

पाँचवा-अध्याय

आन्तरिक नियंत्रण पद्धति एवं आन्तरिक लेखापरीक्षा व्यवस्था

आदिवासी एवं अनुसूचित जाति विकास विभाग

5.1 आन्तरिक नियंत्रण तंत्र का मूल्यांकन

5.1.1 प्रस्तावना

आंतरिक नियंत्रण तंत्र, विभाग की आन्तरिक नियंत्रण रूपरेखा की सार्थकता पर वरिष्ठ प्रबन्धन को स्वतंत्र रूप से आश्वस्त करने हेतु होती है। यह सुनिश्चित करने में सहायता करता है कि संहिताओं, नियम पुस्तिकाओं के प्रावधानों एवं शासन द्वारा जारी किये गये नियमों का पालन किया जा रहा है। इन नियमों और नियम पुस्तिकाओं का पालन विभाग के क्रियान्वयन को वित्तीय प्रतिवेदनों की विश्वसनीयता एवं सुसंगति, प्रभावकारिता एवं दक्षता प्रदान करता है।

नवीन राज्य छत्तीसगढ़ के गठन (नवम्बर 2000) से आदिवासी एवं अनुसूचित जाति विकास विभाग में आन्तरिक नियंत्रण तंत्र का मूल्यांकन प्रारम्भ किया गया था। विभाग के आयुक्त के अधीन 869 इकाईयाँ (जिला स्तर: 45, विकास खण्ड स्तर: 170 एवं अन्य 654) कार्यरत थी। दिसम्बर 2003 से जनवरी 2004 के दौरान आयुक्त कार्यालय के अभिलेखों की नमूना जाँच के आधार पर निम्नानुसार टिप्पणियाँ प्रस्तुत हैं।

5.1.2 आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली मूल्यांकन

बजट नियंत्रण

विधायिका द्वारा बजट अनुमोदन के तुरन्त बाद, वित्त विभाग, विभाग के नियंत्रण अधिकारी को निधियों का अंतिम आवंटन सूचित करता है, जो क्षेत्रीय इकाईयों के मध्य संवितरण करने हेतु संचालन कार्यालयों को उसका आवंटन करता है। विभाग उसको स्वीकृत अनुदान अथवा उसके नियंत्रण में दिये गये विनियोगों के विरुद्ध व्यय पर नियंत्रण के लिये जिम्मेदार है।

विभागीय व्यय के आंकड़ों का मिलान महालेखाकार, छत्तीसगढ़ कार्यालय की पुस्तिकाओं में दर्ज आंकड़ों से वर्ष के लेखाओं के संवरण से पूर्व नियत कालिक रूप से किया जाना चाहिये। यद्यपि कोषालय से कोई राशि तब तक आहरित नहीं की जानी चाहिए जब तक कि उसके तुरन्त संवितरण की आवश्यकता न हो और बजट अनुदान को व्यपगत होने से बचाने के लिए उसे सिविल जमाओं के अन्तर्गत जमा करने के लिए भी आहरित नहीं किया जाना चाहिए। इसलिए व्यय का नियमित प्रवाह बजट नियंत्रण की प्राथमिक आवश्यकता है।

31 मार्च 2003 को समाप्त वर्ष हेतु प्रतिवेदन

2000-03 (1 नवम्बर 2000 से 2002-03) के दौरान विभाग के आंतरिक नियंत्रण तंत्र की नमूना जाँच के दौरान उपरोक्त प्रावधानों के विपरीत निम्नानुसार प्रकट हुआ:-

व्यय नियंत्रण पंजी का संधारण न करना:-

नियंत्रण अधिकारियों को अधिनस्थ इकाईयों से मासिक विवरण पत्रक नियमित रूप से प्राप्त नहीं हुए एवं कार्यालय में 2000-01 एवं 2001-02 की अवधि हेतु व्यय नियंत्रण पंजियाँ या तो संधारित ही नहीं की गई थी अथवा अपूर्ण थी। इसका कारण जिलों से व्यय के विवरण पत्रक विलम्ब से प्राप्त होना एवं संचालनालय में अमले की कमी बताया गया (जनवरी 2004)।

परन्तु उपरोक्त उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि वित्तीय नियंत्रण हेतु व्यय नियंत्रण पंजी का संधारण किया जाना प्राथमिक आवश्यकता है। इसके अभाव में व्यय का उचित परिवीक्षण नहीं किया जा सकता।

