अध्याय I
प्रस्तावना

1.1 इस प्रतिवेदन के बारे में

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (सीएजी) का यह प्रतिवेदन राज्य सरकार के विभिन्न विभागों से चयनित कार्यक्रमों तथा गतिविधियों की निष्पादन लेखापरीक्षा में उजागर हुए मामलों एवं अनुपालन लेखापरीक्षा से संबंधित है।

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

प्रतिवेदन का प्राथमिक उद्देश्य महत्वपूर्ण परिणामों को राज्य विधानसभा के समक्ष लाना है। लेखापरीक्षा मानकों के लिए यह आवश्यक है कि लेनदेनों की प्रकृति, आकार एवं महत्व, रिपोर्टिंग के महत्वपूर्ण स्तरों के अनुसार होने चाहिये। लेखापरीक्षा के निष्कर्ष, प्रत्याशा करते हैं कि ये कार्यपालक को सुधारात्मक उपाय लेने एवं नीति-निर्देश बनाने में समर्थता प्रदान करें, जो कि संगठन के वित्तीय प्रबन्धन में सुधार हेतु उसका मार्ग-दर्शन करेंगे, एवं इस प्रकार उसे सुशासन में भागीदार बनायेंगे।

यह अध्याय, लेखापरीक्षा आयोजना एवं व्याप्तियों की व्याख्या के अतिरिक्त, चयनित योजनाओं के क्रियान्वयन में महत्वपूर्ण कमियाँ, लेनदेनों की लेखापरीक्षा के दौरान लिये गये महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा प्रेक्षणों एवं विगत लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई के संकलन को प्रस्तुत करता है। इस प्रतिवेदन के अध्याय II में चयनित कार्यक्रमों/गतिविधियों/विभागों की निष्पादन लेखापरीक्षा में उजागर निष्कर्ष शामिल हैं। अध्याय III में सरकारी विभागों की अनुपालन लेखापरीक्षा के प्रेक्षण शामिल हैं।

1.2 लेखापरीक्षित इकाईयों का खाका

राजस्थान सरकार के सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र के अन्तर्गत, 40 विभाग एवं 195 स्वायत्तशाषी निकाय हैं, जो कि मुख्य शासन सचिव/प्रमुख शासन सचिवों/सचिवों द्वारा नियंत्रित एवं उनके अन्तर्गत आने वाले उपशासन सचिवों/आयुक्तों एवं अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा सहयोगित किये जाते हैं,

जिनकी प्रधान महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा), राजस्थान, जयपुर द्वारा लेखापरीक्षा की जाती है।

राजस्थान सरकार द्वारा वर्ष 2011-12 से 2013-14 के दौरान किये गये व्ययों की तुलनात्मक स्थिति **तालिका-1** में दी गयी है।

तालिका 1: व्ययों की तुलनात्मक स्थिति

(₹ करोड़ में)

	2011-12	2012-13	2013-14
राजस्व व्यय			
सामान्य सेवायें	18,709	20,496	23,339
सामाजिक सेवायें	21,928	25,293	31,486
आर्थिक सेवायें	12,744	17,408	20,436
सहायतार्थ अनुदान एवं अंशदान	273	265	249
योग	**53,654**	**63,462**	**75,510**
पूंजीगत एवं अन्य व्यय			
पूंजीगत परिव्यय	7,119	10,684	13,665
संवितरित कर्ज एवं अग्रिम	1,109	2,412	811
लोक ऋण की अदायगी	3,490	4,707	4,116
आकस्मिकता निधि	-	-	-
लोक लेखा संवितरण	1,22,320	1,50,175	1,05,605
योग	**1,34,038**	**1,67,978**	**1,24,197**
कुल योग	**1,87,692**	**2,31,440**	**1,99,707**

स्त्रोत: राज्य वित्त पर सम्बन्धित वर्षो के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन

1.3 लेखापरीक्षा के लिए प्राधिकृति

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (सीएजी) द्वारा लेखापरीक्षा की प्राधिकृति, भारत के संविधान के अनुच्छेद 149 एवं 151 तथा सीएजी के (कर्त्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवाओं की शर्तें) अधिनियम, 1971 से ली गयी हैं। प्रधान महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा), राजस्थान, जयपुर, राजस्थान सरकार के सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र के विभागों एवं स्वायत्तशाषी निकायों के व्ययों की लेखापरीक्षा, सीएजी (कर्त्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवाओं की शर्तें) अधिनियम की धारा 13[1], 14[2],

1. (i) राज्य की समेकित निधि से सभी व्ययों, (ii) आकस्मिकता निधि एवं लोक लेखाओं से संबंधित सभी लेनदेनों एवं (iii) सभी व्यापार निर्माण, लाभ एवं हानि खातों, तुलन पत्र एवं अन्य सहायक लेखाओं की लेखापरीक्षा।
2. (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, जहाँ ऐसे निकाय या प्राधिकरण को राज्य की समेकित निधि से ऋण एवं अनुदान वित्तीय वर्ष में ₹ 1 करोड़ से कम नही हो, की लेखापरीक्षा।

