# भाग - ख

# व्यय क्षेत्र

# अध्याय VI

# सामान्य

# अध्याय–VI: सामान्य

## *6.1 लेखापरीक्षित इकाईयों की रुपरेखा*

राज्य सरकार के सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र के अन्तर्गत, 66 विभाग, 234 स्वायत्तशासी निकाय एवं 14 सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम हैं, जो कि अतिरिक्त मुख्य शासन सचिव/प्रमुख शासन सचिवों/सचिवों द्वारा नियंत्रित किये जाते हैं, जिनकी लेखापरीक्षा महालेखाकार[1] (लेखापरीक्षा-I), राजस्थान, जयपुर द्वारा की जाती है। विभागों की सूची ***परिशिष्ट 6.1*** में दी गई है ।

राज्य सरकार द्वारा वर्ष 2015-16 से 2019-20 के दौरान किये गये व्ययों की तुलनात्मक स्थिति **तालिका 6.1** में दी गई हैं ।

**तालिका 6.1 : व्ययों की तुलनात्मक स्थिति**

**(₹ करोड़ में)**

| विवरण | 2015-16 | 2016-17 | 2017-18 | 2018-19 | 2019-20 |
|---|---|---|---|---|---|
| **राजस्व व्यय** | | | | | |
| सामान्य सेवायें | 31,016 | 39,203 | 43,450 | 54,364 | 56,186 |
| सामाजिक सेवायें | 43,349 | 49,371 | 53,064 | 65,687 | 68,313 |
| आर्थिक सेवायें | 31,874 | 38,565 | 49,327 | 46,722 | 51,986 |
| सहायतार्थ अनुदान एवं अंशदान | -# | -## | -* | -** | -*** |
| **योग** | **1,06,239** | **1,27,139** | **1,45,841** | **1,66,773** | **1,76,485** |
| **पूंजीगत एवं अन्य व्यय** | | | | | |
| पूंजीगत परिव्यय | 21,985 | 16,980 | 20,623 | 19,638 | 14,718 |
| संवितरित कर्ज एवं अग्रिम | 36,602 | 12,965 | 1,334 | 1,113 | 2,255 |
| लोक ऋण की अदायगी | 4,959 | 5,015 | 11,674 | 16,915 | 20,033 |
| आकस्मिकता निधि | - | - | - | - | - |
| लोक लेखा संवितरण | 1,40,432 | 1,48,885 | 1,47,088 | 1,60,570 | 1,79,741 |
| **योग** | **2,03,978** | **1,83,845** | **1,80,719** | **1,98,236** | **2,16,747** |
| **कुल योग** | **3,10,217** | **3,10,984** | **3,26,560** | **3,65,009** | **3,93,232** |

स्रोत : राज्य वित्त पर सम्बन्धित वर्षों के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन

# ₹ 10 लाख मात्र ## ₹ 6 लाख मात्र * ₹ 11 लाख मात्र ** ₹ 9 लाख मात्र *** ₹ 7 लाख मात्र

## *6.2 लेखापरीक्षा का प्राधिकार*

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (सीएजी) द्वारा लेखापरीक्षा का प्राधिकार, भारत के संविधान के अनुच्छेद 149 एवं 151 तथा सीएजी के (कर्त्तव्य, शक्तियां और सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 13, 14, 15 एवं 17 से लिया गया है । विभिन्न लेखापरीक्षाओं के लिये सिद्धांत तथा कार्यपद्धति सीएजी द्वारा जारी किये गये लेखापरीक्षा एवं लेखा के विनियम, 2007, 2020 में यथा संशोधित तथा लेखापरीक्षा मानक, 2017 में निर्धारित किये गये हैं ।

1 दिनांक 18.05.2020 से कार्यालय के पूर्ववर्ती नाम 'प्रधान महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा)' को बदलकर 'महालेखाकार (लेखापरीक्षा-I)' किया गया है ।

