विहंगावलोकन

विहंगावलोकन

यह प्रतिवेदन दो भागों में है। प्रतिवेदन के भाग–अ में उ0प्र0स0 के आर्थिक क्षेत्र की लेखापरीक्षित इकाईयों से सम्बन्धित सामान्य सूचनाओं के दो अध्याय एवं चार अनुपालन लेखापरीक्षा के प्रस्तर शामिल हैं। लेखापरीक्षा निष्कर्षों में कुल ₹ 243.47 करोड़ का वित्तीय प्रभाव सन्निहित है।

प्रतिवेदन के भाग–ब में राज्य सरकार के राजस्व क्षेत्र से सम्बन्धित पाँच अध्याय शामिल हैं। इस भाग में राज्य आबकारी, बिक्री, व्यापार, आदि पर कर, वाहनों, माल एवं यात्रियों पर कर, स्टाम्प एवं निबन्धन शुल्क तथा खनन प्राप्तियों से सम्बन्धित 15 प्रस्तर शामिल हैं। लेखापरीक्षा निष्कर्षों में कुल ₹ 1,751.89 करोड़ का वित्तीय प्रभाव सन्निहित है। इनमें से सम्बन्धित विभागों द्वारा ₹ 1,535.14 करोड़ (87.63 प्रतिशत) धनराशि के प्रेक्षणों को स्वीकार किया गया है।

कुछ मुख्य निष्कर्षों को नीचे वर्णित किया गया है:

भाग–अ: आर्थिक क्षेत्र

अध्याय–1: प्रस्तावना

इस भाग में उत्तर प्रदेश सरकार के आर्थिक क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले 18 विभागों के वर्ष 2016–17 के दौरान की गयी अनुपालन लेखापरीक्षा के परिणाम समाविष्ट हैं। आर्थिक क्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले प्रमुख विभागों के व्यय की प्रवृत्ति नीचे तालिका में दर्शायी गई है:

(₹ करोड़ में)

विभाग	2014-15	2015-16	2016-17
ऊर्जा	25,949.15	48,218.81	33,976.69[1]
अवस्थापना एवं औद्योगिक विकास विभाग	2,940.97	3,080.27	6,296.11[2]
आवास एवं शहरी नियोजन	1,352.97	2,213.97	2,888.06
राजस्व (कलेक्ट्रेट के अतिरिक्त)	2,567.23	2,495.16	2,721.56
वन	775.94	840.46	1,231.72

(प्रस्तर 1.2)

विगत लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर की गयी कार्यवाही

अप्राप्त उत्तर

2012–13 से 2015–16 की अवधि के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल 19 प्रस्तरों एवं 10 निष्पादन लेखापरीक्षाओं/अनुपालन लेखापरीक्षाओं में से 10 विभागों से सम्बन्धित 10 प्रस्तरों एवं नौ निष्पादन लेखापरीक्षाओं/अनुपालन लेखापरीक्षाओं, जिन पर टिप्पणी की गयी थी, के व्याख्यात्मक उत्तर अभी तक प्रतीक्षित थे (अगस्त 2018)।

(प्रस्तर 1.5.1)

[1] उज्जवल डिस्कॉम एश्योरेन्स योजना (उदय) के लिये 2015–16 में ₹ 24,232.47 करोड़ तथा 2016–17 में ₹ 14,801.29 करोड़ व्यय किये गये।

[2] पूर्वान्चल एक्सप्रेसवे के लिए 2016–17 में ₹ 2,882.25 करोड़ निर्गत किये गये।

लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) द्वारा लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर विचार विमर्श

वर्ष 2012–13 से 2015–16 के दौरान आर्थिक क्षेत्र के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में 29 लेखापरीक्षा प्रस्तर प्रतिवेदित किये गये। इनमें से लो.ले.स. ने पाँच प्रस्तर विचार विमर्श और पाँच प्रस्तर लिखित उत्तर के लिए चुने। हालांकि, इन विचार किये गये प्रस्तरों के सम्बन्ध में कोई कृत–कार्यवाही टिप्पणी (एक्शन टेकेन नोट) प्राप्त नहीं हुए हैं।

(प्रस्तर 1.5.2)

अध्याय–2: अनुपालन लेखापरीक्षा प्रेक्षण

महत्वपूर्ण अनुपालन लेखापरीक्षा प्रस्तरों का सारांश नीचे दिया गया है:

- **सहकारिता विभाग द्वारा लागू ऋण माफी योजना, 2012 (एलडब्ल्यूएस–2012) की परिकल्पना एवं कार्यान्वयन**

