

അവതാരിക

അദ്ധ്യായം I അവതാരിക

1.1. ഈ റിപ്പോർട്ടിനെക്കുറിച്ച്

ഇന്ത്യയുടെ കമ്പോളർ ആന്റ് ഓഡിറ്റർ ജനറലിന്റെ (സി ആന്റ് എജി) ഈ റിപ്പോർട്ട്, സർക്കാർ വകുപ്പുകളുടെയും സ്വയംഭരണ സ്ഥാപനങ്ങളുടെയും അനുവർത്തന ഓഡിറ്റിൽ നിന്നും ഉയർന്നു വന്ന വിഷയങ്ങളുമായി ബന്ധപ്പെട്ടിരിക്കുന്നു.

ഇന്ത്യയുടെ ഭരണഘടനാ വ്യവസ്ഥകൾ, ബന്ധപ്പെട്ട നിയമങ്ങൾ, ചട്ടങ്ങൾ, റെഗുലേഷനുകൾ, ഉത്തരവാദിപ്പെട്ട അധികാരികൾ ഇറക്കിയ ഉത്തരവുകൾ, നിർദ്ദേശങ്ങൾ എന്നിവ പാലിക്കപ്പെടുന്നുണ്ടോ എന്നറിയുന്നതിനുവേണ്ടി ഓഡിറ്റ് ചെയ്യപ്പെടുന്ന സ്ഥാപനങ്ങളുടെ ചെലവുമായി ബന്ധപ്പെട്ട ഇടപാടുകളുടെ പരിശോധനയാണ് അനുവർത്തന ഓഡിറ്റിൽ പരാമർശിക്കുന്നത്.

ഈ റിപ്പോർട്ടിന്റെ പ്രാഥമിക ലക്ഷ്യം ഓഡിറ്റിന്റെ പ്രധാനപ്പെട്ട കണ്ടെത്തലുകൾ സംസ്ഥാന നിയമസഭയുടെ ശ്രദ്ധയിൽ കൊണ്ടുവരികയെന്നുള്ളതാകുന്നു. ഓഡിറ്റിന്റെ കണ്ടെത്തലുകൾ ഭരണാധികാരികൾക്ക് തിരുത്തൽ നടപടികൾ കൈക്കൊള്ളുന്നതിനും, സ്ഥാപനങ്ങളുടെ സാമ്പത്തിക പരിപാലനം മെച്ചപ്പെടുത്തുന്നതിലേക്ക് നയിക്കുന്ന നയങ്ങളും നിർദ്ദേശങ്ങളും രൂപപ്പെടുത്തുന്നതിനും സഹായകമാവുകയും അങ്ങനെ നല്ല ഭരണക്രമത്തിന് വഴിതെളിയിക്കുകയും ചെയ്യുന്നു.

ഈ അദ്ധ്യായം ഓഡിറ്റിന്റെ ആസൂത്രണവും വ്യാപ്തിയും വിവരിക്കുന്നതോടൊപ്പം മുൻകാല ഓഡിറ്റ് റിപ്പോർട്ടുകളുടെ തുടർനടപടികളെക്കുറിച്ചും പ്രതിപാദിക്കുന്നു.

1.2. ഓഡിറ്റിന്റെ അധികാരപരിധിയിൽ വരുന്ന യൂണിറ്റുകളുടെ രൂപരേഖ

സംസ്ഥാനത്ത് 2021-22-ൽ സെക്രട്ടറിയേറ്റ് തലത്തിൽ 47 വകുപ്പുകളുണ്ടായിരുന്നു. അതിൽ 33 വകുപ്പുകളുടെയും അതിനു കീഴിലുള്ള എല്ലാ പൊതുമേഖലാ/ സ്വയംഭരണ സ്ഥാപനങ്ങൾ, തദ്ദേശ സ്വയംഭരണ സ്ഥാപനങ്ങൾ എന്നിവയുടെയും ഓഡിറ്റ്, പ്രിൻസിപ്പൽ അക്കൗണ്ടന്റ് ജനറൽ (ഓഡിറ്റ് I), കേരള (പിഎജി (ഓഡിറ്റ് I)) നടത്തുന്നു. വകുപ്പുകൾക്ക് അഡീഷണൽ ചീഫ് സെക്രട്ടറിമാർ/ പ്രിൻസിപ്പൽ സെക്രട്ടറിമാർ/ സെക്രട്ടറിമാർ നേതൃത്വം നൽകുന്നു. അവരുടെ കീഴിൽ ഡയറക്ടർമാരും, കമ്മീഷണർമാരും സഹഉദ്യോഗസ്ഥരുമുണ്ട്. 14 വകുപ്പുകളുടെ ഓഡിറ്റ് പ്രിൻസിപ്പൽ അക്കൗണ്ടന്റ് ജനറൽ (ഓഡിറ്റ് II), കേരള (പിഎജി (ഓഡിറ്റ് II)) നടത്തുന്നു.

