अध्याय 14

संस्थागत परिवर्तन एवं सुधार

14.1 वित्त आयोग के प्रभावपूर्ण कार्य के लिए तथा की गई सिफारिशों के समुचित कार्यान्वयन के लिए कतिपय संस्थागत परिवर्तन, जोकि नीचे दिए गए हैं, आवश्यक हैं। इस अध्याय में की गई टिप्पणियों को उन सुझावों के साथ पढ़ा जाना चाहिए जिन्हें हमने अन्य अध्यायों में दिया है।

वित्त आयोग के लिए एक स्थायी सचिवालय

14.2 प्रत्येक पाँच वर्षों में अथवा विशेष अवधि के लिए वित्त आयोगों का गठन अस्थायी निकायों के रूप में किया जाता है तथा समापन उनके अपने सिफारिशों के प्रस्तुत करने के पश्चात् ही कर दिया जाता है। वित्त आयोगों की अस्थायी प्रकृत्ति के कारण यह आवश्यक है कि प्रत्येक बार जब वित्त आयोग का गठन किया जाता है, सभी प्रशासनिक एवं आधारिक संरचनात्मक व्यवस्थाएँ जैसे कार्यालय भवन को किराए पर लेना, कार्मिक की नियुक्ति, उपकरणों को लगाने इत्यादि का कार्य नए सिरे से किया जाता है। यह भी आवश्यक होता है कि प्रत्येक आयोग नए सिरे से आँकड़ों और जानकारी का संग्रहण करे जिसके कारण आयोग के एक प्रभावी ढंग से कार्य प्रारंभ करने के पहले काफी समय बर्बाद हो जाता है।

14.3 बारहवें वित्त आयोग के गठन की प्रक्रिया एक विशेष कार्य अधिकारी के अधीन एक अग्रिम प्रकोष्ठ के सृजन के साथ लोकनायक भवन के किराए पर लिए गए छोटे से भाग में 01.06.2002 से आयोग के गठन हेतु प्रारंभिक व्यवस्थाओं के लिए शुरू हुई। आयोग के लिए अधिकारी/कर्मचारी प्रदान करने के लिए पदों की स्वीकृत्ति संबंधी आदेशों में कुछ समय लगा तथा ये 12.4.02, 12.7.02 तथा 26.2.03 को जारी किए गए। आयोग के भवन हेतु जवाहर व्यापार भवन, (एसटीसी भवन) टॉल्सटॉय मार्ग, नई दिल्ली में लगभग 16000 वर्ग फीट के क्षेत्रफल वाले दो तलों को किराए पर लिया गया । स्टाफ की नियुक्ति तथा किराए पर लिए गए परिसर की साज-सज्जा तथा आंतरिक सज्जा की प्रक्रिया अग्रिम प्रकोष्ठ द्वारा कमोबेश एक साथ शुरू की गई। आयोग का गठन राष्ट्रपति के दिनांक 1.11.2002 की अधिसूचना के तहत किया गया। तथापि, 2002 के अंत तक आयोग के लिए स्वीकृत 141 पदों में से केवल 19 को भरा जाना संभव था तथा जवाहर व्यापार भवन में कार्य के लिए केवल 4000 वर्ग फीट की जगह उपलब्ध थी। परिसर की साज-सज्जा तथा आंतरिक सज्जा के कार्य को पूरा करने के लिए जून 2003 के अंत तक छः माह का अतिरिक्त समय लगा। इस प्रकार, स्थान को किराए पर लेने तथा इसके पूरी तरह चालू होने के बीच लगभग 9 महीने का विलम्ब हुआ। इसके अलावा आयोग को नियुक्ति/प्रतिनियुक्ति के लिए और उच्च वेतनमान देने में उदारता की कमी या कम अवधि की नियुक्ति के लिए अनिवार्य तौर पर योग्य कार्मिकों को आकर्षित करने में प्रोत्साहनों के अभाव के चलते सरकार के कड़े और विस्तृत नियम आड़े आए और इसके परिणामस्वरूप 141 स्वीकृत पदों में से केवल 111 पदों को ही मार्च 2004 तक भरा जा सका।

