अध्याय I: प्रस्तावना

1.1 इस प्रतिवेदन के विषय में

अनुपालना लेखापरीक्षा, लेखापरीक्षित इकाइयों के व्यय, प्राप्तियाँ, परिसम्पत्तियों और देयताओं से संबंधित लेन-देनों की जांच यह सुनिश्चित करने के लिए 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 में नियमों, विनियमों, आदेशों तथा अनुदेशों की वैधता, पर्याप्त, पारदर्शिता, औचित्यता तथा विवेक की जांच करना भी शामिल होता है।

लेखापरीक्षा, नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (नि.म.ले.प.) की ओर से उसके द्वारा अनुमोदित लेखापरीक्षा मानकों[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 हैं।

मार्च 2013 को, सूचना एवं सूचना प्रौद्योगिकी, रेलवे तथा रक्षा मंत्रालयों को छोड़कर, संघ सरकार के लगभग 52 मंत्रालय/विभाग थे। पिछले तीन वर्षों के दौरान इन 52 मंत्रालयों/विभागों का सकल व्यय नीचे दिया गया है:

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

(₹ करोड़ में)

वर्ष	व्यय
2010-11	40,23,332
2011-12	47,62,240
2012-13	47,93,466

31 मार्च 2013 को समाप्त हुए पिछले तीन वर्षों के दौरान मुख्य संघ सिविल मंत्रालयों द्वारा वास्तविक संवितरण नीचे तालिका में दर्शाए गए हैं:

(₹ करोड़ में)

मंत्रालय	2010-11	2011-12	2012-13
कृषि	24112.00	23396.00	24800.00
नागरिक उड्डयन	2527.00	2040.00	7069.00
वाणिज्य एवं उद्योग	6458.00	5715.00	6076.00
विदेश मामले	7159.00	7871.00	10121.00
स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण	24450.00	28683.00	29667.00
गृह मामले	39424.00	45707.00	48030.00
मानव संसाधन विकास	51905.00	78798.00	65571.00
खनन	648.00	804.00	799.00
पोतपरिवहन	1561.00	1664.00	1203.00
वस्त्र	12997.00	5057.00	4385.00
पर्यटन	1055.00	1115.00	934.00
महिला एवं बाल विकास	10688.00	15677.00	17037.00
युवा मामले एवं खेल	2841.00	986.00	999.00

जैसा कि उपर्युक्त तालिका से देखा जा सकेगा कि व्यय का बड़ा भाग चार मंत्रालयों अर्थात् कृषि, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण, गृह तथा मानव संसाधन विकास द्वारा किया गया था जिसने 2012-13 के दौरान उपरोक्त मंत्रालयों द्वारा किए गए कुल संवितरणों का 78 प्रतिशत संघित किया।

31 मार्च 2013 को समाप्त होने वाले पिछले तीन वर्षों के दौरान सिविल मंत्रालयों/विभागों को प्रदत्त सकल बजटीय सहायता में से सभी केन्द्रीय स्वायत्त निकायों (के.स्वा.नि.) को सहायता-अनुदान के रूप में जारी की गई

कुल केन्द्रीय सहायता का हिस्सा 0.96 *प्रतिशत* से लेकर 1.04 *प्रतिशत* तक था, जैसा कि निम्न तालिका में दर्शाया गया है:

वर्ष	वर्ष के दौरान के.स्वा.नि. को दी गयी कुल केन्द्रीय अनुदान की राशि *(₹ करोड़ में)*	सकल बजटीय सहायता[2] *(₹ करोड़ में)*	सकल बजटीय सहायता के संदर्भ में केन्द्रीय अनुदान के.स्वा.नि. की प्रतिशतता
2010-11	44857.68	4683838.77	0.96
2011-12	45805.03	4935556.56	0.93
2012-13	55573.63	5345367.89	1.04

उपर्युक्त तालिका से देखा जा सकता है, कि कुल सकल बजटीय सहायता के प्रतिशत के रूप में के.स्वा.नि. को अनुदान के रूप में दी गयी केन्द्रीय सहायता की राशि ने 2011-12 के स्तर से 2012-13 के दौरान 0.11 प्रतिशत की न्यूनतम वृद्धि दर्ज की।

