विहंगावलोकन

विहंगावलोकन

इस प्रतिवेदन के दो भाग है। भाग-क में राजस्व क्षेत्र के लेखापरीक्षा निष्कर्ष जिसमें 'सेवाओं पर कर की उद्ग्रहण, निर्धारण तथा संकलन' पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा, 'स्टाम्प शुल्क और पंजीकरण शुल्क के निर्धारण तथा उद्ग्रहण' की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2010-11 पर निष्पादन लेखापरीक्षा की अनुवर्ती लेखापरीक्षा तथा नौ पैराग्राफ जिनमें खरीद को छिपाने के कारण कर का कम उद्ग्रहण, कर दरों का गलत अनुप्रयोग, इनपुट कर क्रेडिट की अनियमित अनुमति, व्यवसाय का गलत वर्गीकरण, स्टाम्प शुल्क तथा पंजीकरण शुल्क का अल्प उद्ग्रहण, स्टाम्प शुल्क में अमान्य कटौती तथा सरकारी धन का गलत विनियोजन, जिनमें ₹224.68 करोड़ की राशि सम्मिलित हैं। भाग-ख में सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के लेखापरीक्षा निष्कर्ष जिसमें 'जम्मू और कश्मीर परियोजना निर्माण निगम लिमिटेड की कार्यप्रणाली' पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा तथा छः पैराग्राफ जो कि ऋण के अनिश्चित उद्ग्रहण, ठेकेदारों को अनुचित लाभ देने तथा निष्पादन गारंटी/ दण्ड की वसूली न किए जाने से संबंधित है, जिसमें ₹411.92 करोड़ सम्मिलित हैं। कुछ प्रमुख निष्कर्ष निम्नलिखित है:-

राजस्व क्षेत्र

सामान्य

राज्य सरकार की वर्ष 2016-17 के दौरान कुल राजस्व प्राप्तियां ₹41,980.72 करोड़ रही थी जो कि वर्ष 2015-16 के दौरान ₹35,780.60 करोड़ की तुलना में ₹6,200.12 करोड़ अधिक रही। इसमें से कुल प्राप्तियों की 28 प्रतिशत प्राप्तियां कर राजस्व (₹7,819.13 करोड़) और गैर-कर राजस्व (₹4,074.44 करोड़) द्वारा तथा शेष 72 प्रतिशत भारत सरकार के द्वारा राज्यों को दिये जाने वाले विभाज्य केन्द्रीय करों और शुल्कों के रूप में (₹9,488.60 करोड़) तथा सहायता अनुदान के रूप में (₹20,598.55 करोड़) प्राप्त किया।

(पैराग्राफ: 1.1)

वर्ष 2016-17 के दौरान लेखापरीक्षा योग्य कुल 261 इकाईयों में से 61 इकाईयों के अभिलेखों की नमूना लेखापरीक्षा की गयी जिसमें बिक्री कर/ मूल्य वर्धित कर, राज्य आबकारी, मोटर वाहन तथा विधि विभाग द्वारा अल्प निर्धारण/ कम उद्ग्रहण/ राजस्व की हानि के 763 मामलों में ₹316.16 करोड़ की हानि हुई। वर्ष 2016-17 के दौरान तथा पूर्व वर्षों के दौरान लेखापरीक्षा के द्वारा इंगित ₹5.88 करोड़ के 104 मामलों में संबंधित विभागों द्वारा कम निर्धारण तथा अन्य कमियों को स्वीकारा है।

विभागों द्वारा वर्ष 2016-17 तक तथा पिछले वर्षों के लेखापरीखा निष्कर्ष के 25 मामलों में ₹57.74 लाख की वसूली की है।

(पैराग्राफ: 1.10)

निष्पादन लेखापरीक्षा

"सेवाओं पर कर के उद्ग्रहण, निर्धारण तथा संकलन" की निष्पादन लेखापरीक्षा निम्नलिखित दर्शाती है:

- जम्मू व कश्मीर जीएसटी अधिनियम, 1962 के अंतर्गत सेवाओं को वस्तुओं के रूप में निर्धारण उपरांत कर संकलन के लक्ष्यों का नियतन न किया जाना तथा संविदा कार्यों के अतिरिक्त अधिसूचित सेवाओं से राजस्व में वृद्धि द्वारा कर आधार के विस्तार की विफलता से यह ज्ञात होता है कि कर योजना पर्याप्त नहीं थी।

(पैराग्राफ: 2.3.6)

- कर की दर 01 अप्रैल 2015 से 10.50 प्रतिशत से बढाकर 12.60 प्रतिशत कर दी गई थी। 23 डीडीओ द्वारा 01 अप्रैल 2015 से 31 मार्च 2016 के दौरान किए गए भुगतान पर 10.50 प्रतिशत की निचली दर से कर काटने के परिणामस्वरूप ₹0.50 करोड़ के कर की कम वसूली की गई।

(पैराग्राफ: 2.3.7.1)

- 31 मार्च 2007 तक केन्द्र द्वारा स्वीकृत/ आबंटित प्रायोजित योजनाओं में कर की कटौती छूट दर 4.2 प्रतिशत पर की जानी थी। कर की प्रभावी दर 10.5 प्रतिशत है। तीन डीडीओ के द्वारा 31 मार्च 2007 के उपरांत आबंटित संविदाओं में भी कर निचली दर 4.2 प्रतिशत के आधार पर कर काटा गया, जिसके परिणामस्वरूप ₹72.87 लाख के कर की कम वसूली हुई।

(पैराग्राफ: 2.3.7.2)

- काटे गये टीडीएस को 15 दिनों के अन्दर राज्य कोष में जमा किया जाना था। 12 डीडीओ के द्वारा कर को 03 से 160 दिनों की देरी से जमा किया गया जिस कारण वे ₹4.64 करोड़ की शास्ति के भुगतान के लिए दायी हैं।

(पैराग्राफ: 2.3.7.3)

- अधिनियम के अनुसार निर्माण कार्य संविदा की प्रति मूल्यांकन प्राधिकारी के पास जमा न कराने पर ₹5,000 के दण्ड का प्रावधान है। 2013-14 से 2015-16 के दौरान क्रियान्वित किये गये 4,292 निर्माण कार्य संविदाओं की प्रतियां 23 डीडीओ से प्राप्त नहीं की गई तथा मूल्यांकन प्राधिकारी द्वारा ₹2.15 करोड़ की राशि की शास्ति का आरोपण भी नहीं किया गया।

(पैराग्राफ: 2.3.7.4)

- 31 व्यापारियों द्वारा खरीदारी को छिपाने के परिणास्वरूप ₹9.79 करोड़ की राशि के कर, ब्याज तथा शास्ति का उद्ग्रहण नहीं हो पाया।

(पैराग्राफ: 2.3.8.1)

- 26 व्यापारियों से टीडीएस को सरकारी कोष में जमा करने संबंधी विवरण टीडीएस प्रमाण पत्रों पर अभिलिखित नहीं किए गए, अत: ये टीडीएस प्रमाण पत्र सत्यापन हेतु उत्तरदायी नहीं थे और न जमा किए जाने की आशंका को नकारा नहीं जा सकता।

(पैराग्राफ: 2.3.8.2)

- 71 व्यापारियों पर विवरणियों (266 विवरणियां) को देरी से जमा किए जाने पर मूल्यांकन प्राधिकारी द्वारा ₹46.44 लाख की शास्ति आरोपित नहीं की गयी, जोकि देय कर पर 2 प्रतिशत की दर अथवा प्रतिमाह ₹1,000 की दर से, जो भी अधिक हो, लेनी थी।

(पैराग्राफ: 2.3.8.3)

- मूल्यांकन प्राधिकारी द्वारा एक व्यापारी पर भुगतान में देरी पर ₹33.36 लाख ब्याज का उद्ग्रहण नहीं किया गया।

