

चयनित केन्द्रीय मंत्रालयों में
आन्तरिक नियंत्रण की

निष्पादन लेखापरीक्षा

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक
का प्रतिवेदन
मार्च 2005 को समाप्त हुए वर्ष के लिए

संघ सरकार
2006 की संख्या 12
(निष्पादन लेखापरीक्षा)

विषय सूची

	पैराग्राफ	पृष्ठ
प्राक्कथन		v
विहंगावलोकन		vii
विशिष्टताएं		ix
प्रस्तावना	1	1
लेखापरीक्षा के उद्देश्य	2	1
लेखापरीक्षा मापदण्ड	3	1
लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली	4	2
स्वास्थ्य विभाग (स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय)		
संगठनात्मक ढांचा	5.1.1	2
वित्तीय प्रबन्धन एवं बजटीय नियंत्रण	5.1.2	3
प्राक्कलन अधिकारियों से आगम के बिना बजट तैयार करना	5.1.2.1	3
निर्धारित व्यय नियंत्रण का उल्लंघन	5.1.2.2	3
बजटीय आबंटन की तुलना में व्यय का आवधिक प्रवाह	5.1.2.3	4
कार्य मानक	5.1.3	5
वार्षिक निरीक्षण	5.1.3.1	6
कर्तव्यों का आवर्तन	5.1.3.2	6
परिसम्पत्तियों के प्रत्यक्ष अभिरक्षा पर नियंत्रण	5.1.3.3	7
आंतरिक लेखापरीक्षा	5.1.4	7
आंतरिक लेखापरीक्षा स्टाफ का प्रशिक्षण	5.1.4.1	8
योजनाओं तथा लो.क्षे.उ. की आन्तरिक लेखापरीक्षा	5.1.4.2	8
लेखापरीक्षा योजना तैयार करना	5.1.4.3	8
लेखापरीक्षित यूनिटों द्वारा प्रत्युत्तर न देना	5.1.4.4	9
जनशक्ति प्रबंधन तथा नियंत्रण	5.1.5.1	9
जनशक्ति मूल्यांकन	5.1.5.2	10

	पैराग्राफ	पृष्ठ
निर्धारित प्रतिमानों का पालन किये बिना स्वैच्छिक संगठनों को सहायता अनुदान जारी करना	5.1.5.3	10
अनुदानों के उपयोग पर नजर रखने के लिए नियंत्रण प्रक्रिया	5.1.5.4	11
स्टाफ कारों तथा आवासीय दूरभाष के उपयोग में औचित्य का अभाव	5.1.5.5	11
सेवा अभिलेखों का सत्यापन	5.1.5.6	12
अग्रिमों का समायोजन न करना	5.1.5.7	12
नियंत्रण रजिस्ट्रों का अनुचित अनुरक्षण	5.1.5.8	13
व्यय के आंकड़ों का मिलान	5.1.6.1	13
रोकड़ की औचक जांच	5.1.6.2	13
रोकड़ पुस्तिका का अनुचित अनुरक्षण	5.1.6.3	14
भारी रोकड़ शेष	5.1.6.4	14
अनुशंसाएं		14
सूचना प्रौद्योगिकी विभाग (संचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय)		
संगठनात्मक ढांचा	5.2.1	15
वित्तीय प्रबंधन एवं बजटीय नियंत्रण	5.2.2	15
व्यय प्रवाह पर प्रभावी मानीटरिंग की कमी	5.2.2.1	15
राजकोषीय विवेक और मितोपभोगी प्रतिमानों की अवज्ञा	5.2.2.2	15
आंतरिक लेखापरीक्षा	5.2.3	16
आंतरिक वित्तीय सलाहकार के अनुमोदन के बिना ही उपभोज्य भंडार का प्रापण	5.2.4.1	17
स्टॉक प्रविष्टि नहीं की गई	5.2.4.2	17
का.एवं प्र. कार्यकलापों में कमी	5.2.4.3	18
जनशक्ति विश्लेषण	5.2.5	18
पदों का अनियमित उन्नयन	5.2.5.1	18
रिक्त पदों को समाप्त न करना	5.2.5.2	19

	पैराग्राफ	पृष्ठ
प्रमाणन प्राधिकरण नियंत्रक के कार्यालय में प्रतिनियुक्ति द्वारा अनियमित नियुक्तियाँ	5.2.5.3	19
स्टाफ निरीक्षण इकाई का गठन न करना	5.2.5.4	20
भर्ती नियमावली को न बनाना	5.2.5.5	20
बकाया अग्रिम	5.2.6	21
अपर्याप्त मानीटरिंग के परिणामस्वरूप 76.31 करोड़ रु. की गैर-वसूली	5.2.6.1	21
यात्रा भत्ते का अग्राह्य भुगतान	5.2.6.2	21
88.02 लाख रु. का अप्राधिकृत व्यय	5.2.6.3	22
स्थानीय यात्रा भत्ते और परिवहन प्रभारों का अनियमित भुगतान	5.2.6.4	23
इलीटेक्स पर अनियमित व्यय - 2.15 करोड़ रु.	5.2.6.5	24
निर्धारित रजिस्ट्रों का अनुक्षण न होना	5.2.6.6	24
वाउचरों का अनुचित रखरखाव	5.2.7.1	25
चैक द्वारा किये गये भुगतानों के संबध में रसीदी-टिकट न लगाना	5.2.7.2	25
दावेदारों के अतिरिक्त अन्य व्यक्तियों को बिना किसी प्राधिकार के चैक सौंपना	5.2.7.3	25
रोकड़ की औचक जांच	5.2.7.4	25
अनुशंसाएं		26
शहरी विकास मंत्रालय और शहरी रोजगार एवं गरीबी उन्मूलन मंत्रालय		
संगठनात्मक ढांचा	5.3.1	27
वित्तीय प्रबन्धन एवं बजटीय नियंत्रण	5.3.2	27
निरंतर बचतें बजट पूर्व अपर्याप्त संवीक्षा की द्योतक थी	5.3.2.1	28
बजट आबंटनों की तुलना में व्यय का आवधिक प्रवाह	5.3.2.2	28
कार्य मानक	5.3.3	29
समय अनुसूची के पालन पर कमजोर नियंत्रण	5.3.3.1	29
लोक शिकायत प्रकोष्ठ	5.3.3.2	30
संसद इकाई	5.3.3.3	30

	पैराग्राफ	पृष्ठ
प्रशासन अनुभाग	5.3.3.4	30
अनुभाग/डेस्क एवं अधीनस्थ कार्यालयों का वार्षिक निरीक्षण	5.3.3.5	31
कर्त्तव्यों के आवर्तन पर नीति का अभाव	5.3.3.6	31
परिसम्पत्तियों का प्रत्यक्ष सत्यापन न करना	5.3.3.7	31
पुस्तकालय अभिलेख	5.3.3.8	32
आन्तरिक लेखापरीक्षा	5.3.4	32
आन्तरिक लेखापरीक्षा स्टाफ को अपर्याप्त प्रशिक्षण	5.3.4.1	33
लेखापरीक्षा योजना	5.3.4.2	33
योजनाओं एवं सा.क्षे.उ. की आन्तरिक लेखापरीक्षा	5.3.4.3	33
आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा की गई अभ्युक्तियों की अनुपालना की निष्प्रभावी मानीटरिंग	5.3.4.4	34
जनशक्ति प्रबन्धन एवं नियंत्रण	5.3.5.1	34
सेवा पुस्तिकाओं की समीक्षा नहीं की गई	5.3.5.2	35
नियंत्रण रजिस्ट्रों का अनुचित अनुरक्षण/अनुरक्षण नहीं होना	5.3.5.3	35
छुट्टी यात्रा रियायत एवं यात्रा भत्ता अग्रिम रजिस्टर	5.3.5.4	35
बिल रजिस्टर	5.3.5.5	35
रसीद बही का स्टॉक रजिस्टर	5.3.5.6	36
दोहरी कुंजियो के रजिस्टर की समीक्षा न होना	5.3.5.7	36
अनुदानों के उपयोग की निगरानी के लिए नियंत्रण क्रियाविधि	5.3.5.8	36
व्यय के आंकड़ों का मिलान	5.3.6.1	37
रोकड़ बही का अनुरक्षण	5.3.6.2	37
अनुशंसार्थे		38
निष्कर्ष	6	39

प्राक्कथन

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का यह प्रतिवेदन चयनित मंत्रालयों में आन्तरिक नियंत्रण की निष्पादन लेखापरीक्षा के परिणामों को सन्निहित करते हुए संविधान के अनुच्छेद 151 के अन्तर्गत भारत के राष्ट्रपति को प्रस्तुत करने के लिए तैयार किया गया है।

निष्पादन लेखापरीक्षा 2005-06 के दौरान निम्नलिखित विभागों/मंत्रालयों के अभिलेखों की नमूना जांच के माध्यम से संचालित की गयी:-

- (i) स्वास्थ्य विभाग (स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय),
- (ii) सूचना प्रौद्योगिकी विभाग (संचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय) तथा
- (iii) शहरी विकास मंत्रालय और शहरी रोजगार एवं गरीबी उन्मूलन मंत्रालय।

विहंगावलोकन

संगठन के कार्यों के दक्ष निष्पादन के लिए आंतरिक नियंत्रण अनिवार्य पूर्व-अपेक्षा है। स्वास्थ्य विभाग में आंतरिक नियंत्रण की निष्पादन लेखापरीक्षा से विश्वसनीय मानीटरिंग एवं मूल्यांकन पद्धति के अभाव, समन्वय के अभाव तथा कमजोर आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध का पता चला। प्राक्कलन अधिकारियों से योगदान के बिना ही बजट को तैयार किया गया था। घटिया व्यय नियंत्रण के कारण वित्तीय वर्ष के अंत में अंधाधुंध व्यय किया गया था। विभाग ने केन्द्रीय सचिवालय कार्यालय कार्यविधि नियमावली एवं भारत सरकार के आदेशों का पालन नहीं किया था जिसके कारण कार्य परिमाण अध्ययन अपर्याप्त एवं कार्य मानक त्रुटिपूर्ण रहे। चिकित्सा प्रतिपूर्ति दावों के प्रस्तुत करने, जांच करने और संसाधन में असमान्य विलम्ब पाए गए जिसके कारण लाभभोगियों को परेशानी उठानी पड़ी। स्वैच्छिक संगठनों को निर्धारित प्रतिमानों का पालन किए बिना सहायता अनुदान जारी किए गए और विभिन्न निकायों से 1976-77 से 2003-04 की अवधि के लिए 1975 करोड़ रु के 3030 उपयोग प्रमाण-पत्र लम्बित थे। स्टाफ कारों और आवासीय दूरभाष के उपयोग में तथा आंतरिक रजिस्ट्रों के अनुरक्षण में भी घटिया नियंत्रण पाया गया।

सूचना प्रौद्योगिकी विभाग के आंतरिक नियंत्रण प्रणाली की निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान विभाग में आंतरिक नियंत्रण में कमजोरी, बजटीय नियंत्रण के क्षेत्र में अनुदेशों के अनुपालन, आंतरिक लेखापरीक्षा, प्रशासनिक नियंत्रण एवं लेखा नियंत्रण में कमियाँ प्रकट हुईं। विभाग ने व्यय प्रवाह के मामले में वित्त मंत्रालय के अनुदेशों का अनुपालन नहीं किया जिसका परिणाम संबंधित वर्षों के मार्च माह और अंतिम तिमाही के दौरान अंधाधुंध व्यय में हुआ। सू.प्रौ.वि. ने न तो आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध की स्थापना की और न ही आंतरिक लेखापरीक्षा नियमावली तैयार की। सू.प्रौ.वि. ने स्टाफ निरीक्षण इकाई का गठन भी नहीं किया और न ही एस एंड टी स्टाफ हेतु भर्ती नियमों को बनाया। अपर्याप्त मानीटरिंग और अनुवर्ती कार्यवाही के कारण ऋण और प्रतिदेय अनुदान सहायता के रूप में जारी किए गए 76.31 करोड़ रु. को वसूल नहीं किया गया था। कार्यालय परिसर की एक किलोमीटर की परिधि के भीतर रह रहे स्टाफ को 12.38 लाख रु. यात्रा भत्ता के रूप में अदा किए गए।

शहरी विकास मन्त्रालय, शहरी विकास, शहरी जल आपूर्ति तथा स्वच्छता के क्षेत्र में नीति निर्धारण एवं कार्यक्रमों की मानीटरिंग हेतु उत्तरदायी है जबकि शहरी रोजगार एवं गरीबी उन्मूलन मन्त्रालय, आवास तथा शहरी गरीबी उन्मूलन से संबंधित मामले सम्भालता है। मन्त्रालय केन्द्रीय सचिवालय कार्यालय कार्यविधि नियमावली तथा सरकारी नियमों, आदेशों तथा निर्देशों का पालन करते हैं। निष्पादन लेखापरीक्षा में पाया गया कि दोनों मंत्रालयों (श.वि.एवं श.रो.ग.उ.) में आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली प्रभावी नहीं थी जिसका परिणाम बजटीय नियंत्रण में कमी, कार्य मानकों के अभाव, नियंत्रण में शिथिलता इत्यादि में हुआ। आन्तरिक लेखापरीक्षा स्कंध निष्प्रभावी था। आन्तरिक नियंत्रण ढांचा एवं प्रक्रियाओं को प्रलेखित नहीं किया गया था तथा नियंत्रण रजिस्टर समुचित ढंग से अनुरक्षित

नहीं किए गए थे जिससे तदर्थ प्रणाली अपनाने को बल मिला। मन्त्रालय समय पर मामलों का निपटान सुनिश्चित करने में असफल रहा। अनुभागों/डेस्कों का वार्षिक निरीक्षण नहीं किया गया था, एक वर्ष या उससे अधिक से रिक्त पड़े पद समाप्त नहीं किये गये थे तथा कार्यों में आवर्तन नहीं किये गये थे, जो कमजोर प्रबन्धन नियंत्रण के द्योतक थे। अनुदान सहायता के उपयोग की मानीटरिंग में घटिया प्रशासनिक नियंत्रण देखा गया जिसका परिणाम उपयोग प्रमाण-पत्रों के लम्बे समय तक प्राप्त नहीं होने में हुआ।

आंतरिक नियंत्रण की कार्यप्रणाली पर निष्पादन लेखापरीक्षा

स्वास्थ्य विभाग (स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय)

विशिष्टताएं

- विभाग ने व्यय का अनुमान सही ढंग से नहीं लगाया और अंतिम रूप से आंबटित निधियों का पूर्ण रूप से उपयोग नहीं किया।

(पैराग्राफ 5.1.2)

- बजट विभाग में अधीनस्थ कार्यालयों से आगम प्राप्त किए बिना तैयार किया गया था। विभाग ने आ.सं.अ. से प्राप्त मासिक व्यय विवरणियों की भी मानीटर नहीं की थी।

(पैराग्राफ 5.1.2.1 एवं 5.1.2.2)

- विभाग में व्यय के प्रभावी मानीटरिंग के अभाव का परिणाम वित्तीय वर्ष के अंत के अंधाधुंध व्यय करने में हुआ।

(पैराग्राफ 5.1.2.3)

- विभाग ने उद्देश्यों की प्राप्ति करने में सामने आए जोखिमों की पहचान करने के बाद आंतरिक नियंत्रण पद्धति को प्रलेखित नहीं किया था। उसने निर्गम की गुणवत्ता एवं परिमाण के उपयुक्त प्रतिमानों एवं मानकों के निर्धारित करने के लिए कोई कार्य अध्ययन भी प्रारंभ नहीं किया था और फलस्वरूप मामलों का समय पर निपटान सुनिश्चित करने में विफल रहा।

(पैराग्राफ 5.1.3)

- विभाग ने अपने अनुभागों/डेस्कों का वार्षिक निरीक्षण संचालित नहीं किया जैसा कि केन्द्रीय सचिवालय कार्यालय कार्यविधि नियमावली (के.स.का.का.नि.) के अंतर्गत अपेक्षित था।

(पैराग्राफ 5.1.3.1)

- विभाग ने अपने कार्मिकों के कर्तव्यों का आवर्तन नहीं किया था जिसका परिणाम कर्मचारियों के लम्बे अवधि के लिए विशिष्ट अनुभाग में कार्य करते रहने में हुआ।

(पैराग्राफ 5.1.3.2)

- परिसम्पत्तियों की आवधिक प्रत्यक्ष सत्यापन पद्धति विभाग के साथ-साथ इसके अधीनस्थ कार्यालयों में संस्थापित नहीं की गई थी।

(पैराग्राफ 5.1.3.3)

- मंत्रालय के आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध ने अपने स्टाफ की कार्यकुशलता बढ़ाने के लिए कोई प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित नहीं किए थे। उसने अपने कार्य कुशलता के लिए आवश्यक आवधिक लेखापरीक्षा योजना भी तैयार नहीं की थी।

(पैराग्राफ 5.1.4.1 एवं 5.1.4.3)

- विभाग ने आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध एवं सांविधिक लेखापरीक्षा द्वारा इंगित की गई कमियों को सुधारने के लिए सामयिक एवं प्रभावकारी उपाय नहीं किए थे जिसका परिणाम कमियों के निरंतर बने रहने में हुआ।

(पैराग्राफ 5.1.4.4)

- विभाग की आंतरिक कार्य अध्ययन इकाई (आं.का.अ.इ.) ने तीन वर्षों में अधीनस्थ कार्यालयों का केवल 5 से 8 प्रतिशत कार्य परिमाण अध्ययन किया था और विभाग के किसी अनुभाग/डेस्क को आच्छादित नहीं किया था।

(पैराग्राफ 5.1.5.2)

- कमजोर आंतरिक नियंत्रण का परिणाम अनुमोदित पद्धति का उल्लंघन करते हुए स्वैच्छिक संगठनों को अनुदान सहायता जारी करने में हुआ। विभिन्न निकायों/प्राधिकरणों से 1976-77 से 2003-04 की अवधि के लिए 1975 करोड़ रु की राशि के 3030 उपयोग प्रमाण पत्र लम्बित थे।

(पैराग्राफ 5.1.5.3 एवं 5.1.5.4)

- कमजोर नियंत्रण होने के कारण वाहनों तथा दूरभाष के दुस्प्रयोग पर प्रतिबंध लगाने के लिए निर्धारित अनुदेशों/प्रक्रियाओं का पालन नहीं किया गया।

(पैराग्राफ 5.1.5.5)

- अपर्याप्त नियंत्रण का परिणाम वर्ष 1999-2000 से 2003-04 के वर्षों से संबंधित 138.72 करोड़ रु के अग्रिम भुगतानों का नवम्बर 2005 तक बकाया रहने में हुआ।

(पैराग्राफ 5.1.5.7)

- विभाग एवं उसके अधीनस्थ कार्यालयों में रोकड़ की औचक जांच आयोजित नहीं की गई जिसके कारण विभाग लोक निधियों के दुर्विनियोजन के लिए सुभेद्य रहा।

(पैराग्राफ 5.1.6.2)

अनुशंसाएं

- ❖ विभाग के अधीनस्थ/सम्बद्ध कार्यालयों द्वारा बजट अनुमानों की समय पर प्रस्तुति सुनिश्चित करनी आवश्यक है ताकि अधिक प्रावधानों एवम् उनके कारण बचत के अभ्यर्पण से बचा जा सके तथा व्यय नियंत्रण सुनिश्चित किया जा सके।
- ❖ आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध को नियमित अन्तरालों पर सभी इकाईयों की आच्छादित करने की आवश्यकता है। इस स्कंध की सभी रिपोर्टों पर सामयिक शोधक कार्रवाई किए जाने की आवश्यकता है।
- ❖ विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि विभाग के प्रत्येक अनुभाग/डेस्क का वर्ष में एक बार निरीक्षण यह निश्चित करने के लिए किया जाए कि केन्द्रीय सचिवालय कार्यालय कार्यविधि नियमावली के प्रावधानों तथा अन्य सरकारी अनुदेशों का पालन किस सीमा तक किया जा रहा था।
- ❖ चिकित्सा प्रतिपूर्ति दावों के शीघ्र निपटान की मानीटरिंग करने के लिए आंतरिक नियंत्रणों को सुदृढ़ किये जाने की आवश्यकता है ताकि दावेदारों विशेषकर पेंशनभोगियों को असुविधा न हो।
- ❖ अपने अधिकारियों एवं स्टाफ के कर्तव्यों का आवर्तन सुनिश्चित करना आवश्यक है।
- ❖ बकाया अग्रिमों का सामयिक समायोजन सुनिश्चित करना आवश्यक है।