## *6.3 लेखापरीक्षा योजना एवं लेखापरीक्षा का संचालन*

कार्यालय महालेखाकार (लेखापरीक्षा-I), राजस्थान, सीएजी के निर्देशों के अन्तर्गत, सरकारी विभागों/कार्यालयों/स्वायत्तशासी निकायों/सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों/संस्थाओं की लेखापरीक्षा का संचालन करता है । वर्ष 2019-20 के दौरान, कार्यालय महालेखाकार (लेखापरीक्षा-I), राजस्थान, जयपुर के लेखापरीक्षा दलों द्वारा राज्य सरकार के सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र के विभिन्न विभागों एवं स्वायत्तशासी निकायों (पंचायती राज संस्थानों एवं शहरी स्थानीय निकायों के अलावा), सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों एवं राज्य सरकार की बाह्य सहायता प्राप्त परियोजनाओं की चयनित इकाईयों की वित्तीय एवं अनुपालन लेखापरीक्षा संचालित की गई ।

लेखापरीक्षा प्रक्रिया, विभिन्न सरकारी विभागों/संगठनों/स्वायत्तशासी निकायों एवं योजना/ परियोजना इत्यादि के जोखिम प्रदर्शन के मूल्यांकन के साथ प्रारम्भ होती है । जोखिम का मूल्यांकन व्ययों, गतिविधियों की आलोच्यता/जटिलता, वित्तीय शक्तियों के सौंपने का स्तर, समग्र आंतरिक नियंत्रणों का मूल्यांकन एवं भागीदारों की चिन्ताओं पर आधारित होता है । इस अभ्यास में गत वर्षों के लेखापरीक्षा निष्कर्ष भी ध्यान में रखे जाते हैं ।

प्रत्येक इकाई की लेखापरीक्षा पूर्ण होने के उपरांत, लेखापरीक्षा निष्कर्षों का समावेश करते हुए, इकाई/विभागों के प्रमुखों को निरीक्षण प्रतिवेदन, जारी किये जाते हैं। इकाईयों/विभागों से, लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर निरीक्षण प्रतिवेदन प्राप्ति के एक माह के अन्दर, जवाब प्रेषित करने हेतु निवेदन किया जाता है । जब भी जवाब प्राप्त होता है, लेखापरीक्षा निष्कर्षों का या तो निपटारा कर लिया जाता है या अनुपालना के लिए अग्रेतर कार्यवाही की सलाह दी जाती है । इन निरीक्षण प्रतिवेदनों से उजागर महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा आक्षेपों को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सम्मिलित करने के लिए तैयार किया जाता है ।

सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र के विभागों की 22,016 इकाईयों में से 951 इकाईयों की लेखापरीक्षा आयोजित की गई । आगे, वर्ष 2019-20 के दौरान, 19,693 मानव दिवस (वित्तीय लेखापरीक्षा तथा अनुपालन लेखापरीक्षा हेतु) उपयोजित किये गये । लेखापरीक्षा आयोजना में उन इकाईयों/विभागों को आवृत्त किया गया जो कि जोखिम मूल्यांकन के अनुसार महत्वपूर्ण जोखिमों के प्रति सुरक्षित नहीं थी ।

## *6.4 लेखापरीक्षा निष्कर्ष पर सरकार/विभागों का प्रत्युत्तर*

***6.4.1*** प्रारूप अनुच्छेदों को संबंधित विभागों के प्रमुख शासन सचिवों/शासन सचिवों को प्रत्युत्तर देने हेतु उनका ध्यान आकर्षित करने के लिये अग्रेषित किया जाता है । यह उनके व्यक्तिगत ध्यान में लाया जाता है कि ऐसे अनुच्छेदों को भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल करने की संभावना देखते हुये, जिन्हें राज्य विधानसभा में प्रस्तुत किया जाता है, यह वांछनीय होगा कि मामले पर उनकी टिप्पणी शामिल कर ली जाये। तद्नुसार, इस प्रतिवेदन में प्रस्तावित निष्पादन लेखापरीक्षा/प्रारूप अनुच्छेदों को प्रमुख शासन सचिवों/शासन सचिवों को अग्रेषित किया गया ।

