

अ.शा.पत्र सं. 199-लेखापरीक्षा (एपी)/16-2006

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का कार्यालय,  
10, महादुर शाह जफ़र मार्ग,  
नई दिल्ली-110 002  
दिनांक: 30 जून, 2009

बी.बी.पंडित  
महानिदेशक (लेखापरीक्षा)

प्रिय महालेखाकार,

जैसाकि आपको वर्तमान रूप से जानकारी है कि लेखापरीक्षा प्रक्रिया के अंत्य परिणाम लेखापरीक्षा निरीक्षण रिपोर्ट हैं जो डीडीओ-केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा पर आधारित है जिसमें लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों की विविधता है जो अनियमितता अथवा अननुपालन और कुछ निष्पादन संबंधित मामलों के पृथक मामलों पर फ़ोकस करता है, जिसमें से कुछ सी एण्ड ए जी के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में आर्थिकता अथवा प्रभाव, योग्यता समावेश के अनुसार हो सकते हैं। समान्तर में विशिष्ट संगठनों अथवा योजनाओं अथवा कार्यक्रमों की निष्पादन लेखापरीक्षा भी की गई है। इन रिपोर्टों का विशिष्ट रूप से उद्देश्य पूर्वपरिभाषित मानदण्ड के प्रति योजना अथवा परियोजना के निष्पादन का मूल्यांकन करना है। दोनों अभिगमों के अन्तर्गत लेखापरीक्षा परिणाम वित्तीय सूचना अथवा प्रक्षपित निष्पादन की विविधता पर आवश्यक रूप से आश्वासन प्रदान नहीं करते।

2. जबकि डीडीओ-केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा पर आधारित पैराग्राफ टाइप रिपोर्टिंग प्रणाली समय परीक्षा में सफल रही और कदाचार के महत्वपूर्ण मामलों का उल्लेख करने में एवं जिम्मेदारी पर बल देने में उपयोगी प्रयोजन के रूप में काम आई, इसलिए यह प्रतिमान से अधिकतर अपवादात्मक विचलनों की द्योतक है और यह सांख्यिकीय रूप से विभाग अथवा संगठन के कार्यचालन पर सुव्यवस्थित निष्कर्षों को निकालने में निरर्थक है; और इसलिए यह निर्णायकों की सहायता के लिए साधन के रूप में काम में नहीं आती। इसलिए उस तरीके में जिसमें लेखापरीक्षा की योजना बनाई गई और की गई है उसे पुनरभिमुख करते हुए लेखापरीक्षा रिपोर्टिंग में इस अन्तराल को पूरा करने की आवश्यकता है।

3. इस आवश्यकता के कुछ भाग को संबोधित करने के लिए पहले प्रयास किए गए हैं। एक मुख्य नियंत्रक-अधिकारी (सीसीओ) आधारित लेखापरीक्षा अभिगम जम्मू एवं कश्मीर में किया गया था। 2005 में आयोजित XXIII महालेखाकार सम्मेलन में आगे इस परीक्षण को करने का निर्णय लिया गया। मामले की उस समय एडीएआई (आर एस) की अध्यक्षता के अन्तर्गत कार्य बल द्वारा जाँच की गई। कार्य बल की रिपोर्ट की तदनन्तर समीक्षा डी ए आई/एडीएआई की समिति द्वारा की गई जिसने महसूस किया कि विद्यमान डीडीओ - केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा प्रक्रिया समस्त रूप से योग्यता के बिना नहीं थी और इसलिए लेखापरीक्षा के लिए नये अभिगम को सी सी ओ एवं

D.O. No. 199 – Audit (AP)/16-2006

Office of the Comptroller and Auditor General of India  
9, Deen Dayal Upadhyay Marg, New Delhi - 110124

**B.B. Pandit**

**Director General (Audit)**

Date June 30, 2009

Dear

As you are aware, presently the end product of audit process is an audit inspection report which is based on DDO-centric audit which contain a variety of audit observations that focus on individual cases of irregularity or non compliance and some performance related matters; some of which may, in terms of materiality or impact, merit inclusion in the C&AG's Audit Reports. In parallel, performance audits of specific organizations or schemes or programmes are also taken up. These reports typically aim at evaluating the performance of a scheme or project against a predefined criteria. The audit output under both approaches does not necessarily translate into an assurance on the veracity of financial information or of the projected performance.

2. While the paragraph type reporting system based on DDO-centric audit has stood the test of time and serves useful purpose in highlighting important cases of malpractice and in enforcing accountability, it represents mostly exceptional deviations from the norm and is statistically insignificant for drawing systemic conclusions on the functioning of a department or organization; and hence it does not serve as a tool to assist decision makers. There is, therefore, a need for filling this gap in audit reporting by reorienting the manner in which audits are planned and conducted.

3. There have been attempts in the past to address some part of this need. A chief controlling officer (CCO) based audit approach was attempted in Jammu and Kashmir. The XXIII Accountants General Conference held in 2005 decided to carry this experiment forward. The matter was examined by a task force under the chairmanship of the then ADAI (RS). The report of the task force was subsequently reviewed by a Committee of DAIs/ADAI's which felt that the existing DDO-centric audit process was not entirely without merit and, hence, the new approach to audit should focus both on the CCO and the DDO and that that two should be integrated for optimal effectiveness of audit. Following this, pilot studies were conducted in Andhra Pradesh, Uttar Pradesh, Tripura and Nagaland.

डीडीओ दोनों पर फोकस करना चाहिए और दोनों को लेखापरीक्षा की इष्टतम प्रभावकारिता के लिए एकीकृत होना चाहिए। इसका अनुसरण करते हुए, पायलेट अध्ययन आन्ध्र प्रदेश, उत्तर प्रदेश, त्रिपुरा और नागालैंड में किया गया।

4. शामिल मामले पर मुख्यालय में सावधानीपूर्वक विचार किया गया। यह स्वीकार किया गया कि विभाग - केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा अभिगम विद्यमान लेखापरीक्षा अभिगम सहित हमारी विद्यमान लेखापरीक्षा प्रक्रिया में महत्वपूर्ण अन्तराल को पूरा करता है। महत्वपूर्ण विचार यह है कि आहरण विभाग वार, विस्तृत निष्कर्ष, विभाग की सभी यूनिटों को आवश्यक रूप से कवर करने की आवश्यकता नहीं थी। इसके बजाए, विभाग में विद्यमान लेखापरीक्षा करने योग्य यूनिटों की स्पष्ट संख्या विभागवार परिप्रेक्ष्य सहित एकीकृत तरीके में लेखापरीक्षा के लिए ली जाएगी और विभाग के लिए संस्वीकृत अनुदानों के साथ साथ संसाधनों की आर्थिकता के लिए माँग के प्रत्याशित परिणामों के लिए यूनिट के विवेचनात्मक पर आधारित चयनात्मकता की डिग्री इसके निपटान पर है। इस प्रकार वैज्ञानिक नमूना योजना पर आधारित एक लेखापरीक्षा प्रक्रिया वैध लेखापरीक्षा निष्कर्षों को निकालने के लिए लेखापरीक्षक को समर्थ करेगी। इस आधार को देते हुए विभिन्न लेखापरीक्षा आवश्यकताओं को संबोधित करने के लिए दो लेखापरीक्षा अभिगमों के विवेकपूर्ण मिश्रण के उद्देश्य के लिए यह सम्भव होगा। इसलिए यह निर्णय लिया गया कि प्रारम्भ से राज्यों में सभी सिविल लेखापरीक्षा कार्यालयों को वर्तमान डीडीओ-केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा के अतिरिक्त विभाग केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा अथवा सी सी ओ अभिगम से अवगत कराना होगा।

5. इसे प्रारंभ करने के लिए निर्माण-कार्य, वन, वाणिज्यिक, करों जैसे मात्र एक अथवा दो विभाग जिनके पास समर्पित लेखापरीक्षा स्टाफ है वे नये लेखापरीक्षा अभिगम के अन्तर्गत लाए जा सकते हैं। ऐसे चयनित विभागों के बारे में लेखापरीक्षा योजना, कार्यान्वयन एवं रिपोर्टिंग विभाग-केन्द्रस्थ होगा। जैसा कि ऊपर बताया गया विभाग जोखिम निर्धारण, के संदर्भ में पृथक डी डी ओ के उपर्युक्त नमूनों को एकीकृत लेखापरीक्षा के लिए चयनित किया जाएगा। उसी विभाग में डी डी ओ के दूसरे सेट को ऐसे विभागों के दूसरे लेखापरीक्षा चक्र में चयनित किया जा सकता है।

6. नये लेखापरीक्षा अभिगम के प्रारम्भ करने में पुनः विलम्ब नहीं होना चाहिए। तथापि, लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2008-09 के लिए कार्य राज्यों में पहले से ही हो रहा है, इसलिए चालू लेखापरीक्षा योजना में मुख्य परिवर्तन करना सम्भव नहीं होगा। इसलिए चालू वर्ष की शेष अवधि का उपयोग सीसीओ आधारित लेखापरीक्षा के लिए आवश्यक आधारित कार्य करने में किया जाना चाहिए। तदनुसार, इन अनुदेशों को अगले वर्ष अर्थात् 2010-2011 की लेखापरीक्षा योजना के लिए कार्यान्वित करना चाहिए।

7. चालू वर्ष के लिए राज्यों, जिन्होंने अध्याय V के लिए आन्तरिक नियंत्रण समीक्षा के बदले में चयनित विभागों की एकीकृत लेखापरीक्षा के लिए पहले ही विकल्प दे दिया है, को जहाँ सम्भव हो इन अनुदेशों का अनुसरण करना चाहिए। उन राज्यों, जिन्होंने अध्याय V के लिए आन्तरिक नियंत्रण समीक्षा को निरन्तर करने के लिए

4. The issues involved have been carefully considered at the Headquarters. It has been recognized that the department-centric audit approach fills an important gap in our existing audit process along with the existing audit approach. The key consideration is that for drawing department wise conclusions, all the units of a department need not necessarily be covered. Instead, a fair number of existing auditable units in a department will be taken up for audit in an integrated manner with a department wise perspective and a degree of selectivity depending upon the criticality of the unit to the outcomes expected of a demand for grants sanctioned for a department as well as the materiality of resources placed at its disposal. An audit process based on a scientific sampling plan will thus enable the auditor to draw valid audit conclusions. Given this premise, it will be possible to aim at having a judicious mix of the two audit approaches to address different audit needs. It has, therefore, been decided that *ab initio* all civil audit offices in the States will introduce the department-centric audit or CCO approach in addition to the present DDO-centric audit.

5. To begin with, only one or two departments like works, forest, commercial taxes, that have dedicated audit staff may be brought under the new audit approach. In respect of such selected departments, the audit planning, implementation and reporting will be department-centric. As stated above, in the context of a department wise risk assessment, an appropriate sample of individual DDOs will be selected for an integrated audit. Another set of DDOs in the same department may be selected in the next audit cycle of such departments.

6. The introduction of the new audit approach should not be delayed further. However, since the work for the Audit Report 2008-09 is already under way in the States, it may not be possible to effect major changes in the current audit plan. Therefore, the remaining period of the current year should be utilized in doing the necessary groundwork for CCO based audit. Accordingly, these instructions should be implemented with the audit plan for the next year, i.e., 2010-2011.

7. For the current year, the States that have already opted for integrated audit of selected departments in place of the internal control review for chapter V, should follow these instructions as far as possible. Those States that have chosen to continue with the internal controls review for chapter V should switch over to the new approach in the next audit cycle, i.e., 2010-11.

8. Annex-A to this letter contains a set of administrative instructions that explain the background, the concept, the objectives, methodology, and reporting issues connected with the new approach. Annex-B contains a set of FAQs. on the new approach.

