विहंगावलोकन

विहंगावलोकन

इस प्रतिवेदन के तीन भागों में जम्मू एवं कश्मीर सरकार के सामाजिक, सामान्य और आर्थिक (गैर-सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों) (भाग I) क्षेत्रों के अंतर्गत विभागों/ स्वायत्त निकायों, राजस्व क्षेत्र के कार्यालयों (भाग II) और सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों (भाग III) पर लेखापरीक्षा निष्कर्ष शामिल हैं। इस प्रतिवेदन का संयुक्त राजस्व निहितार्थ ₹949.03 करोड़ है।

भाग I: सामाजिक, सामान्य और आर्थिक (गैर-पीएसयू) क्षेत्र

इस प्रतिवेदन के भाग I में बैंक खातों के प्रबंधन, निष्फल व्यय, अप्रयुक्त वेतन का अप्राधिकृत भुगतान इत्यादि से संबंधित ₹192.47 करोड़ को शामिल करने वाले नौ पैराग्राफ सम्मिलित हैं। प्रमुख निष्कर्षों में से कुछ नीचे वर्णित हैं:

वर्ष 2014 से 2019 की अवधि के दौरान राज्य का कुल व्यय[1] ₹34,550 करोड़ से बढ़कर ₹64,572 करोड़ हो गया, जबकि इसी अवधि में राजस्व व्यय में वर्ष 2014-15 में ₹29,329 करोड़ से वर्ष 2018-19 में ₹56,090 करोड़ तक 91 प्रतिशत की वृद्धि हुई थी। वर्ष 2014 से 2019 की अवधि के दौरान अनियोजित/ सामान्य राजस्व व्यय में ₹26,457 करोड़ से ₹53,578 करोड़ तक 102 प्रतिशत तक की वृद्धि हुई और पूँजीगत व्यय में ₹5,134 करोड़ से ₹8,413 करोड़ तक 64 प्रतिशत तक की वृद्धि हुई थी। वर्ष 2014 से 2019 के दौरान कुल व्यय में राजस्व व्यय का 80 से 87 प्रतिशत और पूँजीगत व्यय का 13 से 20 प्रतिशत शामिल था।

(पैराग्राफः 1.2)

अनुपालन लेखापरीक्षा

मॉडल स्कूलों की स्थापना न करना

ब्लॉक स्तर पर मॉडल स्कूलों की स्थापना के लिए भारत सरकार (जीओआई) से प्राप्त धनराशि के समय पर उपयोग हेतु कार्रवाई करने में शिक्षा विभाग की विफलता का परिणाम अभिप्रेत हितभागियों को गुणता शिक्षा से वंचित रखने और उपलब्ध कुल ₹44.13 करोड़ की निधियों के गैर-उपयोग के रूप में हुआ। राज्य सरकार का ₹5.74 करोड़ का योगदान तथा प्रोद्भूत ब्याज सहित ₹44.13 करोड़ की उपलब्ध निधियों का भी, दस वर्षों के लिए अवरोधन हुआ।

(पैराग्राफः 2.1)

[1] कुल व्यय में राजस्व व्यय, पूँजीगत परिव्यय और ऋण एवं अग्रिमों के संवितरण शामिल किए गए हैं।

सरकारी विभागों में बैंक खातों का प्रबंधन

आहरण और संवितरण अधिकारियों (डीडीओ) के बैंक खातों में निधियों की उपयोगिता के समेकन और सुव्यवस्थीकरण पर समय-समय पर जारी सरकारी निर्देशों का कडाई से अनुपालन नहीं किया गया था। दिसंबर 2016 से फरवरी 2017 की अवधि के दौरान डीडीओ के व्यतिरिक्त बैंक खातों से ₹64.10 करोड़ की अल्प राशि ही हस्तांरित की गयी थी। वर्ष 2014 से 2019 की अवधि के दौरान तीन चयनित सरकारी विभागों के 131 डीडीओ के 1,138 बैंक खातों में संचित शेष ₹116.41 करोड़ से ₹399.94 करोड़ तक बढ़ गया। संचित शेष में वृद्धि आतंकवाद, प्राकृतिक आपदाओं से पीड़ितों को राहत/ मुआवजे की निधियाँ संवितरित नहीं करने, अनुचित योजना तथा योजनाओं के गैर-समापन, उपयोगिता प्रमाण-पत्रों में व्यय के अधिक विवरण, निधियों के प्रतिधारण, सरकारी खाते से बाहर सांविधिक कटौतियों और भूमि मुआवजे के प्रतिधारण के कारण थी।

