18 मई, 2010 को 1600 बजे शिमला स्थित "यारोश" राष्ट्रीय लेखा परीक्षा और लेखा अकादमी, के हीरक जयंती समारोह के उद्घाटन के अवसर पर भारत के माननीय उपराष्ट्रपति श्री मो. हामिद अंसारी का अभिभाषण

राष्ट्रीय लेखा परीक्षा और लेखा अकादमी के हीरक जयंती समारोह का आज यहां उद्घाटन कर मुझे बहुत प्रसन्नता हो रही है। यह खूबसूरत जगह पर स्थित है। कहा जाता है कि 'यारोश' नाम एक अत्यन्त गृहासक्त स्कॉटिश व्यक्ति के द्वारा दिया गया है और यह एक राष्ट्रीय 'विरासत' संस्था है जिसका एक लंबा और प्रतिष्ठित इतिहास रहा है।

लेखा परीक्षा विभाग के संबंध में भी यह बात सही है जिसका 150 वर्षों का गौरवशाली इतिहास रहा है। देश में सिविल सेवकों के सबसे पुराने प्रशिक्षण सुविधा-केन्द्रों में से एक केन्द्र के रूप में अकादमी ने देश में सुशासन संव्यवहार के क्षेत्र में महत्वपूर्ण योगदान किया है। वैश्विक परिदृश्य में यह सरकारी लेखा-परीक्षण और लेखाकरण के क्षेत्र में एक उत्कृष्ट संस्था के रूप में भी उभर कर सामने आयी है।

ये श्रोतागण इस बात से भली-भाँति अवगत हैं कि आधुनिक लोकतांत्रिक राज्यों ने कार्यपालिका को विधायिका के प्रति और इसके माध्यम से निर्वाचकों के प्रति जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए सरकारी लेखा परीक्षा को महत्वपूर्ण साधन के रूप में विकसित किया है। लोकतंत्र में सरकारी लेखा परीक्षा को सभी हितार्थियों के लिए ऐसे आश्वासन के रूप में देखा जाता है कि सरकारी संसाधनों का, यथासंभव उनके व्यापकतम सम्भव अर्थ में, विधानमंडल के उद्देश्य और कार्यपालिका के आदेशों के अनुपालन में, लोक हित के लिए सदुपयोग किया जाता है।

भारत में सरकारी लेखा-परीक्षा की भूमिका पर संविधान सभा द्वारा विस्तार से बहस की गई थी। श्री टी.टी. कृष्णामाचारी ने पदनाम को 'महालेखापरीक्षक' से बदल कर 'नियंत्रक महालेखापरीक्षक' करने का तर्क इस व्यवहारिकता का उल्लेख करके दिया था कि क्योंकि इसमें "न केवल लेखा परीक्षा शामिल है, बल्कि यह सरकार के व्यय पर नियंत्रण भी रखता है।" डा. बी. आर. अम्बेडकर ने नियंत्रक महालेखापरीक्षक की विशेषता बताते हुए कहा था कि वह "भारत सरकार का संभवत: सर्वाधिक महत्वपूर्ण अधिकारी" होता है।

यह सारे दृष्टिकोण हमारे संविधान के अनुच्छेद 148 से 151 में प्रतिबिंबित हुए हैं। नियंत्रक महालेखापरीक्षक का दर्जा और उनके कार्य 1971 के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक अधिनियम में परिलक्षित हुए हैं।

हमारे देश में सरकारी लेखा परीक्षा का लक्ष्य सरकारी व्यय में सत्यनिष्ठा, विधिकता, औचित्य और अनुपालन पर केन्द्रित 'विनियामक लेखा परीक्षा' से बदल कर 'कार्य निष्पादन लेखा परीक्षा' हो गया है जिसमें कार्यक्रम के परिणामों तथा अन्तिम परिणामों पर जोर दिया जाता है। इस परिवर्तन का आशय यह भी है कि अब नियंत्रक और महालेखापरीक्षक को जोखिम के विश्लेषण एवं नियंत्रण, उभरते हुए रुझानों का पूर्वानुमान लगाने और सुशासन सुनिश्चित करने में अपना ध्यान केन्द्रित करना होगा।

अत: लेखा परीक्षा अब एकल गतिविधि नहीं रह गई है, बल्कि इसे सामाजिक जांच समूहों, व्यापक सिविल सोसाइटी और अन्य हितार्थियों के साथ समन्वय कर दिया जाता है।