चयनित किया है को अगले लेखापरीक्षा चक्र अर्थात् 2010-11 में नये अभिगम में मूलभूत परिवर्तन करना चाहिए।

8. इस पत्र के अनुबंध - 'क' में प्रशासनिक अनुदेशों का एक सेट है जो नये अभिगम से सम्बन्धित मामलों की पृष्ठभूमि, विचार, उद्देश्यों, पद्धति और रिपोर्टिंग को स्पष्ट करता है। अनुबंध 'ख' में नये अभिगम पर एफ ए क्यू का एक सेट है।

9. विभाग - केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा अभिगम की प्रभावकारिता की समीक्षा एक वर्ष के पश्चात् की जाएगी और बाद के संशोधनों को जैसा और यदि, आवश्यक हो तो किया जाएगा। इसलिए वर्ष 2010-2011 के दौरान लेखापरीक्षा के परिणामों का निर्धारण करने के पश्चात् इस अभिगम में सुधारों के लिए सुझाव भेजने के लिए आप से अनुरोध किया जाता है।

सादर,

आपका

(बी बी पंडित)

अनुलग्नक: यथोपरि

सेवा में

सभी प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा)/महानिदेशक (लेखापरीक्षा)/महालेखाकार (लेखापरीक्षा)/ प्रधान निदेशक (लेखापरीक्षा)।

प्रतिलिपि निम्न को प्रेषित:-

1. सभी डी. ए. आई/ ए डी ए आई
2. मुख्यालय में सभी डी. जी/पी. डी/निदेशक
3. सी. ए. जी के सचिव

9. A review of the effectiveness of the department-centric audit approach will be conducted after one year and course corrections undertaken, as and if necessary. You are, therefore, requested to send the suggestions for the improvements in this approach after assessing the outcome of audits during the year 2010-2011.

Yours sincerely,

Encl. As above.

(B.B. Pandit)

To

All Principal Accountants General (Audit)/Directors General (Audit)/  
Accountants General (Audit)/Principal Directors (Audit)

Copy to:

1. All DAIs/ADAs
2. All DGs/PDs/Directors at Headquarters
3. Secretary to C&AG

## विभाग- केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा के प्रारम्भ करने पर अनुदेश

### 1. पृष्ठभूमि, संकल्पना और उद्देश्य

1. वर्तमान में विभाग का लेखापरीक्षा अभिगम डी डी ओ केन्द्रस्थ है। लेखापरीक्षा करने योग्य यूनिटों को उनके घटते हुए जोखिम प्रोफाइल के क्रम में क, ख और ग वर्गों में वर्गीकृत किया जाता है और एक चक्र समय (उदाहरणार्थ 1,2,3 वर्ष) निश्चित किया गया जिसमें उनकी लेखापरीक्षा करनी होगी। लेखापरीक्षा के प्रारम्भ करने से पूर्व राज्य महालेखाकारों द्वारा प्रत्येक वर्ष बनाई गई लेखापरीक्षा योजना में आवश्यकताओं का श्रमबल और समय के अनुसार उपलब्ध संसाधनों के प्रति मिलान किया जाता है। लेखापरीक्षा योजना के कार्यान्वयन में मुख्य बाधाएँ मुख्यतः स्टाफ की कमी और अखिल भारतीय निष्पादन लेखापरीक्षा की बढ़ती हुई अधिक संख्या शामिल है जिसे महालेखाकार को अनुमोदित लेखापरीक्षा योजना की अर्पित लागत पर भी पूरा करना पड़ेगा। इसके परिणामस्वरूप वर्षों से संचय करते हुए स्थानीय लेखापरीक्षा (लेखापरीक्षा करने के लिए बनाई गई योजना में यूनिटों की संख्या और वास्तविक रूप से लेखापरीक्षा की गई यूनिटों की संख्या के मध्य अन्तराल) में बकाया विशेषतौर पर वर्ग 'ख' और 'ग' यूनिटों के बारे में।

2. डी डी ओ केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा के अर्न्तगत लेखापरीक्षा निष्कर्षों को निरीक्षण रिपोर्टों अथवा सी ए जी के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में पृथक पैराग्राफों के रूप में सूचित किया जाता है। इस लेखापरीक्षा अभिगम की एक अलग पुनरावृत्त समालोचना यह है कि लेखापरीक्षा परिणाम सूक्ष्म (डी डी ओ) स्तर पर विभाग के कार्यचालन का असम्बद्ध और यादृच्छिक दृष्टिकोण मुहैया कराते हैं और इसके कार्यचालन के विभागवार दृष्टिकोण को सुसाध्य नहीं कराते। इसलिए लेखापरीक्षा निष्कर्षों में किसी सुव्यवस्थित निहितार्थों के बिना नगण्य अथवा यादृच्छिक के रूप में अस्वीकार किये जाने वाले जोखिम सम्मिलित होते हैं और इस प्रकार उच्चतर प्रशासनिक स्तरों पर कोई योग्य अधिकारी ध्यान नहीं देता। यद्यपि, अनेक बार ऐसे तर्क आलोचना से बचने के लिए मात्र क्षमा हेतु हो सकते हैं फिर भी लेखापरीक्षा के पास दृढ़ तर्क नहीं होगा क्योंकि रिपोर्टिंग एक पृथक विषय पर आधारित है। इसके प्रतिकूल यदि रिपोर्टिंग विभाग में एक कुशल चयनित नमूना से निष्कर्षों पर आधारित है तो यह बेहतर स्वीकरण प्राप्त करेगा। स्पष्ट करने के लिए पी डब्ल्यू डी मंडल में सूचित स्टोर कुप्रबन्धन के एकल मामले में एक सुव्यवस्थित प्रतिचयन योजना के अनुसार चयनित पी डब्ल्यू डी मंडल के नमूना से सूचित स्टोर कुप्रबन्धन के बहुत से मामलों के रूप में ध्यान देने का समान स्तर नहीं प्राप्त हो सका और सर्वांगी मामलों का उल्लेख किया गया।

3. विभाग-केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा की केन्द्रीय संकल्पना यह है कि लेखापरीक्षा का फोकस सम्पूर्ण विभाग पर होना चाहिए, यदि विभाग अत्यधिक बड़ा है तो लेखापरीक्षा का फोकस कम से कम उस विभाग के अन्दर एक या उससे अधिक मुख्य नियंत्रण

## Annex-A

### **Instructions on introduction of Department-centric Audit**

#### **I. Background, concept and objectives**

1. At present, the audit approach of the Department is DDO centric. The auditable units are categorized into A, B and C categories, in order of their decreasing risk profile and assigned a cycle time (e.g., 1, 2, 3 years) in which they would be audited. In the audit plan made out every year by the State AsG before the commencement of audit, requirements are matched against resources available in terms of manpower and time. Major impediments in the implementation of the audit plan mainly include shortage of staff and an increasingly large number of all India performance audits which the AsG have to complete even at the cost of sacrificing the approved audit plan. This results in arrears in local audit (the gap between the number of units planned and the units actually audited) accumulating over the years, especially with respect to category 'B' and 'C' units,

2. The audit findings under DDO centric audit are reported in the form of individual paragraphs in the inspection reports or the C&AG's Audit Report. An oft repeated criticism of this audit approach has been that the audit outcome provides a disjointed and random view of the functioning of the department at a micro (DDO) level and does not facilitate a department wise view of its functioning. The audit findings therefore run the risk of being dismissed as trivial or random without any systemic implications and thus deserving no attention at the higher administrative levels. Though such reasoning may many times be only an excuse to escape criticism, audit will not have a strong argument because the reporting is based on an isolated event. On the contrary, if the reporting is based on findings from a scientifically selected sample in the department, it will find better acceptance. To illustrate, a single case of reported stores mismanagement in a PWD division may not receive the same level of attention as several cases of stores mismanagement reported from a sample of PWD divisions selected according to a systematic sampling plan and highlighting systemic issues.

3. The central concept of the Department-centric audit is that the focus of the audit should be on the Department as a whole; if the Department is too large, focus of audit should, at least, be on one or more Chief Controlling Officers (CCOs) within that Department. Thus the planning, organizing and reporting of the audit should be Department-



अधिकारियों (सी सी ओ) पर होना चाहिए। इस प्रकार, लेखापरीक्षा की योजना, संगठन और रिपोर्टिंग वर्तमान रूप में विभाग -केन्द्रस्थ होनी चाहिए और न कि डी डी ओ-केन्द्रस्थ। तथापि, इसका अर्थ यह नहीं है कि डी डी ओ आधारित लेखापरीक्षा को सभी जगह छोड़ दिया जाएगा। वास्तव में, डी डी ओ लेखापरीक्षा की मूल यूनिट को बनाए रखना जारी रखेगा क्योंकि यह व्यय की मूल यूनिट के अनुरूप है। नये अभिगम में मूल अन्तर यह होगा कि लेखापरीक्षा की मूल यूनिट - डी डी ओ - ऐसे तरीके में चयन करेगा कि वे द्योतक नमूना है और लेखापरीक्षा निष्कर्षों को विभाग के/ सी सी ओ के कार्यचालन के समग्र चित्रण को प्रस्तुत करने के लिए सामान्य नियम का रूप दिया जा सकता है। विभाग/ सी सी ओ केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा के लिए परिवर्तन मूल रूप से उस तरीके में परिवर्तन है, जिसे हम लेखापरीक्षा योजना, निष्पादन और रिपोर्टिंग पर देखें। डी डी ओ लेखापरीक्षा की मूल यूनिट को बनाए रखना जारी रखेगा। इस प्रकार, जोखिम ज्ञान के आधार पर डी डी ओ की चक्रीय लेखापरीक्षा के विद्यमान अभिगम जारी रहेंगे, यद्यपि वे आशोधित रूप में हैं।

4. पद सी सी ओ विभाग के सचिव के समानार्थक है और सी सी ओ आधारित लेखापरीक्षा के पास अत्यावश्यक रूप से विभाग वार अभिधान होगा। इस प्रकार, सी सी ओ आधारित लेखापरीक्षा और विभाग - केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा का उपयोग विनिमेय रूप से इन अनुदेशों में किया गया।

5. इसलिए, दोनों अभिगमों में मुख्य अन्तर वैज्ञानिक नमूना अभिकल्प के आधार पर योजना के अनुसार विभाग/सी सी ओ के अन्तर्गत डीडीओ का चयन करते हुए होगा और तदनुसार निष्कर्षों को सूचित किया जायेगा। ऐसी स्थिति में यह कहना व्यर्थ होगा कि रिपोर्टिंग का फोकस प्रणालियों में शिफ्ट होगा और नमूना डीडीओ से लेखापरीक्षा निष्कर्षों द्वारा साक्ष्य के रूप में प्रक्रियागत किया जाएगा। आर्थिक अनियमितताओं के पृथक मामलों को अकेले पैराग्राफों के रूप में सूचित किया जा सकता है यदि वे कुछ डीडीओ/ यूनिटों की अपेक्षा अधिक में पाए गए बड़े प्रति रूप के भाग नहीं है। इस संबंध में विस्तृत मार्गदर्शन को नीचे अनुदेश 25 में दिया गया है।

6. इसलिए विभाग/सीसीओ - केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा ने डीडीओ आधारित लेखापरीक्षा की बहुत सी कमियों को सम्बोधित किया और यदि उन्हें पृथक कार्यालयों में उपलब्ध संसाधनों द्वारा अनुमत मान पर स्वीकार किया गया तो इसे लेखापरीक्षा प्रक्रिया के मूल्य में शामिल किया जाएगा। विशेष रूप से विभाग/सीसीओ-केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा विभाग के कार्यचालन के व्यापक मूल्यांकन को सुकर बनाएगा, सुव्यवस्थित मामलों की पहचान करेगा, जिनकी उपयुक्त उच्चतर स्तरों पर सम्बोधित करने की आवश्यकता है और सम्पूर्ण विभाग के लिए एक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के जारी करने को सुकर बनाएगा जिसे प्रबन्धन पत्र और जोखिमों पर फोकस के रूप में बनाना होगा जो आन्तरिक नियंत्रणों पर प्रभाव डालेगा और उद्देश्यों की उपलब्धि जिसके लिए विभाग का गठन किया गया/अनुदान के लिए माँगों को विधानमण्डल द्वारा संस्वीकृत किया गया।

centric and not DDO-centric as at present. This, however, does not mean that the DDO based audit will be dispensed with altogether. Indeed, the DDO will continue to remain the basic unit of audit, inasmuch as it corresponds with the basic unit of expenditure. The basic difference in the new approach will be that the basic units of audit-the DDOs- will be selected in such a manner that they constitute a representative sample and the audit findings can be generalized to present the overall picture of the Department's/CCO's functioning. The transition to the Department/CCO-centric audit is basically a change in the manner in which we look at the audit planning, execution and reporting. The DDO will continue to remain the basic unit of audit. Thus, the existing approach of cyclical audit of the DDOs, based on the risk perception, will remain, though in a modified form.