(पैराग्राफः 2.2)

देय राशि का गैर-संग्रहण/ कम प्रेषण

वर्ष 2015 से 2018 की अवधि के दौरान खाद्य, नागरिक आपूर्ति तथा उपभोक्ता मामले विभाग की 11 नमूना जांच की गयी इकाइयों में उपभोक्ताओं को 1,30,121 मुद्रित राशन कार्डों का वितरण नहीं होने के कारण ₹1.07 करोड़ के गैर-संग्रहण के साथ-साथ सरकारी खाते में ₹1.69 करोड़ के कम प्रेषण का मार्ग प्रशस्त हुआ।

(पैराग्राफः 2.3)

गैर-प्रकार्यात्मक सौर विद्युत संयंत्रों के कारण निष्फल व्यय

राज्य कर विभाग के साथ कार्य अनुबंध कर (डब्ल्यूसीटी) भुगतान के निपटान नहीं होने के कारण, मई 2014 से जनवरी 2015 के मध्य ₹9.70 करोड़ का व्यय करने और रखरखाव की मुफ्त वारंटी उपलब्ध होने के बावजूद, सितंबर 2014 से पुलिस प्रतिष्ठानों में संस्थापित 128 सौर विद्युत संयंत्र गैर-प्रकार्यात्मक बने रहे।

(पैराग्राफः 2.4)

जल भण्डारण टैंकों पर निष्फल व्यय

सिंचाई एवं बाढ़ नियंत्रण विभाग द्वारा निजी भूमि के अधिग्रहण और वन विभाग/ रक्षा प्राधिकरण से पूर्व निर्बाधता प्राप्त किए बिना जल भण्डारण टैंकों पर कार्य के निष्पादन को आरंभ करने का परिणाम ₹3.67 करोड़ के निष्फल व्यय के रूप में हुआ।

(पैराग्राफः 2.5)

लिफ्ट सिंचाई योजना पर निष्फल व्यय

कार्यपालक अभियंता, सिंचाई एवं बाढ़ नियंत्रण डिवीजन, सुंबल द्वारा लिफ्ट सिंचाई योजना के लिए निर्माण कार्यों का निष्पादन आरंभ करने से पूर्व पम्पिंग स्टेशन के निर्माण हेतु उपयुक्त स्थल का चयन न करने से योजना की लागत में संशोधन तथा योजना समापन के लिए आठ वर्षों की अवधि से अधिक तक अतिरिक्त निधियों की व्यवस्था करने में असमर्थता का मार्ग प्रशस्त हुआ, जिसने योजना पर ₹2.23 करोड़ के व्यय को निष्फल कर दिया।

(पैराग्राफः 2.6)

धर्मकांटा परीक्षण किटों से युक्त मोबाइल क्रेनों का कम उपयोग

भारत सरकार द्वारा उपलब्ध करायी गई ₹1.18 करोड़ की राशि की धर्मकांटा परीक्षण किटों से युक्त मोबाइल क्रेनों के संचालन के लिए चालक/ प्रशिक्षित स्टाफ को विनियोजित करने में विधिक मापविज्ञान विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप उनका कम उपयोग हुआ तथा मापांकन की मैनुअल प्रथा/ धर्मकांटों के सत्यापन को आधुनिक बनाने और परिवर्तित करने के अभिप्रेत उद्देश्य को प्राप्त नहीं किया जा सका।