सूचना प्रौद्योगिकी विभाग (संचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय)

विशिष्टताएं

- व्यय के अनियमित प्रवाह का परिणाम प्रत्येक वर्ष अंतिम तिमाही के दौरान एवं मार्च के महीने में अंधाधुंध व्यय में हुआ।
(पैरा 5.2.2.1)
- सू.प्रौ.वि. ने आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध का गठन नहीं किया और आंतरिक लेखापरीक्षा नियमावली तैयार नहीं की।
(पैरा 5.2.3)
- केन्द्रीय सचिवालय कार्यालय कार्यविधि नियमावली द्वारा निर्धारित का.ए.प्र. कार्यकलापों में भारी कमी पाई गई।
(पैरा 5.2.4.3)

- सू.प्रौ.वि. में स्टाफ निरीक्षण इकाई का गठन नहीं किया। विभाग ने एस एण्ड टी स्टाफ हेतु भर्ती नियम भी नहीं बनाये थे।

(पैरा 5.2.5.4 तथा 5.2.5.5)

- सू.प्रौ.वि. द्वारा दिये गये 76.31 करोड़ रु. के ऋण एवं प्रतिदेय अनुदान सहायता की वसूली अपर्याप्त मानीटरिंग की वजह से नहीं हो पाई थी।

(पैरा 5.2.6)

- सू.प्रौ.वि. ने अपने स्टाफ को 12.38 लाख रु. का यात्रा भत्ता अदा किया जबकि उन्हें कार्यालय परिसर की एक किलोमीटर की परिधि के अंदर ही सरकारी आवास आबंटित किये गये थे।

(पैरा 5.2.6.2)

अनुशंसाएं

- ❖ सू.प्रौ.वि. को भारत सरकार द्वारा जारी अनुदेशों की अनुपालना हेतु समुचित आन्तरिक नियंत्रण विकसित करने चाहिए।
- ❖ शीघ्रातिशीघ्र आन्तरिक लेखापरीक्षा स्कंध गठित करना चाहिए तथा एक वृहद आन्तरिक लेखापरीक्षा नियमावली तैयार की जानी चाहिए।
- ❖ विभिन्न अनुदेशों तथा नियमों के अधीन निर्धारित रजिस्टर अनुरक्षित किए जाने चाहिए तथा उनका अद्यतन किया जाना चाहिए।

शहरी विकास मंत्रालय और शहरी रोजगार एवं गरीबी उन्मूलन मंत्रालय

विशिष्टताएं

- बहुत सी योजनाओं में निरंतर बचतें हो रही थीं जो बजट अनुमान तथा मानीटरिंग में शिथिल नियंत्रण को दर्शाता था।

(पैराग्राफ 5.3.2.1)

- मन्त्रालयों में व्यय की प्रभावी मानीटरिंग के अभाव का परिणाम वित्तीय वर्ष की अन्तिम तिमाही में अंधाधुंध व्यय करने में हुआ।

(पैराग्राफ 5.3.2.2)

- मन्त्रालय ने निर्गम की गुणवत्ता एवं परिमाण के उपयुक्त कार्य प्रतिमान व मानक निर्धारित करने के लिए कोई कार्य अध्ययन आरंभ नहीं किया था।

(पैराग्राफ 5.3.3)

- मन्त्रालयों ने केन्द्रीय सचिवालय कार्यालय कार्यविधि नियमावली (के.स.का.का.नि.) में अपेक्षित अनुभागों/डेस्कॉ का वार्षिक निरीक्षण नहीं किया था।
(पैराग्राफ 5.3.3.1)
- मन्त्रालयों में कार्मिकों के कर्तव्यों के आवर्तन हेतु कोई नीति नहीं थी, जिसका परिणाम कर्मचारियों के विशिष्ट अनुभागों में काफी लम्बी अवधियों तक कार्य करने में हुआ।
(पैराग्राफ 5.3.3.6)
- मन्त्रालयों ने आन्तरिक लेखापरीक्षा के इंगित किये जाने के बावजूद भी परिसम्पत्तियों तथा पुस्तकालय के अभिलेखों का प्रत्यक्ष सत्यापन नहीं किया।
(पैराग्राफ 5.3.3.7 तथा 5.3.3.8)
- मन्त्रालयों के आन्तरिक लेखापरीक्षा स्कन्धों ने अपने कर्मचारियों की कार्यक्षमता के उन्नयन हेतु कोई प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित नहीं किया न ही उन्होंने वार्षिक लेखापरीक्षा योजनायें प्रलेखित कीं।
(पैराग्राफ 5.3.4.1 एवं 5.3.4.2)
- मन्त्रालयों ने आन्तरिक लेखापरीक्षा स्कन्ध द्वारा बताई गई कमियों को समय पर ठीक करने हेतु पर्याप्त उपाय नहीं किये।
(पैराग्राफ 5.3.4.4)
- नियन्त्रण रजिस्ट्रों के अनुरक्षण तथा सेवा पुस्तिकाओं की समीक्षा में शिथिलता थी।
(पैराग्राफ 5.3.5.3 एवं 5.3.5.2)
- शिथिल आन्तरिक नियन्त्रण का परिणाम विभिन्न निकायों से 1983-84 से 2003-04 की अवधि के 685 करोड़ रु. की राशि के 254 उपयोग प्रमाणपत्रों के प्राप्त नहीं होने में हुआ।
(पैराग्राफ 5.3.5.8)
- लम्बे समय से रोकड़ की औचक जांच नहीं की गई थी।
(पैराग्राफ 5.3.6.2)

अनुशंसायें

- ❖ मंत्रालय को केन्द्रीय सचिवालय कार्यालय कार्यविधि नियमावली के प्रावधानों के अनुसार, मामलों का समय पर निपटान सुनिश्चित करने के लिए प्रत्येक अनुभाग/डेस्क का वर्ष में एक बार निरीक्षण करने के अतिरिक्त, कार्य मानकों एवं प्रतिमानों को निर्धारित करने का विचार करना चाहिए।
- ❖ मंत्रालय के पास अपने अधिकारियों तथा स्टाफ के कर्तव्यों के आवर्तन पर एक सुस्पष्ट नीति होनी चाहिए तथा उसे प्रभावी ढंग से कार्यान्वित किया जाना चाहिए।

- ❖ मंत्रालय को सभी प्रत्यक्ष सम्पत्तियों को अभिलेखित व अद्यतन करने के लिए एक क्रियाविधि स्थापित करनी चाहिए तथा आवधिक प्रत्यक्ष सत्यापन के लिए व्यवस्था करनी चाहिए।
- ❖ आंतरिक लेखा परीक्षा को लेखापरीक्षा योजना, जोखिम प्रबंधन आदि पर विशिष्ट प्रशिक्षण द्वारा मजबूत किया जाना चाहिए।
- ❖ उच्चतर प्रबंधन, आंतरिक लेखापरीक्षा रिपोर्टों को, नियंत्रण के औजार के रूप में उपयोग कर सकता है तथा उसमें इंगित की गई त्रुटियों पर समयबद्ध व सतत कार्रवाई को सुनिश्चित कर सकता है।

आंतरिक नियंत्रण की कार्यप्रणाली पर निष्पादन लेखापरीक्षा

1. प्रस्तावना

"अच्छे अभिशासन" के लिए आंतरिक नियंत्रण अनिवार्य हैं। ये गतिविधियां एवं पूर्वापाय हैं, जिन्हें संगठन के प्रबन्धन द्वारा यह सुनिश्चित करने के लिए स्थापित किया जाता है कि उसकी गतिविधियां वैसे ही प्रगति कर रही हैं जैसी योजना बनाई गई थी। आन्तरिक नियंत्रण व्यापक हैं और ऐसी निरंतर प्रक्रियाएं हैं जिन्हें किसी संस्था के उद्देश्यों की प्राप्ति के बारे में पर्याप्त आश्वासन प्रदान करने के लिए तीन व्यापक श्रेणियों; नामतः कार्रवाइयों की प्रभाविता व दक्षता, वित्तीय रिपोर्टिंग की विश्वसनीयता तथा लागू कानूनों और विनियमों की अनुपालना; में अभिकल्पित किया गया है। नियंत्रण प्रक्रियाओं को मुख्यतः निवारक, खोजात्मक, दोषनिवारक, दिशासूचक और क्षतिपूरक नियंत्रणों के रूप में वर्गीकृत किया गया है।

2. लेखापरीक्षा के उद्देश्य

चयनित मंत्रालयों/विभागों में आंतरिक नियंत्रण की निष्पादन लेखापरीक्षा का संचालन यह मूल्यांकन करने के लिए किया जाता है कि क्या ये निम्न सामान्य उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए समुचित आश्वासन प्रदान करते हैं :-

- जवाबदेही दायित्वों को पूर्ण करना;
- उपयुक्त विधि एवं विनियमों का अनुपालन करना;
- नैतिकता, मितव्ययिता, दक्षता एवं प्रभावशीलता सहित कार्यों का सुव्यवस्थित ढंग से निष्पादन करना;
- उन जोखिमों की पहचान करना और कम करना जिनका सामना संगठन को अपने उद्देश्यों को प्राप्त करने में करना पड़ता है;
- संसाधनों को हानि से बचाना।

3. लेखापरीक्षा मापदण्ड

आंतरिक नियंत्रण का मूल्यांकन करने के लिए उपयोग में लाए गए मापदण्ड थे:-

- क्या आंतरिक नियंत्रण निर्धारित एवं प्रलेखित किए गए;
- क्या प्रणालियां पर्याप्त थी (यदि नहीं, तो क्या कमियां थीं);

- क्या प्रबन्धन द्वारा कार्यान्वयन निर्धारण के अनुकूल था;
- क्या प्रबन्धन आंतरिक लेखापरीक्षा के माध्यम से समय-समय पर आंतरिक नियंत्रण की समीक्षा कर रहा था और सुधारक कार्रवाई की गई थी; तथा
- क्या आंतरिक लेखापरीक्षा की योजना प्रक्रियाओं के समुचित जोखिम को ध्यान में रखकर बनाई गई थी तथा अनुवर्ती कार्रवाई पर्याप्त एवं प्रभावी थी।

4. लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली

स्वास्थ्य विभाग (स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय), सूचना प्रौद्योगिकी विभाग (संचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय) और शहरी विकास और शहरी रोजगार एवं गरीबी उन्मूलन मंत्रालयों में संस्थापित आंतरिक नियंत्रण की प्रभावशीलता की निष्पादन लेखापरीक्षा 2002-03 से 2004-05 की अवधि को आच्छादित करते हुए सितम्बर-नवम्बर 2005 के दौरान संचालित की गई थी। इन विभागों/मंत्रालयों को स्वास्थ्य सुरक्षा और निवारण का महत्व, संक्रामक रोगों का नियंत्रण एवं उन्मूलन, सूचना प्रौद्योगिकी तथा शहरी विकास के साथ-साथ हमारे सामाजिक-आर्थिक विकास के समग्र संदर्भ में शहरी रोजगार एवं गरीबी उन्मूलन को ध्यान में रखते हुए चयनित किया गया था। लेखापरीक्षा चयनित विभागों/मंत्रालयों में उनके अधीनस्थ/सम्बद्ध कार्यालयों को सम्मिलित करते हुए अभिलेखों की नमूना जांच और केन्द्रीय सचिवालय कार्यालय कार्यविधि नियमावली (के.स.का.का.नि.) के प्रावधानों, शासकीय नियमों, आदेशों और अनुदेशों के संदर्भ में अपनाई गई पद्धतियों एवं प्रक्रियाओं के माध्यम से भी संचालित की गई थी। लेखापरीक्षा नमूने में अन्य बातों के अतिरिक्त बजट एवं व्यय, मानवशक्ति नीतियां, आंतरिक लेखापरीक्षा से सम्बन्धित अभिलेख और विभिन्न नियंत्रण रजिस्टर शामिल किए गए थे। लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा अनुवर्ती पैराग्राफों में की गई है।

5. लेखापरीक्षा निष्कर्ष

5.1 स्वास्थ्य विभाग (स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय)

5.1.1 संगठनात्मक ढांचा

स्वास्थ्य विभाग विभिन्न संक्रामक एवं असंक्रामक रोगों को रोकने के लिए संघ सरकार द्वारा प्रारंभ और लागू राष्ट्रीय स्वास्थ्य कार्यक्रमों एवं योजनाओं के कार्यान्वयन और केन्द्रीय सरकार कर्मचारियों/पेंशनभोगियों, संसद के सदस्यों एवं भूतपूर्व सदस्यों, सर्वोच्च न्यायालय, उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों, कुछ स्वायत्त निकायों/अर्द्ध-सरकारी संगठनों के कर्मचारियों, अधिकृत पत्रकारों, स्वतंत्रता सेनानी आदि को व्यापक चिकित्सा सुरक्षा सुविधाएं प्रदान करने के लिए उत्तरदायी है। विभाग की अध्यक्षता, अपर सचिवों एवं तीन संयुक्त सचिवों तथा अन्य अधिकारियों एवं कर्मचारियों द्वारा सहायता प्राप्त सचिव, भारत सरकार द्वारा की जाती है।

5.1.2 वित्तीय प्रबन्धन एवं बजटीय नियंत्रण

2002-03 से 2004-05 की अवधि के दौरान स्वास्थ्य विभाग को आबंटित निधियां एवं किया गया व्यय निम्न प्रकार था:-

तालिका 1: आबंटित निधियों की तुलना में किया गया व्यय

(करोड़ रु. में)

वर्ष	बजट अनुमान		संशोधित अनुमान		व्यय		बजट अनुमान के व्यय की प्रतिशतता	
	योजनागत	योजनेतर	योजनागत	योजनेतर	योजनागत	योजनेतर	योजनागत	योजनेतर
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2002-03	1493.51	1291.63	1493.51	1309.19	1341.60	1016.85	89.83	78.73
2003-04	1506.30	1367.68	1411.44	1552.54	1305.03	1303.01	86.64	95.27
2004-05	1769.30	1333.82	2177.00	1333.82	1772.63	1169.84	100.19	87.71

विभाग वर्ष 2002-03, 2003-04 और 2004-05 के दौरान आबंटित निधियों का पूर्ण रूप से उपयोग नहीं कर सका था। यथार्थवादी अनुमानित व्यय करने में विभाग की असमर्थता का परिणाम अंतिम रूप से आबंटित (बजट अनुमान) निधियों की लगभग 5 से 20 प्रतिशत बचत में हुआ, जो घटिया बजटीय नियंत्रण अर्थात् योजनाओं की त्रुटिपूर्ण पूर्व-बजटीय संवीक्षा तथा घटिया मानीटरिंग का द्योतक था।

5.1.2.1 प्राक्कलन अधिकारियों से आगम के बिना बजट तैयार करना

बजट नियमावली के अनुसार, अधीनस्थ/ सम्बद्ध कार्यालयों और विभाग की विभिन्न इकाईयों को चालू वर्ष के लिए संशोधित अनुमान (सं.अ.) तथा आगामी वर्ष के लिए बजट अनुमान (ब.अ.) विभाग के बजट अनुभाग (जिसकी अध्यक्षता मुख्य लेखा नियंत्रक द्वारा की जाती है) को भेजना अपेक्षित होता है जो, बाद में, इसे प्रत्येक वित्तीय वर्ष के सितम्बर माह तक व्यय विभाग, वित्त मंत्रालय को प्रस्तुत करता था।

अधीनस्थ कार्यालयों एवं विभाग की विभिन्न इकाईयों ने अपने बजट अनुभाग को वर्ष 2002-03, 2003-04 और 2004-05 के लिए बजट प्रस्ताव नहीं भेजे थे। फलस्वरूप, विभाग ने प्राक्कलन अधिकारियों से किसी आगम के बिना परिकल्पित ब.अ. तैयार किए तथा इन्हें वित्त मंत्रालय को प्रस्तुत किया। यह सा.वि.नि. में दर्शाए गए प्रक्रिया के उल्लंघन का द्योतक है।

5.1.2.2 निर्धारित व्यय नियंत्रण का उल्लंघन

विभाग ने न तो अपने 108 आ.सं.अ. से प्राप्त मासिक व्यय विवरण को मानीटर किया और न ही व्यय की प्रगति का अवलोकन किया जैसा कि बजट नियमावली के अंतर्गत करना अपेक्षित था। उसने आ.सं.अ. के व्यय आंकड़ों को समेकित भी नहीं किया था और भुगतान एवं लेखा कार्यालय के व्यय आंकड़ों के साथ इसका मिलान भी नहीं किया। इस प्रकार, विभाग में

निर्धारित व्यय नियंत्रण का उल्लंघन हुआ और भु.ले.का. द्वारा दर्ज व्यय आंकड़ों को ही सं.अ. एवं ब.अ. में शामिल कर लिया गया।

5.1.2.3 बजटीय आबंटन की तुलना में व्यय का आवधिक प्रवाह

सा.वि.नि. 1963 के नियम 69 के अंतर्गत टिप्पणी 3 में यह प्रावधान है कि अंधाधुंध व्यय को विशेषकर वित्तीय वर्ष के अंतिम महीनों में, वित्तीय नियमितता के अतिक्रमण के रूप में देखा जाएगा और इससे बचना चाहिए। वित्त मंत्रालय ने समय-समय पर इस बात पर बल दिया है कि प्रभावी रोकड़ प्रबन्धन पद्धति के अंतर्गत अंतिम तिमाही के दौरान बजट के 33 प्रतिशत से अधिक उपयोग नहीं करना चाहिए। वित्तीय वर्ष के अंतिम महीनों के दौरान अंधाधुंध व्यय ने समग्र वित्तीय प्रबन्धन नियंत्रण को घटिया प्रतिबिम्बित किया तथा व्यय के नियमित प्रवाह को सुनिश्चित करने के लिए प्रभावशील मानीटरिंग के अभाव का सूचक था। वित्तीय वर्ष 2002-05 के दौरान योजनागत व्यय का प्रवाह निम्न प्रकार था :-

तालिका 2: वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही में अंधाधुंध व्यय

(करोड़ रु. में)

वर्ष	कुल योजनागत व्यय	अप्रैल से दिसम्बर तक व्यय	अंतिम तिमाही अर्थात् जनवरी से मार्च में व्यय	अंतिम तिमाही में व्यय की प्रतिशतता
2002-03	1341.60	653.25	688.35	51
2003-04	1305.03	788.41	516.62	40
2004-05	1772.63	877.03	895.60	51

इस प्रकार, 2002-05 के दौरान प्रत्येक वर्ष की केवल अंतिम तिमाही में योजनागत आबंटन का 40 और 51 प्रतिशत के बीच उपयोग हुआ। इसके अतिरिक्त कुछ कार्यक्रमों/ योजनाओं के अंतर्गत निधियों के आबंटन की समीक्षा और वित्तीय वर्ष 2004-05 के प्रथम आठ माह में उनके वास्तविक उपयोग से प्रकट हुआ :

तालिका 3: वित्तीय वर्ष 2004-05 के प्रथम आठ माह के दौरान विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत निधियों के उपयोग का अभाव

(करोड़ रु. में)

क्र.सं.	कार्यक्रम/योजना	आबंटित निधियां	व्यय	उपयोग प्रतिशतता
1.	राष्ट्रीय मलेरिया रोधी कार्यक्रम	219.00	40.65	18.56
2.	काला अज़ार नियंत्रण कार्यक्रम	50.00	13.16	26.32
3.	राष्ट्रीय मानसिक स्वास्थ्य कार्यक्रम	33.00	8.13	24.64
4.	रा.सं.रो.सं. नई दिल्ली	11.00	2.07	18.82
5.	औषधि मानक नियंत्रण कार्यक्रम	22.50	2.90	12.89
6.	खाद्य अपमिश्रण की रोकथाम	37.00	9.52	25.73
7.	कैंसर अनुसंधान	59.00	0.01	0.02
8.	नर्सिंग सेवाओं का विकास	22.00	0.51	2.32
9.	स्वास्थ्य आपदा प्रबन्धन योजना	10.00	0.00	0.00