4. The term CCO is synonymous with the Secretary of the Department, and the CCO based audit will essentially have a department wise connotation. Thus the terms CCO based audit and Department-centric audit have been used interchangeably in these instructions.

5. The key difference in both the approaches will therefore be in selecting the DDOs under a Department/CCO according to a plan based on scientific sample design and reporting the findings accordingly. Needless to say, in such a situation the focus of reporting would shift to systems and processes as evidenced by the audit findings from the sample DDOs. The individual cases of material irregularities can be reported as standalone paragraphs, if they are not part of a larger pattern found in more than a few DDOs/Units. Detailed guidance in this regard is contained in instruction 25 below.

6. The Department/CCO-centric audit, therefore, addresses many of the shortcomings of the DDO based audit and, if adopted on a scale permitted by the resources available in the individual office, it will add value to the audit process. In particular, Department/CCO-centric audit would facilitate a comprehensive appraisal of a Department's functioning, identify systemic issues that need to be addressed at the appropriate higher levels and facilitate issue of one audit report for the whole department that would be fashioned as a Management Letter and focus on risks that impact on the internal controls and the achievement of objectives for which the Department has been set up / demands for grant were sanctioned by the legislature.

%

### जोखिम मूल्यांकन और सीसीओ/डीडीओ यूनिटों का चयन

7. कार्यालय की लेखापरीक्षा क्षमता, विभागों और लेखापरीक्षा करनेयोग्य यूनिटों की संख्या के आधार पर सभी विभागों के लिए एक लेखापरीक्षा चक्र का अवधारण किया जाए। उदाहरण के लिए, लेखापरीक्षा कार्यालयों ने उनकी आर्थिकता और जोखिम प्रोफाइल के मद्देनजर प्रत्येक वर्ष कुछ विभागों को कवर करने के लिए इसे आवश्यक माना और अन्य विभागों ने इसे 2 से 5 वर्षों के एक लेखापरीक्षा चक्र के लिए उपयुक्त पाया। इस प्रकार विभिन्न जोखिम वर्गों (क, ख, ग अधिकतम से न्यूनतम जोखिम तक) में विभागों को वर्गीकृत करना और प्रत्येक वर्ग के लिए विभिन्न लेखापरीक्षा चक्रों में अनुबन्ध करना भी सम्भव हो सकता है। इस प्रयोजन के लिए विभिन्न विभागों के जोखिम मान चित्रण बनाए जाएं।

8 आधुनिक वर्षों में, बहुत से लेखापरीक्षा कार्यालयों ने अपने जोखिम प्रोफाइल के आधार पर लेखापरीक्षा योजना, लेखापरीक्षा करनेयोग्य यूनिटों को क, ख एवं ग वर्गों में वर्गीकृत करने के लिए जोखिम निर्धारण की प्रणाली को पहले ही प्रारम्भ कर दिया है। सामान्यतः क श्रेणी की यूनिटों की लेखापरीक्षा वार्षिक, ख श्रेणी की प्रत्येक 2 वर्ष और ग श्रेणी की प्रत्येक 3 - 5 वर्ष में की जानी है। यह मानते हुए कि सभी क श्रेणी यूनिटों की लेखापरीक्षा प्रत्येक वर्ष की जानी है, इसलिए विभाग- केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा योजना के एक महत्वपूर्ण भाग को ऐसे तरीके में ख एवं ग वर्ग की यूनिटों का चयन करना होगा कि वे अध्ययन के चयनित वर्ष में उस सीसीओ का एक प्रतिनिधि प्रतिदर्श नियुक्त करते हैं।

9. स्पष्ट करने के लिए, यदि लोक निर्माण-कार्य विभाग (पी डब्ल्यू डी)के पास 1,2 एवं 5 वर्षों की लेखापरीक्षा चक्रीयता सहित 25 क यूनिटें, 100 ख यूनिटें और 250 ग यूनिटें हैं तो किसी भी दिये हुए वर्ष में लेखापरीक्षा की जाने वाली यूनिटों की संख्या 25 क यूनिटें, 50 ख यूनिटें और 50 ग यूनिटें होगी। सामान्यतः यह प्रतिदर्श आकार ड्राईंग विभाग वार निष्कर्षों को निकालने के लिए पर्याप्त होगा। तथापि, अत्यधिक यूनिटों का चयन किया जाए, यदि ऐसा प्रतिचयन आवश्यकताओं द्वारा अधिकार दिया गया है। उदाहरण के लिए, उपर्युक्त स्पष्टीकरण में प्रतिचयन तकनीक में प्रतिदर्श आकार प्रतिनिधि बनाने के क्रम में 25 क यूनिटों, 60 ख यूनिटों और 75 ग यूनिटों का चयन करना आवश्यक है। विभागों के लिए जिनके पास राज्य, जिला और ब्लाक स्तरों पर मल्टीलेयर संरचना है तो प्रत्येक स्तर पर लेखापरीक्षा करनेयोग्य यूनिटों को स्तरित तरीके में गिनना चाहिए और प्रत्येक स्तर से प्रतिनिधि प्रतिदर्श का चयन करने के लिए प्रतिचयन तकनीक को लागू करना चाहिए।

### निदर्शी जोखिम संकेतक

10. निदर्शी जोखिम संकेतकों को अनुबंध क के लिए परिशिष्ट में दर्शाया गया है। यह ध्यान रखना चाहिए कि ये केवल निदर्शी हैं और सर्वांगपूर्ण नहीं हैं। विभाग द्वारा निष्पादित कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के सन्दर्भ में निष्पादन लेखापरीक्षण मार्गनिर्देशों के

## II. Risk Evaluation and selection of CCOs/ DDO units

7. Based on the audit capacity of the office, the number of departments and the auditable units, an audit cycle for all departments may be determined. For example, audit offices may consider it necessary to cover some departments every year in view of their materiality and risk profile and find other departments suitable for an audit cycle of 2 to 5 years. Thus it may also be possible to categorize the departments into different risk categories (A, B, C, from maximum to minimum risk) and stipulate different audit cycles for each category. For this purpose, risk mapping of the various Departments may be done.

8. In recent years, many audit offices have already introduced a system of risk assessment for audit planning, categorizing the auditable units into A, B and C categories, depending on their risk profile. Usually A category units are audited annually, B category every 2 years and C category every 3-5 years. Presuming that all 'A' category units have to be audited every year, an important part of planning a Department-centric audit will be to select the B and C category units in such a manner that they constitute a representative sample of that CCO in the selected year of study.

9. To illustrate, if the Public Works Department (PWD) has 25 A units, 100 B units and 250 C units, with audit cyclicity of 1, 2 and 5 years, then the number of units to be audited in any given year will be 25 A units, 50 B units, and 50 C units. Normally, this sample size should be sufficient for drawing department wise conclusions. However, more units may be selected if so warranted by the sampling requirements. For example, in the above illustration, the sampling technique may require selection of 25 A units, 60 B units and 75 C units in order to make the sample size representative. For the departments that have multi layer structures, at state, district and block levels, the auditable units at each level should be enumerated in a stratified manner and sampling techniques applied to select the representative sample from each level.

### *Illustrative Risk Indicators*

10. The illustrative risk indicators are indicated in Appendix to Annex-A. It should be remembered that these are purely illustrative and not exhaustive. In the context of implementation of programmes executed by a Department, the relevant provisions of the Performance Auditing Guidelines should also be kept in view. Depending upon the

सुसंगत प्रावधानों को भी ध्यान में रखना चाहिए। प्राप्त किए गए अनुभव के आधार पर जोखिम संकेतकों को समय के दौरान संशोधित किया जाए। प्रत्येक कार्यालय को इसे सौंपी गई लेखापरीक्षा करनेयोग्य सत्त्वों के लिए उपयुक्त जोखिम संकेतकों और जो ऐसे सत्त्वों के लेखापरीक्षण के अपने निजी अनुभव के आधार पर हो की एक सूची बनाने की प्रतीक्षा है। जोखिमों का विश्लेषण करते समय निम्नलिखित विचारों को ध्यान में रखना चाहिए:

- गलत क्या हो सकता है ?
- इसके गलत होने की संभावना क्या है ?
- परिणाम क्या हैं ?

11. एक उपयुक्त प्रतिचयन योजना के अनुसार, उपर्युक्त तरीके में विभाग (सीसीओ) की लेखापरीक्षा एक वर्ष में पूरी करने के पश्चात् शेष लेखापरीक्षा करनेयोग्य यूनिटों को अगले लेखापरीक्षा चक्र में पूरा किया जाए। इससे सामान्य भ्रान्ति दूर होनी चाहिए कि विभाग केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा आगामी वर्षों में ऐसी लेखापरीक्षा करने के लिए चयनित विभागों में लेखापरीक्षा होलीडे की तैयारी करेगा।

12. प्रारम्भिक वर्षों में विभाग - केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा के लिए लिए गए समय और अपेक्षित संसाधनों को पृथक कार्यालयों द्वारा सावधानीपूर्वक निर्धारित करना होगा। वर्तमान में ऐसी सूचना के अभाव में, यह निष्कर्ष निकालना सम्भव नहीं है कि सरकार के सभी विभागों के लिए विभाग केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा का विस्तार 3 - 5 वर्षों के चक्र में सम्भव होगा।

### III विभाग- केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा के लिए योजना

13. एक राज्य में विभागों और लेखापरीक्षा करनेयोग्य यूनिटों की कुल संख्या के साथ - साथ उपलब्ध लेखापरीक्षा क्षमता के आधार पर एक विशेष वर्ष में कवर की जाने वाली सीसीओ और डीडीओ की संख्या को अन्तर्विष्ट करते हुए एक योजना तैयार की जानी चाहिए।

14. उदाहरण के लिए, एक राज्य में जिसके पास 1100 लेखापरीक्षा करनेयोग्य यूनिटों (डीडीओ) सहित 30 विभाग/सीसीओ है और लेखापरीक्षा कार्यालय के पास मात्र 200 यूनिटों की लेखापरीक्षा करने के लिए पर्याप्त श्रमबल है तो महालेखाकार 100 यूनिटों के सामूहिक प्रतिदर्श आकार वाले मात्र 4 विभागों की विभाग-केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा के लिए चयन करने का निर्णय कर सकता है। महालेखाकार अभिसामयिक डीडीओ आधारित लेखापरीक्षा के लिए शेष श्रमबल का उपयोग करने का निर्णय ले सकता है जैसाकि विभाग - केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा के लिए अधिक विभागों का शामिल करना क, ख और ग वर्ग यूनिटों के लिए 1,2 और 3 - 5 वर्षों की बनाई गई चक्रीयता को अस्त व्यस्त कर सकता है।

experience gained, the risk indicators may be revised in course of time. Each office is expected to draw up an index of risk indicators appropriate to the auditable entities assigned to it and based on its own experience of auditing such entities. In analysing risks, following considerations should be kept in view:

- · What can go wrong?
- · What is the probability of it going wrong?
- · What are the consequences?

11. After the audit of a Department (CCO) in the above manner has been completed in a year, according to an appropriate sampling plan, the remaining auditable units may be covered in the next audit cycle. This should remove a common misconception that Department-centric audit will lead to audit holiday in the departments selected for such audit in the subsequent years.

12. In the initial years the time taken and the resources required for the Department-centric audit will have to be carefully assessed by the individual offices. In the absence of such information at present, it is not possible to conclude whether the extension of Department-centric audit to all the departments of the Government may be feasible in a 3-5 years' cycle.

### **III. Planning for Department-centric audit**

13. Based on the total number of departments and the auditable units in a state, as well as the audit capacity available, a plan should be prepared containing the number of CCOs and DDOs to be covered in a particular year.

14. For example, in a state having 30 Departments/ CCOs with 1100 auditable units (DDOs) and the audit office having manpower sufficient to audit only 200 units, the AG<sup>1</sup> may decide to select for Department-centric audit only 4 departments comprising a collective sample size of 100 units. The AG may decide to utilize the remaining manpower for the conventional DDO based audit, as inclusion of more departments for Department-centric audit may upset the designed cyclicity of 1, 2 and 3-5 years for the A, B and C category units.