(पैराग्राफः 2.7)

अप्रयुक्त वेतन का अप्राधिकृत भुगतान

विद्युत विकास विभाग की या तो संस्वीकृत संख्या से अधिक परिनियोजित चालकों/ शोफरों का स्थानांतरण करने या उनकी सेवाओं का प्रभावी ढंग से उपयोग करने में विफलता का परिणाम मार्च 2015 से जनवरी 2019 की अवधि के दौरान चालकों/ शोफरों को ₹79.46 लाख के अप्रयुक्त वेतन के भुगतान और अप्राधिकृत आहरण के रूप में हुआ।

(पैराग्राफः 2.8)

निष्फल व्यय तथा निधियों का अवरोधन

जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग की सात वर्षों की अवधि से अधिक में जलापूर्ति संवर्धन योजना को प्रकार्यात्मक बनाने में विफलता के परिणामस्वरूप ₹78.28 लाख का निष्फल व्यय और ₹39 लाख का अवरोधन हुआ।

(पैराग्राफः 2.9)

भाग II: राजस्व क्षेत्र

भाग II में राजस्व क्षेत्र के लेखापरीक्षा निष्कर्षों में खरीदों के छिपाव के कारण कम मांग, कर छूट की अनियमित स्वीकृति, इनपुट टैक्स क्रेडिट की अनियमित अनुमति तथा सरकारी धन के दुर्विनियोजन पर ₹2.03 करोड़ मूल्य के पाँच पैराग्राफ सम्मिलित हैं। प्रमुख निष्कर्षों में से कुछ नीचे वर्णित हैं:

प्रस्तावना

वर्ष 2018-19 के दौरान, राज्य की समग्र प्राप्तियों में पिछले वर्ष की तुलना में 5.6 प्रतिशत की वृद्धि हुई। हालांकि, राज्य सरकार द्वारा सृजित राजस्व (₹14,175.70 करोड़) पूर्ववर्ती वर्ष में 29 प्रतिशत की अपेक्षा कुल राजस्व प्राप्तियों का 28 प्रतिशत था। वर्ष 2018-19 के दौरान शेष 72 प्रतिशत प्राप्तियां भारत सरकार (जीओआई) से हुई थी, जिसका 62.25 प्रतिशत सहायता अनुदान के रूप में आया था। भारत सरकार से प्राप्त सहायता अनुदान राज्य की कुल प्राप्तियों का 45.02 प्रतिशत हिस्सा रहा।

(पैराग्राफ: 3.1)

वर्ष 2018-19 के दौरान संचालित राज्य कर, राज्य उत्पाद शुल्क, परिवहन विभाग की 398 लेखापरीक्षा योग्य इकाइयों में से 54 इकाइयों के अभिलेखों की नमूना जांच में 502 मामलों में कुल ₹900.11 करोड़ के अवनिर्धारण/ कम उगाही/ राजस्व की हानि का पता चला। केवल आठ इकाइयों से ₹2.46 करोड़ के अवनिर्धारण और अन्य अनियमितताओं की स्वीकृति से संबंधित विभागीय जवाब प्राप्त हुए थे। विभागों ने वर्ष 2018-19 से पूर्व की अवधि के लेखापरीक्षा निष्कर्षों से संबंधित 51 मामालों में वर्ष 2018-19 के दौरान ₹1.55 करोड़ की वसूली की थी।

(पैराग्राफ: 3.10)

अनुपालन लेखापरीक्षा

निर्धारण प्राधिकारी का डीलर का आंकलन करते समय कुल कारोबार के छिपाव को पहचानने में असफल होने का परिणाम ₹17.67 लाख के कम कर, ब्याज और जुर्माने की उगाही के रूप में हुआ।

(पैराग्राफ: 4.4)