15[3], 17[4], 19(2)[5], 19(3) एवं 20[6] के अन्तर्गत करते हैं। अनुपालन लेखापरीक्षा के लिए सिद्धान्त एवं विधियाँ, सीएजी द्वारा जारी मैन्युअलों में निर्दिष्ट की गयी हैं।

1.4 कार्यालय प्रधान महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा), राजस्थान, जयपुर का संगठनात्मक ढ़ाँचा

सीएजी के निर्देशों के अन्तर्गत, कार्यालय प्रधान महालेखाकार (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र लेखापरीक्षा), राजस्थान, सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र के विभागों एवं स्वायत्तशाषी निकायों के अन्तर्गत आने वाले सरकारी विभागों/कार्यालयों/स्वायत्तशाषी निकायों/संस्थाओ, जो कि पूरे राज्य में स्थापित हैं, की लेखापरीक्षा करता है। वर्ष 2013-14 के दौरान, 49 लेखापरीक्षा दलों जिनमें वरिष्ठ लेखापरीक्षा अधिकारी/लेखापरीक्षा अधिकारी तथा सहायक लेखापरीक्षा अधिकारी सम्मिलित थे, द्वारा राज्य सरकार के विभिन्न सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र के विभागों एवं स्वायत्तशाषी निकायों (पंचायती राज संस्थानों एवं शहरी स्थानीय निकायों के अलावा) एवं बाह्य सहायता प्राप्त परियोजना इत्यादि की चयनित इकाईयों की वित्तीय, निष्पादन एवं अनुपालन लेखापरीक्षा संचालित की गयी।

1.5 लेखापरीक्षा की आयोजना एवं संचालन

लेखापरीक्षा प्रक्रिया, विभिन्न सरकारी विभागों/संगठनों/स्वायत्तशाषी 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 वर्षो के लेखापरीक्षा निष्कर्ष भी ध्यान में रखे जाते हैं।

प्रत्येक इकाई की लेखापरीक्षा पूर्ण होने के उपरांत, लेखापरीक्षा निष्कर्षो का समावेश करते हुए, इकाई प्रमुख को निरीक्षण प्रतिवेदन जारी किये जाते हैं।

---

3. 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 सन्तुष्ट करता है कि उन शर्तो की पूर्ति कर ली गयी है, जिनके अन्तर्गत ऐसे अनुदान या ऋण दिये गये थे।
4. भण्डार एवं स्टॉक के लेखाओं की लेखापरीक्षा।
5. सम्बन्धित विधानों के प्रावधानों के अनुसार संसद द्वारा बनाये गये नियमों या उनके अन्तर्गत संस्थापित किये गये निगमों (कम्पनियों के अलावा) के लेखाओं की लेखापरीक्षा।
6. राज्यपाल के अनुरोध पर किसी निकाय या प्राधिकरण के लेखाओं की लेखापरीक्षा, उन शर्तो एवं निबंधनों पर जो कि सीएजी एवं राज्य सरकार के बीच तय की गयी हों।

इकाईयों 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।

वर्ष 2013-14 के दौरान, सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र के विभागों की 12,140 इकाईयों में से 1,305 इकाईयों में, 6,795 लेखापरीक्षा दल दिवसों को लेखापरीक्षा के लिए उपयोजित किया गया। लेखापरीक्षा आयोजना में उन इकाईयों/विभागों को आवृत्त किया गया जो कि जोखिम मूल्यांकन के अनुसार महत्वपूर्ण जोखिमों के प्रति सुरक्षित नहीं थीं।

1.6 लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण निष्कर्ष

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 है।

1.6.1 कार्यक्रमों/विभागों की गतिविधियों की निष्पादन लेखापरीक्षा

इस प्रतिवेदन के अध्याय II में राजस्थान में 'सर्व शिक्षा अभियान' का कार्यान्वयन तथा 'पुलिस बल का आधुनिकीकरण' की निष्पादन लेखापरीक्षा शामिल है। इसमें राजस्थान में उपलब्ध 'पेयजल की गुणवत्ता' की निष्पादन लेखापरीक्षा को भी सम्मिलित किया गया है। निष्पादन लेखापरीक्षाओं के संक्षिप्त सार की निम्न अनुच्छेदों में चर्चा की गयी है:

1.6.1.1 राजस्थान में सर्व शिक्षा अभियान

भारत सरकार द्वारा प्रारंभिक शिक्षा के सार्वभौमीकरण के उददेश्य से 'सर्व शिक्षा अभियान' की, एक प्रमुख कार्यक्रम के रूप में शुरूआत (2000-01) की गई। 'नि:शुल्क एवं अनिवार्य बाल शिक्षा अधिकार अधिनियम, 2009' द्वारा, सर्व शिक्षा अभियान के 6-14 वर्ष आयु वर्ग के सभी बच्चों को नि:शुल्क, अनिवार्य एवं सुगम बाल शिक्षा उपलब्ध करवाने के उद्देश्य से विस्तारित किया गया। राज्य में कार्यक्रम के क्रियान्वयन और अनुश्रवण के लिए 'राजस्थान प्रारम्भिक शिक्षा परिषद', उत्तरदायी है। सर्व शिक्षा अभियान, जिला स्तरीय योजनाएँ बनाने में योजना का नीचे (विद्यालय स्तर) से ऊपर की ओर प्रवाह की परिकल्पना करता है। तथापि, राजस्थान प्रारम्भिक शिक्षा परिषद द्वारा इस

