अध्याय - I : प्रस्तावना

1.1 इस प्रतिवेदन के विषय में

इस प्रतिवेदन में विधायिका रहित पांच संघ शासित क्षेत्रों के संबंध में अनुपालन लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां शामिल हैं। अनुपालन लेखापरीक्षा का संदर्भ भारत के संविधान के प्रावधानों तथा लागू कानूनों, नियमों, विनियमों तथा सक्षम प्राधिकारियों द्वारा समय-समय पर जारी विभिन्न आदेशों के अनुपालन का पता लगाने के लिए लेखापरीक्षित इकाईयों के व्यय, प्राप्तियों के साथ-साथ 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 कार्यकारी अधिकारी को उपचारी कार्रवाई करने के सक्षम बनाने तथा नीतियां बनाने तथा ऐसे निर्देश जारी करने की अपेक्षा की जाती है जिनसे संगठनों का संशोधित वित्तीय प्रबंधन हो जिससे बेहतर शासन मिले।

इस प्रतिवेदन में विधायिकाओं रहित यूटी 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 के सिवाए, शेष पांच यूटी के अपने विधानमण्डल, मंत्री-परिषद अथवा समेकित निधियां नहीं हैं। इसके बजाए वे संसद तथा भारत सरकार के प्राधिकार के अन्तर्गत कार्य करते हैं।

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 प्रशासक के रूप में पदनामित है जबकि पंजाब का राज्यपाल, चण्डीगढ़ का प्रशासक है। दादरा एवं नागर हवेली, दमन एवं दीव तथा लक्षद्वीप के लिए भी प्रशासकों की अलग से नियुक्ति की जाती 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 बजट प्रावधान 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। जबकि यूटी का सामान्य प्रशासन एमएचए का उत्तरदायित्व है फिर भी संघ सरकार के अन्य मंत्रालय/विभाग, जब तक वह इन क्षेत्रों के संबंध में मौजूद है, भारत के सविंधान की सांतवी अनुसूची की सूची । तथा ।। में उल्लेखित के तहत निधियों का प्रबंधन करते हैं। इस प्रकार डीडीजी में इन मंत्रालयो तथा विभागों से संबंधित गतिविधियों पर इन यूटी पर व्यय के संबंध में अन्य मंत्रालयों तथा विभागों के प्रस्ताव भी शामिल है। यूटी के प्रशासकों को योजनागत योजनाओं की संस्वीकृति हेतु एमएचए द्वारा एक निश्चित सीमा[1] तक वित्तीय शक्तियां प्रत्यायोजित की गई हैं।

[1] ₹ 50 करोड़ जहाँ प्रशासक राज्यपाल या उपराज्यपाल एवं शेष यूटी में ₹ 25 करोड़।

1.4.1 प्रावधान तथा व्यय

वर्ष 2016-17 में पांच यूटी में बजट आबंटन तथा व्यय के ब्यौरे नीचे **तालिका सं.1** में दिए गए हैं:-

तालिका सं. 1 बजट आबंटन तथा व्यय

(₹ करोड़ में)

संघ शासित क्षेत्र का नाम	कुल अनुदान/विनियोग		वास्तविक व्यय		बचत (प्रतिशत)			
					राजस्व		पूंजीगत	
	राजस्व	पूंजीगत	राजस्व	पूंजीगत	राशि	प्रतिशता	राशि	प्रतिशता
अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह	4080.87	683.68	4077.26	478.73	3.61	0.09	204.95	29.98
चंडीगढ़	3624.04	644.77	3524.41	644.69	99.63	2.75	0.08	0.01
दादरा एवं नागर हवेली	745.37	384.49	744.33	358.57	1.04	0.14	25.92	6.74
दमन एवं दीव	1387.54	280.84	1154.97	280.80	232.57	16.76	0.04	0.01
लक्षद्वीप	1089.38	182.62	888.39	126.45	200.99	18.45	56.17	30.76
कुल	**10927.20**	**2176.40**	**10389.36**	**1889.24**	**537.84**	**4.92**	**287.16**	**13.19**

स्रोतः संघ सरकार - विनियोग लेखे (सिविल)

अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह (एएनआई) में पूंजीगत वर्ग के अंतर्गत पर्याप्त बचत थीं। यह जहाज निर्माण संविदाओं को अंतिम रूप देने में विलम्ब, जहाज टिकट अग्रिम आरक्षण प्रणाली के सुधार हेतु केन्द्रीय रेल सूचना प्रणाली के साथ करार को अंतिम रूप न देने, राष्ट्रीय राजमार्ग एवं अवसंरचना विकास निगम लि. को राष्ट्रीय राजमार्ग से संबंधित कार्य सौंपने, राज्य राजमार्ग के एक भाग को राष्ट्रीय राजमार्ग के रूप से घोषित करने तथा कार्य की धीमी प्रगति के कारण था। इसके अतिरिक्त, बचत उच्च आवृत्ति रेडियो टेलीफोनी उपकरण की खरीद हेतु निविदाओं को अंतिम रूप न दिए जाने तथा निर्माण बाड़ा द्वारा टग्स की सुपुर्दगी में विलम्ब के कारण भी हुई।

चण्डीगढ़ में, बचत पंजाब वेतन आयोग की सिफारिशों के गैर-कार्यान्वयन, उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों द्वारा कम विदेशी दौरों, परिवहन बसों की खरीद हेतु निविदाओं को अंतिम रूप देने में विलम्ब तथा कला एवं विज्ञान महाविद्यालयों में रिक्त पदो को न भरने के कारण हुई।

दमन एवं दीव में, राजस्व भाग के अतंर्गत बचत मुख्यतः मुख्य उच्च दाब उपभोक्ताओं को मुक्त पहुंच शक्ति क्रय योजना में भेजने तथा वित्त मंत्रालय द्वारा संशोधित अनुमान स्तर पर की गई कटौतियों के कारण थीं।

दादर एवं नागर हवेली में, पूंजीगत भाग में बचत मुख्यत: केन्द्रीय विद्युत प्राधिकरण द्वारा इंटर-कनेक्टिंग ट्रांसमिसन लाईन की योजना को स्वीकृति प्रदान न करने के कारण थी।

लक्षद्वीप में, राजस्व भाग के अंतर्गत बचत मुख्यतः जहाजों को चलाने तथा अनुरक्षण हेतु निधियों की कम आवश्यकता, रिक्त पदों को न भरने तथा वित्त मंत्रालय द्वारा संशोधित अनुमान स्तर पर की गई कटौतियों के कारण हुई। पूंजीगत भाग में बचत जहाजों तथा नौका जलयानों के अधिग्रहण में विलम्ब तथा मंत्रालय द्वारा संशोधित अनुमान स्तर पर प्रावधान की कटौती के कारण थीं।

1.4.2 राजस्व

वर्ष 2016-17 के दौरान विधायिका रहित यूटी के प्रशासनों द्वारा उद्ग्रहित कर तथा गैर-कर राजस्वों के ब्यौरे नीचे **तालिका सं.2** में दिए गए हैं:

तालिका सं.2 कर तथा गैर-कर राजस्व के ब्यौरे

(₹ करोड़ में)

संघ शासित क्षेत्र का नाम	कर	गैर कर	कुल
अंडमान एवं निकोबार द्वीप समूह	88.26	278.58	366.84
चण्डीगढ़	2192.35	1283.71	3476.06
दादरा और नागर हवेली	974.80	31.10	1005.90
दमन एवं दीव	1028.74	112.06	1140.80
लक्षद्वीप	1.02	51.78	52.80
कुल	**4285.17**	**1757.23**	**6042.40**

अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह (एएनआई) में, राज्य उत्पाद शुल्क ने यूटी के कुल राजस्व कर के 85.98 प्रतिशत का सहयोग दिया। गैर-कर राजस्व के मामले में सबसे बड़ा अशंदाता 'विद्युत' था जिसने कुल गैर-कर राजस्व के 48.49 प्रतिशत का सहयोग दिया। चण्डीगढ़ में, बिक्री कर तथा विद्युत ने राजस्व कर तथा गैर-राजस्व कर के क्रमशः 70.69 प्रतिशत तथा 72.04 प्रतिशत का सहयोग दिया। दादरा एवं नागर हवेली में बिक्री कर ने कर राजस्व के 88.18 प्रतिशत तथा विद्युत ने गैर-कर राजस्व के 71.61 प्रतिशत का

सहयोग दिया। दमन एवं दीव में, बिक्री कर तथा विद्युत को कर राजस्व तथा गैर-कर राजस्व का क्रमशः 66.88 प्रतिशत तथा 89.91 प्रतिशत दर्ज किया गया था। यूटी लक्षद्वीप (यूटीएल) में कर राजस्व को स्टाम्प शुल्क, सबसे बड़ा सघंटक होने से, के साथ मिला दिया गया था। यूटीएल के गैर-कर राजस्व के मामले में, विद्युत तथा नौ परिवहन क्रमशः 36.50 प्रतिशत तथा 35.53 प्रतिशत का सहयोग करके सबसे बड़े स्रोत थे।