14.4 वित्त मंत्रालय में गठित वित्त आयोग प्रभाग (एफसीडी) से नए वित्त आयोग को इसके गठित होते ही आँकड़ों की निरतंरता के रूप में समर्थन प्रदान करने की प्रत्याशा है। ग्यारहवें वित्त आयोग (ईएफसी) ने टिप्पणी की कि एफसीडी का एक मात्र कार्य व्यय का अनुवीक्षण तथा राज्यों को उन्नयन संबंधी अनुदान जारी करना रहा है तथा इसने खुद को केन्द्रीय/राज्य वित्तों संबंधी डाटाबेस के निर्माण में नहीं लगाया है अथवा विनिर्दिष्ट क्षेत्रों में अनुसंधान हेतु स्थान बनाता रहा है। यह पूर्व वित्त आयोगों द्वारा छोड़े गए रिकॉड़ों का बिना उचित संदर्भ के केवल अनुरक्षण करता रहा था। आयोग ने सिफारिश की कि भारत सरकार के अपर सचिव स्तर के अधिकारी के अधीन रखे गए महत्वपूर्ण अनुसंधान स्टाफ सहित एक स्थायी सचिवालय होना चाहिए और इससे भारत सरकार के मंत्रालयों/विभागों में समन्वय सुकर बनेगा, साथ ही उचित स्तरों पर राज्य सरकारों के साथ भी समन्वयन सुकर होगा। यह केन्द्र राज्य वित्त साधनों और प्रलेखन पर आधारित आँकड़ों का अद्यतन निर्माण भी सुनिश्चित करेगा, जिसका आयोग के गठन के समय प्रयोग किया जा सकता है। दुर्भाग्यवश एक स्थायी सचिवालय के सृजन के बारे में ईएफसी की सिफारिशों को गंभीरता से नहीं लिया गया है। आंकड़ों के स्थायी उन्नयन के महत्व और आवश्यकता पर जोर डालने वाले क्रमिक वित्त आयोगों के बावजूद और आगामी आयोगों की कार्यप्रणाली के संबंध में अध्ययन आयोजित करने भी, इस आसन्न आवश्यकता की ओर वित्त मंत्रालय द्वारा ज्यादा ध्यान नहीं दिया गया प्रतीत होता है। वित्त आयोग प्रभाग (एफसीडी) वित्त मंत्रालय का एक लघु प्रकोष्ठ रह गया है और यह आयोग को आवश्यक सहायता प्रदान करने में सक्षम नहीं प्रतीत होता है। इसका एक पृथक, नए वित्त आयोग के गठन होने के बाद भी, कायम रखना जारी है और यह केवल वित्त मंत्रालय के प्रति उत्तरदायी है। हमारे काम के संबंध में यह नोटिस किया गया कि प्रभाग ने कर्ज संबंधी आँकड़ों का संकलन नहीं किया था जिसके कारण हमने न केवल बड़ी कठिनाईयों का सामना किया बल्कि ऐसे आँकड़ों के संग्रहण में काफी समय व्यतीत किया। साथ ही, प्रभाग ने आंकड़ों का कोई संकलन अथवा राज्य उपक्रमों की कार्यप्रणाली का कोई विश्लेषण नहीं किया है। यहाँ तक कि धारित प्रपत्र में केन्द्रीय वित्त साधनों के संबंध में सूचना तथा विषयों पर टिप्पणियाँ वित्त मंत्रालय से भारी विलंब और लगातार आग्रह के बाद ही प्राप्त की जा सकी, जिससे एफसीडी की स्पष्ट भूमिका पर प्रश्न खड़े हो उठते हैं। यह विचार करते हुए कि प्रभाग का पूर्व आयोगों की सिफारिश के अनुसार सुदृढ़ीकरण नहीं किया गया है और प्रभाग द्वारा भारी उत्तरदायित्व उठाए जाने की संभावना की थी इन असफलताओं को समझा जा सकता है।

14.5 प्रांरभ में वित्त आयोग के विचाराणीय विषय संविधान के अधीन इसकी भूमिका तक सीमित थे, नामतः करों की निवल

