीदों तक माप में खरी नहीं उतरती...... " ।

6.2.7 यहाँ यह उल्लेखनीय है कि बारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों को कार्यान्वित करने के उद्देश्य से, सी एण्ड ए जी के कार्यालय में सरकारी लेखांकन मानक सलाहकार बोर्ड (जी ए एस ए बी) को एक विस्तृत मार्गनिर्देश और एक प्रचालनात्मक फ्रेमवर्क की सिफारिश करने का काम सौंपा गया है । प्रोद्भवन लेखांकन पद्धति अपनाने के लिए जी ए एस ए बी द्वारा तैयार योजना के अतर्गत 10-12 वर्ष

की परिवर्तन अवधि की परिकल्पना की गई है । इस योजना के अंतर्गत प्रस्तावित मुख्य कार्यकलाप हैं[63]:

i. कार्यान्वयन पर नजर रखने और समन्वयन के लिए एक नोडल एजेंसी, सम्भवतः वित्त मंत्रालय में, पदनामित अथवा एक कार्यबल अथवा प्रकोष्ठ की स्थापना करना । वित्त मंत्रालय के प्रतिनिधियों के अलावा, कार्यबल में निम्नलिखितों को शामिल किया जा सकता हैः

   सी ए जी के कार्यालय से एक प्रतिनिधि
   सी जी ए के कार्यालय से एक प्रतिनिधि
   रेलवे के कार्यालय से एक प्रतिनिधि
   सी जी डी ए के कार्यालय से एक प्रतिनिधि
   डाक कार्यालय से एक प्रतिनिधि
   राज्य सरकारों से प्रतिनिधि (चुनिंदा राज्य सरकारें)

   कार्यदल, प्रोद्भवन लेखांकन पद्धति अपनाने के लिए कार्यान्वयन और समन्वयन हेतु एक नोडल एजेंसी के रूप में कार्य करेगा । यह, ऐसे परिवर्तन के पर्यवेक्षण और मानीटरन के लिए संबंधित मंत्रालय/विभाग और राज्य सरकारों में एक पृथक कार्यबल स्थापित करने पर और आगे विचार करेगा तथा साधनोपायों का सुझाव देगा । यह, लेखों के रूप में सामान्य एकरूपता बनाए रखने के उद्देश्य से सरकारों के बीच एक एकीकृत दृष्टिकोण सुकर बनाने पर बल देगा । इसके अलावा यह लेखांकन नीतियां तथा लेखांकन मानक तैयार करने के लिए एक मंच भी उपलब्ध कराएगा और विभिन्न पणधारियों को पेश आने वाले मुद्दों का समाधान करने में सुविधा प्रदान करेगा । अन्ततः यह परिवर्तन में अन्तर्निहित विभिन्न कार्यकलापों के निर्धारण हेतु कार्रवाई कीक एक विस्तृत योजना तैयार करेगा ।

ii. प्रोद्भवन-आधारित वित्तीय विवरण तैयार करने के लिए अपेक्षित डाटा का विनिर्धारण और संग्रहण ।

iii. कुछेक मंत्रालयों/विभागों/राज्य सरकारों को कवर करते हुए प्रायोगिक अध्ययन जिससे कि विद्यमान पद्धति में कमियों और समस्याओं का आकलन किया जा सके । यह प्रोसेस मानचित्रण के लिए भी महत्वपूर्ण होगा ।

[63]"आपरेशनल फ्रेमवर्क आफ एक्युरल बेसिस ऑफ एकाउन्टिंग इन गवर्नमेंट इन इण्डिया," जी ए एस ए बीः फरवरी 2007

iv. लेखांकन सिद्धांतों, मान्यता और तत्वों के मापन, सूचना के वर्गीकरण और प्रकटन की दृष्टि से विद्यमान पद्धति से विचलन की सीमा का आकलन करने के लिए विभिन्न कार्यकलापों और लेखांकन प्रथाओं का एक विस्तृत प्रक्रिया अध्ययन ।

v. जी ए एस ए बी द्वारा निर्धारित प्रचालन रूपरेखा के सामान्य सिद्धांतों के अनुरूप एवं विस्तृत लेखांकन रूपरेखा तैयार करना ।

vi. लेखांकन नीतियां निर्धारित करना ।

vii. एक लेखा चार्ट तैयार करना ।

viii. लेखांकन कार्यालयों में रखे जाने के लिए सहायक लेजर/रिकार्ड तैयार करना ।

ix. लेखांकन डाटाप्रवाह को चुस्त बनाना तथा लेखांकन डाटा के साथ डील करने वाले अधिकारियों के बीच भूमिका और जिम्मेदारियों की परिभाषा करना ।

x. एक नई आई टी पद्धति कायम करना ।

xi. कुछेक मंत्रालयों/विभागों में नई पद्धति का प्रायोगिक कार्यान्वयन ।

xii. पूर्ण कार्यान्वयन ।

6.2.8 इस परिवर्तन के लिए प्रचालन रूपरेखा के अंतर्गत परिसम्पत्तियों, देनदारियों, राजस्व और व्यय का हिसाब-किताब और उपचार तथा संविधान के प्रावधानों के अनुरूप सरकारों के अंतिम लेखे सम्मिलित होंगे । तद्नुसार, जी ए एस ए बी द्वारा सुझाई गई प्रचालन रूपरेखा के अंतर्गत इस परिवर्तन से संबद्ध विभिन्न मुद्दों को ध्यान में रखा जाता है । इसके अंतर्गत यह स्वीकारा गया है कि विभिन्न विभागों/संगठनों को उनके लिए उपयोगी तथा संधारणीय प्रोद्भवन आधार की उपयुक्त मात्रा और सीमा के बारे में निर्णय लेने की छूट होनी चाहिए । इस प्रकार, लेखांकन नीतियां उनके द्वारा स्वतंत्र रूप से तैयार करने की जरूरत होगी जो सामान्य रूप से स्वीकृत लेखांकन सिद्धांतों के अनुरूप होंगी । इस सब बातों की वजह से, जी ए एस ए बी द्वारा तैयार की गई प्रचालन रूपरेखा से वाणिज्यिक/औद्योगिक तथा व्यवसाय उद्यमों द्वारा यथा पालन की जाने वाली लेखांकन पद्धति के पारम्परिक अनुमोदन आधार से सामान्य विचलनों का पता चलता है । यह, सरकारी लेन-देनों की प्रकृति, धारित परिसम्पत्तियों की किस्मों, उठाई जाने वाली देनदारियों और एकत्रित राजस्व को देखते हुए लेखांकन और रिपोर्टिंग की विशिष्ट आवश्यकताओं के कारण जरूरी है ।

6.2.9 प्रोद्भवन लेखांकन पद्धति अपनाने के लिए प्रस्तावित सामान्य रूपरेखा तालिका 6.1[64] में प्रस्तुत है:

तालिका 6.1 : सरकार में लेखांकन के प्रोद्भवन आधार की प्रचालन रूपरेखा

चरण	व्यय	राजस्व	परिसम्पत्तियां	देनदारियाँ	आकस्मिक देनदारियाँ
वर्तमान चरण	व्यय- वर्तमान और पूंजीगत	प्राप्तियां	वित्तीय परिसम्पत्तियां	सार्वजनिक खाते में सरकारी ऋण और उधारों का स्टॉक	गारंटियां
चरण I	प्रोद्भवन आधार पर वर्तमान खर्च तथा नकदी आधार पर पूंजीगत व्यय	प्राप्तियां	वित्तीय & देय परिसम्पत्तियां	सार्वजनिक खाते में सरकारी ऋण और उधारों का स्टॉक	गारंटियां
चरण II	प्रोद्भवन आधार पर वर्तमान खर्च तथा नकदी-आधार पर पूंजी व्यय (सैनिक परिसम्पत्तियों पर खर्च को छोड़कर)	प्रोद्भवन आधार पर कर-भिन्न राजस्व & नकदी आधार पर कर राजस्व	वित्तीय परिसम्पत्तियां & प्राप्ति योग्य & सैनिक परिसंपत्तियां	सरकारी खाते में सरकारी ऋण और उधारों का स्टॉक & सभी अन्य देनदारियां (अधिवार्षिकी लाभों, क्षतिपूर्ति छुट्टियों, प्रावधान व सामाजिक सुरक्षा को छोड़कर)	गारंटियां
चरण III	प्रोद्भवन आधार पर सभी व्यय & मूल्यह्रास	प्रोद्भवन आधार पर कर-भिन्न राजस्व & नकदी आधार पर कर राजस्व	सभी परिसम्पत्तियां (अवस्थापना, भूमि, दाय, अप्रत्यक्ष परिसंपत्तियों को छोड़कर)	सभी देयताएं (अधिवार्षिकी लाभों, क्षतिपूर्ति छुट्टियों, प्रावधान व सामाजिक सुरक्षा को छोड़कर)	सभी प्रत्यक्ष आकस्मिक देनदारियाँ
चरण IV	प्रोद्भवन आधार पर सभी व्यय & मूल्यह्रास & प्रावधान	प्रोद्भवन आधार पर कर-भिन्न राजस्व & नकदी आधार पर कर राजस्व	सभी परिसम्पत्तियां अवस्थापना और भूमि सहित (दाय और अप्रत्यक्ष को छोड़कर)	सभी देयताएं (अधिवार्षिकी लाभों, क्षतिपूर्ति छुट्टियों, प्रावधान व सामाजिक सुरक्षा को छोड़कर)	सभी प्रत्यक्ष आकस्मिक देनदारियाँ
चरण V	सभी व्यय	प्रोद्भवन आधार पर सभी राजस्व	सभी परिसंपत्तियां	सभी देयताएं	सभी प्रत्यक्ष आकस्मिक देयताएं

6.2.10 जी ए एस ए बी ने सुझाया है कि ऊपर तालिका में प्रदर्शित चरण-I प्रोद्भवन आधार पर लेखांकन पद्धति लागू करने का प्रारंभिक पाइंट होना चाहिए तथा लेखा-पद्धति सुधार धीरे-धीरे आगे बढ़कर चरण- V

[64]स्रोतः आपरेशनल फ्रेमवर्क आफ एक्युरल बेसिस आफ एकाउन्टिंग इन गवर्नमेंट इन इण्डिया, जी ए एस ए बी, फरवरी 2007।

तक पहुँचने चाहिए जो पूर्ण प्रोद्भवन लेखांकन पद्धति को प्रस्तुत करता है। इसने यह भी नोट किया कि सरकार में कुछेक इकाइयां, जैसे कि रेलवे, अपनी तैयारी और कार्यकलापों की प्रकृति के कारण, सीधे ही पूर्ण अनुमोदन को अपना सकती हैं। इन चरणों का एक विवरण नीचे दिया गया हैः

चरण I : प्रोद्भवन-आधारित मान्यता वर्तमान व्यय के संबंध में लागू की जाती है जिसके फलस्वरूप देयताओं को मान्यता प्राप्त होती है जिसे देनदारी के रूप में दिखाया जाएगा।

चरण II : कर-भिन्न राजस्व के मामले में प्रोद्भवन-आधारित मान्यता लागू की गई है जिसके परिसंपत्तियों में शामिल किए जाने वाले प्राप्तियोग्यों को महत्त्व प्राप्त होगा। इनमें सैनिक परिसंपत्तियां भी सम्मिलित होंगी।

चरण III : इस चरण पर, सभी व्यय को प्रोद्भवन-आधार पर महत्त्व प्राप्त होगा तथा मूल्यह्रास की मान्यता लागू की जाती है। इसके अलावा, सभी वित्तीय व भौतिक परिसंपत्तियों (अवस्थापना, भूमि, दाय और अप्रत्यक्षों को छोड़कर) और माल सूची को प्रोद्भवन-आधार पर महत्त्व दिया जाता है। इसके अलावा, सभी प्रत्यक्ष आकस्मिक देनदारी का प्रकटन किया जाना है।

चरण IV: इस स्तर पर, अवस्थापना और भूमि को सम्मिलित करने के लिए भौतिक परिसंपत्तियों के विस्तार और खर्च के रूप में प्रावधान का समावेश प्रोद्भवन-आधार पर होगा।

चरण V: इस स्तर पर, सरकारी लेखों के सभी पहलू लेखांकन पद्धति की प्रोद्भवन पद्धति पर आधारित हैं।

6.2.11 जी ए एस ए बी ने सुझाव दिया है कि प्रत्येक चरण की सफलतापूर्वक पूर्णता को विभिन्न स्तरों पर पूरी सरकार के लिए समेकित रिपोर्टिंग के लिए ध्यान में रखा जाना चाहिए। चरण-I के लिए समय-सीमा 3-5 वर्ष होनी चाहिए। इस रूपरेखा के लिए लेखा बहियों में प्रोद्भवन-आधारित सूचना प्राप्त करने के लिए लेखा चार्ट तैयार करने की जरूरत होगी। लेखा चार्ट की दो प्रणालियां होनी चाहिए, पहली प्रणाली के जरिए मेक्रो-स्तर पर उपयोगार्थ सूचना प्राप्त होगी (सभी विभागों के लिए एकसमान जैसे कि प्रमुख और लधु शीर्षों के मामलों में) और दूसरी प्रणाली के जरिए मंत्रालयों/विभागों में बजट प्रबंधन के संबंध में सूचना प्राप्त होगी। मंत्रालयों/विभागों/संगठनों को दूसरी प्रणाली के मामले में अपना खुद का लेखा चार्ट तैयार करने की छूट होनी चाहिए।

6.2.12 जी ए एस ए बी ने कहा है कि प्रोद्भवन सिद्धांत अपनाने के लिए वित्तीय विवरणों में कतिपय परिवर्तनों की जरूरत होगी। वित्तीय रिपोर्टिंग की नई संरचना के अंतर्गत तीन अंतर-संबद्ध विवरण सम्मिलित होंगे।

प्रचालन निष्पादन का विवरण (आय और व्यय खाता)

वित्तीय स्थिति का विवरण (तुलन-पत्र) और

स्रोतों और नकदी उपयोग का विवरण

6.2.13 प्रोद्‌भवन-आधारित वित्तीय विवरण से वित्तीय निष्पादन के दो महत्त्वपूर्ण उपाय उपलब्ध होंगे - राजकोषीय शेष और निवल परिसंपत्तियां/इक्विटी (निवल मूल्य) । राजकोषीय शेष से प्रचालन निष्पादन का माप होगा और सरकार के बचत-निवेश अंतराल का एक संकेतक उपलब्ध होगा; निवल परिसम्पत्तियों/इक्विटी से, सरकार द्वारा अपनी देनदारियों का परित्याग करने के लिए उसकी योग्यता की दृष्टि से सरकार की वित्तीय स्थिति का माप उपलब्ध होगा । समय के दौरान निवल मूल्य में परिवर्तनों से सरकार की राजकोषीय नीतियों का माप उपलब्ध होगा । तथापि, लेखा पद्धति की नकदी आधार के अनुसार पट्टे रिकार्ड की गई सभी जानकारी को बनाए रखा जाएगा और स्रोतों तथा नकदी उपयोग विवरण में एक पुनर्गठित प्रारूप में प्रस्तुत किया जाएगा । अन्य विवरणों से सरकार के आर्थिक प्रचालनों और स्थिति का एक एकीकृत प्रस्तुतीकरण उपलब्ध होगा ।

6.2.14 संसद से विनियोग, नकदी आधार पर प्राप्त किया जाता रहेगा तथा इसके लिए संसदीय आपूर्ति के साथ अनुपालन दर्शाते हुए विनियोग खाते तैयार करना जरूरी होगा । इसी प्रकार, वित्त लेखे भी नई रूपरेखा के स्थिर हो जाने तक, नकदी आधार पर तैयार किए जाते रहेंगे । प्राप्ति और संवितरण विवरण (वित्त लेखों का विवरण नं. 1), प्रचालन निष्पादन और नकदी-आधारित बजटों के प्रोद्‌भवन आधारित विवरण के बीच एक संयोजन का काम करेगा ।

6.2.15 जहाँ तक शहरी स्थानीय निकायों (यू एल बी) का संबंध है, आयोग ने "स्थानीय शासन " पर अपनी छठी रिपोर्ट में सिफारिश की थी कि उनके संबंध में राष्ट्रीय म्युनिसिपल लेखा नियम संहिता (एन एम ए एम) में यथा उल्लिखित लेखांकन पद्धति राज्य सरकारों द्वारा अपनाई जानी चाहिए (पैराग्राफ 3.9.22 क) । एन एम ए एम में निर्धारित है कि इन लेखों को प्रोद्‌भवन आधार पर तैयार किया जाना चाहिए । पी आर आई के मामले में, सी एण्ड ए जी द्वारा विकसित लेखों का प्रारूप, उपार्जित आय और व्यय की मदों की देखभाल वाले प्रमुख विवरणों के साथ नकदी आधार पर, मूलतः सादे प्राप्ति और अदायगी के रूप में है । आयोग ने अपनी छठी रिपोर्ट में सिफारिश की है कि यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि पंचायतों के लिए लेखांकन मानक और प्रारूप ऐसे ढंग से तैयार किए जाएं जो सरल तथा पी आर आई के निर्वाचित प्रतिनिधियों के लिए समझ योग्य हों (पैराग्राफ 3.9.22 घ) ।

6.2.16 तथापि, प्रोद्भवन-आधारित पद्धति अपनाने के मामले में, सर्वप्रथम सरकारी खातों में और तत्पश्चात् बजट पद्धति में कुछेक महत्त्वपूर्ण प्रश्नों का समाधान करना होगाः

(i) नकदी-आधारित पद्धति से प्रोद्भवन-आधारित लेखांकन पद्धति अपनाने की लागत ऊँची है क्योंकि इसके लिए उच्च स्तर के प्रशिक्षित और दक्ष कार्मिकों की जरूरत है तथा परिसंपत्तियों के विनिर्धारण और आकलन में ऊँची लागत अन्तर्निहित है ।

(ii) परिवर्तन अवधि को स्थिर होने में काफी समय लगता है, कभी-कभी एक दशक से भी ज्यादा समय ।

प्रोद्भवन-आधारित लेखांकन पद्धति से सम्बद्ध अनेक कार्यकलापों के अंतर्गत उच्च स्तर की वस्तुनिष्ठता अन्तर्निहित है उदाहरणार्थ मूल्यांकन और जोखिम आकलन । ऐसे मूल्यांकनों और आकलनों के आधार पर प्रकटन और रिपोर्टिंग की प्रकृति में पर्याप्त बदलाव आ सकता है । ऐसी पद्धति को कार्यान्वित करने के लिए जोरदार लेखांकन रूपरेखा की भी जरूरत है ।

6.2.17 वस्तुतः, सरकार में लेखांकन की प्रोद्भवन पद्धति अपनाने पर चर्चा काफी समय से चल रही है । राजकोषीय जिम्मेदारी विधान, जुलाई 2000 संबंधी समिति भी प्रोद्भवन लेखांकन पद्धति लागू करने के पक्ष में थी तथा इसे राजकोषीय जिम्मेदारी और बजट प्रबंधन अधिनियम का एक भाग बनाने की इच्छुक थी, क्योंकि यह अनुभव किया गया कि यह राजकोषीय नियंत्रण का एक साधन होगा । इसकी रिपोर्ट में कहा गया किः

"केंद्रीय बजट को सभी संविदात्मक देनदारियों, प्रत्यक्ष आकस्मिक देनदारियों, उठाई गई किंतु वसूल न हुई राजस्व मांगों, बड़े कार्यों के संबंध में वचनबद्ध जिम्मेदारी, चल रहे आपूर्ति संविदाओं, वस्तुओं और सेवाओं की लागत से कम के जरिए छिपी सब्सिडियों आदि के संबंध में प्रोद्भवन-आधार पर और अधिक प्रकटनों की दिशा में धीरे-धीरे आगे बढ़ना चाहिए "[65] ।

6.2.18 उन्होंने यह मत व्यक्त किया कि नकद लेखांकन पद्धति को धीरे-धीरे प्रोद्भवन लेखांकन पद्धति द्वारा पूरक बनाया जाना चाहिए तथा जहां की आवश्यक हो, सामान्य लेखांकन मानदण्डों का अंतर्राष्ट्रीय स्वीकृत सर्वोत्तम प्रथाओं के साथ तालमेल बिठाया जाना चाहिए । तथापि, सी एण्ड ए जी तथा सी जी ए दोनों कार्यालयों ने ही एक एफ आर बी एम अधिनियम के भाग के रूप में प्रोद्भवन-आधारित पद्धति को शामिल करने पर अपनी कठिनाइयां व्यक्त की थी, जिसके समिति द्वारा स्वीकार कर लिया गया थाः "सी जी ए और सी एण्ड ए जी के प्रतिनिधि द्वारा उठाए गए विभिन्न मुद्दों पर

[65]"कमेटी आन फिस्कल रेस्पोन्सिबिलिटी लेजिस्लेशन, जुलाई, 2000" पर रिपोर्ट, पैरा 46, "फिस्कल रेस्पोंसिबिलिटी एण्ड बजट मेनेजमेंट एक्ट " 2003 और इसका कार्यान्वयन, सेमिनार वॉल्यूम, अक्तूबर 2004, राष्ट्रीय वित्तीय प्रबंधन संस्थान (रा.लो.नि.नी.सं. द्वारा ए आर सी को प्रस्तुत रिपोर्ट में उद्धरित)

सावधानीपूर्वक विचार-विमर्श करने के बाद, समिति ने महसूस किया कि प्रस्तावित राजकोषीय जवाबदेही विधान के एक भाग के रूप में प्रोद्‌भवन लेखा पद्धति लागू करना वांछनीय नहीं होगा । तथापि, लेखांकन की प्रोद्‌भवन पद्धति को धीरे-धीरे लागू करने की जरूरत की अलग से जाँच की जा सकती है । इसी बीच, बजट दस्तावेज में प्रोद्‌भवन-आधारित सूचना के और अधिक प्रकटन को प्रस्तावित एफ आर ए में एक लक्ष्य के रूप में निर्धारित किया जाना चाहिए । " वस्तुतः यह बताया गया कि पूर्व उप सी एण्ड ए जी श्री ए.सी. तिवारी, की अध्यक्षता वाली समिति ने प्रोद्‌भवन लेखा पद्धति लागू करने के मुद्दे पर पहले विचार किया था तथा उसका मत था कि "सरकार में प्रोद्‌भवन लेखा-पद्धति की आवश्यकता अभी तक अनुभव नहीं की गई है, क्योंकि सरकारी लेखा-पद्धति की जरूरतें वाणिज्यिक उद्यमों की तुलना में काफी भिन्न हैं । प्रोद्‌भवन लेखा पद्धति का अभी परीक्षण नहीं किया गया है । इसे कार्यान्वित करना कठिन और वस्तुतः उपयोगी नहीं है । इसमें व्यावहारिक समस्याएं हैं, लागत तथा अन्तर्निहित समयावधि बहुत अधिक है तथा यह मितव्ययी नहीं होगी [66]।

6.2.19 सरकार-व्यापी पूर्ण प्रोद्‌भवन लेखा पद्धति को कार्यान्वित करने पर विचार कर रहे देशों के मामले में ओ ई सी डी दस्तावेज "मेनेजिंग पब्लिक एक्सपेंडीचर - एक रेफ्रेंस बुक फार ट्रांजीशन कन्ट्रीज " में भी सावधानी का संकेत दिया गया है[67] । उनके विचार में, "पूर्ण प्रोद्‌भवन लेखा पद्धति के लिए परिसंपत्तियों के एक व्यापक पंजीकरण तथा एक सुदृढ़ लागत मापन पद्धति की जरूरत है । ऐसी सरकार-व्यापी पद्धति को कार्यान्वित करने के लिए समय की जरूरत है तथा इसकी लागत की सावधानीपूर्वक जांच की जानी चाहिए । पूर्ण प्रोद्‌भवन लेखा पद्धति से, एजेंसी स्तर पर यदि मूल्यह्रास के स्तर का मौटे तौर पर अनुमान लगाया गया है तो बजट पद्धति के लिए एक निष्पादन-उन्मुख दृष्टिकोण के विकास से योगदान नहीं मिलेगा । यदि लेखांकन मानकों को स्पष्टतः विनिर्दिष्ट और रिपोर्ट नहीं किया गया तो प्रोद्‌भवन लेखा पद्धति से, मूल्यह्रास, प्रावधानों, हानियों का पता लगाने आदि के अनुमानों में हेरा-फेरी के जरिए " रचनात्मक "लेखा पद्धति की काफी गुंजाइश है । "

6.2.20 इसलिए ओ ई सी डी दस्तावेज में धीरे-धीरे अपनाए जाने का समर्थन किया गया थाः "सरकारी कार्यकलापों के उन क्षेत्रों में इसकी शुरूआत की जा सकती है जिनके संबंध में भौतिक परिसंपत्तियों के मूल्य, उनके उपयोग और पूरी लागतों के बारे में सूचना की जरूरत है (उदाहरणार्थ, वे एजेंसियां जो प्रदान करने वाली सेवाओं के लिए उपभोक्ताओं से चार्ज करती हैं)। राजकोषीय प्रबंधन को सुदृढ़ करने की जरूरत को ध्यान में रखते हुए संक्रमणशील देशों को सर्वप्रथम उन्हें अपने खातों में वित्तीय देयताओं को बेहतर समझने के लिए पद्धतियां कार्यान्वित करने पर बल देना चाहिए । प्रोद्‌भवन लेखा पद्धति को प्रभावी बनाने के लिए खर्च की एक वास्तविक और उचित समझ होनी चाहिए । केवल

[66]"फिस्कल रेस्पोंसिबिलिटी एण्ड बजट मेनेजमेंट एक्ट, 2003 एण्ड इट्स इम्प्लीमेनटेशन " पर सेमिनार, एन आई एफ एम 12 अक्तूबर 2004, पैरा 72 (एन आई पी एफ पी द्वारा ए आर सी को प्रस्तुत रिपोर्ट में उद्धरित)

[67]सं. रिचर्ड एलेन, डेनियल टोमासी,ओ ई सी डी 2001, पृ. 306

औपचारिक लेखा पद्धति नियमों को लागू करने से पारदर्शिता नहीं बढ़ती है । इसलिए प्रोद्‌भवन लेखा पद्धति के लिए, सरकार के अंदर और बाहर दोनों जगहों पर बहुत से उच्च दक्षताप्राप्त लेखाकारों की उपलब्धता की जरूरत है । प्रोद्‌भवन लेखा पद्धति से पादर्शिता में सुधार हो सकता है किंतु केवल तभी जब निर्णय निर्माता और जनता द्वारा प्रदान की जाने वाली जानकारी की प्रकृति और उसके वित्तीय निहितार्थों से पूरी तरह से अवगत हों । हमेशा ऐसा नहीं होता, बहुत से ओ ई सी डी देशों के मामले में भी । "

6.2.21 उन्होंने यह भी कहा कि यद्यपि प्रोद्‌भवन लेखांकन सूचना को बजटीय दस्तावेजों में शामिल करना सिद्धांततः वांछनीय है, तथापि अपेक्षाकृत कुछ ओ ई सी डी देशों ने इस दिशा में बढ़त की है (जैसे कि आस्ट्रेलिया, आयरलेण्ड, दि नीदरलेण्ड्स, न्यूजीलैण्ड, स्वीडन और यू.के.) । अमरीका ने बजट की अपनी दायित्व-आधारित पद्धति को बनाए रखने का निर्णय लिया है जिसके अंतर्गत नकद लेन-देन के संबंध में जानकारी को लेन-देन के कतिपय श्रेणियों के संबंध में प्रोद्‌भवन सूचना द्वारा पूरक बनाया जाता है [68]।

ओ ई सी डी देशों में कार्यान्वयन तालिका 6.2 में दर्शाया गया हैः

तालिका 6.2 : ओ ई सी डी सदस्य देश : सरकारी लेखा-पद्धति

ओ ई सी डी सदस्य	अलग-अलग एजेंसियों/ विभागों के लिए प्रोद्‌भवन लेखा पद्धति	समेकित प्रोद्‌भवन रिपोर्टिंग	प्रोद्‌भवन बजट पद्धति
जी - 7 अर्थव्यवस्था			
कनाडा	वि.वर्ष 2002 से	वि.वर्ष 2002 से	जी हाँ
फ्रांस	लागू की जा रही है	कुछ, पूर्ण प्रोद्‌भवन लागू किया जा रहा है	ई एस ए 95 । संशोधित प्रोद्‌भवन आधार की ओर बढ़ने का इरादा है ।
जर्मनी	नकद विवरणों को प्रोद्‌भवन जानकारी द्वारा पूरक बनाया गया	ऩहीं	ई एस ए 95, तैयारी में
इटली	हाँ	हाँ	ई एस ए 95, हां
जापान यू. के	हाँ वि. वर्ष 2000 से	लागू की जा रही है । वि. वर्ष 2006 से	नहीं ई एस ए 95, वि.वर्ष 2002 से
अन्य सदस्य			
आस्ट्रेलिया	1995 से	1997 से	वि.वर्ष 2000 से
आस्ट्रिया	नहीं*	नहीं	जी नहीं, किंतु ई एस ए 95 के अनुसार संशोधित प्रोद्‌भवन बजट पद्धति लागू की जाएगी

[68]सं. रिचर्ड एलेन, डेनियल टोमासी,ओ ई सी डी 2001, पृ. 307

तालिका 6.2 : ओ ई सी डी सदस्य देश : सरकारी लेखा-पद्धति

ओ ई सी डी सदस्य	अलग-अलग एजेंसियों/ विभागों के लिए प्रोद्भवन लेखा पद्धति	समेकित प्रोद्भवन रिपोर्टिंग	प्रोद्भवन बजट पद्धति
डेनमार्क	कुछ	कुछ	ई एस ए 95 । पूर्ण प्रोद्भवन बजट पद्धति लागू की जा रही है ।
फिनलैण्ड	1998 से	1998 से	ई एस ए 95, हाँ
ग्रीस	कुछ	हाँ	ई एस ए 95, संशोधित प्रोद्भवन
हंगरी	नकद विवरणों को प्रोद्भवन जानकारी से पूरक बनाया गया	नहीं	नहीं, किंतु ई एस ए 95 के अनुसार संशोधित प्रोद्भवन बजट पद्धति लागू की जाएगी ।
आइसलैण्ड	1992 से	1992 से	ई एस ए 95, 1998 से
आयरलैण्ड	नकद विवरणों को प्रोद्भवन जानकारी से पूरक बनाया गया	नहीं	ई एस ए, 95, संशोधित प्रोद्भवन बजट पद्धति लागू की जा रही है ।
कोरिया गणराज्य	पूर्ण प्रोद्भवन लेखा पद्धति लागू की जाएगी ।	नहीं	पूर्ण प्रोद्भवन बजट पद्धति लागू की जा रही है ।
लग्जमबर्ग	नहीं*	नहीं	ई एस ए 95
मैक्सिको	नहीं*	नहीं	जी नहीं
दि नीदरलैण्ड्स	1994 से	लागू की जा रही है ।	ई एस ए 95 । 1997 से एजेंसियों के लिए । पूर्ण प्रोद्भवन बजट पद्धति लागू की जाएगी ।
न्युजीलैंड	वि. वर्ष 1992 से	वि. वर्ष 1992 से	वि. वर्ष 1995 से
नार्वे	नहीं	नहीं	नहीं
पोलैण्ड	कुछ	कुछ	नहीं, किंतु किंतु ई एस ए 95 के अनुसार संशोधित प्रोद्भवन बजट पद्धति लागू की जाएगी ।
पुर्तगाल	हाँ	नहीं	ई एस ए 95, अतिरिक्त प्रोद्भवन जानकारी लागू की जा रही है ।
स्लोवाक गणराज्य	नहीं*	नहीं	नहीं, किंतु ई एस ए 95 के अनुसार संशोधित प्रोद्भवन बजट पद्धति लागू की जाएगी ।
स्पेन	संशोधित प्रोद्भवन	संशोधित प्रोद्भवन	ई एस ए 95, संशोधित नकदी

तालिका 6.2 : ओ ई सी डी सदस्य देश : सरकारी लेखा-पद्धति			
ओ ई सी डी सदस्य	**अलग-अलग एजेंसियों/ विभागों के लिए प्रोद्भवन लेखा पद्धति**	**समेकित प्रोद्भवन रिपोर्टिंग**	**प्रोद्भवन बजट पद्धति**
स्वीडन	1994 से	1994 से	ई एस ए 95, पूर्ण प्रोद्भवन बजट पद्धति लागू की जा रही है ।
स्विटजरलैण्ड	हाँ	नहीं	पूर्ण प्रोद्भवन बजट पद्धति लागू की जा रही है ।
तुर्की	नहीं*	नहीं	नहीं

* अधिकांश देश वस्तुतः संशोधित नकदी लेखा पद्धति का पालन करते हैं ।
ई एस ए 95 : यूरोपियाई सिस्टम आफ एकाउन्ट्स 1995

स्रोतः "एक्युरल बजटिंग एण्ड एकाउन्टिंग इन गवर्नमेंट एण्ड इट्स रेलेवेंस फार डवलपिंग मेम्बर कन्ट्रीज, " ए.सी. अथुकोरला एण्ड बेरी रीडः एचटीटीपीः//डब्ल्यूडब्ल्यूडब्ल्यू.एबीडी.ओआरजी/डोक्युमेंट्स/रिपोर्ट्स/ अकरूअपड्ड बजटिंग ड्ड एकाऊंटिंग/डिफॉल्ट.एएसपी