---

<sup>1</sup> The term AG here is used in a generic sense and includes all heads of departments of audit offices including AG, PAG, DG, etc.

15. यह महत्वपूर्ण है कि विभाग - केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा के लिए अपेक्षित संसाधनों को सावधानीपूर्वक निकालना है क्योंकि इस प्रकार की लेखापरीक्षा में लेखापरीक्षा कवरेज डीडीओ आधारित लेखापरीक्षा की अपेक्षा अधिक विस्तृत होगा। अभिसामयिक डीडीओ आधारित लेखापरीक्षा में फोकस अनिवार्य रूप से नियमितता और अनुपालन मामलों पर है जबकि इसके यथार्थ स्वरूप द्वारा विभाग केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा के पास अत्यधिक विस्तृत फोकस होगा और जिसमें निष्पादन की दक्षता, मितव्ययी और प्रभावकारिता पहलुओं को शामिल किया जाए।

16. क्षेत्रीय कार्यालय एक या दो विभागों के साथ शुरुआत कर सकते हैं, और आवश्यक संसाधनों का निर्धारण कर सकते हैं जिससे वे आगे बढ़ें।

#### IV विभाग - केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा का निष्पादन

17. विभाग - केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा का पूर्ण लाभ मात्र तब प्राप्त होगा जब विभाग/सीसीओ के कार्यचालन के सभी महत्वपूर्ण पहलुओं की जाँच लेखापरीक्षा में की गई है। इसमें नियमितता और अनुपालन मामलों के अतिरिक्त वित्तीय प्रबन्धन, योजना एवं परियोजना प्रबन्धन, मानीटरिंग, आन्तरिक नियंत्रण, मानव संसाधन प्रबन्धन आदि को शामिल किया जाएगा।

#### व्यापक पैरामीटर

18. जाँच पड़ताल किये जाने वाले (मात्र निदर्शी) कुछ पैरामीटरों को निम्नलिखित रूप में सारांशीकृत किया जा सकता है :

- क्या विभाग के पास इसके आदेशपत्र को प्राप्त करने के लिए परिप्रेक्ष्य योजना थी और क्या योजना को दी गई समय सीमा में पूरा किये जाने के लिए व्यवहार्य योजनाओं / कार्यक्रमों में विभक्त किया गया था।
  - क्या विभाग के पास पूर्णतया गाँव स्तर के लिए, राज्य की आबादी के पीने के पानी की आवश्यकताओं के बारे में संचित व्यापक और प्रत्येक सर्वेक्षण/डॉटा के आधार पर व्यापक डाटा बेस था।
  - क्या विभागीय आदेशपत्र को प्राप्त करने के लिए संसाधनों की आवश्यकता को ब्यौरेवार और क्रमिक प्राथमिकता तरीके में निकाला गया।
  - क्या निर्माण-कार्यों की वार्षिक योजनाएँ परिप्रेक्ष्य योजना के अनुसार थी और निर्धारित लक्ष्य के समरूप थीं।
  - क्या निर्धारित लक्ष्य अवस्थिति विशिष्ट अथवा मात्र परिमाणात्मक में हैं।
2. वित्तीय प्रबन्धन: निम्नलिखित विशेषताओं का विश्लेषण किया जा सकता है:
- क्या बजट यथार्थवादी था और विश्वसनीय सूचना पर आधारित था और क्षेत्रीय कार्यालयों से निर्धारण की आवश्यकता थी।

15. It is important that the resources required for the Department-centric audit are carefully worked out since the audit coverage in this kind of audit will be much wider than the DDO based audit. In the conventional DDO based audit the focus is essentially on regularity and compliance issues, while the Department-centric audit by its very nature will have a much wider focus and may include efficiency, economy and effectiveness aspects of performance.

16. The field offices may begin with one or two Departments and make an assessment of the resources requirement as they go along.

#### **IV. Executing the Department-centric Audit**

17. The full advantage of the Department-centric audit will be achieved only when all important aspects of the functioning of a Department/CCO are examined in audit. These will include financial management, planning and project management, monitoring, internal controls, human resources management, etc., apart from the regularity and compliance issues.

#### **Broad Parameters**

18. Some of the parameters to be looked into (only illustrative) can be summed up as follows:

- Whether the department had a perspective plan for achieving its mandate and whether the plan had been broken down into actionable schemes/ programmes to be completed in a given time frame
- Whether the department had comprehensive database, based on comprehensive and credible survey/ data gathering exercise regarding the drinking water needs of the state's population, right down to the village level
- Whether the requirement of resources to meet the departmental mandate had been worked out in detail and phased in a prioritized manner
- Whether annual plans of works were according to the perspective plan and conformed to the target set.
- Whether target set are location specific or in quantitative term only.

**(2) Financial Management:** The following attributes may be analyzed:

- Whether Budgeting was realistic and based on reliable information and need assessment from the field offices.



- क्या निधि प्रवाह नियमित था और पूरे वर्ष में पर्याप्त रूप से / समान रूप से फैला हुआ था ।
- क्या व्यय में आधिक्य अथवा बचतों का विश्लेषण किया गया था और अग्रिम में प्रत्याशा की गई थी तथा अभ्यर्पण अथवा पूरक माँग के लिए समय से कार्रवाई प्रारम्भ की गई थी ।
- क्या व्यय का लेखांकन उचित था और इस बारे में रिपोर्ट एण्ड रिटर्न का प्रस्तुतीकरण नियमित था ।
- क्या लेखांकन व्यवस्था उपयुक्त और पर्याप्त थी ।
- क्या रोकड एवं रोकड बही का रखरखाव नियमों एवं प्रतिमानों के अनुसार था।

**(3). प्रचालन/परियोजना प्रबन्धन**

- क्या लक्षित निर्माण कार्य समय में किये गये हैं और किसी भी अधिक लागत एवं समय के लगे बिना निर्धारित समय में पूरे किए गए ।
- क्या उचित प्रक्रिया का अनुसरण करके और लागत/ कार्य के उद्देश्य पर विपरीत प्रभाव डाले बिना निर्धारित अवधि के अन्दर निविदा प्रक्रिया और दूसरी पूर्व-कार्यान्वयन औपचारिकताओं को पूरा कर लिया गया था?
- क्या असामान्य रूकावट के बिना पूरी की गई परियोजनाओं को जारी रखा जा रहा है और दक्षता पूर्वक चलाई जा रही है?
- क्या गुणवत्ता नियंत्रण विषय विशेष रूप से वे जो लोक स्वास्थ्य को प्रभावित करने वाली हो, पर उचित रूप से विचार किया जा रहा है?

**(4) माल/भंडार प्रबन्धन:** विभागों में भंडारों की हैन्डल की जा संकने वाली मात्रा से माल प्रबंधन प्रक्रिया की जाँच-पड़ताल की जा सकती है। कुछ निदर्शी पहलू जिन्हें परखा जा सकता है, निम्नवत् है:

- आंकलन, क्रय, वितरण और भंडार-वितरण और अदक्षता के दृष्टान्तों के मामले, यदि कोई हों
- क्या क्रय प्रक्रियाएं, जिसमें निविदा करना भी शामिल हैं, मूल्यांकन और संविदा करना भी शामिल है, सरल और कारगर है और प्रतियोगी बोली के पूरे लाभ लिए जा रहे हैं?
- क्या सामान-सूची नियंत्रण के आधुनिक उपायों को लागू किया जा रहा है?
- क्या प्रणालियाँ अपव्ययों, चोरियों और उठाई गिरियों आदि को रोकने की स्थिति में है?

- Whether fund flow was regular and adequately/evenly spread over throughout the year.
- Whether the excess or savings in expenditure were analyzed and anticipated in advance and timely action for surrender or supplementary demand was initiated.
- Whether accounting of expenditure was proper and submission of report and returns to this effect was regular.
- Whether the accounting arrangements were appropriate and adequate
- Whether the management of cash and the cash book was in accordance with rules and norms

**(3) Operations/ Project Management**

- Whether targeted works are taken up in time and completed as scheduled without any cost and time overrun.
- Whether tendering process and other pre-execution formalities were completed within the prescribed period, by following the due process and without adversely affecting the cost/purpose of the work.
- Whether completed projects are being maintained and run efficiently without abnormal interruption.
- Whether quality control issues, especially those affecting public health are being addressed adequately

**(4) Materials/ Stores Management:** In the departments handling sizeable amounts of stores the materials management process may be looked into. Some illustrative aspects that may be examined are:

- The process of assessment, purchase and distribution of stores and the instances of inefficiencies, if any
- Whether the purchase procedures, including tendering, evaluation and contracting are streamlined and full advantages of competitive bidding are being taken
- Whether modern inventory control methods are being applied
- Whether systems are in place to prevent wastages, thefts and pilferages, etc

**5. मानीटर करना**

- क्या विभाग के पास प्रभावी रूप से परियोजनाओं को मानीटर करने के लिए उचित आधारभूत संरचना (प्रणालियाँ, श्रम बल) है?
- क्या प्रणाली दक्षतापूर्वक और प्रभावी रूप से लागू हो रही है?
- क्या मानीटर करने के परिणाम स्वरूप परियोजना को गति पर लाने के लिए उचित स्तरों पर प्रभावी और समयानुसार हस्तक्षेप किए जाते हैं?
- क्या परियोजनाओं की समय से समाप्ति सुनिश्चित करने के लिए प्रणाली में उचित प्रेरक/अव प्रेरक हैं?

**6. आन्तरिक नियंत्रण:** राज्य सरकार के प्रतिवेदन के आन्तरिक नियंत्रण अध्याय और आन्तरिक नियंत्रण मूल्य-निर्धारण नियमावली के लिए मुख्यालय द्वारा अनुमोदित सामान्य रूप रेखा और मार्ग दर्शिकाओं का अनुसरण किया जाए। ऐसे मूल्य निर्धारण के कुछ व्यापक प्राचल होंगे;

- क्या आन्तरिक नियंत्रण अपयुक्त हैं और कारगर रूप से कार्य कर रहे हैं? - इनमें वित्तीय और परिचालन नियंत्रण शामिल होंगे।
- क्या आन्तरिक नियंत्रण आवधिक समीक्षा के अधीन यह सुनिश्चित करने के लिए हैं कि वे पर्याप्त और उपयुक्त बने रहें।

**(7) मानव संसाधन प्रबंधन:** जाँच करने के कुछ महत्वपूर्ण पहलू निम्नवत् हैं;

- क्या नियमित अन्तरालों में विभागीय कार्यकलापों को उचित महत्त्व देते हुए कर्मचारी रखने की आवश्यकताओं की समीक्षा और निर्धारण किया जाता है।
- क्या विभाग की यथा निर्धारित आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए वर्तमान कर्मचारियों की संख्या पर्याप्त है।
- क्या योग्यता मानक निर्धारित किए गए हैं और विभिन्न स्थितियों के लिए कर्मचारी रखने में उनका अनुसरण किया जाता है।
- क्या उपयुक्त कर्मचारी रखने की नीतियाँ विद्यमान हैं और आवधिक प्रशिक्षण और निपुणता का उन्नत करना कर्मचारी रखने का एक प्रमुख भाग है।
- क्या राज्य भर में कर्मचारियों की संख्या कार्य आवश्यकता के अनुरूप, विशेष रूप से दूर और दुर्लभ क्षेत्रों की आवश्यकताओं के अनुसार सामान्य रूप से आबंटित हैं।

**(8) धोखा और भ्रष्टाचार के प्रति संवेदनशीलता:**

मुख्यालय द्वारा सितम्बर 2006 में परिचालित धोखे और भ्रष्टाचार की लेखापरीक्षा पर स्थाई-आदेश को ध्यान में रखा जाए। निम्नवत् पक्षों को विशेष रूप से देखा जाए:

**(5) Monitoring**

- Whether the department has adequate infrastructure (systems, manpower) to effectively monitor the projects.
- Whether the system is operating efficiently and effectively.
- Whether as a result of monitoring, effective and timely interventions are made at appropriate levels to bring the project on course
- Whether the system has adequate incentives/ disincentives to ensure timely completion of the projects