परिकल्पना का ध्यान नहीं रखा गया। नमूना जॉच किये गये 95 विद्यालयों में से 22 विद्यालयों ने विद्यालय विकास योजना तैयार नहीं की। 6 से 14 वर्ष के आयु वर्ग के बच्चों के नामांकन/प्रतिधारण में मुश्किल से कोई सुधार हुआ है। वर्ष 2013-14 के अन्त तक राज्य में 'विद्यालय से बाहर' 9.07 लाख बच्चे थे।

सर्व शिक्षा अभियान का संशोधित ढ़ांचा 'विशेष आवश्यकता वाले बच्चों' (सीडब्लूएसएन) के लिए 'वैयक्तिक शिक्षा आलेख' (आईईपी) तैयार करने तथा उन्हे विशिष्ट उपकरणों की सहायता से पढ़ाने की परिकल्पना करता है। जबकि वर्ष 2009-10 में कुल चिन्हित बच्चो में से छः प्रतिशत सीडब्ल्यूएसएन, विद्यालय से बाहर थे, वर्ष 2013-14 में भी यह संख्या सात प्रतिशत थी जो नामाकिंत नहीं थे। नमूना जॉच किये 19 ब्लाकों में 43,365 सीडब्ल्यूएसएन में से मात्र 793 सीडब्ल्यूएसएन के लिए ही वैयक्तिक शिक्षा आलेख बनाया गया। अधिकतर उपकरण जिनका उपयोग सीडब्ल्यूएसएन के लिये कल्पित था, विद्यालयों के संसाधन कक्षों में बेकार पड़े थे।

सर्व शिक्षा अभियान के मार्गनिर्देशों में प्रारंभिक स्तर पर 6-14 वर्ष के आयु वर्ग में सामाजिक एवं लैंगिक अन्तरालों को वर्ष 2013-14 के अन्त तक पाटने की भी परिकल्पना की गई थी। जबकि अवधि 2009-14 के दौरान समग्र लैंगिक अन्तराल में मात्र 1.11 प्रतिशत की कमी आई। 'प्रारंभिक स्तर पर बालिका शिक्षा के लिए राष्ट्रीय कार्यक्रम' के क्रियान्वयन के दस साल (2003-13) बाद भी राज्य में महिला साक्षरता दर 52.1 प्रतिशत थी जो कि राष्ट्रीय स्तर (64.6 प्रतिशत) से अभी भी कम है तथा यह सभी राज्यों/केन्द्र शासित प्रदेशों में निम्नतम स्थान पर खड़ा है। जनगणना 2001 से तुलना करने पर राज्य में महिला साक्षरता में वृद्धि 8.22 प्रतिशत थी जो कि राष्ट्रीय वृद्धि 10.18 प्रतिशत से भी कम थी।

शिक्षा का अधिकार अधिनियम, 2009 तथा सर्व शिक्षा अभियान गुणवत्तापूर्ण शिक्षा उपलब्ध कराने की अवधारणा पर जोर देते हैं। तथापि, 141 विद्यालयों का संचालन बिना विद्यार्थियों के किया जा रहा था तथा 12,782 विद्यालय एकल शिक्षक द्वारा संचालित किये जा रहे थे। नमूना जांच किये गये जिलों में 1,526 प्राथमिक विद्यालयों में छात्र-शिक्षक अनुपात प्रतिकूल था। इसके अतिरिक्त उच्च प्राथमिक स्तर पर विषयाध्यापकों की कमी थी। अधिकतर विद्यालय, भवनों में संचालित हो रहे थे तथा पेयजल और बालिकाओं के लिए पृथक शौचालय की व्यवस्था थी। तथापि, 80,074 विद्यालयों में से 48,285 विद्यालयों में खेल के मैदान नही थे, 31,677 विद्यालयों में पुस्तकालय नही थे, जबकि, 14,644 विद्यालयों में चारदीवारी की कमी थी। अतिरिक्त कक्षा-कक्ष व चारदीवारी निर्माण के 113 सिविल कार्य एक वर्ष से अधिक समय से अपूर्ण पड़े थे।

विद्यालय स्तर पर विद्यालय प्रबन्ध समितियों की बैठको का आयोजन, निर्धारित मानदंडो के अनुसार नहीं किया जा रहा था तथा जिला स्तर पर अनुश्रवण की प्रक्रिया हेतु दौरो में स्पष्ट कमी थी। तथापि, राज्य स्तर पर कार्यकारी समिति की कुछ बैठकें आयोजित की गई परन्तु शाषी परिषद की योजना के प्रारम्भ से अब तक कोई बैठक आयोजित नहीं की गई।

(अनुच्छेद 2.1)

1.6.1.2 राजस्थान में पुलिस बल का आधुनिकीकरण

राज्य पुलिस बलों की परिचालन क्षमता में सुधार एवं उन्हे आन्तरिक सुरक्षा और कानून व्यवस्था की उभरती चुनौतियों का प्रभावीं ढंग से सामना करने के लिए सुसज्जित करने हेतु भारत सरकार ने 'राज्यों में पुलिस बलों की आधुनिकीकरण की योजना' का शुभारम्भ किया। इस योजना को लागू करने और इसका समुचित लाभ प्राप्त करने के लिए, राजस्थान सरकार ने कोई परिप्रेक्ष्य योजना तैयार नहीं की। वार्षिक योजनाऐं भारत सरकार को विलम्ब से प्रस्तुत की गयी। राज्य सरकार ने इस योजना में ना ही अपना अंशदान दिया और ना ही उपलब्ध केन्द्रीय धनराशि का उपयोग किया।