प्राप्तियों का केन्द्र और राज्यों के बीच वितरण तथा राज्यों के राजस्वों को सहायता अनुदान। तथापि, कालांतर में वित्त आयोग के विचारणीय विषयों में और अधिक मदें जुड़ती चली गईं। इनके बीच उल्लेखनीय बातों में संविधान के 73 वें और 74वें संशोधनों के कारण लगाई गई अतिरिक्त शर्तें शामिल हैं जिनके परिणामस्वरूप वित्त आयोगों को पंचायतों और नगरपालिकाओं के संसाधनों की सहायता के लिए राज्यों की समेकित निधि को बढ़ाने के लिए जरूरी उपायों पर सिफारिशें करने की आवश्यकता है। यहाँ तक कि राष्ट्रपति के विवेक पर आयोग को उल्लिखित अन्य मुद्दे अनेक और जटिल बन गए हैं। उदाहरणार्थ, ग्याहरवें वित्त आयोग के समान बारहवें वित्त आयोग से केन्द्र और राज्य सरकारों के वित्त साधनों की पुनर्सरंचना पर सिफारिश करने की अपेक्षा की गई है। पूर्व आयोगों के समान राज्यों की कर्ज स्थिति और आपदा राहत की वित्त व्यवस्था के संबंध में मुद्दों के निवारण की भी आयोग द्वारा जरुरत है। बारहवें वित्त आयोग से ग्यारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार केन्द्र सरकार द्वारा प्रारंभ की गई राजकोषीय सुधार सुविधा की समीक्षा करने तथा इसके उद्दश्यों की प्रभावी उपलब्धि हेतु उपायों को सुझाने की भी अपेक्षा की गई है। राज्यों के साथ पेट्रोलियम अर्जित लाभ में से केन्द्र सरकार के कर-भिन्न राजस्व की भागीदारी के बारे में एक अतिरिक्त विचारणीय विषय भी बनाया गया है। विचारणीय विषयों का बढ़ता दायरा और वित्त आयोग की सिफारिश के क्रियान्वयन को मॉनिटर करने की प्रक्रिया होने की जरूरत ने आयोग के प्रारंभिक एवं जारी कार्य संबंध में बेतहाशा माँगे रख दी हैं जिनकी संविधान निर्माताओं द्वारा परिकल्पना नहीं की जा सकी। जहाँ हम दो वित्त आयोगों के बीच अंतराल में आँकड़ों को अद्यतन करने और सतत् आधार पर संबंधित अध्ययन करने का एक न्यूनतम अनिवार्य आवश्यकता मानते हैं वहाँ कुछ अतिरिक्त आवश्यकताएँ जो वित्त आयोगों के विचारणीय विषयों के बढ़ते दायरे की वजह से उत्पन्न हुई हों, भी समान रूप से महत्वपूर्ण है।

14.6 हमारे मत में, क्रमिक वित्त आयोगों द्वारा झेली जा रही अनेक समस्याओं पर आँकड़ा संग्रहण और अनुसंधान आयोजित करने के संबंध में प्रारंभिक कार्य करने के प्रयोजनार्थ एक स्थायी सचिवालय की व्यवस्था करके काबू पाया जा सकता है। अतः हम सिफारिश करते हैं कि वित्त आयोग प्रभाग को एक सम्पर्ण विभाग में परिवर्तित कर दिया जाना चाहिए जोकि वित्त आयोग के लिए बतौर स्थायी सचिवालय कार्य करे। कानूनन और संविधाम के अनुसार ऐसी व्यवस्था करने के लिए कोई रुकावट नहीं है।

14.7 दूसरा महत्वपूर्ण मुद्दा जिसपर ध्यान दिए जाने की जरूरत है, वित्त आयोगों के लिए वित्तीय स्वयातत्ता का अभाव है। उनकी भी वित्तीय जरूरतों का वित्त मंत्रालय द्वारा समाशोधन किया जाना है जो वित्त आयोग के संबंध में सरकार ने नोडल मंत्रालय के रूप में कार्य करता है। इसकी वजह से हवाले पिछले हवाले और विलम्ब, मुख्यतः वित्त आयोग के काम को अपेक्षाकृत कम प्राथमिकता मिलने की वजह से होते हैं। पदों की स्वीकृत्ति अध्ययन का कार्य सौंपे जाने में हुए विलंब आदि का प्रभाव बहुत अधिक पड़ता है क्योंकि वित्त आयोग को एक सीमित समय के लिए नियुक्त किया जाता है। आयोग द्वारा अनुभव की गई दूसरी बड़ी कठिनाई, एक कम समयावधि में काम करते हुए, वित्तीय मामलो में अपर्याप्त प्रयोजन रही हैं। उदा. के लिए, सदस्य सचिव को वित्तीय शक्तियों के प्रयोग के लिए ही विभागाध्यक्ष के रूप में पदवामित किया गया है। उसके द्वारा जारी स्वीकृत्तियाँ वित्तीय सलाहकार (वित्त) तथा सचिव (व्यय) की सहमति के अधीन थीं। व्यय विभाग अथवा आर्थिक कार्य विभाग को बार-बार और दोहराए गए हवालों की जरूरत आयोग की सुचारू कार्यप्रणाली में बड़ी बाधा साबित हुई। यद्यपि बारहवें वित्त आयोग को अंततः एक सरकारी विभाग की शक्तियां प्रदान कर दी गईं फिर भी यह काफी देर से और हमारी कार्य अवधि के अंत में ही हुआ जिस समय तक हमारा अधिकांश काम पहले ही पूरा किया जा चुका था। इस तरह यह घोषणा किसी भी रूप में आयोग की कुशलता में योगदान न कर सकी। अतः हम सिफारिश करते हैं कि वित्त आयोग के सचिवालय में सरकार के एक सम्पूर्ण विभाग की शक्तियां विहित की जानी चाहिए। साथ ही, वित्त मंत्रालय को संसद में सम्पर्क के प्रयोजनार्थ वित्त मंत्रालय को ही इसका नोडल मंत्रालय बनाया जाए।

