अध्याय 1

प्रस्तावना

अध्याय 1
प्रस्तावना

1.1 इस प्रतिवेदन के बारे में

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (सीएजी) का यह प्रतिवेदन, चयनित कार्यक्रमों एवं गतिविधियों की निष्पादन लेखापरीक्षा एवं आर्थिक क्षेत्र के विभागों और स्वायत्तशाषी निकायों की अनुपालना लेखापरीक्षा में उजागर हुए मामलों से सम्बन्धित है।

अनुपालना लेखापरीक्षा, लेखापरीक्षित इकाईयों के व्ययों से सम्बन्धित लेनदेनों की जाँच से संदर्भित है, ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि क्या भारत के संविधान के प्रावधानों, लागू कानूनों, नियमों, विनियमों एवं सक्षम प्राधिकारियों द्वारा जारी विभिन्न आदेशों एवं निर्देशो की अनुपालना की जा रही है। दूसरी ओर, निष्पादन लेखापरीक्षा, अनुपालना लेखापरीक्षा करने के अलावा यह भी जाँच करती है कि क्या कार्यक्रमों/गतिविधियों/विभाग के उद्देश्यों को मितव्ययतापूर्वक एवं प्रभावी रूप से प्राप्त किया गया है।

प्रतिवेदन का मुख्य उद्देश्य लेखापरीक्षा के महत्वपूर्व परिणामों को राज्य विधान सभा के समक्ष लाना होता है। लेखापरीक्षा मानको के लिए यह आवश्यक है कि रिपोर्टिंग के लिए महत्वपूर्ण स्तर, लेनदेनों की प्रकृति, मात्रा एवं महत्व के अनुसार होना चाहिए। लेखापरीक्षा के निष्कर्षो द्वारा कार्यपालक को सुधारात्मक कार्यवाही करने हेतु योग्य बनाने एवं साथ ही नीतियां एवं निर्देश बनाने, जो संगठन के वित्तीय प्रबंधन में सुधार हेतु आवश्यक है एवं जो अच्छे शासन में भागीदारी करते हैं, की प्रत्याशा की जाती है।

यह अध्याय, लेखापरीक्षा आयोजना एवं आकार की व्याख्या के अतिरिक्त, चयनित योजनाओं के क्रियान्वयन में महत्वपूर्ण कमियां, लेनदेनों की लेखापरीक्षा के दौरान लिए गये महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा आक्षेपों एवं विगत लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही के संकलन को प्रस्तुत करता है। इस प्रतिवेदन के अध्याय 2 में जल संसाधन विभाग (ज.सं.वि.) के चयनित खण्डों के कार्यक्रमों/गतिविधियों की निष्पादन लेखापरीक्षा में उजागर निष्कर्ष शामिल है। अध्याय 3 में सरकारी विभागों की अनुपालना लेखापरीक्षा के आक्षेप शामिल है।

1.2 लेखापरीक्षा का खाका

अतिरिक्त मुख्य शासन सचिव/प्रमुख शासन सचिव/सचिवों, जो कि उपशासन सचिवों/आयुक्तों एवं अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा सहयोग किये जाते है, द्वारा नियंत्रित सात आर्थिक क्षेत्र के विभागों एवं उनके स्वायत्तशाषी निकायों की लेखापरीक्षा प्रधान महालेखाकार (आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा) राजस्थान, जयपुर द्वारा की जाती है।

राजस्थान सरकार द्वारा वर्ष 2009-10 से 2011-12 के दौरान किये गये व्यय की तुलनात्मक स्थिति नीचे तालिका 1 मे दी गयी है।

तालिका 1: व्यय की तुलनात्मक स्थिति

(₹ करोड़ में)