अध्याय VII में लिये गए 11 अनुपालना लेखापरीक्षा अनुच्छेदों में से तीन पर सम्बंधित विभागों ने प्रत्युत्तर नहीं भेजा था । सम्बंधित विभागों की प्राप्त हो चुकी प्रतिक्रिया प्रतिवेदन में समुचित रूप से सम्मिलित कर ली गई है ।

***6.4.2*** परिशिष्ट 6 के साथ पठनीय सामान्य वित्तीय एवं लेखा नियमों का नियम 327(1), विभिन्न लेखा अभिलेखों की प्रतिधारण अवधि, जो कि महालेखाकार द्वारा लेखापरीक्षा किये जाने के पश्चात एक से तीन वर्ष के मध्य है, का प्रावधान करता है ।

निरीक्षण प्रतिवेदनों पर लेखापरीक्षा टिप्पणियों की अनुपालना प्रस्तुत करने में विभागीय अधिकारियों की विफलता के परिणामस्वरुप निरीक्षण प्रतिवेदन के अनुच्छेदों का निपटारा नहीं हो सका । अक्टूबर 2020 को वर्ष 2002-03 से 2019-20 की अवधि के दौरान जारी 8,306 निरीक्षण प्रतिवेदनों में सम्मिलित 34,464 अनुच्छेद निपटान हेतु लम्बित थे। वर्षवार बकायों की संख्या **तालिका 6.2** में दर्शायी गई है ।

**तालिका 6.2**

| वर्ष | निरीक्षण प्रतिवेदनों की संख्या | अनुच्छेदों की संख्या |
|---|---|---|
| 2012-13 तक | 3,176 | 8,548 |
| 2013-14 | 885 | 2,962 |
| 2014-15 | 908 | 3,308 |
| 2015-16 | 736 | 2,617 |
| 2016-17 | 759 | 3,980 |
| 2017-18 | 531 | 3,269 |
| 2018-19 | 649 | 4,548 |
| 2019-20 (मार्च 2020 तक जारी) | 662 | 5,232 |
| **योग** | **8,306** | **34,464** |

राज्य सरकार ने सभी विभागीय अधिकारियों को बकाया निरीक्षण प्रतिवेदनों तथा अनुच्छेदों के शीघ्र निपटारे हेतु निरीक्षण प्रतिवेदनों की प्रथम अनुपालना एक माह के अन्दर तथा आगे के लेखापरीक्षा आक्षेपों के उत्तर एक पखवाड़े के अन्दर भेजने के अनुदेश जारी किये थे (अगस्त 1969) । इन अनुदेशों की समय-समय पर पुनरावृत्ति की गई । मार्च 2002 में जारी किये गये अनुदेशों में, लेखापरीक्षा से संबंधित समस्त मामलों की अनुपालना सुनिश्चित करने के लिए प्रत्येक प्रशासनिक विभाग में विभागीय समिति एवं नोडल अधिकारियों को नियुक्त किया जाना था ।

निरीक्षण प्रतिवेदनों में सम्मिलित किये गये अनुच्छेदों पर प्रतिक्रियाओं के लम्बित रहने का अध्ययन करने के लिये तीन विभागों को जारी निरीक्षण प्रतिवेदनों का विस्तृत विश्लेषण किया गया । चिकित्सा एवं स्वास्थ्य विभाग (1,603 निरीक्षण प्रतिवेदन), जल संसाधन विभाग (671 निरीक्षण प्रतिवेदन) तथा माध्यमिक शिक्षा विभाग (619 निरीक्षण प्रतिवेदन) की विभिन्न इकाइयों के निरीक्षण प्रतिवेदनों के विश्लेषण मे ज्ञात हुआ कि 31 अक्टूबर 2020 को 2,893 निरीक्षण प्रतिवेदनों से संबधित 14,878 अनुच्छेद (उप अनुच्छेद सहित) बकाया थे । निरीक्षण प्रतिवेदनों में टिप्पणी की गई अनियमितताओं का श्रेणीवार विवरण ***परिशिष्ट 6.2*** में दिया गया है । आगे, यह भी देखा गया कि जल संसाधन विभाग तथा माध्यमिक शिक्षा विभाग के 28