14.8 हम एक अनुसंधान समिति के गठन की भी सिफारिश करते हैं कि जिसमें राजकोषीय संघवाद के प्रासंगिक अध्ययन कार्यों की व्यवस्था के लिए पर्याप्त निधि हो। सचिवालय द्वारा संग्रहित और अद्यतन किए गए आँकड़ों को दक्ष मार्गदर्शन के अधीन ऐसे तरीके से सावधानीपूर्वक विश्लेषण करने की आवश्यकता है जो कि लोक वित्त संबंधी मुद्दों के प्रासंगिक हो तथा चूंकि इस प्रक्रिया में काफी समय लगता है, यह सुझाव दिया जाता है कि वित्त आयोग का कार्यकाल कम से कम तीन वर्ष का होना चाहिए ताकि इसका कार्य उचित प्रकार से हो सके। अतः अगले वित्त आयोग का गठन वर्ष 2007 के प्रारंभ में किया जाना चाहिए। साथ ही, आयोग का समय दैनंदिन प्रशासनिक मामलों में बर्बाद न हो, यह सुनिश्चित करने के लिए आयोग के गठन से पूर्व आयोग के अध्यक्ष एवं सदस्यों के कार्यालय एवं आवास की उचित एवं पर्याप्त व्यवस्थाएँ की जानी चाहिए। यदि आयोग का स्थायी सचिवालय संबंधी निर्णय जल्द ले लिया जाता है तथा तेरहवीं वित्त आयोग के गठन से काफी पहले सचिवालय इस स्थिति में होता है तो यह कार्य अत्यधिक सुकर हो जाएगा।

14.9 वित्त आयोग संविधान के अंतर्गत यथा परिकल्पित एक स्वतंत्र निकाय है जो बाँटे जाने योग्य करों के संबंध में केन्द्र राज्यों के दावों की मध्यस्थता करता है। अतः यह महसूस किया गया है कि संघ लोक सेवा आयोग तथा उच्चतम न्यायालय के मामले में वित्त आयोगों के व्यय को भारत के समेकित निधि पर "स्वीकृत" व्यय के बजाए "भारित" व्यय माना जाना चाहिए। इससे आयोग के कार्य में अत्यधिक स्वायत्तता प्राप्त होगी।

तंत्र का अनुवीक्षण करना

14.10 हमने अंतरणों की अपनी योजना में समग्र वित्त आयोग अंतरणों में अनुदानों के लिए एक बड़ी भूमिका की परिकल्पना की है जिससे कि कतिपय महत्वपूर्ण क्षेत्रों में व्यय का बेहतर लक्ष्य निर्धारण सुनिश्चित किया जा सके। हमारी सिफारिशों में शिक्षा तथा स्वास्थ्य क्षेत्रों के लिए सड़कों तथा भवनों के अनुरक्षण के लिए तथा वनों के अनुरक्षण तथा विरासत संरक्षण के लिए भी विशिष्ट अनुदान शामिल हैं। राज्य विशिष्ट आवश्यकताओं के लिए उपलब्ध संसाधनों के भीतर अनुदानों की भी सिफारिश की गई है। स्थानीय निकायों को

