

अध्याय 6

अनुपालन लेखापरीक्षा

(क) सामान्य सिद्धांत

43. अनुपालन लेखापरीक्षा में संव्यवहारों की जाँच

अनुपालन लेखापरीक्षा में निम्नलिखित के अनुपालन के लिए सरकार के व्यय, प्राप्तियों, परिसम्पत्तियों और देयताओं से संबंधित संव्यवहारों की जांच की जाती है:

- (1) भारत के संविधान और लागू विधियों के प्रावधानों; और
- (2) सक्षम प्राधिकारी द्वारा जारी नियम, विनियम, आदेश और अनुदेश जो या तो भारत के संविधान और विधियों के प्रावधानों के अनुसरण में अथवा उच्च प्राधिकारी द्वारा औपचारिक रूप से उसे प्रत्यायोजित शक्तियों के आधार पर जारी किये गये हों।

44. अनुपालन लेखापरीक्षा में नियमों, विनियमों, आदेशों आदि की जाँच

अनुपालन लेखापरीक्षा में नियमों, विनियमों, आदेशों और अनुदेशों की वैधता, पर्याप्तता, पारदर्शिता, औचित्य, विवेकशीलता और प्रभावकारिता की जांच को भी शामिल किया जाता है, कि क्या ये:

- (1) भारत के संविधान और विधियों के प्रावधानों के अधिकाराधीन हैं (वैधता);
- (2) अपशिष्ट, दुरुपयोग, कुप्रबंधन, गलतियों, धोखेबाजी और अन्य अनियमितताओं के कारण हानि के प्रति पर्याप्त सुरक्षा सहित सरकारी प्राप्तियों, व्यय, परिसम्पत्तियों एवं देयताओं के ऊपर पर्याप्त रूप से व्यापक और प्रभावी नियंत्रण को सुनिश्चित करते हैं (पर्याप्तता);
- (3) अनेकार्थकता से मुक्त और स्पष्ट तथा निर्णय करने में सत्यनिष्ठा के अनुपालन को बढ़ावा देते हैं (पारदर्शिता);
- (4) न्यायसम्मत और विवेकपूर्ण हैं (औचित्य एवं विवेक); और
- (5) प्रभावी और अभिप्रेत उद्देश्यों और लक्ष्यों को प्राप्त करते हैं (प्रभावकारिता)।

45. संगति के लिए नियमों, विनियमों, आदेशों आदि की जाँच

अनुपालन लेखापरीक्षा में यह भी जांच की जाती है कि क्या नियम, विनियम, आदेश और अनुदेश संगत है।

46. सरकारी विभागों द्वारा नियमों, विनियमों और आदेशों की प्रतिलिपियों का पृष्ठांकन

सरकारी विभाग राजस्वों को उत्पन्न करने वाले, व्यय एवं देयताओं को करने वाले और परिसम्पत्तियों एवं देयताओं के प्रबंधन को विनियमित करने वाले सभी नियमों, विनियमों और

सामान्य आदेशों, जैसे ही उन्हें जारी किया जाता है, की प्रतियों को निरपवाद रूप से लेखापरीक्षा कार्यालयों और लेखा कार्यालयों को पृष्ठांकित करेंगे अथवा अन्य प्रकार से भेजेंगे।

47. जारी करने से पूर्व नियमों अथवा संहिताओं के संशोधन का संवीक्षा के लिए लेखापरीक्षा को संदर्भ

जहाँ कहीं सम्भव हो, सरकारी विभागों द्वारा किये जाने वाले नियमों अथवा मूल संहिताओं के किसी संशोधन, जो वित्तीय, लेखाकरण अथवा लेखापरीक्षण निहितार्थ वाले हैं, को जारी करने से पूर्व संवीक्षा के लिए संबंधित महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) अथवा महालेखाकार (लेखापरीक्षा), जैसा भी मामला हो, को भेजा जाए।