निरीक्षण प्रतिवेदनों[2] के सम्बन्ध में प्रथम अनुपालना, जो कि निरीक्षण प्रतिवेदन जारी करने के एक माह के भीतर लेखापरीक्षा को प्रस्तुत की जानी चाहिए, 66 माह की औसत देरी के साथ (8 माह से 141 माह तक) लम्बित थी।

## *6.5 प्रतिवेदन के इस भाग का आवृत क्षेत्र*

पिछले कुछ वर्षों में लेखापरीक्षा ने, निष्पादन लेखापरीक्षा के माध्यम से, चयनित विभागों में विभिन्न कार्यक्रमों/गतिविधियों के क्रियान्वयन में एवं साथ ही आंतरिक नियंत्रण की गुणवत्ता पर कई महत्वपूर्ण कमियों को प्रतिवेदित किया है, जिन्होंने कार्यक्रमों की सफलता एवं विभागों के कार्य को प्रभावित किया। इसी प्रकार, सरकारी विभागों/संगठनों की अनुपालन लेखापरीक्षा के दौरान उजागर हुई कमियों को भी प्रतिवेदित किया गया था।

वर्तमान प्रतिवेदन महत्वपूर्ण क्षेत्रों की उन कमियों को इंगित करता है जिन्होंने राज्य सरकार की प्रभावशीलता को प्रभावित किया। अनुपालन लेखापरीक्षा के कुछ महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष अध्याय VII में प्रतिवेदित किये गये हैं। प्रमुख आक्षेप निम्नलिखित हैंः

महाराणा प्रताप कृषि एवं प्रौद्योगिकी विश्वविद्यालय ने एक निर्माण संविदा में अतिरिक्त व्यय को राजस्थान लोक-उपापन में पारदर्शिता नियमों की अनुमत्य सीमा में रखने के लिए कतिपय मदों को अमान्य किया। बाद में, विश्वविद्यालय ने संविदा की शर्त एवं लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियमों के प्रावधानों का उल्लंघन कर नई निविदा में इन मदों को उसी संवेदक से पुनः निष्पादित करवा लिया।

***(अनुच्छेद 7.1)***

कर्मचारी राज्य बीमा योजना (क.रा.बी.योजना), कर्मचारियों को बीमारी, प्रसव, नौकरी के दौरान लगी चोट के कारण मृत्यु अथवा अपंगता तथा रोजगार जनित रोगों जैसी घटनाओं के दुष्प्रभावों के विरुद्ध रक्षा करने तथा बीमित व्यक्तियों और उनके परिवारों को चिकित्सा सेवा प्रदान करने हेतु प्रारंभ की गयी थी। योजना का प्रबंधन कर्मचारी राज्य बीमा निगम (क.रा.बी.निगम) नामक निगमित निकाय द्वारा किया जाता है। योजना, योजनान्तर्गत आवरित कर्मचारियों तथा उनके नियोक्ताओं से, वेतन के नियत प्रतिशत रूप में, एकत्रित किये गए अंशदान से वित्त पोषित है। राज्य में क.रा.बी.योजना के प्रसार के लिए सभी बीमितों का आवरण एवं बीमितों को बेहतर सुविधा प्रदान करने हेतु 'ई.एस.आई.सी. 2.0' के अंतर्गत महत्वपूर्ण सुधार कार्यान्वित नहीं किये गए। अधिकतम स्वीकार्य व्यय की निर्धारित सीमा में से अप्रयुक्त 60.63 प्रतिशत भाग का राज्य सरकार द्वारा मानव शक्ति के प्रबंधन तथा बीमितों को प्रदान की जाने वाली आवश्यक चिकित्सा सुविधाओं हेतु उपयोग नहीं किया गया। चिकित्सा विशेषज्ञों/अधिकारियों एवं पैराचिकित्सा कर्मियों जैसे-नर्सिंग स्टाफ, भेषजज्ञ आदि की कमी के कारण चिकित्सालय/औषधालय अपनी पूर्ण क्षमता पर कार्य नहीं कर सके। चिकित्सालयों/औषधालयों में आधारिक संरचना व प्रयोगशाला सुविधाओं का अभाव था। इसके परिणामस्वरूप, ओ.पी.डी./आई.पी.डी. में आने वाले रोगियों की संख्या में कमी हुई तथा रोगियों