निर्धारण प्राधिकारी वाणिज्यिक कर सर्किल-I और II, ऊधमपुर द्वारा, दो औद्योगिक इकाइयों जिन्होंने वर्ष 2010-11 और 2013-14 के दौरान ₹12.32 लाख की खरीदों को छिपाया था और जिसके द्वारा वे जम्मू एवं कश्मीर मूल्य वर्धित कर अधिनियम, 2005 की धारा 69(1)(एफ) के तहत अपराध की दोषी थी, को अनियमित कर छूट की अनुमति का परिणाम ₹26.22 लाख की कम मांग के रूप में हुआ।

(पैराग्राफ: 4.5)

निर्धारण प्राधिकारी वाणिज्यिक कर सर्किल-II, ऊधमपुर तथा सर्किल 'एल' जम्मू के डीलरों द्वारा उनके पंजीकरण प्रमाण-पत्र की निलंबन अवधि के दौरान की गई खरीदों पर दावा किए गए इनपुट टैक्स क्रेडिट की अनुमति नहीं देने की विफलता का परिणाम ₹1.26 करोड़ की कम मांग के रूप में हुआ।

(पैराग्राफ: 4.6)

एक डीलर द्वारा फाइल किए गए रिटर्न का सही प्रकार से सत्यापन करने तथा समाप्त समयावधि/ लौटाई गई वस्तुओं पर दावा किए गए अनियमित इनपुट टैक्स क्रेडिट की अनुमति नहीं देने में राज्य कर सर्किल अनंतनाग-I की विफलता का परिणाम ₹16.04 लाख की कम मांग के रूप में हुआ।

(पैराग्राफ: 4.7)

तहसीलदार, कठुआ सरकारी राजस्वों को संभालने संबंधी निर्धारित नियमों का कार्यान्वयन करने में विफल रहा तथा लेखापरीक्षा को भी गलत सूचना उपलब्ध कराई जिसने ₹16.81 लाख की राजस्व प्राप्तियों का दुर्विनियोजन सुकर बनाया।

(पैराग्राफ: 4.8)

भाग III: सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम (पीएसयू)

भाग III में सभी क्षेत्रों के सार्वजनिक क्षेत्रों के उपक्रमों के ₹754.53 करोड़ मूल्य के लेखापरीक्षा निष्कर्ष में 'जम्मू एवं कश्मीर राज्य पथ परिवहन निगम' पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा और संस्वीकृत लागत से अधिक किया गया व्यय, अधिक व्यय की वसूली नहीं करने, प्रशासनिक ओवरहेडों की कम वसूली और अनुमोदित लागत से अधिक में कार्य के निष्पादन से संबंधित चार पैराग्राफ शामिल हैं। प्रमुख निष्कर्षों में से कुछ नीचे वर्णित हैं:

31 मार्च 2019 तक, भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) के लेखापरीक्षा अधिकार क्षेत्र के तहत 39 सरकारी कंपनियों (जिनमें से नौ अक्रियाशील थी) और तीन सांविधिक निगमों सहित 42 पीएसयू थे। इनमें से एक पीएसयू अर्थात् जम्मू एण्ड कश्मीर बैंक लिमिटेड (जुलाई 1998) स्टॉक एक्सचेंज पर सूचीबद्ध है। बैंक की प्रदत्त कुल इक्विटी का, 59.23 प्रतिशत राज्य सरकार द्वारा रोका गया है तथा शेष 40.77 प्रतिशत विदेशी संस्थागत निवेशकों, व्यक्तियों और अन्य द्वारा अधिकार में रखा गया है। वर्ष 2018-19 के दौरान, छह पीएसयू निगमित किये गये थे तथा कोई भी पीएसयू बंद नहीं किया गया था। 33 कार्यरत सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों ने, अपने नवीनतम अंतिम रूप दिए गए लेखाओं के अनुसार 30 सितंबर 2019 तक ₹9,784.90 करोड़ का वार्षिक कारोबार पंजीकृत किया और ₹448.02 करोड़ का समग्र लाभ अर्जित किया। यह कारोबार वर्ष 2018-19 के लिए ₹1,54,441 करोड़ के सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) के 6.33 प्रतिशत के बराबर था।

