# अध्याय I: प्रस्तावना

## 1.1 इस प्रतिवेदन के विषय में

अनुपालन लेखापरीक्षा, लेखापरीक्षित इकाइयों के व्यय, प्राप्तियों, 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। अनुपालन लेखापरीक्षा में नियमों, विनियमों, आदेशों तथा अनुदेशों की वैधता, पर्याप्तता, पारदर्शिता, औचित्य 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। ये मानक वे मानदण्ड निर्धारित हैं जिनकी लेखापरीक्षकों से लेखापरीक्षा संचालन करने में पालन करने की अपेक्षा की जाती है और उनके पालन न होने तथा दुरूपयोग 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 उन नीतियों और निर्देशों को बनाने की अपेक्षा की जाती है, जो संगठनों के उन्नत वित्तीय प्रबंधन का मार्गदर्शन करेंगे, इस प्रकार, ये बेहतर शासन के लिए योगदान दे सकें।

मार्च 2015 को, वैज्ञानिक विभागों को शामिल करते हुए संघ सरकार के 53 मंत्रालय/विभाग थे। पिछले तीन वर्षों के दौरान इन 53 मंत्रालयों/विभागों का सकल व्यय **तालिका-1** में दिया गया है:

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

**तालिका-1**

**(*₹ करोड़ में*)**

| वर्ष | व्यय |
|---|---|
| 2012-13 | 47,93,466.00 |
| 2013-14 | 49,90,057.83 |
| 2014-15 | 52,89,683.66 |

31 मार्च 2015 को समाप्त हुए पिछले तीन वर्षों के दौरान मुख्य संघ सिविल मंत्रालयों द्वारा वास्तविक संवितरण आगामी **तालिका-2** में दर्शाए गए हैं:

**तालिका-2**

**(*₹ करोड़ में*)**

| मंत्रालय | 2012-13 | 2013-14 | 2014-15 |
|---|---|---|---|
| **मानव संसाधन विकास** | 65571.00 | 71521.74 | 91249.07 |
| **गृह** | 48030.00 | 53904.08 | 61573.53 |
| **स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण** | 29667.00 | 31894.03 | 33731.84 |
| **कृषि** | 24800.00 | 26056.69 | 26572.32 |
| **महिला एवं बाल विकास** | 17037.00 | 18038.59 | 18541.14 |
| **विदेश** | 10121.00 | 11807.35 | 12148.82 |
| **नागरिक उड्डयन** | 7069.00 | 6954.59 | 6626.28 |
| **वाणिज्य एवं उद्योग** | 6076.00 | 6606.51 | 7438.27 |
| **वस्त्र** | 4385.00 | 3954.98 | 3987.87 |
| **पोतपरिवहन** | 1203.00 | 1870.20 | 1340.21 |
| **युवा मामले एवं खेल** | 999.00 | 1143.78 | 1144.14 |
| **पर्यटन** | 934.00 | 1029.20 | 987.03 |

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 जो 2014-15 के दौरान उपरोक्त मंत्रालयों द्वारा किए गए कुल संवितरणों का 80.06 प्रतिशत था।

## 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[4] की धारा 13[2] तथा 17[3] 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 को अन्तर्विष्ट करते हुए निकायों की लेखापरीक्षा सांविधिक रूप से नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के (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 लेखाओं के प्रस्तुतीकरण 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।