6.2.22 तथापि, यह बताना जरूरी है कि अन्तर्राष्ट्रीय अनुभव से भी अन्तर्निहित विभिन्न जटिलताओं और जोखिमों का पता चलता है । उदाहरण के लिए:[69]

1. अनेक देशों ने प्रोद्भवन लेखा पद्धति की ओर बढ़ने का प्रयास किया है किंतु सफलता अधिक नहीं रही है । उदाहरण के लिए, ओ ई सी डी देशों में भी जर्मनी और इटली को परिवर्तन के संबंध में निर्णय अभी लेना है । नीदरलैण्ड ने, अन्तर्निहित लागतों की वजह से अपने प्रयास वापस ले लिए हैं । जापान ने इसे लागू न करने का निर्णय लिया है कम से कम वर्तमान में । दक्षिण अफ्रीका ने इस पर सक्रियतापूर्वक कार्यवाही करने के बाद अपना कदम वापस ले लिया है ।

2. उन देशों में भी जहाँ पद्धति कार्यान्वित की गई है, कार्यान्वयन की लागत बहुत अधिक है तथा पद्धति लगभग एक दशक में स्थिर हुई है । तथापि, ऐसा कोई अंतिम परिणाम नहीं निकला कि प्रोद्भवन लेखा पद्धति द्वारा प्रदत्त जानकारी का उपयोग निर्णय निर्माण में किया जा रहा है ।

3. प्रोद्भवन लेखा पद्धति अपनाने के लिए भिन्न-भिन्न देशों ने अलग-अलग दृष्टिकोण अपनाए हैं । आस्ट्रेलिया में प्रोद्भवन लेखा पद्धति सर्वप्रथम प्रांतीय स्तर पर लागू की गई थी और बाद में राष्ट्रीय स्तर पर । यू.के. में यद्यपि विभाग प्रोद्भवन आधारित

[69]स्रोतः सी जी ए, वित्त मंत्रालय द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी

लेखे तैयार करता है तथापि राष्ट्रीय स्तर पर इन लेखों का कोई समेकन नहीं किया जाता।

6.2.23 विगत उल्लिखित कार्य की विशालता को बारहवें वित्त आयोग द्वारा समझा गया था। इसलिए इसने कहा था किः "लेखांकन की प्रोद्भवन आधारित पद्धति अपनाने से विभिन्न विभागों में, विशेष रूप से लेखांकन परम्परा के निचले और मध्य स्तर पर, जिनमें क्लर्क, लेखाकार, सहायक, ट्रेजरी अधिकारी व अन्य, काफी दबाव बढ़ेगा।" जैसा कि पहले कहा गया है, नई लेखा पद्धति से सार्थक संदर्भ प्राप्त करने के लिए और खिड़की ड्रीलिंग प्रक्रिया के माध्यम से देखने के लिए, सरकार में निर्णय निर्माण प्रक्रिया में लगे सभी पणधारियों को, संसद और कुल मिलाकर जनता को अन्तर्निहित जटिलताओं की जानकारी प्रदान करनी होगी। इस बात को समझते हुए, बारहवें वित्त आयोग ने टिप्पणी की कि, "तथापि, परिवर्तन चरणों कि किया जा सकता है क्योंकि यह एक समय खपाने वाली प्रक्रिया है। यद्यपि हम मध्यावधि में प्रोद्भवन आधारित लेखा पद्धति अपनाने के पक्ष में है, तथापि हमारा सुझाव है कि मध्यावधि में नीचे वर्णित कुछ अतिरिक्त जानकारी, विवरणों के रूप में; नकद लेखा पद्धति की वर्तमान पद्धति में नत्थी की जानी चाहिए जिससे कि और अधिक सुविज्ञ निर्णय लिए जा सकें। एक सौदाहरण विवरण सूची, जिसे शामिल किया जा सकता है, नीचे दी गई हैः

- दी गई सब्सिडियों का एक विवरण, प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष दोनों प्रकार की;
- विभिन्न विभागों/इकाइयों द्वारा वेतनों पर खर्च दर्शाने वाला विवरण;
- पेंशनभोगियों और सरकारी पेंशनों पर खर्च के संबंध में जानकारी का ब्यौरा
- भविष्य के लिए वचनबद्ध देयताओं के संबंध में डाटा
- ऋण तथा अन्य देयताओं और साथ ही वापसी अदायगी तालिका के संबंध में जानकारी दर्शाने वाला विवरण
- सरकार द्वारा धारित वित्तीय परिसम्पत्तियों में वृद्धि अथवा कमी, सरकार द्वारा खर्च के ढंग में परिवर्तनों के कारण हुए परिवर्तनों को मिलाकर;
- सरकार द्वारा वर्ष के दौरान लिए गए प्रमुख नीति निर्णयों के निहितार्थ अथवा भावी नकदी प्रवाहों के लिए बजट में प्रस्तावित नई स्कीमें; और
- वेतन और वेतन-भिन्न अंशों के पृथक्करण के साथ अनुरक्षण व्यय के संबंध में विवरण।"

6.2.24 बजटीय पद्धति में सुधारों पर चर्चा करते समय, यू.के. में की गई पहलों, विशेष रूप से "तालमेल परियोजना " पर विस्तारपूर्वक चर्चा की गई है । आयोग का मत है कि भारत में ऐसे तालमेल से पारदर्शिता आएगी जैसा कि बारहवें वित्त आयोग ने सुझाया है ।

6.2.25 जहाँ तक प्रोद्भवन पद्धति का संबंध है, देखा गया है कि यद्यपि जिन देशों में इसे अपनाया गया है वहाँ इसका कार्यान्वयन महंगा और समय खपाने वाला है, तथापि इसके लाभों के आनुभाविक साक्ष्य को अंतिम रूप से प्रदर्शित नहीं किया गया है । इसके कार्यान्वयन से, संस्थानों और कार्मिकों, दोनों ही मामलों में, क्षमता निर्माण पर भी अत्यधिक बोझ पड़ता है । यदि लेखा पद्धति के अंतर्गत बजट पद्धति को भी शामिल नहीं किया गया तो इसकी उपयोगिता के संबंध में भी अनेक सवाल उठाए गए हैं । आयोग ने दोनों पक्षों की बातों पर विचार किया है । इसका मत है कि यद्यपि सरकारी खातों में मामले में लेखांकन की प्रोद्भवन पद्धति अपनाना अन्ततः उद्देश्य हो सकता है तथापि वर्तमान स्थिति में सर्वप्रथम निम्नलिखित उपाय अपनाने की जरूरत होगीः

i. इस पद्धति की लागतों और लाभों की जाँच करने के लिए एक कार्यबल स्थापित करना। इस कार्य बल द्वारा विनियोग खातों और वित्त लेखों के मामले में इसकी अनुप्रयोज्यता पर भी विचार करना चाहिए ।

ii. कुछ विभागों/संगठनों का विनिर्धारण किया जा सकता है जहाँ 2-3 वर्ष के अंदर, विशेष रूप से विभागीय "वाणिज्यिक उपक्रमों " के अंदर नई पद्धति के कार्यान्वयन द्वारा प्राप्त हो सकने वाले लाभों को प्रदर्शित किया जा सकता है ।

iii. परिणामों का एक समिति द्वारा अध्ययन किया जा सकता है जो केंद्रीय/राज्य स्तर पर सभी विभागों/संगठनों में कुछेक अपवादों के साथ, यदि कोई हो, इसे और आगे कार्यान्वित करने अथवा न करने के संबंध में सिफारिश करेगी । इस पर क्रमिक ढंग से कार्रवाई की जा सकती है ।

iv. लेखांकन कार्मिकों तथा निर्णय निर्माण प्रक्रिया में सभी पणधारियों की प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण जरूरतों पर भी ध्यान देना होगा तथा योजना के अनुरूप एक समय तालिका तैयार करनी होगी ।

v. नई पद्धति अपनाए जाने से पहले, योजना, बजट तथा लेखा जरूरतों के बीच तालमेल कायम करना होगा तथा एक व्यवहार्य वित्तीय सूचना प्रणाली कायम करने की जरूरत है।

6.3 सिफारिशें

क. लेखांकन की प्रोद्भवन पद्धति लागू करने की लागतों और लाभों की जाँच करने के लिए एक कार्यबल गठित किया जाना चाहिए । इस कार्यबल द्वारा विनियोग खातों और वित्त लेखों के मामले में इसकी अनुप्रयोज्यता के बारे में भी जाँच की जानी चाहिए ।

ख. प्रारंभ में, कुछेक विभागों/संगठनों का विनिर्धारण किया जा सकता है जहाँ लेखांकन की प्रोद्भवन पद्धति कार्यान्वित करके 2-3 वर्ष के अंदर, विशेष रूप से विभागीय वाणिज्यिक उपक्रमों में, प्रत्यक्ष लाभ प्रदर्शित किए जा सकते हैं ।

ग. इस प्रारंभिक कार्यान्वयन के परिणाम का विशेषज्ञों की एक समिति द्वारा अध्ययन किया जा सकता है जो केंद्रीय/राज्य स्तर पर, कुछ अपवादों के साथ, यदि कोई हो, सभी विभागों/संगठनों में इसे और आगे कार्यान्वित करने के बारे में सिफारिश करेगी । ऐसा क्रमिक ढंग से किया जा सकता है ।

घ. इसके कार्यान्वयन से पहले, लेखांकन कार्मिकों और निर्णय निर्माण प्रक्रिया में सभी पणधारियों की प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण जरूरतों का समाधान करना होगा तथा कार्यान्वयन की योजना के अनुसार एक सावधानीपूर्वक कार्य अनुसूची तैयार करनी होगी।

ड. नई पद्धति अपनाने से पहले, रिपोर्ट में अन्यत्र की गई सिफारिश के अनुसार, योजना, बजट और लेखों के बीच तालमेल कायम करने की जरूरत होगी तथा एक व्यवहार्य वित्तीय सूचना प्रणाली कायम करने की जरूरत होगी ।

7

आंतरिक नियंत्रण और लेखा-परीक्षा

7.1 प्रस्तावना

7.1.1 आंतरिक नियंत्रण पद्धतियां मूलतः प्रबंधन नियंत्रण पद्धतियां हैं जिससे कि नियमों और विनियमों का अनुपालन वित्तीय डाटा और रिपोर्टों की विश्वसनीयता सुनिश्चित हो सके और सरकारी प्रचालनों में कार्यकुशलता सुकर हो सके। यह आश्वस्त करने के लिए कि दुरूपयोग और संसाधनों के अकार्यकुशलतापूर्वक उपयोग के विरूद्ध सुरक्षा प्रदान करने; सरकारी परिसंपत्तियों को सुरक्षा प्रदान करने; घोखाधड़ी और त्रुटि से बचाव; संतोषजनक लेखा रिकार्डों का अनुरक्षण चैक करना; और यह चैक करना कि क्या सरकारी नीतियों मे निर्धारित बजटीय उद्देश्यों की प्राप्ति हो रही है, एक मजबूत आंतरिक नियंत्रण रूपरेखा, जिसकी आंतरिक लेखा परीक्षा एक महत्वपूर्ण घटक है, आवश्यक है। इस प्रकार, "आंतरिक नियंत्रणों को उत्तम शासन का एक आधार और अनियमितताओं के खिलाफ एक सर्वप्रथम सुरक्षा समझा जा सकता है। ये जनता को "समुचित आश्वासन "" भी प्रदान करते हैं कि यदि अनियमितताएं बरती जाती हैं तो उन्हें पारदर्शी बनाया जाएगा तथा उनका उपयुक्त रूप से समाधान किया जाएगा [70]। "

7.1.2 यद्यपि आंतरिक लेखा-परीक्षा भी आंतरिक नियंत्रण पद्धति का एक भाग है, फिर भी इसकी इस दृष्टि से इसकी एक भिन्न भूमिका है कि यह आंतरिक नियंत्रण पद्धति का आकलन करने और सुधार करने का एक साधन है। सरकार में आंतरिक लेखा परीक्षा के अंतर्गत वित्तीय नियमितता के मानकों के आधार पर लेखा परीक्षा सम्मिलित है (जैसा कि बाह्य लेखा परीक्षा में होता है) और इसलिए इसे वित्तीय प्रचालनों में अनियमितताओं के मामलों पर नजर रखनी होती है।

7.1.3 संविधान द्वारा लेखा-परीक्षा का कार्य भारत के नियंत्रक और महालेखा-परीक्षक को सौंपा गया है। आंतरिक लेखा परीक्षा, जैसा कि इसके नाम से ही पता चलता है, सरकारी संगठन का एक भाग होनी चाहिए। इस समय, भारत सरकार में यह कार्य, विभिन्न मंत्रालयों/विभागों में मुख्य नियंत्रक/लेखा नियंत्रकों के माध्यम से वित्त मंत्रालय में महालेखा नियंत्रक के कार्यालय द्वारा निष्पादित किया जाता है। आंतरिक लेखा-परीक्षा का वर्तमान कार्य क्षेत्र निम्न प्रकार हैः

12.2.1 आंतरिक लेखा-परीक्षा यूनिट सीधे ही प्रधान सी सी ए/सी सी ए/सी ए के अधीन कार्य करेगा तथा समग्र जिम्मेदारी संबंधित वित्तीय सलाहकार और सचिव, मंत्रालय/विभाग की होगी। प्रधान लेखा

[70]जैक डायमण्ड (2006); बजट सिस्टम रिफोर्म इन एमर्जिंग इकोनामीजः आई एम एफ, पृ. 44

कार्यालय, वेतन तथा लेखा कार्यालय और साथ ही मंत्रालय/विभागों में, भारतीय मिशनों व विदेश स्थित भारत सरकार के अन्य कार्यालयों में डी डी ओ के कार्यालय, आंतरिक लेखा-परीक्षा के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आएंगे । इन कार्यालयों के अलावा, आंतरिक लेखा-परीक्षा द्वारा मंत्रालय/विभाग की विभिन्न स्कीमों/कार्यक्रमों के लिए कार्यान्वयन एजेंसियों की भी लेखा-परीक्षा करनी होती है ।

> 12.2.1 *आंतरिक लेखा-परीक्षा द्वारा कार्यकारी कार्यालयों में रखे गए प्रारंभिक लेखों की भी जाँच की जाएगी ताकि लेखा-पद्धति और वित्तीय मामलों में नियमों और विनियमों, पद्धति और प्रक्रियाओं का पालन की जाने की सीमा का पता लगाया जा सके । संवीक्षा के अंतर्गत सभी लेखा रिकार्डों की चैकिंग, निधि लेखों, ऋणों और अग्रिमों, जब्त किए गए सामान का निपटान सहित (सी बी ई सी में), महंगे उपस्कर और मशीनरी की स्थापना और प्रचालन कार्यकुशलता की समीक्षा करना सम्मिलित होगा तथा सामान, उपस्करों, यंत्रों और संयंत्र के भौतिक सत्यापन से संबंधित रिकार्डों की जाँच करना सम्मिलित है । सभी अनुदानग्राही संस्थानों अथवा संगठनों के लेखों की मंजूरकर्ता प्राधिकारी और लेखा-परीक्षा द्वारा, सी ए जी (डी पी सी) अधिनियम, 1971 के प्रावधानों के अंतर्गत भारत के नियंत्रक और महालेखा परीक्षक द्वारा तथा मंत्रालय अथवा विभाग के प्रधान लेखा कार्यालय दोनों द्वारा, जब कभी भी संस्थान अथवा संगठन से ऐसा करने के लिए कहा जाए, की जा सकती है तथा इस बाबत एक प्रावधान सहायता-अनुदान मंजूर करने वाले सभी आदेशों में अनिवार्य रूप से सम्मिलित किया जाना चाहिए*[71] । "

7.1.4 इस प्रकार, आंतरिक लेखा-परीक्षा की समग्र जिम्मेदारी संबंधित वित्तीय सलाहकार की और अन्ततः सचिव, मंत्रालय/विभाग की है । मंत्रालय/विभाग में आंतरिक लेखा-परीक्षा संगठन के सामान्य कर्तव्यों में निम्नलिखित सम्मिलित हैं :

- i. विभाग के लिए निर्धारित लेखांकन प्रक्रियाओं का अध्ययन जिससे कि यह सुनिश्चित हो सके कि वे सही, पर्याप्त और किसी त्रुटि अथवा कमी से मुक्त हैं;
- ii. समय-समय पर जारी प्रक्रियाओं और आदेशों के कार्यान्वयन पर निगरानी रखना;
- iii. अदायगियों और लेखांकन इकाइयों की अदायगियों और लेखांकन कार्य की संवीक्षा तथा चैक;
- iv. लेखांकन व अन्य सम्बद्ध कार्यों में महत्वपूर्ण बकायों का अन्वेषण;
- v. आंतरिक लेखा-परीक्षा प्रक्रियाओं के संबंध में अन्य मंत्रालयों व सी जी ए के साथ समन्वय;

[71] सिविल लेखा नियम संहिता, द्वितीय संशोधित संस्करण, 2007 ।

vi. सभी लेखा रिकार्डों की आवधिक समीक्षा;

vii. सांविधिक लेखा-परीक्षा कार्यालयों द्वारा जारी परीक्षण लेखा-परीक्षा टिप्पणियों में उठाई गई आपत्तियों व सांविधिक लेखा-परीक्षा से संबंधित अन्य मामलों का निपटारा/अनुवर्ती कार्रवाई;

viii. प्रधान लेखा कार्यालय/पी ए ओ द्वारा उसके नोटिस में लाई गई अनियमितताओं अथवा मुद्दों की जाँच और रिपोर्ट करना; और

ix. लेखा महानियंत्रक के आंतरिक लेखा-परीक्षा स्कंध के निष्पादन पर "वार्षिक समीक्षा " तैयार और प्रस्तुत करना [72]। "

7.1.5 तथापि, मुख्य लेखा नियंत्रक के संशोधित अध्याय में कुछ अतिरिक्त जिम्मेदारियां सम्मिलित हैं:

सचिव, व्यय विभाग, वित्त मंत्रालय द्वारा जारी मुख्य लेखा-नियंत्रक के कर्तव्यों और जिम्मेदारियों के नए चार्टर के अनुसार, निम्नलिखित कार्य, समय-समय पर जारी लेखा महानियंत्रक द्वारा जारी मार्गनिर्देशों के अनुसार आयोजित किए जाएंगेः

i. अलग-अलग स्कीमों का आकलन, मानीटरन और मूल्यांकन;

ii. आंतरिक नियंत्रणों की सामान्य रूप से पर्याप्तता और प्रभावशालिता का और वित्तीय पद्धतियों की सुदृढ़ता और वित्तीय व लेखांकन रिपोर्टों की विश्वसनीयता का विशेष रूप से आकलन;

iii. जोखिम कारकों का विनिर्धारण और मानीटरन, आउटकम बजट में दिए गए कारकों सहित;

iv. धन का मूल्य सुनिश्चित करने के लिए अर्थव्यवस्था, कार्यकुशलता और सेवा प्रदाय पद्धति की प्रभावशालिता का एक समालोचनात्मक आकलन; और

v. मध्यावधि सुधार सुकर बनाने के लिए एक प्रभावी मानीटरन पद्धति की व्यवस्था करना [73]।"

7.1.6 इस प्रकार, यद्यपि आंतरिक लेखा परीक्षा का मूल उद्देश्य यह पता लगाना था कि क्या नियमों और

[72]सिविल लेखा नियम पुस्तिका, पैरा 12.3.1
[73]सिविल लेखा नियम पुस्तिका, पैरा 12.3.2

विनियमों का पालन किया गया है और लेखांकन तथा वित्तीय मामलों में प्रक्रियाओं का पालन किया गया है, संशोधित चार्टर के अंतर्गत अलग-अलग स्कीमों का आकलन और मूल्यांकन, आंतरिक नियंत्रणों की पर्याप्तता का आकलन, जोखिम कारकों, कार्यकुशलता का मानीटरन आदि सम्मिलित है।

7.1.7 जोखिम आश्वासन आधारित आंतरिक लेखा परीक्षा की दिशा में प्रगति करने के उद्देश्य से सी जी ए ने लेखा महानियंत्रक के कार्यालय में आंतरिक लेखा-परीक्षा हेतु एक उत्कृष्टता केन्द्र (सी ओ ई) स्थापित करने का निर्णय लिया गया है । इसके निम्नलिखित उद्देश्य होंगेः

- अन्ततः एक प्रभावी, स्वतंत्र और उद्देश्यपरक आंतरिक लेखा-परीक्षा कार्यों और "सर्वोत्तम प्रथाओं " के संबंध में एकसमान मंत्रालयों के आंतरिक लेखा-परीक्षा स्कंधों को सलाह देने के लिए तकनीकी और मार्गदर्शन केंद्र के एक संग्रहस्थल के रूप में विकास करना । सी ओ ई का उद्देश्य जोखिम प्रबंधन कार्यनीति के महत्वपूर्ण पहलुओं और प्रबंधन नियंत्रण रूपरेखा तथा प्रथाओं को कवर करना होगा;
- आंतरिक लेखा-परीक्षा की कोटि में वृद्धि करना जिससे कि आंतरिक लेखा-परीक्षा के परिणाम, आयोजना, परियोजना निर्माण और कार्यान्वयन की प्रक्रियाओं के अंतर्गत एक इनपुट का कार्य करें; और
- प्रबंधन के लिए एक आश्वासन की व्यवस्था करना कि कायम "नियंत्रण ", संभावित जोखिमों " के विरूद्ध पर्याप्त संरक्षण प्रदान करें ।

7.1.8 तथापि, इस पहल के अंतर्गत यह भी महसूस किया गया है कि "जोखिम आधारित आंतरिक लेखा-परीक्षा " से कुछ समय के दौरान धीरे-धीरे उद्देश्य प्राप्त करने के लिए क्षमता का विकास होगा और मानकों व प्रथाओं का विकास होगा जिससे कि आधुनिक जोखिम आधारित आंतरिक लेखा-परीक्षा मजबूत हो सके[74] । उत्कृष्टता केन्द्र का भावी मार्ग तय करने के उद्देश्य से निम्नलिखित हेतु एक कार्य दल भी गठित किया गया हैः[75]

1. उत्कृष्टता केंद्र के कार्यकरण के लिए मार्गनिर्देश और कार्यक्षेत्र का विकास करना;
2. वर्तमान और भावी जरूरतों की जाँच करना तथा उत्कृष्टता केन्द्र का भावी मार्ग तैयार करना।
3. ऐसे सुधार सुझाना जिन्हें मंत्रालयों/विभागों द्वारा आयोजित की जा रही आंतरिक लेखा-परीक्षा की स्कीम में शामिल किया जा सके ।

[74]का.ज्ञा.सं. जी 25014/48/07/एम-एफसीजीए/इसं/390, दि. 22.8.2007;

[75]का.ज्ञा.सं. जी 25014/80/07-08/एम एफ सी जी ए/इंस/1275 से 1284, दि. 19 मार्च 2008; एचटीटीपीः//सीजीए.एनआईसी.इन/पीडीएफ/सेंटरऑफएक्सीलेंस.पीडीएफ

4. लेखा-परीक्षा के निष्पादन का समय-समय पर आकलन करना तथा बदलते परिदृश्य की दृष्टि से उनमें सतत रूप से सुधार के लिए परिवर्तन सुझाना ।

5. लेखा-परीक्षा के उद्देश्यों की सहायतार्थ प्रौद्योगिकीय विकास का लाभ उठाना ।

7.1.9 इस प्रकार यह स्पष्ट है कि संशोधित नियमों के अनुसार आंतरिक लेखा-परीक्षा, भारत में अभी शैश्वास्था में है । यहां यह कहना उपयुक्त होगा कि इस संबंध में कुछेक अन्तर्राष्ट्रीय सर्वोत्तम प्रथाओं की जाँच की जानी चाहिए ।

7.1.10 विकसित अर्थव्यवस्था के निजी क्षेत्र में आंतरिक लेखा-परीक्षा के कार्यक्षेत्र के अंतर्गत प्रमुख रूप से तीन क्षेत्र सम्मिलित हैं : (i) जोखिम प्रबंधन, (ii) नियंत्रण, और (iii) संबंधित संगठन का शासन । आंतरिक लेखा-परीक्षा संस्थान (आई आई ए), जो व्यावसायिक आंतरिक लेखा-परीक्षा के क्षेत्र में एक प्रमुख संस्थान है, ने आंतरिक लेखा-परीक्षा के संबंध में कार्य की प्रकृति की निम्न प्रकार परिभाषा की हैः "आंतरिक लेखा-परीक्षा कार्यकलाप के अंतर्गत, एक व्यवस्थित और अनुशासनबद्ध दृष्टिकोण का इस्तेमाल करके, जोखिम प्रबंधन, नियंत्रण और शासन प्रक्रिया में सुधार में योगदान और उसका आकलन किया जाना चाहिए "" (आंतरिक लेखा-परीक्षा की व्यावसायिक प्रथा के लिए आंतरिक मानक, पैरा 2100) । आई आई ए द्वारा "जोखिम " की परिभाषा एक ऐसी घटना होने की संभावना के रूप में की गई है जिसका उद्देश्यों की प्राप्ति पर प्रभाव पड़ेगा । जोखिम को प्रभाव तथा संभावना की दृष्टि से मापा गया है । "जोखिम प्रबंधन " की परिभाषा, "संगठन के उद्देश्य प्राप्त करने के संबंध में उचित आश्वासन प्रदान करने के लिए, संभावित घटनाओं अथवा स्थितियों का विनिर्धारण, आकलन, प्रबंधन और नियंत्रण की एक प्रक्रिया " के रूप में की गई है । "शासन की परिभाषा " संगठन के उद्देश्यों की प्राप्ति की दिशा में उसके कार्यकलापों को सूचित, निर्देशित, प्रबंधित और मानीटरन करने के उद्देश्य से बोर्ड द्वारा कार्यान्वित प्रक्रियाओं और प्रणालियों के मिश्रण " के रूप में की गई है । " विकसित जगत के अनेक देशों ने इन आधुनिक अवधारणाओं को सरकारी संस्थानों में लागू करने का प्रयास किया है । इस प्रकार, "गवर्नमेंट इंटरनल आडिट मानकों " में, जिसे एच एम ट्रेजरी आडिट पालिसी एण्ड एडवाइस, यू.के. द्वारा प्रकाशित किया गया है (अक्तूबर 2001), आंतरिक लेखा-परीक्षा की परिभाषा निम्न प्रकार की गई हैः

आंतरिक लेखा-परीक्षा किसी संगठन के अंदर एक "स्वतंत्र " और उद्देश्यपरक आकलन सेवा हैः

- आंतरिक लेखा-परीक्षा के जरिए, प्रमुख रूप से, लेखांकन अधिकारी को, संगठन के सम्मत लक्ष्यों की प्राप्ति में उनकी प्रभावशालिता के मापन और मूल्यांकन द्वारा जोखिम

प्रबंधन, नियंत्रण और शासन के संबंध में एक स्वतंत्र और उद्देश्यपरक मत प्राप्त होता है। इसके अलावा, आंतरिक लेखा-परीक्षा को निष्कर्ष और सिफारिशें, लेखा-परीक्षित क्षेत्रों में समान प्रबंधन के लिए लाभप्रद हैं । जोखिम प्रबंधन, नियंत्रण और शासन के अंतर्गत नीतियां, प्रक्रियाएं तथा प्रचालन शामिल हैं जिन्हें उद्देश्यों की प्राप्ति, जोखिम के उपयुक्त आकलन, आंतरिक और बाह्य रिपोर्टिंग की विश्वसनीयता और जवाबदेही प्रक्रियाओं, लागू कानूनों और विनियमों के अनुपालन तथा संगठन के लिए निर्धारित आचरणात्मक व नैतिक मानकों के अनुपालन का उपयुक्त आकलन करने के लिए स्थापित किया गया है ।

- आंतरिक लेखा-परीक्षा से एक स्वतंत्र और उद्देश्यपरक परामर्श सेवा भी उपलब्ध होती है, विशेष रूप से एकसमान प्रबंधन को संगठन के जोखिम प्रबंधन, नियंत्रक और शासन में सुधार करने में । सेवा के अंतर्गत, प्रबंधन द्वारा संगठन के उद्देश्यों की प्राप्ति सुनिश्चित करने के लिए स्थापित नीतियों, प्रक्रियाओं और प्रचालनों के व्यवस्थित और अनुशासनबद्ध आकलन के माध्यम से और सुधार हेतु की गई सिफारिशों के माध्यम से आंतरिक लेखा-परीक्षा की व्यवसायिक दक्षताओं का इस्तेमाल किया जाता है । ऐसा परामर्श कार्य से इस मत को समर्थन मिलता है जो आंतरिक लेखा-परीक्षा जोखिम प्रबंधन, नियंत्रण और शासन के संबंध में उपलब्ध कराती है ।

7.1.11 यू.के. में आंतरिक लेखा-परीक्षा लेखा अधिकारी को सीधे ही उद्देश्यपरक मत उपलब्ध कराती है । इसे सुकर बनाने के लिए, विशिष्ट आंतरिक लेखा-परीक्षा मानक निर्धारित किए गए हैं जिनके अंतर्गत उस ढंग की परिभाषा की गई है जिसके अनुसार आंतरिक लेखा-परीक्षा कायम की जानी चाहिए तथा अपने कार्य आयोजित करने चाहिए । वे आंतरिक लेखा-परीक्षा सेवाओं पर भी समान रूप से लागू होते हैं जिनकी इन-हाउस लेखा-परीक्षा यूनिट और सेवा स्तर करार और बाह्य ठेकेदारों द्वारा व्यवस्था की जाती है जो एक इन-हाउस टीम के समर्थन में अथवा पूर्ण आंतरिक लेखा-परीक्षा सेवा करते हैं । मानक दो समूहों में आयोजित किए जाते हैं । संगठनात्मक मानक निम्नलिखित से संबंधित हैं :

i. आंतरिक लेखा-परीक्षा का कार्यक्षेत्र

ii. स्वतंत्रता

iii. लेखा-परीक्षा समितियां

iv. प्रबंधन के साथ संबंध आदि, और

v. स्टाफ व्यवस्था, प्रशिक्षण और विकास

प्रचालनात्मक मानक निम्नलिखित से संबंधित हैं :

i. लेखा-परीक्षा कार्यनीति

ii. लेखा-परीक्षा कार्यों का प्रबंधन

iii. समुचित व्यावसायिक देखभाल

iv. रिपोर्टिंग और

v. कोटि आश्वासन

7.1.12 ये परिभाषाएं और मानक, आई आई ए द्वारा व्यवस्थित सामान्य करार के अनुसार हैं। इस प्रकार, यू.के. में सरकार में आंतरिक लेखा-परीक्षा का उद्देश्य लेखा अधिकारी को स्वतंत्र व उद्देश्यपरक सलाह प्रदान करना है (सामान्यतः केंद्रीय सरकारों में स्थायी सचिव को लेखा अधिकारी के रूप में मनोनीत किया जाता है)[76] तथा यह ऐसी लेखा-परीक्षा द्वारा कवर, संपूर्ण कार्यकलापों को कवर करते हुए निर्धारित मानकों द्वारा मार्गदर्शित होता है ।

7.1.13 संयुक्त राज्य में, आंतरिक लेखा-परीक्षा की जिम्मेदारियों में, 1978 के महानिरीक्षक अधिनियम के अधिनियमन के बाद अन्वेषण का एक मजबूत तत्व सम्मिलित है । इसके द्वारा प्रत्येक चयनित सरकारी संस्थापनाओं में एक महानिरीक्षक का कार्यालय स्थापित किया गया जिससे कि निम्नलिखित हेतु एक स्वतंत्र और उद्देश्यपरक यूनिट कायम हो सकें [77] :

1. चयनित स्थापनाओं के कार्यक्रमों और प्रचालनों से संबंधित अन्वेषण और जाँच पड़ताल और पर्यवेक्षण लेखा-परीक्षा आयोजित करना;

2. नेतृत्त्व व समन्वय की व्यवस्था करना तथा तैयार किए गए कार्यकलापों के लिए नीतियों की सिफारिश करना:-

   क. प्रशासन में अर्थव्यवस्था, कार्यकुशलता और प्रभावशालिता प्रोत्साहित करना और

   ख. ऐसे कार्यक्रमों और प्रचालनों में धोखाधड़ी और दुरूपयोग का पता लगाना और रोकना; और

[76]एचटीटीपीः//डब्ल्युडब्ल्युडब्ल्यु. एच एम. ट्रेजरी. गोव.यू.के./डी अकाउन्टिंग-आफिसर्स 110608.पीडीएफ
[77]धारा 1, महानिरीक्षक अधिनियम, 1978

3. स्थापना प्रधान और कांग्रेस को पूर्णतः साधन उपलब्ध कराना और ऐसे कार्यक्रमों व प्रचालनों के प्रशासन से संबंधित समस्याओं और कमियों के बारे में तथा सुधारात्मक कार्रवाई की जरूरत और प्रगति से वर्तमान में अवगत रखना ।

7.1.14 इस प्रकार, सरकारी कार्यक्रमों का अन्वेषण और उनमें धोखाघड़ी का पता लगाना व रोकथाम करना इन कार्यालयों का एक महत्वपूर्ण उद्देश्य है । वस्तुतः इस अधिनियम को किसी स्थापना में महानिरीक्षक के प्राधिकार के अंतर्गत कार्यक्रमों और कार्यकलापों में मिला दिया गया है । महानिरीक्षक के मुख्य कार्यों और कर्तव्यों में सम्मिलित हैं [78]:

1. जिस स्थापना के अंदर वह कार्य कर रहा है उसके कार्यक्रमों और प्रचालनों से संबंधित लेखा-परीक्षा और अन्वेषण का आयोजन, पर्यवेक्षण और समन्वय हेतु नीति निर्देश की व्यवस्था करना;

2. अपनी स्थापना के कार्यक्रमों और प्रचालनों से संबंधित विद्यमान और प्रस्तावित विधान और विनियमनों की समीक्षा करना तथा उसकी स्थापना द्वारा प्रशासित व वित्त पोषित प्रचालनों और कार्यक्रमों के प्रशासन में अर्थव्यवस्था और कार्यकुशलता पर उनके प्रभाव के संबंध में सिफारिशें करना अथवा ऐसे कार्यक्रमों और प्रचालनों में धोखाधड़ी व दुरूपयोग का पता लगाना अथवा रोकथाम करना;

3. प्रशासन में अर्थव्यवस्था और कार्यकुशलता को प्रोत्साहित करने के प्रयोजनार्थ उसकी स्थापना द्वारा वित्तपोषित अथवा आयोजित अन्य कार्यकलापों का आयोजन, पर्यवेक्षण अथवा समन्वित करने के लिए नीतियों की सिफारिश करना अथवा उसके कार्यक्रमों और प्रचालनों में धोखाधड़ी व दुरूपयोग का पता लगाना अथवा रोकथाम करना;

4. अपने स्थापना प्रमुख और कांग्रेस को, कार्यक्रमों के प्रशासन और उनकी मूल स्थापना द्वारा वित्त पोषित अथवा प्रशासित कार्यक्रमों और प्रचालनों के प्रशासन से संबंधित धोखाधड़ी व अन्य गंभीर समस्याओं, दुरूपयोगों और कमियों से संबंधित रिपोर्टों के माध्यम से वर्तमान में अवगत कराना, ऐसी समस्याओं, दुरूपयोगों और कमियों से संबंधित सुधारात्मक कार्रवाई की सिफारिश करना तथा ऐसी सुधारात्मक कार्रवाई कार्यान्वित करने में हुई प्रगति के संबंध में रिपोर्ट करना ।

7.1.15 तथापि, जहाँ तक लेखा-परीक्षा और अन्वेषण का संबंध है, महानिरीक्षकों को, संघीय स्थापनाओं, संगठनों, कार्यक्रमों, कार्यकलापों और कार्यों की लेखा-परीक्षा के लिए महानियंत्रक, संयुक्त

[78]धारा 4, महानिरीक्षक अधिनियम, 1978

राज्य द्वारा स्थापित मानकों का अनुपालन करना होता है । इसके अलावा, महानिरीक्षक को, संयुक्त राज्य के महानियंत्रक के कार्यकलापों के संबंध में भी ध्यान देना होता है ताकि कोई दोहरापन न हो और प्रभावी समन्वयन व सहयोग प्राप्त हो । सांविधिक आई जी के साथ एजेंसियों की संख्या में वृद्धि करने के उद्देश्य से, आई जी अधिनियम में संशोधन किया गया है और इस समय 67 सांविधिक आई जी हैं[79] ।

7.1.16 इस प्रकार, अंतर्राष्ट्रीय सर्वोत्तम प्रथाओं से पता चलता है कि आंतरिक लेखा-परीक्षा यूनिट, यद्यपि अपने-अपने संगठन के भाग हैं, ये सरकारी वित्तीय प्रचालनों और कार्यक्रमों का स्वतंत्र रूप से आकलन करने और धोखाधड़ी का पता लगाने व उसकी रोकथाम करने के लिए तैयार किए गए हैं। समग्र उद्देश्य प्रबंधन की निष्पादन में सुधार करना और कार्यकुशलता में वृद्धि करना और जोखिम कम करने में मदद करना है । यह स्पष्ट है कि भारत में वर्तमान स्थिति अंतर्राष्ट्रीय सर्वोत्तम प्रथाओं के अनुरूप नहीं है ।

7.1.17 संघ सरकार में आंतरिक लेखा-परीक्षा की स्थिति का बैंचमार्क तैयार करने तथा सुधार के संबंध में एक रूपरेखा निश्चित करने के लिए भारत के नियंत्रक और महालेखा-परीक्षक ने, वित्त मंत्रालय, व्यय विभाग के अनुरोध पर 17 जुलाई 2006 को एक कार्यबल का गठन किया[80]। इसकी सिफारिशों पर पैराग्राफ 7.3 में चर्चा की गई है ।

7.2 आंतरिक लेखा-परीक्षा की वर्तमान पद्धति की कमजोरियाँ

7.2.1 भारत सरकार में विद्यमान आंतरिक लेखा-परीक्षा पद्धति पर संक्षेप में अध्याय-3 में चर्चा की गई है । सी ए जी ने अपनी रिपोर्टों में, आंतरिक नियंत्रणों की स्थिति और कार्यकरण पर (आंतरिक लेखा-परीक्षा सहित) भी चर्चा की है । इस प्रकार, संघ सरकार के सबंधं में अपनी रिपोर्ट (2006 की संख्या 12) में उन्होंने कुछ केंद्रीय मंत्रालयों में आंतरिक लेखा-परीक्षा पर टिप्पणी की है ।

i. **स्वास्थ्य विभाग (स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय):** स्वास्थ्य विभाग (डी ओ एच) की आंतरिक लेखा-परीक्षा, मुख्य लेखा नियंत्रक के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के आंतरिक लेखा-परीक्षा स्कंध द्वारा आयोजित की गई थी । स्वास्थ्य विभाग के आंतरिक लेखा-परीक्षा स्कंध के एक परीक्षण चैक से निम्नलिखित कमियों का पता चलाः

   क. **आंतरिक लेखा-परीक्षक स्टाफ का प्रशिक्षणः** स्टाफ की दक्षताओं को उन्नत करने के लिए कोई विशिष्ट प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित नही किया गया जिससे कि

[79]एचटीटीपी:/डब्ल्यूडब्ल्यूडब्ल्यू.इग्नेट.गर्व/

[80]एनआईपीएफपी द्वारा ए आर सी के समक्ष टॉस्क फोर्स के संबंध में चर्चित ज्ञापन ।

विभाग के कार्यकरण के विभिन्न पहलुओं की सुचारू रूप से चैकिंग की जा सके।

ख. **स्कीमों और पी एस यू की आंतरिक लेखा-परीक्षाः** मुख्य रूप से मंत्रालय द्वारा वित्त पोषित बड़ी संख्या में केंद्रीय तथा केंद्र प्रायोजित स्वास्थ्य कार्यक्रमों को, जिनमें स्वास्थ्य विभाग के योजना आवंटन का 70% अन्तर्निहित थी, आंतरिक लेखा-परीक्षा के क्षेत्राधिकार से अलग रखा गया । अनुदान, ऋण तथा अग्रिम प्राप्त करने वाले पी एस यू तथा अनुदानग्राही संस्थानों/स्वायत्त निकायों को आंतरिक लेखा-परीक्षा के क्षेत्राधिकार से अलग रखा गया जिससे मंत्रालय में आंतरिक लेखा-परीक्षा स्कंध का प्रयोजन ही निष्फल हो गया ।

ग. **लेखा-परीक्षा योजना तैयार न करनाः** जिन यूनिटों की लेखा-परीक्षा की जानी है और जिनकी पिछले वर्षों के दौरान वास्तव में लेखा-परीक्षा की गई उनका कोई लेखा-जोखा नहीं रखा गया और न ही कोई मासिक, त्रैमासिक अथवा वार्षिक लेखा-परीक्षा योजना तैयार की गई ।

ध. **लेखा परीक्षित यूनिटों द्वारा प्रत्युत्तर का अभावः** मंत्रालय ने सांविधिक लेखा-परीक्षा और आंतरिक लेखा-परीक्षा के प्रेक्षणों के अनुपालन और न्यूनताओं को संशोधित करने के लिए समय पर और प्रभावी उपाय नहीं किए जिनकी वजह से निरीक्षण रिपोर्टों (आई आर) में बार-बार सतत पैरा उठाए गए जिनकी वजह से बड़ी संख्या में लेखा-परीक्षा टिप्पणियां की गईं । आंतरिक लेखा-परीक्षा आपत्तियों पर ध्यान देने में मंत्रालय द्वारा कार्रवाई के अभाव में आंतरिक लेखा-परीक्षा स्कंध के प्रयास निष्प्रभावी हो गए ।

ii. **सूचना प्रौद्योगिकी विभाग (डी ओ आई टी), संचार मंत्रालय और आई टीः** सिविल लेखे नियम पुस्तिका में, स्थापना के खातों में शुद्धता और खातों के प्रचालन में कार्यकुशलता सुनिश्चित करने के लिए एक कुशल आंतरिक लेखा-परीक्षा स्कंध की स्थापना की व्यवस्था की गई । इसलिए प्रत्येक मंत्रालय/विभाग से, स्कंध की ड्युटियां और कार्य विनिर्दिष्ट करते हुए आंतरिक लेखा-परीक्षा की एक नियम पुस्तिका तैयार करने की अपेक्षा की गई । लेखा-परीक्षा जाँच से पता चला कि डी ओ आई टी ने न तो एक आंतरिक लेखा-परीक्षा नियम संहिता तैयार की और न ही एक आंतरिक लेखा-परीक्षा स्कंध स्थापित

किया । मामले से मामले आधार पर तदर्थ ढंग से आंतरिक लेखा-परीक्षा योजनाएं तैयार की गई । 37 यूनिटों में से आंतरिक लेखा-परीक्षा, छः सात और 29 यूनिटों की क्रमशः वर्ष 2002-03, 2003-04 और 2004-05 मे आयोजित की गई । इस अवधि के दौरान 3 यूनिटों की आंतरिक लेखा-परीक्षा एक बार भी आयोजित नहीं की गई । स्टाफ की कमी तथा भर्ती पर रोक के कारण आंतरिक लेखा-परीक्षा स्कंध की स्थापना नहीं की गई तथा आंतरिक लेखा-परीक्षा का कार्य विद्यमान स्टाफ द्वारा प्रबंधित किया जा रहा था ।

iii. **शहरी विकास और शहरी रोजगार एवं निर्धनता उपशमन मंत्रालयः** निम्नलिखित टिप्पणियां की गई थीः

क. आंतरिक लेखा-परीक्षा स्टाफ का प्रशिक्षणः विभाग के कामकाज के विभिन्न पहलुओं के सुचारू चैक के लिए, नियमों व आदेशों के संदर्भ में उसके बजट और लेखों सहित, आंतरिक लेखा-परीक्षा स्टाफ के लिए सेवाकालीन प्रशिक्षण समय-समय पर दिया जाना जरूरी है । स्टाफ की दक्षताओं को स्तरोन्नत करने के लिए कोई विशिष्ट प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित नहीं किया गया ।

ख. लेखा-परीक्षा आयोजना- आंतरिक लेखा-परीक्षा में अपने लेखा-परीक्षा क्षेत्राधिकार के अंतर्गत 447 इकाइयों का निर्धारण किया था जिनकी प्रत्येक वर्ष लेखा-परीक्षा की जानी थी जैसी कि सिविल लेखा नियम पुस्तिका में व्यवस्था थी । तथापि, मंजूरशुदा स्टाफ की अपर्याप्त संख्या के कारण 2002-03, 2003-04 और 2004-05 के दौरान क्रमशः केवल 104, 132 और 126 इकाइयों की लेखा-परीक्षा की गई । यह भी देखा गया कि लेखा-परीक्षा योजना को प्रलेखबद्ध नहीं किया गया, जोखिम बोध के आधार पर केवल चयन का मापदण्ड वह तारीख थी जबकि अंतिम लेखा-परीक्षा आयोजित की गई ।

ग. स्कीमों और पी एस यू की आंतरिक लेखा-परीक्षाः कार्यान्वित की गई बड़ी संख्या में केंद्रीय क्षेत्रक और केंद्र प्रायोजित स्कीमें दो मंत्रालयों द्वारा वित्त पोषित थी और उनके परिव्यय की राशि योजना आवंटन के लगभग 70% थी । तथापि, पी एस यू और अनुदानग्राही संस्थानों/स्वायत्त निकायों की लेखा-परीक्षा को भी आंतरिक लेखा-परीक्षा के क्षेत्राधिकार से बाहर रखा गया । दस पी एस यू/स्वायत्त निकायों में से केवल दो की वर्ष 2004-05 के दौरान आंतरिक लेखा-परीक्षा आयोजित की गई।

7.2.2 यह भी बताया गया कि मंत्रालयों/विभागों ने त्रुटियों को दूर करने के लिए न तो कोई प्रभावी उपाय किया और न ही आंतरिक लेखा-परीक्षा की टिप्पणियों का अनुपालन किया । इसलिए, आंतरिक लेखा-परीक्षा स्कंध जारी बताई गई अनियमितताएं लगातार बनी रही ।

7.2.3 आंतरिक लेखा-परीक्षा के कार्यकरण के बारे में सी एण्ड ए जी की उपरोक्त टिप्पणी की विद्यमान आंतरिक लेखा-परीक्षा पद्धति में गंभीर कमियां हैं जिनसे यह अपर्याप्त और अप्रभावी है । आंतरिक लेखा-परीक्षा मार्गनिर्देश पुराने पड़ गए हैं और बहुत से मामलों में कोई नियम पुस्तिका नहीं है। कोई निर्धारित आंतरिक लेखा-परीक्षा मानक भी नहीं हैं । आंतरिक लेखा-परीक्षा सेवा में संसाधनों के अभाव और जनशक्ति की कमी की स्वीकृत समस्या, अर्हताप्राप्त व्यावसायिक स्टॉफ की कमी सहित, बहुत से विभागों में आंतरिक लेखा-परीक्षा का आयोजन नहीं किया जाता । कभी-कभी आंतरिक लेखा-परीक्षा के सीमित स्टाफ को भी लेखांकन और बजट प्रयोजनार्थ हटा लिया जाता है । उन मामलों में जहाँ आंतरिक लेखा-परीक्षा आयोजित की गई उनमें अनुदानग्राही इकाइयों द्वारा उनकी रिपोर्टों के संबंध में प्रत्युत्तर का अभाव था । क्योंकि कमियों और अनियमितताओं को दूर करने के लिए कार्रवाई नहीं की जाती, इसलिए कमियां बनी रहती हैं । बड़ी संख्या में केंद्रीय और राज्य स्कीम तथा कार्यक्रम और साथ ही सरकारी क्षेत्रक उपक्रमों और स्वायत्त निकायों को भी आंतरिक लेखा-परीक्षा के क्षेत्राधिकार से बाहर रखा जाता है । पर्यवेक्षी स्तर पर, आंतरिक लेखा-परीक्षा व अन्य लेखांकन कार्यों से संबंधित ड्युटियों को अलग-थलग नहीं किया जाता । आंतरिक लेखा-परीक्षा रिपोर्टें नेमी प्रकृति की होती हैं । यह एक तरह से दोष ढूंढने की प्रक्रिया होती है तथा कोई ठोस सिफारिश नहीं की जाती । आंतरिक लेखा-परीक्षा को अत्यंत न्यून प्राथमिकता प्रदान की जाती है और जनशक्ति व वित्त दोनों ही दृष्टि से आंतरिक लेखा-परीक्षा के लिए कोई संसाधन आवंटन नहीं किया जाता ।

7.3 आंतरिक लेखा-परीक्षा के संबंध में कार्यबल

7.3.1 भारत के नियंत्रक और महालेखा-परीक्षक ने वित्त मंत्रालय के अनुरोध पर, केंद्रीय सरकार में आंतरिक लेखा-परीक्षा की स्थिति की बैंचमार्किंग करने के लिए जुलाई 2006 में एक कार्यबल गठित किया था । कार्यबल ने, आंतरिक लेखा-परीक्षा के विभिन्न पहलुओं को कवर करते हुए[81] 16 मंत्रालयों को प्रश्नावलियां जारी की थी । कुछ मंत्रालयों का विचार था कि आंतरिक लेखा-परीक्षा के प्राधिकार और जिम्मेदारी की चार्टर में औपचारिक रूप से परिभाषा नहीं की गई है और कि ऐसा करने की जरूरत है जिससे कि आंतरिक लेखा-परीक्षा प्रबंधन की सहायतार्थ एक रचनात्मक भूमिका निभा सकें और निर्णय निर्माण के एक साधन के रूप में कार्य कर सकें । प्रत्युत्तर के परिणामस्वरूप उभरे अन्य मुद्दे निम्न प्रकार थेः

[81]स्रोतः श्री आई पी सिंह द्वारा आयोग को प्रस्तुत पत्र

i. कोटि आश्वासन तकनीकों के भाग के रूप में प्रत्यक्ष पर्यवेक्षण नहीं किया जाता । स्वतंत्र कार्य पत्र समीक्षा, लेखा-परीक्षा ग्राहक विद्यमान नहीं हैं । एक संस्थागत पद्धति के रूप में आश्वासन ज्ञापनों को नहीं अपनाया जाता तथा मानक शिथिल हैं ।

ii. आंतरिक लेखा-परीक्षा की सभी रिपोर्टों के बारे में शीर्ष प्रबंधन अर्थात् सचिव को सूचित करने का प्रथा का सामान्यतः पालन नहीं किया जाता ।

iii. कुछ मामलों में, आंतरिक लेखा-परीक्षकों से उम्मीद की जाती है कि वे वित्तीय मामलों और प्रचालन मामलों के संबंध में भी आंतरिक सलाहकार के रूप में कार्य करें । आंतरिक लेखा-परीक्षा को अदायगी-पूर्व चैकिंग में व अन्य गैर लेखा-परीक्षा कार्यकारी कार्यों में भी शामिल किया जाता है जैसे कि बजट निर्माण, लेखा-परीक्षा पूर्व और राजस्व संग्रहण । इससे आंतरिक लेखा-परीक्षा की आजादी में कमी आती है ।

iv. जोखिम क्षेत्रों को, जैसे कि सूचना प्रणालियों तक अनाधिकृत सुलभता, मुकदमे की धमकी, प्रतिकूल पर्यावरणीय प्रभाव, तृतीय पक्ष जोखिम, न्यासी जोखिम आदि को आंतरिक लेखा-परीक्षा में शामिल नहीं किया जाता ।

v. एक जोखिम आंकलन माडल विकसित करने तथा आयोजना प्रक्रिया के दौरान प्रबंधन आउटपुटों को ध्यान में रखने की बात विद्यमान नहीं है ।

vi. क्षेत्र लेखा-परीक्षा तकनीकें, जैसे कि सांख्यिकीय प्रतिदर्श, प्रोसेस समीक्षा, विश्लेषणात्मक तुलनाएं और भौतिक निरीक्षणों का नियमित रूप से सहारा नहीं लिया जाता इसलिए लेन-देन परीक्षण भी जितने किए जाने चाहिए, नहीं किए जाते ।

vii. वित्तीय लेखा-परीक्षा की गुंजाइश सीमित प्रतीत होती है । अपर्याप्त नियंत्रणों, शुद्धता, रिपोर्टों की विश्वसनीयता और पूर्णता, रिपोर्टों की उपयोगिता तथा नीतियों में परिवर्तनों का अभाव आदि जैसे क्षेत्रों में भी अधिकांश उत्तरदाताओं ने यह उल्लेख नहीं किया कि क्या ये आंतरिक लेखा-परीक्षा के अंतर्गत आते हैं । इसी प्रकार, प्रचालनात्मक कार्यकलापों के मामले में, अधिकांश उत्तरदाताओं ने ऐसा कोई संकेत नहीं दिया कि क्या महत्वपूर्ण मामले, जैसे कि नियंत्रणों की प्रबंधन पद्धति, खरीद करार, परिसंपत्तियों की सुरक्षा, प्रापण आदि आंतरिक लेखा-परीक्षा के अंतर्गत कवर होते हैं ।

viii. बड़े पैमाने पर कम्प्यूटरीकरण के बावजूद, बहुत थोड़े से उत्तरदाताओं ने बताया कि क्या आई टी आवेदन पत्रों की आंतरिक लेखा-परीक्षा द्वारा लेखा-परीक्षा की जाती है ।

ix. लेखा-परीक्षा योजनाओं और रिपोर्टों में हिस्सेदारी की दृष्टि से बाह्य लेखा परीक्षकों के साथ सहयोग पूर्णतः नदारद है । संयुक्त वार्षिक आयोजना/जोखिम आकलन सत्र भी आयोजित नहीं किए जाते ।

x. यद्यपि, आन्तरिक रिपोर्टों के निपटान के लिए एक पद्धति विद्यमान है तथापि अनुपालन न किए जाने की स्थिति में कोई प्रवर्तन पद्धति नहीं है । जवाबदेही लागू करने के लिए कोई समयबद्ध पद्धति नहीं है । सुधार कार्रवाई की जाँच और कार्यान्वित करने के लिए अनुवर्ती कार्रवाई करने की कोई प्रथा नहीं है ।

xi. अधिकांश मामलों में, अंतिम आंतरिक लेखा-परीक्षा रिपोर्टों में ऐसा कोई प्रमाण-पत्र शामिल नहीं किया जाता जिसमें आंतरिक लेखा-परीक्षा के परिणामों द्वारा यथा निर्धारित स्थिति का उल्लेख हो ।

xii. डाटा निष्कर्षण और विश्लेषण कार्य अधिकांशतः हाथ से किया जाता है । डेस्क टॉप साफ्टवेयर, जैसे कि स्प्रेड शीट/डाटाबेस अथवा पैकेज, जैसे कि ए सी एल, आई डी ई ए आदि का उपयोग शायद ही किया जाता है ।

xiii. उत्तरदाताओं ने प्रशिक्षित कार्मिकों और बहु-विषयक दल गठित करने की दृष्टि से क्षमता निर्माण हेतु जरूरत का उल्लेख किया ।

xiv. कार्यक्षेत्र को व्यापक बनाने तथा शीर्ष प्रबंधन की ओर से अधिक वचनबद्धता की जरूरत आवश्यक समझी गई ।

xv. अंतर्राष्ट्रीय मानकों के अनुरूप आंतरिक लेखा-परीक्षा मानक विकसित करने की जरूरत है ।

7.3.2 वर्तमान आंतरिक लेखा पद्धति का विस्तृत अध्ययन करने के बाद कार्य बल ने निम्नलिखित टिप्पणी कीः

i. सीमित कार्यादेश की वजह से मंत्रालयों/विभागों के विभिन्न कार्यकलापों से जुड़े जोखिम का आकलन नहीं किया गया । पी एस यू तथा स्वायत्त निकायों को आंतरिक लेखा-परीक्षा के क्षेत्राधिकार से बाहर रखा गया है जिसकी वजह से इसकी उपयोगिता और प्रभावशालिता और कम हो गई ।

ii. आंतरिक लेखा-परीक्षा के लिए कोई मानक निश्चित नहीं किए गए हैं ।

iii. आंतरिक लेखा-परीक्षा के लिए जिम्मेदार तथा लेखा-परीक्षा पूर्व के लिए जिम्मेदार व्यक्तियों, संवितरण और लेखांकन कार्यों के बीच, ड्युटियों का, विशेष रूप से पर्यवेक्षी स्तरों पर कोई पृथक्करण नहीं किया गया है । आंतरिक लेखा-परीक्षा पद्धति के तहत भी किसी संगठन में मुख्य कार्यकारी को सीधे ही कोई रिपोर्ट नहीं की जाती । उदाहरण के लिए, दूरसंचार विभाग में, आंतरिक लेखा-परीक्षा कार्यों और लेखांकन कार्यों को पर्यवेक्षी स्तर पर अलग-थलग नहीं किया गया है । रक्षा मंत्रालय में, यद्यपि पर्यवेक्षी स्तर तक आंतरिक लेखा-परीक्षा कार्य में लगे कार्मिकों के संबंध में ड्युटियों का कोई पृथक्करण नहीं किया गया है, तथापि वे रक्षालेखा नियंत्रकों को रिपोर्ट करते हैं जो अन्य कार्यों के लिए भी जिम्मेदार होते हैं । रेलवे के निरीक्षण स्कंध ने, राजस्व और साथ ही व्यय पक्ष में भी, संबंधित एफ ए और सी ए ओ के अधीन कार्य किया, जो लेखांकन और लेखा-परीक्षा पूर्व कार्यों के लिए जिम्मेदार था ।

iv. आजादी में दो तरह से बाधा पहुंचती है । प्रथमतः सिविल मंत्रालयों में, आंतरिक लेखा-परीक्षा पर निगरानी का काम मुख्य लेखा नियंत्रक का है जो लेखांकन और अदायगी कार्यों के लिए भी जिम्मेदार होता है । रक्षा में, मुख्य नियंत्रक/रक्षा लेखा नियंत्रक, अदायगी कार्यों और आंतरिक लेखा-परीक्षा दोनों के लिए जिम्मेदार होता है । इसका अर्थ है कि आंतरिक लेखा-परीक्षा के लिए अपने प्रभावी कामकाज के लिए अपेक्षित आजादी नहीं है । एक स्वतंत्र आंतरिक लेखा-परीक्षा को लेखा नियंत्रक के अनुमोदन के बाद अदायगियों की जाँच करने में समर्थ होना चाहिए, कम से कम नियमितता की दृष्टि से। दूसरे, संशोधित कार्यादेश के अनुसार, वित्तीय सलाहकारों को "आंतरिक लेखा-परीक्षा की प्रगति की समीक्षा " करने का कार्य सौंपा गया है । इसके फलस्वरूप (मुख्य) लेखा नियंत्रक, जो आंतरिक लेखा-परीक्षा का प्रभारी है, एफ ए के प्रशासनिक नियंत्रण के तहत आ गया है । इससे आंतरिक लेखा-परीक्षा कार्यों की प्रत्याशित आजादी में कमी आई है।

7.3.3 इन टिप्पणियों तथा अंतर्राष्ट्रीय सर्वोत्तम प्रथाओं की जाँच करने के बाद, कार्यबल ने महसूस किया कि यू.एस.ए. का महानिरीक्षक माडल (जिस पर ऊपर चर्चा की गई है), उपयुक्त संशोधनों के साथ, प्रभावी आंतरिक लेखा-परीक्षा के लिए सर्वाधिक उपयुक्त है । आई जी माडल का एक बड़ा

लाभ यह है कि इसका उपयोग आंतरिक लेखा-परीक्षा और अन्वेषण दोनों के लिए एकल जिम्मेदार प्राधिकारी के रूप में आंतरिक लेखा-परीक्षा की प्रणाली के पुनर्गठन के लिए किया जा सकता है जिससे कि लेखा-परीक्षा के अंतर्गत उच्च जोखिम वाले क्षेत्रों पर बल दिया जा सके । बाह्य लेखा-परीक्षा के विपरीत, आंतरिक लेखा-परीक्षा का आयोजन लेन-देन होते ही सतत आधार पर किया जा सकता है । यह, एक विभाग विशेष में पद्धतियों और प्रक्रियाओं के साथ अपनी जानकारी की वजह से जोखिम विश्लेषण की कहीं बेहतर स्थिति में है और जैसे ही लेखा-परीक्षा से संभावित धोखाधड़ी अथवा गंभीर अनियमितता का पता चलता है, तत्काल अन्वेषण किया जा सकता है ।

7.3.4 दूसरे शब्दों में, लेखा विभाग को अपने आपको लेखों के अनुरक्षण, अदायगियों के संवितरण और क्षेत्र स्तरीय अधिकारियों को स्थानीय वित्तीय सलाह देने तक सीमित रखना चाहिए । इसके अलावा, आंतरिक लेखा-परीक्षा कार्यों को वित्तीय सलाह के साथ नहीं मिलाया जाना चाहिए । तद्नुसार, एकीकृत वित्तीय सलाहकार को आंतरिक लेखा-परीक्षा के प्रबंधन और नियंत्रण में शामिल नहीं किया जाना चाहिए ।

7.3.5 तथापि, कार्यबल ने अनुभव किया कि आई जी मॉडल को तत्काल लागू करना कठिन होगा । परिणामस्वरूप, अंतरिम अवधि में, इसने क्षेत्राधिकारियों के बीच आंतरिक लेखा-परीक्षा मानकों और प्रक्रियाओं के निर्धारण के लिए एक शीर्ष बोर्ड की स्थापना की सिफारिश की थी । इस "आंतरिक लेखा-परीक्षा के बोर्ड " में, महानियंत्रक लेखा, महानियंत्रक, रक्षा लेखे, वित्तीय आयुक्त, रेलवे और सदस्य (वित्त), दूरसंचार को शामिल किया जा सकता है । अन्ततः प्रत्येक मंत्रालय/विभाग में आंतरिक लेखा-परीक्षा की स्थापना, विभाग/मंत्रालय के सचिव को सीधे ही रिपोर्ट करने वाली एक इकाई के रूप में की जा सकती है जो आंतरिक लेखा-परीक्षा कार्यकलापों के लिए एकमात्र रूप से जिम्मेदार होगी।

7.3.6 आयोग ने इस मुद्दे की जाँच की है । इसका मत है कि यदि आंतरिक लेखा-परीक्षा को वित्त तथा लेखे दोनों से अलग रूप से कार्य करना है तो "महानियंत्रक, लेखा, महानियंत्रक, रक्षा लेखे, वित्तीय सलाहकार (रेलवे), सदस्य, वित्त, दूरसंचार " भारत सरकार में आंतरिक लेखा-परीक्षा पर निगरानी रखने और मानक निर्धारित करने के लिए, एक अंतरिम अवधि के लिए ही सही, मिलाकर एक आंतरिक लेखा-परीक्षा बोर्ड (बी आई ए) की अवधारणा, कोई सही समाधान नहीं है । वस्तुतः आंतरिक लेखा-परीक्षा के लिए मानक भारत के सी एण्ड ए जी द्वारा निर्धारित किए जाने चाहिए जैसे कि यू एस में हैं (1978 का महानिरीक्षक अधिनियम) । जैसा कि पहले बताया गया है, आई जी अधिनियम द्वारा भी एक ही बार में प्रत्येक सरकारी संगठन में महानिरीक्षक के कार्यालय की स्थापना नहीं की गई ।

आयोग का विचार है कि मुख्य आंतरिक लेखा-परीक्षा के कार्यालय की स्थापना, "भारत निर्माण" पहल के अंतर्गत जैसे प्रमुख सरकारी कार्यक्रमों के साथ डील करने वाले चुनिंदा सरकारी मंत्रालयों/विभागों में की जानी चाहिए । इसके कर्तव्यों और कार्यों तथा आजादी की व्यवस्था एक संविधि के तहत की जानी चाहिए । ये मुख्य आंतरिक लेखा-परीक्षक सीधे ही संबंधित मंत्रालय/विभाग के सचिव के प्रति जिम्मेदार होने चाहिए । जैसा कि यू एस में आई जी अधिनियम में व्यवस्था की गई है, सांविधि में यह सुनिश्चित करने के लिए भी प्रावधान सम्मिलित किए जाने चाहिए कि कार्य में कोई दोहरापन नहीं हो तथा सी एण्ड ए जी के साथ उचित समन्वय कायम किया जाए । इस नई पद्धति के कार्यकरण और प्रभावशालिता की जाँच की जानी चाहिए तथा प्रचालन की एक उपयुक्त अवधि के बाद इसका लागत-लाभ विश्लेषण किया जाना चाहिए । इस जाँच के परिणामों के आधार पर ऐसे कार्यालयों की स्थापना अन्य मंत्रालयों/विभागों में की जा सकती है । इन कार्यालयों के कार्मिकों को विद्यमान लेखा कार्यालयों से लिया जा सकता है तथा समुचित प्रशिक्षण प्रदान किया जा सकता है । तथापि, आंतरिक लेखा-परीक्षा के विशाल कार्य को देखते हुए, बाह्य लेखा परीक्षकों का उपयोग करने के मानदण्डों की भी व्यवस्था की जा सकती है । आयोग का यह भी मत है कि आंतरिक लेखा-परीक्षा को उन मामलों की जाँच से कोई सरोकार नहीं रखना चाहिए जहाँ लेखा-परीखा के दौरान अनियमितताओं का पता चले । इसपर इस प्रयोजनार्थ गठित की गई उपयुक्त एजेंसियों द्वारा कार्यवाही की जा सकती है । वस्तुतः आयोग ने गंभीर धोखाधड़ी से निपटने हेतु "शासन में नैतिकता " नामक अपनी चौथी रिपोर्ट में एक विशेषज्ञ एजेंसी के गठन की सिफारिश की है ।

7.4 विभागों में लेखा-परीक्षा समितियां

7.4.1 वर्तमान में, निरीक्षण रिपोर्टों पर की गई कार्रवाई और उनके शीघ्र निपटान हेतु विभिन्न मंत्रालयों/विभागों में लेखा-परीक्षा समितियां स्थापित की गई हैं । इनके अध्यक्ष सामान्यतः सचिव अथवा विभागाध्यक्ष हैं तथा इनमें संबंधित विभाग और वित्त के वरिष्ठ अधिकारी सम्मिलित हैं । तथापि, इन समितियों का निष्पादन संतोषजनक नहीं रहा है और ये सामान्यतः अप्रभावी रही हैं ।

