

## अध्याय III

### आन्तरिक लेखापरीक्षा की प्रभावकारिता

#### 3.1 प्रस्तावना

आन्तरिक लेखापरीक्षा केंद्रीय उत्पाद शुल्क में स्व:निर्धारण के समय मुख्य अनुपालन सत्यापन तंत्रों में से एक है तथा यह केंद्रीय उत्पाद शुल्क नियमावली, 2002 के नियम 22 के तहत की जाती है। आन्तरिक लेखापरीक्षा कार्य में जोखिम पैरामीटरों के आधार पर निर्धारित यूनितों का चयन तथा लेखापरीक्षा मानदंडों के अनुसार एकरूप, कुशल तथा व्यापक तरीके से निर्धारित के अभिलेखों की संवीक्षा शामिल है। इस उद्देश्य हेतु, केंद्रीय उत्पाद एवं सीमा शुल्क बोर्ड ने केंद्रीय उत्पाद शुल्क की लेखापरीक्षा के लिए केंद्रीय उत्पाद शुल्क लेखापरीक्षा नियमपुस्तक (सीईएएम), 2008 के रूप में विस्तृत दिशानिर्देश निर्धारित किए हैं, जोकि लेखापरीक्षा करने के लिए विस्तृत प्रक्रियाओं को निर्धारित करते हैं।

#### 3.2 संगठनात्मक ढांचा

केंद्रीय उत्पाद शुल्क का पुनर्गठन अक्टूबर 2014 में किया गया था। पुनर्गठन से पूर्व, आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रत्येक कमिश्नरी में लेखापरीक्षा सैल करता था तथा इसकी अध्यक्षता अपर/संयुक्त कमिश्नर द्वारा की जाती थी।

पुनर्गठन के पश्चात, महानिदेशालय, लेखापरीक्षा (डीजी लेखापरीक्षा) के पर्यवेक्षण के तहत अलग लेखापरीक्षा कमिश्नरियों की रचना की गई थी। प्रत्येक लेखापरीक्षा कमिश्नरी को दो या तीन कार्यकारी कमिश्नरियों से जुड़े निर्धारितियों पर अधिकार प्रदान किए गए हैं।

महानिदेशालय, लेखापरीक्षा, सीमा एवं उत्पाद शुल्क, नई दिल्ली (महानिदेशक की अध्यक्षता में) से अपर महानिदेशक की अध्यक्षता में अहमदाबाद, बेंगलुरु, चेन्नई, दिल्ली, हैदराबाद, कोलकाता तथा मुंबई में इसकी सात जोनल यूनितों के साथ लेखापरीक्षा प्रणाली के कुशल तथा प्रभावी कार्यान्वयन (ईए 2000 कार्यप्रणाली के आधार पर) को सुनिश्चित करना अपेक्षित है तथा आवधिक

समीक्षा के माध्यम से लेखापरीक्षा तकनीकों तथा प्रक्रियाओं को विकसित करना एवं इनमें सुधार करना भी अपेक्षित है।

पुनर्गठित ढांचे में, लेखापरीक्षा कमिश्नरी में मुख्यालय जो कार्यकारी कमिश्नरी के समान है तथा अधीनस्थ कार्यालय नामतः सर्कल जो डिवीजनों के समान है, शामिल है। प्रत्येक सर्कल की अध्यक्षता उप/सहायक कमिश्नर करता है और इसमें लेखापरीक्षा समूह सम्मिलित है, यह रेंज कार्यालयों के समकक्ष है जहां अधीक्षक तथा निरीक्षक हों।

### 3.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

इस लेखापरीक्षा का उद्देश्य निम्न के साथ आंतरिक लेखापरीक्षा कमिश्नरियों के अनुपालन की सीमा का सत्यापन करना था:-

- नियमावली/नियमपुस्तक/प्रतिमान/दिशानिर्देश और
- लेखापरीक्षा निष्कर्षों तथा उन पर परिशोधन कार्रवाई हेतु तंत्र।

### 3.4 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा मानदंड के स्रोतों में निम्नलिखित अधिनियम, नियमपुस्तकों के प्रावधानों/दिशानिर्देशों तथा विभागों के परिपत्रों को शामिल किया गया है:-

- a) केंद्रीय उत्पाद शुल्क नियमावली, 2002 का नियम 22
- b) केंद्रीय उत्पाद शुल्क लेखापरीक्षा नियमपुस्तक, 2008
- c) गुणवत्ता आश्वासन समीक्षा हेतु नियमपुस्तक, 2007
- d) सीबीईसी द्वारा समय-समय पर जारी की गई अधिसूचनाएं, परिपत्र, अनुदेश, दिशानिर्देश आदि

### 3.5 कार्यक्षेत्र, कवरेज तथा लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली

समस्त भारत में 124 कार्यकारी कमिश्नरियां तथा 45 लेखापरीक्षा कमिश्नरियां हैं जिनमें से कुल 15 लेखापरीक्षा कमिश्नरियों का लेखापरीक्षा हेतु चयन किया गया था।

हमने चयनित लेखापरीक्षा कमिशनरियों तथा कार्यकारी कमिशनरियों के पास उपलब्ध 2012-13 से 2014-15 की अवधि की निर्धारिती मास्टर फाइलों (एएमएफ), आंतरिक लेखापरीक्षा फाइलों (आईएएफ), लेखापरीक्षा योजना रजिस्टर (एपीआर) तथा लेखापरीक्षा फोलो-अप रजिस्टर (एएफआर) आदि की जांच की थी।

