

## कार्यपालिका सारांश

### पृष्ठभूमि

यह प्रतिवेदन मार्च 2015 को समाप्त हुए वर्ष के लिये राजस्थान सरकार के अंकेक्षित लेखों के आधार पर राज्य सरकार के वित्त का विश्लेषणात्मक समीक्षा प्रस्तुत करता है। राज्य के वित्तीय निष्पादन का आंकलन सरकार के राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबन्ध अधिनियम, बजट दस्तावेजों, वर्ष 2014-15 की आर्थिक समीक्षा, तेरहवें वित्त आयोग का प्रतिवेदन तथा विभिन्न सरकारी विभागों एवं संगठनों से प्राप्त किये गये अन्य वित्तीय आँकड़ों के आधार पर किया गया है।

### प्रतिवेदन

प्रतिवेदन को तीन भागों में बाँटा गया है।

**अध्याय I** वित्त लेखे की लेखापरीक्षा पर आधारित है एवं 31 मार्च 2015 को राजस्थान सरकार की राजकोषीय स्थिति का आंकलन करता है। यह प्राप्तियों, व्यय की प्रवृत्तियों, उधार के पैटर्न इत्यादि की जानकारी देता है।

**अध्याय II** विनियोग लेखे पर आधारित है तथा यह विनियोगों का अनुदान-दर-अनुदान विवरण एवं सेवा प्रदाता विभागों द्वारा उन्हें आवंटित संसाधनों का जिन तरीकों से प्रबन्ध किया गया, को दर्शाता है।

**अध्याय III** राजस्थान सरकार द्वारा विभिन्न रिपोर्टिंग आवश्यकताओं एवं वित्तीय नियमों की अनुपालना का विवरण है।

प्रतिवेदन में निष्कर्षों के समर्थन में विभिन्न स्रोतों से एकत्रित किये गये अतिरिक्त आँकड़ों का **परिशिष्ट 1.1** भी दिया गया है। अन्त में दिए गए **परिशिष्ट 4.1** में इस प्रतिवेदन में उपयोग में लिये गये राज्य अर्थव्यवस्था से संबंधित चयनित पदों की पारिभाषिक शब्दावली दी गयी है।

### लेखापरीक्षा निष्कर्ष एवं सिफारिशें

#### राज्य सरकार का वित्त प्रबन्ध

निरन्तर दूसरे वर्ष के लिए भी, राज्य सरकार राजवित्तीय उत्तरदायित्व और बजट प्रबन्ध (एफआरबीएम) अधिनियम में प्रतिपादित शून्य राजस्व घाटा के लक्ष्य को प्राप्त करने में असमर्थ रही। वर्ष 2014-15 के दौरान, राजस्व घाटा वर्ष 2013-14 के ₹ 1,039 करोड़ से बढ़कर ₹ 3,215 करोड़ हो गया। राज्य सरकार राजकोषीय घाटा सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) के 3 प्रतिशत के भीतर रखने में विफल रही जैसाकि एफआरबीएम अधिनियम में दिया गया है तथा वर्ष 2014-15 के अंत तक, राजकोषीय घाटा ₹ 19,000 करोड़ (जीएसडीपी का 3.31 प्रतिशत) था। इसके आगे, प्रारम्भिक घाटा (₹ 8,537 करोड़) भी गत वर्ष की तुलना से ₹ 2,411 करोड़ बढ़ा।

वर्ष 2014-15 के दौरान, राज्य सरकार द्वारा बजट अनुमानों में ₹ 738 करोड़ के राजस्व अधिशेष को प्राप्त करने के परिप्रेक्ष्य में, राजस्व व्यय के लिए ₹ 1,05,387 करोड़ तथा राजस्व प्राप्तियों के लिए ₹ 1,06,125 करोड़ अनुमानित किये गए। यह पाया गया कि वर्ष के दौरान वास्तविक व्यय ₹ 94,542 करोड़ (अनुमानों से 10.3 प्रतिशत कम) एवं वास्तविक प्राप्तियों ₹ 91,327 करोड़ (अनुमानों से 13.9 प्रतिशत कम) रही, जिससे राजस्व घाटा हुआ। बकाया ऋण में गत वर्षों से तीव्र वृद्धि हुई, जो वर्ष 2010-11 के अंत से ₹ 99,285 करोड़ से बढ़कर वर्ष 2014-15 के अंत तक ₹ 1,47,609 करोड़ हो गया जोकि वर्ष 2014-15 में प्रतिशतता के रूप में जीएसडीपी का 25.7 प्रतिशत था तथा यह एफआरबीएम अधिनियम के अन्तर्गत निर्धारित 36.5 प्रतिशत के लक्ष्य के भीतर था। तथापि, वार्षिक वृद्धिजन्य उधार (₹ 17,699 करोड़) भारत सरकार द्वारा निर्धारित सीमा (₹ 17,035 करोड़) से अधिक थे।

राज्य की राजस्व प्राप्तियाँ वर्ष 2010-11 के ₹ 45,928 करोड़ से वर्ष 2014-15 में ₹ 91,327 करोड़ भारी वृद्धि के साथ बढ़ी। राजस्व प्राप्तियों की वृद्धि दर गत वर्ष के 11.3 प्रतिशत की तुलना में वर्ष 2014-15 के दौरान 22.6 प्रतिशत (₹ 16,856 करोड़) थी। यह वृद्धि मुख्यतः भारत सरकार से सहायतार्थ अनुदान में गत वर्ष के 21.9 प्रतिशत की तुलना में वर्ष 2014-15 में 124.2 प्रतिशत (₹ 10,863 करोड़), भारत सरकार के नीतिगत निर्णय के अनुसार केन्द्रीय प्रवर्तित योजना के अन्तर्गत राज्य की समेकित निधि के माध्यम से कार्यकारी अभिकरणों को उल्लेखनीय निधियों के हस्तांतरण के कारण से रही। राजस्व प्राप्तियों में कर-राजस्व का हिस्सा वर्ष 2010-11 के 45.2 प्रतिशत से घटकर वर्ष 2014-15 में 42.3 प्रतिशत रह गया।

यद्यपि, राज्य का समग्र राजस्व व्यय वर्ष 2010-11 के 44,873 करोड़ से 111 प्रतिशत बढ़कर वर्ष 2014-15 में ₹ 94,542 करोड़ हो गया, जबकि इसका कुल व्यय में हिस्सा 89.1 से गिरकर 84.9 प्रतिशत हो गया। तथापि, राजस्व व्यय में गत वर्ष के 19 प्रतिशत की तुलना में वर्ष 2014-15 के दौरान 25 प्रतिशत की वृद्धि हुई, जो व्यय पर नियंत्रण में कमियों को इंगित करती है। आयोजना-भिन्न राजस्व व्यय वर्ष 2010-11 के ₹ 36,121 करोड़ के उस अवधि की तुलना में 2014-15 में ₹ 67,098 करोड़ समान रूप से बढ़ा एवं गत वर्ष की तुलना में 15 प्रतिशत वृद्धि के बाद राजस्व व्यय का 71 प्रतिशत रहा। वेतन, ब्याज भुगतान, पेंशन एवं सहाय्य का व्यय 2010-11 के ₹ 29,317 करोड़ से 78 प्रतिशत बढ़कर वर्ष 2014-15 में ₹ 52,216 करोड़ हो गया। चालू वर्ष के दौरान, इसमें गत वर्ष की तुलना में 18 प्रतिशत की वृद्धि हुई।

**इच्छित सीमाओं के भीतर राजकोषीय परिमाणों से समाहित प्राप्तियों एवं व्ययों के अनुमान अधिक वास्तविक होने चाहिए एवं राज्य सरकार का सह प्रयास होना चाहिए कि व्यय को बजट अनुमानों के भीतर ही रखें। व्यय पर नियमित नियंत्रण एवं प्राप्तियों का प्रबन्धन आवश्यक है।**

सरकार द्वारा विशिष्ट कार्यों एवं उद्देश्यों के लिये विभिन्न प्रकारों के उपकर लगाये जाते हैं। इनकी पारदर्शिता के उद्देश्य से, इनके आगमों को चिह्नित निधि को हस्तांतरित किया जाता है। राज्य सरकार द्वारा विभिन्न उद्देश्यों हेतु लगाये गये उपकर को लागू करने एवं अनुसरणीय कार्यवाही में अनियमितताएँ पाई गईं।

बजट उद्घोषणा वर्ष 2008-09 में लगाये गये पर्यावरण एवं स्वास्थ्य उपकर के अन्तर्गत वर्ष 2014-15 तक ₹ 300.51 करोड़ एकत्रित किये गए। तथापि, वर्ष 2012-13 तक इसे समेकित निधि से लोक लेखे में हस्तांतरित नहीं किया गया एवं वर्ष 2014-15 के अन्त तक मात्र ₹ 51.58 करोड़ व्यय किये गए।

राजस्थान भवन एवं अन्य निर्माण कर्मकार (रोजगार एवं सेवा की शर्तें अधिनियम) नियम, 2009 के अन्तर्गत राजस्थान भवन एवं अन्य निर्माण कर्मकार निधि स्थापित की गई थी तथा राज्य सरकार द्वारा ₹ 942.66 करोड़ एकत्रित किये गए। तथापि वर्ष 2010-15 के दौरान मात्र ₹ 70 करोड़ व्यय किये गए। इन वर्षों में राज्य सरकार द्वारा मण्डल को उपकर का हस्तांतरण निर्धारित अवधि के बाद भी किया गया।

‘राजस्थान वित्त अधिनियम, 2009’ के माध्यम से जल संरक्षण उपकर लगाया गया। वर्ष 2009-15 की अवधि के दौरान, तीन विद्युत् वितरण कम्पनियों द्वारा उपकर के रूप में ₹ 841.82 करोड़ वसूले गए। तथापि, इसमें से ना तो निधि बनाई गई ना ही व्यय किया गया।

विभिन्न उपकरों की प्राप्तियों को लम्बी अवधि तक समेकित निधि/लोक लेखे में रखना राजस्व व्यय एवं राजस्व घाटे को कम करके दिखाने में परिणित हुई।

**राज्य सरकार को उपकर की उचित वसूली एवं इसे समय पर चिह्नित निधियों में हस्तांतरण तथा वांछित उद्देश्यों के लिए इनका उपयोग सुनिश्चित करना चाहिए।**

जयपुर विकास प्राधिकरण द्वारा भूमि के विक्रय, नियमितीकरण एवं भूमि रूपान्तरण तथा नगरीय निर्धारण शुल्क के माध्यम से समेकित निधि में जमा कराये गए राजस्व के साथ ही जयपुर विकास प्राधिकरण के वार्षिक लेखों की समीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2014-15 के दौरान राज्य की समेकित निधि के सम्बन्धित शीर्षों के अन्तर्गत ₹ 230.17 करोड़ कम जमा कराये गए। यह राजस्थान सरकार (राजस्व विभाग) के आदेश (8 दिसम्बर 2010) तथा नगरीय आवास एवं विकास विभाग के आदेशों (31 मई 2012 एवं 21 जून 2012) का उल्लंघन था, जिसके अनुसार भूमि के विक्रय के अन्तर्गत वसूले गए राजस्व का 20 प्रतिशत, नियमितीकरण एवं रूपान्तरण शुल्क के अन्तर्गत वसूले गए राजस्व का 40 प्रतिशत तथा नगरीय निर्धारण शुल्क के अन्तर्गत वसूले गए राजस्व का 60 प्रतिशत, सरकारी लेखों के सम्बन्धित शीर्षों में जमा कराया जाना चाहिये था।

तेरहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर, राज्य सरकार द्वारा स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा के अतिरिक्त तकनीकी मार्गदर्शन एवं अधीक्षण (टीजीएस) का कार्य भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को सौंपा गया (फरवरी 2011 में)।

टीजीएस के अनुसरण में, हमारे द्वारा सभी स्थानीय निकायों के लेखों को तैयार करने और उनके प्रमाणीकरण की स्थिति की समीक्षा की गई। यह पाया गया कि मार्च 2015 तक, राजस्थान पंचायती राज नियमों के अनुसार पंचायती राज संस्थाओं

के लेखे मुख्यतः पारम्परिक प्रारूपों में रखे जा रहे थे। राज्य सरकार अप्रैल 2011 से, भारत सरकार के निर्देशानुसार, साधारण लेखांकन प्रारूप 2009 के अनुसार लेखों का संधारण, प्रतिरूप लेखांकन पद्धति 'पंचायती राज संस्थान लेखांकन सॉफ्टवेयर (पी आर आई ए सॉफ्ट)' में करने में विफल रही। नगरीय स्थानीय निकायों में लेखांकन का उपार्जित पद्धति में परिवर्तन की स्थिति स्पष्ट एवं जाँचने योग्य नहीं पाई गई थी।

टीजीएस में पाया गया कि विभिन्न स्थानीय निकायों यथा पंचायती राज संस्थानों, नगरीय स्थानीय निकायों, जयपुर विकास प्राधिकरण, राजस्थान आवासन मण्डल आदि के लेखे, निदेशक स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग द्वारा सामान्य रूप से प्रमाणित नहीं किये जा रहे थे।

**स्थानीय निकायों में लेखांकन पद्धति का सुदृढिकरण होना चाहिए। राज्य सरकार को लेखों को समय पर तैयार करने एवं प्रस्तुत करने तथा उनका प्रमाणीकरण सुनिश्चित करना चाहिये।**

तेरहवें वित्त आयोग (2010-15) की सिफारिशों के अनुसरण में, भारत सरकार द्वारा राजस्थान सरकार को ₹ 12,950 करोड़ का सहायतार्थ अनुदान आवंटित किया गया। तथापि, वास्तविक जारी राशि ₹ 12,270.80 करोड़ के विरुद्ध राज्य सरकार द्वारा ₹ 12,352.66 करोड़ का व्यय किया गया। पाँच विभागों (सूचना प्रौद्योगिकी एवं संचार, गृह, चिकित्सा एवं स्वास्थ्य, विधि एवं विधिक मामलात्, तथा जल संसाधन विभागों) जो उल्लेखनीय सहायतार्थ अनुदान प्राप्त कर रहे थे, के दस्तावेजों की नमूना जाँच में ₹ 539.32 करोड़ के अनुदानों से वंचित रहने/अप्राप्ति सहित इनके जारी करने एवं उपयोग में अनियमितताएँ पाई गईं।

**राज्य सरकार को भारत सरकार द्वारा वित्त आयोग के अधीन जारी की जाने वाली अनुदानों एवं उनके उपयोग में अनुश्रवण कर अधिक तत्परता से यह सुनिश्चित करना चाहिए कि अनुदानों का उपयोग वांछित उद्देश्यों हेतु समय पर एवं प्रभावी रूप से किया जा रहा है।**

वर्ष 2014-15 के दौरान, सरकार द्वारा ₹ 4,391.59 करोड़ सरकारी कम्पनियों, सांविधिक निगमों एवं सहकारी संस्थाओं आदि में निवेश किया गया। इसमें से, ₹ 3,959.21 करोड़, हानि उठा रहे पाँच सांविधिक निगमों/सरकारी कम्पनियों; चार विद्युत् कम्पनियों तथा राजस्थान राज्य सड़क परिवहन निगम को सम्मिलित करते हुये, निवेशित किये गये। यद्यपि, गत पाँच वर्षों के दौरान, राज्य सरकार द्वारा ₹ 18,376.02 करोड़ निवेशित किये गये, सरकारी कम्पनियों एवं सांविधिक निगमों में किये गये निवेश पर औसत प्रतिलाभ 0.5 प्रतिशत से कम रहा। जबकि, सरकार द्वारा वर्ष 2010-15 के दौरान अपने उधारों पर 7.7 प्रतिशत का औसत ब्याज चुकाया।

**राज्य सरकार के लिये यह परामर्श होगा कि निवेश किये गये धन की उचित प्राप्ति सुनिश्चित करे, अन्यथा उच्च लागत पर ली गई उधार निधियाँ, कम वित्तीय प्रतिफल वाली परियोजनाओं में, लगातार निवेशित होती रहेगी।**

## वित्तीय प्रबन्ध एवं बजटरी नियंत्रण

वर्ष 2014-15 के दौरान ₹ 1,39,053.78 करोड़ के कुल अनुदानों एवं विनियोगों के समक्ष ₹ 1,19,784.79 करोड़ की राशि व्यय हुई एवं ₹ 19,268.99 करोड़ की बचतें रही। 14 प्रकरणों में ₹ 1,168.36 करोड़ का अनुपूरक प्रावधान अनावश्यक सिद्ध हुआ।

विभाग द्वारा ₹ 19,109.93 करोड़ वित्तीय वर्ष के अंतिम कार्य दिवस को अभ्यर्पित किये जिससे इन निधियों का उपयोग अन्य विकास सम्बन्धी प्रयोजनों के लिये करने की कोई गुंजाइश नहीं रही। चार प्रकरणों में, ₹ 110 करोड़ वास्तविक बचतों से अधिक अभ्यर्पित किये गये। एक विनियोग (प्रभारित व्यय के अन्तर्गत लोक ऋण-पुनर्भुगतान) में आधिक्य व्यय ₹ 3.15 करोड़ के विरुद्ध राशि ₹ 15.29 करोड़ अभ्यर्पित किये गये। 89 प्रकरणों में, ₹ 7,197.35 करोड़ का एकमुश्त प्रावधान किया गया, जिसमें से ₹ 5,237.77 करोड़ (72.8 प्रतिशत) अनुपयोजित रहे।

कुछ अनुदानों में प्राप्तियों एवं व्ययों की समीक्षा में प्रकट हुआ कि (i) वन विभाग में, वर्ष 2013-14 तथा 2014-15 के दौरान समग्र राजस्व व्यय गत वर्षों की तुलना में 17 प्रतिशत तथा 12 प्रतिशत से बढ़ा, जबकि वर्ष 2013-14 तथा 2014-15 के दौरान पूंजीगत व्यय गत वर्ष की तुलना में क्रमशः 47 प्रतिशत से बढ़ा तथा 20 प्रतिशत से कम हुआ, (ii) शिक्षा विभाग में, वर्ष 2013-14 तथा 2014-15 के दौरान समग्र राजस्व व्यय गत वर्ष की तुलना में 18 प्रतिशत तथा 22 प्रतिशत से बढ़ा, जबकि वर्ष 2013-14 तथा 2014-15 के दौरान पूंजीगत व्यय गत वर्ष की तुलना में क्रमशः 63 प्रतिशत तथा 19 प्रतिशत से कम हुआ।

*नियंत्रण/संवितरण अधिकारियों को आवंटित निधियों के आवश्यकता के अनुसार समुचित उपयोग के लिए स्वीकृत आवंटन के समक्ष व्यय की प्रगति हेतु नजदीकी एवं निरन्तर निगरानी रखनी चाहिये। उन्हें मासिक व्यय नियंत्रण तथा अनुश्रवण प्रक्रिया को भी विशेष रूप से सुदृढ़ बनाना चाहिये।*

*सभी विभागों को व्यय की प्रवृत्तियों को ध्यान में रखते हुये वास्तविक बजट अनुमान प्रस्तुत करने के प्रयास करने चाहिये ताकि वर्ष के अन्त में बड़े पैमाने पर होने वाले आधिक्य/बचत, पुनर्विनियोजन एवं अभ्यर्पण से बचा जा सके एवं उनका अन्य क्षेत्रों/योजनाओं में प्रभावी रूप से उपयोग हो सके।*

30 जून 2015 तक ₹ 288.93 करोड़ के 368 सारांशीकृत आकस्मिक बिलों के समक्ष विस्तृत आकस्मिक बिल बकाया थे।

*सारांशीकृत आकस्मिक बिलों से आहरित किये गये अग्रिमों का निर्धारित अवधि में समायोजन करने के लिये प्रभावी अनुश्रवण प्रक्रिया लागू की जानी चाहिये।*

₹ 27,268.51 करोड़ के कुल व्यय में से, ₹ 14,075.99 करोड़ की राशि (प्रत्येक प्रकरण में ₹ 50 करोड़ से अधिक एवं कुल व्यय के 30 प्रतिशत से भी अधिक) वित्तीय वर्ष के अंतिम तिमाही में व्यय किये गये। इसमें से, ₹ 9,888.46 करोड़ अकेले मार्च 2015 में व्यय किये गये, जिससे वर्ष के अन्त में व्यय की प्रचुरता रही।

*वर्ष के अन्त में किये जाने वाले व्यय के आधिक्य की वजह से सम्बद्ध गुणवत्ता में होने वाले नुकसान को टालने के लिये विभाग को व्यय की प्रगति का वर्ष पर्यन्त ध्यानपूर्वक अनुश्रवण करना चाहिये।*

### **वित्तीय मामलों की रिपोर्टिंग**

विभागों को विशिष्ट उद्देश्यों के लिये स्वीकृत की गयी ₹ 22.20 करोड़ की अनुदान राशि के उपयोगिता प्रमाण-पत्रों को प्रस्तुत नहीं करना समुचित अनुश्रवण के अभाव को इंगित करता है। नमूना जाँच में विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी विभाग (₹ 16.23 करोड़) तथा परिवार कल्याण विभाग (₹ 5.20 करोड़) के उपयोगिता प्रमाण-पत्रों को प्रस्तुत नहीं करने के मामले ध्यान में आये।

*उपयोगिता प्रमाण-पत्रों के निर्धारित समय में प्रस्तुतीकरण सुनिश्चित करने हेतु ऐसे कारकों की पहचान की जानी चाहिए जिनके कारण प्रस्तुतीकरण में रूकावट आती है।*

स्वायत्त निकायों/प्राधिकरणों द्वारा लेखों का प्रस्तुत नहीं किया जाना/विलम्ब से प्रस्तुत किया जाना पाया गया। नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्त्तव्य, शक्ति एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 14 के अधीन लेखापरीक्षा योग्य 38 स्वायत्त निकायों/प्राधिकरणों के संबंध में लेखे पिछले एक से ग्यारह वर्षों से बकाया थे।

*लेखों के बकायों के निर्धारित समय सीमा में निपटान हेतु नियंत्रक विभागों को स्वायत्त निकायों/प्राधिकरणों के लेखों के अन्तिमीकरण में विलम्ब के कारणों का विश्लेषण करना चाहिए एवं उपयुक्त उपचारात्मक कार्यवाही करनी चाहिए।*

राशि ₹ 56.81 करोड़ की राशि के सरकारी धन के दुर्विनियोजन, चोरी एवं हानि के 908 बकाया प्रकरणों में से, ₹ 22.22 करोड़ के 261 प्रकरणों में विभागीय प्रक्रिया एवं आपराधिक जाँच बकाया थी। आगे, ₹ 29.42 करोड़ के 569 प्रकरणों में वसूली/अपलेखन के आदेश भी प्रतीक्षित थे जो जवाबदेयता निर्धारित करने में सरकार की पहल की कमी को इंगित करते हैं।

*जालसाजी एवं दुर्विनियोजन के सभी प्रकरणों में विभागीय जाँच शीघ्रता से निबटानी चाहिये। ऐसे मामलों की पुनरावृत्ति रोकने के लिये सभी संगठनों में आंतरिक नियंत्रण को सुदृढ़ किया जाना चाहिये।*