7.4.2 आयोग का मत है कि विभाग में लेखा-परीक्षा योजनाओं को, एक ओर आंतरिक लेखा-परीक्षा पद्धति के साथ और दूसरी ओर बाह्य लेखा-परीक्षा के साथ प्रभावी ढंग से समन्वित करने के लिए प्रत्येक विभाग/मंत्रालय में एक लेखा परीक्षा समिति होनी चाहिए । तथापि, इसे स्वतंत्र और प्रभावी बनाने के उद्देश्य से इसकी संरचना को पुनर्गठित करने की जरूरत है । इस प्रकार, इसका अध्यक्ष सार्वजनिक जीवन में एक प्रख्यात व्यक्ति होना चाहिए तथा उसकी नियुक्ति मंत्रालय/विभाग के प्रभारी मंत्री द्वारा की जानी चाहिए । इसके दो और सदस्य होने चाहिए जिन्हें लेखा-परीक्षा मामलों में विशेषज्ञता

प्राप्त हों तथा वे सरकार से नहीं होने चाहिए । लेखा-परीक्षा समिति का दर्जा स्वतंत्र होना चाहिए तथा यह आंतरिक व बाह्य दोनों लेखा-परीक्षा से संबंधित मामलों के साथ संबंधित होनी चाहिए । इस समिति द्वारा जब भी अपेक्षित सूचना की मांग की जाए, उसे सभी विभागों द्वारा उपलब्ध कराया जाना चाहिए।

7.5 सिफारिशें

क. **आंतरिक लेखा-परीक्षा से संबंद्ध कार्य आयोजित करने के लिए चुनिन्दा मंत्रालयों/विभागों में मुख्य आंतरिक लेखा-परीक्षक (सी आई ए) का एक कार्यालय स्थापित किया जाना चाहिए । इसकी आजादी, ड्यूटियों, कर्तव्यों, सी ए जी के साथ समन्वय की पद्धति की व्यवस्था एक संविधि द्वारा की जानी चाहिए ।**

ख. **सी आई ए, विभाग के सचिव को सीधे ही जिम्मेदार होना चाहिए ।**

ग. **प्रारंभिक चरणों पर, कार्मिकों को विद्यमान लेखा संवर्गों से लिया जाना चाहिए । भर्ती के लिए मानदण्ड और चुनिंदा कार्यों में निजी क्षेत्रक विशेषज्ञता का उपयोग करने के तरीके तैयार किए जा सकते हैं । इस कार्यालय के उचित कार्यकरण हेतु क्षमता निर्माण जरूरतों को अग्रिम रूप से तय किया जाना चाहिए ।**

घ. **सी एण्ड ए जी की दृष्टि से कार्य में दोहरापन न हो, यह सुनिश्चित करने के लिए प्रक्रियाओं को औपचारिक बनाया जाना चाहिए । इसका उद्देश्य, विशेषज्ञ लेखा-परीक्षा/ कार्य आयोजित करने के लिए ध्यान केंद्रित करने में सी एण्ड ए जी की सहायता करना होना चाहिए ।**

ड. **सी एण्ड ए जी कार्यालय द्वारा आंतरिक लेखा-परीक्षा के संबंध में मानक निर्धारित किए जाने चाहिए ।**

च. **लेखांकन कार्यों को आंतरिक लेखा-परीक्षा से बिल्कुल अलग किया जाना चाहिए ।**

छ. **प्रचालन की एक उपयुक्त अवधि के बाद इस नई पद्धति के कार्यकरण और प्रभावशालिता की जाँच की जा सकती है । इस जाँच के परिणामों के आधार पर ऐसे कार्यालयों की स्थापना अन्य विभागों/मंत्रालयों मे की जा सकती है ।**

ज. **प्रत्येक मंत्रालय/विभाग में एक लेखा-परीक्षा समिति गठित की जानी चाहिए । इसमें एक अध्यक्ष और दो सदस्य सम्मिलित हो सकते हैं जिनकी नियुक्ति मंत्रालय/विभाग के**

प्रभारी मंत्री द्वारा की जानी चाहिए । इसका अध्यक्ष सार्वजनिक जीवन में एक प्रख्यात व्यक्ति होना चाहिए । दो सदस्य, सरकार से बाहर के होने चाहिए । लेखा-परीक्षा समिति को आंतरिक और बाह्य लेखा-परीक्षा से संबंद्ध मामलों की देखभाल करनी चाहिए जिसमें उनकी सिफारिशों का कार्यान्वयन सम्मिलित है, तथा उसे संसद की सम्बद्ध संबंधित विभागीय स्थायी समिति को प्रत्येक वर्ष रिपोर्ट करनी चाहिए ।

7.6 एकीकृत वित्तीय सलाहकार

7.6.1 भारत सरकार में मंत्रालयों में, 1975 से पहले एक आंतरिक वित्तीय सलाहकार होता था जो अपने बजट और लेखों का प्रभारी होता था जो अपने बजट और लेखों का प्रभारी होता था । आंतरिक वित्तीय सलाहकार से प्रत्यायोजित वित्तीय शक्तियों के इस्तेमाल के सभी मामलों में सलाह की जानी अपेक्षित थी । व्यय विभाग में एक "एसोसिएट "" वित्तीय सलाहकार भी होता था जिससे प्रत्यायोजित क्षेत्र से बाहर के मामलों में परामर्श किया जाना अपेक्षित था । 1975 में, इस प्रश्न पर विचार किया गया था कि क्या "एसोसिएट " वित्तीय सलाहकार और आंतरिक वित्तीय सलाहकार के कार्यों को लाभ के साथ प्रशासनिक मंत्रालय के एकल अधिकारिक भाग के रूप में एकीकृत किया जा सकता है। यह महसूस किया गया कि दोनों कार्यों को एकल अधिकारी के अधीन मिला देने से उसे मंत्रालय में विकास कार्यकलापों में और अधिक प्रभावी और रचनात्मक भूमिका निभाने में मदद मिलेगी और मंत्रालय के आयोजना, कार्यक्रम, बजट पद्धति, मानीटरन और मूल्यांकन कार्यों में, प्रशासनिक मंत्रालय के सचिव व अन्य वरिष्ठ अधिकारियों की सहायता करने में बेहतर वित्तीय विशेषज्ञता उपलब्ध होगी । इसलिए, एकीकृत वित्तीय सलाहकार की एक स्कीम तैयार और 1975 में (का.ज्ञा.सं. एफ. 10 (29) ई) (कोर्ड/73 दिनांक 6.10.1975) कार्यान्वित की गई थी । एकीकृत वित्तीय सलाहकार प्रशासनिक मंत्रालय और वित्त मंत्रालय दोनों के लिए जिम्मेदार था ।

7.6.2 एकीकृत वित्तीय सलाहकार की पूरी स्कीम की 2006 में विश्व की तेजी से बढ़ती हुई एक अर्थव्यवस्था के रूप में उभरती भारत की पृष्ठभूमि में समीक्षा की गई थी । वित्तीय सलाहकारों के लिए चार्टर की पुनः परिभाषा करने में महत्वपूर्ण अवधारणा यह थी कि वे वित्तीय प्रक्रिया को ध्यान में रखते हुए संबंधित प्रशासनिक मंत्रालय के उद्देश्य/लक्ष्य प्राप्त करने में सहायता करने के लिए हैं तथा उनका उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि आवंटित धन का उपयोग प्रत्याशित परिणामों के लिए किया जाए। यह समझा गया था कि वित्तीय सलाहकारों के लिए परिकल्पित और अधिक जटिल जिम्मेदारियों के साथ-साथ तद्नुरूपी प्राधिकार और क्षमता भी सौंपी जानी चाहिए । दिनांक 1.6.2006 के वित्त मंत्रालय

के का.ज्ञा. की धारा 2 के अनुसार वित्त सलाहकार की भूमिका अब तक कारपोरेट प्रणाली में, वित्तीय विवेक तथा दृढ़ वित्तीय प्रबंधन के साथ, "मुख्य वित्त अधिकारी " के रूप में परिकल्पना की गई है । " वि.स. के कर्तव्यों और जिम्मेदारियों का उल्लेख डी एफ पी आर में किया गया है । सामान्य वित्तीय नियम के नियम 64 में मंत्रालय/विभाग के सचिव को मुख्य लेखांकन अधिकारी के रूप में पदनामित किया गया है । मुख्य लेखांकन प्राधिकारी की, जी एफ आर में यथावर्णित भूमिका निम्न प्रकार हैः

- अपने मंत्रालय/विभाग के वित्तीय प्रबधन के लिए जिम्मेदार और जवाबदेह होगा ।
- निष्पादन मानकों का अनुपालन करते समय, मंत्रालय अथवा विभाग के वर्णित परियोजना उद्देश्यों की प्राप्ति में मंत्रालय/विभाग के संसाधनों के प्रभावी, कुशल, मितव्ययी और पारदर्शी उपयोग के लिए जिम्मेदार होगा;
- वित्त मंत्रालय द्वारा जारी विनियमों, मार्गनिर्देशों अथवा निर्देशों द्वारा यथा अपेक्षित अपने मंत्रालय/विभाग से संबंधित व्यय व अन्य विवरण तैयार करने के लिए जिम्मेदार होगा।
- यह सुनिश्चित करेगा कि मंत्रालय/विभाग वित्तीय लेन-देन का पूरा और उचित रिकार्ड रखे तथा ऐसी पद्धतियां और प्रक्रियाएं अपनाए जिनसे सदा ही नियंत्रण बना रहे ।
- यह सुनिश्चित करेगा कि उनका मंत्रालय अथवा विभाग, कार्यों के निष्पादन के संबंध में और साथ ही सेवाओं और आपूर्तियों के प्रापण में भी सरकारी प्रापण प्रक्रिया का पालन करे तथा एक निष्पक्ष, साम्य रूप से, पारदर्शी, प्रतिस्पर्धी और मितव्ययी ढंग से उनका कार्यान्वयन करे, यह सुनिश्चित करने के लिए प्रभावी और उपयुक्त उपाय करेगा कि उसका मंत्रालय/विभागः

क. सरकार को देय सभी धन एकत्र करेगा और

ख. अनाधिकृत, अनियमित और व्यर्थ व्यय से बचेगा ।

7.6.3 आई एफ ए के कर्तव्यों और जिम्मेदारियों का उल्लेख डी एफ पी आर में किया गया है । कुछेक कार्य, जिनके लिए आई एफ ए जिम्मेदार होगा, निम्न प्रकार हैं :

i. बजट निर्माण

ii. आउटकम बजट

iii. निष्पादन बजट

iv. एफ आर बी एम सम्बद्ध कार्य

v. व्यय तथा नकदी प्रबंधन

vi. परियोजना/कार्यक्रम निर्माण, आकलन, मानीटरन और मूल्यांकन

vii. प्रस्तावों की संवीक्षा

viii. क्षेत्रकीय विकास हेतु गैर-बजटीय संसाधनों का लाभ उठाना

ix. कर-भिन्न प्राप्तियां

x. कर व्यय

xi. परिसंपत्तियों और देनदारियों का मानीटरन

xii. लेखे और लेखा-परीक्षा

xiii. प्रापण और संविदे

xiv. वित्तीय प्रबंधन पद्धतियां

xv. सरकारी क्षेत्रक उपक्रमों के बोर्डों में मनोनीत निदेशक

xvi. प्रौद्योगिकी का उपयोग

7.6.4 दिनांक 1.6.2006 के का.ज्ञा. और जी एफ आर 64 के परिणामस्वरूप सरकार का मत है कि इस बात में कोई गुंजाइश नहीं हो सकती कि मंत्रालय अथवा विभाग के मुख्य वित्त अधिकारी के रूप में वि.स. की जिम्मेदारी, मंत्रालय/विभाग के सचिव की होनी चाहिए तथा वि.स. की भूमिका, संसाधनों के मितव्ययी, कुशल और प्रभावी उपयोग, प्रभावी आंतरिक नियंत्रणों और अनियमित व व्यर्थ व्यय से बचने के लिए जिम्मेदारी को निपटाने में मंत्रालय के सचिव की सहायता करने की होनी चाहिए । आयोग का विश्वास है कि संबंधित विभागों के सचिवों और वित्त मंत्रालय के लिए भी यह महत्वपूर्ण है कि वे इसे समझे और अपनी जिम्मेदारियों का निपटान तद्नुसार करें जिससे कि प्रशासनिक मंत्रालय के लिए वि.स. की और साथ ही मंत्रालय के प्रति भी दोहरी अवधारणा समाप्त हो जाए । इसके साथ ही यह जरूरी है कि केवल पर्याप्त अनुभव, आधुनिक वित्तीय प्रबंधन पद्धतियों की जानकारी और ज्ञान वाले अधिकारी ही वित्त सलाहकार के रूप में तैनात किए जाएं जिससे कि वे एक मुख्य वित्त अधिकारी के जिम्मेदारी का प्रभावी ढंग से निपटान करने में समर्थ होंगे ।

7.6.5 सिफारिशें

क. मंत्रालय के मुख्य वित्त अधिकारी के रूप में वित्तीय सलाहकार की भूमिका को, जो मंत्रालय/विभाग के सचिव के प्रति जिम्मेदार और जवाबदेह है, स्वीकारा जाना चाहिए और दोहरी जवाबदेही की प्रवृत्ति को समाप्त किया जाना चाहिए ।

ख. आधुनिक वित्तीय प्रबंधन पद्धति के साथ पर्याप्त प्रशिक्षण और अनुभव वाले अधिकारियों को मंत्रालयों/विभागों में वित्त सलाहकार के रूप में तैनात किया जाना चाहिए ।

बाह्य लेखा परीक्षा और संसदीय नियंत्रण[82]

8

8.1 बाह्य लेखा-परीक्षा का महत्त्व

8.1.1 वित्तीय प्रबंधन में बाह्य लेखा परीक्षा की एक अत्यंत महत्त्वपूर्ण भूमिका है क्योंकिः

क. यह संसद/विधानमंडल को यह आश्वासन देता है कि सार्वजनिक धन का उपयोग उसी प्रयोजन के लिए किया गया है जिस प्रयोजन के लिए संसद/विधानमंडल द्वारा मंजूरी दी गई थी तथा उसे न केवल उचित रूप से खर्च किया गया था बल्कि इसने वह प्रयोजन/उद्देश्य प्राप्त कर लिया है जिसके लिए इसे मंजूर किया गया था ।

ख. यह सार्वजनिक जवाबदेही का एक महत्वपूर्ण घटक है क्योंकि यह एक स्वतंत्र बाह्य संवीक्षा है । इसलिए प्रतीत होता है कि संसद/विधानमंडल दोनों में ही कार्यपालिका की सार्वजनिक जवाबदेही सुनिश्चित करने में एक प्रमुख घटक है तथा जो करदाताओं, उपभोक्ताओं और लाभार्थियों सहित मंजूरी तथा समुदाय संसाधन उपलब्ध कराते हैं ।

ग. सार्वजनिक व्यय और परियोजना प्रबंधन की दिशा में असावधानीपूर्वक निर्णय निर्माण और गैर-जिम्मेदार प्रवृत्ति का अवरोधक है ।

घ. एक सार्वजनिक विश्वास पैदा होने की उम्मीद की जाती है कि सार्वजनिक धन को उचित रूप से खर्च किया जाता है ।

ड. इससे धन का पूर्ण महत्व प्राप्त करने में मदद मिलने की उम्मीद है । बाह्य लेखा-परीक्षा के अंतर्गत सार्वजनिक संसाधनों के उपयोग में, मितव्ययिता, कुशलता और प्रभावशालिता की जाँच करना सम्मिलित है, जिसमें सेवा कोटि का आकलन और निष्पादन का माप भी शामिल है,

च. न केवल विश्लेषण और रिपोर्टिंग करके मूल्य में वृद्धि करता है जो घटना के बाद घटित होता है बल्कि आगे की ओर देखकर और सीखे जाने वाले पाठों का विनिर्धारण करके तथा उत्तम प्रथाओं का प्रसार करके भी ।

[82]इस अध्याय के कुछ भाग श्री आई पी सिंह द्वारा तैयार पत्र से उद्धरित किए गए हैं ।

8.2 भारत का नियंत्रक और महालेखा-परीक्षक

8.2.1 जैसा कि पिछले अध्यायों में कहा गया है, भारत का नियंत्रक और महालेखा-परीक्षक (सी ए जी) केंद्रीय सरकार और राज्य सरकारों दोनों के खर्च और प्राप्तियों की बाह्य लेखा-परीक्षा की दृष्टि से अपनी स्थिति और प्राधिकार भारत के संविधान से प्राप्त करता है। सी ए जी के कर्तव्य और शक्तियां संविधान के अनुच्छेद 148 और 151 में दिए गए हैं और सी ए जी (कर्तव्य, शक्तियां और सेवा शर्तें) अधिनियम 1971 में उनकी व्याख्या की गई है। सी ए जी को सौंपे गए कर्तव्य सामान्यतः दो श्रेणियों के अंतर्गत आते हैं, अर्थात् (त्) संविधान के अनुच्छेद 149 और 150 तथा सी ए जी के डी पी सी अधिनियम, 1971 के अंतर्गत चयनित राज्यों में लेखों का संकलन और पुस्तक पालन तथा हकदारी कार्य, (त्त्) भारत के संविधान के अनुच्छेद और सी ए जी के डी पी सी अधिनियम 1971 के अंतर्गत सार्वजनिक इकाइयों की लेखा-परीक्षा। सी ए जी, सी ए जी (डी पी सी) अधिनियम, 1971 की धारा 19 के साथ पठित कंपनी अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार सरकारी कंपनियों और निगमों की भी लेखा-परीक्षा करता है। संविधान में सी ए जी के स्वतंत्र कार्यकरण के लिए विस्तृत सुरक्षोपाय हैं, जैसे कि निश्चित गैर-नवीकरणीय अवधि, सूचना की पूर्ण सुलभता, संसद/विधानमंडल में रिपोर्टें प्रस्तुत करने का अधिकार, लेखा-परीक्षा चैक की प्रकृति और सीमा निश्चित करने की शक्ति तथा यह निर्णय लेने की शक्ति कि लेखा-परीक्षा रिपोर्टों में क्या सम्मिलित किया जाए।

8.2.2 सी ए जी के लेखा-परीक्षा मानकों के अनुसार, सार्वजनिक लेखा-परीक्षा का प्रयोजन संघ/राज्यों के वित्तीय हितों को सुरक्षित रखना तथा जवाबदेही व मजबूत वित्तीय प्रबंधन प्रथाएं प्रोत्साहित करना है। आई ए एण्ड ए डी की निष्पादन रिपोर्ट (2005-06) के अनुसार निम्नलिखित की परिकल्पना की गई है:

> "शासन की कोटि सुधारने के लिए सार्वजनिक क्षेत्रक लेखा-परीक्षा और लेखांकन सेवा में उत्कृष्टता प्रोत्साहित करना।"

मिशन है:

> "सार्वजनिक क्षेत्रक में लेखा-परीक्षा आयोजित करके तथा भारत के संविधान और कानूनों और साथ ही अंतर्राष्ट्रीय प्रथाओं के भी अनुसार राज्यों को लेखांकन सेवाएं प्रदान करके संसद और राज्य विधानमंडल के प्रति कार्यपालिका की जवाबदेही में वृद्धि करना। सौंपे जाने पर, स्थानीय निकायों को उनकी जवाबदेही में वृद्धि करने के लिए पंचायती राज संस्थानों सहित, तकनीकी मार्गदर्शन और सहायता प्रदान करना।"

8.3 लेखा-परीक्षा की किस्म

8.3.1 भारत में लेखा-परीक्षा की भूमिका में सतत रूप से, विकास हो रहा है । प्रारंभ में, आजादी पूर्व अवधि में, खर्च और प्राप्तियों पर नजर रखकर, विभिन्न विभागों द्वारा नियमों, मानदण्डों और अनुदेशों के अनुसार किए गए खर्च की चैकिंग और उस पर नियंत्रण रखते हुए लेखा-परीक्षा भारत का एक अभिन्न भाग था । आजाद भारत में, आयोजना तथा विकास से लेखा-परीक्षा संदृश बदल गया । यह महसूस किया गया कि सार्वजनिक निधियों में से खर्च के परिणामों का आकलन करने के लिए विनियामक (अनुपालन) लेखा-परीक्षा और वित्तीय लेखा-परीक्षा पर्याप्त नहीं थी । सरकारी खर्च में मितव्ययता, कार्यकुशलता और निष्पादन का आकलन करने के लिए निष्पादन लेखा-परीक्षा का धीरे-धीरे विकास हुआ । सी ए जी द्वारा निम्नलिखित किस्म की लेखा-परीक्षा आयोजित की जाती हैः

- निष्पादन लेखा-परीक्षा
- विनियामक (वित्तीय) लेखा-परीक्षा
- विनियामक (अनुपालन) लेखा-परीक्षा
- आई टी लेखा-परीक्षा ।

8.4 भारत में बाह्य लेखा-परीक्षा की खूबियाँ

8.4.1 भारत के सी ए जी द्वारा बाह्य लेखा-परीक्षा की अनेक अन्तर्निहित खूबियां हैः

i. सी ए जी को संविधान में उच्च दर्जा प्राप्त है, जो भारत में सार्वजनिक लेखा-परीक्षा की लंबी परम्पराओं द्वारा धारित है । प्रायः सी ए जी के अंतर्गत लेखा-परीक्षा के संस्थान को प्रजातांत्रिक पद्धति में एक चौथा स्तंभ और वित्तीय नियंत्रण व जवाबदेही का एक अनिवार्य साधन माना जाता है ।

ii. भारतीय संविधान, सार्वजनिक लेखा-परीक्षा की आजादी और स्वायत्तता सुनिश्चित करता है।

iii. "लेखा-परीक्षा " शब्द अथवा लेखा-परीक्षा के कार्यक्षेत्र की न तो संविधान में और न ही सी ए जी के डी पी सी अधिनियम 1971 में परिभाषा की गई है । इसलिए, बाह्य लेखा-परीक्षा का कार्यक्षेत्र काफी व्यापक है । लेखा-परीक्षा, सरकारी कार्यकलापों, व्यवसाय में अंतर्राष्ट्रीय घटनाओं और सार्वजनिक जवाबदेही के संबंध में बढ़ती आकांक्षाओं में परिवर्तनों, सुधारों, नई पहलों, बदलती पद्धतियों के संबंध में प्रतिक्रिया कर सकती है ।

iv. सी ए जी को लेखा-परीक्षा की प्रकृति और सीमा तथा रिकार्डों और संगत सूचना तक सम्बद्ध पहुँच निश्चित करने की शक्ति है ।

v. सी ए जी को यह निश्चित करने का अन्तर्निहित अधिकार है कि लेखा-परीक्षा रिपोर्टों में क्या सम्मिलित किया जाए ।

vi. एक आवश्यकता है कि लेखा-परीक्षा रिपोर्टों को संसद/विधान मंडल पटल पर रखा जाए और उसके बाद ये सार्वजनिक दस्तावेज बन जाते हैं ।

vii. ये लेखा परीक्षकों के लिए अनुपालन किए जाने हेतु सु-प्रलेखबद्ध लेखा-परीक्षा नियम पुस्तिकाएं है

viii. "इनटोसाई " (इन्टरनेशनल आर्गनाइजेशन आफ सुप्रीम आडिट इंस्टिट्यूशन्स) मार्गनिर्देश की तरह ही तैयार लेखा-परीक्षा मानक उपलब्ध हैं ।

ix. लेखा-परीक्षा रिपोर्टों में दी गई महत्त्वपूर्ण टिप्पणियों के संबंध में संसद/विधानमण्डल की लोक लेखा समिति में चर्चाएं की जाती हैं ।

8.5 बाह्य लेखा-परीक्षा के समक्ष चुनौतियां

8.5.1 इस बात में कोई संदेह नहीं है कि सी ए जी द्वारा बाह्य लेखा-परीक्षा ने, बड़ी संख्या में जारी निरीक्षण रिपोर्टों, संसद/विधानमण्डल में प्रस्तुत लेखा रिपोर्टों और लेखा-परीक्षा की टिप्पणियों के आधार पर की गई टिप्पणियों के माध्यम से की गई वसूलियों को देखते हुए, देश में वित्तीय प्रबंधन में पर्याप्त मात्रा में सुधार में योगदान किया गया है । अपनी रिपोर्टों में, लेखा-परीक्षा द्वारा, अन्य बातों के साथ-साथ, असंतोषजनक बजटीय नियंत्रणों, राजस्व वसूली में कमी, सार्वजनिक संसाधनों की बरबादी, अनुपयुक्त लेखा पद्धति, निवेशों पर कम प्रतिफल, निधियों के विचलन, पद्धति में कमियों, सार्वजनिक संसाधनों के असंतोषजनक प्रबंधन आदि से संबंधित बहुत से मुद्दे उठाए गए हैं ।

8.5.2 तथापि, एक ऐसी भावना है कि बाह्य लेखा-परीक्षा के प्रभाव/प्रभावशालिता में और सुधार किया जा सकता है । कुछे कारकों और बोधों का उल्लेख नीचे किया गया है जो बाह्य लेखा-परीक्षा की प्रभावशालिता में बाधा डालते हैं :

i. लोक लेखा समिति द्वारा लेखा-परीक्षा रिपोर्टों में शामिल किए जाने वाले विस्तृत परीक्षार्थ पैराओं की संख्या मात्र लगभग 15-20 है जबकि प्रत्येक वर्ष संसद में प्रस्तुत सी ए जी

रिपोर्टों में कुल पैराग्राफों की संख्या 1000 से 1500 के बीच होती है । मंत्रालय/विभाग केवल उन लेखा-परीक्षा पैराग्राफों को गंभीरता से लेते हैं जो पी ए सी में चर्चा के लिए प्रस्तुत किए जाते हैं ।

ii. मंत्रालयों/विभागां से उम्मीद की जाती है कि वे की गई कार्रवाई टिप्पणियां प्रस्तुत करें जिन पर चर्चा नहीं की गई ।

iii. राज्य विधानमंडल के मामले में बड़ी मात्रा में लेखा-परीक्षा पैरा बकाया रहते हैं जिनकी राज्य पी ए सी द्वारा जाँच की जानी है । रिपोर्टों में प्रस्तुत किए गए मामलों में देरी के कारण उनकी प्रासंगिकता समाप्त हो जाती है ।

iv. यद्यपि, बड़ी संख्या में टिप्पणियों वाली हजारों निरीक्षण रिपोर्टें राज्य और संघ सरकारों के विभागों में बकाया पड़ी हैं इनमें से अनेक पैराग्राफों के राजस्व निहितार्थ हैं । लेखा-परीक्षा टिप्पणियों पर समय पर कार्रवाई न करने के लिए शायद ही कोई जवाबदेही होती है ।

v. एक ऐसी भावना है कि सी ए जी की रिपोर्टें कभी-कभी समय पर प्रस्तुत नहीं की जाती क्योंकि अनियमितता के घटित होने तथा आडिट द्वारा उसकी रिपोर्टिंग में काफी समय अंतराल होता है । लेखा-परीक्षा द्वारा कार्यक्रमों की समीक्षा उनके चालू रहने के कुछेक वर्ष बाद की जाती है । सी ए जी लेखा-परीक्षा स्वयं कार्योत्तर होती है और लेखा-परीक्षा की प्रोसेसिंग और रिर्पोटिंग पूरी होने तक, इसकी सिफारिशों और निष्कर्षों में सुधारात्मक कार्रवाई हेतु बहुत देरी हो जाती है । बहुत-सी लेन-देन लेखा-परीक्षा टिप्पणियां पिछले वर्षों से और न कि लेखा-परीक्षा रिपोर्टों से, संबंधित होती हैं ।

vi. लेखा-परीक्षा निष्कर्ष मात्र रूप से प्रलेखों और फाइलों से संबंधित होते हैं । अनेक बार आधार स्थिति काफी भिन्न होती है जो पत्रों में परिलक्षित है । लेखा-परीक्षा निष्कर्षों को वैध और पूरक बनाने के लिए वस्तुतः कोई भौतिक सत्यापन नहीं किया जाता ।

vii. एक ऐसी भावना है कि बाह्य लेखा-परीक्षा रिपोर्टें प्रायः अनावश्यक रूप से नकारात्मक होती हैं और उनमें मुख्यतः अनियमितताओं और गलती खोजने पर बल दिया जाता है। लेखा-परीक्षा द्वारा उन व्यावहारिक बाधाओं को नहीं समझा जाता है जिनमें सरकार/ सरकारी एजेंसियां कार्य करती हैं ।

लेखा-परीक्षा के दौरान वास्तविक आशयों/बुरे आशयों से उत्पन्न गलतियों के बीच कोई भेद नहीं किया जाता ।

सरकारी एजेंसियां अज्ञात/अप्रत्याशित समस्याओं, उनके नियंत्रण से बाहर और अप्रत्याशित बाधाओं से पीड़ित होती हैं । दूसरी ओर लेखा-परीक्षकों को लाभ होता है। इसलिए लेखा-परीक्षा नई पहलों और जोखिम उठाने में बाधा के रूप में कार्य करती है ।

viii. लेखा-परीक्षा रिपोर्टें सदा ही पर्याप्त रूप से रचनात्मक ढंग से प्रस्तुत नहीं की जाती क्योंकि उनमें समस्याओं के कारणों पर और इस बात पर विचार नहीं किया जाता कि किस प्रकार उन्हें दूर किया जाएः

प्रत्येक वर्ष बड़ी संख्या में उनकी समस्याओं की रिपोर्टिंग की जाती है जो ज्ञात हैं तथा जिनका समाधान नहीं किया जाता । इसलिए लेखा-परीक्षा के दौरान व्यवस्थित ढंग से समस्याओं का पता लगाया जाना चाहिए ।

कभी-कभी निष्कर्षों में संकेंद्रित रूप से ध्यान नहीं दिया जाता और वे छितरी टिप्पणियों की प्रकृति की तरह होते हैं । विभाग के कामकाज का वृहद् स्तर दृष्टिकोण शायद ही उपलब्ध होता है ।

लेखा-परीक्षा के दौरान उत्तम निष्पादन को समुचित श्रेय नहीं दिया जाता ।

ix. लेखा-परीक्षक और लेखा-परीक्षिती के बीच सदा सामंजस्यपूर्ण संबंध नहीं होते । विचार-विमर्श सामान्यतः निचले स्तरों तक सीमित रहता है ।

लेखा-परीक्षा को सरकारी संगठन की पुलिस की तरह से देखा जाता है । सामान्यतः यह विचार विद्यमान नहीं होता कि लेखा-परीक्षा प्रबंधन के लिए एक महत्वपूर्ण साधन है ।

बाह्य लेखा-परीक्षा के प्रति अपर्याप्त/असंतोषजनक प्रतिक्रिया होती है जो कभी-कभी सरकारी अधिकारियों की उदासीनता की वजह से होती है, जिससे लेखा-परीक्षा की प्रभावशालिता काफी कम हो जाती है ।

x. यद्यपि निरीक्षण रिपोर्टों/सिफारिशों के संबंध में की गई विभागीय कार्रवाई की समीक्षा करने के लिए लेखा-परीक्षा और सरकारी एजेंसियों की समितियां गठित की जाती हैं, तथापि उनका कार्यकरण संतोषजनक नहीं होताः

xi. केंद्र/राज्य सरकारों के संबंध में सी ए जी रिपोर्टों की सुविज्ञ मिडिया कवरेज का अभाव रहता है । लेखा-परीक्षकों और सिविल सोसायटी के बीच सार्वजनिक अन्योन्यक्रिया की सीमा असंतोषजनक है । निरीक्षण रिपोर्टों को सार्वजनिक नहीं किया जाता ।

xii. बाह्य लेखा-परीक्षा और आंतरिक लेखा-परीक्षा के बीच अपर्याप्त तालमेल/समन्वय है ।

xiii. बाह्य लेखा-परीक्षा से बताए गए लेखांकन सिद्धांतों और नीतियों के अनुसार सरकार को वित्तीय विवरणों के उचित प्रस्तुतीकरण का आश्वासन प्राप्त नहीं होता ।

xiv. एन जी ओ को ऋणों और अनुदानों की शायद ही लेखा-परीक्षा की जाती है ।

आयोग ने इनमें से कुछेक मुद्दों की आगामी पैराग्राफों में जाँच की है:

8.6 संसद के प्रति जवाबदेही

8.6.1 विभिन्न संस्थागत पद्धतियों और प्रक्रियाओं के माध्यम से संसद के प्रति कार्यपालिका की जवाबदेही सुनिश्चित की जाती है । संसदीय वित्तीय नियंत्रण कार्यों की पद्धति, विभिन्न संस्थानों द्वारा निपटाए गए अंतर-निर्भर कार्यों के आधार पर कार्य करती है, जैसे कि वित्त मंत्रालय, भारत का नियंत्रक और महालेखा-परीक्षक (सी ए जी) और संसदीय वित्तीय समिति अनुमानों, लोक लेखा और सार्वजनिक उपक्रमों से संबंधित समस्याएं ।

8.6.2 लोक लेखा संबंधी समिति (पी ए सी)