राज्य सरकार को, अवधि 2009-14 के दौरान 15,884 आधुनिक हथियारों की आवश्यकता के विरूद्ध केवल 3,962 हथियार प्राप्त हुए। इस योजना के तहत क्रय किए गये अधिकतर हथियार (2,350), क्षेत्र की इकाइयों को वितरित नहीं किए गये तथा ये निष्क्रिय पड़े रहे। धनराशि उपलब्ध होने के बावजूद, 31 मार्च 2014 को 2,252 वाहनों की कमी रही। क्रय किये गये अधिकांश परिचालन वाहन निष्क्रिय वाहनों से समायोजित/प्रतिस्थापित किये गये तथा कुछ वाहन केन्द्रीय स्टोर में पड़े हुए थे।

विधि विज्ञान प्रयोगशालाओं में बड़ी तादात में नमूने, विश्लेषण के लिए लम्बित थे। विधि विज्ञान प्रयोगशाला हेतु उपकरणों की खरीद में देरी हुई तथा उनके संचालन हेतु तकनीकी जनशक्ति की कमी रही। मरम्मत/रखरखाव के अभाव में उपकरणों के अनुपयोगी रहने से पुलिस जाँच पर भी प्रतिकूल प्रभाव पडा। पुलिस थाना प्रभारियों द्वारा अधिकतम मामलों में पुलिस प्रतिक्रिया समय की गणना नही की जा सकी क्योकि आवश्यक जानकारी अपराध पंजिका में दर्ज नहीं की गई थी।

कर्मचारियों के लिए आवासीय/गैर आवासीय भवनों के निर्माण में विलम्ब हुआ। ऐसे कई प्रकरण पाये गये जिनमें पूर्ण भवनों को विलम्ब से सौंपा गया। निर्माण स्थलों के चयन व ड्राइंग्स इत्यादि को अन्तिम रूप देने में विलम्ब के कारण 235 कार्य शुरू नहीं किए गये। 31 मार्च 2014 को कार्यरत 81,804 के समक्ष केवल 25,649 स्टाफ क्वाटर्स थे।

(अनुच्छेद 2.2)

1.6.1.3 पेयजल की गुणवत्ता

पेयजल के लिए राजस्थान, मूल रूप से भूजल पर निर्भर है। राज्य के बड़े भू-भाग में, जल में रासायनिक संदूषक, जैसे फ्लोराइड, नाईट्रेट एवं लवण इत्यादि हैं, जो इसे पीने के लिये असुरक्षित बना देते है। भू-जल जलाशयों के तेजी से क्षीण होने से रासायनिक मापदण्डों पर जल की गुणवत्ता में कमी आ रही है। पेयजल की निरंतर मांग और आपूर्ति में संतुलन व गुणवत्ता उन्नयन हेतु, राजस्थान सरकार ने जल संसाधन आयोजना के लिये, 'राज्य जल नीति (एसडब्ल्यूपी) 2010' अपनाया है। यद्यपि, 2003 में निवासियों हेतु जल गुणवत्ता उन्नयन हेतु 'राष्ट्रीय बसावट सर्वेक्षण' नाम से एक प्रारम्भिक सर्वेक्षण के उपरान्त कोई सर्वेक्षण नहीं करवाया।

जल को फ्लोराइडमुक्त करने हेतु, वर्ष 2005 में, तीन चरणों वाला 'राजस्थान एकीकृत फ्लोरोसिस शमन कार्यक्रम' (आरआईएफएमपी), प्रारम्भ किया। आरआईएफएमपी के चरण-I के लक्ष्य प्राप्त नहीं किये गये, जबकि चरण-II के परिणामों को भी संकलित नहीं किया गया। चरण-II/III के अधीन फ्लोराइड निवारण इकाइयों के परिचालन/संधारण एवं अनुश्रवण नहीं करने के प्रकरण ध्यान में आये। विभाग द्वारा रिवर्स आस्मोसिस (आरओ) संयत्रों के स्थापना की परियोजना प्रारम्भ की गयी। ऐसे आरओ संयत्रों के अनुचित तरीके से कार्य करने तथा उनके निष्पादन के अनुश्रवण मे अभाव के प्रकरण ध्यान में आये।

ब्लीचिंग पाउडर क्रय करने हेतु आपूर्ति आदेश जारी करने से पूर्व, क्लोरीन की आवश्यकता का आंकलन नहीं किया गया। अपेक्षित मानक परीक्षण, उपयुक्त सेम्पलिंग तथा भण्डार में उपलब्ध ब्लीचिंग पाउडर के आवधिक परीक्षण नहीं किये गये थे।