2021-22 കാലയളവിലും അതിനുമുമ്പുള്ള നാല് വർഷങ്ങളിലും സർക്കാർ നടത്തിയ ചെലവുകളുടെ താരതമ്യ വിവരണം പട്ടിക 1.1-ൽ കൊടുത്തിരിക്കുന്നു.

പട്ടിക 1.1: ചെലവുകളുടെ താരതമ്യം

(₹ കോടിയിൽ)

ചെലവുകൾ	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22
റവന്യൂ ചെലവുകൾ	99948.35	110316.39	104719.92	123446.33	146179.51
പൊതു സേവനങ്ങൾ	45523.77	50827.13	55504.03	50360.72	70110.00
സാമൂഹിക സേവനങ്ങൾ	35876.27	38210.77	34044.77	44832.44	50695.61
സാമ്പത്തിക സേവനങ്ങൾ	11351.08	12379.77	9107.25	18760.72	15713.81
ധനസഹായങ്ങളും സംഭാവനകളും	7197.23	8898.72	6063.87	9492.45	9660.09
മുലധന ചെലവുകൾ	8748.87	7430.54	8454.80	12889.65	14191.73
പൊതു സേവനങ്ങൾ	268.01	197.96	157.42	259.84	268.26
സാമൂഹിക സേവനങ്ങൾ	1405.89	1784.29	1090.64	2277.90	3342.63
സാമ്പത്തിക സേവനങ്ങൾ	7074.97	5448.29	7206.74	10351.91	10580.84
ആകെ	108697.22	117746.93	113174.72	136335.98	160371.24

(ഉറവിടം: അതാത് വർഷങ്ങളിലെ സാമ്പത്തിക കണക്കുകൾ)

1.3. ഓഡിറ്റ് ചെയ്യുന്നതിനുള്ള അധികാരം

സി ആന്റ് എജിയ്ക്ക് ഓഡിറ്റ് ചെയ്യാനുള്ള അധികാരം ലഭിച്ചിരിക്കുന്നത് ഇന്ത്യൻ ഭരണഘടനയുടെ ആർട്ടിക്കിൾ 149-ഉം 151-ഉം അനുസരിച്ചും, 1971-ലെ കംപ്ലോളർ ആന്റ് ഓഡിറ്റർ ജനറലിന്റെ (ചുമതലകൾ, അധികാരങ്ങൾ, സേവന വ്യവസ്ഥകൾ) നിയമം (സി ആന്റ് എജിയുടെ (ഡിപിസി) നിയമം) അനുസരിച്ചുമാണ്. കേരള സർക്കാരിന്റെ വകുപ്പുകളിലെ ചെലവുകളുടെ ഓഡിറ്റ് സി ആന്റ് എജി നടത്തുന്നത് സി ആന്റ് എജിയുടെ (ഡിപിസി) നിയമത്തിലെ 13-ാം വകുപ്പ് പ്രകാരമാണ്. സി ആന്റ് എജിയുടെ (ഡിപിസി) നിയമത്തിലെ 19, 20(1) വകുപ്പുകൾ പ്രകാരം ഓഡിറ്റ് ചെയ്യപ്പെടുന്ന 27 സ്വയംഭരണ സ്ഥാപനങ്ങളുടെ ഏക ഓഡിറ്ററാണ് സി ആന്റ് എജി. ഇതുകൂടാതെ 1,158 വിദ്യാഭ്യാസ സ്ഥാപനങ്ങൾ¹, 50 പൊതുമേഖലാ സ്ഥാപനങ്ങൾ, 1,200 തദ്ദേശ സ്വയംഭരണ സ്ഥാപനങ്ങൾ² എന്നിവയ്ക്ക് പുറമെ, സർക്കാർ ഗണ്യമായ സാമ്പത്തിക സഹായം നൽകുന്ന 182 സ്വയംഭരണ സ്ഥാപനങ്ങളുടെ ഓഡിറ്റും സി ആന്റ് എജിയുടെ (ഡിപിസി) നിയമത്തിലെ 14-ഉം 15-ഉം വകുപ്പുകൾ പ്രകാരം സി ആന്റ് എജി നടത്തുന്നു. വിവിധ ഓഡിറ്റുകളുടെ തത്വങ്ങളും രീതികളും സി ആന്റ് എജി പുറത്തിറക്കിയിട്ടുള്ള ഓഡിറ്റിംഗ് സ്റ്റാൻഡേർഡ്സിലും റഗുലേഷൻസ് ഓൺ ഓഡിറ്റ് ആന്റ് അക്കൗണ്ടിംഗിലും നിഷ്കർഷിച്ചിരിക്കുന്നു.

