अध्याय I: प्रस्तावना

1.1 इस प्रतिवेदन के विषय में

इस प्रतिवेदन में विधानमण्डलों के बिना पांच संघ शासित क्षेत्रों की अनुपालन लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां शामिल हैं। अनुपालन लेखापरीक्षा का अर्थ भारत के संविधान, लागू कानूनों, नियमों, विनियमों तथा सक्षम प्राधिकारियों द्वारा जारी विभिन्न आदेशों के अनुपालन का पता लगाने के लिए लेखापरीक्षित इकाईयों के व्यय, प्राप्तियों, परिसम्पत्तियों तथा देयताओं से संबंधित लेन-देन की जांच से है।

नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (सीएजी) उसके द्वारा अनुमोदित लेखापरीक्षा मानदण्डों के अनुसार लेखापरीक्षा करता है। इन मानदण्डों में वे प्रतिमान निर्धारित किए गए हैं जिनकी लेखापरीक्षकों द्वारा लेखापरीक्षा करते समय अनुसरण की अपेक्षा की जाती है तथा वित्तीय प्रबंधन तथा आन्तरिक नियंत्रण की प्रणाली में विद्यमान कमजोरियों तथा अपालन तथा दुरूपयोग के अलग-अलग मामलों पर रिपोर्टिंग अपेक्षित है। लेखापरीक्षा निष्कर्षों की कार्यपालिका को उपचारी कार्रवाई करने के सक्षम बनाने तथा नीतियां बनाने तथा ऐसे निदेश जारी करने की भी अपेक्षा की जाती है जिनसे संगठनों का संशोधित वित्तीय प्रबंधन हो जिसके कारण बेहतर शासन मिले।

इस प्रतिवेदन में बिना विधानमण्डल के प्रशासनिक नियंत्रणाधीन सरकारी विभागों/कार्यालयों/संस्थानों की अनुपालन लेखापरीक्षा पर आधारित लेखापरीक्षा परिणाम शामिल हैं।

1.2 भारत में संघ शासित क्षेत्र

भारत के संविधान की पहली अनुसूची के भाग-।। के अन्तर्गत विनिर्दिष्ट सात संघ शासित प्रदेश (यूटी) हैं जैसे अंडमान एवं निकोबार द्वीप-समूह, चण्डीगढ़, दादरा एवं नागर हवेली, दमन एवं दीव, लक्षद्वीप, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली एवं पुडुचेरी। राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली एवं पुडुचेरी को छोड़कर, शेष पांच के अपने विधानमण्डल, मंत्री-परिषद अथवा समेकित निधियां नहीं हैं। इसके बजाए वे संसद तथा भारत सरकार के प्राधिकार के अन्तर्गत कार्य करते हैं। जनसांख्यिकीय विवरण चार्ट 1.2.1 में दिये गये है।

चार्ट 1.2.1 विधानमंडल के बिना यूटी के जन सांख्यिकीय विवरण[1]

यूटी का नाम	जनसंख्या		क्षेत्र (कि.मी.[2] में)
	पुरूष	महिला	
अडंमान एवं निकोबार द्वीप समूह	2,02,313	1,77,631	8,249
चण्डीगढ़	5,80,135	4,74,551	114
दादरा एवं नागर हवेली	1,93,157	1,49,696	491
दमन एवं दीव	1,50,130	92,781	112
लक्षद्वीप	33,108	31,321	32

1.3 प्रशासनिक प्रबंध

भारत सरकार (कार्य का आबंटन) नियमावली, 1961 के अन्तर्गत, यूटी के कानूनी मामलों, वित्त एवं बजट एवं सेवाओं के लिए, गृह मंत्रालय (एमएचए), नोडल मंत्रालय है। प्रत्येक यूटी भारत के संविधान के अनुच्छेद 239 के अन्तर्गत राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त प्रशासक के अन्तर्गत कार्य करती है। अंडमान एवं निकोबार द्वीप-समूहों में उप-राज्यपाल प्रशासन के रूप में पदनामित है जबकि पंजाब का राज्यपाल, चण्डीगढ़ का प्रशासक है। दादरा एवं नागर हवेली, दमन एवं दीव तथा लक्षद्वीप में एजीएमयूटी संवर्ग के वरिष्ठ भारतीय प्रशासनिक सेवा (आईएएस) अधिकारी, प्रशासकों के रूप में नियुक्त किए जाते हैं। इन यूटी में 'प्रशासक सलाहकार परिषद', यूटी से संबंधित मामलों पर प्रशासकों को सलाह देती है। इन यूटी में गृह मंत्री की 'सलाहकार समितियां', यूटी के सामाजिक तथा आर्थिक विकास से संबंधित सामान्य मुद्दों का समाधान करती है। प्रधान मंत्री के अधीन द्वीप विकास प्राधिकरण (आईडीए), अंडमान तथा निकोबार तथा लक्षद्वीप द्वीप समूहों यूटी से संबंधित उच्च स्तरीय निर्णयों का एकीकरण सरल बनाती है।

