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 संदर्भ 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 एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) उसके द्वारा अनुमोदित लेखापरीक्षा मानदण्डों के अनुसार लेखापरीक्षा करता है। इन मानदण्डों में वे प्रतिमान निर्धारित किए गए हैं जिनके अनुसरण की अपेक्षा लेखापरीक्षकों द्वारा लेखापरीक्षा करते समय 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 निष्कर्ष 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 नीचे दिये गये हैं।

विधानमंडल के बिना यू टी के जनसांख्यिकीय विवरण[1]

यू टी 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 द्वीप समूहों तथा लक्षद्वीप यूटी से संबंधित उच्च स्तरीय निर्णयों के एकीकरण को सरल बनाती है।

1.4 वित्तीय प्रबंध

संघ शासित प्रदेशों के संबंध में बजटीय मामले गृह मंत्रालय (एमएचए) के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन है। एमएचए, संसद के अनुमोदनार्थ इन यूटी से संबंधित अनुदान मांग एवं विस्तृत अनुदान मांग (डीडीजी) तैयार करती है। संघ सरकार के अन्य मंत्रालय/विभाग की प्रशासनिक निधि अभी तक भारत के

[1] 2011 की जनगणना के अनुसार

संविधान की सांतवी अनुसूचि के सूची I एवं सूची II में वर्णित विषयों पर है, जबकि संघ शासित क्षेत्रों का सामान्य प्रशासन एमएचए की जिम्मेदारी 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 प्रावधान एवं व्यय

वर्ष 2015-16 के दौरान, छः यूटी में बजट आवंटन एवं व्यय के ब्यौरे नीचे दिए गए हैं:-

(₹ करोड़ में)

संघ शासित क्षेत्र का नाम	कुल अनुदान/विनियोग		वास्तविक व्यय		बचतें (प्रतिशत)	
	राजस्व	पूंजीगत	राजस्व	पूंजीगत	राजस्व	पूंजीगत
अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह	3,357.13	792.87	3,348.42	767.81	8.71 (0.26%)	25.06 (3.16%)
चंडीगढ़	3,260.61	571.01	3,192.79	403.32	67.82 (2.07%)	167,69 (29.36%)
दादर एवं नागर हवेली	688.12	389.49	686.87	359.31	1.25 (0.18 %)	30.18 (7.75%)
दमन एवं दीव	1,377.54	403.93	1,098.52	306.21	279.02 (20.26%)	97.72 (24.19%)
लक्षद्वीप	1,063.75	180.03	1,049.56	137.19	14.19 (1.33%)	42.84 (23.80%)
कुल	**9,747.15**	**2,337.33**	**9,376.16**	**1,973.84**	**370.99 (3.80%)**	**363.49 (15.55%)**

स्रोतः संघ सरकार - विनियोग लेखे (सिविल)

प्रशासन की बेड़ाओं की खरीद को और राजकीय आवासीय भवनों की खरीद की निविदाओं को अंतिम रूप देने में विफलता के कारण दमन एवं दीव के राजस्व अनुभाग में महत्वपूर्ण बचतें जमा हो गई थीं। स्वतंत्र उपयोग बिजली खरीद योजना के अंतर्गत एचटी पावर कंज्यूमर द्वारा स्वतंत्र बाजार से सस्ती

---

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

खरीददारी करने के कारण पूंजीगत अनुभाग में बचतें जमा हो गई थीं। चूंकि ऐसे उपभोक्ताओं ने पिछले वर्ष भी स्वतंत्र बाजार खरीददारी को चुना था, दमन एवं दीव प्रशासन को चालू वर्ष में कम बिजली खपत का पूर्वानुमान करना था एवं वार्षिक अनुदानों/विनियोगों के मांगों के दौरान उचित कार्रवाई करनी चाहिए थी। चंडीगढ़ के मामले में, वाहनों के बजटीय प्रावधान से कम क्रय और प्राथमिक एवं उच्चतर शिक्षा से संबंधित भवन निर्माण कार्य की गैर समाप्ति के कारण विद्युत के वितरण एवं संचरण से संबंधित श्रेणी के अधीन पूंजीगत अनुभाग में महत्वपूर्ण बचतें जमा हो गई थीं।

1.4.2 राजस्व

वर्ष 2015-16 के दौरान बिना विधानमण्डल वाली यूटी के प्रशासनों द्वारा उद्ग्रहित कर तथा गैर-कर राजस्वों के ब्यौरे नीचे दिए गए हैं:

(₹ करोड़ में)

संघ शासित क्षेत्र	कर	गैर कर	कुल
अंडमान एवं निकोबार द्वीप समूह	101.15	259.20	360.35
चंडिगढ	2,111.52	967.10	3,078.62
दादरा और नगर हवेली	853.97	21.95	875.92
दमन एवं दीव	924.58	82.87	1,007.45
लक्षद्वीर द्वीप समूह	0.84	85.85	86.69
कुल	**3,992.06**	**1,416.97**	**5,409.03**

स्रोतः वित्त मंत्रालय को यूटी द्वारा प्रस्तुत केन्द्रीय लेनदेन की विवरणी (एससीटी)

अंडमान एवं निकोबार द्वीर समूह एवं दादरा एवं नागर हवेली में भू राजस्व एवं राज्य उत्पाद शुल्क राजस्व बढ़ाने में महत्वपूर्ण संघटक थे। दादरा एवं नागर हवेली में वर्ष 2015-16 में उत्पाद शुल्क में संशोधन, उत्पाद अनुज्ञप्तियों का नवीकरण तथा वैट के दर में वृद्धि के कारण कर संग्रहण में वृद्धि हुई। जबकि गैर कर राजस्व में समस्त प्राप्ति शीर्षों के अंतर्गत वृद्धि दर्ज

की गई। चंडीगढ़ में बिक्री कर, कर राजस्व का प्रमुख घटक था। लक्षद्वीप में शिक्षा, खेल, कला, संस्कृति एवं मत्स्य पालन राजस्व के प्रमुख सहयोगी थे।

1.5 योजना एवं लेखापरीक्षा संचालन

लेखापरीक्षा प्रक्रिया, किए गए व्यय के जोखिमों के निर्धारण, क्रियाकलापों के महत्व/जटिलता, प्रत्यायोजित वित्तीय शाक्तियों, आन्तरिक नियंत्रण का समग्र क्रम, पणधारियों की चिंताओं तथा पिछले लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आधार पर 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 निरीक्षण रिपोर्ट (आईआर), लेखापरीक्षित इकाई के विभागाध्यक्षों को जारी की जाती हैं। इन लेखापरीक्षा, रिपोर्टों से उद्‌भूत महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा टिप्पणियां, भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल करने के लिए प्रसंस्कृत की जाती है तथा भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अन्तर्गत भारत के राष्ट्रपति को प्रस्तुत की जाती हैं।

2015-16 के दौरान, लेखापरीक्षा ने विधानमण्डल के बिना पांच यूटी के नियंत्रणाधीन 260 यूनिटों को शामिल किया।

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, जिन्हें आई आर में निहित टिप्पणियों का अनुपालन, त्रुटियों तथा चूकों का तत्परता से सुधार तथा आईआर की प्राप्ति के चार सप्ताह के अन्दर लेखापरीक्षा को अपना अनुपालन सूचित करना अपेक्षित है। विभागाध्यक्षों को अपने उत्तर शीध्र भेजने का अनुरोध करते हुए अनुस्मारक जारी किए जाते हैं। 31 मार्च, 2016 को बिना विधानमण्डल वाली पांच यूटी के अन्तर्गत विभिन्न विभागों/संस्थाओं के संबंध में, 8,112 लेखापरीक्षा पैराग्राफों से निहित 2,012 आईआर निपटान हेतु लम्बित थी।

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 1996 को समाप्त वर्ष के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों से संबंधित सभी पैराग्राफों पर लंबित कार्रवाई टिप्पणियों, एटीएन, संसद में प्रतिवेदन रखने से चार महीने के अन्दर लेखापरीक्षा द्वारा विधिवत जांच के बाद उन्हे प्रस्तुत की जाएं।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 31 मार्च 2015 की अवधि के लिए सीएजी लेखापरीक्षा प्रतिवेदन से संबंधित 24 एटीएन, लम्बित थे। ब्यौरे **परिशिष्ट-I** 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, विभाग से मार्च 2016 को समाप्त वर्ष हेतु भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के इस प्रतिवेदन में 18 शामिल पैराग्राफों में से केवल छः[3] में ही उत्तर प्राप्त हुआ था। मंत्रालय से केवल एक पैराग्राफ अर्थात् एएलएचडब्लू पर उत्तर प्राप्त हुआ था।

---

[3] पैराग्राफ संख्या 2.1,2.2, 2.3,2.4,2.5 एवं 2.7