### 3.6 अभिलेखों को प्रस्तुत न करना

लेखापरीक्षा के दौरान, हमने 750 निर्धारिती मास्टर फाइलों की मांग की थी जिसके प्रति हमें 565 निर्धारिती मास्टर फाइलें प्राप्त हुई थी। हमने 1125 आंतरिक लेखापरीक्षा फाइलों की मांग की थी जिसमें से हमें 1039 आंतरिक लेखापरीक्षा फाइलें प्राप्त हुई थी। इसके अलावा, पांच कमिशनरियों<sup>21</sup> में पूरी अवधि के एपीआर, एएफआर प्रस्तुत नहीं किए गए थे। इन अभिलेखों के अभाव में, हम निर्धारित प्रक्रियाओं के अनुसार विभाग की आंतरिक लेखापरीक्षा विंग द्वारा अनुपालन की सीमा पर टिप्पणी करने की स्थिति में नहीं है।

### 3.7 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

हमने निर्धारिती मास्टर फाइलों, लेखापरीक्षा योजना रजिस्टर, लेखापरीक्षा फोलो-अप रजिस्टर आदि के गैर/अपूर्ण रख-रखाव के मामले देखें। इसके अलावा, नमूना आंतरिक लेखापरीक्षा फाइलों की संवीक्षा के दौरान, हमने डेस्क समीक्षा, लेखापरीक्षा योजना तथा सत्यापन रिपोर्ट के प्रलेखन की कमी देखी। अभ्युक्तियों पर अगले पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

### 3.8 डेस्क समीक्षा तथा क्षेत्रीय लेखापरीक्षा का निष्पादन

#### 3.8.1 निर्धारिती मास्टर फाइल

केंद्रीय उत्पाद शुल्क लेखापरीक्षा नियमपुस्तक (सीईएएम), 2008 के अध्याय 9 के अनुसार जोखिम-आधारित लेखापरीक्षा हेतु प्रत्येक करदाता की प्रोफाइलिंग के लिए विस्तृत डाटा आधार की आवश्यकता होती है ताकि करदाता से

<sup>21</sup> चेन्नई लेखापरीक्षा, कोचीन लेखापरीक्षा, हैदराबाद लेखापरीक्षा, भुवनेश्वर लेखापरीक्षा तथा कोलकाता लेखापरीक्षा ॥

संबंधित जोखिम कारकों को वैज्ञानिक तरीके से निर्धारित किया जा सके तथा लेखापरीक्षा को तदनुसार नियोजित तथा कार्यान्वित किया जा सके। निर्धारितियों के विस्तृत डाटा आधार यूनियों के चयन के साथ-साथ प्राथमिक डेस्क समीक्षा करने तथा लेखापरीक्षा के प्रभावी निष्पादन के लिए आवश्यक पूर्वापेक्षा है। सीईएएम, 2008 के अनुसार यह सूचना प्रत्येक निर्धारिती के लिए पृथक फाइल में एकत्र एवं सुरक्षित रखी जानी है, जिसे निर्धारिती मास्टर फाइल (एएमएफ) कहा जाता है। एएमएफ को कमिशनरी में लेखापरीक्षा सैल द्वारा तैयार तथा अद्यतित किया जाता है। एएमएफ के डाटा प्रबंधन, अद्यतन तथा अनुरक्षण के लिए लेखापरीक्षा सैल उत्तरदायी होगा। इस फाइल को निरपवाद रूप से प्रत्येक निर्धारिती के लिए तैयार किया जाना चाहिए। यदि अगली लेखापरीक्षा करने से पूर्व किसी मामले में यह नहीं किया गया है, तब इसे तत्काल किया जाना चाहिए।

नियमपुस्तक के अनुबंध ए (पंजीकरण आवेदन, पिछले तीन वर्षों के रिटर्नों की प्रतियां, पिछले तीन वर्षों की लेखापरीक्षाओं की प्रति, लागत लेखापरीक्षा/कर लेखापरीक्षा रिपोर्ट तथा पिछले तीन वर्षों के वित्तीय विवरण) तथा अनुबंध बी (विनिर्मित तथा छूट प्राप्त माल के ब्यौरें, उत्पादन ब्यौरें, शुल्क भुगतान तथा पिछले तीन वर्षों में जारी एससीएन तथा अभियोग के ब्यौरें) में दर्शाए गए दस्तावेजों की सूची प्रत्येक एएमएफ में रखी जानी है। एएमएफ का अनुरक्षण हार्ड कॉपी के साथ-साथ इलेक्ट्रॉनिक रूप में भी किया जाना है।

सीईआरए द्वारा लेखापरीक्षा के दौरान यह देखा गया कि जोखिम निर्धारण के लिए निर्धारितियों के अपेक्षित डाटाबेस का रख-रखाव नहीं किया जा रहा है, जोकि निम्नलिखित अभ्युक्तियों से स्पष्ट होता है।

- यद्यपि 14 कमिशनरियों<sup>22</sup> के अंतर्गत 62,993 पंजीकृत निर्धारिती थे, फिर भी 2012-13 से 2014-15 की अवधि हेतु केवल 11,184 निर्धारितियों (17.75 प्रतिशत) के लिए एएमएफ बनाए गए थे। पटना

<sup>22</sup> बेंगलूर सीएक्स लेखापरीक्षा, (बेंगलूर, I,II,III), पुणे लेखापरीक्षा-I, कोलकाता लेखापरीक्षा-II, चंडीगढ़ लेखापरीक्षा, भोपाल लेखापरीक्षा I, भोपाल लेखापरीक्षा II(रायपुर), चेन्नई लेखापरीक्षा (चेन्नई I तथा III), कोचीन लेखापरीक्षा, अहमदाबाद लेखापरीक्षा-II, जयपुर लेखापरीक्षा, हैदराबाद लेखापरीक्षा, भुवनेश्वर लेखापरीक्षा, दिल्ली लेखापरीक्षा-I तथा लखनऊ लेखापरीक्षा

