

## भारत के राष्ट्रपति द्वारा उदघाटन भाषण

### XXVII महालेखाकार सम्मेलन, 2014

‘लोक लेखापरीक्षा द्वारा सुशासन और उत्तरदायित्व को बढ़ावा देने’ पर महालेखाकारों के 27वें सम्मेलन के उदघाटन पर भारत के राष्ट्रपति श्री प्रणव मुखर्जी द्वारा भाषण

आरंभ से ही, मैं इस सम्मेलन में मेरा सहयोग देने के लिए सीएजी और उनके कार्यालय के प्रति हार्दिक आभार प्रकट करना चाहता हूँ। मैं महालेखाकार के 27वें सम्मेलन के उदघाटन में उपस्थित रहने पर खुश हूँ। भारत के लेखापरीक्षा संस्था, जिसका इतिहास 150 वर्ष पुराना है; की सराहना करना चाहता हूँ।

1858 में, इस सर्वोच्च लेखापरीक्षा प्राधिकरण को महालेखाकार कहा जाता था। संविधान में भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) शब्द को स्वीकृत करने से पहले इस प्राधिकरण का चार बार पदनामित किया गया था।

हमारे संविधान के अनुच्छेद 148 के अंतर्गत, सीएजी एक स्वतंत्र संवैधानिक प्राधिकरण है जो न तो विधानमंडल और न ही कार्यकारी का हिस्सा है। अनुच्छेद 151 दर्शाता है कि संघ और राज्यों के लेखाओं से संबंधित सीएजी की रिपोर्टें क्रमशः राष्ट्रपति या राज्य के राज्यपाल को प्रस्तुत की जाती हैं और वे संसद या राज्य की विधान मंडल में रिपोर्टों के निमित्त प्रस्तुत करते हैं।



Shri Pranab Mukherjee

निःसंदेह, हमारे संविधान के संस्थापकों ने हमारे देश के प्रशासन और उत्तरदायित्व स्वरूप में लोक लेखा की महत्वपूर्ण भूमिका को परिकल्पित किया है। अवधारणा नई नहीं है। पुराने आलेखों, प्रशासन की पुरानी पुस्तकें, विशेषतः कौटिल्य के अर्थशास्त्र में लेखाकरण और लेखापरीक्षण हेतु विस्तृत प्रबंधन विनिर्दिष्ट किये गये हैं। वित्तीय प्रबंधन हेतु संगठनात्मक स्वरूप में दो भिन्न पदानुक्रमों-कोषागार और नियंत्रक-महालेखापरीक्षक-शामिल होते थे जोकि दोनों रूप से राजा के प्रति उत्तरदायी थे। उन्होंने ईमानदार कार्यकारियों द्वारा की जा रही लोक लेखापरीक्षा पर अधिक जिम्मेदारी डाल दी। मैं यह बताते हुए प्रसन्न हूँ कि इस सम्मेलन के दौरान, सहभागियों को इस संकल्पना की प्राप्ति पर विचार करने का अवसर प्राप्त होगा। मैं यह भी कहना चाहूँगा कि किसी अपवाद को छोड़कर लगभग सभी सीएजी ने अनुकरणीय साहस, ईमानदारी और उत्कृष्ट निष्पादन का प्रदर्शन किया है।

### देवियों और सज्जनों :

राज्य के संगठनों द्वारा विस्तृत संख्या में लोगों के कल्याण के लिए हमारे आर्थिक और सामाजिक संबंधों के कुशल और प्रभावी प्रबंधन हेतु संविधान के अंतर्गत ही शक्ति का प्रयोग ही सुशासन है। परंतु इसको विकसित किया जाना चाहिए लेखापरीक्षा संगठन लोकतांत्रिक कार्यों में सुशासन के संचालन में भूमिका निभाने योग्य बनाने के लिए भूमिका निभाता है।

सार्वजनिक अधिकारियों का उत्तरदायित्व लोकतांत्रिक राज्य व्यवस्था के साथ-साथ किसी सुशासन ढांचे का अनिवार्य भाग है। लोक सेवकों का उत्तरदायित्व कार्यालय कार्यों की सत्य-निष्ठा को बनाए रखने, विधिक दायित्वों और लोक सेवा को कुशल रूप से वहन करने की प्रतिबद्धता के पालन में वृद्धि करता है। हाल के वर्षों में, वह जो प्रशासन के प्रति प्रतिबद्ध है, उत्तरदायित्व की मांग की एक वैश्विक लहर है। संसदीय लोकतंत्र की भांति जैसा कि हमारा है, विधान मंडल का उत्तरदायित्व कार्यकारी पर होता है। विधानमंडल को प्रस्तुत की गई सीएजी की रिपोर्ट उत्तरदायित्व निभाने में महत्वपूर्ण भूमिका अदा करती है।

सीएजी के अंतर्गत भारतीय लेखा तथा लेखापरीक्षा विभाग द्वारा लेखापरीक्षा सरकार की तीन शर्तों और राज्य के अन्य साधनों को कवर करता है केवल सीएजी ही अपने लेखाकरण अधिदेश के साथ सर्वोच्च लेखापरीक्षा संस्था है। संविधान ने हमारे देश के वित्तीय प्रशासन से संबंधित विभिन्न इकाइयों के निष्पादन में परिज्ञान सहित इस संस्था को एक प्रधान स्थान प्रदान किया है।

राष्ट्रीय और विस्तृत लेखापरीक्षा अधिदेश सीएजी को उप राष्ट्रीय स्तरों पर कार्यक्रम और परियोजना कार्यान्वयन तथा पहुंच प्रदान करता है। आप विभिन्न कार्यान्वयन प्राधिकरणों के बीच लोक निधि के आवंटन और प्रभाव की जांच करते हैं। अच्छी कार्यवाहियों को प्रचारित करता है और समस्याओं की पहचान कर के कार्य प्रणाली को सही करने को प्रेरित करता है।

विभिन्न प्रशासन निकायों के लेखापरीक्षण के कारण आपको उपलब्ध कराए गए दृष्टिकोण में देश में सुशासन को बढ़ावा देने के लिए महत्वपूर्ण सुझाव देता है।

### **देवियों और सज्जनों :**

लेखापरीक्षा अंतिम चरण तक पहुंचने का साधन है न कि स्वयं ही अंतिम चरण है। यद्यपि लेखापरीक्षा निष्कर्ष सुशासन का एक मापन है, उसकी उपयोगिता केवल तभी व्यक्त होती है जब सभी पणधारक विशेषतः कार्यकारी, विधानमंडल और नागरिक इन निष्कर्षों की विश्वसनीयता पर भरोसा करें। यह अत्यधिक कर्मठता और स्वतंत्रता के साथ व्यावसायिक रूप से लेखापरीक्षा करने और निष्पक्ष और संतुलित रूप से रिपोर्ट करने के लिए सार्वजनिक लेखा परीक्षक पर महत्वपूर्ण जिम्मेदारी डाल देता है। सार्वजनिक लेखापरीक्षक और लेखापरीक्षित इकाई दोनों को यह पहचानना होता है की लेखापरीक्षक का उद्देश्य मुख्यता साशन नीतियों के कार्यान्वयन में सुधार करना होता है इसके प्रति, लेखापरीक्षा को सुधार के लिए एक तंत्र समझना चाहिए।

किसी विधानमंडल के संबंध में जो कर और विस्तार के लिए प्राधिकृत है के आवश्यकता से कार्यकारी का उत्तरदायित्व स्तम्भ के रूप में है। यहां, मैं कहना चाहूंगा कि वित्तीय प्रस्तावों को वित्तीय मामलों की विस्तृत समीक्षा के लिए संसद में अधिक समय लगाने की आवश्यकता होती है। निष्पादन और सुधारों के सुझाव के उनके स्तर पर निर्णय लेने से लेकर के सार्वजनिक कार्य करने के लिए प्राधिकारियों को सशक्त करने के लिए लेखा परिक्षा रिपोर्ट एक महत्वपूर्ण स्रोत है। भारत में, यह उत्तरदायित्व लोक लेखा समिति और लोक उपक्रम समिति पर होती है जो विधान मंडल की ओर से कार्य करती है इस विधानमंडल समितियों के प्रभावी कार्य और उनके बीच में गहरे संबंध तथा लेखापरीक्षा प्राधिकारी लेखापरीक्षा प्रभावशीलता का ब्लूप्रिंट है और इसके माध्यम से प्रशासन कार्यप्रणालियों का ब्लूप्रिंट है।

सार्वजनिक लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र और उद्देश्य के बारे में कोई अंतिम स्थिति नहीं है। उन्हें सार्वजनिक रूप से आकार दिया जाता है जिसके अधिनियम और न्यायिक घोषणा द्वारा दर्शाया जाता है।

हाल ही में हमारे देश में लोक लेखापरीक्षा की सीमाएं सार्वजनिक बहस और अभियोग का विषय है। न्यायिक मतों किसी इकाई द्वारा चाहे वह सार्वजनिक या निजी शासन क्षेत्र में हो, सार्वजनिक संसाधनों के उपयोग में संसदीय उत्तरदायित्व सुनिश्चित करने में हमारे लेखापरीक्षा संस्था की महत्वपूर्ण भूमिका को रेखांकित करता है। सरकारी इकाइयों की निष्पादन लेखापरीक्षा करने के लिए और सार्वजनिक संसाधनों के उपयोग से प्राप्त राजस्व के अपना वैध हिस्सा प्राप्त करते हुए राज्य के बारे में आश्वासन प्रदान करने के लिए निजी सहायक कंपनियों से संबंधित लेनदेन की जांच करने, सीएजी के अधिकार को सही रूप से सौंपा गया है। आपके लेखापरीक्षा मत में यह परिप्रेक्ष्य परिवर्तन आपकी लेखापरीक्षा प्रक्रिया को शासित करने के लिए उपयुक्त

नीतियों और पद्धतियों के विकास को बढ़ावा देता है। मैं आशा करता हूँ कि 'लेखापरीक्षा के भावी क्षेत्र' और 'भारतीय लेखा तथा लेखापरीक्षा में क्षमता निर्माण' के उप-विषयों पर सम्मेलन की सिफारिशों पर यह सहायक कंपनियां ध्यान देगी।

### **देवियों और सज्जनों :**

लोक सेवा प्रदान करने के लिए प्रयोग किए गए प्लेटफार्म लेखापरीक्षा किए जाने को प्रभावित करते हैं। क्योंकि, 'डिजिटल इंडिया' सरकारी कार्य प्रणाली की रीढ़ की हड्डी बन गया है, इसके लिए लेखापरीक्षा के परंपरागत पद्धतियों में परिवर्तन की आवश्यकता है। लेखापरीक्षा की कुशलता, लागत और कवरेज को सुधारने के लिए ई-गवर्नेंस के लाभ को अपनी मानक संचालन प्रक्रियाओं की पुनः जांच करके अधिक भुनाना होगा।

राज्यों में, जहां लेखाकरण भूमिका सीएजी की है, वह सतर्कता को दाव पर लगाए बिना सेवाओं को सुधारने की गुंजाइश है। आपको सरकारी लेखाओं और वित्तीय प्रबंधन प्रणालियों के आधुनिकीकरण हेतु उनके कार्यक्रमों में राज्यों के साथ सक्रिय रूप से शामिल होना चाहिए। आपके द्वारा पहले से ही आरंभ की गई सहभागिता के उत्तर दायित्व हेतु किसी प्रभावी तंत्र के लेखाकरण करते रहना होगा।

लोक पदाधिकारियों द्वारा माल और सेवाओं के समयबद्ध रूप से प्राप्त किया जाना नागरिकों का अधिकार है। यह राज्य की ओर से उपहार नहीं है। कई राज्यों में लोक सेवाओं को तुरंत प्रदान करने की व्यवस्था की गई है। सीएजी संस्था सार्वजनिक प्राधिकारियों द्वारा इन निष्पादन मानकों की प्राप्ति की अपनी अनुपालना लेखापरीक्षा द्वारा रिपोर्टिंग अपने विधिक अधिकार से सफलतापूर्वक रूप से कार्यन्वयन कर सकती है।

### **देवियों और सज्जनों :**

हैनले के सर वाल्टर की 13वीं सेंचूरी ट्रीटाईज़ ऑफ हाऊजबै में कहा गया है और उसका मैं उद्धरण करता हूँ: 'लेखापरीक्षक को यह आवश्यक नहीं है कि लेखापरीक्षा को यह कहा जाए की वे लेखापरीक्षा करते समय उन्हें निष्ठावान, विवेकी, अपने कार्य को जानने वाला होना चाहिए..... और उन्हें लेखाओं से संबंधित चीजों के बारे में दूसरों को बताने की आवश्यकता नहीं है।

जहां कोई बाह्य व्यक्ति लेखापरीक्षण के बारे में टिप्पणी नहीं करता, लेखापरीक्षा पद्धति के मूल्य को वैश्विक रूप से पहचाना जाता है। भारत का सीएजी संस्था कोई अपवाद नहीं है। आपकी संस्था की क्षमता और स्वतंत्रता में ऐसा विश्वास आपके ज्ञान को अद्यतित रखने और उच्चतम व्यावसायिक मानकों को बनाए रखने का बड़ा उत्तरदायित्व होता है। लोक लेखापरीक्षा एक ज्ञान

आधारित उधम है। ज्ञान में जल्दी वृद्धि होती है। मैं आश्वस्त हूँ कि आप समकालिन प्रासंगिकता के विभिन्न क्षेत्रों में नवीनतम विकास के प्रति सबक को सचेत रखने के लिए कार्यरत रहेंगे।

याद रखें कि राष्ट्रीय लोक वित्त के प्रहरी के रूप में, सीएजी संस्था की राष्ट्रीय विकास को बढ़ाने में सकारात्मक और महत्वपूर्ण भूमिका है। इन्हीं शब्दों के साथ, मैं यही विराम लेता हूँ। आपके प्रयास सफल होने की कामना करता हूँ।

धन्यवाद

जय हिंद

बजटीय और प्रशासन लेखाकरण हेतु लोक हित केंद्र में रिपोर्टिंग

XXVII महालेखाकार सम्मेलन, 2014

मुख्य बिंदु



भारत के नियंत्रक - महालेखापरीक्षक की अध्यक्षता में भारतीय लेखा तथा लेखापरीक्षा विभाग लगातार अंतर्राष्ट्रीय सर्वोत्कृष्ट पद्धतियों के अनुसार, लेखापरीक्षक और लेखाकार दोनों के रूप में अपने व्यावसायिक कर्तव्य लगातार निभाने के लिए संघर्ष करते हैं। आज लेखापरीक्षकों को सरकार के एक साधन के रूप में प्रशासन और लेखापरीक्षक रिपोर्टों के अपग्रेड करने में एक सहायक के रूप में देखा जाता है। सार्वजनिक कार्यक्षेत्र में, सार्वजनिक क्षेत्र सेवा करने में पारदर्शिता और उत्तरदायित्व हेतु जागरूकता और मांग बढ़ाने की आवश्यकता है। भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को एक ऐसी संस्था के रूप में देखा जाता है जो आर्थिक, कुशल और प्रभावी प्रशासन और नजर रखने के लिए आधिकारिक है। उत्तरदायित्व के साथ सुदृढ़ शासन की नींव मजबूत सार्वजनिक वित्तीय रिपोर्टिंग प्रणाली पर आधारित होता है।

आईएएंडएडी लगातार व्यावसायिक पद्धतियों, कार्य के स्वरूप और प्रणालियों को अपनाने और अद्यतित करने के लिए सेमिनार, सम्मेलन और कार्यशालाओं का आयोजन करता है। महालेखाकार सम्मेलन एक मुख्य प्लेट फॉर्म है जहां उच्चस्तर के सभी आईएएंडएडी समीक्षा, विचार विमर्श और सर्वोत्कृष्ट संभव रूप में अपने आधिकारिक कर्तव्य के निर्वाहन के उद्देश्य से आईएएंडएडी की दिशा के लिए निदेशों का सुझाव देते हैं। यह विचारों के आदान-प्रदान, नए मामलों से निपटने और अनुभव साझा के लिए एक मंच प्रदान करता है।

भारतीय लेखा तथा लेखापरीक्षा विभाग के सभी वरिष्ठ अधिकारियों (महालेखाकार/प्रधान निदेशक और उससे ऊपर) का द्विवार्षिक सम्मेलन विचारों के आदान-प्रदान, नए मामलों से निपटने और अनुभव साझा के लिए एक मंच प्रदान करता है।

अक्टूबर 27-29,2014 को ऐसे ही 27वां सम्मेलन आयोजित किया गया। सम्मेलन का विषय 'सुशासन को विकसित करना और सार्वजनिक लेखापरीक्षा द्वारा उत्तरदायित्व' था। विभाग के लगभग 170 वरिष्ठ अधिकारियों ने इसमें भाग लिया।



27 अक्टूबर को 12:00 बजे दोपहर को भारत के राष्ट्रपति ने सम्मेलन का उद्घाटन किया। श्रीमती सुमित्रा महाजन, अध्यक्ष और प्रो. के.वी. थॉमस, अध्यक्ष पीएसी ने उद्घाटन समारोह की शोभा बढ़ाई।



28 अक्टूबर 2014 को, 'लोक हित के लिए रिपोर्टिंग: भारत के नियंत्रक - महालेखा परीक्षक का महत्व और प्रभाव' पर सम्मेलन के विषय के रूप में एक पैनल चर्चा की गई। पूर्व कैबिनेट सचिव श्री के. एम. चंद्रशेखर, डॉ. विवेक देवराय (प्रसिद्ध अर्थशास्त्री), श्री एच. के. दुआ (प्रसिद्ध पत्रकार और एम.पी.) और श्री आनंद महिंद्रा (प्रसिद्ध उद्योगपति) पैनल के सदस्य थे। बजट और प्रशासन उत्तरदायित्व हेतु केंद्र के कार्यकारी निदेशक श्री सुब्रत दास ने सत्र के लिए पृष्ठभूमि पेपर तैयार किए थे।

29 अक्टूबर 2014 को माननीय वित्त मंत्री श्री अरुण जेटली द्वारा विदाई भाषण दिया गया।

सम्मेलन के दौरान, प्रतिभागियों ने 4 विभिन्न दलों में निम्नलिखित 4 उप-विषयों पर विचार किया गया:

- लेखापरीक्षा के उभरते क्षेत्र
- लेखापरीक्षा के प्रभाव को आंकना
- आईएंडएडी में क्षमता निर्माण
- लेखा और हकदारी कार्यालयों के लिए चुनौतियां

### **लेखापरीक्षा के उभरते क्षेत्र**

सीएजी का लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार केंद्रीय और राज्य सरकारों, केंद्रीय और राज्य सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम जहां सरकारें मुख्य पणधारक हैं, सरकार स्वायत्त निकायों को वित्त पोषित किया, वे सीएजी का लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आती है। शासन संरचना में परिवर्तनों के साथ, वित्त आधारभूत संरचना और लोकसेवा की पद्धतियों में भी परिवर्तन होते हैं। इसके अतिरिक्त, लाइसेंसी या ठेके के अंतर्गत सार्वजनिक संशोधन को नियंत्रण करने वाले निजी क्षेत्र सत्वों की समिति जांच भी लेखापरीक्षा को सौंपी जाती है। ऐसे सभी शामिल विकास जो लेखापरीक्षा संसाधनों को प्रभावित करते हैं, उनके उभरते हुए लेखापरीक्षा क्षेत्र कहा जाता है।

### **लेखापरीक्षा प्रभाव का मापन**

संबंधित सरकारों द्वारा संसद और राज्य विधान परिषद को सीएजी रिपोर्टें प्रस्तुत की जाती हैं। इन रिपोर्टों के कुछ पैरा पर इन विधानपरिषदों के लोक लेखा समिति या सार्वजनिक उपक्रमों की समिति द्वारा विचार किया जाता है। मौजूदा लेखापरीक्षा रिपोर्टों को भी विगत सीएजी रिपोर्टों पर सरकार द्वारा अनुवर्ती कार्यवाही पर आंकड़ों से संबंधित कुछ सूचना भी प्रदान करती है। लेखापरीक्षा रिपोर्ट पर की गई कार्रवाई का ऐसा विश्लेषण लेखापरीक्षा के प्रभाव को मापन करा जाता है।



## **आईएएंडएडी में क्षमता निर्माण**

सीएजी के पास देश और विदेश में सत्वों की विस्तृत रेंज की लेखापरीक्षा करने का विस्तृत अधिकार है। भारत की सीएजी संयुक्त राष्ट्र के लिए बाह्य मामलों के बोर्ड के सदस्य भी नियुक्त किए जा चुके हैं और यह कई अंतर्राष्ट्रीय संगठनों की लेखापरीक्षा के लिए उत्तरदायी है। लेखापरीक्षण ज्ञान-प्रखर प्रक्रिया है और विभाग के पास नवीनतम आधुनिक तकनीकी यंत्रों की उपयोग करते हुए उत्कृष्ट प्रशिक्षण सुविधाएं हैं ताकि भारतीय लेखा तथा लेखापरीक्षा विभाग में विभिन्न स्तरों पर कार्यकारी अपना ज्ञान और कौशल अद्यतित रखते हैं। प्रबंधन के ऐसे पहलू क्षमता निर्माण के अंतर्गत आते हैं।

## **लेखा एवं हकदारी कार्यालयों के लिए चुनौतियां**

भारतीय लेखा तथा लेखापरीक्षा विभाग राज्य सरकारों के लेखाओं के समेकन के लिए उत्तरदायी है। कुछ राज्यों में, यह सरकारी कर्मचारियों के पेंशन के अधिकार और/या सामान्य भविष्य निधि खातों के संरक्षण के लिए उत्तरदायी है। यह कार्यालय लगातार सूचना और संप्रेक्षण प्रौद्योगिकी का उपयोग बढ़ाते हुए सरकारों और सरकारी कर्मचारियों को प्रदान की गई सेवाओं की गुणवत्ता में सुधार के लिए प्रयासरत रहते हैं।

## भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षा द्वारा भाषण

### XXVII महालेखाकार सम्मेलन, 2014

27 अक्टूबर, 2014 को 27वें महालेखाकार सम्मेलन में भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा स्वागत भाषण

माननीय राष्ट्रीयपति जी, लोक सभा अध्यक्ष, माननीय अध्यक्ष लोक लेखा समिति, सम्माननीय मेरे पूर्वाधिकारी श्री टी.एन. चतुर्वेदी, श्री वी.एन. कौल और श्री विनोद राय, लेखापरीक्षा सलाहकार बोर्ड के सम्माननीय सदस्य, सरकार के वरिष्ठ अधिकारी लेखा और लेखापरीक्षा संसर्ग के सदस्य देवियों और सज्जनों

1. महालेखाकार के 27वें सम्मेलन के इस स्वागत समारोह में आप सबका स्वागत करना विभाग में प्रत्येक के लिए यह अत्यंत गर्व का विषय है। इस सम्मेलन के उदघाटन करने के लिए सहमत होने और अपनी उपस्थिति से हमें प्रेरणा देने के लिए राष्ट्रपति जी का आभारी है। महोदय, शासन के विभिन्न पहलुओं पर आपके काफी अनुभव और विस्तृत ज्ञान के साथ, हम आपके प्रेरणा शब्दों से मार्गदर्शन प्राप्त करते रहेंगे।

2. हम माननीय लोकसभा अध्यक्ष श्री सुमित्रा महाजन की उपस्थिति होने पर हम आभार व्यक्त करते हैं। भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक संसद के प्रति कार्यकारी को उत्तरदायित्व सुनिश्चित करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। महोदय, हम अपने संवैधानिक कर्तव्यों को निभाने के लिए अमूल्य मार्गदर्शन और उत्साह से आगे बढ़ेंगे।



**Shashi Kant Sharma**

3. सीएजी को लोक लेखा समिति का दोस्त, दार्शनिक और मार्गदर्शक माना जाता है। हम पीएसी अध्यक्ष प्रो. के. वी. थॉमस की उपस्थिति से सम्मानजनक महसूस करते हैं। वे हमारे संगठन के लिए सुदृढ़ता और सहायता का स्रोत हैं।

4. यूएस के अध्यक्ष और यूएस संविधान के निर्माताओं में से एक जेम्स मेडीसन ने कहा और उनका उद्धरण करता हूँ, सरकार निर्माण में, जिसे कई व्यक्तियों द्वारा चलाया जाता है, उसमें काफी समस्या होती है: आपको सर्वप्रथम शासितों को नियंत्रित करने और फिर इसे नियंत्रित करने हेतु बाध्य करना चाहिए। लोगों पर निर्भरता निसंदेह रूप से सरकार पर नियंत्रण है, किन्तु अनुभव ने मानवता को दूसरी तरह से आवश्यक सावधानियों की आवश्यकता का पाठ पढ़ाया है। भारतीय लोकतांत्रिक प्रणाली में एक ऐसी सावधानी भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का संस्था है जिसे सरकार को जवाबदेह बनाए रखने में संविधान लोगों की सहायता का कार्य दिया गया है।

5. स्वतंत्रता, विश्वसनीयता और समयबद्धता हमारे मूल मंत्र हैं। मुझे गर्व है कि यह संस्था अपनी मौजूदगी से अब तक स्वतंत्रता और उद्देश्यपरकता की जांच के साथ अडिग है। संस्था की विश्वसनीयता हमारी लेखापरीक्षा प्रक्रिया से उत्पन्न होती है। समयबद्धता से नीति निर्माण को प्रभावित करने वाले लेखापरीक्षा निष्कर्षों में सहायता मिलती है और कार्यान्वयन में सुधार होता है।

6. हमारे अधिदेश के अनुसरण में, हम प्रतिवर्ष पचास हजार से अधिक संस्थागत इकाईयों की लेखापरीक्षा करते हैं और संसद तथा राज्य विधान मंडल में प्रस्तुत की जाने वाली 135 से

अधिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन तैयार करते हैं। इसमें सरकार को लगभग पंद्रह सौ सिफारिशें होती हैं।

7. हम वार्षिक रूप से संघ और राज्य सरकारों, पीएसयूज़, स्वायत्त निकायों और बाह्य सहायता प्राप्त परियोजनाओं के पांच हजार पांच सौ से अधिक लेखाओं का सत्यापन करते हैं। हम कम वसूली और कर, शुल्क और राजस्व के अन्य स्रोतों के गलत निर्धारण को बताते हुए सार्वजनिक कोष में योगदान देते हैं।

8. हमारे लेखाकरण और हकदारी कार्यों के रूप में हम राज्य सरकारों को महत्वपूर्ण वित्तीय एमआईएस प्रदान करते हैं। वार्षिक रूप से हम सेवानिवृत्त होने वाले लगभग 5.5 लाख कर्मचारियों की पेंशन का निर्धारण करते हैं तथा 23 राज्य सरकारों के लगभग 41 लाख कर्मचारियों की भविष्य निधियों का प्रबंधन करते हैं।

9. पिछले दो दशकों से 13 अंतर्राष्ट्रीय संगठनों को बाह्य लेखापरीक्षा सेवा प्रदान करते हुए वैश्विक विकास एवं शांति बनाए रखने में योगदान दे रहे हैं जिसमें संयुक्त राष्ट्र मुख्यालय, विश्व खाद्य कार्यक्रम और अंतर्राष्ट्रीय परमाणु ऊर्जा एजेंसी शामिल हैं। जुलाई 2014 में भारत के सीएजी को छः वर्षों के कार्यकाल हेतु संयुक्त राष्ट्र संघ के लेखापरीक्षक बोर्ड का सदस्य नियुक्त किया गया है।

10. शासन के बदलते स्वरूप और समाज की अपेक्षाओं ने सार्वजनिक लेखापरीक्षा के लिए नई चुनौतियां खड़ी कर दी है। विश्व में एक मांग बढ़ रही है कि पोस्ट-मार्टम विश्लेषण करने की बजाए एक परियोजना की प्रभावी अवधि के दौरान सार्वजनिक लेखापरीक्षक हस्तक्षेप करें। चूंकि सार्वजनिक सेवाओं और परियोजनाओं में अधिक निजी भागीदार हैं, सार्वजनिक निजी भागीदारी की लेखापरीक्षा एक नई चुनौती है।

11. हम आशा करते हैं कि इन उभरते क्षेत्रों में हमारी क्षमता निर्माण तथा मजबूत लेखापरीक्षा ढाँचे का विकास करके इन चुनौतियों से निपटा जा सकेगा। हमारा प्रयास शासन में सुधार करने में लेखापरीक्षा प्रभाव में वृद्धि हेतु नीतियां बनाना है।

12. महालेखाकारों का द्विवार्षिक सम्मेलन हमारे लिए एक साथ विचार-विमर्श करने तथा उभरती चुनौतियों से निपटने में हमारी कार्यप्रणाली की समीक्षा का एक अवसर है। सम्मेलन में चार महत्वपूर्ण विषयों पर ध्यान दिया जाता है। इसमें सार्वजनिक निजी भागीदारी और विनियामक निकायों की लेखापरीक्षा जैसे 'लेखापरीक्षा में उभरते क्षेत्रों' पर विचार-विमर्श शामिल है। हमें शासन पर लेखापरीक्षा प्रभाव को बढ़ाने के माध्यमों और संसद से हमारे संवाद को अधिक सार्थक बनाने पर भी चर्चा करना है। हमें नई जिम्मेदारियाँ पूरी करने हेतु विभाग की

क्षमता को मजबूत करने के माध्यमों की खोज करनी होगी। लेखाकरण और हकदारी कार्यों में देखी गई चुनौतियाँ, सम्मेलन का एक अन्य महत्वपूर्ण एजेंडा है।

13. सम्मेलन के भाग के रूप में हमने 'सार्वजनिक हित में रिपोर्टिंग सीएजी की लेखापरीक्षा के मूल्य और प्रभाव' पर पैनल चर्चा भी आयोजित किया। इसका उद्देश्य हमारी लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का सार्वजनिक हित के साथ संरेखण के माध्यमों की खोज तथा फिर इसके प्रभाव में वृद्धि करना है। बाहरी हितधारकों को एक परिप्रेक्ष्य देने के लिए विभिन्न क्षेत्रों से प्रख्यात व्यक्तियों इस विचार-विमर्श में भाग लेंगे।

14. मैं आश्वस्त हूँ कि इस सम्मेलन में चर्चा से हमारा संस्था और अधिक सुदृढ होगा। इस उदघाटन सत्र के दौरान हमारे प्रख्यात अतिथियों द्वारा मुखरित शब्दों से हमें मार्गदर्शन एवं प्रेरणा मिलेगी।

15. मैं एक बार फिर माननीय राष्ट्रपति जी को हमारे साथ बहुमूल्य समय देने के लिए उनका हृदय से स्वागत करते हैं। मैं इस अवसर की गरिमा बढ़ाने हेतु माननीय लोकसभा अध्यक्ष एवं अध्यक्ष, लोक लेखा समिति का पुनः आभार व्यक्त करता हूँ। मैं भारतीय लेखा तथा लेखापरीक्षा विभाग तथा अपनी ओर से हमारे सभी विशिष्ट अतिथियों और मीडिया सदस्यों का स्वागत करता हूँ।

जय हिन्द।

## केरल में भूमि प्रबंधन

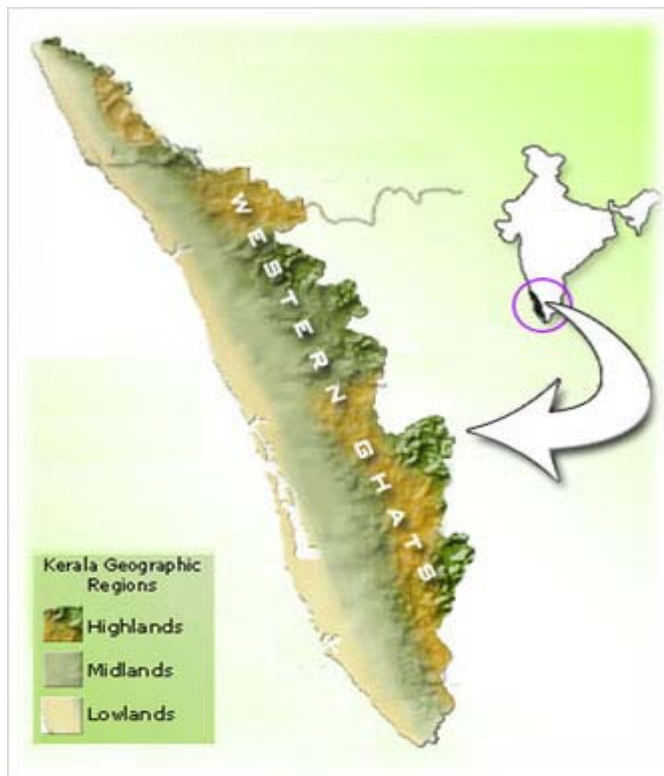
### केरल में भूमि प्रबंधन मामले

डा. बिजू जैकब, आईएएण्डएस, महालेखाकार (आ.एवं रा.क्षे.लेप.) केरल और

श्री आई.पी. अरूण, व. ले.प. अधिकारी, कार्यालय, महालेखाकार (आ.एवं रा.क्षे.लेप.) केरल

"हम भूमि का अनादर करते हैं क्योंकि हम इसे हम से जुड़ी उपयोगी वस्तु समझते हैं। जब हम भूमि को उस समुदाय के रूप में देखते हैं जिससे हम जुड़े हैं तब हम प्रेम एवं आदर से इसका उपयोग करना शुरू करते हैं।" अल्डो लियोपोल्ड

विकास गतिविधियों के लिए भूमि मूलभूत प्राकृतिक संसाधन है। अतः कई बार भूमि की मांग कई गुणा बढ़ जाती है। अन्य प्राकृतिक संसाधनों की तरह केरल ज्योग्राफिक राइन्स लिमिटेड आपूर्ति के कारण उपलब्ध भूमि पर अत्यधिक दबाव बढ़ा है। इसके छोटे आकार - 38, 86, 287 हे. (38, 863 वर्ग मी.) - देश के कुल क्षेत्रफल का 1.18 प्रतिशत के कारण यह बहुत गंभीर हो गया है। जिसमें से 11,309.48 वर्ग मी.- 29 प्रतिशत - वन भूमि है। राज्य के तीन भौतिक डिवीज़नों - उच्च भूमि, मध्यम भूमि और निम्न भूमि में से विकास गतिविधियों हेतु उपलब्ध भूमि मध्यम और निम्न भूमियों तक ही सीमित है। इससे दबाव और बढ़ा है तथा आसमान छूती कीमतों के साथ भूमि एक बहुमूल्य उपयोगी वस्तु बन गयी है। सम्पूर्ण भूमि को तीन वर्गों में विभाजित किया जा सकता है- राजस्व विभाग द्वारा प्रबंधित राजस्व भूमि, वन विभाग द्वारा वन भूमि तथा व्यक्तियों, संस्थानों, पीएसयूज़, कम्पनियों तथा स्वायत्त निकायों की निजी भूमि।



अधिनियम और नियम सार्वजनिक हित में निजी भूमि सहित-भूमि के संरक्षण और प्रबंधन की पर्याप्त शक्ति देते हैं। हालांकि बाद की सरकारें सार्वजनिक हितों की सुरक्षा करने में विफल रहीं और शक्तिशाली व्यक्ति/सामाजिक समूह नियमों का उल्लंघन कर के वृहत क्षेत्र पर कब्जा कर सकते हैं।

सभी भूमि नियमों का उल्लंघन करते हुए अर्णमूला में एक निजी हवाई अड्डे के विकास तथा एक आईटी स्मार्ट सिटी के लिए एक विदेशी विकासक को भूमि के सरकारी आवंटन से नई जटिलतायें बनी हैं।

अतः एजी (ईआरएसए) द्वारा 2008 से 2013 की अवधि में केरल सरकार द्वारा भूमि प्रबंधन पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा की गई। लेखापरीक्षा मापदण्ड के संदर्भ में संग्रहीत डाटा/सूचना का विश्लेषण किया गया था और लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर विभाग एवं सरकार के साथ चर्चा की गई थी।

