रक्षा लेखा विभाग
अधीनस्थ लेखा सेवा परीक्षा- भाग -II
(द्वितीय एवं अंतिम विशेष अवसर)
फरवरी, 2008
विषय 'ग' – पत्र -V –संक्षेपण लेखन और पत्र लेखन

स्वीकृत समय -3 घंटे **कुल अंक - 150**

टिप्पणी:-

1) प्रश्न सं. 1 अनिवार्य है । अन्य तीन प्रश्नों में से किन्हीं दो प्रश्नों के उत्तर दें ।

2) प्रश्न सं. 1 में 15 अंक शीर्षक एवं बिंदुओं के सार के लिए दिए गए हैं तथा 35 अंक उपयुक्त संक्षेपण के लिए ।

प्रश्न -1 :- संलग्न परिशिष्ट में बजटीय नियंत्रण के लिए उठाए जाने वाले कुछ नए कदमों की प्रस्तावना दी गई है । विंदुओं को संक्षिप्त करें और शीर्षक देते हुए उद्धृत अंश का संक्षेपण तैयार करें ।

(50अंक)

प्रश्न संख्या-1 का परिशिष्ट

बेहतर बजटीय नियंत्रण सुनिश्चित करने के लिए, वर्ष 2003-2004 के लिए रक्षा सेवा प्राक्कलन (डी.एस.ई.) की तैयारी में एक महत्वपूर्ण कदम उठाया गया है । डी.एस.ई. का खंड-II सेवा/विभाग/रक्षा मंत्रालय (वित्त) के आंतरिक प्रयोग के लिए तैयार किया गया है । यह सचिव (रक्षा वित्त) की अध्यक्षता में गठित एक अध्ययन समूह की अनुशंसाओं का परिणाम था । राष्ट्रीय सुरक्षा प्रणाली में सुधार के लिए बने मंत्रालयों के समूह जी.ओ.एम. की सिफारिश पर इस समूह का गठन किया गया था ।

पहली बार, डी.एस.ई. दो खंडों में छापी गई है, जिनमें से एक (डी.एस.ई. खंड-I) में अनुदानों के लिए संसद का अनुमोदन प्राप्त करने हेतु मांगों का विस्तृत विवरण दर्शाया गया है तथा दूसरा (डी.एस.ई. खंड-II) बेहतर बजटीय नियंत्रण सुनिश्चत करने के लिए आंतरिक उपयोग हेतु है ।

सामान्यतया, बजट की दो खंडों में प्रस्तुति का मतलब दूसरे खंड में पहले खंड की अपेक्षा अधिक विवरण शामिल होना है । डी.एस.ई. के खंड-II की एक अवलोकन से ज्ञात होता है कि वास्तव में, खंड-I की तुलना में इसमें कहीं अधिक विवरण शामिल हैं, क्योंकि बजटीय आबंटनों को व्यय के विभिन्न विस्तृत शीर्षों के अधीन दर्शाया गया है जो कि पहले कभी भी इस प्रकार से दर्शाए नहीं गए थे । आबंटनों को निदेशालय क्रम, कमान क्रम, आयुध निर्माणी क्रम आदि से भी दर्शाया गया है ।

कृ.पृ.उ..... 2

इन विस्तृत विवरण के अतिरिक्त विशेष ध्यान देने पर यह अनुभव होगा कि डी.एस.ई खंड-। की तुलना में डी.एस.ई. खंड-।। की प्रस्तुति में बजटीय नियंत्रण का एक अलग दर्शन अपनाया गया है । बजटीय आबंटन में प्रयुक्त किन्हीं संकल्पनाओं से, यह प्रतीत होता है कि बजटीय नियंत्रण को प्रबंधन उन्मुख बनाया गया है । रक्षा मंत्रालय के अधीनस्थ विभिन्न प्रशासनिक एवं कार्यकारी प्राधिकारियों से अब यह अपेक्षित है कि वे उन्हें आबंटित किए गए बजट के प्रबंधन में सक्रिय रूप से भाग लें ताकि सक्रिय रूप से भाग लें व्यय के लिए आंबंटित धनराशि के लिए धन के मूल्य को प्राप्त किया जाना सुनिश्चित किया जा सके । खंड-।। में बजट के प्रस्तुतीकरण से, यह पता चलता है कि बजट निर्माण एवं उसके क्रियान्वयन में अवर श्रेणी के कार्मिक अब केवल दर्शक नहीं बने रह सकते ।

संभवतः इसकी अनुभूति हो गई है कि बजटीय नियंत्रण का मतलब केवल बजटीय आबंटन की तुलना में खर्च पर निगरानी रखना नहीं है । यदि इसका मतलब संसाधन प्रबंधन के लिए जिम्मेदार प्रबंधकों द्वारा निर्धारित उद्देश्यों की प्राप्ति भी है तो रक्षा बजट को प्रबंधन अभिमुखीकरण की शुरूआत कर दी गई है ।

यद्यपि औपचारिक रूप में बजट दस्तावेज में अब यह दिखाई दे रहा है, तथापि अभिलेख के लिए यह महत्वपूर्ण है कि यह पहल कोई नई नहीं है । मंत्रालय एवं सेवाओं दोनों के द्वारा 1990 दशक के पूर्वार्द्ध में रक्षा में बजट निर्माण प्रबंधन अभिमुखीकरण की दिश में एक सुदृढ़ प्रयास किया गया था । जैसा कि हम नीचे चर्चा करेंगे, ये पहल कारणवश तरह 1990 दशक के उत्तरार्द्ध में, विशेषकर वर्ष 1997 के बाद धीरे-धीरे समाप्त हो गये ।

