अध्याय–V

वित्तीय प्रबंधन और आंतरिक नियंत्रण

अध्याय–V

वित्तीय प्रबंधन और आंतरिक नियंत्रण

विशेष योग्यजनों के कल्याण के लिए विशेषकर राज्य में विशेष योग्यजन के लिए चलाई जा रही योजनाओं में बजटीय निधियों का उपयोग अपर्याप्त पाया गया । निदेशालय, विशेष योग्यजन में पर्याप्त समर्पित कर्मचारियों की कमी थी जो विशेष योग्यजनों से संबंधित कार्यक्रमों और गतिविधियों के संबंध में इसके प्रभावी क्रियान्वयन में बाधक था ।

जिला अधिकारियों ने गैर सरकारी संगठनों का तिमाही/मासिक निरीक्षण नहीं किया ।

5.1 वित्तीय प्रबंधन

2016-21 के दौरान, विशेष योग्यजनों के कल्याण के लिए विभिन्न योजनाओं और कार्यक्रमों के तहत निदेशालय, विशेष योग्यजन को बजट के माध्यम से राशि ₹ 286.79 करोड़ (भारत सरकारः ₹ 84.93 करोड़ तथा राजस्थान सरकारः ₹ 201.86 करोड़) आवंटित की गई थी । इसमें से, यह पाया गया कि निदेशालय ने ₹ 246.46 करोड़ (85.94 प्रतिशत) का उपयोग कर लिया था । वर्ष 2016-21 के दौरान बजट आवंटन एवं व्यय का विवरण **तालिका 3** में दर्शाया गया हैः

तालिका 3

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट आवंटन			व्यय		
	योजना[57]/ केंद्रीय सहायता	गैर-योजना/ राज्य निधि	कुल	योजना/ केंद्रीय सहायता	गैर-योजना/ राज्य निधि	कुल *(प्रतिशत)*
2016-17	22.41	10.06	32.47	19.25	9.71	28.96 (*89.19*)
2017-18	7.00	55.87	62.87	0.47	50.84	51.31 (*81.61*)
2018-19	32.00	41.00	73.00	21.98	39.49	61.47 (*84.21*)
2019-20	11.94	46.12	58.06	4.14	44.25	48.39 (*83.34*)
2020-21	11.58	48.81	60.39	8.63	47.70	56.33 (*93.27*)
कुल	**84.93**	**201.86**	**286.79**	**54.47**	**191.99**	**246.46 *(85.94)***

स्रोतः निदेशालय विशेष योग्यजन द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना ।

तालिका विशेष योग्यजनों के कल्याण के लिए धन के कम उपयोग को इंगित करती है क्योंकि 2016-21 की अवधि के दौरान पांच में से चार वर्षों में बचत 10 प्रतिशत से अधिक रही ।

57 2017-18 से योजना/गैर योजना का वर्गीकरण समाप्त कर दिया गया है ।

2016-21 के दौरान राज्य सरकार द्वारा निदेशालय, विशेष योग्यजन के माध्यम से चलाई जा रही योजनाओं में निधियों के उपयोग की भी लेखापरीक्षा द्वारा जांच की गई थी। विवरण नीचे **तालिका 4** में दिया गया है:

तालिका 4

(₹ करोड़ में)

क्रम संख्या	योजना का नाम	बजट आवंटन	वास्तविक व्यय	बचत
1	संयुक्त सहायता अनुदान योजना	27.06	22.81	4.25
2	विशेष योग्यजन छात्रवृत्ति योजना	0.63	0.44	0.19
3	मुख्यमंत्री विशेष योग्यजन स्वरोजगार योजना	25.17	23.32	1.85
4	विशेष योग्यजन सुखद दांपत्य जीवन योजना	6.03	5.64	0.39
5	विशेष योग्यजन चिन्हीकरण योजना	5.78	4.42	1.36
6	पेंशन धारक विशेष योग्यजन को स्व-व्यवसाय योजना के लिए एकमुश्त वित्तीय सहायता	0.00[58]	0.00[58]	0.00
7	विशेष योग्यजन अनुप्रति योजना	0.18	0.13	0.05
8	आस्था योजना	0.09	0.04	0.05
9	विशेष योग्यजन राज्य स्तरीय पुरस्कार योजना	0.43	0.43	0.00
10	पोलियो सुधार शिविर	0.00	0.00	0.00
11	विशेष योग्यजन स्वरोजगार और प्रशिक्षण योजना	0.00	0.00	0.00
12	विशेष योग्यजन खेलकूद योजना	0.50	0.24	0.26