लेखापरीक्षा कमिश्नरी ने निर्धारितियों की कुल संख्या के बारे में सूचना नहीं दी थी।

- चयनित कमिश्नरियों में 565 एएमएफ के नमूनों में से 545 फाइलें पूर्ण नहीं थी तथा इनमें सीईएएम, 2008 के अनुबंध क/अनुबंध ख में उल्लिखित सभी दस्तावेज नहीं थे।
- नौ कमिश्नरियों<sup>23</sup> में, एएमएफ का अनुरक्षण/अद्यतन आंतरिक लेखापरीक्षा हेतु यूनिटों के चयन के बाद ही किया गया था।
- सभी चयनित कमिश्नरियों में एएमएफ का इलेक्ट्रॉनिक प्रारूप में रख-रखाव नहीं किया गया था जैसाकि सीईएएम, 2008 में निर्धारित किया गया था।

जब हमने इस बारे में बताया (अक्टूबर 2015 से जनवरी 2016) तब मंत्रालय ने सभी मामलों में तथ्यों को स्वीकार किया (दिसम्बर 2016) तथा नवनिर्मित लेखापरीक्षा कमिश्नरियों में उक्त हेतु मुख्य कारण श्रमबल की कमी को बताया। सभी कमिश्नरियों ने भावी अनुपालन के लिए लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को नोट कर लिया था। भुवनेश्वर लेखापरीक्षा कमिश्नरी ने आगे बताया कि लेखापरीक्षा कमिश्नरी की रचना के बाद जोखिम कारक की संगणना मुख्य रूप से डीजी, लेखापरीक्षा करता है तथा सभी लेखापरीक्षा कमिश्नरियों को उपलब्ध कराता है, जिन पर लेखापरीक्षा हेतु यूनिटों के चयन हेतु निर्भर किया जाता है।

*लगभग सभी कमिश्नरियों द्वारा सभी निर्धारितियों के लिए एएमएफ के अनुरक्षण में व्यक्त की गई व्यावहारिक बाधाओं तथा निर्धारितियों के जोखिम स्कोर की संगणना में डीजी लेखापरीक्षा भी भूमिका के संबंध में भुवनेश्वर । कमिश्नरी की प्रतिक्रिया के मद्देनजर, मंत्रालय को कमिश्नरियों द्वारा निर्धारितियों की जोखिम प्रोफाइलिंग के लिए व्यावहारिक तरीका विकसित करना चाहिए जो स्थानीय जोखिम को कैप्चर करेगा तथा इसे डीजी लेखापरीक्षा द्वारा की गई केंद्रीकृत जोखिम स्कोरिंग के साथ उपयोग किया जा सकेगा।*

<sup>23</sup> अहमदाबाद लेखापरीक्षा-II, जयपुर लेखापरीक्षा, चंडीगढ़ लेखापरीक्षा-II, हैदराबाद लेखापरीक्षा, भोपाल लेखापरीक्षा II, बेंगलोर सीएक्स लेखापरीक्षा, कोलकाता लेखापरीक्षा-II, पुणे लेखापरीक्षा-I तथा लखनऊ लेखापरीक्षा

### 3.8.2 कार्य पत्रों के साथ अपर्याप्त डेस्क समीक्षा/लेखापरीक्षा योजना/सत्यापन रिपोर्ट

सीईएएम के पैरा 10.4.1 के अनुसार डेस्क समीक्षा लेखापरीक्षा कार्यक्रम का पहला चरण है। इसका उद्देश्य यूनिट का दौरा करने से पूर्व निर्धारिती के बारे में यथा संभव अधिकाधिक जानकारी एकत्र करना है। डेस्क समीक्षा में, जांच की जाने वाली मुख्य मदों में निर्धारिती मास्टर फाइल, ट्रायल बैलेंस, वार्षिक वित्तीय विवरण (पीएण्डएल तथा तुलन पत्र), पिछली लेखापरीक्षा के परिणाम, छूटों की प्राप्ति, बिक्री कर, आय कर जैसे अन्य प्राधिकरणों के पास फाइल किए गए रिटर्न आदि शामिल है। डेस्क समीक्षा की तैयारी हेतु इस सूचना का विश्लेषण तथा उक्त के परिणामों को अनुमोदन हेतु उप/सहायक कमिश्नर (लेखापरीक्षा) को प्रस्तुत किया जाना चाहिए। इसके अलावा, सीईएएम, 2008 के पैरा 10.4.14 के अनुसार लेखापरीक्षा योजना में प्रत्येक निर्धारिती के संबंध में विस्तृत जांच के लिए चयनित मामलों का सटीक निरूपण शामिल होगा तथा इसे अपर कमिश्नर/संयुक्त कमिश्नर (लेखापरीक्षा) के अनुमोदन के बाद अंतिम रूप दिया जाना चाहिए। इसे सीईएएम, 2008<sup>24</sup> के अनुबंध एच के फॉर्म में तैयार किया जाना है। लेखापरीक्षा पार्टी लेखापरीक्षा योजना में निर्दिष्ट बिंदुओं की जांच द्वारा सत्यापन (निर्धारिती के परिसर में) करती है तथा लेखापरीक्षक को लेखापरीक्षा योजना में लेखापरीक्षा जांच, प्रत्येक जांच में किए गए सत्यापन तथा लेखापरीक्षक की अभ्युक्तियों को संक्षिप्त में दर्शाते हुए "सत्यापन पत्र" तैयार करना चाहिए जैसाकि सीईएएम, 2008<sup>25</sup> के अनुबंध-1 में निर्धारित किया गया है।