(ख) व्यय की लेखापरीक्षा

48. व्यय की लेखापरीक्षा करने के संबंध में नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का प्राधिकार

अधिनियम की धारा 13, भारत और प्रत्येक राज्य एवं विधान सभा वाले प्रत्येक संघ राज्य क्षेत्र की समेकित निधि से सभी व्यय की लेखापरीक्षा करने के लिए नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को प्राधिकार देती है। अधिनियम की धारा 2 (ई) के साथ पठित धारा 13 आकस्मिकता निधि और लोक लेखा से संबंधित संघ के और राज्यों एवं संघ राज्य क्षेत्रों के सभी संव्यवहारों की लेखापरीक्षा करने के लिए भी नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को प्राधिकार देती है।

49. प्रणालियों और प्रक्रियाओं का परीक्षण तथा व्यय की लेखापरीक्षा में लागू की जाने वाली जांचे

समेकित निधि से किये गये व्यय की लेखापरीक्षा में जाँच और सत्यापन यह करने के लिए किया जाता है कि क्या पर्याप्त, उचित और सुदृढ़ प्रणालियों एवं प्रक्रियाओं को स्थापित किया गया है तथा लोक धन को खर्च करने के लिए उनका मूल भावना से पालन किया जा रहा है। अन्य बातों के साथ साथ लेखापरीक्षा में निम्न के लिए व्यय की जांच की जाती है:

- (1) विनियोजन अर्थात् अनुपूरक अनुदानों और पुनर्विनियोजन सहित बजट में निधियों की उपलब्धता, इसमें (क) उनकी वैधता, समर्थता और औचित्य के लिए पुनर्विनियोजन के आदेशों की जाँच; और (ख) पुष्टि कि व्यय अनुदान की परिधि और उद्देश्य के अन्दर हैं और नई सेवा अथवा सेवा के नये साधन सम्बन्धित सीमा को आकर्षित नहीं करता, को भी शामिल किया जाता है;
- (2) प्राधिकारी, जो ऐसा करने के लिए सक्षम है, द्वारा प्राधिकार;
- (3) वास्तविक संवितरण में लागू विधियों, नियमों, विनियमों, आदेशों और अनुदेशों की आवश्यकताओं का अनुपालन;
- (4) वाऊचरों, प्रापकों की पावतियों, आदि के रूप में साक्ष्य;
- (5) खर्च करने वाले अधिकारी के लेखा पुस्तकों में अभिलेखों का खजाना, भुगतान एवं लेखा कार्यालय, बैंक आदि के अभिलेखों के साथ प्रति-सत्यापन सहित;

- (6) सरकार की लेखा पुस्तकों में लेखाकरण; और
- (7) सरकारी नियमों में यथानिर्धारित मानीटरिंग, नियंत्रण और रिपोर्टिंग।

उपर्युक्त में वित्तीय औचित्य के व्यापक और सामान्य सिद्धान्तों के अनुपालन के लिए व्यय की जाँच की आवश्यकता अंतःस्थापित परन्तु अनिवार्य है। लेखापरीक्षा न केवल अनियमितता और नियमों, विनियमों एवं आदेशों के उल्लंघन के महत्वपूर्ण मामलों को ध्यान में लाएगा बल्कि ऐसे प्रत्येक मामलों को भी ध्यान में लाएगा जिसमें लेखापरीक्षा अधिकारी के विचार में नियमों, विनियमों और आदेशों के अनुपालन के बावजूद लोक धन और संसाधनों का बहुत अनावश्यक, आधिक्य, असंयम अथवा अपव्यय हुआ प्रतीत होता है।