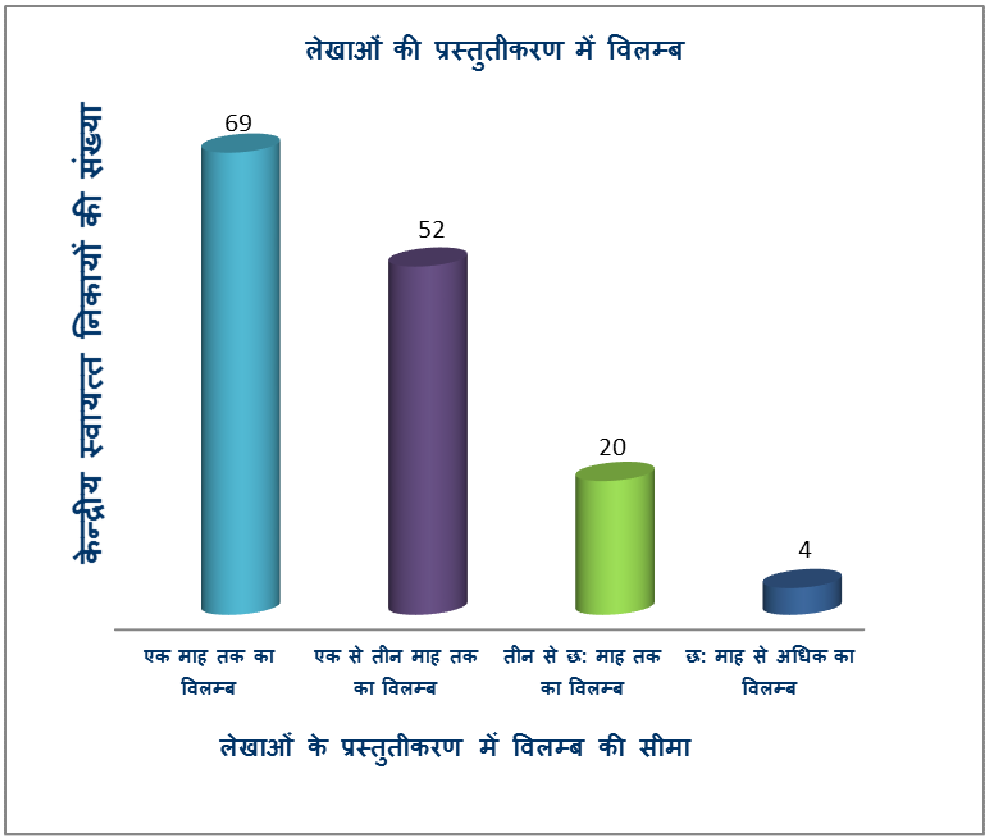
---

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

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

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

वर्ष 2013-14 के लिए, 366 के.स्वा.नि. के लेखाओं की लेखापरीक्षा, नि.म.ले.प. द्वारा की जानी थी। इनमें से 145 के.स्वा.नि. के लेखे, देय तिथि के बाद दिये गये थे, जैसा कि निम्न चार्ट में दर्शाया गया है:




के.स्वा.नि. जिनके लेखे दिसम्बर 2015 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 प्रस्तुतीकरण 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 2015 को संसद के समक्ष लेखापरीक्षित लेखाओं की प्रस्तुति की स्थिति निम्न प्रकार है:

**तालिका-3**

| लेखे का वर्ष | निकायों की कुल संख्या जिनके लिए लेखापरीक्षित लेखे जारी किए गये थे, लेकिन संसद के समक्ष समय पर प्रस्तुत नहीं किये गये | देय तिथि के पश्चात प्रस्तुत लेखापरीक्षित लेखाओं की कुल संख्या |
|---|---|---|
| **2013-14** | 21 | 38 |

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।

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

## 1.5 उपयोग प्रमाणपत्र

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 2014 तक दिये गये अनुदानों के संबंध में मार्च 2015 तक 30 मंत्रालयों/विभागों से देय (वित्त वर्ष जिसमें अनुदान दिये गये, के 12 माह के बाद) ₹53248.98 करोड़ की राशि के 39237 बकाया उपयोग प्रमाण-पत्रों की कुल संख्या को दर्शाते हुए मंत्रालय/विभाग-वार विवरण **परिशिष्ट-IV** में दिये गये हैं।

मार्च 2015 को 10 प्रमुख मंत्रालयों/विभागों से संबंधित बकाया उपयोग प्रमाणपत्र की स्थिति **तालिका-4** में दी गई है:

**तालिका-4**

**31 मार्च 2015 को बकाया उपयोग प्रमाण-पत्र**

***(₹ करोड़ में)***

| क्र.सं. | मंत्रालय/विभाग | मार्च 2014 को समाप्त अवधि हेतु | |
|---|---|---|---|
| | | संख्या | राशि |
| 1. | स्कूली शिक्षा एवं साक्षरता | 1957 | 21845.98 |
| 2. | कृषि एवं किसान कल्याण * | 4232 | 19086.08 |
| 3. | उत्तर पूर्वी क्षेत्र विकास | 929 | 3840.92 |
| 4. | वस्त्र | 3984 | 1752.16 |
| 5. | आवास एवं शहरी गरीबी उन्मूलन | 489 | 1120.04 |
| 6. | उच्च शिक्षा | 2565 | 903.21 |
| 7. | भारी उद्योग | 14 | 882.95 |
| 8. | सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता | 10427 | 681.22 |
| 9. | औद्योगिक नीति एवं प्रोत्साहन | 24 | 525.06 |
| 10. | पर्यावरण एवं वन | 6150 | 461.51 |
| | **कुल** | **30771** | **51099.13** |