8.6.2.1 इन तीन संसदीय समितियों के गठन और कार्यों के संबंध में प्रावधान "लोकसभा में व्यवसाय की प्रक्रिया और आचरण नियमों " में दिए गए हैं । इस प्रकार नियम 308 में यह व्यवस्था है कि लोक लेखा समिति "भारत सरकार व्यय के लिए सदन द्वारा मंजूर राशि का विनियोग दर्शाने वाले लेखों, भारत सरकार तथा समिति के समक्ष प्रस्तुत ऐसे अन्य लेखों की जाँच कर सकती है, जिन्हें वह उपयुक्त समझे, " भारत सरकार के विनियोग खातों की और उनके संबंध में सी एण्ड ए जी की रिपोर्ट की संवीक्षा करते समय समिति निम्नलिखित के संबंध में अपने आपको संतुष्ट कर सकती है:

क. संवितरित की गई और लेखों में दिखाई गई राशि, उस सेवा और प्रयोजन के लिए कानूनी रूप से उपलब्ध थी जिनके लिए उनका प्रयोग किया गया और प्रभारित किया गया है;

ख. खर्च उस प्राधिकार के अनुरूप है जो उसे अधिशासित करती है; और

ग. कि प्रत्येक पुनर्विनियोग, सक्षम प्राधिकारी द्वारा बनाए गए इस संबंध में किए गए प्रावधानों के अनुसार किया गया है ।

8.6.2.2 उपरोक्त के अलावा, समिति निम्नलिखित के लिए भी सशक्त है ।

क. लेखा विवरण की जाँच करना जिनमें राज्य निगमों का आय और व्यय विवरण, व्यापार और विनिर्माण स्कीमें, फर्में तथा परियोजनाएं और साथ ही तुलन-पत्र और लाभ और हानि खातें सम्मिलित हैं, जिन्हें तैयार करना राष्ट्रपति द्वारा अपेक्षित हो अथवा जो, निगम विशेष, व्यापार और विनिर्माण स्कीम अथवा फर्म और परियोजना को नियंत्रित करने वाले सांविधिक नियमों के प्रावधानों के अंतर्गत तैयार करना अपेक्षित हो तथा उनके संबंध में नियंत्रक और महालेखा-परीक्षक की रिपोर्ट;

ख. स्वायत्त और अर्ध-स्वायत्त निकायों का आय और व्यय दर्शाने वाले खाते विवरण की जाँच करना जिसकी लेखा-परीक्षा भारत के नियंत्रक और महालेखा-परीक्षक द्वारा या तो राष्ट्रपति के निदेश के तहत अथवा संसद की संविधि के तहत की गई हो; और

ग. उन मामलों में नियंत्रक और महालेखा-परीक्षक की रिपोर्ट पर विचार करना जहाँ राष्ट्रपति द्वारा किंही प्राप्तियों की लेखा-परीक्षा करने के लिए कहा गया है अथवा सामान और स्टॉक के खातों की जाँच करना ।

8.6.2.3 उपरोक्त के अलावा, पी ए सी, उन परिस्थितियों की भी जाँच करने के लिए प्राधिकृत है जहां सदन द्वारा किसी सेवा के संबंध में मंजूर राशि से अधिक खर्च हुआ हो । तथापि, पी ए सी को उस किसी विषय की जाँच करने से अलग रखा गया है जो इसे लोक उपक्रम समिति (सी ओ पी यू) द्वारा आवंटित किया गया है । पी ए सी की सदस्यता 22 तक सीमित है जिसमें 15 सदस्य लोकसभा से और 7 राज्यसभा सदस्य सम्मिलित होंगे । पी ए सी की कार्यावधि एक वर्ष होती है ।

8.6.3 अनुमानों के संबंध में समिति

8.6.3.1 नियम 310 में व्यवस्था है कि "ऐसे अनुमानों की जाँच करने के लिए जिन्हें समिति द्वारा उपयुक्त समझा जाए अथवा जिन्हें लोकसभा अध्यक्ष द्वारा उसे सौंपा जाए, " अनुमानों के संबंध में एक समिति गठित की जा सकती है । इस समिति के निम्नलिखित कार्य होंगेः

क. उन बचतों, संगठन में सुधारों, कार्यकुशलता अथवा प्रशासनिक सुधार में सुधार करने के लिए रिपोर्ट करना, जो अनुमानों में अन्तर्निहित नीति के अनुरूप, लागू किए जा सकते हैं,

ख. वैकल्पिक नीतियों का सुझाव देना जिससे कि प्रशासन में कार्यकुशलता और बचत कायम की जा सके;

ग. इस बात की जाँच करना कि क्या राशि का अनुमानों में अन्तर्निहित नीति की सीमाओं के अंदर निर्धारण किया गया है; और

घ. उस फार्म की सिफारिश करना जिसमें अनुमान संसद में प्रस्तुत किए जाएंगे ।

इस प्रकार, समिति का कार्यादेश काफी विस्तृत है, यह न केवल अनुमानों के फार्म और सामग्री की जांच करने के लिए बल्कि समग्र कार्यकुशलता के संबंध में भी जाँच करने के लिए प्राधिकृत है । इसके अलावा इसे वैकल्पिक नीतियां सुझाने का भी कार्य सौंपा गया है । तथापि, समिति पूरे वित वर्ष के दौरान समय-समय पर अपनी जांच और सदन में प्रस्तुत करने के लिए भी समर्थ है, जैसे-जैसे इसकी जाँच आगे बढ़ती है किंतु इसे किसी एक वर्ष के संबंध में संपूर्ण अनुमानों की जाँच करने का कार्यभार नहीं सौंपा गया है । इन पर्याप्त शक्तियों के बावजूद, यह व्यवस्था की गई है कि अनुदान मांगें अन्ततः पारित की जा सकती हैं चाहे समिति ने कोई रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं की गई हो (नियम 312)।

8.6.3.2 पी ए सी के मामले की तरह ही, इस समिति को भी सरकारी उपक्रमों संबंधी समिति को आवंटित विषयों की जाँच करन से अलग रखा गया है । समिति की सदस्यता 30 तक सीमित है, जो सभी लोकसभा से होते हैं तथा इसकी कार्यावधि एक वर्ष होती है ।

8.6.4 सार्वजनिक उपक्रमों संबंधी समिति (सी ओ पी यू)

8.6.4.1 नियम 312 क के अंतर्गत सार्वजनिक उपक्रमों के संबंध में एक समिति के गठन की व्यवस्था है जो इन नियमों की चौथी अनुसूची में विनिर्दिष्ट सार्वजनिक उपक्रमों के कामकाज की जांच करेगी। इस चौथी अनुसूची में केंद्रीय अधिनियमों के अंतर्गत स्थापित सभी सार्वजनिक उपक्रमों की एक सूची दी गई है । समिति, चौथी अनुसूची में विनिर्दिष्ट सार्वजनिक उपक्रमों की रिपोर्टों और खातों की जाँच करने के लिए, सक्षम है । सार्वजनिक उपक्रमों के संबंध में नियंत्रक और महालेखा-परीक्षक की रिपोर्टें, यदि कोई हो, जाँच करने; सार्वजनिक उपक्रमों की स्वायत्तता और कार्यकुशलता के संदर्भ में इस दृष्टि से जाँच करने के लिए प्राधिकृत है कि क्या सार्वजनिक उपक्रमों का प्रबंधन ठोस व्यवसाय सिद्धांतों, और विवेकपूर्ण वाणिज्यिक प्रथाओं के अनुसार किया जाता है; तथा ऐसे कार्य आयोजित करना जो उसे लोकसभा अध्यक्ष द्वारा आवंटित किए जाएं । तथापि, समिति निम्नलिखितों की जाँच करने से बाधित हैः

i. व्यवसाय और सार्वजनिक उपक्रमों के वाणिज्यिक कार्यों से भिन्न प्रमुख सरकारी नीति के प्रमुख मामले;

ii. दिन प्रतिदिन प्रशासन के मामले; और

iii. ऐसे मामले जिनके विचारार्थ किसी विशेष संविधि द्वारा किसी तंत्र की स्थापना की गई है जिसके अंतर्गत सार्वजनिक उपक्रम की स्थापना की गई है ।

समिति की सदस्यता 22 तक सीमित है जिसमें 15 सदस्य लोकसभा से और 7 राज्यसभा से होते हैं। इसकी कार्यावधि एक वर्ष होती है ।

8.6.5 विभागीय संबद्ध स्थायी समिति[83]

8.6.5.1 संसद में और अधिक उद्देश्यपूर्ण चर्चा आयोजित करने के वास्ते विभिन्न अनुदान मांगों की उचित जाँच को सुकर बनाने के वास्ते, नियमों में 1993 में संशोधन किया गया जिससे कि विभागीय संबद्ध स्थायी समितियों के गठन और कार्यों की व्यवस्था की जा सके (नियम 331-सी से 331-एन) । ऐसी प्रत्येक समिति में अधिकतम 31 सदस्य होते हैं - 21 लोकसभा से और 10 राज्यसभा से । इन समितियों का कार्यकाल एक वर्ष होता है । इन स्थायी समितियों के निम्नलिखित कार्य हैं : -

क. संबंधित मंत्रालयों/विभागों की अनुदान मांगों पर विचार करना तथा उसके संबंध में सदन को रिपोर्ट प्रस्तुत करना (तथापि यह विशिष्ट रूप से उल्लेखनीय है कि "रिपोर्ट में कट ौती प्रस्तावों जैसी किसी बात का सुझाव नहीं दिया जाएगा"),

ख. राज्यसभा अध्यक्ष अथवा लोकसभा अध्यक्ष द्वारा समिति को संदर्भित किए जाने वाले संबंधित मंत्रालयों/विभागों के संबंध में ऐसे बिलों की जांच करना, जैसा भी मामला हो, और उनके संबंध में रिपोर्ट प्रस्तुत करना ।

ग. मंत्रालयों/विभागों की वार्षिक रिपोर्टों पर विचार करना और उनके संबंध में रिपोर्ट देना।

घ. सदन में प्रस्तुत किए गए राष्ट्रीय बुनियादी दीर्घावधिक नीति दस्तावेजों पर विचार करना यदि राज्यसभा अध्यक्ष अथवा लोकसभा अध्यक्ष द्वारा समिति को संदर्भित किए जाएं, जैसा भी मामला हो और उनके संबंध में रिपोर्ट करना ।

8.6.5.2 तथापि नियमों में यह भी निर्धारित है कि ये स्थायी समितियां संबंधित मंत्रालयों/विभागों के दिन-प्रतिदिन के प्रशासन मामलों पर विचार नहीं करेंगी । इन समितियों द्वारा अनुदान मांगों के संबंध में पालन की जाने वाली प्रक्रिया निम्न प्रकार हैः-

[83]लोकसभा द्वारा ब.(II) दिनांक 29.3.1993, पैरा 1921 द्वारा प्रतिस्थापित

क. दोनों सदनों में बजट पर सामान्य चर्चा पूरी हो जाने के बाद सदन एक निश्चित अवधि के लिए स्थगित हो जाएंगे ।

ख. समितियां उपरोक्त अवधि के दौरान संबंधित मंत्रालयों की अनुदान मांगों पर विचार करेंगी।

ग. समितियां अपनी रिपोर्ट अवधि के अंदर प्रस्तुत करेंगी तथा और अधिक समय की मांग नहीं करेंगी ।

घ. सदन द्वारा अनुदान मांगों पर समितियों की रिपोर्टों को ध्यान में रखते हुए विचार किया जाएगा; और

ङ. प्रत्येक मंत्रालय की अनुदान मांगों के संबंध में एक पृथक रिपोर्ट प्रस्तुत की जाएगी ।

8.6.5.3 सामान्यतः समितियों की रिपोर्टें सामान्य सर्वसम्मति पर आधारित होंगी । तथापि स्थायी समिति के सदस्य को समिति की रिपोर्ट के संबंध में एक विसम्मति नोट देने की छूट होगी जिसे रिपोर्ट के साथ-साथ सदन में प्रस्तुत किया जाएगा । समितियों को यह अधिकार होगा कि वे रिपोर्ट तैयार करने में विशेषज्ञ मत अथवा सार्वजनिक मत का लाभ उठा सकें । अंत में, स्थायी समिति की रिपोर्ट किसी विषय में केवल सुझाव देने की होगी और उसे समिति द्वारा दी गई "निश्चित सलाह " के रूप में समझा जाएगा (331-एन) ।

8.7 बजटीय नीतियों पर संसदीय नियंत्रण - विभिन्न देशों से पाठ

8.7.1 बजटीय नीतियों और वित्त पर संसदीय नियंत्रण में वृद्धि करने में अंतनिर्दिष्ट मुद्दों पर सावधानीपूर्वक विचार किए जाने की जरूरत है । इन्हें निम्नलिखित ढंग से वर्गीकृत किया जा सकता है:[84]

i. "बजट निर्माण करने वाले विधानमण्डलों " को कार्यपालिका के बजट प्रस्ताव को संशोधित अथवा नामंजूर करने का हक है तथा उसे अपना ही बजट तैयार और प्रतिस्थापित करने का हक है ।

ii. "बजट को प्रभावित करने वाले विधानमण्डलों को " कार्यपालिका के बजट प्रस्ताव को संशोधित अथवा नामंजूर करने का हक है । किंतु उन्हें अपना बजट तैयार करने और प्रतिस्थापित करने का हक नहीं है ।

[84]स्रोतः "नैक फ्राम दि साइडलाइन्स? रिडिफाइनिंग दी कंट्रीब्यूशन आफ लेजिसलेचर टू दी बजट साइकिल " जोचिम वेहनेर द्वारा (नोरटोन से अपनाया गया (1993) : तालिका 4.1)

iii. "बहुत कम अथवा बगैर किसी बजटीय प्रभाव वाले विधानमण्डलों को " कार्यपालिका को बजट प्रस्ताव संशोधित अथवा नामंजूर करने का हक नहीं है और उन्हें अपना बजट तैयार और प्रतिस्थापित करने का हक नहीं है। वे उनके समक्ष प्रस्तुत बजट के संबंध में सहमति प्रदान करने तक सीमित रहते हैं।

तालिका 8.1

क्या विधानमण्डल सरकार द्वारा यथा प्रस्तुत बजट को सामान्यतः अनुमोदित करते है?

	बगैर किसी परिवर्तन के	केवल छोटे-मौटे परिवर्तन के साथ	महत्वपूर्ण परिवर्तनों के साथ
आस्ट्रेलिया	*		
आस्ट्रिया		*	
कनाडा	*		
चेक गणराज्य			*
डेनमार्क			*
फिनलैण्ड		*	
फ्रांस		*	
जर्मनी		*	
ग्रीस	*		
हंगरी			*
आइसलैण्ड		*	
आयरलैण्ड		*	
इटली		*	
जापान	*		
कोरिया		*	
मैक्सिको		*	
दी नीदरलैण्ड्स		*	
न्यूजीलैण्ड	*		
नार्वे		*	
पौलेण्ड		*	
पुर्तगाल		*	
स्पेन	*		
स्वीडन		*	
स्वीटरजरलैण्ड		*	
टर्की		*	
यूनाइटेड किंगडम	*		
यूनाइटेड स्टेट्स			*
योग	6	17	4
योग का प्रतिशत	22%	63%	15%

स्रोतः ओईसीडी (2002 ख) : स्रोतः "नैक फ्राम दि साइडलाइन्स ? रिडिफाइनिंग दी कंट्रीब्यूशन आफ लेजिसलेचर टू दी बजट साइकिल " जोचिम वेहनेर द्वारा (नोरटोन से अपनाया गया। एचटीटीपीः//सिफिरिर्सोसिस.वर्ल्डबैंक.ओआरजी/डब्ल्यूबीआई/रिसोर्सिज/डब्ल्यू बीआई/37230 वेनहरवेब.पीडीएफ

8.7.2 उदाहरण के लिए कभी-कभी संयुक्त राज्य कांग्रेस एक बजट निर्माण विधानमण्डल के रूप में कार्य करती है । कुछ वर्षों के दौरान राष्ट्रपति के बजट सुझाव को "आने पर मृत " के रूप में घोषित किया जाता है और कांग्रेस अपनी खुद की बजट नीति की स्वतंत्र रूप से परिभाषा करती है । किंतु केवल कुछ विधानमण्डल ही कार्यपालिका द्वारा तैयार किए गए बजट प्रस्तावों में ऐसे महत्वपूर्ण परिवर्तन करते हैं । विभिन्न विधानमण्डलों की स्थिति तालिका 8.1 में प्रस्तुत की गई है ।

8.7.3 तालिका से स्पष्ट है कि अधिकांश विधानमण्डल बजट प्रभावित करने वाले विधानमण्डलों की मध्य श्रेणी के अंतर्गत आते हैं । (सरकार द्वारा प्रस्तावित बजट को केवल छोटे-मोटे परिवर्तनों के साथ अनुमोदित करना) । जो विधानमण्डल बजट नीति को महत्वपूर्ण रूप से प्रभावित नहीं करते वे बुनियादी तौर पर वेस्टमिनिस्टर किस्म की संसद होती हैं जहां बजट में किसी सफल संबोधन को अविश्वास प्रस्ताव समझा जाता है जो सरकार को त्यागपत्र देने के लिए बाध्य कर सकता है [85]।

8.7.4 तथापि वेस्टमिनिस्टर माडल के अंतर्गत भी परिवर्तन शामिल किए गए हैं जिनकी वजह से बजट प्रस्तुत करने से पहले भौतिक रूपरेखा के संबंध में पर्याप्त जानकारी प्रस्तुत की जाती है जिसके फलस्वरूप और अधिक संसदीय संवाद कायम होता है । वस्तुतः यह भी दलील दी जाती है कि संशोधन कार्यकलाप के संबंध में सीमाओं के बावजूद बजट पर संसदीय नियंत्रण में पर्याप्त रूप से वृद्धि की जा सकती है । ऐसा पद्धतियां स्थापित करके किया जा सकता है जिसका परिणाम मध्यावधि बजट नीति के संबंध में संसदीय परामर्श होता है जिसकी बजट में संशोधन करने की जरूरत कम से कम होती है । दूसरे, योजनाओं/कार्यक्रमों से संबद्ध खर्च क्योंकि लगातार आधार पर होता है इसलिए इन योजनाओं/कार्यक्रमों के कार्यान्वयन का विश्लेषण करने में और बाद के बजटीय आवंटनों को प्रभावित करने में काफी अवसर प्राप्त होते हैं ।

8.7.5 इस प्रकार बजटीय प्रक्रिया पर संसदीय नियंत्रण बढ़ाने के दो तरीके हैं, यदि विधानमण्डल को आवंटनों से संबंधित निर्णयों में अपने आपको शामिल करना है तो इसे बजटीय प्रक्रिया के प्रोद्भवन स्तर पर पहले से समीक्षा करनी होगी; दूसरी ओर यदि इसे प्रचालन कार्यकुशलता को प्रभावित करना है तो इसे बजट कार्यान्वयन के बाद लेखा-परीक्षा निष्कर्षों के आधार पर बाद में कठोरतापूर्वक संवीक्षा आयोजित करनी होगी जैसा कि पहले बताया गया है । यू एस कांग्रेस पूर्व प्रक्रिया का पालन करती है तथापि वेस्ट मिनिस्टर संसद बाद की प्रक्रिया का पालन करती है । किंतु कुछ ऐसे देश हैं जहां दोनों कार्यों को एक अकेली समिति में मिला दिया गया है । इसी प्रकार, जर्मन बण्डस्टैग, बजट समिति दोनों ही वार्षिक बजट को अनुमोदित करती है और बाद में लेखा-परीक्षा परिणामों पर विचार करती है[86] ।

[85]स्रोतः "बैक फ्राम दि साइडलाइन्स? रिडिफाइनिंग दी कंट्रीब्यूशन आफ लेजिसलेचर टू दी बजट साइकिल " जोचिम वेहनेर द्वारा (नोरटोन से अपनाया गया (1993) : तालिका 4.1)एचटीटीपी:/साइफरसोर्जिज.वर्ल्ड बैंक.ओर्ग/डब्ल्युबी आई/रिसोर्सिज/डब्ल्युबीआई/37230 वेनहर वेब. पीडीएफ

[86]स्रोतः "नैक फ्राम दि साइडलाइन्स? रिडिफाइनिंग दी कंट्रीब्यूशन आफ लेजिसलेचर टू दी बजट साइकिल " जोचिम वेहनेर द्वारा (नोरटोन से अपनाया गया (1993) : तालिका 4.1)

बजट को संशोधित करने के संबंध में विभिन्न संसदीय शक्तियों का उल्लेख तालिका 8.2 में किया गया है ।

तालिका 8.2[87] : बजट को संशोधित करने की संसदीय शक्तियां	
अधिकार	**देशों की संख्या**
बजट को संशोधित करने की असीमित शक्तियां	32
केवल विद्यमान मदों में कटौतियां	17
खर्च में कटौती कर सकते हैं किंतु वृद्धि केवल सरकार की अनुमति से	4
बढ़ोत्तरी अन्यत्र तद्नुरूपी कटौती द्वारा संतुलित की जानी चाहिए	13
अविनिर्दिष्ट अधिकार	15
जोड़	**81**
स्रोतः पी आई यू से लिया गया (1986 : तालिका 38 क)	

8.7.6 जहां कहीं समितियां बजट पर विचार करती हैं वहां भी बहुत भिन्नताएं हैं । ओ ई सी डी देशों में विद्यमान विभिन्न समिति पद्धतियों का उल्लेख तालिका 8.3 में किया गया है:[88]

तालिका 8.3 : बजट के साथ डील करने के लिए समिति संरचना किस सर्वोत्तम का उल्लेख करती हैं		
समिति संरचना	**देशों की संख्या**	**कुल का प्रतिशत**
बजट समिति निर्णय लेती है	19	47.5%
बजट समिति निर्णय लेती है; क्षेत्रकीय समितियों से अबाध्यकर इनपुट	6	15%
बजट समिति कुल का निर्णय लेती है; क्षेत्रकीय समितियां विभागीय बजट तय करती हैं	7	17.5%
कोई बजट समिति नहीं; क्षेत्रकीय समितियां, विभागीय खर्च के साथ डील करती हैं	2	5%
अन्य	6	15%
जोड़	**40**	**100%**
स्रोतः ओ ई सी डी (2003), एचटीटीपीएल//ओसीडीई.डीवाईएनडीएनएस.ओआरजी/		

8.7.7 जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है भारतीय संसद के मामले में, विभागीय संबद्ध स्थायी समितियों को ऐसा कोई सुझाव देने से वंचित रखा गया है जिसे "कटौती प्रस्ताव " के रूप में समझा जाए । आस्ट्रेलियाई सीनेट में भी, यद्यपि समितियां बजट पर विचार-विमर्श करती हैं किंतु संसद को प्रस्तुत की जाने वाली रिपोर्ट में केवल चिंता किए जाने वाले मुद्दों का उल्लेख होता हैं । इसके अलावा जनप्रतिनिधि सभा में बजट के संबंध में कोई समिति नहीं होती[89]।

[88]स्रोतः गवर्नेन्स, पार्लियामेंटरी ओवरसाइड एण्ड फाइनैंशियल एकाण्टेबिलिटी; रिकस्टेपेन हर्स्ट, विश्व बैंक संस्थान

[89]स्रोत "बजट प्रक्रिया में संसद की भूमिका, " वारेन क्राफाचिक और जोचिम वेलनेर

8.7.8 आयोग ने इन विविध स्थितियों पर विचार किया है और उसकी राय है कि वर्तमान पद्धति में कोई फेरबदल करने की जरूरत नहीं है। बजटीय प्रक्रिया और कार्यक्रम आधारित आउटकम बजट के संबंध में सुझाए गए सुधारों से बजटीय प्रक्रिया के पूर्व सुदृढ़ीकरण की गुंजाइश है। जहां तक बाद की प्रक्रियाओं का संबंध है इन पर नीचे चर्चा की गई है।

8.8 लोक लेखा समिति और सी ए जी

8.8.1 सी ए जी की लेखा-परीखा रिपोर्टें, ससंद/विधानमण्डल में प्रस्तुत किए जाते ही स्वमेव सभी मामलों के संबंध में लोक लेखा समिति (पी ए सी) को संदर्भित हो जाती हैं, सिवाय वाणिज्यिक उपक्रमों के संबंध में रिपोर्टों के, जो संसद/विधानमण्डल की सार्वजनिक उपक्रम संबंधी समिति (सी ओ पी यू) को संदर्भित की जाती हैं।

8.8.2 पी ए सी को संदर्भित केंद्रीय सरकार के संबंध में सी ए जी रिपोर्टों में लगभग 1000-1500 पैराग्राफ सम्मिलित होते हैं तथा निष्पादन लेखा-परीक्षा रिपोर्टें प्रत्येक वर्ष प्रस्तुत की जाती हैं। इनमें से पी ए सी, विस्तृत परीक्षार्थ लगभग 25-30 पैराग्राफों का चयन करती हैं किंतु विस्तृत जांच हेतु चुने गए पैराग्राफों में से संबंधित मंत्रालयों/विभागों के साथ केवल 10 और 15 पैराग्राफों पर चर्चा करने में समर्थ होती है। यह इस तथ्य के बावजूद है कि उत्तरोत्तर पी ए सी ने यथासंभव अधिकाधिक पैराग्राफों पर चर्चा करने का भरसक प्रयास किया है।

8.8.3 माननीय लोकसभा अध्यक्ष ने सी ए जी कार्यालय द्वारा 22 जुलाई 2005 को आयोजित एक सेमिनार में इस संबंध में टिप्पणी की थीः

> "बहुत-सी पी ए सी ने, संसद की पी ए सी सहित, उन पैराग्राफों पर चर्चा करने के लिए जिन पर पूर्ण समिति द्वारा विस्तारपूर्वक चर्चा नहीं की जा सकी, कार्यदल तथा उप-समितियां गठित की हैं। उप-समितियों/कार्य दलों के कामकाज को मजबूत करने के लिए उपाय खोजे जाने चाहिए। उप-समितियों को उन्हें मुख्य समिति द्वारा भेजे गए विषयों के साथ पी ए सी के अध्यक्ष की अनुमति से निश्चयात्मक ढंग से डील करने के लिए समर्थ बनाया जाना चाहिए और उन्हें कार्यपालिका का साक्ष्य रिकार्ड करने की अनुमति दी जानी चाहिए। उनकी सिफारिशों को अध्यक्ष द्वारा अनुमोदित और परिचालन के जरिए अन्य सदस्यों द्वारा समर्थित किया जाना चाहिए।"

8.8.4 उन्होंने इस बात पर भी विचार करने का सुझाव दिया कि क्या उप-समितियों का, विशेष रूप से पी ए सी की उप-समितियों का गठन प्रमुख विभाग-वार किया जाए जैसे कि रक्षा, रेलवे केंद्र में

और पी डब्ल्यू डी राज्यों में । उन्होंने, प्रत्यक्ष करों, अप्रत्यक्ष करों और कर-भिन्न राजस्व के संबंध में अलग-अलग समिति स्थापित करने की जरूरत पर विचार करने का भी सुझाव दिए क्योंकि सी ए जी की प्राप्ति लेखा-परीक्षा रिपोर्टों का सरकार के लिए प्रत्यक्ष राजस्व निहितार्थ होते हैं । इस संबंध में भी दलील दी जा सकती है कि क्या पैराग्राफों की अंतिम रूप से जाँच करने के लिए इस तरह के कार्य दलों अथवा उप-समितियों का गठन पी ए सी और सी ओ पी यू की विद्यमान संख्या के अंदर संभव है ।

8.8.5 कार्यपालिका पर संसदीय नियंत्रण को मजबूत बनाने के उद्देश्य से, एक ऐसी पद्धति तैयार करना आवश्यक है जिसके अंतर्गत यह परिकल्पना की जाए कि पी ए सी द्वारा सी ए जी द्वारा प्रस्तुत सभी रिपोर्टों की जांच की जाएगी और वह अपनी रिपोर्ट एक निर्धारित समय के अंदर विधानमंडल को प्रस्तुत करें । यह पहले ही कहा जा चुका है कि यह केवल तभी संभव है जबकि सी ए जी की लेखा-परीक्षा रिपोर्टों में कटौती की जाए और उनकी गुणवत्ता व विषय-वस्तु में सुधार किया जाए ।

8.8.6 आयोग का मत है कि संसदीय निगरानी तंत्र को और सुदृढ़ करने के उद्देश्य से, संसदीय समितियों द्वारा यथा संभव अधिकाधिक पैराग्राफों की जाँच की जाए । पी ए सी और सी ओ पी यू वर्ष के शुरू में ही यह निर्णय ले सकते हैं कि उनके द्वारा किन पैराग्राफों की जाँच की जाएगी और किसकी जाँच उनकी उप-समितियों द्वारा की जाएगी (इस प्रयोजनार्थ गठित की जाने वाली) वे जाँच हेतु अन्य पैराग्राफों को संबंधित विभागीय संबद्ध स्थायी समितियों को सौंप सकते हैं । ध्येय यह होना चाहिए की सभी पैराग्राफों की एक वर्ष के अंदर जाँच पूरी हो जाए । अपवादात्मक मामलों में, पी ए सी अथवा सी ओ पी यू का अध्यक्ष किसी पैराग्राफ को एक वर्ष से अधिक समय के लिए चालू रखने के लिए प्राधिकृत कर सकता है । इस प्रकार, पी ए सी और सी ओ पी यू और उनकी उप-समितियाँ और विभागीय संबद्ध स्थायी समितियाँ (और उनकी उप-समितियाँ) एक वर्ष के अंदर सभी पैराग्राफों की जांच पूरी करने में समर्थ हो सकेंगी । यदि फिर भी पैराग्राफ बकाया रह जाएं, तो यह पी ए सी और सी ओ पी यू पर निर्भर करेगा कि वह ऐसे पैराग्राफों को विभागीय लेखा-परीक्षा समितियों (इस रिपोर्ट के पैराग्राफ 7.5 में की गई सिफारिश के अनुसार) को भेजे ।

8.8.7 सिफारिश

क. संसदीय निगरानी तंत्र को और सुदृढ़ करने के उद्देश्य से, संसदीय समितियों द्वारा यथासंभव अधिकाधिक लेखा-परीक्षा पैराग्राफों की जांच की जानी चाहिए । इसे सुकर बनाने के वास्ते पी ए सी और सी ओ पी यू वर्ष के शुरू में ही यह निर्णय ले सकते हैं

कि उनके द्वारा किन पैराग्राफों की जाँच की जाएगी तथा किनकी उनकी उप-समितियों द्वारा जाँच की जाएगी (इस प्रयोजनार्थ गठित) । वे अन्य पैराग्राफों को संबंधित विभागीय संबद्ध स्थायी समितियों को सौंपने पर विचार कर सकते हैं । उद्देश्य सभी पैराग्राफों की एक वर्ष के अंदर जांच पूरी करना होगा । अपवादात्मक मामलों में, पी ए सी/सी ओ पी यू का अध्यक्ष किसी पैराग्राफ को एक वर्ष से अधिक समय तक चालू रखने के लिए प्राधिकृत कर सकता है । यदि फिर भी कुछ पैराग्राफ बाकी रह जाएं तो यह पी ए सी और सी ओ पी यू पर निर्भर करेगा कि वह उन्हें विभागीय लेखा-परीक्षा समितियों का सौंप दे (इस रिपोर्ट के पैराग्राफ 7.5 में की गई सिफारिश क अनुसार) ।

8.9 लेखा-परीक्षा और सरकार/सरकारी एजेंसियों के बीच संबंध

8.9.1 निगरानी के रूप में इसकी भूमिका की प्रकृति के कारण ही कभी-कभी सरकारी एजेंसियों और लेखा-परीक्षितों द्वारा एकमात्र त्रुटि खोजने की प्रक्रिया के रूप में स्वतंत्र लेखा-परीक्षा की परिकल्पना की गई है । इस बोध की वजह से कभी-कभी लेखा-परीक्षितों द्वारा पर्याप्त सहयोग की कमी पैदा होती है जिसका परिणाम लेखा-परीक्षा टिप्पणियों के प्रति असंतोषजनक रूख होता है । ऐसे मामलों में बाह्य लेखा-परीक्षा का वांछित प्रभाव नहीं पड़ता ।

8.9.2 सरकारी एजेंसियों और लेखा-परीक्षा के बीच बेहतर समझ और तालमेल की जरूरत है जिससे कि समुचित जवाबदेही और समय पर निगरानी और परिणामतः बेहतर लेखा-परीक्षा प्रभाव हो सके । बाह्य लेखा-परीक्षा द्वारा उपलब्ध कराई जाने वाली सूचना केवल तभी उपयोगी हो सकती है यदि कार्यपालिका उस पर कार्रवाई करे । सार्वजनिक लेखा-परीक्षा के प्रति किस प्रकार और अधिक सहयोगात्मक दृष्टिकोण को प्रोत्साहित किया जाए यह एक वास्तविक चुनौति है । इसके लिए लेखा-परीक्षकों और लेखा-परीक्षितों दोनों ही के द्वारा और अधिक सकारात्मक दृष्टिकोण अपनाए जाने की जरूरत है ।

8.9.3 चिंता का एक अन्य क्षेत्र यह है कि लेखा-परीक्षा की परिकल्पना प्रायः लेखा-परीक्षितों द्वारा, नूतनता, परिवर्तन और सुधार के लिए हतोत्साहन के रूप में की जाती है । इसका कारण यह है कि विभाग जोखिम उठाने अथवा नूतनताओं को कोई गलती होने की संभावना से संबद्ध करते हैं जिसकी वजह से वित्तीय हानि और परिणामतः लेखा-परीक्षा द्वारा उनकी निंदा किया जाना होता है । इस आशंका की वजह से अधिकारी सुरक्षित बने रहना चाहते हैं और कामकाज की पारंपरिक समय पर खरी उतरी पद्धतियों को अपनाना जारी रखते हैं जबकि नूतनताओं और सुधारों की अत्यंत आवश्यकता होती है

