अध्याय I : प्रस्तावना

1.1 इस प्रतिवेदन के विषय में

अनुपालना लेखापरीक्षा, लेखापरीक्षित इकाइयों के व्यय, प्राप्तियों, परिसम्पत्तियों और देयताओं से संबंधित लेन-देनों की जांच यह सुनिश्चित करने कि क्या भारतीय संविधान के प्रावधानों, लागू नियमों, नियमावली, विनियमों तथा सक्षम प्राधिकारियों द्वारा जारी विभिन्न आदेशों तथा अनुदेशों का पालन किया जा रहा है, का उल्लेख करती है। अनुपालना लेखापरीक्षा ने नियमों, विनियमों, आदेशों तथा अनुदेशों की वेद्यता, पर्याप्त, पारदर्शिता, औचित्यता तथा विवेक की जांच करना भी शामिल होता है।

लेखापरीक्षा, नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (नि.म.ले.) की ओर से उसके द्वारा अनुमोदित लेखापरीक्षा मानक[1] के अनुसार की जाती है। इन मानकों में वे मानदण्ड निर्धारित हैं जिनकी लेखापरीक्षकों से लेखापरीक्षा संचालन करने में पालन करने की अपेक्षा की जाती है और उन्हें अपालन तथा अपशब्द के व्यक्तिगत मामलों के साथ-साथ वित्तीय प्रबंधन तथा आंतरिक नियंत्रण की प्रणालियों में विद्यमान कमियों की सूचना देना अपेक्षित होता है। लेखापरीक्षा निष्कर्षों से, कार्यकारी अधिकारी को शोधक कार्रवाई करने में सक्षम बनाने तथा नीतियों और निर्देश, जो संगठनों के उन्नत वित्तीय प्रबंधन का मार्गदर्शन करेंगे, भी बनाने की अपेक्षा की जाती है, इस प्रकार, ये बेहतर शासन के लिए योगदान दे रहे है।

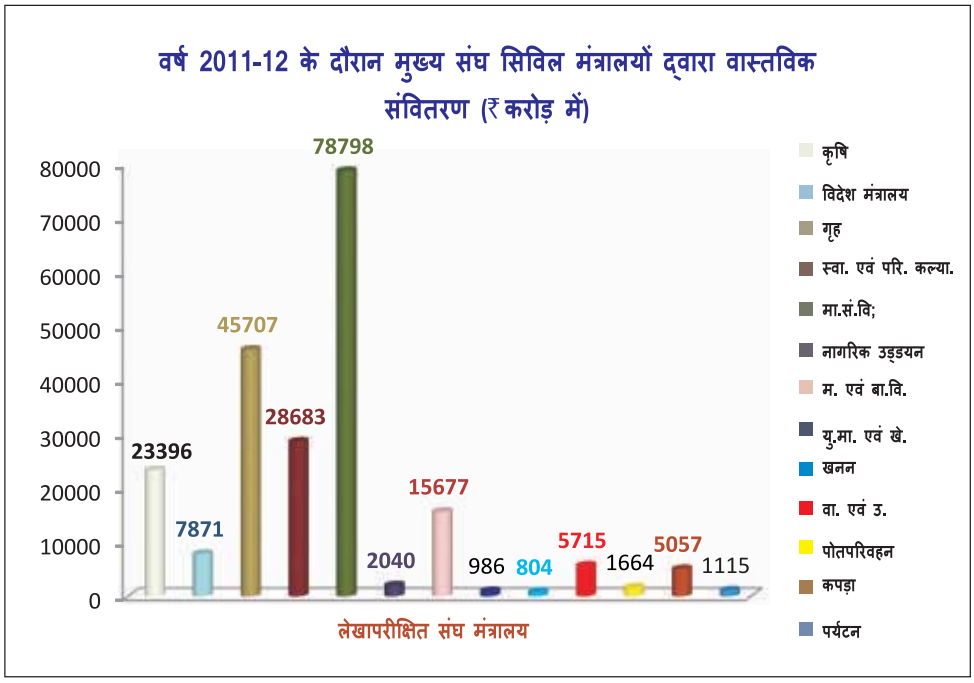
डाक एवं दूरसंचार, रेलवे तथा रक्षा मंत्रालयों को छोडकर संघ सरकार के लगभग 50 मंत्रालय/स्वतंत्र विभाग हैं। पिछले तीन वर्षों के दौरान सरकार के इन 50 मंत्रालयों तथा विभागों का सकल व्यय नीचे दिया गया हैं।

(₹ करोड़ में)

वर्ष	व्यय
2009-10	₹ 41,17,712
2010-11	₹ 40,23,332
2011-12	₹ 47,62,240

[1] www.cag.gov.in/html/auditing_standard.htm

निम्न चार्ट वर्ष 2011-12 के दौरान मुख्य संघ सिविल मंत्रालयों के वास्तविक संवितरणों को दर्शाता है:



इस प्रतिवेदन में, 15 मंत्रालयों/विभागों से संबंधित महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा परिणाम विभिन्न अध्यायों में शामिल किए जाते हौ।