¹ സർക്കാർ-എയ്ഡഡ് കോളേജുകൾ: 184; സർക്കാർ-എയ്ഡഡ് ഹയർ സെക്കന്ററി സ്കൂളുകൾ: 846; സർക്കാർ-എയ്ഡഡ് വൊക്കേഷണൽ ഹയർ സെക്കന്ററി സ്കൂളുകൾ: 128.
² ഗ്രാമപഞ്ചായത്തുകൾ: 941, ബ്ലോക്ക് പഞ്ചായത്തുകൾ: 152, ജില്ലാ പഞ്ചായത്തുകൾ: 14, മുനിസിപ്പൽ കോർപ്പറേഷനുകൾ: 6, മുനിസിപ്പാലിറ്റികൾ: 87

1.4. പ്രിൻസിപ്പൽ അക്കൗണ്ടന്റ് ജനറൽ (ഓഡിറ്റ് I) ന്റെ ഓഫീസിന്റെ ഘടന

സി ആന്റ് എജിയുടെ നിർദ്ദേശപ്രകാരം പിഎജി (ഓഡിറ്റ് I) യുടെ ഓഫീസ് സംസ്ഥാനത്തുടനീളം വ്യാപിച്ചുകിടക്കുന്ന 33 സർക്കാർ വകുപ്പുകളുടേയും ഓഫീസുകളുടേയും സ്വയംഭരണ സ്ഥാപനങ്ങളുടേയും അവയ്ക്ക് കീഴിലെ കാര്യാലയങ്ങളുടേയും ഓഡിറ്റ് നടത്തുന്നു. നാല് സീനിയർ ഡെപ്യൂട്ടി അക്കൗണ്ടന്റ് ജനറൽ/ ഡെപ്യൂട്ടി അക്കൗണ്ടന്റ് ജനറൽമാർ പിഎജി (ഓഡിറ്റ് I) യെ സഹായിക്കുന്നു.

1.5. ഓഡിറ്റിന്റെ ആസൂത്രണവും നടത്തിപ്പും

ചെലവ്, പ്രവർത്തനങ്ങളുടെ സങ്കീർണ്ണത/ നിർണ്ണായകാവസ്ഥ, വിവിധതലങ്ങളിൽ അർപ്പിതമായ സാമ്പത്തിക അധികാരങ്ങൾ, മൊത്തത്തിലുള്ള ആന്തരിക നിയന്ത്രണങ്ങളെക്കുറിച്ചുള്ള വിലയിരുത്തൽ, തൽപ്പരകക്ഷികളുടെ ആശങ്കകൾ എന്നിവയെ അടിസ്ഥാനമാക്കി സർക്കാരിന്റെ വിവിധ വകുപ്പുകൾ നേരിടുന്ന റിസ്ക് വിലയിരുത്തിയാണ് ഓഡിറ്റ് പ്രക്രിയ ആരംഭിക്കുന്നത്. മുൻവർഷങ്ങളിലെ ഓഡിറ്റ് കണ്ടെത്തലുകളും ഈ ഉദ്യമത്തിൽ പരിഗണിക്കാറുണ്ട്. മേൽവിവരിച്ച റിസ്ക് അസ്സസ്‌മെന്റിന്റെ അടിസ്ഥാനത്തിൽ ഓഡിറ്റിന്റെ ആവൃത്തിയും വ്യാപ്തിയും തീരുമാനിക്കുന്നു.