  - सहकारिता विभाग, उत्तर प्रदेश द्वारा छोटे एवं सीमांत किसानों, जिन्होंने ₹ 50,000 तक ऋण लिया था एवं जिन्होंने मूलधन का कम से कम 10 प्रतिशत तक चुका दिया था, उनको लाभान्वित करने के लिए, एलडब्ल्यूएस–2012 लागू की गयी थी (दिसम्बर 2012)। हालांकि, योजना के तर्कों ने राजस्व विभाग, उत्तर प्रदेश सरकार के उस आदेश (दिसम्बर 2007) का उल्लंघन किया, जिसके द्वारा ऐसे छोटे और सीमांत किसानों के विरुद्ध जमीन की नीलामी के माध्यम से राजस्व वसूली की कार्यवाही पर रोक लगा दी गई थी जिनके पास 3.125 एकड़ तक की भूमि हो भले ही उन्होने ₹ एक लाख तक या अधिक का ऋण लिया हो।

    एलडब्ल्यूएस–2012 योजना मात्र ऐसे किसानों को लाभ देने के लिए परिकल्पित की गयी थी जिन्होंने उत्तर प्रदेश सहकारी ग्राम विकास बैंक (यूपीएसजीवीबी) से ऋण लिया हो और ऐसे अन्य किसानों को नहीं, जिन्होंने उसी प्रकार के ऋण दूसरे सहकारी एवं पीएसयू बैंकों, ऐसे सहकारी बैंकों सहित जहां उत्तर प्रदेश सरकार के पास अंशपूंजी का महत्वपूर्ण स्वामित्व था, से लिए थे।

  - एलडब्ल्यूएस–2012 से लगभग 7.58 लाख छोटे एवं सीमांत किसान लाभांवित हुए, एवं जिससे राजकोष को वर्ष 2012–16 के दौरान ₹ 1,784 करोड़ का व्यय वहन करना पड़ा। 75 जिलों में से 17 जिलों की नमूना लेखापरीक्षा से ज्ञात हुआ कि लाभ प्राप्त करने वाले किसानों में से तीन से 18 प्रतिशत तक अपात्र थे, क्योंकि उन्होंने मूलधन का निर्धारित न्यूनतम 10 प्रतिशत तक भी जमा नहीं किया था, परिणामतः नमूना जाँच प्रकरणों में ₹ 79.67 करोड़ का लाभ अपात्र लाभार्थियों को मिला।

  - ब्याज की छूट के लिए निर्दिष्ट तिथि में बदलाव के कारण सरकार को ₹ 138 करोड़ का अतिरिक्त बोझ उठाना पड़ा।

  - सितम्बर 2013 में आंतरिक लेखापरीक्षा विभाग द्वारा 10 प्रतिशत प्रकरणों में गंभीर अनियमितता का पता लगाने के आधार पर सहकारिता विभाग ने योजना की 100 प्रतिशत आंतरिक लेखापरीक्षा कराये जाने का आदेश दिया (मार्च 2014)। तथापि, वित्त विभाग द्वारा औपचारिक अनुमोदन के अभाव में यह आदेश कभी लागू नहीं किये गये।

  - एलडब्ल्यूएस–2012 ने योजना संचालन की अवधि (2012–16) के दौरान यूपीएसजीवीबी को लाभप्रद बनने में सक्षम बनाया। अन्य सभी वर्षों में, यूपीएसजीवीबी हानि में था।

- योजना के नियोजन एवं निष्पादन में हितों के टकराव अन्तर्निहित थे क्योंकि दिसम्बर 2012 तक प्रमुख सचिव, सहकारिता विभाग ने यूपीएसजीवीबी के अध्यक्ष के पद पर भी कार्य किया। तत्पश्चात्, कार्यान्वन अवधि के दौरान मंत्री महोदय, सहकारिता विभाग ने बैंक का नेतृत्व किया।

(प्रस्तर 2.1)

- एक ट्रस्ट को पट्टे पर वन भूमि का कब्जा पट्टा अनुबन्ध निष्पादित करने तथा पट्टा प्रीमियम जमा करने के उपरान्त ही सौंपने के शासनादेश (अगस्त 2008) के अनुपालन में **वन विभाग** की विफलता के परिणामस्वरूप प्रीमियम, पट्टा किराया और उस पर ब्याज, कुल ₹ 81.18 लाख वसूल नहीं हो सके।

(प्रस्तर 2.2)

- **उत्तर प्रदेश नवीन एवं नवीकरणीय ऊर्जा विकास अभिकरण** ने अतिरिक्त निधि को कम ब्याज वाले बचत बैंक खातों में रखा, परिणामतः ₹ 5.61 करोड़ के ब्याज की हानि हो गयी।