लेखा परीक्षा का दायरा भी विस्तृत हो गया है जिसमें राजस्वों की लेखा-परीक्षा, सरकारी वाणिज्यिक उद्यमों की लेखा-परीक्षा, संघ अथवा राज्य के राजस्वों से प्रचुर मात्रा में वित्तपोषित निकायों या प्राधिकरणों की आय तथा व्यय की लेखा-परीक्षा, अधिकतर राज्यों में पंचायती राज संस्थाओं की लेखा-परीक्षा का तकनीकी मार्गदर्शन तथा पर्यवेक्षण, भण्डार एवं माल की लेखा परीक्षा, और किसी ऐसे प्राधिकरण अथवा निकाय जो विदेशी राज्य अथवा अंतर्राष्ट्रीय संगठन नहीं हों, को किसी विशेष प्रयोजन से दिए गए अनुदानों अथवा ऋण की लेखा-परीक्षा करना शामिल है।

लेखा-परीक्षा के अतिरिक्त नियंत्रक महालेखापरीक्षक का एक और अन्य महत्वपूर्ण कार्य लेखाओं का संकलन और प्रस्तुतीकरण है।

मित्रो,

तेजी से बदलते हुए राष्ट्रीय और वैश्विक आर्थिक परिदृश्य के बीच पिछले पांच वर्षों में लेखांकन आम तौर पर स्थिर रहा है।

सरकार अभी भी नकदी-आधारित लेखांकन को अपना रही है, जबकि वित्तीय रिपोर्टिंग संरचना आधारभूत लेखांकन सिद्धांतों की बजाय बुक कीपिंग पर आधारित होती है। मौजूदा नकदी-आधारित प्रणाली के अंतर्गत देयता संबंधी अनुबंध हो जाने अथवा मूल्य प्राप्त हो जाने के बावजूद नकद रूप में भुगतान नहीं होने अथवा प्राप्त की स्थिति में लेनदेन को अभिलिखित नहीं किया जाता है। निष्पादन दायित्व के लिहाज से यह पद्धति सटीक या प्रभावी साबित नहीं हुई है।

कुछ वर्ष पूर्व सरकार ने बारहवें वित्त आयोग की प्रोद्भव-आधारित लेखांकन प्रणाली को अपनाने की सिफारिश को स्वीकार किया था। इसके लिए एक विस्तृत

रूपरेखा तैयार करने और देश के लिए औपचारिक रूप से सरकारी लेखांकन मानक तैयार करने के पहले कदम के रूप में वर्ष 2002 में सरकारी लेखांकन मानक तैयार करने के पहले कदम के रूप में वर्ष 2002 में सरकारी लेखांकन मानक सलाहकार बोर्ड का गठन किया गया।

विभिन्न विषयों पर सुझाए गए लेखांकन एवं वित्तीय रिपोर्टिंग मानक सरकार के पास विचाराधीन हैं और उन्हें अभी अधिसूचित किया जाना है। परिवर्तन की इस प्रक्रिया में अभी कम से कम दस वर्ष और लगने का अनुमान है। लेखांकन संबंधी यह सुधार अति आवश्यक है और इन्हें तत्काल शुरू किए जाने की आवश्यकता है।

देवियो और सज्जनो,

सरकारी लेखापरीक्षा और नियंत्रक लेखापरीक्षक के कार्यकरण की व्यवस्थित समीक्षा संविधान के कार्यकरण की पुनरीक्षा संबंधी राष्ट्रीय आयोग द्वारा की गई थी। सरकार के समक्ष उसका प्रतिवेदन, 2002 में प्रस्तुत किया गया जिसमें इस विषय पर चार सिफारिशें की गईं:

1. आयोग का तर्क था कि विधानमंडल के समक्ष रखने से पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को अंतिम रूप देने के लिए कालिजियेट निर्णयन प्रणाली शुरू करना आवश्यक है। जर्मनी, फ्रांस, जापान और कोरिया का उदाहरण देते हुए उसने सरकारी लेखापरीक्षा के प्रमुख कार्य का बेहतर तरीके से निर्वहन करने के लिए एक लेखापरीक्षा बोर्ड गठित करने की सिफारिश की।
2. आयोग ने सिफारिश की कि सरकार द्वारा नियंत्रक महालेखा परीक्षक की नियुक्ति पर सरकार द्वारा निर्णय लेने से पहले लोकसभा अध्यक्ष से

इस पर परामर्श करने की एक स्वस्थ परिपाटी विकसित की जानी चाहिए ताकि इस पर लोक लेखा समिति के विचारों को भी ध्यान में रखा जा सके।

3. आयोग ने सिफारिश की कि नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के कार्यकरण के संबंध में केन्द्र स्तर पर जिन बातों का ध्यान रखा जाता है वे राज्य स्तर पर भी समान बल के साथ लागू की जानी चाहिए। वित्तीय अनुशासन के क्षेत्र में दृष्टिकोणों में व्यापक एकरूपता लाने के लिए नियंत्रक महालेखापरीक्षक द्वारा अपना सामान्य निगरानी निदेश और नियंत्रण बनाए रखते हुए राज्य महालेखाकारों को और अधिक प्राधिकार दिया जाना चाहिए।