दोषपूर्ण बजट प्राक्कलन तैयार करना:-

नमूना जाँच की गयी अनुदानों में अपनाई गई प्रक्रिया में पाया गया कि 183 योजनाओं में 53.60 प्रतिशत तक भारी पूर्वानुमानित बचतें थीं। नवम्बर 2000 से मार्च 2003 के दौरान 81.39 करोड़ रुपये की पूर्वानुमानित बचतें प्रत्येक वर्ष मार्च के अन्तिम दिन अभ्यर्पित की गईं। संक्षिप्त विवरण निम्नानुसार है:-

तालिका:- बजट आवंटन एवं व्यय

(करोड़ रुपये में)

वर्ष	योजनाओं की संख्या	बजट आवंटन	पूर्वानुमानित बचतें/समर्पण	कुल अनुदान	वास्तविक व्यय	अन्तिम बचत
2000-01 (नवम्बर 2000 से मार्च 2001)	24	81.95	17.78	64.17	36.88	27.29
2001-02	76	151.65	33.20	118.45	97.83	20.62
2002-03	83	174.29	30.41	143.88	126.22	17.66
योग	183	407.89	81.39	326.50	260.93	65.57

उपरोक्त तालिका दर्शाती है कि बजट अनुमानों हेतु मांग का उचित निर्धारण नहीं किया गया एवं बजट तदर्थ आधार पर तैयार किये गये। इससे 2000-01 से 2002-03 में 81.39 करोड़ रुपये का अधिक बजट प्रावधान हुआ एवं 65.57 करोड़ रुपये की अन्तिम बचतें रहीं। जिलों से माँगें प्राप्त होने के कारण पूर्वानुमानित बचतें सूचित की गई थी (जनवरी 2004)। बजट अनुमानित करते समय प्रत्येक जिले से निधियों की विस्तृत माँगें प्राप्त होने के प्रकाश में उत्तर मान्य नहीं है। यह अवास्तविक बजट तैयार करना दर्शाता है।

यह भी देखा गया कि 25 केन्द्र क्षेत्र/केन्द्र प्रवर्तित योजनाओं के 48.99 करोड़ रुपये के बजट प्रावधान पूर्णतः अनुपयोगी रहे, जो विशेषतः आवासीय शाला समिति को अनुदान, आदिवासी विकास समिति को अनुदान एवं आपरेशन ब्लैक बोर्ड जैसी योजनाओं के अन्तर्गत था। इन योजनाओं के अन्तर्गत सम्पूर्ण बजट प्रावधान प्रत्येक वर्ष मार्च के अन्तिम दिवस समर्पित किया गया। भारत सरकार से स्वीकृतियाँ विलम्ब से अर्थात्

अक्टूबर-नवम्बर में प्राप्त होना एवं अधीनस्थ इकाईयों से माँग का प्राप्त न होना भी कारण बताये गये (जनवरी 2004)। उत्तर मान्य नहीं था, क्योंकि विभाग, भारत सरकार से निधियाँ प्राप्त होने के माहों के सम्बन्ध में भली भाँति अवगत था। विभाग को तदनुसार मार्च से पूर्व ही निधियों के उपयोग को सुनिश्चित करना चाहिये था। इसके अतिरिक्त अधीनस्थ इकाईयों की माँग बजट प्रावधान तैयार करते समय विभाग के पास पहले से ही थीं।

बजट प्रावधान से अधिक व्यय-

2000-01 से 2002-03 के दौरान माँग संख्या 33 के अन्तर्गत निम्नलिखित योजनाओं में निम्न विवरणानुसार अधिक व्यय दर्शाया गया:-

(करोड़ रुपये में)

माँग संख्या 33	200-01			2001-02			2002-03		
	बजट प्रावधान	वास्तविक व्यय	बजट से आधिक्य	बजट प्रावधान	वास्तविक व्यय	बजट से आधिक्य	बजट प्रावधान	वास्तविक व्यय	बजट से आधिक्य
आयोजनेत्तर/ आयोजना									
2739-प्रशिक्षण शालाएं	00.11	00.27	00.16	00.57	00.45	--	00.59	00.47	--
2772-प्राथमिक शालाएं-वेतन एवं भत्ते	42.59	40.26	--	86.40	113.91	27.51	94.95	137.18	42.23
3492-माध्यमिक शालाएं-वेतन एवं भत्ते	23.73	16.89	--	47.05	60.84	13.79	50.31	57.48	7.17