पेयजल के नमूनों की जांच हेतु स्थापित प्रयोगशालाओं में पर्याप्त अवसंरचना/परीक्षण सुविधाऐं और योग्य कर्मचारी नहीं थे। 237 ब्लाकों में से मात्र 69 ब्लाकों में ही ब्लाक स्तर पर प्रयोगशालाएँ स्थापित की गई थी। फील्ड टेस्टिंग किट के साथ जल नमूनों के परीक्षण के लक्ष्य प्राप्त नहीं किये गये। चल प्रयोगशाला का प्रदर्शन भी उपयुक्त नहीं था।

(अनुच्छेद 2.3)

1.6.2 अनुपालन लेखापरीक्षा के दौरान महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा प्रेक्षण

आलोच्य क्षेत्रों में लेखापरीक्षा ने महत्वपूर्ण कमियां उजागर की जिन्होने राज्य सरकार की प्रभावोत्पादकता को प्रभावित किया। अनुपालन लेखापरीक्षा कुछ महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष (3 थीमेटिक लेखापरीक्षा अनुच्छेद तथा 12 प्रारूप

अनुच्छेद) अध्याय III में प्रतिवेदित किये गये है। प्रमुख आक्षेप निम्न श्रेणियों से सम्बन्धित हैं:

1.6.2.1 नियमों एवं विनियमों का अनुपालन नहीं किया जाना

अच्छे वित्तीय प्रशासन एवं वित्तीय नियंत्रण के लिए यह आवश्यक है कि व्यय वित्तीय नियमों, विनियमों एवं सक्षम प्राधिकारी द्वारा जारी आदेशों के अनुसार हो। यह वित्तीय अनुशासन बनाये रखने में सहायता करता है तथा अनियमितताओं, दुर्विनियोजन एवं धोखाधड़ी को रोकता है। इस प्रतिवेदन में नियमों एवं विनियमों की अनुपालना नहीं करने के ₹ 20.44 करोड़ के प्रकरण सम्मिलित हैं, जो निम्नानुसार हैं:

जन स्वास्थ्य अभियान्त्रिकी विभाग में संवेदकों द्वारा अनुचित उच्च दरों पर पाईपों की आपूर्ति किये जाने से ₹ 1.06 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

(अनुच्छेद 3.1.1)

वित्तीय शक्तियों के विपरीत अतिरिक्त कार्यो के निष्पादन पर जन स्वास्थ्य अभियान्त्रिकी विभाग द्वारा ₹ 19.38 करोड़ का अनियमित एवं अनधिकृत व्यय किया गया।

(अनुच्छेद 3.1.2)

1.6.2.2 औचित्यता के विरूद्ध लेखापरीक्षा एवं पर्याप्त न्यायोचितता के बिना व्यय के मामले

लोक निधियों से व्यय की प्राधिकृति, सार्वजनिक व्यय को करने की औचित्यता एवं दक्षता के सिद्धान्तों द्वारा मार्ग दर्शित होनी चाहिये। प्राधिकारियों, जो कि व्यय करने के लिए प्राधिकृत है, से यह अपेक्षा की जाती है कि वे उसी सतर्कता के साथ व्यय करेंगे जैसा कि एक साधारण बुद्धि का व्यक्ति अपने स्वयं की धनराशि को व्यय करने में बरतता है। लेखापरीक्षा जाँच में अनौचित्यता एवं अतिरिक्त व्यय के ₹ 49.08 करोड़ के प्रकरण दर्शित हुए। लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नानुसार हैं:

श्रम विभाग में, औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थानों को उत्कर्ष केन्द्रों में उन्नयन करने की योजना के कमजोर क्रियान्वयन के कारण, 27 औद्योगिक प्रशिक्षण संस्थानों को उन्नयन नहीं किया गया तथा ऋण राशि ₹ 32.94 करोड़ अनुपयोजित रही एवं बेरोजगार युवाओं के कौशल में उन्नयन का उद्देश्य भी विफल रहा।

(अनुच्छेद 3.2.1)

शहरी जनसहभागिता योजना के अन्तर्गत, बिना कार्मिकों के परिनियोजन सुनिश्चित किये, जवाहर लाल नेहरू अस्पताल में कार्डियो थोरेसिक वैस्कुलर सर्जरी इकाई के निर्माण व उपकरणों के क्रय करने से, ₹ चार करोड़ की निधियाँ तीन वर्षों से भी अधिक समय तक अवरूद्ध रही।

(अनुच्छेद 3.2.2)

33 केवी फीडर लाईन के कार्य का निष्पादन नहीं करने के कारण ₹ 4.12 करोड़ की निधियाँ सात वर्ष से अधिक के लिए अवरूद्ध रही एवं 138 गांवों की जनता पेयजल योजना की आपूर्ति से वंचित रही।

(अनुच्छेद 3.2.3)

जन स्वास्थ्य अभियान्त्रिकी विभाग द्वारा द्वितीय न्यूनतम निविदादाता की समझौता दरें, को निरस्त करने एवं निविदा प्रक्रिया के अन्तिमीकरण में असामान्य देरी एवं संवेदक के उच्च प्रस्तावों को स्वीकार करने के अविवेकपूर्ण निर्णय से, कार्य का आवंटन ₹ 8.02 करोड़ की अतिरिक्त परिहार्य लागत/दायित्व पर किया गया।

(अनुच्छेद 3.2.4)