विवरण	2009-10			2010-11			2011-12		
	आयोजना	आयोजना भिन्न	योग	आयोजना	आयोजना भिन्न	योग	आयोजना	आयोजना भिन्न	योग
राजस्व व्यय									
सामान्य सेवायें	101	15,546	15,647	175	16,562	16,737	422	18,287	18,709
समाजिक सेवायें	3,007	13,487	16,494	3,929	13,966	17,895	5,947	15,981	21,928
आर्थिक सेवायें	3,179	4,793	7,972	4,649	5,571	10,220	5,780	6,964	12,744
सहायतार्थ अनुदान	-	19	19	-	21	21	267	6	273
योग	**6,287**	**33,845**	**40,132**	**8,753**	**36,120**	**44,873**	**12,416**	**41,238**	**53,654**
पूँजीगत व्यय									
पूँजीगत परिव्यय	5,819	(-) 644[1]	5,175	5,231	20	5,251	7,103	16	7,119
संवितरित कर्ज एंव अग्रिम	463	35	498	189	73	262	1,051	58	1,109
लोक ऋण की अदायगी			2,945	-	-	3,317	-	-	3,490
आकस्मिकता निधि			-	-	-	-	-	-	-
लोक लेखा संवितरण			1,07,714	-	-	1,16,298	-	-	1,22,320
योग			**1,16,332**	-	-	**1,25,128**			**1,34,038**
कुल योग			**1,56,464**	-	-	**1,70,001**			**1,87,692**

स्त्रोत: वर्ष 2011-12 के लिये राज्य वित्त पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन

1. ऋणात्मक संख्या राजस्थान राज्य निवेश निधि से ₹ 688 करोड़ हस्तांतरण के कारण है।

1.3 लेखापरीक्षा के लिए प्राधिकृति

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (सीएजी) द्वारा लेखापरीक्षा के लिए प्राधिकृति भारत के संविधान के अनुच्छेद 149 एवं 151 तथा सीएजी के (कर्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवाओं की शर्तें) अधिनियम, 1971 से ली गयी है। प्रधान महालेखाकार (आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा) राजस्थान, जयपुर द्वारा राजस्थान सरकार के आर्थिक क्षेत्र के विभागों और स्वायत्तशाषी निकायों के व्ययों की लेखापरीक्षा सीएजी के (कर्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवाओं की शर्तें) अधिनियम की धारा 13[2],14[3],15[4],17[5] और 20[6] के अन्तर्गत की जाती है। निष्पादन एवं अनुपालना लेखापरीक्षा के लिये सिद्धान्त एवं विधियां, सीएजी द्वारा जारी नियम पुस्तिकाओं में निर्दिष्ट की गई हैं।

1.4 कार्यालय प्रधान महालेखाकार (आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा) राजस्थान का संगठनात्मक ढांचा

सीएजी के निर्देशों के अन्तर्गत कार्यालय प्रधान महालेखाकार (आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा) राजस्थान, सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों और स्वायत्तषाशी निकायों को शामिल करते हुये राजस्व एवं आर्थिक क्षेत्र के विभागों की लेखापरीक्षा तीन समूहो द्वारा संचालित करता है।

---

2. (i) राज्य की समेकित निधि से सभी व्ययों (ii) आकस्मिकता निधि एवं लोक लेखाओं से संबन्धित सभी लेनदेनो एवं (iii) सभी व्यापार, निर्माण, लाभ एवं हानि खातों, तुलन-पत्र एवं अन्य सहायक लेखाओं की लेखापरीक्षा।
3. (i) राज्य की समेकित निधि में से अनुदान या ऋणों द्वारा पर्याप्त रूप से वित्त पोषित निकाय/प्राधिकरण की सभी प्राप्तियों एवं व्ययों तथा (ii) किसी निकाय या प्राधिकरण की सभी प्राप्तियों एवं व्ययों, जहां ऐसे निकाय या प्राधिकरण को राज्य की समेकित निधि से ऋण एवं अनुदान एक वित्तीय वर्ष में ₹ 1 करोड़ से कम नही हो, की लेखापरीक्षा।
4. भारत या राज्य की समेकित निधि में से विशिष्ट उद्देश्यों के लिए किसी प्राधिकरण या निकाय को दिये गये ऋण या अनुदान की लेखापरीक्षा, जिसके द्वारा कार्यविधि की संवीक्षा हेतु स्वीकृति देने वाला प्राधिकरण स्वयं को संतुष्ट करता है कि उन शर्तो की पूर्ति कर ली गयी है जिनके अंतर्गत ऐसे अनुदान या ऋण दिये गये थे।
5. भण्डार एवं स्टॉक के लेखाओं की लेखापरीक्षा।
6. राज्यपाल के अनुरोध पर किसी निकाय या प्राधिकरण के लेखाओं की लेखापरीक्षा, उन शर्तो एवं निबंधनो पर जो कि सीएजी एवं राज्य सरकार के बीच ठहरायी गयी हो।