ഓഡിറ്റ് പൂർത്തിയാക്കിയതിനുശേഷം ഓഡിറ്റ് കണ്ടെത്തലുകൾ ഉൾക്കൊള്ളുന്ന പരിശോധനാ റിപ്പോർട്ടുകൾ ഓഫീസുകളുടെയും വകുപ്പുകളുടെയും തലവന്മാർക്ക് നൽകുന്നു. പരിശോധനാ റിപ്പോർട്ടുകൾ ലഭിച്ച തീയതി മുതൽ നാലാഴ്ചയ്ക്കുള്ളിൽ ഓഡിറ്റ് കണ്ടെത്തലുകൾക്ക് വകുപ്പുകൾ മറുപടി നൽകേണ്ടതാകുന്നു. മറുപടികൾ ലഭിക്കുന്ന സമയത്ത് ഓഡിറ്റ് കണ്ടെത്തലുകൾ തീർപ്പാക്കുകയോ അല്ലെങ്കിൽ അവ അനുവർത്തിക്കുന്നതിനുള്ള തുടർനടപടികൾ ഉപദേശിക്കുകയോ ചെയ്യുന്നു. ഈ പരിശോധനാ റിപ്പോർട്ടുകളിൽ നിന്നും ഉരുത്തിരിയുന്ന പ്രധാനപ്പെട്ട ഓഡിറ്റ് നിരീക്ഷണങ്ങൾ സി ആന്റ് എജിയുടെ ഓഡിറ്റ് റിപ്പോർട്ടുകളിൽ ഉൾപ്പെടുത്തുന്നതിനുവേണ്ടി തയ്യാറാക്കുകയും, അവ ഇന്ത്യൻ ഭരണഘടനയുടെ ആർട്ടിക്കിൾ 151 (2) പ്രകാരം നിയമസഭയിൽ വയ്ക്കുന്നതിന് സംസ്ഥാന ഗവർണർക്ക് സമർപ്പിക്കുകയും ചെയ്യുന്നു.

2021-22 കാലയളവിൽ, പിഎജി (ഓഡിറ്റ് I) യുടെ കീഴിൽ വരുന്ന വിവിധ വകുപ്പുകളിലെ/ സ്ഥാപനങ്ങളിലെ 672 യൂണിറ്റുകളിൽ ഓഡിറ്റ് നടത്തിയതിന് (അനുവർത്തന, പ്രവർത്തനക്ഷമതാ, സാമ്പത്തിക ഓഡിറ്റുകൾ) 10,699 പാർട്ടി റിവസങ്ങൾ ഉപയോഗപ്പെടുത്തി. റിസ്ക് അസ്സസ്‌മെന്റ് പ്രകാരം പ്രബലമായ നഷ്ടം സംഭവിക്കുന്നതിന് സാധ്യതയുള്ള യൂണിറ്റുകളും സ്ഥാപനങ്ങളും ഓഡിറ്റിന്റെ ആസൂത്രണത്തിൽ ഉൾപ്പെടുത്തി.

