भाग I

सामाजिक, सामान्य और आर्थिक (गैर-सा.क्षे.उ.) क्षेत्र

अध्याय I

सामाजिक, सामान्य और आर्थिक (गैर-सा.क्षे.उ.) क्षेत्र

प्रस्तावना

अध्याय I

प्रस्तावना

1.1 बजट रूपरेखा

जम्मू एवं कश्मीर (जेएण्डके) राज्य में 36 विभाग हैं। वर्ष 2018-19 के लिए जम्मू एवं कश्मीर राज्य हेतु बजट अनुमान की समग्र स्थिति ₹1,11,850 करोड़ थी और ₹95,386 करोड़ का व्यय हुआ था। वर्ष 2014 से 2019 की अवधि के दौरान राज्य सरकार के बजट अनुमानों और उसके प्रति वास्तविक की स्थिति निम्नलिखित तालिका 1.1 में दी गयी है।

तालिका 1.1: वर्ष 2014 से 2019 की अवधि के दौरान राज्य सरकार का बजट एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

विवरण	2014-15		2015-16		2016-17		2017-18		2018-19	
	बजट अनुमान	वास्तविक	बजट अनुमान	वास्तविक	बजट अनुमान	वास्तविक	बजट अनुमान	वास्तविक	बजट अनुमान	वास्तविक
राजस्व व्यय										
सामान्य सेवाएं	12,923	12,039	14,895	13,675	16,445	15,110	17,314	16,888	23,051	22,850
सामाजिक सेवाएं	9,114	8,501	11,416	11,331	13,028	11,564	13,909	13,117	20,355	17,931
आर्थिक सेवाएं	9,466	8,789	10,886	11,414	13,095	13,138	12,659	10,911	15,636	15,309
सहायता अनुदान[1] एवं अंशदान	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
कुल (1)	**31,503**	**29,329**	**37,197**	**36,420**	**42,568**	**39,812**	**43,882**	**40,916**	**59,042**	**56,090**
पूँजीगत व्यय										
पूँजीगत परिव्यय	10,221	5,134	12,685	7,331	16,904	8,286	22,126	10,353	27,124	8,413
संवितरित ऋण और अग्रिम	71	87	93	94	91	76	569	25	575	69
सार्वजनिक ऋण[2] की चुकौती	8,412	8,549	8,812	10,815	15,367	17,023	18,401	22,490	17,977	20,647
आकस्मिक निधि	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
लोक लेखा संवितरण[3]	3,690	17,796	3,939	24,094	5,535	19,458	4,961	15,286	7,132	9,656
अंत नकद शेष	-	1,401	-	527	-	429	-	554	-	511
कुल (2)	**22,394**	**32,967**	**25,529**	**42,861**	**37,897**	**45,272**	**46,057**	**48,708**	**52,808**	**39,296**
कुल योग (1+2)	**53,897**	**62,296**	**62,726**	**79,281**	**80,465**	**85,084**	**89,939**	**89,624**	**1,11,850**	**95,386**

(स्रोत: राज्य सरकार के वार्षिक वित्तीय विवरण और वित्त लेखे)

---

1 राज्य सरकार द्वारा प्रदत्त सहायता अनुदान को सामान्य, सामाजिक और आर्थिक सेवाओं में शामिल किया गया है।

2 अर्थोपाय अग्रिमों तथा ओवरड्राफ्ट के अंतर्गत संव्यवहारों सहित।

3 वास्तविक में रोकड शेष और विभागीय रोकड शेष के निवेश के संव्यवहारों को शामिल नहीं किया है।

1.2 राज्य सरकार के संसाधनों का अनुप्रयोग

वर्ष 2014 से 2019 की अवधि के दौरान राज्य के कुल व्यय[4] में ₹34,550 करोड़ से ₹64,572 करोड़ तक की वृद्धि हुई थी, 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 की अवधि के दौरान कुल व्यय में राजस्व व्यय का 80 से 87 प्रतिशत और पूँजीगत व्यय का 13 से 20 प्रतिशत शामिल था।

1.3 निरंतर बचत

पिछले पांच वर्षों के दौरान छह अनुदानों के अंतर्गत प्रत्येक में ₹ एक करोड़ से अधिक की और कुल अनुदान के 10 प्रतिशत या अधिक तक निरंतर बचत देखी गई जिसे तालिका 1.2 में दर्शाया गया है।

तालिका 1.2: वर्ष 2014 से 2019 की अवधि के दौरान निरंतर बचत वाले अनुदानों की सूची

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अनुदान संख्या और नाम	बचत राशि				
		2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19
राजस्व (दत्तमत)						
1.	10 कानून विभाग	97.04 (34)	102.19 (37)	154.81 (48)	154.33 (42)	85.99 (15)
पूँजीगत (दत्तमत)						
2.	06 विद्युत विकास विभाग	250.25 (64)	707.60 (70)	2,177.61 (76)	5,591.27 (89)	5,384.26 (96)
3.	12 कृषि विभाग	222.70 (55)	179.63 (33)	634.82 (67)	333.92 (37)	738.86 (83)
4.	19 आवासीय तथा शहरी विकास विभाग	568.44 (77)	220.61 (42)	394.59 (51)	519.54 (53)	1,208.42 (72)
5.	25 श्रम, स्टेशनरी तथा मुद्रण विभाग	76.70 (98)	31.79 (29)	14.54 (13)	100.74 (84)	59.48 (57)
6.	28 ग्रामीण विकास विभाग	1,104.58 (60)	496.69 (38)	798.19 (42)	541.36 (23)	1,257.67 (41)

(स्रोत: विनियोजन लेखे)

टिप्पणी: कोष्ठक में दिए गए आंकड़े कुल अनुदान के बचत प्रतिशत को दर्शाते हैं।

राज्य सरकार द्वारा इन शीर्षों के अंतर्गत निरंतर बचतों के कारणों की सूचना नहीं दी गयी (मई 2020) थी।

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

1.4 राज्य कार्यान्वयन एजेन्सियों को सीधे हस्तांतरित की गई निधियाँ

भारत सरकार (जीओआई) ने वर्ष 2018-19 के दौरान राज्य बजट में डाले बिना विभिन्न राज्य कार्यान्वयन एजेंसियों (संस्थानों, निगमों, सोसाइटियों, इत्यादि) को ₹895 करोड़ ***(परिशिष्ट 1.1.1)*** सीधे हस्तांतरित किए थे। इसके परिणामस्वरूप, यह राशि वर्ष के दौरान राज्य सरकार के वार्षिक लेखाओं (वित्त लेखे एवं विनियोजन लेखे) के दायरे से बाहर रह गई।

1.5 भारत सरकार से सहायता अनुदान

वर्ष 2014-15 से 2018-19 के दौरान भारत सरकार से प्राप्त सहायता अनुदान को तालिका 1.3 में दर्शाया गया है।

तालिका 1.3: भारत सरकार से सहायता अनुदान

(₹ करोड़ में)

विवरण	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19
अनियोजित अनुदान	3,343	11,135	12,776	-	-
केन्द्रीय सहायता प्राप्त राज्य नियोजन योजनाओं/ केंद्र प्रायोजित योजनाओं हेतु अनुदान	12,720	4,365	7,766	9,096	7,608
केन्द्रीय तथा केन्द्रीय प्रायोजित नियोजन योजना हेतु अनुदान	87	1,228	56	-	-
वित्त आयोग अनुदान (उत्तर हस्तांतरण राजस्व घाटा अनुदान)	-	-	-	11,849	12,952
ग्रामीण स्थानीय निकायों हेतु अनुदान	-	-	-	-	204
शहरी स्थानीय निकायों हेतु अनुदान	-	-	-	-	126
राज्य आपदा राहत कोष हेतु सहायता अनुदान	-	-	-	-	253
अन्य हस्तांतरण/ राज्यों को अनुदान	-	-	-	620	461
जीएसटी के कार्यान्वयन से उत्पन्न राजस्व हानि की क्षतिपूर्ति	-	-	-	1,137	1,462
कुल	**16,150**	**16,728**	**20,598**	**22,702**	**23,066**
पिछले वर्ष में वृद्धि/ कमी की प्रतिशतता	17	4	23	10	2
राजस्व प्राप्तियां	28,939	35,781	41,978	48,512	51,231
राजस्व प्राप्तियों से कुल अनुदानों की प्रतिशतता	56	47	49	47	45

(स्रोत: संबंधित वर्षों के वित्त लेखे)

जीओआई से प्राप्त कुल सहायता अनुदान में वर्ष 2014 से 2019 की अवधि के दौरान ₹16,150 करोड़ (2014-15) से ₹23,066 करोड़ (2018-19) तक की वृद्धि हुई थी।

1.6 लेखापरीक्षा प्रक्रिया

लेखापरीक्षा प्रक्रिया विभिन्न विभागों, स्वायत्त निकायों, योजनाओं/ परियोजनाओं के जोखिम निर्धारण के साथ शुरू होती है, जिसमें कार्यकलापों की महत्वपूर्णता/ जटिलता, प्रत्यायोजित वित्तीय शक्तियों के स्तर, आंतरिक नियंत्रणों और हितधारकों की चिंताओं और पूर्व लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर विचार किया जाता है। इस जोखिम निर्धारण के आधार पर, लेखापरीक्षा की निरंतरता और सीमा पर निर्णय लिया जाता है और एक वार्षिक लेखापरीक्षा योजना बनाई जाती है।

लेखापरीक्षा पूरी होने के उपरान्त लेखापरीक्षा निष्कर्षों वाली एक निरीक्षण रिपोर्ट एक माह में उत्तर देने के अनुरोध के साथ कार्यालयाध्यक्ष को जारी की जाती है। उत्तर प्राप्त होने पर या तो लेखापरीक्षा निष्कर्ष का निपटान कर दिया जाता है या अनुपालन हेतु अगली कार्रवाई का परामर्श दिया जाता है। इन निरीक्षण रिपोर्टों में बताई गई महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा टिप्पणियों को भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएण्डएजी) के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल करने हेतु संसाधित किया जाता है। लेखापरीक्षा रिपोर्ट में सम्मिलित किए गए निष्कर्ष केवल जम्मू एवं कश्मीर राज्य सरकार के संव्यवहारों की नमूना जांच पर ही आधारित होते हैं। अतः यह अनुशंसा की जाती है कि राज्य सरकार द्वारा दूसरे सरकारी विभागों में भी विशेष रूप से दर्शाये गये मामलों की विस्तृत जांच की जाए।

प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), जम्मू एवं कश्मीर के कार्यालय द्वारा वर्ष 2018-19 के दौरान, राज्य के 727 आहरण एवं संवितरण अधिकारियों और 25 स्वायत्त निकायों की 74 इकाइयों की अनुपालन लेखापरीक्षा का संचालन किया गया था।

1.7 लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पैराग्राफों पर सरकार की प्रतिक्रिया

पिछले कुछ वर्षों में, लेखापरीक्षा ने चयनित विभागों, जिनमें विभागों के कार्यक्रमों एवं कार्यप्रणाली की सफलता पर नकारात्मक प्रभाव हुआ है, में आंतरिक नियंत्रणों की गुणवत्ता के साथ-साथ विभिन्न कार्यक्रमों/ कार्यकलापों के कार्यान्वयन में कई महत्वपूर्ण कमियों की सूचना दी है। नागरिकों के लिए सुधारात्मक कार्रवाई करने और सेवा सुपुर्दगी सुधारने के लिए कार्यपालक को उचित अनुशंसायें करने हेतु विशिष्ट कार्यक्रमों/ योजनाओं के लेखापरीक्षण पर पूरा ध्यान दिया गया था।

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में शामिल करने हेतु प्रस्तावित ड्राफ्ट लेखापरीक्षा पैराग्राफों को प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा संबंधित विभाग के प्रधान सचिवों/ सचिवों को लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर उनके ध्यानाकर्षण और छह सप्ताह में उनकी प्रतिक्रिया भेजने का अनुरोध करते हुए भेजा जाता है। विभागों/

सरकार से उत्तर प्राप्त न होने के तथ्य को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल ऐसे पैराग्राफों के अंत में निरपवाद रूप से दर्शाया जाता है। 31 मार्च 2019 को समाप्त वर्ष हेतु सामाजिक, सामान्य एवं आर्थिक (गैर-सा.क्षे.उ.) क्षेत्रों पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में शामिल करने हेतु प्रस्तावित 23 पैराग्राफों को संबंधित विभागों के प्रधान सचिवों/ सचिवों को भेजा गया था। इनमें से इस प्रतिवेदन में शामिल नौ पैराग्राफों के संबंध में उत्तर (सितंबर 2020 तक) प्राप्त नहीं हुए थे।

1.8 लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनों पर सरकार की प्रतिक्रिया

सरकार (वित्त विभाग) द्वारा जारी की गई लेखापरीक्षा टिप्पणियों/ निरीक्षण रिपोर्टों (आईआर) के शीघ्रता से निपटान हेतु अनुदेशों की हस्त-पुस्तिका में निर्धारित नियमों एवं कार्यविधियों का अनुपालन करते हुए उपचारात्मक/ आशोधन कार्रवाई सुनिश्चित करने के लिए प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा जारी आईआर पर कार्यकारी अधिकारी द्वारा शीघ्र उत्तर देने का प्रावधान किया गया है। कार्यालयाध्यक्षों और अगले उच्च अधिकारियों से आईआर में निर्दिष्ट टिप्पणियों का अनुपालन करने और त्रुटियों को परिशोधित करने और उनके अनुपालन की सूचना प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) को देने की अपेक्षा की जाती है।

नमूना लेखापरीक्षा के परिणामों के आधार पर, 31 मार्च 2019 को बकाया 11,531 आईआर में निर्दिष्ट 49,523 लेखापरीक्षा टिप्पणियों को तालिका 1.4 में दर्शाया गया है।

तालिका 1.4: 31 मार्च 2019 की समाप्ति पर बकाया लेखापरीक्षा टिप्पणियां दर्शाते ब्यौरे

क्षेत्र का नाम	आदि शेष (1 अप्रैल 2018)		वर्ष 2017-18 के दौरान वृद्धि		वर्ष 2018-19 के दौरान निपटाए गए		अंत शेष (31 मार्च 2019)	
	निरीक्षण रिपोर्टों की संख्या	पैराग्राफों की संख्या	निरीक्षण रिपोर्टों की संख्या	पैराग्राफों की संख्या	निरीक्षण रिपोर्टों की संख्या	पैराग्राफों की संख्या	निरीक्षण रिपोर्टों की संख्या	पैराग्राफों की संख्या
सामाजिक क्षेत्र (गैर-पीएसयू)	5,289	23,981	444	4,304	149	1,493	5,584	26,792
सामान्य क्षेत्र (गैर-पीएसयू)	1,634	5,198	151	921	68	432	1,717	5,687
आर्थिक क्षेत्र (गैर-पीएसयू)	4,093	15,991	337	2,943	200	1,890	4,230	17,044
कुल	**11,016**	**45,170**	**932**	**8,168**	**417**	**3,815**	**11,531**	**49,523**

पैराग्राफों का बड़ी संख्या में लंबन लेखापरीक्षा हेतु सरकारी विभागों की पर्याप्त प्रतिक्रिया में कमी को दर्शाता है। सरकार को इस मामले पर विचार-विमर्श करना चाहिए और विभागों से समयबद्ध तरीके से लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर उचित प्रतिक्रिया

सुनिश्चित करने हेतु प्रणाली को सुधारना चाहिए। इसके अतिरिक्त, वर्ष 2018-19 के दौरान केवल दो लेखापरीक्षा समिति बैठकें आयोजित की गयी थी जिनमें 28 लेखापरीक्षा पैराग्राफों का निपटान किया गया जो कि मार्च 2019 तक लंबित आक्षेपों का 0.06 *प्रतिशत* है।

संबंधित विभागों द्वारा लेखापरीक्षा समितियों का गठन किया जाए, इसकी बैठकें आयोजित की जाएं तथा पैराग्राफों के निपटान की प्रगति की निगरानी की जाए।

1.9 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई

1.9.1 स्वप्रेरणा से कृत कार्रवाई टिप्पणियां प्रस्तुत न करना

विभिन्न लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में चर्चा किए गए मामलों पर कार्यकारी अधिकारी की जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए राज्य सरकार (वित्त विभाग) ने इस पर ध्यान दिए बिना कि इन पर समितियों द्वारा चर्चा की गई थी या नहीं, लोक लेखा समिति (पीएसी)/ सार्वजनिक उपक्रमों पर समिति (सीओपीयू) के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में दर्शाये गये सभी लेखापरीक्षा पैराग्राफों पर स्वप्रेरणा से कृत कार्रवाई टिप्पणियों (एटीएन) को प्रस्तुत करने हेतु प्रशासनिक विभागों को जून 1997 में अनुदेश जारी किए थे। इन एटीएन को राज्य विधानमंडल में लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के प्रस्तुतीकरण की तिथि से तीन माह की अवधि में प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा यथावत् जांच के बाद इन समितियों के समक्ष प्रस्तुत किया जाना होता है।

तथापि, यह देखा गया कि 2000-01 से 2015-16 तक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के सिविल अध्यायों में दर्शाये गये 495[5] लेखापरीक्षा पैराग्राफों में से 146 लेखापरीक्षा पैराग्राफों के संबंध में स्वप्रेरणा एटीएन 30 सितंबर 2020 तक प्राप्त नहीं हुए थे।

1.9.2 पीएसी की अनुशंसाओं पर की गई कार्रवाई

पीएसी/ सीओपीयू द्वारा चर्चा किए गए लेखापरीक्षा पैराग्राफों के संबंध में उनके द्वारा की गई टिप्पणियाँ/ अनुशंसाओं पर प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा यथावत जांच के बाद कृत कार्रवाई टिप्पणियों को इन टिप्पणियों/ अनुशंसाओं की तिथि से छह माह के अंदर इन समितियों के समक्ष प्रस्तुत किया जाना होता है। वर्ष 2000-01 से 2015-16 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के सिविल अध्यायों में दर्शाए गए 495 लेखापरीक्षा पैराग्राफों में से केवल 245 लेखापरीक्षा पैराग्राफों पर 31 मार्च 2020 तक पीएसी द्वारा चर्चा की गई है। पीएसी द्वारा 223 लेखापरीक्षा पैराग्राफों से संबंधित अनुशंसाओं दी गयी हैं। तथापि, समितियों के 165 पैराग्राफों के संबंध में अनुशंसाओं पर एटीएन जम्मू एवं कश्मीर और लद्दाख राज्य सरकार से लंबित हैं।

---

[5] वर्ष 2016-17 और 2017-18 हेतु सीएण्डएजी के प्रतिवेदनों में दर्शाये गये लेखापरीक्षा पैराग्राफों को शामिल नहीं किया गया है, क्यों कि इन्हें 23 सितंबर 2020 को संसद में प्रस्तुत किया गया है।

1.10 स्वायत्त निकायों द्वारा वार्षिक लेखाओं की प्रस्तुति न करना/ विलंब से प्रस्तुत करना

सीएण्डएजी के डीपीसी अधिनियम, 1971 की धारायें 19(3) और 20(1) के अंतर्गत भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएण्डएजी) द्वारा लेखापरीक्षा हेतु अपेक्षित दस स्वायत्त निकायों ने भी वार्षिक लेखे प्रस्तुत नहीं किए थे, जो निम्नानुसार हैं:

तालिका 1.5: स्वायत्त निकायों द्वारा लेखाओं का अप्रस्तुतीकरण

क्रम.सं.	निकाय/ प्राधिकरण का नाम	वर्षों की संख्या में विलंब	लेखाओं की संख्या	2018-19 के दौरान अनुदान (₹ करोड़ में)
1.	लद्दाख स्वायत्त पर्वतीय विकास परिषद्, लेह	24	24	546.24
2.	लद्दाख स्वायत्त पर्वतीय विकास परिषद्, कारगिल	16	16	597.95
3.	प्रतिपूरक वनरोपण प्रबंधन एवं योजना प्राधिकरण	10	10	शून्य
4.	शेर-ए-कश्मीर कृषि विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी विश्वविद्यालय, कश्मीर	09	09	228.60
5.	शेर-ए-कश्मीर कृषि विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी विश्वविद्यालय, जम्मू	03	03	101.00
6.	कर्मचारी भविष्य निधि बोर्ड, श्रीनगर	04	04	शून्य
7.	जम्मू एवं कश्मीर राज्य आवासीय बोर्ड	07	07	शून्य
8.	खादी एवं ग्राम उद्योग बोर्ड	04	04	23.00
9.	भवन एवं अन्य निर्माण संबंधी मजदूर कल्याण बोर्ड	06	06	शून्य
10.	राज्य विधिक सेवा प्राधिकरण	01	01	12.48
	कुल		**84**	**1,509.27**

लद्दाख स्वायत्त पर्वतीय विकास परिषद् (एलएएचडीसी), लेह और एलएएचडीसी, कारगिल की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को सौंपी गई है। एलएएचडीसी, लेह इसके आरंभ अर्थात् 1995-96 से ही लेखापरीक्षा हेतु लेखे प्रस्तुत करने में विफल रहा है, यद्यपि परिषद् को पर्याप्त निधियाँ निर्गत की जा रही हैं और वर्ष के अंत में अव्ययित शेष राज्य के लोक लेखा में गैर-व्यपगमन योग्य निधि में क्रेडिट रहता है। यही स्थिति एलएएचडीसी, कारगिल के संबंध में है जो वर्ष 2004-05 में अस्तित्व में आई और इसके लेखे आरंभ से ही बकाया हैं।

राज्य बजट से पर्याप्त निधि प्राप्त करने वाले इन निकायों द्वारा लेखाओं के अप्रस्तुतीकरण/ विलंब से प्रस्तुतीकरण, एक गंभीर वित्तीय अनियमितता है जो वर्षों से जारी है। अननुपालन के मद्देनजर, इन सांविधिक निकायों के लेखापरीक्षित लेखे अभी तक राज्य विधानमंडल के समक्ष प्रस्तुत नहीं किए गए हैं जैसा कि उन सांविधियों के अंतर्गत अपेक्षित है जिनके अंतर्गत इन निकायों का गठन किया गया था। इससे राज्य विधानमंडल उनके कार्यकलापों एवं वित्तीय निष्पादन का मूल्यांकन करने के अवसर से वियुक्त रहा।