(प्रस्तर 2.3)

- एक फ्रेंचाइजी (टोरन्ट पॉवर लिमिटेड) द्वारा विद्युत शुल्क जमा करने के सम्बन्ध में उत्तर प्रदेश विद्युत (शुल्क) अधिनियम, 1952 का अनुपालन कराने में **निदेशालय, विद्युत सुरक्षा, उत्तर प्रदेश** विफल रहा, परिणामतः विद्युत शुल्क और उस पर ब्याज, कुल ₹ 19.38 करोड़ की वसूली नहीं हो सकी (मार्च 2017 तक)।

(प्रस्तर 2.4)

भाग–ब: राजस्व क्षेत्र

अध्याय–3: सामान्य

वर्ष 2016–17 के लिए उत्तर प्रदेश सरकार की कुल प्राप्तियाँ ₹ 2,56,875.15 करोड़ थी जिसमें से राज्य की अपनी प्राप्तियाँ ₹ 1,14,909.99 करोड़ (44.73 प्रतिशत) थी। भारत सरकार ने ₹ 1,41,965.16 करोड़ (55.27 प्रतिशत) का योगदान दिया, जिसमें विभाज्य संघीय करों का राज्याँश ₹ 1,09,428.29 करोड़ (कुल प्राप्तियों का 42.60 प्रतिशत) तथा सहायता अनुदान ₹ 32,536.87 करोड़ (कुल प्राप्तियों का 12.67 प्रतिशत) शामिल था। वर्ष 2012–13 से 2016–17 तक राज्य के अपने कर राजस्व तथा केंद्रीय करों में राज्य के अंश में वृद्धि हुई।

वित्त विभाग ने प्रशासनिक विभागों के विगत वर्ष के बजट अनुमानों में एकपक्षीय रूप से 10 प्रतिशत वृद्धि कर दी तथा प्रशासनिक विभागों द्वारा वर्तमान वर्ष के लिए प्रस्तावित बजट अनुमानों पर विचार किये बिना ही उसे संगत वर्ष के लिए निश्चित कर दिया। वित्त विभाग के द्वारा लेखापरीक्षा को बजट पत्रावलियाँ उपलब्ध कराने से मना करने के कारण इस त्रुटिपूर्ण निर्धारण के कारणों का आंकलन नहीं हो सका। इस प्रकार पत्रावलियाँ प्रस्तुत न करना डी0पी0सी0 एक्ट, 1971 की धारा 18(1)(ब) तथा लेखापरीक्षा एवं लेखा विनियम, 2007 के विनियम 181 में प्रतिष्ठापित भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के संवैधानिक अधिदेश का उल्लंघन है।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करता है कि वित्त विभाग को बजट की तैयारी से सम्बन्धित अभिलेखों को लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराना चाहिये तथा बजट अनुमानों को और अधिक यथार्थवादी बनाने हेतु अपनी बजटिंग विधियों का पुनरीक्षण करना चाहिये।

(प्रस्तर 3.2)

31 मार्च 2017 को बिक्री, व्यापार, आदि पर कर, स्टाम्प एवं निबन्धन शुल्क, वाहनों, माल एवं यात्रियों पर कर, राज्य आबकारी एवं मनोरंजन कर का बकाया राजस्व ₹ 28,070.32 करोड़ था, जिसमें से ₹ 11,863.23 करोड़ पाँच वर्षों से अधिक से बकाया था।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करता है कि विभागों को लम्बित बकाये हेतु एक केन्द्रीकृत डाटाबेस बनाना चाहिए एवं बकाये की प्रगति की आवधिक रूप से निगरानी हेतु एक तंत्र आरम्भ करना चाहिए। विभाग को बकाये के संचय के कारणों का विश्लेषण भी करना चाहिए एवं बकाये के संचय के अग्रेतर रोकथाम के लिये तंत्र एवं प्रक्रिया विकसित करनी चाहिए।

(प्रस्तर 3.3)

अध्याय–4: राज्य आबकारी

दुकानों के व्यवस्थापन पर बेसिक अनुज्ञापन शुल्क एवं अनुज्ञापन शुल्क समय पर जमा करने से सम्बन्धित नियमों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिये लोक लेखा समिति के निर्देशों पर कार्यवाही करने में विभाग असफल रहा। विभाग ने नियमों के उल्लंघन पर व्यवस्थापन के निरस्तीकरण एवं बेसिक अनुज्ञापन शुल्क/अनुज्ञापन शुल्क (₹ 843.16 करोड़) और प्रतिभूति (₹ 453.91 करोड़) की कुल धनराशि ₹ 1,297.07 करोड़ के समपहरण की कोई कार्यवाही आरम्भ नहीं की।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करता है कि विभाग को राज्य के वित्तीय हितों की रक्षा के लिये अधिनियम/नियमों के प्रावधानों और लोक लेखा समिति के निर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित करना चाहिये।