1.6. ഓഡിറ്റിനോടുള്ള സർക്കാരിന്റെ പ്രതികരണമില്ലായ്മ

1.6.1. തീർപ്പാക്കാത്ത പരിശോധനാ റിപ്പോർട്ടുകൾ

പരിശോധനാ വേളയിൽ ശ്രദ്ധയിൽപ്പെടുന്ന ന്യൂനതകൾ, വീഴ്ചകൾ എന്നിവയുടെ ബാധ്യത ഉറപ്പാക്കുക, നിർദ്ദിഷ്ട ചട്ടങ്ങൾക്കും നടപടിക്രമങ്ങൾക്കും അനുസൃതമായി തിരുത്തൽ നടപടികൾ എടുക്കുക തുടങ്ങിയവ ഉറപ്പുവരുത്തുന്നതിനായി അക്കൗണ്ടന്റ് ജനറൽ നൽകുന്ന പരിശോധനാ റിപ്പോർട്ടുകൾക്ക് (ഐആർ) അധികാരികൾ സത്യരമായ പ്രതികരണം നൽകണമെന്ന് സംസ്ഥാന സർക്കാർ 2010-ലും 2017-ലും പുറത്തിറക്കിയ ഓഡിറ്റ് നിരീക്ഷണങ്ങളുടെയും ഐആറുകളുടെയും പെട്ടെന്നുള്ള തീർപ്പാക്കൽ/ ഓഡിറ്റ് ഖണ്ഡികകളുടെയും പബ്ലിക് അക്കൗണ്ട്സ് കമ്മിറ്റിയുമായി ബന്ധപ്പെട്ട വിഷയങ്ങളുടെയും സമയബന്ധിതമായ തീർപ്പാക്കൽ എന്നീ നിർദ്ദേശങ്ങൾ അടങ്ങിയിട്ടുള്ള ഹാൻഡ് ബുക്ക് വ്യവസ്ഥ ചെയ്യുന്നു. ഐആർ ലഭിച്ച് നാലാഴ്ചയ്ക്കുള്ളിൽ ഓഫീസ് തലവൻമാരും തൊട്ടടുത്ത ഉയർന്ന അധികാരികളും ഐആറുകളിൽ ഉൾപ്പെടുത്തിയിട്ടുള്ള നിരീക്ഷണങ്ങൾ പാലിക്കേണ്ടതും പോരായ്മകളും വീഴ്ചകളും പരിഹരിക്കേണ്ടതും അവയുടെ അനുവർത്തനം സത്യരമായി അക്കൗണ്ടന്റ് ജനറലിനെ അറിയിക്കേണ്ടതുമാണ്. തീർപ്പാക്കാതെ അവശേഷിക്കുന്ന ഐആറുകളെ കുറിച്ചുള്ള അർദ്ധവാർഷിക റിപ്പോർട്ടുകൾ, ഓഡിറ്റ് നിരീക്ഷണങ്ങളുടെ മേൽനോട്ടത്തിനുള്ള സൗകര്യത്തിനായി അതാത് വകുപ്പ് സെക്രട്ടറിമാർക്ക് അയച്ചുകൊടുക്കാറുണ്ട്.

2023 ജനുവരി 31-ന് 31 വകുപ്പുകളിലായി 5,771 ഐആറുകൾ (28,543 ഖണ്ഡികകൾ) (2022 മാർച്ച് 31 വരെ നൽകിയിട്ടുള്ളവ) തീർപ്പാക്കാതെ അവശേഷിക്കുന്നു. തീർപ്പാക്കാത്ത ഐആറുകളുടെയും ഖണ്ഡികകളുടെയും വിവരങ്ങൾ **അനുബന്ധം 1.1**-ൽ വിവരിച്ചിരിക്കുന്നു.

1.6.2. ഈ റിപ്പോർട്ടിൽ ചേർത്തിട്ടുള്ള ഖണ്ഡികകളോടുള്ള വകുപ്പുകളുടെ പ്രതികരണം

പ്രതികരണം അറിയിക്കുന്നതിനായി 2022 ആഗസ്റ്റിനും 2023 ജനുവരിക്കുമിടയിൽ അനുവർത്തന ഓഡിറ്റ് ഖണ്ഡികകൾ ബന്ധപ്പെട്ട വകുപ്പ് അഡീഷണൽ ചീഫ് സെക്രട്ടറിമാർക്കും/ പ്രിൻസിപ്പൽ സെക്രട്ടറിമാർക്കും/ സെക്രട്ടറിമാർക്കും അയച്ചുകൊടുത്തിരുന്നു. ഈ റിപ്പോർട്ടിൽ ഉൾക്കൊള്ളിച്ച വിഷയാധിഷ്ഠിത അനുവർത്തന ഓഡിറ്റിനും ഏഴ് അനുവർത്തന ഓഡിറ്റ് ഖണ്ഡികകളിൽ ഒരേണ്ണത്തിനും സർക്കാരിന്റെ മറുപടി ലഭിച്ചിട്ടില്ല. ലഭിച്ച മറുപടികൾ ഈ റിപ്പോർട്ടിൽ ഉചിതമായി ഉൾപ്പെടുത്തിയിട്ടുണ്ട്.