स्रोतः निदेशालय विशेष योग्यजन द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना।

तालिका से यह देखा जा सकता है कि वर्ष 2016-21 के दौरान राजस्थान सरकार द्वारा संचालित निम्नलिखित दो योजनाओं पर कोई व्यय नहीं किया गया।

अ. *पोलियो सुधार शिविर*

ब. *विशेष योग्यजन स्वरोजगार एवं प्रशिक्षण योजना*

इसके अलावा निम्न में केवल नाममात्र व्यय किया गया था

स. *स्व-व्यवसाय के लिए पेंशन धारकों को एकमुश्त वित्तीय सहायता (2016-17 के दौरान ₹ 0.15 लाख)*

58 2016-17 के दौरान ₹ 0.15 लाख व्यय किए गए।

द. *आस्था योजना (2020-21 के दौरान ₹ 3.67 लाख)*

राजस्थान सरकार ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए अवगत कराया (नवम्बर 2022) कि विशेष योग्यजनों से आवेदन पत्र प्राप्त नहीं होने के कारण योजनाओं पर कोई व्यय नहीं किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग को योजनाओं के संबंध में विशेष योग्यजनों के बीच सरकारी योजनाओं के अन्दर जागरूकता बढ़ाने और जागरूकता अभियान के माध्यम से विशेष योग्यजनों की भागीदारी को बढ़ाने के लिए अधिक प्रयास करने की आवश्यकता है।

निधियों का कम उपयोग इस तथ्य से भी स्पष्ट है कि भारत सरकार से विशिष्ट उद्देश्यों के लिए प्राप्त निधियों का भी निदेशालय, विशेष योग्यजन द्वारा पर्याप्त रूप से उपयोग नहीं किया गया था। नीचे दो उदाहरण दिए गए हैं:

(अ) भारत सरकार ने 2017-18 के दौरान विशेष योग्यजनों की दिव्यांगता के प्रमाणीकरण के लिए सूचना प्रौद्योगिकी (सूप्रौ) अवसंरचना के लिए ₹ 0.12 करोड़ जारी किए, जिसे राजस्थान सरकार द्वारा आगे राज्य के 12 जिलों को जारी किया गया। हालांकि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि इस राशि का उपयोगिता प्रमाण-पत्र (उप्र) भारत सरकार को मार्च 2021 तक अर्थात अनुदान जारी होने के तीन साल से अधिक समय तक प्रेषित नहीं किया गया था।

राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए अवगत कराया (नवम्बर 2022) कि संबंधित जिलों को उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करने के निर्देश जारी कर दिये गये हैं तथा उपयोगिता प्रमाण-पत्र केवल तीन जिलों डूंगरपुर, जालौर एवं बाड़मेर से ही प्राप्त हुए हैं।

(ब) भारत सरकार ने राजस्थान रेजिडेंशियल एजुकेशनल इंस्टीट्यूशंस सोसाइटी (राईस), जयपुर को विशेष योग्यजनों की दिव्यांगता के प्रमाणीकरण के लिए सूचना प्रौद्योगिकी (सूप्रौ) अवसंरचना के क्रय के लिए जनवरी 2019 में ₹ 0.21 करोड़ जारी किए। राजस्थान सरकार को यह राशि राज्य के 21 जिलों को जारी करनी थी। हालाँकि, लेखापरीक्षा ने देखा कि धनराशि जिलों को जारी नहीं की गई थी और इसके बजाय मार्च 2021 तक अर्थात दो साल से अधिक समय व्यतीत होने के बाद भी राईस के बैंक खाते में पड़ी थी। अभिलेखों की आगे संवीक्षा में पाया गया कि विभाग राशि के हस्तांतरण के लिए जिले में संबंधित प्राधिकारियों के बैंक खाता विवरण प्राप्त करने का प्रयास कर रहा था।