डी.एस.ई. खंड-।। रक्षा में अभिमुखी बजट पारित करने के लिए पूर्व में उठाए गए किन्हीं पहलों की पुनः शुरूआत करता है । इसलिए, उठाए गए कदमों के महत्व के उचित मूल्यांकन के लिए हम लोगों को इस संबंध में उठाए गए पहले के कदमों के अधिक विस्तृत विवरण से अवगत होना होगा । हमें यह भी जांच करनी है कि इनका पर्याप्त प्रभाव रक्षा बजट प्रबंधन पर क्यों नहीं पड़ा ।

खंड-।। की जरूरत को स्पष्ट करते हुए, प्रस्तावना में, सचिव (रक्षा वित्त) यह उल्लेख करते हैं कि "डी.एस.ई-खंड-।। के जारी होने से यह उम्मीद की जाती है कि इससे बजटीय आबंटन, बढ़े हुए उत्तरदायित्वों और पारदर्शिता की तुलना में व्यय की प्रगति की बेहतर मॉनिटरी" का लक्ष्य प्राप्त किया जाएगा ।

'दायित्व' की संकल्पना की व्याख्या किस प्रकार की जानी चाहिए ? दायित्व का मतलब किसी बजट शीर्ष के अधीन आबंटित राशि की सीमा तक खर्च करना ही नहीं हो सकता । यह संकल्पना पहली बार सामान्य वित्तीय नियमावली (जी.एफ.आर.) में दिखाई पड़ी जो कि भारत सरकार के वित्तीय लेन-देन के लिए मूलभूत सिद्धांतों, नियमों एवं विनियमों को निर्धारित करता है। यह एक मौलिक पुस्तक है जिसका वित्त मामले से संबंधित संदेहों के स्पष्टीकरण के लिए सभी

सक्षम वित्त प्राधिकारी एवं वित्त अधिकारियों द्वारा संदर्भ के रूप में उल्लेख किया जाता है और जिसे सर्वाधिक प्रामाणिक स्रोत माना जाता है । जी.एफ.आर. में मूलभूत सिद्धांतों का एक समूह उल्लिखित है जो, वित्तीय औचित्य के मानक या वित्तीय औचित्य के सिद्धांत कहलाते हैं और किसी सक्षम वित्त प्राधिकारी का उनके कर्त्तव्य के निर्वहन में विशेषकर खर्च की स्वीकृति देने में मार्गदर्शन करता है । ये नियम नहीं हैं बल्कि यह निर्धारित करने के लिए कि किसी कार्रवाई पर औचित्य दृष्टिकोण से प्रश्न किया जा सकता है या नहीं, मौलिक सिद्धांत हैं । डी.एस.ई. (परिशिष्ट-ख) में भी इन सिद्धांतों को किया गया है, जिनका प्रयोग बड़े व्यय के प्रस्तावों की संवीक्षा में यह देखने के लिए किया जाना चाहिए, कि क्या संबंधित प्रस्ताव वास्तविक रूप से अनिवार्य हैं, क्या वही परिणाम अपेक्षाकृत कम खर्च पर अन्यथा नहीं प्राप्त किया जा सकता है, क्या उक्त परिस्थिति में शामिल व्यय तर्कसंगत है, क्या कोई विशेष मद सामान्य सरकारी नीति को आगे बढ़ा रहा है, क्या वित्तीय औचित्य के सिद्धांतों का अनुपालन किया गया है ?

जिस दृष्टि से यह रखा गया है, यह देखा जाता है कि उपर्युक्त प्रश्न विभिन्न व्यय प्रस्तावों की संवीक्षा के वक्त केवल रक्षा वित्त के अधिकारी द्वारा लोक वित्त में मितव्ययिता, कार्यकुशलता और औचित्य की रक्षा के उद्देश्य से पूछे जाते हैं । किसी प्रस्ताव के औचित्य निर्धारण में अपने कर्तव्य निर्वहन के दौरान यह कहा जता है कि कोई वित्त अधिकारी " किसी दिए गए लक्ष्य की प्राप्ति में इतने परिमाण में या इतने अधिक धनराशि के व्यय की आवश्यकता को भी चुनौती दे सकते हैं । रक्षा बजट निर्माण को प्रबंधन उन्मुख बनाने की पूर्व पहल को जब शुरूआत की गई थी, तब यह महसूस किया गया है कि ये प्रश्न वास्तव में प्रबंधकों को प्रस्ताव को तैयार करने वक्त स्वयं से ही पूछना चाहिए क्योंकि लोक निधि से किये जा रहे खर्च से प्राप्त होने वाले परिणाम के लिए अंततः वे ही जवाबदेह एवं उत्तरदायी हैं । मितव्ययिता, कार्यकुशलता और औचित्य की रक्षा जितना वित्तीय कार्य है उतना ही प्रबंधन कर्त्तव्य भी है । क्या वर्त्तमान परिस्थिति में शामिल किया गया कोई खर्च न्यायोचित था और क्या कोई विशेष मद रक्षा संबंधी सरकारी नीतियों को आगे बढ़ाने वाला था, आदि प्रश्नों को प्राथमिक रूप से कार्यकारी प्राधिकारियों द्वारा सुनिश्चित किया जाना चाहिए । वित्त अधिकारी वित्तीय मामले में अपने विस्तृत ज्ञान से कार्यकारी कर्तव्य को निभाने में उनका सहयोग कर सकते हैं । परंतु यह देखने की जवाबदेही कि उद्देश्य की पूर्ति मितव्ययिता एवं दक्षतापूर्वक हो रही है, मौलिक रूप से कार्यकारी अधिकारी की है । वित्तीय औचित्य के सिद्धांतों का पहला सिद्धांत है, प्रत्येक लोक अधिकारी द्वारा सरकारी राजस्व से खर्च करने के संबंध में उसी तरह सतर्कता बरती जानी चाहिए जिस प्रकार से एक सामान्य विवेक वाला व्यक्ति अपना धन खर्च करने वक्त करता है । यह केवल सक्षम वित्त प्राधिकारी द्वारा सुनिश्चित किया जा सकता है, जो कोई व्यय करने के लिए अपनी प्रत्यायोजित शक्तियों का प्रयोग करनेवाला एक कार्यकारी प्राधिकारी होता है । वित्तीय औचित्य के सिद्धांतों का दूसरा सिद्धांत, कि किया गया व्यय अवसर की मांग से अधिक नहीं होना चाहिए, को भी कार्यकारी प्राधिकारी ही सुनिश्चित कर सकते है