उपरोक्त तीन प्रक्रियाओं अर्थात् डेस्क समीक्षा, लेखापरीक्षा योजना तथा सत्यापन रिपोर्ट के अनुपालन मूल्यांकन करने के लिए लेखापरीक्षा ने केंद्रीय उत्पाद शुल्क की 15 लेखापरीक्षा कमिश्नरियों में 1039 निर्धारिती लेखापरीक्षा

<sup>24</sup> अनुबंध एच का प्रारूप है विषय, विशिष्ट मामला, स्रोत दस्तावेज, बैंक-अप दस्तावेज, कवरेज अवधि तथा चयन मानदंड

<sup>25</sup> अनुबंध आई का प्रारूप है सत्यापन की तिथि, मामले का सत्यापन करने वाले लेखापरीक्षक का नाम, संक्षिप्त में मामला, लेखापरीक्षा योजना की संदर्भ सं., सत्यापित दस्तावेज, सत्यापन की प्रक्रिया एवं सीमा का संक्षिप्त लेखा, लेखापरीक्षक की अभ्युक्ति तथा निष्कर्ष संक्षिप्त में, राजस्व का प्रमाणन, यदि कोई है तथा निर्भर किए जाने वाले दस्तावेज

फाइलों की नमूना जांच की थी तथा नौ कमिश्नरियों<sup>26</sup> में 166 फाइलों में अपर्याप्त प्रलेखन पाया। अभ्युक्ति का सार निम्नानुसार है:

- डेस्क समीक्षा छह कमिश्नरियों<sup>27</sup> में 53 आंतरिक लेखापरीक्षा फाइलों में संलग्न नहीं पाई गई या खराब तरीके से तैयार की गई थी।
- लेखापरीक्षा योजना चार कमिश्नरियों<sup>28</sup> में 81 आंतरिक लेखापरीक्षा फाइलों में संलग्न नहीं पाई गई या सीईएएम, 2008 के अनुबंध एच के निर्धारित प्रारूप में तैयार नहीं की गई थी।
- सत्यापन रिपोर्ट आठ कमिश्नरियों<sup>29</sup> में 121 आंतरिक लेखापरीक्षा फाइलों में संलग्न नहीं पाई गई जैसाकि सीईएएम, 2008 के अनुबंध-I में अनिवार्य था।

कुछ महत्वपूर्ण अभ्युक्तियां निम्नानुसार हैं:

- कोचीन लेखापरीक्षा कमिश्नरियों (कोचीन, कालीकट तथा त्रिवेंद्रम कार्यकारी कमिश्नरियों सहित) में हमने पाया कि नमूना जांच की गई 67 फाइलों में से 34 में कार्य पत्र तैयार नहीं किए गए थे। इन मामलों में, लेखापरीक्षा पार्टियों ने 'डेस्क समीक्षा' नामक शीर्षक से केवल एक टिप्पणी तैयार की थी जिसमें लेखापरीक्षा की तिथियां और लेखापरीक्षा के दौरान जांच हेतु प्रस्तावित सामान्य क्षेत्रों तथा कुछ मूल डाटा जैसे तुलन पत्र, लाभ एवं हानि खाता, ईआर-1 रिटर्न आदि को इनके विश्लेषण के बिना ही दर्शाया गया था। चूंकि कार्य पत्र तैयार नहीं किए गए थे, अतः कोई साक्ष्य नहीं है कि विभिन्न वित्तीय विवरणों की उचित जांच, विभिन्न वित्तीय अनुपातों की गणना तथा ट्रेंड विश्लेषण किया गया था। इससे पता चला कि इन मामलों में कोई उचित डेस्क

---

<sup>26</sup> कोचीन लेखापरीक्षा, बेंगलोर सीएक्स लेखापरीक्षा, चंडीगढ़ लेखापरीक्षा, हैदराबाद लेखापरीक्षा, कोलकाता लेखापरीक्षा ॥, लखनऊ लेखापरीक्षा, पटना लेखापरीक्षा, पुणे लेखापरीक्षा । तथा जयपुर लेखापरीक्षा

<sup>27</sup> कोचीन लेखापरीक्षा, चंडीगढ़ लेखापरीक्षा, बेंगलोर सीएक्स लेखापरीक्षा, कोलकाता लेखापरीक्षा ॥, लखनऊ लेखापरीक्षा तथा जयपुर लेखापरीक्षा

<sup>28</sup> कोचीन लेखापरीक्षा, चंडीगढ़ लेखापरीक्षा, कोलकाता लेखापरीक्षा ॥, तथा पटना लेखापरीक्षा

<sup>29</sup> कोचीन लेखापरीक्षा, चंडीगढ़ लेखापरीक्षा, हैदराबाद लेखापरीक्षा, कोलकाता लेखापरीक्षा ॥, लखनऊ लेखापरीक्षा, पटना लेखापरीक्षा, पुणे लेखापरीक्षा । तथा जयपुर लेखापरीक्षा

समीक्षा नहीं की गई थी जिससे अच्छी गुणवत्ता की लेखापरीक्षा योजनाओं की तैयारी प्रभावित हुई।