आयुक्त, आदिवासी विकास ने बताया (जनवरी 2004) कि वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर वास्तविक व्यय ध्यान में आने से अनुपूरक अनुदान हेतु माँग नहीं की जा सकी। ये अधिक व्यय अभी तक नियमित नहीं किये गये थे (जनवरी 2004), जो संचालक स्तर पर व्यय का पर्याप्त/उचित परिवीक्षण न होना दर्शाता है।

व्यय की अधिकता

विभाग द्वारा संव्यवहारित सभी आठ अनुदानों⁵³ से सम्बन्धित 2000-01 एवं 2001-02 की व्यय नियंत्रण पंजियाँ अपूर्ण थीं। अतः इन दो वर्षों के अन्तिम तिमाही अथवा मार्च माह के व्यय के आँकड़े अनन्य रूप से उपलब्ध नहीं थे। 2002-03 के दौरान अनुसूचित जाति पिछड़ा वर्ग कल्याण एवं आदिवासी क्षेत्र उपयोजना हेतु विशेष घटक योजना से संबंधित चार अनुदानों के अन्तर्गत किया गया व्यय वर्ष के कुल व्यय का 20 प्रतिशत या उससे भी अधिक था।

आयुक्त ने बताया (जनवरी 2004) कि क्षेत्रीय इकाईयों से योजनाओं के व्यय के विवरण पत्रक विलम्ब से प्राप्त होने एवं केन्द्र क्षेत्र /केन्द्र प्रवर्तित योजनाओं की स्वीकृतियाँ विलम्ब से प्राप्त होने के कारण मार्च माह के दौरान व्यय की अधिकता रही। उत्तर वर्ष के नितांत अंत में बजट प्रावधान के उपयोग की प्रवृत्ति एवं व्यय पर नियंत्रण की कमी दर्शाता है।

⁵³ अनुदान संख्या 15- अनुसूचित जातियों के लिए विशेष घटक योजना, 33 आदिवासी कल्याण, 41 आदिवासी क्षेत्र उपयोजना, 49 अनुसूचित जाति कल्याण, 64 अनुसूचित जातियों के कल्याण हेतु विशेष घटक योजना, 66 पिछड़ा वर्ग कल्याण, 77 अन्तर्राष्ट्रीय निधि एवं 82 आदिवासी क्षेत्र उपयोजना योजना

व्यय का मिलान न करना:-

2000-01 से 2002-03 के दौरान आयुक्त द्वारा विभागीय आँकड़ों का महालेखाकार छत्तीसगढ़, रायपुर द्वारा अंकित आँकड़ों से आंशिक मिलान किया गया।

आयुक्त ने बताया (जनवरी 2004) कि महालेखाकार छत्तीसगढ़ द्वारा अंकित किये गये कुछ माहों के व्यय विभागीय व्यय के आँकड़ों से मिलान के लिये उपलब्ध नहीं कराये गये। उत्तर सही नहीं था, क्योंकि महालेखाकार कार्यालय में व्यय के आँकड़े मिलान हेतु हमेशा उपलब्ध थे एवं मिलान दलों को महालेखाकार कार्यालय भेजना विभाग पर निर्भर था।

सिविल जमा के अन्तर्गत निधियों का पड़ा रहना

वित्तीय नियमों में यह व्यवस्था है कि कोषालय से कोई धन राशि तब तक आहरित नहीं की जावे जब तक कि उसके तुरन्त संवितरण की आवश्यकता न हो परन्तु यह देखा गया कि जनवरी 2004 को 3.93 करोड़ रुपये की कुल राशि मुख्य शीर्ष 8443-सिविल जमा, 800 अन्य जमा के अन्तर्गत 2000-01 से अव्ययित पड़ी हुई थी।

अन्य मूलभूत अभिलेख:-

वित्तीय नियंत्रण हेतु रखे गये अभिलेख यथा रोकड़ पुस्तिकाओं, बिल रजिस्ट्रों, चालान फाईलों, ए.सी./डी.सी.बिल रजिस्टर आदि की नमूना जाँच में निम्नानुसार कमियां पाई गईं-