उपनिदेशक, निदेशालय विशेष योग्यजन ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए अवगत कराया (अप्रैल 2022) कि भारत सरकार से प्राप्त निधियों का सूचना प्रौद्योगिकी अवसंरचना की खरीद पर व्यय करने के लिए योजना तैयार की जाएगी।

5.2 मानव संसाधन प्रबंधन

राजस्थान विशेष योग्यजन नीति, 2012 का क्लॉज़ 11 प्रावधित करता है कि विशेष योग्यजनों से संबंधित कल्याणकारी योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए एक अधिकारी को पुनर्वास प्रबंधन में प्रशिक्षित पर्याप्त सहायक कर्मचारियों के साथ जिला स्तर पर तैनात किया जाएगा ।

निदेशालय विशेष योग्यजन और आठ नमूना जांच किए गए जिलों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि:

(i) विशेष योग्यजनों से संबंधित कार्यों जैसे दिव्यांगजन अधिकार अधिनियम के प्रावधानों के कार्यान्वयन और विशेष योग्यजनों के कल्याण के लिए भारत सरकार और राजस्थान सरकार की विभिन्न योजनाओं आदि के निष्पादन के लिए जिला अथवा निचले स्तर पर निदेशालय, विशेष योग्यजन का कोई समर्पित कर्मचारी नहीं था । इन उद्देश्यों के लिए, निदेशालय, विशेष योग्यजन सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता विभाग के जिला कार्यालयों पर निर्भर है जिनमें पहले से ही कर्मचारियों की कमी है क्योंकि आठ नमूना जांच किए गए जिलों में इनके जिला कार्यालयों में रिक्तियां 18.18 प्रतिशत से 47.06 प्रतिशत के बीच थीं । इसे इस तथ्य के मध्यनजर देखे जाने की आवश्यकता है कि 'विशेष योग्यजनों के कल्याण के लिए विशाल क्षेत्र'[59] में केंद्रित हस्तक्षेप के लिए अक्टूबर 2011 में विशेष योग्यजनों के लिए एक अलग निदेशालय की स्थापना की गई थी ।

जमीनी स्तर पर समर्पित और पर्याप्त कर्मचारियों की कमी एक विशिष्ट निदेशालय की स्थापना के उद्देश्य को विफल करती है और विशेष योग्यजनों के कल्याण के लिए आवश्यक विशेष ध्यान को बाधित करती है ।

(ii) सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता विभाग ने खण्ड स्तर पर ब्लॉक सामाजिक सुरक्षा अधिकारियों का कार्यालय स्थापित (जनवरी 2018) किया और विशेष योग्यजनों से संबंधित दो योजनाओं यथा मुख्यमंत्री विशेष योग्यजन स्वरोजगार योजना और विशेष योग्यजन सुखद दांपत्य जीवन योजना सहित छः योजनाओं के कार्यान्वयन से संबंधित कार्य ब्लॉक सामाजिक सुरक्षा अधिकारियों को सौंपा (अप्रैल 2018) । अतिरिक्त निदेशक, सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता विभाग से प्राप्त जानकारी की लेखापरीक्षा संवीक्षा (नवंबर 2021) में पाया गया कि ब्लॉक सामाजिक सुरक्षा अधिकारी के 295 स्वीकृत पदों के विरुद्ध मार्च 2021 तक केवल 129 ब्लॉक सामाजिक सुरक्षा अधिकारी (43.73 प्रतिशत) पदस्थापित थे । आगे यह देखा गया कि मार्च 2021 तक राज्य के 4 जिलों[60] में एक भी

59 https://dsap.rajasthan.gov.in/home.aspx

60 राजसमंद, कोटा, जालौर और बारां ।

ब्लॉक सामाजिक सुरक्षा अधिकारी कार्यरत नहीं था जबकि दस जिलों[61] में केवल 1 ब्लॉक सामाजिक सुरक्षा अधिकारी कार्यरत था।