(करोड़ रु. में)

क्र.सं.	कार्यक्रम/योजना	आबंटित निधियां	व्यय	उपयोग प्रतिशतता
10.	क्षमता निर्माण	20.00	0.00	0.00
11.	एकीकृत रोग निगरानी कार्यक्रम	30.00	0.00	0.00
12.	अन्य लघु योजनाएं	114.80	41.23	35.91

नवम्बर 2004 तक वित्तीय वर्ष के प्रथम आठ महीनों के दौरान निधियों का उपयोग नितांत कम था और 0 से 36 प्रतिशत के बीच था। यह न केवल विभाग में व्यय के प्रवाह की अपर्याप्त मानीटरिंग को दर्शाता है बल्कि सा.वि.नि. का भी उल्लंघन है।

5.1.3 कार्य मानक

विभाग अपने दिन-प्रतिदिन के कार्यों में विभिन्न जांच एवं नियंत्रण लागू करता है जैसा कि केन्द्रीय सचिवालय कार्यालय कार्यविधि नियमावली (के.स.का.का.नि.) में प्रतिपादित है। विभाग ने विभिन्न गतिविधियों तथा क्रियाविधियों में उठाए जाने वाले कदमों को सूचीबद्ध करने वाले किसी प्रवाह चार्ट अथवा नियमावली, जो उसकी कार्यप्रणाली का विशेष रूप से उल्लेख करते हो, का प्रकाशन नहीं किया है। उसने, अपने प्रशासनिक नियंत्रणाधीन अधीनस्थ कार्यालयों तथा स्वायत्त निकायों की कार्यप्रणाली के साथ संबद्ध जोखिमों को ध्यान में रखते हुए अपने उद्देश्यों को प्राप्त करने में सामने आए विभिन्न जोखिमों की पहचान करने के बाद आंतरिक नियंत्रण प्रणाली को भी प्रलेखित नहीं किया था। विभाग ने संदर्भ हेतु महत्वपूर्ण आदेशों की सुलभ रूप से उपलब्धता तथा विभिन्न रिपोर्टों को निर्धारित प्राधिकारियों को नियमित रूप से तथा समय पर भेजे जाने को सुनिश्चित करने के लिए गार्ड फाइलों तथा विवरणी डायरी का अनुरक्षण नहीं किया।

मंत्रालय ने निर्गम की गुणवत्ता एवं परिमाण के उपयुक्त कार्य प्रतिमानों एवं मानकों को निर्धारित करने के लिए कोई कार्य-अध्ययन भी नहीं किया है।

के.स.का.का.नि. के अनुसार मामलों के निपटान हेतु समय-सीमा नियत की जानी अपेक्षित है। तथापि, विभाग ने मामलों की प्राप्ति तथा निपटान पर नजर रखने के लिए नियंत्रण अभिलेख अनुरक्षित नहीं किए थे। कई अनुभागों ने के.स.का.का.नि. में अपेक्षित एक माह से अधिक लम्बित मामलों के सामयिक निपटान की मानीटरिंग करने के लिए कारणों सहित उनका अवस्था-वार विवरण दर्शाते हुए मामलों की कोई साप्ताहिक/मासिक रिपोर्टें तैयार नहीं की थी। चिकित्सा प्रतिपूर्ति दावा (चि.प्र.दा.) रजिस्टर के अनुसार केन्द्रीय सरकार स्वास्थ्य योजना (के.स.स्वा.यो.) के डेस्क-1 ने 1.1.02 से 31.3.05 तक 1394 चिकित्सा दावे प्राप्त किए थे। के.स.स्वा.यो. द्वारा इस अवधि के दौरान प्राप्त पचास दावों की नमूना जांच से प्रकट हुआ कि इन मामलों के प्रस्तुतीकरण, परीक्षण तथा निपटान में असामान्य विलम्ब हुए थे। इन मामलों में से दस मामलों में, विभाग में दावों की प्राप्ति तिथि से, इन मामलों की फाइल खोलने तथा उनको

उच्च अधिकारियों को प्रस्तुत करने में 1½ माह से 28 माह तक का विलम्ब था। पांच मामलों में, इसने मामलों का निपटान करने में 2 से 24 माह का समय लिया था। नवम्बर 2005 तक कुल सोलह प्रतिपूर्ति दावे निपटान हेतु लम्बित थे।

विभाग को संरचनाओं तथा प्रक्रियाओं को युक्तिसंगत बनाने की आवश्यकता है, जैसा कि के.स.का.का.नि. के पैरा 158 (परिशिष्ट 61 के साथ पठित) के अंतर्गत अपेक्षित है।

5.1.3.1 वार्षिक निरीक्षण

के.स.का.का.नि. के पैरा 133 के अनुसार विभाग के प्रत्येक अनुभाग/डेस्क का यह पता लगाने के लिए कि के.स.का.का.नि. के प्रावधानों तथा उसके अधीन जारी किए गए अनुदेशों का किस सीमा तक पालन किया जा रहा था, वर्ष में एक बार निरीक्षण किया जाना था। निरीक्षण रिपोर्टों से यदि कोई महत्वपूर्ण तथ्य प्रकट हुए हों तो उन्हें का.एं.प्र. अधिकारी द्वारा सचिव को सूचित करना अपेक्षित था। इसके अतिरिक्त, उसे प्रत्येक वर्ष 30 अप्रैल तक महत्वपूर्ण उपलब्धियों को प्र.सु. एवं लोक शिकायत विभाग के ध्यान में लाना भी अपेक्षित था। विभाग ने के.स.का.का.नि. के प्रावधानों का बिल्कुल पालन नहीं किया क्योंकि 2002-03 से 2004-05 वर्षों के दौरान 87 से शत-प्रतिशत तक अनुभाग/डेस्क अनिरीक्षित रहे, जैसा कि निम्नलिखित तालिका में दर्शाया गया है: -

तालिका 4: पिछले वर्ष के दौरान निरीक्षण न किए गए अनुभाग/डेस्क की स्थिति

वर्ष	विभाग में अनुभाग/डेस्क की सं.	निरीक्षित अनुभाग/डेस्क की सं.	अनिरीक्षित रहे अनुभाग/डेस्क की प्रतिशतता
2002-03	32	कोई नहीं	100
2003-04	32	4	87
2004-05	32	4	87

इस प्रकार अपने स्वयं के कार्यालय कार्यविधि नियमावली तैयार नहीं करने के अतिरिक्त, विभाग के.स.का.का.नि. के प्रावधानों का भी अनुपालन नहीं कर रहा था जो समय आंतरिक नियंत्रण का एक महत्वपूर्ण घटक था।

5.1.3.2 कर्तव्यों का आवर्तन

कर्तव्यों का आवर्तन एक महत्वपूर्ण आंतरिक नियंत्रण है जो एक कर्मचारी की निहित लाभों को बढ़ने तथा उसकी अपरिहार्यता के प्रभाव को रोकता है। नमूना जांच से प्रकट हुआ कि विभाग अपने स्टाफ के कर्तव्यों का आवर्तन नहीं कर रहा था जिसके परिणामस्वरूप कर्मचारियों की एक विशेष अनुभाग में कार्य करने की अवधि 11 से 25 वर्षों तक की थी। कुछ मामलों के ब्यौरे नीचे दिए गए हैं:-

तालिका 5: एक विशेष अनुभाग में लम्बी अवधि तक तैनात कर्मचारियों की सूची

क्र.सं.	पद का नाम	कर्मचारियों की संख्या	2005 तक वर्षों की संख्या
1.	सहायक	4	15 से 25 वर्ष
2.	उच्च श्रेणी लिपिक	4	11 से 16 वर्ष
3.	निम्न श्रेणी लिपिक	1	13 वर्ष

5.1.3.3 परिसम्पत्तियों के प्रत्यक्ष अभिरक्षा पर नियंत्रण

भण्डार, स्टॉक तथा स्थायी परिसम्पत्तियों की वर्तमान स्थिति, प्राप्ति की प्रक्रिया, निरीक्षण, सुरक्षित अभिरक्षा तथा आवधिक प्रत्यक्ष सत्यापन को दर्शाते हुए उचित नियंत्रण अभिलेखों का अनुक्षण अपेक्षित था। प्रत्यक्ष सत्यापन के अनुसार परिसम्पत्तियों के मूल शेष की, दर्ज की गई मात्रा तथा राशियों के साथ आवधिक रूप से तुलना की जानी थी ताकि यह निर्धारित किया जा सके कि क्या ये दोनों एक दूसरे के अनुरूप हैं। विभाग तथा उसके अधीनस्थ कार्यालयों के स्टॉक रजिस्ट्रों की नमूना जांच से पता चला कि विभाग तथा उसके अधीनस्थ कार्यालयों में परिसम्पत्तियों के आवधिक प्रत्यक्ष सत्यापन की प्रणाली संस्थापित और कार्यान्वित नहीं की गई थी जिसके अभाव में भण्डार की अभिरक्षा की वास्तविक स्थिति बेकार घोषित तथा अप्रयोज्य मदों की स्थिति तथा चोरी, धोखाधड़ी आदि के कारण हानियों, यदि कोई हो, का पता नहीं लगाया जा सका। प्रत्यक्ष सत्यापन की स्थिति निम्न प्रकार थी:-

तालिका 6: भण्डार मदों के प्रत्यक्ष सत्यापन की स्थिति

क्र.सं.	विभाग/संबद्ध कार्यालय का नाम	भण्डार की मदें	अवधि जब से प्रत्यक्ष सत्यापन नहीं किया गया है
1.	स्वास्थ्य विभाग	परिसम्पत्तियों का स्टॉक	पिछले प्रत्यक्ष सत्यापन का कोई अभिलेख नहीं था
2.	महानिदेशालय स्वास्थ्य सेवाएं	-वही-	-वही-
3.	केन्द्रीय सरकार स्वास्थ्य योजना (मुख्या.)	-वही-	1995 से
4.	राष्ट्रीय चिकित्सा पुस्तकालय	पुस्तकें एवं जर्नल	1986 से

5.1.4 आंतरिक लेखापरीक्षा

आंतरिक लेखापरीक्षा को सभी नियंत्रणों के नियंत्रण के रूप में परिभाषित किया जाता है। आंतरिक लेखापरीक्षा, यह पता लगाने के लिए की जाती है कि उच्च प्रबंधन द्वारा लेखाविधि, वित्तीय तथा प्रशासनिक मामलों में जारी नियमों व विनियमों, पद्धति व कार्यविधियों तथा अनुदेशों का कहां तक पालन किया जा रहा है। किसी संगठन के प्रबन्धन की यह प्राथमिक जिम्मेदारी है कि वह प्रभावशाली आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणाली स्थापित करे तथा उसकी कार्यप्रणाली में लेखापरीक्षा द्वारा इंगित की गई कमियों के संबंध में शीघ्र परिशोधनात्क कार्यवाही करे।

स्वास्थ्य विभाग की आंतरिक लेखापरीक्षा मुख्य नियंत्रक लेखा के प्रशासनिक नियंत्रणाधीन स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय के आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध द्वारा की गई थी। सम्पूर्ण देश में 172 चैक आहरण करने वाले आ.सं.अ. तथा गैर चैक आहरण करने वाले आ.सं.अ. थे जो सभी आंतरिक लेखापरीक्षा की सीमा के भीतर आते थे। विभिन्न इकाइयों के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा प्रत्यक्ष रूप से इकाइयों को जारी किए जाते हैं और उसकी प्रतियां पुनरीक्षण और अनुवर्ती कार्रवाई हेतु मंत्रालय को भेजी जाती हैं। मंत्रालय के आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध के कार्यों की नमूना जांच से निम्नलिखित कमियां प्रकट हुईं:-

5.1.4.1 आंतरिक लेखापरीक्षा स्टाफ का प्रशिक्षण

सुसंगत नियमों और आदेशों के संदर्भ में उसके बजट एवं लेखे सहित विभाग की कार्यप्रणाली के विभिन्न पहलुओं की जांच कार्यों को करने के लिए यह अनिवार्य है कि आंतरिक लेखापरीक्षा विभाग में वह स्टाफ रखा जाए जो उपयुक्त रूप से योग्यता प्राप्त तथा प्रशिक्षित हो। यह भी आवश्यक है कि ऐसा स्टाफ ज्ञान तथा कार्यकुशलता बढ़ाने के लिए आवधिक सेवाकालीन प्रशिक्षण कार्यक्रम प्राप्त करे। यह पाया गया था कि आंतरिक लेखापरीक्षा विभाग के स्टाफ की कार्यकुशलता बढ़ाने के लिए विशिष्ट प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित नहीं किए गए थे।

5.1.4.2 योजनाओं तथा लो.क्षे.उ. की आन्तरिक लेखापरीक्षा

कई केन्द्रीय तथा केन्द्र प्रायोजित स्वास्थ्य कार्यक्रम राष्ट्रीय स्तर पर कार्यान्वित किए जा रहे हैं। इन कार्यक्रमों का वित्तपोषण मुख्यतः मंत्रालय द्वारा होता है तथा इसमें शामिल परिव्यय स्वास्थ्य विभाग के योजनागत आबंटन का लगभग 70 प्रतिशत बनता है। तथापि, इन कार्यक्रमों को आंतरिक लेखापरीक्षा की सीमा से बाहर रखा गया था। विभाग के अधीन लोक क्षेत्र उपक्रमों तथा अनुदान ग्राही संस्थानों/स्वायत्त निकायों जैसे अ.भा.आ.सं., स्नातकोत्तर संस्थान चंडीगढ़ आदि की लेखापरीक्षा को भी आंतरिक लेखापरीक्षा के अधिकार क्षेत्र से बाहर रखा गया था। क्योंकि इन उपक्रमों तथा स्वायत्त निकायों को भारी राशि के अनुदान, कर्जे, अग्रिम आदि अग्रिम रूप में दिये जाते हैं इनको आंतरिक लेखापरीक्षा के लेखापरीक्षा अधिकार क्षेत्र से बाहर रखने से मंत्रालय में आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध होने का उद्देश्य विफल हो जाता है।

5.1.4.3 लेखापरीक्षा योजना तैयार करना

विभाग के आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध ने वर्ष 2004-05 के लिए नियोजित कुल 138 यूनितों के प्रति 128 यूनितों की लेखापरीक्षा की थी। आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध द्वारा पिछले वर्षों के दौरान वास्तव में लेखापरीक्षित तथा लेखापरीक्षा किए जाने वाले नियोजित यूनितों से संबंधित सूचना प्रलेखित नहीं की गई थी। विभाग कोई मासिक, तिमाही अथवा वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार नहीं कर रहा था।

5.1.4.4 लेखापरीक्षित यूनिटों द्वारा प्रत्युत्तर न देना

मंत्रालय ने आंतरिक लेखापरीक्षा तथा सांविधिक लेखापरीक्षा की अभ्युक्तियों की अनुपालना अथवा कमियों को सुधारने के लिए सामयिक एवं प्रभावकारी उपाय नहीं किए थे। नमूना जांच की गई फाइलों में बकाया लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों की स्थिति निम्नानुसार है:-

तालिका 7: बकाया लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों की स्थिति

क्र.सं.	यूनिट का नाम	बकाया लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां	
		आंतरिक	सांविधिक
1.	स्वास्थ्य विभाग	सूचना नहीं दी गई	53
2.	महानिदेशक स्वास्थ्य सेवाएं	22	25
3.	केन्द्रीय सरकार स्वास्थ्य योजना (मुख्या.)	24	153
4.	राष्ट्रीय चिकित्सा पुस्तकालय	15	54
5.	सफदरजंग अस्पताल	68	51

आंतरिक लेखापरीक्षा के निरीक्षण प्रतिवेदनों की नमूना जांच से यह और पता चला कि लेखापरीक्षित यूनिटों ने निरीक्षण दलों द्वारा की गई अभ्युक्तियों पर कोई कार्रवाई नहीं की थी। इसके परिणामस्वरूप वे कमियां जिन पर अनुवर्ती निरीक्षण प्रतिवेदनों में लगातार टीका-टिप्पणी की जा रही थी, निरन्तर बनी रहीं। कुछ बकाया पैराग्राफों के ब्यौरे निम्न प्रकार थे:-

तालिका 8: आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा निरन्तर इंगित की गई कमियों की स्थिति

क्र. सं.	इकाई का नाम	पिछली लेखापरीक्षा की अवधि	नि.प्र.में पैराओं की सं.	नए सिरे से लिए गए पुराने पैराओं की सं.
1.	के.स.स्वा.यो. (मु.)	2003-04	24	5
2.	म.नि.स्व.से.	2003-04	22	9
3.	सफदरजंग अस्पताल	2003-04	68	52
4.	राष्ट्रीय चिकित्सा पुस्तकालय	2004-05	15	4

आंतरिक लेखापरीक्षा आपत्तियों की ओर ध्यान देने में मंत्रालय द्वारा कार्रवाई न करने से आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध के प्रयास प्रभावहीन हो गए।

5.1.5 प्रशासनिक नियंत्रण

5.1.5.1 जनशक्ति प्रबंधन तथा नियंत्रण

स्वास्थ्य विभाग की स्वीकृत संख्या की तुलना में कार्यरत कर्मचारियों की लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि 31 मार्च 2005 तक 87 पद, जो एक वर्ष से अधिक रिक्त पड़े थे, को समाप्त नहीं किया गया था जैसा कि 16 मई 2001 के का.प्र.वि. के का.ज्ञा.सं. 2/8/2001-पी.आई.सी. द्वारा परिचालित सरकार के निर्देशानुसार में अपेक्षित था।

5.1.5.2 जनशक्ति मूल्यांकन

विभाग में एक आंतरिक कार्य अध्ययन इकाई (आं.का.अ.इ.) है जिसे विभाग तथा उसके अधीनस्थ कार्यालयों का कार्य परिमाण अध्ययन की जिम्मेदारी लेना अपेक्षित है। अक्टूबर 2005 के अंत में मंत्रालय के पास उसके नियंत्रणाधीन 106 अधीनस्थ कार्यालय थे। आं.का.अ.इ. ने अधीनस्थ कार्यालयों का निम्नलिखित कार्य परिमाण अध्ययन किया था:-

तालिका 9: किए गए कार्य परिमाण अध्ययनों की स्थिति

वर्ष	अधीनस्थ कार्यालयों की सं.	आच्छादित किए जाने वाले नियोजित इकाइयां	वास्तव में आच्छादित की गई इकाइयां	कमी	विभाग द्वारा कमी के लिए बताए गए कारण
2002-03	106	12	9	3	अपरिहार्य परिस्थितियां
2003-04	106	7	5	2	-
2004-05	106	14	8	6	-

इस प्रकार, आं.का.अ.इ. द्वारा किए गए कार्य परिमाण अध्ययन इकाइयों के केवल 5 से 8 प्रतिशत के बीच के थे। आं.का.अ.इ. ने मंत्रालय के किसी अनुभाग/डेस्क को आच्छादित नहीं किया था। व्यय विभाग की स्टाफ निरीक्षण इकाई (स्टा.नि.इ.), जो किफ़ायत को सुनिश्चित करने की दृष्टि से सरकारी प्रतिष्ठानों में स्टाफ रखने का पुनरीक्षण करती है, ने भी पिछले 3-4 वर्षों में विभाग की पुनरीक्षा अथवा मूल्यांकन नहीं किया था। विभाग ने बताया कि पुनरीक्षण करने के लिए स्ट.नि.इ. का यह विशेषाधिकार था तथा उन्होंने स्ट.नि.इ. द्वारा किए जाने वाले अध्ययनों की संख्या में हस्तक्षेप नहीं किया। इस प्रकार, यह सुनिश्चित करने के लिए कि जनशक्ति के निर्धारित प्रतिमानों तथा मानकों के अनुरूप स्टाफ पैटर्न का प्रभावशाली रूप में उपयोग किया गया था तथा कर्मचारी के कार्य निर्गम का वांछित स्तर प्राप्त कर लिया गया था; के लिए आंतरिक नियंत्रणों को प्रभावकारी रूप से लागू नहीं किया गया था।

