

## अध्याय I : प्रस्तावना

### 1.1 इस प्रतिवेदन के संबंध में

इस प्रतिवेदन में बिना विधानमण्डलों वाले पाँच संघ शासित क्षेत्रों की अनुपालना लेखापरीक्षा अभ्युक्तियाँ शामिल हैं। अनुपालना लेखापरीक्षा, यह पता लगाने हेतु कि क्या भारत के संविधान, लागू कानूनों, नियमों, विनियमों तथा सक्षम प्राधिकारियों द्वारा जारी निर्देशों की अनुपालना की जा रही है, लेखापरीक्षित अस्तित्वों के व्यय, प्राप्तियों, परिसम्पत्तियों तथा देयताओं से संबंधित लेन-देनों का उल्लेख करती है। अनुपालना लेखापरीक्षा में उनकी वैधता, पर्याप्ता, पारदर्शिता, औचित्य तथा विवेक हेतु नियमों, विनियमों, आदेशों तथा अनुदेशों की जांच भी शामिल है।

लेखापरीक्षा नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (नि.म.ले.प.) द्वारा स्वीकृत किए गए लेखापरीक्षा मानकों<sup>1</sup> के अनुसार की गई है। यह मानक मानदण्डों को निर्धारित करते हैं जिनकी लेखापरीक्षा करते समय लेखापरीक्षकों को अनुपालना प्रत्याशित है तथा जो अनुपालना न करने एवं दुरुपयोग के व्यक्तिगत मामलों के साथ-साथ कमजोरियों जो वित्तीय प्रबंधन तथा आंतरिक नियंत्रण की प्रणालियों में मौजूद हैं, पर रिपोर्टिंग को अपेक्षित करते हैं। लेखापरीक्षा के निष्कर्षों को कार्यकारी को शोधक कार्रवाई करने तथा नीतियों एवं दिशासूचकों को तैयार करने, जो संगठनों के उन्नत वित्तीय प्रबंधन का कारण बनेंगे, में भी समर्थ बनाना अपेक्षित है जो इस प्रकार अच्छे नियंत्रण में योगदान करेंगे।

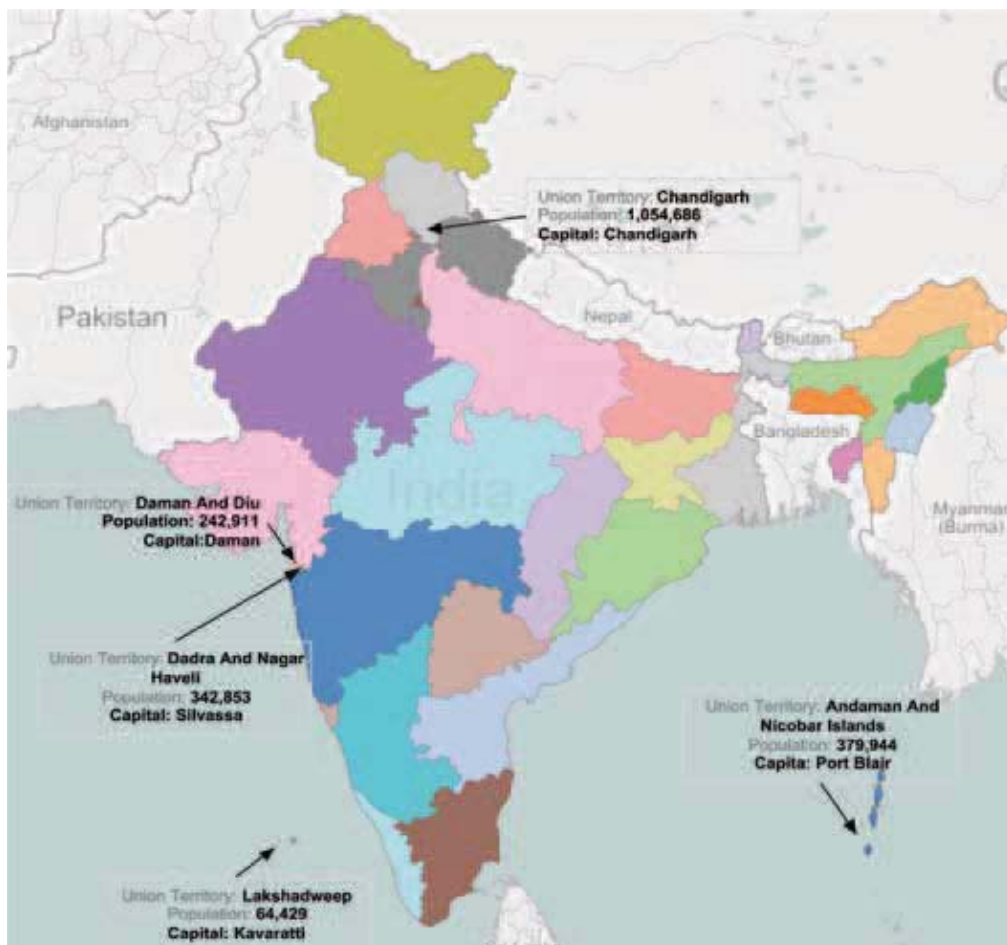
इस प्रतिवेदन में बिना विधानमण्डलों वाले सं.शा.क्षे. के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन सरकारी विभागों/कार्यालयों/संस्थानों की अनुपालना लेखापरीक्षा पर आधारित लेखापरीक्षा निष्कर्ष शामिल है। पिछले वर्ष तक बिना विधानमण्डल वाले सं.शा.क्षे. के संबंध में लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को अनुपालना लेखापरीक्षा पर संघ सरकार हेतु नि.म.ले.प. के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में प्रस्तुत किया जा रहा था। सं.शा.क्षे. की लेखापरीक्षा का एक एकीकृत परिप्रेक्ष्य तथा वित्त-व्यवस्थाओं के अवलोकन को सामने लाने के लिए पहली बार एक अलग लेखापरीक्षा प्रतिवेदन तैयार किया गया है।