सहायता हेतु हमने अनुदानों को बढ़ाया है। हमें कोई संदेह नहीं है कि राज्य स्वयं-परियोनजाओं / योजनाओं के समय पर तथा गुणात्मक रूप से क्रियान्वयन के लिए वचनबद्ध होंगे, जिसके लिए हमने राज्यों से प्राप्त मांगों में से चयन किए जाने पर ये उनकी प्राथमिकता सूची में रहे हैं। इसी कारण, हमने अध्याय 10 में विशेष रूप से उल्लेखित किया है कि अनुदानों को जारी करने अथवा उपयोग करने के संबंध में केन्द्र अथवा राज्य सरकारों द्वारा वैसी कोई प्रतिबंधिता अधिरोपित नहीं की जाएगी जो हमारे द्वारा निर्धारित शर्तों से अलग हो। प्रत्येक क्षेत्र के भीतर प्रारंभ की जाने वाली परियोजनाओं के समूह के विभिन्न चरणों के लिए कार्यक्रम तैयार करने तथा परियोजनाओं के समूह में पुनः प्राथमिकता तय करने, यदि आवश्यक हो, के संबंध में निर्णय लेने में राज्यों की लोचनीयता होनी चाहिए।

14.11 यह सुनिश्चित करने के लिए कि अंतिम उद्देश्य की प्राप्ति हो जाएं जिसके लिए अनुदानों की सिफारिश की गई है, राज्यों के लिए यह वांछनीय है कि एक सख्त अनुवीक्षण प्रणाली प्रयोग में लाएं। हमारा यह सुझाव है कि प्रत्येक राज्य को अनुदानों के समुचित उपयोग के अनुवीक्षण हेतु एक उच्च स्तरीय समिति का गठन करना चाहिए। समिति को वित्तीय तथा भौतिक दोनों लक्ष्यों के अनुवीक्षण हेतु तथा प्रत्येक अनुदान के संबंध में विशिष्ट प्रतिबंधिताओं, जहां भी लागू हो, के अनुवर्तन को सुनिश्चित करने हेतु उत्तरदायी होना चाहिए। वर्ष की शुरुआत में समिति प्रत्येक क्षेत्र के शुरू होने वाली परियोजना को अनुमोदित कर सकती हैं, लक्ष्यों का परिमाण भौतिक तथा वित्तीय दोनों दृष्टि से बता सकती है, और विशिष्ट लक्ष्यों को हासिल करने हेतु समयावधि निर्धारित कर सकती हैं।

14.12 उच्च स्तरीय अनुवीक्षण समिति की अध्यक्षता मुख्य सचिव द्वारा वित्त सचिव के साथ की जा सकती है तथा सचिव/संबंधित विभागों के प्रमुख इसके सदस्य हो सकते हैं। समिति को प्रत्येक तिमाही में कम से कम एक बार अनुदानों के उपयोग की समीक्षा हेतु तथा मध्यावधिक सुधार के संबंध में निर्देश जारी करने हेतु, यदि आवश्यक हो, तो एक बैठक बुलानी चाहिए।

लेखा संबंधी क्रियाविधि

14.13 केन्द्र तथा राज्य सरकारों द्वारा पालन की जाने वाली नकद आधारित लेखा प्रणाली की वर्तमान प्रणाली के अंतर्गत लेन-देन तभी मान्य होते हैं जब नकद भुगतान होता है अथवा नकद प्राप्ति होती है। लेखा बहियों में भुगतान के समय व्यय को रिकॉर्ड किया जाता है अर्थात् जब एक चेक जारी किया जाता है तथा प्राप्तियों को रिकॉर्ड किया जाता है जब इनकी रिपोर्ट संग्रहकर्ता बैंक द्वारा की जाती है। ऐसे भुगतानों तथा प्राप्तियों के फलस्वरूप भा.रि.बैं. में रखी सरकारी नकद शेष राशि की गतिविधियों को भी लेखाबहियों में एक साथ रिकॉर्ड किया जाता है। इस प्रकार, सरकारी लेखे समेकित निधि तथा सार्वजनिक खाते में नकद के आंतरिक प्रवाह तथा बाध्य प्रवाह के रिकॉर्ड होते हैं तथा इन नकद प्रवाहों का प्रभाव सरकार की तरलता स्थिति को दर्शाता है।