जिन्हें तकनीकी विवरणों का व्यावसायिक ज्ञान होता है और अपने फैसले का प्रयोग अपनी वित्तीय शक्तियों का प्रयोग करते वक्त कर सकते हैं । रक्षा के क्षेत्र में, विभिन्न व्ययों के औचित्य के बारे में, उच्च पदस्थ सैन्य अधिकारियों का निर्णय काफी महत्वपूर्ण होता है ।

ध्यान देने योग्य संगत तथ्य यह है कि वर्ष 1989 में एक संशोधन द्वारा वित्तीय औचित्य के पांच सिद्धांतों में एक छठा सिद्धांत शामिल किया गया था । यह मुख्य रूप से "प्रत्येक प्राधिकारी, जिन्हें वित्तीय शक्तियां प्रत्यायोजित की गई हैं, की जवाबदेही एवं दायित्व" से संबंधित है एवं इस प्रकार हाल के वर्षों में लोक व्यय प्रबंधन के विभिन्न सुधारकों द्वारा समर्थित एक मूलभूत सिद्धांत को मान्यता प्रदान करता है ।

उपर्युक्त पूर्ण पहल द्वारा कार्यकारी प्राधिकारियों की जवाबदेही और उनके उत्तरदायित्व पर बल देने के सिद्धांत को स्वीकारते हुए, रक्षा बजट के प्रबंधन में किसी संकल्पना को लाया गया है जिसे डीएसई-खंड-।। में शामिल कर लिया गया है ।

याद रखने की महत्वपूर्ण बात यह है कि इस जवाबदेही की संकल्पना को लागू करने में, चर्चा केवल विशेष खर्च के संबंध में ही नहीं, बल्कि बजट प्रबंधन की उस पूरी प्रक्रिया पर की जाती है, जिससे बजट के उचित आयोजना एवं प्रबंधन द्वारा निवेश को प्रतिफल से संबद्ध किया जा सके जहां उन विभिन्न स्तरों पर सुस्पष्ट उद्देश्यों को पूरा करने के लिए धनराशि खर्च की जाती है, जिसके लिए विकेंद्रित बजट प्रबंधन पद्धति में विशेष निर्धारित बजट आंबंटित किया जाता है ।

इसी पृष्ठभूमि में कोई डी.एस.ई.-खंड-।। के अभिलक्षणें का मूल्यांकन किया जा सकता है जो कि बेहतर बजटीय नियंत्रण की ओर एक बहुत ही महत्वपूर्ण कदम है । डी.एस.ई. के दूसरे खंड (प्रस्तावना में ही उल्लिखित) के बजटीय नियंत्रण के उद्देश्यों से संबंधित निम्नलिखित मूलभूत अभिलक्षण हैं :

(क) बजट आबंटन उपशीर्ष /विस्तृत शीर्ष स्तर तक दर्शाये गए हैं । बजटीय आबंटन उद्देश्यों के लिए कई नए उपशीर्ष/विस्तृत शीर्ष बनाए गए हैं ।

(ख) बजट आबंटन केंद्रीय रूप से नियंत्रित होने वाले लेखा शीर्षके लिए निदेशालयवार और स्थानीय रूप से नियंत्रित होने वाले लेखा शीर्ष के लिए कमानवार दर्शाये गए हैं ।

(ग) आयुध निर्माणी महानिदेशालय एवं रक्षा सेवाएं – अनुसंधान एवं विकास के संबंध में बजटीय आबंटन निर्माणीवार/प्रयोगशालावार दर्शाये गए हैं ।

(घ) बजट धारक और जिस लेखा शीर्ष के प्रति उनकी जिम्मेदारी है, दोनों की सहसंबद्धता दर्शाते हुए तीनों सेवाओं के संबंध में बजट धारक क्रम से संक्षिप्त विवरण प्रारंभ किया गया है । तत्काल ही निम्नलिखित प्रश्न उठते हैं । बेहतर बजटीय नियंत्रण में विस्तृत शीर्षवार बजट आबंटन किस प्रकार सहायता करेंगे ।

क्या यह केवल विभिन्न कूट शीर्षों और लेखा शीर्षों के अधीन व्यय का अभिलेख रखने के लिए एक लेखांकन युक्ति मात्र नहीं होगी और इस प्रकार केवल सांख्यिकीय उद्देश्यों के लिए उपयोगी

यह एक प्रकार के प्रश्न समूह हैं और इनका उत्तर इस बात पर निर्भर करता है कि बजट निर्माण के समय और उसके पूर्व हम किस प्रकार वास्तव में इन विस्तृत व्यय शीर्षों का प्रयोग करते हैं ।

दूसरा और मुख्य विंदु बजट धारक की नई संकल्पना से संबंधित है । यह कहां से आया और किस प्रकार यह बजटीय नियंत्रण में सहायता करता है ? इससे अधिक महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि बजट धारक की यह संकल्पना बढ़ी हुई जवाबदेही किस प्रकार बढ़ाती है जिसे डी.एस.ई खंड-I एवं II को तैयार करने के एक उद्देश्य के रूप में उल्लिखित किया गया है ।

बजट धारक और जिस लेखा शीर्ष के लिए वह जवाबदेह है, इन दोनों के बीच सहसंबधन स्थापित करने का क्या महत्व है ?

