

नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक

- अनुच्छेद 148-151 के बीच
- 1858 में महालेखापाल के पद का सृजन हुआ और सर एडवर्ड ड्रममोट प्रथम महालेखापाल और परीक्षक के पद पर नियुक्त हुए।
- 1884 में पद का नाम नियंत्रक महालेखा परीक्षक हुआ
- 1919 में स्वतंत्र संस्था के रूप में स्थापित
- स्वतंत्र भारत के पहले CAG नरहरि राव
- 1971 के अधिनियम (1976 में संशोधित) के अनुसार, संघ के लेखांकन का कार्य नियंत्रक महालेखापाल को दिया गया है, जबकि राज्य के लेखन और लेखापरीक्षण तथा संघ के लेखा परीक्षण का कार्य CAG को दिया गया है।
- **नोट:** लेखांकन प्रशासनिक प्रकृति का कार्य है, जबकि लेखापरीक्षण अर्द्ध न्यायिक प्रकृति का। राष्ट्रपति के द्वारा CAG नियुक्ति (वारंट के तहत मुहरबंद हस्ताक्षर के साथ अनु. 148)
- कैग संसद के प्रति जवाबदेह राज्य विधायिका के प्रति नहीं (संघात्मक भावना के विरुद्ध माना जाता है)
- भारत में CAG केवल लेखांकन और लेखापरीक्षण का कार्य करता है, नियंत्रक का नहीं जबकि ब्रिटेन में CAG नियंत्रक का कार्य भी करता है।
- भारत में CAG सामान्य तौर पर लोक सेवक होता है जबकि ब्रिटेन में CAG हाउस ऑफ कॉमन्स का सदस्य होता है।

सीएजी की परंपरागत भूमिका

- संघ और राज्य के संचित निधि कोष से किए गए व्यय का लेखापरीक्षण (राज्यों के लिए लेखांकन भी)
- आकस्मिक निधि कोष, भारत की लोकलेखा निधि और इसी प्रकार की राज्य स्तरीय व्यवस्था के तहत किए गए व्यय का लेखा परीक्षण करना।
- संघ तथा राज्य सरकारों के किसी विभाग के व्यापार या विनिर्माण क्षेत्र में लाभ-हानि का लेखाजोखा और बैलेंस शीट तैयार करना।
- वित्तीय सहायता प्राप्त संस्थाओं की प्राप्ति एवं लेखापरीक्षण करना।

लेखा परीक्षण का तकनीकी आधार:

- धन विधि द्वारा स्वीकृत हुआ था या नहीं।
- धन विधिक प्रक्रियाओं द्वारा आवंटित हुआ था या नहीं।
- प्राधिकार प्राप्त व्यक्ति द्वारा इस्तेमाल हुआ था या नहीं।
- धन का इस्तेमाल विधिक प्रक्रियाओं के तहत हुआ था या नहीं जिस मद/ विषय के लिए स्वीकृत किया गया था, उसी विषय पर खर्च हुआ था या नहीं।
- **1.नोट:**
 - भारत में विधिक बजट होने के कारण विधिक लेखा परीक्षण अपनाया गया है।
- **2.नोट:**
 - CAG, राष्ट्रपति के प्रति जवाबदेह होकर कार्यपालिका के कार्यों की वैधानिकता पर ध्यान देता है, जबकि विधायिका के प्रति जवाबदेह होकर कार्यपालिका को कानून के प्रति जवाबदेह बनाता है।

- चूंकि लेखा परीक्षण की प्रकृति प्रतिक्रियात्मक होती है और नकारात्मक भी, इसलिए भारत में लेखा परीक्षण के कार्य को पोस्टमॉर्टम / शव परीक्षण का कार्य भी कहा जाता है।
- एक सशक्त वित्तीय प्रबंधन को लागू करने के लिए CAG से यह अपेक्षित है कि वह आधुनिक लोकपाल की भूमिका का निर्वहन करे और सुशासन की दिशा में देश का मार्ग प्रशस्त करे।
- उसे पूर्व क्रियात्मक दृष्टिकोण के साथ प्रदर्शन लेखा परीक्षण और नैतिक लेखा परीक्षण पर बल देने के साथ साथ सामाजिक एवं पर्यावरणीय लेखा परीक्षण को शामिल करना चाहिए तथा रचनात्मक एवं सकारात्मक भूमिका निभानी चाहिए।