क्योंकि लेखा-परीक्षा के विपरीत उन्हें पश्च दृष्टि का लाभ नहीं होता । इसलिए, किसी अधिकारी की किसी नूतनता अथवा सुधार के लिए आलोचना किए जाने से पहले जिसकी वजह से वित्तीय नुकसान हुआ हो, लेखा-परीक्षा को सावधानीपूर्वक इस बात की जांच करनी चाहिए कि क्या विभाग ने जोखिमों का पता लगाने के लिए पर्याप्त उपाय किए थे और सुधार/नूतनताएं कार्यान्वित करने से पहले उपयुक्त रूप से योजना तैयार की थी । यदि ऐसा किया गया है और किसी बदनियती का संकेत नहीं मिलता है तो लेखा-परीक्षा को जल्दबाजी में कोई निर्णय नहीं लेना चाहिए ।

8.9.4 लेखा-परीक्षा और वरिष्ठ स्तरों पर कार्यपालिका के बीच अन्योन्यक्रिया के स्तर में वृद्धि करने और उसे तेज करने की जरूरत है । उन्हें महत्वपूर्ण मुद्दों, सिफारिशों और इस बात पर चर्चा करनी चाहिए कि लेखा-परीक्षा के कारण उत्पन्न मुद्दों के बारे में क्या किया जाना चाहिए । लेखा-परीक्षा को अलग-थलग नहीं रहना चाहिए; यद्यपि लेखा-परीक्षा की परीक्षा उद्देश्यपरकता के लिए महत्वपूर्ण है तथापि इसका अर्थ अलग-थलग होना नहीं है । कार्यपालिका के साथ अधिकाधिक समन्वय होना चाहिए। महालेखाकार द्वारा प्रशासनिक सचिव को त्रैमासिक रूप से एक पत्र भेजा जाना चाहिए जिसमें उसे लेखा-परीक्षा निरीक्षणों के दौरान देखी गई महत्वपूर्ण कमी वाले मुद्दों/पद्धति से अवगत कराया जाना चाहिए । इसके अलावा बकाया रहती निरीक्षण रिपोर्टों, लेखा-परीक्षा टिप्पणियों और तिमाही के दौरान स्पष्ट हुए आम हित के विभिन्न मुद्दों के संबंध में तिमाही बैठकें आयोजित की जानी चाहिए जिनमें सुधारों के लिए लेखा-परीक्षा सिफारिशें सम्मिलित हैं । लेखा-परीक्षक को खुले दिमाग से उनके विचारों को समझना चाहिए तथा उनकी बाध्यताओं को समझना चाहिए । यद्यपि यह सच है कि लेखा-परीक्षा की जवाबदेही सुनिश्चित करने में बड़ी भूमिका है किंतु इसका अर्थ नकारात्मक और तथ्य खोजी दृष्टि कोण नहीं है ।

8.9.5 आयोग का मत है कि कार्यपालिका को लेखा-परीक्षा की भूमिका और खोजों के प्रति संवेदी बनाने की अत्यंत आवश्यकता है जिससे कि दोनों पक्ष यह समझ सकें कि वे परस्पर-रोधी रूप में कार्य नहीं कर रहे हैं बल्कि कार्यक्रमों को एक ऐसे ढंग से लागू करने की दिशा में कार्य कर रहे हैं जिससे उद्देश्यों, परिणामों की प्राप्ति होगी और जवाबदेही भी प्रोत्साहित होगी । इसके अलावा, लेखा-परीक्षा मानकों के अंतर्गत लेखा-परीक्षकों को यह सावधानी बरतनी चाहिए कि वे उन मामलों में अन्तर्निहित आलोचना से बचें जहां यद्यपि मूल प्रत्याशाओं की प्राप्ति नहीं हुई है, प्रशासनिक प्राधिकारियों की ओर से कोई तीखे संकेत, अकार्यकुशलता के महत्वपूर्ण अथवा सारवान संकेत नहीं हों ।

8.9.6 सभी विकसित देशों में लेखा-परीक्षा संगठन अपनी महत्वपूर्ण भूमिका को बनाए रखते हुए, सकारात्मकता की ओर बढ़ रहे हैं । प्रत्येक व्यक्ति, आलोचना के प्रति संवेदी होता है कि तर्क और

युक्तिसंगतता को स्वीकारता है और सुधारात्मक कार्रवाई करने के लिए तैयार रहता है । मात्र रूप से अनियमितताओं पर बल देने के अलावा, बाह्य लेखा-परीक्षा को अध्ययन आयोजित करने चाहिए तथा पद्धतियों का आकलन करना चाहिए, अर्थात् लेखा-पद्धति, वित्तीय प्रबंधन, आंतरिक नियंत्रण, जोखिम प्रबंधन, संविदा, प्रापण आदि तथा सर्वोत्तम प्रथाओं के प्रति सरकारी प्रचालनों व सुधारोन्मुखी की दिशा में प्रचालनों को सुदृढ़ करने के लिए रचनात्मक सुझाव प्रस्तुत करने चाहिए । लेखा-परीक्षा को अपने आपमें परिवर्तन और सुधार की एक एजेंसी के रूप में समझना चाहिए न कि प्रमुख रूप से अनियमितताओं का पता लगाने वाली एजेंसी के रूप में ।

8.9.7 सिफारिशें

क. अधिक सार्वजनिक जवाबदेही और परिणामतः लेखा-परीक्षा और लेखा-परीक्षितों के बीच बेहतर समझ-बूझ और तालमेल कायम किए जाने की जरूरत है ।

ख. लेखा-परीक्षा द्वारा संतुलित रिपोर्टिंग की जानी चाहिए । लेखा-परीक्षा रिपोर्टों में मात्र आलोचना पर ध्यान केंद्रित नहीं किया जाना चाहिए बल्कि इसमें उचित आकलन और मूल्यांकन किया जाना चाहिए जिसका अर्थ होगा कि उत्तम निष्पादन को भी सराहा जाए।

ग. कार्यपालिका और लेखा-परीक्षा के बीच, वरिष्ठ स्तर सहित, अधिक अन्योन्यक्रिया और साथ ही समन्वय की भी जरूरत है । इसके अंतर्गत नियमित और सार्थक बैंठकें सम्मिलित होनी चाहिए जिनके दौरान महत्वपूर्ण मुद्दों पर चर्चा की जा सकती है और इस संबंध में निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं कि लेखा-परीक्षा द्वारा की गई सिफारिशों से उत्पन्न मुद्दों पर क्या किए जाने की जरूरत है । महालेखाकार द्वारा प्रशासनिक सचिवों को तिमाही रूप से पत्र लिखे जाने चाहिए जिनमें लेखा-परीक्षा द्वारा अपने निरीक्षणों के दौरान नोट किए गए महत्वपूर्ण मुद्दों और सुधार के क्षेत्रों के बारे में सूचित किया जाना चाहिए ।

8.10 लेखा-परीक्षा द्वारा समय की पाबंदी

8.10.1 बाह्य लेखा-परीक्षा द्वारा कार्यक्रमों की प्रायः तब समीक्षा की जाती है जबकि उनके प्रचालन के अनेक वर्ष बीत जाते हैं । सी ए जी लेखा-परीक्षा स्वयं में ही कार्योत्तर है और जिस समय तक लेखा-परीक्षा और रिपोर्टिंग पूरी होती है, इसके सुझाव और सिफारिशें सुधारात्मक कार्रवाई हेतु समय को पार कर जाती हैं ।

8.10.2 समवर्ती लेखा-परीक्षा

8.10.2.1 यद्यपि निष्पादन लेखा-परीक्षा एक पश्च काल की प्रक्रिया है तथापि कार्यक्रमों का समवर्ती रूप से अथवा कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के प्रारंभिक चरणों पर निष्पादन लेखा-परीक्षा आयोजित करने पर कोई रोक नहीं है । यदि, मामलों में जोखिम और भौतिकता की बत महत्वपूर्ण समझी जाए तो दीर्धावधिक चालू स्कीमों की समवर्ती निष्पादन लेखा-परीक्षा उपयुक्त अंतराल पर आयोजित की जानी चाहिए । महालेखाकारों से यह जानने की अपेक्षा की जाती है जबकि समवर्ती निष्पादन लेखा-परीक्षा अथवा कार्यक्रमों के प्रारंभिक स्तरों पर लेखा-परीक्षा वांछनीय हो । नीतिगत योजना के अंतर्गत हाल ही में लागू किए गए कार्यक्रमों की एक सूची और प्रारंभिक स्तर पर लेखा-परीक्षा के लिए विषयों का चयन अपेक्षित मूल्यवर्धन को ध्यान में रखते हुए किया जाना चाहिए ।

8.10.3 प्रमुख नीतिगत बदलाव मुद्दे

8.10.3.1 महालेखाकार और सुप्रीम आडिट इंस्टिट्यूशन (एस ए आई) को इकाई की नीतियों और कार्यक्रमों में बड़े बदलाव और परिणामी नए सार्वजनिक क्षेत्रक कार्यक्रमों की जानकारी होनी चाहिए तथा नीतिगत परिवर्तनों के संदर्भ में निष्पादन लेखा-परीक्षा हेतु महत्वपूर्ण कटिंग एज विषयों का चयन किया जाना चाहिए । ऐसे उदयमान मुद्दों की निष्पादन लेखा-परीक्षा से नीतिगत बदलाव के कार्यान्वयन में योगदान मिलने की संभावना है । ऐसे विषयों की निष्पादन लेखा-परीक्षा अकेले ही अथवा सामान्य रूप से की जा सकती है जब से वे अपने कार्यान्वयन के प्रारंभिक चरण पर हों। ऐसे विषयों के कुछेक उदाहरण हैं : परिसंपत्तियों की बिक्री, निजी वित्त पहल, सार्वजनिक-निजी क्षेत्रक भागीदारी, संरचनात्मक परिवर्तन लागू करना, औद्योगिक अथवा निर्यात-आयात नीति में बड़े परिवर्तन आदि ।

8.10.3.2 यद्यपि, संचार की तेज गति को समायोजित करने के अलावा, ई-शासन और इंटरनेट के साथ, सरकार पहले की अपेक्षा अधिक तेज गति से विभिन्न मुद्दों और संप्रेषणों के प्रति प्रतिक्रियाएं पैदा करने की ओर बढ़ रही है तथापि इसके लिए लेखा-परीक्षा को घटनाओं के घटित होने तथा उनकी रिपोर्टिंग के बीच अंतराल को संकुचित/कम करने के लिए भी प्रक्रियाओं की समीक्षा करने की भी जरूरत हो सकती है ।

8.10.3.3 बाह्य लेखा-परीक्षा को लेन-देनों की लेखा-परीक्षा करने के लिए काफी समय लगाना पड़ता है क्योंकि राज्य सरकारों में और बहुत से संघ के सरकारी विभागों में आंतरिक लेखा-परीक्षा या तो असंतोषजनक है अथवा विद्यमान नहीं है । लेन-देन लेखा-परीक्षा मूलतः आंतरिक लेखा-परीक्षकों

का कार्य है। बाह्य लेखा-परीक्षा से उम्मीद की जाती है कि वह केवल नमूने की चैकिंग करेगा। यदि आंतरिक लेखा-परीक्षा को सुदृढ़ किया जाए, तो लेन-देनों की व्यापक लेखा-परीक्षा पर खर्च होने वाले समय में काफी बचत हो सकती है (आयोग ने अध्याय-7 में आंतरिक लेखा-परीक्षा को मजबूत करने की सिफारिश की है)।

8.10.4 सिफारिशें

क. बाह्य लेखा-परीक्षा को निरीक्षण और रिपोर्टिंग करने में अधिक समय का पाबंद होना चाहिए जिससे कि उनकी रिपोर्टों का उपयोग समय पर सुधारात्मक कार्रवाई हेतु किया जा सके। आलोच्य वर्ष के दौरान सभी लेखा-परीक्षा अगले वर्ष के 30 सितम्बर तक पूरी हो जानी चाहिए। प्रारंभ में, सभी लेखा-परीक्षा रिपोर्टों को 31 दिसम्बर तक अंतिम रूप दिया जाना चाहिए तथा इस तारीख को धीरे-धीरे आगे बढ़ाया जा सकता है।

ख. डाटा संग्रहण और विश्लेषण हेतु आई टी का अधिकाधिक उपयोग किया जाना चाहिए।

ग. सरकारी एजेंसियों को भी लेखा-परीक्षा टिप्पणियों के प्रति प्रतिक्रिया व्यक्त करनी चाहिए और यह सुनिश्चित करना चाहिए कि सुधारात्मक और उपचारात्मक कार्रवाई से न केवल रिपोर्ट की गई अनियमितताओं को दूर किया जाए बल्कि स्कीम की कमियों का भी समाधान किया जाए।

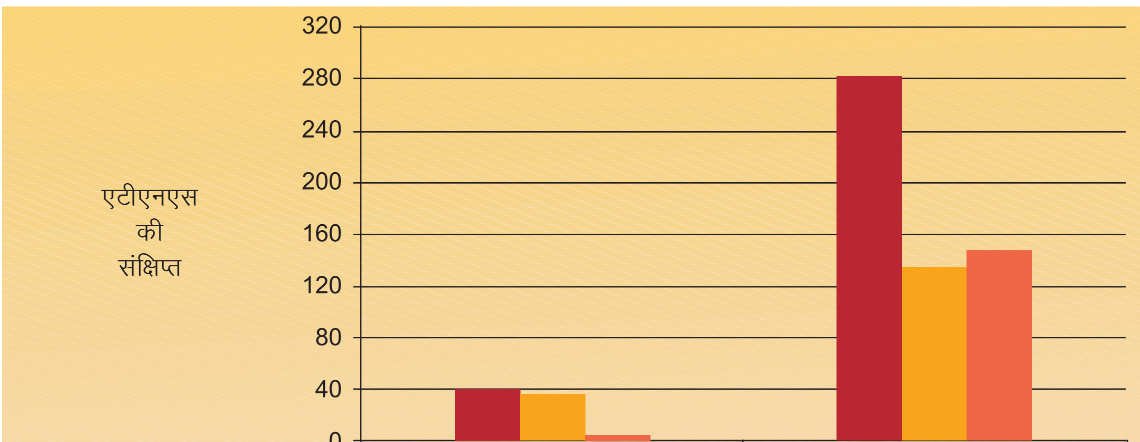
8.11 लेखा-परीक्षा के प्रति अपर्याप्त प्रतिक्रिया

8.11.1 लेखा-परीक्षा का वांछित प्रभाव न होने का एक कारण सरकारी एजेंसियों की अपर्याप्त प्रतिक्रिया है। यह देखा गया है कि प्रायः वे लेखा-परीक्षा रिपोर्टों में समावेशन हेतु प्रत्याशित ड्राफ्ट पैरा के उत्तर अथवा सी ए जी रिपोर्टों में अन्ततः सम्मिलित पैराग्राफों के संबंध में व्याख्यात्मक टिप्पणियां प्रस्तुत नहीं करते हैं। लेखा-परीक्षा के प्रति इस अपर्याप्त प्रतिक्रिया का एक प्राथमिक कारण यह है कि सरकार द्वारा निर्धारित वित्तीय नियमों, विनियमों और प्रक्रियाओं का अनुपालन न करने के कोई खास परिणाम नहीं होते हैं।

8.11.2 पी ए सी की सिफारिशों पर सी ए जी की लेखा-परीक्षा रिपोर्टों के संबंध में भारत सरकार ने निर्धारित किया है कि मंत्रालयों/विभागों को ड्राफ्ट पैराग्राफों के उत्तर, जो मंत्रालयों/विभागों के सचिवों को अर्ध-सरकारी तैयार पर भेजे जाते हैं, छः सप्ताह के अंदर उत्तर भेजे जाने चाहिए। फिर भी, देखा

गया है कि मंत्रालय/विभाग प्रायः ड्राफ्ट पैराग्राफों के उत्तर निर्धारित समय के अंदर नहीं भेजते । इसी प्रकार की देरियाँ, सी ए जी की रिपोर्टों में सम्मिलित पैराग्राफों के सबंधं में की गई कार्रवाइयों के मामले में देखी गई हैं । भारत के नियंत्रक और महालेखा परीक्षक की रिपोर्टों में सम्मिलित पैराग्राफों के सबंधं में बकाया ए टी एन की समीक्षा से केन्द्रीय सरकार (सिविल, अन्य स्वायत्त निकायों और वैज्ञानिक विभाग), अक्तूबर 2007 की स्थिति के अनुसार,पता चलता है कि मंत्रालयों/विभागों ने 169 पैराग्राफों के सबंधं की गई कार्रवाई की रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं की थी । यह चित्र 8.1 में दर्शाया गया है[90]।

तालिका 8.1 : बकाया रहती की गई कार्रवाई (टिप्पणियों की संक्षिप्त स्थिति)
(ए टी एनः स्रोतः रिपोर्ट संख्या 2008 की सी ए 1; सी ए जी)



	मार्च 1995 को समाप्त वर्ष तक	मार्च 1996 से मार्च 2006 तक समाप्त वर्ष के संबंध में
बकाया एटीएन	39	280
एटीएन बिल्कुल प्राप्त नहीं हुई	35	134
पत्राचार के अधीन ए टी एन	4	146

8.11.4 सरकार का मत है कि बकाया रहते पैराग्राफों की मानीटरन बकाया रहते लेखा- परीक्षा पैराग्राफों वाले मंत्रालयों/विभागों में एक डाटाबेस कायम करके की जा सकती है । किसी अधिकारी का आकलन करते समय उस अधिकारी के सबंधं में बकाया रहते लेखा-परीक्षा पैराग्राफों को, लेखा-परीक्षा के सबंधं में कारण और प्रतिक्रिया की पर्याप्तता एक इनपुट होना चाहिए । इससे उपयुक्त कार्रवाई करने के लिए बेहतर प्रतिक्रिया और जिम्मेदारी सुनिश्चित होगी । इसके साथ ही, लेखा-परीक्षा पैराग्राफों के उत्तर भेजने में सतत चूकों के सबंधं में संबंधित अधिकारियों के विरूद्ध कार्रवाई करने के लिए एक प्रक्रिया निर्धारित की जानी चाहिए ।

[90]रिपोर्ट संख्या सी ए 1, 2008 की

8.11.5 सिफारिशें

क. **बकाया रहते लेखा-परीक्षा पैराग्राफों का मानीटरन उनके संबंध में प्रत्येक मंत्रालय/विभाग में एक डाटाबेस कायम करके किया जाना चाहिए । लेखा-परीक्षा पैराग्राफों के उत्तर भेजने में सतत चूक के मामले में, संबंधित अधिकारी के विरूद्ध कार्रवाई करने के लिए एक प्रक्रिया निर्धारित की जानी चाहिए।**

9 राज्य सरकारों में वित्तीय प्रबंधन

आयोग ने राज्यों के बजटों की विस्तारपूर्वक जाँच नहीं की हैं किन्तु इसका मत है कि पहले बताई गई कमियों को उजागर किया जाना चाहिए तथा वर्णित कोर सिद्धान्त राज्यों में वित्तीय प्रबंधन पद्धतियों पर लागू होंगे। कुछेक मुद्दें जिन पर राज्य सरकारों द्वारा ध्यान दिए जाने की जरूरत है, संक्षिप में नीचे बताए गए हैं :

9.1 एकीकृत वित्तीय सलाहकार

9.1.1 विभागों को वित्तीय शक्तियों के प्रत्यायोजन की सीमा हर राज्य में अलग-अलग है। सामान्यतः यह देखा गया है कि क्योंकि यह प्रत्यायोजन काफी सीमित है, इसलिए अधिकांश वित्तीय प्रस्ताव वित्त विभाग को संदर्भित किए जाते हैं। कुछ राज्यों में कुछ प्रमुख विभागों में वित्तीय सलाहकारों की प्रणाली कायम की गई है किन्तु उनकी शक्तियां काफी अपर्याप्त हैं। वही बाध्यताएं जिनकी वजह से केन्द्रीय सरकार को आयोजना, कार्यक्रम और बजट पद्धति में प्रशासनिक मंत्रालयों की सहायता करने के लिए एकीकृत वित्तीय सलाहकार की स्कीम लागू करने के लिए मजबूर होना पड़ा, अब विभिन्न विभागों में वि. स. की पद्धति लागू करने के लिए राज्य सरकारों का एक आधार हो सकता है, जहॉ वि. स., वित्त विभाग का एक प्रतिनिधि होगा[91]। इसके साथ-साथ विभागों को वित्तीय शाक्तियों का और अधिक प्रत्यायोजन किया जाना चाहिए। किन्तु इन सभी से पहले वित्तीय प्रशासन में विभागों का क्षमता निर्माण किया जाना चाहिए।

9.2 बहु-वर्षीय बजट पद्धति

9.2.1 वि. स. पद्धति लागू करने के साथ-साथ बहु-वर्षीय बजट व्यवस्था से बेहतर वित्तीय अनुशासन और वित्तीय प्रबंधन कायम करने में मदद मिलेगी। एक समय में एक वर्ष के लिए राज्यों में बजट पद्धति की वर्तमान पद्धति अनेक कमजोरियों से पीडित है। सर्वाधिक महत्वपूर्ण बात यह है कि परियोजनाओं के पूर्ण वित्तीय निहितार्थ, जिन्हें अनेक वर्षों के दौरान कार्यान्वित किया जाना है, पूर्णतः तैयार नहीं किए जाते। किसी सरकारी निर्णय के तहत एक वर्ष में मामूली खर्च हो सकता है जबकि अगले वर्ष पर्याप्त व्यय की जरूरत हो सकती है। एक वर्ष की बजट पद्धति के अन्तर्गत अधूरे कार्य के पूर्ण निहितार्थ प्राप्त नहीं किए जा सकते। इसलिए यह आवश्यक है कि राज्य सरकारें बहु-वर्षीय बजट पद्धति को

[91]माधव गोडबोले (2003), पब्लिक एकाउन्टेबिलिटी एण्ड ट्रांसपेरेंसी, ओरिएन्ट लांगमेन, पृ. 231

अपनाएं और जिस वर्ष से बजट संबधित है उसके अलावा चार वर्ष की अवधि के लिए राजस्व और व्यय के अनुमान दिए जाएं । ऐसा "रोल आन " आधार पर किया जाना चाहिए । इससे चालू स्कीमों, कार्यक्रमो और परियोजनाओं की निधियन आवश्यकताओं का बेहतर अनुमान लगाया जा सकता है । इससे वास्तविक बजट पद्धति भी सुनिश्चित होगी ।

9.2.2 कर्नाटक जैसे राज्यों ने 2001-02 से मध्यावधि राजकोषीय योजना (एम टी एफ पी) कार्यान्वित की है, जो प्रत्येक वर्ष तैयार किया जाने वाला एक रोलिंग दस्तावेज है । एम टी एफ पी, सरकारों, मध्यावधि राजकोषीय उद्देश्यों,का एक मध्यावधि विवरण है तथा इसमें चालू वर्ष और अगले तीन वर्षों के सबंधं में प्रमुख राजकोषीय परिवर्तनशीलों का पूर्वानुमान दिया जाता है । प्रत्येक एम टी एफ पी में लक्ष्यों के विरूद्ध निष्पादन की भी रिपोर्ट की जाती है । एम टी एफ पी के दो प्रयोजन हैं। प्रथमतः इससे वार्षिक बजट निर्माण को मध्यावधि सदंर्भ के अन्दर रखने में मदद मिलती है । दूसरे, यह लोगों, सरकार के राजकोषीय इरादों और तालमेल कायम करने में एक संचार माध्यम का काम करता है । बहुत से अन्य राज्यों ने इस प्रथा को अपनाया है । सभी राज्यों द्वारा इसे अपनाए जाने की जरूरत है । भारत में कर्नाटक पहला राज्य था जिसने राजकोषीय उत्तरदायित्व अधिनियम 2003 (एफ आर ए) का अधिनियमन किया, जो बजट निर्माण में सबसे अधिक प्रभावशाली कारक बन गया । एफ आर ए में उन राजकोषीय प्रबंधन सिद्धान्तों का उल्लेख किया गया है जो राज्य सरकार का मार्गदर्शन करेंगे । ये सही दिशा में कदम हैं ।

9.3 बजट तैयार करते समय यथार्थवादी अनुमान और उचित धारणाएं

9.3.1 ऐसी आर्थिक धारणांए अपनाने की जरूरत है जो बजट अनुमान तैयार करने के उद्देश्य से विवेकपूर्ण और वास्तविक हों, जो सही हों और अत्यधिक आशावादी नहीं हों । प्रत्येक वित्त वर्ष के अन्त में, अनुमानों और वास्तविको के बीच अन्तरों का विश्लेषण किया जाना चाहिए जिससे कि अन्तर्निहित आर्थिक धारणाओं को भविष्य के लिए उपयुक्त रूप से तैयार किया जा सके ।

9.4 तदर्थ घोषणाओं/सांकेतिक प्रावधानों से बचना

9.4.1 जैसा कि पहले भारत सरकार के मामले में और राज्यों के मामले में भी कहा गया है, बजट नियम पुस्तकों में विस्तृत अनुदेशों और मार्गनिर्देशों के बावजूद, परियोजनाओं और स्कीमों की घोषणा, उच्च स्तरीय पदाधिकारियों के दौरों के दौरान तदर्थ आधार पर की जाती है । बडी मात्रा की ऐसी घोषणाओं से योजना आवंटनों में विकृति उत्पन्न होती है तथा बजट के अन्तर्गत पहले से अनुमोदित स्कीमों के ईमानदारीपूर्वक कार्यान्वयन में अव्यवस्था उत्पन्न होती है । इससे

ऐसी घोषणाएं भी हो सकती हैं जिनका औपचारिक अनुमोदनों द्वारा पालन नहीं किया जाए जिसके फलस्वरूप लोंगों में असंतोष और राजकोषीय अनुशासनहीनता पैदा हो सकती है । उचित विधि यह होगी कि जिन परियोजनाओं को अत्यावश्यक समझा जाए उन्हें वार्षिक योजनाएं और बजट तैयार करते समय शामिल किया जाए । तदर्थ आधार पर परियोजनाओं और स्कीमों की घोषणा की प्रथा का परित्याग करने की जरूरत है ।

9.4.2 एक सम्बद्ध प्रथा बजट में सांकेतिक प्रावधान घोषित करने की है । बडी संख्या में परियोजनाओं की घोषणा को सुकर बनाने के लिए इसका सहारा लिया जाता है । इसका परिणाम सीमित संसाधनों का बडी संख्या में परियोजनाओं के लिए थोडा-थोडा आवंटन हो सकता है तथा पहले से कार्यान्वयाधीन परियोजनाएं निधियों के लिए अभावग्रस्त रह सकती हैं । लागत और समय में वृद्धि इसके परिणाम हो सकते हैं । इसलिए यह आवश्यक है कि परियोजनाओं की मंजरी के संबंध में मानदण्डों का कठोरतापूर्वक पालन किया जाए ।

9.5 अनियमित व्यय पद्धति

9.5.1 केंद्र सरकार की तरह ही राज्य सरकारों की व्यय पद्धति भी अनियमित है जबकि अधिकांश कर्ज अंतिम तिमाही में, विशेष रूप से मार्च में किया जाता है । भारत सरकार ने मासिक व्यय योजना (एम ई पी) लागू करके इस समस्या को दूर करने का प्रयास किया है । राज्यों द्वारा भी ऐसी ही पद्धति अपनाई जानी चाहिए ।

9.6 आन्तरिक नियंत्रण

9.6.1 आन्तरिक लेखा-परीक्षा पद्धति की कामजोरियों के बारे में सी ए जी द्वारा विभिन्न रिपोर्टों के माध्यम से बताया गया है:

आन्ध्र प्रदेश-स्वास्थ्य मेडिकल और परिवार कल्याण विभाग (सी ए जी की आन्ध्र प्रदेश सरकार के संबंध में 31 मार्च 2005 को समाप्त होने वाले वर्ष के लिए रिपोर्ट (सिविल)

1. विभाग में आन्तरिक लेखा-परीक्षा अपर्याप्त थी । विभाग में आन्तरिक लेखा-परीक्षा के संबंध में कोई नियम पुस्तक नहीं थी और न ही आन्तरिक लेखा परीक्षकों के कर्त्तव्य व जिम्मेदारियां निर्धारित थी ।

2. स्टाफ को, अगस्त 2005 की स्थिति के अनुसार आन्तरिक लेखा- परीक्षा क्रियाविधि और तकनीकों में कोई प्रशिक्षण प्रदान नहीं किया गया ।

3. पूरे राज्य को कवर करने के लिए, 100 से अधिक अधीनस्थ कार्यालयों और 1703 डी डी ओ के साथ व अन्य अनुदानग्राही संस्थानों के साथ, तीन मंजूरशुदा ए ए ओ के स्थान पर केवल दो ए ए ओ तैनात थे (बिना किसी सहयक स्टाफ के साथ) । लेखा अधिकारी द्वारा कोई पर्यवेक्षण नहीं किया गया । इससे पता चलता है कि आन्तरिक लेखा-परीक्षा को बहुत कम महत्तव प्रदान किया गया ।

गोआ-पुलिस विभाग (गोआ सरकार के संबंध में 31 मार्च 2005 को समाप्त होने वाले वर्ष के लिए सी ए जी की लेखा-परीक्षा रिपोर्ट)

आन्तरिक लेखा-परीक्षा व्यवस्था

वित्त विभाग ने विनिर्दिष्ट किया कि (अगस्त 1996) जिन विभागों में लेखा अधिकारी/वरिष्ठ लेखा अधिकारी के पद मौजूद हैं, वहाँ स्थापना/डी डी ओ के आन्तरिक निरीक्षण की जिम्मेदारी लेखा अधिकारी की होगी । तथापि, यह देखा गया कि न तो किसी यूनिट की आन्तरिक लेखा-परीक्षा (2000-05) की गई और न ही विभाग के अन्दर किसी पृथक आन्तरिक लेखा-परीक्षा स्कंध की स्थापना की गई ।

झारखण्ड-ग्रामीण विकास विभाग-(सी ए जी की 31 मार्च 2005 को समाप्त होने वाले वर्ष के लिए झारखण्ड सरकार के संबंध में लेखा-परीक्षा रिपोर्ट (सिविल और वाणिज्यिक)

विभाग में कोई आन्तरिक लेखा-परीक्षा स्कंध नहीं था । वित्त विभाग के आन्तरिक लेखा-परीक्षा स्कंध को ग्रामीण विकास विभाग की आन्तरिक लेखा-परीक्षा के लिए जिम्मेदार बनाया गया। देखा गया कि वित्त विभाग ने किसी भी परीक्षण-चेक्ड यूनिट की आन्तरिक लेखा-परीक्षा आयोजित नहीं की थी ।

9.6.2 केन्द्र के और राज्य सरकारों के कुछेक विभागों पी एस यू और पी आर आई में आन्तरिक लेखा-परीक्षा के कामकाज के संबंध में सी एण्ड ए जी की उपरोक्त टिप्पणियों से पता चलता है कि विद्यमान आन्तरिक लेखा-परीक्षा पद्धति में गम्भीर खामियाँ हैं । विद्यमान आन्तरिक लेखा-परीक्षा व्यवस्था अपर्याप्त और अप्रभावी है । कुछ विभागों में तो इसका आयोजन किया ही नहीं जाता । आन्तरिक लेखा-परीक्षा मार्गनिर्देश पुराने पड गए हैं तथा बहुत से मामलों में, विशेष रूप से राज्यों में कोई आन्तरिक लेखा-परीक्षा नियम संहिता नहीं है । आन्तरिक लेखा-परीक्षा सेवा में संसाधनों का अभाव सर्वविदित है। जनशक्ति का अभाव है और वहाँ अर्हताप्राप्त और व्यावसायिक स्टाफ की कमी है, स्टाफ की

क्षमता अपर्याप्त है तथा पर्यवेक्षण असंतोषजनक है । लेखा परीक्षित यूनिटों द्वारा आन्तरिक लेखा-परीक्षा रिपोर्टों के प्रति प्रत्युत्तर का अभाव है । बडी संख्या में आन्तरिक लेखा-परीक्षा रिपोर्टें और टिप्पणियाँ बकाया रहती हैं । कमियों को दूर करने के लिए कोई प्रभावी कार्रवाई नहीं की जाती । आन्तरिक लेखा-परीक्षा टिप्पणियों पर कार्रवाई के अभाव में, बताई गई अनियमितताएं और कमियां बनी रहती हैं ।

9.6.3 इसलिए एक बडी भूमिका निभाने के लिए, वित्तीय नियमितता और अनुपालन से आगे बढने के लिए आन्तरिक लेखा-परीक्षा का एक नीतिगत दृष्टिकोण विकसित करना आवश्यक है । इस नीतिगत दृष्टिकोण को ध्यान में रखते हुए आन्तरिक लेखा-परीक्षा के कार्यक्षेत्र और भूमिका की पुनः परिभाषा करने की जरूरत है । आन्तरिक लेखा-परीक्षा की सगंठन संरचना का पुनर्गठन किया जाना चाहिए जिसके अन्तर्गत आन्तरिक लेखा-परीक्षा द्वारा सीधे ही संगठन प्रमुख को रिपोर्ट की जानी चाहिए, उसके बाद स्टाफ की उचित व्यवस्था तथा आन्तरिक लेखा परिक्षा यूनिटों का क्षमता निर्माण किया जाना चाहिए । आयोग ने भारत सरकार के संबंध में लेखा-परीक्षा समितियों के गठन का सुझाव दिया है । इन पर राज्य सरकारों द्वारा विचार किया जा सकता है ।