### **एक अद्वितीय बहुक्षेत्रीय प्रतिवेदन**

एजी (ईआरएसए) के लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के अंतर्गत तीन क्षेत्रों में 2013-14 के लिए भूमि प्रबंधन विषय की योजना बनाई गई थी, अर्थात् - राजस्व, पीएसयू और आर्थिक क्षेत्र - एक सामान्य प्रतिवेदन में समेकित करने हेतु।

- राजस्व क्षेत्र- सरकारी भूमि, वन भूमि और हवाई अड्डा परियोजना
- पीएसयू क्षेत्र- तीन पीएसयूज द्वारा अधिग्रहीत भूमि
- आर्थिक क्षेत्र- आईटी विभाग के अंतर्गत स्मार्ट सिटी, कोच्ची

यह आईएएण्डएडी के क्षेत्रीय पुनर्गठन के कारण संभव हो पाया था, जहां इन तीनों क्षेत्रों को एजी (ईआरएसए) में मिला दिया गया।

"अर्णमूला हवाई अड्डा और स्मार्ट सिटी कोच्ची के लिए जमीन पर विशेष संक्रेड्रण के साथ केरल सरकार द्वारा भूमि प्रबंधन" प्रतिवेदन (प्रतिवेदन सं.6/2014) जुलाई 2014 में केरल विधान सभा में प्रस्तुत की गई थी।

### **सरकारी भूमि का प्रबंधन**

राजस्व विभाग द्वारा सरकारी भूमि पर केंद्रीकृत सूचना का पूर्णतः अभाव मूल समस्या थी। भूमि पर सूचना जैसे कि सर्वेक्षण संख्या, नक्शा आदि पूरे राज्य में फैले 1,634 ग्राम कार्यालयों में रखे हैं। प्रत्येक ग्राम में भूमि अभिलेखों के तीन सेट थे अर्थात् निपटान पंजिका, निजी भूमि के लिए टाइटल डीड रजिस्टर और सरकारी भूमि पंजिका/लेखापरीक्षा को भूमि राजस्व

आयुक्तालय, तिरुवनन्तपुरम सहित 14 जिलों में से सात में से 63 तालुकाओं में से 16 से संबंधित 25 गाँवों के नमूने तक सीमित रहना पड़ा।

### **भूमि बैंक-सर्वोत्तम प्रथाओं को दरकिनार करना, मिशन शुरू होने से विफल होना**

राजस्व एवं आपदा प्रबंधन विभाग का भूमि बैंक बनाने की प्रथा, सरकार/विभाग द्वारा अपनाई जाने वाली सर्वोत्तम प्रथा थी। भूमि बैंक राज्य में वैज्ञानिक अनुसंधानों और भूमि के व्यावसायी प्रबंधन के लिए सरकारी भूमि के विवरण का एक अनुरक्षक है। इस नई पहल दृष्टिकोण का उद्देश्य ग्रामीण क्षेत्रों के विकास पर ध्यान देते हुए भूमिहीन लोगों को बिक्रीयोग्य सरकारी जमीन की व्यापक सूचना तैयार करना था। इसका उद्देश्य वाणिज्यिक स्थापनाओं को बढ़ाना तथा भू माफियाओं की गतिविधियों तथा जमीन की अभूतपूर्व बढ़ती कीमतों पर लगाम लगाना भी था। यद्यपि खोज की प्रक्रिया 2007 में शुरू की गई थी, विभाग 2014 तक भी भूमि की स्टॉक सुनिश्चित नहीं कर पाया।

केन्द्रीयकृत सूचना अभाव सरकारी भूमि के संभव अतिक्रमण के जोखिम को प्रकट कर देता है। नमूना जांच गाँवों में सरकारी भूमि में अतिक्रमणों के कई मामले थे।

राजस्व विभाग सरकारी भूमि के संरक्षक के रूप में विभिन्न आदेशों तथा परिपत्रों के माध्यम से स्थापित भूमि प्रबंधन नीति का पालन करने में असफल रहा। विभाग सरकारी भूमि को पहचानने तथा हिसाब रखने, पट्टे पर दी गई भूमि के प्रयोग की निगरानी, पट्टे की शर्तों के उल्लंघन को रोकने तथा पट्टा किराए को नियमित रूप से एकत्रित करने में भी असफल रहा। पट्टे के आवधिक नवीनीकरण तथा पट्टा किराए के संशोधन के लिए कोई प्रणाली नहीं थी।

सरकारी भूमि विभिन्न सामाजिक-राजनैतिक दबाव समूहों तथा शक्तिशाली व्यक्तियों द्वारा निरंतर मांग में थी तथा अनुक्रमिक सरकारों ने विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत भूमि के बड़े भूभाग सौंपे/पट्टे पर दिए थे। चूँकि कैबिनेट के निर्देशों के अन्तर्गत ये भूमि सौंपी गई थी, सरकारी सचिव अभिलेखों को प्रस्तुत करने में अनिच्छुक थे; जो लेखापरीक्षा में दूसरी बड़ी बाधा थी। तथापि फाइलें निरंतर संपर्क के माध्यम से प्राप्त की गई थी।

अवैध कब्जा के भी कई मामले थे। विभाग न केवल सरकारी भूमि के हस्तांतरण को रोकने में विफल रही बल्कि अतिक्रमण को अवप्रेरित किया। लेखापरीक्षा ने ऐसी कमियां 338.60 हेक्टेयर भूमि के संबंध में देखी थी जिसका वित्तीय प्रभाव ₹ 1077.74 करोड़ था।

### **वनक्षेत्र का प्रबंधन**



वन क्षेत्र का विचारणीय क्षेत्र- 1,19,178.88 हेक्टेयर सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों को पट्टे पर दिया गया था। लेखापरीक्षा वन मुख्यालय, तीन प्रादेशिक अंचलों तथा पांच मंडलों में आयोजित की गई थी जहां वन क्षेत्र के बड़े क्षेत्रों को पट्टे पर दिया गया था।

राजस्व विभाग के समान, वन विभाग ने पट्टे पर दी गई भूमि के अभिलेख समेकित नहीं किए थे। उचित अभिलेखों के अभाव ने चलाक्कुडी वन मंडल के अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत 'द अलवाए सैटलमेंट कॉलोनी' में वन भूमि के 9.63 हेक्टेयर को अधिकार में रखने में सहायता की। विभाग पट्टा शर्तों के उल्लंघन की जांच करने तथा ऐसे उल्लंघनों के मामलों में कार्यवाही करने में भी असफल रहा।

भूमि के विनियमन तथा स्रोतों के उपयोग को सरल बनाने के लिए समीक्षात्मक रूप से एक डाटाबेस अनुरक्षण करने की आवश्यकता है।

विभाग 42,130.49 हेक्टेयर की पट्टे पर दी गई वन भूमि के संबंध में 140 मामलों में ₹ 196.85 करोड़ के पट्टा किराए के बकाया को संग्रहित करने में असफल रहा। हालांकि पट्टा किराए को प्रत्येक तीन वर्षों में संशोधित करना था, यह 1990 तक अपरिवर्तित रहा तथा पट्टाधारकों ने 1300 प्रति हेक्टेयर प्रतिवर्ष की दर पर नाममात्र पट्टा किराया दिया, जिससे राजस्व की हानि हुई।

पट्टा किराए का आवधिक संशोधन राजस्व संघटन में एक आधारभूत घटक है।

वन भूमि के विस्तृत क्षेत्र ट्रावनकोर तथा कोचीन के भूतपूर्व महाराजाओं द्वारा निजी व्यक्तियों को पट्टे पर दिए गए या अनुदान के रूप में दिए गए थे तथा वन विभाग ऐसे मामलों की निगरानी करने में असफल रहा था। चलाक्कुडी वन मंडल में 35.18 हेक्टेयर की वन भूमि इस नियम के उल्लंघन में कई बार बेची गई कि पट्टे पर सरकारी भूमि बिक्री के द्वारा हस्तांतरित नहीं की जा सकती है। एक मामले में अंतिम अधिभोगी ने ऐसी संपत्ति को गिरवी रखते हुए ₹ 85 लाख के लिए दो ऋणों का लाभ प्राप्त किया था। वन भूमि के अवैध रूप से गिरवी रखने तथा ऋण के गैर-भुगतान ने अनियमितता के परिमाण को दुगना कर दिया था। पट्टे पर दी गई वन भूमि के 389.34 हेक्टेयर के हस्तांतरण का एक समान मामला थिरीसुर वन मंडल में देखा गया था। वन विभाग पट्टा नियमों के उल्लंघन में सरकारी भूमि के हस्तांतरण के विरुद्ध पुनर्ग्रहण प्रक्रिया शुरू करने में असफल रहा था। इस संबंध में लेखापरीक्षा आपत्तियां का कुल वित्तीय प्रभाव ₹ 215.46 करोड़ के बराबर था।

निगरानी तंत्र के तत्वों में बकाया पट्टा किराए को निश्चित करने के लिए सार्वजनिक भूमि अभिलेखों तथा रजिस्ट्रों का प्रबंधन करना, भूमि प्रयोग की व्याख्या करना तथा विकास प्रस्तावों को प्रोत्साहन देना विशिष्ट रूप से शामिल हैं।

## पीएसयूज द्वारा औद्योगिक उद्देश्य के लिए निजी भूमि का अधिग्रहण, विकास तथा आवंटन

लेखापरीक्षा ने तीन पीएसयूज अर्थात् केआईएनएफआरए, केएसआईडीसी तथा केसीआईटीआईएल द्वारा औद्योगिक उद्देश्य के लिए भूमि के अधिग्रहण, विकास तथा आवंटन से संबंधित अभिलेखों का भी जांच किया था। इन पीएसयूज ने ₹ 763.74 करोड़ की कीमत पर भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894 के अन्तर्गत निजी भूमि के 5003.78 एकड़ अधिग्रहीत किए थे।

### *उद्योगों के लिए भूमि के अधिग्रहण का प्रभाव*

कृषि भूमि का अनुचित औद्योगिक गतिविधियों तथा अवसंरचना निर्माण के लिए अधिग्रहण करना कृषियोग्य भूमि में प्रबल गिरावट में समाप्त हुआ। धनी भाग को व्यावसायिक प्रयोगों तथा अवसंरचनात्मक सुविधाओं में सुधार के लिए इमारतों के निर्माण के लिए कृषि भूमि को विकसित करना सुविधाजनक लगता है जो कृषियोग्य भूमि के बड़े क्षेत्र के परिवर्तन को अनिवार्य बना देता है।

अत्यधिक मूल्य पर भूमि के अधिग्रहण/विकास, खरीद पर अनावश्यक/अतिरिक्त खर्च था तथा निजी क्षेत्र कम्पनियों को अनुचित लाभ दे रहा था। कुल भूमि में से, 2,290 एकड़ 558 व्यक्तियों को आवंटित की गई थी तथा शेष अभी भी आवंटित होनी है। भले ही आवंटन सस्ती कीमतों पर की गई थी; 41 व्यक्तियों ने 180.54 एकड़ के माप वाली आवंटित भूमि का उपयोग नहीं किया (मार्च 2014) जिससे औद्योगिक इकाई की स्थापना करने के यर्थाथ उद्देश्य को विफल कर दिया।

आईएनकेईएल - एक निजी कम्पनी ने 60.95 एकड़ की भूमि सहित कई अनुचित लाभ उठाए तथा थोड़े समय में भूमि विकास गतिविधियों में एक मुख्य खिलाड़ी बन गई। केरल स्टेट इंडस्ट्रीयल डेवलपमेंट कोर्पोरेशन (केएसआईडीसी) ने 1096.12 एकड़ के कुल क्षेत्र की भूमि का चार औद्योगिक विकास केन्द्रों (आईजीसी) की स्थापना के लिए अधिग्रहण किया जिसमें से 447 एकड़ उद्यमियों को आवंटित किया गया था। मलाप्पुरम में आईजीसी के अधिग्रहीत 258 एकड़ भूमि का 243.79 एकड़ केएसआईडीसी द्वारा अवसंरचना के गैर-निर्माण के कारण खाली पड़ा रहा। संयुक्त उद्यम भागीदार (आईएनकेईएल) को उप-पट्टा के माध्यम से 60.95 एकड़ की भूमि को प्राप्त करने की अनुमति दी गई थी। आईएनकेईएल का एमडी, जिसने 60.95 करोड़ की भूमि के हस्तांतरण का निर्णय लिया था, साथ-साथ उद्योग विभाग के सचिव के पद को भी धारण किए हुए था।

पीएसयूज द्वारा भूमि के अधिग्रहण, विकास और आवंटन में देखी गई कमियों का वित्तीय प्रभाव ₹ 212.02 करोड़ के बराबर था।

## भूमि तथा पारिस्थितिक प्रभाव से संबंधित मुद्दे - अरानमुला एअरपोर्ट

केरल सरकार ने सितम्बर 2010 में अरानमुला गांव के विश्व धरोहर स्थल में निजी विकासक केएसजी समूह द्वारा एक ग्रीनफील्ड एअरपोर्ट का अनुमोदन किया। प्रस्तावित एअरपोर्ट 580 किमी.की लंबाई वाले छोटे से केरल राज्य में पांचवां एअरपोर्ट था। व्यापक विरोध हुए जिनमें भूमि कानूनों के घोर उल्लंघन तथा पर्यावरणीय प्रभाव का उल्लेख किया गया था। सरकार के शेर के बिना एक पूर्णतया निजी एअरपोर्ट होने के कारण, लेखापरीक्षा ने परियोजना के भूमि मुद्दों पर ध्यान केन्द्रित किया।

जहां तक अरानमुला एअरपोर्ट परियोजना का संबंध है, चार ग्राम कार्यालय, तालुक कार्यालय - कोजेनचेरी, तालुक सर्वेक्षण कार्यालय - कोजेनचेरी, कलेक्टर - पथानामथित्ता, तालुक भूमि बोर्ड - कोजेनचेरी तथा भूमि राजस्व कमिश्नरी, थिरुवनन्तपुरम को लेखापरीक्षा के लिए चयनित किया गया। लेखापरीक्षा ने सरकारी सचिवालय में प्रशासनिक विभागों अर्थात् परिवहन, उद्योग, राजस्व तथा पर्यावरण में सरकारी फाइलों की भी नमूना जांच की।

भूमि एक व्यक्ति श्री अब्राहम कालामन्नील से संबंधित थी जिसने अवैध रूप से 153.31 हेक्टेयर प्राप्त की थी- सरकारी भूमि शामिल- जो भूमि सुधार अधिनियम द्वारा निर्धारित अधिकतम सीमा से 25 गुणा अधिक थी। उसने भूमि का एक बड़ा भाग (94.94 हेक्टेयर) केजीएस समूह को बेच दिया; शेष 58.37 हेक्टेयर अपने पास रखा। कम्पनी ने भूमि का अतिरिक्त 39.9285 हेक्टेयर खरीदा, सरकारी भूमि के 24.35 हेक्टेयर पर अतिक्रमण किया तथा वर्तमान में कुल 159.22 हेक्टेयर पर अधिकार है। व्यक्ति और कम्पनी के पास छह भूमि कानूनों का उल्लंघन करते हुए 217.59 हेक्टेयर की भूमि है।

विभागों ने उचित प्रक्रिया का पालन किए बिना भूमि पर कब्जा करने में उद्योगपति का साथ दिया।

राजस्व विभाग निम्नतम राजस्व अधिकारियों से उच्चतम स्तर तक सरकारी भूमि के अतिक्रमण, धान के खेतों को भरना, भूमि का अवैध अधिग्रहण को रोकने/के विरुद्ध कार्रवाई करने में विफल रहा, जिसने व्यक्ति को जरूरत से ज्यादा भूमि रखने तथा इसके बड़े भाग को एअरपोर्ट कम्पनी को हस्तांतरित करने में समर्थ बनाया। पंजीकरण विभाग ने पंजीकरण के समय पर 19.05 हेक्टेयर की भूमि के संबंध में बिक्री विलेख में भूमि की प्रकृति तथा सीमाएं बदलने की अनुमति दी।

एक बार भूमि एअरपोर्ट कम्पनी को हस्तांतरित हो गई थी, उद्योगों, परिवहन तथा पर्यावरण सचिवों ने वित्तीय तथा प्रशासनिक ईमानदारी का उल्लंघन करते हुए एअरपोर्ट परियोजना का समर्थन किया।

भले ही परिवहन विभाग परियोजना के लिए नोडल विभाग था, उद्योग सचिव ने एअरपोर्ट कम्पनी से एनओसी के लिए आवेदन स्वीकार करने में तथा विकासक के साथ भूमि तथा प्रस्तावित एअरपोर्ट का मौजूद/निर्माणाधीन एअरपोर्टों पर प्रभाव के संबंध में उपयुक्त सत्यापन किए बिना सैद्धान्तिक रूप से अनुमोदन प्रदान करने में अधिकार क्षेत्र का अतिक्रमण किया।

उद्योग विभाग ने राजस्व विभाग की जानकारी के बिना, कम्पनी के एक दावे के आधार पर, 444.72 हेक्टेयर को औद्योगिक क्षेत्र के रूप में घोषित कर दिया। एअरपोर्ट के लिए भूमि की आवश्यकता मात्र 200 हेक्टेयर थी तथा घोषणा के समय पर कम्पनी ने मात्र 159 हेक्टेयर धारण की हुई थी। इस प्रकार उद्योग विभाग ने कम्पनी की सहायता के लिए भूमि के बड़े भाग को औद्योगिक क्षेत्र के रूप में वर्गीकृत करने में कम्पनी की सहायता की।

सरकार का कम्पनी के शेयर को स्वीकृत करने का निर्णय भूमि समझौते में अनुचित साधनों के द्वारा इसकी भागीदारी पर संदेह प्रकट करता है।

परिवहन विभाग ने बिना लागत के एअरपोर्ट कम्पनी द्वारा प्रस्तुत 10 प्रतिशत इक्विटी को स्वीकृत कर लिया तथा एअरपोर्ट केरल सरकार तथा केजीएस समूह चेन्नई के बीच एक संयुक्त उद्यम बन गया तथा सरकार कम्पनी की सभी अवैध गतिविधियों में भागीदार बन गई। पर्यावरणीय विभाग ने परियोजना पर विधायी समिति द्वारा उठाई गई आपत्तियों, कृषकों द्वारा धान के खेतों की प्राप्ति के विरुद्ध शंका इत्यादि के संबंध में भारत सरकार को गलत सूचना प्रस्तुत की तथा कम्पनी को परियोजना के लिए पर्यावरणीय मंजूरी प्राप्त करने में सहायता की। लेखापरीक्षा ने मुद्दे की छानबीन करने के लिए एक स्वतंत्र जांच की सिफारिश की।

### **स्मार्ट सिटी परियोजना, कोच्ची - एक विशिष्ट लेखापरीक्षा अभिगम**

केरल सरकार ने कोच्ची में ज्ञान आधारित आईटी उपनगर की स्थापना के लिए टीईसीओएम इन्वेस्टमेंट्स एफजेड एलएलसी, दुबई (टीईसीओएम) की एक सहायक दुबई इंटरनेट सिटी (डीआईसी) के साथ स्मार्ट सिटी (कोच्ची) इन्फ्रास्ट्रक्चर प्रा. लिमि. के नाम से एक विशेष उद्देश्य साधन (एसपीवी) आरंभ की। केरल सरकार ने एसपीवी को 246 एकड़ की भूमि ₹ 104 करोड़ के एक बार पट्टा प्रीमियम के लिए 99 वर्षों के लिए किराए पर दी (2007 और 2008 में) और एसपीवी में 16 प्रतिशत का सीमित शेयर भी था। शेष 84 प्रतिशत डीआईसी द्वारा धारित था। यह केरल को 10 वर्षों में एक बड़े आईटी स्थान में बदलने तथा 8.8 मिलियन वर्ग फुट में निर्मित स्थान में 90,000 नौकरियां उत्पन्न करने के लिए एक मेगा प्रोजेक्ट के रूप में प्रक्षेपित किया गया था।

## लेखापरीक्षा चुनौती

पारदर्शिता, विवेकी तथा दूरदर्शी शासन के सिद्धान्तों को आईटी उद्योग के विकास, प्रो-पुअर को नौकरी प्रदान करने इत्यादि जैसे तथाकथित कारणों के लिए बलिदान कर दिया गया था। बदले में, विकासकों को बड़ी मात्रा में भूमि प्राप्त हुई। चूँकि सरकार का शेयर 16 प्रतिशत तक सीमित था, हमने परियोजना के कार्यान्वयन को छोड़ दिया तथा उन चार क्षेत्रों पर ध्यान केन्द्रित किया जहां जनता का लाभ प्रभावितहोना था।

- भागीदारों के चयन में पारदर्शिता
- भूमि मुद्दे
- समझौते में कमियां
- सरकार का भविष्य में उत्तरदायित्व

अतः प्रारंभिक चर्चा, समझौता ज्ञापन (2005), संरचना समझौता (2007), पट्टा विलेख, केरल/भारत सरकार के विभिन्न विभागों द्वारा जारी आदेश से संबंधित अभिलेख, स्मार्ट सिटी परियोजना, 2007-11 से पांच वर्षों के लिए विशिष्ट उद्देश्य साधन की वित्तीय विवरण, परियोजना के लिए विशेष आर्थिक क्षेत्र अधिनियम, 2005 के अनुसार चलने के संदर्भ में संवीक्षा किए गए थे।

संरचना कार्य करार (एफडब्ल्यूए) की प्रवृत्ति- जो पक्षों की भूमिका की व्याख्या करती है - अस्पष्ट थी क्योंकि यह न तो एक अनुबंध था और न ही एक पीपीपी परियोजना; परन्तु उसी समय पर, परियोजना ने एक पीपीपी परियोजना के सभी अभिलक्षणों को बनाए रखा। एसपीवी में केरल सरकार के बहुत कम शेयर को ध्यान में रखते हुए; लेखापरीक्षा ने एफडब्ल्यूए करार पर यह जांच करने के लिए ध्यान केन्द्रित किया कि जनहित उचित रूप से सुरक्षित रखा गया है या नहीं। 2013 में आयोजित की गई लेखापरीक्षा - आरंभ करने के साथ वर्षों के पश्चात् से पता चला कि परियोजना ने बिल्कुल भी उन्नति नहीं की है तथा एफडब्ल्यूए में कमियों के कारण एसपीवी एक समय सीमा बताने के लिए बाध्य नहीं है।

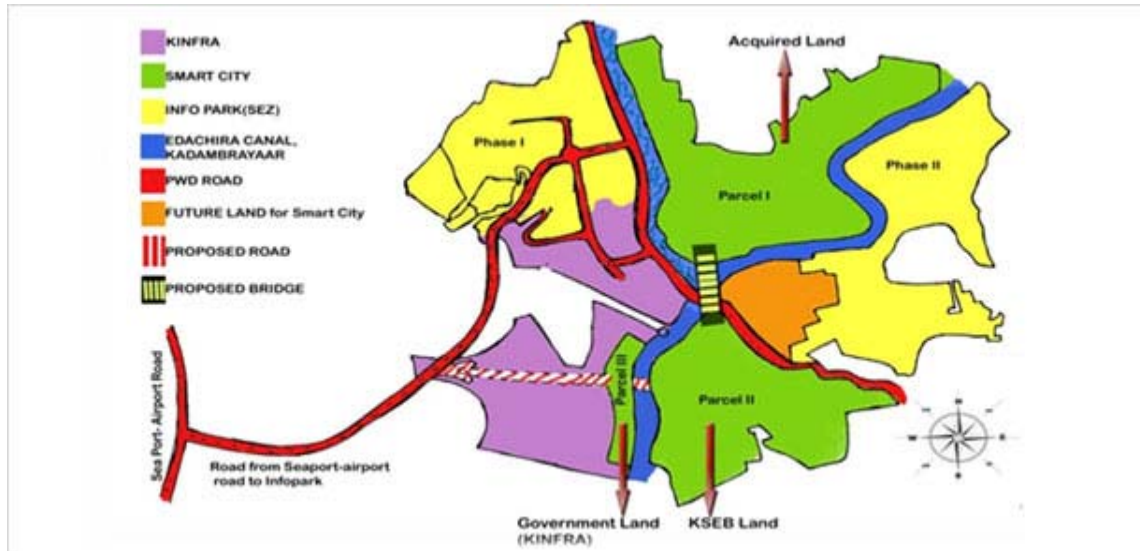
एक स्मार्ट सिटी के लिए औचित्य तथा एक नए एसपीवी के निर्माण की आवश्यकता के बारे में परिकल्पना चरण से ही पारदर्शिता की पूर्णतः कमी है। परियोजना के लिए भागीदार दुबई में एक प्रदर्शनी से चयनित किए गए थे। भागीदार के पिछले कार्य-निष्पादन रिकार्ड पर भी ध्यान नहीं दिया गया था।

लेखापरीक्षा द्वारा किया गया प्रयास एक विदेशी विकासक द्वारा भूमि के कुप्रबंधन को प्रकट करता है, जिसमें सरकार एक समन्वयक थी। रिपोर्ट सामाजिक हितों की सुरक्षा के विवरण के बिना निजी संस्थाओं को एक स्वेच्छाचारी तरीके में लंबी अवधि पट्टे पर भूमि के आवंटन का

दृष्टांत देती है। समझौता विशिष्ट था क्योंकि पट्टा धारक को किसी भी समय पर उनके अधिकार के अन्दर भूमि के कुल क्षेत्र के 12 प्रतिशत पर पूर्ण स्वामित्व अधिकारों का अनुमत किया गया।

सरकार ने 246 एकड़ की भूमि को तीन खंडों में - 131.41 एकड़ का खंड 1, 100.65 एकड़ का खंड 2 तथा 13.94 एकड़ का खंड 3 - परियोजना के लिए आवश्यक भूमि का उचित रूप से निर्धारण किए बिना पट्टे पर हस्तांतरित कर दी तथा भविष्य में परियोजना के लिए अतिरिक्त भूमि अधिग्रहण तथा सौंपने के लिए प्रतिबद्ध थी। पट्टा निश्चित करने के लिए भूमि का मूल्य निर्धारण निकटवर्ती क्षेत्रों की भूमि के पंजीकरण के लिए विचार किए गए मूल्य की तुलना में काफी कम था।

स्मार्ट सिटी परियोजना का प्रस्तावित स्थल



हालांकि 2008 में विकासक दर्जा की प्राप्ति के साथ खंड I (313 एकड़) में परियोजना शुरू की जा सकती थी, एसपीवी ने सम्पूर्ण 246 एकड़ की भूमि के लिए एसईजेड दर्जे के लिए मांग करते हुए परियोजना में देरी कर दी। सरकार द्वारा स्थापित अन्य आईटी पार्क के विपरीत, पट्टा धारक को किसी भी समय पर उनके अधिकार के अन्तर्गत भूमि के कुल क्षेत्र के 12 प्रतिशत से अधिक पूर्ण स्वामित्व के अधिकार अनुमत किए गए थे।

अनुपालन आदेश देने वाला अधिकारी निर्णय लेने की प्रक्रिया में एक मूकदर्शक मात्र बना रहा था।

केरल सरकार के मात्र दो नामिती - आईटी मंत्री तथा आईटी सचिव - एसपीवी के दस सदस्य वाले निदेशक मंडल में थे। बोर्ड की बैठकों के लिए कोरम पांच पर नियत किया गया - डीआईसी से न्यूनतम तीन और केरल सरकार से एक; तथा सभी निर्णय उपस्थित तथा वोट करने वाले

निदेशकों के सामान्य बहुमत द्वारा लिए जा सकते थे। इस प्रकार डीआईसी सभी महत्वपूर्ण निर्णयों में केरल सरकार के विरुद्ध निर्णय दे सकती थी।

अतार्किक पैनल प्रावधान करार शर्तों के प्रशासन में बाधा पहुँचा रहे थे; जो विकासक को परियोजना के प्रारंभ को विकासक के विवेक पर बढ़ाने में मदद कर रहे थे।

करार में परिकल्पित 90,000 नौकरियों के उत्पादन को सुनिश्चित करने के लिए कड़े पैनल प्रावधान एफडब्ल्यूए करार में कमजोर हो गए तथा एसपीवी इसकी नौकरी उत्पादित करने की वचनबद्धता से बच सकता था। गैर - प्रदर्शन के लिए निदान पूरी तरह से डीआईसी के पक्ष में था तथा केरल सरकार के हित के विरुद्ध था। न्यूनतम अवसंरचना प्रदान करने में चूकों के लिए अधिक उत्तरदायित्व केरल सरकार पर डाला गया था; इस संबंध में सहयोग की कमी के लिए यह डीआईसी के विरुद्ध संभव नहीं था। परिणामस्वरूप, एसपीवी परियोजना के लिए पूर्णतया उदासीन था, फलस्वरूप सरकार के न्यूनतम अवसंरचना प्रदान करने में, जैसा करना अपेक्षित माना गया था, देरी की गई थी।

अपारदर्शी निर्णय ने कोच्ची में एक ज्ञान आधारित आईटी/आईटीईएस टाऊनशिप के स्थापना के उद्देश्य को गैर-पूर्ति में परिवर्तित कर दिया जबकि केरल सरकार ने मुख्य औद्योगिक भूमि खो दी।

न तो सरकार ने और न ही एसपीवी ने परियोजना को क्रियाशील करने के लिए कोई स्पष्ट समय सीमा बताई थी। करार पर हस्ताक्षर करने के सात वर्षों के बाद भी, 8.8 मिलियम वर्ग फुट निर्मित क्षेत्र का निर्माण तथा 90,000 नौकरी का सृजन नहीं देखा गया; यद्यपि विदेशी भागीदार ने 246 एकड़ की भूमि एक सस्ती कीमत पर प्राप्त की थी।

## **निष्कर्ष**

भूमि प्रबंधन में भूमि तथा प्राकृतिक स्रोतों पर गतिविधियां जैसे भूमि आवंटन, भूमि प्रयोग तथा योजना शामिल है। एक आवश्यकता आधारित आवंटन/अधिग्रहण ही दुर्लभ संसाधनों को बचा सकता है। केरल सरकार सीमित भूमि-बहुत महत्वपूर्ण प्राकृतिक स्रोतों में से एक, का जन हित में प्रबंधन करने में बुरी तरह से विफल रही। अनुक्रमिक सरकारें विभिन्न बाहरी प्रभावों के वशीभूत हो गईं ताकि शक्तिशाली सामाजिक धार्मिक दबाव समूहों और व्यक्तियों की सहायता की जा सके।

# भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

## भारत का उच्चतम लेखापरीक्षा संस्था



### परस्पर कर हस्तांतरण

#### 13वें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित कर हस्तांतरण परस्पर भाग का एक विश्लेषण

श्री के.एस.जी. नारायण, आईए एंड एएस, प्रधान निदेशक (आईटी लेखापरीक्षा), भारत के सीएजी का कार्यालय, नई दिल्ली द्वारा

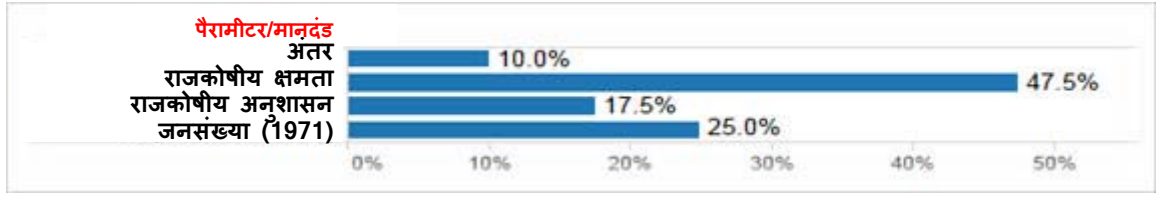
प्रत्येक पांच वर्षों में एक वित्त आयोग (एफसी) की स्थापना करना एक संवैधानिक अधिदेश है- वित्त आयोग केंद्र तथा राज्यों के मध्य कार्य तथा वित्त के संवैधानिक वितरण पर आधारित स्रोत सहभाजन निश्चित करता है। जबकि यह तथ्य सभी को पता है, इस संवैधानिक संस्था द्वारा उपयोग की गई शक्ति तथा राज्य के वित्त पर इसके प्रभाव को थोड़े ही जानते होंगे, जो राज्यों के अपेक्षित भाग के निर्णय में पालन किए जा रही विधि का विश्लेषण दर्शाता है।

किसी भी एफसी को दो मुख्य निर्णय लेने होते हैं- करों की निवल प्राप्ति में केंद्र तथा राज्यों का अपेक्षित भाग क्या होना चाहिए तथा अन्य राज्यों की तुलना में प्रत्येक राज्य का आपेक्षित भाग क्या होना चाहिए। इसके अतिरिक्त, एफसी राज्यों के लिए सहायता अनुदान की भी सिफारिश करता है, जिस पर इसकी अपेक्षाकृत कम राशि के कारण, इस विश्लेषण में विचार नहीं किया गया है।

एफसी का पहला निर्णय- केंद्र तथा राज्यों का आपेक्षित भाग, किसी मात्रात्मक विश्लेषण के द्वारा प्रोत्साहित नहीं किया गया है तथा केवल एफसी द्वारा नियत किया गया है। राज्य को 13वें एफसी द्वारा 32% प्रावधान के साथ राज्यों का भाग लगभग 30% के क्षेत्र में रहता है। यह राज्यों के परस्पर भाग के निर्धारण में है कि एफसी ने विभिन्न विविध पैरामीटरों वाले मात्रात्मक मॉडलों के निर्माण के द्वारा उनके विवेकाधिकार का प्रयोग किया है।

13वें वित्त आयोग ने भिन्न प्रभाव वाले चार पैरामीटरों का प्रयोग कर हस्तांतरण में राज्यों के परस्पर भाग को निश्चित करने में किया था।





चार पैरामीटरों के प्रभाव पर विचार करने के बाद प्रत्येक राज्य का भाग एफसी द्वारा इसकी रिपोर्ट (तालिका 8.2) में एकल संख्या (% में) प्रस्तुत किया गया है। अलग-अलग पैरामीटर का प्रभाव रिपोर्ट में कहीं भी नहीं दिखाया गया है।

क्षेत्र में अतिरिक्त, सभी पैरामीटर जनसंख्या आधारित शेयर की ओर प्रवृत्त हैं। अर्थात्, यदि एक पैरामीटर (राजकोषीय क्षमता या राजकोषीय अनुशासन) द्वारा मापा गया पक्ष सभी राज्यों के लिए समान है, तब प्रत्येक राज्य का शेयर इसके जनसंख्या आधारित शेयर के समान होगा। प्रत्येक नागरिक शेयरयोग्य करों के उसके शेयर के समान प्रति व्यक्ति आय प्राप्त करने के साथ, किसी तरह से, जनसंख्या आधारित शेयर प्रत्येक राज्य के शेयर को निश्चित करने का सबसे स्वाभाविक तथा न्यायसंगत तरीका प्रतीत होता है पिछले एफसीज इस पक्ष की पहचान की - राज्य का आपेक्षिक शेयर निश्चित करने में एक पैरामीटर के रूप में जनसंख्या का दबाव पहले पांच एफसीज के निर्णय में 80% से 100% तक भिन्न है बाद एफसीज ने, जनसंख्या के दबाव में क्रमिक कमी के साथ, अतिरिक्त पैरामीटरों को आरंभ किया।

जनसंख्या आधारित शेयर की ओर प्रवृत्त सभी पैरामीटरों के साथ, राज्यों के परस्पर शेयर पर एफसी के निर्णय के प्रभाव को दर्शाने के लिए एक उपयुक्त माप इसे इसके जनसंख्या आधारित शेयर से % विचरण के रूप में प्रस्तुत करना है। 13वें एफसी संस्तुति किए गए राज्यों के परस्पर भाग को, इसके जनसंख्या आधारित शेयर से विचलन के रूप में अभिवेदन के साथ निम्नलिखित दर्शाया गया है:

राज्य	एफसी राज्य शेयर % (प्रदत्त) तालिका २ २	एफसी राज्य शेयर प्रभाव (1971 के जनसंख्या आधारित शेयर से % विचलन)
पंजाब	1.389%	-44.3%
महाराष्ट्र	5.199%	-44.0%
हरियाणा	1.048%	-43.3%
केरल	2.341%	-40.4%
गुजरात	3.041%	-38.1%
तमिलनाडु	4.969%	-34.5%
कर्नाटक	4.328%	-19.8%
जांघ प्रदेश	6.937%	-13.4%
पश्चिम बंगाल	7.264%	-11.0%
झारखंड	2.802%	6.9%
उत्तीसखंड	2.470%	15.3%
उड़ीसा	4.779%	18.3%
हिमाचल प्रदेश	0.781%	22.6%
राजस्थान	19.677%	27.4%
उत्तर प्रदेश	7.120%	28.8%
असम	3.628%	34.7%
उत्तरखंड	1.120%	35.4%
बिहार	10.917%	40.7%
त्रिपुरा	0.511%	78.0%
मोजा	0.266%	82.2%
जम्मु-कश्मीर	1.551%	82.5%
मेघालय	0.408%	119.4%
मणिपुर	0.451%	127.8%
नागालैंड	0.314%	230.5%
अरुणाचल प्रदेश	0.328%	281.4%
मिजोरम	0.269%	341.0%
सिक्किम	0.239%	512.8%

प्रत्येक राज्य का % शेयर काफी हद तक सीमित क्षेत्र में था - सिक्किम के लिए 0.239% से उत्तर प्रदेश में मामले में 19.677% की अधिकता तक, यही शेयर जब जन संख्या आधारित शेयर से विचरण के रूप में प्रस्तुत की गई, इसने एक व्यापक भिन्नता दर्शाई, जो महाराष्ट्र के मामले में (-) 44% से सिक्किम के मामले में +513% तक घटती बढ़ती रही। एफसी प्रदत्त का वास्तविक प्रभाव तथा प्रत्येक राज्य के शेयर पर पहुंचने में इसके विवेकाधिकार का प्रयोग केवल तब ही प्रकट होता है जब इस प्रकार से दर्शाया जाता है। यह एक कारण हो सकता है क्यों हम महाराष्ट्र, गुजरात तथा केरल जैसे राज्य, जिन्होंने करो के उनके जनसंख्या आधारित शेयर का एक महत्वपूर्ण शेयर खोया, से तीव्र विरोध नहीं सुनाई देता। एफसी को राज्य का शेयर सभी पणधारियों को बेहतर रूप से समझाने के लिए उपयुक्त माप प्रयोग करते हुए दर्शाना चाहिए।

राजकोषीय क्षमता अंतर पैरामीटर का उच्चतम भार 47.5% पर है। इस पैरामीटर का विशालतम पुनर्वितरण प्रभाव है, जैसा कि इसके जनसंख्या आधारित शेयर से परिवर्तन पर प्रभाव द्वारा निर्धारित किया गया है। जनसंख्या आधारित शेयर से विचरण के संबंध में प्रभाव में -92% (महाराष्ट्र, गोआ, हरियाणा) से +108% (बिहार) तक अंतर है। पैरामीटर आपेक्षिक राजकोषीय आवश्यकता के निर्धारण में इक्विटी घटक के लिए आवश्यकता पर ध्यान देता है। एफसी 13 ने इसकी रिपोर्ट में कहा है: “हस्तांतरण सूत्र में इक्विटी घटक का अभिप्राय यह सुनिश्चित करना है कि कराधान के यथोचित तुलनायोग्य स्तरों पर, सभी राज्यों के पास उनके निवासियों को लोक सेवाओं के तुलना योग्य स्तरों को प्रदान करने के लिए, राजकोषीय संभावना हो।

राजकोषीय क्षमता अंतर की गणना करने के लिए, जीएसडीपी अनुपात के प्रति एक समान कर सामान्य श्रेणी तथा विशेष श्रेणी राज्यों के लिए पृथक रूप से लिया गया है। एफसी 13 ने बताया कि “आदर्श रूप से, प्रत्येक राज्य के लिए निश्चित कर सीमाएं अनुमानित की जानी चाहिए, परंतु इस प्रकार का प्रयास आवश्यक डाटा की कमी के कारण रोका गया”। एक श्रेणी (जीसी या एससी) के अंदर सभी राज्यों के लिए जीएसडीपी अनुपात के प्रति एक ही कर लेकर राजकोषीय क्षमता अंतर पैरामीटर, जो इक्विटी के प्रोत्साहन के लिए है, उन राज्यों को दंड देता है जिनके पास जीएसडीपी अनुपात से निम्नतर कर है (बिहार, झारखंड, पश्चिम बंगाल 5% से कम) तथा जीएसडीपी अनुपात से उच्चतर कर वाले राज्यों को लाभ देता है (तमिलनाडु, कर्नाटक 9% से अधिक)। ऐसा होता है क्योंकि राजकोषीय अंतर की जीएसडीपी अनुपात से कल्पित निश्चित कर से गणना की जाती है जो पिछले 10 वर्षों में देखा गया है तथा जो राज्य वास्तव में संभवतः देख सकते हैं, से भिन्न है। जीएसडीपी अनुपात के लिए कर एक लंबी समयावधि तक आपेक्षिक रूप से एक सा रहा, जैसा कि जीसी राज्यों के लिए नीचे दिए गए ग्राफ में देखा जा सकता है।

### टैब्लो के विषय में सीख

संगणना की आदर्श स्थिति में प्रत्येक राज्य के लिए कर सीमा तक नहीं पहुंचा जा सकता, एक अधिक यर्थाथ प्रक्रिया प्रत्येक राज्य के लिए जीएसडीपी के लिए एक अनुमानित कर अपनाना है, जो पिछली प्रवृत्ति बनाए रखता है तथा सीमांत रूप से निष्पादन, जो समुचित रूप में अपेक्षित किया जा सकता है, के लिए व्यवस्थित किया गया है। यदि ऐसी पद्धति अपनाई जाती है, कई उच्चतर जीएसडीपी राज्यों को इस पैरामीटर से निधि आवंटन की आवश्यकता नहीं होगी। एफसी 13 द्वारा तीन राज्यों के लिए लिया गया ₹ 100 का अनुमानित अन्तर इक्विटी के उद्देश्य को कमजोर बना देता है, जो यह पैरामीटर प्राप्त करने का प्रयास करता है। वृद्धतम पुनर्वितरण प्रभाव के साथ इस पैरामीटर का अंतिम प्रभाव मैप चार्ट (नीचे) में देखा जा सकता है, जिसमें लाल राज्य उन राज्यों को दर्शाते हैं जिन्हें उनके जनसंख्या आधारित शेयर से कम प्राप्त होता है तथा हरे इसके विपरीत दर्शाते हैं।

## टैब्लो के बारे में सीख

राजकोषीय क्षमता मॉडल एक रेखीय अंतर मॉडल का प्रयोग करता है, जो अभाव की स्थिति में बेहतर कार्य करता है। परंतु जब उपलब्ध निधियां समानता प्राप्त करने के लिए आवश्यक निधि से अधिक हो, वितरण और अधिक उचित नहीं रहता। इस कारण से, इस पैरामीटर को दिया गया प्रभाव राजकोषीय क्षमता समानता तक पहुंचने के लिए पहले निधि आवश्यकता निश्चित करके फिर से गणना करने की आवश्यकता है। एफसी 13 हस्तांतरण राजकोषीय क्षमता समकरण उद्देश्य तक पहुंचने के लिए पर्याप्त है। यह एक विशिष्ट उपलब्धि है तथा इसे व्यापक प्रचार देना चाहिए तथा एफसी रिपोर्ट में विशेष रूप से बताना चाहिए। यद्यपि, यह नोट किया जाए कि एफसी के पास ऐसे पुनर्वितरण को लक्ष्य करने के लिए कोई विशिष्ट अधिदेश नहीं है। एक सामान्य संघीय तंत्र के साथ कनाडा एक 1982 संवैधानिक संशोधन पर आधारित राजस्व समकरण को लक्ष्य करता है।

17.5% प्रभाव के साथ राजकोषीय अनुशासन मानदंड राज्यों को उनके वित्त को विवेकपूर्ण ढंग से प्रबंधन के लिए एक प्रोत्साहन के रूप में कार्य करने के लिए है। इस प्रोत्साहन का प्रभाव केवल तभी होगा यदि राज्य जानते हो उन्होंने कितना अच्छा या बुरा निष्पादन किया है। एफसी 13 रिपोर्ट अलग से व्यक्तिगत पैरामीटरों के प्रभाव को नहीं दर्शाता है। राजकोषीय अनुशासन पैरामीटर राज्य के स्वयं राजस्व प्राप्तियों की इनके राजस्व व्यय से अनुपात पर आधारित है। यद्यपि, यह पैरामीटर जिस प्रकार हस्तांतरण पैरामीटर के अंतर्गत कॉन्फ़िगर किया गया था, उसका प्रभाव इस पैरामीटर में उच्च निष्पादन के सात राज्यों को प्रतिफल देता हुआ दिखाई नहीं देता। जैसा कि स्कैटर प्लॉट में देखा जा सकता है, उच्च निष्पादन वाले राज्य (आन द राईट, उच्च स्वराजस्व के साथ राजस्व व्यय के % रूप में) वास्तव में काफी कम प्रभाव दिखा रहे हैं, साथ ही कई एक नकारात्मक प्रभाव भी दिखा रहे हैं।

## टैब्लो के बारे में सीख

मानदंड इस तथ्य पर भी ध्यान नहीं देता कि संभवतः इस मानदंड की एक अधिकतम सीमा है (लगभग 100%) या यह कि एक सीमा तक पहुंचने का प्रभाव होना बाध्य है जो किसी चरण पर धीरे-धीरे कम हो जाएगा।

अंतिम मानदंड, क्षेत्र, का प्रभाव 10% का है। यह 2% का निम्न मूल्य प्रयोग करता है ताकि सुनिश्चित कर सके कि छोटे राज्यों को इस मानदंड से न्यूनतम 2% शेयर प्राप्त हो। वास्तविक प्रभाव यह है कि अधिकतर विशेष श्रेणी राज्यों के लिए, यह बहुत महत्वपूर्ण निधीयन मानदंड बन जाता है, जैसा एक दिए गए राज्य के शेयर में विभिन्न पैरामीटरों के आपेक्षित शेयर को दर्शाने वाले नीचे दिए गए रेखाचित्र में दिखाया गया है। यह एक नियम विरुद्ध स्थिति की ओर भी ले जाता है जहां गोवा को एफसी 13 निर्णय के समय पर सबसे संपन्न राज्य, अंतिम अवार्ड

में इसके जनसंख्या आधारित शेयर से 82% अधिक मिलता है। एफसी को क्षेत्र मानदंड में 2% न्यूनतम मूल्य के प्रयोग के संशोधन करने कर गंभीरता से विचार करने की आवश्यकता है।

### टैबलों के बारे में सीख

उपर्युक्त विश्लेषण दो प्रमुख कारबार विश्लेषण साधन क्लिकव्यू और टैब्लों डेस्कटॉप सॉफ्टवेयर का प्रयोग करके किया गया जो डाटा विजुअलाइजेशन के माध्यम से अन्वेषी डाटा विश्लेषण करता है।

## सीपीएसईज में विनिवेश

### सीपीएसईज में विनिवेश - एक समीक्षा - पश्च 2009

सुश्री संगीता चौरे, आईए एंड एएस, संयुक्त सचिव, विनिवेश विभाग, वित्त मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा भारत सरकार विनिवेश नीति का उद्देश्य सभी पणधारियों के लिए केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उद्यम (सीपीएसईज) के वास्तविक मूल्य को प्रकट करना तथा हमारी राज्य द्वारा चलाई जाने वाली कम्पनी में लोगों के स्वामित्व को प्रोत्साहित करना है। कम्पनियों को सूचीबद्ध करने के पीछे उद्देश्य उनकी कार्यपद्धति में पारदर्शिता तथा जवाबदेही को प्रोत्साहित करना, फलस्वरूप अच्छे कोर्पोरेट शासन मानकों को सुनिश्चित करना है। सरकार की वर्तमान विनिवेश नीति के महत्वपूर्ण घटकों में से एक लाभदायक सीपीएसईज में विनिवेश के सभी मामलों में न्यूनतम 51 प्रतिशत इक्विटी तथा प्रबंधन नियंत्रण बनाए रखना है।

### 2009 से विनिवेश कार्यक्रम का संक्षिप्त सार

विनिवेश विभाग (डीओडी) ने, जो भारत सरकार विनिवेश नीति तथा कार्यक्रम का कार्यान्वयन करता है, या तो एक प्रारंभिक सार्वजनिक प्रस्ताव (आईपीओ) या इसके अतिरिक्त सार्वजनिक प्रस्ताव (एफपीओ) के द्वारा कई सीपीएसईज में सरकार की इक्विटी का सफलतापूर्वक विनिवेश कर दिया है। महत्वपूर्ण पण बिक्रियां बताने के लिए कुछ सीपीएसईज, जिसमें सरकार ने इसकी इक्विटी का शेयरों की अल्पसंख्यक पण बिक्रियों के माध्यम से 2009 के बाद से विनिवेश कर दिया, आरईसी, एनएचपीसी, एनएमडीसी, एनटीपीसी, ओआईएल, ओएनजीसी, एनएएलसीओ, एनबीसीसी है। 2009-10 से 2012-13 की अवधि के दौरान सरकार ने निम्नलिखित विनिवेश प्राप्तियां संपादित की जो सरकारी बजट/लेखा पारिभाषिक शब्दावली में 'गैर ऋण पूंजी प्राप्तियों' के रूप में है:

वर्ष	विनिवेश प्राप्तियां (₹ करोड़ में)
2009-10	23553
2010-11	22144
2011-12	13894
2012-13	23956
2013-14	15819

इसके अतिरिक्त, 2012-13 और 2013-14 में, उन सूचीबद्ध सीपीएसईज, जिनके शेयर का 10% जनता के साथ नहीं है, ने सेबी द्वारा अगस्त 08, 2013 की अन्तिम तिथि निर्धारित करने से पहले, जनता को न्यूनतम दस प्रतिशत इक्विटी को कम करके, प्रतिभूति समझौता (विनियम) नियमावली (एससीआरआर) के अन्तर्गत सार्वजनिक शेयरहोल्डिंग मानकों का पालन किया। सीपीएसईज जिन्हें एससीआरआर अनुवर्ती बनाया, एमएमटीसी (मिनरल्स एंड मैटल्स ट्रेडिंग कॉर्पोरेशन), आरसीएफ (राष्ट्रीय कैमिकल्स एंड फर्टिलाइजर्स), हिन्दुस्तान कॉपर, एनएफएल (नेशनल फर्टिलाइजर्स), एसटीसी (स्टेट ट्रेडिंग कॉर्पोरेशन) और आईटीडीसी (इंडिया टूरिज्म डेवलपमेंट कॉर्पोरेशन) थे।

सरकार ने विनिवेश प्राप्तियों के लिए बजटीय लक्ष्यों को निर्धारित किया है। हालांकि एक आंतरिक कार्य योजना डीओडी में बनाई गई, इन लक्ष्यों की उपलब्धि सभी संबंधित प्रशासनिक मंत्रालयों की सहमति/सहयोग तथा सामान्य रूप से अधिक महत्वपूर्ण वर्तमान बाजार की स्थितियों तथा विशिष्ट रूप से विशेष स्टॉक के लिए - विनिवेश लेन-देन के समय का विषय है।

### शेयरों का मूल्य निर्धारण

सरकारी इक्विटी की बिक्री में मुद्दे का मूल बिंदु सीपीएसई के शेयर का मूल्य निर्धारण है। चूंकि बिक्री पूंजी बाजार में की जाती है जो हमेशा अप्रत्याशित और अस्थिर है, यह विक्रेता जो सरकार है, के लिए बेहतर प्रतिफल तथा एक सफल बिक्री को सुनिश्चित करने के लिए निवेशक के लिए एक आकर्षक कीमत सुनिश्चित करने की दोहरी आवश्यकताओं को संतुलित करने में बड़ी चुनौती खड़ी करता है।

यह देखा गया है कि जैसे ही बाजार एक विनिवेश मुद्दे की सूचना प्राप्त करता है, स्टॉक का टंकण शुरू हो जाती है। जबकि ट्रेडिड मूल्य के कुछ कटौती सामान्य है, अतिरिक्त 5-10 प्रतिशत भुगतान, जो आगामी शेयर बिक्री के साथ होगा, के कारण बिक्री घोषणा के कारण शेयर मूल्य में 25% से अधिक की कमी की बहुत अधिक कटौती कंपनी के बाजार कैप को खत्म कर देता है तथा बिक्री के लिए न्यूनतम मूल्य के मूल्य निर्धारण/स्थिरीकरण को प्रतिकूल रूप से प्रभावित करता है।

बाजार के खिलाड़ियों के साथ हमारी बातचीत से निष्कर्ष निकालती है कि स्टॉक का मुद्रांकन, इन अपेक्षाओं पर कि सरकार इसकी बजटीय आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए स्टॉक को सस्ता बेच सकती है, कम करने/विदेशी मुद्रा का क्रय विक्रय के नकद तथा भविष्य बाजारों दोनों में लेन-देन करके, कम अवधि में जल्दी लाभ बनाने के प्राथमिक उद्देश्य के साथ होता है। यह सस्ती बिक्रियों का अनुमान सटीक नहीं है क्योंकि सरकार इसके लक्ष्यों को पूरा करने के लिए

आपात बिक्री करने के लिए तत्पर नहीं है तथा बहुधा कई लेन-देनों को बेहतर मूल्य निर्धारण/समय के लिए स्थगित कर दिया गया है।

क्या बाजार एक कम्पनी के यथार्थ मूल्य के बारे में निवेशकों के लिए हमेशा एक सटीक सूचक है?

तथ्य यह है कि निवेशक के लिए मुख्यतया एक 'लंबे' समय वाला, कंपनी के वित्तीय मूल सिद्धांतों तथा इसके संवृद्धि इतिहास के द्वारा मार्गदर्शित होकर तथा अनिवार्य रूप से मूल्य निर्धारणों के लिए स्टॉक बाजार मूल्यों से नहीं होकर, उनके निवेशों पर सुविज्ञ निर्णय लेना बेहतर रहेगा।

हमने पाया कि महारत्न और नवरत्न कंपनियों के शेयरों का कारोबार निजी क्षेत्र में उनके समकक्षों से काफी कम स्तर पर किया जा रहा है। बाजार के सीपीएसई स्टॉक के विषय में अलग दृष्टिकोण लगते हैं, जो तार्किक विचार को चुनौती देता है। एक उदाहरण स्टील अथॉरिटी ऑफ इंडिया लिमिटेड (सेल) का है, जो भारत का सबसे बड़ा इस्पात उत्पादक तथा दुनिया का 21वां सबसे बड़ा है (स्रोत: आईआईएसआई)। यह इसकी 14 मिलियन टन प्रतिवर्ष (एमटीपीए) की क्षमता के साथ घरेलू बाजार शेयर के लगभग  $\frac{1}{5}$ वें भाग का अधिकार है। यह देखा गया है कि जब एसएआईएल की स्क्रिप ₹ 47-51/- प्रति शेयर (बुक मूल्य (बीवी) 99/मार्च 2013) पर कारबार कर रही थी, टाटा स्टील, 24 एम टन की क्षमता के साथ दुनिया का 12वां तथा भारत की सबसे बड़ी निजी क्षेत्र कंपनी ₹ 283/- ₹ 287/- (बीवी 568/-) पर कारबार कर रही थी (सितंबर 2013 आंकड़े)। शेयर कीमतों में यह अंतर बना हुआ है। क्षेत्र भर में सीपीएसई शेयरों के अवनिर्धारण के ऐसे समान उदाहरण हैं।

इसके अतिरिक्त, मार्च 2013 के आस-पास, जब सरकार राष्ट्रीय कैमिकल फर्टिलाइजर्स, बिक्री के लिए प्रस्ताव की योजना बना रही थी, कुछ निजी कंपनियों के ओएफएस भी बाजार में थे। जबकि बाजार ने हॉलीडे रिजोट कंपनी के शेयरों को ₹ 270/- (बीवी ₹ 72/ लगभग) के मूल्य निर्धारण को सकारात्मक रूप से लिया, आरसीएफ शेयर, एक खाद स्टॉक, ₹ 45/- (बीवी ₹ 42/-), के न्यूनतम मूल्य पर अधिक मूल्यन के रूप में देखा गया तथा निवेशकों जिन्हें खाद क्षेत्र अनाकर्षक लगा, से अपेक्षित प्रतिक्रिया प्राप्त नहीं हुई।

उप-नकदी स्टॉक या अपर्याप्त सार्वजनिक मुद्रा वाले स्टॉक के मामलों में भी बाजार मूल्य हमेशा शेयर मूल्य का सही सूचक नहीं होता।

सरकार द्वारा सीपीएसइज को सार्वजनिक शेयरधारिता मानकों का पालन कराने हेतु जून/जुलाई 2013 में किए गए एमएमटीसी एवं आईटीडीसी के विनिवेश मूल्यनिर्धारण के मामलों हैं, जो बढ़ी



हुई बाजार कीमतों, जो इन कम्पनियों ने प्रत्याशित व्यापार के कारण थी, की बजाय कम्पनियों के यथार्थ मूल्य को ध्यान में रखते हुए किया गया था।

## निवेशक की प्रतिक्रिया

विदेश संस्थागत निवेशक (एफआईआईज): सीपीएसईज पर प्रतिकूल घरेलू आवश्यकताओं एवं उनकी हिस्सेदारी के मूल्य निर्धारण के बावजूद सरकार ने तेल, विद्युत एवं खनित तथा धातु क्षेत्रों में छोड़ी गई कुल सीपीएसईज में विदेशी संस्थागत निवेशको से कुल डील साइज के लगभग 35 से 60 प्रतिशत की बड़ी भागीदारी को प्राप्त करने में सफल रही। दक्षिण पूर्व एशिया, लंदन और यूएसए में आधारित निधियों में उनके निवेशों के लिए स्टॉक का वादा करते हुए मूल्य क्षेत्रों में प्रचालन करने वाली सीपीएसईज को पाया।

म्यूचुअल फंड: म्यूचुअल फंड जैसे दीर्घावधि निवेशक इक्विटी निवेशों ने कॉल करते समय सजग प्लेअर हैं। वे बहुत अच्छे लाभान्श का भुगतान करने का पिछला रिकार्ड रखने वाली और वृद्धि संभावना का भरोसा दिलाने वाली लाभकारी कम्पनियों पर विचार करते हैं। उच्चतम भागीदारी जो हमने उनसे प्राप्त की है वह ऑयल इंडिया और एनएमडीसी ओएफएस में थी, जहां उन्हें 19-23 प्रतिशत का आबंटन किया गया था। एमएफज उन सीपीएसईज में निवेश हेतु और अधिक उदार हो सकता था जो अर्थव्यवस्था के महत्वपूर्ण क्षेत्रों में प्रचालित हैं और जिनका कारोबार उस क्षेत्र में सरकारी नीतियों द्वारा सहायता प्राप्त है।

विनिवेश कार्यक्रम में एलआईसी की भागीदारी: एलआईसी देश की सबसे बड़ी वित्तीय संस्था है जो सार्वजनिक एवं निजी क्षेत्र दोनों के शेयर में पूंजीगत बाजारों में दीर्घावधि निवेश करती है। अपनी वार्षिक अधिशेष आय के आधार पर निवेशों के लिए उनके पास एकमात्र सबसे बड़ा बजट है। अक्सर सुनी जाने वाली समालोचना यह है कि सरकार एक हाथ से डिवेस्ट कर ही है और दूसरे हाथ से इसे वापस ले रही है, क्या यह डिवेस्टमेंट है? विनिवेश कार्यक्रम में एलआईसी की भागीदारी के बारे में समालोचना बहुत सामान्य एवं व्यर्थ है। एलआईसी अपने निवेश में निर्णय स्वयं लेती है। ओआईएल, एनटीपीसी एवं एनएमडीसी जैसी सीपीएसईज के मामले में जीवन बीमाकर्ता की भागीदारी केवल 2 से 25 प्रतिशत के बीच थी, जबकि 2012-14 (मार्च) में किए गए नालको, सेल एवं एचसीएल/आरसीएफ/एमएमटीसी के ओएफएस में इसकी भागीदारी इस्यु साइज का 50-57 प्रतिशत के बीच थी। दीर्घावधि निवेशक होने के नाते एलआईसी ने सीपीएसईज-ओएनजीसी ओएफएस में इसके अधिकतर निवेशों पर प्राप्त किया है जो हाल का उदाहरण है, जहां तत्काल ट्रेडिड कीमत से परे कम प्रीमियम पर 290/- की आधार कीमत के लिए फरवरी 2012 में किया गया ओएफएस जनवरी से जुलाई 2013 से 340 से 320/- पर ट्रेड कर रहा था और अन्तर्राष्ट्रीय क्रूड कीमतों से संबंधित मूल कारणों से गिरने से पूर्व अक्टूबर 2014में 400 पर शिखर पर था।

आखिरकार, एलआईसी सरकारी डिवेस्टमेंट कार्यक्रम के लिए स्थिरक निवेशक बना रहेगा। दूसरे दीर्घावधि निवेशक भी एलआईसी की भागीदारी से संकेत ले सकते थे और सार्वजनिक क्षेत्र

स्टॉकों में एलआईसी के विश्वास की आलोचना करने की बजाय डिवेस्टमेंट कार्यक्रम में भाग ले सकते थे।

खुदरा निवेशकों की भागीदारी: सीपीएसईज के 2012-13 में किए गए ओएफएम को भी एनएमडीसी में 17.65 प्रतिशत, हिन्दुस्तान कोपर में 13.4 प्रतिशत, एमएमटीसी में 14 प्रतिशत और ऑयल इंडिया, एनटीपीसी तथा आरसीएफ ओएफएस में 7 से 8 प्रतिशत की रेंज तक खुदरा निवेशकों से सकारात्मक भागीदारी प्राप्त हुई थी। दिसम्बर 2014 में किए गए सेल ओएफएस को खुदरा निवेशकों के लिए आरक्षित 10 प्रतिशत आबंटन के लिए उनसे लगभग ढाई गुणा अत्याधिदान प्राप्त हुआ था। ईआईएल एफपीओ तथा सीपीएसई-ईटीएफ, जो फरवरी/मार्च 2014 में शुरू किए गए थे, को भी खुदरा निवेशकों से जबरदस्त प्रक्रिया और अत्याधिदान मिला था।

डिवेस्टमेंट नीति, जो सीपीएसईज के स्वामित्व में लोगों की भागीदारी को बढ़ाती है, के अनुपालन में सरकार ने ओएफएस तंत्र को और अधिक खुदरा हितैषी बनाने के लिए सेबी से अनुरोध किया था। तदनुसार, सेबी ने हाल ही में 8 अगस्त 2014 को ओएफएस दिशानिर्देशों में आशोधन किया है, जिसके द्वारा खुदरा निवेशकों के लिए ओएफएस पद्धति में पृथक रूप से 10 प्रतिशत न्यूनतम आरक्षण किया गया है। सरकार खुदरा निवेशकों को 10 प्रतिशत से अधिक आरक्षण देकर सीपीएसईज के स्वामित्व में खुदरा भागीदारी को और अधिक बढ़ाना चाहती है। अल्पसंख्य स्टोक बिक्रियों के डिवेस्टमेंट कार्यक्रम में बिक्री हेतु कुछ सर्वोत्तम सीपीएसईज स्टॉक्स-अप के साथ यह अपेक्षा की जाती है कि यह उपाय ओएफएस मोड के माध्यम से सीपीएसईज की शेयर बिक्रियों में भाग लेने हेतु खुदरा निवेशकों को आकृष्ट करेगा। इसके परिणामस्वरूप यह विशेष रूप से इक्विटी बाजारों का पुनः प्रवर्तन करने और सामान्यतः पूंजीगत बाजारों में तेजी लाने के लिए सकारात्मक उपाय होगा। सेल ओएफएस, जोकि हाल ही में 5 दिसम्बर को किया गया था, को खुदरा निवेशकों से जबरदस्त प्रतिक्रिया मिली और उनको आबंटित समस्त 10 प्रतिशत 2.5 गुणा अतिदत्त हुआ था।

निष्कर्ष: यह संक्षेप में कि 2009 से सीपीएसईज में शेयर बिक्रियों से संबंधित सरकारी डिवेस्टमेंट कार्यक्रम के कार्यान्वयन और चुनौतियों और समीक्षाओं के बावजूद इसकी उपलब्धियों का सार प्रस्तुत करता है। संदेश यह है कि हमारी सीपीएसईज में लोगों के स्वामित्व को और अधिक डिवेस्टमेंट द्वारा बढ़ाए जाने की आवश्यकता है जिससे कि शेयरधारकों को पारदर्शिता तथा जवाबदेहिता के आधार पर सुशासन लाया जाएगा। सार्वजनिक शेयरधारिता का विस्तारण यह भी सुनिश्चित करेगा कि सरकार सीपीएसईज का महत्व नहीं समझती उन्हें केवल संसाधन उत्पादक मशीनों के रूप में ही नहीं समझती किंतु कारोबार दक्षताओं को सुधारने हेतु प्रयास करेगी तथा इन कम्पनियों को सक्षम एवं सर्वोत्तम प्रबंधन देगा। अधिक स्वायत्तता हमारी सीपीएसईज की संभावनाएं उदघाटित करेगी और उनके प्रोत्साहक उपायों के साथ उनका बाजार पूंजीकरण उनके निजी क्षेत्र पीअर से काफी आगे बढ़ जाएगा। निवेशकों के लिए सीख हैं

कि शेयर की बाजार कीमत हमेशा कम्पनी के यथार्थ मूल्य का सटीक सूचक नहीं होती और निवेशक के लिए कम्पनी की वृद्धि क्षमता के साथ कम्पनी के कारोबार के वित्तीय मानदंडों और मूल सिद्धांतों के आधार पर अपना निर्णय लेना तथा सीपीएसईज में अपने निवेशों पर दूर दृष्टि रखना बेहतर होगा।

## नमूना चयन प्रणाली का चयन करना

### नमूना चयन प्रणाली का चयन करना

श्री साराह ओबर्स्ट, अनुसंधान सहयोगी, नीति डिजाइन हेतु साक्ष्य, हार्वर्ड कैनेडी स्कूल के द्वारा।

यह रिपोर्ट विवेचना करती है कि उपलब्ध डाटा के साथ लक्षित नमूना चयन प्रणालियों का निष्पादन लेखापरीक्षा की समग्र प्रभावकारिता को बढ़ाने के लिए कैसे उपयोग किया जा सकता था। निष्पादन लेखापरीक्षा वित्तीय अनुपालन से परे मूव करने और “निष्पादन (भारत) बड़े निवेशों के परिणामों और व्यय के मापन के जटिल प्रश्नों का सामना करने के प्रयास में प्रदत्त सत्व या कार्यक्रम की दक्षता, किफायत था प्रभावकारिता का मूल्यांकन करता हैं। यहां हम विचार करते हैं कि वित्तीय लेखापरीक्षाओं से प्राप्त की गई प्रणालियां निष्पादन लेखापरीक्षाओं हेतु नमूना चयन तंत्र को कैसे सूचित कर सकती थी।

हम विशेष रूप से राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारन्टी अधिनियम (नरेगा) निष्पादन लेखापरीक्षा (2013 की रिपोर्ट सं. 6) पर फोकस करेंगे; तथापि, सामान्यता सिद्धान्त, निष्पादन लेखापरीक्षा प्रक्रिया पर लागू है। इस दस्तावेज में निर्दिष्ट सिफारिशें निष्पादन एवं वित्तीय लेखापरीक्षाओं पर सर्वोच्च लेखापरीक्षा संस्थान (साई), इंडिया और अंतरराष्ट्रीय सर्वोच्च लेखापरीक्षा संस्थान संगठन (इन्टोसाई) के दिशानिर्देशों, नरेगा प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस) सार्वजनिक डाटा पोर्टल और 2011 के भारत के जनगणना डाटा के माध्यम से डाटा विश्लेषण और साई इंडिया के सहयोगियों के और हार्वर्ड विश्व विद्यालय के प्राध्यापकों के साथ परामर्श की गहन समीक्षा से प्राप्त किए गए हैं।

इस विश्लेषण से पता चला कि ग्रामीण जनसंख्या या नरेगा व्यय पर आधारित स्तरीकृत नमूना चयन कार्यपद्धति को योजना तहत कम निष्पादक क्षेत्रों की पहचान में जोड़ा जा सकता था और निष्पादन लेखापरीक्षा प्रक्रिया की प्रभावकारिता को बढ़ा सकता था। यह उपागम उच्च प्रभाव क्षेत्रों, जैसे कि विशेष रूप से उच्च व्ययों या बड़ी ग्रामीण जनसंख्या वाले, के उच्चतर अनुपात की जांच में लेखापरीक्षा की प्रभावकारिता को बढ़ाना। यह प्रतिरूपि एवं यादृच्छिकीकरण की लेखापरीक्षा आवश्यकताओं को पूरा करते समय अधिक महत्व के क्षेत्रों में नरेगा के कार्यान्वयन का स्पष्ट चित्रण देता। अंततः यह उपागम लेखापरीक्षा रिपोर्ट में विषय पर मुख्य विफलताओं के बड़े भाग की पहचान और उसी समय पर अधिक महत्व के क्षेत्रों में भविष्य की कार्यान्वयन विफलताओं के प्रति अधिक निवारक के रूप में कार्य करता।

### नरेगा निष्पादन लेखापरीक्षा में नमूना चयन

नरेगा निष्पादन लेखापरीक्षा में लेखापरीक्षा में सम्मिलन के लिए जिलों, ब्लॉकों, ग्राम पंचायतों (जीपीज), कार्यों और लाभार्थियों के चयन हेतु बहुस्तरीय यादृच्छ नमूना चयन उपागम का

उपयोग किया गया जिसके परिणामस्वरूप 182 जिलों का चयन किया गया जिनमें से 458 ब्लॉकों और तत्कालीन 3,848 जीपीज का चयन किया गया था। यद्यपि, यह चयन प्रक्रिया सुनिश्चित करती है कि भारत में प्रत्येक जिला समान रूप से लेखापरीक्षा हेतु चयन के लिए उपयुक्त है, फिर भी यह सारे भारत में नरेगा खर्च और ग्रामीण जनसंख्या में बड़ी भिन्नता की अवेहलना करता है। वि.व. 2011-12 में, भारत के जिलों में ग्रामीण जनसंख्या 5,620 व्यक्तियों से 6,074,188 व्यक्तियों के बीच थी और नरेगा व्यय 0 से 33.17 करोड़ हो गया। अतः नरेगा के लिए लक्षित जनसंख्या के आकार और योजना के कार्यान्वयन की प्रबलता दोनों में विभिन्न समस्त जिलों में काफी अंतर है।

### **एक वैकल्पिक उपागम: स्तरित नमूना चयन**

हम प्रतिरूपि लेखापरीक्षा के लिए महत्वपूर्ण यादृच्छ प्रवृत्ति का रख-रखाव करते समय नरेगा योजना में जिलों की प्रासंगिकता के भिन्न स्तरों के लिए संवेदी नमूना चयन पद्धति का प्रस्ताव रखते हैं। यह नमूना चयन उपागम उनके आकार के लिए संभावित अनुपात के साथ जिलों का चयन करने हेतु स्तरित यादृच्छ नमूना का उपयोग करते हुए जिलों के बीच पर्याप्त भिन्नता का अधिक प्रभाविकता से प्रग्रहण करने के लिए वित्तीय लेखापरीक्षा से नमूना चयन नीतियों को निगमित करता है।