लीमा उद्घोषणा

- लोक क्षेत्र में लेखांकन और लेखा परीक्षण से संबंधित अंतर्राष्ट्रीय स्तर के सर्वोत्तम मानक पद्धतियों को लागू करना और वैश्विक नेतृत्व प्रदान करना।
- लोक वित्त एवं सुशासन से संबंधित प्रतिवेदन देने वाले संस्था की स्वतंत्रता साख और संतुलन को बनाए रखना तथा समय पर प्रतिवेदन देना।
- संविधान में मान्यता एवं संरक्षण प्राप्त CAG में अपेक्षित है कि वह उच्च गुणवत्ता के लेखांकन और लेखा परीक्षण द्वारा प्रशासन में जवाबदेही, पारदर्शिता और सुशासन को सुनिश्चित करे।
- विधायिका, कार्यपालिका और देश की जनता को एक स्वतंत्र संस्था के रूप में यह आश्वासन देना कि लोककोष का इस्तेमाल पूरी दक्षता से और निर्धारित उद्देश्यों की पूर्ति के लिए किया जा रहा है।

CAG से संबंधित मुद्दे:

- कंपनी अधिनियम 2013 की धारा 394 के अनुसार CAG को अपने प्रतिवेदन (सरकारी कंपनियों के संदर्भ में) प्रति तीन महीने पर अनिवार्य तौर पर प्रस्तुत करना चाहिए।
- इसी अधिनियम की धारा 139 के तहत यह अपेक्षित है, कि वह शुद्ध योग्यता के आधार पर सांविधिक लेखा परीक्षक की नियुक्ति करे ताकि समय पर प्रतिवेदन देना संभव हो सके।
- नियंत्रक महालेखा परीक्षक से यह अपेक्षित है कि वह लेखा परीक्षण में नवाचार और परिणाम उन्मुखी दृष्टिकोण के साथ कार्य करे, ताकि वित्तीय प्रशासन में विशेष तौर पर सरकारी कंपनियों के लेखा परीक्षण में गुणवत्ता सुनिश्चित किया जा सके।
- लोकतंत्र के चौथे स्तम्भ के रूप में कार्य करते समय संसद की तरफ से निगरानी तंत्र की भूमिका इस प्रकार निभाने की आवश्यकता है, जिससे देश के सम्पूर्ण वित्तीय प्रबंधन, जिसमें संघीय, राज्तीय एवं स्थानीय प्रशासन के साथ-साथ, निजी तंत्रों की भूमिका का विश्लेषण संभव हो सके और अच्छे अभिशासन की स्थापना हो सके।
- संभवतः इसी उद्देश्य से वर्तमान नियंत्रक महालेखा परीक्षक ने लेखा परीक्षण के सम्पूर्ण प्रशासनिक व्यवस्था को सूचना प्रौद्योगिकी से जोड़ने और एक उत्प्रेरक के रूप में स्वयं को स्थापित करने का प्रयास किया है।
- वर्तमान में CAG ने स्पष्ट किया है कि योग्यता निर्माण प्रौद्योगिकी एवं पुनर्भियंत्रिकी के माध्यम से लेखा परीक्षण संबंधी गतिविधियों को प्रभावशाली बनाने का कार्य किया जाएगा।
- 2030 तक सतत विकास के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए CAG ने अल्पकालिन, मध्यकालिक एवं दीर्घकालिक योजना के माध्यम से प्राकृतिक संसाधन लेखांकन में अपनी अहम भूमिका निभाने की दिशा में पहल किया है, जिसके तहत पर्यावरण लेखांकन को वैज्ञानिक स्वरूप देकर पर्यावरण को क्षति पहुंचाए बगैर विकास से संबंधित योजना निर्माण की दिशा में आवश्यक सुझाव जिसमें नीतिगत सुझाव भी शामिल है दिया जा सके।