(पैराग्राफ: 2.3.8.4)

- एक व्यापारी से कर की विवरणी की निगरानी/ वसूली के अभाव के कारण सरकार को ₹1.21 करोड़ का न्यूनतम राजस्व घाटा हुआ।

(पैराग्राफ: 2.3.9.1)

- मूल्यांकन प्राधिकारी द्वारा एक मुख्य ठेकेदार के कर भुगतान को सुनिश्चित न किये जाने के परिणामस्वरूप ₹55.32 लाख की कर मांग का उद्ग्रहण नहीं हो पाया।

(पैराग्राफ: 2.3.9.2)

- विभाग के पास उन व्यक्तियों की जानकारी नहीं पाई गई जो कर की कटौती के लिए उत्तरदायी हैं जिन्हें टीडीएन के लिए आवेदन करना आवश्यक था।

(पैराग्राफ: 2.3.10.1)

- टीडीएन धारकों की तिमाही विवरणियों का डाटाबेस/ अभिलेख, विभाग द्वारा नहीं रखा गया।

(पैराग्राफ: 2.3.10.2)

अनुपालन लेखापरीक्षा

'स्टाम्प शुल्क और पंजीकरण शुल्क के निर्धारण तथा उद्ग्रहण' की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2010-11 पर निष्पादन लेखापरीक्षा की अनुवर्ती लेखापरीक्षा

अनुवर्ती लेखापरीक्षा ने प्रकट किया कि लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2010-11 में बताई गई कमियों पर ध्यान देने हेतु सरकार द्वारा केवल कुछ ही मापदंडों पर कार्रवाई की गई। राज्य में सरकार द्वारा ई-स्टापिंग की शुरूआत संबंधी अधिसूचना जारी की गई, परंतु वह अभी तक क्रियान्वित नहीं हो पाई। कई कमियां जैसे कि पूर्व संशोधित दरें लागू करना, दरें गलत लागू करना, स्टाम्प शुल्क के उद्ग्रहण में कमी का अस्वीकार्य रूप से दिये जाने के परिणामस्वरूप राजस्व का घाटा हुआ तथा लेखापरीक्षा के दौरान इन्हें इंगित किया गया था परंतु इन पर ध्यान नहीं दिया गया तथा ये ज्यों की त्यों विद्यमान है। आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध के गठन हेतु कोई कार्रवाई नहीं की गई जिसका अर्थ है कि गलतियां/ अनियमितताएं/ धन के कम लेखांकन जैसे उदाहरण यदि हुए तो अछूते रह जाएंगे। इसके अतिरिक्त पूर्व में इंगित स्टाम्प शुल्क और पंजीकरण शुल्क के कम उद्ग्रहण की वसूली हेतु कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

(पैराग्राफ: 2.4)

जम्मू तथा कश्मीर राज्य की विद्युत परियोजनाओं में जल उपयोग शुल्क की उद्ग्रहण, संकलन तथा उपयोग

राज्य के सभी 29 विद्युत परियोजनाओं के निर्धारित जल उपयोग प्रभारो, संग्रहित तथा शेष बकाया के निर्धारण तथा संग्रहण स्थिति उत्तरदायी विभाग के पास समेकित रूप से उपलब्ध नहीं थी। 17 विद्युत परियोजनाओं के संबंध में निर्धारित धन राशि ₹5,950.55 करोड़ में से केवल ₹3,971.63 करोड़ यानि कि 67 प्रतिशत ही वसूला गया। जल उपयोग शुल्क निधि में ₹4,159.85 करोड़ के कुल खर्च में से 2.40 प्रतिशत संपत्ति सृजन हेतु आबंटित किया गया, 80.25 प्रतिशत विद्युत क्रय हेतु उपयोग किया गया। सामान्य पूल लेखा में अंतरित किए गए ₹721.56 करोड़ (17.35 प्रतिशत) का उद्देश्य प्राप्त नहीं हो सका। जल उपयोग शुल्क से प्राप्त राजस्व राज्य सरकार के लिए विशेषत: विद्युत खरीद हेतु अतिरिक्त संसाधन संघटन (एआरएम) करना साबित हुआ अपितु इससे जल विद्युत परियोजनाओं की स्थापना तथा क्रय वापसी और संप्रेषण तथा वितरण नेटवर्क में पूंजी निवेश के उद्देश्य को पूरा नहीं किया।