आवश्यक पृष्ठभूमि प्राप्त करने के लिए और डी एस ई खंड- II के अभिलक्षणों और उपर्युक्त विंदुओं एवं प्रश्नों के महत्त्वों के उचित मूल्यांकन के लिए रक्षा मंत्रालय द्वारा 15 जुलाई 1991 को रक्षा सेवा की प्राप्तियों एवं व्ययों और बजटीय नियंत्रण के लेखांकन वर्गीकरण की तर्क संगतता और पुनरीक्षण के लिए गठित कार्यबल के (अब से कार्यबल प्रतिवेदन के नाम से संदर्भित) प्रतिवेदन का संदर्भ ग्रहण करना जरूरी है जो सरकार को अप्रैल 1992 में प्रस्तुत किया गया ।

रक्षा मंत्रालय, सेवा मुख्यालयों और अधीनस्थ संगठनों की जरूरतों और विभिन्न कार्यक्रमों/क्रियाकलापों/परियोजनाओं इत्यादि और संबंधित संगठनों के प्राधिकार और उत्तरदायी केंद्र की आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए बजट निर्माण और इसके संशोधन, व्यय नियंत्रण और निर्णयन के लिए एक प्रभावी युक्ति के रूप में लेखांकन वर्गीकरण की अपेक्षाओं का पता लगाना कार्यबल को सौंपे गए मुख्य कार्य थे ।

कार्यबल को बेहतर बजटीय नियंत्रण के लिए संबंधित संगठन में प्राधिकार एवं जवाबदेही केंद्र की स्थापना की जरूरत का पता लगाने के दायित्य के साथ ही बजटीय वर्गीकरण में प्रभावी व्यय नियंत्रण और समय पर पुनरीक्षा/ संशोधन संसाधनों के विचलन के लिए अनुकूलतम अपेक्षाओं को पूरा करने के लिए वर्त्तमान अंतर/कमियों को दूर करने हेतु प्रभार के लिए, यदि कोई हो, विशेष सिफारिश करने का कार्य भी सौंपा गया था ।

अन्य बातों के साथ ही कार्यबल को रक्षा मंत्रालय में, सेवा मुख्यालयों और अधीनस्थ संगठनों में बजट निर्माण और निर्णयन को सुधारने से संबंधित अन्य पहलुओं की पड़ताल का कार्य भी सौंपा गया था

एक विंदु स्पष्ट है कि लेखा में उत्तरदायित्व और बजट वर्गीकरण में कोई संशोधन घनिष्ट रूप से बजट निर्माण, बजटीय निर्णयन और बजट नियंत्रण के संबंध में बजटीय प्रक्रिया से जुडा है ।

उत्तर-1-

<u>शीर्षक – रक्षा सेवाओं के बजटीय नियंत्रण की प्रभावी मॉनिटरन ।</u>

<u>संक्षिप्त विंदु :-</u>

*प्रभावी बजटीय नियंत्रण सुनिश्चित करने के लिए राष्ट्रीय सुरक्षा प्रणाली में सुधार के लिए बने मंत्रालय समूह (जी ओ एम) की सिफारिश पर सचिव (रक्षा वित्त) की अध्यक्षता में एक अध्ययन समूह की स्थापना की गई ।

*सिफारिश के अनुपालन में वर्ष 2003-04 के लिए रक्षा सेवा प्राक्कलन (डी एस ई) दो भागों में पहली बार मुद्रित किया गया, जिनमें से पहले खंड (डी एस ई खंड- I) में संसद से अनुदानों का अनुमोदन प्राप्त करने के लिए मांगों का विस्तृत विवरण दर्शाया गया है, तथा दूसरा (डी एस ई खंड- II) खंड बेहतर बजटीय नियंत्रण सुनिश्चित करने के विचार से आंतरिक उपयोग के लिए है ।

* सामान्य वित्तीय नियमों में यथा निर्धारित वित्तीय औचित्य के सिद्धांतों पर उक्त डी एस ई में जोर दिया गया है जिसे सक्षम वित्त प्राधिकारी (सीएफए) द्वारा एतदद्वारा किसी व्यय की स्वीकृति के समय निष्ठापूर्वक ध्यान में रखा जाना चाहिए ।

* इसमें वित्त अधिकारी (रक्षा वित्त) और कार्यकारी/प्रशासनिक प्राधिकारी के सक्रिय सहयोग पर जोर डाला गया है और बजटीय प्रबंधन की पूरी प्रक्रिया की जवाबदेही की संकल्पना पर जोर डाला गया है जिससे कि यह केवल विशेष व्यय के प्रति जवाबदेही तक ही परिसीमित न रहे ।

*इस पृष्ठभूमि में, डी.एस.ई-खंड-।। में रक्षा बजट में उपशीर्ष निदेशालय क्रम/निर्माणी क्रम /प्रयोगशालाक्रम से आबंटन किए गए हैं ।

*डी.एस.ई-खंड-।। के अभिलक्षणों के महत्व के उचित मूल्यांकन के लिए रक्षा सेवाओं की प्राप्तियां एवं व्यय और बजटीय नियंत्रण के लेखा वर्गीकरण की पुनरीक्षा और तर्कसंगतता के लिए रक्षा मंत्रालय द्वारा 15 जुलाई 1991 को गठित कार्यदल का प्रतिवेदन उल्लेखनीय है ।