### 1.2 सं.शा.क्षे.की संवैधानिक स्थिति

भारत के संविधान की प्रथम अनुसूची के भाग के अंतर्गत सात संघ शासित क्षेत्र (सं.शा.क्षे.) हैं अर्थात् अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह, चण्डीगढ़, दादर एवं नगर हवेली, दमन एवं दीव, लक्षद्वीप, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली तथा पुदुचेरी इनमें से केवल राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली तथा पुदुचेरी में विधानमंडल, मंत्रीमंडल परिषद तथा अपनी स्वयं की समेकित निधि है। शेष पाँच बिना विधानमण्डलों के हैं।

<sup>1</sup>[http://www.saiindia.gov.in/english/home/Our\\_Process/Audit\\_Methology/Audit\\_Standards/Auditing\\_Standards.pdf](http://www.saiindia.gov.in/english/home/Our_Process/Audit_Methology/Audit_Standards/Auditing_Standards.pdf)

### मानचित्र (चार्ट-1)



### 1.3 प्रशासनिक प्रबंधन

भारत सरकार (व्यवसायों का आवंटन) नियमावली, 1961 के तहत गृह मंत्रालय (गृ.मं.) सं.शा. हेतु विधायी मामलों, वित्त एवं बजट तथा सेवाओं के लिए नोडल मंत्रालय है। प्रत्येक सं.शा. क्षे. राष्ट्रपति द्वारा भारत के संविधान के अनुच्छेद 239 के तहत नियुक्त एक प्रशासक द्वारा नियंत्रित है। अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह में, उप राज्यपाल को चण्डीगढ़ के प्रशासक के रूप में नामित किया गया है जबकि पंजाब के राज्यपाल को चण्डीगढ़ के प्रशासक के रूप में नियुक्त किया गया है। दादर एवं नागर हवेली, दमन एवं दीव तथा लक्षद्वीप में ए.जी. एम.यू.टी. कैंडर के वरिष्ठ भा.प्रा.से. अधिकारियों को प्रशासकों के रूप में नियुक्त किया गया है। बिना विधानमण्डल वाले सं.शा.क्षे. में सं.शा.क्षे. से संबंधित मामलों पर प्रशासकों को सलाह देने हेतु 'प्रशासक सलाहकार परिषद' स्थापित किए गए हैं। सं.शा.क्षे. के सामाजिक तथा आर्थिक विकास से संबंधित आम मामलों का निपटान करने हेतु गृह मंत्री की सलाहकार समितियों को स्थापित किया गया है। अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह तथा लक्षद्वीप के द्वीप सं.शा.क्षे. हेतु प्रधान मंत्रालय के अधीन द्वीप विकास प्राधिकरण (द्वी.वि.प्रा.) है।

## 1.4 वित्तीय प्रबंधन

सं.शा.क्षे. के संबंध में बजट प्रावधान गृ.मं. की अनुदानों हेतु विस्तृत माँग (अ.वि.मां.) में किए जाते हैं। सं.शा.क्षे. के प्रशासकों को गृ.मं. द्वारा योजनागत योजनाओं की संस्वीकृति हेतु कुछ सीमा तक वित्तीय शक्ति प्रदान की गई है। अ.वि.मां. में, गृ.मं. सहित विभिन्न मंत्रालयों/विभागों के अंतर्गत प्रत्येक सं.शा.क्षे. हेतु सं.शा.क्षे.-वार बजट प्रदान किया जाता है। मौजूदा निधीयन प्रबंधन के अनुसार, सं.शा.क्षे. प्रशासनों को भारत सरकार की स्वीकृति प्राप्त करने के लिए अपने व्यय प्रस्तावों को संबंधित मंत्रालय को प्रेषित करना अपेक्षित है।

## 1.5 लेखापरीक्षा का अधिकार

नि.म.ले.प. द्वारा लेखापरीक्षा का अधिकार तथा संसद को सूचना प्रदान करने को भारत के संविधान के अनुच्छेद क्रमशः 149 तथा 151 और नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियां तथा सेवा की शर्तें) अधिनियम 1971 से प्राप्त किया गया है। नि.म.ले.प., नि.म.ले.प. (क.श.से.श.) अधिनियम<sup>4</sup> की धाराएं 13<sup>2</sup> तथा 17<sup>3</sup> के अंतर्गत संबंधित सं.शा.क्षे. प्रशासन के मंत्रालयों/विभागों के व्यय की लेखापरीक्षा करता है। नि.म.ले.प. स्वायत्त निकायों, जिनकी नि.म.ले.प. (क.श.से.श.) अधिनियम की धारा 19 (2)<sup>5</sup> तथा 20 (1)<sup>6</sup> के तहत लेखापरीक्षा की जाती है, के संबंध में एकमात्र लेखापरीक्षक है। इसके अतिरिक्त, नि.म.ले.प. अधिनियम की धारा 14<sup>7</sup> के प्रावधानों के अंतर्गत अन्य स्वायत्त निकायों की भी लेखापरीक्षा करता है जो भारत की समेकित निधि से अनुदानों/ऋणों द्वारा पर्याप्त रूप से वित्तपोषित हैं। विभिन्न लेखापरीक्षाओं हेतु सिद्धांतों तथा पद्धति को नि.म.ले.प. द्वारा जारी लेखापरीक्षा एवं लेखे 2007 पर लेखापरीक्षा मानक तथा विनियम में निर्धारित हैं।

4 नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियां तथा की शर्तें) अधिनियम 1971

2 (i) भारत की समेकित निधि से किए गए सभी व्ययों, (ii) आकस्मिक निधि तथा लोक लेखाओं से संबंधित सभी लेने देनों (iii) सभी, व्यापार, उत्पादन, लाभ एवं हानि लेखाओं, तुलन पत्र तथा अन्य सहायक लेखाओं की लेखापरीक्षा।

3 संघ अथवा राज्य के किसी भी कार्यालय अथवा विभाग में रखे भण्डार तथा सामग्री के लेखाओं पर लेखापरीक्षा तथा प्रतिवेदन

5 संसद द्वारा संबंधित विधान सभाओं के प्रावधानों के अनुसार विधि के द्वारा अथवा अंतर्गत स्थापित निगमों (कम्पनियां न होने से) के लेखाओं की लेखापरीक्षा।

6 जहाँ संसद द्वारा बनाए किसी भी कानून द्वारा अथवा अंतर्गत किसी भी निकाय अथवा प्राधिकरण के लेखाओं की लेखापरीक्षा नि.म.ले.प. को सौंपी नहीं गई है और अगर भारत के राष्ट्रपति द्वारा लेखापरीक्षा करने का अनुरोध किया जाता है तो वह ऐसी निकाय अथवा प्राधिकरण के लेखाओं की लेखापरीक्षा करेगा जिस पर इसके तथा सरकार के बीच सहमति की गई हो।

7 (i) भारत की समेकित निधि से अनुदानों अथवा ऋणों द्वारा पर्याप्त रूप से वित्त पोषित निकाय अथवा प्राधिकरण, की सभी प्राप्तियों तथा व्यय तथा (ii) किसी भी निकाय अथवा प्राधिकरण, जहाँ ऐसी निकाय अथवा प्राधिकरण को एक वित्तीय वर्ष में भारत की समेकित निधि से अनुदानें अथवा ऋण एक करोड़ से कम नहीं हैं, की सभी प्राप्तियों तथा व्यय की लेखापरीक्षा।

## 1.6 लेखापरीक्षा की योजना तथा संचालन

लेखापरीक्षा सरकार के विभिन्न विभागों द्वारा किए गए व्यय, कार्यों के महत्व/जटिलता, प्रत्योजित वित्तीय शक्तियों के स्तर, समग्र आंतरिक नियंत्रण के निर्धारण तथा पणधारकों की चिंताओं के आधार पर सामना किए गए जोखिमों के निर्धारण के साथ आरम्भ होती है। इस कार्य में पिछले लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर भी विचार किया जाता है। जोखिम निर्धारण के आधार पर लेखापरीक्षा की बारंबारता तथा सीमा निर्धारित की जाती है।

प्रत्येक इकाई की लेखापरीक्षा के समापन के पश्चात निरीक्षण प्रतिवेदन, जिसमें लेखापरीक्षा निष्कर्ष शामिल होते हैं, विभागों के अध्यक्ष को जारी किए जाते हैं। विभागों को निरीक्षण प्रतिवेदनों की प्राप्ति से एक माह के भीतर लेखापरीक्षा निष्कर्षों के उत्तर प्रस्तुत करने का अनुरोध किया जाता है। जब कभी उत्तर प्राप्त होते हैं तो लेखापरीक्षा निष्कर्षों का निपटान किया जाता है या अनुपालना हेतु अनुवर्ती कार्रवाई की सलाह दी जाती है। इन निरीक्षण प्रतिवेदनों से उजागर महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को भारत के नियंत्रक एवं महा-लेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों जिन्हें भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अंतर्गत भारत के राष्ट्रपति को प्रस्तुत किया जाता है, में शामिल करने हेतु संसाधित किया जाता है।

2013-14 के दौरान, लेखापरीक्षा कार्यालयों में बिना विधानमण्डल वाले पाँच सं.शा.क्षे. में स्थित 293 इकाइयों की अनुपालना लेखापरीक्षा की थी।

## 1.7 लेखापरीक्षा के संबंध में सरकार की उत्तरकारिता

यह सुनिश्चित करने लिए कि लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों ने अपना प्रत्याशित उद्देश्यों को पूरा किया है तथा सरकार ने अपना पूर्ण मूल्य प्राप्त किया है, आपत्तियों का अभिज्ञ, शीघ्र तथा प्रभावशील अनुसरण तथा सरकार को महत्वपूर्ण अनियमितताओं की सामयिक सूचना अनिवार्य है। आपत्तियों के निपटान का उत्तरदायित्व प्राथमिक रूप से संवितरण अधिकारियों, कार्यालयों के अध्यक्षों तथा नियंत्रण प्राधिकारियों पर सौंपा जाता है। कार्यालयों के अध्यक्षों तथा उनके बाद के उच्च प्राधिकारियों को निरीक्षण प्रतिवेदनों (नि.प्र.) में शामिल अभ्युक्तियों का अनुपालन, त्रुटियों तथा अनाचरणों का शीघ्रता से सुधार तथा नि.प्र. की प्राप्ति के चार सप्ताह के भीतर लेखापरीक्षा को अपनी अनुपालना जारी किए जाते हैं जिनमें शीघ्र ही उत्तरों को प्रस्तुत करने हेतु उनसे अनुरोध किया जाता है। 31 मार्च 2014 को, बिना विधानमण्डल वाले पाँच सं.शा.क्षे. के अंतर्गत विभिन्न विभागों/संस्थानों के संबंध में 7482 पैराग्राफोंवाली 2273 नि.प्र. निपटान हेतु बकाया थीं। लंबित नि.प्र. तथा पैराग्राफों के सं.शा.क्षे.-वार ब्यौरे परिशिष्ट-1 में दिए गए हैं।