CAG के समक्ष चुनौतियाँ

- एक शोध संस्था के रूप में नई मानक पद्धतियों को लागू कर लेखा परीक्षण को अधिक से अधिक वैज्ञानिक और तर्कसम्मत बनाना।
- लोक-निजी-पंचायत भागीदारी के बतावरण में एवं परिवर्तनशील परिस्थितियों में लेखा परीक्षण की पद्धति को तथा समस्त प्रक्रिया को लचीला बनाना।
- प्रशासनिक परिस्थितियों एवं वित्तीय आवश्यकताओं के बीच संतुलन सुनिश्चित करना।
- समय पर विश्वसनीय प्रतिवेदन देना।
- सामाजिक, पर्यावरणीय एवं नैतिक लेखा परीक्षण को मुख्य धारा में शामिल करना।
- त्रुटि खोजी संस्था के स्थान पर तथ्य खोजी संस्था के रूप में स्वयं को स्थापित करना।

सुधार के लिए सुझाव:

- संस्था को बहु सदस्यीय बनाना।
- RTI के दायरे में लाना।
- लेखांकन और लेखा परीक्षण को पृथक करना।
- आंकड़ा प्रबंधन एवं विश्लेषण को वैज्ञानिक बनाना व्यय संबंधी लेखा परीक्षण के साथ-साथ नीति निर्माण और उसकी प्रासंगिकता का परीक्षण करना; क्योंकि दोनों के बीच सह-संबंध होता है।
- सूचना प्रौद्योगिकी का प्रभावशाली इस्तेमाल सुनिश्चित करना।
- कार्यावधि बढ़ाने पर विचार करना (ब्रिटेन में 10 वर्ष और अमेरिका में 15 वर्ष का कार्यकाल होता है)।

CAG और लोक-लेखा समिति के बीच संबंध

- CAG समिति का मार्गदर्शक मित्र और दार्शनिक होता है।
- मार्गदर्शक के रूप में उचित पद्धति तथा तकनीक के चयन में सहयोग करता है।
- दार्शनिक के रूप में लेखा परीक्षण संबंधी उद्देश्यों की स्पष्ट करता है और एक मित्र के रूप में हर कदम पर सहायक होता है जिसमें विषयों की सूची बनाने, गवाहों की सूची बनाने या प्रश्नावली के निर्माण से संबंधित कार्य किए जाते हैं।

संघ लोक सेवा आयोग/यूपीएससी

- देश की सबसे बड़ी भर्ती संस्था।
- योग्यता पद्धति का प्रहरी या संरक्षक।
- भर्ती और योग्यता पद्धति से संबंधित कर्तव्यों का निर्वहन करने के लिए मानव संसाधन नियोजन की आवश्यकता (विशेषज्ञता संबंधी)।

गठन एवं नियुक्ति संबंधी प्रावधान एवं मुद्दे:

- सदस्यों एवं अध्यक्ष की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा, परन्तु कुल सदस्य संख्या का या अहर्ता या योग्यता का निर्धारण और स्पष्टीकरण नहीं (मंत्रिपरिषद की सलाह से राष्ट्रपति द्वारा, जिसके राजनीति से प्रेरित होने की संभावना ज्यादा)।