50. संस्वीकृति आदेशों और ठेका करारों की प्रतियों का लेखापरीक्षा को पृष्ठांकन

सरकारी विभागों द्वारा जारी व्यय संस्वीकृति के सभी आदेशों की प्रतियों को, ज्यों ही इन्हें जारी किया जाता है, लेखापरीक्षा कार्यालय को पृष्ठांकित किया जाएगा अथवा अन्य प्रकार से भेजा जाएगा। आदेशों में उन नियमों, विनियमों आदि का प्राधिकार के रूप में संदर्भ दिया जाएगा जिनके अनुसार व्यय संस्वीकृत किया गया है। विभागाध्यक्ष पूर्वगामी तिमाही के दौरान उनके विभाग के संबंध में जारी सभी संस्वीकृतियों का प्रत्येक जुलाई, अक्टूबर, जनवरी और अप्रैल माह की 15 तारीख तक लेखापरीक्षा कार्यालय को तिमाही विवरण भी भेजेगा। यदि कोई भी ऐसे आदेश पूर्वगामी तिमाही के दौरान जारी नहीं किये गये हैं तो एक निरंक विवरण भेजा जाएगा।

नियंत्रक-महालेखापरीक्षक सामान्य अथवा विशेष आदेश द्वारा, किसी विभाग अथवा आदेशों की विशेष श्रेणी या श्रेणियों की प्रतियां लेखापरीक्षा कार्यालय को भेजने से छूट दे सकते हैं।

ठेका करारों की प्रतियाँ लेखापरीक्षा कार्यालय को भेजने की आवश्यकता नहीं है। पूर्वगामी तिमाही में किये गये सभी ठेकों के मात्र तिमाही विवरणों (निरंक विवरण सहित) को उपर्युक्त समय के अनुसार लेखापरीक्षा कार्यालय को भेजे जाने की आवश्यकता है।

51. लोक लेखा और आकस्मिकता निधि के संव्यवहारों की लेखापरीक्षा

समेकित निधि से किये गये व्यय की लेखापरीक्षा के मूल सिद्धान्त किसी व्यय, जो लोक लेखा से अथवा आकस्मिकता निधि से किया जाय, पर आवश्यक परिवर्तन सहित लागू होते हैं। लेखापरीक्षा संव्यवहारों की जाँच उनकी वैधता, दक्षता और औचित्य के लिए और:

- (1) लोक लेखा के मामले में, किसी आहरण के लिए क्रेडिट की उपलब्धता के लिए; और
- (2) आकस्मिकता निधि के मामले में, अग्रिम की किसी राशि के लिए निधि में पर्याप्त शेष की उपलब्धता और ऐसी किसी राशि का निधि में समय से पुनर्ग्रहण के लिए भी कर सकती है।

52. आकस्मिकता निधि से अग्रिम की संस्वीकृतियों की प्रतियों का पृष्ठांकन

वित्त मंत्रालय अथवा वित्त विभाग आकस्मिकता निधि से अग्रिम और आकस्मिकता निधि को अग्रिम के पुनर्ग्रहण की सभी संस्वीकृतियों की प्रतियां, जैसे ही इन्हें जारी किया जाता है, लेखापरीक्षा कार्यालय और लेखा कार्यालय को पृष्ठांकित करेगा या अन्य प्रकार से भेजेगा।

(ग) प्राप्तियों की लेखापरीक्षा

53. प्राप्तियों की लेखापरीक्षा के लिए नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का प्राधिकार

अधिनियम की धारा 16, भारत सरकार और प्रत्येक राज्य और विधान सभा वाले प्रत्येक संघ राज्य क्षेत्र की सरकारों की सभी प्राप्तियों (राजस्व और पूँजीगत दोनों) की लेखापरीक्षा और स्वयम् को सन्तुष्ट करने के लिए कि नियमों और प्रक्रियाओं को राजस्व के निर्धारण, संग्रहण और उचित आवंटन पर प्रभावी जांच की सुरक्षा के लिए बनाया गया है और उनका विधिवत पालन किया जा रहा है, नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को प्राधिकृत करती है।

54. प्रणालियों और प्रक्रियाओं तथा उनकी प्रभावोत्पादकता की जाँच

प्राप्तियों की लेखापरीक्षा में निम्न के संबंध में प्रणालियों और प्रक्रियाओं तथा उनकी प्रभावोत्पादकता की जाँच शामिल है:

- (1) संभावित कर निर्धारितियों की पहचान करना, विधियों का अनुपालन सुनिश्चित करना तथा कर अपवंचन का पता लगाना और रोकथाम करना;
- (2) तत्परता से दावों पर कार्रवाई करना और यह कि पर्याप्त औचित्य और उचित प्राधिकार के बिना इनको छोड़ा या कम नहीं किया गया है;
- (3) धोखेबाजी, चूक और त्रुटि के माध्यम से राजस्व की हानियों की तुरन्त जाँच करना, साथ ही यदि अपेक्षित हो तो अन्य समान मामलों की समीक्षा करना;
- (4) दण्ड लगाने और अभियोग प्रारम्भ करने सहित विवेकाधिकार का प्रयोग उचित तरीके से करना;
- (5) विभागीय अपीलीय प्राधिकारियों द्वारा पारित आदेशों पर सरकार के हितों की सुरक्षा के लिए उचित कार्रवाई करना;
- (6) कोई योजना जो समय-समय पर सरकार द्वारा लागू की जाए;
- (7) राजस्व प्रशासन को सुदृढ़ करने अथवा सुधारने के लिए लागू किया गया कोई उपाय;
- (8) राशियाँ जो बकाया हैं, बकाया के अभिलेखों का अनुरक्षण और बकाया राशियों की वसूली के लिए की गई कार्रवाई;
- (9) विभागों द्वारा किये गये खर्चे सहित अन्य अनुषंगी और गैर-निर्धारण कार्य;
- (10) लक्ष्यों की प्राप्ति, प्राप्तियों का लेखाकरण और रिपोर्टिंग तथा लेखा अभिलेखों के साथ उनका प्रति-सत्यापन और मिलान;
- (11) प्रतिदायों, छूटों, फिरतियों, माफी और कटौतियों की राशियों की यह देखने के लिए जांच कि इनका सही प्रकार से निर्धारण किया गया और लेखाओं में लिया गया है; और

(12) कोई अन्य मामला जो नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा निर्धारित किया जाए।

55. नीति का आधार बनाने के लिए आंकड़ों, सूचना और दस्तावेजों की सम्पूर्णता

प्राप्तियों की लेखापरीक्षा की परिधि में आंकड़े, सूचना और दस्तावेज जो किसी नीति का आधार बनते हैं, की सम्पूर्णता की जाँच को शामिल किया जाता है।

56. निर्धारण फाइलों और अभिलेखों तथा कम्प्यूटरीकृत डाटाबेस तक पहुँच

(1) लेखापरीक्षा अधिकारी लागू विधियों और नियमों के प्रावधानों के अधीन अलग-अलग निर्धारण फाइलों, जैसा आवश्यक समझे, तक पहुँच रखेगा। संबंधित विभाग निर्धारण अभिलेखों और साथ ही हार्ड कापी अथवा/और इलैक्ट्रॉनिक रूप में उसके द्वारा अनुरक्षित डाटाबेस सहित किसी कम्प्यूटरीकृत प्रणालियों तक भी पहुँच मुहैया कराएगा।

(2) तीसरे पक्ष के अभिलेखों और उन पर अतिरिक्त सूचना के संबंध में अध्याय 12 के इस बारे में प्रावधानों का सन्दर्भ देखें।

57. लेखापरीक्षा द्वारा बताई गई प्रणालीगत चूकों अथवा उच्च जोखिमों पर अनुवर्ती कार्रवाई

जहाँ लेखापरीक्षा अधिकारी प्रणालीगत चूकों अथवा उच्च जोखिमों का उल्लेख करता है, वहाँ विभाग ऐसी चूकों का पता लगाने के लिए और पता लगाये गये ऐसे जोखिमों को कम करने के लिए उपयुक्त कार्रवाई करेगा।