1.2 लेखापरीक्षा का प्राधिकार

नि.म.ले. द्वारा लेखापरीक्षा करना तथा संसद को सूचित करने का प्राधिकार भारत के संविधान के अनुच्छेद क्रमश: 149 तथा 151 तथा नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के (कर्त्तव्य, शक्तियां तथा सेवा-शर्तें) अधिनियम 1971 से प्राप्त हुआ है। नि.म.ले.प., नि.म.ले.प. के (क.श.से.श.) अधिनियम[3] की धारा 13[4] तथा 17[5] के अंतर्गत भारत सरकार के मंत्रालयों/विभागों के व्यय की लेखापरीक्षा करता है। संसद द्वारा या उसके द्वारा बनाई गई विधि के अधीन तथा नि.म.ले.प. द्वारा लेखापरीक्षा के विशिष्ट प्रावधानों का अन्तर्विष्ट करते हुए निकायों की लेखापरीक्षा सांविधिक रूप से नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के

---

2 स्त्रोत: संबंधित वर्षों के लिए विनियोग लेखे-संघ सरकार

3 नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के (कर्त्तव्य, शक्तियॉ तथा सेवा की शर्तें) अधिनियम 1971।

4 (i) भारत की समेकित निधि से सभी व्यय (ii) आकस्मिकता निधि तथा लोक लेखे, से संबंधित लेनदेनों, (iii) सभी व्यापक, विनिर्माण, लाभ एवं हानि

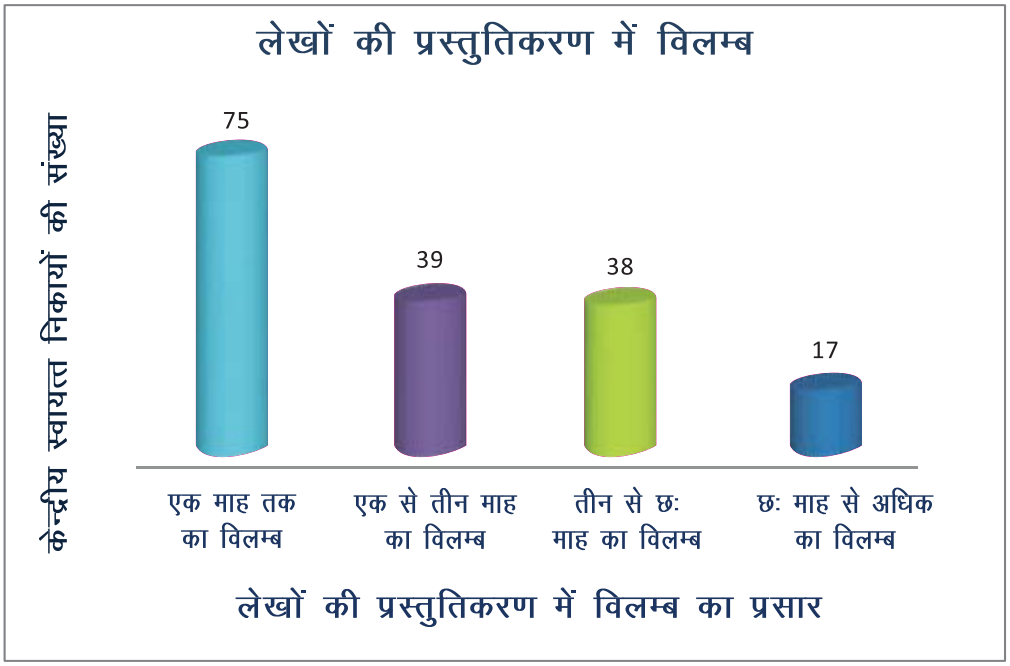
5 संघ या राज्य के किसी कार्यालय या विभाग में रखे गये भण्डार तथा स्टॉक के लेखाओं की लेखापरीक्षा तथा रिपोर्ट

(कर्त्तव्य, शक्तियॉ एवं सेवा शर्तें) अधिनियम 1971 (अधिनियम) की धारा 19(2) के अंतर्गत की जाती है। अन्य संगठनों (निगमों अथवा संस्थाओं) की लेखापरीक्षा जनहित में उसी अधिनियम की धारा 20(1) के अंतर्गत नि.म.ले.प. को सौंपी गई है। इसके अलावा, के.स्वा.नि. जो मूलत: भारत की समेकित निधि से अनुदानों/ऋणों द्वारा वित्तपोषित हैं, की लेखापरीक्षा नि.म.ले.प. द्वारा अधिनियम की धारा 14(1) के प्रावधानों के अंतर्गत की जाती है।

1.3 केन्द्रीय स्वायत्त निकायों द्वारा लेखे की प्रस्तुतिकरण में विलम्ब

सदन के पटल पर रखे जाने वाले पत्रों की समिति ने अपने प्रथम प्रतिवेदन (5वीं लोक सभा) 1975-76 में सिफारिश की थी, कि लेखा वर्ष की समाप्ति के पश्चात्, प्रत्येक स्वायत्त निकाय को अपने लेखे, तीन माह की अवधि के अंदर पूर्ण कर लेने चाहिए और उन्हें लेखापरीक्षा हेतु उपलब्ध कराना चाहिए। लेखापरीक्षा प्रतिवेदन एवं लेखापरीक्षित लेखे, लेखा वर्ष की समाप्ति के नौ माह के अंदर संसद के समक्ष रखे जाने चाहिए।

वर्ष 2011-12 के लिए, 361 के.स्वा.नि. के लेखे की लेखापरीक्षा, नि.म.ले.प. द्वारा की जानी थी। इनमें से 169 स्वा.नि. के लेखे, देय तिथि के बाद दिये गये थे, जैसा कि निम्न चार्ट में दर्शाया गया है:



स्वायत्त निकायों जिनके लेखे दिसम्बर 2013 को तीन माह से अधिक विलम्बित थे के विवरण **परिशिष्ट-I** में दिये गये हैं।

1.4 संसद के दोनों सदनों के समक्ष केन्द्रीय स्वायत्त निकायों के लेखापरीक्षित लेखाओं के प्रस्तुतिकरण में विलम्ब

सदन के पटल पर प्रस्तुत प्रलेखों पर समिति ने, अपने पहले प्रतिवेदन (1975-76) में, सिफारिश की थी कि स्वायत्त निकायों के लेखापरीक्षित लेखे संसद के समक्ष लेखांकन-वर्ष की समाप्ति के नौ माह के अंदर अर्थात आगामी वित्त वर्ष के 31 दिसम्बर तक प्रस्तुत किये जाएं।

31 दिसम्बर **2013** को संसद के समक्ष लेखापरीक्षित लेखाओं की प्रस्तुति की स्थिति इस प्रकार है:

लेखे का वर्ष	निकायों की कुल संख्या जिनके लिए लेखापरीक्षित लेखे दिये गये थे, लेकिन संसद के समक्ष समय पर प्रस्तुत नहीं किये गये	देय तिथि के पश्चात प्रस्तुत लेखापरीक्षित लेखाओं की कुल संख्या
2011-12	05	99*

* **2010-11** के 3 लेखापरीक्षित लेखे तथा 2009-10 के 2 लेखापरीक्षित लेखे शामिल हैं।

इस प्रकार यह देखा जा सकता है कि एक बड़ी संख्या में लेखापरीक्षित लेखे संसद के समक्ष निर्धारित समय में प्रस्तुत नहीं किये गये थे।

स्वा.नि. के विवरण जिनके लेखापरीक्षित लेखे संसद में प्रस्तुत नहीं किये अथवा देय तिथि के पश्चात प्रस्तुत किये गये, **परिशिष्ट-II** तथा **परिशिष्ट-III** में दिए गए हैं।

1.5 उपयोग प्रमाण पत्र

सामान्य वित्तीय नियमावली के अनुसार, वैधानिक निकायों/संगठनों को दिये गये अनुदानों के संबंध में, वित्त वर्ष की समाप्ति से 12 माह के अंदर संबंधित निकायों/संगठनों द्वारा उपयोग प्रमाण-पत्र देना आवश्यक है। मार्च 2012 तक दिये गये अनुदानों के संबंध में ₹ 29959.32 करोड़ की राशि के

42557 बकाया उपयोग प्रमाण-पत्रों की कुल संख्या को दर्शाते हुए मार्च 2013 तक देय (वित्त वर्ष जिसमें अनुदान दिये गये, के 12 माह के बाद) मंत्रालय/विभाग-वार **परिशिष्ट-IV** में दिये गये हैं। 11 मंत्रालयों[6] ने बकाया उपयोग प्रमाणपत्रों की सूचना उपलब्ध नहीं करायी थी।

मार्च 2013 को 10 प्रमुख मंत्रालयों/विभागों से संबंधित बकाया उपयोग प्रमाणपत्र की स्थिति नीचे दी गई है:

31 मार्च 2013 को बकाया उपयोग प्रमाण-पत्र

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	मंत्रालय/विभाग	मार्च 2011 को समाप्त अवधि हेतु	
		संख्या	राशि
1.	स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण	3757	11188.58
2.	कृषि	1496	5483.20
3.	विद्यालयी शिक्षा एवं साक्षरता	1485	2565.43
4.	सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता	10420	1164.93
5.	राष्ट्रमण्डल खेल	141	1031.39
6.	पंचायती राज	242	888.26
7.	भारी उद्योग	28	766.64
8.	वाणिज्य	368	702.94
9.	खाद्य प्रसंस्करण उद्योग	2650	460.63
10.	शहरी विकास	225	334.89
कुल		**20812**	**24586.89**

[6] संसदीय मामलों का मंत्रालय, गृह मंत्रालय, जल संसाधन मंत्रालय, नई एवं नवीनीकरण हेतु शक्ति मंत्रालय, विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी मंत्रालय, पेयजल एवं स्वच्छता मंत्रालय, महिला एवं बाल विकास मंत्रालय, श्रम एवं रोजगार मंत्रालय, ग्रामीण विकास मंत्रालय, वातावरण एवं वन मंत्रालय एवं पर्यटन मंत्रालय।

1.6 प्रमाणीकरण लेखापरीक्षा के परिणाम

नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के (कर्त्तव्य, शक्तियॉ तथा सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 19(2) तथा 20(1) के अंतर्गत लेखापरीक्षित प्रत्येक स्वायत्त निकाय हेतु पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन, लेखे के साथ संलग्न करके प्रमाणित संबंधित मंत्रालयों द्वारा संसद में प्रस्तुत किए जाने अपेक्षित हैं। व्यक्तिगत केन्द्रीय स्वायत्त निकायों के लेखे पर महत्वपूर्ण अभ्युक्तियॉ **परिशिष्ट-V** में दी गई हैं।

संबंधित केन्द्रीय स्वायत्त निकायों/मंत्रालयों को दी गयी कुछ महत्वपूर्ण टिप्पणियां नीचे दी गयी हैं:

सामान्य टिप्पणियां

(क) वर्ष 2012-13 के लिए 137 स्वायत्त निकायों की आंतरिक लेखापरीक्षा नहीं की गयी थी **(परिशिष्ट-VI)**।

(ख) वर्ष 2012-13 के दौरान 115 स्वायत्त निकायों की स्थायी परिसम्पत्तियों का प्रत्यक्ष सत्यापन नहीं किया गया था **(परिशिष्ट-VII)**।

(ग) वर्ष 2012-13 के दौरान 102 स्वायत्त निकायों की वस्तु-सूचियों का प्रत्यक्ष सत्यापन नहीं किया गया था **(परिशिष्ट-VIII)**।

(घ) 60 स्वायत्त निकायों ने वित्त मंत्रालय द्वारा निर्धारित निवेश पैटर्न के अनुसार भविष्य निधि शेषों का निवेश नहीं किया था **(परिशिष्ट-IX)**।

(ड़) 35 स्वायत्त निकाया प्राप्ति/रोकड़ आधार पर अनुदानों की गणना कर रहे थे, जो वित्त मंत्रालय द्वारा निर्धारित लेखा के सामान्य प्रारूप के साथ संगतपूर्ण नहीं थी **(परिशिष्ट-X)**।

(च) 86 स्वायत्त निकायों ने ग्रेच्युटी एवं अन्य सेवा-निवृत्ति लाभों की गणना बीमांकित मूल्यांकन के आधार पर नहीं की थी **(परिशिष्ट-XI)**।

(छ) 35 स्वायत्त निकायों द्वारा स्थायी परिसम्पत्तियों पर मूल्य-ह्रास नहीं दिया गया था **(परिशिष्ट-XII)**।

(ज) 29 स्वायत्त निकायों ने लेखापरीक्षा के परिणाम के आधार पर अपने लेखाओं को संशोधित किया **(परिशिष्ट-XIII)**।