4. पेशेवर सुदृढ़ता, कार्यकुशलता और प्रभावशीलता सुनिश्चित करने तथा इंग्लैंड और आस्ट्रेलिया जैसे राष्ट्रमंडल देशों में प्रचलित परंपरा को ध्यान में रखते हुए आयोग ने सिफारिश की कि स्वयं नियंत्रक महालेखा परीक्षक के कार्यालय के कामकाजों की भी एक स्वतंत्र निकाय द्वारा बाहरी लेखापरीक्षा की जानी चाहिए।

नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियां तथा सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 में प्रस्तावित परिवर्तनों के संदर्भ में इन सिफारिशों की गंभीरतापूर्वक संवीक्षा की जानी चाहिए तथा उन पर सार्वजनिक बहस होनी चाहिए।

मित्रो,

पिछले दो दशकों में हमारी अर्थव्यवस्था के आधारभूत नियम पूरी तरह से बदल गए हैं। केन्द्र सरकार का कुल व्यय, जो 1989-90 में 95,000 करोड़ रु. के

आसपास था, वह 2009-10 में बढ़कर लगभग 10,00,000 करोड़ रु. हो गया है। सबसे अधिक नाटकीय उछाल केन्द्र सरकार द्वारा शेष अर्थव्यवस्था में किए जाने वाले अंतरण भुगतान में आया है जो 1989-90 में लगभग रु. 44,700 करोड़ से पंद्रह गुना बढ़कर 2009-10 में 6,74,000 करोड़ रु. हो गया है। इस प्रकार सरकारी व्यय करने के लिए नियोजित परिमाण, मिश्रण, किस्म और विधायी संरचनाओं में व्यापक परिवर्तन आया है।

सरकार के प्रमुख सामाजिक क्षेत्रों तथा अवसंरचना संबंधी कार्यक्रमों और राज सहायता हेतु किए जाने वाले प्रावधान में ही अधिकांश संसाधनों की खपत हो जाती है। आर्थिक वस्तुओं और सेवाओं का प्रत्यक्ष प्रावधान करने और निजी उद्यमों पर कठोर नियंत्रण रखने से लेकर आर्थिक क्षेत्रों के विनियमन को व्यापक बनाने, निजी उद्यम और निष्पक्ष प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देने और सुकर बनाने के मामले में सरकार की भूमिका में आहिस्ता-आहिस्ता विकास हुआ है। शहरी और ग्रामीण स्थानीय निकायों, विशेष कोष, गैर-सरकारी संगठनों और सार्वजनिक निजी भागीदारियों के जरिए सौंपी जाने वाली सरकारी निधियों में वृद्धि की जा रही है।

शासन को सुदृढ़ बनाने और जवाबदेही में सुधार लाने के लिए एक सहायक उपाय के रूप में सरकारी लेखा परीक्षा के प्रभावी उपयोग की मांग यह है कि हम छह मुख्य मुद्दों पर गंभीरतापूर्वक विचार करें।

प्रथम, समन्वित विकास, निष्पक्ष प्रतिस्पर्धा तथा व्यापार संव्यवहारों, परिचालन के न्यूनतम मानदंडों और उपभोक्ता सेवा तथा अपर्याप्त सरकारी संसाधनों के निष्पक्ष उपयोग को सुनिश्चित करने के कार्य सहित आर्थिक और सामाजिक क्षेत्रों में कार्यरत विनियामक एजेंसियों में घातांकी वृद्धि हुई है। यदि सांविधिक उपायों के

जरिए आवश्यक हो, तो विनियामक निकायों के लेखापरीक्षा प्रबंध में समरूपता सुनिश्चित की जानी चाहिए ताकि प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से वित्तीय निहितार्थों को दर्शाने वाले उनके लेखाओं, निष्पादन और निर्णयों को नियंत्रक और महालेखा परीक्षक के क्षेत्राधिकार में लाया जा सके।

दूसरा, गैर-सरकारी संगठनों, स्वायत्तशासी संगठनों, सोसायटियों और न्यासों आदि द्वारा खर्च की गई सार्वजनिक निधियों की लेखापरीक्षा के संबंध में 1971 के अधिनियम के मौजूदा उपबंध प्रतिबंधात्मक हैं। मेरे विचार से सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005 में "सार्वजनिक प्राधिकरण" की परिभाषा के अंतर्गत आने वाला कोई भी संगठन, जैसाकि हमारे न्यायालयों और सूचना आयोगों द्वारा निर्वचन किया गया है, नियंत्रक और महालेखा परीक्षक की लेखापरीक्षा के अध्यधीन होना चाहिए।