(प्रस्तर 4.3)

बोतल बंद बीयर की फुटकर बिक्री के लिये बीयर बार अनुज्ञापन जारी नहीं किये जाने से 2012–13 से 2016–17 के दौरान 720 अनुज्ञापियों के सम्बन्ध में ₹ 13.59 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करता है कि विभाग को सम्बन्धित अधिसूचना में यह सुनिश्चित करने के लिए संशोधन करना चाहिये कि वह नियमों के अनुरूप हो जिससे राज्य के वित्तीय हितों की रक्षा हो सके। इस प्रक्रिया में यदि यह लगता है कि आबकारी नीति के मौजूदा प्रावधान अलाभकारी हैं, तो विभाग नीति की समीक्षा करने पर विचार कर सकता है।

(प्रस्तर 4.4)

विभाग ने वर्ष 2012–13 से 2016–17 के लिये 37.33 लाख बल्क लीटर (बी0एल0) न्यू0प्र0मा0 का कम निर्धारण किया। इस प्रकार शासन बेसिक अनुज्ञापन शुल्क ₹ 9.08 करोड़ तथा अनुज्ञापन शुल्क ₹ 78.85 करोड़ से वंचित रहा।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करता है कि विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिये कि जिला आबकारी अधिकारी (जि0आ0अ0) देशी मदिरा की दुकानों की न्यू0प्र0मा0 का निर्धारण पिछले वर्ष से कम पर आबकारी नीति का उल्लंघन करके न करें।

(प्रस्तर 4.6)

भा0नि0वि0म0 की फुटकर दुकानों का अनुज्ञापन शुल्क विगत वर्ष के अनुज्ञापन शुल्क से कम किया गया था। इस प्रकार शासन ₹ 3.17 करोड़ के अनुज्ञापन शुल्क से वंचित रहा।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करता है कि विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिये कि जि0आ0अ0 निरपवाद रूप से भा0नि0वि0म0 की दुकानों के अुज्ञापन शुल्क का निर्धारण आबकारी नीति के अनुसार करें। इस प्रक्रिया में यदि यह लगता है कि आबकारी नीति के मौजूदा प्रावधान अलाभकारी हैं, तो विभाग नीति की समीक्षा करने पर विचार कर सकता है।

(प्रस्तर 4.7)

अध्याय–5: बिक्री, व्यापार, आदि पर कर

वर्ष 2009–10 से 2013–14 की अवधि में 37 वाणिज्य कर कार्यालयों (वा0क0का0) के 46 व्यापारियों के मामले में कर की गलत दर लागू करने एवं माल के त्रुटिपूर्ण वर्गीकरण के कारण धनराशि ₹ 5.75 करोड़ कर का कम/न आरोपण हुआ।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करता है कि वाणिज्य कर विभाग (वा0क0वि0) को क0नि0प्रा0 द्वारा पारित कर निर्धारण आदेशों की नमूने के तौर पर यथोचित उच्चस्तरीय आवधिक समीक्षा करने के लिए एक प्रणाली स्थापित करने हेतु विचार करना चाहिए।

(प्रस्तर 5.3)

विगत लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने के बावजूद क0नि0प्रा0 के द्वारा मूल्य संवर्धित कर (वैट) के निर्धारण के मामलों में समुचित सावधानी से कार्य नहीं किया, जिसके फलस्वरूप ₹ 19.28 करोड़ की समान प्रकृति की अनियमितताओं की पुनरावृत्ति हुई।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करता है कि वाणिज्य कर विभाग को वैट के ऐसे सभी मामलों में जहाँ लेखापरीक्षा द्वारा इंगित प्रकृति के समान प्रेक्षण दिखे हों/दिखने की सम्भावना हो, की समीक्षा करनी चाहिए तथा मार्च 2020 तक सभी निर्धारण पूर्ण करने चाहिए।

(प्रस्तर 5.4)