14.14 लेखा संबंधी नकद आधारित प्रणाली बजट की तुलना में लेन-देनों पर जोर देती है। यह संसाधनों के प्रबंधन के लिए अपेक्षित संपूर्ण वित्तीय जानकारियों को रिकॉर्ड तथा रिपोर्ट नहीं करती हैं। यह किसी बिन्दु स्थिति में सरकार की वित्तीय स्थिति तथा परिवर्तन जो सरकार की नीति के परिणामस्वरूप होते हैं, की संपूर्ण तस्वीर नहीं प्रदान करती है। यह प्रणाली बिना निधि के पेंशन तथा अधिवर्षिता लाभों तथा वचनबद्धताओं तथा भुगतानों के बीच संबंध विच्छेद से उत्पन्न चालू देयताओं के कारण उत्पन्न प्रोद्भूत देयताओं के जैसी सरकार की देयताओं को नहीं दर्शाती है। इसी प्रकार वर्तमान प्रणाली चालू परिसंपत्तियों तथा गैर-वित्तीय परिसंपत्तियों का पता लगाने में असमर्थ है। यह प्रणाली सरकार द्वारा धारित परिसंपत्तियों, धारिता की कम अधिक लागत और इन परिसंपत्तियों के परिचालन तथा परिसंपत्तियों के स्टॉक पर चालू खपत के असर के बारे में सूचना उपलब्ध नहीं कराती है। दूसरी बड़ी बाध्यता आगामी वर्षों में भुगतान के संबंध में सरकार द्वारा की गई प्रतिबद्धताएं या सरकारी विभागों द्वारा सेवा प्रदान करने की पूर्ण लागत को दर्ज करने में इस प्रणाली की अक्षमता है। नकदी आधारित लेखाकरण प्रणाली राजकोषीय अवसरवादिता के जगह प्रदान करती है क्योंकि कर राजस्वों को वापसियों की अधिक घटनाओं के बाद आने वाली अवधि के दौरान अतिरिक्त रूप में इकट्ठा किया जा सकता है, भुगतानों को आसानी से आस्थगित किया जा सकता है तथा आगामी अवधियों के लिए इन भुगतानों को टाला जा सकता है, भविष्य में देय राजस्वों का निपटान एककालिक भुगतानों के लिए व्यवस्था करके किया जा सकता है। कुछ अन्य उदारहणों का उल्लेख करते हैं यह कि उपयुक्त सरकार की गारन्टियों के जरिए कर्ज में डूबे सरकार के अभिकरणों को सरकार से बाहर स्वायत्तशासी वैधानिक कम्पनियों में रुपान्तरण करना कोई उल्लेखनीय नहीं है और व्यय के दृष्टिकोण से भी सरकार से बाहर सरकारी क्षेत्र के उद्यमों और अभिकरणों के मौजूदा निवल दायित्वों को समाप्त करना है, चूंकि बाद में इस प्रकार की देयताओं से बचा नहीं जा सकेगा।

14.15 नगद आधारित प्रणाली से तुलना करने पर, जब आर्थिक मूल्य का सृजन, रूपान्तरण, विनिमय, हस्तान्तरण या समाप्त करना हो, यद्यपि, भले ही उस समय नगद लेन-देन हुआ हो या नहीं पद्धति लाभ के वित्तीय प्रवाहों को स्वीकार करती हैं। यह नगद आधार पद्धति संसाधनों के रिकार्ड प्रवाहों से भिन्न है। व्ययों का हिसाब उस समय, जब संसाधनों (श्रम, सामग्री, सेवा और पूंजी) को लगाया जाता है, और जब इससे आय अर्जित की जाती है, अर्थात जब सामग्रियों को बेचा जाता है या फिर सेवाएं दी जाती हैं, तब लगाया जाता है। आमतौर पर नगद प्रवाहों की साझेदारी कुछ समय बाद होती है और उसी गणना अवधि के दौरान हो या न भी हो। अतः नगद प्रवाह के अलावा, भुगतान भिन्न उपयोग (देय) और वसूली न की गई आय (वसूली योग्य) को भी गणना में लिया जाता है। अपेक्षित संसाधन परन्तु जिनका गणना अवधि के दौरान पूर्णत उपयोग न किया गया हो, को परिसम्पत्तियों (माल सूची और अचल परिसम्पत्तियां) के रूप में माना जाता है। माल सूची प्राप्त करने के लिए किये गये भुगतानों को उस अवधि जिसमें इनका उपयोग किया जाता है, उसकी संचलनावधि में शामिल किया जाता है। भौतिक परिसम्पत्तियों की प्राप्ति के लिए किए गए उन भुगतानों जो भविष्य के लिए सेवा सम्भाव्यता वाले हों, उन परिसम्पत्तियों की लागत सम्पूर्ण उपभोग अवधि में समाप्त हो जाती है।