(पैराग्राफ: 2.5)

संव्यवहारों की लेखापरीक्षा

- मूल्यांकन प्राधिकारी द्वारा दो व्यापारियों की खरीददारी का छिपाव न पकड़ने के कारण ₹37.62 लाख के कर, ब्याज तथा शास्ति का कम उद्ग्रहण हो पाया।

(पैराग्राफ: 2.6)

- मूल्यांकन प्राधिकारी द्वारा वस्तुओं की बिक्री पर कर (प्रभावी 13.5 प्रतिशत के बजाय 10.5 प्रतिशत) की गलत दरों के अनुप्रयोग के परिणामस्वरूप एक व्यापारी के मामले में ₹37.52 लाख के कर तथा उस पर देय ब्याज ₹39.77 लाख की अल्प उद्ग्रहण हो पाई।

(पैराग्राफ: 2.7)

- मूल्यांकन प्राधिकारी द्वारा तीन व्यापारियों के उनके पंजीकरण प्रमाणपत्रों के निलंबन की अवधि के दौरान उनके इनपुट टैक्स क्रेडिट के दावों की अनुमति के परिणामस्वरूप ₹30.78 लाख की कम मांग रही।

(पैराग्राफ: 2.8)

- मूल्यांकन प्राधिकारी द्वारा एक व्यापारी के टर्नओवर के छिपाव को न पकड़ने के कारण ₹5.07 लाख के कर, ब्याज तथा शास्ति की कम उद्ग्रहण की गई।

(पैराग्राफ: 2.9)

- दो उप-पंजीयकों द्वारा 92 मामलों में संपत्ति के अधिसूचित बाजार दरों पर स्टाम्प शुल्क तथा पंजीकरण शुल्क प्रभारित न किए जाने पर ₹39.71 लाख के स्टाम्प शुल्क तथा पंजीकरण शुल्क का कम उद्ग्रहण किया गया।

(पैराग्राफ: 2.10)

- पंजीकरण प्राधिकारी द्वारा 39 अपरिवर्तनीय मुख्तार नामों के पंजीकरण में स्टाम्प शुल्क की अनियमित 25 प्रतिशत की कटौती के परिणामस्वरूप ₹6.88 लाख के स्टाम्प शुल्क का कम उद्ग्रहण किया गया।

(पैराग्राफ: 2.11)

- पंजीकरण प्राधिकारी द्वारा फ्लैट की खरीदारी के 33 मामलों में स्टाम्प शुल्क की अनियमित 25 प्रतिशत की कटौती के परिणामस्वरूप ₹11.58 लाख के स्टाम्प शुल्क का कम उद्ग्रहण किया गया।

(पैराग्राफ: 2.12)

- क्षेत्रीय परिवहन कार्यालय, जम्मू में अपर्याप्त पर्यवेक्षण तथा निर्धारित नियंत्रण कार्यप्रणाली के अनुपालन के कारण ₹5.09 लाख के टोकन कर का दुर्विनियोजन पाया गया।

(पैराग्राफ: 2.13)

सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम (पीएसयू)