1.5 लेखापरीक्षा की आयोजना एवं संचालन

लेखापरीक्षा प्रक्रिया की शुरुआत सरकार के विभिन्न विभागों/संगठनों/स्वायत्तशाषी निकायों एवं योजना/परियोजना इत्यादि के जोखिम प्रदर्शन के मूल्यांकन से होती है। जोखिम आंकलन, गतिविधियों की आलोच्यता/जटिलता, वित्तीय शक्तियों के सौंपने का स्तर, समग्र आंतरिक नियन्त्रणों का मूल्यांकन एवं भागीदारो की चिंताओं पर आधारित है। इस प्रक्रिया में गत लेखापरीक्षा निष्कर्ष भी ध्यान में रखे जाते है।

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

1.6 लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण निष्कर्ष

पिछले कुछ वर्षो से लेखापरीक्षा ने निष्पादन लेखापरीक्षा के माध्यम से विभिन्न कार्यक्रमों/गतिविधियों के क्रियान्वयन में कई महत्वपूर्ण कमियों एवं साथ ही चयनित विभागों मे आंतरिक नियंत्रण की गुणवत्ता, जो कि कार्यक्रमों की सफलता एवं विभागों के कार्य को प्रभावित करती है, को प्रतिवेदित किया है। इसी प्रकार, सरकारी विभागों/संगठनों की अनुपालना लेखापरीक्षा के दौरान उजागर हुई कमियों को भी प्रतिवेदित किया जाता है।

1.6.1 कार्यक्रमों/गतिविधियों/विभागों की निष्पादन लेखापरीक्षा

इस प्रतिवेदन के अध्याय 2 मे जल संसाधन विभाग की निष्पादन लेखापरीक्षा शामिल है। निष्पादन लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण अंशो की नीचे चर्चा की गयी है।

1.6.1.1 जल संसाधन विभाग की निष्पादन लेखापरीक्षा

राजस्थान देश का सबसे शुष्कतम राज्य है। जल क्षेत्र में पेश आ रही समस्याओं को देखकर राज्य सरकार द्वारा वर्ष 1999 में दीर्घकालीन राज्य जल योजना समर्थित, राज्य जल नीति अपनायी गयी जिसे 2010 में पुन: संशोधित किया गया। सतह के पानी के श्रेष्ठतम उपयोग एवं सिंचाई क्षमता के सृजन हेतु जल संसाधन विभाग (ज.सं.वि.) द्वारा विभिन्न दीर्ध, मध्यम और लघु सिंचाई परियोजनाऐं (ल.सि.प) प्रारम्भ की गई। मार्च 2012 तक तीन दीर्घ, छ: मध्यम और 159 लघु

सिंचाई परियोजनाऐं पूर्ण हुई और एक दीर्घ, पांच मध्यम तथा 43 लघु सिंचाई परियोजनाऐ प्रगतिरत थी।

जल संसाधन विभाग की निष्पादन लेखापरीक्षा में पता चला कि सिंचाई परियोजनाओं के निर्माण के माध्यम से सिंचाई के लिए सतह के पानी का उपयोग करने का राज्य सरकार का उद्देश्य, परियोजना कार्यस्थल की अनुपलब्धता, ड्राईंग और डिजाईन की स्वीकृति मे देरी, धन की अपर्याप्तता के कारण प्राप्त नही किया जा सका। परियोजनाओं को व्यवहार्य बनाने हेतु लाभ-लागत अनुपात की गलत गणना के उदाहरण भी देखे गये। पर्याप्त वर्षा के बावजूद पानी की शून्य/कम आवक दोषपूर्ण हाइड्रोलोजी को दर्शाती हैं। इसके अलावा, राज्य जल नीति के अनुसार पानी की दरों का निर्धारण नही किये जाने से राज्य सरकार को ₹ 147.50 करोड़ के राजस्व से वंचित होना पड़ा एवं जल नियामक प्राधिकरण का गठन नही करने तथा निर्धारित माईलस्टोन प्राप्त नही करने के कारण यूरोपियन आयोग से ₹ 307.77 करोड़ का अनुदान भी प्राप्त नही हुआ। निक्षेप कार्यो पर किये गये अतिरिक्त व्यय की वसूली नही की गई तथा अदावाकृत निक्षेप शेषों को राज्य की समेकित निधि में जमा नही किया गया। पर्यवेक्षण और प्रशासनिक निरीक्षण प्रणाली, निगरानी और आंतरिक नियंत्रण तंत्र कमजोर थे तथा विभाग की आंतरिक लेखापरीक्षा वर्ष 1994 से बकाया थी।