<u>संक्षेपण:</u>

प्रभावी बजटीय नियंत्रण सुनिश्चित करने के लिए सचिव (रक्षा वित्त) की अध्यक्षता में एक अध्ययन समूह की स्थापना राष्ट्रीय सुरक्षा पद्धति में सुधार के लिए बने मंत्रालय – समूह (जीओएम) की सिफारिशों पर की गई । अध्ययन समूह की सिफारिशों के अनुपालन में वर्ष 2003-04 के लिए रक्षा सेवा प्राक्कलन (डी एस ई) के निर्माण में महत्त्वपूर्ण कदम उठाया गया । पहली बार डी एस ई को दो खंडों में मुद्रित किया गया, पहला संसद से अनुदानों पर अनुमोदन प्राप्त करने के लिए मांगों का विस्तृत विवरण दर्शाते हुए और दूसरा (डी एस ई खंड- II) बेहतर बजटीय नियंत्रण सुनिश्चित करने के विचार से आंतरिक उपयोग के लिए है ।

डी एस ई का विश्लेषण पर ज्ञात होगा पता चलता है कि डी एस ई खंड- II में बजटीय नियंत्रण में प्रभावी प्रबंधन अभिमुखीकरण के लिए बजटीय नियंत्रण को प्रबंधन अभिमुखीकरण लाया गया है । विभिन्न प्रशासनिक एवं कार्यकारी प्राधिकारियों को आवंटित वजट के प्रबंधन में सक्रिय रूप से शामिल होना अपेक्षित है । यह संकल्प वर्ष 1990 के पूर्वार्द्ध में की गई कुछ पहलों का केवल पुन: शुरूआत है जो कि वर्ष 1997 के बाद किसी प्रकार धीरे-धीरे खत्म हो गई थी ।

रक्षा सेवा प्राक्कलन खंड- II का मुद्रण रक्षा सेवा में प्रबंधन अभिमुखी बजट को लागू करने के लिए पहले की गई कुछ पहलों को बजटीय आबंटन के विरूद्ध व्यय की प्रगति की तुलना में बढ़ी हुई जावबदेही और पारदर्शिता की मॉनिटरी के उद्देश्य की प्राप्ति हेतु पुन: प्रारंभ करने के लिए किया गया है । पहले, रक्षा बजट बनाने में प्रबंधन के अभिमुखीकरण को लागू करने की पहले से ऐसा महसूस किया गया कि प्रबंधकों/कार्यकारी अधिकारियों द्वारा पहले स्वयं प्रस्ताव का औचित्य पता लगाने की जरूरत है क्योंकि अंतत: लोकनिधि से धन व्यय करने के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए वे ही उत्तरदायी एवं जवाबदेह हैं । डी एस ई – II (परिशिष्ट-ख) में सामान्य वित्तीय नियमों में निर्धारित किए गए वित्तीय औचित्य के सिद्धांतों पर जोर डाला गया है जिसे सक्षम वित्त प्राधिकारी द्वारा निष्ठापूर्वक ध्यान में रखना जरूरी है । तदनुसार प्रबंधक/कार्यकारी अधिकारियों को किसी प्रस्ताव को तैयार करने से पहले सरकारी राजस्व से खर्च करने के संबंध में उसी तरह सतर्कता बरतनी चाहिए जिस प्रकार से एक सामान्य विवेक वाला व्यक्ति अपना धन खर्च करने में करेगा । आगे, ये भी सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि अवसर की मांग से अधिक व्यय नहीं होना चाहिए, क्योंकि एक सी एफ ए को तकनीकी विवरणों की पेशेवराना जानकारी होती है और वे वित्तीय शक्तियों का प्रयोग करते वक्त अपने निर्णय शक्ति का प्रयोग कर सकते हैं । कार्यकारियों द्वारा बरती जा रही सतर्कता के अतिरिक्त वित्त अधिकारी अपने विस्तृत वित्तीय ज्ञान के कारण कार्यकारी कार्यों को निपटाने में उनकी सहायता कर सकते हैं । यहां यह उल्लेखनीय है कि 1989 में वित्तीय औचित्य के सिद्धांतों के पांच सिद्धांतों में छठा सिद्धांत जो मुख्य रूप से प्रत्येक प्राधिकारी, जिन्हें वित्तीय शक्तियां प्रत्यायोजित की गई हैं, की जवाबदेही एवं उत्तरदायी से संबंधित हैं, एक संशोधन द्वारा जोड़ा गया ।

डी एस ई खंड- II में उपर्युक्त सभी पहल/शुरूआत कार्यकारी प्राधिकारी की जवाबदेही एवं उत्तरदायित्व लागू करने को ध्यान में रखकर किया गया है । आगे इस बात पर जोर डाला गया है कि उत्तरदायित्व की संकल्पना किसी विशेष खर्च तक परिसीमित नहीं है बल्कि बजटीय प्रबंधन की पूरी प्रक्रिया तक । ऐसा इसलिए है क्योंकि मितव्ययिता, कुशलता और औचित्य की रक्षा का उपाय प्रबंधकीय कर्त्तव्य के साथ साथ वित्तीय कर्त्तव्य भी है ।

इस पृष्ठभूमि में, बजटीय नियंत्रण उद्देश्यों से संबंधित डी एस ई के दूसरे खंड के निम्नलिखित मूलभूत अभिलक्षण हैं ।

(क) बजट आबंटन उपशीर्ष / विस्तृत शीर्ष स्तर तक दर्शाये गए हैं । बजटीय आबंटन उद्देश्यों के लिए कई नए उपशीर्ष/विस्तृत शीर्ष बनाए गए हैं ।

(ख) बजट आबंटन केंद्रीय रूप से नियंत्रित होने वाले लेखा शीर्षके लिए निदेशालयवार दर्शाये गए हैं और स्थानीय रूप से नियंत्रित होने वाले लेखा शीर्ष के लिए कमानवार ।