जम्मू व कश्मीर राज्य में 30 पीएसयू (27 कम्पनियां तथा तीन सांविधिक निगम) कार्यशील तथा तीन पीएसयू अकार्यशील थे। कार्यशील पीएसयू ने 30 सितम्बर 2017 को तैयार किए गये लेखों के अनुसार ₹8,357.91 करोड़ का टर्नओवर दर्ज किया। 31 मार्च 2017 तक 33 पीएसयू तथा संविधिक निगमों में निवेश (प्रदत्त पूंजी, मुक्त आरक्षित निधि तथा दीर्घावधि ऋण) की राशि ₹7,426.67 करोड़ थी। 31 मार्च 2017 तक विद्युत क्षेत्र में कुल निवेश का 43.47 प्रतिशत (₹3,228.68 करोड़) निवेशित किया गया। कुल निवेश का 21.70 प्रतिशत प्रदत पूंजी तथा 78.30 प्रतिशत दीर्घावधि ऋण के रूप में था। निवेश की राशि 2012-13 में ₹5,119.04 करोड़ की तुलना में 45.08 प्रतिशत बढ़कर 2016-17 में ₹7,426.67 करोड़ हो गयी है।

(पैराग्राफ: 3.1, 3.6 तथा 3.7)

निष्पादन लेखापरीक्षा

जम्मू व कश्मीर परियोजना निर्माण निगम लिमिटेड (कम्पनी) को निगमित करने का मुख्य उद्देश्य राज्य/ केन्द्र सरकार तथा सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के निर्माण कार्यों का क्रियान्वयन, बिल्डर्स, ठेकेदारों, अभियंताओं, आर्किटेक्टों, सर्वेक्षकों, प्राक्कलकों तथा डिजायनरों के राज्य में होने वाले कार्यों को जारी रखना तथा निजी ठेकेदारों के एकाधिकार को नियंत्रित करना तथा निजी व सार्वजनिक क्षेत्र के बीच स्वस्थ प्रतिस्पर्धा को प्रदान करना था। कम्पनी की 2012-13 से 2016-17 की अवधि के दौरान की गई निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान वित्तीय कुप्रबंधन, कार्यों के क्रियान्वयन में देरी तथा आंतरिक नियंत्रण का अभाव पाया गया। निष्पादन लेखापरीक्षा के मुख्य बिन्दु निम्नलिखित है:

जम्मू और कश्मीर परियोजना निर्माण निगम लिमिटेड की कार्यप्रणाली

कम्पनी द्वारा वर्ष 2010-11 तक के लेखों को ही अन्तिम रूप दिया गया। किए गए कार्य का मूल्य वर्ष 2012-13 में ₹364.19 करोड़ से घटकर 2016-17 में ₹250.65 करोड़ रह गया। इसे 2014-15 तथा 2015-16 के दौरान क्रमश: ₹3.95 करोड़ तथा ₹11.69 करोड़ का घाटा हुआ। किए गए कार्य के मूल्य की लक्ष्य

प्राप्ति में 29 से 50 प्रतिशत के बीच कमी देखी गयी। 2012-17 के दौरान कार्यों पर 58.52 प्रतिशत तथा 75.55 प्रतिशत के बीच निधियों का ही उपयोग हुआ।

(पैराग्राफ: 4.6.1 तथा 4.6.2)

₹5.14 करोड़ के सेवाकर का अधिक भुगतान किया गया जिसका न तो मिलान किया गया न ही उसकी वापसी हो पाई। ₹22.66 करोड़ तक सेवाकर की बढी दरों को प्रकट करते हुए कम्पनी द्वारा संशोधित लागत प्रस्ताव जमा नहीं किए गए तथा परियोजना प्राधिकारियों से बढी दरों की ₹3.45 करोड़ की वास्तविक वसूली के बिना सेवाकर का भुगतान किया गया।

(पैराग्राफ: 4.6.3)

कम्पनी राज्य सरकार के विभागों/ एजेंसियों द्वारा नामांकन आधार पर दिये जाने वाले कार्यों पर आश्रित थी तथा प्रतियोगी निविदा आधार पर किसी कार्य को प्राप्त करने में असफल रही। 2012-16 के दौरान प्राप्त किए गए नये कार्यों की मात्रा ₹349.48 करोड़ से ₹236.03 करोड़ तक घटी परन्तु 2016-17 के दौरान बढ़कर ₹696.64 करोड़ हो गयी।