5.1.5.3 निर्धारित प्रतिमानों का पालन किये बिना स्वैच्छिक संगठनों को सहायता अनुदान जारी करना

भारत सरकार, विशेषतः सेवाविहीन क्षेत्रों में विशेषकर समाज के कमजोर वर्गों को निवारक, प्रोत्साहक तथा आरोग्यकर सेवाएं उपलब्ध कराने के लिए उसके प्रयासों को पूरा करने के लिए चिकित्सा राहत कार्य में कार्यरत स्वैच्छिक संगठनों के भाग लेने को प्रोत्साहन दे रही है। विभाग उपर्युक्त गतिविधियों में कार्यरत स्वैच्छिक संगठनों को वित्तीय सहायता/सहायता अनुदान देता है।

गैर सरकारी संगठनों को सहायता जारी करने की अनुमोदित पद्धति के अनुसार निधियां दो किशतों में अर्थात् पूर्ववर्ती वित्तीय वर्ष के लिए अलेखापरीक्षित लेखा विवरण तथा अनंतिम उपयोग प्रमाणपत्र भेजने पर प्रत्येक वित्तीय वर्ष की प्रथम तिमाही (अप्रैल-जून) में तथा पिछले

वित्तीय वर्ष के संबंध में लेखापरीक्षित लेखा विवरण तथा उपयोग प्रमाणपत्र और वर्तमान वर्ष की तिमाही रिपोर्ट प्रस्तुत करने पर प्रत्येक वर्ष की तीसरी तिमाही (सितम्बर-दिसम्बर) में जारी की जानी थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि कुष्ठ नियंत्रण कार्यक्रम के अंतर्गत 2002-03, 2003-04 तथा 2004-05 वर्षों के दौरान क्रमशः 43.15 लाख रु. 37.15 लाख रु. तथा 94.46 लाख रु. के कुल सहायता अनुदान के 75 प्रतिशत अनुदानों की पहली किश्त वित्तीय वर्षों की अंतिम तिमाही के दौरान जारी की गई थी जो कि प्रत्येक वर्ष प्रथम तिमाही में जारी की जानी थी। दो मामलों में, वित्तीय वर्ष 2001-02 से संबंधित 3.96 लाख रु. के सहायता अनुदान सितम्बर 2003 के दौरान स्वीकृत किए गए थे। इसी प्रकार, 3 मामलों में वित्तीय वर्ष 2003-04 से संबंधित 4.92 लाख रु. के अनुदान 2004-05 के दौरान स्वीकृत/जारी किए गए थे।

5.1.5.4 अनुदानों के उपयोग पर नजर रखने के लिए नियंत्रण प्रक्रिया

सा.वि.नि. के नियम 151(i) के अनुसार संबंधित प्रशासनिक विभाग उन विभिन्न निकायों तथा प्राधिकरणों, जिन्हें अनुदान जारी किए जाते हैं, के अनुवर्ती वित्तीय वर्ष के सहायता अनुदान के लिए उनके दावे स्वीकार करने से पहले पूर्ववर्ती वर्ष में जारी किए गए अनुदानों का उचित उपयोग सुनिश्चित करने के लिए उनके वार्षिक लेखापरीक्षित लेखाओं तथा उपयोग प्रमाणपत्रों की जांच करेगा। तथापि, नमूना जांच में यह पाया गया कि विभिन्न निकायों/प्राधिकरणों से 1976-77 से 2003-04 की अवधि के लिए 1975 करोड़ रु. राशि के 3030 उपयोग प्रमाणपत्र दिनांक 30.11.05 तक लम्बित थे। इसने यह दर्शाया कि निकायों/प्राधिकरणों के कार्यों की मानीटरिंग करने के नियंत्रण कमजोर थे। विभाग ने बताया (नवम्बर 2005) कि संबंधित संयुक्त सचिवों के साथ मासिक बैठकें की जा रही थी और इतनी बड़ी राशि के बकाया उ.प्र. का निपटान करने के सभी प्रयास किए जा रहे थे।

5.1.5.5 स्टाफ कारों तथा आवासीय दूरभाष के उपयोग में औचित्य का अभाव

वित्त मंत्रालय के का.ज्ञा.सं. एफ 3(9) ई-II (ए)/95 दिनांक 6.9.95 में अन्य बातों के साथ-साथ प्रति तिमाही प्रति कार अधिकतम 600 लीटर पेट्रोल का उपयोग करना निर्धारित किया गया था। महानिदेशक स्वास्थ्य सेवा में अप्रैल 2004 से दिसम्बर 2004 तक के महीनों के दौरान 6 वाहनों के अभिलेखों की नमूना जांच से प्रकट हुआ कि 6027 लीटर पेट्रोल का अधिक उपयोग हुआ जिसमें इस अवधि के दौरान 33 रु. से 37 रु. प्रति लीटर पेट्रोल की दर पर पेट्रोल की औसत लागत के आधार पर परिकलित 3.68 लाख रु. का अतिरिक्त व्यय शामिल था। इसके अतिरिक्त स्टाफ कार नियमावली के नियम 39 के अंतर्गत अधिमानतः संयुक्त सचिव के रैंक के एक वरिष्ठ अधिकारी द्वारा लॉगबुकों की संवीक्षा यह सुनिश्चित करने के लिए की जानी अपेक्षित है कि वाहनों का कोई दुरुपयोग नहीं हुआ है तथा उन सभी अधिकारियों जिन्होंने स्टाफ कार का उपयोग किया है, ने आवश्यक प्रविष्टियां कर दी हैं तथा इस आशय का एक प्रमाणपत्र उस अधिकारी जिसे इसके लिए प्राधिकृत किया गया है, द्वारा लॉगबुक में दर्ज किया जाना चाहिए। 6 नमूना जांच किए गए वाहनों की लॉगबुकों की जांच से पता चला कि इनकी न

तो वरिष्ठ अधिकारियों द्वारा संवीक्षा की गई थी और न ही इनको माह के अंत में बन्द किया गया था।

वित्त मंत्रालय (व्यय विभाग) ने का.ज्ञा.सं.एफ(8)-ई (कोर्ड)/82 दिनांक 8 जून 1982 में भी अधिकारियों के आवास पर सरकारी खर्च पर दिए गए दूरभाषों के संबंध में द्विमासिक बिल चक्र के लिए अधिकतम 650 कॉलें (सरकारी उद्देश्यों के लिए की गई एस टी डी. कॉलों और 150 निःशुल्क कॉलों को छोड़कर) निर्धारित की थी। 33 दूरभाषों के दूरभाष रजिस्ट्रों की नमूना जांच से प्रकट हुआ कि अधिकारियों को निर्धारित अधिकतम सीमा से अधिक दूरभाष कॉलें करने की अनुमति दी गई थी जिसके कारण विभाग द्वारा अप्रैल 2002 से अक्टूबर 2005 के दौरान 5.19 लाख रु. का अधिक भुगतान किया गया।

इस प्रकार शिथिल नियंत्रण होने के कारण वाहनों तथा दूरभाषों के दुरुपयोग पर प्रतिबंध लगाने के लिए निर्धारित अनुदेशों/प्रक्रियाओं का पालन नहीं किया गया।

5.1.5.6 सेवा अभिलेखों का सत्यापन

वि.मं., भा.स. के का.ज्ञा.सं. 3(3)-ई IV(ए)/76 दिनांक 25 नवम्बर 1976 के नीचे अनुपूरक नियमावली (अ.नि.) के नियम 199 की शर्तों के अनुसार कार्यालयाध्यक्ष को वर्ष में कम से कम दस प्रतिशत सेवा पुस्तकों तथा छुट्टी-खातों का निरीक्षण करना होता है। नमूना जांच की गई 68 सेवा पुस्तिकाओं में से 25 मामलों में पिछले दो से सत्रह वर्षों तक सेवा का सत्यापन नहीं किया गया था, सात मामलों में एक बार में ही तीन से चौदह वर्षों तक सेवा का सत्यापन किया गया था तथा पांच मामलों में भुगतान एवं लेखा कार्यालय द्वारा सेवा के पच्चीस वर्ष पूरे होने के बाद/सेवानिवृत्त होने के पांच वर्ष पहले सेवा का सत्यापन नहीं किया गया था। ग्यारह मामलों में उपदान, सा.भ.नि., के.स.क.बी.यो. आदि के संबंध में नामांकनों से संबंधित सूचना सेवा पुस्तकों में उपलब्ध नहीं थी और न ही विभाग ने नामांकनों का रजिस्टर अनुरक्षित किया था। इस प्रकार, एक महत्वपूर्ण प्रशासनिक नियंत्रण का पालन नहीं किया गया था।

5.1.5.7 अग्रिमों का समायोजन न करना

भारत सरकार का निर्णय सं. 4 (2)(viii) के साथ पठित सामान्य वित्तीय नियमावली के नियम 258 के अनुसार आपूर्तिकर्ता या भण्डार आदि को अग्रिम भुगतान करने के लिए धनराशि आहरित करने वाला अधिकारी उसके समायोजन के लिए उत्तरदायी है। तथापि, यह पाया गया था कि 1999-2000 से 2003-04 तक के वर्षों से संबंधित 138.72 करोड़ रु. के अग्रिम नवम्बर 2005 तक समायोजन हेतु बकाया थे। विभाग से अग्रिमों की वसूली न करने के कारण मांगे गए थे, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (जनवरी 2006)।

केन्द्रीय सरकारी स्वास्थ्य योजना में पेंशनभोगियों का उपचार करने वाले सरकारी मान्यता प्राप्त अस्पतालों के फिजिशियन चिकित्सा अधीक्षक से व्यय का अनुमान प्राप्त होने पर

चिकित्सा अग्रिमों का भुगतान करने की व्यवस्था है। अग्रिम प्रत्यक्ष रूप से अस्पताल को दिए जाते हैं तथा पेंशनभोगियों को अस्पताल से रिहाई होने की तिथि से एक माह के भीतर अग्रिम के समायोजन हेतु दावा प्रस्तुत करना अपेक्षित होता है। निदेशालय को अग्रिम की अप्रयुक्त राशि की वापसी के लिए अस्पताल के साथ पत्राचार करना अपेक्षित था। तथापि, यह पाया गया था कि 1.99 करोड़ रु. की राशि 1993-94 से असमायोजित पड़ी थी। इतनी लम्बी अवधि के लिए अग्रिमों का समायोजन करने में विभाग का असमर्थ होना अपर्याप्त नियंत्रण प्रक्रिया का सूचक था।

5.1.5.8 नियंत्रण रजिस्ट्रों का अनुचित अनुरक्षण

यह पाया गया कि नियंत्रण रजिस्टर जैसे या.भ./छु.या.रि. बिल रजिस्टर, लॉगबुक, स्टॉक रजिस्टर आदि निर्धारित प्रपत्र में अनुरक्षित नहीं किए जा रहे थे। या.भ. बिल रजिस्टर में समायोजन बिलों को प्रस्तुत करने की तिथि, यात्रा पूर्ण होने के बाद तत्काल बिल प्रस्तुत न करने के कारण आदि, दर्शाने वाले कॉलम निहित नहीं थे जो या.भ. अग्रिम तथा जब या.भ. का दावा जब्त हो जाता है तो वसूली करने पर नजर रखने के लिए आवश्यक थे। लॉगबुकों को माह के अंत में बन्द नहीं किया गया था तथा व्यय नियंत्रण रजिस्टर का अनुरक्षण बिल्कुल नहीं किया गया था।

5.1.6 लेखाकरण नियंत्रण

5.1.6.1 व्यय के आंकड़ों का मिलान

विभाग व्यय के आंकड़ों का आ.सं.अ. और भु.ले.का. द्वारा दर्ज किए गए आंकड़ों के साथ नियमित मिलान करने में विफल रहा। सरकारी प्राप्तियों को जमा कराने में 5 से 11 दिनों का विलम्ब था यद्यपि इनको तत्काल जमा किया जाना था।

5.1.6.2 रोकड़ की औचक जांच

रोकड़ की औचक जांच उस प्राधिकारी, जो रोकड़ पुस्तिका का अनुरक्षण करने के लिए उत्तरदायी न हो, द्वारा किया जाना अपेक्षित होता है। इस आशय का भी एक प्रमाणपत्र कि प्रत्यक्ष सत्यापन के दौरान पाया गया रोकड़ शेष, पुस्तिका के शेषों के साथ मेल खाता है, रोकड़ पुस्तिका में दर्ज किया जाना अपेक्षित होता है। तथापि, यह पाया गया था कि विभाग तथा उसे अधीनस्थ कार्यालयों में 2002-05 के दौरान रोकड़ की औचक जांच नहीं की गयी थी। इस नियंत्रण का पालन न करने के कारण विभाग लोक निधियों के दुर्विनियोग के लिए सुभेद्य बन जाता है।

5.1.6.3 रोकड़ पुस्तिका का अनुचित अनुरक्षण

रोकड़ पुस्तिका अत्यधिक मौलिक तथा प्राथमिक लेखा अभिलेख है। तथापि, स्वास्थ्य विभाग तथा उसके अधीनस्थ कार्यालयों में रोकड़ पुस्तिकाएं दैनिक आधार पर बन्द नहीं की गई थीं तथा काट कर लिखे गए तथा संशुद्धियों को आ.सं.अ. द्वारा सत्यापित नहीं किया गया था। राष्ट्रीय चिकित्सा पुस्तकालय में भुगतान वाउचरों को आ.सं.अ. द्वारा सत्यापित नहीं किया गया था, उस व्यक्ति जिसे जी.ए.आर.-6 प्राप्तियां जारी की गई थी का नाम रोकड़ पुस्तिका में प्रविष्ट नहीं था तथा व्यक्तिगत बिलों को रोकड़ पुस्तिका के प्राप्ति पक्ष में प्रविष्ट नहीं किया गया था तथा इसकी बजाए भू.ले.का. से प्राप्त चैकों की कुल राशि एक ही जगह पर दर्ज की गई थी।

5.1.6.4 भारी रोकड़ शेष

प्रत्येक विभाग में रोकड़ की कमी अथवा अधिकता से निपटने के लिए प्रक्रिया निर्धारित की जानी चाहिए। स्वास्थ्य विभाग के अधीनस्थ इकाईयों जैसे सफदरजंग अस्पताल, नई दिल्ली में किसी ऐसी प्रक्रिया का पालन नहीं किया गया, जैसा कि इस तथ्य से सुस्पष्ट है कि 2003-04 के दौरान 80,000 रु. का स्थायी अग्रदाय होने के बावजूद अस्पताल द्वारा 4.00 लाख रु. का औसत रोकड़ शेष रखा गया था। यह अस्पताल के रोकड़ अनुभाग से फरवरी 2002 में 2.00 लाख रु. की हानि/ धोखाधड़ी जिसकी जांच अभी तक चल रही है, के बावजूद किया गया था।

अनुशंसाएं

- ❖ मंत्रालय के लिए, विभाग के अधीनस्थ/सम्बद्ध कार्यालयों द्वारा चालू वर्ष के लिए संशोधित अनुमानों तथा आगामी वर्ष के लिए बजट अनुमानों को समय पर प्रस्तुति करनी आवश्यक है ताकि अधिक प्रावधानों एवं उनके कारण बचत के परिणामी अभ्यर्पण से बचा जा सके तथा व्यय नियंत्रण सुनिश्चित किया जा सके।
- ❖ आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध को नियमित अन्तरालों पर सभी यूनिटों को आच्छादित करने की आवश्यकता है। इस स्कंध की सभी रिपोर्टों पर सामायिक शोधक कार्रवाई किए जाने की आवश्यकता है।
- ❖ विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि विभाग के प्रत्येक अनुभाग /डेस्क का वर्ष में एक बार निरीक्षण यह निश्चित करने के लिए किया जाए कि केन्द्रीय सचिवालय कार्यालय कार्यविधि नियमावली के प्रावधानों तथा अन्य सरकारी अनुदेशों का पालन किस सीमा तक किया जा रहा है।
- ❖ जनता विशेषकर पेंशनभोगियों की परेशानियों का निवारण करने के लिए चिकित्सा प्रतिपूति दावों के शीघ्र निपटान की मानीटरिंग करने के लिए आंतरिक नियंत्रण संस्थापित किये जाने की आवश्यकता है।
- ❖ अपने अधिकारियों एवं स्टाफ के कर्तव्यों का आवर्तन सुनिश्चित किया जाए।
- ❖ बकाया अग्रिमों का सामायिक समायोजन सुनिश्चित किया जाए।

संसार एवं सर्वना प्रौद्योगिकी मंत्रालय

सर्वना प्रौद्योगिकी विभाग

5.2 सूचना प्रौद्योगिकी विभाग (संचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय)

5.2.1 संगठनात्मक ढांचा

सू.प्रौ.वि. का प्रमुख एक सचिव होता है जिसकी सहायता एक अपर सचिव एवं तीन संयुक्त सचिव करते हैं जिनमें से एक वित्तीय सलाहकार होता है। सू.प्रौ.वि. में एक एकीकृत वित्तीय डिजीजन (ए.वि.डि.) जिसका प्रमुख वित्तीय सलाहकार एवं संयुक्त सचिव होता है जो सू.प्रौ.वि. के आंतरिक वित्त और व्यय नियंत्रण के लिये उत्तरदायी होता है।

5.2.2 वित्तीय प्रबन्धन एवं बजटीय नियंत्रण

5.2.2.1 व्यय प्रवाह पर प्रभावी मानीटरिंग की कमी

लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) ने मार्च माह में अंधाधुंध व्यय पर अपनी सोलहवीं रिपोर्ट में सामान्य वित्तीय नियमावली, 1963 के नियम 69 के प्रावधानों की ओर ध्यान दिलाया था जिनके अनुसार अंधाधुंध व्यय को विशेषतः वित्तीय वर्ष के अंतिम महीनों में वित्तीय नियमितता का उल्लंघन माना जाना चाहिये और इससे बचना चाहिये। सचिव (व्यय) ने सभी मंत्रालयों/विभागों को सम्बन्धित वित्तीय सलाहकारों के परामर्श से व्यय के प्रवाह पर मासिक जाँच के प्रयोग हेतु एक तंत्र बनाने की सलाह दी थी (फरवरी 2000)। वित्त मंत्रालय (वि.मं.) ने भी मई 2003 और अक्टूबर 2004 में दोहराया कि अंतिम तिमाही में योजनागत परिव्यय के 33 प्रतिशत से अधिक धन जारी नहीं करना चाहिये।

तथापि, सू.प्रौ.वि. ने 2002-03 से 2004-05 की अंतिम तिमाही के दौरान कुल व्यय के 55 प्रतिशत योजनागत व्यय का वहन किया। इसमें से सू.प्रौ.वि. द्वारा प्रत्येक वर्ष के मार्च महीने के दौरान कुल योजनागत बजट के 93.83 करोड़ रु. से 283.04 करोड़ रु., जो कि क्रमशः 19 प्रतिशत से 44 प्रतिशत राशि को दर्शाते हैं, के खर्च का वहन किया गया। यह लो.ले.स. की सिफारिशों के विरुद्ध होने के साथ-साथ वि.मं. के निर्देशों का भी उल्लंघन था। सू.प्रौ.वि. ने बताया (जुलाई 2004) कि व्यय पर प्रभावी मानीटरिंग हेतु मासिक और त्रैमासिक समीक्षा की जा रही थी। व्यय के रूझान से स्पष्ट है कि समीक्षाएं बिल्कुल प्रभावी नहीं थीं।

5.2.2.2 राजकोषीय विवेक और मितोपभोगी प्रतिमानों की अवज्ञा

भारत सरकार ने सभी मंत्रालयों/विभागों को अगस्त 1998 में अनुदेश जारी किये थे कि गैर-वेतन सचिवालय के खर्च जैसे यात्रा भत्ता, (या.भ.) कार्यालय व्यय, (का.व्य.) समयोपरि भत्ता (स.भ.) आदि पर बजट आबंटन में 10 प्रतिशत की कटौती करें। मंत्रालयों/ विभागों को सलाह दी गई थी कि वे इन अनुदेशों का सख्ती से अनुपालन सुनिश्चित करें। वि.मं. द्वारा समय-समय पर इन आदेशों को दोहराया गया था।

लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि 2002-2005 की अवधि के दौरान सू.प्रौ.वि. निर्धारित मितोपभोगी प्रतिमानों पर दृढ़ नहीं रहा, जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:

तालिका 1 : समयोपरि भत्ता, यात्रा और कार्यालय व्यय

(लाख रु. में)

वर्ष	स.भ.			यात्रा (घरेलू)			का.व्य.		
	10 प्रतिशत कटौती के पश्चात् बजट	वास्तविक	आधिक्य	10 प्रतिशत कटौती के पश्चात् बजट	वास्तविक	आधिक्य	10 प्रतिशत कटौती के पश्चात् बजट	वास्तविक	आधिक्य
2002-03	9.00	10.00	1.00	66.60	74.00	7.40	288.00	320.00	32.00
2003-04	9.00	9.76	0.76	66.60	69.54	2.94	333.00	355.57	22.57
2004-05	7.92	8.80	0.88	66.60	74.00	7.40	333.00	365.81	32.81
योग			2.64			17.74			87.38

इस प्रकार सू.प्रौ.वि. ने तीन वर्षों से अधिक में परिकलित मितभोगिता प्रतिमानों के अनुसार 107.76 लाख रु अधिक का व्यय वहन किया था।

5.2.3 आंतरिक लेखापरीक्षा

लेखा स्थापना के प्रचालन में दक्षता और लेखों में परिशुद्धता सुनिश्चित करने के लिए सिविल लेखा नियमावली में एक दक्ष आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध की स्थापना का प्रावधान है। आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध का कार्य और विषय क्षेत्र, कार्य की प्रकृति, अधीनस्थ कार्यालयों की संख्या, स्थापना की क्षमता, व्यय की प्रकृति और मात्रा पर निर्भर होगा। इसीलिए प्रत्येक मंत्रालय/विभाग को आंतरिक लेखापरीक्षा नियमावली बनाने की आवश्यकता थी जिसमें मंत्रालय/विभाग में विद्यमान स्थिति का विशेष रूप से उल्लेख करते हुए आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध के कार्यों और कर्तव्यों का निर्धारण किया गया हो। आगे यह भी प्रावधान है कि आंतरिक लेखापरीक्षा इकाई सीधे प्रधान मुख्य लेखा नियंत्रक/मुख्य लेखा नियंत्रक/लेखा नियंत्रक के अधीन कार्य करेगी जबकि आंतरिक लेखापरीक्षा की सम्पूर्ण जिम्मेदारी मंत्रालय/विभाग के वित्तीय सलाहकार में निहित होगी। सिविल लेखा नियमावली में किसी इकाई की आंतरिक लेखापरीक्षा प्रत्येक वर्ष में कम से कम एक बार कराने हेतु प्रावधान भी उपलब्ध था।

लेखापरीक्षा जांच के दौरान पाया गया कि सू.प्रौ.वि. ने न तो कोई आंतरिक लेखापरीक्षा नियमावली तैयार की और न ही कोई आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध स्थापित किया। आंतरिक लेखापरीक्षा योजनाएं तदर्थ आधार पर एक-एक मामले के लिए बनाई जा रही थी। प्रधान लेखाधिकारी, (सू.प्रौ.वि.) सूचना प्रौद्योगिकी विभाग की 37 इकाइयों/केंद्रों की आंतरिक लेखापरीक्षा संचालित करने का उत्तरदायी था। इनमें से वर्ष 2002-03, 2003-04 और 2004-05 के दौरान क्रमशः छः, सात और 29 इकाइयों की आंतरिक लेखापरीक्षा की गई थी। मार्च 2005 तक आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा जारी किये गये कुल 259 पैरे बकाया थे। इसके

अतिरिक्त, तीन इकाइयों नामतः रा.सू.के., जम्मू, रायपुर और दिल्ली स्थित मुख्यालय की आंतरिक लेखापरीक्षा इस अवधि के दौरान एक बार भी नहीं की गई थी।

सू.प्रौ.वि. ने बताया (अक्टूबर 2005) कि स्टाफ की कमी और भर्ती पर पाबंदी के कारण आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध की स्थापना नहीं की जा सकी और आंतरिक लेखापरीक्षा के कार्यों का निष्पादन उपलब्ध स्टाफ द्वारा ही कराया जा रहा था। सू.प्रौ.वि. ने यह भी कहा कि आंतरिक लेखापरीक्षा नियमावली का कार्य प्रगति पर था।

5.2.4 प्रशासनिक नियंत्रण

5.2.4.1 आंतरिक वित्तीय सलाहकार के अनुमोदन के बिना ही उपभोज्य भंडार का प्रापण - 1.65 करोड़ रु

प्रशासनिक मंत्रालय द्वारा जारी संस्वीकृतियों पर समुचित नियंत्रण रखने की दृष्टि से, आंतरिक वित्तीय सलाहकारों (आं.वि.स.) को प्रशासनिक मंत्रालयों को अपने प्रत्यायोजित अधिकार के अंतर्गत आने वाले सभी मसलों पर सलाह देने का अधिकार प्रदान किया गया था।

2001-2002 से 2003-04 के दौरान 1.65 करोड़ रु. की लागत से 20 लेखनसामग्री एवं तकनीकी भंडार के प्रापण की नमूना जांच के दौरान पता चला कि सू.प्रौ.वि. ने लेखापरीक्षा को भंडार के प्रापण का प्रस्ताव पूर्व अथवा आं.वि.स. की वित्तीय सहमति प्राप्त करने हेतु नहीं भेजे। यह पाया गया कि सं.स.एवं.वि.स. ने आ.वि.स. का फर्नीचर, आटोमेशन, लेखनसामग्री इत्यादि की खरीद के सभी मामलों में काम करने का प्राधिकार सामान्य प्रशासन अनुभाग (सा.प्र.) को प्रत्यायोजित किया था बशर्ते कि ये खरीद भारत सरकार के प्रतिमान नियमों/दिशानिर्देशों के अनुसार हों। परिणामतः सा.प्र. अनुभाग ने "द्वितीय एशिया सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रियों की शिखर वार्ता हैदराबाद" पर 10.52 लाख रु. के व्यय को सम्मिलित करके उपहारों, लेखनसामग्री और बैगों आदि के प्रापण का कोई प्रस्ताव आ.वि.स. को नहीं भेजा था। सू.प्रौ.वि. ने बताया (अगस्त 2004) कि उसने सा.प्र. अनुभाग को फर्नीचर, आटोमेशन और लेखनसामग्री की खरीद हेतु खर्च वहन करने का प्रत्यायोजित अधिकार दिये थे। सं.स.एवं वि.स. द्वारा सा.प्र. अनुभाग को उपरोक्त मदों पर खर्च वहन करने हेतु अधिकार प्रत्यायोजित करना वांछित नियंत्रण के साथ समझौता था।

सू.प्रौ.वि. ने बताया (अक्टूबर 2004) कि वित्तीय शक्तियों के प्रत्यायोजन हेतु संशोधित अनुदेशों को जारी किया गया था जिसमें अनुबद्ध है कि प्रत्येक प्रस्ताव पर आ.वि.स. की सहमति प्राप्त करनी आवश्यक होगी।

5.2.4.2 स्टॉक प्रविष्टि नहीं की गई

खरीददारी करने वाले अनुभाग के प्रभारी अधिकारी द्वारा मदों के अच्छी स्थिति में प्राप्त होने और सम्बन्धित स्टॉक रजिस्टर में प्रविष्टि करने को बिल पर दर्शाते हुये प्रमाणपत्र जारी

किया जाना चाहिये। लेखापरीक्षा जांच के दौरान पाया कि सू.प्रौ.वि. ने 16 मामलों में स्टॉक प्रविष्टि नहीं की थी। सू.प्रौ.वि. ने बताया (अक्टूबर 2004) कि आवश्यक स्टॉक प्रविष्टियां कर ली गई थीं परन्तु अनजाने में कैशमैमों के पीछे इस आशय की स्टैम्प नहीं लगाई जा सकी थी। तथापि अक्टूबर 2005 में यह स्टॉक रजिस्टर लेखापरीक्षा को सत्यापन हेतु प्रस्तुत नहीं किये गये थे।

5.2.4.3 का.एवं प्र. कार्यकलापों में कमी

केन्द्रीय सचिवालय कार्यालय कार्यविधि नियमावली में फाइलों को दर्ज करने, फाइलों की समीक्षा और अनुभागों के साथ-साथ संलग्न एवं अधीनस्थ कार्यालयों के वार्षिक निरीक्षण का प्रावधान है। तथापि, यह पाया गया कि वर्ष 2002-03 से 2004-05 के दौरान अभिलेख हेतु अपेक्षित कुल फाइलों में से केवल 1.6, 8.6 और 0.6 प्रतिशत फाइलों को ही सम्बन्धित वर्षों में प्रलेखित किया गया था। इसी प्रकार, वर्ष 2002-03 से 2004-05 के दौरान पुनरीक्षण हेतु अपेक्षित कुल फाइलों में से केवल क्रमशः 59, 61 और 52 प्रतिशत फाइलों की समीक्षा की गई। सू.प्रौ.वि. के का.एवं प्र. अनुभाग ने वर्ष 2002-03 से 2004-05 के दौरान क्रमशः 91,85 और 50 प्रतिशत अनुभागों का वार्षिक निरीक्षण किया। इस अवधि के दौरान 14 सम्बद्ध/अधीनस्थ कार्यालयों में से केवल तीन कार्यालयों का वर्ष 2002 से 2005 के दौरान समीक्षा की गई थी। इसके अतिरिक्त सम्बद्ध कार्यालयों, जिनका निरीक्षण होना बाकी था, की सूची में राष्ट्रीय सूचना केन्द्र को शामिल नहीं किया गया था।

सू.प्रौ.वि. ने बताया (अक्टूबर 2005) कि फाइलों/अभिलेखों को दर्ज करना/समीक्षा करना/छंटाई करना संबंधित अनुभागों/डिवीजनों का कार्य था। वार्षिक निरीक्षण के संबंध में कहा गया कि अनुभाग में स्टाफ सीमित था।

5.2.5 जनशक्ति विश्लेषण

सू.प्रौ.वि. की जनशक्ति नीति से संबंधित अभिलेखों की समीक्षा से पता चला कि सू.प्रौ.वि. ने पदों के उन्नयन, पदों को समाप्त करने, स्टाफ निरीक्षण इकाई के गठन और पदों को प्रतिनियुक्ति आधार पर भरने से सम्बंधित वि.मं. के निर्देशों का पालन नहीं किया था।

5.2.5.1 पदों का अनियमित उन्नयन

वि.मं. के अनुदेशों में अनुबद्ध है कि पदों का उन्नयन, पदों के सृजन के समान है। पदों के सृजन की शक्तियां वि.मं. में निहित हैं। यह पाया गया कि सू.प्रौ.वि. ने समूह के 18 पदों को उन्नयन किया तथा भरा और वि.मं. के अनुमोदन के बगैर ही एक प्रकाशन सहायक को तदर्थ आधार पर प्रकाशन अधिकारी बना दिया। उपनिदेशकों एवं अनुभाग अधिकारियों के मामलों में पदों का उन्नयन अगस्त 1999 में केन्द्रीय सचिवालय सेवा (के.स.से.) संवर्ग के लिए पदों के उन्नयन के लिए कार्मिक एवं प्रशिक्षण विभाग (का.प्र.वि.) द्वारा जारी आदेशों (सितम्बर 1998)

के अनुसूचित किये थे। हालांकि का.प्र.वि. ने व्यय विभाग की स्वीकृति के बाद केन्द्रीय सचिवालय सेवा संवर्ग हेतु आदेश जारी किये थे, सू.प्रौ.वि. ने इस मामले में व्यय विभाग की स्वीकृति नहीं ली थी। इसी प्रकार, निजी सचिवों के मामले में, हालांकि केन्द्रीय सचिवालय में आशुलिपिक सेवा संवर्ग हेतु का.प्र.वि. द्वारा अगस्त 1999 में जारी आदेशों के अनुसूचित ही पदों का उन्नयन किया गया था, परन्तु सू.प्रौ.वि. ने व्य.वि. की मंजूरी नहीं ली जैसा कि का.प्र.वि. ने इस मामले में किया था। कार्यपालक अभियन्ता के पद को भर दिया गया जबकि पदधारी, सहायक अभियन्ता के पद पर कम से कम आठ वर्षों की नियमित सेवा की आवश्यक कसौटी को पूरा नहीं करता था।

सू.प्रौ.वि. ने बताया (मई 2005) कि उसे कार्मिक एवं नीति निर्धारण संबंधी मामलों में खुद निर्णय लेने का अधिकार था। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि पदों के सृजन/उन्नयन संबंधी शक्तियां केवल वित्त मंत्रालय के पास थीं न कि कार्यपालक मंत्रालय के पास।

5.2.5.2 रिक्त पदों को समाप्त न करना

सरकार के निर्देशानुसार एक वर्ष या उससे अधिक अवधि से रिक्त पड़े सभी पदों को समाप्त कर देना चाहिए। तथापि, सू.प्रौ.वि. ने मार्च 2005 तक एक वर्ष या उससे अधिक अवधि से रिक्त पड़े 49 पदों को समाप्त नहीं किया था।

सू.प्रौ.वि. ने बताया (अक्टूबर 2005) कि एक पद के मामले को आर्थिक कार्य विभाग के समक्ष प्रस्तुत किया जा चुका था तथा अन्य पदों को विभिन्न प्रशासनिक कारणों से समाप्त नहीं किया जा सका था। सू.प्रौ.वि. का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि एक वर्ष से अधिक समय से रिक्त पड़े पदों को समाप्त किया जाना था।

5.2.5.3 प्रमाणन प्राधिकरण नियंत्रक के कार्यालय में प्रतिनियुक्ति द्वारा अनियमित नियुक्तियाँ

प्रमाणन प्राधिकरण नियंत्रक (प्र.प्रा.नि.) कार्यालय का गठन अक्टूबर 2000 में संसद के एक अधिनियम के अंतर्गत सूचना प्रौद्योगिकी अधिनियम 2000 के प्रावधानों को कार्यान्वित करने के लिये हुआ था। प्र.प्रा.नि. कार्यालय की स्वीकृत कार्मिक संख्या 33 है जिनमें 16 प्रशासनिक पद शामिल हैं।

सू.प्रौ.वि. ने 16 प्रशासनिक पदों को केवल सू.प्रौ.वि. स्टाफ में से ही प्रतिनियुक्ति आधार पर भर लिया था। सू.प्रौ.वि. ने पदों को "रोजगार समाचार" में परिचालित करने की स्थापित कार्यप्रणाली का पालन नहीं किया। इन पदों को सू.प्रौ.वि. में से ही भर लेने वाले सू.प्रौ.वि. की कार्रवाई का परिणाम उसके स्टाफ के सदस्यों को अनुचित लाभ में हुआ। सू.प्रौ.वि. ने बताया (मई 2005) कि रिक्तियों को केवल सू.प्रौ.वि. में इसीलिये परिचालित किया गया कि समर्थन स्टाफ की आवश्यकता तुरंत थी और सभी मंत्रालयों में परिचालित करना लम्बे समय

तक चलने वाली प्रक्रिया होती। उसने यह भी कहा कि भविष्य में रिक्तियों का उचित परिचालन किया जायेगा।

प्रतिनियुक्ति को नियंत्रित करने वाले नियमों में स्पष्ट प्रावधान था कि ऐसे मामलों को छोड़कर जिनमें भर्ती नियमावली ज्यादा अवधि का प्रावधान करती हों, अन्य मामलों में प्रतिनियुक्ति की अवधि ज्यादा से ज्यादा तीन वर्ष की होनी चाहिये। सू.प्रौ.वि. ने निदेशक (प्रशासन एवं वित्त) के पद पर तीन वर्ष की अवधि की प्रतिनियुक्ति हेतु आवेदन परिचालित किये। किंतु, सू.प्रौ.वि. ने निदेशक (प्रशासन एवं वित्त) की प्रारम्भिक नियुक्ति पांच वर्ष की अवधि के लिए की। सू.प्रौ.वि. ने बताया (मई 2005) कि इस पद को चयन समिति की सिफारिश पर मंत्रालय (सं.सू.प्रौ.) की मंजूरी से भरा गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि प्रतिनियुक्ति की अधिकतम अवधि तीन वर्ष से अधिक की नहीं होनी चाहिये।

5.2.5.4 स्टाफ निरीक्षण इकाई का गठन न करना

अगस्त 1988 के निर्देशों के अनुसार विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी मंत्रालय द्वारा वैज्ञानिक विभाग घोषित किए गए सभी विभागों को वि.मं. की स्टाफ निरीक्षण इकाई (स्टा.नि.इ.) के कार्यक्षेत्र से बाहर रखा गया था। इस तरह के विभागों से संबंधित स्टा.नि.इ. के कार्य, संबंधित विभाग के प्रमुख द्वारा नियुक्त टीम, जो कि संबंधित विभागों के वैज्ञानिक/तकनीकी कार्मिक और स्टा.नि.इ. (वित्त मंत्रालय) के मूल सदस्यों से बनी हो, को सौंपे जाने थे।

सू.प्रौ.वि. ने 1988 से किसी भी स्टा.नि.इ. का गठन नहीं किया था। किंतु इसने जून 2003 में वैज्ञानिक और गैर वैज्ञानिक स्टाफ प्रत्येक हेतु एक-एक त्वरित कार्य निर्धारण अध्ययन समिति का गठन किया था। जबकि अक्टूबर 2005 तक वैज्ञानिक स्टाफ की रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं की गई थी और गैर वैज्ञानिक स्टाफ की रिपोर्ट पर सू.प्रौ.वि. द्वारा अन्तिम कार्रवाई की जानी शेष थी। इस प्रकार सू.प्रौ.वि. पन्द्रह वर्षों में स्टा.नि.इ. के आवश्यक कार्यों के अंतर्गत पदों के सृजन एवं पुर्नगठन से संबंधित प्रस्तावों के निरीक्षण और किसी विशेष प्रकार के कार्य हेतु प्रतिमानों को स्थापित करने हेतु किसी भी अध्ययन को शुरू करने में विफल रही।

सू.प्रौ.वि. ने बताया (अक्टूबर 2004) कि 1986-88 के दौरान वि.मं. की स्टा.नि.इ. ने एक अध्ययन किया था किन्तु उनके द्वारा अध्ययन प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किया गया था। तथापि, इससे सू.प्रौ.वि. द्वारा पन्द्रह वर्षों तक स्टा.नि.इ. को गठित करने में चूक का स्पष्टीकरण नहीं मिलता।

5.2.5.5 भर्ती नियमावली को न बनाना

सू.प्रौ.वि. ने अपने प्रशासनिक स्टाफ के लिये भर्ती नियमावली तो बनाए परन्तु वह अपने एस एण्ड टी स्टाफ के लिये अपनी स्थापना के 30 वर्षों से अधिक समय तक भी कोई भर्ती

नियमावली बनाने में विफल रहा। सू.प्रौ.वि. अपने एस एण्ड टी पदों के लिये कार्य प्रतिमान बनाने में भी विफल रहा।

सू.प्रौ.वि. ने बताया (अक्टूबर 2004) कि एस एण्ड टी स्टाफ हेतु भर्ती नियमावली बनाए जाने की कार्यवाही शुरू की गई थी परन्तु कार्य प्रतिमानों के बारे में कुछ भी नहीं बताया।

5.2.6 बकाया अग्रिम

सू.प्रौ.वि. द्वारा 1989-90 से 160 मामलों में विभिन्न एजेंसियों को अग्रिम के रूप में प्रदान की गई, 9.28 करोड़ रु. की राशि मार्च 2004 तक बकाया थी। 42 मामलों में सू.प्रौ.वि. ने इलेक्ट्रॉनिक व्यापार एवं प्रौद्योगिक विकास निगम लिमिटेड, सू.प्रौ.वि. का एक सार्वजनिक क्षेत्र का उपक्रम, को 1.59 करोड़ रु. की राशि का अग्रिम दिया। सू.प्रौ.वि. ने बताया (जून 2004) कि ज्यादातर अग्रिमों का समायोजन संबंधित डिविज़नों द्वारा बिल प्रस्तुत न किए जाने के कारण नहीं किया जा सका। सू.प्रौ.वि. द्वारा मार्च 2005 तक की स्थिति की सूचना नहीं दी गई थी।