## 1.8 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई

लोक सभा सचिवालय ने सभी मंत्रालयों को संसद के पटल पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को प्रस्तुत किए जाने के तुरंत पश्चात इनमें शामिल विभिन्न पैराग्राफों पर उपचारी/शोधक कार्रवाई को दर्शाते हुए वित्त मंत्रालय (व्यय विभाग) को टिप्पणियां प्रस्तुत करने हेतु अप्रैल 1982 में अनुदेश जारी किए थे।

लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) ने 22 अप्रैल 1997 को संसद को प्रस्तुत की गई अपने नौवें प्रतिवेदन (ग्यारहवीं लोक सभा) में माँग की थी कि मार्च 1994 तथा मार्च 1995 को समाप्त वर्षों के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों से संबंधित लंबित कार्रवाई टिप्पणियों (का.टि.) का प्रस्तुतीकरण तीन महिनों की अवधि के भीतर समाप्त किया जाना चाहिए तथा सिफारिश की थी कि मार्च 1996 को समाप्त वर्ष के आगे से लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों से संबंधित सभी पैराग्राफों पर का.टि. को संसद में प्रतिवेदनों को प्रस्तुत किए जाने से चार महीनों के भीतर लेखापरीक्षा द्वारा उचित रूप से पुर्निरक्षण कराके प्रस्तुत किया जाएगा।

इसके अतिरिक्त, लो.ले.स. ने, 20 अप्रैल 2010 को संसद को प्रस्तुत अपने ग्यारहवें प्रतिवेदन (पंद्रहवीं लोकसभा) में सिफारिश की थी कि मुख्य लेखांकन प्राधिकारियों को शोधक कार्रवाई करने तथा लो.ले.स. का का.टि. प्रस्तुत करने में असाधारण विलम्बों के सभी मामलों में व्यक्तिगत रूप से जबावदेही बनाया जाना चाहिए।

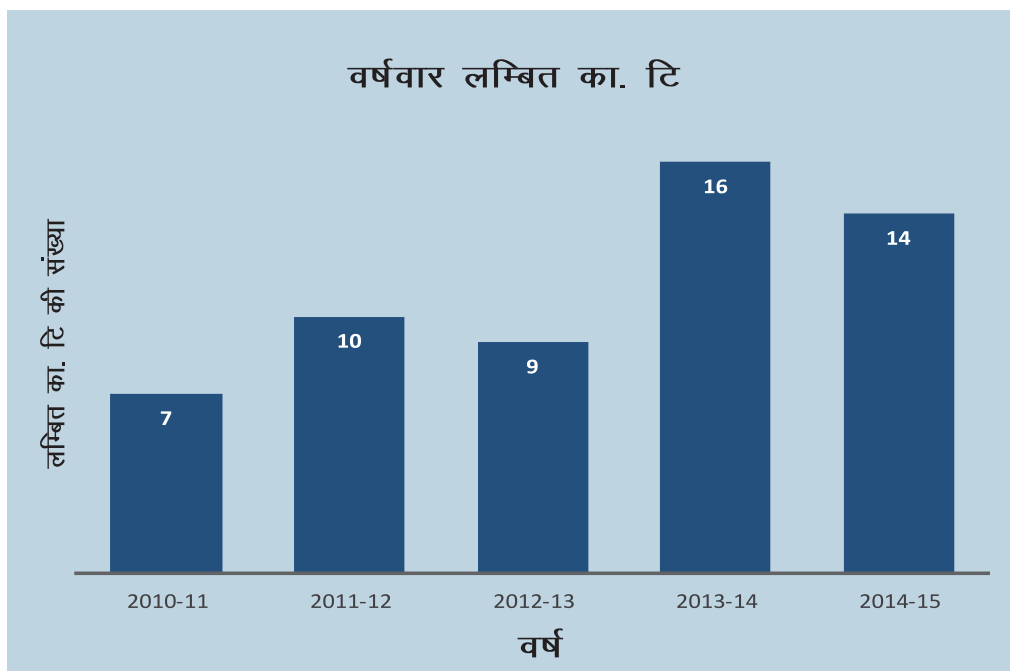
लो.ले.स. ने यह भी माँग की कि का.टि. प्रस्तुतीकरण में विलम्ब से संबंधित मामले को आवधिक रूप से, विशेषतः त्रैमासिक अंतराल पर, सचिवों की समिति (स.स.) समक्ष लाया जाना चाहिए जिससे कि सभी चूककर्ता मंत्रालयों/विभागों द्वारा का.टि. के प्रस्तुतीकरण को शीघ्र पूरा किया जा सके।