**(6) Internal controls:** The usual framework and guidelines approved by the Headquarters for the internal control chapter of the state report and the Internal Controls Evaluation Manual may be followed. Some broad parameters of such evaluation would be:

- Whether the internal controls are adequate and working effectively—these will include financial and operational controls.
- Whether internal controls are subject to periodic review to ensure that they remain adequate and appropriate

**(7) Human Resource Management:** Some important aspects to be looked into are as follows:

- Whether staffing requirements are reviewed and assessed at regular intervals, giving due consideration to the departmental activities.
- Whether the present staff strength is adequate to meet the requirements of the department as assessed
- Whether qualification standards have been laid down and are followed in staffing for different positions
- Whether adequate staffing policies exist and periodic training and skill upgrading are an integral part of the staffing policies
- Whether the staff strength is distributed across the state in conformity with the work requirement, especially with regard to the needs of the remote and inaccessible areas

**(8) Vulnerability to fraud and corruption:** The Standing Order on audit of fraud and corruption circulated in September 2006 by Headquarters may be kept in mind. The following aspects may be seen in particular:

- संविदा करने की प्रणाली, निर्धारित प्रक्रियाओं का अनुपालन
- खुले निविदाओं के बिना कार्य का पचांट
- क्या विनिर्देशों और गुणवत्ता मानकों की समय-समय पर समीक्षा की जाती है, उन्नत किया जाता है और क्रय और निर्माण में उनका पालन किया जाता है।
- भंडार और स्टॉक से संबंधित धोखे और भ्रष्टाचार के विषय
- विभागीय राजस्व को सम्भालना: सभी प्राप्तियाँ समय पर और पूरी जमा कर दी गई थीं, क्या यह सुनिश्चित करने के लिए बचाव के रास्ते थे।

#### (9) नियमितता मामले

इनकी वर्तमान लेखापरीक्षा प्रक्रियाओं के अनुसार जाँच की जाए।

#### पर्यवेक्षण और लेखापरीक्षा निष्कर्ष

19. चूंकि विभाग - केन्द्रक लेखापरीक्षा विभाग वार लेखापरीक्षा निष्कर्षों को प्राप्त करने की मांग करता है, यह आवश्यक है कि योजना और कार्यान्वयन के सभी स्तरों पर उच्च स्तर के पर्यवेक्षण विशेष रूप से समूह अधिकारी स्तर पर इसे प्राप्त करें।

20. चयनित इकाइयों (प्रतिदर्शित डी डी ओ) के लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आधार पर लेखापरीक्षा निष्कर्ष प्राप्त किए जाएंगे। प्रतिदर्शित इकाइयों (डी डी ओ) की लेखापरीक्षा से प्रकटित अभियुक्तियों से निष्कर्ष प्राप्त करने में विषय परकता के उच्च स्तर का प्रयोग करना पड़ेगा। उदाहरणार्थ, निष्कर्ष निम्नवत् की भाँति हो सकते थे:

- "विभाग में व्यय-नियंत्रण कमजोर था। लेखापरीक्षित 50 डी डी ओ में से 35 अपने बजट अधिकता को मुख्यालय के ध्यान में लाए अथवा फालतू व्यय को रोकने की गई कार्रवाई के बिना 20 से 25 प्रतिशत तक बढ़ा लिए।"
- "एन आई टी की प्रक्रिया में असाधारण विलम्ब के कारण निविदा को अन्तिम रूप देने में देरी हुई, लागत और समय अतिक्रमण हुए और अनेक बार कार्य की निविदा पुनः देनी पड़ी। लेखापरीक्षित 20 डिविजनों में 450 एन आई टी में से 350 अनुबंधित समय के अन्दर अप्रक्रियाकृत रहे, देरी 20 से 48 दिनों के बीच रही जिसके परिणामस्वरूप निरस्तीकरण। कार्य की निविदा पुनः देना हुआ और परवर्ती मूल्य वृद्धि हुई।"
- "चालू कार्यों के आवधिक मानिट्रिंग की कोई प्रणाली नहीं थी। मुख्य अभियन्ता (सी ई) के कार्यालय में महत्वपूर्ण लक्ष्यों के साथ चालू परियोजनाओं का केन्द्रीकृत रजिस्टर नहीं था। मुख्य अभियन्ता ने कोई समीक्षा सभाएँ नहीं की। मुख्य अभियन्ता ने कोई समीक्षा मीटिंग नहीं की। किसी पर्याप्त अनुवर्ती कार्रवाई के बिना पिछले 3 वर्षों में मात्र 4 मीटिंग कीं।"

- The system of contracting; compliance to the laid down procedures
- Award of work without open tenders
- Whether specifications and quality standards are periodically reviewed, upgraded and adhered to in purchases and works
- Fraud and corruption issues in relation to stores and stock
- Handling of departmental revenues; whether there were loopholes in ensuring that all receipts were deposited in time and in full

**(9) Regularity issues**

These may be looked into as per the existing audit procedures.

**Supervision and audit conclusions**

19. Since the Department-centric audit seeks to draw Department wise audit conclusions, it is important that it receives higher level supervision, especially at the group officer level, at all stages of planning and execution.

20. The audit conclusions will be arrived at on the basis of findings from the audit of selected units (sampled DDOs). A high level of objectivity will have to be exercised in drawing conclusions from the observations coming out of the audit of the sampled units (DDOs). For example, there could be findings like the following:

- "There was poor expenditure control in the Department. Out of 50 DDOs audited, 35 exceeded their budgets by 20 to 25%, without the excesses having been noticed by the Headquarters or action taken to prevent overspending."
- "Inordinate delay in processing the NITs led to delays in finalization of tenders, cost and time overruns and in many cases retendering of the work several times. In the 20 divisions audited, 350 of the 450 NITs were not processed within the stipulated time, the delays ranging from 20 to 48 days, which led to cancellation/ retendering of the work and subsequent cost escalation."
- "There was no system of periodic monitoring of the ongoing works. There was no centralized register of the ongoing projects, with important milestones, in the CE's office. The CE did not conduct any review meetings/ conducted only 4 meetings in last 3 years, without any appreciable follow up action."

- 'डिविजनों में योग्य कर्मचारी वर्ग की कमी थी। नमूना जाँच किए गए 48 डिविजनों में से 39 में, 7 संवर्गों/श्रेणियों में से 5 योग्य कर्मचारी नहीं थे। दूरस्थ क्षेत्रों जहाँ या तो योग्य कर्मचारी वर्ग तैनात नहीं था या कार्य क्षति के प्रति बारंबार स्थानान्तरित किया गया, में समस्या स्थानान्तरित किया गया, में समस्या विशेष रूप से प्रचण्ड थी।'
- 'आपूर्ति जल की गुणवत्ता की ओर अपर्याप्त ध्यान दिया गया। नमूना जाँच किए गए 29 डिविजनों में से 20 में जल का रसायनिक विश्लेषण करने अथवा किसी ऐसे गुण नियंत्रण की कोई प्रणाली नहीं थी।'

21. उपर्युक्त दृष्टान्त उन निष्कर्षों की प्रकृति की एक रूप रेखा देने के लिए मात्र निदर्शी है जिन्हें अन्तिम प्रतिवेदन में प्रस्तुत किया जा सकता था। प्रत्येक निष्कर्ष प्रतिदर्शित इकाईयों से संग्रहित लेखापरीक्षा प्रमाण से समर्थित होना चाहिए। एक उपयुक्त स्तरित प्रतिदर्शी कार्य प्रणाली लागू की जानी चाहिए जिसे उच्च मूल्य मदों, विशेष/मूल मदों और दूसरे मदों के विवरण लेने चाहिए। सांख्यिकीय प्रतिचयन हेतु किसी कठिनाई के मामले में विभाग के केन्द्रक समूह अधिकारी और/अथवा मुख्यालय के सांख्यिकीय सलाहकार की सलाह लेनी चाहिए। प्रतिदर्शित इकाईयों से निष्कर्षों को विभागीय प्रक्रिया का एक समग्र दृश्यमान प्राप्त करने के लिए सामान्यकृत किया जाना चाहिए। ऐसा पहले नहीं था जब निष्कर्ष लेखापरीक्षित इकाई के प्रति सीमित थे और इसलिए सामान्यकृत नहीं किए जा सकते थे।

#### प्रतिवेदन तैयार करना

22. विभागीय - केन्द्रक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन तैयार करते समय निम्नवत् विस्तृत बिन्दुओं को ध्यान में रखना चाहिए:

- प्रत्येक प्रतिवेदन को विभाग के एक विहगावलोकन के साथ इसके अधिदेश, डी डी ओ/लेखापरीक्षा करने योग्य इकाईयों की संख्या, लेखापरीक्षित इकाईयों की संख्या, अपनाई की गई प्रतिदर्श प्रक्रिया और विस्तृत निष्कर्षों के साथ प्रारंभ करना चाहिए।
- इसके भाद विभिन्न शीर्षों (वित्तीय प्रबंधन, व्यय नियंत्रण, परियोजना प्रबंधन, मानव संसाधन प्रबंधन, विभाग में आन्तरिक नियंत्रण आदि) के अन्तर्गत विशिष्ट निष्कर्षों, विशिष्ट मामलों द्वारा दृष्टान्तित (ड्राफ्ट पैराग्राफ के संक्षिप्त रूपान्तर के प्रति सदृश) लिए जाएं।
- यदि किसी विभाग के अन्तर्गत कोई स्वायत्त निकाय अथवा सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम हो तो व्यय लेखापरीक्षा (उदाहरणार्थ सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम से किए गए समान अंशदान अथवा वर्ष के दौरान विभाग के कृत्य पर उनके प्रभाव के साथ साक्षेउ के विस्तृत वित्तीय परिणाम आदि) और जहाँ स्वायत्त निकायों और वाणिज्यिक उपक्रमों से संबंधित लेखापरीक्षा निष्कर्षों को पूर्ण विवरण के साथ चर्चा की गई

- "There was dearth of qualified staff in the divisions. Out of 48 divisions test checked, 39 did not have qualified staff in 5 out of 7 cadres/ categories. The problem was especially acute in the remote areas where qualified staff was either not posted or was frequently transferred out, to the detriment of work."
- "Scant attention was paid to the quality of water supplied. In 20 of the 29 divisions test checked, there was no system in place for chemical analysis of water or any such quality control"

21. The above examples are illustrative only, to give a flavour of the kind of findings that could be featured in the final report. Each finding should be supported by valid audit evidence collected from the sampled units. An appropriate stratified sampling plan should be applied, which should take account of high value items, special/key items and other items. Advice from the Department's Nodal Group Officer for Statistical Sampling and/or Statistical Advisor at Headquarters should be obtained in case of any difficulty. The findings from the sampled units should be generalized to get an overall view of the department's functioning. This was not the case earlier, where findings were limited to the unit audited and therefore could not be generalized.