1.6.2.3 सतत् एवं व्यापक अनियमितताऐं

एक अनियमितता यदि वर्ष-दर-वर्ष बाद भी जारी रहती है तो यह सतत् अनियमितता समझी जाती है। यदि यह सम्पूर्ण प्रणाली में विद्यमान रहती है तो यह व्यापक अनियमितता हो जाती है। पिछली लेखापरीक्षा में बताये जाने के बावजूद अनियमितताओं की पुनरावृत्ति होना, न केवल कार्यपालक के गंभीर नहीं होने का सूचक है, बल्कि प्रभावी अनुश्रवण के अभाव का भी सूचक है। इसकी परिणिती नियमों/विनियमों के पालन में जानबूझकर किये गये विचलनों को प्रोत्साहित करना है जो परिणामत: प्रशासकीय संरचना को कमजोर करती है। लेखापरीक्षा में सतत् एवं व्यापक अनियमितताओं का निम्नलिखित प्रकरण विदित हुआ:

कोषाधिकारियों द्वारा निर्धारित जांच करने में असफल रहने के कारण पेंशन/ पारिवारिक पेंशन राशि ₹ 153.75 लाख का अधिक/अनियमित भुगतान हुआ।

(अनुच्छेद 3.3.1)

1.6.2.4 कार्यान्वयन, अनुश्रवण एवं शासन में विफलता

सरकार संरचनात्मक ढ़ाँचे तथा सार्वजनिक सेवाओं के उन्नयन के माध्यम से स्वास्थ्य, शिक्षा, विकास आधारभूत संरचना के उन्नयन, लोक सेवा आदि के

क्षेत्र में लोगों के जीवन स्तर को सुधारने के लिए उत्तरदायी है। लेखापरीक्षा ने कुछ दृष्टांत सूचित किये हैं जिनमें सरकार द्वारा सामुदायिक लाभ हेतु सार्वजनिक संपत्तियों के सृजन के लिए निर्मोचित की गई निधियाँ अनिश्चयता, प्रशासकीय पर्यवेक्षण या विभिन्न स्तरों पर संगठित कार्यवाही की कमी के कारण अनुपयोजित/अवरोधित रही या निष्फल/अनुत्पादित सिद्ध हुई। लेखापरीक्षा नमूना जाँच में कार्यान्वयन, अनुश्रवण एवं शासन की विफलता के मामलों में ₹ 40.50 करोड़ की राशि शामिल है। लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्न प्रकार है:

कक्षा VI से XII तक के जनजातीय विद्यार्थियों को गुणवत्ता शिक्षा प्रदान करने हेतु राजस्थान में 'एकलव्य आदर्श आवासीय विद्यालय योजना' वर्ष 2002-03 में प्रारम्भ की गयी। ये आवासीय विद्यालय थे और इनके द्वारा विद्यार्थियों को नि:शुल्क शिक्षा एवं आधारभूत सुविधाऐं यथा भोजन, पोशाक, स्वेटर, जूते, जूराबें इत्यादि उपलब्ध कराया जाना था। 100 प्रतिशत निधियाँ अनुदान के रूप में भारत सरकार द्वारा उपलब्ध करायी जानी थी। अब तक, आठ एकलव्य आदर्श आवासीय विद्यालय इस योजनान्तर्गत संचालित किये जा रहे हैं। इसके अतिरिक्त, छः एकलव्य आदर्श आवासीय विद्यालय निर्माणाधीन हैं।

राज्य स्तरीय सोसायटी और विद्यालय स्तर पर प्रबंधन समिति, जिसका गठन आवासीय विद्यालयों के कामकाज का प्रबंध करने के लिए अपेक्षित था, कार्यशील नहीं थी। अन्य कमियां जैसे योग्य शिक्षकों की नियमित रूप से भर्ती नहीं करना, शिक्षण स्टाफ की कमी, छात्रों का कम प्रतिधारण, शिक्षण तथा सीखने के उपकरणों की उपलब्धता की कमी, छात्रावास में अपर्याप्त सुविधायें, इत्यादि ने योजना के समग्र प्रदर्शन को प्रभावित किया।

नये एकलव्य आदर्श आवासीय विद्यालयों के निर्माण की प्रगति धीमी थी और पूर्ण होने की निर्धारित दिनाकं से दो वर्ष से अधिक समय व्यतीत हो जाने के उपरान्त भी ये कार्य अपूर्ण थे, जिससे छात्र योजना के लाभ से वंचित रहे।

(अनुच्छेद 3.4.1)

बालिकायें भारतीय समाज की सबसे कमजोर सदस्य हैं। बालिका के जीवन में भेदभाव के तत्व जीवन के हर कदम पर परिलक्षित होते हैं। सामाजिक परिवेश में बालिकाओं एवं महिलाओं के खिलाफ लैंगिक भेदभाव उनके घर, स्कूल समुदाय तथा समाज में होता है। सामाजिक-आर्थिक परिवेश, अक्षमता एवं निवास का स्थान (ग्रामीण-शहरी) उसकी असुरक्षा को और भी बढ़ा देती है। तकनीकी विकास का सहयोग, पुत्रियों के प्रति घृणा एवं पुत्रों को वरीयता प्रदान करने की गहरी मानसिकता की वजह से, राजस्थान में 2011 में बाल लिगांनुपात 909 बालिकाओं (2001) से घटकर 888 प्रति 1000 बालक की नकारात्मक वृद्धि के साथ उजागर हुयी। अखिल भारतीय सर्वलिंगानुपात