(ग) आयुध निर्माणी महानिदेशालय एवं रक्षा सेवाएं – अनुसंधान एवं विकास के संबंध में बजटीय आबंटन निर्माणीवार/प्रयोगशालावार दर्शाये गए हैं ।

(घ) बजट धारक और जिस लेखा शीर्ष के प्रति उनकी जिम्मेदारी है, दोनों की सहसंबद्धता दर्शाते हुए तीनों सेवाओं के संबंध में बजट धारक क्रम से संक्षिप्त विवरण प्रारंभ किया गया है ।

आगे, डी एस ई खंड- II, को उपर्युक्त अभिलक्षणों के महत्त्व के उचित मूल्यांकन के लिए रक्षा सेवा सेवाओं की प्राप्तियों एवं व्यय और बजटीय नियंत्रण के लेखांकन वर्गीकरण की पुनरीक्षा और तर्कसंगतता हेतु रक्षा मंत्रालय द्वारा 15 जुलाई, 1991 में गठित कार्यबल (आगे संदर्भ के लिए कार्यबल प्रतिवेदन के नाम से इंगित) जिसने अपना प्रतिवेदन सरकार को अप्रैल 1992 में सौंपा, के प्रतिवेदन का संदर्भ ग्रहण किया जाना चाहिए । बजटीय वर्गीकरण में प्रभावी व्यय नियंत्रण और समय पर समीक्षा/संशोधन/संसाधनों के विचलन की सर्वश्रेष्ठ अपेक्षाओं को पूरा करने के लिए वर्त्तमान अंतरों/कमियों को पूरा करने हेतु कार्यबल से परिवर्त्तन का सुझाव, यदि कोई, देना भी अपेक्षित था ।

उपर्युक्त विश्लेषण के आधार पर यह स्पष्ट है कि लेखांकन और बजटीय वर्गीकरण में कोई संशोधन आंतरिक रूप में बजट निर्माण, बजटीय निर्णयन और बजटीय नियंत्रण के संबंध में बजटीय प्रक्रिया में सुधार से जुड़ा हुआ है ।

प्रश्न – 2 सरकार के द्वारा एक नये कमान की स्थापना की गई है और इसका निर्माण प्रक्रियाधीन है । इस प्रक्रिया के भाग के रूप में, संबंधित इकाइयों को, जो प्रत्यायोजित वित्तीय अधिकार का प्रयोग करते हैं, सबसे नजदीक स्थित रक्षा लेखा नियंत्रकों से एकीकृत वित्तीय सलाह एवं स्थानीय कार्य दोनों तरह की सेवा उपलब्ध कराने की आवश्यकता है ।

स्थानीय रक्षा लेखा नियंत्रकों को आवश्यक अनुदेश जारी करने हेतु कमान मुख्यालय की ओर से रक्षा लेखा महानियंत्रक को अनुरोध करते हुए एक पत्र का मसौदा तैयार करें ।

उत्तर-2 :-

संख्या...

सेवा में, कमान मुख्यालय कार्यालय

रक्षा लेखा महानियंत्रक

....

.... दिनांक ....

विषय :- 'X कमान की इकाइयों को समीपस्थ रक्षा लेखा नियंत्रकों द्वारा स्थानीय लेखा परीक्षा और एकीकृत वित्तीय सलाह की सुविधा उपलबध कराने की व्यवस्था ।

उपर्युक्त विषय में उल्लेखनीय है कि वर्त्तमान आदेशों के अनुसार विभिन्न नियंत्रक संगठनों द्वारा किसी कमान मुख्यालय की इकाइयों/विरचनाओं को स्थानीय लेखा परीक्षा कार्य एवं एकीकृत वित्तीय सलाह की सुविधा उपलबध कराई जा रही है । पहले से ही स्थापित कमान की किरायेदार इकाइयों/विरचनाओं को तत्काल एकीकृत वित्तीय सलाह सेवा एवं लेखा परीक्षण सेवा उपलब्ध कराने में विषयगत कार्य बहुत ही प्रभावी सिद्ध हुआ है । इस संबंध में यहां यह उल्लेखनीय है कि सरकारी आदेशों के अनुरूप हाल ही में सामरिक महत्त्व की आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए 'X क्षेत्र में एक नये कमान की स्थापना की गई है । चूंकि उक्त कमान

XXX

नया स्थापित हुआ है, इसकी विभिन्न किरायेदार इकाइयां/विरचनाएं अभी भी निर्माणाधीन हैं और मूलभूत सुविधाओं का भी अभाव है जिनके लिए आवश्यक वस्तुओं की विस्तृत सूची तैयार की जा रही है । यह समझा जा रहा है कि यदि विषयगत कमान मुख्यालय को एकीकृत वित्तीय सलाह की सुविधा एवं उसके लेखा परीक्षण के लिए वर्त्तमान पद्धति का पालन किया जाता है तो सरकार द्वारा निर्धारित लक्ष्य तिथि के पालन में काफी कठिनाई का अनुभव करना पड़ेगा क्योंकि दूर स्थित होने के कारण नियंत्रक संगठनों से उपस्कर आदि की खरीद के लिए आई.एफ.ए. सहमति प्राप्त करने में काफी समय लग जाएगा । आगे , जिस उद्देश्य के लिए उक्त कमान की स्थापना की जा रही है उस पर भी यह प्रतिकूल प्रभाव डाल सकता है ।