### **Reporting**

22. The following broad points may be kept in view while preparing the report on Department-centric audit:

- Each report may start with an overview of the department, its mandate, the number of DDOs/ auditable units, the number of units audited, the sampling procedure followed and the broad findings.
- This may be followed by specific findings under different heads (financial management, expenditure control, project management, human resource management, internal controls in the department etc.) illustrated by specific cases (akin to shortened version of draft paragraphs).
- If there are any autonomous bodies or PSUs under a department, a broad reference may be made relating to the expenditure audit (e.g., the equity contribution made to the PSU or the broad financial results of the PSUs with their impact on the functioning of the department during the year, etc.) and the attention of the reader drawn to the relevant chapter of the Audit Report where audit findings relating to autonomous bodies



है वहाँ लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के प्रासांगिक अध्याय के प्रति पाठक के खीचे गए ध्यान से संबंधित एक विस्तृत संदर्भ दिया जाए। यदि विभाग/सी सी ओ के अंतर्गत कोई परियोजनाएँ अथवा योजनाएँ निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए ली गई हों, लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के उपयुक्त खंड का संदर्भ दिया जाए जहाँ ऐसे निष्पादन लेखापरीक्षा पर चर्चा की गई हो।

23. मोटे तौर पर, प्रतिवेदन की संरचना निम्न प्रकार से की जा सकती है:

- प्रस्तावना: विभाग के बारे में सामान्य तथ्य, इसका अधिदेश, कार्यकलाप और लेखापरीक्षा समीक्षा का विस्तृत विहंगावलोकन।
- संगठनात्मक संरचना
- वित्तीय स्थिति: निधिकरण और व्यय, व्यय/राजस्व की प्रवृत्ति
- विगत वर्षों की बकाया अभ्युक्तियाँ
- लेखापरीक्षा उद्देश्य
- लेखापरीक्षा प्रणाली और कवरेज जिसमें प्रतिदर्श प्रक्रिया शामिल है।
- लेखापरीक्षा अभ्युक्तियाँ
  - वित्तीय प्रबंधन: जिसमें बजट बनाना, वित्तीय नियंत्रण, नकदी प्रबंधन आदि शामिल हैं।
  - आयोजना तथा कार्यक्रम प्रबंधन
  - मानीटर करना
  - मानव संसाधन प्रबंधन
  - भंडार/माल प्रबंधन एवं नियंत्रण
  - आन्तरिक नियंत्रण
  - जवाबदेही के मामले
  - धोखा और भ्रष्टाचार के प्रति संवेदनशीलता
  - नियमितता लेखापरीक्षा से संबंधित दूसरे बिन्दु
- सार और सिफारिशें
- लेखापरीक्षा की सीमाबद्धता: जैसे कि प्रस्तुत न की गई सूचना/अभिलेख

and commercial undertakings are discussed in detail. If any projects or schemes under the Department/CCO have been taken up for performance audit, a reference should be made to the appropriate section of the Audit Report where such performance audit has been discussed.

23. Broadly, the report may be structured as follows:
- Introduction: general facts about the department, its mandate, activities and broad overview of the audit review
  - Organisation Structure
  - Financial Position: funding and expenditure, trends in expenditure/revenue
  - Outstanding observations of previous year(s)
  - Audit Objective
  - Audit Methodology and Coverage: including the sampling procedure
  - Audit Observations
    - Financial Management: including budgeting, expenditure control, cash management, etc.
    - Planning and Programme Management
    - Monitoring
    - Human Resources Management
    - Stores/material management and control
    - Internal Controls
    - Accountability issues
    - Vulnerability to fraud and corruption
    - Other points relating to regularity audit
  - Conclusion and Recommendations
  - Limitations to Audit: like any information/records not produced

24. विभाग-केन्द्रक लेखापरीक्षा का प्रतिवेदन अध्याय V के अंतर्गत तैयार किया जा सकता है।

25. विभाग/सी सी ओ आधारित लेखापरीक्षा की प्रस्तावना पैराग्राफ प्रकार की लेखापरीक्षा के परिणाम को प्रतिस्थापित करने के लिए अभिप्रेत नहीं है। जब तक एक विभाग/सी सी ओ के अधीन प्रतिदर्शित डी डी ओ से निष्कर्ष का प्रयोग सक्रियाओं और प्रणालियों के बारे में सामान्य परिणामों के लिए किया जाएगा, डी डी ओ के अधीन महत्वपूर्ण और माल अनियमितताओं के दृष्टान्त लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के अध्याय 3 के लिए अध्याय V में विभाग - केन्द्रक लेखापरीक्षा को प्रस्तुत करते हुए उपर्युक्त प्रति संदर्भ के साथ अकेले पैराग्राफ के रूप में प्रक्रियाकृत होते रहेंगे। इस उद्देश्य के लिए इन निर्देशों के अन्त में दिए गए प्रवाह चार्ट पर यह निश्चित करने के लिए सलाह ली जा सकती है कि विभाग/सी सी ओ-केन्द्रक लेखापरीक्षा की प्रक्रिया के दौरान पाई गई अनियमितता की रिपोर्ट कैसे की जाए।

#### परिवर्तन प्रबंधन

26. लेखापरीक्षा के दौ वर्षों के बीच संसाधनों के बंटवारे को लेखापरीक्षा योजना को अन्तिम रूप देने के समय मुख्यालय के परामर्श से महालेखाकार द्वारा निश्चित किया जाए स्पष्ट रूप से यह उत्कृष्ट सन्तुलनकर्ता कार्य होगा। इसे पुनः दोहराया जाता है कि किसी विभाग/सी सी ओ के अधीन समस्त इकाईयों को शामिल करना विभाग-केन्द्रक लेखापरीक्षा की एक आवश्यकता नहीं है क्योंकि विश्वसनीय लेखापरीक्षा परिणामों को वैज्ञानिक प्रतिदर्शी तकनीकी पर आधारित एक नमूने से प्राप्त निष्कर्षों के आधार पर पाया जा सकता है।

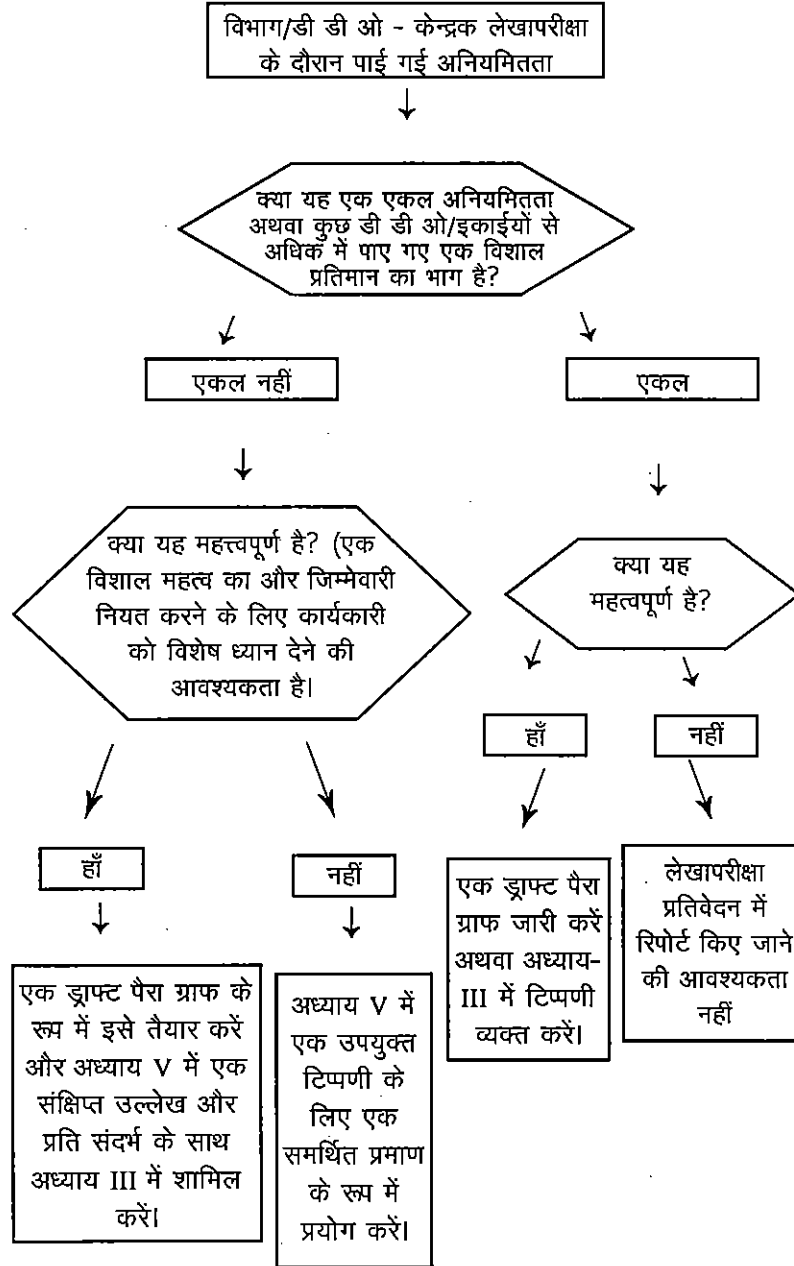
24. The reporting of the Department-centric audit may be done under Chapter V.

25. The introduction of the Department/CCO based audit is not intended to substitute the paragraph type audit output. While the findings from the sampled DDOs under a Department/CCO will be used to make general conclusions about the processes and systems, instances of significant and material irregularities under a DDO will continue to be processed as standalone paragraphs for Chapter 3 of the Audit Report, with suitable cross references in the chapter V featuring the Department-centric audit. For this purpose, the flow chart given at the end of these instructions may be consulted to decide how to report an irregularity found during the course of Department/CCO-centric audit.

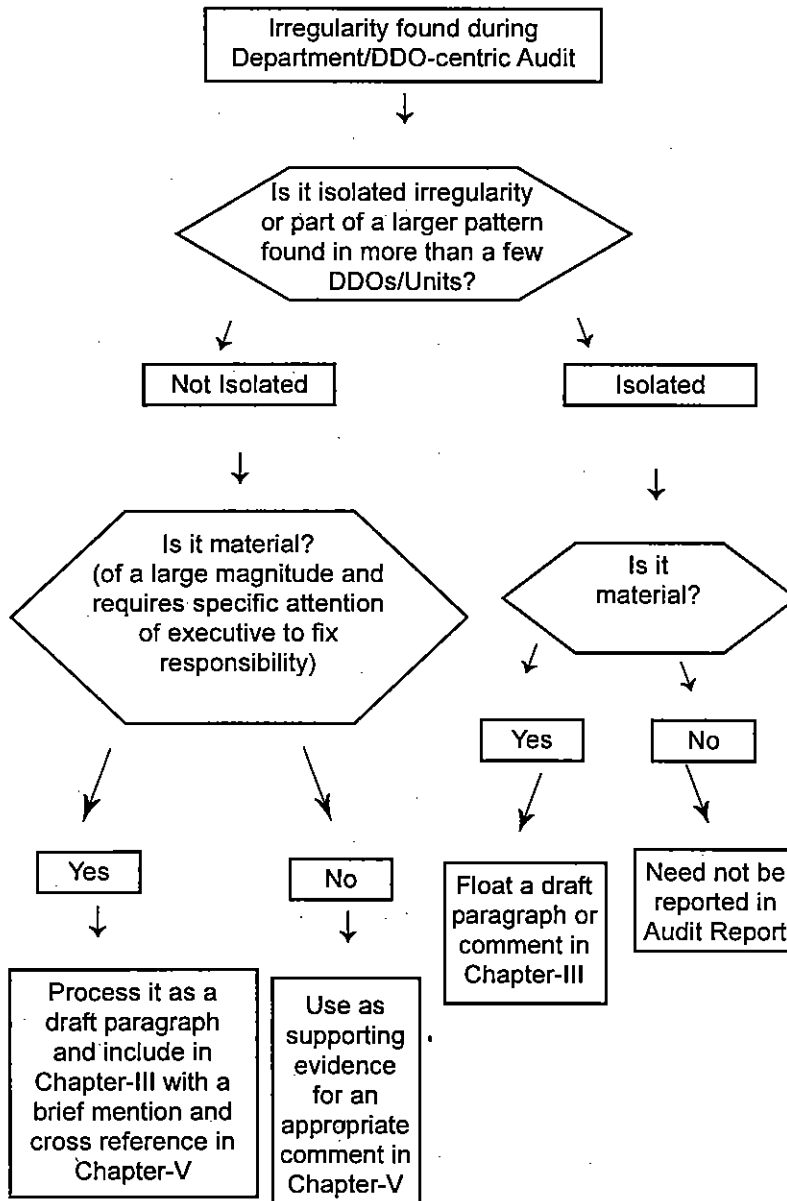
#### **Change management**

26. The allocation of resources between the two kinds of audit may be decided by the AG in consultation with the Headquarters, at the time of finalization of audit plan. Obviously it would have to be a fine balancing act. It is reiterated that coverage of all the units under a Department/CCO is not a requirement of the Department-centric audit, as credible audit conclusions can be drawn on the basis of findings from a sample based on scientific sampling techniques.