- कोलकाता लेखापरीक्षा ॥ कमिश्नरी में हमने देखा कि नमूना जांच की गई 51 फाइलों में से 6 फाइलो में डेस्क समीक्षा के संक्षिप्त परिणाम उपलब्ध नहीं थे, एक फाइल में लेखापरीक्षा योजना उपलब्ध नहीं थी तथा 34 फाइलों में सत्यापन पत्र उपलब्ध नहीं थे।
- पटना लेखापरीक्षा कमिश्नरी (पटना, रांची । एवं ॥ तथा धनबाद कार्यकारी कमिश्नरी सहित) में, हमने देखा कि नमूना जांच की गई 75 फाइलों में से 45 में लेखापरीक्षा योजना नियमपुस्तक के अनुबंध एच के अनुसार नहीं थी।
- लखनऊ लेखापरीक्षा कमिश्नरी (आगरा, कानपुर, लखनऊ तथा इलाहाबाद कार्यकारी कमिश्नरियों सहित) में हमने देखा कि नमूना जांच की गई 75 फाइलों में से नौ फाइलों में डेस्क समीक्षा सलंगन नहीं पाई गई तथा 39 फाइलों में सत्यापन पत्र उपलब्ध नहीं थे।

जब हमने इस बारे में बताया (अक्टूबर 2015 से जनवरी 2016) तब मंत्रालय ने सभी मामलों में लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया तथा बताया कि (दिसम्बर 2016) आवश्यक परिशोधन उपाय उचित अवधि में कर लिए गए हैं/कर लिए जाएंगे।

### 3.8.3 आंतरिक लेखापरीक्षा पार्टियों द्वारा पता न लगाई गई चूकें

आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा पता न लगाई चूकों का बाद में भारत के सीएजी द्वारा केंद्रीय उत्पाद शुल्क राजस्व लेखापरीक्षा (सीईआरए) में पता चला

तीन लेखापरीक्षा कमिश्नरियों<sup>30</sup> में 7 मामलों में आंतरिक लेखापरीक्षा के बाद की गई सीईआरए लेखापरीक्षा में चूकों/अनियमितताओं का पता चला जिसमें ₹ 86.18 लाख का राजस्व शामिल है जिसका कमिश्नरी की आंतरिक लेखापरीक्षा में पता नहीं चला था। अभ्युक्तियां शुल्क के गैर/कम भुगतान, सेनवेट क्रेडिट की अनियमित रूप से प्राप्ति, ब्याज के कम भुगतान आदि से संबंधित है।

<sup>30</sup> भोपाल लेखापरीक्षा ॥, हैदराबाद लेखापरीक्षा तथा पटना लेखापरीक्षा

मंत्रालय ने अपने उत्तर (दिसम्बर 2016) में छह मामलों में लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया तथा एक मामले में उत्तर नहीं दिया था।

*खराब डेस्क समीक्षा तथा लेखापरीक्षा योजना से आंतरिक लेखापरीक्षा की गुणवत्ता प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुई थी। इसके अलावा, सत्यापन रिपोर्ट तथा कार्य पत्रों की अनुपलब्धता के कारण आंतरिक लेखापरीक्षा पार्टी की उचित जवाबदेही सुनिश्चित नहीं की जा सकती।*

### 3.9 आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रक्रिया की निगरानी

#### 3.9.1 लेखापरीक्षा योजना रजिस्टर (एपीआर) का अनुरक्षण

सीईएएम 2008 के पैरा 12.3.1 के अनुसार लेखापरीक्षा योजना रजिस्टर<sup>31</sup> का अनुरक्षण निर्धारित प्रारूप में किया जाएगा। यह सुनिश्चित करने कि सुविधा देगा कि: (i) लेखापरीक्षा समूह को आबंटित की गई सभी यूनिटों की लेखापरीक्षा हो चुकी है; तथा (ii) जहां भी लेखापरीक्षा पूरी हो गई है, वहां लेखापरीक्षा रिपोर्टें समय पर जारी की गई हैं तथा यह भी सुनिश्चित करेगा कि यदि किसी यूनिट की लेखापरीक्षा नहीं हो सकी थी, तब उसको आगामी अवधि की सभी शामिल किया जा सकता है।

हमने नौ कमिश्नरियों<sup>32</sup> में देखा कि एपीआर का रख-रखाव सीईएएम, 2008 के अनुसार नहीं किया गया था तथा लेखापरीक्षा सैल को आंतरिक लेखापरीक्षा रिपोर्ट (आईआर) की प्रस्तुति की तिथि, लेखापरीक्षा रिपोर्ट संख्या तथा आईएआर जारी करने की तिथि जैसी प्रविष्टियां भरी नहीं गई थी। इसके परिणामस्वरूप, इन रजिस्ट्रों से मॉनीटर करना संभव नहीं था कि क्या लेखापरीक्षा रिपोर्टें समय पर जारी की गई थीं।

<sup>31</sup> लेखापरीक्षा योजना रजिस्टर का प्रारूप क्रम सं., यूनिट का नाम, आईएपी सं., लेखापरीक्षा का प्रस्ताव माह, लेखापरीक्षा की वास्तविक तिथि, लेखापरीक्षा सैल को डीएआर की प्रस्तुति, लेखापरीक्षा रिपोर्ट सं., जारी करने की तिथि आदि हैं।

<sup>32</sup> दिल्ली लेखापरीक्षा-I, बेंगलूर लेखापरीक्षा I, जयपुर लेखापरीक्षा, चंडीगढ़ लेखापरीक्षा, लखनऊ लेखापरीक्षा, पटना लेखापरीक्षा, कोचीन लेखापरीक्षा, भोपाल-II, पुणे लेखापरीक्षा।