(अनुच्छेद 2.1)

1.6.2 अनुपालना लेखापरीक्षा के दौरान महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा आक्षेप

आलोच्य क्षेत्रो मे लेखापरीक्षा ने महत्वपूर्ण कमियां उजागर की जिन्होने राज्य सरकार की प्रभावोत्पादकता पर असर डाला था। अनुपालना लेखापरीक्षा के कुछ महत्वपूर्ण निष्कर्षो (तीन अनुच्छेद) को अध्याय 3 मे प्रतिवेदित किया गया है। मुख्य आक्षेप निम्न श्रेणियों से संबन्धित है।

1.6.2.1 नियमो एवं विनियमो की अनुपालना नही किया जाना

अच्छे वित्तीय प्रशासन एवं नियन्त्रण के लिए यह आवश्यक है कि व्यय, वित्तीय नियमों, विनियमों एवं सक्षम प्राधिकारी द्वारा जारी आदेशो के अनुसार हो। यह वित्तीय अनुशासन बनाये रखने मे सहायता करता हैं तथा अनियमितताओं, दुर्विनियोजन एवं धोखाधड़ी को रोकता है। इस रिपोर्ट मे नियमो ओर विनियमो की गैर-अनुपालना के ₹ 4.63 करोड़ के उदाहरण शामिल है जैसा कि नीचे वर्णित है:

अधिशाषी अभियंता, जल संसाधन विभाग, खण्ड द्वितीय, भीलवाडा द्वारा महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारन्टी योजना के प्रावधानों/दिशा-निर्देशो का उल्लंघन करते हुए ठेकेदारों के माध्यम से मरम्मत कार्य कराये गये, जिसके परिणामस्वरूप

राशि ₹ 4.63 करोड़ के अनाधिकृत व्यय के अतिरिक्त ग्रामीण क्षेत्रो मे आजीविका की सुरक्षा बढाने के उद्देश्य की प्राप्ति का अभाव रहा।

(अनुच्छेद 3.1.1)

1.6.2.2 सतत् एवं व्यापक अनियमिततायें

एक अनियमितता यदि वर्ष-दर-वर्ष होती रहती है तो यह सतत् अनियमितता समझी जाती है। यदि यह सम्पूर्ण प्रणाली मे विद्यमान रहती है तो यह व्यापक अनियमितता हो जाती है। पिछली लेखापरीक्षा मे बताये जाने के बावजूद अनियमितताओं की पुनरावृति होना न केवल कार्यपालक के गम्भीर नही होने का सूचक है बल्कि प्रभावी अनुश्रवण के अभाव का भी द्योतक है, जिसकी परिणिती नियमों/विनियमो के अनुपालना से जानबूझकर विचलनों को प्रोत्साहित करती है एवं परिणामत: प्रशासकीय संरचना को कमजोर करती है। लेखापरीक्षा की जांच में ₹ 10.67 करोड़ की सतत्/व्यापक अनियमिततायें निम्न वर्णनानुसार पाई गयी:

रेलवे/निजी/वन भूमि के मध्य से गुजरने वाली सड़को के कार्यो को बिना भू-अधिग्रहण/वन विभाग की पूर्व स्वीकृति के प्रस्तावित करने और दिये जाने से इन पर किया गया ₹ 10.67 करोड़ का व्यय निष्फल रहा।

(अनुच्छेद 3.2.1)

1.6.2.3 शासन की विफलता/दृष्टिचूक

सरकार संरचनात्मक ढांचो तथा सार्वजनिक सेवाओं के उन्नयन के माध्यम से स्वास्थ्य, शिक्षा, विकास आदि के क्षेत्र में लोगों के जीवन स्तर को सुधारने के लिए बाध्य है। लेखापरीक्षा ने कुछ दृष्टांत सूचित किये, जिनमें सरकार द्वारा सार्वजनिक संपतियों के सृजन के लिए निर्मोचित की गयी निधियां, अनिर्णयता, प्रशासकीय दृष्टिचूक या विभिन्न स्तरों पर संगठित कार्यवाही के कारण अनुपयोगित/अवरोधिक रही या निष्फल/अनुत्पादित सिद्ध हुई। लेखापरीक्षा के दौरान नमूना जाँच में ध्यान में आये शासन की विफलता/दृष्टिचूक के मामलो मे राशि ₹ 2.15 करोड़ निम्न विवेचनानुसार शामिल है।

