अध्याय-I: सामान्य

1.1 परिचय

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन का यह भाग राजस्थान सरकार के 12 विभागों[1] 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 करने तथा उनके भारत के संविधान के प्रावधानों के साथ-साथ अन्य लागू कानूनों, नियमों, विनियमनों तथा सक्षम प्राधिकारियों द्वारा जारी विभिन्न आदेशों तथा निर्देशों के अनुपालन को प्रतिवेदित करने से है । अनुपालन लेखापरीक्षा में नियमों, विनियमनों, आदेशों एवं निर्देशों का उनकी वैधता, पर्याप्तता, पारदर्शिता, औचित्य और बुद्धिमत्ता के दृष्टिकोण से परीक्षण भी शामिल है । इस प्रतिवेदन का मूल उद्देश्य लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणामों को राज्य विधायिका के ध्यान में लाना है । लेखापरीक्षा मानकों के लिये यह आवश्यक है कि प्रतिवेदित किये जाने के लिये सामग्री स्तर संव्यवहारों की प्रकृति, मात्रा एवं परिमाण के अनुसार होना चाहिये । लेखापरीक्षा के निष्कर्षों से कार्यपालिका को सुधारात्मक उपाय करने में सक्षम बनाने तथा नीतियां 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 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/शासन उप सचिवों तथा अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा की जाती है । राज्य सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों पर लेखापरीक्षा आक्षेप इस प्रतिवेदन के भाग-2 में शामिल किये गये हैं ।

प्रतिवेदन के इस भाग में शामिल 12 विभागों के संक्षिप्त प्रालेख पर ***परिशिष्ट-1*** में चर्चा की गई है ।

वर्ष 2018-19 तथा 2019-20 के दौरान राजस्थान सरकार के राजकोषीय संचालन का सारांश **तालिका 1.1** में दिया गया है:

---

1 नागरिक उड्डयन विभाग, पर्यावरण विभाग, कारखाना एवं बॉयलर्स विभाग, वन विभाग, उद्योग विभाग, खान एवं भू-विज्ञान विभाग, जन स्वास्थ्य एवं अभियांत्रिकी विभाग, सार्वजनिक निर्माण विभाग, विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी विभाग, राजकीय उपक्रम विभाग, राजस्थान राज्य मोटर गैराज विभाग तथा परिवहन विभाग ।

तालिका 1.1: राजकोषीय संचालन का सारांश

(₹ करोड़ में)

प्राप्तियां			**संवितरण**		
	2018-19	**2019-20**		**2018-19**	**2019-20**
खंड-अ: राजस्व लेखा					
कर राजस्व	57,380.34	59,244.98	सामान्य सेवायें	54,364.06	56,186.29
कर-इतर राजस्व	18,603.01	15,714.16	सामाजिक सेवायें	65,686.92	68,313.23
संघीय करों/शुल्कों का भाग	41,852.35	36,049.14	आर्थिक सेवायें	46,722.12	51,985.51
भारत सरकार से सहायतार्थ अनुदान	20,037.32	29,105.53	सहायतार्थ अनुदान एवं अंशदान	0.09	0.07
योग खंड-अ राजस्व प्राप्तियां	**1,37,873.02**	**1,40,113.81**	**योग खंड-अ राजस्व व्यय**	**1,66,773.19**	**1,76,485.10**
खंड-ब: पूंजीगत लेखा व अन्य					
विविध पूंजीगत प्राप्तियां	20.13	20.42	पूंजीगत परिव्यय	19,638.20	14,718.05
ऋणों एवं अग्रिमों की वसूलियां	15,158.41	15,669.75	संवितरित ऋण एवं अग्रिम	1,113.09	2,255.18
लोक ऋण प्राप्तियां*	37,846.82	46,173.72	लोक ऋण का पुनर्भुगतान*	16,914.80	20,032.69
आकस्मिकता निधि	-	-	आकस्मिकता निधि	-	-
लोक लेखा प्राप्तियां#	1,70,527.88	1,93,165.05	लोक लेखा संवितरण#	1,60,570.22	1,79,741.07
आरंभिक रोकड शेष	9,376.99	5,793.75	अंतिम रोकड शेष	5,793.75	7,704.41
योग खंड-ब प्राप्तियां	**2,32,930.23**	**2,60,822.69**	**योग खंड-ब संवितरण**	**2,04,030.06**	**2,24,451.40**
महायोग (अ+ब)	**3,70,803.25**	**4,00,936.50**	**महायोग (अ+ब)**	**3,70,803.25**	**4,00,936.50**

स्रोत: संबंधित वर्षो के वित्त लेखे

* मार्गोपाय अग्रिम और ओवर ड्राफ्ट के अन्तर्गत निवल संव्यवहारों को छोडकर ।

लोक लेखा प्राप्तियां/संवितरण के आंकडे सकल आधार पर दर्शाये गये हैं ।

1.3 लेखापरीक्षा के लिये प्राधिकार

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा के लिये प्राधिकार, भारत के संविधान के अनुच्छेद 149 एवं 151 तथा नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के (कर्तव्य, अधिकार एवं सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 से लिया गया है ।

महालेखाकार (लेखापरीक्षा-II), राजस्थान, जयपुर द्वारा नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के (कर्तव्य, अधिकार एवं सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 के प्रावधानों के अंतर्गत राजस्थान सरकार के सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों एवं स्वायत्तशासी निकायों सहित विभागों के प्राप्तियों एवं व्यय की लेखापरीक्षा की जाती है । विभिन्न लेखापरीक्षाओं के लिये सिद्धान्त तथा कार्यपद्धतियां

नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा जारी 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 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 2019-20 के दौरान 16 विभागों[2] की 638 इकाइयों की लेखापरीक्षा की गई थी।

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

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, सरकार/विभागों की लेखापरीक्षा करते हैं। इन निरीक्षणों के पश्चात् लेखापरीक्षा के दौरान पायी गयी अनियमितताओं, जिन्हें मौके पर ही निस्तारित नहीं किया गया हो, को शामिल करते हुए निरीक्षण प्रतिवेदन जारी किये जाते हैं।

मार्च 2020 तक जारी निरीक्षण प्रतिवेदनों के विश्लेषण में पाया गया कि इन विभागों के लिये जारी 3,644 निरीक्षण प्रतिवेदनों से संबंधित ₹ 24,383.73 करोड़ राशि के 17,119 अनुच्छेद सितम्बर 2020 के अन्त में बकाया थे। सितम्बर 2020 के आंकड़ों को विगत दो वर्षों के समतुल्य आंकड़ों के साथ **तालिका 1.2** में दर्शाया गया है।

2 सिंचित क्षेत्र विकास, वाणिज्यिक कर, पर्यावरण, वन, भू-जल, इन्दिरा गांधी नहर परियोजना, सूचना प्रौद्योगिकी, भू-राजस्व, खान एवं भू-विज्ञान, पैट्रोलियम, सार्वजनिक निर्माण, विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी, मुद्रांक एवं पंजीयन, राज्य आबकारी, परिवहन तथा जल संसाधन।

तालिका 1.2

विवरण	सितम्बर 2018	सितम्बर 2019	सितम्बर 2020
निस्तारण हेतु लंबित निरीक्षण प्रतिवेदनों की संख्या	3,851	3,525	3,644
बकाया लेखापरीक्षा अनुच्छेदों की संख्या	16,220	15,858	17,119
सन्निहित राशि (₹ करोड़ में)	19,755.61	22,201.38	24,383.73

1.5.1 30 सितम्बर 2020 को बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों और लेखापरीक्षा अनुच्छेदों तथा सन्निहित राशि का विभागवार विवरण **तालिका 1.3** में दर्शाया गया है:

तालिका 1.3

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	विभाग का नाम	बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों की संख्या	बकाया लेखापरीक्षा अनुच्छेदों की संख्या	सन्निहित राशि
1	नागरिक उड्डयन	5	13	42.45
2	पर्यावरण	8	53	613.05
3	कारखाना एवं बॉयलर्स	5	7	0.14
4	वन	371	1,836	1,713.95
5	उद्योग	37	107	147.42
6	खान एवं भू-विज्ञान	334	1,372	2,099.07
7	जन स्वास्थ्य एवं अभियांत्रिकी	1,221	5,209	12,298.87
8	सार्वजनिक निर्माण	1,356	7,045	7,321.86
9	विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी	14	40	21.63
10	राजकीय उपक्रम	4	11	26.21
11	राजस्थान राज्य मोटर गैराज	5	21	15.19
12	परिवहन	284	1,405	83.89
योग		**3,644**	**17,119**	**24,383.73**

जैसा कि तालिका से देखा जा सकता है, लंबित निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं लंबित अनुच्छेदों की दृष्टि से सार्वजनिक निर्माण विभाग में सर्वाधिक बकाया है जबकि लंबित अनुच्छेदों में सन्निहित राशि जन स्वास्थ्य एवं अभियांत्रिकी विभाग में सर्वाधिक है । बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों तथा लेखापरीक्षा अनुच्छेदों का आयु-वार विश्लेषण ***परिशिष्ट-2*** में वर्णित है, जो प्रकट करता है कि 1,830 निरीक्षण प्रतिवेदन (कुल बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों का 50.22 प्रतिशत) 5 वर्षों से अधिक समय से बकाया थी ।

बकाया इस तथ्य की 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 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 समितियों[3] का गठन किया। वर्ष 2019-20 के दौरान हुई लेखापरीक्षा समिति/लेखापरीक्षा उप-समितियों की बैठकों तथा उनमें निस्तारित अनुच्छेदों का विवरण **तालिका 1.4** में दर्शाया गया है:

तालिका 1.4

(₹ करोड़ में)

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
1	नागरिक उड्डयन	1	0	0	0.00
2	पर्यावरण	0	0	0	0.00
3	कारखाना एवं बॉयलर्स	0	0	0	0.00
4	वन	2	0	0	0.00
5	उद्योग	3	0	0	0.00
6	खान एवं भू-विज्ञान	1	7	135	52.89
7	जन स्वास्थ्य एवं अभियांत्रिकी	2	2	26	81.00
8	सार्वजनिक निर्माण	3	6	258	98.17
9	विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी	0	0	0	0.00
10	राजकीय उपक्रम	1	0	0	0.00
11	राजस्थान राज्य मोटर गैराज	1	0	0	0.00
12	परिवहन	2	4	22	0.20
योग		**16**	**19**	**441**	**232.26**

तालिका 1.4 से यह देखा जा सकता है कि वर्ष 2019-20 के दौरान किसी भी विभाग के संबंध में वांछित चार लेखापरीक्षा समिति की बैठकें आयोजित नहीं हुई। आगे, तीन विभागों यथा पर्यावरण, कारखाना एवं बॉयलर्स तथा विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी के संबंध में वर्ष 2019-20 के दौरान लेखापरीक्षा समिति की कोई बैठक आयोजित नहीं हुई थी। केवल चार विभागों यथा खान एवं भू-विज्ञान, जन स्वास्थ्य एवं अभियांत्रिकी, सार्वजनिक निर्माण तथा परिवहन विभागों में लेखापरीक्षा उप-समिति की बैठकें हुई जहां राशि ₹ 232.26 करोड़ के 441 अनुच्छेद निस्तारित किये गये।

3 राजस्थान सरकार के परिपत्र क्रमांक 1/2005 दिनांकित 18 जनवरी 2005 के अनुसार संबंधित विभागों के सचिव एवं महालेखाकार/उनके प्रतिनिधि को शामिल करते हुये लेखापरीक्षा समितियां बनायी गयी और शासन 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 गयी।

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 पांच संबंधित विभागों[4] के 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 । सरकार/विभाग से उत्तर प्राप्त नहीं होने के तथ्य को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल ऐसे प्रत्येक अनुच्छेद के अंत में निरपवाद रूप से दर्शाया जाता है ।

बारह प्रारूप अनुच्छेदों को (प्रतिवेदन के सात अनुच्छेदों में समेकित) जून 2020 तथा फरवरी 2021 के मध्य संबंधित विभागों के 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 लेखापरीक्षा द्वारा विधिवत रूप से पुनरीक्षित व्याख्यात्मक नोट्स, प्रतिवेदन के राज्य विधायिका में रखे जाने के तीन माह के अन्दर जनलेखा समिति को प्रस्तुत किये जावेंगे । 31 अगस्त 2021 तक अनुच्छेदों/निष्पादन लेखापरीक्षाओं पर कोई व्याख्यात्मक नोट्स बकाया नहीं थे ।

जनलेखा समिति द्वारा लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर चर्चा

31 अगस्त 2021 तक जनलेखा समिति द्वारा 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 1.5** में दर्शायी गयी है:

तालिका 1.5: लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित एवं चर्चा किये गये निष्पादन लेखापरीक्षा/अनुच्छेद

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का वर्ष		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	2	1	1
	सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र	2	-	1	-
2017-18	राजस्व क्षेत्र	0	7	-	-
	आर्थिक क्षेत्र	2	5	-	-
	सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र	-	4	-	1

4 वन, उद्योग, खान एवं भू-विज्ञान, सार्वजनिक निर्माण तथा परिवहन ।

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का वर्ष		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	-	4	-	1

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 के इस भाग की व्यापकता

प्रतिवेदन के इस भाग में सात अनुच्छेद शामिल हैं। अनुच्छेदों का कुल वित्तीय प्रभाव ₹ 21.97 करोड़ है। इन पर चर्चा अध्याय-II तथा III में की गई है। विभागों/सरकार ने ₹ 18.54 करोड़ के लेखापरीक्षा आक्षेपों को स्वीकार किया है (जुलाई 2021 तक)। स्वीकार किये गये लेखापरीक्षा आक्षेपों में से विभागों ने जुलाई 2021 तक ₹ 7.02 करोड़ वसूल किये जो कि वर्ष 2019-20 के दौरान स्थानीय लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों के लेखापरीक्षा निष्कर्षों के उत्तर में की गई वसूली (₹ 13.12 करोड़) के अतिरिक्त थे। इसके अलावा, संबंधित विभागों ने वर्ष 2019-20 के दौरान गत लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों से संबंधित आक्षेपों के संबंध में ₹ 16.24 करोड़ की वसूली की थी। इस प्रकार, लेखापरीक्षा के दृष्टान्त पर वर्ष के दौरान की गई कुल वसूली ₹ 36.38 करोड़ थी।