प्रवाह चार्ट



Flow Chart



अनुबंध "क" के लिए परिशिष्ट

प्रस्तावित जोखिम संकेतक

1. वित्तीय आर्थिकता/ वित्तीय पहलू	बजट आबंटन
	व्यय प्रवृत्ति, व्यय के अनियमित प्रतिमानों के निर्देशक
	सम्मिलित निधियों का परिमाण, विशेष रूप से स्थाई स्टाफ के वेतन के अतिरिक्त
	विशाल महत्व की खरीदारी/परियोजनाएं/कार्यक्रम
2. अच्छे अभिशासन के प्रति विवेचनात्मकता	कार्यकलापों की राजनैतिक अथवा प्रबंधकीय अति संवेदनशीलता
	प्रचालनों की सार्वजनिक प्रत्यक्षता
	विभाग द्वारा पूरे किए गए कार्यों का महत्व
3. प्रचालनों की जटिलता/ विलक्षणता अद्वितीयता	सत्यापन के अधीन न होते हुए कार्यक्रमों के अंतर्गत डिलीवरी
	राज्य/स्थानीय सरकारों, राज्य/जिला स्तर की कार्यान्वयन एजेंसियों, स्वायत्त निकायों, सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों, एन जी ओ आदि को अनुदान प्रदान करना
	लाभ्यार्थियों की बड़ी संख्या/शामिल की गई व्यक्तिगत आदयगियां
	लेखापरीक्षा के अन्तर्गत अवधि के दौरान नए कार्यालयों का कोई फार्मेशन, शाखाएँ, स्थान इत्यादि
	लेखापरीक्षा के अन्तर्गत अवधि के दौरान लिए गए कोई नए कार्यकलाप
	लेखापरीक्षा के अन्तर्गत अवधि के दौरान कार्यालय/विभाग का कोई नया पुर्नगठन
	सम्मिलित परिकलन की जटिलता
	प्रचालनों एवं अधःस्थ विनियमनों/विनियामक पर्यावरण की जटिलता
	लेन देनों का स्वरूप-उनका मिश्रण और मात्रा
	क्षेत्रीय फार्मेशनों/शाखा कार्यालयों, कार्यान्वयन एजेंसियों आदि के स्थान और संख्या
	व्यक्तिगत लेजर खातों का स्थानांतरण
	वित्त प्रबंधनों के लिए विशेष उद्देश्य के वाहनों का उपयोग

**Appendix to Annex-A**

**Suggested Risk Indicators**

1. Financial Materiality/ Financial Aspects	Budget allocations
	Expenditure trends, indicative of erratic patterns of expenditure
	Volume of funds involved, especially on other than salaries to permanent staff
	Purchases/Projects/Programmes of large magnitude
2. Criticality to Good Governance	Political or managerial sensitivity of activities
	Public visibility of operations
	Importance of the functions carried out by the Department
3. Complexity/ Novelty / Uniqueness of Operations	Delivery under programmes not being susceptible to verification.
	Giving grants to State/Local Governments, State/District Level implementing agencies, autonomous bodies, PSUs, NGOs, etc.
	Large number of beneficiaries/individual payments involved
	Any formation of new offices, branches, locations, etc. during the period under audit
	Any new activities undertaken during the period under audit
	Any re-organisation of the office / department during the period under audit
	Complexity of accounting involved
	Complexity of operations and underlying regulations/ regulatory environment
	Nature of transactions—their mix and size
	Number and location of field formations/ branch offices, implementing agencies, etc.
	Transfers to Personal Ledger Accounts.
	Use of special purpose vehicles for financing arrangements



4. कटिंग एज स्तर पर कार्यकारी अधिकारी अधिकारियों को उपलब्ध स्वनिर्णय की सीमा	क्या कोई निर्णय/स्वनिर्णय, प्रचालनों, कार्यक्रम कार्यान्वयन, लाभार्थियों के चयन आदि में सम्मिलित है
5. गलतियों/धोखे के लिए गुंजाईश/अति संवेदनशीलता	<p>लेखापरीक्षा के अन्तर्गत अवधि के दौरान आई टी प्रणालियों (हार्ड वेयर एवं साफ्टवेयर)/कम्प्यूटरीकरण में कोई परिवर्तन</p> <p>निधियों की कमी, आस्थिरता, चरमराहट आदि जैसी कोई वित्तीय कठिनाई</p> <p>कुछ आपूर्तिकारों/ठेकेदारों आदि पर निर्भरता</p> <p>मस्टर रोल अदायगियों की सीमा</p> <p>निधियों के निःसरण/विपथन के लिए गुंजाईश</p> <p>सामग्री धोखाधड़ी/दुरुपयोग के प्रति परिसम्पत्तियों की संभावना</p> <p>लेखापरीक्षा अन्तर्गत अवधि के दौरान आई टी प्रणालियों (हार्डवेयर एवं साफ्टवेयर/कम्प्यूटरीकरण में कोई परिवर्तन</p> <p>डिग्री जिसके लिए प्रबंधन को निष्पादन/अभिलेखों के अर्थार्थ विवरण देने के लिए प्रेरित किया जा सकता है</p>
6. आन्तरिक नियंत्रणों की पर्याप्तता	<p>आंतरिक नियंत्रणों में किसी भी प्रकार की कमियों के लिए आंतरिक नियंत्रणों और प्रबंधन के पिछले जवाब की प्रभावकारिता</p> <p>मानिटरन तंत्र की प्रभावकारिता</p> <p>सतत एवं अस्पष्ट अधिक आहरण</p> <p>असमायोजित लेखा बिल</p>
7. सार्वजनिक/मीडिया अवगम	<p>विभाग/सी सी ओ के बारे में कोई शिकायत</p> <p>पिछले एक वर्ष में विभाग/सी सी ओ के बारे में कोई समाचार पत्र/दूसरे माध्यम वाली सूचना</p>
8. पिछले लेखापरीक्षा अनुभव	<p>लेखापरीक्षा/विशेष लेखापरीक्षा के लिए पहले के अनुरोध सम्मिलित राशियों और अनुपालन की सीमा के साथ (लेखा लेखापरीक्षा के साथ-साथ संव्यवहार लेखापरीक्षा) पिछली लेखापरीक्षा अभ्युक्तियाँ</p> <p>लेखापरीक्षा को अभिलेखों के प्रस्तुत करने के लिए अनुरोध सहित अनुपालन करते हुए पहले ट्रेक अभिलेख</p> <p>लेखापरीक्षा निष्कर्षों रिपोर्टों/पर अनुवर्ती परिणाम में पहला ट्रेक अभिलेख</p>

4. Extent of Discretion available to Executive Officers at the cutting edge level	Whether any judgment/discretion is involved in operations, programme implementation, selection of beneficiaries, etc.
5. Susceptibility/ Vulnerability to Errors/ Fraud	Any changes in IT Systems (hardware and software) / computerization during the period under audit
	Any financial problems like shortage of funds, liquidity crunch, etc.
	Dependence on few suppliers/contractors, etc.
	Extent of muster roll payments
	Scope for leakages/diversion of funds
	Susceptibility of assets to material fraud/ misappropriation
	Any changes in IT Systems (hardware and software) / computerization during the period under audit
6. Adequacy of Internal Controls	Effectiveness of internal controls and management's past response to any weaknesses in internal controls
	Effectiveness of monitoring mechanism
	Persistent and unexplained excess drawals.
	Unadjusted account bills
7. Public / Media Perception Any complaints about the Department/CCO	Any newspaper/other media information about the Department/CCO in last one year
	8. Previous Audit Experience
Previous Audit Observations (accounts audit as well as transaction audit) with amounts involved and extent of compliance	
The earlier track record in complying with requests for production of records to audit	
The earlier track record in follow-up on audit findings/reports	

9. विविध	परिवर्तन के कारणों सहित पिछले 3 वर्षों में मूल प्रबंधन कार्मिक में परिवर्तन
	अन्य जोखिम संकेतकों की तरह से:
	अनिर्णित मुकदमेबाजी और अनिर्णित आकस्मिक देयताएं
	कामिकों का स्टाफ-संख्या और सक्षमता
	लागू लेखाशीर्षी, लेखांकन पालिसियों, लेखांकन मानकों इत्यादि में कोई परिवर्तन

9. Miscellaneous	Changes in key management personnel in last 3 years, with reasons for change
	Other Risk Indicators like:
	Pending litigation and contingent liabilities
	Staffing of personnel—number and competence
	Any changes in applicable account heads, accounting policies, accounting standards, etc.

बारंबार पूछे जाने वाले प्रश्न

**1. विभाग-केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा क्या है ?**

विभाग-केन्द्रस्थ लेखापरीक्षा किसी विभाग/मुख्य नियंत्रण अधिकारी (सीसीओ) आधारित लेखापरीक्षा पद्धति है जिसमें उस विभाग/सीसीओ के अन्तर्गत आहरण एवं संवितरण (डीडीओ) अधिकारियों का वैज्ञानिक विधि से चयनित नमूना शामिल किया जाता है। लेखापरीक्षा के परिणाम इस तरीके से मिलाए जायेंगे कि विभाग/सीसीओ को एक मात्र जांच प्रतिवेदन जारी किया जा सके तथा नमूना इकाइयों के निष्कर्षों के आधार पर विस्तृत लेखापरीक्षा परिणाम प्राप्त किए जा सकें।

**2. विभाग/सीसीओ-केन्द्रक लेखापरीक्षा हमारी परम्परागत लेखापरीक्षा से भिन्न कैसे है ?**

विभाग-केन्द्रक पद्धति में आधारभूत अन्तर यह होगा कि लेखापरीक्षा की मूल इकाइयों, डीडीओ का चयन इस तरीके से किया जाएगा कि वे एक प्रतिनिधि नमूने का गठन करें तथा लेखापरीक्षा निष्कर्षों को विभाग/सीसीओ के कार्यचालनों का सकल चित्रण प्रस्तुत करने के लिए सामान्यकृत हो सकें।

**3. विभाग-केन्द्रक लेखापरीक्षा निष्पादन लेखापरीक्षा समीक्षा से भिन्न कैसे है ?**

निष्पादन लेखापरीक्षा में निर्धारण एक विशिष्ट योजना/कार्यक्रम तक सीमित होता है। विभाग (सीसीओ) आधारित लेखापरीक्षा में, विभाग (सीसीओ) के कार्यचालनों के सभी महत्वपूर्ण पहलुओं की जांच की जाएगी। पहुँच विभाग के निष्पादन का इसके आदेशपत्र तथा उद्देश्यों के सन्दर्भ में निर्धारण करना है।

**4. क्या विभाग-केन्द्रक लेखापरीक्षा का अर्थ अनुदान आधारित लेखापरीक्षा से है ?**

नहीं। विभाग-केन्द्रक लेखापरीक्षा विभाग/सीसीओ के अभिलेखों की जांच करना है तथा विशिष्ट विभाग/सीसीओ में शामिल अनुदानों की संख्या के निरपेक्ष डीडीओ के वैज्ञानिक रूप से चयनित नमूना के लिए उर्ध्वाधर रूप से कम हो रहा है, जबकि अनुदान आधारित लेखापरीक्षा उस अनुदान के अन्तर्गत सीसीओ की संख्या के निरपेक्ष विशिष्ट अनुदान की लेखापरीक्षा कर रहा है।

**5. विभाग-केन्द्रक लेखापरीक्षा से क्या लाभ हैं ?**

किसी डीडीओ केन्द्रक लेखापरीक्षा के लेखापरीक्षा निष्कर्षों को किसी प्रणालीगत निहितार्थ के बिना एकल मामलों के रूप में वर्गीकृत किए जाने की जोखिम रहती है तथा इस प्रकार उच्चतर स्तर पर ध्यान देने योग्य नहीं होते। विभाग-केन्द्रक लेखापरीक्षा के परिणाम को विभाग में डीडीओ के वैज्ञानिक रूप से चयनित नमूनों से निष्कर्षों पर आधारित होने की वजह से विभाग के विस्तृत निष्कर्षों के रूप में सामान्यकृत किया जा सकता है तथा इनसे बेहतर स्वीकरण पाने की प्रत्याशा की जाती है।

**Frequently Asked Questions**

**1. What is a Department-centric Audit?**

Department-centric Audit is a Department/Chief Controlling Officer (CCO) based approach to audit covering a scientifically selected sample of the Drawing and Disbursing Officers (DDO) under that Department/CCO. The results of the audit will be collated in such a manner that a single Inspection Report can be issued to the Department/CCO and department wise audit conclusions can be reached based on the audit findings from the sample units.