तीसरा, अभिलेखों तक समय से अबाधित पहुंच होने की स्थिति में ही सरकारी लेखा परीक्षा अपने लक्ष्य को हासिल कर सकती है। सबसे महत्वपूर्ण सिद्धांतों में से एक सिद्धांत जो 'उच्चतम लेखा परीक्षा संस्थाओं की स्वतंत्रता संबंधी मेक्सिको घोषणा-पत्र' द्वारा उचित सार्वजनिक क्षेत्र की लेखापरीक्षा के लिए आवश्यक माना गया है, वह है 'सूचना तक अबाधित पहुंच'। सूचना का अधिकार अधिनियम के उपबंधों, जिनके रिकॉर्ड के प्रस्तुतीकरण और उत्तर देने की समय-सीमा होती है और जिसके अनुपालन के लिए विशिष्ट शास्तियां हैं, का इस संबंध में अनुकरण किया जा सकता है।

चौथा, सरकारी लेखापरीक्षा की प्रभावोत्पादकता विधायिका के समक्ष प्रस्तुत किए गए उच्चतम लेखा परीक्षा संस्थाओं के प्रतिवेदनों के संबंध में प्रभावी अनुवर्ती कार्यवाही तंत्र पर आधारित होती है। नियंत्रक और महालेखा परीक्षक द्वारा किए गए

विश्लेषण से पता चला कि वर्ष 1994 से 2008 तक लेखा परीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल किए गए नौ हजार से ज्यादा लेखा परीक्षा पैराओं, जोकि संसद में प्रस्तुत किए गए थे, में से लगभग तीन हजार लेखा परीक्षा पैराओं पर की गई कार्रवाई टिप्पणियों को लोक लेखा समिति में प्रस्तुत करने के लिए सरकार के चार माह की समय-सीमा के करार होने के बावजूद मंत्रालयों से प्रथम उत्तर भी प्राप्त नहीं हुआ था। राज्य की विधान सभाओं में भी स्थिति इसी प्रकार की है। दुख की बात यह है कि इससे संसदीय वित्तीय नियंत्रण और विधायिका के प्रति कार्यपालिका की जवाबदेही को लागू करने की क्षमता कमजोर हो जाती है।

पांचवां, एक समान रूप से प्रासंगिक मुद्दा अधिकारियों को बुलाने और शपथ के संबंध में प्रमाण मांगने, लेखा परीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही करने, उन अधिकारियों की जिम्मेदारी तय करने अथवा आचरण नियमावली या दांडिक अभियोजन, यथा प्रवर्तनीय के अनुसार अनुशासनात्मक कार्यवाही की सिफारिश करने का कोई सांविधिक प्राधिकार जिनकी वजह से राजकोष को घाटा हुआ है, नियंत्रक और महालेखा परीक्षक में निहित नहीं है।

छठा, हमारे युग की पेचीदा आर्थिक व्यवस्थाओं की मांग यह है कि सार्वजनिक ऋण प्रबंधन और राज सहायताओं के उपबंध सार्वजनिक लेखा-परीक्षा के दायरे में आने चाहिए क्योंकि सरकारी बजटों पर उनका महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ता है और वे भावी पीढ़ियों के लिए भार होते हैं। वित्त मंत्री श्री प्रणब मुखर्जी ने गत माह महालेखाकारों के 25वें सम्मेलन में अपने विदाई भाषण में ऐसी राज सहायता के लक्षित लाभार्थियों पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना राज सहायताओं संबंधी व्यय को

नियंत्रित करने के संबंध में सरकारी लेखापरीक्षा पर ध्यान केन्द्रित करने की मांग की थी।

देवियो और सज्जनो,

सरकारी लेखापरीक्षकों ने सरकारी लेखाओं और व्यय का प्रबंध करके और विधायिका तथा कार्यपालिका को उनके अधिदेशित कार्यकरणों को पूरा करने में उपयुक्त सलाह और सहायता प्रदान करके हमारे राष्ट्र के विकास में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है। राष्ट्रीय लेखापरीक्षा और लेखा अकादमी युवा सिविल सेवकों को पेशेवर लेखापरीक्षकों में तब्दील करने के लिए राष्ट्र की प्रशंसा की पात्र है।

मैं अकादमी के प्राध्यापकगणों और प्रशिक्षुओं तथा समस्त लेखा परीक्षा विभाग को एक बार फिर से बधाई देता हूं और श्री विनोद राय को धन्यवाद देता हूँ कि उन्होंने हीरक जयंती समारोह का उद्घाटन करने के लिए मुझे आमंत्रित किया।