साई इंडिया की वित्तीय प्रमाणित लेखापरीक्षा नियमपुस्तक बताती है कि ‘ जहां मौद्रिक मूल्य या त्रुटि के निर्धारित जोखिम संव्यवहारों के बीच काफी भिन्न होते हैं, वहां वैकल्पिक नमूना चयन पद्धतियों [सामान्य यादृच्छ नमूना चयन हेतु] को प्रायः वरीयता ही जाती है। यदि भारत में प्रत्येक जिले को नरेगा के समग्र कार्यान्वयन में एक ‘ संव्यवहार’ या यूनिट के रूप में देखा जाए तो योजना की लक्षित जनसंख्या के संबंध में और कार्यान्वयन की प्रबलता के संबंध में प्रत्येक जिला के ‘मूल्य’ में काफी अंतर होगा। साई इंडिया द्वारा बनाए गए निष्पादन लेखापरीक्षण दिशानिर्देश अपेक्षा करते हैं कि समस्त जनसंख्या के प्रतिरूपी नमूने समस्त जनसंख्या के बहिर्वेशन परिणामों के लिए निष्पक्ष और पर्याप्त आकार में होने चाहिए। इसके अलावा, लेखापरीक्षक को यह निर्धारित करने कि उसके लेखापरीक्षा कार्य के लिए किसी प्रकार का नमूना चयन अधिक उपयुक्त होगा का निर्णय लेने का विवेकाधिकार दिया गया है। यहां प्रस्तावित कार्यपद्धति सुनिश्चित करती है इन सभी तीन आवश्यकताओं को उन जिलों में सीएजी द्वारा गहन निरीक्षण करते समय पूरा किया जाता है जहां नरेगा कार्यान्वयन अधिक प्रबल रहा है। पश्च स्तरीकरण महत्व के साथ प्रतिरूपी नमूनों की रचना के अधिक निरीक्षण हेतु बॉक्स 18 देखे।

### **बॉक्स 1: महत्व सहित राष्ट्रीय स्तर पर प्रतिरूपी आंकड़े प्राप्त करना**

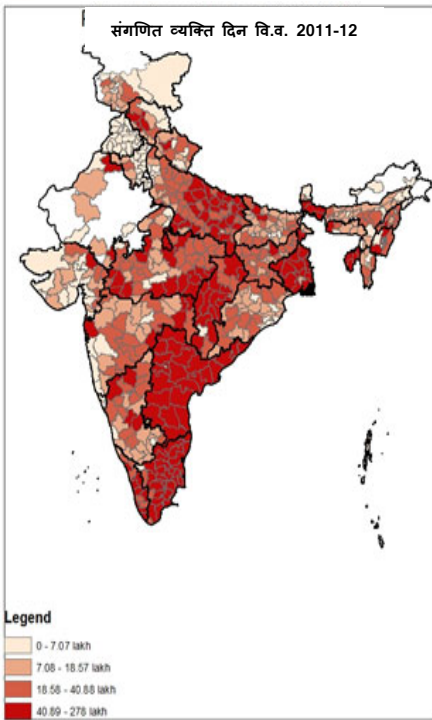
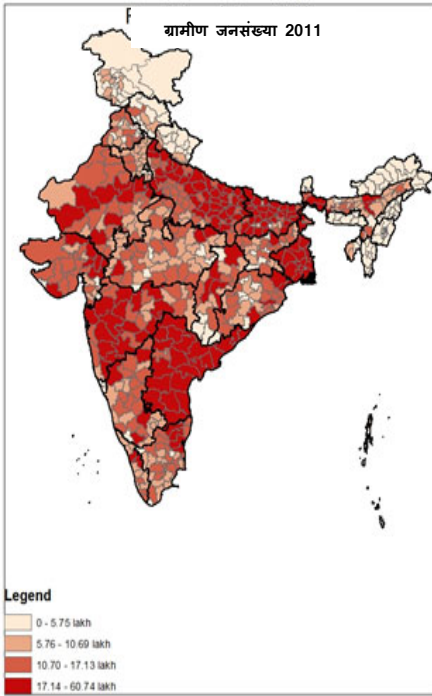
स्तरित नमूना का चयन करते समय, महत्व का उपयोग करते हुए राष्ट्रीय स्तर पर परिणामों का बहिर्वेशन किया जा सकता है। स्तरित नमूना में से अभ्युक्तियों के चयन की अधिक

संभावना होती है जबकि सामान्य यादृच्छ नमूना में प्रत्येक अभ्युक्ति के सम्मिलन की समान संभावना होती है। इस प्रकार, राष्ट्रीय स्तर पर प्रतिरूपी आंकड़े प्राप्त करने के लिए, स्तर में प्रत्येक अभ्युक्ति को जनसंख्या के अनुपात के रूप में स्तर आकार के लिए नमूना के अनुपात के रूप में स्तर साइज के अनुपात को दर्शाने हेतु महत्व दिया जाना चाहिए। अतः पश्च स्तरीकरण महत्व की गणना करने हेतु सूत्र निम्न है:

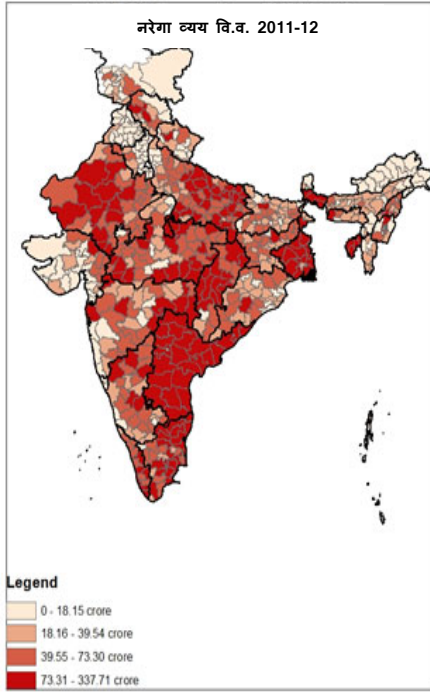
$$\text{स्तर महत्व} = \frac{\text{Strata Size in Sample / Sample Size}}{\text{जनसंख्या/जनसंख्या आकार में स्तर आकार}}$$

तीन सूचकों को इस स्तरित नमूना चयन के लिए सशक्त रूप से उपयोग किया जा सकता था: नरेगा व्यय, ग्रामीण जनसंख्या और संगणित व्यक्ति दिन। पहला जिला में नरेगा कार्यान्वयन के कार्यक्षेत्र का वित्तीय साधन है और यह सुनिश्चित करेगा कि व्यय के उच्चतम स्तर वाले जिलों की लेखापरीक्षा की तदनुसार अधिक संभावना थी। वास्तव में, मौद्रिक यूनिट नमूना चयन के अनुसार, व्यय का प्रत्येक रूपया वह यूनिट बन जाता है जिस पर नमूना चयन आधारित है और खर्च का प्रत्येक रूपया लेखापरीक्षा के लिए चयन हेतु समान रूप से संभावित है। ग्रामीण जनसंख्या उस संभावित जनसंख्या का मापन करती है जोकि जिला में नरेगा के लिए योग्य है, अतः यह सुनिश्चित करता है कि जिला में जितनी अधिक लक्षित जनसंख्या होगी लेखापरीक्षा की संभावना उतनी ही अधिक होगी। अंततः संगणित व्यक्ति दिन क्षेत्र में कार्यान्वयन की प्रबलता का मापन प्रस्तुत करते हैं। समस्त भारत में इन तीन विशेषताओं में भिन्नता को निम्नलिखित मानचित्रों में देखा जा सकता है।

इन तीन मानचित्रों में देखा गया स्पष्ट पैटर्न यह है कि देश के विशेष क्षेत्र महत्वपूर्ण रूप से डिजाइन द्वारा अधिक नरेगा प्रबल है। जैसाकि “ग्रामीण जनसंख्या 2011” में देखा जा सकता है, ग्रामीण आबादी की उच्चतम सघनता वाले क्षेत्र उत्तर प्रदेश, बिहार, महाराष्ट्र, पश्चिम बंगाल और आन्ध्र प्रदेश है। यद्यपि ‘नरेगा व्यय’ मानचित्र समान पैटर्न दर्शाता है, फिर भी कुछ राज्य उनकी ग्रामीण जनसंख्या के सापेक्ष नरेगा व्यय में काफी नीचे है जिनमें बिहार एवं महाराष्ट्र शामिल है; इसकी तुलना में आन्ध्र प्रदेश एवं पश्चिम बंगाल के जिले व्यय के उच्च रैंक पर है और उचित रूप से उनकी ग्रामीण जनसंख्या को प्रदान किया है। समान पैटर्न ‘संगणित व्यक्ति दिनों वि.व. 2011-12’ में देखा जा सकता है, जोकि कार्यान्वयन एवं ग्रामीण जनसंख्या दोनों के संयोजन को कैप्चर करता है। स्पष्ट पैटर्न यह है कि देश के कुछ भौगोलिक क्षेत्र योजना की लक्षित जनसंख्या को आकार और कार्यक्रम के कार्यान्वयन दोनों में अन्यों की अपेक्षा अधिक नरेगा है। अतः कार्यक्रम के मूल्यांकन में उन जिलों के अधिक ब्यौरों को देखना उपयोगी होगा जहां या तो लक्षित जनसंख्या या कार्यान्वयन विशेष रूप से प्रबल है।







## प्रस्तावित कार्यपद्धति

प्रस्तावित कार्यपद्धति स्तरित यादृच्छ नमूना और उपरोक्त तीन परिवर्तियों (नरेगा व्यय, कुल ग्रामीण जनसंख्या, या संगणित व्यक्ति दिवस) में से एक के चतुर्थकों और चयन की अधिकतम संभावना को प्रदत्त उच्चतम मूल्यों की चतुर्थकों के आधार पर सौंपे गए स्तर के साथ है। यह यादृच्छ नमूना को सुनिश्चित करता है जो सारे देश का प्रतिनिधित्व करता है और जिसमें प्रत्येक जिले में लेखापरीक्षा हेतु चयन की कुछ संभावना है लेकिन यह विभिन्न क्षेत्रों में नरेगा की प्रबलता के विभिन्न स्तरों को भी दर्शाता है। इस कार्यपद्धति को पहले भी वित्तीय लेखापरीक्षाओं में व्यापक रूप से उपयोग किया गया है और यह मौद्रिक यूनिट नमूना चयन के समान है।

यह कार्यपद्धति प्रत्येक स्तर पर दिए गए महत्व एवं परिवर्तियों हेतु चुने गए स्तरों की संख्या के संबंध में काफी नम्यता प्रस्तुत करता है। इस मामले में, परिवर्तियों के चार चतुर्थकों को दर्शाने वाले चार स्तर हैं। उपयोग संभावनाओं और चुने गए जिलों की परिणामी संख्या को तालिका 1 में दर्शाया गया है। इस पद्धति को अधिक संख्या में स्तर प्राप्त करने के लिए समायोजित किया जा सकता था और यदि वांछित हो, एक या अधिक “मुख्य” स्तरों के चयन की 100% संभावना हो सकती थी। इस मामले में उपयोग किए गए महत्वों के निम्नलिखित दूसरे स्टेप में जिलों के सम्मिलन के पश्चात मूल निष्पादन लेखापरीक्षा के लगभग बराबर कुल नमूना में परिणाम हेतु डिजाइन किया गया था।

तालिका 1: नमूना चयन स्तर एवं संभावनाएं		
चतुर्थक	संभावना	# चयनित जिले
चतुर्थक 4	0.56	88
चतुर्थक 3	0.34	53
चतुर्थक 2	0.17	26
चतुर्थक 1	0.06	9

यह पद्धति नमूना चयन परिवर्तियों द्वारा निर्धारित उच्च प्राथमिकता यूनिटों से बड़ी संख्या में जिलों का स्वतः ही चयन करेगी। यह सुनिश्चित करने के लिए कि सभी राज्यों से कम से कम एक जिला का चयन होगा, दूसरे नमूना चयन उपाय में प्रत्येक राज्य या संघ राज्य क्षेत्र (यूटी), जहां किसी जिले का चयन नहीं किया गया, से एक जिले का यादृच्छ रूप से चयन करना शामिल है। प्रत्येक प्रस्तावित नमूना चयन परिवर्तियों का उपयोग करते हुए भारत के 34 राज्यों एवं यूटीज प्रत्येक से कम से कम एक को लेते हुए कुल 184-187 जिलों का चयन किया। लेखापरीक्षा में उपयोग किए गए नमूनों के संबंध में प्रत्येक तीन नमूनों की विशेषताओं और जिलों के पूर्ण संसृति को तालिका 2 में देखा जा सकता है। तीनों प्रस्तावित नमूना चयनों में से प्रत्येक का मानचित्र नीचे देखा जा सकता है।

जैसाकि तालिका 2 में देखा जा सकता है, सभी तीनों प्रस्तावित नमूना फ्रेम उन जिलों को कैप्चर करते हैं जोकि पूरी जनसंख्या और लेखापरीक्षा नमूना की बजाय व्यय, ग्रामीण जनसंख्या और संगणित व्यक्ति दिवसों में औसतन उच्च हैं। इसे मूल नमूना की यादृच्छ प्रवृत्ति और भौगोलिक विस्तार का रखरखाव करते समय प्राप्त किया गया था। मानचित्र दर्शाते हैं कि लक्षित नमूने उच्च प्रबल क्षेत्रों के जिलों पर आनुपातिक रूप से अधिक ध्यान केंद्रण करते हैं जोकि वांछित है। उदाहरणार्थ, आन्ध्र प्रदेश में अधिक ग्रामीण जनसंख्या और नरेगा खर्च उच्च स्तर पर है, जैसाकि उपरोक्त मानचित्रों में देखा गया। यद्यपि आन्ध्र प्रदेश के 22 जिलों में से केवल 4 का चयन मूल निष्पादन लेखापरीक्षा में किया गया था, फिर भी इन तीन नमूना चयन पद्धतियों के परिणामस्वरूप आन्ध्र प्रदेश के जिलों का 12 और 10 के बीच जिलों को नमूना में शामिल किया गया। यह इन क्षेत्रों में नरेगा के कार्यान्वयन स्तरों का अधिक गहराई से अवलोकन करेगा जहां आवश्यकता एवं कार्यान्वयन दोनों की प्रबलता उच्चतम है।

नमूना 0: लेखापरीक्षा नमूना



नमूना 1: ग्रामीण जनसंख्या



नमूना 2: व्यक्ति कार्य दिवस



नमूना 3: नरेगा व्यय



## तालिका 2 जिलों में अभिलक्षण

### निम्नलिखित के आधार पर परिकल्पित नमूना चयन फ्रेम

निम्नलिखित के अभिलक्षण	सभी नरेगा जिले	नमूना 0: वास्तविक निष्पादन लेखापरीक्षा नमूना	नमूना 1: ग्रामीण जनसंख्या	नमूना 2: व्यक्ति दिवस	नमूना 3: व्यय
ग्रामीण जनसंख्या (लाख में)	1.34	1.40	1.84	1.47	1.59
कुल संगणित व्यक्ति दिवस (लाख में)	3.22	3.39	4.48	5.13	4.95
मनरेगा व्यय (करोड़ में ₹)	54.78	57.91	74.60	77.05	82.79
<b>जिलों की संख्या</b>	<b>624</b>	<b>179</b>	<b>187</b>	<b>185</b>	<b>184</b>

### इस नमूना चयन तंत्र के अंतर्गत परिणाम

तीनों प्रस्तावित नमूनों में से प्रत्येक के लिए विभिन्न एमआईएस परिवर्तियों की गणना और लेखापरीक्षा नमूना के लिए उनके परिणामों से तुलना की गई थी। यह एक समझ देता है कि आधार स्तर पर क्या पाया जा सकता था और उसे लेखापरीक्षा के केंद्रण के निर्धारण में सूचक डाटा के रूप में उपयोग किया जा सकता था। यद्यपि एमआईएस डाटा की आलोचना की गई है जैसाकि इसमें कुछ गलतियां हैं, क्योंकि ये अशुद्धियां सभी जिलों में व्यापक रूप से समान हैं, यह इन्टरस्ट के सूचकों के संबंधित स्तरों के निर्धारण में डाटा की उपयोगिता को अस्वीकार नहीं करता। इसके अलावा, एमआईएस डाटा में तार्किक जांच का उपयोग जालसाजी के संभावित मामलों को प्रकट कर सकता है जिसे पृष्ठभूमि पर उजागर किया जा सकता है।

स्मरण रहे कि तीनों नमूनों में प्रत्येक क्रमशः औसत ग्रामीण व्यक्ति, नरेगा कार्य के व्यक्ति दिवस, या नरेगा पर खर्च रूपए का प्रतिनिधित्व करते हैं। अतः जहां नमूने का पूरे देश (तालिका 3 में “सभी नरेगा जिलों” में देखा गया) कि बजाय उच्चतर सूचक मूल्य है, वहां यह सुझाव देता है कि सूचक का उच्चतर प्रबल क्षेत्रों में अधिक मूल्य है। इसके विपरीत, जहां न्यूनतर मूल्य है, यह सुझाव देता है कि उच्चतर प्रबल क्षेत्रों में कम समस्याएं होंगी।

विचार किए गए परिणाम:

तालिका 3 (1) व्यय, (2) कार्यों (3) जॉब कार्डों और (4) उचित 'जांच' संबंधित परिवर्तियों के लिए प्रत्येक नमूना के तहत परिणामों को दर्शाती है, जिससे एमआईएस डाटा में विसंगतियों का पता चलता है। हम सामान्य रूप से इस नमूना चयन उपागम के लिए और विशेष रूप से प्रत्येक नमूनों के लिए मुख्य निष्कर्षों को दर्शाएंगे।

सभी तीन नमूने लेखापरीक्षा नमूना पर एक समान अर्थ रखते हैं जो यह है कि वे एमआईएस डाटा में आंतरिक तार्किक खराबी को दर्शाने में काफी बेहतर प्रदर्शन करेंगे। ये एमआईएस डाटा में सिम्पल फ्लैग हैं जो दर्शाते हैं कि क्या कुल 'आबंटित कार्य' की संख्या 'मांगे गए कार्य' से अधिक है, 'किए गए कार्य' की संख्या 'मांगे गए कार्य' से अधिक अथवा किया गया कार्य आबंटित कार्य से अधिक है जिसमें से प्रत्येक तार्किक रूप से असंभव है। वे जिले जिनमें ऐसा हुआ है वे वह हैं जहां डाटा में असामनता है जिस पर और ध्यान देने की आवश्यकता है। ये तीन प्रस्तावित नमूना फ्रेम लेखापरीक्षा नमूना के संबंध में इन जिलों से 3-4 गुणा अधिक कैप्चर करते हैं।

#### नमूना 1: ग्रामीण जनसंख्या

ग्रामीण जनसंख्या नमूना चयन उपागम का उन क्षेत्रों को दर्शाने में महत्वपूर्ण लाभ है जहां नरेगा इसके अभीष्ट लाभार्थियों तक नहीं पहुंचा है, यह कार्यक्रम के निष्पादन के निर्धारण में समीक्षा का महत्वपूर्ण क्षेत्र है। ग्रामीणों को कुल आबंटित कार्य, मांगे गए कार्य और किए गए कार्य की प्रतिशतता लेखापरीक्षा नमूना की अपेक्षा पर्याप्त रूप से कम थी; इस प्रकार यह नमूना चयन उपागम अधिक ग्रामीण जनसंख्या वाले किंतु कम नरेगा कवरेज वाले क्षेत्रों की अधिक संख्या को उजागर करेगा। इसके अलावा, इस नमूना में 100 दिनों पर पहुंचने वाले ग्रामीण हाऊसहोल्डस का प्रतिशत(2.2%) लेखापरीक्षा नमूना से लगभग आधा है (3.9%) जो फिर से इन क्षेत्रों में काफी कमियों को दर्शाता है। इसके विपरीत, ये चार परिवर्ती व्यय एवं व्यक्ति-दिवस नमूनों में काल्पनिक रूप से उच्च प्रतीत होता है क्योंकि डिजाइन द्वारा ये नमूने नरेगा कार्यान्वयन के उच्च स्तरों के अध्ययन क्षेत्र हैं।

#### नमूना 2: व्यक्ति दिवस

यद्यपि ग्रामीण जनसंख्या नमूना नरेगा के अभीष्ट प्रापकों को उन क्षेत्रों, जहां नरेगा को अधिक प्रबलता से कार्यान्वयन किया गया है, से अधिक प्रबलता से प्राप्त किए गए नमूना चयन, व्यक्ति दिवसों एवं व्यय नमूनों हेतु इसके आधार के रूप में प्रयोग करता है। इस प्रकार, ये दो नमूना उनके परिणामों में अत्यधिक समान हैं।

तथापि, व्यक्ति-दिवस नमूना में दो प्रमुख कमियां हैं। इस तथ्य के कारण कि व्यक्ति दिवस नमूना उन क्षेत्रों पर बल देता है जहां मजदूरी व्यय अधिक है, यह कम जिलों को कैप्चर करता

है जहां मैटिरियल व्यय 40% की सीमा से अधिक है। जहां ग्रामीण जनसंख्या नमूना इन जिलों में से 42 को कैप्चर करता है और व्यय तथा मूल लेखापरीक्षा नमूने प्रत्येक 40 कैप्चर करते हैं, व्यक्ति-दिवस नमूना केवल ऐसे 34 जिलों के पाए गए। इसके अलावा, 100 कार्य दिवसों पर पहुंचने वाले हाऊसहोल्ड का अनुपात सभी जिलों में 4.3% के सापेक्ष 5.7% पर काल्पनिक रूप से अधिक है। इस प्रकार, यद्यपि व्यक्ति-दिवस और व्यय व्यापक रूप से समान नमूने सृजित करते हैं, यह मैटिरियल-मजदूरी व्यय अनुपात और रोजगार के 100 दिनों तक पहुंचने वाले हाऊसहोल्ड के अनुपात सहित तुच्छ उपाय है, जिनमें से दोनों नरेगा कार्यान्वयन के महत्वपूर्ण उपाय हैं।

### नमूना 3: व्यय

व्यय नमूना उपरोक्त व्यक्ति-दिवस नमूनों के समान अभिलक्षणों को साझा करता है किन्तु इसमें समान कमियां नहीं हैं जिसमें दर्शाए गए दो परिवर्तों शामिल हैं। इसके अलावा, जैसाकि तालिका 2 में देखा जा सकता है, यह उन अधिक-खर्च वाले क्षेत्रों को अधिक प्रभाविकता से कैप्चर करता है जहां लेखापरीक्षा द्वारा कार्यक्रम विफलताओं को कैप्चर करने की संभावना अधिक हो सकती है। अतः, यह नमूना व्यक्ति-दिवस नमूना से अधिक श्रेष्ठ है।

तालिका 3						
व्यय		सभी नरेगा जिले	नमूना 0: वास्तविक लेखापरीक्षा नमूना	नमूना 1: ग्रामीण जनसंख्या	नमूना 2: व्यक्ति-दिवस	नमूना 3: व्यय
संस्वीकृत कार्यों की % जो पूरे कर लिए गए थे	जिला	0.87	0.875	0.916	0.853	0.877
मैटिरियल व्यय 40% से अधिक	कुल नमूने	150	40	42	34	40
कार्य						
मांग का % जिन्हें कार्य आबंटित किया गया	जिला	0.995	0.994	0.985	0.999	0.999

महिलाओं द्वारा व्यक्ति-दिवसों का अनुपात	जिला	0.392	0.4	0.39	0.436	0.431
% ग्रामीण हाऊसहोल्ड आबंटित कार्य	जिला	0.354	0.351	0.296	0.44	0.42
% ग्रामीण हाऊसहोल्ड डिमांडिड कार्य	जिला	0.356	0.352	0.296	0.44	0.421
% ग्रामीण हाऊसहोल्ड ने कार्य किया	जिला	0.338	0.336	0.289	0.456	0.399
% ग्रामीण हाऊसहोल्ड 100 दिवसों पर पहुंचे	जिला	0.043	0.039	0.022	0.057	0.044
<b>जॉब कार्य</b>						
% जॉब कार्डों का आवेदन किया जो जारी नहीं किए गए तार्किक जांच	जिला	0.012	0.015	0.013	0.014	0.011
<b>तार्किक जांच</b>						
मांग की अपेक्षा अधिक हाऊसहोल्ड को कार्य आबंटित किया गया	कुल नमूने	42	12	14	18	12
कार्य की मांग की अपेक्षा अधिक हाऊसहोल्ड ने कार्य किया	कुल नमूने	22	4	16	12	14
आबंटित कार्य की अपेक्षा अधिक हाऊसहोल्ड ने कार्य किया	कुल नमूने	23	5	16	13	15

### इस कार्यपद्धति के संभावित विस्तार

मुख्य क्षेत्रों में 100% नमूना चयन

परिवर्ती के कतिपय स्तरों के लिए 100% संभावना पर नमूने लेना लाभकारी हो सकता है। उदाहरणार्थ, यदि व्यय को दशमक के आधार पर स्तर में बांटा जाता है, तो व्यय के उच्चतम दशमक से 100% संभावना के साथ नमूने लेना उपयोगी होगा। 'मुख्य' या 'उच्च जोखिम' अभ्युक्तियों का चयन करना एक समान होगा जैसाकि मौद्रिक यूनिट सैम्पलिंग 17 में किया गया है। यह कार्यप्रणाली उपयोगी है जब लेखापरीक्षक 'संव्यवहारों' के साक्षेप रूप से छोटे समूह को चिन्हित करते हैं, जो पर्याप्त रूप से महत्वपूर्ण है, कि इन में से किसी एक में त्रुटि का अकाउंट क्षेत्र 18 पर गंभीर प्रभाव पड़ेगा'। खर्च में न्यूनतम दशमक भी रुचिकर हो सकती है, जहां तक कि यह दर्शाएगा कि नरेगा कार्यान्वयन कुछ कारणों से उस क्षेत्र में बंद हो। इस समान तर्क को उच्च ग्रामीण जनसंख्या क्षेत्रों पर लागू किया जा सकता था।



कुछ क्षेत्रों के 100% नमूना चयन की-कमी, प्रति स्तर चयनित संभावनाओं को नमूना की यादृच्छ प्रवृत्ति और पश्च स्तरीकरण महत्व का उपयोग करते हुए प्रतिरूपि अनुमानों को प्राप्त करने की योग्यता का अनुरक्षण करते समय नमूना के वांछित संघटन पर निर्भर करते हुए समायोजित किया जा सकता है।

बहु परिवर्तियों पर नमूना चयन

यद्यपि तीन संभावित नमूना चयन परिवर्तियों को यहां दर्शाया गया है, फिर भी कई अन्य संभावनाएं मौजूद हैं। एक परिवर्ती दो या अधिक परिवर्तियों सहित नमूने के लिए होगा उदाहरणार्थ ग्रामीण जनसंख्या और नरेगा व्यय दोनों को नमूना चयन प्रक्रिया में उपयोग किया जा सकता था। इसमें जनसंख्या का आनुपातिक नमूना चयन और कतिपय खर्च सीमा से अधिक के जिलों का योग या पहले जनसंख्या और फिर व्यय के साथ दो नमूनों (प्रतिस्थापन के बिना) का आरेख शामिल हो सकता था। इन पद्धतियों में से कोई भी कार्यान्वयन हेतु अधिक प्रबलता के बिना दोनों नमूना चयन नीतियों की तीव्रता को कैप्चर कर सकता है।

मुख्य जिलों के नमूनों के लिए 'फलैंग' का उपयोग करना

तालिका 3 में, आन्तरिक विरोधाभासों को पहचानने के लिए नरेगा एमआईएस डाटा पर अधिक तार्किक जांच किए जाते हैं। अन्य फलैंग भी बनाए गए जैसाकि उन जिलों के लिए जहां सामग्री व्यय सम्पूर्ण जिले में कुल कार्य व्यय के 40% से अधिक था। एमआईएस के अन्दर इस प्रकार की तुलनाओं का 'महत्वपूर्ण' जिलों के नमूने को पहचानने के लिए उपयोग किया जा सकता था जिसे अधिक जोखिम के लिए मॉनिटरी यूनिट नमूना जांच में उपयुक्त प्रणाली के समान 100% पर नमूने के तौर पर रखा जाता है।

प्रधान गांव में उद्देश्यपूर्ण नमूनाकरण

जबकि नरेगा योजना में राष्ट्रीय स्तर पर जो घटित हो रहा है उस पर एक प्रतिनिधि मत प्राप्त करने के लिए एक यादृच्छिक नमूने का अनुरक्षण करना महत्वपूर्ण है जिसमें प्रत्येक जीपी प्रधान गांव को गांव के स्तर पर क्रियान्वयन की जांच करने के लिए उद्देश्यपूर्ण रूप से चयनित किया जा सकता था। इसे किसी प्रतिनिधि विश्लेषण के लिए छोड़ना होगा परन्तु इसे ऐसी संभावना की अवधारणा की जांच करने के लिए उपयोग किया जा सकता था कि कार्य प्रधान आवास के समीप केन्द्रित है। इस अवधारणा के समर्थन में ठोस प्रमाण दर्शाए गए हैं जिसकी एक व्यापक आधार पर पुष्टि की जा सकती थी 19।

## निष्कर्ष में

उपलब्ध डाटा से जुड़े वित्तीय लेखापरीक्षण से प्रणालियां निष्पादन लेखापरीक्षण प्रक्रिया की प्रभावकारिता तथा कुशलता को बढ़ा सकती है। यह प्रतिवेदन नरेगा निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए ग्रामीण जनसंख्या अथवा नरेगा व्यय पर आधारित एक स्तरीय नमूना जांच दृष्टिकोण प्रस्तुत करता है। यह दृष्टिकोण अधिक प्रभावित क्षेत्रों के अधिक भाग की जांच करके लेखापरीक्षा की प्रभावकारिता को बढ़ाएगा, यह प्रतिनिधित्व तथा यादृच्छिकता की आवश्यकताओं को पूरा करते समय इन क्षेत्रों में नरेगा के कार्यान्वयन की स्पष्ट स्थिति देगा। अन्ततः यह दृष्टिकोण भारतीय लोगों को इसका प्रकटन करते हुए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में ग्राउंड पर महत्वपूर्ण विफलताओं के एक व्यापक भाग का निर्धारण कर सकती है तथा उसी समय नरेगा के अधिक महत्वपूर्ण क्षेत्रों में आगामी क्रियान्वयन विफलताओं के प्रति एक बड़े हुए निवारक के रूप में कार्य करेगा।

स्रोत:

- साईं इंडिया। एक विषयात्मक इतिहास 1990-2007 अध्याय 12: निष्पादन लेखापरीक्षा का इतिहास।
- चयन जिला तथा ब्लॉक स्तर पर स्थानांतरण के बिना सामान्य यादृच्छिक नमूना जांच (एसआरएसडब्ल्यूओआर) तथा जीपी स्तर पर स्थानांतरण के बिना आकार हेतु संभाव्य आनुपातिक (पीपीएसडब्ल्यूओआर) था। जीपी चयन के लिए उपयुक्त आकार माप को निष्पादन लेखापरीक्षा में दर्ज नहीं किया जाता है। (स्रोत: नरेगा निष्पादन लेखापरीक्षा, अध्याय 2)।
- भारतीय डाटा की जनगणना 2011 के साथ निष्पादित गणनाएं।
- वि. व. 2011-12 नरेगा एमआईएस डाटा के साथ निष्पादित गणनाएं।
- अंतिम मामले में, नरेगा निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए शून्य ग्रामीण निवासियों वाले एक जिले तथा किसी नरेगा कार्यक्रम की कोई प्रासंगिकता नहीं है। यह दृष्टिकोण चयन के एक गैर शून्य अवसर वाले ग्रामीण निवासियों के साथ प्रत्येक जिले के महत्व को कम नहीं करता; यह योजना के निष्पादन के लिए अधिक महत्व के क्षेत्रों पर ध्यान केन्द्रित करते समय इसकी आवश्यकता का अनुरक्षण करता है।
- निष्पादन लेखापरीक्षण के लिए साईं इंडिया व्यावसायिक प्रथा दिशानिर्देश, 5.17, पीपी 75-76 ।
- निष्पादन लेखापरीक्षण के लिए साईं इंडिया व्यावसायिक प्रथा दिशानिर्देश, परीशिष्ट डी, पेज 137 ।

- अतिरिक्त विवरण के लिए “पोस्ट-स्ट्रेटिफिकेशन वेट्स,” इलिनोइस विश्वविद्यालय: [www.atlas.illinois.edu/support/stats/resources/spss/create-post-stratification-weights-for-survey-analysis.pdf](http://www.atlas.illinois.edu/support/stats/resources/spss/create-post-stratification-weights-for-survey-analysis.pdf) देखें।
- इस रिपोर्ट के प्रयोजन हेतु हम जिला स्तर नमूना जांच पर ध्यान केन्द्रित करेंगे, हालांकि इस प्रक्रिया को नमूना ब्लॉको तथा साथ ही जीपीज के लिए उपयोग किया जा सकता था।
- वित्तीय सत्यापन लेखापरीक्षा नियमावली, पेज 32
- मानचित्र पर सफेद भाग कुछ क्षेत्रों के लिए इस माप पर नरेगा एमआईएस सिस्टम में डाटा का अभाव दर्शाता है। यदि इस माप को कही ओर जैसाकि एक राज्य विशिष्ट एमआईएस सिस्टम के रूप में दर्ज किया जाए तो इसे नमूना जांच के लिए एमआईएस डाटा के अन्दर आसानी से सम्मिलित किया जा सकता था। यदि डाटा बिल्कुल भी उपलब्ध न हो तो एक सामान्य यादृच्छिक नमूने को एक संकेतक पर डाटा के बिना जिलों के लिए लिया जा सकता था।
- साई इंडिया वित्तीय सत्यापन लेखापरीक्षा विनियमावली, पेज 32
- साई इंडिया वित्तीय सत्यापन लेखापरीक्षा विनियमावली, पेज 31
- नरेगा निष्पादन लेखापरीक्षा कार्यकारी सार, पेज-ix
- इसे आगे पेज 11 पर ‘इस कार्यप्रणाली के संभावित विस्तारणों’ के तहत प्रतिपादित किया जाएगा।
- उपयुक्त नमूना जांच कार्यप्रणालियों पर ध्यान दिए बिना डाटा में यह तार्किक जांच की जा सकती थी तथा जिले जो जांच में विफल हुए, को लेखापरीक्षा नमूना में स्वतः सम्मिलित किया जा सकता था। इसे आगे ‘इस कार्यप्रणाली के संभावित विस्तारणों’ में चर्चा की जाएगी।
- साई इंडिया वित्तीय सत्यापन लेखापरीक्षा विनियमावली, पेज 32
- साई इंडिया वित्तीय सत्यापन लेखापरीक्षा विनियमावली, पेज 32
- जेफ मेकमेनस, ‘उत्तरी भारत में गांव के नेताओं की शैक्षणिक योग्यताएं: सार्वजनिक सेवा वितरण हेतु प्रभाव’ हार्वर्ड केन्नेडी स्कूल, मार्च 2014 ।

## वित्तीय उत्तरदायित्व

### क्या लघु स्थानीय स्व सरकार दीर्घ वित्तीय जवाबदेही सुनिश्चित करती है?

कु. गार्गी कॉल, आईएएंडएएस, प्रधान महालेखाकार (ले.एवं ह.), ओडिशा द्वारा

पिछले दो दशक सरकार की भूमिका, कार्य तथा निष्पादन कार्यक्षेत्र की अवधारणाओं में बड़े परिवर्तन के गवाह हैं। शासन किसी भी सरकार के लिए महत्वपूर्ण शब्द हो गया है। ऐनी मेट्टे कजेर ने शासन की महत्वपूर्ण अवधारणाओं के रूप में वैद्यता, कुशलता, लोकतंत्र तथा जवाबदेही का निर्धारण किया। अन्य चीजों के बीच बेहतर शासन भागीदार, पारदर्शी तथा जवाबदेह है। इस प्रकार बेहतर शासन तथा जवाबदेही तात्त्विक रूप से जुड़े हैं। विकेन्द्रित शासन को बेहतर विकास में वृद्धि करने के लिए स्थानीय स्व सरकार के एक उपकरण के रूप में कल्पित किया गया है। इससे प्रभावी लोगों की भागीदारी को सुविधाजनक बनाने, पारदर्शिता के स्तर में वृद्धि तथा बेहतर जवाबदेही सुनिश्चित करने की अपेक्षा की जाती है।