चेन्नई । तथा III कमिशनरियों में तीन वर्षों (अर्थात् 2012-13 से 2014-15) की योजना फाइलें/रजिस्टर लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गए थे। अतः रजिस्ट्रों के रख-रखाव को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

जब हमने इस बारे में बताया (अक्टूबर 2015 से जनवरी 2016) तब मंत्रालय ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया कि (दिसम्बर 2016) अब रजिस्ट्रों का रख-रखाव उचित रूप से नई लेखापरीक्षा नियमपुस्तक के अनुसार किया जा रहा है।

### 3.9.2 लेखापरीक्षा अनुसरण रजिस्टर का रख-रखाव

सीईएएम, 2008 के खण्ड 12.1.3 के अनुसार मॉनीटरिंग बैठक द्वारा चर्चा की गई लेखापरीक्षा रिपोर्टों के ब्यौरे, बैठक में लिए गए निर्णय तथा अगली अनुवर्ती कार्रवाई को लेखापरीक्षा अनुसरण रजिस्टर<sup>33</sup> (नियमपुस्तक में दिए गए प्रारूप में अनुरक्षित) में दर्ज किया जाना चाहिए, जैसे ही लेखापरीक्षा रिपोर्ट अनुमोदित हो। प्रत्येक माह के सारांश लेखापरीक्षा सैल द्वारा अगले माह की 10 तारीख तक अपर/संयुक्त कमिशनर (लेखापरीक्षा) को प्रस्तुत किए जाने चाहिए।

हमने नौ कमिशनरियों<sup>34</sup> में पाया कि लेखापरीक्षा अनुसरण रजिस्ट्रों में अधिकतर कॉलमों को भरा नहीं गया था।

‘लेखापरीक्षा अनुसरण रजिस्टर का मासिक सारांश’ चार कमिशनरियों<sup>35</sup> में तैयार/अपर संयुक्त कमिशनर (लेखापरीक्षा) को प्रस्तुत नहीं किया जा रहा था।

<sup>33</sup> लेखापरीक्षा अनुसरण रजिस्टर का प्रारूप है, एआर संख्या, निर्धारिती का नाम, रेंज तथा डिविजन, निर्धारिती की पंजीकरण संख्या, लेखापरीक्षा की अवधि, लेखापरीक्षा की तिथि, आईएपी सं., पैरा सं., क्या एमसीएम द्वारा स्वीकृत है, शामिल इयूटी, स्पॉट वूसली, एससीएन जारी करने से पूर्व स्पॉट वूसली के अन्यथा वूसली, डिविजन फाइल सं., एससीएन सं.; तथा तिथि, एससीएन में राशि, पैरा समापन के कारण तथा पैरा समापन की तिथि

<sup>34</sup> अहमदाबाद लेखापरीक्षा-II, चंडीगढ़ लेखापरीक्षा, लखनऊ लेखापरीक्षा, पटना लेखापरीक्षा, पुणे लेखापरीक्षा-I, दिल्ली लेखापरीक्षा-I, भोपाल II, हैदराबाद लेखापरीक्षा, चेन्नई लेखापरीक्षा।

<sup>35</sup> लखनऊ लेखापरीक्षा, पटना लेखापरीक्षा, दिल्ली लेखापरीक्षा I, पुणे लेखापरीक्षा-I

जब हमने इस बारे में बताया (अक्टूबर 2015 से जनवरी 2016) तक मंत्रालय ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया कि (दिसम्बर 2016) अब नई लेखापरीक्षा नियमपुस्तक के अनुसार रजिस्टर का अनुरक्षण किया जा रहा है।

### 3.9.3 ड्राफ्ट लेखापरीक्षा रिपोर्ट (डीएआर) की प्रस्तुति

बोर्ड के परिपत्र दिनांक 16 फरवरी 2000<sup>36</sup> के साथ पठित पैरा 12.1.3 तथा पैरा 12.2.1 के अनुसार ड्राफ्ट लेखापरीक्षा रिपोर्ट को मॉनिटरिंग बैठक में विचार हेतु लेखापरीक्षा सैल को अनुलग्नकों सहित मानकीकृत प्रारूप (नियमपुस्तक का अनुबंध एन) में परिकल्पित समय सीमा अर्थात् निर्धारिती की यूनिट में लेखापरीक्षा शुरू करने के 20-25 दिनों के अंदर अंतिम रूप दिया जाना चाहिए। लेखापरीक्षक को जांच तथा पुनरीक्षा हेतु सभी अनुलग्नकों सहित ड्राफ्ट लेखापरीक्षा रिपोर्ट सहायक कमिश्नर/उप कमिश्नर (लेखापरीक्षा) को प्रस्तुत करनी चाहिए।

हमने आठ कमिश्नरियों<sup>37</sup> में देखा कि नमूना जांच की गई 497 फाइलों में से 122 ड्राफ्ट लेखापरीक्षा रिपोर्टों के संबंध में तीन माह तक का विलंब हुआ था तथा 43 ड्राफ्ट लेखापरीक्षा रिपोर्टों की प्रस्तुति में तीन माह से अधिक का विलम्ब हुआ था।

कुछ मामलों को नीचे दर्शाया गया है:

- कोलकाता लेखापरीक्षा ॥ कमिश्नरी में मैसर्स यंग इंडिया प्रीसट्रेस प्रा. लि. के मामले में डीएआर 241 दिनों के विलंब से प्रस्तुत की गई थी।
- धनबाद कार्यकारी कमिश्नरी में मैसर्स बीसीसीएल के मामले में डीएआर 193 दिनों के विलंब से प्रस्तुत की गई थी।
- चंडीगढ़ लेखापरीक्षा कमिश्नरी में, मैसर्स अमृतसर क्राउन कॉप्स (पी) लि. के मामले में डीएआर 331 दिनों के विलंब से प्रस्तुत की गई थी।