वित्तीय नियमों में रोकड़ के परिचालन के लिये व्यवस्था है कि माह के अन्त में रोकड़ पुस्तिका में दर्शाये गये रोकड़ शेष के विस्तृत विश्लेषण के अन्तर्गत प्रत्येक वर्ग के शेष को दर्शाते हुए अंकित किया जाना चाहिए।

नीचे दर्शाये अनुसार रोकड़ पुस्तिका में सदैव भारी शेष था ।

दिनांक	रोकड़ पुस्तिका शेष (रुपयों में)
31.3.2001	1,69,756
31.3.2002	6,70,194
31.3.2003	5,34,520
31.10.2003	4,19,35,844
30.11.2003	2,94,88,540
31.12.2003	2,97,68,364

- 2,86,24,976.00 रुपये के अवितरित बैंक ड्राफ्टों को छोड़कर रोकड़ शेष 11,43,388.00 रुपये की राशि उपलब्ध थी (31 दिसम्बर 2003)। भारी नगद शेष होने के बावजूद नगदी की अभिरक्षा के लिये कोई सुरक्षा प्रबन्ध नहीं थे। यहाँ दोहरी ताला प्रणाली की तिजोरी भी नहीं थी एवं तिजोरी दीवाल में नहीं चुनी गई थी।

- आहरण एवं संवितरण अधिकारी द्वारा रोकड़ शेष का नियमित भौतिक सत्यापन कभी नहीं किया गया न ही किसी अधिकारी द्वारा रोकड़ की आवधिक आकस्मिक जाँच की गई। आहरण एवं संवितरण अधिकारी के स्तर पर यह एक गंभीर चूक था।
- माह के अन्तिम कार्य दिवस को रोकड़ पुस्तिका शेष का विवरण/विश्लेषण कभी अंकित नहीं किया गया था।
- कोषालय से किये गये आहरण सत्यापित नहीं किये गये थे एवं इस आशय का पाक्षिक प्रमाण-पत्र भी रोकड़ पुस्तिका में दर्ज किया नहीं पाया गया।
- कोषालय प्रमाणक क्रमांक बिल रजिस्टर में नियमित रूप से दर्ज किये नहीं पाये गये। नगदी एवं भण्डार का परिचालन करने वाले कर्मचारियों द्वारा प्रतिभूति बाण्ड प्रस्तुत नहीं किये गये थे।
- नगदी एवं भण्डार का परिचालन करने वाले कर्मचारियों द्वारा प्रतिभूति बाण्ड प्रस्तुत नहीं किये गये थे।

5.1.3 भण्डार प्रबन्धन एवं माल सूची नियंत्रण

नवम्बर 2000 से दिसम्बर 2003 अवधि की माल सूची नियंत्रण के परिशीलन में पाया गया कि-

नियमों के अनुसार सभी भण्डारों का कम से कम वर्ष में एक बार भौतिक सत्यापन इस शर्त के साथ किया जाना चाहिये कि सत्यापन का कार्य ऐसे किसी व्यक्ति को नहीं दिया जाना चाहिए जो भण्डार अभिरक्षक, खाता रखने वाला, अथवा लेखापाल हो। भौतिक सत्यापन की जिम्मेदारी किसी ऐसे जिम्मेदार अधिकारी को दी जाना चाहिए जो भण्डार के प्रभारी अधीनस्थ अधिकारी से स्वतंत्र हो।

- यद्यपि आयुक्त कार्यालय में, नष्ट होने वाली एवं नष्ट न होने वाली वस्तुओं की पृथक- पृथक भण्डार पंजियाँ संधारित की गई थी, संवीक्षा आच्छादित अवधि में स्थायी वस्तुओं के वास्तविक शेष का भण्डार पंजी के शेष से कभी भी वार्षिक भौतिक सत्यापन नहीं किया गया।

अतः वास्तविक माल सूची भण्डार की विश्वनीय स्थिति नहीं दर्शाती थी। भौतिक सत्यापन के अभाव में वस्तुओं को पुरानी, क्षतिग्रस्त, कमी/अधिक्य अथवा अनुपयोगी वर्गीकृत करना सम्भव नहीं था परिणाम स्वरूप उनके निपटान हेतु कोई कार्यवाही प्रारंभ नहीं की गई।