1.6.3. ഓഡിറ്റ് റിപ്പോർട്ടുകളിൻമേലുള്ള തുടർനടപടി

സംസ്ഥാന സർക്കാർ 2010-ലും 2017-ലും പുറത്തിറക്കിയ ഓഡിറ്റ് നിരീക്ഷണങ്ങളുടെയും ഐആറുകളുടെയും പെട്ടെന്നുള്ള തീർപ്പാക്കൽ/ ഓഡിറ്റ് ഖണ്ഡികകളുടെയും, പബ്ലിക് അക്കൗണ്ട്സ് കമ്മിറ്റിയും പൊതുമേഖലാ സ്ഥാപനങ്ങളെ സംബന്ധിച്ച സമിതിയുമായി ബന്ധപ്പെട്ട കാര്യങ്ങളുടെയും സമയബന്ധിതമായ തീർപ്പാക്കൽ എന്നീ നിർദ്ദേശങ്ങൾ അടങ്ങിയിട്ടുള്ള ഹാൻഡ് ബുക്ക് അനുസരിച്ച് ഓഡിറ്റ് റിപ്പോർട്ടിൽ ഉൾപ്പെടുത്തിയ ഓഡിറ്റ് ഖണ്ഡികകളിൻമേൽ എടുത്ത നടപടികളുടെ വിശദീകരണ പത്രിക, ഓഡിറ്റ് റിപ്പോർട്ട് നിയമസഭയുടെ മേശപ്പുറത്ത് വച്ച് രണ്ടു മാസത്തിനുള്ളിൽ നേരിട്ട് നിയമസഭാ സെക്രട്ടറിയേറ്റിനും പകർപ്പുകൾ അക്കൗണ്ടന്റ് ജനറലിനും അയക്കേണ്ടതാണ്. എട്ട് ഭരണവകുപ്പുകൾ ഈ നിർദ്ദേശങ്ങൾ പാലിച്ചിട്ടില്ല. 2014-15 മുതൽ 2020-21 വരെയുള്ള കാലയളവിലെ 67 ഖണ്ഡികകളിൻമേൽ എടുത്ത നടപടികളുടെ വിശദീകരണ പത്രിക സമർപ്പിക്കാത്ത എട്ട് വകുപ്പുകളുടെ 2022 സെപ്റ്റംബർ വരെയുള്ള വിശദവിവരം **അനുബന്ധം 1.2**-ൽ കൊടുത്തിരിക്കുന്നു. സമാനമായി പൊതുമേഖലാ സ്ഥാപനങ്ങളുടെ കാര്യത്തിൽ, 20 വകുപ്പുകൾ ഈ നിർദ്ദേശങ്ങൾ പാലിച്ചിട്ടില്ല. 2015-16 മുതൽ 2020-21 വരെയുള്ള കാലയളവിലെ എട്ട് ഖണ്ഡികകളിൻമേൽ എടുത്ത നടപടികളുടെ വിശദീകരണ പത്രിക സമർപ്പിക്കാത്തതിന്റെ 2022 സെപ്റ്റംബർ വരെയുള്ള വിശദവിവരം **അനുബന്ധം 1.3**-ൽ കൊടുത്തിരിക്കുന്നു.

1.6.4. പബ്ലിക് അക്കൗണ്ട്സ് കമ്മിറ്റിയും പൊതുമേഖലാ സ്ഥാപനങ്ങളെ സംബന്ധിച്ച സമിതിയും ചർച്ച ചെയ്യാൻ അവശേഷിക്കുന്ന ഖണ്ഡികകൾ

2022 സെപ്റ്റംബർ വരെ, 2013-14 മുതൽ 2020-21 വരെയുള്ള കാലയളവിലെ 15 വകുപ്പുകളുടെ 94 ഖണ്ഡികകൾ പബ്ലിക് അക്കൗണ്ട്സ് കമ്മിറ്റി ചർച്ച ചെയ്യാൻ അവശേഷിക്കുന്നു (**അനുബന്ധം 1.4**). 2022 സെപ്റ്റംബർ വരെ, 2015-16 മുതൽ 2020-21 വരെയുള്ള കാലയളവിലെ 21 വകുപ്പുകളുടെ 12 ഖണ്ഡികകൾ പൊതുമേഖലാ സ്ഥാപനങ്ങളെ സംബന്ധിച്ച സമിതി ചർച്ച ചെയ്യാൻ അവശേഷിക്കുന്നു (**അനുബന്ധം 1.5**).