5.2.6.1 अपर्याप्त मानीटरिंग के परिणामस्वरूप 76.31 करोड़ रु. की गैर-वसूली

1975-76 से सू.प्रौ.वि. द्वारा 28.94 करोड़ रु. ऋण के रूप में तथा 1997-98 से 2.12 करोड़ रु. प्रतिदेय ब्याज मुक्त सहायता अनुदान के रूप में क्रमशः 22 और 5 पक्षों को जारी किये गए थे पर मार्च 2005 तक बकाया थे। 28.94 करोड़ रु. के बकाया ऋण पर ब्याज की बकाया राशि 45.25 करोड़ रु थी। चूककर्ताओं में से इलेक्ट्रॉनिक व्यापार एवं प्रौद्योगिकी विकास निगम लिमिटेड और सेमीकंडक्टर कॉम्प्लैक्स लिमिटेड, मोहाली (सू.प्रौ.वि. का एक सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम) पर 22.38 करोड़ रु. की राशि बकाया थी। लेखापरीक्षा जांच के दौरान पाया गया जबकि छः मामलों में सू.प्रौ.वि. के पास दिये गये ऋण की कोई सूचना ही नहीं थी आठ मामले न्यायालयों/मध्यस्थों के पास लंबित थे। दो मामलों में फर्म अनुमार्गणीय नहीं थी। 2004-05 में अन्य दो मामलों में पार्टियाँ ऋण को अनुदान में परिवर्तित करवाना चाहती थी। यह ऋण प्रदान करने वाले प्रभागों और वेतन एवं लेखा कार्यालय की अपर्याप्त मानीटरिंग को दर्शाता था जिसका परिणाम ऋण एवं प्रतिदेय सहायता अनुदान की गैर वसूली में हुआ जो 1975-76 से बकाया थे।

5.2.6.2 यात्रा भत्ते का अग्राह्य भुगतान

वि.मं. के आदेशानुसार यात्रा भत्ता केवल उन्ही केन्द्र सरकार के कर्मचारियों को देय है जिन्हें कार्यालय परिसर की एक किलोमीटर की परिधि के अन्दर सरकारी आवास नहीं उपलब्ध कराया गया हो।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने के बावजूद, सू.प्रौ.वि. ने प्रगति विहार छात्रावास परिसर जो कि इलेक्ट्रॉनिक निकेतन परिसर से एक किलोमीटर से भी कम दूरी पर स्थित है, में रह रहे अपने कर्मचारियों को, वि.मं. के निर्देशों की अवहेलना करते हुये, यात्रा भत्ते का भुगतान किया।

इसका परिणाम 1997-2005 के दौरान कर्मचारियों को 12.38 लाख रु. के अग्राह्य भुगतान में हुआ। सू.प्रौ.वि. ने बताया (जुलाई 2004) कि प्रगति विहार और इलेक्ट्रॉनिक्स निकेतन के बीच की दूरी एक किलोमीटर से अधिक है। सू.प्रौ.वि. का उत्तर वि.मं. (व्य.वि.) द्वारा जून 2001 में दिए गए स्पष्टीकरण के प्रकाश में मान्य नहीं था जिसमें यह कहा गया था कि एक किलोमीटर की दूरी मापने के लिये आवासीय परिसर की और कार्यस्थल परिसर की चारदीवारी को ध्यान में रखना चाहिये। इलेक्ट्रॉनिक्स निकेतन से परिसर की पूर्वी सीमा की दूरी 0.8 किलोमीटर थी। सू.प्रौ.वि. ने आगे बताया (अगस्त 2005) कि इसने इलेक्ट्रॉनिक्स निकेतन से प्रगति विहार छात्रावास (प्र.वि.छा.) तक की वास्तविक दूरी सुनिश्चित करने हेतु एक समिति का गठन किया था और प्र.वि.छा. के मुख्य द्वार से इलेक्ट्रॉनिक्स निकेतन के द्वार तक सबसे छोटे मार्ग की दूरी 1.1 किलोमीटर थी। सू.प्रौ.वि. का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि समिति ने खुद पाया था कि इलेक्ट्रॉनिक्स निकेतन से एक द्वार एक किलोमीटर से कम दूरी (0.8 किलोमीटर) पर स्थित था और जून 2001 में वि.मं. द्वारा दिये गये स्पष्टीकरण के अनुसार आवासीय परिसर और कार्यालय परिसर की चारदीवारी के बीच की न्यूनतम दूरी को मापा जाना चाहिये।

5.2.6.3 88.02 लाख रु. का अप्राधिकृत व्यय

सू.प्रौ.वि. ने समिति पंजीकरण अधिनियम, 1860 के अंतर्गत पंजीकृत एवं स्वयं द्वारा स्थापित समितियों (वर्तमान सात) को बजटीय समर्थन प्रदान किया। ये समितियां अपनी निधि संबंधी आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु शैक्षिक प्रशिक्षण कार्यक्रमों, परियोजनाओं के निष्पादन एवं परामर्श द्वारा भी राजस्व अर्जित करती हैं। इनमें से पांच समितियों नामतः भारतीय इलेक्ट्रॉनिक अनुसंधान और विकास केन्द्र, (भा.इ.अ.वि.के.) उन्नत संगणक विकास केन्द्र, (उ.सं.वि.के.) राष्ट्रीय साफ्टवेयर प्रौद्योगिकी केन्द्र, (रा.सा.प्रौ.के.) भारतीय साफ्टवेयर प्रौद्योगिकी पार्क (भा.सा.प्रौ.पा.) और इलेक्ट्रॉनिक प्रत्यायित प्रमाणपत्र पाठ्यक्रम विभाग (इ.प्र.प्र.पा.वि.) ने अपने कर्मचारियों के लिये 1992-93 से प्रोत्साहन योजनायें प्रारंभ की। इन समितियों द्वारा अपनाई गई प्रोत्साहन योजनाओं में एकरूपता नहीं थी। 1995-96 से 2003-04 की अवधि में इन समितियों ने अपने कर्मचारियों को नीचे दर्शाई गई तालिका 2 के अनुसार 6.09 करोड़ रु. की प्रोत्साहन राशि का भुगतान किया था:

तालिका सं. 2 : समितियों को प्रोत्साहन का भुगतान

(लाख रु. में)

समिति का नाम	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-2000	2000-01	2003-04
भा.इ.अ.वि.के.	-	3.67	4.19	5.33	-	3.96	-
भा.सा.प्रौ.पा.	28.07	46.93	77.81	23.01	57.59	25.66	88.02
उ.सं.वि.के.	-	-	11.53	29.22	33.60	71.8	-
रा.सा.प्रौ.के.	-	25.98	27.00	20.38	-	-	-
इ.प्र.प्र.पा.वि.	0.47	1.45	1.96	3.16	1.81	7.28	-
योग	28.54	78.03	122.49	90.10	93.00	108.70	88.02

जनवरी 2000 में सू.प्रौ.वि. ने प्रोत्साहन योजना के एक समान कार्यान्वयन के लिए दिशानिर्देश सुझाने हेतु एक चार सदस्यों वाली एक समिति का गठन किया। समिति ने अक्टूबर 2000 में निष्पादन प्रोत्साहन योजना (नि.प्रो.यो.) को अनुमोदित किया जिसके अनुसार केवल वे समितियां (i) जो सरकार से कोई बजटीय सहायता प्राप्त नहीं करती, (ii) जो केवल अपनी पूंजी संबंधी आवश्यकताओं हेतु बजटीय सहायता प्राप्त करती है परन्तु अपने राजस्व व्यय हेतु अधिशेष आय उपार्जित करती हैं और (iii) जो संपूर्ण पूंजी आवश्यकताओं एवं आंशिक राजस्व व्यय हेतु बजटीय सहायता प्राप्त करती है अपने कर्मचारियों को प्रोत्साहन प्रदान कर सकती हैं।

भुगतान के संबंध में वि.मं. की मंजूरी की स्थिति पर लेखापरीक्षा द्वारा उठाई गई आपत्ति पर सू.प्रौ.वि. ने फरवरी 2002 में यह योजना बंद कर दी और अप्रैल 2002 में वि.मं. की मंजूरी मांगी। जुलाई 2002 में वि.मं. ने सूचित किया कि वे समितियां जो उच्च प्रतियोगिता के वातावरण में कार्य कर रही थीं और अपने क्रियाकलापों को बिना किसी सरकारी अनुदान (राजस्व या पूंजी) के केवल अपनी अतिरिक्त निधियों द्वारा पोषित हो रही थी, को प्रोत्साहन के भुगतान हेतु विचारा जा सकता है। क्योंकि सभी समितियां सू.प्रौ.वि. से अनुदान प्राप्त कर रही थीं (2002-03 तक इ.प्र.प्र.पा.वि. को छोड़कर) इनमें से कोई भी प्रोत्साहन हेतु योग्य नहीं थीं। तथापि, वि.मं. के स्पष्टीकरण के बावजूद भा.सा.प्रौ.पा. ने नवम्बर 2004 में वर्ष 2003-04 हेतु 88.02 लाख रु. पुनः प्रोत्साहन के तौर पर वितरित कर दिये गए, जो कि अनियमित था।

सू.प्रौ.वि. ने बताया (अगस्त 2005) कि समिति की सिफारिशों के आधार पर ही निष्पादन प्रोत्साहन योजना का प्रारम्भ किया गया था और यह सू.प्रौ.वि. के सचिव की अध्यक्षता में इन समितियों की शासी समिति से भी अनुमोदित थी। सू.प्रौ.वि. का उत्तर वि.मं. के स्पष्टीकरण की दृष्टि से अस्वीकार्य था।

5.2.6.4 स्थानीय यात्रा भत्ते और परिवहन प्रभारों का अनियमित भुगतान

वित्तीय शक्तियों के प्रत्यायोजन नियमावली (वि.श.प्र.नि.)के अनुसार यदि कोई सरकारी कर्मचारी जनहित में यात्रा करता है तो उसके द्वारा अदा किए गए वास्तविक परिवहन किराया प्रभारों की राशि की प्रतिपूर्ति की जायेगी। एक महीने में सरकारी कर्मचारी को इस प्रकार की कुल प्रतिपूर्ति 150/- रु. से अधिक नहीं होनी चाहिये।

2003-2004 से सम्बन्धित 109 मामलों की नमूना जांच से पता चला कि सू.प्रौ.वि. ने 87 कर्मचारियों को स्था.या.भ. और परिवहन प्रभार दोनों की प्रतिपूर्ति की जबकि 22 कर्मचारियों को केवल स्था.या.भ. का भुगतान किया गया। इस अवधि के दौरान इन कर्मचारियों को 1.26 लाख रु. की प्रतिपूर्ति परिवहन प्रभारों के रूप में दी गई जबकि 4.64 लाख रु. स्थानीय या.भ. के एवज में अदा किये गये। इसमें से 4.12 लाख रु. का भुगतान, 150/-रु प्रतिमाह की निर्धारित सीमा से ज्यादा था।

समान माह के लिये स्थानीय या.भ. और परिवहन प्रभारों का भुगतान और स्थानीय या.भ. 150/- रू. से ज्यादा देना, सू.प्रौ.वि. के प्रशासनिक नियंत्रण की विफलता को दर्शाता है। इसका तात्पर्य यह हुआ कि सू.प्रौ.वि. ने सभी मामलों में ऑटो/टैक्सी भाड़े के खर्च का भुगतान किया जबकि सरकारी आदेशों के अनुसार केवल बस/रेल या कुछ अपवादों को छोड़ कर दोनों की प्रतिपूर्ति करने का प्रावधान है।

सू.प्रौ.वि. ने बताया (अक्टूबर 2004) कि सभी भुगतान प्रदत्त शक्तियों के अनुरूप ही थे। सू.प्रौ.वि. का उत्तर अस्वीकार्य था क्योंकि 150/- रू. से ज्यादा स्था.या.भ. और परिवहन प्रभार का भुगतान करना अनियमित था।

5.2.6.5 इलीटेक्स पर अनियमित व्यय - 2.15 करोड़ रू.

देशी अनुसंधान और विकास की सूचना को प्रसारित करने के लिये और उपयोगकर्ताओं, उद्योगों एवं आर एंड डी संस्थानों में सामंजस्य बढ़ाने की दृष्टि से सू.प्रौ.वि., ने 1999 से इलेक्ट्रोनिक्स एंड आई टी इक्सपॉजिशन (इलीटेक्स), प्रदर्शनी-सह-संगोष्ठी का आयोजन प्रारंभ किया।

सू.प्रौ.वि. ने अक्टूबर 2000 से मार्च 2005 के दौरान भा.सा.प्रौ.पा. को 2001, 2002, 2003, 2004 और 2005 में इलीटेक्स आयोजन हेतु 2.15 करोड़ रू. जारी किए।

वि.मं. ने समय-समय पर यह निर्देश जारी किये कि ऐसे घरेलू सम्मेलनों सेमिनारों और कार्यशालाओं के आयोजन के प्रस्ताव जिसमें 5 लाख रू. से अधिक का व्यय सम्मिलित हो सचिव (व्यय) और कैबिनेट सचिव के अनुमोदन हेतु वित्तीय सलाहकार के माध्यम से भेजने चाहिये। तथापि, सू.प्रौ.वि. ने ये प्रस्ताव सचिव (व्यय) और कैबिनेट सचिव के पास नहीं भेजे जबकि प्रत्येक अवसर पर 5 लाख रू. से ज्यादा की राशि जारी की गई थी। इस प्रकार, प्रदर्शनी-सह-संगोष्ठी के आयोजन पर 2.15 करोड़ रू. जारी किए गए, जो वि.मं. के निर्देशों का उल्लंघन था तथा अनियमित व्यय था।

5.2.6.6 निर्धारित रजिस्ट्रों का अनुरक्षण न होना

सू.प्रौ.वि. को व्यय/अन्य प्रशासनिक मामलों की जांच हेतु रजिस्ट्रों का अनुरक्षण करना था। तथापि, यह पाया गया कि सू.प्रौ.वि. द्वारा रसीद बुकों के स्टॉक रजिस्टर, गैर-सरकारी धन/लेखों के लेनदेन से संबंधित रजिस्टर, समयोपरि भत्ते से संबंधित रजिस्टर और मंजूरी का रजिस्टर अनुरक्षित नहीं किये जा रहे थे। सू.प्रौ.वि. ने अक्टूबर 2004 में आश्वासन दिया था कि भविष्य में ये रजिस्टर बनाये जाएंगे। तथापि अक्टूबर 2005 में की गई लेखापरीक्षा की नमूना जांच के दौरान ये रजिस्टर प्रस्तुत नहीं किये गये।

5.2.7 लेखाकरण नियंत्रण

5.2.7.1 वाउचरों का अनुचित रखरखाव

भुगतान के पक्ष में वाउचरों को क्रमानुसार नहीं रखा गया था और किसी विशेष वाउचर को ढूँढ पाना आसान नहीं था। इसके परिणामस्वरूप नमूना जांच के लिये चयनित महीनों के बहुत से वाउचर नहीं ढूँढे जा सके।

सू.प्रौ.वि. ने बताया (अक्टूबर 2004) कि लेखापरीक्षा द्वारा दिए गए सुझाव के अनुसार सभी वाउचरों को क्रमानुसार और उचित तरीके से रखा जायेगा। फिर भी, मार्च 2005 में लेखापरीक्षा के दौरान की गई नमूना जांच के दौरान पाया गया कि सू.प्रौ.वि. के दावे के अनुसार, वाउचर न तो पूर्ण थे और न ही उन्हें क्रमानुसार रखा गया था।

5.2.7.2 चैक द्वारा किये गये भुगतानों के संबंध में रसीदी-टिकट न लगाना

5000/- रू. से अधिक राशि के सभी भुगतान रसीदी टिकट लगाये जाने के बाद ही किये जाने थे। वर्ष 2002-03 के चैक-रजिस्ट्रों की नमूना जांच के दौरान पाया गया कि 3.00 लाख रू. तक के भुगतान इस कार्य के लिए अनुरक्षित रजिस्टर में रसीदी टिकट चिपकाये बिना ही किए गए थे।

सू.प्रौ.वि. ने बताया (अक्टूबर 2004) कि इसका सख्ती से अनुपालन किया जायेगा और पूर्व के सभी मामलों में रसीदी टिकट लगा दिये जायेंगे। किंतु लेखापरीक्षा को अक्टूबर 2005 में रजिस्टर प्रस्तुत नहीं किए गए।

5.2.7.3 दावेदारों के अतिरिक्त अन्य व्यक्तियों को बिना किसी प्राधिकार के चैक सौंपना

यह पाया गया कि सू.प्रौ.वि. के व्यक्तिगत अधिकारियों के नाम से काटे गये चैक, दावेदारों के अतिरिक्त अन्य व्यक्तियों को बिना किसी अभिव्यक्त प्राधिकार के सौंप दिये गये, जो कि सही नहीं था और इस प्रकार तंत्र के दुरुपयोग की संभावना थी।

सू.प्रौ.वि. ने बताया (अक्टूबर 2004) कि भविष्य में चैक केवल संबंधित कर्मचारियों को ही सौंपे जायेंगे।

5.2.7.4. रोकड़ की औचक जांच

रोकड़ की जांच एक ऐसे प्राधिकारी से कराई जानी थी जो रोकड़ बही के रखरखाव के लिए उत्तरदायी न हो। इस संबंध में रोकड़ बही में एक प्रमाणपत्र भी यह दर्शाते हुये दर्ज किया जाना था कि रोकड़ बही के प्रत्यक्ष सत्यापन के दौरान पाया गया कि बकाया रोकड़, रोकड़ बही में दर्ज बकाया से मिल गया था। तथापि, यह पाया गया कि सू.प्रौ.वि. में वर्ष 2002-03 से 2004-05 की अवधि के दौरान रोकड़ की औचक जांच नहीं की गई थी।

सू.प्रौ.वि. ने बताया (अक्टूबर 2004) कि उप निदेशक (बजट) या उप वित्तीय सलाहकार, नियमित रूप से रोकड़ की औचक जांच किया करेंगे। तथापि मार्च 2005 तक रोकड़ बही की जांच के दौरान पाया गया कि सू.प्रौ.वि. ने यह कार्य वास्तव में शुरू नहीं किया था।

अनुशंसाएं

- ❖ सू.प्रौ.वि. को भारत सरकार द्वारा जारी अनुदेशों की अनुपालना हेतु समुचित आन्तरिक नियंत्रण विकसित करने चाहिए।
- ❖ शीघ्रतिशीघ्र आन्तरिक लेखापरीक्षा स्कंध गठित करना चाहिए तथा वृहद आन्तरिक लेखापरीक्षा नियमावली तैयार की जानी चाहिए।
- ❖ विभिन्न अनुदेशों तथा नियमों के अधीन निर्धारित रजिस्टर अनुरक्षित किए जाने चाहिए तथा उनका अद्यतन किया जाना चाहिए।

शहरी विकास मंत्रालय

एवं

शहरी रोजगार एवं गरीबी उन्मूलन मंत्रालय

भारतम् आरम्भे विहाय

१७

भारतम् आरम्भे विहाय एषः आरम्भः विहाय

5.3 शहरी विकास मंत्रालय और शहरी रोजगार एवं गरीबी उन्मूलन मंत्रालय

5.3.1 संगठनात्मक ढांचा

मई 2004 से शहरी विकास एवं गरीबी उन्मूलन मंत्रालय को दो मंत्रालयों अर्थात्, शहरी विकास मंत्रालय (श.वि.मं.) और शहरी रोजगार एवं गरीबी उन्मूलन मंत्रालय (श.रो.ग.उ.मं.) में द्विभाजित किया गया था। जबकि शहरी विकास मंत्रालय शहरी विकास, शहरी जल-आपूर्ति और स्वच्छता के क्षेत्रों में व्यापक नीति निर्धारण एवं कार्यक्रमों की मानीटरिंग हेतु उत्तरदायी है, शहरी रोजगार एवं गरीबी उन्मूलन मंत्रालय आवास और शहरी गरीबी उन्मूलन से संबंधित मामले संभालता है। जबकि दोनों मंत्रालयों का नेतृत्व पृथक-पृथक सचिव द्वारा किया जाता है जिनके पास सहायता हेतु पृथक-पृथक तीन संयुक्त सचिव होते हैं, शहरी विकास मंत्रालय के सचिव की सहायता के लिए एक अपर सचिव भी था। संयुक्त सचिवों में से एक दोनों मंत्रालयों के वित्तीय सलाहकार (वि.स.) का कार्यभार संभालता था। शहरी विकास के दोनों मंत्रालयों के पास उनके संबद्ध कार्यालय, अधीनस्थ कार्यालय, सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम, सांविधिक और स्वायत्त निकाय उनके नियंत्रणाधीन भी थे। दोनों ही मंत्रालयों के प्रशासन, वित्त और सतर्कता से संबंधित कार्य सामूहिक थे।

5.3.2 वित्तीय प्रबन्धन एवं बजटीय नियंत्रण

तालिका 1 में लेखापरीक्षा में आच्छादित अवधि के दौरान दोनों मंत्रालयों द्वारा निधियों के आबंटन तथा किए गए व्यय का विवरण है।

तालिका 1: आबंटित निधियों की तुलना में वहनित व्यय¹

(करोड़ रु. में)

वर्ष	बजट अनुमान (ब.अ.)		संशोधित अनुमान (सं.अ.)		व्यय		बजट अनुमानों से व्यय की प्रतिशतता	
	योजनागत	योजनेतर	योजनागत	योजनेतर	योजनागत	योजनेतर	योजनागत	योजनेतर
2002-03	1679.51	1418.05	3056.80	1434.58	2778.26	1333.42	165.42	94.03
2003-04	2367.07	1415.38	3426.44	1419.42	3261.00	1283.95	137.76	90.71
2004-05	2342.04	1399.07	3147.06	1409.14	2922.48	1346.95	124.78	96.27

¹ दर्शाये गये आंकड़े दोनों मंत्रालयों से सम्बन्ध रखते हैं।

5.3.2.1 निरंतर बचतें बजट पूर्व अपर्याप्त संवीक्षा की द्योतक थीं

तालिका 2 में दिखायी गयी कुछ योजनाओं पर निरंतर बचतें थीं जो व्यय तथा बजट अनुमान पर नियंत्रण की घटिया मानीटरिंग को दर्शाता था।

तालिका 2: योजनाओं में निरन्तर बचतें

(करोड़ रु. में)

क्र. सं	योजना का नाम	वर्ष	आबंटित निधियां (ब.अ.)	वास्तविक व्यय	बचत	बचत की प्रतिशतता
1.	छोटे व मझौले कस्बों के समेकित विकास की योजना	2002-03 2004-05	105.00 200.00	86.43 148.00	18.57 52.00	18 26
2.	कम लागत सफाई	2002-03 2004-05	30.00 30.00	4.80 20.00	25.20 10.00	84 33
3.	सफाई कर्मियों के पुनर्वास एवं मुक्ति की राष्ट्रीय योजना	2002-03 2003-04 2004-05	80.00 40.00 20.00	40.95 24.27 13.56	39.05 15.73 6.44	49 39 32
4.	ठोस कचरा प्रबन्धन (10 भारतीय वायुसेना हवाई क्षेत्र नगरों के सम्बन्ध में)	2002-03 2003-04	5.00 5.00	0.00 0.99	5.00 4.01	100 80
5.	त्वरित शहरी जल आपूर्ति कार्यक्रम	2002-03	143.00	121.95	21.05	15

5.3.2.2 बजट आबंटनों की तुलना में व्यय का आवधिक प्रवाह:

वित्तीय वर्ष के अंतिम महीनों के दौरान अंधाधुंध व्यय समस्त वित्तीय प्रबंधन पर घटिया नियंत्रण दर्शाता है व व्यय के नियमित प्रवाह को सुनिश्चित करने के प्रभावी मानीटरिंग की कमी का द्योतक है। सामान्य वित्तीय नियमावली 1963 के नियम 63 के अन्तर्गत नोट 3 में प्रावधान है कि विशेष रूप से वित्तीय वर्ष के अंतिम महीनों में अंधाधुंध व्यय को वित्तीय नियमितता का उल्लंघन माना जाएगा। वित्त मंत्रालय ने भी बल दिया है कि एक प्रभावी रोकड़ प्रबन्धन प्रणाली के अन्तर्गत अंतिम तिमाही के दौरान बजट का 33 प्रतिशत से अधिक उपयोग नहीं होना चाहिए। तथापि, 2003-05 के वित्तीय वर्षों के दौरान योजनागत व्यय का प्रवाह अंतिम तिमाही में अंधाधुंध व्यय को दर्शाता है जैसा कि तालिका 3 में दर्शाया गया है:

तालिका 3: वित्तीय वर्ष के अंतिम तिमाही में अंधाधुंध व्यय

(करोड़ रु. में)

वर्ष	कुल व्यय	अप्रैल से दिसम्बर तक का व्यय	अंतिम तिमाही में व्यय अर्थात् जनवरी से मार्च	अंतिम तिमाही में व्यय की प्रतिशतता
2003-2004	4544	2949	1595	35
2004-2005	4269	2579	1690	40

5.3.3 कार्य मानक

मंत्रालयों से केन्द्रीय सचिवालय कार्यालय कार्यविधि नियमावली (के.स.का.का.नि.) के अनुसार अपने दिन प्रतिदिन के कार्य में विभिन्न जांच और नियंत्रण को लागू करने की अपेक्षा की गयी थी। तथापि मंत्रालयों ने के.स.का.का.नि. के पैरा 128 की शर्तों के अनुसार प्रत्येक निष्पादित किये जाने वाले क्रियाकलापों से संबंधित प्राप्त किये जाने वाले महीने-वार लक्ष्यों को दर्शाते हुए कोई वार्षिक कार्य योजना प्रतिपादित नहीं की थी। लेखापरीखा जांच में यह भी प्रकट हुआ कि

- मंत्रालयों ने स्वयं के लिए विभिन्न कार्यकलापों एवं कार्यों से संबंधित विशिष्ट कार्यविधि को प्रलेखित करने हेतु प्रयत्न नहीं किया। अपने कर्मचारियों के प्रभावी कर्तव्य पालन हेतु कोई सूचीकृत कदम या फ्लोचार्टिंग नहीं थी। अतः मंत्रालय द्वारा उसके उद्देश्यों को प्राप्त करने में सामने आए विभिन्न जोखिमों की पहचान करने के पश्चात आंतरिक नियंत्रणों की कोई स्पष्ट समझ नहीं थी।
- के.स.का.का.नि. के पैराग्राफ 151 के अनुसार, प्रत्येक वर्ष के अप्रैल माह में प्रत्येक अनुभाग को उसके द्वारा जारी आदेशों को समयबद्ध तरीके से संकलन/समेकन करना अपेक्षित था। तथापि यह देखा गया कि मंत्रालय में यह कार्यविधि विद्यमान नहीं थी जिसने कार्यकर्ताओं को आदेशों की त्वरित उपलब्धता के लाभ उठाने एवं अनुपालन सुनिश्चित करने से वंचित रखा।
- मंत्रालयों ने निर्गम की गुणवत्ता एवं परिमाण के उपयुक्त कार्य प्रतिमानों एवं मानकों को निर्धारित करने के लिए भी कोई कार्य अध्ययन प्रारम्भ नहीं किया था।

5.3.3.1 समय अनुसूची के पालन पर कमजोर नियंत्रण

के.स.का.का.नि. के अनुसार मामलों के निपटान हेतु समय सीमा निश्चित करनी अपेक्षित थी। तथापि, विभाग ने न तो प्राप्त किये गये तथा निपटाये गये मामलों के अवलोकन हेतु नियंत्रण रिकार्ड का अनुरक्षण किया था और न ही मामलों के शीघ्र निपटान हेतु कोई समय-सीमा निश्चित की थी। प्रबन्धन को नियमित या आवधिक सूचना के लिए उचित प्रणाली भी तैयार नहीं की गई थी और बहुत से अनुभागों द्वारा एक महीने से अधिक निपटान हेतु लम्बित पड़े मामलों का अवस्था-वार विवरण तथा कारण दर्शाते हुये उनके सामयिक निपटान के लिए मानीटरिंग को प्रभावी बनाने के लिए कोई साप्ताहिक/मासिक विवरणी तैयार नहीं की जा रही थी। चयनित मुख्य अनुभागों की नमूना जांच से निम्नलिखित कमियां पाई गयीं:

5.3.3.2 लोक शिकायत प्रकोष्ठ

जून 2004 में लोक शिकायतों को निपटाने के लिए एक पृथक प्रकोष्ठ स्थापित किया गया था। यह पाया गया कि 20 अक्टूबर 2005 तक निपटान हेतु 383 मामले लम्बित थे। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि:

- लम्बित मामलों में से 165 मामले एक वर्ष से अधिक पुराने थे।
- यह सत्यापन करना सम्भव नहीं था कि पिछले समन्वय अनुभाग में निपटान हेतु पड़े सभी मामले हाल ही में स्थापित प्रकोष्ठ में निवारण हेतु स्थानान्तरित कर दिये गये थे क्योंकि औपचारिक कार्यभार सौंपने तथा ग्रहण करने का कोई साक्ष्य उपलब्ध नहीं था।
- मंत्रालय और इसके अधीनस्थ संगठनों में लम्बित शिकायतों की मानीटरिंग नहीं हो रही थी।
- कार्मिक, लोक शिकायतें एवं पेन्शन मंत्रालय द्वारा जारी दिनांक 1 मार्च 1988 के कार्यालय ज्ञापन संख्या 1/पी.एल.सी.वाई./पी.जी.-88(7) के अनुसार अपेक्षित लोक शिकायतों के निवारण की समीक्षा हेतु कोई समीक्षा समिति नहीं थी।

5.3.3.3 संसद इकाई

इस अनुभाग को सभी संसदीय कार्यों के लिये एक केन्द्रीय समन्वय बिन्दु के रूप में कार्य करना था जिसे लोकसभा या राज्यसभा से प्राप्त सभी सूचनाओं को बिना देशी किये सम्बन्धित अधिकारियों/अनुभागों को प्रसारित करने, सभी कागजातों का सामयिक निपटान सुनिश्चित करने एवं यह मानीटरिंग करना था कि लोकसभा व राज्यसभा को दिये गये आश्वासनों को तीन माह की अवधि के भीतर पूरा कर लिया गया है।

यह पाया गया कि लम्बित मामलों के सामयिक निपटान को सुनिश्चित करने हेतु मानीटरिंग नहीं की गई थी और विवरणी डायरी के प्रस्तुतीकरण का चलन नहीं था। 26 अक्टूबर 2005 तक मंत्रालय के पास 148 आश्वासन (लोकसभा में 96 और राज्यसभा में 52) लम्बित थे। इन मामलों में विलम्ब की अवधि अधिकतम 159 महीने तक थी।

5.3.3.4 प्रशासन अनुभाग

व्यय विभाग (वेतन-अनुसंधान इकाई), वित्त मंत्रालय के निर्देशानुसार प्रत्येक तिमाही के समाप्त होने के एक माह के भीतर निर्धारित प्रोफार्मा में केन्द्र सरकार के नियमित सिविल कार्मिकों के वेतन एवं विभिन्न प्रकार के भत्तों पर किये गये वास्तविक व्यय की त्रैमासिक

विवरणी भेजनी अपेक्षित थी। नमूना जांच में प्रकट हुआ कि बहुत से अवसरों पर विवरणी निर्धारित समय के बहुत बाद भेजी गयी थी जैसा कि तालिका 4 में दर्शाया गया है।

तालिका 4: त्रैमासिक विवरणी भेजने में विलम्ब

समाप्त तिमाही	मंत्रालय को प्रस्तुतीकरण की तिथि	प्रस्तुतीकरण में विलम्ब
30 जून 2004	10 अगस्त 2004	एक माह एवं 10 दिन
31 मार्च 2005	28 जून 2005	लगभग तीन माह
30 जून 2005	21 सितम्बर 2005	दो माह एवं 21 दिन
30 सितम्बर 2005	21 नवम्बर 2005	21 दिन

5.3.3.5 अनुभाग/डेस्क एवं अधीनस्थ कार्यालयों का वार्षिक निरीक्षण

के.स.का.का.नि. के पैराग्राफ 135 के अनुसार प्रत्येक अनुभाग /डेस्क का के.स.का.का.नि. के प्रावधानों एवं उसके अंतर्गत जारी किये गये निर्देशों की अनुपालना की सीमा को अभिनिश्चित करने हेतु वर्ष में एक बार निरीक्षण होना चाहिए। का.एं.प्र अधिकारी द्वारा निरीक्षण रिपोर्ट द्वारा प्रकट हुये महत्वपूर्ण बिन्दुओं यदि कोई हों, से सचिव को अवगत कराना अपेक्षित था। इसके अतिरिक्त, उसे प्रत्येक वर्ष 30 अप्रैल तक महत्वपूर्ण उपलब्धियों को प्रशासनिक सुधार और लोक शिकायत विभाग के ध्यान में भी लाना था। मंत्रालयों ने के.स.का.का.नि. के प्रावधानों का अनुसरण नहीं किया क्योंकि 2002-03 से 2004-05 के दौरान किसी भी अनुभाग/डेस्क (जो 2002-03 में 46 से 2004-05 में 48 तक हो गये) का निरीक्षण नहीं किया गया था।

5.3.3.6 कर्तव्यों के आवर्तन पर नीति का अभाव

कार्मिकों के कर्तव्यों का आवर्तन एक महत्वपूर्ण आन्तरिक नियंत्रण है जो कार्मिकों को विभिन्न प्रकार के कार्यों हेतु अभिदर्शित करके उनकी योग्यता बढ़ाता है साथ ही उनकी अपरिहार्यता के प्रभाव को खत्म करने में मदद करता है। यह पाया गया कि मंत्रालयों के पास कार्मिकों के कार्यों के आवर्तन की कोई नीति नहीं थी। स्थानांतरण आवश्यकता के आधार पर किये जा रहे थे। नमूना जांच से प्रकट हुआ कि तीन उच्च श्रेणी क्लर्क, एक अनुभाग अधिकारी, एक सहायक और दो अवर सचिवों को 7 वर्षों से 18 वर्षों तक एक ही जिम्मेदारी सौंपी हुई थी।

लेखापरीक्षा अभ्युक्ति के संदर्भ में मंत्रालय (श.वि.मं.) ने बताया (दिसम्बर 2005) कि संयुक्त सचिव (श.वि.) द्वारा एक प्रस्ताव अनुमोदित किया गया है जो कार्यान्वित किया जाएगा।

5.3.3.7 परिसम्पत्तियों का प्रत्यक्ष सत्यापन न करना

मंत्रालय के अधिकार में सभी प्रत्यक्ष परिसम्पत्तियों की पावती, संरक्षण एवं वर्तमान स्थिति को दर्शाने हेतु नियंत्रण अभिलेखों का अनुरक्षण अपेक्षित था। सामान्य वित्तीय नियमावली

के नियम 116(1) एवं (2) के अनुसार प्रत्यक्ष सत्यापन के अनुसार परिसम्पत्तियों के मूल शेष की स्टॉक रजिस्ट्रों में दर्ज राशि/मात्राओं से तुलना करनी चाहिए जो एक दूसरे से मिलने चाहिए।

लेखापरीक्षा ने पाया कि कोई भी प्रत्यक्ष सत्यापन संचालित नहीं किया गया था। आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा पहले इंगित किए जाने के बावजूद भी मंत्रालयों ने प्रत्यक्ष सत्यापन की प्रणाली को स्थापित नहीं किया जिसकी गैर-मौजूदगी में प्रबंधन उसके पास तथा उसकी सुरक्षित अभिरक्षा में परिसम्पत्तियों की वास्तविक स्थिति से अनभिज्ञ था।

5.3.3.8 पुस्तकालय अभिलेख

सामान्य वित्तीय नियमावली के नियम 116(2) के अंतर्गत उन पुस्तकालयों का जिनमें 20,000 की संख्या से अधिक पुस्तकें हों, तीन वर्ष से कम अन्तराल में सम्पूर्ण प्रत्यक्ष सत्यापन तथा उन पुस्तकालयों का जिनमें 50,000 की संख्या से अधिक पुस्तकें हो, पांच वर्ष से कम अन्तराल में किताबों का नमूना प्रत्यक्ष सत्यापन किया जाना चाहिए। जहां नमूना सत्यापन में असामान्य या अनुचित कमियाँ प्रकट हों, वहां सम्पूर्ण सत्यापन होना चाहिए था। अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि:

- आन्तरिक लेखापरीक्षा स्कंध द्वारा अनेक अवसरों पर इंगित किए जाने के बावजूद भी 1988-89 से पुस्तकालय के स्टॉक का प्रत्यक्ष सत्यापन नहीं हुआ था।
- मंत्रालय में पुस्तकों के चयन एवं खरीद हेतु कोई क्रय समिति नहीं बनाई गई थी। पुस्तकें अधिकारियों/स्टाफ के द्वारा प्राप्त मांग-पत्रों के आधार पर खरीदी गई थी और फिर उन्हें मांगकर्ताओं को जारी करने हेतु पुस्तकालय को भेजा गया था। क्रय अनुभाग द्वारा मांग-पत्रों एवं पुस्तकालय दस्तावेजों के बीच कोई मिलान नहीं किया गया था जिससे यह सुनिश्चित हो सके कि सभी खरीदी गयी पुस्तकें वास्तविक रूप से स्टॉक में ले ली गयीं थीं।

5.3.4 आन्तरिक लेखापरीक्षा

आंतरिक लेखापरीक्षा सामान्यतः सभी नियंत्रणों के नियंत्रण के रूप में वर्णित की जाती है। यह न केवल यह जांच करती है कि एक संगठन के कार्यकलापों के विभिन्न पहलुओं हेतु नियंत्रण प्रणाली निर्धारित की जा चुकी है बल्कि यह भी सुनिश्चित करती है कि नियंत्रण प्रभावी भी थे या नहीं। मंत्रालय की आन्तरिक लेखापरीक्षा दिल्ली (उत्तर, उत्तर पूर्व एवं देश के केन्द्रीय हिस्सों के कार्यालयों के लिए) एवं चेन्नई (महाराष्ट्र एवं दक्षिण के कार्यालयों के लिए) में स्थित दो कार्यालयों के द्वारा मुख्य लेखा नियंत्रण की देखरेख में प्रधान लेखाधिकारी द्वारा संचालित की जाती है।

5.3.4.1 आन्तरिक लेखापरीक्षा स्टाफ को अपर्याप्त प्रशिक्षण

मंत्रालयों के कार्यों के विभिन्न पहलुओं जिनमें बजट एवं लेखा शामिल है, की संबंधित नियमों एवं आदेशों के संदर्भ में दक्ष जांच के लिए यह आवश्यक है कि आन्तरिक लेखापरीक्षा स्कंध (आ.ले.स्कं.) के स्टाफ में वे कर्मचारी हों जो उचित रूप से योग्य एवं प्रशिक्षित हों। यह भी आवश्यक है कि ऐसे स्टाफ को, उनकी जानकारी तथा निपुणता के उन्नयन हेतु उनको सेवा काल में आवधिक प्रशिक्षण कार्यक्रमों में भेजा जाए। आं.ले.स्कं. के स्टाफ की निपुणता के उन्नयन हेतु लेखापरीक्षा ने कोई विशिष्ट प्रशिक्षण कार्यक्रम नहीं पाया।

5.3.4.2 लेखापरीक्षा योजना

आंतरिक लेखापरीक्षा ने लेखापरीक्षा हेतु अपने लेखापरीक्षा अधिकार क्षेत्र में आने वाली 447 इकाइयों की पहचान की। सिविल लेखा नियमावली के प्रावधानों के अनुसार आं.ले.स्कं. के अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाली सभी इकाइयों का सामान्यतः वार्षिक निरीक्षण होना था। तथापि आं.ले.स्कं. का स्वीकृत स्टाफ अपर्याप्त समझा गया तथा स्कंध के द्वारा 2002-03, 2003-04 एवं 2004-05 के दौरान क्रमशः 104, 132 एवं 126 इकाइयों की लेखापरीक्षा की गयी। यह पाया गया कि कोई भी लेखापरीक्षा योजना जोखिम की अवधारणा के आधार पर प्रलेखित नहीं की गयी थी और केवल उस तिथि को चयन की कसौटी माना गया जिस तिथि पर अंतिम इकाई की लेखापरीक्षा हुई थी।