इस पृष्ठभूमि के प्रति दो देशों में स्थानीय सरकारों की तुलना करने तथा इसे समझने कि क्या स्थानीय सरकार का आकार सार्वजनिक वित्तीय जवाबदेही सहित जवाबदेही को प्रभावी रूप से बढ़ाने में एक प्रमुख तत्व है, के लिए एक अध्ययन करने का प्रयास किया गया। इस अध्ययन के लिए, सरकार तथा इसकी खींचतान के साथ बहुलवादी समाज होने के नाते दोनों के पश्चिम मंत्री मॉडल को प्राप्त करके भारत तथा ब्रिटिश कॉलोनी होने के नाते त्रिनिदाद और टोबेगो दोनों का चयन किया गया था। अधिक केन्द्रीकृत विश्लेषण के लिए भारत से दिल्ली का चयन मुख्य रूप से इसके शहरी स्थानीय निकायों तथा त्रिनिदाद के साथ इसकी समानताओं के कारण किया गया। दिल्ली से नई दिल्ली नगर परिषद (एनडीएमसी) तथा दिल्ली नगर निगम (एमसीडी) नामतः दो निकायों का तथा त्रिनिदाद और टोबेगो से पोर्ट ऑफ स्पेन (पीओएस) तथा छगुनास और टोबेगो (टोबेगो विधानसभा, टीएचए) नामतः तीन का चयन किया गया।

अध्ययन इस अवधारणा पर आधारित था कि जवाबदेही तंत्र दोनों देशों के दिए गए इतिहास के समान होगा परन्तु त्रिनिदाद और टोबेगो तथा सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन में बेहतर क्रियान्वयन किया जाएगा तथा त्रिनिदाद और टोबेगो में स्थानीय सरकारी निकायों में जवाबदेही स्थानीय निकायों के आकार को ध्यान में रखते हुए भारत की तुलना में सामान्य तथा अधिक प्रभावी होगी।

जवाबदेही का एक समेकित तथा अनिवार्य भाग सार्वजनिक वित्तीय जवाबदेही है। सामान्य शर्तों में सार्वजनिक वित्तीय जवाबदेही एक कुशल तथा प्रभावी वित्तीय प्रबंधन तंत्र को परिकल्पित करती है जिसके माध्यम से सरकार नागरिकों को यह आश्वासन दे सकती है कि उनके करो को ऐसे प्रयोजन जिसके लिए वे अभिप्रेत थे, हेतु विवेकपूर्ण ढंग से उपयोग किया जा रहा है तथा

दाता को संतुष्ट किया जाता है कि दी गई निधियों का अपव्यय तथा अनुचित उपयोग नहीं हुआ है। स्थानीय सरकारी वित्तीय तंत्र तथा प्रक्रियाओं का सार्वजनिक व्यय तथा वित्तीय जवाबदेही (पीईएफए) निष्पादन माप फ्रेमवर्क का इसके आधार के रूप में उपयोग करके निर्धारण किया गया 2। मापक फ्रेमवर्क को प्रमुख रूप से केन्द्र सरकार के सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन (पीएफएम) का निर्धारण करने के लिए उपयोग किया गया है। हालांकि, इन दिशा निर्देशों को कुछ मानदण्डों में संशोधनों के साथ स्थानीय सरकारी स्तर पर लागू किया जा सकता है। इस प्रकार, अध्ययन के तहत देशों में स्थानीय सरकारी वित्तीय तंत्रों की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए कुछ समायोजनों तथा संशोधनों के साथ जांच किए गए मामले निम्नलिखित थे; आन्तरिक नियंत्रणों सहित बजट के क्रियान्वयन में विश्वसनीयता तथा नियंत्रण; बजटीय प्रक्रिया में व्यापकता, पारदर्शिता तथा सुव्यवस्था और भगीदारी, लेखाकरण, रिकॉर्डिंग तथा रिपोर्टिंग में प्रभावकारिता तथा पारदर्शिता; सम्पूर्ण स्कोर के 0 सहित 0-4 के स्केल पर बाहरी संवीक्षा तथा चूक होना।

### बजट के क्रियान्वयन में विश्वसनीयता तथा नियंत्रण

बजट के क्रियान्वयन में विश्वसनीयता तथा नियंत्रण में आन्तरिक नियंत्रणों के बजटीय व्यय, प्रभावकारिता के साथ वास्तविक व्यय की एक तुलना तथा आन्तरिक लेखापरीक्षा की प्रभावकारिता सम्मिलित है। इन तीन मानदंडों का आगे विश्लेषण वास्तविक पुनरावृत्ति तथा पूंजीगत व्यय बनाम बजट की तुलना ; व्यय प्रतिबद्धता नियंत्रणों की प्रभावकारिता, आन्तरिक नियंत्रण नियमों तथा प्रक्रियाओं का तालमेल स्तर, अनुपालन की स्तर, आन्तरिक लेखापरीक्षा रिपोर्टों की कवरेज तथा गुणवत्ता, रिपोर्टों की निरन्तरता तथा आवंटन और रिपोर्टों के लिए प्रबंधन प्रतिक्रिया नामतः 8 उप मानदंडों पर किया गया। 8 मानदंडों का निर्णीत अनुसार स्कोरिंग प्रारूप के आधार पर पांच निकायों में से प्रत्येक के लिए स्कोर बनाया गया। निकायो द्वारा प्राप्त स्कोर निम्नानुसार था:

मानदंड*	एमसीडी	एनडीएमसी	पीओएस	छगुनास	टीएचए
स्वीकृत बजट की तुलना में आउट टर्न औसत पुनरावृत्ति व्यय	4	2	1	1	4
स्वीकृत बजट की तुलना में आउट-टर्न औसत पूंजीगत व्यय	3	3	2	1	3
व्यापक व्यय प्रतिबद्धता नियंत्रणों की प्रभावकारिता	2	2	2	2	2
आन्तरिक नियंत्रण नियमों/प्रक्रियाओं की	2	2	2	2	2

व्यापकता, प्रासंगिकता तथा समझ					
नियमों के साथ अनुपालन की स्तर	2	1	2	2	2
आन्तरिक लेखापरीक्षा की कवरेज तथा गुणवत्ता	1	1	2	4	2
आन्तरिक लेखापरीक्षा रिपोर्टों की निरन्तरता तथा आवंटन	1	1	2	2	2
प्रबंधन प्रतिक्रिया की सीमा	3	3	3	3	3
<b>औसत</b>	<b>2.25</b>	<b>1.88</b>	<b>2.00</b>	<b>2.13</b>	<b>2.50</b>

### परिशिष्ट 1 में स्कोरिंग आधार (413 केबी)

उपरोक्त से यह स्पष्ट होता है कि आकार का बजटीय प्रबंधन तथा नियंत्रण पर प्रभाव नहीं है। दिल्ली का त्रिनिदाद तथा टोबेगो की तुलना में बेहतर आन्तरिक लेखापरीक्षा के कारण कम स्कोर है।

भारतीय लेखा तथा लेखापरीक्षा विभाग

### व्यापकता, पारदर्शिता, सुव्यवस्था तथा भागीदारी,

वार्षिक बजट प्रक्रिया में सुव्यवस्था तथा भागीदारी, बजट का वर्गीकरण, बजट दस्तावेजों में सम्मिलित दस्तावेजीकरण तथा महत्वपूर्ण वित्तीय जानकारी तक सार्वजनिक पहुंच वे मानदण्ड थे जिस पर मूल्यांकन किया गया था।

सभी पांच निकाय निर्धारित कार्यक्रम का अनुसरण करते प्रतीत होते हैं तथा छगुनास के मामले को छोड़कर एक कुशल स्कोर के समीप हैं क्योंकि वे आवश्यक दस्तावेज उपलब्ध कराने में समर्थ नहीं थे। कारण यह हो सकता था कि बजट कार्य नियमित हो गया है तथा वर्ष दर वर्ष इसी पैटर्न का अनुसरण किया जाता है। बेहतर वर्णित वर्गीकरण तंत्र वह है जो प्रशासनिक यूनिट, अर्थव्यवस्था, कार्यात्मकता तथा कार्यक्रम विस्तार पर व्यय का पता लगा सकता है। त्रिनिदाद तथा टोबेगो में केन्द्र सरकार द्वारा जीएफएस 2001 को अपनाया गया है जिसका स्थानीय सरकारी निकायों द्वारा भी अनुसरण किया जाता है। एनडीएमसी तथा एमसीडी ने अपने नगर निगम लेखे विनियम तथा अपने स्वयं के लेखे वर्गीकरण को पारित किया है। यह वर्गीकरण एक प्रशासनिक यूनिट, अर्थव्यवस्था तथा कार्यक्रम विस्तार का भी अनुसरण करता है।

बजट विवरणों के सामान्य तौर पर कुछ मूल दस्तावेज हैं जो सभी स्थानों पर सामान्य हैं। अधिक विस्तृत दस्तावेज, अधिक पारदर्शी प्रक्रिया है। दिल्ली में बजट प्रलेखन त्रिनिदाद तथा

टोबेगो से अधिक व्यापक है। स्वयं दिल्ली के मामलों में, एमसीडी में प्रलेखन एनडीएमसी से अधिक व्यापक है।

वित्तीय पारदर्शिता का एक महत्वपूर्ण घटक सामान्य जन को बजट तथा इसके क्रियान्वयन पर जानकारी की सरल उपलब्धता है। इसके लिए अपेक्षित है कि सरकार व्यापक, सुबोध तथा समयबद्ध तरीके से प्रासंगिक जानकारी को व्यापक रूप से उपलब्ध कराएं। जनता के लिए वित्तीय जानकारी का प्रकाशन कानूनी आवश्यकता नहीं है परन्तु जवाबदेही के लिए यह एक महत्वपूर्ण आवश्यकता बन गई है। नीचे दिए अनुसार व्यापकता तथा पारदर्शिता के मानदंड पर प्रत्येक निकाय की स्कोरिंग के लिए आधार से पता चलता है कि उचित स्कोर के समीप होने के नाते एनडीएमसी के साथ आंशिक तथा सीमित जन पहुंच के साथ टीएचए, पीओएस तथा छगुनास के मामले में स्थिति समान है।

	एमसीडी	एनडीएमसी	पीओएस	छगुनास	टीएचए
व्यापकता, पारदर्शिता, सुव्यवस्था तथा भागीदारी	1.4	1.0	1.6	1.8	1.8

### लेखांकन, रिकॉर्डिंग तथा रिपोर्टिंग

व्यय का लेखांकन, इसकी रिकॉर्डिंग तथा रिपोर्टिंग वित्तीय प्रबंधन के बहुत महत्वपूर्ण घटक है। चूंकि लेखाओं का एक महत्वपूर्ण भाग नियंत्रण तथा मॉनिटरिंग हेतु एक महत्वपूर्ण उपकरण के रूप में समयबद्ध तथा नियमित लेखा समेकन है। बैंक समेकन को लेखा अनुभाग के कर्मचारियों के विवरण के अनुसार त्रिनिदाद तथा टोबेगो में तीनों निकायों द्वारा नियमित रूप से किया जाता है। हालांकि, अपेक्षित विवरण लेखापरीक्षा को प्रदान नहीं किए जाते हैं जो कि लेखापरीक्षा में विलम्ब के कारकों में से एक है। एनडीएमसी में, वित्तीय तथा लेखा अनुभागों के अधिकारियों के विवरणों के अनुसार नियमित आधार पर बैंक समेकन किया जा रहा था। इसी तरह एमसीडी का वित्तीय अनुभाग यह बताता है कि पिछले कुछ वर्षों के दौरान वे नियमित आधार पर बैंक समेकन कर रहे हैं। हालांकि, इस तथ्य कि वर्ष 2003-04 में समेकन में कठिनाई थी, के कारण मुख्य लेखापरीक्षक द्वारा आदि तथा अन्तः शेष को प्रमाणित नहीं किया गया।

त्रिनिदाद तथा टोबेगो का नगर निगम अधिनियम इन ईयर बजट रिपोर्टों में किसी निर्दिष्ट की प्रस्तुति के लिए इसके अलावा कुछ अनुबंधित नहीं करता कि जब भी आवश्यक हो तब वित्त समिति को वार्षिक वित्तीय विवरणों के अतिरिक्त आवश्यक रूप में एक ट्रॉयल शेष तथा वित्तीय रिपोर्ट प्रस्तुत करना कोषाध्यक्ष का उत्तर दायित्व है 3। इसी प्रकार, टीएचए के मामले में वार्षिक अनुमानों को छोड़कर इन ईयर बजट रिपोर्टों की प्रस्तुति के लिए अधिनियम में कोई प्रावधान नहीं है। एनडीएमसी में वित्त विभाग द्वारा परिषद को बजट तथा व्यय पर कुछ रिपोर्ट प्रस्तुत की जाती है तथा परिषद द्वारा उन पर चर्चा और उनकी समीक्षा की जाती है। एमसीडी

में जोन वित्त अनुभाग को मासिक व्यय रिपोर्ट प्रस्तुत करते हैं जो उनका समेकन तथा उन्हें मॉनिटर करता है। इन रिपोर्टों को केवल नगर निगम आयुक्त के स्तर पर पेश किया जाता है तथा यह स्थाई समिति को प्रस्तुत नहीं की जाती। बजट के साथ केवल वार्षिक प्राप्ति तथा व्यय रिपोर्ट समिति को प्रस्तुत की जाती है। विभिन्न कारकों के कारण, वित्तीय विवरणों, को पीओएस द्वारा या छगुनास द्वारा निर्धारित समिति के अन्दर नहीं बनाया गया है। लेखाओं की गुणवत्ता के संदर्भ में स्पेन बन्दरगाह लेखाओं पर महालेखापरीक्षक ने अपनी रिपोर्ट में लेखांकन अभिलेखों के अनुरक्षण तथा गलत पोस्टिंग पर टिप्पणी की तथा आगे यह वर्णित किया कि आन्तरिक नियंत्रणों में कमी के मामले भी देखे गए थे। नगर निगम अधिनियम की धारा 113(1) के अनुसार, निगमों को स्थानीय सरकारी मंत्री द्वारा स्वीकृत प्रारूप में अपने लेखाओं रखने पड़ते हैं। हालांकि, इस मामले पर महालेखापरीक्षक द्वारा टिप्पणियों के बावजूद मंत्रालय द्वारा कोई प्रारूप प्रदान नहीं किया गया है 4। मंत्रालय प्रतिनिधियों के पास इसके लिए कोई कारण उपलब्ध नहीं था। कई वर्षों से टीएचए के वार्षिक वित्तीय विवरण विलम्बित हुए हैं, हालांकि लम्बित विवरणों को पूर्ण करने तथा अधितित करने के लिए प्रयास किए जा रहे हैं। लेखाओं को बनाने में विलम्ब के लिए इस तथ्य के अलावा अन्य किसी विशिष्ट कारक को सुनिश्चित नहीं किया जा सकता था कि अभिलेख पूर्ण नहीं थे तथा विभिन्न विभागों से जानकारी स्पष्टवादी नहीं थी।

नई दिल्ली नगर निगम परिषद (लेखा अनुरक्षण) विनियम, 2010 के अनुसार प्रत्येक वर्ष की 30 जून तक वार्षिक वित्तीय विवरण बनाए जाने चाहिए जिसे अध्यक्ष की स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किया जाना चाहिए तथा परिषद को उस वित्तीय वर्ष जिसका अवलेकन किया जा रहा है, की समाप्ति के नौ माह के अन्दर लेखापरीक्षित वार्षिक वित्तीय विवरण को स्वीकृत करना तथा अपनाना पड़ता है। एमसीडी अधिनियम की धारा 204 वर्णित करती है कि लेखाओं को विनियमों द्वारा निर्धारित अनुसार तरीके से तथा उसी प्रारूप में रखना होगा। अधिनियम या विनियम उस निर्दिष्ट तिथि का वर्णन नहीं करता जिस पर लेखाओं को समिति के समक्ष प्रस्तुत करना चाहिए। वार्षिक लेखों को 2004-05 से समेकित नहीं किया गया है क्योंकि उनकी लेखापरीक्षा नहीं की गई है। लेखापरीक्षित न किए गए आंकड़ों का संकलन किया जाता है तथा उन्हें बजट और अन्य प्रयोजनों के लिए उपयोग किया जाता है। इन विवरणों के अभाव में लेखाओं की गुणवत्ता पर भी टिप्पणी करना संभव नहीं है।

निकायों का तुलनात्मक स्कोर निम्नानुसार था

	एमसीडी	एनडीएमसी	पीओएस	छगुनास	टीएचए
लेखांकन, रिकार्डिंग तथा रिपोर्टिंग	1.63	1.0	1.50	1.88	1.88



## बाह्य संवीक्षा तथा लेखापरीक्षा

एक बाह्य एजेंसी द्वारा लेखापरीक्षा जवाबदेही सुनिश्चित करने का एक महत्वपूर्ण माध्यम है। परम्परागत लेखाकरण ने लेखाओं की यथार्थता तथा सत्यनिष्ठा पर ध्यान केन्द्रित किया जो प्रमुख रूप से इसकी जांच करने के लिए था कि क्या संव्यवहार बजट के अन्दर थे, क्या उन्हें विनियमों के अनुसार तथा उस प्रयोजन जिसके लिए वे बने थे, हेतु उपयोग किया गया था। नई दिल्ली नगर निगम परिषद अधिनियम की धारा 59 उस प्रमुख लेखापरीक्षक का प्रावधान करती है जिसका उत्तरदायित्व लेखाओं तथा नगर निगम की निधियों के सभी संव्यवहारों की लेखापरीक्षा करना है तथा जो इस संदर्भ में कोई प्रश्न तथा अवलोकन कर सकता है। इसके पास अपने कार्य को करने के लिए किसी भी अभिलेख तक पहुंचने का अधिकार है। एमसीडी अधिनियम भी उस प्रमुख लेखापरीक्षक का प्रावधान करता है जो नगर निगम लेखाओं की मासिक तथा वार्षिक जांच करेगा तथा स्थाई समिति को इसकी रिपोर्ट देगा। एनडीएमसी की तरह एमसीडी के लेखापरीक्षक के पास भी किसी भी अभिलेख तक पहुंचने का अधिकार होगा। त्रिनिदाद के नगर निगम अधिनियम की धारा 113(2) प्रावधान करती है कि सभी संदर्भों में निगमों के लेखे महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा के अधीन होंगे। इसी प्रकार, टोबेगो विधान सभा अधिनियम की धारा 46 के अनुसार टीएचए के लेखे भी महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा के अधीन हैं। निगमों तथा टीएचए के मामलों में, लेखापरीक्षा लम्बित है। सुधारात्मक उपायों को न तो प्रणालीगत तरीके से न ही समय पर किया जाता है। इसके अलावा, प्रणालीगत तरीके से अनुसरण को मॉनीटर करने के लिए किसी अभिलेख का अनुरक्षण नहीं किया गया। हालांकि लेखापरीक्षकों ने अपनी अगामी लेखापरीक्षाओं के भाग के रूप में प्रगतिशील अनुसरण किया। इस प्रकार, जवाबदेही तंत्र उतना प्रभावी नहीं है जितना उसे होना चाहिए।

पीओएस छगुनास के मामले में बजटीय कार्यक्रमों की जांच करते समय यह देखा गया है कि वित्त तथा योजना समिति द्वारा कोई जांच हुई प्रतीत नहीं होती। जैसा तंत्र आज स्थापित है उसमें परिषद द्वारा निर्मित बजट आकलनों का या तो कोई अर्थ नहीं है या कम अर्थ है क्योंकि अंतिम आंकड़े वे हैं जिसे वित्त मंत्रालय निर्णित करता है एक बार यह सीमा सूचित हो जाए तो निगमों को प्राथमिकताओं पर पुनः कार्य करना चाहिए तथा आवंटित राशि को पुनः वितरित करना चाहिए। वास्तव में सम्पूर्ण कार्य व्यर्थ हो गया। वास्तव में त्रिनिदाद में स्थानीय सरकार में विधायी संवीक्षा विद्यमान नहीं है।

टीएचए के मामले में, बजट की विधायी संवीक्षा निगमों की संवीक्षा से अधिक गहन है परन्तु बजट भाषण तथा अल्पसंख्यक नेताओं की प्रतिक्रिया के अलावा अधिक वाद-विवाद नहीं करते। विधानसभा की सम्पूर्ण प्रक्रिया 3-4 दिन लेती है। विधानसभा के लिपिक तथा बजट अनुभाग के अधिकारियों के साथ चर्चा से यह प्रतीत होता है कि विस्तृत जांच के लिए कोई समिति नहीं है।

एनडीएमसी के पास कोई विधायी निकाय नहीं है तथापि स्थाई समिति को इस अध्ययन के लिए विधायी निकाय के रूप में व्यवहारित किया जा रहा है। बजट को स्थाई समिति के समक्ष रखा जाता है जहां इस पर चर्चा की जाती है। परिषद के समक्ष प्रस्तुत बजट अध्यक्ष तथा परिषद के अध्यक्ष प्रमुखों द्वारा भी पहले से ही स्वीकृत होता है। इस प्रकार परिषद की स्वीकृति मात्र औपचारिकता है।

एमसीडी में, बजट प्रस्तावों को विधायी संवीक्षा के दो स्तरों से गुजरना होता है। अनुमानों को पहले उस स्थाई समिति के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है जो कि सभी वित्तीय मामलों की समीक्षा करने के लिए प्रमुख विधायी समिति है। स्थाई समिति वित्त विभाग तथा वार्ड समितियों के मत पर विचार करके बजट की अधिक विस्तार से चर्चा करती है। स्थाई समिति की सिफारिशें बजट प्रस्तावों का एक भाग बनाती हैं जिसे परिषद के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है।

एमसीडी के अलावा स्थानीय निकायों के विधायी अनुभाग बजट प्रक्रिया में महत्वपूर्ण भूमिका रखते प्रतीत नहीं होते।

त्रिनिदाद तथा टोबेगो के मामले में वार्षिक वित्तीय विवरणों की प्रस्तुति में विलम्ब तथा लेखापरीक्षाओं में परिणामी विलम्ब को विधानसभा, संसद द्वारा सीमित संवीक्षा करके आगे बढ़ाया गया है। महालेखापरीक्षक की रिपोर्टों की संसद की लोक लेखा समिति द्वारा जांच की जाती है। लेखापरीक्षा रिपोर्टों तथा इस प्रक्रिया की शिकार होने के नाते स्थानीय सरकारी निकायों पर रिपोर्टों की जांच में लम्बन है। पिछले 5 वर्षों के दौरान, पीएसी द्वारा छगुनास पर केवल एक रिपोर्ट की जांच की गई है। पीएसी की सिफारिशों पर कोई प्रणालीगत अनुसरण हुआ प्रतीत नहीं होता तथा लेखापरीक्षा रिपोर्टों में समान निष्कर्षों की पुनः उपस्थिति परामर्श करती है कि कार्यकारिणी द्वारा पीएसी की सिफारिशों की गंभीरता से नहीं लिया जाता।

हालांकि, एनडीएमसी का विधायी निकाय नहीं है इस अध्ययन के लिए परिषद को विधायी निकाय के रूप में व्यवहार किया जा रहा है। लेखापरीक्षा रिपोर्टों को परिषद के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है तथा फिर रिपोर्टों की ध्यान से लेखापरीक्षा जांच करने के लिए एक समिति का निर्माण किया जाता है। विभागों के साथ सुनवाई की जाती है। औसत रूप से इस समिति की बैठक तिमाही में एक बार होती है तथा यह लम्बित पैराओं के निपटान में सफल हुई है।

एमसीडी में लेखापरीक्षा रिपोर्टों की विधायी संवीक्षा अधिक ध्यान पूर्वक की जाती है। रिपोर्ट को स्थाई समिति के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है तथा फिर नगर निगम लेखा समिति द्वारा विस्तार से इसकी जांच की जाती है। तब समिति स्थाई समिति को आपत्तियों के निपटान के लिए अथवा विभाग को सुधारात्मक कार्रवाई के लिए अपनी सिफारिशें देती है। यद्यपि लेखा समिति द्वारा सुधारात्मक कार्रवाई के संदर्भ में दी गई सिफारिशों को कार्यकारिणी द्वारा गंभीर

रूप से लिया गया था तथापि इसका कार्यक्षेत्र सीमित था क्योंकि समिति ने वर्षों से लेखापरीक्षा रिपोर्टों के केवल एक छोटे भाग पर विचार किया है। आज भी वर्ष 1957-58 से संबंधित लेखापरीक्षा आपत्तियों की जांच की जा रही है तथा बाद के वर्षों की रिपोर्टों के साथ चर्चा की जा रही है 5।

बोर्ड में स्थानीय सरकारी संदर्भ में वस्तुओं की योजना में लेखापरीक्षा की महत्वपूर्णता तथा प्रासंगिकता पिछड़ती हुई प्रतीत होती है जैसाकि निम्न से प्रमाणित है:

	एमसीडी	एनडीएमसी	पीओएस	छगुनास	टीएचए
बाह्य संवीक्षा तथा लेखापरीक्षा	1.3	2.1	2.8	2.7	2.9

### निष्कर्ष

ग्यारह मानदण्डों पर वित्तीय प्रबंधन तंत्र तथा प्रक्रियाओं का मूल्यांकन अध्ययन के तहत पांच निकायों की तुलनात्मक स्थिति प्रदान करता है। एक आदर्श स्थिति में निकायों का स्कोर 0 होगा। हालांकि स्थिति बहुत भिन्न है जैसाकि नीचे दर्शाया गया है:

### सम्पूर्ण औसत तुलनात्मक स्कोर

एमसीडी	एनडीएमसी	वीओएस	छगुनास	टीएचए
1.65	1.58	2.06	2.19	2.35

जब दिल्ली तथा त्रिनिदाद और टोबेगो के स्कोरों को समेकित किया जाता है तथा इसकी तुलना की जाती है तो पता चलता है कि त्रिनिदाद तथा टोबेगो का स्कोर दिल्ली के स्कोर से 36.67 प्रतिशत अधिक है।

इस अध्ययन के प्रारम्भ में यह माना गया कि एक छोटा देश होने के नाते त्रिनिदाद और टोबेगो तथा आकार और व्यय के अनुसार अधिक प्रबंधनीय होने के नाते स्थानीय सरकार का वित्तीय प्रबंधन अधिक प्रभावी होगा। हालांकि, अवधारणा सही प्रमाणित नहीं हुई है।

एक सहज तथा प्रभावी सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन तंत्र को राजकोषीय अनुशासन के उच्च स्तर स्रोतों का नीतिपूर्ण आवंटन तथा सेवाओं का कुशल वितरण प्रदर्शित करना चाहिए। त्रिनिदाद तथा टोबेगो में बजटों को प्रमुख रूप से सांविधिक आवश्यकताओं के अनुपालन में निर्मित किया जाता है, वे वृद्धि संबंधी होते हैं तथा इसे सामान्य तौर पर वित्तीय नियंत्रण, योजना और प्रभावी प्रबंधन निर्णय लेने के लिए एक उपकरण के रूप में उपयोग नहीं किया जाता है। एक टॉप डाउन दृष्टिकोण सार्वजनिक भागीदारी, पारदर्शिता तथा जवाबदेही को कम करता है तथा

स्थानीय जनता की महसूस की गई आवश्यकताओं के लिए दिए जा रहे आपर्याप्त ध्यान का कारण बन सकता है।

त्रिनिदाद में स्थानीय निकायो का वित्तपोषण तंत्र केवल आर्थिक सहायता के तरीके से होता है जबकि दिल्ली में वे स्वयं का राजस्व संग्रहित करते हैं जो सभी गतिविधियों के लिए उनकी आवश्यकताओं हेतु कम होता है। यह उन्हें केन्द्र में स्वतंत्र बनाता है। यदि स्थानीय निकाय केन्द्र से अनुदानों पर वित्तीय रूप से निर्भर रहते हैं तो वे प्रधानरूप से इन सरकारों को जवाबदेह होंगे न कि जनता को। केन्द्रीकृत नौकरशाही तंत्र के अलावा अन्य लोगों को जवाबदेही स्व-शासन के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए विषयात्मक होनी चाहिए। इसके अतिरिक्त, शहरी स्थानीय निकायों (यूएलबी) को अपने राजस्व संग्रहण को बढ़ाने के लिए विस्तारित प्राधिकार देना चाहिए ताकि वे अपनी व्यय आवश्यकता को पूरा कर सकें तथा निधि के लिए राज्य/केन्द्र सरकार पर निर्भर न रहे।

यूएलबी द्वारा विस्तारित राजस्व सृजन के अनुसार, एक विस्तृत तथा व्यापक लेखांकन तथा लेखापरीक्षा तंत्र की स्थापना की भी आवश्यकता होगी जो पारदर्शिता तथा जवाबदेही की आवश्यकता को पूरा करें।

एक बेहतर आन्तरिक नियंत्रण फ्रेमवर्क में विचलनो तथा झूठे पते के जोखिम क्षेत्रों को पहचानने के लिए स्पष्ट नीतियां, आन्तरिक जांच तथा नियंत्रणों सहित तंत्र तथा प्रक्रियाएं और एक मॉनीटरिंग तंत्र समान्य आन्तरिक लेखापरीक्षा सम्मिलित हैं। आन्तरिक लेखापरीक्षा के लिए दोनों देशों में विधानसभा का प्रावधान नहीं है। हालांकि जहां आन्तरिक लेखापरीक्षा को कुछ फॉर्म में प्रदान किया गया है वहां ऐसी लेखापरीक्षाओं के लिए विस्तृत नीति दिशा निर्देश, प्रक्रियाएं तथा प्रारूप नहीं हैं। लेखांकन के आधुनिक तंत्रों के लिए शिफ्टों के संदर्भ में आन्तरिक लेखापरीक्षक के लिए आवश्यकता अधिक स्पष्ट हो जाती है क्योंकि यह स्वयं स्वंव्यवहार के समय पर की जानी अनिवार्य सुधारात्मक कार्रवाई की मंजूरी देता है।

बाह्य लेखापरीक्षा या सांविधिक लेखापरीक्षा जवाबदेही का एक बहुत महत्वपूर्ण उपकरण है। आन्तरिक लेखापरीक्षक संस्थान द्वारा वर्णित अनुसार, 'लेखापरीक्षा कार्य की विश्वसनीयता सरकार के प्रमुख सिद्धांतों की जवाबदेही तथा संरक्षण का प्रावधान करके सार्वजनिक शासन को सशक्त बनाती है जिसे यह इसका निर्धारण करके किया जाता है कि क्या प्रबंधक तथा अधिकारी जनता के व्यावसाय को परदर्शिता, स्पष्टता, ईमानदारी से तथा कानूनी और विनियमों के अनुसार करते हैं' 6। लेखापरीक्षा की विश्वसनीयता को यदि नियमित रूप से न किया जाए तथा यह निर्धारित मानकों का अनुसरण न करता हो तो यह शक के अन्तर्गत आती है। त्रिनिदाद और टोबेगो में सभी स्थानीय निकायों में लेखापरीक्षा आंशिक रूप से लेखाओं को बनाने में विलम्ब तथा आंशिक रूप से लेखापरीक्षा द्वारा विलम्ब के कारण लम्बित है। स्थानीय सरकार को यह

त्रिनिदाद में लेखापरीक्षा की प्राथमिकता में कम हुआ प्रतीत होता है क्योंकि लेखापरीक्षा महालेखापरीक्षक द्वारा की जाती है जिसे सम्पूर्ण सरकार को कवर करना होता है। एमसीडी में लेखापरीक्षा में विलम्ब प्रमुख रूप से लेखाओं की तैयारी में विलम्ब के कारण है। लेखापरीक्षा को केवल समय पर ही नहीं किया जाना चाहिए अपितु इसकी सिफारिशों पर सुधारात्मक कार्रवाई करने की भी आवश्यकता है। चूंकि लगभग सभी मामलों में लेखापरीक्षा का अनुपालन कम है अतः प्रमुख प्रयोजन जवाबदेही की अन्य समस्या को उत्पन्न करते हुए असफल हुआ है।

उक्त से इस तथ्य का पता चलता है कि आकार का वित्तीय जवाबदेही के स्तर से प्रत्यक्ष संबंध नहीं है। यद्यपि आकार में नई दिल्ली ने बेतहर स्कोर प्राप्त किया था क्योंकि प्रक्रियाएं अधिक मानकीकृत हैं तथा उन्हें लागू किया जाता है, जबकि त्रिनिदाद और टोबेगो में प्रक्रियाएं विद्यमान थी परन्तु क्रियान्वयन धीमा था।

स्रोत:

- कजेर एन्न मेटटे, 'शासन'(पॉलिटी प्रैस, कैम्ब्रिज 2004) पीपी।।
- पीईएफए विश्व बैंक, अन्तर्राष्ट्रीय मॉनेटरी निधि, यूरोपियन कमीशन, अन्तर्राष्ट्रीय विकास हेतु यूनाइटेड किंगडम विभाग, फ्रेंच विदेश मामला मंत्रालय, विदेश मामलों का रॉयल नार्वेजियन मंत्रालय, आर्थिक मामलों के लिए स्वीस राज्य सचिवालय द्वारा स्पान्सर किया। बहु एजेंसी भागीदारी कार्यक्रम है। पीईएफए सचिवालय वाशिंगटन में स्थित है तथा इस संगठन द्वारा माप फ्रेमवर्क प्रदान किया जाता है।
- 1990 के त्रिनिदाद तथा टोबेगो अधिनियम 21 के नगर निगम अधिनियम की धारा 40(जी)
- 30 सितम्बर 2000 को समाप्त वर्ष के लिए स्पेन निगम के बन्दरगाह ; 30 सितम्बर 2007 में समाप्त वर्ष के छगुनास बोरोग निगम के लेखाओं पर लेखापरीक्षा रिपोर्ट।
- 26 अगस्त 2011 को प्रमुख लेखापरीक्षक एमसीडी के साथ साक्षात्कार।
- बाह्य लेखापरीक्षक संस्थान 'सार्वजनिक क्षेत्र शासन में लेखापरीक्षण की भूमिका 'नवम्बर 2006 [theiia.org](http://theiia.org)

**एनएएए, शिमला**

## **राष्ट्रीय लेखापरीक्षा तथा लेखा अकादमी, शिमला**

श्री एल.वी. सुधीर कुमार, आईएण्डएएस, महानिदेशक, एनएएए, शिमला द्वारा

भारतीय लेखापरीक्षा तथा लेखा विभाग (आईएण्डएडी) का एक सौ पचास वर्ष पुराना इतिहास है। लेखापरीक्षा विभाग को 1860 में तब गठित किया गया जब सरकार के लेखांकन तथा लेखापरीक्षण कार्यों को एक किया गया तथा भारत के महालेखापरीक्षक के अन्तर्गत रखा गया। 1919 में महालेखापरीक्षक को सांविधिक मान्यता दी गई। 1935 में महालेखापरीक्षक की सामाजिक स्थिति को आगे बढ़ाया गया तथा 1950 में जब संविधान लागू हुआ तब महालेखापरीक्षक को भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक(सीएजी) के रूप में पुनः पदनामित किया गया था। 1971 में, सीएजी के (कर्तव्यों, शक्तियां तथा सेवा की शर्तों) अधिनियम को प्रतिपादित किया गया जो भारत के सीएजी के कर्तव्यों तथा शक्तियों को परिभाषित करता है तथा संविधान के अनुच्छेद 148 -151 से इसके प्राधिकार लिए जाते हैं।

### **भारतीय लेखा तथा लेखापरीक्षा विभाग की भूमिका**

अपने कर्तव्यों के निर्वहन में भारत के सीएजी संघ तथा राज्य सरकारों, सरकारी कम्पनियों, स्वायत्त निकायों तथा अन्य ऐसे संगठनों जिन्हें संघ तथा राज्य सरकारों द्वारा अधिक वित्तपोषित किया जाता है, की सभी यूनिटों तथा संगठनों की वित्तीय, अनुपालन तथा निष्पादन लेखापरीक्षा करते हैं। संसद तथा राज्य विधानसभाओं से संबंधित समितियां लेखापरीक्षा के परिणामों की जांच करते हैं जिसे भारत के सीएजी की लेखापरीक्षा रिपोर्टों में बताया जाता है तथा सुधारात्मक कार्रवाई की सिफारिश की जाती है।