14.16 लाभ गणना की पद्धति, अन्य बातों के साथ-साथ बेहतर लागत-मूल्य की गणना करने, पूंजी उपयोग के अभिलेखों का उपयुक्त रूप से रखरखाव करने, चालू और पूंजीगत व्ययों में अन्तर दिखाने, ऋण और अन्य देयताओं की एक स्पष्ट तस्वीर प्रस्तुत करने और वित्तीय स्थितियों का प्रस्तुतीकरण करने, जैसा कि समग्र तुलनपत्र में दिखाया गया है, न कि केवल प्रवाहों और ऋणों में दिखाया गया है, का प्रबन्ध करती है। यह पद्धति विभिन्न सेवाओं की लागत की पूरी नाप-तौल देती है, विनिवेश प्राप्तियों का लेखा-जोखा रखती है और राजकोषीय बकाया और निवल मूल्य दोनों की पर्याप्त सूचना तथा उस समय उनके शुल्कों को मुहैया कराती है। सूचना, जैसा कि लाभ गणना के अधीन उपलब्ध होगी, वित्तीय आयोगों जैसे निकायों के लिए एक आवश्यक प्रणाली का गठन न केवल केन्द्र और राज्यों, अपितु उपलब्ध संसाधनों के राजस्व अपेक्षाओं के मूल्यांकन के लिए परन्तु सरकारों के लिए देय ऋण निर्धारित करने की दृष्टि से उनके राजकोषीय निष्पादन का मूल्यांकन भी करती है और जिन्होंने अच्छा निष्पादन किया है और वे जो आशा के अनुकूल प्रतिस्पर्द्धा करने में विफल रहे हैं, मूल्यांकन करने में उनकी मदद करती है। हम समझते हैं कि केन्द्रीय सरकार ने लाभ आधारित लेखाकरण के सम्बन्ध में कुछ कार्रवाई आरम्भ की है। हालांकि, परिवर्तन चरणों में होगा, चूंकि, यह समय लगने वाली क्रिया है। जबकि, हम, मध्यावधि में लाभ आधारित लेखाकरण के पक्षधर हैं, अतः हम सुझाव देते हैं कि मध्यावधि में, जैसाकि नीचे विवरणों के रूप में उल्लिखित है, मौजूदा नगद लेखाकरण पद्धति को और ज्यादा सूचनाबद्ध निर्णय लेने में समर्थ बनाने के लिए कुछ अतिरिक्त सूचना को परिशिष्ट के रूप में जोड़ा जाना चाहिए। विवरणों की एक स्पष्ट सूची जिसे शामिल किया जा सकता है, वह नीचे दी गई हैं :

(i) प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष, दोनों प्रकार की दी जाने वाली सब्सिडियों का विवरण;

(ii) विभिन्न विभागों/इकाईयों द्वारा वेतनों के सम्बन्ध में व्यय को दर्शाने वाला विवरण;

(iii) सरकारी पेंशन के सम्बन्ध में पेंशनभोगियों और व्यय के बारे में विस्तृत सूचना;

(iv) भावी वचनबद्ध दायित्वों के बारे में आंकड़ा;

(v) ऋण और अन्य देयताओं और साथ-ही-साथ पुनःभुगतान समय सूची के बारे मे सूचना वाला विवरण;

(vi) सरकार द्वारा धारित वित्तीय परिसम्पत्तियों में वृद्धि या घाटा होना जिसमें सरकार द्वारा विस्तार के रूप में परिवर्तनों से उत्पन्न होने वाली परिसम्पत्तियों का विवरण;

(vii) भावी नगद प्रवाहों के लिए बजट में प्रस्तावित नई स्कीमों या वर्ष के दौरान सरकार द्वारा प्रमुख नीति के लिए निर्णय लेने में बाधाओं को दर्शाने वाला विवरण; और

(viii) वेतन तथा वेतन-भिन्न हिस्सों के पृथक्करण वाले व्यय के रखरखाव के संबंध में विवरण।