9.7 बाह्य लेखा-परीक्षा

9.7.1 कुछ राज्यों में लोक लेखा समितियों द्वारा सी ए जी की लेखा-परीक्षा रिपोर्टों में सम्मिलित सभी पैराग्राफों और निष्पादन लेखा-परीक्षा रिपोर्टों की जाँच करने की प्रथा है जबकि अन्यों ने अधिक चयनात्मक दृष्टिकोण अपनाया है । पूर्ववर्ती मामले में, अन्तर्निहित कार्य की मात्रा को देखते हुए, कभी-कभी सी ए जी की रिपोर्टों पर वर्षों तक चर्चा नहीं की जाती, प्रायः 10-15 वर्ष तक और बकाया मामलों की संख्या बढती जाती है । जिस वर्ष में रिपोर्ट प्रस्तुत की गई है उसी क्रम में सभी पैराग्राफों पर चर्चा करने के दृष्टिकोण का परिणाम यह होता है कि 10-20 वर्ष पुराने मामलों की जाँच की जाती है , जिनकी संगतता समय बीतने के कारण समाप्त हो सकती है । अन्य राज्य विधान मंडलों में, जहाँ चयनात्मक दृष्टिकोण अपनाया जाता है, प्रभावशालिता की स्थिति वैसी ही है जैसी कि ऊपर केन्द्रीय पी ए सी/सी ओ पी यू के मामले में चर्चा की गई हैं ।

9.7.2 राज्य विधानमंडलों द्वारा जाँच के लिए बकाया रहती लेखा-परीक्षा रिपोर्टों की समीक्षा करने के लिए, सी ए जी ने पूर्व मुख्य चुनाव आयुक्त श्री एस.एल.शकधर की अध्यक्षता में अगस्त 1992 में एक उच्च अधिकार-प्राप्त समिति गठित की थी । समिति ने अपनी रिपोर्ट मार्च 1993 में प्रस्तुत कर दी थी। की गई कुछेक सिफारिशें थीः

- मौखिक साक्ष्य दर्ज करने और केन्द्र की तरह गवाहों के साथ विस्तृत चर्चा करने के संबंध में सभी राज्यों में पी ए सी/सी ओ पी यू द्वारा एक चयनात्मक दृष्टिकोण अपनाया जा सकता है ।
- सभी राज्यों में पी ए सी और सी ओ पी यू, ऐसे ढंग से विस्तृत चर्चार्थ मामलों का चयन करने के लिए एक वर्ष के अन्दर उस रिर्पाट की संवीक्षा पूरी कर सकें और नवीनतम लेखा-परीक्षा रिपोर्ट पर चर्चा करने को प्राथमिकता प्रदान कर सकते हैं ।
- जहाँ तक बकायों पर चर्चा पूरी करने का संबंध है, पी ए सी/सी ओ पी यू, एक क्रमिक ढंग से चयनात्मक संवीक्षा करने के लिए बकाया रहती पिछली लेखा-परीक्षा रिपोर्टों पर साथ-साथ विचार कर सकती हैं जिससे कि बकाया मामलों पर लगभग 2-3 वर्ष की अवधि के अन्दर विचार पूरा कर लिया जाए ।

9.7.3 उपरोक्त सिफारिशों पर अमल करने से कुछ सुधार हुआ किन्तु अभी भी बडी संख्या में मामले लम्बित हैं । राज्य पी ए सी/सी ओ पी यू द्वारा लेखा-परीक्षा रिपोर्टों की विस्तृत जाँच के संबंध में सी ए जी के स्थिति के अनुसार 14,715 पैराग्राफ/समीक्षाएं चर्चा हेतु लम्बित थी तथा कुछ पैराग्राफ तो 1983-84 से बकाया थे । इससे पता चलता है कि रिपोर्टों में सम्मिलित सी ए जी पैराग्राफों की जाँच करने का काम लगभग सभी राज्यों में बहुत बडी संख्या में बकाया है ।

9.7.4 इस स्थिति पर काबू पाने के लिए विधायी समिति एक समय-सीमा निश्चित कर सकती है जिसके अन्दर वे लेखा-परीक्षा रिपोर्टों की जाँच पूरी कर सकें और विधानमंडल को अपनी रिपोर्टें भी प्रस्तुत कर सकें । राज्य सरकारें, लेखा-परीक्षा की सिफारिशों पर आवश्यक अनुवर्ती कार्रवाई करने के लिए तथा राज्य पी ए सी/सी ओ पी यू को अन्तिम रूप से प्रस्तुत किए जाने से पहले महालेखाकार द्वारा जाँच किए जाने हेतु ए टी एन भेजने के लिए भी एक समय सीमा निश्चित कर सकती हैं । यह सुनिश्चित करना भी आवश्यक है कि सभी विभाग निर्धारित समय सीमा का पालन करें ।

निष्कर्ष

वित्तीय प्रबंधन के संबंध में इस रिपोर्ट में आयोग ने समग्र सरकारी सुधार के एक भाग के रूप में सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन में सुधारों के संबंध में मुद्दे की जाँच की है । सरकारी संगठनों की कार्यकुशलता, प्रतिक्रियाशीलता और जवाबदेही में सुधार करने के उद्देश्य से प्रयासों को वित्तीय प्रबंधन पद्धति में सुधारों द्वारा पूरक बनाया जाना चाहिए जिससे कि वांछित परिणाम प्राप्त हो सकें । अपने संदर्भाधीन विषयों के अनुसार आयोग ने मुख्य रूप से भारत में लोक वित्त के व्यय आकार पर, लेखों के समुचित अनुरक्षण, निधियों के सुचारू प्रवाह और आन्तरिक तथा बाह्य लेखा-परीक्षा पद्धतियों को सुदृढ करने पर विशेष ध्यान के साथ, बल दिया है ।

विभिन्न सरकारी एजेन्सियों के लक्ष्य प्राप्त करने के लिए संसाधनों के तत्परतापूर्वक और सुचारू उपयोग को सुनिश्चित करते हुए वित्तीय अनुशासन और विवेक बनाए रखना सभी सरकारी एजेन्सियों का एक प्रमुख विषय होना चाहिए । इस उद्देश्य हेतु, प्रक्रियाओं के अनुपालन की बजाए परिणामों और आउट कम पर कहीं अधिक ध्यान दिए जाने की जरूरत है । सूचना प्रौद्योगिकी और वित्तीय सूचना पद्धति जैसे वित्तीय प्रबंधन के आधुनिक साधनों का सही बजट पद्धति और वास्तविक आर्थिक धारणाओं के साथ जवाबदेही में सुधार करने के लिए उपयोग किए जाने की जरूरत है ।

भारत में वित्तीय प्रबंधन पद्धति में सुधार करने के उद्देश्य से, आयोग ने मध्यावधि आयोजना/बजट रूपरेखा अपनाने और योजना, बजट और लेखों में तालमेल कायम करने का सुझाव दिया है जिससे कि वार्षिक बजटों और पंचवर्षीय विकास योजना के बीच अधिक तालमेल किया जा सके । पारंपरिक निचले स्तर वाले दृष्टिकोण से ऊपर से नीचे की तकनीक पर प्रतिमान बदलाव की सिफारिश की गई है जिसके अंतर्गत सीमावर्ती संसाधन आवंटनों और साथ ही परिणामों पर बल दिया जाए, न कि प्रक्रियाओं पर । इसके साथ-साथ सरकारी एजेंसियों को अधिक प्रचालन स्वायत्तता तथा प्रशासनिक व वित्तीय शक्तियों का विकेन्द्रीकरण किया जाना चाहिए जिससे कि उनकी कार्यकुशलता में सुधार हो सके ।

तथापि, कोई भी वित्तीय प्रबंधन पद्धति, चाहे वह कितनी ही सुदृढ़ हो, वांछित परिणाम उपलब्ध नहीं करा सकती जब तक कि मजबूत आंतरिक और बाह्य निगरानी पद्धतियां न हों । इसलिए आयोग ने आंतरिक और बाह्य दोनों लेखा-परीक्षा पद्धतियों को मजबूत बनाने के लिए उपायों की सिफारिश की है ।

[91]माधव गोडबोले (2003), पब्लिक एकाउन्टेबिलिटी एण्ड ट्रांसपेरेंसी, ओरिएन्ट लांगमेन, पृ. 231

सिफारिशों का सारांश

1. (पैरा 4.5.8) अवास्तविक बजट अनुमान

क. अनुमान लगाते समय धारणाएं वास्तविक होनी चाहिए । प्रत्येक वर्ष के अंत में, "अनुमानों "" और "वास्तविकताओं " के बीच अन्तर के कारणों का पता लगाया जाना चाहिए तथा उन्हें कम से कम करने के प्रयास किए जाने चाहिए । ये धारणाएं भी लेखा परीक्षा के अध्यधीन होनी चाहिए ।

ख. विभिन्न एजेंसियों/संगठनों/यूनिटों से ब्यौरे प्राप्त करके वार्षिक बजट तैयार करने और उन्हें एक पूर्व-निश्चित समुच्चय राशि में संयोजित करने की पद्धति की वजह से अवास्तविक बजट अनुमान प्राप्त होते हैं । इस पद्धति का और साथ ही "प्रवृत्तियों के विश्लेषण " के आधार पर बजट तैयार करने की पद्धति का परित्याग किया जाना चाहिए । इसके स्थान पर, प्रत्येक संगठन/एजेंसी के संबंध में व्यय की कुल सीमा का उल्लेख करके "ऊपर से नीचे " की पद्धति अपनाई जानी चाहिए ।

ग. वास्तविक अनुमान लगाने के लिए आंतरिक क्षमता का विकास किया जाना चाहिए ।

2. (पैरा 4.6.5) परियोजनाओं के कार्यान्वयन में देरी

क. परियोजनाओं और स्कीमों को विस्तारपूर्वक विचार करने के बाद ही बजट में सम्मिलित किया जाना चाहिए । बजट तैयार करने के लिए मानदण्डों का कठोरतापूर्वक पालन किया जाना चाहिए ताकि सांकेतिक प्रावधान करने और बड़ी संख्या में परियोजनाओं/स्कीमों के बीच संसाधनों के फैलाव से बचा जा सके ।

3. (पैरा 4.7.8) बेतरतीबवार व्यय पद्धति - वित्त वर्ष के अंत में खर्च की भीड़-भाड़

क. संशोधित नकद प्रबंधन पद्धति का कठारेतापूर्वक पालन किया जाना चाहिए । इस पद्धति का यथाशीध्र सभी अनुदान मांगों तक विस्तार किए जाने की जरूरत है ।

4. (पैरा 4.8.26) मध्य वर्ष परिप्रेक्ष्य का अपर्याप्त अनुपालन और योजना व बजट के बीच लुप्त निगरानी

[82]इस अध्याय के कुछ भाग श्री आई पी सिंह द्वारा तैयार पत्र से उद्धरित किए गए हैं ।

क. पाँच वर्षीय योजनाओं के माध्यम से मंत्रालयों/विभागों के लिए ऐसी ही मध्यावधि व्यय सीमा निश्चित करने के संबंध में और उन्हें योजना स्कीमों की जरूरत और उपायों तथा उन्हें आगे ले जाने की सुविधा के वार्षिक बजटों के साथ जोड़ने की जाँच और सिफारिश करने के लिए एक उच्च अधिकार-प्राप्त समिति गठित की जानी चाहिए ।

ख. स्पष्टता, पारदर्शिता और समेकन प्राप्त करने के लिए "तालमेल करने " की एक परियोजना कार्यान्वित करने के उद्देश्य से साधनोपाय लागू करने के उद्देश्य से, यू.के. के समान ही, उच्च अधिकार-प्राप्त समिति गठित करने की भी जाँच की जानी चाहिए ।

5. (पैरा 4.11.2) तदर्थ परियोजना घोषणाएं

क. बजटों में अथवा महत्वपूर्ण राष्ट्रीय दिवसों पर और प्रतिष्ठित व्यक्तियों द्वारा राज्यों के दौरों के दौरान परियोजनाओं और स्कीमों की घोषणा करने की प्रथा को समाप्त करने की जरूरत है । जो परियोजनाओं/स्कीमें अत्यंत जरूरी समझी जाएं उन पर वार्षिक योजनाओं में अथवा मध्यावधि आकलन किए जाने के समय विचार किया जा सकता है ।

6. (पैरा 4.12.6) आउटपुटों और परिणामों पर बल देने की बजाए बजटीय वित्तीय लक्ष्यों पर बल देना

क. आउटकम बजट पद्धति एक जटिल प्रक्रिया है और किसी मात्रा में उपयोगिता के साथ इसका प्रयास किए जाने से पहले इसमें अनेक उपाय अन्तर्निहित हैं । अग्रणी स्कीमों और कतिपय राष्ट्रीय प्राथमिकताओं के मामले में उचित तैयार और प्रशिक्षण के साथ शुरूआत की जा सकती है ।

7. (पैरा 4.13.4) अतर्कसंगत योजना - योजना-भिन्न भेद की वजह से संसाधन उपयोग में अकार्यकुशलता आती है ।

क. योजना बनाम योजना-भिन्न भेद को समाप्त किए जाने की जरूरत है ।

8. (पैरा 5.2.12) केंद्र प्रायोजित स्कीमों से संबंधित निधियों का प्रवाह

क. महालेखा नियंत्रक को, सी एण्ड ए जी के परामर्श से, केंद्रीय मंत्रालयों/विभागों से राज्यों में कार्यान्वयन एजेंसियों को मंजूरियों/अनुमोदन जारी करने की पद्धति कार्यान्वित करने के लिए सिद्धांत निर्धारित करने चाहिए जिससे कि अदायगी के समय निधि जारी करना

सुकर हो सके । सूचना और निधियों के इलेक्ट्रानिक प्रवाह के लिए, विशेष रूप से एन ई जी पी के अंतर्गत, उपलब्ध प्रौद्योगिकी और अवस्थापना को ध्यान में रखते हुए, तथा नया लेखा चार्ट लागू करते हुए, स्कीम को एक समयबद्ध ढंग से कार्यान्वित किया जाना चाहिए ।

9. (पैरा 5.3.6) वित्तीय सूचना पद्धति का विकास

क. सरकार में एक समयद्ध तरीके से, ब्राजील के एस आई ए एफ आई की तरह ही, एक जोरदार वित्तीय सूचना पद्धति कायम किए जाने की जरूरत है । यह पद्धति, जनता के लिए भी सभी स्तरों पर सरकारी व्यय के सबंधं में वास्तविक समय डाटा सुलभ होना चाहिए ।

10. (पैरा 5.4.3) क्षमता निर्माण

क. सरकार में व्यक्तियों और संस्थानों की क्षमता में सुधार किए जाने की जरूरत है ताकि वित्तीय प्रबंधन में सुधार कार्यान्वित किए जा सकें । इसे सुकर बनाने के लिए प्रशिक्षण का एक उचित कार्यक्रम तैयार और एक समयबद्ध तरीके से कार्यान्वित किए जाने की जरूरत है ।

11. (पैरा 6.3) लेखांकन की प्रोद्‌भवन पद्धति

क. लेखांकन की प्रोद्‌भवन पद्धति लागू करने की लागतों और लाभों की जाँच करने के लिए एक कार्यबल गठित किया जाना चाहिए । इस कार्यबल द्वारा विनियोग खातों और वित्त लेखों के मामले में इसकी अनुप्रयोज्यता के बारे में भी जाँच की जानी चाहिए ।

ख. प्रारंभ में, कुछेक विभागों/संगठनों का विनिर्धारण किया जा सकता है जहाँ लेखांकन की प्रोद्‌भवन पद्धति कार्यान्वित करके 2-3 वर्ष के अंदर, विशेष रूप से विभागीय वाणिज्यिक उपक्रमों में, प्रत्यक्ष लाभ प्रदर्शित किए जा सकते हैं ।

ग. इस प्रारंभिक कार्यान्वयन के परिणाम का विशेषज्ञों की एक समिति द्वारा अध्ययन किया जा सकता है जो केंद्रीय/राज्य स्तर पर, कुछ अपवादों के साथ, यदि कोई हो, सभी विभागों/संगठनों में इसे और आगे कार्यान्वित करने के बारे में सिफारिश करेगी । ऐसा क्रमिक ढंग से किया जा सकता है ।

घ. इसके कार्यान्वयन से पहले, लेखांकन कार्मिकों और निर्णय निर्माण प्रक्रिया में सभी पणधारियों की प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण जरूरतों का समाधान करना होगा तथा कार्यान्वयन की योजना के अनुसार एक सावधानीपूर्वक कार्य अनुसूची तैयार करनी होगी।

ड. नई पद्धति अपनाने से पहले, रिपोर्ट में अन्यत्र की गई सिफारिश के अनुसार, योजना, बजट और लेखों के बीच तालमेल कायम करने की जरूरत होगी तथा एक व्यवहार्य वित्तीय सूचना प्रणाली कायम करने की जरूरत होगी ।

12. (पैरा 7.5) आंतरिक लेखा परीक्षा

क. आंतरिक लेखा-परीक्षा से संबंद्ध कार्य आयोजित करने के लिए चुनिन्दा मंत्रालयों/विभागों में मुख्य आंतरिक लेखा-परीक्षक (सी आई ए) का एक कार्यालय स्थापित किया जाना चाहिए । इसकी आजादी, ड्यूटियों, कर्तव्यों, सी ए जी के साथ समन्वय की पद्धति की व्यवस्था एक संविधि द्वारा की जानी चाहिए ।

ख. सी आई ए, विभाग के सचिव को सीधे ही जिम्मेदार होना चाहिए ।

ग. प्रारंभिक चरणों पर, कार्मिकों को विद्यमान लेखा संवर्गों से लिया जाना चाहिए । भर्ती के लिए मानदण्ड और चुनिंदा कार्यों में निजी क्षेत्रक विशेषज्ञता का उपयोग करने के तरीके तैयार किए जा सकते हैं । इस कार्यालय के उचित कार्यकरण हेतु क्षमता निर्माण जरूरतों को अग्रिम रूप से तय किया जाना चाहिए ।

घ. सी एण्ड ए जी की दृष्टि से कार्य में दोहरापन न हो, यह सुनिश्चित करने के लिए प्रक्रियाओं को औपचारिक बनाया जाना चाहिए । इसका उद्देश्य, विशेषज्ञ लेखा-परीक्षा/कार्य आयोजित करने के लिए ध्यान केंद्रित करने में सी एण्ड ए जी की सहायता करना होना चाहिए ।

ड. सी एण्ड ए जी कार्यालय द्वारा आंतरिक लेखा-परीक्षा के संबंध में मानक निर्धारित किए जाने चाहिए ।

च. लेखांकन कार्यों को आंतरिक लेखा-परीक्षा से बिल्कुल अलग किया जाना चाहिए ।

छ. प्रचालन की एक उपयुक्त अवधि के बाद इस नई पद्धति के कार्यकरण और प्रभावशालिता की जाँच की जा सकती है । इस जाँच के परिणामों के आधार पर ऐसे कार्यालयों की स्थापना अन्य विभागों/मंत्रालयों मे की जा सकती है ।

ज. प्रत्येक मंत्रालय/विभाग में एक लेखा-परीक्षा समिति गठित की जानी चाहिए । इसमें एक अध्यक्ष और दो सदस्य सम्मिलित हो सकते हैं जिनकी नियुक्ति मंत्रालय/विभाग के प्रभारी

मंत्री द्वारा की जानी चाहिए । इसका अध्यक्ष सार्वजनिक जीवन में एक प्रख्यात व्यक्ति होना चाहिए । दो सदस्य, सरकार से बाहर के होने चाहिए । लेखा-परीक्षा समिति को आंतरिक और बाह्य लेखा-परीक्षा से संबंद्ध मामलों की देखभाल करनी चाहिए जिसमें उनकी सिफारिशों का कार्यान्वयन सम्मिलित है, तथा उसे संसद की सम्बद्ध संबंधित विभागीय स्थायी समिति को प्रत्येक वर्ष रिपोर्ट करनी चाहिए ।

13. (पैरा 7.6.5) एकीकृत वित्तीय सलाहकार

क. मंत्रालय के मुख्य वित्त अधिकारी के रूप में वित्तीय सलाहकार की भूमिका को, जो मंत्रालय/विभाग के सचिव के प्रति जिम्मेदार और जवाबदेह है, स्वीकारा जाना चाहिए और दोहरी जवाबदेही की प्रवृत्ति को समाप्त किया जाना चाहिए ।

ख. आधुनिक वित्तीय प्रबंधन पद्धति के साथ पर्याप्त प्रशिक्षण और अनुभव वाले अधिकारियों को मंत्रालयों/विभागों में वित्त सलाहकार के रूप में तैनात किया जाना चाहिए ।

14. (पैरा 8.8.7) संसद के प्रति जवाबदेही

क. संसदीय निगरानी तंत्र को और सुदृढ़ करने के उद्देश्य से, संसदीय समितियों द्वारा यथासंभव अधिकाधिक लेखा-परीक्षा पैराग्राफों की जांच की जानी चाहिए । इसे सुकर बनाने के वास्ते पी ए सी और सी ओ पी यू वर्ष के शुरू में ही यह निर्णय ले सकते हैं कि उनके द्वारा किन पैराग्राफों की जाँच की जाएगी तथा किनकी उनकी उप-समितियों द्वारा जाँच की जाएगी (इस प्रयोजनार्थ गठित) । वे अन्य पैराग्राफों को संबंधित विभागीय संबद्ध स्थायी समितियों को सौंपने पर विचार कर सकते हैं । उद्देश्य सभी पैराग्राफों की एक वर्ष के अंदर जांच पूरी करना होगा । अपवादात्मक मामलों में, पी ए सी/सी ओ पी यू का अध्यक्ष किसी पैराग्राफ को एक वर्ष से अधिक समय तक चालू रखने के लिए प्राधिकृत कर सकता है । यदि फिर भी कुछ पैराग्राफ बाकी रह जाएं तो यह पी ए सी और सी ओ पी यू पर निर्भर करेगा कि वह उन्हें विभागीय लेखा-परीक्षा समितियों का सौंप दे (इस रिपोर्ट के पैराग्राफ 7.5 में की गई सिफारिश क अनुसार) ।

15. (पैरा 8.9.7) लेखा-परीक्षा और सरकार/सरकारी एजेंसियों के बीच संबंध

क. अधिक सार्वजनिक जवाबदेही और परिणामतः लेखा-परीक्षा और लेखा-परीक्षितों के बीच बेहतर समझ-बूझ और तालमेल कायम किए जाने की जरूरत है ।

ख. लेखा-परीक्षा द्वारा संतुलित रिपोर्टिंग की जानी चाहिए । लेखा-परीक्षा रिपोर्टों में मात्र आलोचना पर ध्यान केंद्रित नहीं किया जाना चाहिए बल्कि इसमें उचित आकलन और मूल्यांकन किया जाना चाहिए जिसका अर्थ होगा कि उत्तम निष्पादन को भी सराहा जाए।

ग. कार्यपालिका और लेखा-परीक्षा के बीच, वरिष्ठ स्तर सहित, अधिक अन्योन्यक्रिया और साथ ही समन्वय की भी जरूरत है । इसके अंतर्गत नियमित और सार्थक बैंठकें सम्मिलित होनी चाहिए जिनके दौरान महत्वपूर्ण मुद्दों पर चर्चा की जा सकती है और इस संबंध में निष्कर्ष निकाले जा सकते हैं कि लेखा-परीक्षा द्वारा की गई सिफारिशों से उत्पन्न मुद्दों पर क्या किए जाने की जरूरत है । महालेखाकार द्वारा प्रशासनिक सचिवों को तिमाही रूप से पत्र लिखे जाने चाहिए जिनमें लेखा-परीक्षा द्वारा अपने निरीक्षणों के दौरान नोट किए गए महत्वपूर्ण मुद्दों और सुधार के क्षेत्रों के बारे में सूचित किया जाना चाहिए ।

16. (पैरा 8.10.4) लेखा-परीक्षा की समय की पाबंदी

क. बाह्य लेखा-परीक्षा को निरीक्षण और रिपोर्टिंग करने में अधिक समय का पाबंद होना चाहिए जिससे कि उनकी रिपोर्टों का उपयोग समय पर सुधारात्मक कार्रवाई हेतु किया जा सके । आलोच्य वर्ष के दौरान सभी लेखा-परीक्षा अगले वर्ष के 30 सितम्बर तक पूरी हो जानी चाहिए । प्रारंभ में, सभी लेखा-परीक्षा रिपोर्टों को 31 दिसम्बर तक अंतिम रूप दिया जाना चाहिए तथा इस तारीख को धीरे-धीरे आगे बढ़ाया जा सकता है ।

ख. डाटा संग्रहण और विश्लेषण हेतु आई टी का अधिकाधिक उपयोग किया जाना चाहिए।

ग. सरकारी एजेंसियों को भी लेखा-परीक्षा टिप्पणियों के प्रति प्रतिक्रिया व्यक्त करनी चाहिए और यह सुनिश्चित करना चाहिए कि सुधारात्मक और उपचारात्मक कार्रवाई न केवल रिपोर्ट की गई अनियमितताओं को दूर किया जाए बल्कि स्कीम की कमियों का भी समाधान किया जाए ।

17. (पैरा 8.11.5) लेखा-परीक्षा के प्रति अपर्याप्त प्रतिक्रिया

क. बकाया रहते लेखा-परीक्षा पैराग्राफों का मानीटरन उनके संबंध में प्रत्येक मंत्रालय/विभाग में एक डाटाबेस कायम करके किया जाना चाहिए । लेखा-परीक्षा पैराग्राफों के उत्तर भेजने में सतत चूक के मामले में, संबंधित अधिकारी के विरूद्ध कार्रवाई करने के लिए एक प्रक्रिया निर्धारित की जानी चाहिए ।

अध्यक्ष, प्र.सु.आ. का भाषण
वित्तीय प्रबंधन पद्धतियों के सुदृढ़ीकरण पर
राष्ट्रीय कार्यशाला
स्थानः राष्ट्रीय लोक वित्त तथा नीति संस्थान, नई दिल्ली
23 जुलाई 2008

आयोग का कार्यक्षेत्र बहुत विशाल है। अभी तक आयोग ने अनेक महत्वपूर्ण मुद्दों पर 8 रिपोर्टें प्रस्तुत की हैं। किंतु अब आयोग को इस महत्वपूर्ण मुद्दे पर विचार करना है कि किस प्रकार सरकार की प्रणाली को प्रशासित और संचालित किया जाए। इसे, देश के लिए एक कुशल और जवाबदेह प्रशासन की प्राप्ति के लिए सुझाव देने हैं। हाँ, सुधारों की राजनीतिक अर्थव्यवस्था में अन्तर्निहित कठिनाइयों की अनदेखी नहीं की जा सकती। देश ने इस मार्ग को भली-भांति पार किया है। किंतु आगे एक कठिन मार्ग है। इसी राजनीतिक इच्छा के साथ जिसने इस प्रयास की शुरूआत की है और समर्थन का विस्तार किया है, यह ध्येय प्राप्त किया जा सकता है।

मैं आपका परिचय उस बड़ी तस्वीर से कराना चाहता हूँ जिसे प्रशासनिक सुधार आयोग अपनी विभिन्न रिपोर्टों के माध्यम से प्राप्त करना चाहता हूँ। वस्तुतः इन तीनों रिपोर्टों की सर्वाधिक महत्वपूर्ण त्रयी अब निम्नलिखित के संबंध में कार्य करना हैः

1. सिविल सेवा सुधारः कार्मिक पुनर्संरचना
2. सरकार की प्रणाली
3. वित्तीय प्रबंधन पद्धतियाँ

आयोग, और अधिक जवाबदेही के साथ अधिक स्वायत्तता की पद्धति लागू करना चाहेगा। इस प्रयोजनार्थ, यह सिविल सेवा सुधार के संबंध में अपनी रिपोर्ट में सरकार की एक कार्यान्वयन पद्धति के रूप में कार्यकारी एजेंसियों की एक पद्धति और नीति निर्माण और नीतियों के कार्यान्वयन को अलग करने की पद्धति की सिफारिश करने का प्रस्ताव कर रहा है। इसकी प्राप्ति हेतु हम निम्नलिखित उपायों का सुझाव दे रहे हैं :

प्रथमतः सामान्य रूप से नीति निर्माण को कार्यान्वयन जिम्मेदारियों से अलग किया जाना चाहिए। मंत्रालयों को केवल नीति निर्माण का कार्य करना चाहिए। कार्यान्वयन निकायों को, उनके द्वारा किए

जाने वाले कार्य के लिए जवाबदेह बनाकर, उन्हें और अधिक प्रचालन स्वायत्तता व शिथिलता प्रदान करके, कार्यकारी एजेंसियों के रूप में पुनर्गठित किए जाने की जरूरत है (जैसा कि यू.के., आस्ट्रेलिया, न्युजीलैण्ड, जापान, स्वीडन, सिंगापुर में किया गया है) । जवाबदेही के प्रयोजनार्थ, कार्यकारी एजेंसियों को, प्राप्त किए जाने वाले निष्पादन लक्ष्यों का उल्लेख करते हुए, विभागीय मंत्रियों के साथ वार्षिक निष्पादन करारों पर हस्ताक्षर करने हैं । कार्यकारी एजेंसियां, अग्रिम रूप से परिभाषित और अवधि के अंत का निष्पादन मापने के लिए एक बैंचमार्क के रूप में प्रयुक्त निष्पादन लक्ष्यों के माध्यम से, विभागीय मंत्री के प्रति सीधे ही जवाबदेह होंगी । जवाबदेही के ऐसे पूर्व विनिर्देश के बदले में कार्यकारी एजेंसियों को आवश्यक वित्तीय स्वायत्तता प्रदान की जानी चाहिए । कार्यकारी एजेंसियों के प्रमुखों को वरिष्ठ कार्यकारी सेवा से लिया जाना चाहिए ।

हम यह सिफारिश करने का भी प्रस्ताव कर रहे हैं कि सरकारी सेवकों को उनके कैरियर के प्रारंभ में ही कार्यक्षेत्र आवंटित किया जाना चाहिए और उस कार्यक्षेत्र में अपने वर्षों के अनुभव के साथ वे कार्यक्षेत्र विशेषज्ञता प्राप्त करेंगे । जैसा कि सुरिन्दर नाथ समिति द्वारा सुझाया गया है, "लोक वित्त तथा वित्तीय प्रबंधन " के साथ डील करने वाला एक विशिष्ट कार्यक्षेत्र होगा । इसलिए, अधिकारीगण, जिन्हें यह कार्यक्षेत्र आवंटित कर दिया जाएगा, उन्हें वित्तीय मुद्दों से डील करने का विशिष्ट ज्ञान होगा । इसलिए, कार्यकारी एजेंसियों के प्रधानों को अपने कार्य निष्पादित करने में सहायता प्रदान करने के वास्ते वित्त के क्षेत्रों में विशेषज्ञता वाले अधिकारियों की कोई कमी नहीं होगी । एक बार यह जिम्मेदारी कार्यकारी एजेंसियों के प्रधानों को सौंप दिए जाने पर यह अनिवार्य होगा कि अपेक्षित मात्रा में वित्तीय आजादी उन्हें प्रदान की जाए जिससे कि वह निर्धारित लक्ष्य प्राप्त करने में समर्थ हो सकें । उन्हें यह प्राप्त करने में समर्थ बनाने के लिए, वित्तीय प्रबंधन और जवाबदेही की एक नई स्कीम तैयार करनी होगी जिसमें उन्हें एक समर्थनकारी परिवेश प्राप्त हो सके जो केंद्रीयकृत न हो तथा अपनी तात्कालिक आवश्यकताओं के प्रति अधिक प्रतिक्रियाशील हो । लाइन-आधारित बजट पद्धति, पुनर्विनियोग और पूरक मांगों की बोझिल प्रक्रियाओं को, मेरे विचार में समाप्त करना होगा, जो एक केंद्रीयकृत पद्धति में अपनाई जाती हैं ।

आधुनिक पद्धति के अन्तर्गत, जिसकी भविष्य के लिए कल्पना की जा रहीं है, प्राधिकारी के वित्तीय स्वायत्तता प्रदान की जानी चाहिए तथा इस प्राधिकार का उपयोग एक ऐसी पद्धति प्राप्त करने के लिए सतत रूप से तथा कार्यकुशलता के साथ किया जाना चाहिए जिसके तहत लक्ष्य प्राप्तियोग्य हों और परिणाम सभी को दिखाई दें । प्राधिकारी खुद भी प्रक्रियाओं और परिणामों के बारे में सतर्क रहेगा । आन्तरिक लेखा-परीक्षा की एक प्रभावी पद्धति से यह सुनिश्चित होगा कि वित्तीय उपयुक्तता का पालन