जब हमने इस बारे में बताया (अक्टूबर 2015 से जनवरी 2016) तब मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार किया तथा बताया (दिसम्बर 2016) कि

<sup>36</sup> सं. 514/10/2000-सीएक्स

<sup>37</sup> दिल्ली लेखापरीक्षा I, बेंगलूर सीएक्स लेखापरीक्षा, लखनऊ लेखापरीक्षा, पटना लेखापरीक्षा, कोलकाता लेखापरीक्षा II, चंडीगढ़ लेखापरीक्षा, कोचीन लेखापरीक्षा तथा पुणे लेखापरीक्षा I।

ड्राफ्ट लेखापरीक्षा रिपोर्ट की प्रस्तुति में विलंब दस्तावेजों/उत्तरों की प्राप्ति में विलंब या निर्धारितियों के असहयोग के कारण हुआ था।

### 3.9.4 लेखापरीक्षा रिपोर्टों का मूल्यांकन

सीईएएम 2008 का खण्ड 12.2.4 प्रावधान करता है कि मॉनिटरिंग समिति बैठक (एमसीएम) प्रत्येक लेखापरीक्षा के संबंध में लेखापरीक्षा समूह की कार्यप्रणाली का मूल्यांकन भी करेगी। लेखापरीक्षा रिपोर्ट तथा कार्य पत्रों की स्कोरिंग कमिश्नर और अपर कमिश्नर/संयुक्त कमिश्नर (लेखापरीक्षा) को करनी चाहिए। मंत्रालय के परिपत्र सं. 514/10/2000-सीएक्स दिनांक 16 फरवरी 2000 के अनुदेशानुसार स्कोरिंग समिति को नियमपुस्तक के अनुबंध-ओ के अनुसार निष्पादित लेखापरीक्षा के मानदंड का मूल्यांकन करने के मद्देनजर लेखापरीक्षा रिपोर्ट तथा कार्यपत्रों को स्कोर देना चाहिए।

हमने आठ कमिश्नरियों<sup>38</sup> में देखा कि कुल 580 आंतरिक लेखापरीक्षा फाइलों में से 434 फाइलों (74.83 प्रतिशत) में कोई स्कोरिंग नहीं की गई थी। तीन कमिश्नरियों<sup>39</sup> में जांच की गई किसी भी आंतरिक लेखापरीक्षा फाइल में कोई स्कोरिंग नहीं की गई थी।

जब हमने इस बारे में बताया (अक्टूबर 2015 से जनवरी 2016) तब मंत्रालय ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया कि (दिसम्बर 2016) लेखापरीक्षा टिप्पणी को भविष्य में अनुपालन हेतु नोट कर लिया गया है।

लेखापरीक्षा रिपोर्टों की स्कोरिंग के अभाव में आंतरिक लेखापरीक्षा की गुणवत्ता का मूल्यांकन नहीं किया जा सकता।

### 3.9.5 अंतिम लेखापरीक्षा रिपोर्ट को अंतिम रूप देना तथा जारी करना

ईए 2000 के पैरा 12.2.3 के अनुसार एमसीएम के निर्णय के आधार पर ड्राफ्ट लेखापरीक्षा रिपोर्ट को लेखापरीक्षा सैल द्वारा एमसीएम की तिथि से पंद्रह दिनों के अंदर अंतिम रूप दिया जाना चाहिए।

<sup>38</sup> जयपुर लेखापरीक्षा, बेंगलूर सीएक्स लेखापरीक्षा, चेन्नई लेखापरीक्षा-I, दिल्ली लेखापरीक्षा-I कोलकाता लेखापरीक्षा-II, लखनऊ लेखापरीक्षा, पटना लेखापरीक्षा तथा कोचीन लेखापरीक्षा

<sup>39</sup> दिल्ली लेखापरीक्षा I, जयपुर लेखापरीक्षा तथा कोलकाता लेखापरीक्षा II

हमने सभी चयनित कमिश्नरियों में देखा कि नमूना जांच की गई 1039 फाइलों में से 356 अंतिम लेखापरीक्षा रिपोर्टों के संबंध में तीन माह तक का विलंब हुआ था तथा 121 अंतिम लेखापरीक्षा रिपोर्टों को जारी करने में तीन माह से अधिक का विलंब हुआ था।

कुछ मामलों को नीचे दर्शाया गया है:

- दिल्ली लेखापरीक्षा । कमिश्नरी में मैसर्स त्रिमूर्ति फ्रंगरेंस प्रा. लि. के मामले में यह विलंब 206 दिनों का था। इसके अलावा, यह भी देखा गया कि 19 फाइलों में एमसीएम की तिथि का उल्लेख नहीं किया गया था तथा एक फाइल में जांच रिपोर्ट जारी करने की तिथि का उल्लेख नहीं किया गया था। दो फाइलों में जांच रिपोर्टें उपलब्ध नहीं थीं।
- कोलकाता लेखापरीक्षा ॥ कमिश्नरी में चयनित नमूनों में से किसी भी फाइल में एफएआर दर्ज नहीं पाए गए थे। एमसीएम में लिए गए निर्णयों के आधार पर किसी भी डीएआर को वास्तविक रूप में एफएआर में रूपांतरित नहीं पाया गया था।
- कोचीन लेखापरीक्षा । कमिश्नरी में मैसर्स केन्कोर इन्ग्रीडिएण्ट्स लि. के मामले में निर्धारिती की यूनिट पर लेखापरीक्षा के निष्कर्ष के पश्चात अंतिम लेखापरीक्षा रिपोर्ट जारी करने में यह विलंब 589 दिनों का था।