58. विभाग द्वारा की गई अनुवर्ती कार्रवाई की सूचना

विभाग, महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को एक वार्षिक विवरण प्रत्येक वित्तीय वर्ष की समाप्ति के छः महीने के अन्दर भेजेगा जिसमें उस वित्तीय वर्ष के अन्त तक संसद अथवा विधान मण्डल के समक्ष प्रस्तुत लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल स्वीकृत पैराग्राफों के संबंध में वसूलियों सहित लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों पर की गई अनुवर्ती कार्रवाई के ब्यौरे शामिल होंगे।

(घ) परिसम्पत्तियों और देयताओं की लेखापरीक्षा

भण्डार और स्टॉक

59. भण्डार और स्टॉक की लेखापरीक्षा के लिए नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का प्राधिकार

अधिनियम की धारा 2 (ई) के साथ पठित धारा 17, संघ के अथवा राज्य के अथवा विधान सभा वाले संघ राज्य क्षेत्र के किसी कार्यालय या विभाग में रखे गये भण्डार और स्टॉक के लेखाओं की लेखापरीक्षा करने और रिपोर्ट करने के लिए नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को प्राधिकार देती है।

60. भण्डार और स्टॉक के लेखाओं को रखने के तरीके

भण्डार और स्टॉक के लेखाओं को नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के परामर्श से संघ सरकार द्वारा निर्धारित तरीके से रखा जाएगा।

61. भण्डार और स्टॉक की लेखापरीक्षा

भण्डार और स्टॉक की लेखापरीक्षा मुख्यतः व्यय की लेखापरीक्षा का एक विस्तार है। इसके अतिरिक्त, इसमें निम्न के लिए पर्याप्त एवं सुदृढ़ प्रणालियों तथा प्रक्रियाओं को स्थापित करने और अनुपालन करने का सत्यापन शामिल है:

- (1) भण्डारों की अधिप्राप्ति के लिए आवश्यकता की स्थापना;
- (2) जहाँ लागू हो, आरक्षित स्टॉक सीमाओं के अवधारण सहित भण्डारों की आवश्यकता का उचित निर्धारण;
- (3) भण्डारों की अधिप्राप्ति का प्राधिकार;
- (4) निर्धारित प्रणालियों और प्रक्रियाओं के अनुसार लागत-प्रभावी तरीके से भण्डारों की अधिप्राप्ति;
- (5) कार्मिकों के कर्तव्यों का उपयुक्त पृथक्करण और लेखा पुस्तकों के साथ भण्डार लेखाओं के मिलान सहित भण्डारों की प्राप्ति, निरीक्षण, अभिरक्षा, निर्गम और लेखाकरण;
- (6) निर्धारित अन्तरालों पर प्रत्यक्ष शेषों का सत्यापन और प्रत्यक्ष शेषों एवं अभिलेखों के अनुसार शेषों के मध्य विसंगतियों का विलम्ब के बिना मिलान और समाधान; और
- (7) अप्रचलित और फालतू भण्डारों की पहचान, बिक्री और/अथवा अन्य इकाईयों, डिवीजनों, आदि को अन्तरण के रूप में उनका निपटान और तदनुसूची प्राप्तियों का लेखाकरण अथवा उचित जाँच पड़ताल के पश्चात् बट्टे खाते में डालना।

62. भण्डार शेषों की जाँच पड़ताल करने के लिए लेखापरीक्षा का अधिकार

लेखापरीक्षा सामान्यतः भण्डारों के प्रत्यक्ष सत्यापन करने का उत्तरदायित्व नहीं लेगा जो सरकार का ही है। तथापि उसके पास भण्डार शेषों की जाँच पड़ताल करने और विसंगतियों का उल्लेख करने का अधिकार सुरक्षित है।

अन्य परिसम्पत्तियाँ और देयताएं

63. अन्य परिसम्पत्तियों और देयताओं की लेखापरीक्षा करने के संबंध में नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का प्राधिकार