1.4 वित्तीय प्रबंध

एमएचए, संसद के अनुमोदनार्थ इन यूटी से संबंधित विस्तृत अनुदान मांग (डीडीजी) तैयार करती है। इन डीडीजी में विभिन्न मंत्रालयों तथा विभागों से संबंधित क्रियाकलापों पर इन यूटी के व्यय से संबंधित इन मंत्रालयों तथा

---

1 2011 की जनगणना के अनुसार

2 ₹50 करोड़ जहाँ प्रशासक राज्यपाल या उपराज्यपाल शेष यूटी में ₹25 करोड़।

विभागों के प्रस्ताव शामिल है। यूटी के प्रशासकों को योजनागत योजनाओं की संस्वीकृति हेतु एमएचए द्वारा एक निश्चित सीमा[2] तक वित्तीय शक्तियां प्रत्यायोजित की गई हैं।

1.4.1 व्यय

बजट प्राक्कलनों, संशोधित प्राक्कलन एवं यूटी के वास्तविक व्यय के विगत तीन वर्षों के ब्यौरे निम्नलिखित हैं:

विधानमंडलों के बिना यूटी का व्यय **(₹ करोड़ में)**

वर्ष	बजट प्राक्कलन			संशोधित प्राक्कलन			वास्तविक व्यय		
	योजनागत	गैर-योजनागत	कुल	योजनागत	गैर-योजनागत	कुल	योजनागत	गैर-योजनागत	कुल
2012-13	4,015.20	6,688.70	**10,703.90**	3,362.76	7,057.05	**10,419.81**	3,334.70	7,046.18	**10,380.88**
2013-14	4,483.30	5,700.88	**10,184.18**	3,757.41	5,817.89	**9,575.30**	3,663.83	5,813.96	**9,477.79**
2014-15	4,737.00	5,969.31	**10,706.31**	3,930.49	6,140.76	**10,071.25**	3,864.89	6,168.71	**10,033.60**

यह देखा जा सकता है कि जहाँ वास्तविक योजनागत व्यय में बीई से निरंतर गिरावट आयी, वास्तविक गैर-योजनागत व्यय में बीई से सभी वर्षों में बढोतरी हई। गैर-योजनागत व्यय की प्रतिशतता, कुल व्यय का 61.34 प्रतिशत से 67.88 प्रतिशत थी। योजनागत शीर्ष के अंतर्गत कुल व्यय के 26 प्रतिशत को, जहाँ सहायता अनुदान भुगतानों द्वारा 19 प्रतिशत पर करने के बाद प्रमुख कार्यों पर किया गया था, गैर-योजनागत व्यय के अंतर्गत 39 प्रतिशत के साथ प्रमुख हिस्सा वेतन का था। योजनागत एवं गैर-योजनागत दोनों के अंतर्गत अन्य शीर्षों के अंतर्गत व्यय के प्रमुख घटक थे अनुबंध-आधारित सेवाएं, पेट्रोल तैल एवं ल्युब्रिकेंट (पीओएल), निर्माण कार्य, लघु कार्य, मजदूरी आदि।

[2] ₹50 करोड़ जहाँ प्रशासक राज्यपाल या उपराज्यपाल शेष यूटी में ₹25 करोड़।

1.4.2 राजस्व

1.4.2.1 राजस्व प्राप्तियों की प्रवृत्ति

विगत तीन वर्षों के दौरान बिना विधानमण्डल वाली यूटी के प्रशासनों द्वारा उठाए गए कर तथा गैर-कर राजस्वों के ब्यौरे नीचे दिए गए हैं:

तालिका: 3.1.1

राजस्व प्राप्तियों की प्रवृत्ति

(₹ करोड़ में)

क्र.स.	विवरण	2012-13	2013-14	2014-15
1.	कर राजस्व	2,593.67	2,795.67	3,528.56
2.	गैर कर राजस्व	1,105.27	1,364.69	1,246.53
यूटी प्रशासनों की कुल राजस्व प्राप्तियों		**3,698.94**	**4,160.36**	**4,775.09**

स्रोत: आंकडे संबंधित यूटी द्वारा प्रदान किए गए

उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि 2013-14 से 2014-15 तक पाँच यूटी से प्राप्त कुल कर राजस्व में 26.22 प्रतिशत की वृद्धि, जबकि गैर कर राजस्व 8.66 प्रतिशत से गिरावट दर्ज हुई थी।

1.5 योजना एवं लेखापरीक्षा संचालन

लेखापरीक्षा प्रक्रिया, किए गए व्यय, क्रियाकलापों के महत्व/जटिलता, प्रत्यायोजित वित्तीय शाक्तियों, समग्र आन्तरिक नियंत्रण, पणधारियों की चिंताओं तथा पिछले लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आधार पर जोखिमों के निर्धारण के साथ शुरु होती है। लेखापरीक्षा की बारंबारता तथा लेखापरीक्षा का निर्णय जोखिम निर्धारण के आधार पर लिया जाता है।

लेखापरीक्षा पूरी होने पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों से निहित लेखापरीक्षा रिपोर्ट (आईआर), लेखापरीक्षित इकाई के विभागाध्यक्षों को जारी की जाती हैं इन लेखापरीक्षा, रिपोर्टों से उद्दभूत महत्तवूर्ण लेखापरीक्षा टिप्पणियां, भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल करने के लिए प्रोसेस की जाती है तथा भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अन्तर्गत भारत के राष्टपति को प्रस्तुत की जाती हैं।

2014-15 के दौरान, भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के अधीन लेखापरीक्षा कार्यालयों ने विधानमण्डल के बिना पांच यूटी के नियंत्रणाधीन 266 यूनिटों की लेखापरीक्षा की।

1.6 सरकार की लेखापरीक्षा को प्रतिक्रियाशीलता

आपत्तियों का बुद्धिमत्तापूर्ण तत्काल तथा प्रभावशाली अनुसरण तथा सरकार को महत्त्वपूर्ण अनियमितताओं की समय पर रिपोर्टिंग यह सुनिश्चित करने के लिए अनिवार्य है कि लेखापरीक्षा प्रतिवेदन अपना अभिप्रेत उद्देश्य पूरा करते हैं तथा सरकार अपना पूरा मूल्य प्राप्त करती है। आपत्तियों के निपटान का उत्तरदायित्व मुख्यत संवितरण अधिकारियों, कार्यालयाध्यक्षों तथा नियंत्रण अधिकारियों का होता हैं। कार्यालयाध्यक्ष तथा अगले उच्च प्राधिकारियों से आई आर में निहित टिप्पणियों का अनुपालन, त्रुटियों तथा चूकों का तत्परता से सुधार तथा आई आर की प्राप्ति के चार सप्ताह के अन्दर लेखापरीक्षा को अपना अनुपालन सूचित करना अपेक्षित है। विभागाध्यक्षों को अपने उत्तर शीघ्र भेजने का अनुरोध करते हुए अनुस्भारक जारी किए जाते हैं। 31 मार्च, 2015 को बिना विधानमण्डल वाली पांच यूटी के अन्तर्गत विभिन्न विभागों/संस्थाओं के संबंध में, 6,955 पैराग्राफों से निहित 1,863 आई आर निपटान हेतु लम्बित थी। लम्बित आई आर तथा पैराग्राफों के ब्यौरे **परिशिष्ट-I** में दिए गए हैं।

1.7 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई

लोक सभा सचिवालय ने लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के उनके सदन के पटल पर रखे जाने के तुरन्त पश्चात्, इन में निहित विभिन्न पैराग्राफों पर उपचारी/संशोधक कार्रवाई दर्शाते हुए, सभी मंत्रालयों को टिप्पणियां वित्त मंत्रालय (व्यय विभाग) को भेजने के लिए अप्रैल 1982 में निर्देश जारी किए।

22 अप्रैल 1997 को संसद में प्रस्तुत अपनी नवीं रिपोर्ट (ग्यारहवीं लोक सभा) में, लोक लेखा समिति (पीएसी) ने इच्छा व्यक्त की कि मार्च 1994 तथा 1995 को समाप्त वर्षों के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों से संबंधित लम्बित कार्रवाई टिप्पणियों (एटीएन) का प्रस्तुतिकरण तीन महीने की अवधि के अन्दर पूरा किया जाए और सिफारिश की कि मार्च 1996 को समाप्त वर्ष के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों से संबंधित सभी पैराग्राफों पर एटीएन, संसद में

प्रतिवेदन रखने से चार महीने के अन्दर लेखापरीक्षा द्वारा विधिवत जांच के बाद उन्हे प्रस्तुत की जाएं।

लेखापरीक्षा ने देखा कि 31 मार्च 2014 की अवधि के लिए सीएजी लेखापरीक्षा प्रतिवेदन से संबंधित जबकि 16 एटीएन, लम्बित थे, इससे पूर्व की अवधि के कोई एटीएन लम्बित नहीं थे। ब्यौरे **परिशिष्ट-।।** में दिए गए हैं।

1.8 ड्राफ्ट पैराग्राफों पर संघ-शासित क्षेत्रों के उत्तर

पीएसी की अनुशंसा पर, वित्त मंत्रालय ने सभी मंत्रालयों को जून 1960 में, भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में शामिल करने के लिए प्रस्तावित ड्राफ्ट पैराग्राफों पर अपनी प्रतिक्रिया पैराग्राफों की प्राप्ति के छः सप्ताह के भीतर देने के निर्देश दिये थे।

तथापि, संघ शासित क्षेत्रों के यूटी प्रशासन/मंत्रालय से मार्च 2015 को समाप्त वर्ष हेतु भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के इस प्रतिवेदन में 15 शामिल पैराग्राफों में से केवल 4[3] में उत्तर ही प्राप्त हुआ था।

[3] पैराग्राफ संख्या 2.3,2.10 2.11 तथा 2.12