1.2 लेखापरीक्षा का प्राधिकार

नि.म.ले. द्वारा लेखापरीक्षा करना तथा संसद को सूचित करने का प्राधिकार भारत के संविधान के अनुच्छेद क्रमशः 149 तथा 151 तथा नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के (कर्तव्य, शक्तियां तथा सेवा-शर्तें) अधिनियम 1971 से प्राप्त हुआ है। नि.म.ले, नि.व.म.ले. के (क.श.से.श.) अधिनियम[2] की धारा 13[3] तथा 17[4] के अंतर्गत भारत सरकार के मंत्रालयों/विभागों के व्यय को लेखापरीक्षा करता है। अनुपालना लेखापरीक्षा हेतु सिद्धान्त तथा कार्यविधियां भारत के नियत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा जारी लेखा तथा लेखापरीक्षा विनियम, 2007 में निर्धारित की गई हैं।

[2] नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के (कर्तव्य, शक्तियां तथा सेवा की शर्तें) अधिनियम 1971।

[3] (i) भारत की समेकित निधि से सभी व्यय (ii) आकस्मिकता निधि तथा लोक लेखे, से संबंधित लेनदेनों,
(iii) सभी व्यापक, विर्निर्माण, लाभ एवं हानि

[4] संघ या राज्य के किसी कार्यालय या विभाग में रखे गये भण्डार तथा स्टॉक के लेखाओं की लेखापरीक्षा तथा रिपोर्ट

1.3 लेखापरीक्षा नियोजन तथा संचालन

लेखापरीक्षा प्रक्रिया, सम्पूर्ण मंत्रालय/विभाग और उनके विभिन्न यूनिटों में किए गए व्यय, उनकी गतिविधियों की आलोचनात्मकता तथा जटिलता, प्रत्यायोजित वित्तीय शक्तियों के स्वतः उनके सम्पूर्ण आंतरिक नियंत्रणों तथा पणधारियों की दिलचस्पी के आधार पर जोखिम के निर्धारण से आरंभ होती है। इस प्रक्रिया में पूर्व लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर भी विचार किया जाता है। इस जोखिम निर्धारण के आधार पर लेखापरीक्षा की बारम्बारता तथा सीमा का निर्णय किया जाता है। ऐसे जोखिम निर्धारणों के आधार पर लेखापरीक्षा करने के लिए एक वार्षिक लेखापरीक्षा योजना बनाई जाती है।

इकाईयों की लेखापरीक्षा समाप्त होने के पश्चात लेखापरीक्षा निष्कर्ष सम्मिलित निरीक्षण प्रतिवेदन इकाईयों के अध्यक्षों को जारी किए जाते हैं। इकाईयों को निरीक्षण प्रतिवेदन की प्राप्ति के एक माह के भीतर इन निष्कर्षों के उत्तर भिजवाने का अनुरोध किया जाता है। जब कभी उत्तर प्राप्त होते हैं, तो या तो लेखापरीक्षा निष्कषों का निपटान किया जाता है या अनुपालन हेतु उपयोग की कार्रवाई करने की सलाह दी जाती है। इन निरीक्षण प्रतिवेदनों में दिए गए महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को, लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जो भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अधीन भारत के राष्ट्रपति को प्रस्तुत किए जाते हैं, में शामिल करने के लिए तैयार किया जाता है।

1.4 महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष

संघ सरकार स्वास्थ्य क्षेत्र पर व्यय की एक महत्वपूर्ण राशि खर्च करती है। 2011-12 के दौरान, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय (इसके विभिन्न विभागों सहित) द्वारा किये गये कुल व्यय की राशि ₹28683 करोड़ थी। इस प्रतिवेदन में स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय से संबंधित निम्नलिखित तीन थीम आधारित लेखापरीक्षा सम्मिलित हैः

- प्रमुख उद्देश्य की प्राप्ति न होना- नैको ने उच्च जोखिम क्षेत्रों में कडोमों की सुगमता बढ़ाने के उद्देश्य से एक कं.वें.म. योजना लागू की थी। योजना में समुचित नियोजन का अभाव था और इसके कारण योजना पर किया गया। ₹21.54 करोड़ का व्यय निष्फल हो गया। तदपरांत, नैको द्वारा योजना को बंद कर दिया गया।

- प्रधान मंत्री स्वास्थ्य योजना ने देश में छः एम्स सदृश संस्थाओं की स्थापना का प्रस्ताव किया था। सलाहकारों के चयन की प्रक्रिया और किये गए भुगतान में कमियों उद्घटित हुई लेखापरीक्षा ने ठेकेदारों को संचालन अग्रिमों के अनियमित निर्गम के मामले भी देखे थे।

एलौपैथिक औषधियों की अधिप्राप्ति के.स.स्वा.यो. में ऐलोपैथिक की अधिप्राप्त की प्रक्रिया की लेखापरीक्षा जाँच में बड़ी कमियाँ उद्घटित हुई थीं। लेखापरीक्षा ने पाया कि औषधियों की अधिप्राप्ति से संबंधित क्रिया-विधि में मितव्यता को ध्यान में नहीं रखा गया था जिसने राजकोष पर उल्लेखनीय वित्तीय भार बढ़ाया।