943:1000 की तुलना में, राजस्थान में समग्र लिंगानुपात 928:1000 था। 2011 की जन गणना के अनुसार सर्व साक्षरता दर 66.1 प्रतिशत के विरूद्ध महिला साक्षरता दर भी 52.1 प्रतिशत थी।

2003 में संशोधित, 'गर्भाधान पूर्व एवं प्रसव पूर्व निदान तकनीक (लिंग चयन प्रतिषेध) (पीसी एण्ड पीएनडीटी) अधिनियम 1994', बाल लिगांनुपात में गिरावट को रोकने के उद्देश्य से एक महत्वपूर्ण विधायी हस्तक्षेप है। राजस्थान सरकार ने जिला एवं उप-संभाग स्तर सलाहकार समिति में चिकित्सा अनुवांशिकीविद्, प्रतिष्ठित सामाजिक कार्यकर्ता तथा कानूनी विशेषज्ञ को नामित नहीं किया, जिसका उपयुक्त प्राधिकारियों को आवश्यक सलाह प्रदान करने के लिये अधिनियम के अन्तर्गत गठन किया जाना आवश्यक था। 2012-14 के दौरान नमूना जाँच किये गये जिलों में सोनोग्राफी केन्द्रो के आवश्यक निरीक्षण नही किये गये।

नमूना जांच जिलों में, सूचित किये गये 651 शिकायती प्रकरणों में से 196 प्रकरण या तो झूठे पाये गये या उनमें बच्चे बालिग पाये गये। 454 प्रकरणों में संबंधित बाल विवाह निषेध अधिकारी द्वारा शादियाँ रूकवायी गई।

भारत सरकार द्वारा केन्द्र प्रायोजित, 'किशोरी शक्ति योजना', गरीब परिवारों की बालिकाओं को सशक्त बनाने के लिये 11 से 15 वर्ष के आयु वर्ग में उनके पोषण और स्वास्थ्य में सुधार करने के उद्देश्य से वर्ष 2000-01 में प्रारम्भ की गयी। किशोरी बालिकाओं के बहु-आयामी समस्याओं के समाधान हेतु किशोरी शक्ति योजना एवं किशोरी बालिका पोषाहार कार्यक्रम को समाहित करते हुये एक व्यापक योजना, 'राजीव गांधी किशोरी बालिका सशक्तिकरण योजना' अथवा 'सबला' दिसम्बर 2010 से प्रारम्भ की गयी। किशोरी शक्ति योजना और सबला दोनों योजनाओं के अन्तर्गत पोषाहार का लाभ ₹ 5 प्रति दिन प्रति लाभार्थी की दर से प्रदान किया गया। यह मध्यान्ह भोजन योजना में उपलब्ध करवाये जाने वाले खाद्यान्न से भी कम है, और इसे भी किशोरियों के एक बडे हिस्से को उपलब्ध नही करवाया जा रहा है। बालिका सम्बल योजना के अन्तर्गत लाभार्थियों की पहचान तथा यूटीआई बॉण्ड के वितरण हेतु उचित तंत्र उपलब्ध नही था।

(अनुच्छेद 3.4.2)

'राष्ट्रीय खेल नीति 2001' के अनुसार केन्द्र सरकार, राज्य सरकारों, ओलंपिक संघ, एवं राष्ट्रीय खेल संघ के साथ संयोजन कर, राष्ट्रीय एवं अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर खेलों के व्यापक आधार तैयार करने एवं उत्कृष्टता प्राप्त करने के दोहरे उद्देश्यों को सम्मिलित रूप से प्राप्त करने का प्रयास करेगी। 'राज्य खेल नीति' अप्रेल 2013 में आरम्भ की गई जिसमें खेलों के प्रति बच्चों में अधिकतम आकर्षण हेतु उपयुक्त खेल वातावरण, बुनियादी ढांचे के विकास तथा राष्ट्रीय

एवं अन्तर्राष्ट्रीय प्रतियोगिताओं में खिलाड़ियों की भागीदारी को बढ़ावा देने एवं श्रेष्ठ प्रदर्शन हेतु सुविधाऐं उपलब्ध कराने की परिकल्पना की गयी। यद्यपि जनगणना 2011 के अनुसार जनसंख्या के आधार पर राजस्थान, देश में आठवें स्थान पर है, परन्तु 34 वें राष्ट्रीय खेल 2011 में राज्य का स्थान 20 वें पायदान पर था।

उचित दीर्घकालीन/पंचवर्षीय योजना तथा वार्षिक योजनाओं को तैयार नही किया जा रहा था। राजस्थान राज्य खेल परिषद का गठन खेल निकायों के प्रतिनिधियों को सम्मिलित करते हुए नहीं किया गया था, और परिषद विशेष रूप से राज्य सरकार द्वारा नामित सरकारी अधिकारियों द्वारा प्रबन्धित की जा रही थी।