निविदा देने के बाद कार्य के निर्माण की गैर-न्यायोचित लागत के परिणामस्वरूप नियोजित 48 के विरूद्ध केवल 26 आवासीय क्वार्टर्स का ही निर्माण हुआ। इन 26 आवासो में दो वर्षो से बुनियादी सुविधाओं का प्रावधान नही किये जाने से ₹ 2.15 करोड़ का निवेश अनुत्पादक रहा।

(अनुच्छेद 3.3.1)

1.7 निष्पादन लेखापरीक्षा/लेखापरीक्षा अनुच्छेदों पर विभागो का प्रत्युत्तर

वित्त विभाग ने भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में शामिल करने हेतु प्रस्तावित प्रारूप अनुच्छेदो पर तीन सप्ताह मे अपने प्रत्युत्तर देने हेतु सभी विभागो को निर्देश जारी किये थे (अगस्त 1969)।

तद्नुसार, प्रारूप अनुच्छेदो को संबंधित विभागो के प्रमुख शासन सचिवो को, लेखापरीक्षा निष्कर्षो पर उनका ध्यान आकर्षित करने एवं उनका तीन सप्ताह के अन्दर प्रत्युत्तर देने हेतु निवेदन करते हुए अग्रेषित किया जाता है। यह उनके व्यक्तिगत ध्यान में लाया जाता है कि ऐसे अनुच्छेदो को सीएजी के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन मे शामिल करने की सम्भावना के दृष्टिकोण से, जो कि राजस्थान विधान सभा मे उपस्थापित किया जाना है, यह वांछनीय होगा कि मामले पर उनकी टिप्पणी शामिल कर ली जावें। उन्हे यह भी सलाह दी जाती है कि वे लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के लिए प्रस्तावित निष्पादन लेखापरीक्षा/प्रारूप अनुच्छेदो पर चर्चा करने के लिए प्रधान महालेखाकार के साथ बैठक आयोजित करें। इस प्रतिवेदन में शामिल करने के लिए प्रस्तावित निष्पादन लेखापरीक्षा/प्रारूप अनुच्छेदो को प्रमुख शासन सचिवो/शासन सचिवों को अग्रेषित किया गया था।

प्रमुख शासन सचिवो/शासन सचिवों को अग्रेषित किये गये प्रारूप अनुच्छेदों एवं प्रारूप निष्पादन लेखापरीक्षा पर राज्य सरकार द्वारा प्रेषित उत्तरों को प्रतिवेदन मे उपयुक्त रूप से शामिल कर लिया गया है।

1.8 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनो पर अनुवर्ती कार्यवाही

राज्य सरकार के वित्त विभाग ने निश्चय किया (दिसम्बर 1996) कि सभी अनुच्छेदो/समीक्षाओं, जो कि लेखापरीक्षा प्रतिवेदन मे शामिल किये गये है, पर एक्शन टेकन नोट्स (ए.टी.एन) प्रतिवेदन के विधान सभा में प्रस्तुत होने के तीन माह के अन्दर लेखापरीक्षा द्वारा संवीक्षा कराकर जन लेखा समिति को प्रस्तुत किया जाना चाहिए। आर्थिक क्षेत्र के विभिन्न विभागों से सम्बन्धित भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदनों मे शामिल किये गये अनुच्छेदों/निष्पादन लेखापरीक्षाओं पर बकाया एक्शन टेकन नोट्स की समीक्षा में पाया गया कि दिसम्बर 2012 में विभागों से संबंघित कोई एक्शन टेकन नोट्स बकाया नही थे। लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (सिविल) वर्ष 2010-11 में शामिल आर्थिक क्षेत्र के विभागों से सम्बन्धित दो अनुच्छेद, जन लेखा समिति में चर्चा हेतु लम्बित थे (दिसम्बर 2012)।