2 लंबित प्रथम अनुपालनाः जल संसाधन विभागः 3 (8 से 12 माह) + माध्यमिक शिक्षा विभागः 25 (14 से 141 माह)=28

को आधारभूत जांच/परीक्षण एवं विशेषज्ञ सुविधाओं हेतु अनुबंधित/राजकीय चिकित्सालयों को रेफर करना पड़ा । यद्यपि क.रा.बी.निगम ने चिकित्सालय प्रबंधन हेतु आई.टी. परियोजना प्रारंभ की जिसे क.रा.बी.योजना द्वारा पूरी तरह कार्यान्वित नहीं किया जा सका । योजना के अंतर्गत चिकित्सालय/औषधालय द्वारा प्रदान की जा रही सेवाओं में सुधार लाने के उद्देश्य से अधिनियम की धारा 58 (5) के अंतर्गत क.रा.बी.समिति का गठन किया जाना था । इस तथ्य के बावजूद कि निर्धारित अधिकतम सीमा तक सम्पूर्ण व्यय तीन वर्ष के लिए क.रा.बी.निगम वहन करेगा, राज्य सरकार द्वारा समिति का गठन नहीं किया गया ।

***(अनुच्छेद 7.2)***

चिकित्सा शिक्षा विभाग द्वारा स्वीकृत भार में वृद्धि हेतु आवेदन करने में विफल रहने के कारण चिकित्सा महाविद्यालयों/चिकित्सालयों द्वारा डिमान्ड सरचार्ज का परिहार्य भुगतान तथा विद्युत शुल्क का अनियमित भुगतान कुल राशि ₹ 1.40 करोड़ ।

***(अनुच्छेद 7.3)***

चिकित्सा शिक्षा विभाग के स्तर पर कार्यवाही के अभाव में रियायत शुल्क और भुगतान में विलम्ब पर दंडात्मक ब्याज की कम प्राप्ति, अप्रयुक्त बी.पी.एल. कोटे से संबंधित राशि की कम वसूली एवं परिणामस्वरुप निजी वाणिज्यिक प्रतिष्ठान को अदेय लाभ पहुँचने से राज्य सरकार को ₹ 5.09 करोड़ के राजस्व की हानि ।

***(अनुच्छेद 7.4)***

चिकित्सा एवं स्वास्थ्य विभाग द्वारा राजस्थान लोक निर्माण वित्तीय और लेखा नियमों के उल्लंघन के कारण अतिरिक्त कार्यों के निष्पादन पर ₹ 3.72 करोड़ का अनियमित व्यय ।

***(अनुच्छेद 7.5)***

अल्पसंख्यक मामलात विभाग तथा वक्फ बोर्ड द्वारा लाभार्थियों से ऋण की वसूली में विफलता और राष्ट्रीय अल्पसंख्यक विकास एवं वित्त निगम को पुनर्भुगतान के लिये निधियों के अनियमित उपयोग के परिणामस्वरुप ₹ 3.17 करोड़ का परिहार्य दण्डात्मक ब्याज ।

***(अनुच्छेद 7.6)***

सामाजिक न्याय एवं आधिकारिता विभाग में निदेशालय भवन के निर्माण स्थल को परिवर्तित करने के अविवेकपूर्ण निर्णय और पुनर्वास एवं शोध संस्थान भवन के अपूर्ण रहने के कारण न केवल ₹ 3.27 करोड़ का केन्द्रीय अनुदान अनुपयोगी रहा एवं ₹ 5.47 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ, बल्कि लाभार्थियों को आठ से अधिक वर्षों के व्यतीत होने के उपरान्त भी अभिप्रेत लाभों से वंचित होना पड़ा ।