आठ नमूना जांच किए गए जिलों के चयनित 16 खंडों की लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि जिन खंडों में ब्लॉक सामाजिक सुरक्षा अधिकारी के पद रिक्त थे, उन्हें संबंधित जिले के अन्य ब्लॉक सामाजिक सुरक्षा अधिकारी को अतिरिक्त रूप से आवंटित किया गया था और ये खण्ड भौगोलिक रूप से 30 किलोमीटर से लेकर 40 किलोमीटर के बीच बहुत दूर थे, इसलिए, ऐसे खंडों के विशेष योग्यजनों को इन योजनाओं के लिए आवेदन करने या अपनी शिकायतों का निस्तारण करने के लिए अतिरिक्त प्रभार रखने वाले ब्लॉक सामाजिक सुरक्षा अधिकारी के पास लंबी दूरियां तय करनी पड़ती थी। विशेष योग्यजनों द्वारा सामना की जाने वाली आवागमन में कठिनाइयों को ध्यान में रखते हुए, ब्लॉक सामाजिक सुरक्षा अधिकारी की भारी रिक्ति के परिणामस्वरूप उन्हें अपनी शिकायतों का समाधान करने में अनुचित कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है।

राजस्थान सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया (नवम्बर 2022)।

अनुशंसा 10: *राज्य सरकार अधिनियम और योजनाओं/कार्यक्रमों के प्रावधानों के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए जिला/खण्ड स्तर पर पर्याप्त मानव संसाधन के साथ अलग विशेष योग्यजन कार्यालय स्थापित कर सकती है।*

5.3 आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

आंतरिक नियंत्रण एक महत्वपूर्ण प्रबंधन उपकरण है और इसमें नीतियों के पालन और संपत्तियों की सुरक्षा सहित अपनी योजनाओं के व्यवस्थित और कुशल संचालन को सुनिश्चित करने के विभाग के उद्देश्य को प्राप्त करने में सहायता के लिए अपनाई गई पद्धतियां और प्रक्रियाएं शामिल हैं। निरीक्षणों और प्रतिवेदनों के माध्यम से निगरानी प्रभावी आंतरिक नियंत्रण तंत्र का एक महत्वपूर्ण घटक है।

5.3.1 निरीक्षण

राजस्थान सरकार ने राज्य सरकार से अनुदान प्राप्त करने वाले विशेष योग्यजनों के लिए कार्यरत गैर सरकारी संगठनों के तिमाही आधार पर निरीक्षण के लिए आदेश जारी (जून 2015) किया। इसके बाद, अतिरिक्त मुख्य सचिव, सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता विभाग और निदेशालय, विशेष योग्यजन अनुदान प्राप्त करने वाले गैर सरकारी संगठनों द्वारा प्रबंधित संस्थानों की गतिविधियों का स्वयं अथवा जिला परिवीक्षा एवं समाज कल्याण अधिकारी अथवा

61 भीलवाड़ा, बूंदी, चित्तौड़गढ़, धौलपुर, हनुमानगढ़, जैसलमेर, झालावाड़, करौली, सिरोही और टोंक।

ब्लॉक सामाजिक सुरक्षा अधिकारी के माध्यम से मासिक आधार पर निरीक्षण करने के लिए जिला अधिकारियों को निर्देश दिये गये (जुलाई 2018, मई 2019 और अगस्त 2020)।

चयनित आठ जिलों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया कि जिला अधिकारियों ने गैर सरकारी संगठनों का त्रैमासिक/मासिक निरीक्षण नहीं किया और इसके स्थान पर निदेशालय विशेष योग्यजन को अनुदान जारी करने के लिए अनुशंसा करते समय अर्धवार्षिक आधार पर निरीक्षण किये गये। नमूना जांच किए गए 19 गैर सरकारी संगठनों, जो मानसिक विमंदित गृहों और आवासीय/गैर-आवासीय विद्यालयों का प्रबंधन करते थे, ने तथ्यों को स्वीकार किया और अवगत कराया गया (अगस्त 2021-जनवरी 2022) कि जिला अधिकारियों द्वारा मासिक/त्रैमासिक निरीक्षण नहीं किया जा रहा था।

राजस्थान सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया और अवगत कराया (नवम्बर 2022) कि गैर सरकारी संगठनों का संयुक्त निरीक्षण जिला अधिकारी और जिला कलेक्टर के एक प्रतिनिधि द्वारा किया गया है। इसमें आगे अवगत कराया गया कि अब विभिन्न स्तरों के अधिकारियों द्वारा संस्थानों का मासिक निरीक्षण किया जाता है। तथापि, इस उत्तर के समर्थन में विभाग द्वारा कोई पुष्टिकारक साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किये गये (दिसम्बर 2022)।