भारत के सीएजी द्वारा निष्पादित अन्य महत्वपूर्ण कार्य राज्य सरकारों के लेखाओं तथा अधिकतर राज्यों में राज्य सरकारी कर्मचारियों की भविष्य निधि तथा सेवानिवृत्ति लाभों जैसी हकदारियों के विनियामक तथा प्राधिकरण का समेकन करना है। अपने विविध कार्यों को करने के लिए, भारत के सीएजी की सहायता भारत की उस सबसे पुरानी तथा प्रीमियर सेवाओं - भारतीय लेखा एवं लेखापरीक्षा सेवा (आईएण्डएएस) में से एक द्वारा की जाती है जिसके अधिकारियों को लंदन, वाशिंगटन तथा कुआलालामपुर में स्थित तीन विदेशी कार्यालयों के अलावा सम्पूर्ण देश में स्थित कार्यालयों में नियोजित किया जाता है।

यद्यपि आईएण्डएएस अधिकारियों को एक लेखाकार तथा लेखापरीक्षक की व्यावसायिक कुशलताओं का ही अधिग्रहण करना तथा उन्हें धारण करना ही अपेक्षित नहीं है अपितु उन्हें आईएण्डएडी जिसकी कर्मचारी संख्या लगभग 60,000 कार्मिक है, के कर्मचारियों का प्रबंधन करने

के लिए प्रशासनिक कुशलता का विकास करने हेतु प्रमुख रूप से प्रशिक्षित होना है। उनकी जॉब आवश्यकताओं में जटिल करारों की संवीक्षा, कर तथा राजस्व कानूनों की जानकारी, वाणिज्यिक निगमों की वित्तीय स्थिति का निर्धारण, तेल अन्वेषण अथवा एक परमाणु विद्युत संयंत्र की कार्यकारिणी की जटिलताओं के मामले को समझना तथा ग्रामीण विकास के लिए देश-वार योजनाओं के क्रियान्वयन की प्रभावकारिता की व्यापक समीक्षा करना, स्वास्थ्य सेवाएं, शिक्षा आदि सम्मिलित है। आईएण्डएएस अधिकारी सम्पूर्ण विश्व में स्थित भारत के दूतावासों तथा उच्च आयोगों की लेखापरीक्षा करने के लिए विदेश भी जाते हैं।



### आईएण्डएएस अधिकारियों का प्रशिक्षण

अनुशासित तथा कुशल अधिकारियों का एक संवर्ग बनाने के विचार से भारत के प्रथम सीएजी (1948-1954) श्री वी.नरहरी राव ने 1950 में शिमला में चाडविक हाउस में आईएण्डएएस प्रशिक्षण विद्यालय की स्थापना करके आईएण्डएएस अधिकारियों के लिए संस्थागत प्रशिक्षण व्यवस्थाएं करने का निर्णय लिया। इसने केवल विभाग की कार्यात्मक कुशलता को ही नहीं बढ़ाया अपितु भारत में एक प्रमुख प्रशिक्षण संस्थान के रूप में उभरने वाले प्रशिक्षण विद्यालय का कारण भी बना।

इस व्यापक पहुंच की विभागीय प्रशिक्षण व्यवस्था के कार्यान्वयन से पूर्व, आईएण्डएएस प्रशिक्षण विद्यालय ने चेन्नई में एक वर्ष के लिए कार्य किया था। इसे 1969 में आईएण्डएएस स्टॉफ कॉलेज के रूप में पुनःनामित किया गया तथा 28 फरवरी 1990 को राष्ट्रीय लेखा एवं लेखापरीक्षा अकादमी के रूप में अद्यतित किया गया।

राष्ट्रीय लेखा तथा लेखापरीक्षा अकादमी (एनएएए) आईएण्डएडी का सर्वोच्च प्रशिक्षण संस्थान है। इसने वर्षों से आईएण्डएएस के कई सौ अधिकारी प्रशिक्षुओं को उन्हें अधिक व्यावसायिक तथा

सक्षम अधिकारियों में परिवर्तित करने के उद्देश्य से प्रशिक्षित किया है। इस प्रकार, एनएए भारत के सीएजी के मार्गदर्शन के तहत इसके संविधानगत अनुदेश का निर्वहन करने के लिए आईएएंडएडी की सहायता करने में एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। यह संस्था विभाग के अन्दर कार्यकारिणी के साथ-साथ अधिक प्रबंधक स्तरों में अधिकारियों को मध्यकेरियर तथा इन- सर्विस प्रशिक्षण भी देती है।

अकादमी तथा उसका हॉस्टल परिसर, येरोज एक अच्छे बैकड्रॉप के रूप में प्रतीत होने वाले विकट हिमालयों के साथ धौलाधर पर्वतों की वर्देट स्पलेंडर के बीच स्थित है। विशाल देवदार के पेड़ और स्थानीय वन्य जीवन की विविध श्रृंखला के साथ-साथ इस सुरम्य वातावरण के लिए यह वास्तव में एक सुन्दर स्थापना है।

एनएए शैक्षिक कठिनाई तथा बौद्धिक स्वतंत्रता का एक रोचक संगम प्रस्तुत करती है। यह कैम्पस वास्तव में भिन्न भिन्न विचारों पर चर्चा का स्थल है जहां हमारे देश तथा उसके बाहर के प्रत्येक भाग से सम्पूर्ण पीढ़ी के लोग एक दूसरे के सम्पर्क में आते हैं। यह एक ऐसा स्थल है जहां हमारे विविधतापूर्ण देश के अलग-अलग भाषा बोलने वाले प्रत्येक राज्य से भागीदार विविध योग्यताओं तथा सामाजिक शैक्षणिक पृष्ठभूमि के साथ एक दूसरे से मिलते हैं, बातचीत करते हैं तथा ज्ञान बढ़ाते हैं।

चूंकि इसके आरम्भ से अकादमी में आईएएंडएएस अधिकारियों के 60 से ज्यादा बैच व्यापक तथा पूर्णतावादी प्रशिक्षण प्राप्त कर चुके हैं तथा अपने संविधानात्मक तथा सांविधिक कर्तव्यों का निर्वहन करने में भारत के सीएजी की सहायता करने के लिए अपने उत्तरदायित्वों को निभाया है।

संयोग से, केवल आईएएंडएएस अधिकारी ही नहीं हैं जो अकादमी के कुशल तथा सक्षम फ्रेमवर्क के तहत समृद्ध हुए हैं अपितु भारतीय रेलवे लेखा सेवा (1950) तथा भारतीय सिविल लेखा सेवा (1984-92) जैसी अन्य सेवाओं से अधिकारी भी हैं जो परिवीक्षाधीन आईएएंडएएस के साथ प्रशिक्षित हुए। अकादमी ने नेपाल, भूटान तथा ओमन जैसे विदेशी देशों से अधिकारियों के लिए अपनी शैक्षिक तथा व्यावसायिक प्रशिक्षण विशेषज्ञता को विस्तारित किया है।

अकादमी ने आईएएंडएएस अधिकारियों को पर्यावरणीय बदलाव की आदत डालकर विभाग में रूपान्तरण किए हैं। इसके परिणामस्वरूप अकादमी स्थिति के अनुरूप, निरन्तर अद्यतित तथा अपने प्रशिक्षण कार्यक्रमों के प्रति यह सुनिश्चित करने के लिए पुनः प्रवृत्त हुई है कि वे विभाग की आवश्यकताओं के लिए प्रासंगिक हैं तथा अन्य देशों में सर्वोच्च लेखापरीक्षा संस्थाओं (साई) से बेहतर पद्धतियों के समकालिक हैं। वर्षों से एनएए ने आईएएंडएडी में अपने स्वयं के अधिकार में एक प्रतिष्ठित संस्थान बनने के लिए मात्र एक लम्बित प्रशिक्षण संस्थान होने के नाते एक स्थायी परिवर्तन किया है।



## विजन तथा मिशन

एनएएए का विजन लोक लेखा तथा लेखापरीक्षण में अन्वेषण तथा प्रशिक्षण के माध्यम से बेहतर शासन तथा सार्वजनिक वित्तीय जवाबदेही के लिए उत्कृष्टता तथा नवीनीकरण का एक केन्द्र बनना है।

एनएएए का मिशन है कि:

- एक सीखने वाला पर्यावरण बनाना जो हमारे कार्यालयों में व्यक्तिगत उन्नति तथा उच्च नैतिक और व्यावसायिक मानकों को प्रोत्साहित करे;
- हमारे बेहतर निर्मित तथा पूर्णतावादी प्रशिक्षण पाठ्यक्रमों, कुशल अधिकारियों के एक संवर्ग, सार्वजनिक प्रशासन लेखापरीक्षण, लेखाकरण के क्षेत्र में बेहतर पद्धतियों के समकालीन अच्छे से निपुणता तथा अच्छे शासन के माध्यम से विकास करना तथा उसे सांचे में ढालना;
- अधिकारियों की प्रबंधकीय कुशलताएं तथा नेतृत्व योग्यताएं प्रदान करना ताकि वे साईं इंडिया को सौंपे गए महत्वपूर्ण उत्तरदायित्वों तथा कर्तव्यों को करने के लिए पूर्णतया तैयार हों;
- बेहतर नीति निर्माण तथा अधिक कुशल लेखापरीक्षण/लेखाकरण प्रक्रियाओं को सुविधाजनक बनाने के लिए लेखापरीक्षण तथा लेखाकरण और अच्छे शासन के क्षेत्र में अन्वेषण करना तथा उसे प्रोत्साहित करना।

अकादमी भारत के सीएजी के अन्तर्गत एक क्षेत्रीय कार्यालय के रूप में कार्य करती है तथा सभी मामलों में उप-सीएजी को रिपोर्ट करती है। प्रशिक्षण कार्यक्रम तथा संबंधित मामलों के लिए, अकादमी का मार्गदर्शन भारत के सीएजी संगठन के वरिष्ठ प्रबंधकों वाली एक केन्द्रीय प्रशिक्षण सलाहकार समिति द्वारा किया जाता है।

अकादमी का अध्यक्ष महानिदेशक होता है जो भारत सरकार (जीओआई) के अपर सचिव के समान रैंक का एक आईएण्डएस अधिकारी होता है। महानिदेशक की सहायता संकाय के सदस्यों द्वारा की जाती है जो भारतीय लेखा एवं लेखापरीक्षा सेवा के सभी अधिकारी होते हैं। संकाय सदस्य प्रशिक्षण सेलेबी के अनुसार विभिन्न विषयों पर अधिकारी प्रशिक्षुओं को प्रशिक्षित करते हैं। वे अधिकारी प्रशिक्षुओं के लिए इंडक्शन प्रशिक्षण, विभिन्न इन सर्विस प्रशिक्षण कार्यक्रम, विदेशी प्रतिनिधि मंडल के सेमिनार तथा दौरों के विभिन्न सत्रों तथा चरणों के लिए पाठ्यक्रम निदेशकों तथा समन्वयकों के रूप में कार्य करते हैं। वे अधिकारी प्रशिक्षुओं के सलाहकारों के रूप में भी कार्य करते हैं तथा उन्हें व्यावसायिक मार्गदर्शन तथा व्यक्तिगत ध्यान देते हैं। इसके अतिरिक्त, वे अकादमी काम्प्लेक्स, हॉस्टल काम्प्लेक्स, सूचना तकनीकी, अवसंरचना तथा प्रशिक्षण मामलों से संबंधित प्रशासनिक कार्यों की देख-रेख भी करता है।

## एनएएए में प्रशिक्षण कार्यक्रम

अकादमी निम्नलिखित प्रकार के पाठ्यक्रम आयोजित करती है:

- भारतीय लेखापरीक्षा और लेखा सेवा के अधिकारियों की सीधे भर्ती के लिए प्रशिक्षण पाठ्यक्रम दो चरणों में क्रमशः 54 हफ्ते और 06 हफ्ते में किया जाता है। प्रशिक्षु अधिकारियों को दो चरणों में विभिन्न महालेखाकार कार्यालयों में 34 हफ्ते के लिए क्षेत्रीय प्रशिक्षण भी दिया जाता है;
- कार्यक्रम का लक्ष्य आईएएवंएडी में ग्रुप अधिकारियों की प्रभावकारिता को बढ़ाना है। यह कार्यक्रम दो विशिष्ट वर्गों में विभाजित हैं। पहचाने गए क्षेत्रों में रिफ्रेशर पाठ्यक्रम और कम्प्यूटर सिस्टमस एवं एप्लिकेशन्स में दक्षता उन्मुख प्रशिक्षण कार्यक्रम;
- कुछ उर्ध्वाघर रूप से समाकलित पाठ्यक्रम ताकि सुविधाजनक रूप से अनुभव साझा किया जा सके और समय समय पर विषय संबंधी रूची के विषयों पर कुछ सेमिनार/कार्यशालाएं;
- नए पदोन्नत आईएएडंएस अधिकारियों के लिए पूर्वाभिमुखीकरण प्रशिक्षण कार्यक्रम;
- डीओपीटी द्वारा प्रायोजित 'शासन में सर्वोत्तम प्रथाओं पर अर्न्त सेवा कार्यशाला';
- आईएएस अधिकारियों के लिए 'जवाबदेहिता के माध्यम से शासन में सुधार' पर पाठ्यक्रम;
- बाहरी एजेंसियों/सेवाओं के लिए पाठ्यक्रम उदाहरण के लिए भारतीय वन सेवा के लिए वित्तीय प्रबन्धन एवं लेखापरीक्षा सुग्राहीकरण, भारतीय सूचना सेवा अधिकारी और सशस्त्र बलों के वरिष्ठ अधिकारियों के लिए।

## प्रशिक्षण कार्यप्रणाली

अधिष्ठापन प्रशिक्षण की प्रशिक्षण कार्यप्रणाली में व्याख्यान, प्रयोगात्मक सत्र, सामूहिक चर्चा, अतिथि संकाय बातचीत, कार्य, केस अध्ययन, प्रेरणादायक फिल्मों और वीडियो गेम्स इत्यादि शामिल हैं। प्रशिक्षु अधिकारियों को इस हद तक सिखाया जाता है उन्हें अवधारणाओं और डोमेन विशिष्ट इनपुट के माध्यम से मार्गदर्शन दिया जा सके। तथापि, अकादमी भागीदारीता और परस्पर बातचीत विधियों पर जोर देती है। अकादमी प्रशिक्षण क्रम और कंप्यूटर प्रशिक्षण क्रम के तहत विस्तृत प्रशिक्षण सामग्री भी प्रशिक्षु अधिकारियों को दी जाती है ताकि वह स्व अध्ययन के लिए उचित मार्गदर्शन प्राप्त कर सकें।

अकादमी सौहार्द, नेतृत्व गुण और व्यक्तित्व के साथ-साथ चरित्र निर्माण, टीम निर्माण विकसित करने को काफी महत्व देता है। प्रशिक्षु अधिकारियों से प्रत्याशित है कि वह विभिन्न कार्यक्रमों और कार्यों में सक्रिय रूप से भाग लेंगे जैसे समिति कार्य, एस्कॉर्ट ड्यूटी कार्य, ग्रुप लीडर कार्य, अंतर जर्नल कार्य, बुक समीक्षा और स्पीकर फोरम।

व्यक्तित्व विकास और टीम भावना को बढ़ावा देने के लिए प्रशिक्षु अधिकारियों को कई कार्य सौंपे गए थे। नेतृत्व विकास गुणवत्ता और टीम भावना विकसित करने के लिए शिमला के बाहर प्रबंधित कार्यों के दौरान सभी प्रशिक्षु अधिकारियों को बारी-बारी से ग्रुप लीडर कार्य में नामांकित किया गया था उदाहरण के लिए शीतकालीन अध्ययन दौरा पीडब्ल्यूडी प्रशिक्षण, ट्रेक, भारत दर्शन-कम-अध्ययन दौरा इत्यादि। इन कार्यों के दौरान, ग्रुप लीडर को सभी कार्यों के सफलतापूर्वक पूर्णता सुनिश्चित करनी होती है और अन्य प्रशिक्षु अधिकारियों को ग्रुप लीडर के साथ सहयोग और टीम कार्य को बढ़ावा देने में मदद करनी होती है।

सभी प्रशिक्षु अधिकारियों के निष्पादन की लगातार समीक्षा होती है। मूल्यांकन करते समय समग्र व्यवहार, कक्षाओं में भागीदारी, चर्चा, खेल और सांस्कृतिक कार्य, विभिन्न कार्यों में निष्पादन, आन्तरिक और विभागीय परीक्षाएं और सामाजिक व्यवहार पर विचार किया जाता है। प्रणालीगत तरीके से पाठ्यक्रम के अतिरिक्त कार्यों को संगठित करने के लिए प्रशिक्षु अधिकारियों में निम्नलिखित समितियों का गठन अकादमी में उनके प्रशिक्षण के दौरान विभिन्न कार्यों को समन्वित करने के लिए किया जाता है।

- साहित्यिक समिति
- बाहरी/ट्रेकिंग समिति
- फोटोग्राफी/एवं मूवी समिति
- खेल समिति
- सांस्कृतिक समिति
- मैस समिति
- कोम्युनिटी आउटरीच के लिए समिति
- जिन्जर ग्रुप (उद्यम दल)

प्रशिक्षु अधिकारियों द्वारा अपने बीच में से पदाधिकारियों का चयन किया जाता है।

प्रशिक्षु अधिकारियों का मूल्यांकन सभी संकायों द्वारा त्रैमासिक रूप से किया जाता है और उन्हें उचित रूप से सलाह दी जाती है। मूल्यांकन की सूचना भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को भी दी जाती है। अकादमी ने 1990 के बैच से आईएएडएडी प्रशिक्षु अधिकारियों के लिए मेडल और प्रमाणपत्र देने की योजना स्थापित की है।

शासन के समकालीन मामलों पर सेमिनार: अकादमी भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा संगठित प्रतिष्ठित वार्षिक सेमिनार आयोजित करती है। इन सेमिनारों में भारत सरकार और राज्य और अग्रणी गैर सरकारी संगठनों में वरिष्ठ पदों के अधिकारियों के बीच विचारों के आदान-प्रदान के लिए एक फोरम प्रदान करते हैं। इन सेमिनारों का विषय सुशासन और लेखापरीक्षण और लेखाकारों में अधिक प्रथाओं से संबंधित है। पांच वर्षों के दौरान आयोजित

सेमिनारों के विषय 'सुशासन: मामले और परिणाम', 'सुशासन: लेखाकरण सुधार', 'लोक जवाबदेहिता और लेखापरीक्षा, सीएजी का लेखापरीक्षा अधिदेश और 'सरकार में निर्णय।'

अंतर्राष्ट्रीय सहयोग: अकादमी अन्य साई और अन्य व्यावसायिक प्रशिक्षण एजेंसियों, जो देश में और बाहर क्षमता संवर्धन में लगी है के साथ सहयोग को काफी महत्व देती है। एनएएए ने भूटान ओमान और नेपाल के साई के अधिकारियों को प्रशिक्षण प्रदान किया है। अंतर्राष्ट्रीय सहयोग के भाग के रूप में, अकादमी ने कई साई जैसे इजराइल, वेनेजुएला, अफगानिस्तान, चीन कुवैत इत्यादि के प्रतिनिधियों का अतिथेय किया है।



### अकादमी में जीवन

आईएएंडएएस प्रशिक्षु अधिकारियों की क्रमिक पीढ़ियां 'यारोज'-एक बहुत अनोखे, मनोहर पर्वत से निकले रास्ते पर निर्मित आलीशान और राजसी ढांचे पर रही हैं। 'यारोज' स्विस बंगले के प्रकार से बने है। दोनों तरफ सुंदर 'अन्नाडेल' और 'ग्लेन' घाटियां हैं। उनके लिए जो अकादमी से पास हो गए हैं; 'यारोज' घर से दूर एक घर था। प्रत्येक आईएएंडएएस अधिकारी के पास यह यारोज उसके परिवेश, सौहार्द और आराम की स्नेहस्पद और बीते वक्त की याद दिलाने वाली यादें हैं। वास्तव में, 'यारोज'- प्रशिक्षण अकादमी का एक अभिन्न अंग है और यारोज के बिना शिमला में प्रशिक्षण के बारे में सोच भी नहीं सकते।



प्रशिक्षु अधिकारियों के लिए कई बाहरी और भीतरी गतिविधियां हैं। जिनमें लॉन टेनिस, स्क्वैश, बिलियर्ड्स, कैरम, चैस और टेबल टेनिस शामिल हैं। खेल परिसर में अत्याधुनिक जिमनेजियम भी है। यह सुविधाएं काफी रुचियों को ध्यान में रखकर की गई हैं। पाठ्यक्रमेतर गतिविधियों को एस्पिरट डी कोर के साथ साथ व्यक्तिगत व्यक्तित्व को विकसित करने के लिए बनाई गई है। सभी प्रशिक्षु अधिकारियों से उनकी रुची और स्वभाव के अनुसार सुविधाओं का पूर्ण उपयोग करते हुए अकादमी के निगम जीवन में भाग लेना प्रत्याशित है। अकादमी इन गतिविधियों पर काफी ध्यान देती है और प्रशिक्षु अधिकारी के समग्र मूल्यांकन को ध्यान में रखते हुए खेल में भाग और अन्य पाठ्यक्रमोत्तर गतिविधियों के मूल्यांकन पर काफी ध्यान देती हैं।

वृत्तचित्र: प्रशिक्षु अधिकारियों को सामाजिक संवेदनशील मामलों के बारे में संवेदनशील बनाने के लिए, प्रशिक्षु अधिकारियों को शिमला और आसपास के क्षेत्रों में सामाजिक प्रसांगिक और संवेदनशील मामलों पर लघु फिल्में बनाने के लिए बढ़ावा दिया जाता है। पिछले कुछ बच्चों ने अन्यो के साथ 'शिमला में प्रवासी मजदूरों की समस्याओं' और 'शिमला में शहरी स्थानीय शासन' पर फिल्में बनाई थीं।

### **प्रवासी मजदूरों के बच्चों के लिए क्रेच: आईएएडंएएस प्रशिक्षु अधिकारियों द्वारा एक पहल**

सभी मनुष्यों में सहायता करने की इच्छा निहित होती है और सभी समाज में सकारात्मक योगदान करना चाहते हैं। एनएएए शिमला में भी प्रशिक्षु अधिकारियों ने प्रवासी मजदूरों के बच्चों के लिए एक शिशु देखभाल केन्द्र के संचालन द्वारा समाज में योगदान का नम्र प्रयास किया है।



शिशु देखभाल केन्द्र में, उनके स्वस्थ विकास के लिए एक सुरक्षित और अनुकूल वातावरण बनाने की एक कोशिश की गई है। बच्चों को स्कूल पूर्व शिक्षा, स्वस्थ और पोषक भोजन और नियमित स्वास्थ्य जांच प्रदान की जाती है। दो पूर्णकालिक केयरटेकर सुनिश्चित करते हैं कि क्रेच कुशलतापूर्वक और नियमित रूप से कार्य करे। निदेशक और प्रशिक्षु अधिकारी भी रोज केन्द्र को मानीटर करते हैं। केन्द्र मुख्यतया अकादमी में संकाय और प्रशिक्षुओं द्वारा किए गए योगदानों से चलता है।

#### **निष्कर्ष:**

अतः अकादमी प्रशिक्षु अधिकारियों को प्रशिक्षण उनके केरियर के साथ साथ व्यक्तित्व और चरित्र के समग्र विकास दोनों के लिए इनपुट प्रदान करता है। इस प्रकार सृजित बंधन समय के साथ कम नहीं होता है बल्कि प्रत्येक बीते वर्ष के साथ गहरा होता जाता है। अकादमी और 'यारोज' कई पीढीयों से आईएएडंएएस अधिकारियों की मातृ संस्था बन गई है और आने वाले कई वर्षों तक जारी रहेगी।

अन्तर्राष्ट्रीय डेस्क से

अन्तर्राष्ट्रीय डेस्क से

भारत के सर्वोच्च लेखापरीक्षा संस्थान की अन्तर्राष्ट्रीय भूमिका निम्नलिखित क्षेत्रों तक विस्तारित हैं:

- इन्टोसाई
- एसोसाई
- अन्य साई के साथ द्विपक्षीय संबंध
- अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों की लेखापरीक्षा
- भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक उपरोक्त एजेंसियों में महत्वपूर्ण स्थिति रखते हैं। इनमें से प्रमुख हैं नोलेज शेयरिंग और नोलेज सर्विसेस (केएससी) पर इंटोसाई समिति की अध्यक्षता, आईटी आडिट (डब्ल्यूजीआईटीए) पर इंटोसाई वर्किंग ग्रुप, यूएन और उसकी एजेंसियों के बाहरी लेखापरीक्षकों का पेनल, इत्यादि। भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक एसोसाई के भी अध्यक्ष हैं। साई इंडिया के सक्रिय भागीदारी के कुछ हाल ही के प्रमुख कार्यक्रम थे:
- 10-12 फरवरी 2014 से कुवैत में हुई आईटी आडिट पर इंटोसाई वर्किंग ग्रुप की 23वीं बैठक। बैठक की अध्यक्षता श्री शशि कान्त शर्मा, भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक और वर्किंग ग्रुप के अध्यक्ष द्वारा की गई थी। 23वीं बैठक में 30 सदस्य देशों से 63 प्रतिनिधियों ने भाग लिया था। साई के सदस्यों ने विभिन्न परियोजनाओं पर अपनी प्रगति रिपोर्ट प्रस्तुत की थी और देशीय दस्तावेज भी प्रस्तुत किए थे। प्रस्तुत की गई सभी प्रगति रिपोर्टें और देशीय दस्तावेजों की सराहना वर्किंग ग्रुप के सदस्यों द्वारा की गई थी।



- ग्लोबल आडिट लीडरशिप फोरम (जीएलएफ)-जिसे पूर्व में ग्लोबल वर्किंग ग्रुप के रूप से जाना जाता था, 19 महालेखाकारों का चयनित ग्रुप प्रदान करता है जो वार्षिक रूप से उनकी सरकारों के वर्तमान और उभरते चिन्ता के मामलों पर संगठित पर सूचित चर्चा और सूचना साझा करने और घनिष्ठ रूप से कार्य करने के अवसर ढूंढते हैं। जीएलएफ की पहली बैठक मेक्सिको सिटी, मेक्सिको में 21-23 मई 2014 को हुई थी और उसमें भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक श्री शशि कान्त शर्मा ने भाग लिया और उनके प्रतिनिधिमण्डल जिसमें श्री जगबंस सिंह महानिदेशक, और श्री अनादि मिश्रा, सीएजी के सचिव शामिल थे। उपरोक्त बैठक में साई इंडिया ने 'सिटिजन ऐनगेजमेंट प्रेक्टिसिस: सर्वोच्च लेखापरीक्षा संस्थानों की लेखापरीक्षा के साथ सहक्रियाशील सामाजिक लेखापरीक्षा' पर एक कन्ट्री पेपर प्रस्तुत किया था।
- भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक श्री शशिकांत शर्मा उनके प्रतिनिधिमंडल जिसमें श्री पराग प्रकाश, महानिदेशक, और श्री अनादि मिश्रा सीएजी के सचिव शामिल थे ने 25 से 27 मार्च 2014 में माल्टा में हुई xxii राष्ट्रमंडल महालेखाकार सम्मेलन (सीएजीसी) में भाग लिया जिसका विषय 'रिपोर्टिंग की प्रभावकारिता और लेखापरीक्षण निष्कर्षों की सूचना में सुधार के लिए सर्वोच्च लेखापरीक्षा संस्थानों के स्वतंत्रता सुरक्षित करना है'।

विषय के निम्नलिखित दो उपविषय थे:

प्रभावी साई रिपोर्टों के लिए साई की स्वतंत्रता सुनिश्चित करना।

मुख्य श्रोतागणों को लेखापरीक्षा निष्कर्षों की प्रभावी सूचना।

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक ने दूसरे उपविषय की कार्यवाही की। सम्मेलन में यह निर्णय लिया गया था कि राष्ट्रमंडल महालेखाकार का xxiii सम्मेलन 2017 में भारत में आयोजित किया जाएगा।

- नॉलेज शेयरिंग और नॉलेज सेवाओं पर इंटोसाई समिति की स्टिअरिंग समिति की 6वीं बैठक 14-15 अक्टूबर 2014 को कायरो, इजिप्ट में आयोजित की गई थी। 6वीं केएससी स्टिअरिंग समिति की बैठक का मुख्य उद्देश्य केएससी के अंतर्गत सामूहिक रूप से वर्किंग ग्रुप और टास्क फोर्स द्वारा प्राप्त प्रगति की उनके द्वारा 2011-2016 की अद्यतित इंटोसाई नीतिगत योजना के साथ क्रमबद्धता योजना से किए जाने वाले कार्यक्रमों और गतिविधियों के साथ संबंध में समीक्षा करना था।
- विशिष्ट लेखापरीक्षा पर इंटोसाई विकास इनिशिएटिव (आईडीआई) ग्लोबल कार्यक्रम-आईटी लेखापरीक्षा (एसोसाई एवं पासाई क्षेत्र) के अन्तर्गत लेखापरीक्षा योजना बैठक और सबजेक्ट मेटर एक्सपर्ट की एक बैठक 6-17 अक्टूबर 2014 से लेखापरीक्षा की अन्तर्राष्ट्रीय प्रणाली के सूचना केन्द्र (आईसीसा) में आयोजित की गई थी। उपरोक्त



बैठक में श्री नीलेश कुमार साह, म.ले (ले एवं ह)-I उत्तर प्रदेश और श्री अनिंदया दास गुप्ता, निदेशक (आईटी लेखापरीक्षा) आईसीसा ने भाग लिया था।

- इसके अलावा विभिन्न साई द्वारा आयोजित इंटोसाई में उपरोक्त घरेलू और अन्तर्राष्ट्रीय कार्यो में भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक और साई इंडिया से अन्य नामित अधिकारियों ने 16 अन्य बैठको/सेमिनारों में भाग लिया था।

**बीजिंग, चीन में XXI इंकोसाई 2013 के दौरान साई-यूक्रेन के साथ एमओयू पर हस्ताक्षर किए गए**

भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक ने 25 अक्टूबर 2013 को साई-यूक्रेन के साथ एमओयू पर हस्ताक्षर किए और दक्षिण अफ्रिका, वियतनाम, नेपाल और भूटान के साई के साथ शिष्टाचार बैठकों में भी भाग लिया।



**भूटान के साई के साथ एमओयू का नवीकरण**

सहयोग के लिए मौजूदा समझौता ज्ञापन के नवीकरण के लिए भूटान के महालेखाकार के आमंत्रण पर भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक ने 22-26 अप्रैल 2014 को श्री आर श्री श्री निवासन, प्रधान निदेशक और श्री अनादि मिश्रा, सीएजी के सचिव के प्रतिनिधिमण्डल के साथ भूटान यात्रा की।



### 6वां इंडो-कुवैत संयुक्त सेमिनार

6वां इंडो कुवैत संयुक्त सेमिनार साई कुवैत द्वारा 14 से 17 अप्रैल 2014 को 'पर्यावरण लेखापरीक्षण' पर आयोजित किया गया था। साई इंडिया से श्री बलविंदर सिंह, अपर उप नियंत्रक-महालेखापरीक्षक और श्री एम के विश्वास, महानिदेशक भागीदार थे और साई कुवैत से प्रतिनिधिमण्डल के सदस्य थे श्री तारेक सुलेमान अलकंदारी, नियंत्रक, श्री खालेद अमीन अलवाधी, मुख्य लेखापरीक्षक और श्री तलाल तारेक अलवुहेब, सहायक लेखापरीक्षक थे। दोनों साई ने पर्यावरण लेखापरीक्षा पर दो पेपर प्रस्तुत किए और पर्यावरण लेखापरीक्षा के लिए लेखापरीक्षा तकनीक और दिशानिर्देशों की चर्चा की।



## 14वां इंडो-पोलिश सेमिनार

14वां इंडो पोलिश सेमिनार, वारसॉ पोलैंड में 'लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के विश्लेषण' पर 30 जून से 4 जुलाई 2014 को आयोजित किया गया था। श्री एन्ड्र्यू लांगस्टे महानिदेशक और श्री एस.ए. बाथ्यू, प्रधान महालेखाकार ने सेमिनार में भाग लिया। साई इंडिया द्वारा सेमिनार में एक लम्बी आईटी लेखापरीक्षा परियोजना की समझ: भारतीय विशिष्ट पहचान प्राधिकरण (यूआईडीएआई) और तमिलनाडू में भू अभिलेखों के कम्प्यूटरीकरण पर आईटी लेखापरीक्षा रिपोर्ट के विश्लेषण' पर दो कन्ट्री पेपर प्रस्तुत किए गए थे।

## इंडो-चीन सेमिनार

साई इंडिया ने 27-29 नवम्बर 2014 से कोच्ची में 'लोक ऋण की लेखापरीक्षा' विषय पर इंडोचीन सेमिनार का आयोजन किया। चीनी प्रतिनिधिमण्डल में श्री युआन ये, उप महालेखाकार की अगुवाई में चार सदस्य शामिल थे। साई इंडिया से श्री ए के सिंह उप नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की अगुवाई में तीन सदस्यों का प्रतिनिधिमण्डल था।

## अन्य गतिविधियां

महालेखापरीक्षक नेपाल और नियंत्रक-महालेखापरीक्षक बांग्लादेश से अनुरोध के आधार पर साई इंडिया ने क्रमशः 16 जून से 7 जुलाई 2014 और 3-30 जून 2014 से क्रमशः साई नेपाल और साई बांग्लादेश की पीयर समीक्षा की। इसका उद्देश्य इंटोसाई द्वारा तैयार किए गए निष्पादन मापन फ्रेमवर्क के संदर्भ के साथ दोनों साई के निष्पादन का मूल्यांकन करना था। साई नेपाल की पीयर समीक्षा का दल नेतृत्व श्री पुरुषोत्तम तिवारी, प्रधान निदेशक और साई बांग्लादेश के संबंध में श्री जी, भट्टाचारजी, महानिदेशक द्वारा किया गया था। साई नेपाल की पीयर समीक्षा की अन्तिम रिपोर्ट भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के अनुमोदन के बाद नवम्बर 2014 में जारी की गई थी। साई बांग्लादेश के संबंध में रिपोर्ट को अन्तिम रूप दिया जा रहा है।

## लेखापरीक्षकों का यूएन बोर्ड (यूएनबीओए)

संयुक्त राष्ट्र महासभा ने 1 जुलाई 2014 से 30 जून 2020 की अवधि के लिए भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक की नियुक्ति लेखापरीक्षकों के यूएन बोर्ड के एक सदस्य के रूप में अनुमोदित की।

## भारत के सीएजी का लेखापरीक्षा पोर्टफोलिया

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक प्रति वर्ष निम्नलिखित यूएन संगठनों/एजेंसियों की वित्तीय/प्रमाणन, निष्पादन, अनुपालन लेखापरीक्षा करते हैं:

- यूनाइटेड नेशन्स पीस कीपींग आपरेशन्स (यूएनपीकेओ)
- यूनाइटेड नेशन्स चिल्ड्रन फंड (यूनिसेफ)
- यूएन यूनिवर्सिटी (यूएनयू)
- यूनाइटेड नेशन्स ज्वाइंट स्टाफ पेंशन फंड (यूएनजेएसपीएफ)
- यूएन फ्रेमवर्क कन्वेंशन आन क्लाइमेट चेंज (यूएनएफसीसी)
- यूएन कन्वेंशन टू काम्बेट डिसर्टिफिकेशन (यूएनसीसीडी)
- यूएन इंस्टीट्यूट फार ट्रेनिंग एंड रिसर्च (यूएनआईटीएआर)
- यूएन एस्क्रो एकाउंट
- पोर्शन आफ यूएन हेडक्वार्टर (प्रोक्यूटरमेंट, एचआरएम, मानवाधिकार का उच्चायोग, जेनेवा में यूएन कार्यालय)
- विश्व खाद्य कार्यक्रम (डब्ल्यूएफपी)
- प्रवासन के लिए अंतर्राष्ट्रीय संगठन (आईओएम)
- विश्व बौद्धिक संपदा संगठन (डब्ल्यूआईपीओ)
- अन्तर्राष्ट्रीय परमाणु ऊर्जा एजेंसी (आईईए)
- यूएन विश्व पर्यटन संगठन (यूएनडब्ल्यूटीओ)