5.3.4.3 योजनाओं एवं सा.क्षे.उ. की आन्तरिक लेखापरीक्षा

राष्ट्रीय स्तर पर कई केन्द्रीय सेक्टर और केन्द्र प्रायोजित योजनाएं कार्यान्वित की जा रही थीं। इन कार्यक्रमों का वित्तपोषण मुख्यतः मंत्रालय द्वारा किया गया था जिन पर मंत्रालयों के योजनागत आबंटन का लगभग 70 प्रतिशत परिव्यय किया गया था। तथापि, ये कार्यक्रम आन्तरिक लेखापरीक्षा की सीमा क्षेत्र से बाहर रखे गये थे। मंत्रालय के अन्तर्गत सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों और अनुदान प्राप्त संस्थान/स्वायत्त निकाय जैसे शहरी कला आयोग, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड, शहरी मामलों का राष्ट्रीय संस्थान एवं हिन्दुस्तान प्रीफैब लिमिटेड की लेखापरीक्षा आंतरिक लेखापरीक्षा के अधिकार क्षेत्र से बाहर रखी गई थी, जबकि अनुदानों, ऋणों एवं अग्रिम की एक बड़ी राशि इन उपक्रमों एवं स्वायत्त निकायों को दी गई थी। 10 सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों/स्वायत्त निकायों में से केवल दो इकाइयों नामतः भवन सामग्री प्रौद्योगिकी प्रोत्साहन परिषद तथा राष्ट्रीय सहकारी आवास संघ की लेखापरीक्षा 2004-05 के दौरान आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा की गई थी।

5.3.4.4 आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा की गई अभ्युक्तियों की अनुपालना की निष्प्रभावी मानीटरिंग

मंत्रालयों ने कमियों को सुधारने और आन्तरिक लेखापरीक्षा की अभ्युक्तियों के अनुपालन हेतु कोई प्रभावी कार्रवाई नहीं की थी। सितम्बर 2005 तक आन्तरिक लेखापरीक्षा की 10,328 लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों का अनुपालन नहीं हुआ था। तालिका 5 दर्शाती है कि प्रत्येक वर्ष के दौरान निपटान किए गए पैराओं की अपेक्षा जोड़े गये पैराओं की संख्या अधिक थी जो इस महत्वपूर्ण कार्य को उपयुक्त महत्व न दिए जाने को दर्शाता था।

तालिका 5: आन्तरिक लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों की स्थिति

वर्ष	अथशेष		जोड़े गये		निपटान हुए		अन्त शेष
	नि.रि. की सं.	पैराओं की सं.	नि.रि. की सं.	पैराओं की सं.	नि.रि. की सं.	पैराओं की सं.	
2002-03	116	7637	104	5948	104	5338	8247
2003-04	104	8247	132	7252	132	5780	9719
2004-05	132	9719	126	4148	126	3539	10328

आगे यह भी पता चला कि आं.ले.स्कं. द्वारा इंगित अनियमिताएं बनी हुई थी। मंत्रालयों की आन्तरिक लेखापरीक्षा से संबंधित पिछली तीन निरीक्षण रिपोर्टों की समीक्षा से प्रकट हुआ कि संबंधित इकाइयों द्वारा कमियों को सुधारने विशेषकर नियंत्रण को मजबूत बनाने हेतु प्रयास कम थे। त्रुटिपूर्ण नियंत्रण को दर्शाने वाली तथा निरंतर बनी रहने वाली अनियमिताओं में से कुछ निम्नलिखित हैं:

- स्टॉक रजिस्टर का अनुरक्षण न होना एवं स्टॉक का प्रत्यक्ष सत्यापन न कराना।
- समूह 'घ' स्टाफ के सामान्य भविष्य निधि खातों को उचित फार्म में अनुरक्षित न कराना।
- छुट्टी यात्रा रियायत अग्रिम के रजिस्टर का अनुरक्षण न करना।

5.3.5 प्रशासनिक नियंत्रण

5.3.5.1 जनशक्ति प्रबन्धन एवं नियंत्रण

विभाग की स्वीकृत संख्या की तुलना में कार्यरत कर्मचारियों की लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि मार्च 2005 तक 35 पद, जो एक वर्ष से अधिक समय से रिक्त पड़े थे, को समाप्त नहीं किया गया था जैसा कि दिनांक 16 मई 2001 के का.प्र.वि. के का.ज्ञा.सं. 2/8/2001-पी.आई.सी. द्वारा परिचालित सरकार के निर्देशानुसार अपेक्षित था।

5.3.5.2 सेवा पुस्तिकाओं की समीक्षा नहीं की गई

भारत सरकार के निर्णय, उप नियम (सी.सी.एस.(पेंशन) नियमावली 1972 के नियम 32 के नीचे 10) में प्रावधान है कि एक सरकारी कर्मचारी को उसके 25 वर्ष का सेवाकाल पूरा करने पर या उसकी सेवा निवृत्ति होने में पांच वर्ष शेष रहने पर, जो भी पहले हो, कार्यालयाध्यक्ष अर्हक सेवा निर्धारण हेतु ऐसे कर्मचारियों द्वारा प्रदान की गई सेवा का सत्यापन करेगा। सेवा पुस्तिकाओं की समीक्षा के समय यह देखा गया कि कर्मचारियों की 15 सेवा पुस्तिकाएँ जो 25 वर्ष का सेवाकाल पूरा कर चुके थे, सत्यापन के लिए लंबित थीं। इन मामलों में विलम्ब की अवधि अधिकतम 56 माह तक थी।

आ.सं.अ. को यह सुनिश्चित करना था कि प्रत्येक विशिष्ट मामले नामतः उपदान, सा.भ.नि., के.स.क.सा.बी.यो. इत्यादि के लिए नामांकन प्राप्त कर लिया गया है। तथापि, यह देखा गया कि मंत्रालय द्वारा ऐसे किसी भी रजिस्टर का अनुरक्षण नहीं किया गया था।

5.3.5.3 नियंत्रण रजिस्ट्रों का अनुचित अनुरक्षण/अनुरक्षण नहीं होना

प्रभावी आंतरिक नियंत्रण के लिए विभिन्न नियंत्रण रजिस्ट्रों का रखरखाव एक महत्वपूर्ण तत्व है। मंत्रालय के अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि निम्न नियंत्रण रजिस्टर, जो कि विभाग द्वारा किये गये व्यय पर रोक लगाने के लिए अपेक्षित थे या तो अनुरक्षित नहीं किए गए थे या निर्धारित फार्म में अनुरक्षित नहीं किए गए थे।

5.3.5.4 छुट्टी यात्रा रियायत एवं यात्रा भत्ता अग्रिम रजिस्टर

छु.या.रि. रजिस्टर में संस्वीकृति संख्या, निकासी की तिथि, वापसी यात्रा की समाप्ति, प्रस्तुतीकरण और लगाए गए दण्ड स्वरूप ब्याज से संबंधित कॉलम पूर्ण नहीं किए गए थे। या.भ. अग्रिम रजिस्टर का रखरखाव भी उचित ढंग से नहीं किया गया था क्योंकि अग्रिम लेने की तिथि, यात्रा का स्थान, समायोजन की तिथि, किसी प्रकार का विलंब और लगाए गए दण्ड इत्यादि से संबंधित कॉलम नहीं भरे गये थे।

5.3.5.5 बिल रजिस्टर

प्राप्ति एवं भुगतान नियमावली के नियम 34 के नीचे नोट सं 1 के अनुसार, उन सभी कार्यालयाध्यक्षों को जिन्हें उनके द्वारा हस्ताक्षरित बिलों पर पैसा निकालने के लिए प्राधिकृत किया गया है, फार्म जी.ए.आर. 9 में बिल रजिस्टर अनुरक्षित करना चाहिए। रजिस्टर की सक्षम प्राधिकारी द्वारा मासिक समीक्षा की जानी चाहिए और समीक्षा के परिणाम उस पर रिकार्ड किए जाने चाहिए जिससे झूठे/फर्जी बिलों को भुगतान हेतु प्रस्तुत करने से रोका जा सके। तथापि अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि यद्यपि फार्म जी.ए.आर. 9 में बिल रजिस्टर बनाया तो गया था परन्तु पिछले तीन वर्षों के दौरान रजिस्टर की कभी भी समीक्षा नहीं की गई थी जिससे कपटपूर्ण बिलों के सम्भावित प्रयोग का पता न लग पाने का खतरा था।

5.3.5.6 रसीद बही का स्टॉक रजिस्टर

प्राप्ति एवं भुगतान नियमावली के नियम 22 से 24 के अनुसार रसीद बही का स्टॉक रजिस्टर अनुरक्षित किया जाना चाहिए और स्टॉक एकाउण्ट का अंत शेष कार्यालयाध्यक्ष द्वारा आवधिक रूप से सत्यापित किया जाना चाहिए तथा स्टॉक रजिस्टर में इस आशय का प्रमाण पत्र रिकार्ड किया जाना चाहिए। तथापि यह देखा गया कि मंत्रालय द्वारा रसीद बही का लेखा जोखा नहीं रखा गया था जिससे जाली रसीद बहियों के प्रयोग की संभावना का पता न लग पाने का काफी खतरा था।

5.3.5.7 दोहरी कुंजियों के रजिस्टर की समीक्षा न होना

प्राप्ति एवं भुगतान नियमावली के नियम 13 के अनुसार दोहरी कुंजियों का रजिस्टर जिसमें उन प्राधिकारियों का विवरण हो जिनके पास वे रखी गई हैं, बनाया जाना चाहिए। वर्ष में एक बार, अप्रैल माह में कुंजियों को जाँच के लिए भेजा जाना चाहिए तथा मोहरबंद लिफाफे में उन प्राधिकारियों को वापिस की जानी चाहिए, जिन के पास वे होनी चाहिए तथा रजिस्टर में एक नोट दर्ज होना चाहिए कि कुंजियों का निरीक्षण कर लिया गया था तथा उन्हें जाँच में सही और वास्तविक पाया गया था तथा नामांकित प्राधिकारियों को वापिस भेज दिया गया था। इसी प्रकार, किसी भी अवसर पर जब भी तिजोरी खोलने के लिए कुंजिया प्राप्त की गई हों तथा नामांकित प्राधिकारियों के पास कुंजिया रखवाने के लिए पुनः मोहरबंद की गई हों, की तिथि के संबंध में रजिस्टर में प्रविष्टि की जानी चाहिए। यह देखा गया कि दोहरी कुंजियों के रजिस्टर का मंत्रालय द्वारा इस तरह का कोई भी सत्यापन नहीं किया गया था।

5.3.5.8 अनुदानों के उपयोग की निगरानी के लिए नियंत्रण क्रियाविधि

सा.वि.नि. के नियम 151(1) के अनुसार सम्बन्धित प्रशासनिक विभाग को उन विभिन्न निकायों एवं प्राधिकरणों जिन्हे अनुदान दिए गए थे, के वार्षिक लेखापरीक्षित लेखाओं और उपयोग प्रमाण-पत्रों की जांच करनी चाहिए जिससे अनुवर्ती वित्तीय वर्ष में उनके दावों को स्वीकार करने से पूर्व यह सुनिश्चित किया जा सके कि पूर्व वर्ष में दिए गए अनुदानों का उचित उपयोग किया गया था। तथापि नमूना जांच में देखा गया कि दिनांक 14 अक्टूबर 2005 तक वर्ष 1983-84 से 2003-04 की अवधि में 685 करोड़ रु. की राशि के 254 उपयोग प्रमाण-पत्र विभिन्न निकायों/प्राधिकरणों से लंबित थे। यह दर्शाता है कि निकायों/प्राधिकरणों की कार्य प्रणालियों की मानीटरिंग के लिए नियंत्रण कमजोर थे।

5.3.6 लेखाकरण नियंत्रण

5.3.6.1 व्यय के आंकड़ों का मिलान

प्रत्येक मंत्रालय में जहां अनुदान से संबंधित भुगतानों को पूर्णतया प्रधान लेखाधिकारी (प्र.ले.) द्वारा संभाला जाता है, वहाँ प्र.ले. को निर्धारित प्रोफार्मा में उन विभागाध्यक्षों को जो मंत्रालय को मिले कुल अनुदान के प्रति व्यय को नियंत्रित करने के लिए उत्तरदायी हैं, मासिक विवरणी भेजनी अपेक्षित होती है, जिसमें विभिन्न लेखा शीर्षों में बजट व्यवस्था की तुलना में व्यय दिखाया जाता है। प्र.ले. द्वारा प्रेषित किए गए आंकड़ों का मिलान विभागाध्यक्षों द्वारा जी.एफ.आर. 12 फार्म में समेकित आंकड़ों से किया जाना चाहिए तथा कोई अन्तर पाये जाने पर विभागाध्यक्ष को मामला संबंधित प्र.ले. से उठाना चाहिए। विभागाध्यक्ष द्वारा प्र.ले. को तिमाही के आंकड़ों की शुद्धता को प्रमाणित करते हुए एक त्रैमासिक प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करना चाहिए।

यह देखा गया कि मंत्रालय द्वारा प्र.ले. और आ.सं.अ. द्वारा दर्ज किए गए खर्च के आंकड़ों का मिलान नहीं किया जा रहा था। मार्च 2004 और मार्च 2005 माह से सम्बन्धित आंकड़ों की पुष्टि भी संबंधित फाइलों में नहीं पाई गई थी। कुछ मामलों में, आंकड़ों की पुष्टि मासिक आधार पर करने की बजाय मंत्रालयों ने 3 से 4 महीनों की समेकित पुष्टि एक साथ भेज दी थी। आगे देखा गया कि दो मामलों² में संबंधित शीर्ष में गलत राशि दर्ज की गई थी। यह विसंगति क्रमशः दो से चार माह की अवधि के बाद ही प्रकाश में आई। 21 मामलों में व्यय को संबंधित शीर्ष में दर्ज नहीं किया गया था। यह विसंगति भी दो माह से भी अधिक समय के बाद सामने आई।

5.3.6.2 रोकड़ बही का अनुरक्षण

रोकड़ बही सबसे आधारभूत और मूल लेखाकरण अभिलेख है। लेखा परीक्षा अवधि में मंत्रालयों की रोकड़ बही की संवीक्षा में निम्नलिखित त्रुटियां प्रकट हुईं:

- सचिवालय द्वारा रोकड़ शेष की अक्सर औचक जाँच नहीं की गई जो गबन की संभावनाओं को कम करने का एक प्रभावी आंतरिक नियंत्रण यंत्र है। उदाहरण के लिए अक्टूबर 2002 से जनवरी 2003 और सितम्बर 2004 से मार्च 2005 तक कोई औचक जाँच नहीं की गई थी।
- सा.वि.नि. के नियम 270 के अनुसार, प्रत्येक सरकारी कर्मचारी जिसे रोकड़ की अभिरक्षा का कार्य सौंपा है, उसे सरकार के विभाग अथवा प्रशासक द्वारा निर्धारित की गई राशि के लिए प्रतिभूति देनी होती है और एक प्रतिभूति पत्र निष्पादित करना

² एक मामले में वास्तविक राशि 13155 रु की बजाय 10287 रु. क्रेडिट किए गए (नवम्बर 2003)। दूसरे मामले में, 10795रु. की बजाय 2955रु. क्रेडिट किए गए (जुलाई 2004)।

होता है जिसमें उन शर्तों का वर्णन होता है जिसके अन्तर्गत सरकार प्रतिभूति रखेगी तथा अन्ततया उसे वापिस या विनियोग करेगी। संगत अभिलेखों की संवीक्षा में प्रकट हुआ कि रोकड़िया जिसे रोकड़ की अभिरक्षा सौंपी गई थी, उसने 13 नवम्बर 2003 से 29 सितम्बर 2004 तक की अवधि के लिए प्रतिभूति प्रस्तुत नहीं की थी।

- रोकड़ बही के योग की जांच रोकड़ बही लिखने वाले व्यक्ति के अलावा किसी अन्य व्यक्ति द्वारा की जानी अपेक्षित है। तथापि, यह पाया गया कि मंत्रालय इस पद्धति का पालन नहीं कर रहे थे क्योंकि रोकड़ बही का योग रोकड़िया द्वारा ही किया जा रहा था।

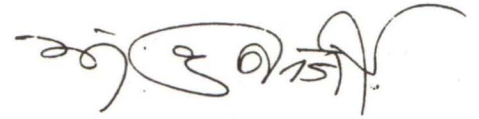
अनुशंसायें

- ❖ मंत्रालय को केन्द्रीय सचिवालय कार्यालय कार्यविधि नियमावली के प्रावधानों के अनुसार, मामलों का समय पर निपटान सुनिश्चित करने के लिए प्रत्येक अनुभाग/डेस्क का वर्ष में एक बार निरीक्षण करने के अतिरिक्त, कार्य मानकों एवं प्रतिमानों को निर्धारित करने का विचार करना चाहिए।
- ❖ मंत्रालय के पास अपने अधिकारियों तथा स्टाफ के कर्तव्यों के आवर्तन पर एक सुस्पष्ट नीति होनी चाहिए तथा उसे प्रभावी ढंग से कार्यान्वित किया जाना चाहिए।
- ❖ मंत्रालय को सभी प्रत्यक्ष सम्पत्तियों को अभिलेखित व अद्यतन करने के लिए एक क्रियाविधि संस्थापित करनी चाहिए तथा आवधिक प्रत्यक्ष सत्यापन के लिए व्यवस्था करनी चाहिए।
- ❖ आंतरिक लेखापरीक्षा को लेखापरीक्षा योजना, जोखिम प्रबंधन आदि पर विशिष्ट प्रशिक्षण द्वारा मजबूत किया जाना चाहिए।
- ❖ मंत्रालय, आंतरिक लेखापरीक्षा रिपोर्टों को, निर्वन्त्रण के औजार के रूप में उपयोग कर सकता है तथा उसमें इंगित की गई त्रुटियों पर समयबद्ध व सतत कार्रवाई को सुनिश्चित कर सकता है।
- ❖ सहायता अनुदान रजिस्टर नियमित आधार पर अनुरक्षित किया जाना चाहिए तथा विभिन्न निकायों से समय पर उपयोग प्रमाण-पत्र प्राप्त करने को मानीटर करने के लिए प्रभावी रूप से इसका इस्तेमाल किया जाना चाहिए।

6. निष्कर्ष

स्वास्थ्य और सूचना प्रौद्योगिकी विभागों तथा शहरी विकास और शहरी रोजगार एवं गरीबी उन्मूलन मंत्रालयों में आन्तरिक नियंत्रण कमजोर एवं निष्प्रभावी थे। संस्थापित आन्तरिक नियंत्रण प्रलेखित नहीं किए गए थे तथा केन्द्रीय सचिवालय कार्यालय कार्यविधि नियमावली के प्रावधानों और भारत सरकार के निर्देशों का पालन नहीं किया गया था। बजटीय नियंत्रण, जो निधियों के अनुचित उपयोग को रोकने का एक आवश्यक यंत्र है, कमजोर था। जनशक्ति प्रबंधन में कमियां थी तथा परिसम्पत्तियों पर नियंत्रण सुनिश्चित करने की प्रणालियां भी कमजोर थीं क्योंकि नियमित अवधि में परिसम्पत्तियों का प्रत्यक्ष सत्यापन नहीं किया गया था। नियंत्रण-रजिस्ट्रों के अनुरक्षण संबंधी निर्धारित प्रक्रियाओं का पालन भी नहीं हुआ था। अप्रशिक्षित स्टाफ, अपर्याप्त लेखापरीक्षा योजना तथा कमजोर अनुसरण के कारण आन्तरिक लेखापरीक्षा स्कंध कमजोर था।

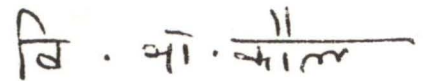
नई दिल्ली
दिनांक: 7 मार्च 2006



(डॉ. अं.कु. बनर्जी)
महानिदेशक लेखापरीक्षा
केन्द्रीय राजस्व

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 8 मार्च 2006



(विजयेन्द्र नाथ कौल)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