1.5 योजना एवं लेखापरीक्षा संचालन

लेखापरीक्षा प्रक्रिया, किए गए व्यय के जोखिम आधारित निर्धारण, क्रियाकलापों के महत्व/जटिलता, प्रत्यायोजित वित्तीय शाक्तियों, आन्तरिक नियंत्रण का समग्र स्थिति, पणधारियों की चिंताओं तथा पिछले लेखापरीक्षा निष्कर्षों के साथ प्रारम्भ की जाती है। लेखापरीक्षा की बारंबारता तथा लेखापरीक्षा का निर्णय इस जोखिम निर्धारण के आधार पर लिया जाता है। लेखापरीक्षा पूरी होने पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों से निहित निरीक्षण रिपोर्टे (आईआर), लेखापरीक्षित इकाई के विभागाध्यक्षों को जारी की जाती हैं। इन निरीक्षण प्रतिवेदनों से उद्दभूत महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा अभ्युक्तियॉं, भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल करने के लिए संसाधित की जाती है जिसे भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अन्तर्गत भारत के राष्ट्रपति को प्रस्तुत किया जाता हैं।

2016-17 के दौरान, लेखापरीक्षा ने विधायिका रहित पांच यूटी के नियंत्रणाधीन 307 इकाईयों को शामिल किया जैसा **परिशिष्ट-I** में ब्यौरा दिया गया हैं।

1.6 सरकार की लेखापरीक्षा को प्रतिक्रियाशीलता

आपत्तियों का 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 आईआर में निहित टिप्पणियों का अनुपालन, त्रुटियों तथा चूकों का तत्परता से सुधार तथा आईआर की प्राप्ति के चार सप्ताह के भीतर लेखापरीक्षा को अपना अनुपालन सूचित करना अपेक्षित है। विभागाध्यक्षों को अपने उत्तर शीघ्र भेजने का अनुरोध करते हुए अनुस्मारक जारी किए जाते हैं।

31 मार्च, 2017 को विधायिकाओं रहित वाली पॉच यूटी के अन्तर्गत विभिन्न विभागों/संस्थाओं के संबंध में, 8,140 लेखापरीक्षा पैराग्राफों में निहित कुल 2,133 आईआर निपटान हेतु लम्बित थी जैसा **परिशिष्ट-।।** में दिया गया हैं।

1.7 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई

लोक लेखा समिति ने 17 अगस्त 1995 को ससंद को प्रस्तुत अपनी 105वीं रिपोर्ट (10वीं लोक सभा-1995-96) में सिफारिश की थी कि 31 मार्च 1996 से प्रारम्भ हो रहे सीएजी के प्रतिवेदनों के सभी पैराग्राफों पर कार्रवाई टिप्पणियों (एटीएन) को सदन के पटल पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के प्रस्तुत किए जाने की तिथि से चार महीनों की अवधि के भीतर वित्त मंत्रालय (व्यय विभाग) के माध्यम से समिति को प्रस्तुत किया जाना चाहिए। बाद में, व्यय विभाग के अधीन एक मॉनीटरिंग सेल तैयार किया गया था जिसे समन्वय तथा संबंधित सभी मंत्रालयों/विभागों से विभिन्न लेखापरीक्षा पैराग्राफों पर लेखापरीक्षा द्वारा उचित प्रकार से पुननिरीक्षित एटीएन के सग्रंहण तथा उन्हे ससंद को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के प्रस्तुतीकरण की तिथि से चार महीनों की निर्धारित अवधि के भीतर लोक लेखा समिति को प्रेषित करने का कार्य सौपा गया है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 31 दिसंबर 2017 तक की अवधि के लिए सीएजी के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन से संबंधित 11 एटीएन, लम्बित थे जैसा **परिशिष्ट-।।।** में दिया गया है।

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 निंयंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में शामिल करने के लिए प्रस्तावित ड्राफ्ट पैराग्राफों पर अपनी प्रतिक्रिया पैराग्राफों की प्राप्ति के छ: सप्ताह के भीतर देने के निर्देश दिये थे।

लेखापरीक्षिती विभाग से मार्च 2017 को समाप्त वर्ष हेतु भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक के इस प्रतिवेदन में शामिल 17 पैराग्राफों में से 14[2] का उत्तर प्राप्त किया गया था। तथापि, मंत्रालय ने किसी भी पैराग्राफ का उत्तर नहीं दिया था।

[2] पैराग्राफ संख्या 2.1,2.8 तथा 2.9 के उत्तर प्राप्त नहीं हुए थे।