(पैराग्राफ: 5.1.1)

निष्पादन लेखापरीक्षा

एक पूर्ण सरकारी स्वामित्व वाले परिवहन उपक्रम, जम्मू एवं कश्मीर राज्य पथ परिवहन निगम (निगम) की स्थापना सितंबर 1976 में, राज्य में सामान्य जन के लिए यात्रियों और वस्तुओं दोनों की परिवहन आवश्यकताओं की पूर्ति के उद्देश्य से की गई थी। वर्ष 2014-15 से 2018-19 की अवधि हेतु निगम की निष्पादन लेखापरीक्षा में नियोजन, परिचालन निष्पादन, आंतरिक नियंत्रण इत्यादि में कुछ कमियों के दृष्टांत पाये गये। इस निष्पादन लेखापरीक्षा का कुल वित्तीय निहितार्थ ₹737.57 करोड़ है, निष्पादन लेखापरीक्षा के कुछ प्रमुख बिन्दु निम्नानुसार हैं:

- वर्ष 2014-15 में ₹204.74 करोड़ से वर्ष 2018-19 में ₹245.57 करोड़ तक प्रदत्त शेयर पूँजी में 20 प्रतिशत की वृद्धि के बावजूद, संचित हानियों में ₹1,229.56 करोड़ से ₹1,639.01 करोड़ तक 33 प्रतिशत की वृद्धि हुई थी जिसने इंगित किया कि सरकार द्वारा निवेश की गई पूँजी का निगम ने कुशलतापूर्वक उपयोग नहीं किया था।

(पैराग्राफ: 6.1.6)

- निगम के योजना विंग ने इसके पुनः प्रवर्तन के लिए कोई भावी योजना या दीर्घकालीन योजना तैयार नहीं की थी।

(पैराग्राफ: 6.1.7)

- प्रवर्ती बेड़े के लक्ष्यों और राजस्व संग्रहण के लक्ष्यों की प्राप्ति में कमी वर्ष 2014-15 से 2017-18 की अवधि के दौरान क्रमशः 28 से 33 प्रतिशत एवं 31 और 37 प्रतिशत के बीच रही। वर्ष 2014-15 से 2017-18 की अवधि के दौरान राजस्व के लक्ष्य की प्राप्ति में कुल ₹165.22 करोड़ की कमी थी।

(पैराग्राफ: 6.1.7.1)

- निगम इसके परिचालन राजस्व को अर्जित करने में विफल रहा, क्योंकि वर्ष 2014 से 2019 की अवधि के दौरान परिचालन हानि ₹15.03 प्रति किमी से ₹34.68 प्रति किमी के बीच रही।

(पैराग्राफ: 6.1.8)

- वर्ष 2014-15 से 2018-19 की अवधि के दौरान बेड़े की कुल संख्या 133 वाहनों (14 प्रतिशत) तक घट गई। इसी अवधि के दौरान 142 वाहनों की वृद्धि के बावजूद निगम वाहनों की उपलब्धता में सुधार नहीं कर सका।

(पैराग्राफ: 6.1.9)

- वर्ष 2014-15 से 2018-19 की अवधि के दौरान बेड़े परिचालन 51 और 59 प्रतिशत के बीच रहे तथा कार्यशाला में वाहनों की रोक 29 से 44 प्रतिशत के बीच रही।

अप्रयुक्त वाहनों का प्रतिशत वर्ष 2014-15 में पाँच प्रतिशत से बढ़कर वर्ष 2018-19 में 19 प्रतिशत तक हो गया।

(पैराग्राफ: 6.1.9.2)

- संपत्तियों की स्वामित्व हकदारिता को अर्जित करने में विफलता, संपत्तियों का मूल्यांकन नहीं करना, हस्तांतरित भूमि के प्रतिकर की वसूली नहीं करना, संपत्तियों की गैर-उपयोगिता, पट्टों का नवीकरण नहीं करना इत्यादि ने इसकी परिसंपत्तियों के बेहतर प्रबंधन के लिए निगम की अपर्याप्त पहल को इंगित किया।