*केवल कृषि एवं सहकारिता विभाग तथा पशुपालन, दुग्ध उत्पादन एवं मत्स्य पालन विभाग के आंकड़े शामिल हैं।

## 1.6 प्रमाणीकरण लेखापरीक्षा के परिणाम

नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के (कर्त्तव्य, शक्तियाँ तथा सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 19(2) तथा 20(1) के अंतर्गत लेखापरीक्षित प्रत्येक स्वायत्त निकाय द्वारा पृथक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन, प्रमाणित लेखे के साथ संलग्न करके संबंधित मंत्रालयों द्वारा संसद में प्रस्तुत किया जाना अपेक्षित है।

वर्ष 2014-15 के लिए, के.स्वा.नि. के लेखाओं पर 229 एस.ए.आर. जारी की गई थी (दिसम्बर 2015)। प्रत्येक के.स्वा.नि. के लेखे पर महत्वपूर्ण अभ्युक्तियाँ **परिशिष्ट-V** में दी गई हैं।

केन्द्रीय स्वायत्त निकायों/मंत्रालयों के लेखाओं में पाई गई महत्वपूर्ण कमियॉ निम्नानुसार हैं:

क. वर्ष 2014-15 के लिए 127 स्वायत्त निकायों की आंतरिक लेखापरीक्षा नहीं की गयी थी **(परिशिष्ट-VI)**।

ख. वर्ष 2014-15 के दौरान 125 स्वायत्त निकायों की स्थायी परिसम्पत्तियों का प्रत्यक्ष सत्यापन नहीं किया गया था **(परिशिष्ट-VII)**।

ग. वर्ष 2014-15 के दौरान 94 स्वायत्त निकायों की वस्तु-सूचियों का प्रत्यक्ष सत्यापन नहीं किया गया था **(परिशिष्ट-VIII)**।

घ. 42 स्वायत्त निकाय 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-IX)**।

ङ. 145 स्वायत्त निकायों ने ग्रेच्युटी एवं अन्य सेवा-निवृत्ति लाभों की गणना बीमांकिक मूल्यांकन के आधार पर नहीं की है **(परिशिष्ट-X)**।

च. 13 स्वायत्त निकायों द्वारा स्थायी परिसम्पत्तियों पर मूल्य-ह्रास नहीं दिया गया था **(परिशिष्ट-XI)**।

छ. 33 स्वायत्त निकायों ने लेखापरीक्षा के परिणाम के आधार पर अपने लेखाओं को संशोधित किया **(परिशिष्ट-XII)**। लेखापरीक्षा निष्कर्ष का प्रभाव ₹166.63 करोड़ तक परिसम्पत्तियों/देयताओं में कमी ₹6.61 करोड़ तक आधिक्य में वृद्धि तथा ₹13.99 करोड़ तक घाटे में कमी में था।

## 1.7 ड्राफ्ट पैराग्राफ के प्रति मंत्रालयों/विभागों का उत्तर

पी.ए.सी. की सिफारिश पर, वित्त मंत्रालय ने जून 1960 में सभी मंत्रालयों को भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में शामिल करने हेतु प्रस्तावित ड्राफ्ट पैराग्राफों के अपने उत्तर पैराग्राफों की प्राप्ति के छः सप्ताहों

के भीतर प्रेषित करने के निर्देश जारी किए। तदनुसार, ड्राफ्ट पैराग्राफों को संबंधित मंत्रालयों/विभागों के सचिव को लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर उनका ध्यान आकर्षित करने के लिए अग्रेषित किया गया है तथा निवेदन किया गया कि वे छः सप्ताह के भीतर अपना उत्तर दें।

निम्नलिखित मामलों में मंत्रालयों/विभागों ने कार्रवाई की है तथा वसूलियों के लिए आदेश दिया जैसाकि नीचे विवरण दिया गया है:

| क्र. सं. | इकाई का नाम | मंत्रलाय/ विभाग | अधिक भुगतान/कम वसूली/ अस्वीकार्य भुगतान की प्रकृति | लेखापरीक्षा द्वारा संकेतीत अधिक भुगतान/कम वसूली/ अस्वीकार्य भुगतान की राशि | वसूली गई राशि | मंत्रालय/ विभाग द्वारा कार्रवाई की गई |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. | सशस्त्र सीमा बल (एस एस बी) | गृह | जोखिम भत्ता का अनियमित भुगतान | 83.64 | 34 | डी जी एस एस बी ने सभी एस एस बी इकाईयों को जोखिम/ कठिनाई भत्ता के भुगतान के नियमन के लिए निर्देश जारी किया (दिसंबर 2015)। |
| 2. | भारतीय मानक ब्यरो (बी आई एस) | उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं लोक वितरण | परिवहन भत्ता का अधिक भुगतान | 187 | 31.71 | बी आई एस ने सितंबर 2008 से परिवहन भत्ते के अधिक भुगतान की वसूली का निर्णय लिया (अक्तूबर 2005)। उसने आगे बताया (दिसम्बर 2015) कि ₹ 31.71 लाख के अधिक भुगतान की |

| क्र. सं. | इकाई का नाम | मंत्रलाय/ विभाग | अधिक भुगतान/कम वसूली/ अस्वीकार्य भुगतान की प्रकृति | लेखापरीक्षा द्वारा संकेतीत अधिक भुगतान/कम वसूली/ अस्वीकार्य भुगतान की राशि | वसूली गई राशि | मंत्रालय/ विभाग द्वारा कार्रवाई की गई |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | वसूली कर ली गई है। |
| 3. | सूचना एवं पुस्तकालय नेटवर्क केन्द्र, यू.जी.सी. | मानव संसाधन विकास | कीमत विभिन्नता का अधिक भुगतान | 55 | 55 | -- |
| 4. | भारतीय विशिष्ट पहचान प्राधिकरण (यू.आई.डी.ए.आई.) | नीति आयोग | परिसमाप्त हानियों का कम उद्ग्रहण | 73 | 73 | -- |
| 5. | विशाखापत्तनम पत्तन न्यास | पोत परिवहन | सेवाकर की वसूली | 2625 | 2625 | -- |
| 6. | पोत पहिवहन महानिदेशालय, मुम्बई | पोत परिवहन | प्रशिक्षण संस्थानों से वार्षिक फीस की वसूली | 409 | 409 | -- |
| 7. | कांडला पत्तन न्यास | पोत परिवहन | अनियमित छुट्टी नकदीकरण के रूप में राशि की वसूली | 5.95 | 3.44 | मंत्रालय ने मूल राशि तथा उस पर ब्याज की वसूली के लिए निर्देश जारी किया (जून 2015)। |
| 8. | कोचीन पत्तन न्यास | पोत परिवहन | जुर्माना, हानियों की वसूली तथा चिकित्सा अग्रिम का समायोजन | 96.98 | 70.12 | -- |

| क्र. सं. | इकाई का नाम | मंत्रलाय/ विभाग | अधिक भुगतान/कम वसूली/ अस्वीकार्य भुगतान की प्रकृति | लेखापरीक्षा द्वारा संकेतीत अधिक भुगतान/कम वसूली/ अस्वीकार्य भुगतान की राशि | वसूली गई राशि | मंत्रालय/ विभाग द्वारा कार्रवाई की गई |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 9. | केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग | शहरी विकास | गिरावट की वसूली तथा कीमतों में विभिन्नता के लेखे पर अधिक भुगतान | 53.23 | 53.23 | -- |
| | | | | **कुल** | **3354.50** | |

मार्च 2015 को समाप्त वर्ष के लिए भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के इस प्रतिवेदन में विभिन्न मंत्रालयों/विभागों तथा उनके ए.बी. से संबंधित 49 विस्तृत लेखापरीक्षा अभ्युक्तियॉ शामिल हैं, जिसमें ₹711.80 करोड़ का धन मूल्य शामिल है। 33 लेखापरीक्षा पैराओं के उत्तर प्राप्त किए गए थे तथा उन्हें उचित प्रकार से प्रतिवेदन में शामिल किया गया है।