अर्धवार्षिक निरीक्षण प्रतिवेदन तैयार करने में प्रभावी निगरानी और उचित परिश्रम की कमी इस तथ्य से भी स्पष्ट होती है कि गैर सरकारी संगठनों ने दान/अन्य आय प्राप्त की जैसा कि गैर सरकारी संगठनों द्वारा तैयार किए गए वार्षिक खातों (सनदी लेखाकार द्वारा प्रमाणित) में दर्शाया गया है लेकिन जिला कार्यालय द्वारा निदेशालय, विशेष योग्यजन को प्रेषित अर्धवार्षिक निरीक्षण प्रतिवेदन में इस संबंध में जानकारी शून्य दर्शाई गई थी। यहां यह उल्लेख करना उचित है कि स्वैच्छिक एजेंसियों की सहायता अनुदान के लिए नियम 1972 के नियम 7 (क तथा ख) यथा मई 1992 में संशोधित में प्रावधान हैं कि चूंकि राज्य सरकार द्वारा गैर सरकारी संगठनों को जारी सहायता अनुदान उनको स्वीकृत व्यय के आधार पर है, सहायता अनुदान की राशि और गैर सरकारी संगठनों की स्वयं की आय स्वीकृत व्यय से अधिक नहीं हों, दूसरे शब्दों में, स्वयं की आय को राज्य सरकार द्वारा प्रदान की जाने वाली अनुदान से घटाया जाना चाहिए। हालांकि, अर्धवार्षिक प्रतिवेदन में उचित दर्शाये जाने के अभाव में, राज्य सरकार ने एक गैर सरकारी संगठन के मामले में अर्धवार्षिक प्रतिवेदन के आधार पर अधिक अनुदान जारी किया गया था। जैसा कि विवरण ***परिशिष्ट-VI*** में हैं।

राजस्थान सरकार ने अवगत कराया (नवम्बर 2022) कि जिला अधिकारी से प्रतिवेदन प्राप्त होने पर नियमानुसार कार्यवाही की जायेगी।

अनुदान प्राप्त करने वाले गैर सरकारी संगठनों के निर्धारित निरीक्षणों की कमी और गैर सरकारी संगठनों की निरीक्षण प्रतिवेदन तैयार करने में उचित परिश्रम की कमी के अलावा, आंतरिक नियंत्रण तंत्र कमजोर पाया गया जैसा कि अनुच्छेद 2.3, 2.5.4, 3.1.3, 3.3.2 और 3.3.3 में प्रकाश डाला गया है।

महत्वपूर्ण संस्थागत तंत्रों जिनके माध्यम से विभाग के आंतरिक नियंत्रण तंत्र को कार्य करने की आवश्यकता थी, में भी कई स्वामियां पाई गई थीं जैसा कि अनुच्छेद 2.5.1 से 2.5.5 में दर्शाया गया है।

इस प्रकार, दिव्यांगजन अधिकार अधिनियम के प्रावधानों के कार्यान्वयन के संबंध में विभाग को आंतरिक नियंत्रण तंत्र के कई पहलुओं में तदर्थ और कमी पाई गई। दिव्यांगजन अधिकार अधिनियम के प्रावधानों के उचित और प्रभावी कार्यान्वयन के लिए अधिनियम के तहत परिकल्पित योजनाओं और गतिविधियों के कुशल निष्पादन और उनकी नियमित और प्रभावी निगरानी के लिए इन कमियों को दूर करने की आवश्यकता है।

अनुशंसा 11: *राज्य सरकार अधिनियम में परिकल्पित मजबूत संस्थागत तंत्र और समय पर सटीक जानकारी की उपलब्धता सुनिश्चित करके प्रभावी आंतरिक नियंत्रण सुनिश्चित कर सकती है।*

जयपुर,
17 मार्च, 2023

(के. सुब्रमण्यम)
प्रधान महालेखाकार
(लेखापरीक्षा-I), राजस्थान

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली,
20 मार्च, 2023

(गिरीश चंद्र मुर्मू)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक