

अध्याय-1

सामान्य

1.1 परिचय

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन का यह भाग राजस्थान सरकार के 30 विभागों¹ की अनुपालन लेखापरीक्षा से प्रकट हुये प्रकरणों से संबंधित है।

अनुपालन लेखापरीक्षा से तात्पर्य लेखापरीक्षित इकाइयों के व्ययों, प्राप्तियों के साथ-साथ संपत्तियों तथा दायित्वों से संबंधित संव्यवहारों का परीक्षण यह सुनिश्चित करने से कि क्या भारत के संविधान के प्रावधानों, लागू कानूनों, नियमों, विनियमनों तथा सक्षम प्राधिकारियों द्वारा जारी विभिन्न आदेशों तथा निर्देशों की अनुपालना की जा रही है।

इस प्रतिवेदन का मूल उद्देश्य लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणामों को राज्य विधायिका के ध्यान में लाना है। लेखापरीक्षा मानकों के अनुसार यह आवश्यक है कि प्रतिवेदित की जाने वाली सामग्री का स्तर, संव्यवहारों की प्रकृति और मात्रा एवं परिमाण के आनुषंगिक होनी चाहिये। लेखापरीक्षा के निष्कर्षों से कार्यपालिका को सुधारात्मक उपाय करने में सक्षम बनाने तथा नीतियों एवं निर्देशों को बनाने में भी जो कि संगठनों को उन्नत वित्तीय प्रबंधन की ओर ले जायेंगे, इस प्रकार, बेहतर शासन में योगदान करने की अपेक्षा की जाती है।

यह अध्याय, लेखापरीक्षा की योजना तथा विस्तार- क्षेत्र के वर्णन के अतिरिक्त गत लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के अनुवर्तन की सूचना प्रदान करता है।

1.2 लेखापरीक्षित इकाइयों का प्रालेख

विभागों का नेतृत्व अतिरिक्त मुख्य सचिवों/प्रमुख शासन सचिवों/सचिवों के द्वारा किया जाता है, जिनकी सहायता आयुक्तों/निदेशक/शासन उप सचिवों तथा अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा की जाती है।

प्रतिवेदन के इस भाग में शामिल 30 विभागों के संक्षिप्त प्रालेख **परिशिष्ट-1** में बताये गये हैं। वर्ष 2021-22 तथा 2022-23 के दौरान राजस्थान सरकार के राजकोषीय संचालन का सारांश **तालिका 1.1** में दिया गया है:

¹ विभाग: कृषि; कृषि विपणन; पशुपालन; कला, संस्कृति, पुरातत्व और संग्रहालय; नागरिक उड्डयन; सिंचित क्षेत्र विकास और जल उपयोग; सहकारी; देवस्थान; ऊर्जा; पर्यावरण; कारखाना एवं बॉयलर्स निरीक्षण; मत्स्य पालन; खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति; वन; गोपालन; भूजल; उद्यानिकी; इंदिरा गांधी नहर; उद्योग; सूचना प्रौद्योगिकी और संचार; स्नान एवं भूविज्ञान; पेट्रोलियम निदेशालय; जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी; सार्वजनिक निर्माण; विज्ञान और प्रौद्योगिकी; राज्य उद्यम; राजस्थान स्टेट मोटर गैराज; पर्यटन; परिवहन और जल संसाधन।

लेखापरीक्षा तथा लेखाओं पर विनियमन, 2020 तथा लेखापरीक्षा मानक, 2017 में निर्धारित किये गये हैं।

1.4 लेखापरीक्षा की योजना तथा संचालन

लेखापरीक्षा प्रक्रिया का प्रारंभ सरकार के विभिन्न विभागों/संगठनों/स्वायत्तशासी निकायों एवं योजनाओं/परियोजनाओं इत्यादि के जोखिम के आंकलन से होता है। जोखिम का आंकलन, व्यय की मात्रा, गतिविधियों की महत्ता, समग्र आंतरिक नियंत्रण प्रणाली की स्थिति एवं हितधारकों के सरोकारों पर आधारित है। इस प्रक्रिया में पूर्ववर्ती लेखापरीक्षा निष्कर्षों को भी ध्यान में रखा जाता है। वर्ष 2022-23 के दौरान 30 विभागों की 244 इकाइयों की लेखापरीक्षा की गई थी।

प्रत्येक इकाई की लेखापरीक्षा पूर्ण होने के उपरांत, लेखापरीक्षा निष्कर्षों का समावेश करते हुये इकाइयों के प्रमुख को निरीक्षण प्रतिवेदन जारी किये गये। इकाइयों से निरीक्षण प्रतिवेदन प्राप्ति के एक माह के अन्दर लेखापरीक्षा निष्कर्षों के उत्तर प्रेषित करने हेतु निवेदन किया गया। जब कभी भी उत्तर प्राप्त हुए, लेखापरीक्षा निष्कर्षों का या तो निपटान कर दिया गया या अग्रेतर अनुपालना की सलाह दी गयी। इन निरीक्षण प्रतिवेदनों से प्रकट होने वाले महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा आक्षेपों को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल किया गया।

1.5 लेखापरीक्षा आक्षेपों पर सरकार/विभागों का उत्तर

निर्धारित नियमों एवं प्रक्रियाओं के अनुसार संव्यवहारों की नमूना जांच एवं महत्वपूर्ण लेखों एवं अन्य अभिलेखों के संधारण के सत्यापन के लिये महालेखाकार (लेखापरीक्षा-II), राजस्थान, जयपुर, राज्य सरकार के विभागों की लेखापरीक्षा करते हैं। इन निरीक्षणों के पश्चात लेखापरीक्षा के दौरान पायी अनियमितताओं, जिन्हें मौके पर ही निस्तारित नहीं किया गया हो, को शामिल करते हुए निरीक्षण प्रतिवेदन जारी किये जाते हैं।

मार्च 2023 तक जारी निरीक्षण प्रतिवेदनों के विश्लेषण में पाया गया कि इन विभागों के लिये जारी 5,418 निरीक्षण प्रतिवेदनों से संबंधित ₹ 65,853.84 करोड़ राशि के 23,975 अनुच्छेद सितम्बर 2023 के अन्त में बकाया थे।

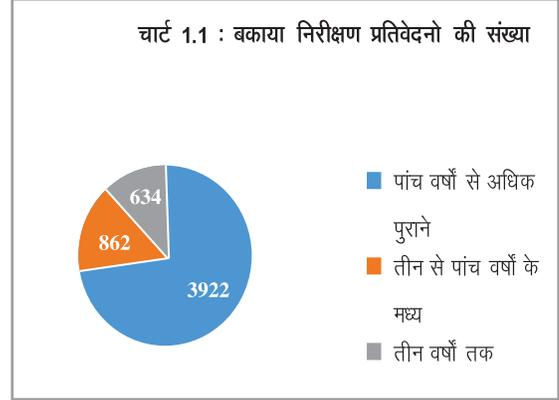
1.5.1 30 सितम्बर 2023 को बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों, लेखापरीक्षा अनुच्छेदों तथा इनमें सन्निहित राशि का विभागवार विवरण तालिका 1.2 में दर्शाया गया है:

तालिका 1.2: निरीक्षण प्रतिवेदनों और लेखापरीक्षा अनुच्छेदों का विभाग-वार विवरण

क्र.सं.	विभाग का नाम	बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों की संख्या	बकाया लेखापरीक्षा अनुच्छेदों की संख्या	सन्निहित राशि (₹ करोड़ में)
1	कृषि	252	1,266	3,541.64
2	कृषि विपणन	11	35	356.32
3	पशुपालन	72	247	3,504.33
4	कला, संस्कृति, पुरातत्व और संग्रहालय	89	288	462.44
5	नागरिक उड्डयन	8	26	60.50
6	सिंचित क्षेत्र विकास और जल उपयोग	60	112	148.02
7	सहकारी	93	298	2,427.09
8	देवस्थान	48	152	217.91
9	ऊर्जा	5	11	7,220.38
10	पर्यावरण	10	63	1,721.76
11	कारखाना एवं बॉयलर्स निरीक्षण	16	55	3.36
12	मत्स्य पालन	3	19	52.44
13	स्वाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता मामले	112	629	5,815.70
14	वन	379	1,758	2,400.81
15	गोपालन	23	139	386.47
16	भूजल	39	87	464.01
17	उद्यानिकी	51	227	573.31
18	इंदिरा गांधी नहर	73	178	448.99
19	उद्योग	47	149	143.02
20	सूचना प्रौद्योगिकी और संचार	10	52	1,565.18
21	स्नान एवं भूविज्ञान	362	1,671	4,277.88
22	पेट्रोलियम	3	7	321.52
23	जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी	1,177	4,897	16,510.69
24	सार्वजनिक निर्माण	1,426	7,063	8,831.97
25	राजस्थान स्टेट मोटर गैराज	6	23	16.67
26	विज्ञान और प्रौद्योगिकी	22	65	48.32
27	राज्य उद्यम	3	6	40.84
28	पर्यटन	16	59	181.58
29	परिवहन	325	1,649	151.79
30	जल संसाधन	677	2,744	3,958.90
	योग	5,418	23,975	65,853.84

स्रोत: जारी किये गये निरीक्षण प्रतिवेदनों तथा उन पर प्राप्त उत्तरों के आधार पर सूचना संकलित की गयी।

जैसा कि तालिका से देखा जा सकता है, लंबित निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं लंबित अनुच्छेदों की दृष्टि से सार्वजनिक निर्माण विभाग में सर्वाधिक बकाया है। बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों तथा लेखापरीक्षा अनुच्छेदों का अवधिवार विश्लेषण **परिशिष्ट-2** में वर्णित है, जिससे प्रकट होता है कि 3,922 निरीक्षण प्रतिवेदन (कुल बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों का 72.39 प्रतिशत) 5 वर्षों से अधिक समय से बकाया थे।



स्रोत: लेखापरीक्षा द्वारा संकलित

बकाया इस तथ्य का सूचक है कि लेखापरीक्षा द्वारा निरीक्षण प्रतिवेदनों के माध्यम से ध्यान में लायी गयी त्रुटियों तथा अनियमितताओं को सुधारने के लिये कार्यालय प्रमुखों तथा विभागों को समय पर प्रभावी कार्यवाही करने की आवश्यकता है।

1.5.2 विभागीय लेखापरीक्षा समिति की बैठकें

निरीक्षण प्रतिवेदनों के अनुच्छेदों के निस्तारण की निगरानी करने एवं शीघ्र प्रगति के लिये सरकार ने लेखापरीक्षा समितियों³ का गठन किया। वर्ष 2022-23 के दौरान हुई लेखापरीक्षा समिति/लेखापरीक्षा उप-समितियों की बैठकों तथा उनमें निस्तारित अनुच्छेदों का विवरण **तालिका 1.3** में दर्शाया गया है:

तालिका 1.3: लेखापरीक्षा समिति एवं लेखापरीक्षा उप-समितियों की बैठकों का विवरण

क्र.सं.	विभाग का नाम	आयोजित लेखापरीक्षा समिति की बैठकों की संख्या	आयोजित लेखापरीक्षा उप-समिति की बैठकों की संख्या	निस्तारित अनुच्छेदों की संख्या	राशि (₹ करोड़ में)
1	कृषि	1	1	21	40.42
2	कृषि विपणन	1	0	0	0
3	पशुपालन	3	1	9	0.64
4	कला, संस्कृति, पुरातत्व और संग्रहालय	1	0	0	0
5	नागरिक उड्डयन	1	0	0	0
6	सिंचित क्षेत्र विकास और जल उपयोग	0	0	0	0

³ राजस्थान सरकार के परिपत्र क्रमांक 1/2005 दिनांक 18 जनवरी 2005 के अनुसार संबंधित विभागों के शासन सचिव एवं महालेखाकार/उनके प्रतिनिधि को शामिल करते हुये लेखापरीक्षा समितियां बनायी गयीं और सरकार द्वारा निश्चित किया गया था कि लेखापरीक्षा समिति की एक बैठक का आयोजन प्रत्येक तिमाही में किया जावेगा। इसके अतिरिक्त, विभागों के अधिकारियों व महालेखाकार के प्रतिनिधियों को शामिल करते हुये लेखापरीक्षा उप-समितियां भी बनायी गयीं।

क्र.सं.	विभाग का नाम	आयोजित लेखापरीक्षा समिति की बैठकों की संख्या	आयोजित लेखापरीक्षा उप-समिति की बैठकों की संख्या	निस्तारित अनुच्छेदों की संख्या	राशि (₹ करोड़ में)
7	सहकारी	3	0	0	0
8	देवस्थान	2	0	0	0
9	ऊर्जा	3	0	0	0
10	पर्यावरण	0	0	0	0
11	कारखाना एवं बॉयलर्स निरीक्षण	1	0	0	0
12	मत्स्य पालन	3	0	0	0
13	स्वाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता मामलें	1	0	0	0
14	वन	3	8	93	41.55
15	गोपालन	3	1	1	0
16	भूजल	1	0	0	0
17	उद्यानिकी	1	0	0	0
18	इंदिरा गांधी नहर	3	0	0	0
19	उद्योग	1	0	0	0
20	सूचना प्रौद्योगिकी और संचार	1	0	0	0
21	खान एवं भूविज्ञान	4	4	107	78.59
22	पेट्रोलियम	4	0	0	0
23	जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी	3	0	0	0
24	सार्वजनिक निर्माण	3	0	0	0
25	राजस्थान स्टेट मोटर गैराज	0	0	0	0
26	विज्ञान और प्रौद्योगिकी	0	0	0	0
27	राज्य उद्यम	1	0	0	0
28	पर्यटन	2	0	0	0
29	परिवहन	3	0	0	0
30	जल संसाधन	2	0	0	0
योग		55	15	231	161.20

स्रोत: लेखापरीक्षा द्वारा संकलित

तालिका 1.3 से यह देखा जा सकता है कि वर्ष 2022-23 के दौरान खान एवं भूविज्ञान तथा पेट्रोलियम विभाग के अलावा किसी भी विभाग ने लेखापरीक्षा समिति की न्यूनतम आवश्यक चार बैठकें आयोजित नहीं कीं। इसके अलावा सिंचित क्षेत्र विकास और जल उपयोग, पर्यावरण, राजस्थान स्टेट मोटर गैराज और विज्ञान और प्रौद्योगिकी विभाग के संबंध में वर्ष 2022-23 के दौरान लेखापरीक्षा समिति की कोई बैठक आयोजित नहीं हुई थी। केवल पाँच विभागों में लेखापरीक्षा उप-समितियों की बैठकें हुईं जहाँ राशि ₹ 161.20 करोड़ के 231 अनुच्छेद निस्तारित किये गये। विभाग बकाया अनुच्छेदों के शीघ्र निस्तारण के लिए लेखापरीक्षा समिति/लेखापरीक्षा उप-समिति की अधिक बैठकें आयोजित कर सकते हैं।

1.5.3 प्रारूप लेखापरीक्षा अनुच्छेदों पर विभागों का उत्तर

तथ्यात्मक विवरण जारी किये जाने के बाद भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में सम्मिलित करने के लिये प्रस्तावित प्रारूप लेखापरीक्षा अनुच्छेद छः संबंधित विभागों⁴ के अतिरिक्त मुख्य सचिवों/प्रमुख शासन सचिवों/शासन सचिवों को लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर उनका ध्यान आकर्षित कर उनसे यह अनुरोध करते हुये भेजे गये कि वे छः सप्ताह में उनके उत्तर भिजवा दें।

कुल 25 प्रारूप अनुच्छेदों को 15 पैराग्राफ में जिनमें एक निष्पादन लेखापरीक्षा शामिल थी, को समेकित करके जून 2023 तथा सितंबर 2024 के मध्य संबंधित विभागों के अतिरिक्त मुख्य सचिवों/प्रमुख शासन सचिवों/शासन सचिवों को प्रेषित किया गया। सभी प्रारूप अनुच्छेदों के उत्तर प्राप्त हो गये एवं उन्हें उपयुक्त रूप से प्रतिवेदन में शामिल कर लिया गया है।

1.6 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही

राज्य सरकार के वित्त विभाग ने निश्चित किया (दिसम्बर 1996) कि सभी अनुच्छेदों/निष्पादन लेखापरीक्षाओं, जो कि लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल किये जा चुके हैं पर व्याख्यात्मक टिप्पणियां जो कि लेखापरीक्षा द्वारा विधिवत रूप से पुनरीक्षित हों, प्रतिवेदन के राज्य विधायिका में रखे जाने के तीन माह के अन्दर जनलेखा समिति को प्रस्तुत की जायेगी। 31 दिसंबर 2024 तक अनुच्छेदों/निष्पादन लेखापरीक्षाओं पर कोई व्याख्यात्मक टिप्पणियां बकाया नहीं थीं।

जनलेखा समिति द्वारा लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर चर्चा

31 दिसंबर 2024 तक जनलेखा समिति द्वारा 30 विभागों से सम्बंधित लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (राजस्व क्षेत्र/आर्थिक क्षेत्र/राजस्व एवं आर्थिक क्षेत्र/सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र) में सम्मिलित निष्पादन लेखापरीक्षाओं तथा अनुच्छेदों पर चर्चा की स्थिति तालिका 1.4 में दर्शायी गयी है:

तालिका 1.4: लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित एवं चर्चा किये गये निष्पादन लेखापरीक्षाएँ/अनुच्छेद

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की अवधि		निष्पादन लेखापरीक्षाओं/अनुच्छेदों की संख्या			
		लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सम्मिलित		चर्चा किये गये	
		निष्पादन लेखापरीक्षा	अनुच्छेद	निष्पादन लेखापरीक्षा	अनुच्छेद
2016-17	राजस्व क्षेत्र	-	7	-	4
	आर्थिक क्षेत्र	1	11	1	11
	सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र	1	7	1	7
2017-18	राजस्व क्षेत्र	-	7	-	3
	आर्थिक क्षेत्र	2	7	2	7
	सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र	1	5	1	5

⁴ सहकारी, देवस्थान, वन, स्नान एवं भू-विज्ञान, जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी तथा परिवहन।

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की अवधि		निष्पादन लेखापरीक्षाओं/अनुच्छेदों की संख्या			
		लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सम्मिलित		चर्चा किये गये	
		निष्पादन लेखापरीक्षा	अनुच्छेद	निष्पादन लेखापरीक्षा	अनुच्छेद
2018-19	राजस्व एवं आर्थिक क्षेत्र	1	12	-	-
	सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र	-	5	-	5
2019-20	अनुपालन लेखापरीक्षा (वर्ष 2021 का प्रतिवेदन संख्या 7)	-	7	-	3
	अनुपालन लेखापरीक्षा (वर्ष 2021 का प्रतिवेदन संख्या 2)	-	3	-	3
	“राजस्थान में सतही सिंचाई” के परिणामों पर एकल लेखापरीक्षा प्रतिवेदन	1	-	1	-
	“राजस्थान में अवैध खनन” पर एकल लेखापरीक्षा प्रतिवेदन	1	-	-	-
2020-21	अनुपालन लेखापरीक्षा (वर्ष 2022 की प्रतिवेदन संख्या 1)	-	3	-	-
	अनुपालन लेखापरीक्षा (वर्ष 2024 की प्रतिवेदन संख्या 2)	-	8	-	-

स्रोत: लेखापरीक्षा द्वारा संकलित।

वर्ष 2015-16 तक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (राजस्व क्षेत्र/आर्थिक क्षेत्र/सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र) में सम्मिलित निष्पादन लेखापरीक्षाओं एवं अनुच्छेदों पर चर्चा पूरी हो चुकी है।

1.7 प्रतिवेदन की सामग्री

यह प्रतिवेदन 15 पैराग्राफों को शामिल करती है, जिसमें एक निष्पादन लेखापरीक्षा ‘राजस्थान में प्रधानमंत्री स्वनिज क्षेत्र कल्याण योजना सहित डीएमएफटी के कार्यान्वयन’ और विषय विशिष्ट अनुपालन लेखापरीक्षा ‘राजस्थान में टाइगर रिजर्व के प्रबंधन’ शामिल हैं। प्रतिवेदन का कुल वित्तीय प्रभाव ₹ 178.93 करोड़ है। इन पर चर्चा अध्याय-II से अध्याय-VI में की गई है। विभागों/सरकार ने ₹ 98.58 करोड़ के लेखापरीक्षा आक्षेपों को स्वीकार किया है (दिसंबर 2024 तक)। स्वीकार किये गये लेखापरीक्षा आक्षेपों में से विभागों ने दिसंबर 2024 तक ₹ 2.05 करोड़ वसूल किये जो कि वर्ष 2022-23 के दौरान स्थानीय लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों के लेखापरीक्षा निष्कर्षों की अनुपालना में की गई वसूली (₹ 47.54 करोड़) के अतिरिक्त थे। इसके अलावा, संबंधित विभागों ने वर्ष 2022-23 के दौरान गत लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों से संबंधित आक्षेपों के संबंध में ₹ 20.24 करोड़ की वसूली की थी। इस प्रकार, लेखापरीक्षा के दृष्टान्त पर वर्ष के दौरान की गई कुल वसूली ₹ 69.83 करोड़ थी।