- आयोग की कुल सदस्य संख्या के कम से कम आधे सदस्यों को संघ या राज्य के प्रशासनिक पद पर न्यूनतम 10 वर्ष का अनुभव आवश्यक, परन्तु पद स्तर या दर्जा का स्पष्टीकरण नहीं है एवं अन्य शेष सदस्यों की योग्यता अनुभव या अहर्ता पर संविधान मौन है।
- अध्यक्ष और सदस्यों की सेवा शर्तें राष्ट्रपति द्वारा निर्धारित तथा सेवा काल में कोई नकारात्मक बदलाव नहीं।
- कार्यकाल 06 वर्ष या 65 वर्ष की आयु तक।
- सदस्य और अध्यक्ष राष्ट्रपति को लिखित रूप में त्यागपत्र दे सकते हैं।
- वेतन, भत्ते तथा आयोग का खर्च संचित निधि कोष पर भारित।
- सेवानिवृत्ति के बाद अध्यक्ष लाभ का पद प्राप्त नहीं कर सकता और अन्य सदस्य लोकसेवा आयोग से ही संबंधित रह सकते हैं (राजनीतिक पद पर नियुक्ति पर प्रतिबंध नहीं)।
- दुर्व्यवहार, दिवालियापन, लाभ का पद या मानसिक अस्वस्थता के आधार पर इन्हें हटाया जा सकता है।
- दुर्व्यवहार की जांच तथा संबंधित सुझाव अनुच्छेद 145 के तहत सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा।
- **दुर्व्यवहार की जांच प्रमुख रूप में निम्नलिखित आधार पर हो सकती है:**
 - भारत सरकार या राज्य सरकार द्वारा की गयी किसी संधि या संविदा पर पड़ने वाला प्रभाव।
 - लाभ का पद प्राप्त करना

आयोग के कार्य और संबंधित पहलू:

- प्राथमिक जिम्मेदारी है भर्ती और अनुच्छेद 320 के तहत आयोग अखिल भारतीय सेवा केन्द्रीय सेवा एवं संच शासित क्षेत्रों से संबंधित लोकसेवा में नियुक्ति हेतु परीक्षा आयोजित करता है।
- समय-समय पर दो या दो से अधिक राज्यों की प्रार्थना पर परीक्षा संबंधी रुपरेखा तैयार करने में या किसी राज्य के राज्यपाल की प्रार्थना और राष्ट्रपति की स्वीकृति पर राज्य की संबंधित आवश्यकताओं को पूरा करने में योगदान देता है।
- भर्ती, पदोन्नति, स्थानांतरण, प्रतिनियुक्ति एवं अनुशासन संबंधी मामलों में परामर्श देना (यदि इन मामलों में सरकार द्वारा सलाह नहीं ली गयी तो इस आधार पर सरकार के निर्णय पर न्यायपालिका में चुनौती नहीं दी जा सकती)।
- आयोग प्रतिवर्ष अपना प्रतिवेदन राष्ट्रपति के माध्यम से संसद के दोनों सदनों में रखता है।
- आयोग की सिफारिशों को मानने या न मानने संबंधी निर्णय का स्पष्टीकरण सरकार को संसद में देना होता है।
- आरक्षण नीति के संबंध में या आयोग में भर्ती के संबंध में सरकार के लिए आयोग की सलाह जरूरी नहीं।
- राष्ट्रपति स्वयं के निर्णय से आयोग के क्षेत्राधिकार को घटा सकता है लेकिन बढ़ाने की शक्ति संसद के पास है।

निष्कर्ष:

- सीमितताओं के कारण देश में परीक्षा प्रणाली में समरूपता का अभाव एवं योग्यता के निर्धारण में वैज्ञानिक दृष्टिकोण की कमी दिखती है।
- अतः यह आवश्यक है कि विभिन्न आयोगों एवं समितियों जैसे संविधान समीक्षा आयोग (आयोग के गठन पर सुझाव), सतीश चन्द्र समिति (पाठ्यक्रम एवं अंक संबंधी सुझाव), द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग (परीक्षा संबंधी पाठ्यक्रम एवं अवसर संबंधी सुझाव) आदि की

सिफारिशों को लागू करके संविधान के इस स्तंभ को मजबूत बनाया जा सकता है और देश की लोकसेवा में योग्य मानव संसाधन की आपूर्ति हो सकती है।