(पैराग्राफ: 6.1.13)

- चालकों/ परिचालकों की सेवाओं का कुशलतापूर्वक उपयोग नहीं किया गया, क्योंकि कार्यशालाओं में अपेक्षित स्टाफ उपलब्ध होने के बावजूद, कार्यशालाओं में चालक/ परिचालक रोके गए वाहनों के साथ संलग्न रहे जिसका परिणाम अप्रयुक्त रहे स्टाफ को ₹44.95 करोड़ के भुगतान के रूप में हुआ।

(पैराग्राफ: 6.1.14)

- निगम की आंतरिक नियंत्रण क्रियाविधि अपर्याप्त थी, बोर्ड बैठकों, मासिक बैठकों, प्रशासनिक निरीक्षणों और सतर्कता जाँचों को नियमित रूप से संचालित नहीं किया गया था।

(पैराग्राफ: 6.1.15)

अनुपालन लेखापरीक्षा

इस अध्याय में दो पीएसयू (जम्मू एवं कश्मीर परियोजना निर्माण निगम लिमिटेड और जम्मू एवं कश्मीर राज्य विद्युत विकास निगम लिमिटेड) से संबंधित अनुपालन लेखापरीक्षा के चार पैराग्राफ शामिल हैं। लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ संस्वीकृत लागत से अधिक किये गये व्यय, अतिरिक्त व्यय की गैर-वसूली, प्रशासनिक ओवरहेडों की कम वसूली और अनुमोदित लागतों से अधिक में निर्माण कार्यों के निष्पादन से संबंधित हैं। इन टिप्पणियों का मौद्रिक निहितार्थ ₹16.96 करोड़ है, पैराग्राफों के मुख्य बिन्दु निम्नलिखित हैं**:**

जम्मू एवं कश्मीर परियोजना निर्माण निगम लिमिटेड ने संस्वीकृत लागत में एक पुल के निर्माण कार्य और संबद्ध कार्यों को प्रतिबंधित नहीं किया**,** जिसका परिणाम निर्माण कार्य पर किए गए ₹1.88 करोड़ के व्यय की गैर-वसूली के रूप में हुआ।

(पैराग्राफ: 7.1)

जम्मू एवं कश्मीर परियोजना निर्माण निगम लिमिटेड ने संशोधित लागत प्रस्तावों के अनुमोदन और निधियों का निर्मोचन सुनिश्चित किए बिना दरहाली नाला, उज्हान (राजौरी) के ऊपर एक पुल का निर्माण किया, जिसका परिणाम ₹6.85 करोड़ के प्रतिपूर्ति नहीं हुये व्यय के रूप में हुआ।

(पैराग्राफ: 7.2)

परियोजना प्राधिकरण के निकी तवी पुल के निर्माण हेतु ₹20.50 करोड़ तक कार्य के मूल्य को प्रतिबंधित करने के स्पष्ट अनुदेशों के बावजूद, जम्मू एवं कश्मीर परियोजना निर्माण निगम लिमिटेड ने संस्वीकृत लागत को बढ़ा दिया, जिसके परिणामस्वरूप ₹1.64 करोड़ के प्रशासनिक ओवरहेडों की कम वसूली हुई।

(पैराग्राफ: 7.3)

राजीव गाँधी ग्रामीण विद्युतीकरण योजना के अंतर्गत अनुमोदित लागत के अनुसार कार्य के निष्पादन में जम्मू एवं कश्मीर राज्य विद्युत विकास निगम लिमिटेड की विफलता से ₹1.92 करोड़ की वित्तीय हानि हुई, इसके अलावा वर्ष 2014-15 से ग्रामीण विद्युतीकरण निगम से ₹4.67 करोड़ की प्राप्ति नहीं हुई।

(पैराग्राफ: 7.4)