अध्याय–6 (अ): वाहनों, माल एवं यात्रियों पर कर

वैध स्वस्थता प्रमाण पत्र के बिना संभाव्यता संचालित 9,852 वाहनों पर स्वस्थता शुल्क ₹ 54.28 लाख को आरोपित करने एवं शास्ति ₹ 3.94 करोड़ के आरोपण में विभाग विफल रहा।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करता है कि परिवहन विभाग को साफ्टवेयर में तंत्र जनित चेतावनी प्रणाली विकसित करनी चाहिए जो वैध स्वस्थता प्रमाण पत्र के बिना वाहनों के संचालन को रोक सके।

(प्रस्तर 6.3)

परिवहन विभाग असुरक्षित वाहनों के सड़क पर सम्भावित संचालन को रोकने में विफल रहा तथा अतिभार में निरूद्ध 836 माल वाहनों पर कैरिज बाई रोड (सी0बी0आर0) अधिनियम के अन्तर्गत शास्ति ₹ 1.85 करोड़ भी आरोपित नहीं किया तथा इन अपंजीकृत सामान्य वाहकों पर ₹ 33.44 लाख अर्थदण्ड के आरोपण में भी विफल रहा।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करता है कि परिवहन विभाग को अतिभारित माल वाहनों पर सी0बी0आर0 अधिनियम के अन्तर्गत शास्ति के आरोपण को सुनिश्चित करना चाहिए।

(प्रस्तर 6.4)

अध्याय–6 (ब): स्टाम्प शुल्क एवं निबन्धन फीस

प्रेरणा साफ्टवेयर के पूर्ण उपयोग को सुनिश्चित करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप 2.93 लाख वर्गमीटर आवासीय भूमि को कृषि दर पर ₹ 32.14 करोड़ में गलत ढंग से निबन्धित किया गया था। आवासीय दर पर सही मूल्यांकन ₹ 134.57 करोड़ आगणित होता है जिसके परिणामस्वरूप ₹ 6.05 करोड़ के स्टाम्प शुल्क एवं निबन्धन फीस का कम आरोपण हुआ।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करता है कि स्टाम्प एवं निबन्धन विभाग को सम्पत्ति का सही मूल्यांकन और प्रेरणा साफ्टवेयर का पूर्ण उपयोग सुनिश्चित करना चाहिए।

(प्रस्तर 6.9)

अध्याय–7: खनन प्राप्तियाँ

खनन विभाग ने सिविल कार्य करने वाले 1,181 ठेकेदारों, जिन्होंने प्रपत्र एम0एम0–11 प्रस्तुत नहीं किये थे, से देय खनिज मूल्य की धनराशि ₹ 191.02 करोड़ एवं शास्ति ₹ 2.95 करोड़ वसूल नहीं किया।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करता है कि ठेकेदारों द्वारा प्रपत्र एम0एम0–11 का प्रस्तुतिकरण सुनिश्चित करने हेतु खनन विभाग को सिविल कार्य कराने वाली कार्यदायी संस्थाओं के साथ समन्वय स्थापित करना चाहिए।

(प्रस्तर 7.3)

बिना पर्यावरण मंजूरी (प0मं0) के 4.31 लाख घनमीटर उपखनिजों के उत्खनन के लिये चार पट्टाधारकों से उत्खनित खनिजों का मूल्य ₹ 33.75 करोड़ वसूल नहीं किया गया।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करता है कि विभाग को अवैध खनन को रोकने के लिए यह सुनिश्चित करना चाहिए कि आवश्यक पर्यावरण मंजूरी के बिना खनिजों का उत्खनन न किया जाए।

(प्रस्तर 7.4.1)

बिना प0मं0 के संचालित 1,131 ईंट भट्टों से खनिज मूल्य के बराबर शास्ति की धनराशि ₹ 62.27 करोड़ वसूल नहीं किया गया।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करता है कि विभाग को खान एवं खनिज (विकास और विनियमन) अधिनियम के प्रावधानों को लागू करना चाहिए तथा बिना पर्यावरण मंजूरी के ईंट मिट्टी के उत्खनन के लिये शास्ति की वसूली करनी चाहिये।

(प्रस्तर 7.4.2)

पट्टाधारक ने अनुमोदित खनन योजना के बिना 2.06 लाख घनमीटर बालू/मोरम का उत्खनन किया था जिसके लिये उससे ₹ 7.71 करोड़ वसूल किया जाना था।

(प्रस्तर 7.6.1)

पट्टाधारक ने अनुमोदित खनन योजना से अधिक 44,928 घनमीटर स्टोन बैलास्ट/बोल्डर का उत्खनन किया जिसके लिये उससे ₹ 3.59 करोड़ वसूल किया जाना था।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करता है कि विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि अनुमोदित खनन योजना में अनुमन्य मात्रा से अधिक खनिज का उत्खनन न किया जाए।

(प्रस्तर 7.6.2)