14.17 इन विवरणों को प्रस्तुत करते समय, लाभ आधारित लेखाकरण पद्धति को आरम्भ करने को मूलभूत उद्देश्य को ध्यान में रखा जाए और निष्पादन का अभिकल्प इस रूप में तैयार किया जाए कि परिवर्तन सुगम तथा प्रभावी रूप से दृष्टिगोचर हों। हमने, अध्याय 11 में राजकोषीय सुधार सुविधा पर चर्चा करते हुए, निष्पादन के मापन के उद्देश्य के लिए राज्य विद्युत बोर्ड, सड़क परिवहन उपक्रमों आदि जैसी राज्य की प्रमुख कम्पनियों जिन्हें राज्यों द्वारा घाटों सहित/छोड़कर चुनिन्दा रूप से दिया जा रहा है, के सम्बन्ध में राजस्व घाटे की कोई परिभाषा उपलब्ध नहीं है, का भी उल्लेख किया गया है। हमने यह भी पाया है कि कुछ राज्यों ने पूंजीगत व्यय के रूप में स्थानीय निकायों की अनुदानों का वर्गीकरण करना आरम्भ कर दिया है। कुछ राज्य तो पारदर्शी सब्सिडियां मुहैया कराने के बजाय अनुदान ऋणों या फिर, इक्विटी में निवेश करके अपने विद्युत बोर्डों के घाटों की भरपाई पहले ही कर रहे हैं। वर्ष 2005-10 के दौरान ऋण के पुनर्भुगतान के सम्बन्ध में ऋण राहत की हमारी स्कीम वर्ष 2008-09 तक राजस्व घाटे को समाप्त करने की है। अतः यह आवश्यक है कि सृजनात्मक लेखाकरण के जरिए योजना के उद्देश्य ध्वस्त न हो जाएं, पर कड़ी निगरानी रखनी होगी। अतः, हम, सिफारिश करते हैं कि राजस्व घाटों और राजकोषीय घाटों की मानकीकृत परिभाषा तय की जाए और एक समान वर्गीकरण संहिता सभी राज्यों को जारी की जाए। योजना के अधीन अनुदान सहायता मुहैया कराते समय निगरानी एजेन्सी द्वारा लेखाकरण नीतियों में व्यय के अप्राधिकृत और मनमाने ढंग से परिवर्तनों को गम्भीरता से लिया जाना चाहिए।

14.18 लाभ आधारित लेखाकरण पद्धति में परिवर्तन विभिन्न सरकारी संगठनों, विशेषकर, लेखा समूह के निचले और मध्यम स्तरों पर जिसमें लेखा लिपिक, लेखाकार, सहायक, खजाना अधिकारी तथा अन्य शामिल हैं, में लेखाकरण कार्मिकों के समक्ष विचारणीय मांग रखी जायेगी। हालांकि, इन कुछ अधिकारियों के पास वित्त और लेखा में औपचारिक जानकारी होगी, लेकिन, अधिकतर के पास व्यवसायिक ज्ञान होगा। हालांकि जिनके पास व्यवसायिक शिक्षा होगी, उन्हें अपने सेवाकाल में उसे उन्नत बनाने की जरूरत होगी। ज्यादातर देशों में, लेखाकारों को सरकारी क्षेत्र के लेखाकरण और लेखा परीक्षा में मान्य व्यावसायिक शिक्षा की जरूरत है। यूएसए में, उदाहरण के तौर पर, राजकीय लेखाकार संघ और राजकीय वित्तीय अधिकारी लेखाकारों को लेखाकरण में तकनीकी ज्ञान देने का प्रशिक्षण देते हैं। सतत रूप से व्यावसायिक शिक्षा मुहैया कराने के लिए इसी प्रकार के प्रबन्ध यू.के. मलेशिया, सिंगापुर, दक्षिण अफ्रीका, बेहरेन आदि में हैं, जिसे चार्टर्ड संस्थानों द्वारा निष्पादित किया जा रहा है। भारत में सरकारी क्षेत्र में व्यावसायिक लेखाकरण कार्मिकों की कमी को अनेक विश्लेषकों द्वारा कहा गया है। प्रशिक्षित और व्यावसायिक लेखाकरण स्टाफ की आवश्यकता पर विचार करते हुए और विशेषकर, लाभाधारित लेखाकरण पद्धति में परिवर्तन करने के लिए हम अपनी सिफारिश के आलोक में, सिफारिश करते हैं कि भारत सरकार एक राष्ट्रीय लोक वित्त लेखाकार संस्थान (एनआईपीएफए) की स्थापना करे और इसके चार्टर का निर्णय सीएण्डएजी के परामर्श से तैयार किया जाए।