जब हमने इस बारे में बताया (अक्टूबर 2015 से जनवरी 2016) तब मंत्रालय ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया तथा बताया (दिसम्बर 2016) कि ड्राफ्ट लेखापरीक्षा रिपोर्टों को अंतिम रूप देने में विलंब निर्धारितियों द्वारा स्वीकार की गई अभ्युक्तियों या एमसीएम समितियों में उठाए प्रश्नों के अनुपालन से संबंधित वसूली के विवरणों की कमी के कारण था।

**लेखापरीक्षा योजना तथा फोलों-अप रजिस्ट्रों के अनुचित रख-रखाव का आंतरिक लेखापरीक्षा प्रक्रिया पर प्रभाव पूर्ण निगरानी रखने पर सीधा प्रभाव पड़ता है। इसके अलावा, निर्धारिती को एफएआर जारी करने में सामयिकता का अनुरक्षण न करना विभाग की अच्छी छवि नहीं दर्शाता।**

### 3.10 विविध मुद्दे

#### 3.10.1 कम्प्यूटर एसिस्टेड लेखापरीक्षा कार्यक्रम (सीएएपी) के तहत आने वाली इकाइयों की लेखापरीक्षा

केंद्रीय उत्पाद एवं सीमा कर बोर्ड ने विभाग में “ई-शासन” शुरू करने के लिए गत समय में कई कदम उठाए हैं। कम्प्यूटर एसिस्टेड लेखापरीक्षा कार्यक्रम (सीएएपी) एक इलेक्ट्रॉनिक साधन है जो ईए-2000 के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए निर्धारित के इलेक्ट्रॉनिक व्यवसाय अभिलेखों के लेखापरीक्षा सत्यापन करने के लिए बनाया गया था। कम्प्यूटर एसिस्टेड लेखापरीक्षाओं (सीएए) में उन व्यवसाय (निजी) अभिलेखों की जांच तथा विश्लेषण शामिल है जिनका इलेक्ट्रॉनिक रूप से रख-रखाव किया गया है। डीजीआईसीसीई द्वारा डीओएफ सं. 503/32/2007/पीटी-॥ दिनांक 5 जुलाई 2012 द्वारा परिपत्रित परिणाम फ्रेमवर्क दस्तावेजों (आरएफडी) में प्रावधान है कि सभी अनिवार्य यूनिटों की सीएएपी के माध्यम से लेखापरीक्षा की जानी है।

हमने जयपुर लेखापरीक्षा कमिश्नरी में देखा कि कुल 464 अनिवार्य यूनिटों में से केंद्रीय उत्पाद शुल्क की कुल 21 यूनिटों की वर्ष 2014-15 के दौरान सीएएपी के तहत लेखापरीक्षा की गई थी।

जब हमने इस बारे में बताया (दिसम्बर 2015) तब मंत्रालय ने बताया (दिसम्बर 2016) कि अधिकारियों के लिए सीएएपी प्रशिक्षण का नियमित रूप से आयोजन किया जा रहा है।

#### 3.10.2 मासिक निष्पादन रिपोर्ट (एमपीआर) में आंकड़ों/सूचना का गलत वर्णन

हमने दिसम्बर 2014 तथा जनवरी 2015 माह के लिए दिल्ली लेखापरीक्षा-कमिश्नरी के एमपीआर में निम्नलिखित विसंगतियां देखी थी:-

- दिसम्बर 2014 में एमपीआर के अनुबंध 7 में पैरा के अंत शेष की राशि ₹ 92.58 करोड़ की बजाय ₹ 94.56 करोड़ दर्शाई गई थी।
- दिसम्बर 2014 के एमपीआर के अनुबंध 7 (पैरा बी) में तीन पैराओं के सही आंकड़े जो ₹ 1.77 लाख बनता है, की बजाय अंत शेष में शून्य पैरा दर्शाया गया था।

- जनवरी 2015 के एमपीआर के अनुबंध 7(पैरा बी) में तीन पैराओं के सही आंकड़े, जो ₹ 2.83 करोड़ बनता है, की बजाय अंत शेष में शून्य पैरा दर्शाए गए थे।

जब हमने इस बारे में बताया (नवम्बर 2015) तथा मंत्रालय ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया (दिसम्बर 2016) कि देखी गई विसंगतियों का परिशोधन कर दिया गया है तथा वास्तविक आंकड़े निर्धारित रिपोर्टों में दर्शाए जा रहे हैं। असावधानीवश हुई त्रुटि के लिए क्षमाप्रार्थी हैं।

### 3.11 निष्कर्ष

जोखिम आधारित लेखापरीक्षा अधिकतर मामलों में निर्धारित मास्टर फाइलों के गैर/अपूर्ण रख-रखाव के कारण प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुई है। खराब डेस्क समीक्षा, लेखापरीक्षा योजना तथा सत्यापन रिपोर्टों के गैर प्रलेखन से आईएपी द्वारा किए गए कार्य पर संदेह उत्पन्न होता है।

आगे, ड्राफ्ट लेखापरीक्षा रिपोर्ट बहुत अधिक विलम्ब के बाद निर्धारित की गई और समय सीमा की कोई निगरानी नहीं की जा रही। एक विंग द्वारा अभिलेखों का खराब रखरखाव जो कि अनुपालन सत्यापन तंत्र की रीढ़ है, विभाग के खराब कार्यान्वयन को दर्शाती है।