3. इन सभी कारकों को ध्यान में रखते हुए इस मुख्यालय का यह विचार है कि यदि प्रत्यायोजित वित्तीय शक्ति का प्रयोग करने वाली इकाइयों के अत्यंत नजदीक रक्षा लेखा नियंत्रक पदस्थापित किए जाते हैं जो एकीकृत वित्तीय सलाह एवं स्थानीय लेखा परीक्षा सेवा दोनों उपलब्ध कराते हैं, तो कमान एवं इसकी किरायेदार इकाइयों/विरचनाओं की स्थापना को द्रुत गति देने में सुविधा होगी । एक बार कमान और इसकी किरायेदार इकाइयां/विरचनाएं सामान्य रूप से काम करने लगे तो विभिन्न नियंत्रक संगठनों द्वारा संबंधित कमान मुख्यालय की इकाइयों/विरचनाओं को स्थानीय लेखा परीक्षा सेवा और एकीकृत वित्तीय सलाह की सुविधा उपलबध कराने की वर्त्तमान पद्धति का पुन: सहारा लिया जा सकता है ।

4. उपर्युकत तथ्यों को ध्यान में रखकर यह अनुरोध किया जाता है कि कमान मुख्यालय की इकाइयों/विरचनाओं के निकटतम र.ले.नि को दिनांक 31/12/2008 तक उन्हें एकीकृत वित्तीय सलाह और लेखा परीक्षा सेवा उपलबध कराने का निदेश दिया जाए । उक्त तिथि तक में यह कमान पूर्ण रूप से अपने उद्देश्य को पाने के लिए काम करने लगेगा ।

आंतरिक लेखा परीक्षा के एक भाग के रूप में आपके ध्यान में आया कि विशाल क्षेत्रफल वाली जमीन वर्ष 1911 से पहले बहुत लंबी अवधि के लिए दो क्लबों को दी जा रही है जो इस जमीन से काफी राजस्व अर्जित कर रहे हैं । रक्षा लेखा महानियंत्रक के ध्यान में इस विसंगति को लाने एवं किराये के संशोधन के लिए सैन्य प्राधिकारी इन क्लबों के साथ इस मामले को किस प्रकार से उठाए, इसके लिए सुझाव देने हेतु एक आंतरिक लेखा परीक्षा पैरा का मसौदा तैयार करें जो दो पृष्ठों से अधिक न हो ।

उत्तर-3

सं.

एटी/1/10234/एपी

कार्यालय.................

विषय:- **आंतरिक लेखा परीक्षा पैरा- पट्टे पर दी गई रक्षा भूमि के किराए के संशोधन के लिए प्रारूप प्रस्ताव**

उपर्युक्त विषय में उल्लेखनीय है कि विभिन्न नियंत्रक संगठनों द्वारा प्रस्तुत लेखा परीक्षा प्रतिवेदनों की संवीक्षा के दौरान यह ध्यान में आया है कि वर्ष 1911 से विशाल क्षेत्रफल वाली रक्षा भूमि को पट्टे पर मिलिटरी गोल्फ क्लब एवं कंट्री पोलो क्लब नाम के दो सैन्य क्लबों को दिया जा रहा है और किराये में कोई संशोधन नहीं किया गया है । इन क्लबों की शुरूआत के समय विषयगत सुविधा का उपयोग केवल सैन्य कार्मिकों द्वारा किया जाता था इसलिए अंग्रेजी शासन के दौरान इन क्लबों को प्रारंभिक पट्टा देने के समय निर्धारित किया गया किराया स्वल्प था । पट्टे पर दी गई भूमि एवं पट्टे पर दी गई भूमि से उक्त क्लबों द्वारा अलग-अलग अर्जित राशि परिशिष्ट 'क' में दर्शायी गई है ।

भारत की स्वाधीनता के बाद पट्टेपर दी गई भूमि से भारतीय सेना ने अधिकतम लाभ कमाने में उल्लेखनीय उपलब्धि हासिल की है । इस प्रक्रिया में मिलिटरी गोल्फ क्लब को नई दिशा दी गई है और इसका स्तर राष्ट्रीय एवं अंतर्राष्ट्रीय स्तर सा बहुत उन्नत कर दिया गया है । आवश्यक अवसंरचना बनाई गई है और क्लब भवन को उन्नत खेल-कूद उपस्करों से सज्जित किया गया है । आगे, कंट्री पोलो क्लब को भी नई दिशा दी गई है और खेल के आयोजन के लिए सभी सुविधाएं उपलब्ध कराई गई हैं। परिणामत: दोनों क्लबों ने राष्ट्रीय एवं अंतर्राष्ट्रीय

स्तर की खेल प्रतियोगिताओं के आयोजन क्षेत्र के रूप में काफी प्रसिद्धि पाई है । तदनुसार रक्षा एवं सिविल प्राधिकारियों द्वारा विभिन्न राष्ट्रीय स्तर की खेल प्रतियोगिताओं का आयोजन किया जा रहा है, जिससे क्लब क्षेत्र एवं क्लब भवन की सुविधाओं का उपयोग करने के लिए किराया प्रभार के रूप में अच्छी धनराशि प्राप्त हो रही है । किराया देने संबंधी अभिलेख के विस्तृत अध्ययन से पता चलता है कि हाल के वर्षों में जिन सिविल प्राधिकारियों द्वारा इन सेवाओं का उपयोग किया गया है वे पेशेवर संस्थान थे, जिन्होंने अंतर्राष्ट्रीय खेलों का इन क्लबों में आयोजन कर प्रायोजकों आदि से भरपूर लाभ अर्जित किया है ।
पिछले बीस वर्षों में उक्त दो क्लबों को उनके द्वारा प्राप्त किराया प्रभार से हुए लाभ का विस्तृत विवरण परिशिष्ट 'ख' में दर्शाया गया है ।