अधिनियम की धारा 2 (ई) के साथ पठित धारा 13, संघ के अथवा राज्य के अथवा विधान सभा वाले संघ राज्य क्षेत्र के किसी विभाग में रखे गये व्यवसाय, विनिर्माण और लाभ एवं हानि लेखा तथा तुलनपत्रों और अन्य सहायक लेखाओं की लेखापरीक्षा करने के लिए और उनके द्वारा ऐसे लेखापरीक्षित लेखाओं पर प्रतिवेदन करने के लिए नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को प्राधिकार देती है।

तदनुसार, भण्डार और स्टॉक के अतिरिक्त नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा चालू और पूरे हुए निर्माण-कार्यों, निवेशों, कर्जों एवं अग्रिमों, जमाओं, रोकड शेषों, आन्तरिक एवं बाह्य उधारों,

सरकारों द्वारा दी गई गारन्टियों, आरक्षित और निक्षेप निधियों सहित संघ की और राज्यों की एवं विधान सभा वाले संघ राज्य क्षेत्रों की सभी अन्य परिसम्पत्तियों और देयताओं की लेखापरीक्षा की जाएगी।

64. लेखापरीक्षा के व्यापक सिद्धान्तों का लागू होना

लेखापरीक्षा के व्यापक सिद्धान्त परिसम्पत्तियों और देयताओं की लेखापरीक्षा के लिए लागू होंगे।

65. लेखापरीक्षा का नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के आदेशों द्वारा शासित होना

परिसम्पत्तियों और देयताओं की लेखापरीक्षा इसके अतिरिक्त नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा जारी किसी सामान्य अथवा विशेष आदेशों द्वारा शासित होगी।

(ड.) सहायता अनुदानों और कर्जों की लेखापरीक्षा

66. सहायता अनुदानों और कर्जों की लेखापरीक्षा

सहायता अनुदानों और कर्जों की लेखापरीक्षा मुख्यतः व्यय की लेखापरीक्षा का एक विस्तार है और इसमें व्यय की लेखापरीक्षा के व्यापक सिद्धान्तों को लागू किया जाएगा। इसके अतिरिक्त इसमें यह जांच की जाती है कि क्या सरकारी सहायता की राशि का उपयोग अभिप्रेत प्रयोजन के लिए किया गया है।

67. सहायता अनुदानों और कर्जों की लेखापरीक्षा के दौरान किये जाने वाले सत्यापन

सहायता अनुदानों अथवा कर्जों के रूप में सरकारी सहायता की लेखापरीक्षा यह सत्यापित करने के लिए की जाएगी कि क्या प्रणालियों और प्रक्रियाओं की निम्न के लिए स्थापना की गई और क्या इनका अनुपालन किया जा रहा है:

- (1) सरकारी सहायता की संस्वीकृति के प्रयोजन का स्पष्ट निरूपण;
- (2) उनकी पूर्ववर्ती, अवशोषी क्षमता, वित्तीय स्थिति, प्रणालियों और प्रबंधन प्रथाओं के सन्दर्भ में सरकारी सहायता के लिए व्यक्तियों, निकायों और प्राधिकरणों की उचित एवं पारदर्शी पहचान और चयन;
- (3) सहायता की राशि का अवधारण और इसकी समय से निर्मुक्ति;
- (4) उस प्रारूप, जैसा कि निर्धारित किया जाए, में लेखाओं के रखरखाव सहित अनुदानग्राही अथवा कर्जदार द्वारा सहायता का उचित लेखाकरण;
- (5) सरकारी सहायता की शर्तों को पूरा करने को सुनिश्चित करना;
- (6) सहायता के उद्देश्य की उपलब्धि सहित सहायता को मानीटर करना और मितव्ययी, दक्ष और प्रभावी अंत्य उपयोग सुनिश्चित करना;
- (7) किसी अप्रयुक्त राशि को सरकार को वापिस करना; और
- (8) कर्जों के मामले में निर्धारित रूप में उनकी चुकौती और लागू शर्तों के अनुसार शास्तिक ब्याज सहित ब्याज की वसूली।