- विभाग द्वारा वित्तीय वर्ष 2000-01 से 2002-03 तक के भण्डार स्कन्ध लेखे भी तैयार नहीं किये गये थे।

विभाग ने उत्तर में बताया (दिसम्बर 2003) कि भण्डार-स्कन्ध के भौतिक सत्यापन एवं पुरानी, क्षतिग्रस्त, कमी/अधिक्य एवं अनुपयोगी वस्तुओं की सूची तैयार करने हेतु मई 2003 में एक समिति का गठन किया गया था। यह भी बताया कि भण्डार-स्कन्ध लेखे तैयार करने से सम्बन्धित कार्य भी प्रगति पर था।

उपरोक्त उत्तर से स्पष्ट है कि मालसूची नियंत्रण को उचित प्राथमिकता नहीं दी गयी थी। अतः भण्डार-स्कन्ध के रिसाव की संभावना को नकारा नहीं जा सकता।

5.1.4 आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रणाली का मूल्यांकन

आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा का गठन

आयुक्त कार्यालय में एक लेखा अधिकारी के पर्यवेक्षण के अधीन पृथक लेखापरीक्षा शाखा अस्तित्व में थी। आयुक्त के पूर्ण नियंत्रण के अधीन एक उपसंचालक को इसका प्रभारी बनाया गया था।

विभागीय संरचना के अनुसार लेखापरीक्षा एवं लेखा के कार्य सम्पादन हेतु तीन पद लेखा अधिकारी एवं पाँच पद कनिष्ठ लेखा अधिकारी के स्वीकृत किये गये थे। इसके विरुद्ध मात्र एक लेखाधिकारी एवं एक कनिष्ठ लेखाधिकारी लेखापरीक्षा शाखा में कार्यरत थे। अमला प्रथमतः लेखा कार्य में लगाया गया था। यद्यपि संचालनालय, विभाग की जिला स्तर की 45 इकाईयों की लेखापरीक्षा करने के लिये उत्तरदायी था, परन्तु यह नहीं की गई। आन्तरिक लेखापरीक्षा अमले को लेखा संधारण के कार्य में लगाये जाने के कारण आयुक्त द्वारा सूचित नहीं किये गये थे।

आन्तरिक लेखापरीक्षा मानकविभाग द्वारा लेखापरीक्षा इकाईयों के वार्षिक व्यय के आधार पर आन्तरिक लेखापरीक्षा मानक, लेखापरीक्षा समयावधि एवं लेखापरीक्षा योजनाएं नहीं बनाई गई थी। इसका कारण अमले की कमी बताया गया।

लेखापरीक्षा अमले का प्रशिक्षण

विभाग के लेखा/लेखापरीक्षा अमले को आधुनिक लेखापरीक्षा की विभिन्न विधाओं यथा निष्पादन लेखापरीक्षा, वित्तीय लेखापरीक्षा, धन के मूल्यांकन की लेखापरीक्षा आदि एवं वित्तीय नियम-विनियम तथा विभागीय योजनाओं के बारे में प्रशिक्षण देने की कोई व्यवस्था नहीं थी।

5.1.5 निष्कर्ष

विभाग की आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली प्रभावशाली रूप से कार्य नहीं कर रही थी। बजट नियंत्रण तंत्र कमजोर था। आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा कार्यशील नहीं थी एवं विभागीय नियमों का पालन एवं वित्तीय अनुशासन सुनिश्चित करने हेतु कोई तंत्र विद्यमान नहीं था। नमूना जाँच से आच्छादित अवधि के दौरान 869 अधीनस्थ इकाईयों में से किसी की भी लेखापरीक्षा नहीं की गई थी।

5.1.6 अनुशंसाएं-

- विभाग को लेखापरीक्षा किये जाने हेतु आन्तरिक लेखापरीक्षा की विस्तृत कार्य विधि एवं अवधि एवं आन्तरिक लेखापरीक्षा के दौरान ध्यान में आई त्रुटियों के सुधार हेतु नियम पुस्तिका/संहिता बनानी चाहिए।
- आन्तरिक लेखापरीक्षा समुचित समय सीमा में किये जाने हेतु आवश्यक अमले का आंकलन कर आवश्यक पूर्ण अमला कार्य पर लगाया जाना चाहिये।