***(अनुच्छेद 7.7)***

सामाजिक न्याय एवं आधिकारिता विभाग में उपापन नियमों की पालना न करने और कमजोर अनुश्रवण के परिणामस्वरुप अकार्यशील रहे सोलर होम लाइटिंग संयंत्रों पर ₹ 1.24 करोड़ का निष्फल व्यय ।

***(अनुच्छेद 7.8)***

सामाजिक न्याय एवं आधिकारिता विभाग में अनुबन्ध निष्पादन और निष्पादन प्रतिभूति से संबंधित उपापन नियमों का पालन न करने के परिणामस्वरुप अकार्यशील रहे 256 सोलर वाटर हीटिंग संयंत्रों पर ₹ 2.98 करोड़ का निष्फल व्यय ।

***(अनुच्छेद 7.9)***

जल संसाधन विभाग ने शहरी क्षेत्र में पड़ने वाली भूमि के अर्जन के लिए प्रतिकर का भुगतान करते समय गलत ढंग से ग्रामीण क्षेत्र का गुणक कारक प्रयुक्त किया जिसके परिणामस्व ₹ 1.65 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ ।

***(अनुच्छेद 7.10)***

जल संसाधन विभाग में लोक निर्माण वित्तीय एवं लेखा नियमों का घोर उल्लंघन करके ₹ 1.55 करोड़ के अतिरिक्त कार्यों का अनधिकृत निष्पादन ।

***(अनुच्छेद 7.11)***

## *6.6 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही*

राज्य सरकार के वित्त विभाग ने निश्चय किया (दिसम्बर 1996) कि सभी अनुच्छेदों/समीक्षाओं, जो कि लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल किये गये हैं, पर क्रियान्विति विषयक टिप्पणियाँ (एक्शन टेकन नोट्स), प्रतिवेदन के विधानसभा में प्रस्तुत होने के तीन माह के अन्दर, लेखापरीक्षा द्वारा संवीक्षा कर, जनलेखा समिति को प्रस्तुत किया जाना चाहिये ।

राज्य सरकार के व्यय क्षेत्र (पूर्ववर्ती सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र) पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के 31 मार्च 2015, 2016, 2017, 2018 और 2019 को समाप्त वर्षों के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों, जिनमें कुल 86 अनुच्छेद (निष्पादन लेखापरीक्षा सहित) शामिल थे, को राज्य विधानसभा के समक्ष 02 सितम्बर 2016 तथा 21 अगस्त 2020 के मध्य प्रस्तुत किया गया । संबंधित विभागों से इन अनुच्छेदों में से 78 पर क्रियान्विति विषयक टिप्पणियाँ औसतन तीन से चार माह के विलम्ब से प्राप्त हुई । जनलेखा समिति द्वारा वर्ष 2014-15 से 2018-19 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों से संबंधित कुल 65 चयनित अनुच्छेदों पर चर्चा की गयी और 62 अनुच्छेदों पर इनकी सिफारिशों को 47 जनलेखा समिति प्रतिवेदनों (21 विभागों से संबंधित) में सम्मिलित किया गया (2020-21) ।

भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदनों में शामिल किये गये विभिन्न विभागों से संबंधित अनुच्छेदों/निष्पादन लेखापरीक्षा पर बकाया क्रियान्विति विषयक टिप्पणियों की समीक्षा में पाया गया कि 31 जनवरी 2021 को संबंधित विभागों से 13 क्रियान्विति विषयक टिप्पणियाँ[3] लम्बित थीं ।

3 लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (राज्य वित्त) 2018-19 के 11 अनुच्छेद (1.2.4, 1.4.3, 1.8.3, 1.9.2, 1.10.4, 2.4, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5) तथा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र) 2018-19 के 02 अनुच्छेद