स्टेडियमों के निर्माण, खेल के आधारभूत ढाचें का सृजन तथा मौजूदा स्टेडियमों के रखरखाव इत्यादि के 49 कार्य ₹ 18.79 करोड़ व्यय करने के उपरान्त भी प्रगति पर थे तथा 16 कार्य निविदाओं के अन्तिमीकरण नहीं होने, भूमि विवाद या कार्य आदेश के देरी से जारी हाने के कारण प्रारम्भ नही हुए। बारां और फतेहगढ़ स्टेडियम में खेल सुविधाओं से सम्बन्धित दो निर्माण कार्य, मार्च 2012 व दिसम्बर 2013 में पूर्ण किये गये, जो राजस्थान राज्य खेल परिषद को क्रमशः 31 और 10 माह की अवधि के बाद भी हस्तान्तरित नहीं किये गये। बजट 2012-13 में उद्घोषित जोधपुर में गौशाला खेल परिसर में ₹ 5 करोड की लागत का सिंथेटिक ट्रैक का निर्माण कार्य प्रारम्भ नही किया गया। जुलाई 2008 में स्वीकृत बीकानेर में एक नये वेलोड्रम के निर्माण का कार्य अभी प्रारम्भ किया जाना है।

(अनुच्छेद 3.4.3)

चिकित्सा शिक्षा विभाग द्वारा कम निःशुल्क जाँच प्रकरणों पर अनुज्ञप्तिधारी से ₹ 85.30 लाख की वसूली नहीं की गयी एवं लेखापरीक्षा में अदेय मौद्रिक लाभ पहुँचाया जाना पाया गया।

(अनुच्छेद 3.4.4)

जन स्वास्थ्य अभियान्त्रिकी विभाग में 33 केवी डेडीकेटेड पावर फीडर लाईन के निष्पादन नहीं होने से ₹ 17.57 करोड़ की निधियां लगभग तीन वर्षो के लिए अवरूद्ध रही तथा उस पर ₹ 1.99 करोड़ के ब्याज की हानि हुई।

(अनुच्छेद 3.4.5)

सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता विभाग द्वारा छात्रावासों का परिचालन नहीं करवाने वाली संस्थानों से ₹ 6.97 करोड़ के अनुदान की वसूली का अभाव रहा।

(अनुच्छेद 3.4.6)

लेखापरीक्षा में, जनजाति क्षेत्रीय विकास विभाग में क्रियान्वयन एजेंसी के चयन में सही प्रक्रिया का पालन न होने से विशेष केन्द्रीय सहायता ₹ 9.36 करोड़ के उपयोग का अभाव रहा तथा जनजातीय छात्रों का रोजगार के अवसरों से वंचित रहना पाया गया।

(अनुच्छेद 3.4.7)

1.7 निष्पादन लेखापरीक्षाओं/प्रारूप अनुच्छेदों पर विभागों का प्रत्युत्तर

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 राजस्थान विधानसभा में प्रस्तुत किया जाता है, यह वांछनीय होगा कि मामले पर उनकी टिप्पणी शामिल कर ली जाये। उन्हें यह भी सलाह दी जाती है कि वे लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के लिए प्रस्तावित निष्पादन लेखापरीक्षा/थीमेटिक लेखापरीक्षा/प्रारूप अनुच्छेदों पर चर्चा करने के लिए प्रधान महालेखाकार के साथ बैठक आयोजित करें। तद्नुसार, इस प्रतिवेदन में प्रस्तावित निष्पादन लेखापरीक्षा/थीमेटिक लेखापरीक्षा/प्रारूप अनुच्छेदों को प्रमुख शासन सचिवों/शासन सचिवों को अग्रेषित किया गया।

अध्याय II एवं III में लिये गये 18 निष्पादन लेखापरीक्षाओं/थीमेटिक लेखापरीक्षा अनुच्छेदों/प्रारूप अनुच्छेदों में से दो के प्रत्युत्तर सम्बन्धित विभागों ने प्रेषित नहीं किये। 16 अनुच्छेदों के सम्बन्ध में सम्बन्धित विभागों की प्रतिक्रियाओं को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में समुचित रूप से सम्मिलित कर लिया गया है।

1.8 लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 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 एक्शन टेकन नोट्स (एटीएन), प्रतिवेदन के विधानसभा में प्रस्तुत होने के तीन माह के अन्दर, लेखापरीक्षा द्वारा संवीक्षा कर, जन लेखा समिति को प्रस्तुत किया जाना चाहिये। भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में शामिल किये गये विभिन्न विभागों से संबंधित अनुच्छेदों/निष्पादन समीक्षाओं पर बकाया एटीएन की समीक्षा में पाया गया कि नवम्बर 2014 को संबंधित विभागों से 20 एटीएन[7] लम्बित थे।

7. लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (राज्य वित्त) 2012-13 के अनुच्छेद 1.2.4, 1.4.4, 1.9.2, 1.9.4, 2.3.2.1, 2.3.3, 2.3.5, 2.5, 2.8, 3.2, 3.3, 3.4 एवं 3.5 तथा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (सामान्य एवं सामाजिक क्षेत्र) 2012-13 के अनुच्छेद 2.1.2, 2.2.1, 2.2.2, 2.4.1, 2.4.3, 2.4.7 एवं 2.4.9 ।