उनकी सिफारिशों के अनुसरण में, मंत्रीमण्डल सचिवालय में स.स. द्वारा कई बैठकें की गई थी जिसमें निम्नलिखित निर्णय लिए गए थे।

नवम्बर 2012 को हुई अपनी बैठक में स.स. ने पाया कि चूंकि सभी मंत्रालयों/विभागों ने पहले ही स्थायी लेखापरीक्षा समिति (स्था.ले.प.स.) का गठन कर लिया था इसलिए वह सुनिश्चित करें कि लंबित पैराग्राफों/प्रतिवेदनों के निपटान हेतु कार्याशालाओं/अदालतों का आयोजन नियमित रूप से किया जा रहा है। उनके द्वारा यह भी पाया गया था कि पुराने पैराओं में 50 प्रतिशत कटौती के सम्मत लक्ष्य को प्राप्त नहीं किया जा रहा था।

जबकि यह प्रत्याशित है कि विचाराधीनता में अभिकल्पित 50 प्रतिशत कटौती कुछ समय लेगी फिर भी बिना विधानमण्डल वाले सं.शा.क्षे. के संबंध में पिछले पाँच वर्षों से लंबित का.टि. की संख्या बढ़ रही है जैसा निम्न चार्ट में दर्शाया गया है:

चार्ट-2



जबकि 31 मार्च 2015 को प्रथम उत्तर हेतु कोई का.टि. लंबित नहीं थी फिर भी 14 का.टि. गृ.मं. से आगे के उत्तरों की माँग के कारण निपटान हेतु लंबित थे। ब्यौरे परिशिष्ट- II में दिए गए हैं।

### 1.9 ड्राफ्ट पैराग्राफों के प्रति संघ शासित क्षेत्रों का उत्तर

लो.ले.स. की अनुशंसा पर, वित्त मंत्रालय ने भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में शामिल किए जाने हेतु प्रस्तावित ड्राफ्ट पैराग्राफों का पैराग्राफों के प्राप्ति से छः सप्ताहों के भीतर अपने उत्तर भेजने हेतु जून 1960 में सभी मंत्रालयों को निर्देश जारी किए थे।

मार्च 2014 को समाप्त वर्ष हेतु भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के इस प्रतिवेदन में शामिल 16 पैराग्राफों में से 13 में संघ शासित क्षेत्रों के विभागों/प्रशासकों/मंत्रालय से उत्तर प्राप्त नहीं किए गए थे। ब्यौरों को परिशिष्ट - III में दर्शाया गया है।

### 1.10 अनुशंसाएं

इस प्रतिवेदन में कुछ मामलों पर विशेष अनुशंसाएं शामिल हैं जिसमें निर्धारित आंतरिक प्रक्रियाएं तथा प्रणालियों की अनुपालना न करना शामिल है जिनकी अनुपालना बड़े पैमाने पर विभागीय कार्यक्रमों के कार्यान्वयन तथा उद्देश्यों के अच्छे नियंत्रण तथा निरीक्षण को बढ़ावा देने में सहायता करेगी। सरकार को अनुशंसाओं का संज्ञान लेने तथा समयबद्ध प्रकार से उपयुक्त कार्रवाई करने का अनुरोध किया जाता है।