किया जाता है । सगंठन के वित्तीय प्रबंधन में मदद देने के लिए बाह्य लेखा-परीक्षा द्वारा निभाई जाने वाली भूमिका के बारे में मुझे कुछ सन्देह है । बाह्य लेखा-परीक्षा समकालिकता के साथ समय-सीमा में आयोजित नहीं की जाती तथा कभी-कभी लेखा-परीक्षा आपत्तियों का निपटान करने में कई वर्षों का अन्तर हो जाता है । इससे संगठन प्रधान को वित्तीय प्रक्रिया को नियंत्रण में रखने में मदद नहीं मिलती । संगठन में वित्तीय अनुशासन बनाए रखने के लिए, जिसे और अधिक स्वायत्तता प्रदान की जाएगी, आन्तरिक लेखा-परीक्षा की भूमिका को भली-भॉति विकसित करना होगा । जिस पद्धति को हम लागू करने की उम्मीद करते हैं, उसने अन्तरिक्ष विभाग और परमाणु ऊर्जा विभाग के मामले में भली-भॉति कार्य किया है जहॉ वित्तीय प्रत्यायोजन किया गया है तथा चैकों और संतुलनों की एक प्रभावी आन्तरिक पद्धति लागू की गई है ।

अगली चिन्ता की बात जिसपर आयोग विचार करना चाहता है वह प्रोदभवन लेखा पद्धति लागू करने की जरूरत है । अपने वैयक्तिक लेखों का प्रबंधन करते समय हम, परिसम्पत्तियों और देनदारियों का तुलन पत्र बनाए रखते हुए दोहरी लेखा पद्धति अपनाते हैं, तो फिर क्यों भिन्न दृष्टिकोण अपनाते हैं जबकि हम सार्वजनिक धन और सार्वजनिक सम्पत्ति के साथ डील करते हैं । मेरे नोटिस में यह बात आई है कि जब समय और लागत में वृद्धि होती है, तब कभी-कभी रिकार्डों से कुल राशि का पता लगाना कठिन है जिसकी सरकारी एजेन्सियों द्वारा अदायगी की गई है, जो परियोजनाओं को कार्यान्वित करती हैं । सरकारी एजेन्सियों द्वारा पूॅजीगत परिसम्पत्तियों की मरम्मत और पुनरूद्धार के साथ डील करने में अनेक वर्षों तक लेखों और अदायगियों का समायोजन नहीं किया जाता । क्योंकि सृजित परिसम्पत्तियों का सरकारी बहियों में कोई उल्लेख नहीं किया जाता इसलिए अनेक परिसम्पत्तियां असंतोषजनक अनुरक्षण की वजह से वैसे ही पड़ी रहती हैं । ये सभी समस्यां इकट्ठी हो जाती हैं जिसका निवल परिणाम यह होता है कि हमें उस सेवा की लागत का अन्दाजा नहीं हो पाता जो हम प्रदान कर रहे हैं, हमे सोच समझकर यह निर्धारित नहीं कर पाते कि कब और किस लागत पर भावी पूॅजीगत निवेश किए जाने हैं । परियोजना में प्रयुक्त निधियों की अवसर लागत ज्ञात नहीं हो पाती इसलिए निवेशों पर प्रतिफल का भी निर्धारण नहीं हो पाता । ये कुछेक उदाहरण हैं जो मेरे दिमाग में आए हैं । मुझे विश्वास है कि यहॉं बैठे सभी लोगों को उन समस्याओं और कमियों की बेहतर जानकारी होगी जिनका हम सामना कर रहे हैं जबकि नकदी लेखा पद्धति सीमित है । व्यय को नियंत्रित करने में नकदी लेखा पद्धति ने अच्छा कार्य किया है । तथापि, अब आयोग का इरादा प्रशासन को ऐसे स्तर पर ले जाना है जहॉं यह अपने निष्पादन के लिए जिम्मेदार होगा । जब हमें अधिक जवाबदेही के साथ और अधिक स्पायत्तता लागू करनी है तो हमें सोच समझकर वित्तीय निर्णय लेने होंगे और बहु-वर्षीय बजट पद्धति अपनानी होगी

। वर्ष के अन्त में बजट के व्ययगत होने से निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त करने में समस्याएं उत्पन्न होती हैं । तिमाही-वार और कभी-कभी मास-वार खर्च पर प्रतिबंध से खर्च अनुशासन कायम हुआ है किन्तु इससे लक्ष्यों की उपलब्धि प्रभावित हुई है । हमें वित्त मंत्रालय द्वारा हमारी व्यय पद्धति के मानीटरन की पद्धति से बाहर निकलना है और एक ऐसी पद्धति की ओर बढना है जिसके अन्तर्गत खर्च संबंधी निर्णय विवेकपूर्ण निर्णयों पर आधारित हों । ऐसे निर्णयों का साम्यता पर प्रभाव पडता है । प्रोदभवन लेखांकन पद्धति जटिल है तथा यहाँ उपस्थित महानुभावों को, प्रोदभवन लेखांकन पद्धति के कार्यान्वयन हेतु नक्शा तैयार करने में आयोग की मदद करनी होगी ।

भारतीय सुधार प्रक्रिया को बडी विश्व प्रक्रिया के भाग रूप में देखा जाना चाहिए । हमें अपनी नीतियों और प्रथाओं को अन्तर्राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था की वास्तविकताओं के अनुकूल बनाना होगा । दार्शनिक क्षेत्र में हमारे सुधार प्रतिमान बदलाव के अनुसार होने चाहिए जो हम विश्व में चारों ओर देख रहे हैं । अन्तर्राष्ट्रीय अनुभवों का अध्ययन करने पर हमने महसूस किया है कि यदि सरकार को इस प्रतिस्पर्धी परिवेश में कायम रहना है तो उन्हें वित्तीय प्रंबधन की और अधिक अनुशासित तथा कठोर पद्धति में बदलना हेगा । अन्य देशों ने वैश्वीकरण का दबाव भारत की तुलना में पहले अनुभव किया और उन्होंने वित्तीय सुधार अपनाकर अपनी प्रतिक्रिया व्यक्त की । भारत को भी, अब जितनी जल्द हो सके अपनी वित्तीय प्रबंधन पद्धति को मजबूत करने का मार्ग अपनाना होगा ।

इस सहस्राब्दि में अन्तर्राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था अधिक एकीकृत तथा और अधिक जटिल व कठिन बन गई है । कोई भी देश अलग-थलग नहीं रह सकता । यदि हम अपनी नीतियों की सही ढंग से संरचना करने तो हमें वैश्वीकरण के प्रभाव से डरनें की जरूरत नहीं है क्योंकि वैश्वाकरण वस्तुतः उत्तम नीतियों के लाभों में वृद्धि करता है चाहे इससे खराब नीतियों की लागत में वृद्धि ही हो । हमें अपने आपमें विश्वास कायम करना होगा-अपनी क्षमता की समझ के फलस्वरूप विश्वास तथा यह समझने के लिए अपनी नीतियों को ढालने की इच्छा कि हम बगैर समय गवाएं अपनी क्षमता प्राप्त कर लेंगे ।

यह समझा जाना चाहिए कि सरकार के पास उपलब्ध निधियाँ की एक अवसर लाभप्रदता है जो कारपोरेट और विश्व व्यवस्था के लिए उपलब्ध नहीं है । ऐसी निधियों के खर्च करने की नीतियों से डील करते समय व्यक्ति को प्राप्त किए जाने वाले परिणामों के बारे में स्पष्ट होना चाहिए तथा उन्हें सरकारी ढाँचे के अन्दर सुचारू रूप से कार्यान्वित करने की दिशा में कार्य करना चाहिए ।

परिवर्तन लाने के लिए तथा वित्तीय जवाबदेही व लेखांकन फ्रेमवर्क की व्यवस्था करने के लिए भी हमें एक विधान की जरूरत है । उदाहरण के लिए आस्ट्रेलिया में, 1997 के वित्तीय तथा जवाबदेही

अधिनियम में ऐसे फ्रेमवर्क की व्यवस्था है । आस्ट्रेलियाई अधिनियम के अंतर्गत, एजेंसियों के मुख्य कार्यकारियों को अपने वित्तीय प्रबंधन में अधिक शिथिलता और स्वायत्तता प्रदान की जाती है; उन्हें सार्वजनिक संसाधनों का कुशलतापूर्वक, प्रभावी व नैतिक उपयोग को भी प्रोत्साहित करना होता है । हमें ऐसे विधान की जरूरत है । इसके अलावा, इस विधान में बजट प्रक्रिया के लिए कुछेक आवश्यकताओं को भी सम्मिलित किया जा सकता है, जैसा कि आज की चर्चाधीन रिपोर्ट में सिफारिश की गई है ।

कुछेक अन्य मुद्दे जिन्हें विगत में अनेक मंचों पर उठाया गया है, योजना तथा योजना-भिन् व्यय के बीच भेद को समाप्त करने, राजस्व और पूंजीगत व्यय के बीच और अधिक यथार्थवादी भेज करने और बजट में प्रभारित और पारित व्यय के भेद को समाप्त करने की जरूरत है । मैं चाहूँगा कि यहां उपस्थित लोग इस बात पर चर्चा करें कि क्या ऐसे मुद्दों के समाधान से बेहतर बजट-पद्धति कायम हो सकती है ।

कुछ अन्य मुद्दे जो मेरे मस्तिष्क में आए हैं वे केंद्र से राज्यों को अंतरित की जाने वाली निधियों का प्रभावी उपयोग सुनिश्चित की जरूरत, कार्यान्वयन में पेश आने वाली समस्याओं के समाधान, केंद्र प्रायोजित स्कीमों के लिए निधियां जारी करने और योजनेतर स्कीमों और ऐसे उपायों की है जो इन बाधाओं को दूर करने के लिए उठाए जा सकते हैं ।

इसके साथ ही अब समय है जबकि हम उन मुद्दों को हल करें जिनकी वजह से हमारी नीतियां असफल रहती हैं अथवा असंतोषजनक रहती है । ये सब्सिडियों के रूप में हो सकती हैं, जो गरीबों तक नहीं पहुंच पाती, परियोजनाओं के समय और लागत में बढ़ोतरी होती है, आदि । इनका सभी का परिणाम यह होता है कि लक्ष्य प्राप्त नहीं हो पाते । मेरा मत है कि कार्यक्रमों और परियोजनाओं को तैयार और उनकी योजना बनाते समय, एक मजबूत वित्तीय प्रबंधान पद्धति से उनसे संबद्ध जोखिमों की सही जानकारी प्राप्त होनी चाहिए । इसके अंतर्गत उन कारकों को समझना सम्मिलित है जिनकी वजह से कार्यक्रम सफल नहीं होते अथवा वे उद्देश्य प्राप्त नहीं होते जो निर्धारित किए गए हैं ।

मैंने देखा है कि कभी-कभी योजना स्कीमों को बगैर सोचे-समझें फैला दिया जाता है । हम, वांछित परिणामों के संबंध में ऐसी स्कीमों के घटिया प्रभाव पर पछताते हैं । क्या ऐसे उपायों से मुख्य उद्देश्य को प्राप्त करने में बाधा आती हैं । क्या वित्तीय प्रबंधन पद्धति को कार्यक्रमों को समेकित करने में और कार्यकरण में कोई भूमिका नहीं होनी चाहिए जिससे कि उन्हें निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु और अधिक व्यवहार्य बनाया जा सके ।

हमारी वित्तीय पद्धति ने अभी तक काफी अच्छी तरह से कार्य किया है । यह और भी बेहतर बनने में समर्थ है । संक्षिप्त ऑक्सफोर्ड शब्दकोश में "सुधारों " की परिभाषा, "अशुद्धियों, त्रुटियों अथवा गलतियों को दूर अथवा परित्याग करके बेहतर " बनने अथवा होने के रूप में की गई है । रा.लो.वि.नि.सं. की रिपोर्ट में यही प्रस्ताव किया गया है – अशुद्धियों, दोषों को दूर करना तथा विगत के प्रयासों को इस आशा के साथ कार्यान्वित करने का है कि हमारी वित्तीय प्रबंधन पद्धति से अर्थव्यवस्था की प्रगति में वृद्धि होगी और कि शुमपीटर के स्मरणीय शब्दों में "फिनोमिना आफ डवलपमेंट " क्रेडिट होगा ।

इस प्रकार से अर्थव्यवस्था अब अंतर्राष्ट्रीय आर्थिक दबावों से जुड़ी है, यह भी आवश्यक है कि देश द्वारा अपने आपको बचाने और मुद्रास्फीतिकारी दबावों को नियंत्रित करने के लिए उपाय करने चाहिए। इस प्रकार राजकोषीय विवेक और मौद्रिक नियंत्रण की अहमियत समकालीन प्रसंग में कि पुरानी पारंपरिक अच्छाइयों का महत्व समाप्त नहीं हुआ है । यह समझा जाना चाहिए कि वास्तव में एक सुदृढ़ और आंतरिक रूप से सतत मेक्रो प्रबंधन का, राजकोषीय, मौद्रिक व विनिमय दर नीतियां तथा एक पर्याप्त संस्थागत और कानूनी संरचना जैसे पहलुओं को कवर करते हुए, कोई प्रतिस्थापन नहीं है जिनसे सुचारू मध्यस्थता व नियंत्रण में मदद मिलती है ।

पद्धति में, उत्पादकता, कार्यकुशलता और अन्ततः लाभप्रदता के विश्लेषण में सुधार की सदा ही गुंजाइश रहती है, जिससे परम्पराओं और प्रदाय पद्धतियों की अन्तर्निहित शक्ति में वृद्धि करने में मदद मिलती है । हम आजकल सामाजिक क्षेत्रक के सुधार की जिस प्रक्रिया में लगे हैं, वह तब तक सफल नहीं हो सकता जब तक कि वित्तीय पद्धति खुद भी मजबूत और कुशल न हो जिससे कि इससे अधिक निवेश स्तरों को समर्थन प्रदान करने में और विकास को बढ़ावा देने में तथा एक उत्पादक व प्रतिस्पर्धी अर्थव्यवस्था कायम करने में मदद मिले । इसलिए, संरचनात्मक और वित्तीय सुधार परस्पर रूप से एक-दूसरे के समर्थक और बनाए रखने में सहायक हैं ।

कोई भी सुधार कठिनाई के बगैर नहीं हो सकता, हमें यह समझना है कि प्रतिस्पर्धी कुशलता की खोज में कमजोर व अकार्यकुशलता को आघात पहुॅचेगा । तथापि, ये कठिनाइयाँ एक मजबूत और सक्षम वित्तीय पद्धति तैयार करने के लिए, आवश्यक आधार हैं, जो अंतर्राष्ट्रीय प्रथाओं के अनुरूप होंगी तथा विकास, साम्यता और न्याय के हमारे राष्ट्रीय ध्येय को आगे बढ़ाने में अपना विशिष्ट योगदान करेंगी।

मुझे विश्वास है कि, योजना, बजट पद्धति तथा लेखांकन की सही प्रथाओं के साथ एक मजबूत वित्तीय प्रबंधन पद्धति से सरकार में एक परिणामोन्मुखी प्रदाय पद्धति कायम करने के लिए वांछित रूपरेखा उपलब्ध होगी । एक प्रजातांत्रिक और संधीय राजतंत्र में, जैसा कि हमारा है, सुधारों के संबंध में

सामान्य सहमति होना आवश्यक है। ऐसा मतैक्य उभरेगा। जो राज्य प्रारंभ में सुधार कार्यक्रम के बारे में कुछ हिचकिचाहट दिखा रहे थे, वे अब इन्हें उत्साह के साथ अपना रहे हैं। सुधार प्रयासों के समर्थन में राजनीतिक क्षेत्र में भी विस्तार हो रहा है।

हमारा ध्येय वही होगा जो एथेन्स के प्राचीन नगर में मंत्रिमण्डल सदस्यों द्वारा ली जाने वाली शपथ के समय था:

> "हम, सार्वजनिक ड्यूटी की सार्वजनिक भावना में तेजी लाने के लिए अधिकाधिक प्रयास करेंगे; कि इस प्रकार .... हम इस नगर को न केवल और कम नहीं, बल्कि महान, बेहतर तथा और अधिक सार्थक सुंदर बनाएंगे जो हमें सौंपे गए नगर से सुंदर होगा।"

संलग्नक I (2)

भारत में वित्तीय प्रबंधन पद्धति के सुदृढ़ीकरण पर कार्यशाला
23 जुलाई 2008

राष्ट्रीय लोक वित्त तथा नीति संस्थान, नई दिल्ली

प्रतिभागियों की सूची

क्रम सं.	नाम	पदनाम
1.	श्री विनोद राय	भारत का नियंत्रक और महालेखा परीक्षक
2.	डॉ. रेणुका विश्वनाथन	सचिव (सी एण्ड पी जी), मंत्रिमण्डल सचिवालय
3.	श्री वी.एन. कैला	लेखा महानियंत्रक
4.	श्री राकेश जैन	डी जी (ए ई सी), भारत के सी ए जी का कार्यालय
5.	श्री आर एस नेगी	ए ए ओ, वित्त (बजट) विभाग, दिल्ली सरकार
6.	श्री आई.पी. सिंह	भारत का पूर्व उप सी ए जी
7.	श्री अशोक दास	प्रधान सचिव (वित्त), म.प्र. सरकार
8.	श्री सुभाष गर्ग	प्रधान सचिव (वित्त), राजस्थान सरकार
9.	सुश्री अनन्य रे	संयुक्त सचिव और वि.स., जल संसाधन मंत्रालय, नई दिल्ली
10.	श्री बी.बी. पंडित	डी.जी. (लेखा-परीक्षा), सी ए जी कार्यालय
11.	श्री संदीप सक्सेना	उप सी जी ए, सी जी ए कार्यालय
12.	श्री वी. भास्कर	संयुक्त सचिव, 13वाँ वित्त आयोग
13.	श्री आर. श्रीधरन	संयुक्त सचिव (एस पी) तथा सलाहकार (एफ आर), योजना आयोग
14.	श्री अजय सेठ	सचिव (बी एण्ड आर), कर्नाटक सरकार
15.	श्री के.पी. कृष्णन	संयुक्त सचिव, आर्थिक कार्य विभाग, भारत सरकार
16.	श्री एस.सी. जैन	ई डी (सी एफ) आई ओ सी

17.	श्री अजय गर्ग	संयुक्त सचिव (वित्त/आयोजना)
18.	श्रीमती बेनिता शर्मा	जेण्डर विशेषज्ञ
19.	डा. पी. उमानाथ	उप सचिव (बजट), वित्त विभाग, तमिलनाडु सरकार
20.	श्री बी.सी. मोहपात्र	संयुक्त सचिव, महाराष्ट्र सरकार
21.	श्री सुनील सोनी	प्रधान सचिव, महाराष्ट्र सरकार
22.	श्री दीपक सेनगुप्ता	संयुक्त निदेशक-योजना, दिल्ली सरकार
23.	श्री एल.एन. मीना	संयुक्त निदेशक-योजना, दिल्ली सरकार
24.	श्री संतोष कुमार	निदेशक (वित्त), स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय
25.	श्री रविन्द्र घोंगड़े	निदेशक, लेखे एवं ट्रेजरी, मुम्बई
26.	श्री बी.एल. पाठक	संयुक्त सचिव (योजना विभाग), राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र, दिल्ली सरकार
27.	श्री डी.के. मल्होत्रा	अवर सचिव, वित्त, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र, दिल्ली सरकार
28.	श्री बी.एस. रावत	उप निदेशक, योजना विभाग, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र, दिल्ली सरकार
29.	श्रीमती परनीत सूरी	विशेष सचिव, वित्त, पंजाब सरकार
30.	श्री एस.एन. शुक्ला	सी ओ ए, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र, दिल्ली सरकार
31.	श्री एस पी सिंह	उप निदेशक, वित्त, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र, दिल्ली सरकार
32.	डा.बी.के. शर्मा	निदेशक (आयोजना), दिल्ली सरकार, दिल्ली सचिवालय
33.	डा. राम मोहन	सलाहकार (वित्त), रेलवे बोर्ड
34.	डा. आई वाई आर कृष्णा राव	प्रधान सचिव (वित्त) आंध्र प्रदेश सरकार

संलग्नक-I (3)

समूहों द्वारा की गई सिफारिशें

समूह I : बजटीय पद्धति में सुधार - केंद्रीय

- बजट प्रक्रियाः यह अनिवार्य है कि अपेक्षित सूचना और लेखे समय पर उपलब्ध कराए जाएं और वे विश्वसनीय हों ।
- योजना तथा योजना-भिन्न विभाजनः योजना और योजना-भिन्न भेद को समाप्त किया जाना चाहिए ।
- पूंजीगत और राजस्व व्ययः प्रारंभ में, पूंजीगत परिसंपत्तियों के सृजन के उद्देश्य से राजस्व अनुदानों से संबंधित प्रकटन, विद्यमान राजस्व और पूंजीगत लेखांकन पद्धति में परिवर्तन किए बगैर किए जा सकते हैं ।
- बहु-वर्षीय बजट पद्धति - अग्रिम व्यय सीमाः
- तीन वर्षीय परिप्रेक्ष्य बजट पद्धति, पहला वर्ष अनुमोदन हेतु, अगले दो वर्ष उदाहरणात्मक हैं - रोलिंग फ्रेमवर्क
- आगे ले जाने का प्रावधान
- स्कीम-वार शिथिलता के साथ तीन वर्षीय परिप्रेक्ष्य बजट
- बजट पद्धति में निष्पादन अनुस्थापन
- निष्पादन संकेतकों के साथ निष्पाद आधारित बजट पद्धति
- संस्थागत सहायताः वि.स. द्वारा विभागीय प्रबंधन समिति गठित की जानी चाहिए जिसका अध्यक्ष सचिव हो ।

समूह II : वित्तीय सुधारों के लिए सुदृढ़ीकरण के लिए संस्थागत सुधार

I. वित्तीय प्रबधन में एकीकृत वित्तीय सलाहकार की भूमिका

- वित्त मंत्रालय द्वारा जारी चार्टर में निर्धारित आई एफ ए की भूमिका का जी एफ आर 64 के प्रावधानों के साथ समायोजन किया जाना चाहिए तथा सी ए ओ और

सी एफ ए की भूमिका तथा दोनों के बीच संबंध को परिभाषित करते हुए विधान में परिलक्षित की जानी चाहिए ।

- वि.स. को जिस विस्तृत रूपरेखा के अंदर कार्य करना चाहिए उसका निर्धारण उसकी व्यावसायिक दक्षता, निपुणता और समर्थन पद्धतियों की दृष्टि से किया जाना चाहिए।
- खर्च करने वाले विभाग और वित्त मंत्रालय के बीच सेतु के रूप में वि.स. की भूमिका प्रस्तावित संविधि में परिभाषित की जानी चाहिए ।
- कार्यक्रम कार्यान्वयन के संबंध में जवाबदेही के वित्तीय औचित्य के सिद्धांतों को और साथ ही प्रस्तावित संविधि में भी समाहित किया जाना चाहिए ।
- वित्त मंत्रालय में "वित्तीय प्रबंधन स्कंध " नामक एक पृथक स्कंध होना चाहिए जिसका प्रधान महानियंत्रक, वित्तीय प्रबंधन हो जिसका चयन वित्तीय प्रबंधन और लेखा-पद्धति के क्षेत्र में विशेषज्ञों के एक समूह में से किया जाए ।
- सहायक स्टाफ तथा वित्तीय प्रबंधन में सभी अधिकारियों की भर्ती अपेक्षित अर्हताओं वाले व्यावसायिकों में से की जानी चाहिए ।

II. आंतरिक लेखा-परीक्षा और आंतरिक नियंत्रण

- मंत्रालयों/विभागों के अंदर निगरानी कार्य को सुदृढ़ करने के लिए एक स्वतंत्र और व्यावसायिक रूप से सक्षम आंतरिक लेखा-परीक्षा और जाँच पद्धति होनी चाहिए ।
- इस प्रयोजनार्थ, अमरीका के महानिरीक्षक मॉडल को अपनाया जाना चाहिए । इस मॉडल को एक सांविधिक समर्थन प्रदान किया जाना चाहिए ।
- प्रत्येक विभाग में, एक लेखा-परीक्षा समिति होनी चाहिए जिसका प्रधान मुख्य लेखांकन प्राधिकारी हो जिसमें कुछ स्वतंत्र सदस्य भी सम्मिलित हों जो आंतरिक लेखा-परीक्षा के कार्यक्षेत्र का निर्धारण करे, इसकी रिपोर्टों पर विचार करे तथा इसकी प्रभावशीलता और दक्षता का मानीटरन करे ।
- आंतरिक लेखा-परीक्षा को अपेक्षित धोखाधड़ी आदि (न्यायिक लेखा-परीक्षा) के मामलों की जाँच करने की अपेक्षित शक्ति और दक्षता के साथ सज्जित किया जाना चाहिए । ऐसी शक्तियों की व्यवस्था प्रस्तावित संविधि में की जानी चाहिए ।

- मुख्य लेखांकन प्राधिकारी द्वारा बजट के साथ-साथ एक सकारात्मक विवरण निर्धारित किया जाना चाहिए जिसमें उसके विभाग में आंतरिक नियंत्रणों की विधमानता और कार्यकरण का उल्लेख किया जाए ।

III. बेहतर जवाबदेही हेतु प्रोद्भवन लेखा पद्धति

- प्रोद्भवन लेखा पद्धति के संबध में मानक और प्रारूप तैयार करने के लिए जी ए एस ए बी नोडल एजेंसी होनी चाहिए ।
- प्रोद्भवन लेखा पद्धति को परियोजना विधि के अनुसार आयोजित और एक विशिष्ट समय-सीमा में कार्यान्वित किया जाना चाहिए । इसके अलावा, प्रोद्भवन लेखा पद्धति लागू करने के लिए वित्त मंत्रालय द्वारा राज्य सरकारों को अनुदानों के रूप में प्रोत्साहन दिए जाने चाहिए ।
- प्रोद्भवन लेखा पद्धति परियोजना लागू करने के लिए वित्त मंत्री की अध्यक्षता में एक संचालन समिति गठित की जानी चाहिए ।

IV. संसदीय वित्तीय नियंत्रण

- पी ए सी की कार्यावधि संसद की कार्यावधि के साथ-साथ समाप्त हो जानी चाहिए । पी ए सी के 1/5 सदस्य अधिक सदस्यों को शामिल करने के उद्देश्य से, प्रत्येक वर्ष सेवानिवृत्त हो सकते हैं ।
- बचतों और अधिक खर्च की वित्तीय सीमाओं की समय-समय पर समीक्षा की जानी चाहिए।
- प्रत्येक विभाग से सम्बद्ध स्थायी समिति, अनुदान मांगों पर चर्चा करते समय, प्रत्येक मंत्रालय के आंतरिक नियंत्रण फ्रेमवर्क और साथ ही बकाया रहते लेखा-परीक्षा पैराग्राफों पर भी चर्चा कर सकती है ।
- सी ए जी डी पी सी अधिनियम में, विशेष रूप से, दस्तावेज, जानकारी और स्पष्टीकरण प्राप्त करने और साथ ही अनुदानों की लेखा-परीक्षा के संबंध में लेखा-परीक्षा की सुलभता के संबंध में भी, शक्तियों की दृष्टि से, संशोधन करने की जरूरत है ।
- बचतों/अधिक खर्च पर नियंत्रण और परिहार्य पूरक मांगों और लागत पद्धति व कार्यक्रम बजट पद्धति से संबंधित प्रावधानों को शामिल करने के लिए, एफ आर बी एम में उपयुक्त रूप में संशोधन किया जा सकता है ।

समूह 3 : राज्य स्तर पर वित्तीय प्रबंधन का सुदृढ़ीकरण

केंद्र प्रायोजित स्कीमों का प्रवाह

- एक आकार सभी के लिए उपयुक्त है, दृष्टिकोण व्यावहारिक नहीं है ।
- स्कीम तैयार करने में राज्य को सम्मिलित किया जाना चाहिए ।
- राज्य विशिष्ट भिन्नता के लिए पर्याप्त शिथिलता होनी चाहिए ।
- निधियों के प्रवाह को विनियंत्रित करने के लिए एम ओ यू पर हस्ताक्षर किए जा सकते हैं।
- यदि घन जारी करने में राज्य सरकार की ओर से कोई देरी हो तो ब्याज के रूप में अतिरिक्त योगदान किया जा सकता है ।
- एक विकल्प, निष्पादन एजेंसियों को सीधे ही निधियां जारी करने का हो सकता है, किंतु राज्य सरकार के पक्ष में नकदी-भिन्न क्रेडिट किया जाना चाहिए ।
- बदले में राज्य सरकार अपना हिस्सा नकद रूप में जारी करती है और केंद्रीय हिस्से के तदनुरूप नकदी-भिन्न राशि भी जारी कर सकती है ।
- भारत सरकार से सभी निर्गमों को आम वेबसाइट पर पोस्ट किया जाना चाहिए ।

आई एफ एम आई एस

- सभी राज्यों के लिए मानक साफ्टवेयर उपयुक्त नहीं होगा ।
- इसकी बजाए भारत सरकार को विभिन्न राज्यों से सर्वोत्तम प्रथाओं को समाहित करते हुए एक आम फ्रेमवर्क कायम करने में, मदद करनी चाहिए ।
- भारत सरकार द्वारा सभी भारतीय निहितार्थों वाले वित्तीय लेन-देन के संबंध में अंतर-राज्य संचार और मानक निर्धारित किए जाने चाहिए ।
- राज्यों को, एक आफ फ्रेमवर्क के आधार पर अपनी खुद की आई एफ एम आई एस का विकास करने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए ।
- यह, भारत सरकार/वित्त आयोग द्वारा वित्त पोषण का एक क्षेत्र हो सकता है ।

स्थानीय निकायों में खर्च पर नजर रखना

- खर्च पर नजर रखने के अंतर्गत स्थानीय निकायों की सभी निधियां सम्मिलित होनी चाहिए जिनमें उनके संसाधन भी सम्मिलित हैं ।

- खर्च पर समुचित नजर रखने/लेखा-परीखा में एक बड़ी खामी स्थानीय निकायों द्वारा लेखों का न रखा जाना व समय पर लेखे बंद न किया जाना है ।
- इस कार्य को चार्टर्ड लेखाकारों को आउटसोर्स किया जा सकता है तथा लेखों को समय पर रखा जाना और बंद किया जाना चाहिए ताकि उचित लेखा-परीक्षा सुकर हो सके ।
- यह देखने के लिए कि निधियों को कितने अच्छे तरीके से खर्च किया जाता है, आउटकम/निष्पादन लेखा-परीक्षा भी आयोजित की जानी चाहिए ।

कार्यक्रम आधारित व्यय वर्गीकरण

- राजस्व और पूंजी के बीच भेद को कायम रखा जाना चाहिए ।
- परिसंपत्ति सृजन के लिए सरकार के अन्य स्तर के लिए अनुदानों को उसी स्तर पर पूंजीगत व्यय को हिसाब में लिया जाना चाहिए जहाँ परिसंपत्तियों का सृजन होता है ।
- योजना और योजना-भिन्न के बीच भेद को समाप्त किया जाना चाहिए । यह विकास व्यय और सांविधिक व प्रभुता सम्पन्न कार्यों पर व्यय होना चाहिए ।
- निम्नलिखितों के संबंध में और वर्गीकरण किया जा सकता हैः
  - कार्यक्रम कार्यकलाप
  - प्रशासनिक लागत
  - ऊपरि शीर्ष
  - वित्त पोषण लागत
- निष्पादन प्राचल बजट का एक भाग होना चाहिएः

बहुवर्षीय बजट पद्धति

- संसाधनों और व्यय की बहु-वर्षीय योजना तैयार की जा सकती है ।
- इस प्रक्रिया को वार्षिक बजट में सम्मिलित किया जाना चाहिए ।
- बहु-वर्षीय बजट पद्धति और निधियों को एक वर्ष से अगले वर्ष ले जाना व्यावहारिक नहीं हो सकता ।

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा अप्रैल 2009 तक प्रस्तुत रिपोर्टों की सूची

1. प्रथम रिपोर्ट - सूचना का अधिकारः उत्तम शासन की मास्टर कुंजी
2. द्वितीय रिपोर्ट - मानव पूंजी का अनावरणः हकदारियाँ तथा शासन - एक मामला अध्ययन
3. तृतीय रिपोर्ट - संकट प्रबंधनः निराशा से आशा तक
4. चतुर्थ रिपोर्ट - शासन में नैतिकता
5. पाँचवीं रिपोर्ट - सार्वजनिक व्यवस्था - सभी के लिए न्याय-सभी के लिए शांति
6. छठी रिपोर्ट - स्थानीय शासन - भविष्य के लिए एक प्रेरक यात्रा
7. सातवीं रिपोर्ट - संघर्ष समाधान के लिए क्षमता निर्माण
8. आठवीं रिपोर्ट - आतंकवाद का मुकाबला करना - सही उपायों द्वारा संरक्षण
9. नौंवी रिपोर्ट - सामाजिक पूँजी - एक भागीदारीपूर्ण योजना
10. दसवीं रिपोर्ट - कार्मिक प्रशासन का पुनर्गठन - नई ऊँचाइयों तक पहुंचना
11. ग्यारहवीं रिपोर्ट - ई-शासन को प्रोत्साहित करना - "स्मार्ट वे फारवर्ड "
12. बारहवीं रिपोर्ट - नागरिक-केंद्रिक प्रशासन - शासन का केंद्र बिंदु
13. तेरहवीं रिपोर्ट - भारत सरकार का संगठनात्मक ढाँचा