### **संयुक्त राष्ट्र के बाहरी लेखापरीक्षकों का पैनल और उसका तकनीकी ग्रुप**

यूएन के बाहरी लेखापरीक्षक (लेखापरीक्षकों के बोर्ड के सदस्य) और उसकी विशेष एजेंसियाँ 'संयुक्त राष्ट्र के बाहरी लेखापरीक्षकों के पैनल' का गठन करती हैं। पैनल दुनिया भर में लेखाकंन/लेखापरीक्षण प्रथाओं में विकास के मामलों को सम्बोधित करने के लिए वर्ष में एक बार बैठक करते हैं। यूएन के बाहरी लेखापरीक्षक या उसकी विशिष्ट एजेंसी होने के नाते हम 1993 से पैनल के सदस्य रहे हैं। सीएजी 2011 से 2013 तक पैनल के अध्यक्ष थे और इस अवधि के दौरान महानिदेशक (आईआर) पैनल के तकनीकी दल के संयोजक थे।

## संचार

- [लेखापरीक्षा के प्रकारों पर दिशानिर्देश नोट](#)
- [लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के प्राक्कथन पर दिशानिर्देश नोट](#)
- [सीएजी द्वारा लेखापरीक्षा के लिए निजी क्षेत्र रिकार्डों की सीधी पहुंच पर दिशानिर्देश नोट-प्रोटोकाल](#)
- [लेखापरीक्षा गुणवत्ता प्रबंधन फ्रेमवर्क 2014 पर संशोधित दिशानिर्देश](#)
- [‘विकासशील सिफारिशों’ पर दिशानिर्देश नोट](#)

## ‘लेखापरीक्षा के प्रकार’ पर दिशानिर्देश नोट

### संचार

‘लेखापरीक्षा के प्रकार’ पर दिशानिर्देश नोट

संदर्भ सं. III/जे/19-328-पीपीजी/23-2013 दिनांक 17 अक्टूबर 2013

लेखापरीक्षा पद्धति यह है कि भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का कार्यालय, लेखापरीक्षकों द्वारा अपना कार्य करने में मानकों और प्रथाओं को कैसे संहिताबद्ध करता है। इससे हमारे कार्य को मजबूती और अनुशासन मिलता है और यह संरचना प्रदान करता है जिसमें लेखापरीक्षा दल व्यवसायिक निर्णय प्रदान करते हैं। यह है हम क्या करते हैं, हम यह क्यों करते हैं और हम यह कैसे करते हैं। साई इंडिया, इसकी कार्य प्रणाली में संरचनात्मक पहुंच, गुणवत्ता सुनिश्चित करने, मानकीकरण और पारदर्शिता का अनुसरण करने के लिए प्रतिबद्ध है। सीएजी के लेखापरीक्षण मानक और लेखापरीक्षा और लेखाओं पर विनियम इस संबंध में अपेक्षित दिशा प्रदान करते हैं।

यहां प्रस्तुत किया गया मामला लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में या किए जा रहे/किए जाने वाली लेखापरीक्षा के प्रकारों के लिए वार्षिक लेखापरीक्षा योजनाओं में प्रयोग होने वाले शब्दावलियों के बारे में है। हम लेखापरीक्षा के प्रकारों को दर्शाने के दस्तावेजीकरण में निम्नलिखित शब्दावलियों का उपयोग कर रहे हैं:

- निष्पादन लेखापरीक्षा
- वित्तीय लेखापरीक्षा
- अनुपालन लेखापरीक्षा
- लेन देनों की लेखापरीक्षा
- सीसीओ आधारित लेखापरीक्षा
- जिला लेखापरीक्षा

- विषयगत लेखापरीक्षा
- आईटी लेखापरीक्षा

शब्दवलियों के उपयोग को स्पष्ट करने की आवश्यकता महसूस की गई है। लेखापरीक्षा और लेखा विनियम, 2007 में वित्तीय, अनुपालन और निष्पादन लेखापरीक्षा के रूप में लेखापरीक्षा के प्रकारों को स्पष्ट रूप से परिभाषित किया गया है। इसके अलावा, आईएसएसएआई 100-सार्वजनिक क्षेत्र लेखापरीक्षण के मूलभूत सिद्धांत सार्वजनिक क्षेत्र लेखापरीक्षण के प्रकारों की चर्चा वित्तीय, अनुपालन और निष्पादन लेखापरीक्षा की परिभाषाएं और इन प्रकारों के बीच भेद स्पष्ट करते हैं।

लेखापरीक्षा के प्रकारों की परिभाषाओं का कुछ स्पष्ट उद्देश्य है:

- यह उस उद्देश्य के निर्धारण में सहायक है जिनके लिए लेखापरीक्षा की जा रही है। “अनुपालन लेखापरीक्षा” का सार उस सीमा का निर्धारण करना है जिसमें नियमों और विनियमों (प्राधिकारियों) का सम्मान किया गया है। ‘वित्तीय लेखापरीक्षा’ वित्तीय विवरणों में वित्तीय स्थिति को उचित रूप से प्रस्तुत करने का आश्वासन प्रदान करती है। वित्तीय और अनुपालन लेखापरीक्षा को एक साथ किया जा सकता है जहां लेखापरीक्षक भी यह आश्वासन देता है की वित्तीय विवरणों के सही और सटीक दृष्टिकोण के अलावा निधियों को नियमों और विनियमों के अनुसार व्यय किया गया है। लागू प्राधिकारियों के साथ उचित रूप से तैयार किए गए वित्तीय विवरण और अनुपालन, अपने आप में गारंटी नहीं देते कि सार्वजनिक कार्यक्रम करदाताओं को पैसे का मूल्य प्रदान करते हैं, जो साईं के लिए कार्य के तीसरे क्षेत्र को उभारता है। “निष्पादन लेखापरीक्षण” सार्वजनिक प्रशासन में अच्छे कार्यक्रमों में सुधार पर केंद्रित है, चाहे सार्वजनिक कार्यक्रम और सेवाएं अर्थव्यवस्था, दक्षता और प्रभावकारिता के सिद्धांतों की प्राप्ति करते हो और उन परिस्थितियों या प्रथाओं की पहचान करना जो निष्पादन में रुकावट डालते हैं और लेखा परीक्षक को उचित सिफारिशें करने में सक्षम करते हैं।
- विभिन्न प्रकार की लेखापरीक्षा में भिन्न प्रकार के दिशानिर्देशों, मानकों और मजबूती और गुणवत्ता आश्वासन आवश्यकताओं की आवश्यकता होती है। चूंकि लेखापरीक्षा में लेखापरीक्षित सत्त्वों की कार्यप्रणाली जिन के प्रति मापदंडों को परखा जाता है वित्तीय, अनुपालन और निष्पादन लेखापरीक्षा में भिन्न होंगे, लेखापरीक्षा प्रक्रियाएं भिन्न तरीके से अभिकल्पित हैं। उदाहरण के लिए, अनुपालन लेखापरीक्षा में सामान्यता, मापदंड लेखा परीक्षित सत्त्व के शासित के नियमों के भाग के रूप में उपलब्ध है, किंतु निष्पादन लेखापरीक्षा के मामले में बेंचमार्क, जिनके प्रति कार्यक्रम या सत्त्व के निष्पादन को परखा जाता है सरल तरीके से उपलब्ध नहीं हो सकता है।

- लेखापरीक्षा के प्रकार उद्देश्यों द्वारा निर्धारित होते हैं। लेखापरीक्षा नियमों और विनियमों या अभिप्रेत उद्देश्यों की प्राप्ति के साथ या तो वित्तीय विवरणों पर आश्वासन या अनुपालन पर आश्वासन प्राप्त करने के लिए आयोजित की जाती है। यह सार्वजनिक क्षेत्र लेखापरीक्षा के विभिन्न आयाम हैं।
- अंतर्राष्ट्रीय सर्वोच्च प्रथाओं में अपेक्षित है कि प्रत्येक लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली और अपनाए गए मानकों को दर्शाएं। यह तभी संभव है यदि लेखापरीक्षा प्रकारों के बारे में स्पष्टता हो।

तथापि, यह नहीं कहा जा सकता कि लेखापरीक्षा के प्रकार का संयोजन संभव नहीं है। वित्तीय+ अनुपालन या अनुपालन+ निष्पादन या कोई अन्य संयोजन के उद्देश्य वाली लेखापरीक्षा को आयोजित करना संभव है। ऐसी लेखापरीक्षा के मामलों में प्रमुख प्रकार की लेखापरीक्षा के विषय को बनाए रखना होता है।

उपरोक्त अन्तरों को ध्यान में रखते हुए यह अनिवार्य है कि लेखापरीक्षा योजना बनाते समय इन भिन्नताओं को ध्यान में रखा जाए और तदनुसार लेखापरीक्षा संसाधनों को आवंटित किया जाए।

यह अनिवार्य है कि लेखापरीक्षक के प्रकार को स्पष्ट रूप से बताया जाए ताकि बाहरी पणधारकों द्वारा इस प्रक्रिया को पारदर्शी और आसान रूप से समझा जा सके।

साई इंडिया में उचित रूप से आईएसएसआई को अपनाने की प्रतिबद्धता के साथ और साई निष्पादन मापन ढांचे के डिजाइन के भागीदार होने के नाते लेखापरीक्षा कार्यपद्धति का विषय अनुरक्षण करना अनिवार्य हो गया है।

विभाग में वर्तमान में प्रयुक्त होने वाली विशिष्ट शब्दावलियां हैं:

- **लेनदेन की लेखापरीक्षाएं-** समान्यता अनुपालन लेखापरीक्षा को सूचित करने के लिए उपयोग की जाती है।
- **सीसीओ आधारित लेखापरीक्षाएं-** मुख्य रूप से अनुपालन लेखापरीक्षा है या जिसे हम लेन-देन लेखापरीक्षा कहते हैं। पूर्व डीडीओ आधारित लेखापरीक्षा से इन लेखापरीक्षाओं में महत्वपूर्ण अंतर है कि यह टॉप डाउन एप्रोच है और एकीकृत लेखापरीक्षा की ओर एक प्रयास है। इन लेखापरीक्षाओं में निष्पादन लेखापरीक्षा की कुछ विशेषताएं भी शामिल हैं।
- **जिला लेखापरीक्षा-** जिले की लेखापरीक्षा, अनुपालन की विशेषताओं के साथ-साथ निष्पादन लेखापरीक्षा की विशेषताओं का संयोजन है, यह जिले की लेखापरीक्षा प्रोफाइल प्रदान करने के लिए की जाती है।

- **विषयगत लेखापरीक्षा-** यह वह शब्दावली जो लेखापरीक्षाओं के लिए उपयोग होती है, जिसके अनुपालन और निष्पादन लेखापरीक्षा दोनों उद्देश्य होते हैं। ऐसी लेखापरीक्षा का उद्देश्य सभी क्षेत्रों या लेखापरीक्षा सत्त्व में विशेष लेखापरीक्षा उद्देश्य पर केंद्रित होता है। यह लेखापरीक्षा मूल रूप से अनुपालन या निष्पादन लेखापरीक्षा हो सकते हैं। तथापि, वर्तमान में विषयगत लेखापरीक्षा वार्षिक लेखापरीक्षा योजना और अंतिम लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को डिजाइन करते समय लेखापरीक्षा की भिन्न श्रेणी के रूप में दर्शाए गए हैं, जो एक गलत प्रभाव डालते हैं कि विषयगत लेखापरीक्षा, लेखापरीक्षा के भिन्न प्रकार हैं।
- **आईटी लेखापरीक्षा-** आईटी योग्य परिवेश या आईटी आधारित प्रणाली में की गई लेखापरीक्षा को आईटी लेखापरीक्षा कहा जाता है। अधिकतर आईटी लेखापरीक्षाएं उनकी प्रकृति से अनुपालन लेखापरीक्षा होती हैं।

उपरोक्त विश्लेषण, विभाग में लेखापरीक्षा दस्तावेजीकरण में उचित शब्दावलियां के प्रयोग पर फोकस के लिए प्रस्तुत किया गया है। उचित अनुप्रयोग के लिए सभी आंतरिक पणधारकों को निम्नलिखित दिशानिर्देश प्रदान किए जा रहे हैं:

- सार्वजनिक क्षेत्र लेखापरीक्षा में तीन प्रकार की लेखापरीक्षा होती है अर्थात वित्तीय, अनुपालन और निष्पादन। इन प्रत्येक प्रकार की लेखापरीक्षाओं के लिए विशिष्ट मानक लागू हैं जिन्हें लागू करने की आवश्यकता है।
- तथापि, इन लेखापरीक्षाओं का संयोजन करना संभव है। इन मामलों में, प्रमुख प्रकार के लागू मानक प्रयुक्त होंगे, जब तक कि संयोजन लेखापरीक्षा के लिए विशिष्ट दिशानिर्देश उपलब्ध हो।
- आईटी लेखापरीक्षा, पर्यावरण लेखापरीक्षा इत्यादि वह लेखापरीक्षा है जो उन विशेष क्षेत्र में या एक विशेष कार्यपद्धति का प्रयोग कर लिए जाते हैं। आईटी क्षेत्र या पर्यावरणीय क्षेत्र में अनुपालन और निष्पादन लेखापरीक्षा करना संभव है। आईटी लेखापरीक्षा तकनीकें, वित्तीय, अनुपालन या निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए उपयोग की जा सकती हैं।
- नीतिगत लेखापरीक्षा योजना या वार्षिक लेखापरीक्षा योजना के दौरान संसाधन आवंटित करते समय लेखापरीक्षा के प्रकारों को ध्यान में रखा जाना चाहिए। प्राथमिकता के अनुसार कुल संसाधन वित्तीय, अनुपालन और निष्पादन लेखापरीक्षा में विभाजित किए जाने चाहिए।
- निष्पादन मापन और पीयर समीक्षा में लेखापरीक्षा के प्रकारों के बीच एक स्पष्ट सीमांकन प्रत्याशित है। यदि लेखापरीक्षा के प्रकारों के बारे में स्पष्टता हो तो गुणवत्ता आश्वासन और गुणवत्ता नियंत्रण प्रक्रिया लेखापरीक्षा के प्रकारों के अनुसार लागू मानकों के रूप में भिन्न होती हैं।



- लेखापरीक्षा के प्रकार के निर्धारण को लेखापरीक्षा कार्य के उद्देश्य और लेखापरीक्षा आश्वासन के प्रकार जिसे वह प्रदान करने का प्रयास कर रहे हो द्वारा निर्देशित होना चाहिए।
- वैकल्पिक शब्दावलियों जैसे विषयगत लेखापरीक्षा, सीसीओ आधारित लेखापरीक्षा अथवा जिला लेखापरीक्षा से व्यवसायिकता और स्पष्टता के हित में लेखापरीक्षा योजना तैयार करते समय या प्रतिवेदन में संरचना में डालने से बचना चाहिए।
- तथापि, यह आवश्यक नहीं है कि लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के विषय या लेखापरीक्षा विषय (यदि यह रिपोर्ट का भाग है) में वित्तीय, अनुपालन या निष्पादन लेखापरीक्षा जैसे शब्द होने चाहिए। प्रतिवेदन का विषय या प्रसंग लेखापरीक्षा की विषय वस्तु को दर्शाना चाहिए।

## लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के प्राक्कथन पर दिशानिर्देश नोट

### संचार

लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के प्राक्कथन पर दिशानिर्देश नोट

संदर्भ संख्या. 70- 160- पीपीजी/ 44- 2013 दिनांक अप्रैल 4, 2014.

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के प्राक्कथन में कुछ एकरूपता और सुसंगति लाने की आवश्यकता महसूस की गई है। प्राक्कथन अनिवार्य रूप से पाठक को एक झलक और कार्यक्षेत्र संप्रेषित करता है। अतः यह आवश्यक है कि निम्नलिखित अनिवार्य घटक संघ और राज्य सरकारों के सभी लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के प्राक्कथन में मौजूद होने चाहिए।

### अधिदेश

संवैधानिक अधिदेश कि प्रतिवेदन राष्ट्रपति/राज्यपाल, जैसा भी मामला हो, को प्रस्तुत करने हेतु संविधान के अनुच्छेद 151 के अंतर्गत तैयार किया गया है को विशेष रूप से सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों (पीएसयू) पर तैयार किए गए प्रतिवेदनों के अलावा सभी प्रतिवेदनों में उल्लेख किया जाना चाहिए।

विशिष्ट रूप से पीएसयू की लेखापरीक्षा से संबंधित प्रतिवेदनों के मामले में, कंपनी अधिनियम, 1956 की धारा 619 के अंतर्गत उपलब्ध अधिदेश के बारे में एक संदर्भ दिया जाना चाहिए। सीएजी (डीपीसी) अधिनियम की धारा 19(1) के अंतर्गत किए गए लेखे/ लेखापरीक्षा की अनुपूरक प्रकृति के बारे में भी एक संदर्भ दिया जाना चाहिए।

किसी अन्य प्रतिवेदन के लिए सीएजी (डीपीसी) अधिनियम के प्रावधानों का उल्लेख करने की कोई आवश्यकता नहीं है।

### प्रतिवेदन का कार्य क्षेत्र

प्रतिवेदन का कार्य क्षेत्र निम्नलिखित 4 उप-घटकों को कवर करेगा:

- **प्रतिवेदन का वर्ष-** उस मामले में जो प्रतिवेदन वार्षिक आधार अर्थात् राज्य वित्त पर प्रतिवेदन, अनुपालन और निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन, पर तैयार की जाती है, उस वर्ष के बारे में एक संदर्भ दिया जाना चाहिए जिसके लिए प्रतिवेदन तैयार किया गया हो।

तथापि, एकल लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के मामले में समाप्त वर्ष के लिए----- का उल्लेख करने की कोई आवश्यकता नहीं है।

- **लेखापरीक्षित सत्त्व-** उन विभागों के नाम जिनके लेखापरीक्षा परिणाम प्रतिवेदन में कवर किए गए हो का उल्लेख किया जा सकता है। यह विभाग की पुनः संरचना और विभिन्न भागों में रिपोर्ट के विभाजन के बाद आवश्यक हो गया है। एक संदर्भ यह भी दिया जा सकता है कि इस विशेष प्रतिवेदन में कवर नहीं किए गए विभागों को अन्य प्रतिवेदनों में प्रस्तुत किया जाएगा। तथापि, संघ सरकार की प्रतिवेदन संख्या 1 में और राज्य वित्त के प्रतिवेदन में लेखापरीक्षा के अंतर्गत विभाग के नाम का उल्लेख करने की आवश्यकता नहीं है क्योंकि यह प्रतिवेदन संग्रह संबंधित सरकार को कवर करते हैं। एकल प्रतिवेदन के मामले में लेखापरीक्षा के अंतर्गत विषय वस्तु का उल्लेख किया जा सकता है।
- **लेखापरीक्षा के प्रकार-** प्राक्कथन में लेखापरीक्षा की प्रकृति अर्थात् कि इस लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में निष्पादन/ वित्त/ अनुपालन लेखापरीक्षा, जैसा भी लागू हो, के परिणाम शामिल हैं, के बारे में सूचना शामिल होनी चाहिए।
- **लेखापरीक्षा की अवधि-** प्राक्कथन में उस अवधि जिस के संबंध में इस प्रतिवेदन के मामलों के बारे में बताया गया हो की अवधि स्पष्ट होनी चाहिए। यह उल्लेख किया जाना चाहिए कि कुछ मामले पूर्व वर्षों या आगामी वर्षों से संबंधित भी हो सकते हैं जैसा लागू हो आवश्यक हो सकता है।

### **मानक**

प्राक्कथन में यह उल्लेख होना चाहिए कि लेखापरीक्षा नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षण मानकों के अनुरूप की गई है।

### **आभार**

एकल प्रतिवेदनों के मामले में कार्यकारी द्वारा किए गए सहयोग के आभार के बारे में उल्लेख किया जाना चाहिए। तथापि, अन्य प्रतिवेदनों के मामले में आभार प्रासंगिक अध्यायों में दर्शाया जा सकता है। विभिन्न प्रकार के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के लिए डिज़ाइन किए गए प्रारूप सलंगन किए जाते हैं। यदि आवश्यक हो तो संबंधित प्रतिवेदन के डीएआई/एडीएआई के अनुमोदन के साथ संरचना और भाषा में आशोधन किए जा सकते हैं।

### **ड्राफ्ट प्राक्कथन**

(आर्थिक (राजस्व सहित) और सामान्य एवं समाजिक सेवा क्षेत्रों से संबंधित प्रतिवेदनों पर लागू)

मार्च को समाप्त वर्ष (प्रासंगिक वर्ष) के लिए यह प्रतिवेदन भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अंतर्गत राष्ट्रपति/ राज्यपाल (राज्य का नाम) को प्रस्तुत करने के लिए तैयार किया गया है। इस प्रतिवेदन में विभाग (प्रतिवेदन के कवर किए गए विभाग का नाम) सहित संघ सरकार के विभाग/सरकार (राज्य का नाम) के अंतर्गत (आर्थिक/सामान्य और सामाजिक सेवाएं) निष्पादन लेखापरीक्षा और/अनुपालन लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणाम शामिल हैं। तथापि, (सामान्य और सामाजिक सेवा/ आर्थिक) पर प्रतिवेदन से अलग और कवर नहीं किए गए विभाग (प्रतिवेदन में कवर नहीं किए गए विभागों का नाम) हैं।

यह प्रतिवेदन मार्च को समाप्त वर्ष (प्रासंगिक वर्ष) के लिए सरकारी कंपनियों और सांविधिक निगमों की लेखापरीक्षा के परिणामों से संबंधित है। (लेखापरीक्षक का कार्यक्षेत्र: वर्ष, लेखा परीक्षित सत्त्व, लेखापरीक्षा का प्रकार)।

इस प्रतिवेदन में उल्लेखित मामले वह हैं जो अवधि (प्रासंगिक वित्तीय वर्ष) के लिए नमूना लेखापरीक्षा के दौरान पाए गए थे तथा वह हैं जो पूर्व वर्षों में ध्यान में आए थे, किंतु जिन्हें पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में नहीं बताया गया था, जहां आवश्यक हो इससे पूर्व अवधि (प्रासंगिक वित्तीय वर्ष) से संबंधित मामले भी शामिल किए गए हैं (लेखापरीक्षा की अवधि)।

लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा जारी लेखा परीक्षण मामलों के अनुरूप की गई है। (मानक)।

### ***ड्राफ्ट प्राक्कथन***

(विशिष्ट रूप से पीएसयूज के साथ संबंधित प्रतिवेदनों पर लागू)

यह प्रतिवेदन मार्च को समाप्त वर्ष(प्रासंगिक वर्ष) के लिए सरकारी कंपनियों और सांविधिक निगमों की लेखापरीक्षा के परिणामों से संबंधित है।

सरकारी कंपनियों के लेखे (कंपनी अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार मानी गई सरकारी कंपनियों सहित कंपनियां) कंपनी अधिनियम, 1956 की धारा 619 के प्रावधानों के अंतर्गत भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षित हैं। कम्पनी अधिनियम के अन्तर्गत नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा नियुक्त किये गए संवैधानिक लेखापरीक्षकों (सनदी लेखाकार) द्वारा प्रमाणित लेखे अधिकारियों द्वारा पूरक लेखापरीक्षा के अध्यधीन हैं तथा सीएजी अपनी टिप्पणी देता है अथवा संवैधानिक लेखापरीक्षकों के प्रतिवेदन में जोड़ता है। इसके अतिरिक्त, ये कम्पनियाँ सीएजी द्वारा नमूना लेखापरीक्षा के भी अध्यधीन हैं।

एक सरकारी कम्पनी अथवा निगम के लेखाओं के संबंध में रिपोर्टें नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियाँ तथा सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 19-ए के प्रावधानों के

अन्तर्गत संसद/राज्य विधानसभा (जैसा लागू हो) के समक्ष रखने के लिए सीएजी द्वारा सरकार को प्रस्तुत की जाती हैं।

(उन निगमों तथा प्राधिकरणों को संदर्भ दिया जा सकता है जिनके लेखे निर्धारित करते हैं कि वे सीएजी की विशिष्ट लेखापरीक्षा की परिधि में आते हैं, यदि लागू हो)

इस प्रतिवेदन में दर्शाये गए मामले वे हैं, जो अवधि (संबंधित वित्तीय वर्ष) की नमूना लेखापरीक्षा के दौरान देखे गए और जो पिछले वर्षों में देखे गए, परन्तु जिन्हें पिछले लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में बताया नहीं जा सका; जहाँ आवश्यक था, अवधि के बाद (संबंधित वित्तीय वर्ष) से संबंधित मामलें भी शामिल किये गए हैं। लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा जारी किये गए लेखापरीक्षण मानकों के अनुरूप की गई है।

### **मसौदा प्राक्कथन**

(स्टैंड एलोन प्रतिवेदनों पर लागू)

मार्च को समाप्त होने वाले वर्ष (संबंधित वर्ष) के लिए यह प्रतिवेदन भारतीय संविधान के अनुच्छेद 151 के अन्तर्गत राष्ट्रपति/राज्यपाल (राज्य का नाम) को प्रस्तुत करने के लिए तैयार की गई है।

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के इस प्रतिवेदन में (लेखापरीक्षा में शामिल की गई अवधि) में (विषय वस्तु) की निष्पादन/अनुपालन लेखापरीक्षा के परिणाम शामिल हैं।

यह लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा जारी किये गए लेखापरीक्षण मानकों के अनुरूप की गई है।

लेखापरीक्षा लेखापरीक्षा प्रक्रिया के प्रत्येक चरण में (विभाग से) प्राप्त सहयोग के लिए आभार व्यक्त करता है।

### **मसौदा प्राक्कथन**

राज्य वित्तीय प्रतिवेदन पर लागू।

- यह प्रतिवेदन संविधान के अनुच्छेद 151 के अन्तर्गत (राज्य का नाम) राज्यपाल को प्रस्तुत करने के लिए तैयार की गई है।
- प्रतिवेदन के अध्याय I तथा II में 31 मार्च (संबंधित वर्ष) को समाप्त होने वाले वर्ष के लिए राज्य सरकार के क्रमशः वित्त लेखाओं तथा विनियोजन लेखाओं की जाँच से

सामने आने वाले मामलों पर लेखापरीक्षा आपत्तियाँ शामिल हैं, जहाँ आवश्यक है, वहाँ सरकार (जैसा अनुप्रयोज्य है) से सूचना प्राप्त की गई है।

- 'वित्तीय रिपोर्टिंग' पर अध्याय III वर्तमान वर्ष के दौरान विभिन्न वित्तीय नियमों, प्रक्रियाओं तथा निर्देशकों की राज्य सरकार द्वारा अनुपालना का विहंगावलोकन तथा स्थिति दर्शाता है।
- विभिन्न विभागों में निष्पादन लेखापरीक्षा तथा संव्यवहारों की लेखापरीक्षा के निष्कर्षों वाले प्रतिवेदन तथा वैधानिक निगमों, बोर्ड तथा सरकारी कम्पनियों की लेखापरीक्षा से उत्पन्न आपत्तियाँ तथा राजस्व प्राप्तियों पर आपत्तियों वाले प्रतिवेदन अलग अलग प्रस्तुत किए गए हैं।

## सीएजी द्वारा लेखापरीक्षा हेतु निजी क्षेत्र के अभिलेखों तक सीधी पहुँच पर दिशानिर्देश टिप्पणी प्रोटोकाल

### जर्नल के बारे में

सीएजी द्वारा लेखापरीक्षा हेतु निजी क्षेत्र के अभिलेखों तक सीधी पहुँच पर दिशानिर्देश टिप्पणी- प्रोटोकाल

(संदर्भ सं. 119/3-पीपीजी/2014 दिनांक 04 जुलाई, 2014)

निजी क्षेत्र के अभिलेखों तक सीधी पहुँच तथा उनकी लेखापरीक्षा करने के लिए भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (सीएजी) की कर्तव्य तथा शक्तियाँ कुछ समय से चर्चा में हैं। माननीय दिल्ली उच्च न्यायालय तथा भारत के सर्वोच्च न्यायालय द्वारा इस मुद्दे की जाँच सीएजी द्वारा निजी टेलीकॉम कम्पनियों के अभिलेखों तक पहुँच के मामले में की गई थी। माननीय न्यायालयों ने माना कि राज्य के स्वामित्व वाले संसाधनों का उपयोग करके सार्वजनिक वस्तु तथा सेवाएँ देने के उत्तरदायित्व वाली निजी कम्पनियों के अभिलेखों तक लेखापरीक्षा के लिए सीएजी की पहुँच होनी चाहिए।

स्वीकार किये गए महत्वपूर्ण तर्क, निर्णयों के पीछे औचित्य तथा उपर दर्शाये गए निर्णयों (प्रतियाँ संलग्न) के मुख्य बिन्दु, जिनका निजी क्षेत्र के संगठनों की सीएजी द्वारा लेखापरीक्षा पर व्यापक प्रभाव पड़ा है, नीचे बताए गए हैं:

### दिल्ली उच्च न्यायालय का दिनांक 6 जनवरी 2014 का निर्णय

- 'रेस कम्यूनेस' के सिद्धान्त की अनुप्रयोज्यता-'रेस कम्यूनेस' के सिद्धान्त का अर्थ है कि कुछ चीजें मानवता के लिए साझी हैं जैसे वायु, जल इत्यादि। अतः लोगों की भलाई के लिए सर्वश्रेष्ठ के रूप में इन संसाधनों का स्वामित्व राज्य में निहित किया गया है। (पैरा सं. 21)
- लाइसेंसधारक केन्द्रीय सरकार के लेखाकार हैं तथा उनसे एक जिम्मेदार व्यक्ति की तरह राजस्व वाले किसी संव्यवहार के लिए संपूर्ण, सटीक तथा ईमानदारी से लेखे बहियाँ बनाने की अपेक्षा की जाती है। (पैरा सं. 31)
- राजस्व में किसी स्रोत से प्राप्त राष्ट्र की सभी आय शामिल होगी जो भारत की समेकित निधि में क्रेडिट की जानी है। अतः केन्द्रीय सरकार के साथ लाइसेंसधारक द्वारा साझा किया गया राजस्व जो सीएफआई में जाता है, राष्ट्र की आय है तथा संविधान के अनुच्छेद 266(1) के अन्तर्गत राजस्व है। (पैरा सं. 48)

## भारत के सर्वोच्च न्यायालय का दिनांक 17 अप्रैल 2014 का निर्णय

- संविधान का अनुच्छेद 149 तथा नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (डीपीसी) अधिनियम, 1971 सार्वजनिक निधि पर कार्यकारी के संसदीय नियंत्रण हेतू है, फलस्वरूप, सीएजी द्वारा लेखापरीक्षा की परिधि में वे सभी मुद्दे आते हैं जिनकी संसद द्वारा जांच किये जाने की आवश्यकता है। (पैरा सं. 18)
- भारत के संविधान के अनुच्छेद 266 में 'भारत सरकार द्वारा प्राप्त सभी राजस्व प्राप्तियाँ हैं' तथा यह कहा गया कि सीएण्डएजी (डीपीसी) अधिनियम की धारा 13,16 तथा 18 का संयुक्त पठन यह दर्शाता है कि संघ राज्यों द्वारा समेकित निधि के संबंध में किये गए सभी संव्यवहारों की लेखापरीक्षा करना सीएजी का कर्तव्य है। (पैरा सं. 19)।
- जब राष्ट्र की सम्पदा/प्राकृतिक संसाधनों जैसे स्पैक्ट्रम का व्यापार या तो संघ, राज्य अथवा इसके साधनों अथवा निजी पार्टियों जैसे सेवा प्रदाता द्वारा किया जाता है, तो वे जनता तथा संसद के प्रति जवाबदेह हैं (पैरा सं. 37)।
- यह पता लगाने के लिए कि क्या सेवा प्रदाता को अनुचित लाभ हुआ है और भारत संघ को अनुचित हानि, एक राजस्व सहभाजन संविदा में सेवा प्रदाताओं के लेखाओं की सीएजी जाँच अत्यन्त महत्त्वपूर्ण है क्योंकि, उसमें से सृजित राजस्व भारत की समेकित निधि में जमा होना है (पैरा सं. 41)
- 'सभी प्राप्तियों की लेखापरीक्षा हेतू' अभिव्यक्ति में राजस्व प्राप्तियों तथा गैर राजस्व प्राप्तियों में अन्तर नहीं किया गया है। (पैरा सं. 45)
- धारा 16 के साथ पठित धारा 13 स्पष्ट करती है कि भारत की समेकित निधि में भुगतान योग्य 'सभी प्राप्तियों की लेखापरीक्षा' तथा 'सभी संव्यवहारों की लेखापरीक्षा के लिए' न केवल संघ तथा राज्य तथा किसी अन्य प्राधिकरण अथवा निकाय, जैसा निर्धारित किया गया है अथवा संसद द्वारा बनाए गए किसी कानून के अन्तर्गत है, के लेखे होंगे बल्कि सभी संव्यवहारों की लेखापरीक्षा करनी है जो संघ एवं राज्य ने किये हैं जिनका समेकित निधि से संबंध है, विशेषकर तब जब प्राप्तियों का राजस्व सहभाजन से सीधा संबंध है। (पैरा सं. 45)
- जब तक मुख्य अभिलेखों की जाँच नहीं की जाती जो सेवा प्रदाताओं के विशिष्ट संरक्षण में हैं, यह पता लगाना संभव नहीं होगा कि भारत संघ को करार के अनुसार लाइसेंस शुल्क तथा स्पैक्ट्रम प्रभारों के माध्यम से राजस्व का पूरा हिस्सा प्राप्त हुआ है। (पैरा सं. 48)
- वास्तव में इस प्रकार सीएजी यूएस सेवा प्रदाताओं के लेखाओं की लेखापरीक्षा नहीं कर रहा है, बल्कि यह पता लगाने के लिए सभी प्राप्तियों की जाँच कर रहा है कि संघ लाइसेंस शुल्क तथा स्पैक्ट्रम प्रभारों के माध्यम से अपना उचित हिस्सा प्राप्त कर रहा



है, जिसके लिए यह राजस्व सहभाजन के माध्यम से विधिक रूप से हकदार है। (पैरा सं. 50)

- सीएजी का कार्य अलग तथा स्वतंत्र है एवं यह खण्ड 22.5 के अन्तर्गत डीओटी द्वारा की गई अथवा खण्ड 22.6 के अन्तर्गत विशेष लेखापरीक्षा के समान नहीं है (पैरा सं. 51)

### **बदलते लेखापरीक्षा परिवेश में सीएजी की भूमिका**

सारतः, ये निर्णय बल देते हैं कि सीएजी के कर्तव्यों तथा शक्तियों की, संविधान के मूल ढाँचे का भाग होने के नाते, जवाबदेहिता की बदलती आवश्यकताओं तथा अपेक्षाओं को पूरा करने के लिए व्याख्या तथा कार्यान्वयन किया जाना है। वर्तमान परिदृश्य में, निजी क्षेत्र के संगठनों के अभिलेखों की सीएजी द्वारा लेखापरीक्षा के उद्देश्य का इस प्रकार वर्णन किया जा सकता है:

- एक स्वतंत्र आश्वासन उपलब्ध कराना कि करार की निबन्धन एवं शर्तों का पूर्णतः पालन किया गया है।
- जनता के विधिक हित की सुरक्षा में सहायता करना
- संसदीय निगरानी सुनिश्चित करना

एक बाहरी लेखापरीक्षक के रूप में, सरकार को सीएजी द्वारा स्वतंत्र आश्वासन आवश्यक है तथा यह कार्यकारी, सांविधिक लेखापरीक्षक तथा विनियामक की भूमिकाओं से अलग है। चूँकि ऐसे निजी क्षेत्र के अभिलेखों की लेखापरीक्षा राज्य अथवा इसकी एजेन्सियों अथवा साधनों के हितों की रक्षा के लिए है, इसलिए यह सीएजी का संवैधानिक अधिदेश है तथा उक्त निर्णयों में सही ठहराया गया है। अतः, ऐसी लेखापरीक्षाओं की विशिष्ट सुपुर्दगी की कोई आवश्यकता नहीं है।