किराया प्रभार के विस्तृत विवरण से पता चलता है कि क्लब प्राधिकारियों की वार्षिक आय वर्ष 1987 की तुलना में वर्ष 2007 में काफी अधिक हो गई है । यह महसूस किया जा रहा है कि चूंकि विभिन्न सुविधाएं लोक निधि से तैयार की गई हैं इसलिए इन क्लबों द्वारा अर्जित राजस्व का एक भाग भी सरकारी कोष में जमा करना अपेक्षित है । चूंकि वर्ष 1911 में किराए के प्रारंभिक निर्धारण के बाद इन क्लबों का किराया संशोधित नहीं किया गया है, यह बिल्कुल स्पष्ट है कि विशाल सरकारी भूमि को पट्टे देने के बदले सरकार द्वारा अत्यल्प राशि ही प्राप्त की जा रही है । पिछले 20 वर्षों में सरकारी खाते में जमा की गई धनराशि का विस्तृत विवरण तैयार कर परिशिष्ट 'ग' में दर्शाया गया है इससे पता चलता है कि पट्टे पर दी गई रक्षा भूमि से उक्त दो क्लबों द्वारा अर्जित की गई वार्षिक आय और पट्टे के किराए से संघ सरकार की आय के परिमाण में काफी अंतर है । इस संबंध में दिखाई दे रही विसंगति का कारण स्वाभाविक रूप से वर्ष 1911 में प्रारंभिक किराया निर्धारण के बाद उक्त भूमि से प्राप्त किराए का समय-समय पर पुनः निर्धारण नहीं किया जाना है ।

उपर्युक्त विसंगति को ध्यान में रखकर और वित्तीय आय पर यथार्थ दृष्टिकोण अपनाने हेतु परिशिष्ट 'क' 'ख' 'ग' में दर्शाये गए विवरण द्वारा अपने प्रस्ताव की पुष्टि करते हुए जरूरत पड़ने पर एनसीआर में सिविल प्राधिकारी द्वारा पट्टे पर दी गई भूमि से प्राप्त आय के अनुरूप रक्षा भूमि को पट्टे पर देने से हुई आय के विस्तृत गणना के साथ सैन्य प्राधिकारी रक्षा भूमि के किराए के संशोधन के लिए इस मामले को उचित स्तर पर उठा सकते हैं। यह अपेक्षा की जाती है कि इस प्रकार के किराया संशोधन से सरकार को काफी अच्छी धनराशि लगभग रु. 40-50 लाख वार्षिक की आय हो सकती है । प्रयोग के तौर पर संशेधित किराया और किराये से हाने वाली संभावित वार्षिक आय की गणना कर परिशिष्ट 'क' में दर्शाया गया है जो कि पूर्णतः उदाहरणस्वरूप है न कि सर्वसमावेशी ।

कृपया उपर्युक्त विषय को आंतरिक लेखा परीक्षा ड्राफ्ट पैरा में शामिल करने हेतु र.ले.म.नि महोदय उपर्युक्त प्रस्ताव का अनुमोदन करें

प्रस्तुत । क ख ग

ले.अ. (ले.प.-I) अनु. अधि. (लेखा)

प्रश्न: 4 : किसी क्षेत्रीय लेखा कार्यालय में सिविल कार्मिकों के यात्रा भत्ता बिलों की बड़े पैमाने पर लंबित होने के बारे में दौरे पर गए हुए किसी रक्षा लेखा नियंत्रक को शिकायत प्राप्त हुई है । आप इस दौरे पर र.ले.नि. के साथ हैं और वरिष्ठ सैन्य कार्यकारी से विचार-विमर्श के दौरान र.ले.नि. ने आपको स्थानीय अपर र.ले.नि. को इस शिकायत का निपटान तत्काल करने का निदेश देते हुए एक ड्राफ्ट प्रस्तुत करने को कहा है । कृपया अपने र.ले.नि. की तरफ से इस प्रकार के एक पत्र का मसौदा तैयार करें ।

4. उत्तर :

सेवा में,

श्री......... सं............

प्रभारी अपर र.ले.नि.

क्षेत्रीय लेखा कार्यालय

विषय: सिविल कार्मिकों के यात्रा भत्ता बिलों का बड़े पैमाने पर लंबित रहना ।

उपर्युक्त विषय में उल्लेखनीय हे कि क्षेत्रीय लेखा कार्यालय का हाल में दौरा करने एवं सैन्य प्राधिकारियों के साथ विचार-विमर्श करने के दौरान मुझे यह सूचना दी गई कि सिविल कार्मिकों के यात्रा भत्ता से संबंधित बिल निपटान के लिए बड़े पैमाने पर लंबित पड़े हैं । जब दावों के लंबित रहने का सत्यापन नियंत्रण चार्ट से किया गया तो कार्यकारियों द्वारा बताई गई स्थिति सही पाई गई । यह मामला गंभीर चिंता का विषय है और इसपर आपके द्वारा तत्काल व्यक्तिगत ध्यान देने की जरूरत है ।

उपर्युक्त को ध्यान में रखते हुए लंबित बिलों के त्वरित निपटान के लिए संबंधित अनुभाग के कर्मचारियों द्वारा विशेष अभियान शुरू करने का निदेश है ताकि एक सप्ताह से अधिक समय तक कोई बिल लंबित न रहे । आगे, बिलों की लेखा परीक्षा के दौरान इस बात का उचित ध्यान रखा जाए कि सभी दावे सख्ती से यात्रा भत्ता विनिमय के प्रावधानों के अनुसार स्वीकार किए जाएं ।

3. आगे, यह भी आदेश दिया जाता है कि बिलों का समय पर निपटान करने में की गई लापरवाही को गंभीरता से लिया जाएगा और संबंधित कर्मचारी के विरूद्ध कार्रवाई की जाएगी । इस तरह लंबित पड़े रहने की घटना पुन: न होने देने के लिए की गई उपचारात्मक कार्रवाई के साथ एक अनुपालन रिपोर्ट अधोहस्ताक्षरी को दिनांक 31 मार्च, 2009 तक अनिवार्य रूप से भेजें ।

अ ब स

र.ले.नि.