**2. How the Department/CCO-centric audit different from our traditional audit?**

The basic difference in the Department-centric approach will be that the basic units of audit, the DDOs, will be selected in such a manner that they constitute a representative sample and the audit findings can be generalized to present the overall picture of the Department's/CCO's functioning.

**3. How does the Department-centric audit differ from the Performance Audit review?**

In a Performance Audit review, the assessment is limited to a particular scheme/programme. In a Department (CCO) based audit, all the important aspects of the functioning of the Department (CCO) will be examined. The approach is to assess the performance of the department with reference to its mandate and goals.

**4. Does Department-centric audit mean grant based audit?**

No. The Department-centric audit is checking of the records of the Department/CCO and coming down vertically to scientifically selected sample of DDOs, irrespective of the number of grants involved in the particular Department/CCO, whereas grant based audit is auditing a particular grant irrespective of the number of CCOs under that grant.

**5. What are the benefits of a Department-centric audit?**

The audit findings in a DDO centric audit run the risk of being categorized as isolated cases without any systemic implication and thus not meriting higher level attention. The outcome of Department-centric audit, being based on findings from a scientifically selected sample of DDOs in the department, can be generalized for department wise conclusions and are expected to find better acceptance.

6. डीडीओ लेखापरीक्षा के दौरान मिली महत्वपूर्ण अनियमितताओं के पृथक मामलों को हम कैसे निपटाते हैं ?

जैसा कि अभ किया जा रहा है महत्वपूर्ण अनियमितताओं के पृथक मामलों को सीएजी के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में अकेले पैराग्राफों के रूप में सूचित किया जाना जारी रहेगा।

7. क्या विभाग-केन्द्रक लेखापरीक्षा का आशय यह है कि डीडीओ की अब कोई लेखापरीक्षा नहीं की जाएगी ?

नहीं। डीडीओ लेखापरीक्षा की मुख्य इकाई बने रहेंगे क्योंकि यह व्यय की आधारभूत इकाई के तदनुसू हैं। इसके अलावा, हम क्षेत्रीय कार्यालय में श्रम बल की उपलब्धता के आधार पर वर्ष में केवल कुछ विभाग-केन्द्रक लेखापरीक्षा करेंगे। शेष श्रम बल का उपयोग अभी भी डीडीओ केन्द्रक लेखापरीक्षा के लिए किया जाएगा।

8. विभाग-केन्द्रक लेखापरीक्षा में इकाइयों के चयन का आधार क्या होगा ?

लेखापरीक्षा किए जाने योग्य इकाइयों को पूर्ववत् विधि के अनुसार उनके जोखिम प्रोफाइल के आधार पर क ख तथा ग श्रेणियों में बाँटा जाएगा। जबकि विभाग/सीसीओ के अन्तर्गत सभी क श्रेणी की इकाइयों की लेखापरीक्षा की जाएगी, फिर भी ख एवं ग श्रेणी की इकाइयों का चयन इस प्रकार किया जाएगा कि वे अध्ययन के लिए चयनित विभाग/सीसीओ के प्रतिनिधि नमूना का गठन करेंगी।

9. क्या किसी विभाग के चयन का अर्थ अगले चक्र तक उस विभाग के लिए लेखापरीक्षा से छुट्टी होना है ?

नहीं। विभाग-केन्द्रक लेखापरीक्षा में नमूना इकाइयों के चयन के पश्चात विभाग/सीसीओ के अन्तर्गत शामिल करने से छूटी इकाइयों को अगले लेखापरीक्षा चक्र में शामिल किया जाएगा जैसा कि अब किया जा रहा है विभाग के लिए कोई लेखापरीक्षा से छुट्टी नहीं होगी।

10. विभाग-केन्द्रक लेखापरीक्षा में शिफ्टिंग के लिए वांछित मानव संसाधन के बारे में क्या है?

प्रारम्भिक वर्षों में विभाग-केन्द्रक लेखापरीक्षा के लिए लगने वाले समय तथा वांछित संसाधनों का निर्धारण पृथक कार्यालयों द्वारा सावधानी पूर्वक किया जाना है। यह सुझाव दिया जाता है कि क्षेत्रीय कार्यालय एक या दो विभागों से प्रारम्भ करें तथा बाद में वांछित आवश्यकताओं का निर्धारण कर लें।

11. हम निरीक्षण रिपोर्ट किसे और कैसे जारी करें ?

दिशानिर्देशों में सुझाए गए फॉर्मेट में एक निरीक्षण रिपोर्ट विभाग/सीसीओ को जारी की जानी चाहिए।

12. विभाग-केन्द्रक लेखापरीक्षा हेतु श्रम बल कैसे आंबटित किया जाए?

**6. How do we deal with individual cases of significant irregularities coming out of DDO audit?**

The individual cases of material irregularities shall continue to be reported as standalone paragraphs in the C&AG's Audit Reports as is being done now.

**7. Does the Department-centric audit mean that DDOs will not be audited anymore?**

No. The DDO will remain the basic unit of audit as this corresponds with the basic unit of expenditure. Besides, we will be taking up only a few Department-centric audits in a year depending upon the manpower availability in the field office. The remaining manpower shall still be used for DDO-centric audit.

**8. What shall be the basis for selection of units in a Department-centric audit?**

The auditable units shall be categorized in the same manner as before into A, B and C categories, depending on their risk profile. While all the A category units under a Department/CCO shall be audited, B and C category units shall be selected in such a manner that they constitute a representative sample of the Department/CCO selected for study.

**9. Does the selection of a department mean an audit holiday for that department until the next cycle?**

No. The units left un-covered under a Department/CCO after selection of sample units in the Department-centric audit, shall be covered in the next audit cycle as is being done now. There will not be any audit holiday for the department.

**10. What about the human resource requirement for shifting to Department-centric audit?**

In the initial years, the time taken and resources required for the Department-centric audit will have to be carefully assessed by the individual offices. It is suggested that the field offices may begin with one or two departments and make an assessment of the resources requirement as they go along.

**11. To whom and how do we issue the Inspection Report?**

A single Inspection Report in the format suggested in the guidelines should be issued to the Department/CCO.

**12. How should the manpower be allocated for Department-centric audit?**



राज्य में विभागों तथा लेखापरीक्षा करनेयोग्य इकाइयों की कुल संख्या के साथ-साथ उपलब्ध लेखापरीक्षा क्षमता के आधार पर किसी एक विशेष वर्ष में शामिल किए जाने वाले विभागों/सीसीओ तथा डीडीओ की संख्या को लेकर योजना तैयार की जानी चाहिए। महालेखाकार एक या दो विभागों से आरम्भ करें तथा इसके होने के पश्चात् वाञ्छित आवश्यकता का निर्धारण करें जैसाकि विभाग-केन्द्रक लेखापरीक्षा के लिए अधिक विभागों को शामिल करने से क ख तथा ग श्रेणी की इकाइयों का 1,2 तथा 3-5 वर्षों का अभिकल्पित चक्र बिगड़ जाएगा।

**13. विभाग-केन्द्रक लेखापरीक्षा के परिणामों को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में कहाँ दर्शाया जाएगा ?**

विभाग केन्द्रक लेखापरीक्षा के परिणामों को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के अध्याय-V में सूचित किया जाए।

**14. यदि विभाग-केन्द्रक लेखापरीक्षा हेतु कई विभागों का चयन किया जाता है, तो क्या वे सभी लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में दर्शाए जायेंगे?**

विभाग-केन्द्रक लेखापरीक्षा के परिणामों को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के अध्याय-V में सूचित किया जाए। तथापि, लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का आकार सभी विभागों के शामिल करने को अनुमति नहीं देता। उस मामले में, प्राथमिकता का क्रम स्थापित किया जाए; जो लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल होने से रह जायेंगे उनका निरीक्षण प्रतिवेदनों के रूप में अनुसरण किया जाएगा। तथापि, महत्वपूर्ण पैराग्राफ जैसी सामग्री पर अध्याय-III के लिए विचार किया जाए।

**15. क्या विभाग-केन्द्रक लेखापरीक्षा का आशय ड्राफ्ट पैरा सूचित करने जैसी व्यवस्था का अन्त है ?**

नहीं। या तो विभाग-केन्द्रक लेखापरीक्षा के दौरान या सामान्य डीडीओ केन्द्रक लेखापरीक्षा के दौरान ध्यान में आई पृथक आर्थिक अनियमितताओं को लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में ड्राफ्ट पैराग्राफों के रूप में सूचित किया जाना जारी रहेगा। विस्तृत मार्गनिर्देश अनुदेश 25 तथा अनुबन्धक 'क' के अन्त में फ्लो चार्ट में दिए गए हैं।

**16. क्या इसका अर्थ यह है कि आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली की लेखापरीक्षा अब से नहीं की जाएगी?**

नहीं। चयनित विभाग की आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली की समीक्षा विभाग के कार्यचालन के अन्य महत्वपूर्ण पहलुओं के साथ इस लेखापरीक्षा का भाग होगी।

**17. जैसा कि समीक्षाओं के लिए किया जा रहा है क्या विभाग केन्द्रक लेखापरीक्षा के लिए एन्ट्री तथा एक्जिट कान्फ्रेंस होंगे ?**

एन्ट्री एवं एक्जिट कान्फ्रेंसों का यथा सम्भव आयोजन किया जाना चाहिए, क्योंकि इनसे प्रबन्धन के साथ पारस्परिक क्रिया करने में सहायता प्राप्त होती है तथा ये विभाग के संदर्भ का स्पष्ट भाव प्रदान कराते हैं।

Based on the total number of departments and the auditable units in a State, as well as the audit capacity available, a Plan should be prepared containing the number of Departments/CCOs and DDOs to be covered in a particular year. The AG may begin with one or two departments and make an assessment of the resources requirement as they go along as inclusion of more departments for Department-centric audit may upset the designed cycle time of 1, 2 and 3-5 years of the A, B and C category units.

**13. Where in the Audit Report will the results of a Department-centric audit be featured?**

The results of a Department-centric audit may be reported in Chapter-V of the Audit Report.

**14. If a number of departments are selected for Department-centric audit, will all of them be featured in the Audit Report?**

The results of the Department-centric audit may be reported in Chapter –V of the Audit Report. However, the size of the audit report may not permit inclusion of all the departments. In that case, an order of priority may be established; those left out of the audit report will be pursued as IRs. However, important para-type material may be considered for Chapter-III.

**15. Will the Department-centric audit mean the end of draft paragraphs type reporting?**

No. The individual material irregularities noticed either in the course of a Department-centric audit or during the normal DDO centric audit shall continue to be reported as draft paragraphs in the Audit Reports. Detailed guidance is provided in instruction 25 and the flow chart at the end of Annex-A.

**16. Will it mean that the audit of internal control system will no longer be done?**

No. The review of the internal control system of the selected department will form part of this audit together with other important aspects of the department's functioning.

**17. Will there be entry and exit conferences for a Department-centric audit as is being done for reviews?**

The entry and exit conferences should be held, to the extent possible, since these help interact with the management and give a fair idea of the Department's perspective.

18. विभाग-केन्द्रक लेखापरीक्षा करते समय क्या हम किसी सीसीओ के अन्तर्गत डीडीओ द्वारा ली गई विभिन्न केन्द्रीय तथा राज्य योजनाओं की भी लेखापरीक्षा करते हैं?

हाँ। विभाग-केन्द्रक लेखापरीक्षा को करते समय सीसीओ के अन्तर्गत डीडीओ द्वारा ली गई विभिन्न केन्द्रीय एवं राज्य योजनाओं की भी लेखापरीक्षा की जाएगी। तथापि, यदि किसी योजना को निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए अलग से लिया गया तथा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में कहीं भी सूचित किया गया है, तो लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के उपयुक्त भाग में जहाँ ऐसे निष्पादन लेखापरीक्षा की चर्चा की गई हो वहाँ प्रति-सन्दर्भ दिया जाए।

**18. Do we also audit the different Central and State schemes undertaken by DDOs under a CCO while doing a Department-centric audit?**

Yes. The different Central and State schemes undertaken by the DDOs under a CCO shall also be audited while doing a Department-centric audit. However, if any scheme has been taken up for performance audit separately and reported in the Audit Report elsewhere, a cross-reference may be given to the appropriate section of the Audit Report where such performance audit has been discussed.