(पैराग्राफ: 4.7.1 तथा 4.7.2)

कार्यों के निष्पादन में परियोजना प्राधिकारियों द्वारा जारी की गई निधियों से अधिक व्यय करने से मार्च 2017 तक ₹188 करोड़ के बकाया शेष का संचय हुआ तथा ₹26.56 करोड़ के ब्याज की हानि हुई। कार्य पूर्ण होने में देरी के कारण लागत ₹360.87 करोड़ तक बढी जोकि मुख्यत: कम्पनी की खराब नियंत्रण और धीमी प्रगति के कारण थी।

(पैराग्राफ: 4.8.1 तथा 4.8.2)

कम्पनी द्वारा किसी भी प्रकार की भर्ती/ पदोन्नति नीति तैयार नहीं की गई तथा स्टाफ को विभिन्न इकाइयों में तदर्थ रूप में तैनात किया गया।

(पैराग्राफ: 4.11.1)

निरन्तर निगरानी और आन्तरिक नियंत्रण को सुनिश्चित करने के लिए कम्पनी ने किसी भी तन्त्र को तैयार नहीं किया। कमजोर गुणवत्ता नियन्त्रण, आन्तरिक लेखापरीक्षा की अपर्याप्तता और निष्पादन रिपोर्टों के बीच भिन्नता देखी गई थी।

(पैराग्राफ: 4.12.1, 4.12.3 तथा 4.12.4)

लेनदेनों की लेखापरीक्षा

जम्मू और कश्मीर बैंक लिमिटेड का एक गैर-उधारकर्ता ग्राहक पब्लिक लिमिटेड कंपनी के वाणिज्यिक पेपर में निवेश करने से पहले सावधानी न बरतने के साथ-साथ गलत आंतरिक रेटिंग प्रणाली के कारण ₹48.37 करोड़ के मूलधन और ₹1.63 करोड़ की अतिरिक्त राशि की वसूली अनिश्चित रही।

(पैराग्राफ: 5.1)

जम्मू और कश्मीर बैंक लिमिटेड में एक उधारकर्ता की ऋण पात्रता का निर्धारण करते समय अपर्याप्त सम्यक सतर्कता के कारण ₹50.99 करोड़ की वसूली अनिश्चित हुई।

(पैराग्राफ: 5.2)

जम्मू व कश्मीर पुलिस आवास निगम (जेकेपीएचसी) द्वारा निविदा आमंत्रित किए बिना निर्माण कार्य आवंटित किए तथा कार्यों को पूर्ण करने में विलम्ब/ पूर्ण न होने के बावजूद शास्ति के खण्ड का उपयोग नहीं किया तथा संविदाकार से ₹0.28 करोड़ की निष्पादन गारंटी वसूल नहीं की। जेकेपीएचसी ने मांग करने वाले विभाग से ₹7.50 करोड़ का अग्रिम प्राप्त किया था परन्तु यह फरवरी 2015 की लक्षित तिथि तक कार्य पूर्ण नहीं कर सका।

(पैराग्राफ: 5.4)

जम्मू व कश्मीर लघु उद्योग विकास निगम (एसआईसीओपी) मजाल्ता में लघु औद्योगिक क्षेत्र की स्थापना हेतु चुने गए स्थल की साध्यता के मूल्यांकन करने में विफल रही, जिसको बीच में ही रोकना पड़ा, परिणामस्वरूप् ₹46.65 लाख के निष्फल व्यय के साथ-साथ ₹1.42 करोड़ की पूंजी अवरूद्ध हुई।

(पैराग्राफ: 5.5)

जम्मू व कश्मीर पर्यटन विकास निगम द्वारा मलजल प्रशोधन संयंत्र (एसटीपी) की कमिशनिंग के लिए अपेक्षित सिविल कार्यों की अनुपलब्धता के परिणामस्वरूप मशीनरी की खरीद पर ₹21.53 लाख का व्यय निष्फल रहा।

(पैराग्राफ: 5.6)