### **प्रोटोकाल**

उभरते लेखापरीक्षा परिदृश्य में निजी क्षेत्रों के अभिलेखों के ऑकलन/लेखापरीक्षण के लिए एक नया प्रोटोकाल स्थापित करने की आवश्यकता है। इस दिशानिर्देश टिप्पणी का उद्देश्य निम्नलिखित पहलुओं पर प्रक्रिया निर्धारित करना है।

- निजी क्षेत्र की भागीदारी वाले करारों का अभिनिर्धारण
- निजी क्षेत्र के अभिलेखों तक पहुँच की आवश्यकता का निर्धारण करना
- निजी क्षेत्र के अभिलेखों की जाँच का कार्यक्षेत्र
- निजी क्षेत्र के साथ बातचीत का तरीका
- लेखापरीक्षा पार्टियों का गठन तथा क्षमता निर्माण

## निजी क्षेत्र की भागीदारिता वाले करारों का अभिनिर्धारण

क्षेत्रीय लेखापरीक्षा कार्यालयों को निजी क्षेत्र के साथ संघ तथा राज्य सरकारों तथा इसकी एजेन्सियों अथवा साधनों द्वारा किये गए सभी करारों/संविदाओं का एक मास्टर डाटा बेस तैयार करने की आवश्यकता होती है।

- सार्वजनिक वस्तुओं तथा सेवाओं की सुपुर्दगी के लिए
- निजी क्षेत्र को सार्वजनिक सम्पत्ति अथवा प्राकृतिक संसाधनों (जैसे भूमि, जल, स्पैक्ट्रम तथा उत्पत्ति सम्बंधी संसाधन) के अन्तरण से संबंध रखना यदि ऐसा अन्तरण जनहित को प्रभावित करता है।
- भारत अथवा राज्य की समेकित निधि के साथ सम्बन्ध
- जनहित पर एक प्रभाव रखना

उपर दर्शाये गए एक अथवा अधिक मानदण्डों की उपस्थिति इस उद्देश्य के लिए करारों के अभिनिर्धारण का आधार हो सकती है। ये मानदण्ड उन करारों/संविदाओं का अभिनिर्धारण करने में सहायता करेगा जिनके लिए निजी क्षेत्र के अभिलेखों तक सीएजी की पहुँच की आवश्यकता हो सकती है।

## निजी क्षेत्र के अभिलेखों तक पहुँच की आवश्यकता का निर्धारण

किसी निजी क्षेत्र के संगठन के अभिलेखों तक पहुँच का निर्णय नियंत्रक डीएआई/एडीएआई के अनुमोदन के साथ लिया जाना है। निजी क्षेत्र के अभिलेखों तक पहुँच की आवश्यकता का निर्णय मुख्यालय द्वारा मामले के आधार पर लिया जाएगा जो विषय वस्तु के जोखिम आकलन तथा केवल सरकार/सार्वजनिक सत्त्व के अभिलेखों की लेखापरीक्षा के माध्यम से अपने अधिदेश को प्रभावशाली ढंग से पूरा करने की सीएजी की योग्यता/अयोग्यता पर निर्भर करता है जो सीएजी लेखापरीक्षा परिधि में आते हैं। मुख्यालय लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र पर विचार करते हुए सीएजी के डीपीसी अधिनियम की लागू होनेयोग्य धारा का निर्णय भी करेगा जिसके तहत ऐसी लेखापरीक्षा की जानी है। ऐसी सीधी पहुँच के लिए औचित्य/आवश्यकता बताता हुआ एक स्वयंनिहित प्रस्ताव क्षेत्रीय लेखापरीक्षा कार्यालयों द्वारा मुख्यालय को भेजा जाना है। निजी क्षेत्र के अभिलेखों तक पहुँच/लेखापरीक्षा की आवश्यकता की सिफारिश करते समय निम्नलिखित पहलुओं को ध्यान में रख सकते हैं:

- संविदा में निजी क्षेत्र के संगठनों से सार्वजनिक क्षेत्र के भागीदारों अथवा किसी अन्य जन प्राधिकरण को सूचना/अभिलेखों तक पहुँच उपलब्ध कराना आवश्यक करने वाले विशिष्ट करार खण्डों का प्रावधान हो सकता है।

- अधिकतर मामलों में, विवादास्पद निजी क्षेत्र सत्त्व के साथ करार करने वाले सार्वजनिक क्षेत्र के सत्त्व के माध्यम से अपेक्षित सूचना प्राप्त करना संभव हो सकता है। सार्वजनिक क्षेत्र के सत्त्व से सबसे पहले पूछा जाना चाहिए।
- कुछ मामलों में, यह आश्वासन देना संभव नहीं होगा कि करार की निबंधन एवं शर्तों का पालन किया गया है, जब तक अन्तर्निहित अभिलेखों, जो निजी क्षेत्र संगठन के विशिष्ट संरक्षण में हैं, की जांच न की जाए।
- सभी मामलों में, महत्त्व तथा जोखिम अवधारणा पर उचित विचार किये जाने की आवश्यकता है।

### निजी क्षेत्र के अभिलेखों की जांच का कार्यक्षेत्र

निजी क्षेत्र के अभिलेखों की जांच के कार्य क्षेत्र तथा विस्तार को स्पष्ट रूप से समझने तथा नियंत्रक डीएआई/एडीएआई को औचित्य प्रस्ताव में दर्शाए जाने की आवश्यकता है। जांच का कार्यक्षेत्र निर्धारित करने के लिए निम्नलिखित कारक महत्वपूर्ण हैं:

- निजी क्षेत्र के लेखापरीक्षा अभिलेखों तक पहुंच तथा ऐसे अभिलेखों की लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने के लिए अनुपालन लेखापरीक्षा तक सीमित होनी चाहिए कि विवादास्पद करार/संविदा की निबंधन एवं शर्तों का पालन किया गया है। निजी क्षेत्र के संगठन की वित्तीय लेखापरीक्षा अथवा निष्पादन लेखापरीक्षा नहीं की जानी है।
- सार्वजनिक क्षेत्र के लेखा परीक्षित सत्त्व की निष्पादन लेखापरीक्षा के मामले में निजी क्षेत्र भागीदारों के अभिलेखों तक पहुंच की आवश्यकता हो सकती है। तथापि, ऐसे मामलों में भी, निजी क्षेत्र के अभिलेखों की लेखापरीक्षा करार/ संविदा की सहमत निबंधन एवं शर्तों की अनुपालना की जांच तक सीमित होगी।
- केवल उन्हीं मुख्य अभिलेखों की जांच की जानी है जो केवल उक्त का आश्वासन उपलब्ध कराने के लिए आवश्यक हैं; पहुंच का अनुरोध केवल ऐसे दस्तावेजों तक सीमित होना है।
- कार्यक्षेत्र में कवर की जाने वाली अवधि तथा आकलन किए जाने वाले अभिलेख स्पष्ट रूप से दर्शाए जाने चाहिए, लेखापरीक्षा खुली नहीं होनी चाहिए।

### निजी क्षेत्र के साथ अन्तःक्रिया का ढंग

निजी क्षेत्र के संगठनों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा करते समय एक संचार प्रोटोकाल की आवश्यकता होती है। संचार प्रोटोकॉल के मुख्य घटक हैं:

- निजी क्षेत्र से प्रारंभ में प्रशासनिक विभाग/ सार्वजनिक क्षेत्र के लेखा परीक्षित सत्त्व के माध्यम से बात की जानी चाहिए। संदेहों को स्पष्ट करते हुए, यदि कोई है, लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र तथा कार्यपद्धति की निजी क्षेत्र सत्त्व की व्याख्या की जानी चाहिए।
- प्रभावी समन्वय के लिए प्रशासनिक विभाग/ सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व, निजी भागीदारी तथा क्षेत्रीय लेखापरीक्षा कार्यालय से संपर्क अधिकारी नियुक्त किए जाने चाहिए। एक नियमित संचार माध्यम लेखापरीक्षा प्रबंधन में सहायता करेगा।
- लेखापरीक्षा के दौरान संबंधित प्रशासनिक विभाग/ सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्व को सभी महत्वपूर्ण विकास की जानकारी होनी चाहिए।
- लेखापरीक्षा के संचालन में सभी संभव बाधाओं को चिन्हित किया जाना चाहिए तथा उन्हें कम करने की नीतियां बनाई जानी चाहिए।

### लेखापरीक्षा पार्टियों का गठन तथा क्षमता निर्माण

प्रथम दृष्टया, कार्य क्षेत्र का ज्ञान एक बाधा नहीं है। हमारे पास इन क्षेत्रों में जैसे रेलवे, डाक एवं दूरसंचार, रक्षा में विशेष ज्ञान वाले संवर्ग हैं तथा स्टाफ इन क्षेत्रों की कार्यप्रणाली की जटिलताओं से सुपरिचित है। दूसरे क्षेत्रों जैसे तेल, सड़क तथा विद्युत में भी कार्य क्षेत्र का ज्ञान उपलब्ध है। तथापि, इन क्षेत्रों में नवीनतम विकास की सूचना रखना महत्वपूर्ण है। लेखापरीक्षा के उचित संचालन के लिए निम्नलिखित मुद्दों पर विशेष ध्यान दिया जा सकता है:

- ऐसी लेखापरीक्षाएं करने के लिए प्रतिनियुक्त लेखापरीक्षा दलों के पास दल के रूप में यह लेखापरीक्षाएं करने के लिए आवश्यक व्यावसायिक योग्यता होनी चाहिए। इसमें लेखा परीक्षित सत्त्व के क्षेत्र का ज्ञान, लेखापरीक्षा तकनीकों की अच्छी जानकारी के साथ-साथ विश्लेषणात्मक, लेखन तथा संचार कौशल शामिल होगा। एक विशिष्ट लेखापरीक्षा दल के चयन हेतु कारणों को अभिलेख पर रखा जाना चाहिए।
- विशेषीकृत क्षेत्रों में, लेखापरीक्षा दल के ज्ञान को बढ़ाने के लिए बाहरी विशेषज्ञों का उपयोग किया जा सकता है। लेखापरीक्षकों को यह मूल्यांकन करना चाहिए कि क्या और किन क्षेत्रों में बाहरी विशेषज्ञता की आवश्यकता है तथा आवश्यक प्रबंधन करने चाहिए। विशेषज्ञ की सेवाएं लेना तथा उनके कार्य का उपयोग करना सीएजी कार्यालय द्वारा समय समय पर अनुमोदित किए गए सामान्य दिशानिर्देशों के अनुसार होगा।
- ऐसी लेखापरीक्षाओं के कार्यन्वयन का प्रभावी पर्यवेक्षण यह सुनिश्चित करेगा कि लेखापरीक्षा योजना के अनुसार की गई है। संबंधित दल अधिकारियों द्वारा नियमित आधार पर लेखापरीक्षा दलों का मार्गदर्शन किया जाना चाहिए।
- इसके अतिरिक्त, क्षेत्रीय लेखापरीक्षा कार्यालयों को भी विशिष्ट तथा जटिल आईटी प्रणालियों- ईआरपीज इत्यादि में अनुबंधों की लेखापरीक्षा के संबंध में विशिष्ट क्षमता

विकास पर भी बल देना चाहिए। विशेषीकृत प्रशिक्षण के लिए विशिष्ट आवश्यकताएं नियंत्रक डीएआई/ एडीआई को भेजी जा सकती हैं, यदि आवश्यक हो।

## संचार

### लेखापरीक्षा गुणवत्ता प्रबंधन ढांचा 2014 पर संशोधित दिशानिर्देश

(संदर्भ सं. 528- पीपीजी/ 43- 2013 दिनांक 27 अगस्त, 2014)

विभिन्न प्रकार की लेखापरीक्षा करते समय ध्यान में रखने के लिए एक एक्यूएमएफ, गुणवत्ता प्रबंधन के छह विस्तृत मानदंडों यानी नेतृत्व एवं निर्देशन, नीतिपरक अपेक्षाएं, मानव संसाधन प्रबंधन, लेखापरीक्षा निष्पादन, ग्राहक तथा पणधारक संबंध तथा निरंतर सुधार पर नीतियों, व्यवहारों तथा मार्गदर्शन चिन्हित करना, लेखापरीक्षा मानकों विशेषकर इन्टोसाई लेखापरीक्षा मानक, एसोसाई दिशानिर्देश तथा अनुप्रयोज्य विधायी अपेक्षाओं की अनुपालना सुनिश्चित करने के लिए जारी किए गए हैं। यह दिशानिर्देश हमारी वेबसाइट [www.saiindia.gov.in](http://www.saiindia.gov.in) पर उपलब्ध कराए गए लिंक हमारी प्रक्रियाएं- लेखापरीक्षा पद्धति लेखापरीक्षा प्रक्रिया एवं व्यवहार- लेखापरीक्षा गुणवत्ता- प्रबंधन ढांचा पर जाकर देखे जा सकते हैं।

## “सिफारिशें विकसित करने” पर मार्गदर्शन टिप्पणी

### संचार

भारतीय लेखा एवं लेखापरीक्षा विभाग

‘सिफारिशें विकसित करने’ पर मार्गदर्शन टिप्पणी

(संदर्भ संख्या 194/35-पीपीजी/2014 दिनांक 31 अक्टूबर, 2014)

### मार्गदर्शन टिप्पणी का उद्देश्य

इस मार्गदर्शन टिप्पणी का उद्देश्य निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सिफारिशों की महत्ता पर बल देना तथा लेखापरीक्षा कार्यालयों को उपयुक्त, व्यवहारिक तथा रचनात्मक सिफारिशें विकसित करने के लिए मार्गदर्शन उपलब्ध कराना है।

हमारी सिफारिशों की गुणवत्ता हमारी व्यावसायिक उत्कृष्टता तथा सकारात्मक दृष्टिकोण का मापन है। अतः यह आवश्यक है कि हमारी विभिन्न निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में की गई सिफारिशें सरकारी उपक्रम, कार्यक्रम, प्रणाली गतिविधि अथवा संगठन जो निष्पादन लेखापरीक्षा के अध्यक्षीन थे, के निष्पादन की किफायत, दक्षता तथा प्रभावशीलता को बढ़ाने वाली है।

यह मार्गदर्शन टिप्पणी निष्पादन लेखापरीक्षण (पीए) दिशानिर्देशों में महत्वपूर्ण पैराग्राफों की तरफ ध्यान आकर्षित करती है तथा इसमें विभिन्न अपेक्षाएं हैं जिन पर निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सिफारिशें विकसित करते तथा शामिल करते समय ध्यान देना की आवश्यकता है। मार्गदर्शन टिप्पणी में सिफारिशों की प्रवृत्ति की व्याख्या करने के लिए नमूना उदाहरण भी दर्शाए गए हैं जो विकसित किए जाने की आवश्यकता है। इन दिशा निर्देशों का वित्तीय प्रमाणित लेखापरीक्षा तथा अनुपालन लेखापरीक्षा दोनों के क्षेत्र में समान महत्व है।

### निष्पादन लेखापरीक्षा में सिफारिशों का महत्व

विभाग द्वारा किए गए निष्पादन लेखापरीक्षा इस तथ्य की एक स्वतंत्र, विषयात्मक तथा विश्वसनीय जांच है कि सरकारी उपक्रम, कार्यक्रम, प्रणालियां, गतिविधियां अथवा संगठन किफायत, दक्षता तथा प्रभावशीलता के सिद्धांतों के अनुसार कार्य कर रहे हैं तथा क्या सुधार की गुंजाइश है (पैरा 1.4)।

वर्तमान में निष्पादन लेखापरीक्षा सर्वोच्च प्रत्यक्ष तरीकों में से एक है जिनके माध्यम से सीएजी की संस्था जवाबदेहीता का, पारदर्शिता तथा सुशासन को प्रोत्साहित करती है।

सीएजी की संस्था सार्वजनिक निधियों का प्रबंधन करने में अपने प्रबंधन के लिए सरकार को उत्तरदाई ठहराने तथा सरकार के संचालन में पारदर्शिता सुनिश्चित करने में सहायता करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है। इस संबंध में हम विधायिका की सहायता करते हैं तथा हमारे प्रतिवेदनों के लिए विधायिका श्रोताओं पर विश्वास करते हैं ताकि वित्तीय नियंत्रण तथा दक्षता में सुधार करने तथा अन्ततः सार्वजनिक क्षेत्र के निष्पादन में सुधार करने के लिए हमारी सिफारिशों तथा निष्कर्षों को सरकार के लिए एक प्रभावी सलाह के रूप में परिवर्तित किया जा सके। निष्पादन लेखापरीक्षा उन क्षेत्रों पर ध्यान केंद्रित करता है जिसके महत्व को हम नागरिकों के लिए बढ़ा सकते हैं तथा उन क्षेत्रों में सुधार की महानतम संभावनाएं हैं।

### **लेखापरीक्षा निष्कर्षों से सिफारिशों का प्रवाह**

निष्पादन लेखापरीक्षा नई सूचना, विश्लेषण अथवा परख उपलब्ध कराना चाहता है तथा जहां उपयुक्त हो, सुधार के लिए सिफारिशें उपलब्ध कराता है। (पैरा 1.5)

यह आवश्यक है कि सिफारिशें निष्कर्षों से निकलें। पीए दिशानिर्देशों में आवश्यक है कि सिफारिशें लेखापरीक्षा उद्देश्यों, निष्कर्षों तथा परिणामों से जुड़ी होनी चाहिए।

विश्वसनीय होने के लिए, लेखापरीक्षा प्रमाण से निष्कर्षों, परिणामों तथा सिफारिशों तक स्पष्ट रूप से परिभाषित तथा तार्किक संबंध होने चाहिए। यदि किसी बिन्दु पर यह श्रृंखला टूट जाती है, तो पाठक उस बिन्दु से तर्क को खारिज कर सकता है। उदाहरण के लिए, यदि निष्कर्ष लेखापरीक्षक द्वारा निकाले गए परिणाम का आवश्यक रूप से समर्थन नहीं करते हैं, तो पाठक परिणामों तथा सिफारिशों को निरस्त कर सकता है, बेशक सिफारिशें वास्तव में ही निष्कर्षों द्वारा दर्शायी गई समस्याओं को हल करती हों।

### **"एक निष्कर्ष के कारण" की पहचान**

सिफारिश विकसित करने के लिए, एक निष्कर्ष का मुख्य कारण चिन्हित किया जाना चाहिए, क्योंकि यह सिफारिश का आधार बनता है। यह कारण वह है जो यदि परिवर्तित किया जाए तो समान निष्कर्ष नहीं निकलेगा (पैरा 5.16)।

नीचे उदाहरण दिया गया है कि कैसे 'कारण' की पहचान सही सिफारिश बनाती है।

लेखापरीक्षा मानदण्ड तथा निष्कर्ष	कारण	सिफारिशें
एक योजना एक्सवार्डजेड के दिशानिर्देश के अनुसार ग्रामपंचायत को वार्षिक कार्यवाही योजना तैयार करनी आवश्यक है। तथापि ग्रामपंचायत ने यह तैयार नहीं की थी।	ग्राम पंचायत से यह पता लगाया गया था कि उन्हें जिलापंचायत से इस संबंध में कोई निर्देश प्राप्त नहीं हुआ था। इसकी पुष्टि जिला पंचायत तथा ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग से हुई थी।	उपयुक्त सिफारिशें होंगी: 'विभाग को ग्रामपंचायत को वार्षिक कार्यवाही योजनाएं तैयार करने के लिए निर्देश जारी करने चाहिए।' केवल यह सिफारिश करने से कि 'ग्रामपंचायत द्वारा वार्षिक कार्यवाही अवश्य तैयार की जानी चाहिए' यह दर्शायेगा कि लेखापरीक्षा ने अननुपालना के कारण का पता नहीं लगाया।

पीए दिशानिर्देश लेखापरीक्षा दलों को एक लेखापरीक्षा निष्कर्ष मैट्रिक्स तैयार करने के लिए प्रोत्साहित करते हैं जो अच्छे व्यवहार की तुलना में लेखापरीक्षा निष्कर्ष तथा संभावित लेखापरीक्षा सिफारिश को लागू किए जाने के मामले में अनुमानित लाभ को दर्शाए।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष मैट्रिक्स में 'मानदंड, पाई गई स्थिति, कारण, प्रभाव, परिणाम तथा विश्लेषण, सिफारिश, अच्छा व्यवहार तथा लागू किए जाने पर सिफारिश से अनुमानित लाभ' पर कॉलम होते हैं। यदि सभी कॉलम को उपयुक्त रूप से भरा जाए तो एक अनुचित अथवा व्यर्थ सिफारिश करने के जोखिम को उच्च रूप से कम किया जा सकता है जो निष्कर्ष के कारण से जुड़ी हुई नहीं है। लेखापरीक्षा निष्कर्ष मैट्रिक्स प्रणाली की कमियों को चिन्हित करने के लिए एक उत्कृष्ट साधन है जिससे उपयुक्त सिफारिशें बनाई जा सकती हैं।

### लेखापरीक्षित सत्त्वों के साथ संचार-

पीए दिशानिर्देश लेखापरीक्षकों के लिए लेखापरीक्षित सत्त्वों तथा अन्य पार्टियों जो लेखापरीक्षा प्रक्रिया के दौरान विषयवस्तु के उत्तरदायित्व को साझा करते हैं, के साथ प्रभावी एवं उपयुक्त संचार बनाए रखने तथा विषयवस्तु, प्रक्रिया तथा पद्धति को परिभाषित करने की आवश्यकता पर बहुत बल देते हैं।



पणधारकों को निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्य की व्याख्या करने के लिए संचार माध्यमों का उपयोग करना इस संभावना को भी बढ़ा देता है कि लेखापरीक्षा सिफारिशों को लागू किया जाएगा (पैरा 2.6)।

लेखापरीक्षित सत्त्व के साथ निरंतर संचार लेखापरीक्षा को सत्त्व को समझने में भी सक्षम करेगा जो उन सिफारिशों को विकसित करने की संभावना को बढ़ाता है जो व्यवहारिक, हितकारी तथा सावधानीपूर्वक विचार की गई हैं।

विभाग द्वारा अपनी लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जारी करने से पहले लेखापरीक्षा सत्त्वों को लेखापरीक्षा निष्कर्ष, परिणामों तथा सिफारिशों पर टिप्पणी करने का अवसर दिया जाना चाहिए। किसी असहमति का विश्लेषण किया जाना चाहिए तथा तथ्यात्मक गलतियों को सुधारा जाना चाहिए। फीडबैक के परीक्षण को वर्किंग पेपरों में दर्ज किया जाना चाहिए ताकि मसौदा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में परिवर्तन अथवा परिवर्तन न करने के लिए कारणों को दस्तावेजों में दर्ज किया जा सके। (पैरा 2.18)

### **सिफारिश पर लेखापरीक्षित सत्त्व की विशिष्ट प्रतिक्रिया प्राप्त करना**

प्रत्येक सिफारिश पर लेखापरीक्षित सत्त्व की विशिष्ट प्रतिक्रिया प्राप्त करना आवश्यक है। यह सलाह दी जाती है कि मंत्रालय को वित्तीय सलाहकार को एक प्रति के साथ सचिव को अर्द्ध-शासकीय अग्रोषण पत्र स्पष्ट रूप से यह आवश्यकता बताता है। विशिष्ट प्रतिक्रिया प्राप्त न होने के मामले में इसे सरकार के साथ जारी रखा जाना चाहिए। लेखापरीक्षित सत्त्व की प्रतिक्रिया ऐसी होनी चाहिए कि यह दर्शाए कि सिफारिश को पूरी तरह से स्वीकार किया गया है, आंशिक रूप से स्वीकार/निरस्त किया गया है अथवा पूरी तरह से निरस्त किया गया है। पिछले दो मामलों में लेखापरीक्षा को ऐसी प्रतिक्रिया के लिए कारण अवश्य प्राप्त करने चाहिए जिनके आधार पर इस सिफारिश को काट देना अथवा संशोधित करना चाहिए अथवा एक उपयुक्त प्रत्युत्तर शामिल करना चाहिए।

एक विशिष्ट प्रतिक्रिया प्राप्त करना अनुचित सिफारिश शामिल करने के जोखिम को भी कम करता है जो निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का अवमूल्यन करता है।

### **निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सिफारिशों का स्थापन**

सिफारिशें स्पष्ट होनी चाहिए तथा एक तार्किक एवं न्यायसंगत ढंग से प्रस्तुत की जानी चाहिए। (पैरा 5.18)

पीए दिशानिर्देशों के अनुसार जहां लागू हो सिफारिशें परिणामों के साथ एक बॉक्स में अथवा विशिष्ट प्रिन्ट में प्रस्तुत की जानी चाहिए। सिफारिश अधिमानतः संबंधित लेखापरीक्षा आपत्ति

के साथ रखी जानी चाहिए ताकि विभाग का उत्तर न केवल लेखापरीक्षा आपत्ति के संबंध में हों बल्कि विशिष्ट रूप से की गई सिफारिश के लिए भी हो। यह प्रतिवेदन में सिफारिशों की पठनीयता को भी बढ़ाएगा।

सिफारिशें क्रमानुसार होनी चाहिए। यह विशिष्ट रूप से उन्हें चिन्हित करने में सहायता करेगा जो यह सुनिश्चित कर सकता है कि लेखापरीक्षित सत्त्व उन पर अलग-अलग प्रतिक्रिया दे।

प्रयुक्त भाषा से यह स्पष्ट होना चाहिए कि ये केवल सिफारिशें हैं तथा निर्देश नहीं हैं। अतः 'सरकार को चाहिए.....' की बजाए 'हम सिफारिश करते हैं.....' जैसी शब्दावलियों का उपयोग उपयुक्त रहेगा।

### **सिफारिशों की प्रकृति**

सभी निष्पादन लेखापरीक्षाएं काफी अच्छी तरीके से सोची गई सिफारिशों से समाप्त करनी चाहिए, जिसे लेखापरीक्षा निष्कर्षों या सामान्य सत्यों के उल्टे रूप को आगे रखना होगा और प्रबन्धन के उत्तरदायित्वों को लिए बिना स्पष्ट रूप से संभावित उपायों को बनाना होगा। (पैरा 5.16)

एक पीए प्रतिवेदन रचनात्मक है यदि वह गंभीर रूख के बजाए एक उपचारात्मक रूख प्रस्तुत करता है। सिफारिशों को बनाते समय क्या करें और क्या न करें जिन्हें ध्यान में रखा जाए, नीचे दिए गए हैं:

### **क्या करें- सिफारिशों की वांछित विशेषताएं**

- कोई सामान्य सत्य और स्वसाक्ष्य प्रस्ताव

सिफारिशें जो सामान्य सत्य या स्व साक्ष्य प्रस्ताव होती हैं को नहीं दिया जाना चाहिए। ऐसी सिफारिशें प्रबन्धन को किसी वास्तविक तरीके से सहायता नहीं करती हैं और यह प्रतिवेदन को कमजोर करती हैं। इसके अलावा, गैर विशिष्ट सिफारिशों की आगे की कार्रवाई कभी भी प्रभावी नहीं हो सकती।

कुछ उदाहरण हैं:

क्र.सं.	सिफारिश	विश्लेषण
1.	परियोजनाओं के कार्यान्वयन में लागत आधिक्य से बचना	परियोजनाओं में लागत आधिक्य सामान्य हैं। केवल इसकी सिफारिश करना कि लागत आधिक्य वास्तव में परिहार्य होगा। लागत आधिक्य होना लेखापरीक्षा निष्कर्ष होगा जिसके लिए उचित सिफारिश वह हो सकती है जहां वह विभाग को सूचना प्रदान की जाए कि उससे कैसे उबरा जा सकता है।
2.	सरकार को योजनाओं को शीघ्र कार्यान्वित और परियोजनाओं को निर्धारित समय सीमा में पूरा करना चाहिए।	किसी परियोजना के सफल कार्यान्वयन के लिए एक सिफारिश की निर्धारित समय सीमा में परियोजना को पूर्ण किया जाना चाहिए, अनिवार्य है। यह असंभव है कि सरकार को इसके बारे में पहले से जानकारी हो। अतः ऐसी सिफारिश यद्यपि लेखापरीक्षित सत्त्व द्वारा स्वीकार की जाती है किन्तु प्रभावी होना असंभव है।

- मौजूदा निर्देशों की पुनरावृत्ति न करना

सिफारिशों को मौजूदा निर्देशों या मौजूदा नियंत्रणों/निर्देशों के गैर अनुपालन की पुनरावृत्ति नहीं होनी चाहिए। इसका कारण होता है कि ऐसी सिफारिशें अनावश्यक होती हैं। बल्कि, प्रतिवेदन में गैर अनुपालन के कारण का पता लगाना चाहिए और सिफारिश करते समय उसके कारण को सम्बोधित करना चाहिए।

कुछ उदाहरण हैं:

क्र.सं.	सिफारिश	विश्लेषण
1.	सुनिश्चित करें कि करार की शर्तों को यथा लागू किया गया है।	लेखापरीक्षित सत्त्व को करार की शर्तों को लागू करना अनिवार्य है। अतः यह सिफारिश अनावश्यक है। इसके बजाय इस सिफारिश से करार की शर्तों को लागू करने में ढिलाई के कारण को सम्बोधित किया जाना चाहिए।
2.	भूमि अधिग्रहण में भूमि अधिग्रहण अधिनियम के प्रावधानों का सख्ती से अनुपालन सुनिश्चित किया	यह सिफारिश विभाग को कोई नई सूचना प्रदान नहीं करती है क्योंकि यह अधिनियम के अननुपालन के कारण को सम्बोधित नहीं करता है और विभाग कैसे इससे उबरने के लिए क्या कदम उठा सकता है।

	जाए।	
--	------	--

- कोई अव्यवहार्य सिफारिश नहीं

सिफारिशें व्यवहार्य होनी चाहिए और उन सत्त्वों को सम्बोधित होनी चाहिए जो उनके कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी और योग्य हों। (पैरा 5.17)

सिफारिशें ऐसी नहीं होनी चाहिए जो कार्यान्वित नहीं हो सकती क्योंकि वह विभाग के नियंत्रण से बाहर के कारकों के कारण अव्यवहारिक हैं।

अव्यवहारिक सिफारिशों को शामिल करने से न केवल प्रतिवेदन में की गई अन्य महत्वपूर्ण सिफारिशों की प्रतिक्रिया कमजोर होगी, इससे प्रतिवेदन की गुणवत्ता का भी अवमूल्यन होगा।

उदाहरण के लिए

क्र.सं.	सिफारिश	विश्लेषण
1.	सुनिश्चित करना कि खाली पदों को तुरन्त भरा जाए	ऐसी सिफारिश अव्यवहार्य हो सकती है यदि नियुक्ति नहीं हो रही हो या किसी अन्य कारण से पदों को भरना व्यवहारिक रूप से असंभव हो। लेखापरीक्षा यह जांच कर सकती है कि क्या ऐसे मामले हैं जहां अत्यधिक पदों को भरा गया हो जिन्हें उन पदों के साथ समायोजित करने की आवश्यकता हो जो खाली छोड़ दिए या प्रक्रिया को पुनः पुनर्चना की जा सकती है ताकि सत्त्व कुछ पदों के साथ कार्य कर सके।

## संपादक के डेस्क से

संपादक के डेस्क से

सभी पाठकों को नए वर्ष की बहुत शुभकामनाएं।

सरकारी लेखापरीक्षा और लेखा जर्नल का दूसरा अंक अब आपके पास है। यह अंक भारत के राष्ट्रपति के उदघाटन सम्बोधन सहित अक्टूबर 2014 में आयोजित महालेखाकार सम्मेलन के मुख्य अंशों को प्रकट करता है। सम्मेलन उपयुक्त मुद्दों, जो विभाग की कार्यपद्धति को प्रभावित करते हैं, और उनका पता लगाने के लिए कूटनीतियों की भी चर्चा करता है। बाहरी पणधारियों का एक श्रेष्ठ पैनल सीएजी की लेखापरीक्षा के महत्व तथा प्रभाव पर उनकी चिंताओं तथा सुझावों को सांझा करता है। जर्नल में वर्तमान संस्करण इस पैनल परिचर्चा के लिए पृष्ठ भूमि पत्र है, जैसा बजट शासन तथा उत्तरदायित्व केन्द्र द्वारा तैयार किया गया है।

डाटा तथा सूचना किसी सार्वजनिक प्रशासनिक गतिविधि का केन्द्र और आधार है, चाहे यह नीति विकल्पों, निर्णयों को प्राथमिकता के आधार पर रखने, विभिन्न आपूर्ति पद्धतियों के लिए विकल्प करने पर विचार करने के विषय में हो या इसकी लेखापरीक्षा करने के विषय में हो। हम दो कदमों को प्रस्तुत कर रहे हैं जहाँ डाटा लेखापरीक्षा अभिकल्पना को प्रोत्साहित करने या नीति विकल्पों के समर्थन के लिए एक प्रभावकारी रीति में विश्लेषित किया गया है। पहले कदम में चर्चा की जाती है, कैसे उपलब्ध डाटा के साथ जुड़ी हुई लक्ष्य की गई नमूना चयन पद्धतियों निष्पादन लेखापरीक्षा की समग्र प्रभावकारिता की वृद्धि के लिए प्रयोग किया जा सकता है। सुश्री साराह ओवर्ट, अनुसंधान सहायक, नीति डिजाइन हेतु साक्ष्य, हार्वर्ड कैनेडी स्कूल ने, भारत के सीएजी के व्यवसायिक पद्धति समूह के साथ राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (नरेगा) के लिए पब्लिक डोमेन में उपलब्ध डाटा का विश्लेषण किया तथा लक्ष्य किए गए नमूना चयन पद्धतियों का सुझाव दिया। हम इस कदम से सीखने तथा हमारे भविष्य के लेखापरीक्षा प्रयासों में समान तकनीकों का प्रयोग करने की उम्मीद करते हैं।

दूसरे कदम में, कर हस्तांतरण, जैसा 13वें वित्त आयोग द्वारा निश्चित किया गया है, के परस्पर शेयर का विश्लेषण वित्त आयोग द्वारा प्रयोग किए गए हस्तांतरण मॉडल की कार्य प्रणाली की बेहतर प्रशंसा तथा मॉडल के उन पक्षों जिनमें सुधार लाया जा सकता है, को पहचानने के लिए किया गया था। क्षेत्रीय हस्तांतरण का यह विश्लेषण दृश्य-विश्लेषण साधनों (क्लिकव्यू और टैब्लों) के प्रयोग के माध्यम से किया गया था, जर्नल का ई' वर्जन डाटा का विजुअलाइजेशन संवादात्मक तरीके में उपलब्ध कराता है, तथा पाठक कर हस्तांतरण के अतिरिक्त विवरणों का पता लगा सकते हैं।

अगले लेख में, लेखक परीक्षण करता है कि छोटी स्थानीय स्वशासन अधिक वित्तीय जवाबदेहिता सुनिश्चित करता है या नहीं। इस अंक में वर्ष 2009 के बाद केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र सत्त्वों के विनिवेश की चुनौतियाँ और आलोचनाओं का संक्षिप्त सार भी विद्यमान है। नियमित प्रविष्टि- 'एक कार्यालय को दर्शाना' के अन्तर्गत राष्ट्रीय लेखापरीक्षा और लेखा अकादमी को प्रस्तुत किया है। उसी प्रकार, केरल में भूमि प्रबंधन पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को 'एक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन दर्शाना' के रूप में शामिल किया गया है। इस अंक में नई नीति पहल, दिशा-निर्देशन टिप्पणी तथा अन्तर्राष्ट्रीय डेस्क से समाचार भी शामिल है।

मैं निष्ठा से उम्मीद करती हूँ कि पाठक इस अंक को रोचक और बौद्धिक रूप से प्रेरक पाएंगे। मैं आपके मूल्यवान फीडबैक तथा सुझावोंकी प्रतीक्षा करूंगी।



(मीनाक्षी शर्मा)

महानिदेशक

व्यवसायिक पद्धतियां समूह